



**UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DE LA
RÉGIONALISATION AVANCÉE ET LA PROBLÉMATIQUE
DE L'AUTONOMIE DU POUVOIR RÉGIONAL AU MAROC**

TESIS DOCTORAL

Mohamed MEZGHERI

Directora : María Reyes PÉREZ ALBERDI

Sevilla, España

2022

**LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DE LA
RÉGIONALISATION AVANCÉE ET LA PROBLÉMATIQUE DE
L'AUTONOMIE DU POUVOIR RÉGIONAL AU MAROC**

MOHAMED MEZGHERI

Tesis Doctoral presentada en el Programa de
DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
como requisito para la obtención del Título de Doctor en Ciencias
Jurídicas y Políticas

Directora : María Reyes PÉREZ ALBERDI

Sevilla, España

2022

Dédicace

À *ma mère*...

Là où tu es, sache que la souffrance engendrée par ton départ a stimulé la rage d'honorer ta mémoire... Aussi lointaine que tu sois, ton âme est partout autour de moi... Elle rectifie mes faux pas et corrige mes égarements...

Tes prières sont exhaussées *maman*... Ce travail est achevé... Alors je te le dédie avec cœur et joie en espérant avec tous mes tripes que tu sois dans un monde meilleur, fière de ton fils... Je t'aime.

Remerciements

J'adresse mes remerciements les plus chaleureux à l'Université Pablo De Olavide de m'avoir accordé cette chance inouïe de pouvoir continuer mon parcours académique aux plus hauts échelons de la science, dans un pays que j'aime tellement, l'Espagne.

Merci À ma directrice de recherche, Dr *Maria Reyes PÉREZ ALBERDI*, d'avoir accepté, encadré et enrichi cette thèse.

Je ne manquerai pas à également de remercier tout le staff administratif, de leur aide et assistance, les professeurs, membres du Jury, qui ont accepté d'évaluer ce travail, sans oublier tous mes camarades de la UPO.

Enfin, je suis reconnaissant à l'égard de toute ma famille et tous mes amis: Hicham, Tamir, Mostapha, Youssef, Hind et Younes d'être toujours là à mes côté pour me pousser vers l'avant... Sans votre soutien amical et fraternel, ma marche n'aurait pas eu la même cadence.

RESUMEN DE LA TESIS

Marruecos anunció en el año 2010 la puesta en marcha de una gran reforma de su organización territorial a través de un proyecto del Rey, que se denominó de “regionalización avanzada”. Para cualquier investigador sobre descentralización, el título del proyecto es desde luego evocador. Cuando se habla de regionalización avanzada, ¿nos referimos al aspecto formal o material de la regionalización? ¿Cómo estaría mejor construida la organización territorial marroquí teniendo como base los precedentes del país o los estándares internacionales existentes?

A nuestro modo de ver, si hay un criterio revelador del alcance que puede adquirir la regionalización en un Estado moderno es, sin duda, el de la autonomía. Por tanto, explorar este elemento integrante de la regionalización significa detenerse en el estudio de las verdaderas intenciones del orden descentralizador. En este sentido, cuanto más amplia es, en términos de ejercicio de competencias, la autonomía regional, mayor es la voluntad de compartir el poder con la periferia. Pero no podemos obviar que la finalidad de la regionalización va más allá del hecho de esta distribución del poder o de la ampliación de las competencias, que no son sin instrumentos al servicio de un objetivo superior: el desarrollo local. Por tanto, si no se logra este factor decisivo, debería ponerse en tela de juicio. Ese es el caso de la regionalización avanzada en Marruecos. Aunque han transcurrido diez años de la aprobación del proyecto, no se ha observado un progreso económico o social a nivel regional. Ello nos hace plantearnos la siguiente problemática: ¿por qué esta reforma no logra establecer un poder regional capaz de asegurar por sí mismo el desarrollo anhelado?

Las dos hipótesis principales, que sobresalen de entre las que hemos ido desarrollando a lo largo de nuestro trabajo, apuntan al intervencionismo excesivo del Estado central en los asuntos regionales y a la incapacidad manifestada por los cargos públicos representativos locales. Entre estos dos protagonistas de la regionalización marroquí se perfila una suerte de causalidad polémica: ¿Se encuentra justificado el intervencionismo estatal por la propia incapacidad de los agentes públicos locales o, por el contrario, esta incapacidad para gestionar los asuntos locales tiene su origen fundamentalmente en el control estatal obligatorio?

En principio, el estudio de la gestión descentralizada en Marruecos nos ha llevado a posicionarnos a favor de la primera hipótesis, como postulado inicial necesario de

confirmación o refutación. Sin embargo, la dimensión comparada de nuestro trabajo nos ha hecho eliminar los dos componentes de este postulado: la pretensión del poder central al predominio en nombre de la unidad y de la integridad territorial, así como su intervencionismo para corregir las debilidades de la descentralización con la excusa de asegurar el interés general. El estudio de la “cuestión catalana” ha demostrado como, en presencia de límites materiales a la autonomía en la Constitución, el problema de la integridad no puede servir como coartada para el intervencionismo estatal. Es más, en ausencia de un control efectivo sobre sus recursos por parte de las autoridades locales, no pueden juzgarse objetivamente los servicios prestados por el poder regional. En resumidas cuentas, el intervencionismo estatal en Marruecos es la causa, o al menos en uno de los motivos, del fracaso del proyecto de regionalización avanzada. Todo ello puede comprobarse tanto en los textos jurídicos como en la práctica jurisdiccional. La ley orgánica 111/14, al establecer el visado del ministro del interior sobre los actos regionales, no ha respetado el espíritu de la Constitución de 2011, pero tampoco la justicia constitucional que la ha considerado conforme a la Ley Fundamental.

Es sabido que una crítica constructiva exige aportar soluciones alternativas. En este sentido, sin llegar a trasladar de manera mimética los modelos español e italiano de regionalización que, por otro lado, se encuentran muy lejos de la realidad marroquí, el proyecto del Sáhara puede constituir, en nuestra opinión, un referente adecuado para una nueva regionalización asimétrica.

Sommaire

<i>Introduction générale</i>	16
<i>Première Partie : Le pouvoir régional et la question de l'autonomie dans l'ingénierie constitutionnelle marocaine et comparative</i>	39
Chapitre 1 : L'autonomie locale, expression de démocratie dans les constitutions modernes	42
Section 1 : Traits distinctifs de l'autonomie locale et ses insuffisances étant un simple critère de la décentralisation administrative	43
Paragraphe 1: L'idée d'une autonomie, une nécessité démocratique et fonctionnelle dans la construction décentralisée de l'État unitaire moderne	43
A- La notion d'autonomie locale et ses rapports avec la décentralisation	44
1. <i>Conceptualisation du lien décentralisation-autonomie locale</i>	45
2. <i>Les arguments plaidant en faveur de l'autonomie locale (raison d'être de la décentralisation)</i>	49
2.1 Les difficultés de l'État centraliste à gérer seul les affaires publiques	50
2.2 La notion d'affaires locales	52
2-3 Le souci de démocratisation, fondement consensuel de l'autonomie locale	53
B- La conception constitutionnelle de l'autonomie locale : "la libre administration"	55
1. <i>La signification attribuée à la libre administration</i>	56
1.1 "La liberté" imprécise exprimée par la libre administration	56
1.2 Approche de détermination de la libre administration	58
2. <i>La libre administration peut-elle être une expression de l'autonomie locale ?</i>	61
2.1. La libre administration consolide la décentralisation	61
2.2. La libre administration serait synonyme de l'autonomie locale	62
C- L'étendue de la libre administration en droit comparé (le cas de la France)	64
1. <i>Exposé du contenu constitutionnel de la libre administration en France</i>	65
2. <i>Le cadre constitutionnel imprécis de la libre administration et les limites de l'autonomie locale française</i>	70
Paragraphe 2: Les contraintes rencontrées par l'autonomie locale dans le cadre de la décentralisation administrative, (projection sur le cas marocain)	73
A- La prétention du pouvoir central à la prédominance	74
1. <i>Le souci de l'unité, préoccupation majeure de l'État marocain</i>	74
1.1 Les réticences de l'État à diviser ses compétences	75
1.2 La déconcentration, une présence contraignante de l'État au niveau local	76
2. <i>Le contrôle de l'État, emblème de la décentralisation administrative</i>	79
2.1 Le rôle de l'État dans l'organisation territoriale	79
2.2 Les rapports État-CT, tutelle ou partenariat ?	81
B- L'imbrication des affaires locales et nationales, un enchevêtrement de compétences qui nuit à l'autonomie locale au Maroc	83
1. <i>Le conflit de compétences entre l'État et les collectivités décentralisées</i>	84
2. <i>L'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales</i>	87
3. <i>Les manifestations du conflit de compétences dans la jurisprudence marocaine</i>	89
C- Les obstacles de nature technique, financière et humaine freinant la promotion de l'autonomie locale	92
1. <i>Les difficultés techniques et financières</i>	92
2. <i>L'élus local, un facteur humain indisposé à l'autonomie locale</i>	95
Section 2 : L'autonomie régionale, haut degré de l'autonomie locale, une autre définition des rapports "centre-périphérie" (étude des systèmes autonomiques espagnol et italien)	98

Paragraphe 1 : La politique régionale et la question de la répartition des compétences _____	99
A- La régionalisation politique est la réforme étatique qui concrétise l'autonomie régionale _____	99
1. <i>La régionalisation politique comme levier d'une réforme territoriale</i> _____	100
1.1 Sur le plan interne _____	100
1.2 Au niveau international _____	101
2. <i>La régionalisation politique est-elle une menace pour l'État ?</i> _____	103
B- L'autonomie régionale et les formes de l'État _____	105
1. <i>Le pouvoir constituant, la frontière qui distingue la région de l'État fédéré</i> _____	107
2. <i>Le polycentrisme normatif entre l'État fédéral et l'État régional</i> _____	111
3. <i>La répartition constitutionnelle des compétences dans les États régionaux, un procédé d'origine fédérale</i> _____	113
C- L'illustration de l'autonomie politique dans les modèles espagnole et italien _____	115
1. <i>La conception territoriale très poussée en Espagne</i> _____	116
1.1. L'organisation territoriale de l'État autonome espagnol _____	116
1.2 La répartition des compétences, élément fondateur de l'autonomie politique en Espagne _____	119
2. <i>L'ordonnancement des structures régionales italiennes</i> _____	121
2.1 L'organisation territoriale en Italie _____	121
2.2 La répartition des compétences entre l'État et les régions italiennes _____	125
Paragraphe 2 : Le conflit de compétences, entre l'encadrement constitutionnel et la jurisprudence ; regard autour des garanties et des limites de l'autonomie régionale en Espagne et en Italie _____	127
A- L'apport du juge constitutionnel dans la construction de l'autonomie régionale en Espagne 128	
1. <i>Quelle protection juridique des compétences des Communautés autonomes espagnoles ?</i> _____	128
2. <i>Une jurisprudence initiale favorable à la protection de l'autonomie régionale en Espagne</i> _____	131
B- La réforme en Italie et la nouvelle place constitutionnelle de la région, une position de force face aux conflits de compétences _____	134
1. <i>La réforme constitutionnelle du gouvernement régional</i> _____	134
2. <i>Les voies de recours du pouvoir régional italien face au conflit de compétences</i> _____	136
C- Les limites jurisprudentielles de l'autonomie régionale en Espagne et en Italie _____	140
1. <i>En Espagne, la jurisprudence contemporaine rétrécit l'autonomie des Communautés autonomes</i> _____	140
1.1 L'autonomie régionale à l'épreuve des sentences du Tribunal constitutionnel espagnol _____	141
1.2 Une asymétrie accentuée par l'accès au juge constitutionnel _____	144
2. <i>Le contentieux constitutionnel en Italie et la difficulté de la réalisation du titre V de la Constitution</i> _____	146
2.1 Les Sentences de la Cour constitutionnelle italienne, entre confusion des disciplines et transversalité des matières _____	147
2.2 L'impact de l'appel en subsidiarité sur l'autonomie régionale en Italie _____	149
Chapitre 2 : L'émergence du pouvoir régional au Maroc à travers la constitutionnalisation de la régionalisation avancée _____	154
Section 1 : Les fondements politiques et constitutionnels du projet de la régionalisation avancée _____	154
Paragraphe 1 : La régionalisation avancée dans les discours royaux et le Rapport de la CCR _____	155
A- Projection sur la vision royale de la régionalisation avancée _____	155
1. <i>Les traits distinctifs de la régionalisation avancée au Maroc</i> _____	155
1.1 Une régionalisation graduelle _____	156
1.2 Une régionalisation originale _____	157
1.3 Une régionalisation élargie _____	158
2. <i>Les moyens alloués à la régionalisation avancée</i> _____	160
2.1 Un découpage efficient _____	160

2.2 Des moyens humains et financiers _____	161
2.3 Une administration déconcentrée efficace _____	163
B- Lecture des principales recommandations du Rapport de la CCR _____	165
1. <i>La démocratisation du conseil régional _____</i>	166
1.1 Le suffrage universel direct comme mode d'élection du conseil régional _____	166
1.2 La promotion de l'équité genre et la démocratie participative _____	168
2. <i>Le renforcement de la liberté d'agir du conseil régional _____</i>	170
2.1 L'extension des compétences de la région _____	170
2.2 La réduction du contrôle sur les actes du conseil régional _____	172
Paragraphe 2 : La réforme constitutionnelle de la décentralisation _____	174
A- Le corps et l'esprit de la consécration constitutionnelle de la décentralisation _____	174
1. <i>Le volet formel de la réforme constitutionnelle de la décentralisation _____</i>	175
1.1 La terminologie renouvelée et la place privilégiée de la région dans la nouvelle Constitution de 2011 _____	175
1.2 Un code unifié pour les collectivités territoriales _____	177
2. <i>Les garanties de fond de la réforme constitutionnelle de la décentralisation _____</i>	180
2.1 Le certificat d'existence juridique des collectivités territoriales _____	180
2.2 Le gage d'une autonomie locale pour les collectivités territoriales _____	183
B- Les nouvelles modalités de répartition des compétences des collectivités territoriales _____	185
1. <i>La subsidiarité, un principe constitutionnel nouveau au Maroc _____</i>	188
1.1 La conception théorique du principe de subsidiarité _____	188
1.2 La consécration constitutionnelle du principe de subsidiarité _____	190
2. <i>La libre administration comme règle de compétence _____</i>	192
2.1 La portée du principe de la libre administration _____	193
2.2 Les éléments pouvant entraver l'apport de la libre administration _____	195
Section 2 : La mise en œuvre de la régionalisation avancée, une consolidation insuffisante des compétences du pouvoir régional _____	197
Paragraphe 1 : Les principes et mécanismes régissant l'exercice des compétences du pouvoir régional _____	197
A- Les principes qui fondent le transfert des compétences vers la région _____	198
1. <i>La subsidiarité, principe clé dans le transfert des compétences _____</i>	198
1.1 Le transfert des compétences, caractéristique de la décentralisation _____	198
1.2 La prééminence de la région, concordance ou contradiction avec la subsidiarité ? _____	200
2. <i>La progressivité et la différenciation _____</i>	201
2.1 La progressivité, critère de transfert ou principe juridique ? _____	202
2.2 La différenciation, un principe inégalitaire _____	203
B- Les mécanismes d'exercice des compétences de la région _____	205
1. <i>La coopération et la solidarité, vers un terme aux conflits de compétences ? _____</i>	206
2. <i>Le pouvoir réglementaire de la région, entre autonomie et restriction _____</i>	211
Paragraphe 2 : Recherche sur les éléments de l'autonomie régionale dans la LOR 111/14 _____	214
A- Les Compétences propres, partagées et transférées, la garantie de l'exercice administratif autonome ? _____	214
B- Les ressources financières, le budget et le pouvoir fiscal de la région, la garantie de l'autonomie financière ? _____	219
<i>Deuxième Partie : Les déficiences des réformes au Maroc et les perspectives d'un pouvoir régional plus autonome _____</i>	227

Chapitre 3 : La complexité de l'autonomie régionale dans le maintien du contrôle excessif de l'État: recherche sur les insuffisances des réformes au Maroc _____	230
---	------------

Section 1 : Le contrôle de l'État sur la collectivité régionale, gage d'unité mais entrave à l'autonomie, regard autour de deux notions qui s'opposent dans les textes des réformes _____	230
Paragraphe 1 : L'approche politique dominant le contexte de la constitutionnalisation de la régionalisation avancée au Maroc _____	231
A- Le cadre spécifique de la constitutionnalisation de la régionalisation avancée _____	232
1. <i>La régionalisation avancée n'est pas l'objet principal de la réforme constitutionnelle</i> ____	232
2. <i>La régionalisation politique n'était pas une option envisageable dans la Constitution de 2011</i>	234
B- Le processus de démocratisation au Maroc à l'épreuve des constantes nationales réitérées par la Constitution de 2011 _____	236
1. <i>Le renforcement des attributions du roi, éternel précurseur de toutes les réformes</i> ____	237
2. <i>Une idée d'unité plus forte que l'idée d'autonomie</i> _____	241
Paragraphe 2 : La persistance de la notion de contrôle sur les actes du pouvoir régional _____	244
A- Le glissement sémantique du contrôle de l'opportunité _____	244
1. <i>Le caractère polysémique et ambigu du visa</i> _____	245
2. <i>Le refus du visa, un veto sur l'exécution des délibérations du conseil régional</i> _____	247
B- Le pouvoir régional face à la justice administrative _____	249
1. <i>Les rapports de la région avec la justice administrative selon la LOR 111/14</i> _____	249
2. <i>La prépondérance du wali dans les affaires juridictionnelles de la région dénature la notion du contrôle a posteriori</i> _____	255
C- La consécration du contrôle étatique par la justice constitutionnelle _____	259
1. <i>Les carences de la décision 966-15 concernant la constitutionnalité de la LOR 111/14</i> __	260
2. <i>Le problème de la saisine de la justice constitutionnelle</i> _____	263
Section 2 : L'inadéquation des moyens alloués à la régionalisation avancée avec les enjeux de l'autonomie _____	267
Paragraphe 1 : La charte de déconcentration, l'organisation du territoire et les élections locales, instruments juridiques qui n'offrent pas les garanties nécessaires à un exercice décentralisé plus autonome _____	268
A- La nouvelle charte de déconcentration, entre l'appui et l'ingérence dans les affaires régionales _____	269
1. <i>La corrélation entre la réforme de la déconcentration et la régionalisation avancée</i> ____	269
2. <i>Les effets mitigés de la charte de déconcentration en raison des prérogatives du wali</i> ____	272
B- Les critères pragmatiques du découpage régional au service du contrôle _____	276
1. <i>Regards autour de cette idée de région institutionnelle et fonctionnelle</i> _____	276
2. <i>Les principes directeurs du nouveau découpage au Maroc compliquent la perception de l'identité territoriale régionale</i> _____	280
C- La formation du pouvoir régional à l'examen des élections locales _____	283
1. <i>La démocratie locale face aux insuffisances des modes de scrutin</i> _____	284
2. <i>La démocratie régionale face à l'inadaptation du suffrage universel direct</i> _____	286
Paragraphe 2 : Les contraintes des finances locales à l'épreuve de l'autonomisation du pouvoir régional _____	289
A- La réforme accentue la dépendance financière de la région à l'égard de l'État _____	290
1. <i>La forte présence des transferts de l'État dans les ressources financières régionales décline la valeur des ressources propres</i> _____	290
2. <i>Les effets des transferts financiers sur l'autonomie régionale et la non adaptation des mécanismes de péréquation</i> _____	294
B- Les préjudices d'une mauvaise gouvernance financière et le paradoxe des excédents __	297
1. <i>La défaillance de la gouvernance financière régionale, un résultat multifactoriel</i> _____	297
2. <i>Le paradoxe de l'excédent budgétaire reflète l'incapacité d'investissement du pouvoir régional</i> _____	300

Chapitre 4 : Le statut d'autonomie du Sahara, vers une nouvelle régionalisation?	308
Section 1 : L'« Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara », règlement d'un conflit d'ordre international	310
Paragraphe 1 : La naissance du conflit du Sahara dans l'ambivalence du principe d'autodétermination	311
A- L'autodétermination ouvre une dualité sur un territoire déclaré non autonome	312
1. <i>Chronique du conflit du Sahara, entre la recherche de l'État marocain de sa pleine souveraineté et les prétentions du Front Polisario à la création d'un nouvel État</i>	313
2. <i>La thèse des droits historiques et l'enjeu référendaire, l'opposition entre autonomie et autodétermination</i>	315
B- Le multilatéralisme du conflit complique l'argumentation de la marocanité du Sahara	318
1. <i>Les répercussions de l'implication des instances internationales (ONU, OUA) dans le conflit saharien</i>	319
2. <i>Le rôle de l'Algérie dans le blocage du conflit saharien</i>	323
Paragraphe 2 : Le statut d'autonomie du Sahara se propose comme volet défendable de l'autodétermination	326
A- Autonomie, indépendance ou séparation : les principales perspectives de l'autodétermination	326
1. <i>Autonomisme ou indépendantisme, deux aspects distincts du droit à l'autodétermination</i>	327
2. <i>La légitimité du séparatisme au regard du principe d'autodétermination</i>	331
B- Le projet d'autonomie du Sahara comme volet de l'autodétermination	334
1. <i>Les dimensions de la théorie de l'autodétermination</i>	335
2. <i>L'autonomie de la région du Sahara, quelle concordance avec l'autodétermination ?</i>	339
Section 2 : L'« Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara », une régionalisation sur mesure	342
Paragraphe 1 : Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, une répartition de compétences d'un modèle régional	343
A- Le projet d'autonomie du Sahara, quelle répartition pour quelles compétences, avec quels organes ?	344
1. <i>Le domaine des compétences étatiques et régionales, la manifestation d'une autonomie à connotation politique</i>	345
2. <i>Le dispositif organique d'exercice des compétences, des institutions nationales calquées au niveau régional</i>	349
B- La consécration démocratique du statut d'autonomie du Sahara, un gage pour l'autonomie politique	352
1. <i>La conformité du processus d'approbation (consensuel et démocratique) du statut d'autonomie aux standards internationaux</i>	352
2. <i>La garantie de sa constitutionnalisation, le gage ultime de la fiabilité du statut d'autonomie du Sahara</i>	354
Paragraphe 2 : Projection sur la question d'asymétrie du projet du Sahara et ses réflexions sur l'ensemble du territoire marocain	357
A- L'asymétrie comme réponse juridique à la problématique de la diversité	358
1. <i>Considérations théoriques sur les dimensions de l'asymétrie dans le droit constitutionnel moderne</i>	358
2. <i>Le multinationalisme est le facteur le plus fort de l'asymétrie</i>	362
B- "L'asymétrie" de la région autonome du Sahara, assai sur la validité de la notion	365
1. <i>Quels arguments pour caractériser le projet d'autonomie du Sahara d'asymétrique ?</i>	366
2. <i>Propositions de réformes : vers une généralisation de l'asymétrie pour une meilleure régionalisation</i>	368
Conclusion générale	374

Sigles et Abréviations

A

ACCRA : Audit Comptabilité Contrôle : Recherches Appliquées (Revue)

al : Autres

al. : alinéa

AGCI : Autorité gouvernementale chargée de l'intérieur (Maroc)

AJDA : Actualité juridique du droit administratif (Revue française)

Art : Article

Arts : Articles

B

BJCL : Bulletin Juridique des Collectivités Locales (Revue française)

bis : numéro répété une seconde fois

BO : Bulletin officiel

BOE : Boletín Oficial del Estado, Bulletin officiel de l'État espagnol

C

C : Constitution du Maroc

CAS : Compte d'affectation spéciale

CB : Constitution de Belgique

CE : Constitution d'Espagne

CEPC : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Espagne)

CESE : Conseil Économique Social et Environnemental (Maroc)

CF : Constitution de France

CI : Constitution d'Italie

CL : Collectivité locale

CIJ : Cour internationale de justice

CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique (France)

CP : Constitution du Portugal

CCR : Commission Consultative de la Régionalisation

CDLR : Comité directeur des autorités locales et régionales (Europe)

Coll : Collection

CETIM : Centre Europe-Tiers Monde

Corte cos : Corte costituzionale, Cour constitutionnelle italienne

Cons : Considérant

CRDF : Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux (Revue française)

CT : Collectivité territoriale

D

DC : Contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires, lois organiques, des traités, des règlements des Assemblées (France)

DGCL : Direction Générale des Collectivités Territoriales

décis : Décision

dir : Direction

E

ex : Exemple

éd : Édition

ed : Editore (en espagnole), éditeur

(éds) : Éditeurs

ENA : École Nationale d'Administration (France)

ETA : Euskadi ta Askatasuna, en langue basque : " Pays basque et liberté"

F

FCI : Fondo de Compensación Interterritorial

FEC : Fond d'Équipement Communal

FIDH : Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

Fj : Fondement juridique

Front POLSARIO : Front Populaire de Libération de la Saguiet Al-Hamra et du Rio de Oro

FSJES : Faculté des sciences juridiques économique et sociales

FONDAFIP : Fondation internationale des finances publiques

G

GER : Groupe d'étude de la régionalisation

G. U : Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, équivalent du Bulletin Officiel au Maroc

H

HCDH : Haut-Commissariat de l'ONU aux droits de l'homme

I

Ibid : De *ibidem*, au même endroit

ICA : Instituto de Cultura e Arte (Brésil)

IGAT : Inspection Générale de l'Administration Territoriale

IR : Impôt sur les revenus

IRENEE : Institut de Recherches sur l'Evolution de la Nation Et de l'État (France)

IS : Impôt sur les sociétés

J

JORF : Journal officiel de la République française

L

LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence (France)

LOLF : Loi organique des finances

LOR : Loi organique

LPA : Les Petites affiches (Revue française)

M

MDH : Million de dirhams

MINURSO : Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un Referendum au Sahara Occidental

MMDH : Milliard de dirhams

N

n° : Numéro

O

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

ONU : Organisation des Nations Unies

OMDH : Organisation Marocaine Des Droits Humains

op.cit : *Opere citato*, dans l'ouvrage cité

Ord : Ordinanza (ordonnance en Italien)

OUA : Organisation de l'Unité Africaine

P

p : Page

PUG : Presses universitaires de Grenoble

PUF : Presses universitaires de France

PUL : Presses universitaires de Lille

Q

QPC : Question prioritaire de constitutionnalité (France)

R

RASD : La République Arabe Sahraoui Démocratique

RDP : Revue du droit public (France)

ReDCE : Revista de Derecho Constitucional Europeo

REF : Référence

REJMA : Réseau des juristes maghrébins

REMALD : Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement

RFDA : Revue française de droit administratif

RIG : Relations intergouvernementales

RJOI : Revue Juridique de l'Océan Indien (France)

S

Sciences po : Sciences politiques

Sec : Section

Sent : Sentence

SNAT : Schéma national d'aménagement du territoire

SRAT : Schéma régional d'aménagement du territoire

STC : Sentence du Tribunal constitutionnel (Espagne)

Sui : Suivantes

T

T.A : Tribunal administratif

TCE : Tribunal constitutionnel d'Espagne

TCA : Taxe sur les contrats d'assurance

TGR : Trésorerie Générale du Royaume

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

V

Vol : Volume

U

UCLG : United Cities and Local Governments

UE : Union européenne

Introduction générale

Nul ne peut contester aujourd'hui l'intérêt croissant et soutenu accordé à la décentralisation, à tel point que celle-ci est devenue une dimension essentielle de la politique de réforme administrative. Dans cette prise de valeur, la CT¹, entité centrale de cette organisation, occupe de plus en plus une place prépondérante dans l'élaboration des politiques publiques. Elle est, désormais, l'institution à même d'estimer les besoins des populations locales et d'y répondre de la manière la plus appropriée. L'État, donc, n'est plus l'acteur unique, mais un acteur parmi d'autres ; cette réalité nouvelle est guidée par le principe de subsidiarité qui place l'autonomie comme base fondamentale par laquelle toute légitimité du pouvoir provient d'en bas. La subsidiarité indique pour HAURIOU M²., que « *l'État ne [soit] pas chargé de toute l'administration ni de toute l'intervention* ». L'idée que l'État de droit est un État qui ne fait pas tout, semble conforter l'adhésion des CT aux affaires publiques.

La première controverse soulevée par cette précision serait certainement liée à la question du partage des pouvoirs et ses conséquences sur la souveraineté. Déléguer ses compétences aux entités infra-étatiques renvoie-t-il à un quelconque renoncement de l'État à une part de sa souveraineté?

Traditionnellement, on présente l'État comme une personne morale de droit public titulaire de la souveraineté. Celle-ci désigne, pour reprendre la formule classique de LAFFERIERE J³., « *un pouvoir de droit originaire et suprême* ». L'une des composantes de cette définition, en l'occurrence, le "pouvoir suprême", exprime une certaine idée de domination étatique. Pour BARREAU B⁴., « *la souveraineté serait un titre juridique habilitant son détenteur — qui ne pourrait être que l'État — à commander, décider, diriger unilatéralement et arbitrairement ("souverainement") dans les limites du cadre géographique et humain que son territoire et son peuple déterminent* ».

Pourtant, HAURIOU M⁵., considère que « *La décentralisation est une mainmise plus directe du peuple souverain sur l'administration* ». Plausiblement, l'auteur fonde cet axiome

¹ On utilise aujourd'hui dans la doctrine administrative l'acronyme CT pour désigner les collectivités territoriales. Dans le guide de rédaction des références juridiques par ex. cette abréviation est reconnue pour les ouvrages encyclopédiques, revues, publications périodiques et ressources numériques. Voir, (<http://reflex.sne.fr/abreviations-ouvrages-encyclopediques-revues-publications-periodiques-et-ressourcesnumeriques>), consulté le 28/04/2021.

² HAURIOU M., « La Science sociale traditionnelle », éd. Larose, Paris, 1896, p.259.

³ LAFERRIÈRE J., « Manuel de droit constitutionnel », éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1947, p.359.

⁴ BARREAU B., « Souveraineté de l'État et puissance de l'État », Revue de la Recherche Juridique – Droit Prospectif, Université d'Aix-Marseille, n° 165, Aix-en-Provence, 2017-1, p.17.

⁵ HAURIOU M., « Étude sur la Décentralisation », *Extrait du Répertoire du Droit Administratif*, Sirey, Paris, 1892, p.189.

en prenant parti de la théorie de la "souveraineté populaire" de ROUSSEAU⁶. Il n'en demeure pas moins que la démocratie directe, correspondante à cette théorie, n'est aujourd'hui adoptée qu'à titre exceptionnel pour appuyer la démocratie représentative. La souveraineté populaire a laissé place à la "souveraineté nationale" de SIEYÈS⁷, incarnée par la démocratie représentative. Quoi qu'il en soit, il y a bien dans les propos d'HAURIUO un postulat selon lequel la décentralisation serait une sorte d'accès direct et démocratique du peuple à la gestion des affaires publiques. Encore faut-il comprendre la notion de peuple ici dans sa dimension représentative. En d'autres termes plus simples, cette organisation administrative permet, par le biais d'instruments démocratiques, aux représentants des populations locales de gérer librement leurs affaires. Nous puisons notre référence à la liberté dans cette explication de la notion de "mainmise" évoquée par l'auteur. On le sait aujourd'hui, le degré de démocratisation d'un État ne se mesure plus uniquement au niveau des institutions nationales, mais également dans l'étendue du pouvoir local.

C'est à travers la décentralisation que le pouvoir local acquiert une certaine émancipation de l'emprise du pouvoir central, et ce même, en vertu de l'un de ses critères les plus importants: "l'autonomie locale". À ce sujet, il sied de rappeler que généralement « *L'administration est dominée par deux tendances opposées, mais qui peuvent se trouver en équilibre sous des combinaisons infiniment variées : la centralisation et la décentralisation. La première est la force qui émane du pouvoir central ; la seconde est celle par laquelle la nation réagit contre lui* »⁸.

Face à une souveraineté étatique établie, exprimée par la puissance et la domination, et une mainmise reconnue aux CT sur l'administration, se dresse la problématique de la conciliation entre pouvoir central et pouvoir local.

⁶ Dans la philosophie libérale des lumières, Rousseau présente sa théorie de "souveraineté populaire" comme une forme de répartition de la souveraineté sur tous les membres qui constituent le peuple. Ce qui explique que chaque membre de la population en détient une part. qu'il exerce dans le cadre d'un système de démocratie directe. Pour le philosophe, « *À l'instant que le peuple est légitimement assemblé en corps souverain, toute juridiction du gouvernement cesse, la puissance exécutive est suspendue, et la personne du dernier citoyen est aussi sacrée et inviolable que celle du premier magistrat, parce qu'ou se retrouve le représenté, il n'y a plus de représentant* ». ROUSSEAU J-J., « Du contrat social », éd. Garnier-Flammarion, Paris, 1966 [1^{re} édition 1762], p.132, in RIOT-SARCEY M., *De la souveraineté*, Revue d'histoire du XIXe siècle, éd. La Société de 1848, n° 42, Paris, 2011, p.8.

⁷ La théorie de la "souveraineté nationale" défendue par l'Abbé SIEYES E-J., dans "Qu'est-ce que le Tiers État ?, 1789", présente la Nation toute entière comme détentrice de la souveraineté, au moment où le peuple s'y exprime à travers des représentants élus.

⁸ TSOUSTOS A-G., « Considérations sur la Centralisation et la Décentralisation », in *Progress in Public Administration*, International Review of Administrative Sciences, vol. 16, International Institute of Administrative Sciences, Bruxelles, 1950, p.273.

En analysant la décentralisation comme « *une manière d'être de l'État* »⁹, HAURIOU établit une réflexion dichotomique de cette organisation. Cet énoncé présente l'État dans sa réalité complexe, une et plurielle. Au moins, cette prise de position équilibrée entre l'unité et le pluralisme se manifeste comme une théorie dynamique qui essaye de dépasser les dérives de l'opposition classique centre-périphérie et assurer la continuité des structures fondamentales de l'État. La pratique de la décentralisation moderne a démontré que, même poussée aux limites du fédéralisme, cette organisation peut trouver cet équilibre dans la loi fondamentale qui garantit à la fois, l'unité tant défendue par le pouvoir central, et l'autonomie tant plébiscitée par le pouvoir local. Néanmoins, la simplicité de ce schéma n'est pas si évidente. Le cadre référentiel qui pourrait guider l'étude de la question reste très diversifié et semé de modèles inhérents aux spécificités de chaque pays. Toujours est-il qu'il y a bien un indice révélateur de l'avancement d'un système sur un autre, situé au niveau de l'autonomie accordée aux CT.

À première vue, il semble que l'autonomie locale est un fait spontané et permanent dans l'esprit de tout ordre décentralisateur. Elle est, paraît-il, la caractéristique essentielle de la décentralisation. Le tandem autonomie-décentralisation doit être apprécié dans un discours global qui touche à la théorie générale de l'État. Les deux composantes peuvent même être qualifiées de grands traits de celui-ci, car lorsque l'ordre politique décide d'offrir des libertés locales et des attributions aux CT, il consacre la décentralisation avec son corolaire l'autonomie à des degrés plus ou moins forts suivant les exigences du moment.

HAURIOU considère que la décentralisation « *consiste en la création de centres d'administration publique autonomes* »¹⁰. DE TOCQUEVILLE A¹¹., estime que la décentralisation est une garantie de liberté au même titre qu'un vecteur de développement ; pour lui, la démocratie représentative locale favorise l'éducation des populations. Pour VEDEL G¹²., la décentralisation constitue « *un système de liberté* ». Selon WALINE J¹³., « *La décentralisation suppose l'indépendance à l'égard du pouvoir central de l'agent décentralisé* ».

⁹ HAURIOU M., *Répertoire Béquet*, Tome 9, 1891. Cité par VIGUIER J., « La décentralisation territoriale est-elle encore au XXI^e siècle une "manière d'être" de l'État ? », in *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, n° 2, Toulouse, 2005, p.619. (<https://books.openedition.org/putc/1612?lang=fr#:~:text=La%20citation%20de%20Hauriou%20sur,un%20classique%20de%20la%20r%C3%A9f%C3%A9rence.&text=La%20d%C3%A9centralisation%20figure%20dans%20la,n'ont%20pourtant%20pas%20disparu>), consulté le 29/04/2021.

¹⁰ HAURIOU M., « Précis de droit constitutionnel », Sirey, 2^{ème} éd, Paris, 1929, p.171.

¹¹ BACOT G., « L'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices », in GUELLEC L., *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*, éd. Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p.208.

¹² VEDEL G., « Droit administratif », PUF, coll. Thémis, Paris, 1958, p.651.

¹³ WALINE J., « Droit administratif », Traité Sirey, 7^e éd, Paris, 1957, p.433.

Les termes "autonomie" et "liberté" distinguent toutes les définitions de la décentralisation, d'autant plus qu'une partie du courant libéral du XIX^{ème} siècle parle de "pouvoir local". Dans ces *Principes de politique*, CONSTANT B¹⁴., conteste la subordination de celui-ci au pouvoir exécutif ; il développe que « *ce qui n'intéresse qu'une fraction doit être décidé par cette fraction* ». De ce fait, peut-on conclure que la puissance de l'État n'est plus illimitée dans son rapport avec le territoire, une réserve de puissance devrait être admise au bénéfice des CT, quoique le modèle de l'État unitaire ébauché par la doctrine française du début du XX^{ème} siècle, et incarné par les travaux de CARRÉ DE MALBERG R¹⁵., estime que les CT ne sont que des entités asservies, ne bénéficiant d'aucune garantie d'autonomie. Fervent défenseur de la domination étatique, l'auteur précise que « *le pouvoir de domination étatique sur la province et la commune est juridiquement illimité, en ce que l'État peut (...) leur retirer tout ou partie des facultés qui leur appartiennent* ». Cette limitation est soulevée dans la recherche de l'académicien d'un critérium de l'État qu'il démontre dans la propre puissance de celui-ci, compris comme un pouvoir de domination originaire traduit par sa capacité constitutionnelle. Selon la même idéologie, il découlerait deux conséquences principales de ce principe : la première, précise qu'étant donné que l'originarité d'un pouvoir indique fortement son autonomie, il n'y a qu'un seul pouvoir originaire dans l'État ; la deuxième, marque à cette suite que l'autonomie est figurée par la compétence constitutionnelle. C'est en fonction de ce présupposé que CARRÉ DE MALBERG déduit l'absence de l'autonomie locale.

Aujourd'hui, l'autonomie locale ne fait plus l'objet de la seule étude doctrinale. Elle adhère à l'ordre juridique par des recommandations d'institutions d'importance internationale. En Europe, elle puise ses racines juridiques dans la Charte européenne de l'autonomie locale qui précise que « *Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution* »¹⁶. Dans la deuxième partie du XX^{ème} siècle, tous les États d'Europe offrent à leurs entités territoriales une autonomie plus ou moins effective, selon leur forme et le contexte politique dans lequel ils ont élaboré leurs constitutions.

Cependant, bien qu'essentielle, l'idée d'autonomie n'est pas très claire. Son contenu juridique n'est guère déterminé. Parfois, l'autonomie renvoie à l'attribution de la personnalité morale, c'est-à-dire, une reconnaissance de l'existence juridique propre. Ailleurs, l'autonomie

¹⁴ CONSTANT B., « Principes politiques applicables à tous les gouvernements représentatifs, et particulièrement à la constitution actuelle de la France », De l'Imprimerie de Hocquet, n° 4, Paris, 1815, p.361.

¹⁵ CARRE DE MALBERG R., « Contribution à la théorie générale de l'État », éd. Dalloz, Paris, 2004, (1^{ère} éd. 1920) p.177.

¹⁶ La Charte européenne de l'Autonomie Locale, art. 2, intitulé "Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1985a.

coïncide avec le principe de l'élection, ou bien se confond-t-elle avec "les pouvoirs effectifs de décision" dont dispose la personne morale reconnue juridiquement.

Dans le *Lexique des termes juridiques*, l'autonomie de la volonté est un « *Principe de philosophie juridique et de théorie générale du droit en vertu duquel la volonté librement exprimée a le pouvoir de créer des obligations* »¹⁷. Afin de situer le concept dans son cadre d'étude initiale, nous allons compléter cette définition générale de l'autonomie qui évoque la liberté et le pouvoir de création du droit, par celle de la Charte de l'autonomie locale susmentionnée, qui stipule que c'est « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, une part importante des affaires publiques* »¹⁸. Il faut noter que "la part importante" exprimée dans cette définition, est à géométrie variable. Elle est inhérente, d'abord, aux deux formes essentielles reconnues à l'État : composé ou unitaire ; et puis à la nature même de l'organisation territoriale adoptée par les États unitaires. Nous savons que dans le fédéralisme, la forme la plus répandue des États composés, l'autonomie des entités fédérées est telle qu'elles peuvent même disposer, à côté du pouvoir normatif, d'un pouvoir constituant. Nonobstant, et puisque la ligne directrice de notre travail de recherche n'est centrée que sur l'autonomie dans l'État unitaire, qui est, d'ailleurs, la forme de l'État marocain, nous allons essayer de développer cette notion dans le seul cadre de la décentralisation des États unitaires afin de démontrer que les mêmes éléments peuvent ne pas donner la même perception de la décentralisation.

Quel que soit son degré, une chose est sûre, l'autonomie des CT ne saurait être absolue, d'abord parce qu'il n'y a aucune liberté absolue, de personne publique ou privée ; et puis, parce que les normes qui établissent cette autonomie sont les mêmes qui y mettent les frontières. La décentralisation représente donc un régime de "liberté surveillée".

Dans sa définition de la décentralisation, la doctrine semble lier l'autonomie au contrôle du pouvoir central, jusqu'à faire de ce dernier un élément nécessaire à la décentralisation. La formule emblématique de MASPÉTIOL/LAROQUE énonce que « Dans un État unitaire, la décentralisation ne va pas sans tutelle, ni la tutelle sans décentralisation »¹⁹. Ce point de vue indique bien que c'est par rapport à la tutelle que se détermine l'autonomie des CT.

Inutile de rappeler que la tutelle s'oppose au pouvoir hiérarchique qui s'exerce, lui, au sein de l'administration centralisée. C'est là, un premier trait qui fait que l'autonomie des entités

¹⁷ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 25^{ème} éd, Paris, 2017/2018, p.232. (http://bibliotheque.pssfp.net/livres/LEXIQUE_DES_TERMES_JURIDIQUES_2017_2018.pdf), Consulté le 06/05/2021.

¹⁸ La Charte européenne de l'Autonomie Locale, op.cit., art.3.

¹⁹ MASPÉTIOL R., LAROQUE P., « La tutelle administrative », Sirey, Paris, 1930, p.9.

décentralisées impose la rupture du lien de subordination hiérarchique. Elle est définie comme un « *contrôle exercé par l'État sur les collectivités territoriales, moins dans leur intérêt qu'en vue de sauvegarder l'intérêt général et la légalité. Elle comportait des pouvoirs sur leurs organes et sur leurs actes, notamment des pouvoirs d'approbation et d'annulations administratives* »²⁰. A fortiori, la tutelle représente un pouvoir conditionné car elle n'existe que dans les mesures prévues par la loi. Il ne s'agit point du pouvoir de réformer ou de donner des instructions. Ses moyens et sa portée sont conçus par la loi en fonction de chaque situation juridique.

Définie négativement par la tutelle, aménagée par la loi, l'autonomie qui caractérise la décentralisation ne peut être qu'une notion graduelle. Il ne peut donc qu'en aller de même de la notion de décentralisation. Les niveaux d'application de cette organisation sont très variés, mais dans leur multitude, il y a bien un point commun qui caractérise toutes les organisations territoriales modernes des États unitaires, appelé "régionalisation". C'est dans la régionalisation que se dessinent les différents degrés de la décentralisation des États unitaires aujourd'hui.

Abstraction faite sur les niveaux d'évolution de chaque régionalisation, présenter ce mode contemporain de l'organisation du territoire, nécessite au préalable de mettre la lumière sur sa composante essentielle. Certainement, la CT qui se démarque suscitant, manifestement, une attention de plus en plus grandissante dans l'esprit des pouvoirs publics et de la doctrine, est sans aucun doute "la région".

Il faut dire que la tentative d'appréhender l'aspect conceptuel du lexique "région" n'est pas une manœuvre facile, au vu de son caractère polysémique. Le risque de tomber dans l'imprécision ne va pas occulter notre détermination de le délimiter ; car son approche est, à notre sens, cruciale dans la continuité de ce travail de recherche.

Le concept de région a connu une évolution considérable au long du XX^{ème} siècle. Au début, la géographie régionale donnait à la notion une certaine unité en s'appuyant sur l'idée de région naturelle²¹, puis sur l'analyse des genres de vie. L'idée qui ressort de cette première

²⁰ Lexique des termes juridiques, op.cit., p.2059. Il faut dire que cette définition indique la tutelle d'avant la réforme de la décentralisation française de 1982. En revanche, dans sa deuxième partie, la même définition précise que « *La tutelle a cédé la place au contrôle de légalité, plus respectueux de l'autonomie locale, lors de l'extension de la décentralisation en 1982. Un contrôle comparable est exercé par l'État sur les établissements publics, par exemple par le recteur sur la légalité des actes des Universités. Il existe également une forme de tutelle de l'État sur les associations, fondations et congrégations, essentiellement en matière de libéralités à leur profit et d'acquisitions immobilières* ».

²¹ C'est à DÉ LA BLACHE P.-V., que revient le mérite d'avoir fondé, en France, la géographie humaine. C'est lui qui présenta dès 1903 dans son "Tableau de la géographie de la France" un espace hiérarchisé à plusieurs degrés, fondé sur des divisions naturelles du point de vue de la géologie, du relief, du climat, etc.

précision stimule une certaine interrogation : « *Pourquoi la notion de région a-t-elle été aussi centrale dans la pensée géographique (...) ? Deux observations peuvent être faites : celle de l'importance de l'observation et de son corollaire, la classification, dans la démarche géographique "classique"; marquée par l'empirisme et la primauté du "terrain". Dans ses développements les plus contemporains, la question de la différenciation spatiale reste centrale pour la géographie : savoir distinguer ou au contraire agréger ; rassembler ce qui se ressemble et séparer ce qui est spécifique est à la base de la démarche géographique. À travers ses différents contenus, la région des géographes exprime l'exigence constante de l'homogénéité du contenu qu'elle désigne. La mise en évidence du contenu (les éléments d'homogénéité) permet de définir le contenant (les limites, le périmètre, les contours)* »²².

Dans un deuxième temps, entre les deux guerres, cette école fondamentalement naturaliste et ruraliste, a évolué en tenant également compte, des modes de productions. Par la suite, elle a intégré, dans une troisième étape, tous les aspects économiques en se basant sur la théorie économique spatiale qui permet d'expliquer, dans le cadre d'une économie ouverte, les spécialisations agricoles et industrielles et l'architecture du réseau urbain. Ce passage de la géographie à l'économie est expliqué par le fait que « *La conception économique de la région s'appuie certes sur des données géographiques mais les dépasse et les complète par des éléments socio-économiques* »²³. Pour HAUSSER H²⁴, « *les régions économiques apparaissent non comme un territoire à production définie, mais comme un ensemble de phénomènes solidaires les uns des autres, très complexes et aussi très variables* ».

L'acception juridique de la région, perçue comme « *une entité administrative qui sert de cadre juridique à certaines manifestations de la vie des groupes humains et spécialement aux politiques tendant à rapprocher leurs niveaux de développement économique et social* »²⁵, n'est adoptée qu'après la deuxième guerre mondiale. En fait, « *le développement des "États providences" et le primat du principe de légitimité démocratique ont déterminé un long cycle de réformes destinées à adapter le système d'administration locale à de nouvelles fonctions tandis que la décentralisation territoriale apparaissait elle-même comme une condition de la démocratie (...) les réformes ont été, soit le prolongement des réformes territoriales du premier niveau, soit l'expression d'un mouvement de régionalisation qui a pris des formes*

²² GIRARD N., « La région, une notion géographique ? », *Ethnologie française*, PUF, vol. 34, Paris, 2004, p.107. (<https://www.cairn.info/journal-ethnologie-francaise-2004-1-page-107.htm>), consulté le 09/05/2021.

²³ HAMD AOUI A., « La régionalisation au Maroc », Thèse de doctorat en droit public, Université Mohamed V, Rabat, 1998, p.25.

²⁴ HAUSSER H., « La Question du régionalisme », éd. PUF, Paris, 1924, p.6. Cité par HAMD AOUI A., « La régionalisation au Maroc », op.cit., p.25.

²⁵ LAJUGIE J., DEFAUD P., LACOUR C., « Espace régional et aménagement du territoire », éd. Précis Dalloz, Paris, 1985. p.109. Cité par HAMD AOUI A., « La régionalisation au Maroc », op.cit., p.25.

très variées sans qu'il s'en dégage une notion commune, en Europe, de la région comme institution»²⁶.

Dans le même ordre d'idées, il ne faut pas perdre de vue que « *Depuis les années 90, les sciences sociales ont redécouvert la question régionale car elle retrouvait une place dans l'actualité politique pour deux raisons principales. En Europe de l'ouest, cela est lié à la transformation de la Communauté Économique Européenne en Union Européenne et à la définition des politiques de cohésion. Au centre et à l'est, la chute du communisme a nécessité de repenser complètement l'organisation politique des États (Bafoil, 2006). Ces deux mouvements globalement simultanés ont rendu nécessaire une réflexion sur l'organisation territoriale des États et donc sur l'organisation régionale. Ce processus est communément appelé néo-régionalisme* »²⁷. C'est dans cette optique que l'institution régionale s'est démarquée dans le monde moderne, d'autant plus que sa conception varie selon la vision que porte chaque État à la notion du partage des pouvoirs, à la construction du territoire et puis à la démocratie en général. C'est ainsi qu'on peut aller de l'idée d'une région au sens fédéral du « Lander » allemand, à celle du « Canton » suisse, de la communauté autonome espagnole au sens du régionalisme, ou de la région française comme une simple CT dans sa connotation purement administrative.

Dans cette diversité conceptuelle, il semble, a priori, qu'il n'y a aucune définition précise et sécurisante du terme "région". Une première certitude se profile dans le caractère vain de la recherche d'une définition globale, propre à tous les emplois. En revanche, cela ne doit pas dispenser de l'établissement d'un contenu stable, car la régionalisation en a besoin pour se définir elle aussi.

Étymologiquement, la région est un concept politico-administratif. Son origine latine "regere" signifie "gouverner"²⁸. Selon Larousse, la région est un « *Territoire dont l'étendue variable est déterminée soit par une unité administrative ou économique, soit par la similitude du relief, du climat et de la végétation, soit par une communauté culturelle* »²⁹. Pour le *Lexique des termes juridiques*, il s'agit d'une « *Fraction du territoire qui représente à la fois : l'aire géographique de compétence du préfet de région, une collectivité territoriale*

²⁶ MARCOU G., « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », Revue Française d'Administration Publique, n°141, ENA, Paris, 2012, p.183.

²⁷ SEYS F-O., « Des régions territoriales aux régions fonctionnelles, une proposition de classification des régions de l'Union Européenne », Belgeo, [En ligne], 2 | OpenEdition Journal, Bruxelles, 2019, p.2. (<https://journals.openedition.org/belgeo/33263>), consulté le 10/05/2021.

²⁸ CHRAIBI BENOUNA S., « Développement spatial et politique régionale : cas du Maroc », Thèse de doctorat en droit public, Université Mohamed V, Rabat, 1993, p.34.

²⁹ Dictionnaire de langue française Larousse en ligne. (<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9gion/67635>), consulté le 10/05/2021.

décentralisée, intermédiaire entre le département et l'État (...) La région est administrée par le Conseil régional qui élit le Président de la région »³⁰. En dépit de sa spécificité française, dans laquelle nous pouvons remplacer le préfet par wali pour le cas marocain, cette dernière précision semble la plus représentative de la notion de région, ou moins, dans sa perception politico-juridique. Justement, au Maroc, le dahir du 16 juin 1971 définit la région au sens « d'un ensemble de provinces qui, sur les plans tant géographique qu'économique et social, entretiennent ou sont susceptibles d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement et, de ce fait, justifient un aménagement d'ensemble »³¹. Quant à l'article 1^{er} de la LOR 47-96 relative à l'organisation de la région, il dispose que « les régions, instituées par l'article 100 de la constitution, sont des collectivités locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière »³². Enfin, la LOR 111/14 définit la région comme « une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et de l'autonomie financière. Elle constitue l'un des niveaux de l'organisation territoriale décentralisée du Royaume, fondée sur la régionalisation avancée »³³.

Aussi diversifiées soient-elles, toutes les définitions qui présentent la région ne sont en vérité que des éléments de son évolution. Quoiqu'il en soit, la région aujourd'hui ne peut être envisagée que dans le cadre de la régionalisation. Cette notion très en vogue, monopolise les débats et les travaux académiques qui s'intéressent à l'organisation territoriale des États. Tout le monde adopte la régionalisation aujourd'hui pour structurer son territoire, bien que chaque pays décide en la matière selon ses propres besoins et spécificités. C'est ce qui fait que très souvent, une régionalisation ne ressemble pas à une autre. Même s' « Il est impossible de ramener la diversité institutionnelle à une notion unique de région, mais on peut l'interpréter à travers une définition de la régionalisation comme processus dynamique et évolutif affectant le niveau intermédiaire de gouvernement »³⁴.

La quête d'une délimitation confortable ne doit pas nous induire en erreur, au point de confondre la politique de régionalisation avec la politique régionale, ou même faire l'amalgame entre régionalisation et régionalisme.

³⁰ Lexique des termes juridiques, op.cit., p.1744.

³¹ Art. 2 du Dahir n° 1-71-77 du 22 rebia II, 1391 (16 juin 1971), BO n° 3060, du 23/06/1971, p.685. (<https://adala.justice.gov.ma/production/html/fr/113394.htm>), consulté le 10/05/2021.

³² Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la LOR n° 47-96 relative à l'organisation de la région, BO n° 4470, du 03/04/1997, p.292. (<https://adala.justice.gov.ma/production/html/fr/82202.htm>), consulté le 10/05/2021.

³³ Art. 3 du Dahir 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la LOR n° 111/14 relative aux régions. BO n°6440, du 18/02/2016, p.197. (http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_org_111-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144306-930), consulté le 10/05/2021.

³⁴ MARCOU G., « La régionalisation en Europe », Parlement européen, L-2929, Luxembourg, 2000, p.5.

La régionalisation et la politique régionale renvoient à deux champs d'analyse différents. Naturellement, la politique de régionalisation part du principe d'une approche des objectifs, des priorités et des actions, appréciés en premier lieu à l'échelle centrale, et qu'on cherche ensuite à transplanter au niveau régional. Concernant la politique régionale, elle s'attribue une dynamique propre, basée sur des centres de décisions régionaux et sur les potentialités qui émanent d'un espace régional intégré dans l'espace national.

Par ailleurs, au moment où le régionalisme indique « *l'ensemble de l'espace des revendications sociopolitiques qui va des indépendantismes les plus affirmés aux provincialismes les plus modérés et légitimistes (...) une forme de nationalisme, à une échelle qui n'est pas celle d'un État en place* »³⁵, la régionalisation n'est que l'organisation du territoire dans laquelle on peut mettre en œuvre le régionalisme³⁶.

L'une des approches de classification les plus significatives de la régionalisation est sans doute celle de MARCOU G³⁷. L'auteur en distingue cinq types, en se fondant sur la place de la régionalisation dans la structure constitutionnelle et administrative de l'État : "la régionalisation administrative" qui est « *une mise en place par l'État d'autorités subordonnées au gouvernement ou d'organismes qui constituent, quoique dotés d'une certaine autonomie juridique, des instruments de son action placés sous son contrôle et dont les fonctions, ou certaines d'entre elles, visent à promouvoir le développement économique régional et s'appuient à cette fin sur la mobilisation des collectivités locales et des organisations économiques* » ; puis, "la régionalisation sans création d'une collectivité régionale" illustrée par des « *institutions existantes et, en particulier, les collectivités territoriales qui se régionalisent en prenant en charge l'intérêt régional et les finalités économiques de la régionalisation* » ; le troisième type représente, lui, "une décentralisation régionale" dans laquelle il s'agit de « *la création ou de la substitution d'une nouvelle collectivité locale au niveau de la région. La régionalisation prend alors une expression institutionnelle spécifique mais elle n'affecte pas la structure de l'État et s'inscrit dans un cadre unitaire* » ; par la suite, l'auteur évoque une "autonomie régionale" qui « *repose sur la reconnaissance de particularismes, d'ordre ethnique, culturel et linguistique, au nom desquels une autonomie plus large est accordée aux régions qui en sont le siège ; par*

³⁵ KERNALEGENN T., « Le régionalisme. Quelques pistes théoriques pour une analyse cognitive », IRENEE / Université de Lorraine, n°38, Nancy, 2017, p.60.

³⁶ QUAZBIR H., « La régionalisation en Europe : essai de définition », in CHERRIER E., GUERARD S., (dir.), *La régionalisation en Europe, regards croisés*, Coll. Rencontres Européennes, Bruylant, Bruxelles, 2014. p.5.

³⁷ MARCOU G., « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », in *L'élargissement de la communauté européenne, aspect administratif et juridique*, Revue d'études comparatives Est-Ouest, vol. 33, n° 3, Paris, 2002, p.141.

extension, cela peut conduire à généraliser l'organisation régionale » ; enfin, la dernière catégorie concerne "la régionalisation de l'État fédéral" qui ne serait pas, pour lui, « une forme accentuée de décentralisation ou de régionalisation mais un mode de construction de l'État. Il repose sur une volonté d'union et sur l'égalité des droits entre les membres de la fédération ».

La prolifération de ce nouveau mode d'organisation du territoire a produit une littérature juridique abondante donnant lieu *in fine* à deux acceptions essentielles : l'une est purement administrative, conservatrice dans le fond, de l'unité de l'État ; l'autre est plus moderniste, marquée par un trait politique, que MARCOU qualifie d'autonomie régionale.

La volonté de marcher sur les pas des pionniers de la modernité a fait du Maroc un territoire de réformes successives et évolutives sur la régionalisation. Le devoir de répondre à quel type appartient-elle aujourd'hui, revient à tout ce travail de recherche.

Pour pister les traces historiques de la régionalisation marocaine, il sied de remonter à ses premières manifestations, depuis le découpage régional de l'époque du protectorat jusqu'à sa reconnaissance constitutionnelle en tant que collectivité locale à part entière en 1992. Cette dynamique progressive décrit les soubassements et les échelons qui ont présidé à sa construction actuelle. *« D'un point de vue historique, dès le lendemain de l'indépendance, les autorités marocaines ont manifesté la volonté de rompre avec les premières régions instituées par l'administration coloniale³⁸. Ainsi, à la suite du Groupe d'étude de la régionalisation (G.E.R), on assiste dès 1971³⁹ à la création de 7 régions économiques⁴⁰ dont les provinces et les préfectures ont servi de base pour le découpage. Conçue pour répondre aux besoins de planification, d'action économique et d'aménagement du territoire, la région de 1971 n'a joué qu'un rôle auxiliaire des organes administratifs. Cependant, malgré un certain nombre de contraintes et d'obstacles liés à la composition et aux attributions des assemblées régionales d'un côté et le poids de l'administration d'un autre côté, la régionalisation dite "fonctionnelle" de 1971 marque une rupture avec la régionalisation "de crise" d'avant l'indépendance »⁴¹. Une rupture qui n'a pas suffi pour lui coller un bilan probant. Il faut dire*

³⁸ Pour des raisons sécuritaires, en 1923 l'administration coloniale avait divisé le Maroc en trois régions militaires (Fès, Meknès et Marrakech), quatre régions civiles (Rabat, Chaouia, Gharb et Oujda), trois contrôles civils (Mazagan, Safi et Mogador).

³⁹ Dahir n°1-71-77, op.cit., p.685.

⁴⁰ Les 7 régions sont les suivantes : Le Sud, le Tensift, le Centre, le Nord-Ouest, le Centre-Nord, le Centre-Sud et l'Oriental

⁴¹ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », Thèse de doctorat en droit public, Université Grenoble Alpes, 2019, p.21-22.

que les résultats de l'expérience régionale de 1971 étaient très modestes pour des raisons structurelle et conjoncturelle. Certainement, la crise mondiale a eu des effets sur l'économie marocaine, mais c'est plutôt la forte centralisation du pouvoir administratif au détriment du niveau régional qui a le plus affecté la régionalisation de cette période-là. Outre le découpage régional, instauré par le même dahir, et qui était loin de répondre aux exigences de la politique du développement régional, l'architecture institutionnelle ne permettait pas une activité réelle des assemblées régionales, qui ne bénéficiaient que d'une compétence consultative. Elles sont présidées à tour de rôle par les présidents des assemblées provinciales pour une durée d'un an. Cette absence d'organe propre pouvant assurer à l'assemblée régionale une existence effective et une continuité en matière de développement, a donné à l'action régionale une tendance "provincialiste" exacerbée par la présence, en tant que secrétaire général, du gouverneur aux côtés des présidents des assemblées provinciales⁴². Nous pouvons arrêter que la régionalisation de 1971 n'était pas envisagée pas plus qu'un cadre de planification et d'action économique ainsi qu'un échelon de déconcentration.

Devant cette réalité peu satisfaisante, le Maroc était dans l'obligation de revoir la dimension politique et institutionnelle de ses régions. Leur érection en collectivités locales dans la révision constitutionnelle de 1992 constitua le premier pas de cette refonte. Il n'empêche qu'en dehors de cette simple reconnaissance juridique, l'attribution de compétences à l'entité régionale n'est concrétisée que par le biais de la révision de 1996. La LOR 47-96, qui instaure également un nouveau découpage régional en 16 régions, est considérée comme l'acte de naissance d'une véritable régionalisation au Maroc. La création de nouvelles institutions décentralisées marque ainsi une évolution par rapport aux anciennes régions économiques. Toutefois, la collectivité régionale, à l'image des provinces et préfectures, n'a pas pu prendre l'élan nécessaire pour s'affirmer comme échelon intermédiaire de développement. Il est évident que le manque de moyens, conjugué à une tutelle contraignante et une absence de pouvoir exécutif n'ont pas contribué à l'amélioration de ce constat. « *La nature des attributions et les compétences des organes exécutifs des assemblées locales fait ressortir un écart important entre le président de l'exécutif communal et ses homologues au niveau préfectoral et provincial et régional. Ces derniers sont réduits à des représentants de leurs conseils respectifs et n'ont aucun pouvoir sur les décisions de leurs assemblées élues. Au niveau régional, la situation n'est pas différente de l'échelon provincial. Le wali ou le gouverneur de la préfecture ou province chef lieu de la région bénéficie*

⁴² BASRI D., «L'administration territoriale au Maroc : Ordre et développement », Thèse de doctorat en droit public, Université de Grenoble, 1984, p.344.

également d'un dédoublement fonctionnel »⁴³. Au moment où la LOR 47-96 parle de gestion libre des affaires par l'assemblée régionale, elle évoque également les attributions du gouverneur dans l'exécution de leurs délibérations⁴⁴. Il faut ajouter que le découpage régional en 16 régions n'a fait que compliquer la cartographie politique, juridique et institutionnelle de la décentralisation. Il a fait l'objet d'observations critiques et ce même, de la part de la plus haute autorité du Royaume. Cette condamnation on peut la lire dans les termes du discours royal du 6 novembre 2008 qui rappelle que « *La réussite de la régionalisation passe par l'adoption d'un découpage efficient propre à favoriser l'émergence de régions économiquement et géographiquement complémentaires et socialement et culturellement harmonieuses* ».

Face aux échecs des politiques de développement local, relancer la décentralisation marocaine était une impérative du premier ordre. À cet effet, le projet de la régionalisation avancée est venu rompre avec la conception classique d'une région longtemps dédiée à l'administration des territoires et à son contrôle. Les promesses qu'il propose tiennent à une entité décentralisée plus forte de ces moyens, plus démocratique, viable et stable dans le temps pour pouvoir assurer plus convenablement le développement escompté. « *Lancée en 2010, la réforme territoriale dite "régionalisation avancée" se trouve, un an plus tard, renforcée par la nouvelle Constitution qui inaugure une nouvelle étape vers une réelle autonomie locale. L'encadrement des compétences des collectivités territoriales, la constitutionnalisation du caractère décentralisé du Royaume et la consécration de la régionalisation avancée comme fondement de l'organisation territoriale ainsi que la libre administration sont les principaux éléments qui ont guidé la rédaction des nouvelles lois organiques relatives aux différentes catégories de collectivités territoriales dont le statut se trouve, dorénavant, très amélioré* »⁴⁵.

⁴³ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », op.cit., p.25.

⁴⁴ Dans le premier article de cette LOR, on trouve que « *Les affaires de la région sont librement gérées par un conseil démocratiquement élu pour une durée de six ans, conformément à la législation en vigueur* », alors que « *Le gouverneur du chef-lieu de la région assure l'exécution des délibérations du conseil régional dans les conditions fixées par la présente loi* ».

⁴⁵ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », op.cit., p.27.

Le contexte de la recherche

À l'instar des États contemporains, le Maroc s'est engagé dès son indépendance dans une organisation territoriale qui tente tant bien que mal de suivre les tendances universelles. N'étant érigée en CT qu'en 1992, l'importance accordée à la région comme socle territorial de la régionalisation reste relativement récente. En dépit de son éclosion tardive par rapport aux régions européennes, les réformes entretenues dernièrement par les pouvoirs publics marocains ont fait de cette institution la locomotive qui doit mener la marche vers le développement local. C'est une reconnaissance non négligeable d'un État, profondément unitaire et farouchement attaché à ses constantes nationales, du parallèle qu'il faut considérer dans la perspective de mener à bien les politiques publiques. Il faut bien noter que les textes des réformes ont apporté une nomenclature nouvelle qui verse dans le sens d'un renforcement du pouvoir régional et de sa liberté d'action, eu égard à sa prééminence annoncée par le constituant de 2011.

L'intérêt du sujet

L'intérêt de ce travail de recherche réside dans l'analyse juridique qu'il est en mesure de formuler pour apprécier l'étendue des réformes adoptées par le Maroc, sous le nom de la "régionalisation avancée". Conscient de la place centrale qu'occupe l'autonomie dans la démocratie locale, nous avons décidé de faire de cette composante notre indicateur permanent de la valeur démocratique que la transition de 2011 entend véhiculer.

Au vu de l'ampleur du chantier de la régionalisation avancée, le sujet est décidemment traité à une grande échelle ces dix dernières années, mais la démarche que nous proposons reste tout de même minoritaire par rapport au volet administratif que la plupart des études ont emprunté. L'angle constitutionnel par lequel nous abordons le sujet est, à notre sens, le mieux adapté pour mesurer la transition démocratique, d'autant plus que l'approche constitutionnaliste que nous nous approprions nous permet de voir dans la Constitution tout fondement démocratique des pouvoirs.

À côté de sa nature distincte, qui conjugue le droit administratif comme appui et le droit constitutionnel comme assise à l'approche constitutionnaliste, l'importance de cette recherche peut provenir également de la continuité académique qu'elle assure. Elle est, en effet, le relai d'un travail de master intitulé "la région entre l'autonomie et la tutelle", et dans lequel nous avons établi un bilan sur la situation autonome de la région au Maroc, vis-à-vis de l'ingérence étatique. Sa propriété purement administrative nous a invité à explorer d'autres

dimensions, intellectuellement plus élaborées, pour peser le même sujet avec des indicateurs différents.

En sus, le timing de la réalisation de ce travail reste tout à fait convenable à une évaluation constructive du rendu de ce chantier. Dix ans après, nous estimons que le temps est suffisamment adéquat pour procéder au dépistage de la contribution du pouvoir régional dans la question périlleuse du développement. Si son autonomie s'est avérée effective, son rôle est à prendre au premier degré, sinon, tout jugement de valeur serait imputé de logique en absence de la maîtrise des moyens.

Sur un autre registre, ce travail entend aussi amener, dans son dernier chapitre portant sur le projet du Sahara, de la légitimité à l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie des régions du sud. La légitimité est entendue ici dans ses proportions interne et externe. Au niveau du droit international, la plus-value d'une partie de cette étude défend la compatibilité du projet avec le principe de l'autodétermination et la philosophie pacifiste du règlement des conflits. Sur le plan interne, l'autonomie politique accordée aux régions du sud est présentée comme une référence transposable de manière asymétrique sur tout le territoire.

Sommaires toute, l'interdisciplinarité sur laquelle s'appuie ce travail de recherche pour tracer son analyse juridique, lui procure une utilité particulière dans la compréhension d'un certain nombre de thématiques faisant parties intégrantes du sujet. Son dessin est donc un panorama où se joignent l'administratif, le politique et le constitutionnel pour expliquer et argumenter le traitement juridique.

Les contraintes rencontrées

Au cours de son élaboration, aucun travail académique n'est exempt de difficultés. Notre recherche n'a pas fait exception à cette règle. Le premier obstacle, admettons-le, était relatif à l'angle à travers lequel nous avons voulu aborder le sujet de cette thèse. D'une manière ou d'une autre, nous avons créé nous-mêmes notre propre labeur intellectuel. Une approche constitutionnelle pour traiter une matière dominée par les administrativistes au Maroc, n'était pas un choix opéré dans l'aisance de la réflexion. N'ayant pas fait l'objet de littérature juridique abondante, la perception constitutionnelle du chantier de la régionalisation avancée nous a mis face à une pénurie de documentation. Une situation qui s'est aggravée avec le confinement mondial engendré par la pandémie du COVID-19⁴⁶. Cette force majeure a donné

⁴⁶ Le Coronavirus ou (Covid-19) est une pandémie qui a frappé de pleines fouées l'humanité en 2019, et qui a provoqué, à côté des dégâts humains, une reconfiguration totale et universelle de toutes les activités de l'Homme. Les restrictions sanitaires, entreprises partout dans le monde, ont fait que la grande majorité des

à cette recherche une autre dimension plus restrictive et nettement plus difficile. Étrangement, et à partir du Maroc, la documentation étrangère était beaucoup plus accessible en ligne que la documentation marocaine. Nous n'avons pas observé trop de complications pour se procurer les ressources nécessaires pour l'étude comparée, notamment, pour la jurisprudence constitutionnelle et administrative. Alors que les Cours administratives marocaines proposent à la vente leurs décisions, les sentences du tribunal constitutionnel espagnol et la Cour constitutionnelle italienne sont en accès libre sur internet. Force est de souligner à ce sujet que la Cour constitutionnelle marocaine offre le même service sur son site, à l'image de ses homologues espagnol et italienne.

En raison de la pandémie, un grand nombre de plateformes internationales ont permis un accès libre à leur contenu. Les rares structures marocaines qui ont suivi cette tendance, n'ont pas assuré une diversité de choix. Notons bien que la revue la plus renommée dans le domaine juridique marocain REMALD, ne dispose pas d'une plateforme en ligne par laquelle nous pouvions accéder à la documentation académique qu'elle propose, d'autant plus que les numéros, récents ou anciens, ne connaissent pas une production sur une large échelle, particulièrement dans les villes du nord, comme Tanger. Sans pouvoir se déplacer en raison des restrictions administratives et sanitaires, la seule source possible en 2019, 2020 et 2021 était le Web, et cette alternative n'était pas de tout repos.

En dépit d'une collecte importante opérée en amont de ce travail, les modifications apportées à chaque fois requéraient une nouvelle documentation correspondante. Ce qui avait beaucoup d'effets sur le temps de sa réalisation.

D'autre part, les contraintes liées à la pandémie se sont aussi étendues pour toucher toutes les activités académiques. Avant de s'organiser pour assurer des séminaires et des débats par visioconférences qui, à notre avis, ne remplacent jamais la qualité présentielle, les premiers mois, voire, la première année ont connu un arrêt total. Notre programmation de séjours d'étude dans des universités marocaines et étrangères n'a pas pu aboutir.

D'un point de vue théorique, la formulation d'une problématique à hauteur des idées que nous avons pu développer a constitué une tâche très ardue. Le questionnement sur la régionalisation avancée au Maroc occupe toutes les pages des travaux universitaires traitant le sujet. Il a fallu, à cet effet, se positionner de manière différente pour amener une valeur ajoutée. Non seulement l'angle d'attaque devait être approprié au registre que nous avons

établissements ont fermé leurs portes. L'accès physique à la documentation dans les différentes bibliothèques du Royaume est devenu chose impossible. Des alternatives ont été proposées en ligne pour remédier à cette difficulté majeure, sans pourtant donner des résultats satisfaisants. Jusqu'à l'écriture de ses lignes, les cours, les conférences et les débats universitaires ne se produisent qu'à distance par visioconférences.

choisi d'intégrer, mais la question fondamentale avait également l'obligation de guider la réflexion dans le sens de la nouveauté et de la spécificité de notre choix initial.

Problématique de la recherche

Au Maroc, évaluer juridiquement la décentralisation à travers le chantier de la régionalisation avancée peut être une démarche épineuse. Entreprendre une analyse purement juridique pour apprécier les réformes entreprises, risque de produire un résultat de recherche incomplet sur la réalité marocaine. Il est certain, avis de tous les observateurs à l'appui, que le développement escompté par le chantier n'est pas évident à relater. Pour un juriste, repérer les facteurs qui ont mené à ce constat, ou plutôt souligner les facteurs qui ont manqué pour l'éviter, c'est préciser le mal des textes de réforme. Seulement, ceux-ci ne sont que l'expression d'une volonté politique établie en fonction de plusieurs considérations. Présenter un travail cohérent serait donc tributaire d'une vision globale. Une approche qui pourrait conjuguer habilement ce qui est juridique de ce qui ne l'est pas. La base de départ serait, à ce titre, une question qui ouvre cette possibilité, tout en délimitant une idée bien précise. Pour nous, cette idée tourne autour d'un interventionnisme excessif de l'État. Sa volonté d'assurer l'intérêt général et de préserver son unité et intégrité a balayé toute perspective de partage de pouvoirs. À notre sens, c'est ce point délicat qui a engendré la liste interminable des causes provoquant une vitesse ralentie à la régionalisation au Maroc.

Le conflit de compétences représente l'une des conséquences d'une répartition étatique qui suit la même logique dominatrice. L'exercice décentralisé a tendance à s'effectuer de manière superposée entre les CT elles-mêmes d'un côté, et entre celles-ci et l'État. Dans cette situation, l'autonomie locale, emblème de la décentralisation, n'est pas facile à établir. Le phénomène provoque une dispersion d'efforts avec un véritable gaspillage des deniers publics et une accentuation des disparités régionales. Imputer le manque de réussite au seul pouvoir régional serait injuste d'après cette analyse. Au même temps, évoquer les textes comme assise juridique peu convenable à un réel progrès reste une idée défendable, mais dépendante, en tout cas, d'une approche auxiliaire.

Dans ce tumulte théorique, dégager une problématique qui inculpe, soit l'interventionnisme du pouvoir central, soit le laxisme du pouvoir régional ne serait, à notre avis, une impulsion suffisante pour une bonne recherche. Il a fallu, alors, construire un questionnement qui fait allusion à la responsabilité des deux acteurs, tout en laissant place aux facteurs engendrés par le manque d'autonomie du pouvoir régional.

De ce fait, notre problématique ne pouvait qu'endosser la formule suivante :

Pourquoi la régionalisation avancée n'arrive-t-elle pas à mettre en place un pouvoir régional capable d'assurer lui-même le développement escompté ?

De cette interrogation découle des sous-problématiques qui viendront l'éclairer :

- a- Dans quelle mesure l'interventionnisme étatique limite l'autonomie régionale ?
- b- Est-il pertinent de considérer cette limitation comme l'entrave essentielle au développement régional et à la réussite de la régionalisation avancée ?
- c- Le pouvoir régional a-t-il besoin d'une autonomie élargie pour réaliser le développement ?
- d- Quel est l'impact des réformes entreprises au Maroc sur les rapports de l'État avec la région ?
- e- Peut-on considérer que le projet du Sahara soit l'esquisse d'une nouvelle approche étatique sur la régionalisation ?

Hypothèses de la recherche

La réponse à toutes ces questions implique, de prime abord, de construire une réflexion fondée sur un certain nombre d'hypothèses. Au fur et à mesure de l'avancement de la recherche, c'est la confirmation ou l'infirmité de celles-ci qui vont déterminer les pistes de réponses. Nous allons chercher tout au long de cette thèse d'aborder à chaque fois une hypothèse et de lui apporter les arguments nécessaires pour, enfin, l'approuver ou non.

Dans un souci de pertinence, nous n'allons pas formuler abondamment d'hypothèses au risque de s'égarer dans des pensées multiples auxquelles nous ne pourrions pas apporter la confirmation ou l'infirmité. Ainsi, il importe de considérer que :

- a- L'autonomie purement administrative ne serait pas une expression brillante de la démocratie locale, elle ne permettrait pas la réalisation du développement régional, car elle ne prend pas en compte les spécificités des territoires ;
- b- La régionalisation politique constituerait le haut degré de la décentralisation en termes de libertés et de modernité ; elle serait en mesure de promouvoir les territoires ;
- c- Au Maroc, le contrôle de l'État central ralentirait la prise d'initiative du pouvoir régional dans la question du développement ; les réformes sur la régionalisation avancée concrétiseraient cette réalité en réitérant les constantes nationales au détriment de l'autonomie régionale;
- d- L' élu régional serait le maillon faible non disposé à une autonomie élargie ;

e- À condition de généraliser le même traitement asymétrique sur le territoire, le projet du Sahara serait la première pierre pour une refonte totale de toute l'organisation territoriale au Maroc.

Méthodologie de la recherche

Pour pallier la complexité déclarée de ce travail, la seule méthode juridique ne saurait suffire. Ainsi, l'analyse comparée viendra présenter les modèles étudiés, non seulement au premier chapitre, mais tout au long de cette étude. Elle est nécessaire dans le sens où chaque essai critique a bel et bien besoin de références, notamment, celles qui ont notablement réussi pour donner une consistance à l'argumentation. Si le droit comparé est une discipline auxiliaire au droit, c'est qu'elle permet dans notre sujet de confronter le droit marocain aux droits étrangers pour en tirer les enseignements les plus constructifs à notre travail. Notre structure méthodique en a largement fait usage.

Alors, il a été question de faire appel à la décentralisation administrative française, puisqu'elle constitue l'inspiration presque exclusive de l'organisation territoriale marocaine. Toutes deux similaires dans le fond, leur confrontation avec des décentralisations différentes était incontournable. À ce titre, les deux modèles de régionalisation politique qui se démarquent sont indiscutablement celui de l'Espagne et de l'Italie. Si notre choix ne s'est pas porté sur le fédéralisme, c'est qu'il s'agit d'une autre forme de l'État qui nous ne sera pas d'une grande utilité. Nonobstant, nous avons prévu d'en faire allusion particulièrement dans l'explication de la question du polycentrisme normatif et du pouvoir constituant qui sépare les entités fédérées des régions, ainsi que dans l'exposé de la notion de l'asymétrie, originairement fédérale.

L'objectif principal de cette approche est de déceler les différents niveaux d'autonomie dont dispose la région au sein de ces différents systèmes, dans la perspective de pouvoir dégager une référence d'autonomie possible et transposable à la réalité marocaine. Tout en posant l'hypothèse de l'applicabilité du projet d'autonomie de la région du Sahara à la lumière du principe de l'autodétermination, la dernière ligne de réflexion de ce travail abordera avec beaucoup de questionnement la notion d'asymétrie et ses effets sur la régionalisation marocaine. Poser donc le cadre théorique comparatif de cette notion est une méthode qui facilite la prise de connaissance des diverses modalités de son application.

Par ailleurs, et bien qu'il soit la base théorique fondamentale de notre recherche, l'exercice juridique que nous adoptons demeure tributaire pour son perfectionnement de formes d'analyses appropriées. Dans cette optique, nous avons estimé que les analyses conceptuelle,

institutionnelle et critique nous serons d'un grand apport méthodique dans le traitement des différentes parties de cette thèse. En outre, et en dépit de son appartenance à un autre domaine de compétences, mais qui reste à notre avis voisin de la discipline juridique, une analyse politique est venue s'imposer dans la deuxième partie de ce travail pour commenter la transition démocratique entretenue par le Maroc en 2011. Nous sommes conscients du risque qu'un juriste peut courir dans une analyse qui sort de son domaine d'expertise, néanmoins, l'alibi de notre ralliement au courant constitutionnaliste nous autorise cette expérience, dans la mesure où le droit constitutionnel encadre aussi le jeu des acteurs politiques.

Partant, l'analyse conceptuelle empruntée est estimée incontournable pour autant que la compréhension des concepts utilisés est un facteur déterminant dans le cheminement des idées. Déchiffrer les composantes philosophique, étymologique, sociétale, politique ou juridique d'un principe ou d'une notion, concourt à enlever l'ambiguïté et l'imprécision qui pourront l'entourer avant d'évoquer son champ d'application. Cette démarche nous a concédé les instruments pour souligner, par exemple, les nuances entre "libre administration" et "autonomie", "régionalisation" et "régionalisme", "autonomie administrative" et "autonomie politique" etc. Sans ces précisions, pourtant pas évidentes, nous ne pourrions établir la ligne directrice de notre réflexion, ni le cadre dans lequel nous pourrions situer la décentralisation marocaine. Appréhender les mots-clés de notre étude nous a ouvert la voie vers l'analyse institutionnelle qui traite essentiellement les deux institutions dominantes de ce travail : l'État et la région.

En effet, ces deux antagonistes de la dialectique centre-périphérie semblent s'opposer dans la vision moderne de la démocratie. Dans une quête de plus en plus de pouvoirs en mesure de consolider son autonomie, la région se heurte aux prétentions éternelles de l'État à la prédominance. Dans cette lutte, à première vue inégalitaire, l'analyse institutionnelle vient présenter l'État comme l'organe central et pilote de l'opération de répartition des compétences, et la région comme son fragment mouvant et plus ou moins inférieur, suivant les enjeux qui ont présidé à l'élaboration de la structure institutionnelle de chaque État.

Enfin, le souci de composer tous les éléments du traitement juridique a fait appel également à une analyse critique qui permet à la fois, de s'arrêter sur les carences des dernières réformes sur la régionalisation au Maroc, et de soulever les dérives possibles des modèles étudiés ; l'objectif étant de mesurer les défauts de chaque système. Il s'agit de repenser toute la description faite, soit des textes, soit de la pratique de la décentralisation pour pouvoir procéder aisément à des propositions de réformes.

Plan de la recherche

Nous avons choisi de structurer la présente thèse en deux parties. Sans négliger l'esprit d'analyse que nous adoptons dès le début, la première partie sera consacrée à une lecture de la construction constitutionnelle et législative de la régionalisation avancée au Maroc, à la lumière du cadre théorique que nous présentons sur les principes fondateurs de l'autonomie régionale dans le droit comparé. L'étude du cadre théorique des régionalisations marocaine et étrangère, constitue, à note sens, un fondement essentiel avant d'examiner les défaillances des réformes au Maroc et de pouvoir apporter des propositions de réformes dans la deuxième partie de ce travail.

Les axes de réflexion de la première partie porteront, en premier lieu, sur une conceptualisation de l'autonomie locale. Ses caractéristiques en tant que simple critère de la décentralisation administrative, évoquent des insuffisances qu'il importera de souligner, notamment, au Maroc d'avant les réformes. Le constat de ces limites nous a invité à explorer d'autres horizons plus développés en la matière. Le recours au droit comparé nous a été d'une grande utilité pour réaliser que la régionalisation politique est une autre définition des rapports centre-périphérie. En effet, l'autonomie régionale qu'elle véhicule renvoie à une autonomie politique, le haut degré de l'autonomie locale. Dans les exemples espagnole et italien que nous traiterons dans cette partie de la recherche, nous soulèverons la part très importante du constitutionnalisme dans l'établissement d'une autonomie politique, malgré les risques que celle-ci pourrait comporter.

Ensuite, sera-t-il question d'étudier toutes les étapes de la construction du chantier de la régionalisation avancée au Maroc. Son point de départ se trouvera dans une décision politique royale. Ses lignes directrices émaneront de la CCR⁴⁷. Mais la constitutionnalisation du projet lui donne une légitimité optimale dans l'ordonnement juridique que les lois organiques de 2015 devront respecter. Les textes constitutionnels et législatifs que nous analyserons, nous permettront de situer l'avancement de la régionalisation marocaine par rapport aux modèles étudiés en amont.

Dans la deuxième partie de ce travail, qui sera totalement analytique, nous opposerons la notion du contrôle étatique avec la question de l'autonomie régionale dans les dispositions

⁴⁷ Commission Consultative de la Régionalisation (CCR) est un organisme instituée par le roi Mohammed VI le 3 janvier 2010 pour proposer une conception générale de la régionalisation avancée au Maroc. Elle a été présidée par AZZIMAN Omar, ancien ambassadeur du Maroc à Madrid. L'acronyme (CCR) faisant référence à la Commission est mentionné par le rapport soumis au roi. Voir (http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Fr/L1_ConceptionGenerale.pdf), consulté le 12/08/2020.

constitutionnelles et législatives. À ce sujet, une approche politique sera nécessaire pour analyser le contexte de la constitutionnalisation de la régionalisation avancée. Sans aucun doute, celui-ci aurait un impact considérable sur le contenu des textes.

Avant de vérifier la compatibilité des moyens alloués au chantier avec les enjeux qu'il représente, nous mènerons l'enquête sur les endroits où persistent encore la notion du contrôle étatique sur la collectivité régionale.

Pour les moyens juridiques et financiers mis en œuvre pour accompagner la nouvelle organisation territoriale, nous traiterons la charte de déconcentration et les prérogatives qu'elle apporte au wali, le nouveau découpage administratif ainsi que les élections locales et leur rôle dans le ralentissement du chantier. Il y aura aussi une place pour souligner les contraintes des finances régionales à l'épreuve de l'autonomisation du pouvoir régional.

À la lecture de toutes les carences de la régionalisation avancée, la dernière ligne de ce travail nous invitera à voir si le projet du Sahara marocain n'en serait pas une alternative. L'étude de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara exige dans un premier temps de présenter tous les soubassements du conflit saharien. Nous avons opté dans ce dernier chapitre pour une double vision du projet. Il serait, d'une part, une réponse à un conflit d'ordre international, et d'autre part, une résolution d'une problématique territoriale interne, qui serait peut-être, à notre sens, une régionalisation sur mesure et asymétrique qu'il sied de généraliser pour pallier les imperfections de la régionalisation symétrique existante.

*Première Partie : Le pouvoir
régional et la question de
l'autonomie dans l'ingénierie
constitutionnelle marocaine et
comparative*

L'idée selon laquelle la CT est une personne qui existe en dehors de l'« être » de l'État trouve sa réfutation dans les propos d'HAURIOU M⁴⁸, qui précise qu'elle n'est autre qu'une manière d'être de lui. Dans l'une ou l'autre conception les deux institutions suivent une dynamique d'évolution commune en termes d'existence, d'organisation et de fonctionnement ; c'est la nature même de cette évolution qui va déterminer leurs rapports. Dans les standards internationaux modernes, la région, dans le statut de CT, est l'emblème de la démocratie locale. Son autonomie par rapport à l'État peut être révélatrice du degré de démocratisation de chaque pays, mais aussi de la place et le rôle qu'on a voulu lui procurer. Dans une acceptation classique de la décentralisation, la région se situe dans un cadre purement administratif dédié à l'exécution de certaines attributions avec une liberté relative. Par contre, si l'on considère avec plus d'attention les particularités de chaque région, on observera que c'est l'institution a même de décider des affaires régionales et de disposer d'un pouvoir nécessaire pour s'y faire.

La manière d'être de l'État, évoquée par HAURIOU, peut donc revêtir deux manifestations différentes selon sa propre vision de son territoire ainsi que les circonstances historiques dans lesquelles est constitutionnalisée - ou non - son organisation territoriale. Il est question, soit d'une décentralisation administrative qui limite le champ d'intervention de la région, ou bien d'une régionalisation politique dans laquelle les États unitaires s'approchent davantage des formes fédérales. Le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale établit que « *là où des collectivités régionales existent, le principe de l'autonomie régionale doit être reconnu dans la législation interne et/ou, le cas échéant, dans la constitution* »⁴⁹. Il précise également que l'autonomie régionale est « *la compétence juridique et la capacité effective pour les collectivités régionales, de régler et de gérer, dans le cadre de la constitution et de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part des affaires publiques, conformément au principe de subsidiarité* »⁵⁰.

À la différence du Maroc, cette notion d'autonomie régionale prend d'autant plus de sens que de formes dans les États d'Europe⁵¹. Elle atteint les niveaux les plus élevés dans les États fédéraux, et une teneur quasiment identique dans les États régionaux.

⁴⁸ HAURIOU M., « Décentralisation », in BÉQUET L., *Répertoire du droit administratif*, Tome 1, éd. Dupont P, Paris, 1882, p.482.

⁴⁹ Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale. Conseil de l'Europe, 2009. ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16\(2009\)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=DG1-CDLR](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16(2009)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=DG1-CDLR)), consulté le 14/08/2020.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Il faut souligner que la France est un État qui est resté fidèle à l'idéologie unitaire classique. Suivant l'idéologie de L'abbé Sieyès qui avait exprimé dans « *Qu'est-ce que le Tiers État ?* », 1789, que « *l'État français n'est pas un assemblage de petites nations* », la tradition centralisatrice de la République française a pris source

Pour la décentralisation, l'autonomie est une composante nécessaire et fonctionnelle, mais au vu de ses insuffisances édictées par le contexte spécifiquement administratif, on peine à la qualifier d'autonomie régionale au Maroc ou en France (section1). Cette qualification procéderait, certainement, d'un certain nombre de données politico-juridiques, et surtout constitutionnelles, qui habilite la région de la compétence d'édicter des normes, tel que c'est le cas en Espagne et en Italie (section2).

de cette affirmation qui n'a pas permis de développer l'idée d'autonomie régionale qu'on peut trouver en Espagne, en Italie, en Allemagne, en Belgique ou ailleurs. Eu égard aux liens historiques, sa décentralisation administrative a nettement influencé l'organisation territoriale du Maroc.

Chapitre 1 : L'autonomie locale, expression de démocratie dans les constitutions modernes

La notion d'autonomie locale - *local self-government*, *Selbstverwaltung*, *libre administration* - a progressivement évolué en tant que norme de référence de l'administration territoriale. Si les États modernes font davantage appel à l'autonomie et à la régionalisation, c'est parce que ces deux concepts apportent le compromis nécessaire entre la préservation de l'État et le respect des identités culturelles des communautés locales.

La tentative de cerner l'autonomie locale nous impose l'obligation de délimiter l'espace dans lequel elle évolue. La nature que peut adopter la décentralisation détermine sans aucun doute les proportions que peut prendre l'autonomie locale. À cet effet, trois hypothèses marquent l'identification de la décentralisation : la première est anglo-saxonne, fortement caractérisée par la problématique de l'indépendance politique des territoires. La seconde, plus cohérente avec la définition marocaine et française de la décentralisation, est davantage dominée par l'idée de l'unité nationale et de la cohésion sociale. Enfin la troisième notion reflète les préoccupations financières et fiscales, éléments déterminants de la gestion publique quelles que soient les options en matière d'autonomie des territoires.

Dans cette optique, il sied de rappeler que l'autonomie dans le cadre de la décentralisation administrative est une option étatique centrale, alors que l'autonomie dans le cadre d'une régionalisation politique est le résultat, soit d'une concertation entre l'État central et ses collectivités infra-étatiques (*Coming together*) (ex : États Unis, Suisse, Canada), soit d'une décentralisation de dévolution (*Holding together*) (ex : Autriche, Belgique, Espagne). Le poids de la décentralisation sur la teneur de l'autonomie locale dans les deux dimensions semble bien contrasté.

Les rapports de l'autonomie locale avec la décentralisation démontrent que ses limites semblent plus perceptibles lorsque la décentralisation est purement administrative (section 1), alors qu'elle trouve tout son épanouissement dans sa connotation politique (section 2).

Section 1 : Traits distinctifs de l'autonomie locale et ses insuffisances étant un simple critère de la décentralisation administrative

Évoquer la décentralisation comme mode d'organisation territoriale implique l'interrogation sur le rôle des organes locaux dans l'organisation et le fonctionnement d'un État quelle que soit sa forme, et leurs liens avec le pouvoir central quelle que soit sa nature. Les constitutions libérales modernes se sont penchées sur ces questions, tant elles sont déterminantes dans la consécration de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme.

La littérature juridique portant sur la décentralisation est d'ailleurs très vaste. Cette organisation est tellement complexe qu'elle a rendu difficile l'émergence d'un consensus entre les États sur la manière dont elle devrait être conçue et organisée⁵². Bien que certains standards minimums tendent progressivement à émerger, il reste que chaque pays décide en la matière selon ses propres besoins et spécificités. C'est ce qui fait que très souvent, une décentralisation ne ressemble pas à une autre. Toutefois, et en dépit de sa diversité, cette organisation offre le climat propice dans lequel l'autonomie locale prend toute son importance (paragraphe 1), avant de connaître quelques contraintes qui entrave son développement (paragraphe 2).

Paragraphe 1: L'idée d'une autonomie, une nécessité démocratique et fonctionnelle dans la construction décentralisée de l'État unitaire moderne

La mainmise plus directe du peuple sur l'administration, évoquée par HAURIOU, présente la décentralisation sous un angle très simpliste⁵³. Pourtant, L'aisance de ce schéma théorique est expéditivement trahie par la fragilité de l'équilibre entre le centre et la périphérie, la collectivité nationale et la collectivité territoriale.

À première vue, il semble bien logique que cette organisation administrative permet l'émancipation du pouvoir local de l'emprise du pouvoir central, et ce, en vertu même de l'un des critères les plus importants de la décentralisation, à savoir : " l'autonomie locale".

L'autonomie est le trait distinctif de la décentralisation. Pour De LAUBADÉRE A⁵⁴, « *L'idée d'une certaine autonomie locale est à la base de la décentralisation* ». Comme expliqué dans l'introduction de ce travail, de nombreux auteurs établissent une liaison

⁵² Voir MARKSE G., HOOGHE L., « Contrasting visions of Multi-level Governance » in BACHE I., FLINDERS M., (dir.) *Multi-level governance*, Oxford Scholarship Online, University Press, Oxford, 2004, p.16. (<https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199259259.001.0001/acprof-9780199259250-chapter-2>), consulté le 10/07/2019.

⁵³ HAURIOU M., « Étude sur la Décentralisation », op.cit., p.189.

⁵⁴ DE LAUBADÉRE A., « Traité de droit administratif », LGDJ, 8^{ème} éd, Paris, 1980, p.154.

fondamentale entre décentralisation et autonomie, au point d'évoquer l'indépendance et la liberté comme synonymes de l'autonomie. Toutefois, et en dépit de cette version extensive, nous avons vu également que l'autonomie des CT ne saurait être absolue. C'est un pouvoir limité par le constituant et contrôlé par le pouvoir central dans la perspective de l'unité et l'intérêt général.

Définie négativement par la tutelle, aménagée par la loi, l'autonomie qui caractérise la décentralisation ne peut être qu'une notion graduelle. Il ne peut donc qu'en aller de même de la notion de décentralisation (A). De ce fait, si la constitutionnalisation de la libre administration, principe plaidant pour l'autonomie locale, est en mesure de protéger cette dernière (B), une lecture du contenu de ce principe en droit comparé, notamment en droit français, peut aider à formuler des réponses enrichissant cette étude (C).

A- La notion d'autonomie locale et ses rapports avec la décentralisation

L'autonomie locale et la décentralisation sont des concepts étroitement liés, le premier est censé valoriser le deuxième. Néanmoins, l'identification de leurs rapports varie selon l'approche qu'on fait de la décentralisation considérée.

L'approche la plus spontanée est sans nul doute celle de la décentralisation entendue comme un "processus dynamique" de transfert de compétences et de responsabilités dans la gestion des politiques publiques, du centre vers les unités infranationales sur un territoire donné⁵⁵. Dans de tel cas, à côté de l'autonomie locale, ces réformes décentralisatrices visent aussi à atteindre l'efficacité et l'efficacités et la démocratisation du processus politique. À ce titre, deux formes de décentralisation se distinguent en administration publique, vis-à-vis de l'importance du transfert vers le bas et au niveau d'autonomie accordée aux entités infranationales.

La première est la dévolution, qui se traduit par le transfert de certains pouvoirs et ressources vers des entités autonomes démocratiquement élues (décentralisation politique), situées à des niveaux inférieurs et ayant la compétence de prélever des impôts et des taxes pour financer les services qu'elles entendent fournir.

La seconde est la délégation, qui consiste en un transfert de certaines responsabilités et financements aux autorités inférieures, dotées d'une certaine autonomie pour mener à bien la tâche déléguée (décentralisation administrative). La conceptualisation des deux notions liées

⁵⁵ ROLLA G., « Autonomy: a Guiding Criterion for Decentralizing Public Administration », *International Review of Administrative Sciences*, n° 64, 1998, p.27-39.

(1) peut nous mener à s'interroger sur les raisons d'être de l'autonomie dans le cadre de la décentralisation (2).

1. Conceptualisation du lien décentralisation-autonomie locale

Malgré que les formes de décentralisation traduisent divers degrés d'autonomie locale, l'importance de la décentralisation descendante – ou inversement, de la centralisation ascendante – n'est suffisamment pas inhérente au degré effectif d'autonomie locale, car elle met de côté le point de départ et le long processus de la construction de l'État. Dans les États unitaires, par exemple, l'autonomie locale est la résultante de la décentralisation, qui est, à cet effet aussi, le moyen qui permet d'atteindre les autres objectifs escomptés de la décentralisation, alors que dans des États fédéraux, les entités locales autonomes préexistaient le gouvernement central. Ceci peut mener, dans un premier temps, à un amalgame de concepts mis en évidence par ELAZAR D-J⁵⁶, qui souligne que « *La non-centralisation n'est pas identique à la décentralisation. [...] La décentralisation implique l'existence d'une autorité centrale, un gouvernement central. Le gouvernement qui peut décentraliser peut re-centraliser s'il le désire. Par conséquent, dans les systèmes décentralisés, la diffusion du pouvoir est en fait une question de grâce, non de droit, et, comme l'histoire le révèle, dans le long terme, elle est généralement traitée comme telle. Dans un système politique non centralisé, le pouvoir est si diffus qu'il ne peut pas légitimement être centralisé ou concentré sans casser la structure et l'esprit de la Constitution* ». D'un autre côté, cela consiste, pour standardiser les variations nationales de l'autonomie locale, à comprendre la décentralisation comme un "état statique", la nature de la décentralisation serait ainsi une caractéristique du système politico-administratif⁵⁷. Dans ce cas, les modes de répartition du pouvoir peuvent être évalués suivant la relativité d'un phénomène progressif et inventif dans lequel il y aurait toujours des limites aux deux éléments du concept "centralisation-décentralisation", « *la décentralisation totale nécessiterait le dépérissement de l'État alors que la centralisation totale mettrait en péril la capacité de l'État à remplir sa fonction* »⁵⁸.

Dans cette approche "statique", le degré de décentralisation est traduit par, plus ou moins, l'autonomie dont jouit l'entité locale. Une telle autonomie locale est traditionnellement perçue dans ses liens "verticaux" avec l'État. Elle décrit la situation plébiscitée par le pouvoir local

⁵⁶ ELAZAR D-J., « Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity », *Publius Journal of Federalism*, vol. 6, n° 4, Oxford, 1976, p.13.

⁵⁷ FESLER J-W., « Approaches to the Understanding of Decentralization », *The Journal of Politics*, vol. 27, n° 3, The University of Chicago Press Journals, Chicago, 1965, p.536-566.

⁵⁸ FESLER J-W., « Centralization and Decentralization », in SILLS D-L., *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 2, The Macmillan Company and The Free Press, New York, 1968, p.331.

envers le pouvoir central et, étant mise en place "dans" l'État, elle est en même temps définie "par" l'État. L'article qui définit et classe l'autonomie locale bien connu de CLARK G-L⁵⁹, a théorisé l'autonomie locale en situant les pouvoirs locaux par rapport aux niveaux supérieurs des gouvernements. Il explique l'autonomie locale par le biais de deux pouvoirs spécifiques : "l'initiation et l'immunité". L'initiation signifie la compétence des pouvoirs locaux à réaliser des tâches dans l'intérêt local. En outre, l'immunité renvoie à la faculté pour une autorité locale d'opérer sans être dans la contrainte du contrôle des autorités supérieures. L'autonomie, elle, « définit l'étendue de la discrétion locale en ce qui concerne les fonctions, les actions et le comportement légitime du gouvernement local. [...] La discrétion, ou la capacité des gouvernements locaux à remplir à leur manière leurs propres objectifs conformément à leurs propres normes de mise en œuvre, dépend de la précision préalable de l'autonomie locale »⁶⁰. La théorie de CLARK met en évidence un certain nombre de conditions qui, une fois remplies, établissent un niveau plus élevé de l'autonomie locale. Pour l'auteur, les capacités d'initiation et d'immunité sont légitimes dès lors que le droit de les entretenir existe d'une manière préalable. L'étendue des deux notions respectives révèle la configuration de l'autonomie locale, ce qui donne lieu à la détermination de la "discrétion locale" : la liberté de décider de la panoplie des tâches à remplir et la manière de l'effectuer réellement.

À propos de la gestion de la décentralisation au sein de l'État, GURR T-R et KING D-S⁶¹, ont essayé d'introduire un ensemble de perspectives théoriques - en particulier l'analyse néo-marxiste des années 1970 et des années 1980 - concernant l'autonomie relative dans leur "approche centrée sur l'État". Ils ne sont pas seulement penchés sur les limites imposées par des niveaux gouvernementaux supérieurs à un gouvernement local, mais aussi sur un ensemble de facteurs locaux. Ils montrent que « l'autonomie de l'État local dans les sociétés capitalistes avancées, à n'importe quel moment historique donné, est fonction premièrement de ses relations avec les groupes économiques et sociaux locaux, et deuxièmement de sa relation avec l'État national ou central »⁶². Les deux contraintes sont comprises sous deux angles différents qui précisent, ensemble, l'étendue de l'autonomie locale. Le premier,

⁵⁹ CLARK G-L « A theory of local autonomy », Annals of Association of American Geographers, vol. 74, éd. Taylor and Francis, Abingdon, 1984. (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-8306.1984.tb01448.x>), consulté le 12/07/2019.

⁶⁰ *Ibid.* p.198-199.

⁶¹ GURR T-R. et KING D-S., « The State and the City », Sociology, Politics and Cities, Macmillan Education, London, 1987. p.28. (<https://books.google.to/books?id=0ENdDwAAQBAJ&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>), consulté le 21/07/2021.

⁶² *Ibid.* p.56.

présente une autonomie de type I, dépendante de facteurs économiques et sociaux au niveau local, dans laquelle la décentralisation est conçue non seulement de façon verticale, mais aussi "horizontalement" dans l'État. Dans ce cas, « *elle est concrètement circonscrite par l'ampleur des recettes effectives qui peuvent être extraites de l'économie locale, par la capacité des acteurs économiques à contrôler l'agenda politique local et par la présence d'organisations politiques locales et de mouvements sociaux capables de contester ou remodeler les politiques locales mises en œuvre* »⁶³. Ainsi, et pour survivre, une autorité locale devrait pouvoir compter sur son économie et ses impôts propres. Une économie locale faible accroît la dépendance du pouvoir local à l'égard du pouvoir central. Il demeure pourtant possible de surmonter les contraintes financières de l'autonomie de type I, mais, en retour, les échelons supérieurs du gouvernement intensifient leur contrôle sur la mobilisation des ressources financières mise en mains des gouvernements locaux. L'effet immédiat est que l'autonomie de type II régresse. Cette deuxième dimension concerne la capacité d'un gouvernement local de poursuivre ses missions sans être contraint par des contours fixés constitutionnellement, des mesures strictes accompagnant les subventions, ainsi que des pressions politiques nationales sur les politiques locales. Elle correspond donc en partie au pouvoir d'immunité de CLARK⁶⁴, mais représente de surcroît des éléments plus détaillés sur les conditions qui affectent l'approvisionnement local de biens et services publics. À ce sujet, KING D-S et PIERRE J⁶⁵., utilisent, dans le cadre d'une décentralisation bidirectionnelle (verticale et horizontale), les termes "autonomie locale" par référence à l'autonomie de type I et "autonomie du gouvernement local" qui renvoie à l'autonomie de type II, « *Le premier signifie l'autonomie de la communauté locale (y compris les gouvernements locaux, les organisations qui participent à des partenariats public-privé, les agences, etc.) et le second fait référence à l'autonomie dont les gouvernements locaux (peuvent) profiter dans le cadre de l'État* ».

Concernant la conceptualisation et la définition de l'autonomie locale, la Charte soumise à la signature des États membres du Conseil de l'Europe en 1985 en tant que convention juridiquement contraignante, est porteuse d'un changement considérable⁶⁶. Ainsi, et après sa connotation plutôt négative, réduite à un droit des autorités locales démocratiquement élues à résister aux contraintes imposées, l'autonomie locale a vu sa définition s'élargir avec le temps

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ CLARK G-L., « A theory of local autonomy », op.cit., p.198.

⁶⁵ KING D-S., PIERRE J., « Introduction », in KING D-S., PIERRE J., (éds), *Challenges to Local Government*, SAGE Publishing, vol. 2, London, 1990, p.9-12.

⁶⁶ L'expression " *local self-government*", telle qu'employée dans la version anglophone de la Charte, est traduite par "autonomie locale" dans la version francophone. Pour les questions de terminologie, voir MARCOU G., « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 42, n° 1, Paris, 2014, p.63-87.

pour inclure la capacité positive à réaliser les intérêts locaux, ainsi que le moyen de mettre en œuvre d'autres valeurs⁶⁷. Les traits essentiels de la définition de l'autonomie locale sont présentés dans l'article 3 de la charte (*concept de l'autonomie locale*)⁶⁸ qui énonce que « *Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales 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 publiques* ». Il faut ajouter que le Rapport explicatif de la Charte indique que « *La notion "capacités effectives" contient l'idée que le droit formel de régler et de gérer certaines affaires publiques doit s'accompagner des moyens de l'exercer effectivement. L'inclusion du membre de phrase "dans le cadre de la loi" reconnaît le fait que ce droit et cette capacité peuvent être définis de plus près par le législateur. "Sous leur propre responsabilité" souligne que les collectivités locales ne doivent pas être confinées dans le rôle de simples agents des autorités supérieures* »⁶⁹.

La charte ne précise pas en revanche d'une manière suffisamment claire le contenu des "affaires locales": Cette notion peut bien être entendue différemment d'un État à un autre, selon sa forme (État fédéral, État unitaire), son système ou son régime politique. Le Rapport explicatif a rappelé d'ailleurs qu' « *il n'est pas possible et il ne serait pas opportun d'essayer d'énumérer de manière exhaustive les compétences devant être confiées aux collectivités locales dans toute l'Europe* »⁷⁰, même s'il reconnaît « *que la nature des compétences des collectivités locales est fondamentale pour la réalité de l'autonomie locale, il est de l'intérêt de la clarté et de la sécurité du droit que les compétences de base ne leur soient pas attribuées de manière ad hoc, mais qu'elles soient suffisamment ancrées dans la législation* »⁷¹. Parallèlement, l'exigence de la démocratie est très présente dans l'esprit des rédacteurs de la Charte. Le deuxième paragraphe de l'art. 3 du Rapport indique bien que « *Les droits en matière d'autonomie locale doivent être exercés par des autorités démocratiquement constituées (...) Ce droit implique normalement l'existence d'une assemblée représentative avec ou sans organes exécutifs subordonnés, mais les formes de démocratie directe restent possibles là où elles sont prévues par la loi* ». Par cette disposition, le Conseil de l'Europe

⁶⁷ CHAPMAN J-L., « Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California Counties », State and Local Government Review, vol. 35, n° 1, éd. SAGE Publications, New York, 2003, p.15-25.

⁶⁸ Art. 3 de « la Charte européenne de l'autonomie locale », Conseil de l'Europe, Série des traités européens, n° 122, Strasbourg, 1985, p.2. (<https://rm.coe.int/168007a095>), Consulté le 18/07/2019.

⁶⁹ Art. 3 du « Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale », Commentaire des dispositions de la Charte, Conseil de l'Europe, Série des traités européens, n° 122, Strasbourg, 1985, p.5. (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca474>), consulté le 17/07/2019.

⁷⁰ *Ibid.* art. 4.

⁷¹ *Ibid.*

veut mettre en évidence, en parallèle de la démocratie représentative, la démocratie directe soit par les assemblées de citoyens articulées de différentes formes en Europe : *Bürgerinitiativen* (initiatives citoyennes) allemandes, associations, ONG etc.), soit par le référendum local, ou "toute autre forme de participation directe"⁷², qu'il laisse aux États membres la liberté d'adopter.

Par cette approche, l'autonomie locale épouse donc la notion de discrétion, c'est-à-dire « *la capacité des gouvernements locaux à remplir à leur manière leurs propres objectifs* » que CLARK⁷³ observait comme sa continuité logique. L'objectif annoncé de « *compenser le manque de normes européennes communes pour mesurer et protéger les droits des collectivités locales* »⁷⁴ peut paraître, d'un certain angle, irréalisable vu la souplesse des prescriptions mentionnées. Toutefois, il est indéniablement noté que les particularités juridiques et institutionnelles des différents États membres ont été prises en considération afin de trouver un consensus plus large⁷⁵.

En somme, et en raison de l'adoption simultanée de critères de droit et de capacités effectives, ainsi qu'une diversité de principes fondant l'autonomie locale, la Charte constitue une impulsion considérable vers la matérialisation de celle-ci.

2. Les arguments plaidant en faveur de l'autonomie locale (raison d'être de la décentralisation)

L'adoption de la décentralisation par de nombreux États modernes, ainsi que sa constitutionnalisation, amorce une nouvelle conception de l'État en général, et de l'État unitaire en particulier. Désormais, il n'est plus l'acteur unique, mais un acteur parmi d'autres. Cette réalité nouvelle est guidée par la place de plus en plus importante qu'occupe la question

⁷² Voir *La participation directe des citoyens- Une démocratisation de la démocratie*, À nous l'Europe, Forum des jeunes sur la participation citoyenne en Europe, Institut franco-allemand, mai 2012. (<http://www.a-nous-leurope.eu/home.html>), consulté le 19/07/2019.

⁷³ CLARK G-L., « A theory of local autonomy », op.cit., p.199.

⁷⁴ « Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale », op.cit., p.2.

⁷⁵ D'après le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'établissement de certaines règles fait plutôt l'objet d'un certain compromis politique que de contraintes. En effet l'autonomie locale n'est pas consacrée dans les constitutions de tous les États membres (art. 2) ; l'étendue des responsabilités locales exprimée par « *une part. importante des affaires publiques* » (art. 3) n'est pas précisée, ainsi que des formules comme « *les affaires locales* » et « *propres affaires* » ont été abandonnées, car elles diffèrent largement selon les particularités des États. Concernant la question de la protection des frontières des collectivités locales, il a été considéré comme irréalisable que celles-ci puissent disposer d'un pouvoir de veto sur ces changements (art. 5) ; d'autre part, et malgré que les ressources financières sont considérées comme la condition *sine qua non* d'une autonomie locale effective, les parts des revenus des impôts et taxes locaux (art. 9, al. 3), et les proportions des subventions -globales et affectées- (art. 9, al. 7) ne sont pas clairement établies. La charte n'illustre donc pas un dispositif juridique contraignant à tous les membres signataires, elle représente davantage un instrument conventionnel qui permet graduellement une harmonisation délibérée et consensuelle des systèmes juridiques européens.

de l'autonomie dans la réflexion des gouvernants. Le fait de la hisser au rang constitutionnel explique, non seulement, la détermination d'élever le niveau des libertés locales, mais surtout, de protéger les CT contre l'interventionnisme excessif du pouvoir central.

Selon GOLDSMITH M⁷⁶, il est important de se préoccuper de l'autonomie locale, car elle représente la condition nécessaire de la capacité des représentants locaux à répondre aux exigences, besoins et problèmes des citoyens. Dans cette perspective, plus l'autonomie dont ils jouissent est élevée, plus leur responsabilité, leur réactivité et leur obligation de rendre des comptes devraient l'être également.

L'autonomie locale, comme caractéristique essentielle de la décentralisation, a été constamment valorisée au cours des dernières décennies. En effet, les réformes décentralisatrices, transférant un certain pouvoir et compétences vers des niveaux infra-étatiques plus près des citoyens, se sont propagées progressivement à la fin du siècle dernier dans la plupart des États du monde. L'instauration du tandem décentralisation-autonomie, qui est à ce sujet très recommandé par de nombreuses institutions internationales comme outil indispensable à la bonne gouvernance⁷⁷, vient répondre aux exigences suivantes : l'incapacité de l'État centraliste à gouverner seul sur son territoire (2-1) ; réagir face à la question d'affaires locales (2-2) en plus de celle de la démocratie locale (2-3).

2.1 Les difficultés de l'État centraliste à gérer seul les affaires publiques

Il va sans dire que la décentralisation est la négation parfaite du mode de gouvernement centraliste. Celui-ci a tendance à porter seul l'ensemble des responsabilités économiques et sociales de l'État. Il s'est pourtant avéré qu'à l'échelon local, une gestion qui émane exclusivement de l'appareil étatique central est économiquement inefficace⁷⁸. « *La prospérité*

⁷⁶ GOLDSMITH M., « Autonomy and City Limits », in JUDGE D., STOCKER G., WOLMAN H., (éds.), *Theories of Urban Politics*, SAGE Publishing, London, 1995, p.228-252.

⁷⁷ UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (UCLG), « Decentralization and local democracy in the world », *First global Report by United Cities and Local Governments*, USA, 2008 ; UN-HABITAT, « International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all », United Nations Human Settlement Program, Nairobi, 2009 ; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), « Development Evaluation: Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance », DAC Evaluation Series, OECD Publishing, Paris, 2004.

Dans le cadre de l'expérience opérationnelle de la Banque Mondiale, par ex., plus d'un quart des opérations de politique de développement approuvées au cours des exercices 1995-2005 répertoriaient au moins une condition contenant la thématique de la décentralisation. KAISER K., « Decentralization Reforms », in COUDOUEL A., PATERNOSTRO S., (éds) *Analysing the Distributional Impact of Reforms*, World Bank, Washington DC, 2006, p.313-353.

⁷⁸ Voir « Managing across Levels of Government », Puma, OECD (Organisation de coopération et de développement économique), Paris, 1997, p.6. ([https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/PAC\(97\)9/REV1&docLangu age=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/PAC(97)9/REV1&docLangu age=En)), consulté le 15/01/2020. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est

économique est la plus importante, lorsqu'on compare les pays, là où une grande partie des dépenses publiques s'effectue à un échelon d'autonomie locale et régionale. Comme indice comparable, le taux en pourcentage des employés du service public illustre ce point. Un taux de pourcentage élevé des employés à un niveau de gestion autonome locale et régionale est l'indice d'un développement économique dynamique. Un niveau élevé d'indépendance locale et régionale est perçu empiriquement comme le signe d'un développement optimal de toute l'économie »⁷⁹.

La décentralisation est d'abord définie par un transfert "conjoint" des impôts et des responsabilités aux niveaux inférieurs, ce qui explique une meilleure efficacité allocative et productive. Les décideurs sont plus proches des électeurs et leurs fournissent les biens publics à des coûts beaucoup moins élevés. Cette plus grande efficacité constitue l'argument économique le plus fort pour la décentralisation.

L'idée selon laquelle l'État centraliste est un État fort, suivant le modèle classique de l'administration, est désormais désuète. La décentralisation est considérée aujourd'hui comme un levier de développement économique ; pour se faire, la plupart des États en voie de développement ont transféré ou sont en passe de transférer des pouvoirs aux entités locales. Beaucoup d'auteurs comparent la centralisation avec la décentralisation idéale, et notent les échecs de la centralisation dans les pays sous-développés tout en observant les théories de la décentralisation, notamment l'expérience américaine. Ils déduisent alors que la décentralisation est hautement souhaitable, voire, recommandée.

Compte tenu de la position économique-politique des États-Unis, l'argument de la décentralisation pour un État fort semble trouver un référentiel convenable. Ceci est d'autant plus vrai que l'articulation des deux notions (décentralisation-État fort) est susceptible de conditionnement dans les deux sens. *« Certains experts politiques mettent trois conditions pour assurer le succès d'une politique de décentralisation : un État fort, un rôle important du système fiscal local, et une démocratie locale fonctionnant bien. Il n'y a pas de doute que ces trois conditions contribueraient grandement au fonctionnement de la décentralisation. Plus précisément, elles assureraient une amélioration de l'efficacité allocative »⁸⁰.*

une organisation internationale d'études économiques, dont les pays membres - des pays développés pour la plupart - ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché.

⁷⁹ WÜRTENBERGER T., « L'autonomie locale et régionale, principe directeur du droit constitutionnel en Europe », in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n° 9, Madrid, 2005, p.609. (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1986479>), consulté le 16/01/2020.

⁸⁰ PRUD'HOMME R., « Décentralisation et développement », in *Annuaire des collectivités locale*, Tome 16, 1996. p.14. (https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_1996_num_16_1_1209), consulté le 16/01/2020.

2.2 La notion d'affaires locales

L'une des notions qui donnent lieu à la décentralisation est sans aucun doute celle des affaires locales. La doctrine lie la décentralisation à l'existence d'une capacité de gestion des affaires locales. En effet, «*la décentralisation c'est donner à une collectivité la possibilité de gérer les affaires locales, c'est-à-dire les intérêts qui prennent naissance dans un espace déterminé, celui qu'occupe la collectivité*»⁸¹.

Il paraît que la dimension territoriale est un élément déterminant dans l'exercice des compétences par les CT. La liberté de gestion de ces entités décentralisées, l'augmentation de leurs moyens matériels et l'efficacité de leur personnel sont loin de produire les résultats escomptés sans que «*se développe une réelle appartenance communautaire, et [cette dernière] apparaîtra plus aisément dans un cadre géographiquement plus restreint*»,⁸² c'est-à-dire «*l'intérêt de groupes sociaux locaux*»⁸³. Cette explication met en exergue l'importance et la nécessité d'une conciliation entre le facteur de la référence communautaire commune à toute la population concernée, et les facteurs géographique et économique, pour atteindre le développement territorial recherché⁸⁴. L'intérêt local est l'élément qui constitue la raison d'être des CT, la cause et l'objet de la communauté d'habitants⁸⁵. Il incarne cette «*volonté particulière pour gérer ses affaires propres*»⁸⁶.

En ce sens, la gestion démocratique apparaît comme une «*modalité utile de prise en charge des besoins et des aspirations d'une population, qui souvent, dans ses marges, et par nécessité, inventait des réponses à des questions qu'on ne partageait pas avec elle ou auxquelles il lui paraissait que l'État apportait des solutions trop insuffisantes*»⁸⁷. Transparaît, alors, l'importance de l'intérêt local qui sert à discerner les affaires de l'État de celles exclusives des CT, de façon à décharger le pouvoir central des missions qui ne lui sont pas imparties, pour se consacrer à la satisfaction de l'intérêt général et ce, à travers la notion des besoins de la population locale⁸⁸.

⁸¹ ROUSSET M., « L'administration marocaine, son droit et son juge : contribution à la doctrine marocaine de droit public 1965-1995 », éd. Publications universitaires du Maghreb, Maroc, 1995. p.163.

⁸² *Ibid.* p.164.

⁸³ MESTRE J-L., « Introduction historique au droit administratif », PUF, Paris, 1985, p.98.

⁸⁴ LEVEAU R., « Le fellah marocain défenseur du trône », éd. Presses de Science Po, coll. Références, Paris, 1985, p.26 et sui.

⁸⁵ ROUAULT M-C., « l'intérêt communal », PUL, Paris, 1991, p.22.

⁸⁶ BORDIER D., « Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt général », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 2007, p.2188.

⁸⁷ DEBERRE J-C., « Décentralisation et développement local », Afrique Contemporaine, éd. De Boeck Supérieur, n° 221, Paris, 2007, p.46. (<https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2007-1.htm>), consulté le 17/01/2020.

⁸⁸ LONG M., « Les enjeux juridiques : Clause générale de compétence et intérêt public local », in KADA N., (dir.) *L'intérêt public local : Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, PUG, Grenoble, 2009, p.27.

La reconnaissance par le constituant et par le législateur moderne de l'intérêt local, manifesté par l'expression "affaires locales", témoigne d'une approche pragmatique fort raisonnable et bien réfléchie, en ceci que l'intérêt local est bien cette composante presque unique de la concrétisation d'une réelle gestion démocratique. De la sorte, est confirmée l'idée selon laquelle «à l'échelon local il est plus aisé d'identifier et d'anticiper les besoins en aval par des réponses sur mesure»⁸⁹.

L'existence de besoins spécifiques propres aux habitants de la CT traduit une solidarité d'intérêts qui noue entre eux un lien spécial et distinct du lien plus large qui marque la solidarité nationale. Les affaires locales sont l'illustration et le catalyseur de l'innovation et de la créativité des CT pour répondre aux besoins de la population locale. Le maintien corrélatif de la compétence générale fondée sur la notion des affaires locales, dénote d'une protection des champs d'action territoriale des entités décentralisées. D'ailleurs, c'est cette notion qui était, en France, à l'origine de la défense jurisprudentielle de l'intervention des CT, notamment, les communes, dans les activités commerciales et industrielles sous forme de création et de gestion des services publics locaux⁹⁰.

Dès lors, la notion d'affaires locales devient un complément logique au procédé énumératif des compétences. Elle est aperçue donc comme une garantie supplémentaire à la capacité décisionnelle des CT, et par conséquent une raison d'être de leur autonomie.

2-3 Le souci de démocratisation, fondement consensuel de l'autonomie locale

La participation démocratique est certainement optimisée par l'autonomie locale. L'acceptation et l'accord sur les décisions politiques reposent essentiellement sur un large consensus lorsque les collectivités infra-étatiques s'acquittent de leurs missions dans un climat d'autonomie. Ainsi, les citoyens locaux peuvent intégrer les domaines politiques qui leur conviennent. Par le biais de procédés démocratiques, ils acquièrent la capacité d'impacter l'opinion locale dans l'aménagement politique de leur localité. La liberté politique se réalise amplement par l'autodétermination.

⁸⁹ HADDY M., « Réflexion sur la région et le développement régional », in *La question régionale au Maroc*, REMALD, Série Thèmes actuels", n° 52, Rabat, 2006, p.105.

⁹⁰ DOUENCE J-C., « Le droit de l'action économique locale à l'épreuve du partenariat », in *Partenariat Public-Privé et Développement Territorial*, Revue d'économie financière, Publications de l'Association d'économie financière, France, 1995, p.241.

La construction de l'État de droit dans la perspective de la "civil society"⁹¹ commence par le bas. Ça suppose l'implication personnelle des citoyens dans la vie publique, une implication favorisée par le cadre restreint de leur localité. À ce sujet, l'autonomie locale est l'espace approprié par excellence au développement de la culture politique démocratique.

SORBETS C⁹²., propose quatre niveaux dans les représentations de la démocratie locale, de la citoyenneté et de la participation. Le premier niveau concerne les "valeurs de société", qui sont pour l'auteur des références très répandues à tel point qu'il se demande qui pourrait être contre la démocratie locale, la citoyenneté ou la participation aux décisions qui concernent les gens. Le deuxième niveau, lui, est institutionnel ; pour l'auteur « *un régime démocratique, une vie citoyenne et des engagements participatifs supposent un ensemble de normes qui sont les lois et règlements établissant le cadre de l'expérience en question (...) ce qui est la compétition politique et ce qui est l'expression des opinions, des intérêts ou des préférences entendues au sens large* »⁹³. À travers le troisième niveau, l'auteur explique que l'enjeu des trois références de départ (démocratie locale, citoyenneté, participation) consiste à trouver qui est en mesure de décider des actions publiques dans une démocratie locale moderne. En fin, dans le quatrième niveau, il évoque la dimension professionnelle-négative que pourrait avoir la gestion publique locale qui écarte « *les amateurs, les bénévoles ou les militants ; des citoyens peu enclins de s'engager avec permanence et régularité dans la production des biens collectifs* »⁹⁴.

Réduire les prérogatives du pouvoir central et renforcer le pouvoir périphérique pour asseoir la démocratie, promouvoir le développement et la responsabilisation citoyenne, tels sont, d'une façon résumée, les maîtres mots de la réforme politico-administrative. Celle-ci semble donc ouvrir une large possibilité d'expression aux autonomies locales.

⁹¹ Voir KRAMER J., SCHNEIDER H-P., (éds) « Federalism and Civil Societies : An International Symposium, Series Föderalismus-Studien 14, Baden-Baden, Nomos, 1999. (<https://searchworks.stanford.edu/view/4297423>), consulté le 18/01/2020.

Une société civile (en français) est composée de groupes ou d'organisations travaillant dans l'intérêt des citoyens mais opérant en dehors des secteurs gouvernementaux et à but lucratif. Les organisations et institutions qui composent la société civile comprennent les syndicats, les organisations à but non lucratif, les églises et autres agences de services qui fournissent un service important à la société mais demandent généralement très peu en retour. La société civile est parfois appelée le secteur civil, un terme utilisé pour la différencier des autres secteurs qui composent une société fonctionnelle. Par ex., les États-Unis sont constitués de trois secteurs: le secteur public, qui comprend le gouvernement et ses branches; le secteur privé, qui comprend les entreprises et les sociétés; et le secteur civil, qui comprend les organisations qui agissent dans l'intérêt du public mais ne sont pas motivées par le profit ou le gouvernement.

⁹² SORBETS C., « Démocratie locale, citoyenneté et participation : des formes et des processus en question », In *L'organisation territoriale de la France, demain*, Annuaire des collectivités locales, Tome 22, éd. Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris, 2002, p.13. (https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2002_num_22_1_1428), consulté le 19/01/2020.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.* p.14.

Tant l'autonomie locale que la décentralisation ont été recommandées par de nombreuses institutions européennes et internationales importantes comme des outils clés de la "bonne gouvernance"⁹⁵. Cette dernière sous-tend une forte implication des citoyens dans le processus politique avec l'encouragement de la saine compétition locale, sans perdre de vue l'obligation pour les décideurs de rendre des comptes. Ce dessein ambitieux « *suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission* »⁹⁶.

B- La conception constitutionnelle de l'autonomie locale : "la libre administration"

La décentralisation territoriale repose sur un ensemble de principes fondamentaux qui déterminent l'action des CT. Ces principes sont très souvent exprimés de façon distincte dans une Loi fondamentale.

Dans les États modernes, elle trouve tout son sens dans la liberté attribuée à ces entités infra-étatiques. En ce sens, le principe de la libre administration constitue la traduction constitutionnelle de cette liberté. C'est un indicateur qui intègre les rangs de la loi fondamentale pour exprimer le degré de démocratisation du pouvoir de l'État et le développement du territoire. La personnalité morale, l'autonomie (administrative et/ou financière) lorsqu'elle existe, découleraient de ce principe qui, lui-même découle de la décentralisation.

Approcher la libre administration exige un travail de recherche sur la signification attribuée à ce principe, emblème de "liberté" (1), et une projection sur son éventuel apport à la décentralisation (2).

⁹⁵ « *L'idéologie de la bonne gouvernance, d'origine anglo-saxonne, tend à appréhender la gestion, aussi bien des institutions publiques que des personnes privées, sous l'angle de l'efficacité économique, de la transparence et des procédures participatives, dans un contexte économique libéralisé* ». Lexique des termes juridiques, op.cit, p.1039. Selon Le Haut-Commissariat de l'ONU aux droits de l'homme (HCDH), « *La gouvernance fait référence à l'ensemble des processus de gouvernement, aux institutions et aux processus et pratiques en matière de prise de décision et de réglementation concernant les questions d'intérêt commun. La bonne gouvernance ajoute une dimension normative ou une dimension d'évaluation au processus de gouvernement. Du point de vue des droits de l'homme, elle fait avant tout référence au processus par lequel les institutions publiques conduisent des affaires publiques, gèrent des ressources publiques et garantissent la réalisation des droits de l'homme. Bien qu'il n'existe pas de définition internationalement reconnue de ce qu'on appelle la bonne gouvernance, celle-ci peut couvrir les thèmes suivants : le plein respect des droits de l'homme ; l'État de droit ; la participation effective ; les partenariats multipartites ; le pluralisme politique ; la transparence et l'application du principe de responsabilité dans les procédures et dans les activités des institutions ; l'efficacité et l'efficacités du secteur public ; la légitimité ; l'accès à la connaissance, à l'information et à l'éducation ; la disponibilité de moyens d'action politique ; l'équité ; la viabilité ; des attitudes et des valeurs qui favorisent la responsabilité, la solidarité et la tolérance* ». (<https://www.ohchr.org/FR/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx>), consulté le 20/01/2020.

⁹⁶ Charte européenne de l'autonomie locale, op.cit., Préambule, p.1.

1. La signification attribuée à la libre administration

La libre administration est un principe de base de la décentralisation. Elle est garantie par les constitutions d'un nombre important d'États unitaires, fédéraux et régionaux. C'est un concept qui implique des dimensions considérables relatives à la répartition des compétences et à leur exercice. C'est donc une manifestation de la démocratie locale.

Cependant, et en dépit de la brillance terminologique, la libre administration demeure une notion à teneur encore imprécise (1-1), et son approche juridique passe nécessairement par sa genèse et ses manifestations (1-2).

1.1 *“La liberté” imprécise exprimée par la libre administration*

La libre administration est une expression utilisée dans les États unitaires pour désigner la décentralisation, ainsi que l'état de liberté dans lequel doivent évoluer les CT qui en font les principaux acteurs. Par ailleurs, ce principe, censé désigner la liberté, est marqué par l'imprécision. Dans ses recherches sur ce sujet, BACCOYANNIS C⁹⁷., apporte une nouvelle approche à la libre administration. Il indique que : « *la libre administration des collectivités territoriales étant une liberté, elle est marquée par tout ce qui caractérise les libertés en général. Elle se caractérise donc par “l'imprécision” propre à toute liberté, imprécision qui se reflète dans la possibilité de trouver le point précis où s'arrête la situation de la “non liberté” et où commence celle de la liberté. Mais si l'imprécision se situe dans la nature de la notion de la liberté, c'est, par contre, la précision ou, au moins, la volonté d'être précis qui caractérise une règle de droit* ». Pour l'auteur, une règle de droit a besoin d'une précision pour qu'elle soit applicable. En principe, cette précision doit être procédée par le constituant et le législateur. Elle concerne l'étendue et les limites de l'action des CT jouissant de cette liberté.

Le concept “libre administration” inclut en soi une multitude de conceptions. Il est une liberté de s'administrer pour le constituant et le législateur, une manifestation d'autonomie locale pour une partie de la doctrine et décentralisation pour une autre partie non juriste. Ce qui fait qu'elle demeure une notion insaisissable⁹⁸.

⁹⁷ BACCOYANNIS C., « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », Presses Universitaires d'Aix-Marseille, éd. ECONOMICA, coll. Droit Public Positif, Marseille, 1993, p.101-102.

⁹⁸ FAVOREU L., ROUX A., « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12, Paris, 2002, p.88-92. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-est-elle-une-liberte-fondamentale>), consulté le 20/01/2020.

La libre administration apparaît ainsi comme une liberté de nature essentiellement organique⁹⁹. Mais il ne s'agit pas d'une liberté absolue. Il existe un contrôle exercé par les organes du pouvoir central. C'est ainsi que, « *la tutelle trouve tout à la fois son origine et sa fin dans la décentralisation* »¹⁰⁰. La liberté est alors imprécise et limitée. N'empêche qu'il n'y a de véritable décentralisation que si les autorités locales reçoivent le pouvoir de poser des règles ou des normes d'espèce avec la liberté que leur laisse la législation, sans être soumises à aucune volonté d'une autorité administrative d'État, si ce n'est en matière de contrôle de la légalité¹⁰¹.

Le principe de la libre administration implique d'accepter l'administration locale comme entité autonome ayant un statut et des moyens humains et matériels et des devoirs comparables à ceux de l'administration centrale. C'est la liberté présumée des CT. Or, le débat porte sur le concept même de la liberté, si est-il si imprécis, pourquoi le constituant l'a-t-il introduit comme règle de droit des CT ? Peut-il être limité par la loi ? Pourquoi le constituant n'a-t-il pas parlé simplement de liberté locale au lieu de libre administration. Plusieurs interrogations peuvent être soulevées à ce niveau, contestant ainsi le choix du constituant.

La liberté étant un concept juridiquement limité ou doit être limité ou précisé, ses limites se trouvent dans les règles qui affirment cette liberté. C'est dans la Constitution où se trouve la précision de cette liberté. BACCOYANNIS conteste cette affirmation. Pour lui : « *L'intégration de la libre administration dans la réalité administrative n'a pas eu pour résultat sa dénaturation. Elle n'a pas cessé d'être "liberté" et, par conséquent, elle n'a pas cessé d'être juridiquement imprécise* »¹⁰².

Il est certain que la liberté est "encadrée" par la loi. Or, étant un principe constitutionnel, cette liberté doit être identifiée et précisée par le constituant. Il ne s'agit pas de limites, mais

⁹⁹ CHAPUISAT L.-J., « Libertés locales et libertés publiques », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 1982, p.354. Selon l'auteur, la « *Liberté organique et autonomie organique est selon la doctrine le droit d'exister, exclusif de toute menace de dissolution arbitraire, dont disposent les organes de l'administration d'une entité territoriale décentralisée en vue du libre exercice, par ceux-ci, de leurs compétences, dans le cadre prescrit par les textes de loi* ».

¹⁰⁰ MASPETIOL R., LAROQUE P., « La tutelle administrative », op.cit., p.9.

¹⁰¹ EISENMANN C., « Les structures de l'administration », in *Traité de Sciences Administratives*, Mouton, Paris, 1996, p.298-299. L'auteur exprime que « *La primauté ou simplement le caractère obligatoire de la loi pour l'autorité administrative ne constitue en aucune façon une subordination quelconque de l'autorité administrative locale à l'administration de l'État ; elle ne fait nullement dépendre de celle-ci ; les interventions de l'égalité et les pouvoirs correspondants de l'administration d'État ne restreignent point le degré de décentralisation (...) puisqu'ils en font simplement respecter les mesures* ».

¹⁰² BACCOYANNIS C., « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », op.cit., p.126-127.

de l'encadrement et de la définition d'un concept aussi large dont l'emprunt dans le cadre juridique risque de le dénaturer.

1.2 Approche de détermination de la libre administration

À défaut d'une définition précise et pertinente, le concept de la libre administration semble privé d'effet contraignant. Un tel constat peut mener à réfléchir sur le rôle du juge constitutionnel. Néanmoins, et sur le plan juridique, le concept reste digne d'explications fortes. L'expression "liberté" qui est l'une de ses deux composantes est sujette de nombreuses réflexions doctrinales. Mais avant de les aborder, il faut dire que l'étymologie de notre concept offre une constance satisfaisante. La liberté est issue du mot latin "*libertas-atis*"¹⁰³ qui renvoie à un "état de celui qui n'est pas esclave", "état de celui qui jouit de ses droits de citoyen", "état d'un peuple qui n'est pas soumis à une autorité arbitraire (ou extérieure)" ou "pouvoir de se déterminer soi-même" et "indépendance de quelqu'un dans son comportement et ses paroles". Elle est de ce fait inhérente à la capacité de choisir, une capacité qui suppose l'absence de contraintes. Peut être considérée comme libre toute activité pour laquelle aucune condition préalable n'est imposée, outre le respect des textes. Cette dernière idée ne semble pas, tout à fait, correspondre à l'opinion de KANT E¹⁰⁴, qui précise qu'elle est aussi une capacité de se donner ses propres lois.

Le premier usage du concept "liberté" dans l'administration publique remonte à 1266 et signifiait immunités et franchises¹⁰⁵. Mais ce n'est qu'en 1787 que l'expression "liberté individuelle" verra le jour comme un emprunt au latin "*libertas-atis*" pour désigner les dimensions susmentionnées.

Le mot administration, quant à lui, est emprunté au latin "*administratio*" dont le sens, à la fin du XIIe- début XIIIe siècle, signifiait "action de s'occuper de". Ainsi, dans les constitutions françaises du XIXème siècle par exemple, il était écrit : "Seul le préfet

¹⁰³ Selon l'encyclopédie Larousse, « *La liberté peut être caractérisée de façon simple par une formule négative : ne pas être contraint. Cette détermination négative a le mérite de mettre en avant une condition essentielle de la liberté : pour être libre, il faut disposer d'un minimum de latitude, de capacité de choix ; rien n'est plus opposé à la liberté que la nécessité subie qui transforme le sujet en simple chose. Toutefois, la liberté ne peut pas être définie par ce simple trait négatif : d'abord parce qu'il ne suffit pas de ne pas être contraint pour être libre, ensuite parce que la liberté recouvre des domaines distincts, psychologique, éthique, politique, que l'absence de contrainte ne permet pas de discerner. L'absence de contrainte est donc une condition nécessaire mais non suffisante de la liberté* ». (<https://www.larousse.fr/encyclopédie/divers/libert%C3%A9/65769>), consulté le 21/01/2020.

¹⁰⁴ KANT E., « Critique de la raison pratique », PUF, coll. Quadrige, Paris, 2016, (première éd. 1788), p.437. KANT explique que « *La liberté ne signifie pas indépendance mais autonomie, c'est-à-dire la capacité de se donner à soi-même (autos) ses propres lois (nomos)* ».

¹⁰⁵ TUETÉY A., « Étude sur le droit municipal au XIIIe et au XIVe siècle en France Comté et en particulier à Montbéliard », éd. Montbéliard, Imprimerie BARBIER H., Montbéliard, 1864, p.189.

administre". Au XVIII^{ème} siècle, le terme a pris son sens organique. On parlera, à partir de 1787, d'administration de département qui désigne un "corps constitué chargé d'administrer un département". Cette expression sera employée en 1790 pour signifier "ensemble des personnes chargées d'administrer". En 1794, apparut "administration publique" pour nommer la "fonction publique"¹⁰⁶.

Sur le fondement de ces rappels, plusieurs idées sur la libre administration peuvent être construites. S'administrer librement serait donc conduire, sans contraintes, les opérations de ses compétences dans le cadre fixé par la loi et sous le contrôle du juge. Aussi l'adjectif épithète "libre" exprime une situation contraire à la soumission. Par ailleurs, lorsqu'il qualifie "administration", il désigne une activité qui se caractérise par sa soumission au droit¹⁰⁷.

Pour quelle raison ce concept a été donc entrepris ? La réponse à cette interrogation se trouve dans la détermination d'inscrire les libertés locales dans la loi fondamentale pour leur octroyer la valeur juridique qu'elles méritent. Aussi bien que la libre administration s'est retrouvée dans la Constitution de plusieurs États. Elle est de ce point de vue envisagée comme « *l'affirmation constitutionnelle selon laquelle des communautés humaines qui sont définies par leur rattachement à une portion du territoire par rapport auquel est définie la communauté nationale ont vocation à maîtriser tout ce qui constitue leur propre vie (...) telle que conçue par le constituant et interprétée par le juge* »¹⁰⁸.

La libre administration est une application constitutionnelle qui se réfère à la décentralisation. C'est en fonction de la valeur accordée par le constituant à la décentralisation où ce principe trouve toute sa place ; la volonté politique de chaque État détermine sa force. Le caractère unitaire d'un État, par exemple, peut circonscrire son étendue, il y a lieu de tracer les lignes à ne pas franchir. À l'opposé, dans les États fédéraux ou régionaux, on utilise le concept "autonomie" plutôt que libre administration. Il paraît que l'autonomie soit un concept beaucoup plus précis que la libre administration même s'il est assimilé à lui.

Le principe de la libre administration en outre, implique que les CT se voient reconnaître des compétences générales. Dans ce sens, et selon le professeur AUBY J-B¹⁰⁹, ce principe doit en général inclure cinq niveaux d'autonomie : l'autonomie de gestion qui suppose d'avoir

¹⁰⁶ BRUNOT F., « Histoire de la langue française, des origines à 1900 », Armand Colin, Tome 9, (*La Révolution et l'Empire*), Paris, 1937, p.1018.

¹⁰⁷ BACUYANNIS C., « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », op.cit., p.75.

¹⁰⁸ *Ibid.* p.130.

¹⁰⁹ AUBY J-B., « La libre administration des collectivités territoriales : un principe à repenser ? », in GIZARD X., VIARD J., (dir.), *quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, éd. de l'Aube SECPB/Caisse des dépôts, Coll. Société et Territoire, Avignon, 1999, p.87.

un personnel propre et un budget propre. La deuxième autonomie est liée à l'indépendance des organes. La troisième forme d'autonomie s'attache, elle, à la nature des prérogatives juridiques que détiennent les CT. Le quatrième niveau d'autonomie s'exprime dans la manière dont le droit définit les activités susceptibles d'être exercées par les CT. Enfin, le cinquième degré se manifeste dans le pouvoir d'auto-organisation à travers la faculté de déterminer leur propre statut, modifier les règles relatives à l'organisation interne et celles relatives à l'exercice de leurs compétences.

On peut considérer que la libre administration est une liberté pour les CT de gérer leurs propres affaires locales. Certes, elle « *comporte diverses facettes ; elle englobe plusieurs composantes, telle une liberté-gigogne : liberté de gestion du personnel territorial, liberté contractuelle, liberté de prendre des actes directement exécutoires, liberté d'organisation et de fonctionnement des organes des collectivités, liberté de percevoir des impôts et liberté de penser, etc. En forçant un peu le trait on pourrait d'ailleurs considérer que la libre administration est aux collectivités territoriales ce que la liberté individuelle est aux personnes physiques* »¹¹⁰.

BOURJOL M¹¹¹., affirme que c'est « *une liberté publique, parmi les plus anciennes, les libertés locales* ». Elle est ainsi assimilée à une liberté reconnue et garantie constitutionnellement qui force le respect au législateur. Dans ce sens « *la libre administration met l'accent par ailleurs, sur l'existence des libertés locales, attachées au groupe humain, à la "société de citoyens" constituant la collectivité territoriale, lesquelles doivent être préservées non seulement des empiétements de l'État lui-même mais aussi de ceux pouvant émaner d'autres personnes publiques* »¹¹².

Dans ce basculement entre liberté d'être et liberté d'agir, il existe bien une marge à encadrer juridiquement. Cette une manœuvre qui n'est pas, *a fortiori*, inhérente au poids de l'arsenal juridique que peut offrir l'État aux CT ; mais, aussi et surtout au processus historique dans lequel elles ont pris naissance et évolué, pour jouir de prérogatives qui s'inscriront -ou pas- dans l'ordre juridique interne.

¹¹⁰ FAVOREU L., et ROUX A., « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », op.cit., p.6.

¹¹¹ BOURJOL M., BODART S., « Droit et libertés des collectivités territoriales », éd. Masson, coll. Droit de l'administration locale, Paris, 1984, p.34-35.

¹¹² FAVOREU L., « La problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales », RFDA, éd. Dalloz, Paris, 1990, p.400.

2. La libre administration peut-elle être une expression de l'autonomie locale ?

Pour traiter la problématique évoquée par le titre, notre analyse sera accentuée sur la conception originale "décentralisation-liberté" abordée par la doctrine, avec l'apport particulier de BACCOYANNIS qui trouve le fondement de ses hypothèses dans cette liaison entretenue entre les deux notions. Une liaison étroite manifestée par le fait que la libre administration offre à la décentralisation sa raison d'être (2-1), tout en exprimant son autonomie (2-2).

2.1. *La libre administration consolide la décentralisation*

Nous l'avons compris, la libre administration est un élément structurel de la décentralisation. Les rapports de celle-ci avec l'autonomie locale, étayés en amont de ce chapitre, consolide ce constat. Si la libre administration est synonyme d'autonomie, la décentralisation aurait comme condition sa jouissance.

En assimilant la décentralisation à la liberté, BERTHELEMY H¹¹³, la perçoit comme étant « *le principe suivant lequel chaque ville et chaque région sont libres de choisir par les représentants de la majorité de ses citoyens les règles auxquelles elles obéiront et par lesquelles il sera donné satisfaction aux intérêts du plus grand nombre* ». AUBY J-B¹¹⁴, la définit comme « *une forme d'aménagement de l'État unitaire dans laquelle des autorités administratives non étatiques gèrent des affaires administratives particulières dans un certain rapport d'indépendance vis-à-vis des administrations de l'État* ».

La conception "décentralisation-liberté" de BACCOYANNIS semble cohérente. Cet auteur défend cette thèse sous un angle spécifique. L'existence de procédés de décentralisation a pour conséquence l'existence de degrés *ad-hoc*, c'est-à-dire une décentralisation graduelle. Il se demande sur le seuil qu'on peut considérer comme satisfaisant. « *Dès que le minimum de décentralisation existe, tout nouveau progrès "décentralisateur" se traduit, tout simplement, par l'augmentation de la faculté de la localité ou des intéressés à gérer leurs propres affaires par des autorités qui leur représentent ; elle se traduit donc par un nouveau progrès de leur liberté. "Plus de décentralisation" signifie "plus de liberté". Et comme il est possible de préciser unanimement le point à partir duquel une autorité décentralisée dispose des moyens indispensables à assurer librement la mission dont elle est chargée. Ni l'imprécision, ni la gradualité ne caractérisent les notions du droit administratif. En revanche, l'imprécision et la*

¹¹³ BERTHELEMY H., « Traité élémentaire de droit administratif », éd. Rousseau et Cie, n°13, Paris, 1993, p.112.

¹¹⁴ AUBY J-B., « La décentralisation et le droit », LGDJ, Paris, 2006, p.13.

gradualité sont des traits indissociables de la notion de liberté. C'est alors la décentralisation en tant que liberté qui est imprécisable et graduelle, et non pas la décentralisation en tant que principe d'organisation administrative »¹¹⁵.

Pour aller plus loin dans l'analyse de cet auteur, il faut noter que sa conception de la décentralisation-liberté est d'ordre politique. Le fondement de cet énoncé réside dans la relativité qu'il accorde à la libre administration comme étant une liberté attachée à une communauté ou groupe humain et non guère un principe d'organisation administrative, à la différence de la décentralisation. *« La libre administration des collectivités territoriales n'a aucune relation particulière avec la réglementation que peuvent exercer les autorités locales décentralisées. Elle est en général, la liberté du groupe humain qui constitue la collectivité territoriale. Le fait que ce groupe s'administre librement signifie qu'il doit maîtriser tout ce qui constitue sa propre vie »¹¹⁶.*

La seule ligne de démarcation entre libre administration et décentralisation se situe dans la différence entre les deux dimensions de cette dernière. *« C'est uniquement la décentralisation territoriale qui est conçue en tant que liberté. La décentralisation par services est toujours restée un principe d'organisation administrative articulée autour de l'élément de la personnalité morale. Par "décentralisation-liberté", il faut donc entendre la faculté de la localité à maîtriser sa propre vie en liberté »¹¹⁷.*

La réflexion de BURDEAU F¹¹⁸., va dans le même sens, il pense que *« restituer aux individus la liberté de leur vie en cantonnant l'État, c'est décentraliser. Transférer, de la capitale qu'ils congestionnent, à une province exsangue, les moyens de s'épanouir dans tous les domaines (...), rendre aux organes qui représentent les citoyens du lieu le droit de se prononcer sur leurs intérêts de répondre à leurs propres besoins, de gérer leurs affaires, c'est décentraliser ».*

2.2. La libre administration serait synonyme de l'autonomie locale

« Une autonomie est plus au moins grande : voilà une formidable information ! Elle prétend avoir une force normative, mais n'apporte nul contenu à la norme. Elle peut être comprise comme l'expression d'une très grande liberté -car sait-on où se trouve son niveau de perfection et son expansion idéale ?- Et elle n'est souvent qu'une protection a minima : il

¹¹⁵ BACOYANNIS C., « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », op.cit., p.88.

¹¹⁶ Ibid. p.274.

¹¹⁷ Ibid. p.89.

¹¹⁸ BURDEAU F., « Liberté, Libertés Locales Chéries », Cujas, coll. Échanges, Paris, 1983, p.7-8.

est interdit de prendre des décisions qui lui porteraient atteinte, sans qu'on ne sache où se situe sa limite inférieure résiduelle »¹¹⁹.

Nonobstant cette connotation négative de l'autonomie, il ne sera souligné que son assimilation à la liberté ; les limites de l'autonomie locale seront-elles abordées dans le deuxième paragraphe de cette section.

La libre administration est un concept employé souvent en référence à la liberté locale et l'autonomie locale. Plusieurs États adoptent le concept de la libre administration pour désigner l'autonomie locale¹²⁰. Comme nous l'avons vu, la doctrine est bien abondante quant à la signification et la portée de ces deux notions. Le terrain reste de ce fait déblayé à l'interrogation sur l'évaluation et les garanties attribuées à la libre administration.

Pour PHILIP L¹²¹., « *l'autonomie est indissociable de la libre administration* ». BENOIT J¹²²., lui, pense que la première est la résultante de la deuxième puisque « *la libre administration est une liberté publique dont le but ultime est de conférer l'autonomie à la collectivité bénéficiaire* ». Il y a une corrélation forte entre l'autonomie locale et la libre administration. L'autonomie locale s'exprime sous forme de liberté, elle puise sa garantie d'existence, par conséquent, dans le principe de la libre administration.

EISENMANN C., et VEDEL G¹²³., conditionnent l'assimilation de la libre administration et de l'autonomie des organes locaux par « *la maîtrise juridique de leur activité* ». Ce qui implique trois préalables : la personnalité juridique, l'élection des dirigeants et l'autonomie financière¹²⁴. Sur cette base, l'autonomie locale en tant que liberté ne peut se résumer à la gestion administrative, mais aussi se manifeste-t-elle dans un pouvoir de décision en matière financière. Un courant de la doctrine parle même de l'autonomie fiscale. BOUVIER M¹²⁵.,

¹¹⁹ HERTZOG R., « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » in COHEN-JONATHAN G., (et al.) (dir.), *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruyant, Bruxelles, 2005, p.458.

¹²⁰ À l'exception de quelques États qui ont choisi de mentionner explicitement l'autonomie dans leurs constitutions (l'Italie, art. 5 CI. ; l'Espagne, art. 140 CE. et le Portugal, art. 6 CP.), pour tous les autres, y compris ceux de l'Europe de l'est (sauf la Roumanie), la terminologie utilisée correspond littéralement à l'expression allemande "*Selbstverwaltung*"; laquelle est définie à l'art. 28.2 de la loi fondamentale allemande comme « *le droit de régler, sous sa propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locales* », ce qui correspond bien à la notion de "libre administration", comme à la notion anglo-saxonne de "*self-government*", qui sera développée dans la deuxième section de ce chapitre.

¹²¹ PHILIP L., « L'autonomie financière des collectivités territoriales », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, op.cit., p.96.

¹²² BENOIT J., « La liberté d'administration locale », RFDA, éd Dalloz, Paris, 2002, p.1065.

¹²³ EISENMANN C., « Les structures de l'administration », op.cit., p.229.

¹²⁴ VEDEL G., « Droit administratif », op.cit., p.641.

¹²⁵ BOUVIER M., « décentralisation financière et nouvel État territoriale en France », in BOUVIER M. (dir.), « L'État territorial au Maroc et en France : quelles synergies entre les finances de l'État et les finances territoriales ? », Actes du 8^{ème} colloque international de finances publiques, organisé par le ministère de l'économie et des finances au Maroc et FONDAFIP, à Rabat le 12 et 13 septembre 2014. LGDJ, éd. LEXTENSO, coll. Hors collection, Paris, 2015, p.39.

indique que « *la notion d'autonomie financière locale devait s'entendre pour les collectivités territoriales de l'association de la liberté de gérer librement les fonds dont elles disposent et d'un certain pouvoir de décision au regard d'impôts qui leur sont propres* ».

De toute évidence, et de ce qui précède, la libre administration est un vecteur de l'autonomie locale, une manifestation de celle-ci ; mais en réalité, elle-t-elle une "Liberté d'être" ou "liberté d'agir" ? Quel est le contenu protégé par la loi fondamentale ? Sachant que la liberté au sens juridique doit être limitée, comme ça été déjà expliqué dans ce chapitre. Il demeure, à cet égard, légitime de se demander sur les garanties constitutionnelles de la libre administration. Pour y voir clair, un passage par le droit comparé semble d'une importance capitale, en premier lieu dans l'État unitaire (dans le titre qui suit), avant d'aller explorer les dimensions les plus avancées de la libre administration dans les États régionaux (dans la 2^{ème} section de ce chapitre).

C- L'étendue de la libre administration en droit comparé (le cas de la France)

Au regard du droit constitutionnel étranger, le lien entre autonomie locale et entités infra-étatiques s'est banalisé dans la plupart des États¹²⁶. Le principe de libre administration a été introduit dans les constitutions modernes sous des nominations diverses, mais porteuses toutes de connotations fortes en référence à l'autonomie locale. L'importance d'approcher ce principe dans le registre du droit comparé réside dans la mise en relief de son étendue, sa consistance ainsi que ses limites, prises sous différents angles. Une perception panoramique qui ne peut qu'enrichir l'analyse du sujet.

Le choix porté sur le cas de la France n'est pas une initiative fortuite, elle se nourrit d'abord du contexte historique qui lie le Maroc à cet État d'Europe, et qui a fait que son droit inspire considérablement celui de l'État marocain, ce qui constitue donc une matière très riche à la comparaison. D'un autre côté, la décentralisation administrative adoptée en France, en tant qu'État unitaire, représente un exemple convenable à ce stade de l'analyse.

Ainsi sera-t-il question de traiter la déclinaison constitutionnelle du principe de libre administration dans la littérature juridique française (1), avant d'exposer les différents obstacles auxquels il se heurte (2).

¹²⁶ Pour un panorama exhaustif sur ce sujet, voir DELCAMP A., LOUGHLIN J., « La décentralisation dans les États de l'Union européenne », La Documentation Française, 2^{ème} éd, Paris, 2003, p.336.

1. Exposé du contenu constitutionnel de la libre administration en France

Malgré sa constitutionnalisation relativement précoce en 1946, le principe de libre administration des CT en France n'a acquis une valeur normative qu'après la réforme législative de 1982 et la révision constitutionnelle de 2003. En vertu de l'art. 72 al. 3 CF. dont la rédaction est issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République¹²⁷, « [les collectivités territoriales] s'administrent librement ». Selon BAGUENARD J¹²⁸, « cette reconnaissance constitutionalisée présente un double intérêt : elle place symboliquement la décentralisation comme un principe républicain fondamental, inclus dans le bloc de constitutionnalité ; elle le protège simultanément, puisque revenir sur cette affirmation exigerait une révision constitutionnelle ».

Au début des années 1980, la libre administration était décrite comme une « notion plus prometteuse que précise »¹²⁹ en dépit d'une certaine permanence constitutionnelle¹³⁰. Elle a ensuite progressivement acquis une réelle portée normative sous l'impulsion notable du Conseil constitutionnel, artisan, dès 1979¹³¹, d'une jurisprudence très riche malgré ses nuances.

La révision constitutionnelle de 2003 a donné au "droit constitutionnel local" une poussée considérable en permettant des évolutions juridiques et statutaires que le texte de référence, tel qu'il a été interprété par le Conseil constitutionnel, interdisait jusqu'à lors. Cette évolution des dispositions, propulsant la libre administration du rang législatif au rang constitutionnel, démontre bien que le constituant a entendu consolider le principe, le rendre plus consistant, dans la perspective non seulement de le protéger contre les éventuelles atteintes du législateur, mais encore pour lui offrir un cadre novateur plus claire et structuré afin de le sauvegarder également de l'empiètement du pouvoir exécutif.

Il est clair, la promotion constitutionnelle de la libre administration en France semble vouloir conférer aux CT, dans une juste mesure, une certaine autonomie ; une idée qu'on peut lire dans le développement du Professeur ROUX A¹³², pour qui, la libre administration est

¹²⁷ Art. 5, loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28.03.2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française, JORF, n° 75 du 29/03/2003, p.5568.

¹²⁸ BAGUENARD J., « La décentralisation », PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2004, p.3.

¹²⁹ BOULOUIS J., « Réflexions et commentaires. Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 1982, p.304.

¹³⁰ Le principe de libre administration était inscrit à l'art. 87, CF. de 1946, puis repris à l'art. 72, CF. de 1958, sans plus de précisions.

¹³¹ Le Conseil constitutionnel reconnaît en 1979 valeur constitutionnelle au principe de libre administration, Voir décis. n° 79-104 DC, 23.05.1979, cons. 9. *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.*

¹³² ROUX A., « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », in *Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu*, n° 2, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2013, p.181.

l'une des expressions de l'autonomie locale. On l'a vu, le principe de libre administration découle de l'inscription constitutionnelle : « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». En vertu de l'art. 34 al. 13 CF., « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». Ces dispositions ont été interprétées par le Conseil constitutionnel autour de quelques éléments cardinaux qui ont progressivement permis de dessiner les contours de l'autonomie locale française. Selon ROUX¹³³, la libre administration se déploie en trois volets majeurs de l'autonomie qu'il développe comme suite :

- **L'autonomie institutionnelle** : la formule d'un "conseil élu"¹³⁴ issu d'un suffrage "politique"¹³⁵ forme le corps de l'autonomie institutionnelle exprimée dans l'art. 72 al. 3 CF.; cette composante de la libre administration, dont la formulation est analogue à celle utilisée par la charte européenne de l'autonomie locale¹³⁶, définit des limites aux compétences du législateur. En effet, le Conseil constitutionnel eut à connaître, dans une décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013¹³⁷, d'une disposition relative au remplacement des conseillers départementaux. Il a rappelé à ce titre que s'il « *appartient à la loi de fixer le délai dans lequel il doit être procédé à des élections partielles au conseil départemental (...), les modalités retenues par le législateur ne doivent pas conduire à ce que soient remises en cause les conditions d'exercice de la libre administration des collectivités territoriales* »¹³⁸. Il a ainsi jugé que la disposition contestée pourrait, dans certains cas, « *conduire à ce que le fonctionnement normal du conseil départemental soit affecté dans des conditions remettant en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales et le principe selon*

¹³³ Ibid. p.184.

¹³⁴ Décis. n° 85-196 DC, 8.08.1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 10. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1985/85196DC.htm>), consulté le 16/02/2020 ; puis décis. n° 91-290 DC, 09.05.1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 17. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1991/91290DC.htm>), consulté le 16/02/2020 ; et, plus récemment, décis. n° 2014-391 QPC, 25.04.2014, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*, cons. 3. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2014391QPC.htm>), consulté le 16/02/2020.

¹³⁵ Décis. n° 82-146 DC, 18.11.1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, cons. 7. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82146DC.htm>), consulté le 16/02/2020.

¹³⁶ Art. 3§2, Charte européenne de l'autonomie locale, op.cit., p.2.

¹³⁷ Décis. n° 2013-667 DC, 16.05.2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, cons. 20. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013667DC.htm>), consulté le 16/02/2020.

¹³⁸ Ibid.

lequel elles s'administrent librement par des conseils élus »¹³⁹. Ce faisant, il a marqué une censure sur le fondement de l'art. 72-3 CF. C'est ce qui permet un degré minimal d'autonomie, certes, mais néanmoins tangible, protégeant les CT d'un éventuel empiètement du législateur.

- **L'autonomie fonctionnelle** : ce volet d'autonomie émane, lui, de l'art. 72-2 CF., qui consacre, à côté de la libre administration, des dispositions constitutionnelles. Il stipule que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Pour en bénéficier de manière effective, elles disposent d'un pouvoir réglementaire encadré par la loi¹⁴⁰. Dans ce sens, la libre administration est une reconnaissance à leur profit d'une « *certaine capacité et autonomie de gestion* »¹⁴¹, une garantie qui émane d'une « *République plus responsable, plus efficace et plus démocratique* »¹⁴². Le Conseil constitutionnel apporte sa confirmation par une interprétation qui précise que les conseils élus doivent se voir reconnaître « des attributions effectives » que la loi doit organiser¹⁴³.

D'autre part, si l'art. 34 CF. exige la détermination par la loi des « *principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* », le législateur n'est pour autant pas libre indéfiniment. La décision n° 2000-436 DC, en effet, précise qu'il ne peut contraindre les CT à des obligations que si « *celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* »¹⁴⁴. D'après le commentaire officiel de la décision, « *qu'il s'agisse d'obligations ou d'interdictions, le raisonnement ne peut être différent* »¹⁴⁵. Dans le même sens, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur n'avait pas respecté le principe de la libre administration en interdisant aux départements de modifier les aides

¹³⁹ *Ibid.* cons. 21.

¹⁴⁰ Art. 72, al. 3 CF. de 1958.

¹⁴¹ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, Sénat, n° 24 rectifié, 2002-2003.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Voir par ex, décis. n° 85-196 DC, op.cit., cons. 10.

¹⁴⁴ Décis. n° 2000-436 DC, 7.12.2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 12. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/2000436DC.htm>), consulté le 17/02/2020.

¹⁴⁵ Commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* de la décis. n° 2000-436 DC, n° 10, mai 2001, Paris, accessible sur le site (https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier10/ccc_436dc.pdf), consulté le 17/02/2020.

allouées aux communes et groupements des CT compétents en matière d'eau potable et d'assainissement¹⁴⁶.

L'autonomie fonctionnelle ouvre également le droit à la liberté contractuelle, qui ne peut subir d'atteintes excessives de la part du législateur¹⁴⁷. En sus d'un pouvoir réglementaire assuré par la révision constitutionnelle de 2003¹⁴⁸, même si celui-ci demeure toujours résiduel et subordonné, il n'en reste pas moins que sa consécration est « *considérable sur le plan des principes* »¹⁴⁹. Pour l'auteur, l'autonomie fonctionnelle traduit, à un certain degré, la libre administration des CT, répondant ainsi aux exigences posées par le Conseil de l'Europe¹⁵⁰. Toutefois, elle ne saurait se concrétiser sans une certaine marge d'autonomie financière.

- **L'autonomie financière** : avant la révision constitutionnelle de 2003, l'autonomie financière ne constituait qu'une faible garantie de la libre administration, d'où la nécessité de l'intervention du constituant. En effet, le nouvel art. 72-2 CF, stipule que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* », ce qui implique des mécanismes de péréquation, une compensation des transferts de compétences entre l'État et les CT ainsi qu'une part déterminante de ressources propres. Dans ce sens, il a été estimé que « *les règles fixées par la loi sur le fondement [du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, relatif aux compensations des transferts de compétences], ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités* »¹⁵¹. Lors d'une saisine sur la LOR concernant l'autonomie financière, le juge constitutionnel avait conclu que « *les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement*

¹⁴⁶ Décis. n° 2011-146 QPC, 8.07.2011, Département des Landes. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011146QPC.htm>), consulté le 17/02/2020.

¹⁴⁷ Voir par ex., décis. n° 2006-543 DC, 30.11.2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 28 à 31. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006543DC.htm>), consulté le 18/02/2020.

¹⁴⁸ Avant 2003, ce pouvoir réglementaire était reconnu de façon prétorienne – d'abord par le juge administratif, puis constitutionnel – sans toutefois bénéficier d'une base constitutionnelle formelle, voir par ex, décis. n° 2001-454 DC, 17.01.2002, *Loi relative à la Corse* (particulièrement, cons. 12 et 13). (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2002/2001454DC.htm>), consulté le 18/02/2020.

¹⁴⁹ FAURE B., « Le Conseil d'État et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. L'heure de vérité ? », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 2013, p.2241.

¹⁵⁰ Art. 4, Charte européenne de l'autonomie locale, op.cit., p.2

¹⁵¹ Décis. n° 2011-142/145 QPC, 30.06.2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, cons. 14. (https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011142_145QPC.htm), consulté le 18/02/2020.

lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »¹⁵².

Si dans un domaine aussi sensible que celui touchant à l'usage des deniers publics, l'autonomie financière devrait inévitablement être limitée, le législateur ne peut toutefois « *méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration* »¹⁵³. Si le Conseil constitutionnel prend régulièrement soin de souligner qu'"autonomie financière" ne signifie pas "autonomie fiscale"¹⁵⁴, il a tout de même fixé un cadre pour l'action du législateur en la matière. La décision n° 2004-500 DC a ainsi été la première censure d'une disposition législative du fait de son absence de portée normative. En l'espèce, la LOR prévoyait que les ressources étaient "déterminantes" dès lors qu'elles garantissaient la libre administration des collectivités¹⁵⁵. Le Conseil constitutionnel a également précisé « *qu'il ne pourrait que censurer les actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales* »¹⁵⁶.

D'une autre part, il est évident que l'autonomie financière implique une compensation de la part de l'État de tout transfert, création ou extension de compétences aux CT. Or, l'art. 72-2 CF. n'impose pas de compensation permanente des charges en question. Il revient à l'État de sauvegarder le niveau des ressources transférées¹⁵⁷.

Enfin, l'organisation du dispositif de la péréquation est assurée par l'art. 72-2 al. 5 CF. dont la méconnaissance ne peut toutefois pas, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une QPC¹⁵⁸ sur le fondement de l'art. 61-1 CF¹⁵⁹.

Pour ROUX, le contenu de l'autonomie financière en France, tel qu'il ressort de l'art. 72-2 CF., « *va au-delà des exigences de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale*

¹⁵² Décis. n° 2004-500 DC, 29.07.2004, *LOR relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*. Cons. 10. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004500DC.htm>), consulté le 19/02/2020.

¹⁵³ Voir en ce sens, décis. n° 90-274 DC, 29.05.1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 16, (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1990/90274DC.htm>), consulté le 19/02/2020.

¹⁵⁴ Décis. n° 2009-599 DC, 29.12.2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 64. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009599DC.htm>), consulté le 20/02/2020.

¹⁵⁵ Décis. n° 2004-500 DC, op.cit., cons. 15.

¹⁵⁶ Décis. n° 2005-530 DC, 29.12.2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 96. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005530DC.htm>), consulté le 20/02/2020.

¹⁵⁷ Décis. n° 2004-509 DC, 13.01.2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 8 et 9. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2004509DC.htm>), consulté le 21/02/2020.

¹⁵⁸ « La Question Prioritaire de Constitutionnalité » est le droit reconnu à toute personne qui est partie à un procès ou une instance de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, de se prononcer et, le cas échéant, d'abroger la disposition législative

¹⁵⁹ Décis. n° 2010-29/37 QPC, 22.09.2010, *Commune de Besançon et autre*, cons. 5. (https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/201029_37QPC.htm), consulté le 21/02/2020.

[relatif aux ressources financières des collectivités locales] » tout en présentant « des points de convergences (...) avec celle en vigueur dans la plupart des pays européens »¹⁶⁰.

Toutefois, malgré ces points de convergences avec d'autres États européens, l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises ainsi que leur autonomie institutionnelle et fonctionnelle est beaucoup plus consistante en théorie qu'en pratique. En effet, l'étendue de la libre administration, principe constitutionnel délimité par les trois composantes de l'autonomie, trouve des difficultés à exprimer un éventail fort protecteur de celle-ci une fois s'agit-il d'un exercice effectif des compétences des CT, spécifiquement face au législateur.

2. Le cadre constitutionnel imprécis de la libre administration et les limites de l'autonomie locale française

Considérée par un courant de la doctrine comme une réforme audacieuse, car elle a mis fin à « un immobilisme en matière d'organisation administrative et à une forte tradition centralisatrice »¹⁶¹, la révision constitutionnelle de 2003, censée consolider la portée normative de la libre administration, suscite, néanmoins, les interrogations des auteurs qui ne cessent d'en pointer les carences et les lacunes, remettant, parfois même, en cause son utilité¹⁶².

Sans aucun doute, la question qui s'impose est inhérente au degré d'autonomie dont bénéficient les CT en France, l'illustration parfaite de toutes les manifestations de la libre administration. Malgré la constitutionnalisation marquée des principes de libre administration et de décentralisation, l'étendue réelle de l'autonomie demeure imprécise. Les contraintes à une extension du domaine de l'autonomie locale sont diverses, et pour la plupart de nature constitutionnelle. Le principe d'indivisibilité de la République¹⁶³ par exemple, est une constante qui prête à l'ambiguïté et l'imprécision des termes constitutionnels, ce qui n'est pas sans incidence sur la compétence du législateur dans la détermination et la définition « des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources »¹⁶⁴.

¹⁶⁰ ROUX A., « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », op.cit., p.187.

¹⁶¹ MALO L., « Autonomie locale et Union européenne », éd. Bruylant, Bruxelles, 2010, p.8.

¹⁶² Voir par ex, JEGOUZO Y., « Un État décentralisé », AJDA, éd Dalloz, Paris, 2003, p.513.

¹⁶³ Art. 1^{er} CF, précise que « La France est une République indivisible ».

¹⁶⁴ Art. 34, al. 13 CF.

Au regard de « *l'écart qui peut apparaître entre l'affirmation forte du principe de libre administration et la modicité de ses traductions effectives* »¹⁶⁵, il semble intéressant de se pencher sur l'impact concret de la libre administration sur l'autonomie locale française.

La France, malgré tout, continue d'incarner une forme d'État unitaire et indivisible, voilà un constat qui a beaucoup inspiré le constituant et la jurisprudence. Il est aisé de remarquer, à première vue, que l'"autonomie locale" se dessine en arrière-plan du principe constitutionnel de la libre administration. Les auteurs français utilisent souvent ces deux notions comme synonymes. Pourtant, la libre administration telle qu'elle est annoncée dans la Constitution française incarne encore une forme d'exception, si bien que la corrélation *a priori* facile entre les deux concepts apparaît, à y voir de plus près, beaucoup moins évidente. Dans ce contexte, l'étude de la jurisprudence constitutionnelle sera d'une utilité importante.

Depuis 1979, le Conseil constitutionnel s'est attaché à garantir les différents aspects de la libre administration en tant que norme de référence de son contrôle. Cependant, il ne saurait procéder à l'encontre d'autres principes aussi importants, tels que l'indivisibilité, la compétence législative ou l'égalité des citoyens. Il n'a pas pu, par conséquent, élargir les contours et le contenu du principe. « *Avant d'être un principe qui limite la compétence du législateur, il est d'abord un principe qui fonde cette compétence* »¹⁶⁶. Généralement, l'on pourrait croire que le contrôle constitutionnel limite suffisamment l'intervention du législateur par le moyen de l'exercice d'un contrôle de proportionnalité, car s'il « *peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à condition qu'elles répondent à des exigences d'intérêt général (...)* »¹⁶⁷. Pourtant, les statistiques démontrent que depuis 1979, seules quelques censures ont été prononcées sur ce fondement¹⁶⁸, alors que plus d'une quarantaine ont annoncé la conformité. La haute juridiction s'efforce le plus souvent de légitimer l'absence de la violation du principe, sans manquer de rappeler que si l'art. 72 CF.

¹⁶⁵ STAHL J-H., « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », in *Le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales*, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 42, éd. LEXTENSO, Paris, 2014, p.31. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-principe-de-libre-administration-a-t-il-une-portee-normative>), consulté le 22/02/2020.

¹⁶⁶ *Ibid.* p.33.

¹⁶⁷ Voir par ex, décisis. n° 2000-436 DC, op.cit., cons. 12 ; décisis. n° 2006-543 DC, op.cit., cons. 29 ; ou décisis. n° 2013-303 QPC, 26.04.2013, *Commune de Puyravault*, cons. 4. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013303QPC.htm>), consulté le 23/02/2020.

¹⁶⁸ Voir par ex, décisis. n° 92-316 DC, 20.01.1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/92316DC.htm>), consulté le 24/02/2020 ; décisis. n° 2000-436 DC, op.cit. ; décisis. n° 2010-107 QPC, 11.03.2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete*. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2010107QPC.htm>), consulté le 24/02/2020 ; décisis. n° 2011-146 QPC, op.cit.

permet aux CT de s'administrer librement, « *chacune d'elles le fait dans les conditions prévues par la loi* »¹⁶⁹. Le peu de censures opérées porte surtout sur des sujets mineurs. Le juge constitutionnel a beaucoup écarté ce grief, dans des jugements relatifs à des éléments parfois déterminants du degré de l'autonomie locale. Il en est ainsi, par exemple, de la décision n° 2010-618 DC portant sur la loi de réforme des CT¹⁷⁰, qui permit au Conseil constitutionnel de rejeter l'existence d'une clause de compétence générale au profit des départements et des régions¹⁷¹, ce qui a réduit sensiblement leur "autonomie fonctionnelle".

Par ailleurs, l'"autonomie institutionnelle", elle, n'en souffre pas moins. Pour le constituant et le législateur français, elle ne renvoie guère à une libre organisation ; ceci est notable notamment dans la décision de suspension/révocation prise à l'encontre des maires en application de la loi¹⁷² ; ou encore d'intégration-fusion ou retrait forcés d'une commune à un syndicat mixte¹⁷³ ou à une structure de coopération intercommunale¹⁷⁴. Dans ces cas de figure, la haute juridiction a refusé de censurer ces décisions, malgré avoir reconnu qu'ils entravent la libre administration, sous prétexte qu'elles étaient prises dans l'intérêt général.

S'agissant de l'"autonomie financière", le constat est le même. Le Conseil constitutionnel affirme que ni l'art. 72-2 CF. ni aucune autre disposition constitutionnelle ne font allusion à l'autonomie fiscale¹⁷⁵. En matière de transfert de compétences, la haute instance n'a pas assujetti le législateur à organiser une corrélation entre les ressources allouées aux CT en contrepartie d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences et évolution ultérieure des dépenses engagées par ces entités. Ce faisant, elle a rejeté certaines QPC concernant la compensation financière intégrale de certaines allocations d'État (RMA, RSA, RMI)¹⁷⁶. Elle s'est contentée d'émettre une réserve pour quelques QPC. D'après STAHL J-

¹⁶⁹ Voir par ex, déc. n° 2013-687 DC, 23.01.2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 41. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2013687DC.htm>), consulté le 25/02/2020.

¹⁷⁰ Décis. n° 2010-618 DC, 9.12.2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010618DC.htm>), consulté le 25/02/2020.

¹⁷¹ *Ibid.* cons. 52 à 56.

¹⁷² Décis. n° 2011-210 QPC, 13.01.2012, *M. Ahmed S.*, cons. 6 et 7. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2011210QPC.htm>), consulté le 25/02/2020.

¹⁷³ Décis. n° 2007-548 DC, 22.02.2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007548DC.htm>), consulté le 25/02/2020.

¹⁷⁴ Décis. n° 2013-303 QPC, op.cit. ; déc. 2013-304 QPC, 26.04.2013, *Commune de Maing*. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013304QPC.htm>), consulté le 26/02/2020, et déc. 2013-315 QPC, 26.04.2013, *Commune de Couvrot*, (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013315QPC.htm>), consulté le 26/02/2020.

¹⁷⁵ Décis. n° 2009-599 DC, op.cit., cons. 60 à 65.

¹⁷⁶ Décis. n° 2011-142/145 QPC, 30.06.2011, op.cit. Le RMA "Revenu Minimum d'Activité" est une prestation sociale destinée aux personnes bénéficiant du RMI auxquelles il sera proposé un nouveau type de contrat de travail, d'une durée minimale de 20 heures par semaine sur une période maximale de 18 mois, qui donnera accès

H¹⁷⁷., « *Ce garde-fou sémantique peut être ressenti comme une protection bien lointaine, pour ne pas dire virtuelle* ».

On peut conclure que la lecture extensive que fait le Conseil constitutionnel de la compétence législative en France a bridé à "la source" la libre administration des CT, et, par la même, leur autonomie locale. De ce fait, « *l'autonomie a connu plusieurs glissements sémantiques : d'une force absolue elle est devenue un pouvoir relatif ; d'abord liberté de faire son propre droit, elle est devenue simplement une certaine liberté de faire certaines choses* »¹⁷⁸.

Si l'essence de l'autonomie réside dans le degré de liberté offerte aux CT pour s'administrer, l'on ne peut plus considérer, désormais, la libre administration française comme une incarnation pleine de l'autonomie locale.

Paragraphe 2: Les contraintes rencontrées par l'autonomie locale dans le cadre de la décentralisation administrative, (projection sur le cas marocain)

Dans la décentralisation administrative, la question d'attribuer aux CT une autonomie élargie reste tributaire de la volonté étatique. La répartition des compétences s'articule, en ce sens, autour de l'intérêt du pouvoir central et non du degré de liberté des entités infra-étatiques. C'est une opération de nature politique, présentant une grande complexité car elle se trouve sous l'influence des rapports de force en place.

L'État, en déployant sa souveraineté, conçoit les CT comme des parties d'un tout, ce qui implique son contrôle sur l'ensemble de son territoire (A). Son rôle classique reste dominant en matière du choix des modalités de la répartition des compétences au point de provoquer leur enchevêtrement (B). Il est l'acteur pilote qui maîtrise la stratégie des entités territoriales

à un revenu au moins égal au SMIC ("Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance" est la rémunération légale minimum que doit recevoir tout travailleur âgé de plus de 18 ans, il varie en fonction du coût de la vie et de l'augmentation des salaires). Le texte a fait l'objet d'une ["Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003"](#) portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité dont le texte peut être consulté sur le site (<https://www.legifrance.gouv.fr/>), est également sur le même site [le Décret n° 2004-230 du 16 mars 2004](#) relatif à l'application de certaines dispositions de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un contrat insertion-revenu minimum d'activité. Le RSA "Revenu de Solidarité Active" a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non. Il garantit à toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d'un revenu minimum et de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent. Le bénéficiaire du Revenu de Solidarité Active a droit à un accompagnement social et professionnel destiné à faciliter son insertion durable dans l'emploi. La Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 "généralisant le Revenu de Solidarité Active et réformant les politiques d'insertion" a substitué le RMI, Le "Revenu Minimum d'Insertion", qui est une prestation en espèces destinée aux personnes âgées d'au moins 25 ans ou qui ont la charge d'un ou de plusieurs enfants et dont le revenu est inférieur à un certain plafond déterminé par voie réglementaire.

¹⁷⁷ STAHL J-H., « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », op.cit., p.39.

¹⁷⁸ HERTZOG R., « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification », op.cit., p.459.

depuis la phase de conception jusqu'à celle de l'exécution, ce qui engendre des difficultés de fonctionnement de celles-ci (C).

A- La prétention du pouvoir central à la prédominance

L'État est centralisateur par vocation. Ses rouages génèrent des positions de pouvoir bureaucratique, technique ou politique qu'il est très difficile de déstabiliser, même si la volonté politique est expressément engagée dans le processus de démocratisation, comme c'est le cas présentement au Maroc.

Cette notion de pouvoir descendant est tellement ancrée dans l'histoire du Maroc qu'il est difficile de relever des marques concrètes d'une réelle autonomie locale. Pour ce type de pouvoir, l'élargissement de l'autonomie des entités infra-étatiques peut constituer une menace à l'unité de l'État dont il est le gardien solennel (1); l'organisation de son territoire, notamment en forme décentralisée, le pousse donc à étendre son contrôle au niveau local (2).

1. Le souci de l'unité, préoccupation majeure de l'État marocain

Le courant unificateur et centralisateur a toujours été la toile de fond de l'action des pouvoirs publics depuis l'indépendance au milieu des années cinquante, entretenue par le développement de techniques complexes de planification stratégique. Ce qui fait que « *La décentralisation se présente comme un moyen pour le pouvoir central de se désengager d'une responsabilité devenue trop lourde, beaucoup plus que la réalisation de la démocratie locale, fruit d'une quelconque lutte sociale, d'une revendication populaire devenue incontournable* »¹⁷⁹.

En termes de sociologie politique et administrative, « *La question régionale, perçue de manière rétrospective et a fortiori prospective, pose un problème de fond : comment l'État marocain aujourd'hui, qui fonctionne à l'unité et au consensus (...) Serait-il disposé à institutionnaliser et autoriser l'existence d'un pouvoir concurrent* »¹⁸⁰. La dialectique du souci régalien de l'unité d'une part, et du "désengagement" partiel en faveur des CT de l'autre, est l'expression d'une dichotomie complexe et inachevée.

L'État devient intolérant à l'idée de diviser ses compétences avec les instances locales (1-1), et la marge de manœuvre qu'il leur laisse au nom de la décentralisation est constamment limitée par la déconcentration (1-2).

¹⁷⁹ GHOMARI M., « La contribution de la décentralisation à l'édification de l'U.M.A. », Revue Le Nouveau siècle, n° 15, Paris, 2003, p.30.

¹⁸⁰ SEDJARI A., « Production et reconstruction », REMALD, Séries "Thèmes actuels", n° 60, Rabat, 2008, p.94.

1.1 Les réticences de l'État à diviser ses compétences

L'État souverain est le régulateur exclusif de la répartition des compétences sur son territoire. Il ne divise pas sa compétence sur le territoire pour la partager avec les instances locales. Il pose d'abord la primauté de sa compétence, une et indivisible.

Au Maroc, « *L'unité nationale s'est élaborée à travers les siècles, la monarchie a été l'artisan et l'architecte, à travers les âges, de cette unité. Combinant tour à tour, selon les époques et les données de ces époques, mesures, dosage et équilibre ; la monarchie a sauvé les individualités et les spécificités de la société, tout en imprimant à l'action de l'État une même unité de direction* »¹⁸¹.

L'acteur principal, sinon unique, de l'action volontariste sur le territoire, est implicitement considéré comme étant l'État, et souvent dans l'esprit des gens l'État seul, car il est le seul détenteur du monopole des pouvoirs et des ressources indispensables à la promotion d'une politique d'aménagement du territoire national. « *Les collectivités locales ne disposent que de ce que l'État leur accorde et sans que cela porte préjudice à l'unité et l'intégrité du territoire national. L'État est jaloux de l'unité nationale dont il pose le principe comme une donnée de base. Les collectivités locales ont le droit d'agir sur la portion territoriale qui leur est affectée dans les limites fixées par le pouvoir central* »¹⁸².

L'État n'accepte de se démettre d'une compétence ou d'une ressource financière que pour laisser à une CT la charge d'effectuer à sa place et sous son contrôle certaines de ses tâches. Sous cet angle, le mouvement décentralisateur est avant tout un simple phénomène d'autolimitation et d'auto-organisation de l'État. « *La valorisation des mécanismes d'autorité sur ceux de liberté lui a permis de vivre une période de "stagnation institutionnelle", où les impératifs de l'ordre ne toléraient pas le dépassement d'un seuil déterminé de changement et de transformation. L'administration territoriale aura contribué à sa manière à cultiver la lenteur et à gérer le statu quo* »¹⁸³. Étant bien un État unitaire, l'intégrité territoriale du Maroc ne pouvait être mise en cause par aucune des collectivités le composant. La décentralisation ne peut donc pas conduire à donner à une CT la forme d'une entité fédérée. L'État unitaire décentralisé comporte des CT, il n'existe de la sorte qu'un seul ordre juridique, celui de l'État. Les CT s'insèrent dans cet ordre.

¹⁸¹ BROUSKY L., « L'État territorial, le libéralisme et le service public », Revue Le nouveau siècle, n° 26, Paris, 1996, p.60

¹⁸² GHOMARI M., « La contribution de la décentralisation à l'édification de l'U.M.A. », op.cit., p.32.

¹⁸³ SEDJARI A., « Production et reconstruction », op.cit., p.105.

Inutile de rappeler que dans la théorie centraliste, tous les individus et collectivités secondaires obéissent au pouvoir central. L'État dispose d'un ordre juridique et d'un pouvoir de contrainte uniques. C'est ce qui le diversifie des autres institutions. Dans cette double proportion à la fois unitaire et centraliste, favorisée par une référence à l'allégeance et la légalité, la collectivité régionale au Maroc se trouve cantonnée dans le rôle d'une simple composante. Elle en subit l'influence¹⁸⁴. La contrainte majeure qui limite considérablement l'exercice de ses compétences est sans doute celle de la déconcentration.

1.2 La déconcentration, une présence contraignante de l'État au niveau local

La déconcentration est extrêmement liée à la décentralisation. Les deux concepts se complètent, puisqu'ils contribuent tous les deux à la réalisation du développement local. C'est ainsi que l'implication de l'État dans la réforme territoriale doit être effective. Néanmoins, cette affirmation, aussi positive soit elle, cache une opposition qui perturbe leur cohabitation.

La déconcentration est une simple modalité de la centralisation, elle s'oppose à la décentralisation. Mais « *la centralisation n'est pas seulement un obstacle à la décentralisation, elle empêche son installation ou son développement, elle la limite, elle la détruit. En tant que modalité de la centralisation, la déconcentration ne peut être perçue que comme un instrument du pouvoir central pour combattre la décentralisation* »¹⁸⁵. Ce constat est marqué par une relation tendue entre l'État et les entités décentralisées, où « *la déconcentration n'est qu'un aménagement de la centralisation alors que la décentralisation se présente, ou moins en théorie, comme une rupture par rapport à celle-ci, les collectivités territoriales apparaissent comme "autrui par rapport à l'État"* »¹⁸⁶.

En mars 1852, NAPOLEON III adopte un décret où figure la formule célèbre : « *On peut gouverner de loin mais qu'on n'administre bien que de près, qu'en conséquence autant il importe de centraliser l'action gouvernementale, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative* »¹⁸⁷. Cette révélation expose les carences relatives à l'intervention de l'État dans la logique de la territorialisation. La déconcentration avec ses structures et procédés organisationnels et fonctionnels freine incontestablement le processus de la décentralisation.

¹⁸⁴ FADIL A., « La Région à l'heure de la décentralisation », REMALD, n° 14, Série Manuels et Travaux Universitaires, 1^{ère} éd, Rabat, 2000, p.212.

¹⁸⁵ PONTIER J-M., « De la réforme territoriale à la réforme de l'État », PUG, Grenoble, 2011, p.276.

¹⁸⁶ ROUX A., « Décentralisation, Répertoire Béquet du droit administratif, 1891 », in *La décentralisation : droit des collectivités territoriales*, éd. LEXTENSO, Paris, 2016, p.65.

¹⁸⁷ Décret sur la Décentralisation administrative, N°3855, AD Marne - *Bulletin des lois*, Signé LOUIS-NAPOLÉON., Président de la République française, DE PERSIGNY F., Ministre de l'intérieur, 25 Mars 1852.

Au Maroc, le dahir du 23 juin 1960¹⁸⁸ relatif à l'organisation des communes et de leurs assemblées relève beaucoup plus de la déconcentration que de la décentralisation. La réforme communale de 1976 ainsi que la lecture de la réforme provinciale de 1963 confirment cette constatation. La tendance devait se renverser par la loi régionale de 1997, et surtout par les réformes communale, provinciale et préfectorale de 2002 pour que la déconcentration et la décentralisation deviennent complémentaires.

La politique de déconcentration s'est vue consolidée sur deux étapes, dont la lettre royale de 2002 marque une transition majeure. En 1993, Feu Hassan II a adressé une lettre au ministre de l'intérieur de l'époque relative à la déconcentration, suivie par la création auprès des gouverneurs d'un comité provincial et préfectoral destiné à renforcer le rôle de coordination du gouverneur de l'action des services locaux de l'État dans la province et la préfecture¹⁸⁹ ; l'attribution au ministres d'une compétence de déléguer aux gouverneurs la signature ou le visa de tous les actes concernant les activités de leur services extérieurs et l'édition du décret du 20 octobre 1993¹⁹⁰ relatif à la déconcentration administrative. Ce décret fixe les principes généraux de la répartition des attributions et des moyens entre les services centraux et les services extérieurs. Il crée également une commission permanente de la déconcentration. Présidée par le premier ministre, cette commission est chargée de proposer la politique gouvernementale en matière de déconcentration et assurer le suivi de l'exécution de cette politique.

La deuxième étape de la réforme de la déconcentration était lancée par une deuxième lettre royale du 9 janvier 2002 relative à la gestion déconcentrée des investissements, adressée au Premier ministre. Elle rapporte la décision de créer, sous la responsabilité des walis de régions, de centres régionaux d'investissement. Une seconde décision était relative au transfert des pouvoirs nécessaires de la part des ministres aux walis des régions pour conclure ou étudier au nom de l'État des actes liés au secteur économique. La lettre prévoit le transfert au profit des walis une partie du pouvoir de tutelle pour approuver certains actes des CT. Il s'agit de prérogatives importantes particulièrement inhérentes à la gestion du domaine public et privé de l'État et des CT, au domaine forestier et à la classification des établissements hôteliers. Les nouvelles compétences des walis s'étendent également, depuis cette date, aux autorisations d'investissement dans le secteur minier, aux établissements classés, à

¹⁸⁸ Dahir n° 1-59-315 du 28 hija 1379 (23 juin 1960) relatif à l'organisation communale, BO n° 2487 du 24/06/1960, p.1230.

¹⁸⁹ Dahir portant loi n° 1.77.168 du 15 février 1977 relatif aux compétences du Gouverneur tel qu'il été modifié par le dahir portant loi n° 1.93.293 du 6 octobre 1993.

¹⁹⁰ Décret n° 2-93-625 du 4 jomada I 1414 (20 octobre 1993) relatif à la déconcentration administrative, BO n° 4227 du 03/11/1993, p.630

l'approbation des marchés et conventions conclus par les CT dans la limite de 10 MDH, ainsi qu'au transfert des crédits au niveau des budgets des CT.

La configuration des services déconcentrés au Maroc est présentée comme suite : le wali assure la coordination des politiques publiques entre les services extérieurs au niveau de sa région et le contrôle administratif des actes des présidents et des conseils régionaux. Le gouverneur qui se trouve à un échelon inférieur de l'organisation territoriale, est le principal représentant du pouvoir central au niveau provincial et préfectoral. En même temps, il assure le contrôle administratif sur les actes des conseils communaux, préfectoraux et provinciaux. À un niveau plus bas, c'est-à-dire pour les cercles et caïdats dans le domaine rural, et les arrondissements dans les grandes villes, les Pachas, Chefs de cercles (super-Caïd) et Caïds sont chargés de représenter le pouvoir central par des missions d'information, d'ordre public, de salubrité publique et de tranquillité publique ; en bref, les principales attributions de la police administrative. Il faut noter que cet ensemble d'agents d'autorité, qui est commandé par le ministre de l'intérieur, demeure habilités à intervenir dans toutes les affaires dites "générales", contrairement aux autres services déconcentrés qui, chacun opère dans son domaine de compétences dévolues.

Cette structure administrative se confronte à beaucoup de difficultés au niveau de la gestion du budget et des moyens humains et matériels. Aussi existe-t-il un déséquilibre flagrant dans la répartition des services extérieurs au niveau national. Ils ne sont implantés qu'au niveau des chefs-lieux¹⁹¹ de préfectures ou provinces. Ce qui affecte directement le mécanisme de la décentralisation et provoque un éloignement de l'administration des administrés.

Les réformes juridiques et institutionnelles restent limitées, et « *la dualité décentralisation/déconcentration est loin d'être un modèle de perfection. La déconcentration est insuffisamment mise en œuvre. Le remarquable réseau des structures territoriales, mis en place et sans cesse, irrigue le pays davantage en services de l'autorité qu'en administration technique et services économiques. Monopolisant les compétences et les moyens, les administrations centrales distillent à leurs démembrements territoriaux, par doses homéopathiques, pouvoir et moyens* »¹⁹².

¹⁹¹ Les villes où se situent les centres administratifs.

¹⁹² BEN HACHEM EL HARROUNI S., « La construction régionale au Maroc : dynamique et enjeux », Thèse pour l'obtention d'un Doctorat en droit public, REMALD, Série "Thèmes actuels", n°60, 2008, p.185.

Pourtant, BASRI D¹⁹³., avait déjà affirmé que « *la déconcentration et la décentralisation constituent les éléments d'une même équation, de sorte que tout changement qui affecte l'un des termes doit nécessairement se répercuter sur l'autre, sinon l'égalité est faussée* »¹⁹⁴.

*Encore faut-il instaurer une bonne politique de déconcentration pour respecter cette équation*¹⁹⁵. L'agenda du législateur pour modifier les lois relatives à la déconcentration reste décalé par rapport à celles de la décentralisation. Ce décalage entrave toute tentative de développement local. « *L'organisation territoriale des compétences laisse apparaître des discordes entre la décentralisation et la déconcentration. Celle-ci, malgré les nombreux textes qui jalonnent son histoire, est en recul par rapport à la première qui a davantage retenu l'attention en raison de son caractère retentissant* »¹⁹⁶.

La liaison, supposée étroite entre la déconcentration et la décentralisation, dévoile plusieurs carences affectant considérablement le fonctionnement des CT qui demeure dans une dépendance permanente à l'égard de l'administration centrale, même dans ses déclinaisons locales.

2. Le contrôle de l'État, emblème de la décentralisation administrative

L'État tisse avec les CT des relations ambivalentes. C'est sa souveraineté qui lui permet de décider sur le dosage d'autonomie à attribuer à ses entités puisqu'il monopolise le rôle principal de sa propre organisation territoriale (2-1), ainsi que l'étendue et les mécanismes d'exercice de sa tutelle (2-2).

2.1 Le rôle de l'État dans l'organisation territoriale

Le développement croissant de la vie sociale et économique a multiplié les besoins de la population provoquant par l'occasion une modification des tâches qui incombent à l'entité de proximité, en raison qu'elle est à même d'estimer ces besoins et d'y répondre de la meilleure manière possible. Elle devait donc bénéficier d'un élargissement de compétences. Or, l'État est le concepteur exclusif de la répartition des rôles sur son territoire, il choisit les modalités de cette répartition et les mécanismes de son exécution. Il a cédé une partie de ses compétences aux entités décentralisées par sa propre considération.

¹⁹³ BASRI Driss est un homme d'État marocain, ministre de l'Intérieur de 1979 à 1999.

¹⁹⁴ BASRI D., « La décentralisation au Maroc, de la commune à la région », éd. NATHAN, Paris, 1994, p.235.

¹⁹⁵ OUAZZANI CHAHID H., « Déconcentration et décentralisation : pour quelle équation ? », Série Actes des Colloques et Séminaires, n°1, Université Hassan II, Casablanca, 1996, p.49.

¹⁹⁶ EL YAAGOUBI M., « La déconcentration administrative à la lumière du décret du 20 octobre 1993 », REMALD, n° 10, Rabat, 1995, p.40.

Le changement social « a entraîné un changement des modes d'action de l'administration. Traditionnellement celle-ci rendait des services sans se préoccuper du coût réel des mesures qu'elle édictait. Désormais, l'idée de rendement a pénétré les administrations et l'on cherche à obtenir les meilleurs services au moindre coût. Au point de vue de la rentabilité, il est donc permis de se demander laquelle, de l'administration de l'État ou l'administration locale, est la plus apte à satisfaire cette exigence »¹⁹⁷.

Il va de soi que l'État est le gestionnaire suprême de tout son système administratif, que ce soit au niveau local ou national. L'éventail des attributions des CT reste amplement tributaire de son propre gré, dans la mesure où il est le seul répartiteur et intégrateur de sa propre organisation¹⁹⁸. « Les prérogatives reconnues aux autres instances, notamment aux collectivités locales, ne peuvent s'exercer que dans le cadre fixé par lui ; les collectivités infra-étatiques ne disposent jamais du dernier mot face à l'État. Leur pouvoir d'intervention demeure doublement lié ; lié aux textes qui le déterminent et qui sont fixés unilatéralement par l'État, il est aussi lié, en pratique, à la volonté de l'État qui dispose de plusieurs méthodes pour faire valoir sa volonté, notamment par le biais de la tutelle »¹⁹⁹.

Il est difficile de cerner avec précision le rôle de l'État dans l'organisation territoriale. Cette difficulté réside dans la distinction même entre intérêt public national et intérêt public local. L'État est l'instance toujours en mesure, potentiellement, de traiter toute affaire importante qu'il qualifie alors de mission ou de tâche régaliennne. À l'inverse, il peut se désengager de certaines compétences et les transférer aux CT. Ce sont les modalités de répartition des compétences (dont nous allons traiter l'influence sur l'autonomie locale dans un titre ultérieur) qui traduisent le rôle attribué à la notion de l'institution étatique. ZAIR T²⁰⁰., par contre, a présenté une fusion de ces modalités en précisant que l'État doit couvrir toutes les matières classiques régaliennes qui touchent généralement à sa souveraineté. Alors qu'en domaine économique, il est appelé à réaliser les projets dont les budgets dépassent les capacités des CT. En somme, et en vertu du principe de subsidiarité, l'État doit s'occuper de la gestion de toutes les affaires dont les CT ne sont pas en mesure d'assumer correctement.

La difficulté de délimiter les contours du rôle de l'État dans l'organisation territoriale est dû, non seulement, à sa valeur comme acteur central, mais aussi à sa présence intégrale dans

¹⁹⁷ PONTIER J.-M., « L'État et les collectivités locales : la répartition des compétences », LGDJ, Paris, 1978, p.53.

¹⁹⁸ SEDJARI A., « Les structures administratives et le développement local au Maroc », éd. FSJES, Rabat, 1981, p.289. Cité par ZAIR T., « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc », éd. l'Harmattan, Paris, 2007, p.133.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.* p.140-141.

le processus de la répartition des compétences, de leur conception, leur exécution jusqu'au contrôle. Aussi, il est omniprésent au nom de l'intérêt public national. Il change sa posture comme État régalien, État stratège, partenaire des CT etc.

2.2 Les rapports État-CT, tutelle ou partenariat ?

Dans sa forme unitaire, l'État est toujours présent à travers des mécanismes de contrôle et de régulation. Il est présent aussi en sa qualité de partenaire. La décentralisation, dans les deux cas de figure, est condamnée à être strictement liée au regard permanent de l'État sur les CT ; même si son poids et son exercice changent d'un État à l'autre.

La doctrine établit une liaison étroite entre la décentralisation, comme mode d'organisation administrative et territoriale choisi par le pouvoir central, et la tutelle qui accompagne cette organisation. La notion même de la décentralisation ne peut se concevoir sans un contrôle des CT par l'État. C'est justement cette surveillance étatique qui constitue le rempart de protection et de l'identification de l'État unitaire. Dans cette optique, la décentralisation suppose, étrangement, une certaine forme de centralisation. À cet égard, HAURIOU M²⁰¹., souligne que : « *non seulement l'administration centrale subsiste, mais elle conserve un contrôle étendu sur les administrations décentralisées, contrôle qui porte sur le nom de tutelle administrative. Ainsi on peut dire que la centralisation reste la règle et la décentralisation est l'exception* ».

Les actes édictés par les CT sont soumis au contrôle de tutelle à deux niveaux : un contrôle sur la légalité, et un contrôle de l'opportunité ; des procédés ayant pour objectif de garantir le respect de "l'intérêt général".

Nous n'allons pas exposer tout le contenu et les manifestations de la tutelle, mais la première lecture de cette notion permet d'avancer que c'est un acte qui traduit une certaine crainte de l'État, plus qu'une mesure juridique ou politique, et ce, pour deux raisons : la première est son choix d'un système "sûr" qui pourrait lui garantir une mainmise constante et perpétuelle sur ses entités infra-étatiques sans aucune assurance de rentabilité. La seconde dévoile une relation de méfiance qui ne devrait permettre en aucun cas de faire des CT des concurrents au pouvoir central. Au nom de l'unité et l'intérêt général, les CT sont donc considérées comme de simples exécutants de sa politique territoriale préétablie.

²⁰¹ HAURIOU M., « Précis de droit administratif et de droit public », Sirey 12^{ème} éd. 1933, réédition Dalloz, Paris, 2002, p.85. Cité par COMBEAU P., *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales d'aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, 2007, p.1.

Par ailleurs, des auteurs voient en la tutelle une exigence politique motivée par l'incapacité des instances locales à gérer le service public local. ROUSSET M²⁰²., précise qu'il « demeure que le principe du contrôle de la tutelle, même s'il doit être assoupli, est totalement justifié par les dysfonctionnements que l'on peut relever dans la gestion de nombreuses communes ; c'est la raison pour laquelle Sa Majesté le Roi a rappelé aux autorités compétentes que si les pouvoirs de tutelle devraient être largement déconcentrés dans les mains des gouverneurs, ceux-ci devraient veiller à ce que les présidents de communes exécutent les délibérations des assemblées et prennent dans les délais raisonnables les décisions qui leur incombent en tant qu'autorités administratives ».

IBRAHIMI M²⁰³., défend l'utilité de la tutelle comme mécanisme essentiel à la préservation de l'intérêt public et au respect de la légalité. Selon lui, elle n'est pas la négation de l'autonomie locale et la libre administration. Au contraire, L'État, a le devoir de protéger le citoyen et la collectivité contre toutes les défaillances des entités décentralisées. Le déficit du développement dû au manque de maturité de l'élite locale et au contexte sociopolitique éclaté, justifie pour l'auteur la nécessité de la tutelle. Il voit même dans ce procédé de contrôle une "exigence d'intérêt public" puisque la réalité marocaine est encore loin d'un idéal de la décentralisation.

D'autres auteurs attestent la présence de la tutelle par celle de la décentralisation. COMBEAU P²⁰⁴., estime que « La portée d'une politique de décentralisation ne peut également s'apprécier en dehors du contrôle. Plus l'État se désengage de la gestion de certains domaines, plus son contrôle devient stratégiquement important ». Suivant l'analyse de l'auteur, le fait de se libérer de certaines compétences au profit des CT fait du contrôle de l'État une question essentielle. Lorsque l'administration recule, ce qui reste c'est son contrôle, ce qu'il qualifie de "régulation" de l'État postmoderne.

Sur la question de terminologie, le Maroc utilise la notion de "tutelle", alors que la France, par exemple, utilise le mot "contrôle" dans l'art. 72 CF. étant donné que la notion de tutelle était sujette de vives critiques. Avant les réformes de 2011, les lois traitant le contrôle de l'État sur les CT étaient claires. La LOR 47-96 de 1997 relative à l'organisation de la région précise que cette collectivité a un rôle d'exécution par excellence, elle est soumise à la tutelle

²⁰² ROUSSET M., BEN ABDELLAH M., « Le service public au Maroc », REMALD, série manuels et travaux universitaires, n° 109, Rabat, 2015, p.57.

²⁰³ BRAHIMI M., « La commune marocaine : un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009 », REMALD, Tome 2, Série "Thèmes actuels", n° 65 bis, Rabat, 2010, p.240-241.

²⁰⁴ COMBEAU P., « Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales d'aujourd'hui », op.cit., p.1-2.

de l'administration centrale. Les articles de cette loi (au nombre de huit) expliquent les instruments du contrôle de l'État²⁰⁵.

La tutelle au Maroc s'étend aussi bien sur la légalité des actes que sur l'opportunité. L'exercice de la tutelle de l'opportunité présente une limite d'ordre politique ayant un impact direct sur l'autonomie de la collectivité et l'exercice de ses compétences. Il s'agit de l'utilisation par l'État central de l'approbation préalable à tous les niveaux territoriaux de décentralisation, ce qui signifie une décision partagée entre l'entité décentralisée et le pouvoir central. « *Des décisions parfaitement régulières et faisant partie des attributions normales des organes décentralisés ne peuvent intégrer l'ordonnancement juridique, c'est-à-dire devenir exécutoire en raison de leur inopportunité touchant bien les moyens, les finalités que la conjoncture, notion essentiellement floue et évolutive* »²⁰⁶.

Le contrôle de l'opportunité constitue une adversité au concept de l'autonomie locale²⁰⁷. EL YAAGOUBI M²⁰⁸, l'a qualifié même d' « *anticonstitutionnelle* ».

Il en ressort que la tutelle est une manifestation expresse de l'absence d'un contrepoids réel de la part de la CT vis-à-vis du pouvoir central, une absence qui affaiblit inéluctablement son autonomie et limite son champs d'action.

B- L'imbrication des affaires locales et nationales, un enchevêtrement de compétences qui nuit à l'autonomie locale au Maroc

L'observation du processus de la décentralisation au Maroc permet de déceler une approche complexe sur le partage du pouvoir et la répartition des compétences. Les manifestations de cette répartition trouvent ses origines dans les textes bien évidemment, mais aussi dans la pratique de la décentralisation dans toutes ses dimensions.

La répartition des compétences au Maroc se nourrit d'affluents législatifs et non constitutionnels. L'assise juridique est de ce fait insuffisamment forte pour contourner les nombreux problèmes qui en résultent et qui affectent directement l'autonomie locale.

²⁰⁵ L'art. 17 stipule que « *Les présidents des conseils régionaux et les vice-présidents peuvent, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, être suspendus ou révoqués* ». L'art. 33 dispose que « *tout membre du conseil régional qui, sans motif reconnu légitime par le Conseil régional, n'a pas déféré à deux convocations successives ou, qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur, peut être, après avoir été admis à fournir des explications, déclaré démissionnaire par un arrêté motivé du ministre de l'intérieur* ».

²⁰⁶ EL YAAGOUBI M., « La tutelle de l'opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc » in *Démocratie locale et développement*, REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 15, Rabat, 1998. p.119.

²⁰⁷ *Ibid.* p.123.

²⁰⁸ EL YAAGOUBI M., « Décentralisation communale et tutelle de l'opportunité », REMALD, n°18, Janvier-mars, Rabat, 1997, p.70.

Le législateur marocain traite depuis des années cette division de pouvoirs, mais la problématique ne réside pas seulement dans la marge d'autonomie accordée aux CT, mais aussi dans la clarification du cadre d'intervention de chaque entité décentralisée.

Les compétences des CT au Maroc sont déterminées suivant la formule de "la clause générale de compétence"²⁰⁹. Cette formule a un caractère très large et laisse aux conseils élus toutes les affaires de nature locale. L'existence d'enchevêtrements est une conséquence des modalités de la répartition des compétences. Cela signifie qu'il existe un certain nombre de domaines et cadres d'intervention dans lesquels les entités décentralisées interviennent d'une manière superposée et imbriquée, d'où la problématique d'identifier les responsabilités et bien entendu mettre en place une bonne gouvernance territoriale.

À travers ce titre nous allons exposer le problème de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les CT (1), entre ces dernières elles-mêmes (2), ainsi que ses manifestations au niveau de la jurisprudence (3).

1. Le conflit de compétences entre l'État et les collectivités décentralisées

Les CT sont créées par les pouvoirs publics et maîtrisées par eux en vue de gérer des intérêts publics. Elles disposent à cette fin de prérogatives de puissance publique et sont soumises aux sujétions correspondantes²¹⁰.

Les enchevêtrements de compétences sont systématiquement liés aux modalités de la division des pouvoirs entre l'État central et les collectivités décentralisées. « *La répartition des compétences est une démarche éminemment politique ; les possibilités de répartition sont nombreuses et directement en fonction du choix d'un certain type ou d'une certaine structure de l'État* »²¹¹.

L'imprécision de la répartition des compétences, marquée par un caractère d'ordre général et vague, provoque un conflit certain et inévitable entre les attributions de l'État et celle des entités décentralisées. Le législateur marocain avait comme objectif de confier à une CT la gestion d'un ensemble de compétences liées à un domaine ou une action publique avec une

²⁰⁹ La clause générale de compétence signifie qu'il est accordé à la collectivité qui en est bénéficiaire une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de ses attributions. Elle repose sur les "affaires de la collectivité" ou l'intérêt public local.

²¹⁰ BOUVIER P., « Éléments de droit administratif », éd. De Boeck Université, Bruxelles, 2002, p.65-66.

²¹¹ MADIOT Y., « Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales », RFDA, 12^{ème} année, n°5, Paris, 1996, p.965.

“spécialisation” dans certains champs d’action. Il y a donc une imbrication des deux méthodes de répartition de compétences²¹².

Un courant de la doctrine juge que la technique de “la clause générale de compétence” n’est pas à l’origine des financements croisés et des actions multiples, c’est le législateur lui-même qui prévoit régulièrement des possibilités d’interventions croisées des différents niveaux de CT ; « *il existe un enchevêtrement des compétences, une multiplicité de financements croisés, mais ils ne doivent rien à la clause générale des compétences, ils sont dus à une politique de l’État indépendante de cette dernière* »²¹³.

Les modalités de la répartition des compétences ont un impact direct sur la problématique des enchevêtrements de compétences. Lorsque l’attribution est faite au niveau constitutionnel, elle garantit une clarification de celles-ci et une étanchéité entre le champ d’intervention de l’État et celui des CT. Toutefois, MARCOU G²¹⁴., annonce qu’ « *Il n’existe aucun État unitaire dans lequel la répartition des compétences entre l’État et les collectivités locales procède directement de la constitution* »²¹⁵.

Sur un plan technique, une répartition de compétences de type vertical est selon l’expression de COUARIEU J²¹⁶., « *source de divorce chronique entre un État partiellement coupé de la réalité et les collectivités totalement affranchies du contexte national* ».

Dans un système de répartition horizontal, souple, chacun des niveaux est invité en même temps à s’assumer lui-même et à assumer l’État, dans le cadre d’un État unitaire où les protagonistes de la décentralisation doivent agir de concret pour la conduite des affaires de la nation²¹⁷.

Les affaires de la nation et les affaires locales sont complémentaires et fusionnées, mais pratiquement, il existe une particularité relative à l’identification des besoins dans chaque localité ainsi que la manière d’y répondre efficacement. Nous l’avons vu, ses besoins changent constamment entre une localité et une autre, d’où la nécessité de l’intervention de l’entité décentralisée elle-même dans le cadre de ce qu’on pourrait qualifier d’“autonomie”.

²¹² Le titre IV de la Charte communale de 2002 présente les différents domaines d’intervention de la commune. La répartition des compétences en : compétences propres, transférées par l’État et celles dites consultatives.

²¹³ PONTIER J-M., « Mort ou survie de la clause générale de compétence ? », BJCL, n°1, Paris, 2011, p.19.

²¹⁴ MARCOU G., « Les trente ans de la région : et demain ? », in *Trente ans de décentralisation*, AJDA, éd. Dalloz, Paris, 2012, p.751.

²¹⁵ Nous estimons que cet énoncé n’est guère judicieux, car il ignore les modèles régionaux qui sont bâtis essentiellement sur des États unitaires dans lesquels la question de la répartition des compétences procède directement de la Constitution. Au cours de ce travail, nous allons approcher les exemples espagnol et italien qui illustrent parfaitement cette exception.

²¹⁶ COUARIEU J., « À propos de la décentralisation », La Revue administrative, n°184, PUF, Paris, Juillet-Aout 1978, p.415.

²¹⁷ FADIL A., « La région à l’heure de la décentralisation », op.cit., p.179.

L'imprécision des compétences locales invite à se demander comment déterminer l'intérêt local par rapport à l'intérêt national. Beaucoup de ministères au Maroc s'occupent pratiquement de toutes les matières conférées aux régions. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter les différents décrets qui fixent l'organisation et les attributions d'un certain nombre de départements, notamment ceux de l'emploi, l'environnement, l'eau, l'habitat, la culture, l'aménagement du territoire, le sport, la formation professionnelle, la formation personnelle des élus des CT, l'encouragement des investissements etc. Ces matières relèvent pratiquement de la majorité des ministres qui forment le gouvernement. Cette incertitude générale se complique davantage par l'intervention dans les mêmes domaines d'une série d'institutions et d'organes qui revêtent des formes juridiques diverses : établissements publics, agences, centres, commissions, comité etc.²¹⁸

Ce constat pose la difficulté de déterminer la partie responsable en cas de manquement. *« L'imprécision empêche surtout d'évaluer exactement l'effort fourni par chaque partie au cas où l'action est faite sans assise juridique. Les collectivités locales peuvent être appelées à exercer des attributions qui relèvent normalement de l'État au détriment de leurs compétences traditionnelles »*²¹⁹.

L'approche de la détermination des compétences soulève des difficultés et des enjeux non négligeables. *« On remarque souvent dans la pratique que le législateur ne procède pas par collectivité (région, province, préfecture, commune urbaine ou commune rurale), mais par matière (transport scolaire, action sociale, enseignement...). Mais même dans ces matières, la compétence prédominante laisse souvent place, soit à l'action d'une autre collectivité, soit à celle de l'État. Exemple, si la région élabore le Plan de développement régional, les communes peuvent s'associer pour établir un Plan de développement économique, social ou culturel (...) On remarque aussi l'existence d'un enchevêtrement regrettable des compétences des différentes collectivités locales. Ainsi, on peut se demander s'il ne s'agisse pas plus d'un vœu, d'une intention, que d'une véritable obligation juridique. Mais surtout sa mise en œuvre suppose que soit résolu au préalable un problème particulièrement délicat : comment déterminer, pour une question précise, quel est le meilleur niveau d'exercice d'une compétence ? Les textes ne sont, sur ce point, d'aucun secours puisque, pour chaque*

²¹⁸ EL YAAGOUBI M., « Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », éd. EL MAARIF AL JADIDA, Rabat, 2007, p.338.

²¹⁹ *Ibid.* p.340.

collectivité territoriale, il est affirmé qu'elle règle les affaires propres de la collectivité, du moins dans le modèle français ou marocain »²²⁰.

L'encadrement et la structuration de l'intervention des CT sont difficiles à mener dans le cadre de l'intervention de l'État ; celui-ci est le maître absolu de la répartition des compétences et de la division des pouvoirs. Il détermine en amont les domaines de spécialisation de ses entités infra-étatiques tout en intervenant en aval dans les mêmes domaines ; ce faisant il leur accorde une autonomie strictement conditionnée au point que leurs compétences s'imbriquent avec des autres entités d'un niveau différent de décentralisation.

2. L'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales

Les lois qui régissent l'organisation territoriale au Maroc produisent une lecture difficile des responsabilités de chacun des acteurs locaux. Cette ambiguïté mène les CT à improviser des nouvelles démarches pour conduire les politiques publiques. Une gouvernance qui tend, tant bien que mal, à la réalisation efficace de la gestion économique²²¹.

La division des pouvoirs entre les différentes collectivités décentralisées provoque des chevauchements et conflits, en l'absence de compétences suffisamment clarifiées. La grande problématique que pose la répartition des compétences résulte de la superposition matérielle et géographique des missions assumées par les différents niveaux de la décentralisation au Maroc.

Sur le plan matériel, les compétences s'interfèrent en raison de la superposition des fonctions. Chaque entité décentralisée est appelée à aménager son territoire et à déterminer son propre plan de développement économique et social. Sur le plan géographique, la superposition s'explique par l'exercice des compétences sur le même territoire²²². Dans ce contexte il est délicat d'apercevoir les frontières des compétences attribuées dans la mesure où elles sont, dans leur majorité, attribuées également à l'État et aux autres CT. Il s'agit à titre d'exemple, de la promotion et l'encouragement des investissements privés, de la promotion de l'emploi, des activités socioculturelles et sportives, de la protection de l'environnement et

²²⁰ AYOUBI IDRISSE H., « Rapport général » des « Actes du Colloque international et maghrébin sur le principe de subsidiarité, apport et implications pour la Démocratie, la bonne gouvernance et le développement humain », du 29 au 31 octobre 2007, Marrakech, éd. Fondation Hanns Seidel, Rabat, 2007, p.4. (<http://www.hssma.org/activity.cfm?id=283>), consulté le 26/01/2020.

²²¹ GORGE A-S., « Le principe d'égalité entre collectivités territoriales », éd. Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Paris, 2011, p.454.

²²² EL YAAGOURI M., « La notion de régionalisation avancée dans les discours royaux », in *Régionalisation élargie et statut d'autonomie régionale*, REMALD, Série "Thèmes actuels", n°71, 1^{ère} éd, Rabat, 2011, p.20.

du développement agricole et rurale. Certaines compétences transférables sont prévues aussi pour les trois catégories des CT.

EL YAAGOUBI M²²³, affirme qu'il y a une contradiction entre l'imprécision dans la détermination des compétences et l'obligation pour les conseils de respecter les limites de leurs attributions. L'imprécision caractérise la répartition entre les trois catégories qui forment la décentralisation. Comment déterminer le niveau d'intervention et son contenu pour chaque catégorie d'entité décentralisée ? Quel est le rôle exact de la région par rapport aux rôles des autres CT dans les secteurs communs précités ? Pour reprendre la terminologie sur laquelle le législateur ne cesse d'insister : comment identifier "intérêt régional" par rapport à "l'intérêt provincial ou préfectoral" et "l'intérêt communal" ? On ne comprend pas aussi pourquoi le législateur tient à préciser à plusieurs reprises, et cela dans les trois chartes de décentralisation, que le conseil élu exerce ses compétences « *dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales* », ou « *dans les limites du ressort territoriale le conseil élu exerce(...)* ». L'art. 5 de la LOR sur la région affirme que « *dans le cadre de leurs compétences, les régions peuvent établir une coopération entre elle* »²²⁴. Ces expressions supposent qu'il y a une délimitation précise des domaines d'intervention alors qu'il n'y en a pas vraiment.

Il faut dire que « *La décentralisation dite "territoriale" ne doit pas seulement consister dans la remise, aux collectivités concernées, d'un "lot" de compétences accompagnées de moyens financiers, fiscaux et en personnel. Cette forme de décentralisation doit aussi s'accompagner de la mise en œuvre d'un droit territorialement adapté* »²²⁵.

Les attributions partagées donnent lieu à des flux financiers entre les CT pour s'acquitter de leurs diverses compétences, sans qu'ils soient correctement coordonnés. « *Les financements croisés ne sont que le reflet du partage des responsabilités entre collectivités publiques dans les secteurs essentiels de la vie nationale* »²²⁶. Les actions des collectivités se superposent, et chaque entité a une vision différente ou même contradictoire de l'autre, et peuvent recourir à des méthodes de fonctionnement différentes, surtout dans le domaine économique. Toutes les CT s'estiment concernées par le développement économique, car elles jouissent d'attributions dans ce domaine. En revanche, l'imbrication de leurs compétences engendre une situation de concurrence qui bouscule l'ordre institué.

²²³ EL YAAGOUBI M., « Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », op.cit., p.337.

²²⁴ LOR 47-96.

²²⁵ MADIOT Y., « Vers une "territorialisation" du droit », RFDA, éd. Dalloz, Paris, 1995, p.995.

²²⁶ MADIOT Y., « Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales », op.cit., p.967.

Certainement, le règlement de cette problématique ne se situe point dans l'empêchement des CT d'exercer des compétences économiques, mais dans une meilleure détermination des missions imparties pour chacune d'elles.²²⁷ Dans cette situation où le manque de coordination est manifeste, on ne peut que constater un brouillage de l'action publique, une augmentation des coûts et par conséquent une dispersion des efforts et des deniers publics. Choses qui mènent inévitablement à des conflits que les juridictions compétentes doivent résoudre.

3. *Les manifestations du conflit de compétences dans la jurisprudence marocaine*

En dépit de son caractère persistant et permanent dans la pratique de la décentralisation au Maroc, le conflit de compétences n'a pas pris une dimension judiciaire assez importante qui reflète vraiment son ampleur. Très peu de cas intentés par les CT ont aboutis devant la justice. Ceci est sûrement dû à une négligence des élus quant aux contours de leurs champs d'intervention. Ils ne se sont pas montrés très farouches face à l'ingérence permanente de l'autorité de tutelle dans les affaires locales, une ingérence qui met en cause leur autonomie.

En effet, la Cour des comptes²²⁸ marocaine a pu relever l'indisponibilité d'une information exhaustive relative au contentieux des CT. Les statistiques fiables concernant aussi bien le nombre de procès en cours que celui des arrêts et jugements définitifs prononcés, ainsi que ceux qui ont été exécutés ne sont pas disponibles. Aucun système d'information intégré propre à la gestion du contentieux et permettant aux CT de disposer d'une information exhaustive et à jour n'est mis en place. Pourtant, Les réponses parvenues de la part des 1189 CT suite à un questionnaire qui leur a été adressé par la Cour, ont révélé que le nombre total des arrêts et jugements définitifs prononcés contre ces entités dépasse les 3940 durant la période allant de 2011 à 2016.

La lecture des données du questionnaire démontre que 836 CT ne disposent pas d'une unité administrative chargée du contentieux et du suivi des actions au niveau des tribunaux du Royaume. Cette tâche est confiée à d'autres services n'ayant pas les compétences et l'expérience requises en la matière, notamment les services du patrimoine, de l'urbanisme, de la police administrative ou encore de la régie des recettes. De même, les visites effectuées auprès des CT a permis de relever l'absence d'une cellule de veille juridique chargée du suivi des textes législatifs et réglementaires et de la jurisprudence, afin de mieux informer et

²²⁷ SOUSSE M., « Les aides des collectivités locales aux entreprises dans la loi relative à la démocratie de proximité », LPA, n°106, éd. La BaseLextenso, Paris, 2002, p.4. (<https://www.labase-lextenso.fr/petites-affiches/PA200210601>), consulté le 27/01/2020.

²²⁸ Rapport d'activité annuel de la Cour des comptes pour l'année 2015. (<http://www.courdescomptes.ma/fr/Page-27/publications/rapport-annuel/rapport-de-la-cour-des-comptes-pour-l-annee-2015/1-189/>), consulté le 29/01/2020.

encadrer les différents services en la matière. En outre, certaines CT ont cessé de gérer et suivre directement leur contentieux après avoir conclu des conventions avec des avocats et ce, en dépit de l'instauration en 2015 d'une nouvelle instance dénommée "l'Agent judiciaire des CT"²²⁹ en vertu des LOR les concernant. Dans la même enquête, il a été constaté l'insuffisance de la formation continue des fonctionnaires de la cellule chargée de la gestion du contentieux, puisque 44% d'entre eux n'ont jamais bénéficié d'une formation.

Ce qui fait qu'en sa qualité de juge de la légalité, le juge administratif n'a pas eu à se prononcer abondamment, notamment dans des procès intentés par les CT.

Le conflit de compétences, nous le savons, est l'apanage de tout système judiciaire. Au Maroc, le contentieux impliquant l'État et ses démembrements (établissements publics, CT etc.) est, en théorie, du ressort des tribunaux administratifs en vertu de l'art. 8 de la loi 41/90²³⁰ régissant ces juridictions.

Il est sûr que la généralité des textes engendre l'opacité de la répartition des compétences. Pourtant, les sentences d'annulation prononcées par le juge administratif et tirées de l'incompétence des acteurs locaux, met en exergue des cas d'interférences grossières de pouvoirs. Ce sont des inerties institutionnelles incarnées plus particulièrement par des actes émanant d'agents d'autorité, agissant en matière de police administrative, l'une de leurs vieilles sphères de compétences, attribuées normalement à l'autorité administrative élue par l'art. 44 de la charte communale de 1976²³¹.

À cet égard, le juge administratif paraît intransigeant lorsqu'il prononce que « *considérant que le pouvoir d'autorisation de façon générale fait partie des compétences des présidents des conseils communaux en application de l'article 44 de la charte communale du 30 septembre 1976 relative à l'organisation communale. Considérant que cet article confère aux agents d'autorité une compétence liée et aux présidents des conseils communaux une compétence générale en matière d'autorisation, d'injonction ou d'interdiction. Considérant que l'exercice d'une autorisation d'ouverture de salle de fête ne fait pas partie des compétences attribuées à l'agent d'autorité par l'article 44 précité, la compétence de celui-ci en matière de professions libérales ne peut être appliquée (...) Parce qu'il ne s'agit pas d'une profession libérale selon la notion juridique du terme, mais d'une activité commerciale qui*

²²⁹ L'Agent judiciaire des CT est un Organisme chargé de gérer le contentieux des CT dans la condition que celles-ci désignent.

²³⁰ Dahir n° 1-91-225 du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993) portant promulgation de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs, BO n° 4227 du 3 novembre 1993, p.595. (<https://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/Nouveautes/Tribunaux%20administratifs.pdf>), consulté le 30/01/2020.

²³¹ Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale, BO n° 3335-bis du 01/10/1976, p.1051.

suppose une autorisation préalable dans le but d'hygiène et de tranquillité publiques. Considérant que l'usage consacré au Maroc vise à renforcer la démocratie, notamment par l'élargissement des attributions des autorités locales élues et la restriction de l'autorité du représentant du pouvoir central (...) L'acte attaqué, sans tenir compte de la légalité de la décision d'autorisation ; tant qu'elle n'a pas été mise en cause, est entaché d'incompétence (...) et s'expose à l'annulation »²³².

En outre, le conflit de compétence ne semble pas concerner exclusivement le pouvoir de police administrative. L'agent d'autorité peut aussi empiéter sur les compétences attribuées au président du conseil communal en matière de fiscalité locale. Ainsi le juge a déclaré dans une autre affaire que *« considérant que l'acte en question est une décision prise en vue du recouvrement de parts fiscales au profit de la commune. Considérant que l'article 23 du décret du 30-09-1976 portant règlement de la comptabilité des collectivités locales et de leur regroupement dispose que la perception de toutes les créances autres que celles comprises dans les rôles d'impôts d'État s'effectue en vertu d'ordres de recettes collectives ou individuelles établies et rendues exécutoires par les ordonnateurs qui en assurent la publication de la date de mise en recouvrement (...) L'article 16 du même décret précise que le président du conseil communal est l'ordonnateur de droit pour les communes urbaines et rurales. Considérant que l'article précité n'implique aucunement l'agent d'autorité (...) Considérant que l'acte mise en cause est édicté par l'agent d'autorité, incompétent en la matière par la force de la loi, il s'expose à l'annulation »²³³.*

Par ailleurs, le président du conseil, conforté dans son rôle d'autorité locale par l'art. 44²³⁴ de la charte communale de 1976, en fait à certains égards une large interprétation, de manière à confondre entre mesure de sûreté, de commodité et de tranquillité, et mesure visant à trancher les litiges survenus entre les citoyens ; ce faisant il empiète sur le rôle du juge judiciaire. À cet effet, le juge estime que *« considérant que (...) Conformément aux dispositions de l'article 44 du dahir du 30-09-1976, il n'appartient pas au président de décider la fermeture d'un local commercial par défaut de preuve de bail à loyer (...) C'est une compétence qui échoit au juge de droit commun. Considérant que la décision de fermeture du local commercial est entachée d'incompétence parce que l'autorité qui l'a*

²³² T.A Oujda, 13-12-1995, MELLOUL n° 18/95 ; 27-05-1999, AKKAR, n° 75/99.

²³³ T.A, Oujda, 22-01-1997, BOUGHALEB, n° 18/97 ; T.A Rabat, 07-01-1999, EL FAITEH, n° 11.

²³⁴ L'article précise que *« Les pouvoirs reconnus aux pachas et caïds en matière de police administrative communale ainsi que les fonctions spéciales qui leur sont attribuées par la législation et la réglementation en vigueur, sont transférés aux présidents des conseils communaux. Les présidents, exercent sous le contrôle de l'administration supérieure, leurs pouvoirs de police, par voie d'arrêtés réglementaires et par des mesures individuelles : injonctions, défenses ou autorisations ».*

édicte n'a pas fait état des limites distinguant l'acte administratif de l'acte judiciaire et par conséquent l'a exposée à l'annulation »²³⁵.

Ainsi, on s'aperçoit que le conflit de compétences, que ce soit au niveau vertical ou horizontal, est une entorse récurrente et non négligeable à la pratique de la décentralisation.

La reconnaissance de l'intérêt local est l'un des premiers critères de cette organisation administrative, y répondre d'une manière autonome est l'essence même de la démocratie locale ; or, concourir à plusieurs pour satisfaire les besoins locaux ne relève plus de l'autonomie. Cette observation nous amène à soulever d'autres obstacles de fonctionnement des CT et qui ne sont pas sans rapport avec la contrainte de l'imbrication des compétences.

C- Les obstacles de nature technique, financière et humaine freinant la promotion de l'autonomie locale

Pour s'acquitter à bien des missions qui leurs sont dévolues, les CT ont besoin d'un climat favorable. L'exercice des compétences territoriales est tributaire, non seulement de références juridiques solides, mais aussi d'outils techniques à mettre en œuvre, de moyens financiers à la hauteur des objectifs escomptés et surtout d'un potentiel humain qualifié et capable de relever le défi de la gestion des affaires locales.

La structure décentralisée au Maroc présente des carences flagrantes au niveau technique et financier (1), souffrant en permanence de l'incompétence des ressources humaines issues de la démocratie (2).

1. Les difficultés techniques et financières

Tout observateur aguerri remarquera avec aisance que les CT au Maroc sont des institutions de deuxième degré par rapport à l'autorité centrale. Leur fonctionnement technique demeure à la merci d'une dépendance qui ralentit leur émergence et fragilise également leur autonomie financière.

En effet, les CT marocaines souffrent d'une déficience importante en terme de gestion technique. Le développement des moyens de gestion administrative et juridique ainsi que le progrès technologique restent à prouver. L'introduction de l'e-administration par exemple, déjà utilisée dans le secteur privé et même aux administrations déconcentrées, n'a pas touché les entités décentralisées.

Notons que la bonne gouvernance²³⁶, fondement constitutionnel de toute gestion d'affaire publique, est un mode de pilotage inhérent à une organisation interne performante et d'un

²³⁵ T.A Oujda, 12-05-1999, AJBARI, n° 66/99 ; T.A Meknès, 28-01-1999, NASSIRI, n° 12/99.

système de fonctionnement moderne et efficace sans oublier un personnel formé et des moyens financiers adéquats. Mais, devant ce manque qui caractérise les CT, l'État intervient souvent pour apporter une assistance au cœur même de leurs compétences propres. Il ne s'agit pas là d'une ingérence porteuse de conflit de compétences, mais d'une intervention nécessaire et vitale au bon fonctionnement de la collectivité en question.

L'expérience de la décentralisation au Maroc a démontré l'incapacité des élus locaux à gérer convenablement les affaires internes, ce qui les pousse à accepter volontiers l'appui de l'État central. Pour eux, cette ingérence est positive du fait qu'elle leur apporte le complément et l'alternative à leur défaillance, sans se rendre compte qu'elle aggrave considérablement les faiblesses de la collectivité. Cette assistance technique « *peut prendre des formes très diverses, allant de la conditionnalité de la réalisation des projets sur le territoire local jusqu'à l'intervention directe pour certaines actions, en passant par l'orientation des projets économiques dans les domaines voulus par l'État* »²³⁷.

D'un point de vue financier, GRAZIANI P²³⁸., souligne que « *la décentralisation dans la centralisation fiscale est une imposture* ». En effet, les CT ne peuvent engager des programmes sans avoir la maîtrise de leur financement. Les moyens financiers propres octroient à l'entité décentralisée une personnalité propre et une certaine autonomie de gestion, à partir de la conception jusqu'à l'exécution de ses plans et projets. Dans le même sens, DELCAMP A²³⁹., confirme que « *le poids réel de chaque collectivité dans l'exercice d'une compétence ne pourra être apprécié en termes seulement législatifs ou réglementaires. Il ne peut être envisagé sans référence aux moyens financiers qu'elle peut y consacrer et aux personnels qu'elle y affecte* ». Or, la problématique de la gestion financière des CT marocaines réside dans l'insuffisance de leurs moyens. Pour la région, par exemple, ces moyens « *restent faibles par rapport aux ressources propres qui se composent dans leur majorité des taxes ajoutées aux impôts locaux* »²⁴⁰, ce qui consacre davantage sa dépendance au budget de l'État, « *la région a la possibilité de bénéficier d'une partie des autres impôts déterminées par la loi de finances, ce qui signifie que cette détermination de l'assiette reste*

²³⁶ Il est dédié tout un titre à la bonne gouvernance dans la constitution du Maroc de 2011. Le titre XII se compose de 18 articles (de 154 à 171) qui traitent de la gestion des services publics, des instances chargées de veiller au respect de la bonne gouvernance etc. L'art. 157 par ex. stipule qu' « *Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics* ».

²³⁷ ZAIR T., « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc », op.cit., p.172.

²³⁸ GRAZIANI P., « Le nouveau pouvoir, essai sur la décentralisation », éd. Albin Michel, Paris, 1985, p.112.

²³⁹ DELCAMP A., « Les institutions locales en Europe », PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1990, p.52.

²⁴⁰

يجبا ع .، "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، ع ٨٤، الطبعة الأولى ٢٠١٠، ص ٢٣٢.

tributaire à la situation financière générale (budget général de l'État). De ce fait, les changements qui peuvent influencer le budget de l'État vont obligatoirement affecter la partie des impôts réservées à la région »²⁴¹.

Pour pallier à cette carence, les CT ont souvent recours aux ressources exceptionnelles, notamment les crédits. Pour s'y faire, elles s'adressent à l'organisme habilité à octroyer les emprunts, le Fond d'Équipement Communal (FEC). Il faut savoir que le taux d'intérêt des crédits proposés par cette institution est de l'ordre de 12% à 13% pour un délai de 5 à 10 ans. Un taux relativement élevé et contraignant. De surcroît, le recours à ce moyen de financement reste limité et hors de portée de la plupart des entités locales vu les conditions strictes d'obtention des prêts dictées par le FEC ; notons par exemple, l'obligation d'avoir un taux d'endettement inférieur à 40% ; disposer d'une épargne prévisionnelle mobilisable pour faire face aux remboursements ; avoir un autofinancement au moins de 20% ; évaluation des projets etc.

D'un autre côté, la commune souffre du problème lié à la non valorisation de son patrimoine. En effet, le conseil communal n'a pas un recensement précis et exact de ses biens immobiliers, sachant qu'ils représentent une source importante de financement. Il va de même avec le recouvrement des taxes locales, une situation qui génère une grande défaillance de la tenue de la fiscalité et des ressources propres de cette collectivité, limitant ainsi l'exploitation rationnelle de son patrimoine.

En résumé, on peut tenter de regrouper les problèmes de la fiscalité locale dans des facteurs relatifs à l'assiette et aux tarifs d'imposition (complexité de la fixation des tarifs) ; aux critères de la répartition de la TVA entre les CT qui ne sont pas liés à des données socio-économiques spécifiques à chaque collectivité ; à la faiblesse des taux de recouvrement ; à l'ingérence flagrante dans la gestion des taxes locales (services déconcentrés des ministères de finances, transport etc.) ; à l'insuffisance des moyens de gestion et enfin à l'éclatement de la fiscalité entre plusieurs CT (région, province/préfecture, commune).

L'État de sa part, et pour minimiser les effets de cette problématique, offre des subventions aux CT mal en point. C'est l'un des moyens de pression les plus puissants. Ce procédé constitue un instrument d'orientation de la politique locale, car son octroi reste conditionné par la participation de ces entités aux actions étatiques indiquées par le pouvoir central.

C'est donc un défi majeur celui d'une gestion financière autonome. L'effectivité de l'exercice décentralisé est conditionnée par des ressources financières propres. Leur faiblesse

²⁴¹ *Ibid.* p.231.

paraît être le premier handicap à une véritable autonomie locale, ce qui accentue la subordination aux autorités centrales. L'existence de ressources locales, à elle seule, aussi larges soient-elles, ne peut suffire si en contrepartie les CT ne sont pas maîtresses de leurs finances. Elles devraient avoir pleine compétence pour décider la nature même de ces ressources.

On ne peut pas prétendre à un contre-pouvoir local en présence de dysfonctionnements prouvés au niveau de la gestion interne des CT. En l'absence d'une volonté de modernisation émanant de l'État central, les instances locales ne peuvent compter sur elles-mêmes.

2. L'élu local, un facteur humain indisposé à l'autonomie locale

Gérer les affaires publiques locales est une tâche ardue, complexe et éprouvante. Être au niveau de cette responsabilité implique une orientation politique, une maîtrise juridique des capacités managerielle, technique et administrative correspondant aux exigences des besoins locaux. « *La gestion d'une commune et en particulier d'une ville met frontalement les gestionnaires en face de lourdes responsabilités politiques, économiques, sociales, administratives et techniques. Définir les stratégies, planifier l'urbanisme, préparer des plans de développement, faire des prévisions budgétaires, rationaliser des choix budgétaires, fixer des échelles de priorité des besoins et des projets, administrer l'impôt, optimiser des produits et des revenus municipaux, comprimer des charges, conserver et gérer des biens et un patrimoine, monter techniquement et financièrement des projets, driver des études, contacter des emprunts, gérer des services publics, des réseaux urbains d'eau, d'électricité, d'assainissement et de transport urbain, contrôler des concessions, exploiter et optimiser l'emploi des ressources humaines (...) constituent le cahier des charges, lourd et complexe, de la mission du gestionnaire communal* »²⁴².

Le facteur humain est donc le point d'ancrage de la gestion d'une collectivité, plus encore, il représente la source de créativité et de développement, la condition *sine qua non* de la réussite de toute politique publique. Autour de la question des moyens financiers, la qualité des dirigeants locaux occupe une place primordiale dans la rationalisation de l'administration. Il est certain, la présence d'élus régionaux à la hauteur de la responsabilité que requiert le développement régional est absolument une nécessité indiscutable²⁴³.

زيتوني ح., "الجهة والاصلاح بالمغرب", السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال, الطبعة الأولى, ٢٠١١, الرباط, ص. ٢٤٢. ²⁴²

²⁴³ Ibid. p.102.

Cependant, et en dépit de l'innovation apportée par la charte communale de 2002²⁴⁴, exigeant un niveau minimal d'instruction équivalent à la fin des études primaires pour être éligible aux fonctions de président de conseil ; ce niveau, on le comprend vite, ne peut permettre une qualification dans les domaines précités²⁴⁵. « Dans une société marquée par un niveau élevé d'analphabétisme et par la sous qualification du personnel politique, il peut être même dangereux pour la gestion municipale et pour les deniers du contribuable de libérer totalement l'initiative de l'élu local »²⁴⁶. Cet énoncé peut paraître antidémocratique, néanmoins, il puise ses fondements dans le résultat d'une gestion locale loin d'être aux espérances de la décentralisation.

Il est évident que la démocratie est à la base même de la décentralisation, mais la gestion des affaires publiques locales a démontré des limites imputées à l'incapacité et l'inadaptation des élus locaux aux exigences du service public local.

Auparavant, le rôle de l'élu local se limitait à relier la périphérie au centre, une sorte d'intermédiaire entre l'administration centrale, les services déconcentrés et la population locale ; une activité ne nécessitant pas de compétences ni de technicités, était accordée dans la plupart du temps aux notables et personnages aisés de la localité. Pour garantir leur réélection face aux rivalités politiques, il suffit aux élus de répondre aux demandes des électeurs, satisfaire leurs besoins quotidiens et transmettre leurs plaintes aux autorités compétentes.

La décentralisation a entraîné une responsabilisation accrue des élus locaux, leurs missions ne se résument plus dans la représentation de leurs électeurs, mais ils sont devenus les protagonistes de l'essor de leurs territoires et les leaders du développement local.

Au Maroc, l'année 2002 a marqué un tournant décisif dans la transition démocratique par l'adoption de nouvelles lois qui élargissent le champ des compétences des collectivités

²⁴⁴ Loi n° 78-00 portant charte communale promulguée par le dahir n° 1-02-297 du 25 rejev 1423 tel qu'elle a été modifiée et complétée. BO du 21 novembre 2002. (http://aut.gov.ma/pdf/Loi_n_78-00_portant_charte_communale.pdf), consulté le 01/02/2020.

²⁴⁵ Si le niveau général d'instruction des élus est en constante progression ces dernières décennies, il demeure néanmoins insatisfaisant. D'après les résultats des dernières élections communales en 2015, fournis par le ministère de l'Intérieur, 15,11% de l'ensemble des conseillers communaux ne sont jamais allés à l'école, contre 28,27% d'élus avec un niveau primaire et 30,35% à avoir un niveau d'études secondaires. Cela explique que plus de la moitié des élus n'ont qu'un niveau d'étude secondaire ou primaire et dans certains cas ils sont analphabètes. La majorité des élus, particulièrement ceux communaux, ne disposent pas des capacités nécessaires pour assimiler les nouvelles techniques de gouvernance locale. Si la charte communale actuelle avait imposé aux membres du conseil communal dans son art. 28 l'acquisition d'au moins un niveau d'instruction équivalent à celui de la fin des études primaires pour être élus présidents, elle demeure inopérante dans l'hypothèse où tous les conseillers communaux seraient analphabètes, d'autant plus que le Code électoral n'impose aucun niveau d'instruction aux candidats aux élections communales, autorisant ainsi à tout marocain ayant l'âge légal prescrit et ne faisant pas l'objet des exclusions légales fixées par les art. 41, 42, 201 et 202 du même code de déposer sa candidature.

²⁴⁶ BRAHIMI M., « La commune marocaine : un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009 », op.cit., p.241.

locales. Détenant une marge de manœuvre trop limitée avant cette date, les élus se contentaient de la gestion bureaucratique de l'administration locale ; des tâches classiques ne demandant pas de savoir-faire ou de technicité spécifique, leurs compétences et capacités n'ont été alors jamais remises en cause et leurs qualifications ne posaient aucun problème pour l'accès et l'exercice du mandat électoral. Ce n'est qu'après l'adoption des nouveaux textes et la responsabilisation des élus du développement de leurs territoires en les érigeant en de véritables décideurs que la question de compétences a surgie²⁴⁷.

Considérée comme un levier de développement, la gestion des affaires locales est devenue un facteur de retard qui ralentit la croissance. L'émergence du secteur privé dans la gestion des services publics locaux prouve bien le mal rencontré par les autorités décentralisées à les mener d'une manière efficace. Un mal manifesté par une mauvaise négociation des termes des contrats de partenariat avec le secteur privé, par exemple. En 2015, dans la ville de Tanger, des manifestations ont éclaté contre les prix excessifs des factures de l'eau et de l'électricité gérés par la société "Amendis" dans le cadre d'une gestion déléguée. Cet incident démontre sensiblement une défaillance de contrôle de la part des décideurs locaux vis-à-vis du délégataire de service²⁴⁸.

Décidément, les CT souffrent d'un manque de techniciens spécialisés et de cadres supérieurs capables d'appuyer et d'assister les élus dans l'accomplissement de leurs missions. Même si certaines collectivités comptent un nombre excessif de fonctionnaires qui absorbent une grosse part du budget, ces ressources humaines sont majoritairement composées, jusqu'à l'année 2008, par la main d'œuvre ouvrière (47,33%) et les cadres moyens (20,12%) dont les compétences se limitent à la réalisation des tâches administratives routinières. De surcroît, dans l'absence d'un système de contrôle et d'évaluation basée sur les critères de performance

²⁴⁷ Avec la réforme de la Charte communale, la question de la gouvernance locale était au centre de l'agenda politique. Par ex, il était prévu de mettre en place des plans communaux de développement selon une approche participative. Le ministère de l'Intérieur avait annoncé le lancement du programme "Communes à l'horizon 2015". Les formations qu'il propose visent à professionnaliser la gouvernance communale et à préparer les élus et les personnels administratifs aux nouvelles dispositions réglementaires, obligations et contrôles des communes, en particulier en matière de gestion déléguée. En revanche, les affaires et les scandales recensés par les instances de contrôle au cours de l'année 2008 et 2009 ont révélé de graves problèmes de gestion et la montée en puissance d'une "contre-démocratie" fondée sur la surveillance de la gestion des élus, ce qui a freiné les vertus de la bonne gouvernance. Entre les mois de juillet 2008 et janvier 2009, l'IGAT (Inspection Générale de l'Administration Territoriale) a révoqué ou suspendu dans le cadre des institutions communales dix-huit présidents, vingt vice-présidents et conseillers communaux et instruit les dossiers disciplinaires de 18 fonctionnaires. Le non-respect de la légalité en matière d'urbanisme, de recettes et dépenses des communes est le principal grief formulé à l'encontre des autorités locales.

²⁴⁸ Il faut noter que le cas de la ville de Tanger n'était pas unique. D'autres manifestations se sont déroulées dans plusieurs villes du Maroc (Tétouan, Casablanca etc.), dénonçant la hausse des prix des services publics locaux gérés par des entreprises privées délégataires, et contestant les modes de négociation et de gestion de ces services.

et de rendement, les CT se cantonnent alors dans la gestion du quotidien sans pouvoir envisager une politique pertinente de développement socio-économique à long terme.

D'un point de vue politique, il est sûr que les partis politiques participent amplement à la complexité de ce constat. La ruée vers des postes de commandements empêche ces structures de démocratie de jouer pleinement leur rôle dans la formation d'une élite politique qualifiée, dynamique et consciente de la notion de l'intérêt général. L'enjeu majeur demeure celui de préparer les candidats aux épreuves électorales, cet instrument démocratique qui s'est transformé en véritable échecancier en lieu et place de la bonne gouvernance.

Pour résumer, on peut noter que le manque de transparence et de compétence dans la gestion locale est conjugué à l'absence d'une conviction politique et d'une feuille de route bien définie chez les élus. Parallèlement, les querelles politiques et les conflits personnels au sein des conseils priment sur les intérêts des citoyens et entravent le déroulement normal des affaires locales. Dans ce contexte, tous les discours et programmes nationaux incitant à l'amélioration de la bonne gouvernance deviennent infructueux. Ce qui pousse à repenser la décentralisation dans sa projection politique, et s'interroger si ce n'est pas un cadre meilleur pour parler de l'autonomie.

Section 2 : L'autonomie régionale, haut degrés de l'autonomie locale, une autre définition des rapports "centre-périphérie" (étude des systèmes autonomiques espagnol et italien)

Toutes les réformes qui touchent à l'organisation territoriales sont liées de manière ou d'une autre à l'évolution politique des États. Les tendances internes elles-mêmes peuvent être influencées par un climat universel qui oriente les choix étatiques. Cette observation est beaucoup plus précise lorsqu'il s'agit de débattre de la régionalisation comme forme de décentralisation moderne adoptée partout dans le monde. La conception européenne des territoires n'échappe pas à cette tendance puisqu'elle recommande fortement aux États membres de créer des régions et de veiller à leur développement. Nonobstant, cette vision généralisée n'a pas empêché la prolifération de plusieurs types de régionalisation dont la force et les limites sont inhérentes aux contextes internes propre à chaque État. De tous les modèles constatés, il va sans dire que la régionalisation politique est la plus aboutie des régionalisations, à l'examen de la démocratie locale. La spécificité de cette organisation particulière du territoire réside dans le degré d'autonomie octroyé aux entités infra-étatiques. Appliquée dans des États initialement unitaires, la régionalisation politique fonde les bases de sa structure dans l'opération de la répartition des compétences qui la situe à mi-chemin entre

l'État unitaire et l'État fédéral ; plus exactement dans un État appelé régional et dont l'illustration parfaite se trouve dans les modèles italien et espagnol (paragraphe 1). Les garanties de l'autonomie offertes par ce modèle aux entités régionales font que les conflits de compétences avec l'État central soient encadrés par les dispositions de la loi fondamentale ainsi que la jurisprudence constitutionnelle (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La politique régionale et la question de la répartition des compétences

La régionalisation est « le processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infranational mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus peut s'opérer à partir d'institutions préexistantes ou donner lieu à un nouveau découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu'exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux »²⁴⁹.

La régionalisation, nous l'avons vu, est classée en plusieurs types selon l'organisation territoriale, l'autonomie accordée aux régions et les modalités de la répartition des compétences. En ce sens, la doctrine est unanime, elle considère que la régionalisation politique est la concrétisation parfaite du terme "régionalisation" (A) ; elle est inhérente à la forme de l'État et se démarque du fédéralisme (B).

L'approche de ce sujet incite à identifier un référentiel en mesure de compléter sa construction, ou au moins faciliter la perception des éléments qui le composent. Assurément, l'étude de la régionalisation politique ne saurait être riche sans faire appel aux deux modèles phares qui l'adoptent le mieux : l'Espagne et l'Italie (C).

A- La régionalisation politique est la réforme étatique qui concrétise l'autonomie régionale

La régionalisation politique est la catégorie la plus avancée et fondée des "régionalisations" présentées par la doctrine. Certes, ce ne sont que des échelles de la décentralisation, mais la régionalisation politique est une forme plus proche du système fédéral. C'est une réforme forte de l'État qui affecte sa structure en modifiant sa Constitution. Elle se caractérise sur le plan juridique par l'attribution d'un pouvoir législatif à une assemblée régionale, par des

²⁴⁹ MARCOU G., « La régionalisation en Europe », op.cit., p.12.

compétences plus vastes dont le contenu est défini et garanti par la Constitution, ou tout au moins par un texte de valeur constitutionnelle.

La régionalisation politique est la reconnaissance effective des particularismes des régions et la définition juridique de leurs identités. L'État respecte la diversité territoriale et institutionnelle en accordant une marge d'autonomie bien poussée à ses entités régionales.

L'Espagne et l'Italie témoignent clairement que la régionalisation politique est un régionalisme institutionnel. Le régime d'autonomie avait d'abord pour but de donner satisfaction aux revendications des nationalités "historiques". En Espagne, on conteste aujourd'hui que le fait différentiel ne puisse se référer qu'à des données historiques ; ceci n'enlève en rien qu'il puisse se construire également par les institutions d'autonomie²⁵⁰.

À vrai dire, la régionalisation politique est une expression audacieuse. Elle est considérée aujourd'hui comme un levier primordial de la réforme territoriale (1), même si elle suscite quelques interrogations sur la menace qu'elle peut engendrer pour l'État central lorsqu'elle représente un contrepoids considérable face à l'institution étatique (2).

1. La régionalisation politique comme levier d'une réforme territoriale

La régionalisation politique comme mode d'organisation territorial a des enjeux qui se résument pour l'État dans la réforme territoriale globale (1-1). Corrélativement à cette perspective interne, la conception de l'Union européenne tend à développer des enjeux qui transcendent les frontières étatiques (1-2).

1.1 Sur le plan interne

Les enjeux de la régionalisation politique s'articulent autour de pistes qui se croisent très fortement, touchant la promotion économique et sociale. La création des régions est un point fort pour la valorisation des territoires et leur compétitivité. La régionalisation permet ainsi l'identification des besoins et la prise de décisions adaptées à ces besoins en instaurant l'autonomie des institutions régionales.

Si la régionalisation politique est une volonté politique exprimée par plusieurs États comme l'Italie et l'Espagne, elle manifeste aussi un chemin clair pour la structuration politique du pays. Il ne s'agit pas uniquement de la réforme des CT, mais aussi de la réforme de l'État.

²⁵⁰ LÓPEZ AGUILAR J-F ., « Estado autonómico y hechos diferenciales », Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p.49 et sui, 110 et sui.

L'enjeu capital de la régionalisation politique, à travers la reconnaissance des spécificités de chaque région, réside dans la préservation des droits et libertés des citoyens. Le processus autonome espagnol permet d'envisager la question de la régionalisation asymétrique au sein d'États politiquement décentralisés. L'asymétrie dans ce cas se situe à plusieurs niveaux, elle est à la fois instaurée progressivement dans le temps, dans les institutions et au niveau de la répartition des compétences. Ces divergences de traitement entre régions pourraient provoquer des discriminations. Par ailleurs, l'enjeu de répondre à une revendication régionaliste reste primordial. La régionalisation qui tend vers l'autonomie politique, la plus large possible, au nom du particularisme ethnique, culturel ou linguistique est une régionalisation animée, non pas par une logique d'intégration, comme celle de l'État fédéral, mais par une logique de différenciation qui n'est pas sans défauts. En Espagne, la concrétisation des régions historiques, dont le particularisme culturel et linguistique est reconnu, s'accompagne d'un statut particulier et du refus des Communautés autonomes d'être fondues dans un régime commun à toutes les régions.

L'organisation territoriale de l'Espagne qui s'inspire largement du fédéralisme, sans pour autant être pourvue d'un État fédéral, révèle des enjeux socio-économiques majeurs. La question du financement autonome illustre pour l'État espagnol le dilemme de la conciliation entre autonomie régionale et solidarité nationale dans un contexte de fédéralisation asymétrique. L'observation du processus des négociations relatives aux réformes du régime de financement autonome, permet de souligner que l'asymétrie des pouvoirs et le rôle prédominant joué par le catalanisme politique au sein de la vie politique espagnole contemporaine ont peu à peu donné raison au principe asymétrique. La régionalisation politique cherche cette asymétrie, parfois même au péril des égalités sociale, économiques ou culturelles.

Les États unitaires peuvent trouver réponse aux nombreux problèmes d'enchevêtrement de compétences et aux financements croisés dans un régime régional. Repenser le rôle de la région, c'est finalement l'intégrer à la politique nationale. En ce sens, le rôle de la région, en tant qu'institution politique, dans le développement des infrastructures et l'animation des réseaux régionaux consolide les frontières administratives et entretient une dynamique économique à la fois en faveur de l'entité régionale et nationale.

1.2 Au niveau international

La doctrine européenne considère que la régionalisation est une solution managériale incontournable à la crise économique récurrente. Elle se place ainsi au centre d'intérêt des

débats politico-administratifs. L'extension des compétences des CT et le développement de leur autonomie sont présentés comme un gage d'une action publique mieux gérée, plus efficace et de meilleure qualité. Elle est de surcroît "moins coûteuse" entraînant la baisse de la "ponction fiscale"²⁵¹ sur le marché. La commission de l'Union européenne incite à la mise en place de la régionalisation comme condition importante dans l'obtention de financements européens²⁵².

La région est le centre d'intérêt de l'Union européenne. Ce privilège est lié à la réalisation de la construction communautaire. En effet, il existe des interactions entre la région et le milieu régional s'y apportant qui ne peuvent être négligées dans l'optique d'une construction harmonieuse de l'Union. Cette considération est envisagée à la fois de façon juridique et sociologique. La région « *présente un double caractère : elle est d'abord un cadre formel destiné à refléter ce milieu et à le coiffer. Elle est ensuite, elle-même, une entité réelle qui entretient avec le milieu de multiples rapports* »²⁵³. L'échelon régional pallie alors les lacunes européennes dans l'appréhension des considérations plus concrètes des populations et par là, de leurs aspirations. Si ces échelons semblent en opposition, l'un envisageant le global, l'autre le local, l'émulsion qui se produit participe à leur développement réciproque et empêche de les envisager de manière indépendante. Plus que jamais, la contradiction apparente et souvent mise en avant, laisse place à un "équilibre", produit d'un double élan régional et européen ; équilibre à l'intérieur duquel, l'État assumera une fonction d'homéostat car c'est lui qui fixe les modalités de la rencontre de l'Europe et ses régions.

L'Union européenne a une influence importante sur le choix de l'organisation étatique. Le processus et les conditions d'adhésion à cette Union incitent fortement les États candidats, puis membres à mettre en œuvre "la régionalisation de leurs territoires". C'est donc un choix de création progressif et plus au moins libre. Dans cette même logique, on trouve que le Parlement européen a fixé un standard minimum de la régionalisation en proposant une Charte communautaire de régionalisation, car il s'avère que l'autre enjeu réside dans le fait de favoriser le développement de la cohésion économique et sociale. Les États veillent à ce que leurs politiques économiques soient en accord avec les politiques de l'UE, de la même manière qu'ils veillent à des programmes régionaux qui coordonnent les actions publiques et privées conformément aux standards nationaux et européens.

²⁵¹ La ponction fiscale fait que le gouvernement perçoit des taxes et des impôts destinés à une fin précise par le moyen de mesures fiscales considérées comme excessives ou abusives du point de vue du contribuable.

²⁵² CHERRIER E., GUERARD S., « La régionalisation en Europe : regards croisés », éd. Bruylant, Bruxelles, 2014, p.15.

²⁵³ MARCOU G., « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », op.cit., p.145.

La régionalisation participe enfin fortement à souligner l'identité de l'Europe. L'identité culturelle européenne est plurielle et laisse exprimer en son sein les spécificités régionales qui composent chacun des États membres.

2. La régionalisation politique est-elle une menace pour l'État ?

La création d'une région en se basant sur des paramètres géographiques, économiques ou administratifs diffère largement de la créer en reconnaissant son identité régionale et en la dotant de compétences qui élargissent son autonomie politique. La force de la région peut présenter dans ce cas une forme de contrepoids et de menace qui affaiblirait le pouvoir central.

En reconnaissant une autonomie forte à des territoires infra-étatiques, un État prend le risque d'exacerber l'affirmation des revendications culturelles, voire identitaires et politiques, et par la même, autonomistes²⁵⁴.

VERPEAU M²⁵⁵., précise que certains États régionaux, à l'image des États fédéraux, peuvent avoir des difficultés à contenir les poussées centrifuges de certaines régions, comme en Catalogne ou en Ecosse. Les électeurs catalans ont été appelés à voter sur l'indépendance de la Catalogne le 9 novembre 2014 à l'initiative des partis nationalistes de la région, alors que le référendum avait été déclaré inconstitutionnel par le Tribunal constitutionnel le 25 mars 2014, saisi par le gouvernement espagnol²⁵⁶. En Ecosse, rajoute l'auteur, le référendum sur l'indépendance organisé par le Parlement britannique et avec l'accord du gouvernement central le 18 septembre 2014, s'est conclu par un "non". Il est néanmoins envisagé par le gouvernement britannique que soit accordée une dévolution renforcée au profit de l'Ecosse, en quelque sorte pour répondre au vote des électeurs écossais qui ont préféré rester dans le Royaume-Uni. Le débat sur le "*Brexit*"²⁵⁷ a relancé en Ecosse le souhait d'organiser un nouveau référendum en faveur de l'indépendance.

²⁵⁴ CHERRIER E., GUERARDS S., « La régionalisation en Europe : regards croisés », op.cit., p.15.

²⁵⁵ VERPEAU M., JANICOT L., « Droit des collectivités territoriales », 4^{ème} éd, PUF, Paris, 2017, p.11.

²⁵⁶ Le tribunal Constitutionnel espagnol a refusé de reconnaître l'existence d'un peuple basque (STC 103/2008), et d'un peuple catalan (SSTC 42/2014, 140/2017 et autres).

²⁵⁷ British Exit, désigne la sortie du Royaume-Uni de l'UE. À l'occasion du référendum du 23 juin 2016, la population britannique a voté en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE à hauteur de 51,9 %. La procédure de retrait, au titre de l'art. 50 du traité sur l'UE, a été déclenchée par le gouvernement britannique le 29 mars 2017. L'UE et le Royaume-Uni se sont alors engagés dans des négociations visant à préparer la sortie effective du Royaume-Uni. Elles ont abouti à la signature d'un accord qui organise le retrait effectif du Royaume-Uni. Avec la ratification de l'accord de retrait, le Royaume-Uni est sorti de l'Union de façon ordonnée le 31 janvier 2020 à minuit. À cette date, s'est ouverte une période dite "de transition", qui s'est achevée le 31 décembre 2020. Le Royaume-Uni, qui n'était plus un État membre de l'UE et de la Communauté européenne de l'énergie, a continué, jusqu'au 31 décembre 2020, de respecter le droit de l'UE, et en retour a conservé son accès au marché intérieur

Au mépris des fonctions de l'État et du devoir de solidarité, le régionalisme se caractérise fortement par cette revendication d'une autonomie sans cesse plus large. Cet aspect pourrait constituer un facteur d'instabilité politique²⁵⁸. L'Europe permet de banaliser la revendication nationaliste sous le couvert de la régionalisation, qui est consensuelle, mais les objectifs des nationalistes demeurent toujours les mêmes²⁵⁹.

D'autre part, la régionalisation peut être aussi une solution à ces risques d'instabilité politique. Il ne faut pas perdre de vue que le principe d'indivisibilité de l'État est une norme constitutionnelle intégrée aux constitutions des États, dans le but d'éviter justement toute éventuelle division. Le cas de la Corse²⁶⁰ en France s'apparente au régionalisme traditionnel ; aux revendications d'autonomie, voire d'indépendance, portée par les divers mouvements nationalistes, l'État a répondu par un statut spécial qui, depuis 1991, donne à la Corse une forte autonomie institutionnelle, des compétences étendues en matière économique, culturelle et éducative ainsi qu'un régime financier et fiscal privilégié. En revanche, la Constitution s'oppose à ce que soit reconnu un "peuple corse", qui pourrait prétendre à des droits collectifs²⁶¹.

On pourrait avancer que la menace pour l'unité de l'État viendrait particulièrement des grandes régions puissantes économiquement. Dans ce sens MARCOU G²⁶²., a développé une approche qui regroupe plusieurs paramètres pouvant constituer cette menace. C'est en fait la combinaison de la taille avec d'autres caractéristiques spécifiques à chaque État. Avec 17 millions d'habitants, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie ne menace pas l'unité de l'Allemagne, mais en Belgique par contre, la conjonction des divisions linguistiques et économiques qui

²⁵⁸ MARCOU G., « La régionalisation en Europe », op.cit, p.26 et sui.

²⁵⁹ ITHURRALDE M., « Les communautés autonomes basque et catalane, et la construction européenne », Thèse en droit public, Université Paris I, 1998, p.69 et sui. Cité par MARCOU G. in *La régionalisation en Europe*, op.cit., p.26 et sui.

²⁶⁰ La Corse, souvent assimilée à une région, est une CT à "statut particulier", au sens de l'art. 72, al. 1 CF. Jusqu'à la création, en 2014, de la métropole de Lyon – qui partage avec elle aujourd'hui ce statut –, la Corse était la seule CT appartenant à cette catégorie. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la "collectivité de Corse" (et non plus "collectivité territoriale de Corse") est devenue une collectivité à statut particulier en lieu et place de la CT de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

²⁶¹ C'est la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse qui l'a dotée, pour la première fois, d'un statut distinct de celui des autres régions. Cette loi a été remplacée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, puis par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Ces trois lois ont été déférées à la censure du Conseil constitutionnel. La première a été déclarée non contraire à la Constitution par décision n° 82-138 DC du 25 février 1982. Mais par décisions n° 91-290 DC du 9 mai 1991 et n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, le Conseil a déclaré non conformes à la Constitution plusieurs dispositions importantes des lois de 1991 et de 2002.

Des trois décisions du Conseil constitutionnel, ressortent deux idées essentielles : -la Corse est une collectivité territoriale spécifique ; la Corse est une partie intégrante de la République. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-statuts-de-la-corse>), consulté le 20/02/2020.

²⁶² MARCOU G., « La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale », Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), Communes et Régions d'Europe, n° 64, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, janvier 1998, p.26-27.

opposent wallons francophones et flamands néerlandophones menace l'unité du pays, laquelle repose sur un équilibre constitutionnel fragile dans le cadre fédéral. En Espagne, le régime autonome se distingue du fédéralisme par la volonté de ne pas conférer aux Communautés autonomes les attributs qui en feraient des États, de crainte que la conjonction du fédéralisme et du régionalisme ne fasse courir à l'État espagnol le risque d'un démembrement²⁶³. En Italie, la constitution de très grandes régions, comme cela a été proposé par la Ligue du Nord²⁶⁴, constituerait sans doute une menace pour l'unité nationale ; en effet, la Ligue milite aujourd'hui pour l'indépendance de ce qu'on appelle la "Padanie"²⁶⁵.

En tout cas, pour la Belgique comme pour l'Italie, c'est aussi la solidarité entre les régions qui se trouve directement ou indirectement remise en cause. Néanmoins, le risque de séparatisme est moins grand lorsque la régionalisation bénéficie non pas à des régions fortes sur le plan économique, mais au contraire à des régions plus faibles²⁶⁶.

Actuellement, qu'ils soient unitaires, régionaux ou fédéraux les États sont conscients du pouvoir exercé par les régions, disposant d'une force économique, d'un régionalisme poussé et surtout d'un degré d'autonomie très élevé.

B- L'autonomie régionale et les formes de l'État

L'autonomie régionale est l'expression concrète d'une double capacité d'agir, autant sur le plan administratif que politique. Cette autonomie politique se traduit par l'existence d'un statut. Dans ce cadre la région dispose d'un pouvoir législatif, et selon la forme de l'État, d'un pouvoir constituant²⁶⁷, mais non d'un droit à l'autodétermination. Elle participe à la détermination de l'ordre national et bénéficie d'une autonomie administrative et financière.

²⁶³ GARRIDO FALLA F., « Tratado de derecho administrativo », Tecnos, 11^{ème} éd., vol. 1, Madrid, 1989, p.269-270.

²⁶⁴ La Ligue a été fondée en 1989 par Umberto Bossi en fusionnant la Ligue lombarde et dix mouvements régionalistes et autonomistes du nord de l'Italie. Mouvement souverainiste et eurosceptique, elle devient un parti politique en 1991 et s'appelle à l'époque la Ligue du Nord pour l'indépendance de la Padanie. Elle a été dirigée par Umberto Bossi jusqu'en avril 2012.

²⁶⁵ Revendiquant depuis 1995 l'indépendance de l'Italie septentrionale, rebaptisée Padanie, la Ligue du Nord s'est en effet employée à réécrire l'histoire nationale. Si l'Italie reconnaît dans les anciens Romains ses ancêtres, la Ligue fait référence, pour la Padanie, aux Celtes ; et quand la culture italienne tire sa fierté des artistes de la Renaissance, la Ligue fait plonger les racines culturelles padanes dans le Moyen Âge. La Ligue bouleverse les représentations de l'histoire italienne, non seulement parce qu'elle produit un récit nettement séparé pour le Nord et le Sud, mais aussi parce qu'elle tire les conséquences politiques d'une histoire ainsi construite. Si elle affirme qu', au XIX^e siècle, l'unité nationale n'a pas été le fruit de la volonté populaire, c'est pour démontrer qu'aujourd'hui l'Italie n'a pas de raisons d'être et que mettre fin à l'État italien en séparant le Nord du Sud consisterait seulement à réparer les "erreurs de l'histoire".

²⁶⁶ MARCOU G., « La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale, op.cit., p.27.

²⁶⁷ On ne parle de pouvoir constituant que pour les États fédérés dans le cadre du fédéralisme. Les régions qui composent les États de types régionaux ou autonomiques ne bénéficient pas de cette compétence.

Le degré d'autonomie attribué aux régions pour l'exercice des compétences régionales est un critère déterminant de ce régime politique "régional", "autonomique" ou "fédéral".

Dans certains États qui s'affirment encore comme unitaires, des CT peuvent bénéficier d'une assez grande autonomie. Ces États se situent à mi-chemin entre l'État unitaire et l'État fédéral et sont parfois qualifiés d'autonomiques ou régionaux (Espagne et Italie).

Les États régionaux ou autonomiques ne garantissent pas l'égalité entre les entités autonomes, de sorte que leurs statuts et leurs compétences respectives peuvent varier. De ce fait, l'État régional répond aux demandes d'autonomie locale, et ses réponses ne sont pas nécessairement uniformes. Cette perspective conduit à relativiser la distinction entre l'État fédéral et l'État régional du point de vue du processus de décentralisation.

Ainsi, dans la pratique de la décentralisation, les lignes de démarcation entre l'État régional et l'État fédéral sont difficilement délimitables. Ces catégories ne représentent pas des conceptions homogènes, « *le fédéralisme américain n'a pas été pensé comme le fédéralisme allemand* », de telle manière que le gouvernement fédéral des États-Unis « *n'est pas un "État" au sens du droit constitutionnel mais le gouvernement d'une fédération d'États* »²⁶⁸. Au même temps, il serait moins juste de considérer que le fédéralisme allemand est une union d'États souverains à l'image du Reich de la fin du XIXe siècle. Il est plus prudent d'analyser en termes de degré d'autonomie octroyée plutôt que de catégories rigides, même si l'approche constitutionnelle permet de déceler encore des nuances de nature et de degré entre le système fédéral et les autres formes de l'État.

Ceci nous amène à se demander si l'appartenance d'un État à un système d'organisation ou à un autre aurait-elle une quelconque incidence sur ses collectivités infra-étatiques en terme d'autonomie.

Une chose est sûre, l'évolution des autonomies régionales a nettement bouleversé la classification des différentes formes de l'État. Leur développement a poussé des États qui demeurent formellement "unitaires" à adopter un système de répartition de compétences similaire à celui des États fédéraux. La Constitution de certains États régionaux, comme l'Italie en 2001, consacre le principe de subsidiarité qui confère une compétence de principe aux collectivités infra-étatiques et une compétence d'attribution à l'État. De surcroît, ces mêmes collectivités, et au-delà des compétences matérielles, peuvent se voir reconnaître un pouvoir législatif à l'instar des États fédérés ; une norme renforcée en Italie justement. Les art.

²⁶⁸ ZOLLER E., « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'États », Académie de Droit international de La Haye, Recueil des Cours, Tome 294, La Haye, 2002, p.60 et sui.

116 et 117 CI. consacrent une autonomie appuyée pour les régions italiennes, qui disposent notamment d'un pouvoir législatif pour toutes les matières « *qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État* »²⁶⁹.

En dépit des similitudes, le fédéralisme, lui, implique l'égalité en droits des États membres, alors que la régionalisation se traduit généralement par l'asymétrie des institutions et des compétences. Aussi, elle peut n'affecter qu'une partie du territoire, comme se prolonger à son ensemble ; et concernant le pouvoir constituant, « *Il est facile de distinguer l'État régional de l'État fédéral. Il faut indiquer l'absence de pouvoir constituant. Et il faut ajouter qu'en Espagne comme en Italie il n'existe qu'une seule constitution, de plus, et du point de vue des régions, il s'agit d'une participation limitée à l'exercice du pouvoir étatique et d'une autonomie contrôlée* »²⁷⁰.

Au regard des trois critères : "pouvoir constituant" (1), "pouvoir normatif" (2) et "répartition constitutionnelle des compétences" (3), il en résulte que les collectivités infra-étatiques se propulsent aux stades les plus avancés de l'échelle autonome²⁷¹.

1. Le pouvoir constituant, la frontière qui distingue la région de l'État fédéré

Quelles que soient les avancées de l'autonomie régionale en matière de partage du pouvoir normatif, la frontière qui sépare d'un côté, l'État régional comme l'Espagne ou l'Italie, et de l'autre, l'État de type fédéral ne sera pas franchie tant que les collectivités régionales, à la différence des états fédérés, ne disposent d'aucun pouvoir constituant.

L'une des caractéristiques essentielles du "contrat fédéral" est sans aucun doute le pouvoir constituant des États membres d'une fédération. Ils peuvent se doter de leur propre Constitution²⁷² sous réserve de respecter certains principes fondamentaux de la Constitution fédérale (démocratie, forme républicaine du gouvernement etc.).

BLANCO VALDÉS R-L²⁷³., a remarqué six caractéristiques communes aux États fédéraux. Il fait référence, au premier abord, à l'existence d'un système démocratique qui permet au fédéralisme de jouer sa fonction de division du pouvoir. Ensuite, indique-t-il l'importance d'une Constitution écrite dans laquelle on établit la structure fédérale. Puis, il

²⁶⁹ Art. 117.4 CI.

²⁷⁰ EVLIYAOGU SELCUK A., « La question de l'État unitaire face aux régionalisations française et italiennes », in LUCARELLI A., VERPEAUX M., (dir.), *Régionalisme italien et régionalisme français, aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, Paris, 2012, p.38.

²⁷¹ ROUX A., SCOFFONI G., « Autonomie régionale et formes de l'État », in *renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Luis FAVOREU*, éd. Dalloz, Paris, 2007, p.2.

²⁷² Il existe néanmoins des cas d'exception. Dans l'État fédéral belge, exemple de fédéralisme par dissociation, les communautés et les régions ne disposent pas du pouvoir constituant.

²⁷³ BLANCO VALDÉS R-L., « Los rostros del federalismo », éd. Alianza, Madrid, 2012, p.21-32. (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=488231>), consulté le 25/02/2020.

évoque la pluri-constitutionnalité, tout en excluant le cas de la Belgique, et la co-partition de l'exercice du pouvoir qui comporte, elle, deux dimensions : la première se manifeste dans la participation des entités infra-étatiques au pouvoir constituant, c'est-à-dire, dans la réforme de la Constitution fédérale; alors que dans la deuxième, il est question d'une participation de ces entités aux pouvoirs constitués, soit le pouvoir législatif -à travers le Senat ou le droit d'initiative législative-, soit le pouvoir exécutif par le biais des relations intergouvernementales. Enfin, l'auteur souligne l'existence d'un mécanisme juridictionnel pour résoudre les conflits et d'une culture fédérale qui maximise les principes d'unité et de diversité définissant cette forme d'État.

Selon PÉREZ ALBERDI M-R²⁷⁴., il existe deux modalités principales à travers lesquelles les entités fédérées interviennent dans une réforme constitutionnelle : la première, d'inspiration américaine, se caractérise par la participation directe de la collectivité-membre dans le processus de la réforme ; alors que dans la seconde, cette intervention se produit de manière indirecte par la deuxième Chambre du parlement²⁷⁵.

Dans le fédéralisme classique, l'accord des autorités fédérées est donc nécessaire dans les procédures de révision d'une Constitution fédérale. Aux États-Unis, par exemple, le consentement d'une majorité qualifiée est requis; ailleurs, l'unanimité est parfois même exigée s'agissant de changements capitaux²⁷⁶.

Dans un État de type régional rien de tel ne semble envisageable. Non seulement les procédures de révision de la Constitution n'appellent aucunement la participation des collectivités régionales, mais, en plus, celles-ci ne bénéficient d'aucune "nouveau constitutionnelle". REYES²⁷⁷., explique que les Communautés autonomes espagnoles auraient pu apporter une nouvelle contribution directe à la norme fondamentale, en présentant une proposition de réforme de la Constitution (art. 166 CE avec l'art. 87.2 CE). Cependant, cette voie de participation directe à la réforme constitutionnelle a peine été utilisée. Si l'on ajoute à cela le faible poids dont disposent les Communautés autonomes dans la procédure de réforme

²⁷⁴ PÉREZ ALBERDI M-R., « Comunidades autónomas y reforma de la Constitución : ¿Una intersección necesaria en el Estado compuesto ? », in CASTELLÀ ANDREU J-M., (dir.) *Parlamento, Ciudadanos y Entes Territoriales ante la Reforma Constitucional : ¿Quién y Cómo Participa ?*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p.257-258.

²⁷⁵ L'auteur ajoute dans la même référence que si nous regardons les origines du fédéralisme, nous pouvons constater que la participation directe des États fédérés est la méthode participative commune aux premiers États fédéraux, issus d'union d'États indépendants (fédéralisme d'agrégation), alors que pour les États qui découlent d'une décentralisation d'un État unitaire, la participation se déroule normalement à travers la deuxième chambre (fédéralisme par dissociation).

²⁷⁶ Au Canada, un accord unanime est requis par exemple pour les modifications concernant l'usage du français ou de l'anglais, la composition de la Cour suprême etc.

²⁷⁷ PÉREZ ALBERDI M-R., « Comunidades autónomas y reforma de la Constitución : ¿Una intersección necesaria en el Estado compuesto ? », op.cit., p.272 et sui.

constitutionnelle par le Sénat, (ou plutôt, dans toute décision de la Chambre car ni par sa composition ni par ses fonctions ne peut être définie comme une véritable Chambre de représentation territoriale). L'auteur indique que depuis 1978, deux initiatives seulement ont été enregistrées. La première était une initiative législative populaire qui a invité le Parlement basque à présenter devant les *Cortes Generales* une proposition de réforme de la Constitution qui tente d'y inclure, dans la deuxième disposition additionnelle, le droit à l'autodétermination²⁷⁸. Une tentative en vain, car même l'Assemblée législative de la Communauté autonome n'a pas accepté de traiter la question pour cause d'irrecevabilité. Il a été considéré comme un sujet interdit à ce type de proposition de loi. Ceci a engendré une jurisprudence constitutionnelle restrictive chaque fois qu'il s'agit de l'utilisation des institutions de démocratie semi-directe pour modifier le cadre des relations entre le centre et les Communautés Autonomes basque et catalane de manière unilatérale, et à travers une consultation souverainiste²⁷⁹. La seconde proposition de réforme, selon l'auteur, a été instiguée par le Parlement des Asturies, répondant aux divers mouvements qui réclamaient l'instauration de mécanismes de démocratie directe²⁸⁰. Il n'a pas été donné suite à cette initiative à cause du blocage politique du gouvernement espagnol en 2016.

En Italie, le pouvoir constituant des régions est perçu autrement. La loi constitutionnelle n° 1 de 1999 a réformé la procédure d'adoption du statut régional ordinaire dans le sens d'une autonomie accrue. Le Parlement national n'intervient plus dans l'adoption du statut des régions. Le nouvel art. 123 CI. prévoit, en effet, que c'est le Conseil régional qui adopte et modifie le statut de la région. La loi régionale adoptant ou modifiant le statut n'a plus besoin d'être visée par le commissaire du gouvernement, ce qui signifie pour certains auteurs que le statut s'apparente à une "Constitution régionale"²⁸¹. L'in vraisemblance réside en ce que le statut des cinq régions autonomes continue de relever d'une loi constitutionnelle adoptée selon une procédure spéciale, si bien qu'elles sont dépourvues de toute capacité d'auto organisation, avec, en compensation, une garantie constitutionnelle renforcée de leur autonomie. Le projet de révision de 2005 (n° 2544 B) prévoyait l'accord préalable des régions

²⁷⁸ IVème Législature n° 04\09\02\04\0001, disponible sur le site du Parlement basque : (http://www.legebiltzarra.eus/pfrm_cm_iniciac.html), consulté le 05/07/2020.

²⁷⁹ Voir par ex. la sentence (STC 76/1994. FJ. 5°), (<http://hj.tribunalconstitucional.es/ES/Resolucion/Show/2593>), consulté le 05/07/2020.

²⁸⁰ La modification visait les art. 87.3, 92 et 166 CE. pour supprimer certaines des restrictions constitutionnelles à l'initiative législative populaire telles que celles qui empêchent son exercice dans le domaine de la LOR et de la réforme de la Constitution. Aussi, l'initiative populaire prévoit d'appeler à un référendum consultatif sur l'art. 92 et à un référendum abrogatif des lois lorsque, dans les deux cas, 500 000 citoyens le demandent. IXème Législature de la Gunte Générale de la Principauté des Asturies n° 09/0113/0003/02426, disponible sur le site (<http://www.jgpa.es/tramitacion-parlamentaria>), consulté le 05/07/2020.

²⁸¹ ROLLA G., « Diritto regionale e degli enti locali », seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p.84.

sur la loi constitutionnelle approuvée en première lecture par les deux chambres (lesquelles peuvent refuser le texte à la majorité des 2/3 des membres du Conseil et de l'assemblée régionale). Même si l'État n'a plus la mainmise directe sur le statut, il peut néanmoins soulever la question de constitutionnalité des statuts régionaux devant la Cour constitutionnelle dans les trente jours suivant leur publication; une saisine qui permet de vérifier si le statut respecte bien l'exigence "d'harmonie avec la Constitution" mentionnée par l'art. 123 CI. Reste évidemment à définir ce qu'on entend par "harmonie avec la Constitution". Ce qui semble explicatif, c'est que les statuts ne doivent pas seulement respecter strictement chaque article de la Constitution, mais qu'ils doivent aussi être en accord avec "l'esprit" de celle-ci²⁸², ainsi qu'avec les grands principes de l'ordonnement constitutionnel italien. Il s'agit de l'équivalent de la clause de suprématie de la Constitution que l'on trouve dans les constitutions fédérales²⁸³.

En Espagne, les statuts des Communautés autonomes sont des LOR de l'État (art. 81 CE.), ce qui explique qu'ils ne portent pas non plus valeur de norme constitutionnelle, et demeurent soumis au respect de la Constitution. Ils sont considérés par l'art. 147-1 CE. comme « *une norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome* » que l'État doit reconnaître et protéger. Toutefois, cette LOR peut constituer une référence au contrôle de constitutionnalité exercé par le Tribunal constitutionnel (art. 28 LO 2/79 sur le Tribunal constitutionnel); ce qui permet de conclure qu'elle fait partie du "*bloque de constitucionalidad*"²⁸⁴. Il n'empêche que les procédures d'adoption et de modification des statuts exigent l'accord de l'État et des communautés ainsi que le consentement des populations concernées²⁸⁵ (cf. art. 151 et 152 CE.).

Même dépourvues de tout pouvoir constituant, les régions espagnoles et italiennes présentent un modèle d'autonomie politique très riche. La particularité des régimes dans lesquels elles évoluent appelle à une étude approfondie des aspects qui font leur originalité.

²⁸² Déci n° 304/2002, la Cour constitutionnelle italienne, (https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rapporti_cittadini/open_data.do), consulté le 20/11/2019.

²⁸³ OLIVETTI M., « Nuovi statuti e forma di governo delle regioni, verso le costituzioni regionali ? », Pubblicazioni AREL, Bologna, 2003, p.169.

²⁸⁴ RUBIO LLORENTE F., « El bloque de constitucionalidad », Revista española de derecho constitucional, n° 27, Madrid, 1989, p.9 et sui.

²⁸⁵ Il faut bien préciser ici que la Constitution espagnole contraint uniquement les Communautés de la "voie rapide" (Pays Basque, Catalogne, Galice et l'Andalousie), à procéder à un referendum, c'est à dire, celles qui ont approuvé le Statut par l'art. 151 CE. À partir de 2006, certaines Communautés autonomes, notamment celles qui ont approuvé le Statut par l'art. 143 CE ont incorporé le referendum dans leur réforme statutaire (Valence, Aragón, Extremadura et les îles Canaries).

2. Le polycentrisme normatif entre l'État fédéral et l'État régional

Dans l'État unitaire, qui est la base de l'État régional, l'unité se confond habituellement avec l'uniformité institutionnelle et normative. Cette acception ne se présente pas de la même façon dans une forme fédérale, prenant compte de la faculté d'auto-organisation des États fédérés qui engendre, naturellement, leur diversité juridique. Mais la portée du principe d'égalité dans les États unitaires évolue et supporte désormais l'instauration de régimes spéciaux en faveur des collectivités infra-étatiques en vue d'accommoder le droit aux particularismes locaux. La profusion des CT décentralisées à statut particulier témoigne aujourd'hui de remise en cause de l'uniformité étatique, même s'il reste à prouver que l'équilibre unitaire repose essentiellement sur une uniformité institutionnelle. Autrement dit, il est question de vérifier si l'unité étatique serait tout à fait compatible avec l'asymétrie institutionnelle, c'est-à-dire une multiplication de centres d'édiction de normes.

Dans la pratique, cette question semble résolue. Le système espagnol des Communautés autonomes, la régionalisation italienne ou la dévolution britannique reposent entièrement sur le principe de différenciation institutionnelle. L'unité de l'État se désolidarise de l'uniformité dans l'État²⁸⁶. DEPUSSAY L²⁸⁷, précise que « *La territorialisation des institutions n'est pas aussi attentatoire à la forme unitaire de l'État qu'on veut parfois rapidement l'affirmer. Il semblerait plutôt que dans certains États, comme en Espagne ou en Italie, voire au Royaume-Uni, un lien de dépendance entre l'unité de l'État et la diversification institutionnelle territoriale tende à s'affirmer. L'unité comme l'indivisibilité de ces États auraient sans doute été davantage mises à mal par une administration territoriale uniforme que par des institutions et des prérogatives régionales différenciées. En d'autres termes, non seulement la régionalisation ne remet pas forcément en cause l'unité de ces États, mais elle la conditionne parfois* ». L'auteur ajoute que « *Les asymétries institutionnelles se doublent de plus en plus d'asymétries normatives (...) La régionalisation administrative côtoie alors la régionalisation légiférante. Nous préférons ce terme à celui de régionalisation politique, dès lors que toute régionalisation est par nature politique, avec ou sans attribution du pouvoir législatif. La régionalisation légiférante contient en elle-même la délégation de l'exercice de ce pouvoir, qui se greffe sur l'entité territoriale selon ses compétences. Le pouvoir législatif n'est pas attaché à la région elle-même, mais à la régionalisation, orchestrée par l'État central. De la*

²⁸⁶ DEPUSSAY L., « L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles », Revue Française d'Administration Publique, éd. École nationale d'administration, n° 121-122, Paris, 2007, p.37. (<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-1-page-35.htm#re1no1>), consulté le 10/07/2020.

²⁸⁷ *Ibid.* p.46.

même façon que la région est une collectivité territoriale créée par l'État, le pouvoir normatif régional ne surgit pas ex nihilo, mais est confié par l'État, qui peut le retirer. Revenir sur le caractère légiférant d'une régionalisation, ce n'est pas supprimer la région en tant qu'institution, mais lui retirer son pouvoir législatif ». À la différence des États fédéraux, l'auteur pense que le pouvoir normatif dans les États unitaires est unique, mais il se décline de façon territoriale.

Si le "polycentrisme normatif" demeure un trait capital du fédéralisme, les États régionaux affirment aujourd'hui avec une certaine force ce caractère fédéral dans la pratique. S'agissant de l'Espagne par exemple, la loi autonome a la même force juridique que la loi étatique. « *Leurs rapports sont résolus non par l'application du principe de hiérarchie, mais par l'application du principe de compétence: prévaut la loi – étatique ou autonome – qui est compétente pour régir telle matière donnée, la loi incompétente étant inconstitutionnelle car méconnaissant la répartition des compétences définies par le bloc de constitutionnalité* »²⁸⁸. En sus, les *Cortes Generales* peuvent accorder à toutes les Communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la capacité de prendre des normes législatives dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État. Ces "lois régionales" doivent s'inscrire dans le cadre des principes, des bases et des directives fixées par une loi étatique et pourront à ce titre, être contrôlées par les *Cortes Generales*.

En Italie, le "polycentrisme" a été considéré comme une grande innovation de la Constitution de 1947. Dans les matières de sa compétence, les "normes législatives" édictées par la région avant la réforme de 2001 étaient sujet de débat, notamment concernant leur nature. En effet, les lois régionales ne pouvaient être considérées comme véritablement "autonomes" dans la mesure où l'intervention des régions, dans les matières faisant l'objet d'une compétence concurrente avec l'État, restait subordonnée à l'adoption préalable d'une loi étatique. Cette dernière établissait les règles fondamentales pendant que la loi régionale fixait les normes d'application. L'art. 117 CI. précise aujourd'hui que le «*pouvoir législatif est exercé par l'État et les régions*» dans les matières définies par la Constitution. Les lois régionales bénéficient d'une capacité d'intervention indépendamment d'une loi étatique préalable. De la même façon qu'en Espagne, le principe de hiérarchie laisse place au principe de compétence. Lois étatiques et lois régionales se trouvent dans une réelle égalité, d'autant qu'elles sont soumises aux mêmes limites. Avant 2001, les lois régionales devaient respecter

²⁸⁸ BON P., «Espagne: l'État des autonomies», in BIDEGARAY C., (dir.), *L'État autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Centre d'études politiques et constitutionnelles, *Economica*, Paris, 1994, p.123.

l'intérêt national ainsi que celui des autres régions (ancien art. 117 CI.). Depuis 2001, lois régionales et lois étatiques sont soumises au respect de la Constitution.

3. La répartition constitutionnelle des compétences dans les États régionaux, un procédé d'origine fédérale

Les modalités de la répartition des compétences varient d'un type d'État à un autre. En revanche, nous remarquons dans ces derniers temps une tendance massive des États unitaires à adopter des principes considérés auparavant comme étant propres aux États fédéraux. Il est question notamment du principe de subsidiarité qui a trouvé un grand élan auprès des États unitaires.

La répartition des compétences est une décision étatique. La création des régions françaises, les entités fédérées belges et les régions italiennes sont à l'initiative de l'État²⁸⁹. En Espagne, par contre, la formation des Communautés autonomes, si elle est prévue par la Constitution et peut être suppléée par les *Cortes Generales*²⁹⁰, est à l'initiative des provinces et communes. Les territoires de l'Ecosse et du Pays De Galles se sont intégrés au Royaume-Uni par des traités d'Union²⁹¹.

Le développement des autonomies régionales a conduit à instaurer, dans des États qui restent formellement unitaires, un système de répartition de compétences entre l'État et les collectivités régionales tout à fait comparable à celui que l'on rencontre dans les États de type fédéral. D'autre part, et si les constitutions fédérales déterminent le partage des compétences législatives entre l'État central et les entités fédérées et reconnaissent au juge constitutionnel pleine compétence pour connaître des conflits de compétences entre les organes étatiques et les organes territoriaux, certains États de type régional ont marqué la même tendance. Les conflits de compétence entre l'État et les entités régionales relèvent de la compétence des Cours constitutionnelles lesquelles jouent à cet égard un rôle équivalent à celui du juge constitutionnel dans un État fédéral.

²⁸⁹ En France, le décret du 30 juin 1955 crée 21 régions économiques de programme, et celui du 7 janvier 1959 les transforme en circonscriptions d'action régionale. La loi du 5 juillet 1972 érige la région en établissement public à vocation spécialisée. Le découpage territorial n'est pas modifié. Avec la loi du 2 mars 1982 la région devient une CT. En Belgique, les art. 3 et 5 CB. fixent les territoires des régions et prévoient pour les régions linguistiques une loi à la majorité de l'art. 4 pour les modifications du territoire. L'art. 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 avait aussi fixé le territoire des régions sur la base de celui des provinces et arrondissements "tel qu'il existait au 1^{er} octobre 1979". En Italie, la Constitution énumère les régions créées (art. 131 CI.), mais prévoit également la création de nouvelles régions ou la fusion de régions existantes à la demande des conseils municipaux et après référendum local et avis des conseillers régionaux, ainsi que la possibilité de détacher d'une région des provinces ou communes en faisant la demande pour les intégrer à une autre région.

²⁹⁰ Art. 144 CE.

²⁹¹ Traités d'Union de 1536-1543 avec le Pays De Galles, et de 1707 avec l'Ecosse.

Les régions et les communautés peuvent ainsi posséder des compétences législatives importantes dont la liste est fixée par la Constitution. En Espagne, cette liste est définitivement arrêtée par le statut de chaque communauté. En revanche, la participation à l'exercice des pouvoirs constituant ou même législatif de l'État demeure limitée. L'État régional n'a pas un double pouvoir constituant : les régions sont régies par un statut, soumis au vote du parlement national, même s'il est élaboré par l'assemblée régionale. De même, les sénateurs désignés en Espagne par les Communautés autonomes sont largement minoritaires au Sénat, celui-ci ne peut donc être considéré comme le représentant des communautés. Pareillement, le Sénat italien n'a pas vocation à représenter les régions ; le projet de réforme visant à créer un Sénat de type fédéral a été rejeté par référendum en 2006. Les régions italiennes disposent toutefois d'un droit d'initiative en matière législative²⁹². En Italie, les compétences régionales se résument initialement à 18 matières limitativement énumérées. Les régions ordinaires ne disposaient que d'une compétence concurrente et d'exécution des lois. Les cinq régions à statut spécial bénéficiaient en outre d'une compétence exclusive. L'État quant à lui disposait de la compétence dite résiduelle : il pouvait légiférer dans toutes les autres matières, y compris celles dont les régions n'interviennent pas. La Cour constitutionnelle avait même jugé que l'État pouvait définir lui-même les matières des compétences régionales afin de les adapter à l'ordre juridique italien²⁹³. C'est la réforme constitutionnelle de 2001 qui a renversé le critère de répartition des compétences au profit de la région, consacrant ainsi le principe de subsidiarité, ce qui a été considéré par une partie de la doctrine italienne comme un pas significatif dans la voie du fédéralisme. Cette réforme, attribuant désormais à la région la compétence du droit commun, ne remet pas en cause non plus l'unité de la souveraineté dans l'État italien, puisque la source juridique de la compétence des régions reste la Constitution, celles-ci n'ont pas la compétence de leurs compétences.

Une fois acquise, cette compétence de principe soulève aussitôt une problématique de définition parmi la doctrine italienne : s'agit-il d'un pouvoir véritablement exclusif ou d'un pouvoir concurrent amélioré ? La réforme engagée en 2005 trancha la question en prévoyant expressément qu'il s'agit d'une compétence exclusive²⁹⁴, comme d'ailleurs celle qui caractérise les régions à statut spécial. Il était prévu qu'elle soit élargie à de nombreux domaines comme la santé, l'éducation, la police administrative régionale et locale etc.

²⁹² VERPEAUX M., JANICOT L., « Droit des collectivités territoriales », op.cit., p.11.

²⁹³ Cour constitutionnelle italienne, sent. n°174, du 30 juillet 1981.

²⁹⁴ Art. 197, al. 4 CI.

La Constitution espagnole fait preuve quant à elle d'une grande souplesse dans la répartition des compétences. Elle énumère celles que les communautés peuvent assumer²⁹⁵ tout en dressant une liste de compétences étatiques recouvrant 32 rubriques. À l'origine, seules certaines communautés ont bénéficié des compétences les plus larges (les trois communautés historiques)²⁹⁶, rejointes par l'Andalousie puis les Canaries, la Navarre et Valence, les autres bénéficiant d'un ensemble de compétences à géométrie variable, mais pouvant être accrues au terme d'une période de cinq ans²⁹⁷ ; ce qui a d'ailleurs été réalisé si bien que se dessine une tendance à l'harmonisation des compétences de toutes les communautés. La Constitution précise que les matières qui ne sont pas expressément et constitutionnellement attribuées à l'État pourront incomber aux Communautés autonomes conformément à leurs statuts respectifs. Les compétences qui ne figurent pas dans les statuts communautaires incombent à l'État dont les normes prévalent, en cas de conflit, sur celles des Communautés autonomes dans tous les domaines qui ne sont pas de leur compétence exclusive²⁹⁸.

Les mécanismes de répartition des compétences entre l'État et les régions italiennes ou les Communautés autonomes espagnoles présentent donc de fortes similitudes. Ils seraient tout à fait adaptés à une forme d'État fédéral, notamment, en présence d'un pouvoir normatif important.

C- L'illustration de l'autonomie politique dans les modèles espagnole et italien

Un régime dit "autonomique" est une forme de distribution territoriale du pouvoir. Il présente une certaine originalité par rapport aux régimes unitaire et fédéral, comme analysé dans le titre précédant. Pourtant, peut-on observer que l'organisation territoriale en Espagne est plus poussée en termes d'autonomie et de répartition des pouvoirs entre l'État central et les régions, si la compare-t-on avec le régime régional italien.

Notre analyse sur l'autonomie des régions de ces deux États essaye d'explorer les soubassements qui entretiennent l'originalité de ces deux systèmes politiques à mi-chemin entre l'État unitaire et fédéral. Nous allons à ce propos tenter de clarifier aussi bien l'organisation de leurs structures territoriales respectives que l'articulation et l'agencement des relations établies entre le centre et la périphérie. L'Espagne, un État marqué par un

²⁹⁵ Dans l'art. 148 CE. on recense 22 rubriques telles que l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'administration locale, l'agriculture, les musées, le tourisme, les transports etc.

²⁹⁶ La Catalogne, la Galice et le Pays Basque.

²⁹⁷ Art. 148, al. 2 CE.

²⁹⁸ Art. 149, al. 3 CE.

régionalisme historiquement graduel, est caractérisée par une conception très avancée de l'autonomie (1). L'Italie, de son côté, présente des particularités qui ont le mérite d'être approchées (2).

1. La conception territoriale très poussée en Espagne

Les régions en Espagne occupent une place particulière dans l'organisation territoriale de l'État. Celui-ci a procédé au gré des circonstances politico-historiques à une décentralisation très prononcée, bien au-delà des standards reconnus aux États unitaires. Cette originalité explique la dénomination "État autonome" espagnol. Elle trouve ses fondements aussi bien dans l'organisation territoriale de l'État et les statuts qui régissent l'autonomie de ses régions (1-1) que dans la forte répartition des compétences qui caractérise son partage de pouvoirs avec la périphérie (1-2).

1.1. L'organisation territoriale de l'État autonome espagnol

L'État "autonome" est un concept qui n'est consacré par aucune Constitution. Ce modèle espagnol particulier, inclus, en tant qu'espèce, dans le genre "État territorialement composé", a été inventé par la doctrine. Il est le produit d'une vaste série d'éléments politiques, réglementaires et jurisprudentiels qui remontent, dans certains cas, aux temps de la transition²⁹⁹, mais qui sont décrits dans la Constitution, les Statuts d'Autonomie, les pactes autonomes et, de manière très décisive, dans les arrêts du Tribunal constitutionnel³⁰⁰. ALONSO DE ANTONIO J-A³⁰¹, déduit que ce n'est pas donc étrange que la doctrine ait été consacrée avec une intensité particulière à l'interprétation des préceptes constitutionnels régissant la question, une tâche encore plus forcée parce qu'ils souffrent d'une certaine

²⁹⁹ Dans un article intitulé « La mémoire malmenée de la transition espagnole à la démocratie », Baby S., précise que « *La transition espagnole légale vers la démocratie, entendue ici comme la période allant de la mort de Franco en 1975 à l'arrivée des socialistes au gouvernement en 1982 (...) est celle de la mutation réussie d'une Espagne sous l'emprise de la dictature autoritaire issue de la guerre civile en une démocratie semblable à ses consœurs occidentales. Face positive de l'histoire contemporaine espagnole, contrepoint de la tragédie des années 1930, la transition est perçue comme fondatrice de la démocratie actuelle, non seulement de ses principes et de ses institutions, cristallisés dans la Constitution de 1978, mais aussi de la citoyenneté et du mode d'être au politique d'une nation dépourvue de modèle démocratique auquel se référer. Elle constitue ainsi un territoire symbolique fort, qui conditionne non seulement les usages politiques du passé, mais aussi le champ politique du présent et les représentations de périodes plus lointaines* ». BABY S., « La mémoire malmenée de la transition espagnole à la démocratie », Presses de Sciences Po, Vingtième Siècle, Revue d'histoire, n° 127, Paris, 2015, p.43-44. (<https://www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2015-3-page-42.htm>), consulté le 13/07/2020.

³⁰⁰ ARAGÓN REYES M., « La construcción del Estado autonómico », Revista general de derecho constitucional, n° 1, ed. Iustel, España, 2006, p.75.

³⁰¹ ALONSO DE ANTONIO J-A., « La construcción doctrinal del estado autonómico, (En torno a la obra del profesor Muñoz Machado "Derecho público de las Comunidades autónomas") », Revista española de derecho constitucional, n° 9, Madrid, 1983, p.285.

imprécision et ambiguïté, conséquence logique du consensus entre les forces politiques constituantes.

L'État "autonome" espagnol est né d'une volonté sans équivoque de définir la structure de l'État, une volonté qui sera révisée de manière partielle dans toutes les phases ultérieures à l'établissement de la Constitution. C'est ce qu'on appelle la déconstitutionnalisation partielle³⁰². Afin de mieux cerner cette idée, il est important de remarquer la distinction faite par le professeur FOSSAS ESPADALER E³⁰³, entre la "déconstitutionnalisation" comme une remise du modèle de l'organisation territoriale au législateur non constituant, et le "principe dispositif"³⁰⁴ qui se distingue par l'établissement de la nouvelle organisation de l'État que le constituant a renoncé de créer. Dans ce cas, l'intervention des entités territoriales est décisive dans la configuration concrète de cette organisation.

Cette formule serait alors une sorte d'État hybride, résultat d'une métamorphose décentralisée de l'État unitaire. C'est une variante de l'État régional qui reconnaît un degré variable d'autonomie à ses entités décentralisées : une autonomie juridique et politique garantie par la Constitution. Certaines entités sont proches de la situation des CT dans un État unitaire décentralisé, alors que d'autres s'apparentent plus aux entités fédérées au sein d'un État fédéral.

Avec l'établissement de la Constitution de 1978, l'Espagne présente une organisation particulière au niveau local (Communautés autonomes, provinces, communes)³⁰⁵. En octroyant à la première catégorie un pouvoir normatif, ce pays est devenu un État "régionalisé". Il est, en effet, ce qu'on appelle aussi un "État des autonomies", officiellement uni, mais fonctionnant comme une fédération de Communautés autonomes chacune avec un niveau d'autonomie différent.

Pour satisfaire les revendications de certaines régions (Catalogne, Pays Basque, Galice) et apporter une solution au conflit basque³⁰⁶, le gouvernement Suarez a fait inscrire dans la

³⁰² PEREZ ROYO J., « El Tribunal Constitucional y la autonomía de Catalunya: crónica de un disparate », in *Crónica Jurídica Hispalense: revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Sevilla*, 15, 177-203, 2017, p.184.

³⁰³ FOSSAS ESPADALER E., « El principio dispositivo en el Estado autonómico », *Revista de Derecho Político*, n° 71-72, España, 2008, p.157-158.

³⁰⁴ En droit constitutionnel espagnol, "el principio dispositivo" est la régulation qui permet aux Communautés autonomes d'assumer, à travers leurs statuts respectifs, les compétences qui ne sont pas réservées à l'État central dans la Constitution, et de disposer de leur propre organisation politique et administrative sans plus de limites que celles établies par la Constitution et les lois.

³⁰⁵ L'art. 137 CE. dispose que « *L'État se compose, dans son organisation territoriale, de communes, de provinces et des Communautés autonomes qui se constitueront. Toutes ces entités jouissent d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs* ».

³⁰⁶ Le conflit basque désigne l'opposition politique et idéologique, exacerbée par une confrontation armée. Une période de tensions et de série d'attentats, survenus entre l'indépendantisme basque et les gouvernements

Constitution "le droit à l'autonomie des nationalités". Les régions espagnoles, au nombre de 17, sont appelées "Communautés autonomes" et sont les plus concernées par l'autonomie.

Au niveau local en Espagne, il ne s'agit ni d'une organisation calquée sur le modèle fédéral, ni tout à fait sur la forme unitaire classique. C'est une organisation en trois niveaux, dotés d'organes législatifs élus au suffrage universel et d'exécutifs locaux. Le niveau le plus bas est le niveau communal. Il s'organise autour du Conseil communal, de la commission du gouvernement local et du maire. Le Conseil communal est l'organe représentatif. Les conseillers sont élus au suffrage universel pour quatre ans, et leur nombre est proportionnel à la population de la municipalité. La commission du gouvernement local est l'organe exécutif, composé de conseillers communaux choisis par le maire. Celui-ci est désigné par les conseillers municipaux. Les provinces constituent le niveau intermédiaire. Le pouvoir normatif de la province est détenu par le Conseil provincial, composé de membres élus pour quatre ans au suffrage universel indirect parmi les conseillers des communes. Il élu le président, qui à son tour, désigne le Conseil du gouvernement.

Le niveau régional est constitué par les Communautés autonomes³⁰⁷. Le pouvoir législatif est détenu par une Assemblée dont le nom diffère selon les communautés³⁰⁸. Elle est élue au suffrage universel, à la proportionnelle pour un mandat de quatre ans, et composée d'un nombre variable de députés régionaux. Le Président de la Communauté autonome est élu par l'assemblée. Il a pour charge de diriger et coordonner le Conseil de gouvernement, organe exécutif de la Communauté autonome, ainsi que de représenter la communauté auprès de l'État.

La Constitution espagnole garantit la diversité des statuts d'autonomie. Ils constituent la norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome ; l'État les reconnaît et les protège comme partie intégrante de son ordre juridique³⁰⁹. Le statut a une double dimension : d'abord, étant la norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome, il représente la base, le fondement de l'ordre juridique autonome ; d'autre part, ce

espagnol et français. Il a commencé en 1961 avec les premiers attentats d'ETA (Euskadi ta Askatasuna, "Pays basque et liberté", organisation terroriste indépendantiste basque), avant d'entrer en voie de résolution en 2011 avec l'annonce par ETA de l'arrêt définitif de son activité armée. Le 16 avril 2018, l'ETA annonce sa dissolution et la fin de son combat politique.

³⁰⁷ L'organisation des communautés est établie à l'art. 152 CE. prévu initialement pour les communautés de l'art. 151 CE., mais que la législateur a étendue à toutes les communautés.

³⁰⁸ On l'appelle par ex. à Madrid "Asamblea de Madrid"; en Catalogne "Parlament de Catalunya", au Pays-Basque "Eusko Legebiltzarra"; en Galice "Parlamento de Galicia"; et à Valence "Corts Valencianes".

³⁰⁹ L'art. 147, al. 1 CE. stipule que « Dans le cadre de la Constitution, les statuts seront la norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome et l'État les reconnaîtra et les protégera comme partie intégrante de son ordre juridique ».

statut fait aussi partie de l'ordre juridique de l'État, qui doit l'approuver dans son assemblée générale à la majorité absolue, moyennant une LOR³¹⁰.

Les Communautés autonomes acquièrent leur existence juridique et politique au moment de l'approbation de leur statut d'autonomie. Il est en ce sens la carte de leur naissance³¹¹.

1.2 La répartition des compétences, élément fondateur de l'autonomie politique en Espagne

La formule "État des autonomies" instaurée par la Constitution espagnole de 1978³¹² a permis la mise en place d'une distribution du pouvoir aux niveaux étatique, autonome et local, une assignation de pouvoirs normatifs et administratifs dans différents domaines. L'État et les Communautés autonomes ont le pouvoir législatif, réglementaire et exécutif. Les entités locales, elles, dépourvues de pouvoir législatif, possèdent des compétences d'ordre réglementaire et exécutif³¹³.

De ce point de vue, la Constitution attribue aux régions une autonomie politique et administrative, alors que les entités locales ne bénéficient que du deuxième volet de cette autonomie. Cette capacité de décision des Communautés autonomes ne se concrétise pas seulement dans le développement et l'application des lois étatiques, mais aussi dans la formulation et l'exécution de politiques propres, différentes de celles des autres entités. L'ampleur de ces politiques, qui touchent directement le niveau d'autonomie, dépend surtout de la quantité et de la qualité des compétences reconnues dans les statuts d'autonomie respectifs³¹⁴.

Le principe de la répartition des compétences a donné naissance, de ce fait, à des compétences "propres et attribuées" et de nature "exclusives et partagées"³¹⁵. L'entité titulaire des compétences à caractère exclusif détient le monopole de tout pouvoir public. L'entité

³¹⁰ BLASCO ESTEVE A., « Décentralisation politique en Espagne : les communautés autonomes », in *Réformes constitutionnelles et administration publique*, Université Mohammed V, Suissi, imprimerie El Maarif El Jadida, Rabat, 2013, p.154.

³¹¹ L'art. 147 al. 2 CE., établit une liste de conditions que tous les statuts doivent contenir : -le nom de la communauté qui correspond le mieux à son identité historique ; -la délimitation de son territoire ; -la dénomination, l'organisation et le siège des institutions autonomes propres ; -les compétences assumées dans le cadre établi par la Constitution et les bases pour le transfert des services correspondant à ces compétences.

Mise à part le Pays Basque (rejet du Plan Ibarretxe par les députés nationaux, et échec des tentatives de Lendakari (Président de l'exécutif basque), toutes les Communautés autonomes ont reformé leurs statuts, surtout dans le régime des compétences ; on peut citer par ex. : Valence et la Catalogne (2006), l'Andalousie et les îles Baléares (2007), Aragon et Castille-Leon (2007), Extremadura (2011) et les îles Canaries (2018).

³¹² La Constitution espagnole de 1978 est consolidée par les lois constitutionnelles du 27 août 1992 (droit du suffrage passif), et du 27 septembre 2011 (adoption de la règle d'or budgétaire).

³¹³ BLASCO ESTEVE A., « Décentralisation politique en Espagne : les communautés autonomes », op.cit., p.155.

³¹⁴ *Ibid.* p.156.

³¹⁵ Conseil de l'Europe, « Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale : Espagne situation en 1996 », Comité directeur des autorités locales et régionales, 2^{ème} éd, Strasbourg, 1997, p.33.

titulaire des compétences partagées assume une partie des pouvoirs publics qui peuvent s'exercer sur un domaine concret³¹⁶.

Il y a deux statuts à géométrie variable qui illustrent le niveau des compétences en Espagne. Le premier, définit par l'art. 149 CE., concerne les compétences de la communauté qui ne sont limitées que par les compétences exclusives de l'État, dont la liste recouvre 32 rubriques ; aussi bien que les matières non attribuées explicitement à l'État peuvent revenir aux Communautés autonomes. Le deuxième statut, en revanche, n'octroie à la communauté que les compétences énumérées dans la Constitution³¹⁷, et qui sont au nombre de vingt-deux. Toutefois, et même s'il y a un nombre limité de communautés bénéficiant de compétences larges (Catalogne, Pays-Basque, Galice, Andalousie, Canaries, Navarre, Valence), ce statut est considéré comme transitoire par la Constitution, puisque au bout de cinq ans les Communautés autonomes peuvent élargir leurs compétences par une réforme de statut selon l'art. 148 al. 2 CE³¹⁸.

On peut dire que la formule constitutionnelle est basée sur une double liste à caractère flexible, complétée par une double clause résiduelle³¹⁹. La première clause résiduelle établie que les statuts peuvent assumer les compétences non prévues à l'art. 149 CE., c'est-à-dire tout ce qui n'a pas été expressément réservé à l'État. La deuxième clause implique que les compétences qui ne figurent pas dans les statuts communautaires incombent en tout cas à l'État dont les normes prévalent en cas de conflit ; ainsi on garantit la titularité de toutes les compétences³²⁰.

³¹⁶ *Ibid.* p.157.

³¹⁷ L'art. 148 CE. dispose de 22 rubriques ; on peut trouver par ex. : l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'administration locale, l'agriculture etc.

³¹⁸ L'art. précise qu' « *Au terme d'une période de cinq ans et par la révision de leurs statuts, les Communautés autonomes pourront étendre successivement leurs compétences dans le cadre établi à l'article 149* ».

Il faut dire aussi que l'art. 150 CE. prévoit deux types de lois qui permettent l'attribution extrastatutaire des compétences, il stipule dans l'al. 1 que : « *Les Cortès générales pourront, dans les matières relevant de la compétence de l'État, attribuer à toutes les Communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la faculté d'édicter, en ce qui les concerne, des normes législatives dans le cadre des principes, des bases et des directives fixés par une loi étatique. Chaque loi-cadre arrêtera, sans préjudice de la compétence des tribunaux, les modalités de contrôle qu'exerceront les Cortès générales sur ces normes législatives des Communautés autonomes* » ; et dans l'al. 2 que « *L'État pourra transférer ou déléguer aux Communautés autonomes, par une loi organique, des facultés relatives à des matières lui appartenant qui, par leur nature même, sont susceptibles d'être transférées ou déléguées (...)* ».

³¹⁹ L'art. 149 CE. identifie les matières dans lesquelles l'État jouit d'une compétence exclusive, qui en principe n'incombe pas aux Communautés autonomes ; alors que l'art. 148 CE. présente les matières dans lesquelles les statuts pourront assumer des compétences.

³²⁰ BLASCO ESTEVE A., « *Décentralisation politique en Espagne : les communautés autonomes* », op.cit., p.157.

Concernant les compétences partagées, l'État se réserve la "législation", et les Communautés autonomes se chargent de l'exécution des normes étatiques³²¹. Par ailleurs, il y a bien d'autres compétences partagées, comme par exemple le cas de certaines LOR de l'État qui prévoient des interventions concrètes de la part des autorités autonomes³²².

2. L'ordonnement des structures régionales italiennes

Parallèlement à l'Espagne, l'Italie est considérée aussi comme un modèle avancé en termes de décentralisation politique. La revendication d'un système d'autonomie politique a été soulevée dès la formation même de l'État italien. En revanche, ce n'est qu'avec la Constitution républicaine de 1948³²³ que l'autonomie est devenue l'un des axes fondamentaux du système constitutionnel³²⁴. Par le biais d'une organisation territoriale caractérisée par un pouvoir étendu des régions (2-1), l'État italien renforce l'autonomie des régions à statut spécial et celles à statut ordinaire, concrétisant ainsi des principes constitutionnels à la base de la répartition des compétences (2-2).

2.1 L'organisation territoriale en Italie

Eu égard à son système d'organisation territoriale, l'Italie connaît une décentralisation politique accentuée. Dans ce domaine, l'expérience italienne paraît des plus originales parmi les États d'Europe.

L'art. 5 CI. énonce les principes fondamentaux de l'organisation territoriale³²⁵. Sur ses bases, l'Italie se compose de 20 régions instituées par l'art. 131 CI.³²⁶, 15 régions à statut ordinaire (*regioni a statuto ordinario*) et 5 régions à statut spécial (*regioni a statuto speciale*) : (Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie Julienne et Val d'Aoste). Avec une particularité pour la région de Trentin-Haut Adige, qui contient deux provinces autonomes

³²¹ Notons par l'occasion que l'État peut aussi se réserver une législation basique (les principes d'une matière) et dans ce cas, les Communautés autonomes seront chargées de légiférer (legislación de desarrollo) pour compléter et exécuter les normes étatiques.

³²² On peut citer par exemple la loi organique du pouvoir judiciaire, ou encore celles qui attribuent aux autorités autonomes des facultés de participation dans certains organismes et procédures étatiques.

³²³ La Constitution de l'Italie est promulguée le 27 décembre 1947. Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1948, la dernière révision était du 20 avril 2012 introduisant le principe de l'équilibre budgétaire.

³²⁴ ROLLA G., « El desarrollo del regionalismo italiano », in BALAGUER CALLEJON F., (dir.) *La Constitución Europea (I)*, Revista de derecho constitucional europeo, n° 2, Granada, 2004, p.182.

³²⁵ En vertu de l'art. 5 CI., « *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; elle réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative ; elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* ».

³²⁶ L'art. 131 CI. énumère limitativement les régions du pays : « *Les Régions suivantes sont constituées: Piémont; Vallée d'Aoste; Lombardie; Trentin-Haut Adige; Vénétie; Frioul-Vénétie Julienne; Ligurie; Emilie-Romagne; Toscane; Ombrie; Marches; Latium; Abruzzes; Molise; Campanie; Pouilles; Basilicate; Calabre; Sicile; Sardaigne* ».

dont le statut est assimilé à celui d'une région. Au niveau local, l'Italie est organisée en régions, provinces et communes.

Entrée en vigueur en 1948, la Constitution italienne comporte diverses dispositions concernant les collectivités locales et la décentralisation. Le Titre V est entièrement consacré aux régions, provinces et communes. Il a été modifié, par une moindre mesure, par la loi constitutionnelle n°1 du 22 novembre 1999, "*Dispositions concernant l'élection directe du Président du Conseil régional et l'autonomie statutaire des régions*", mais en grande partie par la loi constitutionnelle n°3 du 18 octobre 2001, "*Modifications au Titre V de la partie II de la Constitution*", intervenue suite au référendum du 3 août 2001. C'est donc à partir de 1999 que l'assise institutionnelle italienne commença à être profondément réformée. Cette réforme constitutionnelle a donné une nouvelle dimension aux rapports complexes entre l'État, les régions et les entités locales³²⁷.

Les pouvoirs des régions sont clairement énumérés par les arts. 114 à 133 CI., alors que les provinces et les communes sont des collectivités autonomes dont le cadre est fixé par les lois générales de la République italienne³²⁸.

Toutes les régions sont organisées autour de trois organes³²⁹ : le Président de la Junte³³⁰, la Junte et le Conseil régional. Le Président de la Junte est l'organe le plus important de la région dont il est le représentant. Il est notamment chargé de la direction de la politique mise en œuvre par son assemblée. Il est élu au suffrage universel direct, sauf si les statuts particuliers en décident autrement. Il procède à la nomination et à la révocation des membres de la Junte. La Junte régionale est l'organe exécutif des régions. Autrefois élus par le Conseil régional, les membres de la Junte sont désormais nommés, ou révoqués par le Président. La Junte dispose de compétences administratives générales, elle prépare et exécute le budget régional et met en œuvre les décisions émanant des délibérations du Conseil régional. Celui-ci constitue l'organe législatif des régions, il est composé d'un nombre variant entre 30 et 80 conseillers, parmi lesquels est élu leur Président. Selon la Constitution³³¹, le Conseil régional exerce le pouvoir législatif dont sont investies les régions et assume les fonctions

³²⁷ CAGNINA C., « L'Europe et la décentralisation sous l'éclairage des exemples français et italien », Thèse de doctorat en droit public, Université Moulin, Lyon 3, 2007, p.50.

³²⁸ Loi n°142/90 portant organisation des autonomies locales (legge n° 142, recante ordinamento delle autonomie locali) du 8 juin 1990.

³²⁹ Les arts. 121 et 122 CI. définissent l'organisation administrative des régions.

³³⁰ Assemblée administrative, politique, dans les pays ibériques.

³³¹ L'art. 121 de la CI. précise que « *Le Conseil régional exerce les pouvoirs législatifs attribués à la Région ainsi que les autres fonctions qui lui sont conférées par la Constitution et par les lois. Il peut soumettre des propositions de loi aux Chambres* ».

administratives qui lui sont attribuées par la loi. Le Conseil régional a également la faculté d'adresser des propositions de loi à la Chambre des députés.

Au niveau local l'Italie se compose de 7904 communes (*Comuni*), de neuf villes métropolitaines (*città metropolitana*) et de 110 provinces (*province*). Les provinces ont adhéré au paysage territorial italien au cours des années 1859 à 1865 en tant qu'entités territoriales et représentatives à part entière, administrées par des instances élues par le peuple. Elles ont connu plusieurs réformes, la plus importante d'entre elles « *a été dans le cadre de la "loi Delrio"³³² de 2014. En vertu des nouvelles dispositions législatives, les provinces ne sont plus considérées comme des entités (intermédiaires) locales "représentatives" mais comme de "vastes entités territoriales" (area vasta en italien), c'est-à-dire comme des entités de deuxième niveau (au même titre que les villes métropolitaines), dévolues à la gestion et à l'aménagement du territoire. Cette notion d'"area vasta" implique une nouvelle acception du concept de province. La première conséquence est que ce concept traditionnel de province – en tant qu'entité représentative ou "collectivité locale" présidée par des instances élues par les habitants de ladite province – disparaît. À cet égard, la loi Delrio a supprimé l'élection des organes provinciaux au suffrage populaire direct et introduit le changement "révolutionnaire" selon lequel le président de la province ne doit plus être élu par le Consiglio de la province, mais par les maires et par les conseillers municipaux de cette même province (article 58). De même, le conseil provincial est également élu à l'issue d'une "élection secondaire"; par un vote auxquels participent les seuls maires et conseillers municipaux de la province. Le principe sous-jacent est que la province ne représente plus ses habitants, mais les organes et les institutions de ses entités locales* »³³³.

Chaque province est administrée par le conseil provincial (*Consiglio Provinciale*) qui élit la junta provinciale (*Giunta Provinciale*), l'instance exécutive qui dirige cette entité. À la tête du conseil provincial se trouve un président; il nomme ses assesseurs (*assessori*) parmi les membres de la junta et dirige les services administratifs de la province.

Les attributions des provinces italiennes tournent autour de quatre compétences principales : la planification locale et le zonage du territoire, la police locale (*polizia provinciale*), l'organisation des services de lutte contre les incendies et enfin la réglementation des transports et la maintenance des routes secondaires.

³³² La réforme Delrio est une initiative du Ministre Delrio concrétisée par la Loi 56 du 7 avril 2014 "Dispositions sur les villes métropolitaines, sur les provinces, les unions et fusions des communes".

³³³ WIENEN J, DICKSON S., « La démocratie locale et régionale en Italie », rapport du Congrès Des Pouvoirs Locaux et Régionaux, 33^{ème} session, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2017, p.11.

Pour les villes métropolitaines, elles « *sont des collectivités locales de deuxième niveau, ou de niveau intermédiaire. Elles se situent à mi-chemin entre les communes et les régions. Leur appellation porte par conséquent à confusion, en cela qu'elles ne sont pas des "villes" à proprement parler, mais des entités de deuxième échelon, au même titre que les provinces. De fait, ces entités ont été conçues pour remplacer certaines provinces, dans le cadre des différents plans mis en place pour "alléger" ou "rationnaliser" la structure territoriale du pays* »³³⁴. Elles sont créées par la loi constitutionnelle n°3/2001, « *La loi Delrio (...) a insufflé la dynamique qu'il manquait pour véritablement asseoir ces entités en tant qu'organes locaux pleinement opérationnels ; chacune d'entre elles est censée se substituer à terme à une province existante. L'ensemble des pouvoirs, des ressources, des actifs et des compétences sont transférés aux villes métropolitaines. À l'instar des provinces, les villes métropolitaines sont conçues comme des entités de " vaste superficie" (area vasta), dotées de fonctions importantes dans le domaine de la planification stratégique et de la promotion/coordination des services publics* »³³⁵. Les organes principaux qui composent ces entités sont « *le sindaco metropolitano (maire métropolitain), le consiglio metropolitano (conseil métropolitain) et la conferenza metropolitana (conférence métropolitaine)* »³³⁶. Leurs fonctions « *sont exercées à titre gratuit, étant donné que ces derniers sont composés de personnes jouant déjà un rôle institutionnel (élus) dans les communes (conseillers et maires). Le maire de la ville métropolitaine est, de droit, le maire de la commune chef-lieu du département (provincia). Il représente cet organisme et préside aussi bien le conseil métropolitain que la conférence métropolitaine : il peut nommer un maire adjoint en lui attribuant ainsi qu'à d'autres conseillers des fonctions spécifiques. Enfin, c'est lui qui propose le budget, un pouvoir crucial qui lui permet de fixer les orientations politiques de la ville métropolitaine* »³³⁷.

Le niveau le plus bas du schéma territorial en Italie est représenté par les communes. Ces CT peuvent organiser leur territoire en *frazioni*³³⁸ (fraction ou hameau), n'ayant aucun organe propre (ni assemblée locale, ni maire), si elles sont de petites ou de taille moyenne. Les grandes communes, elles, sont dotées de *Circoscrizione* (équivalent d'arrondissement). Chaque conseil communal décide du découpage en circonscriptions, mais aucune d'entre elles ne peut avoir moins de 30 000 habitants.

³³⁴ *Ibid.* p.12.

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ LUCARELLI A., « La ville métropolitaine dans la réforme de l'organisation territoriale en Italie », Revue Française d'Administration Publique, n° 156, ENA, Paris, 2015, p.977.

³³⁸ *frazioni* est le pluriel de *frazione* qui est un habitat groupé à l'intérieur des limites communales, rattaché administrativement à une commune italienne, mais séparé et distinct de la commune principale (*capoluogo*) et des autres hameaux.

Les organes de la commune italienne sont : le conseil communal (*Consiglio Comunale*), qui est l'organe délibérant et la Junte communale (*Giunta Comunale*) qui est l'organe exécutif dirigé et présidé par un maire. Leur élection est régie par la loi n°81 du 25 mars 1993 "la loi Ciaffi", « dans les communes de moins de 15.000 habitants a été mis en place un système pour l'élection du maire qui s'accompagne d'un bonus majoritaire très substantiel accordant au parti ou à la coalition ayant obtenu le plus de voix deux tiers des sièges dans le conseil municipal. Les maires obtiennent aussi la possibilité de recruter les assesseurs hors du conseil municipal lui-même (...) Les électeurs ont la possibilité d'exprimer une préférence sur les listes municipales et les candidats ayant obtenu le plus de préférences sont élus au conseil. Le système électoral prévu pour les communes de plus de 15.000 habitants présente plusieurs différences importantes par rapport à celui décrit ci-dessus : la possibilité d'émettre un vote "disgiunto" (disjoint), la possibilité d'un candidat-maire d'être relié à plusieurs listes, la possibilité d'organiser un deuxième tour et les modalités d'attribution du bonus majoritaire »³³⁹.

Les organes de la commune sont chargés de l'action sociale, des écoles primaires et des jardins d'enfants ; beaucoup de communes italiennes sont dotées de police municipale qui assure les missions de proximité.

2.2 La répartition des compétences entre l'État et les régions italiennes

Pour une République unitaire, le régionalisme en Italie est notablement avancé. Moins qu'en Espagne, dans la mesure où l'État central italien a longtemps conservé un grand nombre de compétences et d'instruments financiers, mais beaucoup plus qu'en France car les régions italiennes, contrairement à leurs homologues françaises, ont un pouvoir législatif et un pouvoir de coordination des niveaux locaux inférieurs.

Entre 1990 et 2001, l'Italie a connu plusieurs réformes constitutionnelles et plusieurs lois de grande ampleur qui ont modifié considérablement les attributions des collectivités infra-étatiques et renforcé leurs ressources financières.

La Constitution reconnaît le principe de subsidiarité³⁴⁰, au sens de la Charte européenne de l'autonomie locale, et c'est la région qui en bénéficie le plus en terme d'autonomie locale. De 1946 à 2001, la majeure partie des réformes a été centrée sur le niveau régional.

³³⁹ BEDOCK C., « Les élections municipales en Italie : entre personnalisation, stabilisation de l'exécutif, coalitions et dénationalisation de la compétition », dans le numéro thématique : *Les élections locales françaises (2014/2015)*, Annuaire des Collectivité Locales, Paris, 2016, p.248-249.

³⁴⁰ L'art. 118 CI. indique que « Les fonctions administratives sont attribuées aux Communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux Provinces, aux villes métropolitaines, aux Régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation ».

Le mode de répartition des compétences entre l'État et les régions italiennes est basé aussi, en plus du principe de subsidiarité, sur la "différenciation" et l'"adéquation". Aussi, les mécanismes de cette répartition seraient tout à fait adaptés à une forme d'État fédéral, ce qui la distingue largement de celles adoptées par des états unitaires ordinaires.

À la différence de l'Espagne, les vingt régions italiennes sont énumérées par la Constitution, si elles sont toutes qualifiées d'« *entités autonomes avec des pouvoirs et des fonctions propres* »³⁴¹, cinq d'entre elles bénéficient d'un statut spécial du fait que leur autonomie était déjà reconnue avant 1947. Créées entre 1945 et 1953, elles jouissaient déjà d'une plus grande autonomie dans le domaine financier, et de compétences particulières en matière de culture et de langue (bilinguisme).

La loi n°59 du 15 mars 1997 portant "*Délégation au gouvernement pour attribution de fonctions et de tâches aux régions et aux pouvoirs locaux, pour réformer l'administration publique et pour simplifier les procédés administratifs*", modifiée et complétée par plusieurs autres textes, permet d'envisager que les quinze régions à statut ordinaire pourront bénéficier, à terme, d'une autonomie similaire à celle des régions à statut spécial avec des ressources financières propres et importantes.

La loi constitutionnelle n°3 de 2001 a opéré une nouvelle distribution de compétences entre l'État et les régions, au profit de ces dernières. Les lois promulguées par les régions ont la même valeur que les lois nationales. Si certaines compétences restent du ressort exclusif de l'État, quelques autres sont partagées (législation fixée par la région dans le cadre des règles générales définies par l'État); tous les autres domaines, et non des moindres, sont de la compétence exclusive du niveau régional. En matière de transport public local par exemple, la région établit les services minimum (en quantité et en qualité) qui devraient être assurés par les collectivités locales et leurs opérateurs. En sus, la région a la charge (par une loi régionale) de déléguer de multiples compétences à répartir entre provinces et communes³⁴². Ces délégations ont pris des formes et des matières variables selon les régions. Par cette délégation, ces entités infrarégionales peuvent assurer la programmation des services de transport, la détermination du service minimum et la compensation de son coût pour les opérateurs ou la conclusion des accords de programme avec l'État et les régions.

De ce fait, l'État a perdu le pouvoir de légiférer en matière d'organisation administrative locale en dehors de sa propre administration ou des établissements publics nationaux. Il ne

³⁴¹ Art. 115 CI.

³⁴² L'art. 118, al. 2 CI. stipule que « *Les Communes, les Provinces et les Villes Métropolitaines sont titulaires de fonctions administratives propres ou attribuées par une loi de l'État ou de la Région, selon leurs compétences respectives* ».

peut plus légiférer sur tous les aspects, mais seulement sur ceux qui ont trait à ses compétences fondamentales définies par la Constitution, et qui sont traditionnellement réservées au pouvoir fédéral : politique étrangère, rapports avec l'Union européenne, immigration, cultes, défense et armée, monnaie etc.³⁴³ Il reste également compétent pour fixer par des lois-cadres les principes fondamentaux de la législation dite concurrente qui concerne une vingtaine de matières telles que l'éducation, le transport, l'aménagement du territoire etc., dans lesquelles les régions fixent la réglementation des détails. Les régions sont d'ailleurs associées à l'élaboration des lois-cadres par l'intermédiaire d'une commission bicamérale pour les questions régionales qui donne son avis sur le projet.

Paragraphe 2 : Le conflit de compétences, entre l'encadrement constitutionnel et la jurisprudence ; regard autour des garanties et des limites de l'autonomie régionale en Espagne et en Italie

La problématique du conflit de compétences entre le centre et la périphérie est une affaire à la fois juridique et sociétale, dominée souvent par la question de souveraineté. Elle traduit à la fois l'aspiration des entités infra-étatiques à une autonomie absolue, une liberté non contrôlée, et d'autre part, la volonté de l'État à réguler cet enthousiasme. Les conflits de compétences ne surgissent pas toujours en raison d'une ambiguïté dans la répartition des compétences, même si plusieurs d'entre elles ne sont pas clairement déterminées, surtout dans le domaine des compétences transversales (disciplines entrelacées) qui ont incidence directe sur d'autres compétences³⁴⁴. Dès lors, le risque subsiste toujours, et le nombre des litiges dont les tribunaux constitutionnels des deux États ont dû trancher, en témoigne fortement.

À travers cette analyse comparative, notre intérêt se portera sur l'étude d'exemples pratiques de conflits de compétences présentés aux tribunaux. L'interprétation de leurs sentences est un travail introduit dans notre recherche pour soulever les conclusions qui en résultent pour chaque régime en matière de répartition de compétences entre l'État et ses entités décentralisées. En s'arrêtant sur la position de la justice constitutionnelle, on découvre le fil subtil qui sépare le centre et la périphérie dans les situations conflictuelles, ce qui est en mesure de mettre la lumière sur les frontières réelles de l'autonomie des régions espagnoles et italiennes.

Les CT espagnoles disposent de nombreuses voies procédurales pour protéger leur autonomie, lesquelles ont généré une importante jurisprudence (A). En Italie, la réforme constitutionnelle a produit une nouvelle version du titre V, partie II, de la Constitution,

³⁴³ Art. 117, al. 2 CI.

³⁴⁴ Voir par ex. art. 149.1.1^a et 149.1.13^a CE.

concernant les rapports entre l'État et les régions. Cet encadrement constitutionnel a profondément influencé la jurisprudence face aux conflits de compétences (B).

Toutefois, dans les deux cas de figure, les garanties constitutionnelles de l'autonomie régionale semblent avoir des limites (C).

A- L'apport du juge constitutionnel dans la construction de l'autonomie régionale en Espagne

La doctrine espagnole s'accorde aujourd'hui sur le rôle crucial joué par le Tribunal constitutionnel dans le fondement de l'autonomie régionale³⁴⁵. En l'absence de précisions constitutionnelles sur l'organisation territoriale, l'instance constitutionnelle espagnole s'est vue confier aussi bien la tâche d'arbitrer les litiges survenus entre les CT et le gouvernement central, que la charge de tracer les contours de cette autonomie. À cette perspective, plusieurs voies d'accès à la justice constitutionnelle ont été établies afin de permettre aux régions espagnoles de disposer de moyens juridiques pour protéger leurs compétences (1). Le recours à ces voies a généré une jurisprudence abondante, initialement protectrice de l'autonomie des Communautés autonomes (2).

1. Quelle protection juridique des compétences des Communautés autonomes espagnoles ?

Le dessein de l'autonomie régionale en Espagne s'est construit dans l'antagonisme entre les desiderata des Communautés autonomes et les concessions ou fins de non-recevoir du gouvernement central. Mais si cette autonomie comporte une connotation politique assez forte, elle a aussi pris rapidement une dimension juridique extrêmement importante ; tellement importante qu'aujourd'hui le droit semble l'emporter sur le politique.

À cet égard, l'Espagne a conçu la protection de ses démembrements par le biais de la Constitution et des procédures juridiques relatives à la résolution des conflits de compétences entre l'État central et les Communautés autonomes.

Le "recours d'inconstitutionnalité"³⁴⁶ est, en effet, une procédure *a posteriori* qui permet de contrôler la constitutionnalité d'un texte ayant force de loi. Il est plus utile pour les Communautés autonomes, car elles peuvent directement saisir le Tribunal constitutionnel

³⁴⁵ Voir par ex. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL F., « El papel del Tribunal Constitucional en el Estado Autónomico », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 40, España, 2017, p.369-384. (<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/20922>), consulté le 27/07/2020.

³⁴⁶ Le recours d'inconstitutionnalité peut être introduit par le président du gouvernement, le médiateur (*Defensor del pueblo*), cinquante députés ou cinquante sénateurs ainsi que par les gouvernements et assemblées législatives des Communautés autonomes. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-tribunal-constitutionnel-espagnol>), consulté le 06/10/2021.

dans un délai de trois mois suivant la publication de l'acte législatif contesté³⁴⁷. Au-delà de cette voie, il existe d'autres recours bien plus spécifiques, tels que le "conflit positif de compétences"³⁴⁸, "le conflit négatif de compétences"³⁴⁹ ou le recours préalable d'inconstitutionnalité³⁵⁰ contre les projets de statuts d'autonomie et les propositions de réforme de statuts d'autonomie³⁵¹. Décidément, si la saisine du Tribunal Constitutionnel est faite par le gouvernement lui-même contre les dispositions et les décisions des Communautés autonomes, comme indiqué à l'art. 161.2 CE.³⁵², la protection est garantie à travers la possibilité de ratifier les normes édictées par ces dernières³⁵³ si elles ne sont pas retirées par l'instance constitutionnelle.

³⁴⁷ L'art. 162.1.a. CE. précise que « *Sont en droit: d'introduire un recours en inconstitutionnalité, le Président du Gouvernement, le Défenseur du Peuple, cinquante députés, cinquante sénateurs, les organes collégiaux exécutifs des Communautés autonomes et, le cas échéant, les assemblées de ces Communautés* ».

³⁴⁸ Le conflit positif de compétences peut se présenter entre l'Etat et une ou plusieurs Communautés Autonomes, ou entre deux ou plusieurs Communautés Autonomes. Les organes exécutifs supérieures des Communautés Autonomes doivent présenter, nécessairement, la requête pour incompétence dans les deux mois suivant la date de la publication ou communication de la disposition, résolution ou acte que l'on estimera viciés d'incompétence ou à l'occasion d'un acte concret d'application, afin que ladite disposition soit dérogée ou la résolution ou l'acte en question annulés. Cette requête sera adressée directement au Gouvernement ou à l'organe exécutif supérieur de l'autre Communauté Autonome. Si la requête est retenue comme non fondée, ou il n'y a pas une réponse dans le délai légalement prévue (un mois), le requérant, au cours du mois suivant la notification du refus ou au terme du délai, pourra présenter le conflit au Tribunal constitutionnel, en certifiant l'accomplissement infructueux de la formalité de la requête et alléguant les fondements juridiques sur lesquels s'appuie celle-ci.

Dans le délai de dix jours, le Tribunal communiquera au Gouvernement ou à l'organe autonome correspondant, l'ouverture du conflit, en notifiant un délai qui, en aucun cas ne sera supérieur à vingt jours, afin qu'il apporte tous les documents et allégations qu'il considérerait adéquats. L'arrêt sur le fond du conflit déclarera le titulaire de la compétence controversée et accordera, le cas échéant, l'annulation de la disposition, de la résolution ou des actes qui sont à l'origine du conflit. (<https://www.tribunalconstitucional.es/fr/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/05-Conflictos-de-competencia.aspx>), consulté le 06/10/2021.

³⁴⁹ Les conflits de compétence négatifs sont relatifs à la détermination du titulaire d'une compétence qu'aucune autorité n'estime devoir assumer. Ils peuvent faire l'objet d'une saisine par toute personne physique ou morale qui a épuisé les voies de recours existantes et par le gouvernement.

³⁵⁰ Le recours préalable d'inconstitutionnalité s'adresse au texte définitif du projet de Statut ou la proposition de réforme d'un Statut, une fois approuvés par les *Cortes Generales*. Les mêmes personnes indiquées pour le recours d'inconstitutionnalité ont le droit également de saisir le Tribunal constitutionnel pour ce genre de recours. Le délai pour l'introduire est de trois jours à partir de la publication du texte adopté dans le "Journal Officiel" des *Cortes Generales*. L'introduction du recours suspendra automatiquement toutes les procédures ultérieures.

³⁵¹ CERDA-GUZMAN C., « QPC et Autonomie locale : le cas de l'Espagne », *Revue générale du droit, Études et documents*, n° 42890, Université de la Sarre, Sarrebruck, 2019, p.3. (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=42890), Consulté le 30/07/2020.

³⁵² L'article précise que « *Le Gouvernement pourra attaquer devant le Tribunal constitutionnel les dispositions et les décisions adoptées par les organes des Communautés autonomes. Le recours entraînera la suspension de la disposition ou de la décision contre laquelle il est porté, mais le Tribunal devra, s'il y a lieu, la ratifier ou l'infirmar dans un délai maximum de cinq mois* ».

³⁵³ L'art. 77 du Titre V de la LOR n° 2/1979 relative au Tribunal constitutionnel espagnol précise que « *La contestation réglementée dans ce Titre, quel que soit le motif sur lequel elle se base, sera formulée et présentée suivant la procédure prévue aux articles 62 à 67 de la présente loi. La formulation de la contestation notifiée par le Tribunal produira la suspension de la disposition ou de la résolution contestée jusqu'au moment où le Tribunal décidera de la ratifier ou de la retirer dans un délai non supérieur à cinq mois, sauf s'il a rendu préalablement son arrêt* ».

Outre les recours de nature constitutionnelle, de nombreuses Communautés autonomes comme l'Andalousie³⁵⁴, Aragon³⁵⁵, la Castille-Léon³⁵⁶ ou encore les Îles Baléares³⁵⁷ ont affiné un processus de réforme de leurs statuts, s'inspirant des options fondamentales du nouveau statut catalan. À la tête de ces options, figure la technique juridique dite "blindage des compétences"³⁵⁸ statutaires. Dérivé du droit privé, ce procédé figurait parmi les recommandations de la commission d'étude pour l'amélioration du gouvernement autonome formée en 2001 par le Parlement de la Catalogne. Constatant l'érosion des compétences autonomes, la commission a souhaité une meilleure délimitation des compétences de l'État. L'introduction du "blindage des compétences" tentait d'écarter la possibilité de faire entrer une composante particulière d'une compétence autonome dans une compétence étatique. Ainsi, le développement de cette technique garantit la portée matérielle des compétences statutaires en protégeant la capacité d'action des entités autonomes³⁵⁹. Cette capacité est fondée sur l'octroi d'une autonomie politique aux Communautés autonomes reposant, selon le Tribunal constitutionnel, sur un pouvoir législatif et de gouvernement³⁶⁰ qualitativement supérieure à l'autonomie administrative dont ces entités disposent également.

La technique du "blindage" puise sa justification dans la "fonction constitutionnelle"³⁶¹ des statuts d'autonomie et le respect de l'autonomie préalablement accordée. Cependant, son introduction a été critiquée notamment par une partie de la doctrine qui l'a considérée comme inconstitutionnelle. Cette opinion est fondée sur le respect du système de répartition des compétences entre l'État et les Communautés autonomes établi par le bloc de

³⁵⁴ LOR n° 2/2007, du 19 mars, relative à la réforme du statut d'autonomie de l'Andalousie, BOE n° 68, 2007, p.11871-11909.

³⁵⁵ Loi organique n° 5/2007, du 20 avril, relative à la réforme du statut d'autonomie d'Aragon, BOE n° 97, 2007, p.17822-17840.

³⁵⁶ LOR n° 14/2007, de 30 novembre, relative à la réforme du statut d'autonomie de Castille-Léon, BOE n° 288, 2007, p.49486-49505.

³⁵⁷ LOR n° 1/2007, du 28 février, relative à la réforme du statut d'autonomie des Îles Baléares, BOE n° 52, 2007, p.8703-8728.

³⁵⁸ Découlant du terme espagnol "*blindaje*" et du verbe "*blindar*", le blindage traduit littéralement l'action ou l'ensemble de matières et de dispositions prises pour se protéger de choses extérieures ou pour rendre une porte inviolable.

(<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/blindage/9855#:~:text=Action%20de%20blinder%2C%20de%20munir,contre%20les%20effets%20des%20projectiles.>), consulté le 02/08/2020.

³⁵⁹ ALBERTI ROVIRA E., « El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria », Revista catalana de Dret públic, n° 31, Barcelona, 2005, p.109-136.

³⁶⁰ Voir la STC 25/1981 du 14 juillet 1981, Fj. 3. (<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/fr/Resolucion/Show/25>), consulté le 03/12/2019, qui vient consolider la STC 4/1981 du 2 février 1981, FJ. 3. (<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/fr/Resolucion/Show/4>), consulté le 03/12/2019. Dans cette jurisprudence, le juge constitutionnel avait déjà précisé que les Communautés autonomes disposaient de compétences législatives et gouvernementales réelles, les situant bien au-delà d'autorités exerçant de simples fonctions administratives.

³⁶¹ Cette fonction, qui a fait l'objet de nombreuses analyses, a été amplement étudiée par ALBERTI ROVIRA E., dans « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », Revue française d'administration publique, n° 121-122, ENA, Paris, 2007, p.145-160.

constitutionnalité, ainsi que sur l'analyse de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel³⁶². D'ailleurs, celui-ci a questionné cette technique et ne se considère pas lié par la définition de chaque compétence réalisée par les Statuts lorsqu'ils veulent blinder leurs compétences. Une telle analyse doctrinale n'est toutefois pas unanimement partagée par l'ensemble des constitutionnalistes espagnols³⁶³.

2. Une jurisprudence initiale favorable à la protection de l'autonomie régionale en Espagne

Bien que l'éventail des compétences allouées aux Communautés autonomes en Espagne soit large et précis constitutionnellement, toute l'étendue de l'autonomie régionale réside, néanmoins, dans le sens donné aux compétences exclusives de l'État.

En effet, les conflits qui surgissent concernent en grande partie les domaines dans lesquels l'État est compétent pour adopter "les législations de base" (comme en matière de sécurité sociale par exemple). La question qui se pose est inhérente justement à l'acception faite de cette notion de "législation de base". Le Tribunal constitutionnel espagnol a fait une interprétation en faveur des communautés, tout en adoptant une définition large de l'autonomie régionale. Selon lui, le législateur doit permettre le développement des législations des Communautés autonomes par leur propre initiative, considérant que l'autonomie politique consiste en la capacité de ces entités à définir leurs propres politiques³⁶⁴. Ajoutant que le législateur ne peut être libre dans le choix de ce qui révèle du basique de ce qui ne l'est pas ; ce qui implique une certaine interprétation du principe d'égalité des citoyens de façon à le rendre compatible avec cette autonomie. Dans ce sens, l'institution constitutionnelle a clairement évoqué que si l'exercice de l'autonomie politique peut engendrer des inégalités parmi les citoyens, le principe d'égalité n'est pas pour autant transgressé, car il « *n'exige pas un traitement juridique uniforme des droits et devoirs des citoyens* »³⁶⁵, mais simplement une « *égalité des statuts juridiques fondamentaux* »³⁶⁶.

³⁶² Les décisions du Tribunal constitutionnel les plus importantes à propos de cette technique sont la STC 247/2007, Ffj. 15, 16 et 17 (sur le Statut de Valence) et les SSTC 31/2010, Ffj. 16, 17, 57, 58, 111, 115 et 135; 137/2010, Ffj. 5°, 8° et 9° et 138/2010, Ffj. 5° et 6° (sur le Statut de la Catalogne), (<https://hj.tribunalconstitucional.es/fr>), consulté le 06/08/2020.

³⁶³ BENJAMIN P-V., « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : regards sur le "blindage des compétences" autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne », Revue française de droit constitutionnel, PUF, n° 81, Aix-en-Provence, 2010/11, p.67-68.

³⁶⁴ STC 76/1983, du 05 août 1983, Fj. 10. (<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/fr/Resolucion/Show/204>), consulté le 05/12/2019.

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ *Ibid.*

De ce fait, et même si la loi fondamentale précise que l'État dispose d'une compétence exclusive pour la "réglementation des conditions fondamentales qui garantissent l'égalité de tous les espagnols dans l'exercice des droits et l'exécution de leurs devoirs constitutionnels", cela ne devrait pas être entendu comme une "prohibition de divergence autonome" et qu'il devrait toujours laisser "un espace normatif pour les communautés autonomes".³⁶⁷

Le Tribunal madrilène a veillé également à préserver l'autonomie de gestion des Communautés autonomes, via leur autonomie financière³⁶⁸, malgré que celle-ci aurait pu être grandement réduite de par de la compétence exclusive de l'État en matière de finances publiques et de dette étatique³⁶⁹. La jurisprudence du Tribunal a mis l'accent sur la nécessité d'une souplesse en faveur des Communautés autonomes dans la gestion des sommes allouées par l'État central. Cette approche jurisprudentielle a commandé l'encadrement de la pratique des subventions étatiques conditionnées, tellement contraignantes pour le développement de ces entités³⁷⁰. Mais bien au-delà de la gestion des dépenses, le Tribunal a tenu à préserver également l'autonomie des recettes. Il établit que l'autonomie financière implique aussi que les communautés puissent bénéficier de « *la pleine disposition des moyens financiers pour pouvoir exercer* »³⁷¹ leurs compétences propres. En outre, la compétence fiscale a contribué à consolider cette autonomie. Effectivement, les Communautés autonomes décident librement, sur certains impôts, des exonérations, du fait générateur, du tarif et des éventuels allègements fiscaux³⁷². Elles peuvent même créer leurs propres impôts³⁷³.

Il est certain que cette compétence n'a pas été créée par l'instance constitutionnelle espagnole³⁷⁴, mais sa jurisprudence a contribué favorablement à la faire avancer. De même,

³⁶⁷ STC 61/1997, du 20 mars 1997, Fj. 7. (<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/fr/Resolucion/Show/3326>, consulté le 07/12/2019).

³⁶⁸ L'autonomie financière des Communautés autonomes est garantie à travers l'art. 156 CE. qui précise dans son al. 1 que « *Les Communautés autonomes jouiront de l'autonomie financière pour développer et exercer leur compétences* », et dans l'al. 2 que « *Les Communautés autonomes pourront agir comme délégués ou collaborateurs de l'État pour le recouvrement, la gestion et la liquidation de ses ressources fiscales, conformément aux lois et aux statuts* ».

³⁶⁹ L'art. 149.1.14 CE. stipule que « *L'État jouit d'une compétence exclusive dans les matières suivantes : (...) 14- les finances générales et la dette de l'État.* »

³⁷⁰ STC 201/1988, du 27 octobre 1988, Fj. 2. (<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/fr/Resolucion/Show/1142>), consulté le 10/12/2019.

³⁷¹ *Ibid.* Fj. 4.

³⁷² BARQUE F., « L'autonomie financière des Communautés autonomes en Espagne. Réflexions sur les *desengaños* autour d'un principe », RFDA, éd. Dalloz, Paris, 2012, p.1003.

³⁷³ Les plus courants sont les taxes sur les jeux, considérées comme de véritables ressources propres autonomiques ; il y a aussi les impôts visant à fiscaliser des pratiques polluantes, comme les impositions sur la pollution atmosphérique (Galice), sur les émissions de gaz dans l'atmosphère (Murcie, Andalousie), sur les résidus radioactifs (Andalousie).

³⁷⁴ C'est une compétence reconnue par l'art. 157, al. 1 CE. La disposition indique que : « *Les ressources des Communautés autonomes seront constituées par : a) les impôts cédés totalement ou partiellement par l'État*

son souci de préserver les revendications autonomiques de certaines communautés va plus loin que la simple protection des compétences, pour tolérer certaines dispositions fortement avancées. Justement, la Catalogne, l'Andalousie, le Pays basque ou la Communauté autonome valencienne ont adopté des statuts d'autonomie contenant des dispositions particulièrement poussées. Par exemple, le statut d'autonomie de la Catalogne de 2006 reconnaît l'existence d'une "nation catalane"³⁷⁵ et intègre une liste de droits fondamentaux au même titre que celles de l'Andalousie et de la communauté valencienne. Curieusement, le Tribunal constitutionnel n'a pas censuré toutes ces dispositions statutaires, au moment où la Constitution espagnole ne reconnaît qu'une seule nation (art. 2 CE.). Ce faisant, il a opté pour le maintien de ces éléments dans le statut, soit en vidant certaines dispositions d'effet juridique, tel que la référence à la "nation catalane", soit en limitant leurs répercussions. Ainsi, pour les droits introduits dans les statuts, le Tribunal a estimé qu'il n'était pas question de droits fondamentaux, mais uniquement de droits statutaires qui n'affectent pas les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution³⁷⁶.

Dans l'État autonome espagnol, contrairement au système régional italien, les statuts d'autonomie doivent contenir les compétences des Communautés Autonomes. La formulation de ceux-ci est ce qui permet de sauvegarder leur portée normative. Il n'est pas possible de se référer à des droits qui n'ont aucun rapport avec les compétences des Communautés autonomes. En revanche, ces droits seront acceptés comme contenu statutaire tant qu'ils sont compris uniquement comme des normes qui déterminent l'exercice de ces compétences, rejetant ainsi leur aspect subjectif³⁷⁷. Ce faisant, le Tribunal constitutionnel fait un effort particulier pour consolider une conception stagnante des statuts d'autonomie comme des normes exclusivement objectives qui définissent les institutions et les compétences. Cette obstination le conduit à nier tout signe d'évidence évolutionniste dans la nature objective de ces normes³⁷⁸.

Cette lecture laisse conclure que le juge constitutionnel espagnol a censuré les principales dérives des statuts en privilégiant son contrôle de compatibilité à la Constitution sur celui de

(...); b) leurs propres impôts (...); c) les transferts (...); d) les revenus provenant de leur patrimoine et des recettes de droit privé; e) le produit des opérations de crédit ».

³⁷⁵ Le statut de la Catalogne reconnaît l'existence d'une nation catalane dans son préambule et à l'art. 8.

³⁷⁶ STC 31/2010, op.cit.

³⁷⁷ EXPÓSITO ENRIQUETA G., «Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010 », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 27, España, 2011, p.498.

³⁷⁸ *Ibid.* p.499.

conformité. Cette jurisprudence a permis aux communautés d'afficher plus d'autonomie que ne le laisserait penser la Constitution d'un État dit "indivisible"³⁷⁹.

B- La réforme en Italie et la nouvelle place constitutionnelle de la région, une position de force face aux conflits de compétences

La réforme constitutionnelle de 2001 en Italie a produit une nouvelle version du titre V, partie II de la Constitution, concernant les rapports entre l'État, les régions et les communes.

Après cette réforme, le régime des compétences législatives étatiques et régionales institué par le texte précédent s'est "inversé". Le titre V de la Constitution ne crée pas seulement une réserve législative en faveur des régions, mais il marque profondément la répartition des compétences entre l'État central et la région, mettant fin à une époque marquée par des conflits de compétences en l'absence d'une juridiction constitutionnelle protectrice de l'autonomie régionale.

Désormais la région en Italie bénéficie d'une place constitutionnelle privilégiée (1), une situation de force face au conflit de compétences (2).

1. La réforme constitutionnelle du gouvernement régional

La réforme établie par la loi constitutionnelle n° 1 du 22 novembre 1999 a donné satisfaction à l'exigence de renforcer la place politique et institutionnel des régions, en octroyant à chaque région la liberté de déterminer sa forme de gouvernement par son nouveau statut.

Cette réforme a conféré aux régions une large autonomie dans l'élaboration de leur forme de gouvernement et la fixation des principes fondamentaux relatifs à leur organisation et leur fonctionnement³⁸⁰. Les statuts régionaux ne sont plus soumis à l'approbation du Parlement et au contrôle préventif du gouvernement, qui ne peut plus qu'introduire un recours devant la Cour constitutionnelle. En outre, la loi constitutionnelle octroie à une loi régionale la charge de régir le système électoral et le système d'inéligibilité et d'incompatibilité du Président, des autres membres de l'exécutif et des conseillers régionaux, dans le respect, en retour, des principes fondamentaux établis par une loi nationale.

³⁷⁹ Voir par ex., ALCARAZ H., LECUCQ O., « L'État des autonomies après l'arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol sur le nouveau Statut de la Catalogne. Commentaire de l'arrêt 31/2010 du 28 juin 2010 », RFDA, éd. Dalloz, Paris, 2011, p.403 ; et DíEZ-PICAZO L-M., « L'autonomie des nationalités et des régions en Espagne », Constitutions : Revue de droit constitutionnel appliqué, éd. Dalloz, n° 2, Paris, 2014, p.143.

³⁸⁰ Le nouvel art. 123 CI. précise dans son premier alinéa que « Chaque Région a un statut qui, en harmonie avec la Constitution, en fixe la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement. Le statut régit l'exercice du droit d'initiative et du référendum sur les lois et sur les mesures administratives de la Région ainsi que la publication des lois et des règlements régionaux ».

La large autonomie normative attribuée aux régions par la loi constitutionnelle s'est accompagnée d'une période transitoire durant laquelle s'est appliquée, jusqu'à l'approbation des nouveaux statuts régionaux, l'élection directe du Président de la région. Cette solution de compromis a permis que tous les présidents de régions soient élus au suffrage direct lors des élections de 2000, jetant ainsi une base essentielle pour la transformation globale de la forme du gouvernement régional³⁸¹.

À la distinction d'un système véritablement présidentiel, la loi constitutionnelle n° 1 de 1999 solidarise le destin de l'exécutif avec celui du Conseil régional. De la même manière que le président de région peut nommer et destituer les membres de l'exécutif régional, le Conseil régional peut à la majorité absolue retirer sa confiance à l'exécutif, mais entraîne alors sa propre dissolution et de nouvelles élections. De même, la démission ou l'empêchement du président ont pour conséquence le renouvellement du Conseil régional.

Cette évolution s'est trouvée encore consolidée par la réforme constitutionnelle de 2001 qui a supprimé tout contrôle *a priori* sur les actes administratifs des pouvoirs régionaux, de telle manière que les lois régionales ne sont plus susceptibles que d'un contrôle par la Cour constitutionnelle³⁸².

Le modèle italien de décentralisation politique est encore plus manifeste dans le maintien d'un rapport distinct entre l'État et les régions. À la législation nationale ont été réservés : le régime électoral, les organes et les fonctions fondamentales des communes, provinces et villes métropolitaines ; ce qui exclut par conséquent la possibilité pour les régions d'organiser ces CT, à la différence de ce qui existe dans certains régimes fédéraux. Le nouveau texte constitutionnel confirme également la distinction entre régions ordinaires et régions à statut spécial³⁸³.

Dans ce sens, le nouveau titre V de la Constitution établit une modification sensiblement importante. L'art. 117 CI. fixe une liste des compétences exclusives du législateur national, une liste des compétences partagées entre l'État et les régions, et octroie aux régions toute matière qui ne figure pas sur les deux listes précédentes, une logique spécifique aux systèmes fédéraux. L'éventail des compétences de l'État comprend celles qui sont traditionnellement réservées au pouvoir fédéral : monnaie, armée, politique étrangère, immigration etc. L'établissement de ces compétences a engendré, toutefois, une opposition de certaines régions

³⁸¹ « La réforme régionale en Italie, un exemple de décentralisation », Compte rendu de la mission effectuée à Rome et à Palerme du 17 au 20 juin 2002, par une délégation du groupe interparlementaire France-Italie du Sénat, publié sur le site du Sénat français. (<https://www.senat.fr/ga/ga41/ga411.html>), consulté le 15/12/2019.

³⁸² L'art. 127 CI. s'applique à toutes les régions à l'exception de la Sicile dont le statut spécial prévoit un contrôle spécifique des lois. (Voir la confirmation de cette exception par la loi n° 131 du 5 juin 2003, art. 9-1.

³⁸³ « La réforme régionale en Italie, un exemple de décentralisation », op.cit.

qui ont revendiqué un transfert plus important de pouvoirs ; ces demandes s'appuyaient parfois sur des procédures de consultation populaire, comme en Lombardie ou en Vénétie par exemple³⁸⁴.

En matière d'autonomie financière³⁸⁵, les innovations constitutionnelles se présentent également comme la consécration d'un processus déjà enclenché par la législation ordinaire. Longuement, les ressources des CT provenaient en grande partie des transferts de l'État qui en déterminait l'emploi à l'avance. La consolidation de l'autonomie financière des pouvoirs régionaux italiens est survenue dans les années 1990. Pour les finances des régions, le décret législatif n° 446 de 1997 est venu élargir leurs capacités financières en raison des nouvelles fonctions administratives qui leur ont été allouées par la loi n° 59 de 1997, avec l'institution d'un impôt régional sur le revenu des personnes physiques et d'un impôt régional sur le secteur privé.

En matière de fédéralisme fiscal, le décret législatif n° 56 de 2000 constitue un apport considérable au système des finances régionales. Ce décret prévoit en particulier la substitution de la plupart des transferts de l'État par une participation des régions à la répartition du produit de la TVA ; l'institution d'un fonds national de péréquation alimenté par la TVA ; l'attribution aux régions de transferts de l'État calculés sur la base de leur population et de leurs capacités contributives par habitant. Mis en œuvre graduellement, ce régime est devenu opérationnel en 2013.

La réforme a permis également aux régions italiennes de disposer de patrimoine propre, d'établir et appliquer des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal.

Il est évident que cette réforme constitue un outil juridique efficace leur permettant de mieux défendre leur position face aux conflits de compétences.

2. Les voies de recours du pouvoir régional italien face au conflit de compétences

La réforme constitutionnelle de 2001 en Italie a renforcé le pouvoir des régions, elle a introduit le principe de subsidiarité qui tend, non pas seulement à limiter les conflits de

³⁸⁴ Les régions de la Lombardie et la Vénétie, dirigées par la Ligue du Nord, ont organisé le 22 octobre 2017 un référendum consultatif pour revendiquer plus d'autonomie et une plus grande liberté fiscale. À la différence des revendications catalanes, il ne s'agit pas d'exiger une indépendance totale vis-à-vis de l'État central, mais plutôt d'augmenter leur pouvoir de décision, c'est ce qu'on qualifie de "régionalisme différencié". Leur demande principale touche aux compétences fiscales soulignant la nécessité de conserver les ressources au niveau régional. L'argument présenté par les deux régions consiste en leur participation annuelle au budget italien estimée à 70 milliards d'euros. Alors que de nombreuses régions du Sud, comme la Sicile, la Sardaigne ou encore la Calabre, coûtent plus à l'État qu'elles ne lui versent.

³⁸⁵ L'art. 119 CI. confirme l'autonomie financière des régions en ces termes : « *Les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines et les Régions ont une autonomie financière des recettes et des dépenses* ».

compétences, mais aussi à accorder une marge importante d'intervention aux régions et aux autres CT. Cette réforme a aussi tenté d'encadrer le champ d'application des compétences des régions, en attribuant à la Cour constitutionnelle³⁸⁶ l'habilité d'intervenir en cas de conflit de compétences.

Nous avons vu que la Constitution italienne présente la particularité d'assortir l'autonomie régionale sur le plan statutaire à une obligation d'"harmonie" avec ses dispositions. Ceci implique un degré d'homogénéité entre la collectivité souveraine, "l'État" et les collectivités autonomes infra-étatiques, "les régions". Sont à respecter par exemple, les principes de la démocratie représentative et du pluralisme ; la garantie des droits inviolables et la forme de l'État.

Jusqu'à la révision de 2001, le gouvernement pouvait demander une nouvelle approbation de la loi régionale lorsqu'elle est jugée contraire aux intérêts nationaux ou aux ceux des autres régions. Le nouvel art. 127 CI. prévoit clairement que « *Lorsque le Gouvernement estime qu'une loi régionale excède la compétence de la région, il peut saisir la Cour constitutionnelle de la question de légitimité constitutionnelle dans les soixante jours qui suivent la publication* ». La région bénéficie aussi, aux termes du même texte et des mêmes formes, de cette possibilité à l'égard d'une autre loi régionale ou étatique, ce qui indique clairement la volonté du constituant de mettre à égalité les deux collectivités concernées, l'État et la région. En effet, le deuxième alinéa de la même disposition constitutionnelle assure que « *Lorsque la Région estime qu'une loi, ou bien un autre acte ayant valeur de loi de l'État ou d'une autre Région, porte atteinte au domaine de sa compétence, elle peut saisir la Cour Constitutionnelle de la question de légitimité constitutionnelle dans les soixante jours qui suivent la publication de la loi ou de l'acte ayant valeur de loi* ». Conséquemment, le pouvoir régional dispose d'un recours direct devant la Cour constitutionnelle pour défendre à chances égales ses compétences face aux empiètements de l'État.

L'action que peuvent tenter les régions à l'encontre des lois étatiques reprend en fait la condition de fond posée par l'ancienne loi constitutionnelle³⁸⁷, tandis que la condition de forme est modifiée au profit des régions. Effectivement, d'une part, la région ne peut procéder à un tel recours que pour défendre sa sphère de compétences, et d'autre part, elle doit

³⁸⁶ Selon l'art. 134 CI. « *La Cour constitutionnelle juge : les questions relatives à la constitutionnalité des lois et des actes, ayant force de loi, de l'État et des Régions ; les conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'État et ceux entre l'État et les Régions ; les accusations portées, conformément à la Constitution, contre le Président de la République* ».

³⁸⁷ Le recours qui figurait auparavant dans la loi constitutionnelle n° 1 (du 9 février. 1948, G.U. n°43 du 20 fév. 1948, art. 2), pris sur la base de l'art. 134, qui indique seulement que la Cour Constitutionnelle est compétente pour trancher les conflits de constitutionnalité portant sur les lois étatiques et les lois régionales, est désormais inséré dans l'art. 127 à côté du recours modifié et que l'État peut exercer contre les lois régionales.

l'exercer dans un délai de deux mois suivant la publication de l'acte attaqué, au lieu d'un délai d'un mois prévu précédemment³⁸⁸.

Ces limites sont, de la sorte, similaires à celles qui pèsent sur le recours intenté par l'État contre les lois régionales. Il est certain que cette innovation est limitée, mais demeure-t-elle une mise à égalité importante des régions avec l'État dans la perspective de compléter la série de recours dont disposait déjà le pouvoir régional. Assurément, dans le cadre "des recours incidents de constitutionnalité"³⁸⁹ contre une loi nationale, la loi régionale peut être indirectement défendue par le président de la Junte régionale qui a la possibilité de soutenir la position de la région au cours d'un contrôle de constitutionnalité³⁹⁰.

En outre, il existe un recours pour "conflit d'attribution"³⁹¹ permettant aux régions de mettre directement en cause des actes nationaux qui empiètent sur la compétence régionale.

Sur la même ligne de la réforme constitutionnelle, il faut préciser que la loi n°131/2003 devait permettre au Parlement de concrétiser, en partie, les nouvelles règles constitutionnelles et notamment mandater le gouvernement pour la réalisation du titre V de la Constitution. Or, cette loi n'a jamais pu être mise en place. Cette absence d'orientation a mené les deux collectivités concurrentes à superposer leurs législations. Ceci a engendré un contentieux de grande ampleur devant la Cour constitutionnelle.

³⁸⁸ Art. 2, al. 1 de la loi constitutionnelle n° 1 de 1948 précitée.

³⁸⁹ « *Le contrôle de constitutionnalité des lois revêt, en vérité deux formes: il prend, d'une part, les traits d'un mécanisme de question préjudicielle de constitutionnalité ou, pour reprendre l'appellation italienne, d'un "procès incident de constitutionnalité"; il existe, d'autre part, à travers un système de contrôle abstrait de constitutionnalité, le "procès de constitutionnalité par voie principale" (...) Le contrôle incident de constitutionnalité s'est, en effet, développé beaucoup plus rapidement et avec une ampleur étonnante au point de devenir, dès les premières années d'activité de la Cour constitutionnelle, le contentieux le plus abondant* ». DI MANNO T., « La question préjudicielle de constitutionnalité en Italie », in *Constitution et liberté d'expression - Famille et droits fondamentaux*, Annuaire International de Justice Constitutionnelle, n° 23, éd. ECONOMICA Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2007-2008, p.36. (https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2008_num_23_2007_1875), consulté le 17/12/2019.

« *On désigne sous le nom de contrôle incident (également appelé contrôle concret) celui qui est effectué à l'occasion d'un procès qui ne porte pas directement sur la question de la constitutionnalité d'une loi, mais qui conduit à trancher incidemment cette question parce que la solution du litige en dépend* ». (<https://www.universalis.fr>), consulté le 18/12/2019.

³⁹⁰ Ce contrôle est exercé sur la base de l'art. 134 CI. et prend sa source dans un procès principal au cours duquel le juge (civil, pénal ou administratif) pose une question de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle. C'est l'art. 25 de la loi n° 87 du 11 mars 1953 qui ouvre cette possibilité aux présidents des régions, sur la notion de partie au procès incident. Seuls des actes nationaux autres que législatifs peuvent cependant être mis en cause par ce moyen, sur la base de l'art. 39 de la même loi.

³⁹¹ « *La procédure des conflits entre l'État, les Régions et les Provinces de Trente et de Bolzano se rapproche beaucoup de celle des recours intentés par voie principale contre les lois. Comme les recours qui les introduisent ont pour objet des actes non législatifs, les deux compétences semblent pratiquement destinées à se compléter. Il s'agit, en outre, de la seule compétence de la Cour où celle-ci se voit expressément conférer le pouvoir de prononcer la suspension de l'acte contesté, comme cela se produit dans le procès administratif* ». PIZZORUSO A., « Présentation de la Cour constitutionnelle italienne », CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, n° 6, (Dossier : Italie), Paris, janvier 1999, (en ligne). (<https://www.conseil-constitutionnel.fr>), consulté le 18/12/2019.

Juste après la réforme, les décisions rendues suite à un accès direct principal (voie d'action) ont explosé³⁹². Les régions contestaient le fait que beaucoup de lois étatiques ont ignoré la nouvelle répartition des fonctions législatives, empiétant ainsi sur les compétences régionales garanties par la Constitution. De sa part, l'État récusait l'interprétation biaisée de l'art. 117 CI. faite par plusieurs lois régionales³⁹³. En réponse aux contestations respectives, et « *Dès son premier arrêt relatif au Titre V de la partie seconde de la Constitution, la Cour, saisie par le Gouvernement de la question de légitimité constitutionnelle d'une loi régionale imposant la suspension des certaines thérapies psychiatriques (notamment l'électrochoc et la lobotomie), a incidemment souligné que "quant aux niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux, il ne s'agit pas d'une "matière" au sens strict, mais d'une compétence du législateur national propre à investir toutes les matières par rapport auxquelles le législateur même doit pouvoir édicter les normes nécessaires à assurer à quiconque, sur le territoire national tout entier, la jouissance de prestations garanties, en tant que contenu essentiels de tels droits, sans que le législateur régional puisse les limiter ou les conditionner"* (arrêt du 26 juin 2002, n°282)³⁹⁴ »³⁹⁵.

D'autre part, et concernant par exemple la compétence transversale, la Cour a considéré certaines compétences comme des "matières transversales", même si elles n'ont jamais été expressément définies de la sorte, « *il s'agit des compétences dont l'extension est telle qu'elles touchent inévitablement un certain nombre d'autres matières (...) la "transversalité" est donc simplement le corollaire de la potentialité d'extension de ces compétences, des compétences que si, l'on considérait à l'instar des autres compétences exclusives, pourraient produire une limitation excessive des prérogatives régionales* »³⁹⁶. Au sujet de l'immigration, l'instance constitutionnelle, saisie par la région Emilie-Romagne, a établi dans l'arrêt n° 300 du 22 juillet 2005³⁹⁷, que même en présence d'une compétence exclusive de l'État, la loi étatique doit prévoir, d'un côté, « *qu'une série d'activités concernant la discipline du phénomène migratoire et de ses effets sociaux soient exercée par l'État en coordination étroite avec les régions* », et d'un autre côté, que certaines activités soient conférées aux

³⁹² En 2004 par ex., on peut noter 109 litiges tranchés et 81 arrêts rendus, contre 96 litiges et 13 arrêts en 2002, (<https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/documentazione/statistiche.do#start>), consulté le 07/08/2020.

³⁹³ DEFFENU A., « La Cour constitutionnelle italienne arbitre des conflits entre l'État et les régions : l'interprétation du titre V de la Constitution », Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux (CRDF), Presse Universitaires de Caen, n° 5, Caen, 2006, p.117. (<https://journals.openedition.org/crdf/7207>), consulté le 10/08/2020.

³⁹⁴ Sent. 282/2002, Corte cos. Pubblicazione in G. U. 03/07/2002, n° 26.

³⁹⁵ PASSAGLIA P., « La répartition des compétences normatives, les fonctions administratives et l'autonomie financière », Annuaire international de justice constitutionnelle, n° 22, 2006-2007, p.245.

³⁹⁶ *Ibid.* p.247.

³⁹⁷ Sent. 300/2005. Corte cost. Pubblicazione in G. U. 27/07/2005, n° 30.

régions dans la mesure ou l'activité des pouvoirs publics « *n'est pas limitée au contrôle nécessaire de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire national* », mais qu'elle touche également d'autres secteurs tels que « *de l'assistance à l'éducation, de la santé à l'habilitation* », toute matière transversale qui concerne et l'État et les régions.

Comme il a été précisé avant, « *dans la phase de transition de l'ancien au nouveau système de répartition des compétences, la législation régionale concurrente devra s'exercer dans le respect des principes fondamentaux, résultant, de quelque façon que ce soit, de la législation étatique en vigueur* », à ce sujet l'interprétation constitutionnelle de la notion de "principes fondamentaux" était sensiblement étendue, « *le paradigme de cette jurisprudence est représenté peut-être par l'arrêt du 19 décembre 2003, n°361³⁹⁸, qui n'a pas déclaré l'illégitimité constitutionnelle d'une disposition de loi étatique portant l'augmentation du montant dû pour ne pas avoir respecté l'interdiction de fumer dans des établissements publics : la justification du pouvoir législatif étatique a été déduite de la contiguïté de la disposition dénoncée aux principes fondamentaux en matière de protection de la santé* »³⁹⁹.

C- Les limites jurisprudentielles de l'autonomie régionale en Espagne et en Italie

Si initialement, et jusque dans les années 1990, le Tribunal constitutionnel espagnol a développé une jurisprudence en faveur des Communautés autonomes visant à asseoir leur autonomie, cette position s'est progressivement infléchie afin de "fermer" la construction autonome de l'Espagne et de préserver l'indivisibilité de l'État (1). Dans la même mesure en Italie, et au moment où les régions gagnent en autonomie, l'État central conserve les moyens de préserver son caractère unitaire en s'appuyant sur les décisions de la Cour constitutionnelle (2).

1. En Espagne, la jurisprudence contemporaine rétrécit l'autonomie des Communautés autonomes

Bien que le Tribunal constitutionnel ait construit une jurisprudence constitutionnelle en faveur d'une forte autonomie des communautés espagnoles, il a aussi tenu à en tracer les frontières (1-1). Aussi, le recours systématique au juge constitutionnel pour définir les rapports entre l'État et ses collectivités a accentué les asymétries entre ces dernières au détriment de leur l'autonomie (1-2).

³⁹⁸ La Cour constitutionnelle a été saisie par la région de Toscane contestant une loi étatique qui porte des augmentations d'amendes contre la transgression des règles interdisant de fumer dans les espaces publics. Sent. 361/2003, Pubblicazione in G. U. 24/12/2003, n° 51.

³⁹⁹ PASSAGLIA P., « La répartition des compétences normatives, les fonctions administratives et l'autonomie financière », op.cit., p.248.

1.1 L'autonomie régionale à l'épreuve des sentences du Tribunal constitutionnel espagnol

Les Communautés autonomes espagnoles estiment disposer d'un droit de gérer leurs propres ressources naturelles, notamment en matière des eaux. Le conflit de compétences sur la gestion du fleuve Guadalquivir illustre une tendance de la jurisprudence à restreindre cette autonomie, en lui traçant à chaque fois les contours constitutionnels.

À ce sujet, et après l'entrée en vigueur de son statut en 1982, l'Andalousie commença le processus de consolidation de son sous système politique⁴⁰⁰. Elle intègre dans son statut de 2007 (art. 51)⁴⁰¹ la gestion exclusive du fleuve, considérant que 90,2 % de la superficie du bassin se situe sur son territoire ; chose qui déclencha un conflit inédit avec l'État central.

Avant l'analyse du conflit, il convient de rappeler que la gestion de l'eau en Espagne reste centralisée, puisque les bassins hydrographiques qui chevauchent plusieurs Communautés autonomes, dits "extracommunautaires", relèvent de la compétence exclusive de l'État⁴⁰².

Dans l'appel d'inconstitutionnalité n° 5120-2007, déposé par le Conseil des gouverneurs de la *Junta* d'Extremadura contre les arts. 43, 50.1 a, 50.2 et 51 de la LOR n° 2/2007 portant modification du statut de l'Andalousie, le gouvernement requérant soutient que la disposition litigieuse suppose une modification du régime constitutionnel de répartition de compétences entre l'État et les Communautés autonomes. À son avis, bien que les statuts d'autonomie aient pour fonction de délimiter l'étendue des compétences des Communautés autonomes, il appartient au législateur de l'État de déterminer l'étendue et les limites des compétences exclusives de l'État et, partant, des compétences pouvant être assumées par les Communautés autonomes. L'art. 51 remplace toutefois le législateur de l'État, en particulier la loi sur l'eau de 2001⁴⁰³, dont les arts. 14 et 16 prescrivent le caractère indivisible du bassin

⁴⁰⁰ EBANE M., « L'Andalousie dans l'Espagne des autonomies : du statut de 1981 à celui de 2007 », Thèse de doctorat dans la spécialité : " Civilisation espagnole contemporaine", Université Paul-Valéry-Montpellier III, 2014, p.228.

⁴⁰¹ LOR n° 2/2007 sur la modification du statut d'autonomie de l'Andalousie, op.cit.

⁴⁰² Art. 149-1-22 CE. Il est à noter que le Conseil national de l'eau, présidé par le ministre de l'environnement, est l'organisme consultatif compétent au niveau de l'Espagne toute entière. Lors du conflit suscité par la loi relative au plan hydrologique national, « le Conseil a souvent été vu comme un défenseur de la position gouvernementale (...) il a rendu, en janvier 2001, un avis finalement très favorable à un document vivement critiqué par les associations écologistes et divers mouvements citoyens ». D'après la même source, « en Espagne les déboires du plan hydrologique national rendent malaisée l'identification de la stratégie nationale de l'eau, tandis que l'affirmation du pouvoir régional menace la répartition des compétences établies par la Constitution (...) l'empilement institutionnel se traduit par un chevauchement des compétences nuisant à la stabilité, si ce n'est à l'efficacité de l'action publique. Cette dispersion s'accompagne d'un risque réel d'accentuation des disparités (...) entre régions ». CLAIREMENT S., « L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau. Entre directives communautaires et décentralisation administrative », *Économie rurale*, n° 309, OpenEdition, éd. Société française d'économie rurale, Paris, 2009, p.43-46.

⁴⁰³ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE, n° 176, de 24/07/2001. (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-14276>), consulté le 15/08/2020.

hydrographique en tant qu'unité de gestion. Par conséquent, la disposition contestée serait contraire à la Constitution si elle dépassait les limites du champ d'application fixé aux statuts d'autonomie par l'art. 147.2d CE. Rajoutant à ces points justificatifs, la Charte européenne de l'eau adoptée par le Conseil de l'Europe en 1967, et dont l'art. 11 stipule que l'administration des ressources en eau doit reposer sur des bassins naturels plutôt que sur des frontières politiques et administratives⁴⁰⁴.

C'est donc un principe communautaire qui a rendu nécessaire la modification de la loi sur l'eau et dont la violation par le nouveau statut andalou impliquerait la violation de cette directive communautaire⁴⁰⁵.

Finalement, le Tribunal constitutionnel a décidé à Madrid, le 16 mars 2011, d'estimer partiellement le recours en inconstitutionnalité et par conséquent déclarer l'inconstitutionnalité et la nullité de l'art. 51 de la LOR 2/2007 sur la modification du statut d'autonomie de l'Andalousie.

Sur un autre registre, et en matière d'autonomie financière, le Tribunal constitutionnel en Espagne a, particulièrement, été soucieux de mettre l'accent sur certains principes constitutionnels. D'une manière effective, cette autonomie se trouve bornée par le principe d'unité du marché qui dérive de l'art. 157.2 CE. et commande la censure de toutes les dispositions des Communautés autonomes ayant pour objet de gêner la libre circulation des biens et services⁴⁰⁶. De même, les principes de solidarité financière et de coordination appellent les communautés à une autre contrainte. Le principe de coordination vise à empêcher l'interférence des compétences des communautés avec celles des autres, alors que le principe de solidarité financière exige une péréquation au profit des communautés pauvres. Ainsi, dans la procédure d'examen de la constitutionnalité du statut de la Catalogne, en 2010, le Tribunal constitutionnel espagnol a censuré l'art. 206.3 qui soumet la péréquation souscrite par la Catalogne à la condition de "pression fiscale similaire". En effet, la Catalogne requérait des autres Communautés autonomes un effort fiscal comparable au sien pour accepter l'ajustement de ses ressources. Cette clause a été perçue comme une atteinte aussi bien à la

⁴⁰⁴ Critère adopté par la directive 2000/60/ CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000. (Préambule et arts. 3, 16 et 16 bis), en vertu desquels le décret royal n° 125/2007 du 2 février a été approuvé. Il établit le champ d'application territorial des démarcations hydrographiques en Espagne.

⁴⁰⁵ Un principe qui, pour le reste, a été inclus dans la doctrine constitutionnelle sur le sens et la portée de l'art. 149.1.22a CE et qui trouve un développement juridique dans le décret législatif royal 1/2001 du 20 juillet, qui approuve le texte révisé de la loi sur l'eau.

⁴⁰⁶ STC 64/1990, du 5 avril 1990, Fj. 5. (<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/fr/Resolucion/Show/1489>), consulté le 20/12/2019.

compétence de l'État qu'au principe d'autonomie financière des autres communautés, et donc censurée⁴⁰⁷.

Par la suite, le contrôle des finances des communautés par l'État a été accentué en raison de la crise économique espagnole. Il a été justifié par le Tribunal constitutionnel, partant du fait que le principe de coordination peut dicter des règles de bonne gouvernance⁴⁰⁸.

Cette récurrence du juge constitutionnel à rappeler le cadre constitutionnel, l'a amené à préciser que même si les statuts d'autonomie faisaient partie du "bloc constitutionnel"⁴⁰⁹, ils demeurent subordonnés à la Constitution ; soulignant par la même, qu'ils ne viennent pas l'apostiller, mais simplement exécuter ses prescriptions n'ayant ainsi qu'une valeur de LOR⁴¹⁰.

La même logique a gouverné la jurisprudence en matière de référendum. Pour le Tribunal, le référendum est une consultation du corps électoral soumis à une procédure électorale et bénéficiant de garanties juridictionnelles⁴¹¹. Selon l'art. 149.1.32 CE., cette consultation doit avoir l'autorisation préalable de l'État. Le Tribunal rajoute que sans cette autorisation, la consultation en question ne doit porter que sur les domaines de compétences autonomes et locales, sans toucher aux questions fondamentales résolues dans le processus constituant⁴¹². La jurisprudence a donc censuré le référendum prévu par la loi du Parlement basque du 27 juin 2008, et les référendums catalans prévus en 2010, 2014 et 2017⁴¹³.

Ce faisant, l'instance constitutionnelle conclut que la compétence attribuée à l'État dans la disposition précitée ne peut se limiter à l'autorisation de la convocation du référendum, mais doit être étendue à toute la discipline du référendum, c'est-à-dire son établissement et sa réglementation (SSTC 31/2010, Fj. 6; 31/2015, Fj. 6.A; 32/2015, Fj. 3, et 138/2015, Fj. 3)⁴¹⁴.

Plus qu'une clause de compétence authentique, nous nous trouvons devant un mécanisme de garantie de l'unité politique de l'État, visant à garantir la loyauté constitutionnelle et empêcher, au moyen d'un référendum convoqué unilatéralement par les entités territoriales, la

⁴⁰⁷ STC 31/2010, op.cit., Fj. 134.

⁴⁰⁸ STC 134/2011, du 20 juillet 2011, Fj. 8. (<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/fr/Resolucion/Show/6916>), consulté le 25/12/2019.

⁴⁰⁹ STC 247/2007, op.cit., Fj. 6.

⁴¹⁰ STC 31/2010, op.cit., Fj. 3.

⁴¹¹ STC 103/2008, op.cit., Fj. 2.

⁴¹² STC 31/2015, du 25 février 2015. (<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/fr/Resolucion/Show/24331>), consulté le 30/12/2019.

⁴¹³ Il est à noter qu'en Catalogne, le référendum de 2010 n'a pas eu lieu, mais ceux de 2014 et 2017 ont été tenus en dépit de la suspension juridique de la norme organisant ce procédé, du fait du recours d'inconstitutionnalité déposé par le Gouvernement espagnol devant le Tribunal constitutionnel.

⁴¹⁴ PÉREZ ALBERDI M-R., « Referendum y consultas populares », in TUDELA J., CASTELLÁ J-M., EXPÓSITO M., KÖLLING M., (eds.), *Libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p.228.

fraction du peuple espagnol⁴¹⁵. Ce sens est implicite dans la STC 103/2008, qui a conduit la plupart de la doctrine à comprendre qu'en assumant la compétence statutaire sur les consultations populaires (ce que le Statut du Pays basque n'a pas fait), il ne devrait pas y avoir d'obstacles au développement législatif autonome⁴¹⁶. Cependant, Comme nous l'avons vu, la STC 31/2010 a nié cette possibilité, réservant à l'État toute la question du référendum⁴¹⁷.

D'après ces cas concrets, il ressort bien que le juge constitutionnel espagnol est parvenu, par sa jurisprudence, à modeler l'autonomie régionale. Cependant, cette fonction d'arbitre n'est pas sans risques. Il s'est avéré que le recours systématique au juge engendre quelques conséquences.

1.2 Une asymétrie accentuée par l'accès au juge constitutionnel

L'uniformité de l'autonomie des communautés espagnoles n'est pas une obligation constitutionnelle. Chacune d'elles est libre d'exercer son autonomie de manière plus ou moins poussée⁴¹⁸. L'autonomie régionale en Espagne est initialement asymétrique. Imputer au seul juge constitutionnel cet état de fait serait donc inapproprié. Nonobstant, la pratique contentieuse a tendance à amplifier cette asymétrie par le traitement inégale des collectivités, ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

Assurément, les recours étant intentés au gré des acteurs, on remarque que si certaines communautés sont notablement actives, d'autres ne le sont pas autant. À titre d'exemple, en 2017, la Catalogne fut la seule Communauté autonome à avoir déposé un recours d'inconstitutionnalité contre une loi étatique. En 2018, en plus de la Catalogne, il n'y avait que la Communauté d'Aragon. *Sic*, l'appui du Tribunal constitutionnel dans la protection de l'autonomie des collectivités espagnoles n'est en réalité effectif que pour celles qui tirent parti

⁴¹⁵ AGUADO RENEDO C., «El referéndum autonómico», in MATIA PORTIA F-J., *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, ed. CEPC, Madrid, 2011, p.417. Cité par PÉREZ ALBERDI M-R., « Referéndum y consultas populares », op.cit., p.229.

⁴¹⁶ PÉREZ SOLA N., «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares», *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 24, España, 2009, p.444. Cité par PÉREZ ALBERDI M-R., « Referéndum y consultas populares », op.cit., p.229.

⁴¹⁷ Mise à part cette sentence qui caractérise le constat général sur la compétence du référendum, PÉREZ ALBERDI M-R rappelle que l'État ne se réserve pas toutefois toute la discipline du référendum, puisque les statuts d'autonomie peuvent reconnaître aux Communautés autonomes une sorte d'intervention dans l'exécution ou même dans le complément normatif des préceptes de l'État en la matière. L'auteur conclue que la compétence de l'État réside essentiellement dans les aspects substantiels du règlement du référendum. (STC 137/2015, STC 51/2017, STC 90/2017, STC 114/2017). PÉREZ ALBERDI M-R., « Referéndum y consultas populares », op.cit., p.229.

⁴¹⁸ L'art. 150 CE. prévoit même la possibilité pour les *Cortes Generales* de décider elles-mêmes d'attribuer des compétences étatiques à une ou plusieurs communautés.

de ces voies de recours. *A contrario*, l'État, lui, est très actif dans l'adoption de ces voies⁴¹⁹, notamment à l'égard de la Communauté de la Catalogne. Pour expliquer cette polarisation autour de cette région, il est tout-à-fait plausible d'observer qu'elle est la Communauté autonome la plus entrepreneur des revendications autonomistes, sa législation serait sans doute la plus exposée à comporter des inconstitutionnalités, ce qui justifie les divers recours déposés par l'État.

Le contentieux récurrent entre la Catalogne et le gouvernement central appelle à se demander si on est en présence d'un principe d'autonomie qui concerne toutes les Communautés, ou seulement une partie d'entre elles. Il faut dire aussi que l'engorgement du Tribunal constitutionnel, notamment pour le recours d'*amparo*⁴²⁰, a contribué fortement dans l'exacerbation de cette situation. En examinant les chiffres, on peut noter qu'en 2018 par exemple, 4997 recours d'*amparo* ont été déposés, contre seulement 37 questions d'inconstitutionnalité et 10 recours d'inconstitutionnalité⁴²¹. Le recours d'*amparo* a eu donc un effet négatif sur le temps de traitement des autres requêtes. Effectivement, pour le cas de la Catalogne, le Tribunal constitutionnel a attendu 4 ans avant de se prononcer sur la conformité de la réforme du statut aux dispositions constitutionnelles (*TCE, 28 juin 2010, STC 31/2010*). Il est certain que ce retard n'est pas uniquement tributaire de l'engorgement du Tribunal, mais aussi à la connotation politique très forte que porte cette situation en Espagne. Néanmoins, ce délai « *a très largement participé à la détérioration de la situation générale* »⁴²². En conséquence, « *d'autres Communautés en ont profité pour adopter des statuts proches de celui de la Catalogne (Andalousie ou Castilla y León). Cet élan d'émulation est alors bien difficile à contenir quatre ans plus tard, lorsque d'autres communautés autonomes lui ont emboîté le pas* »⁴²³.

Ce temps de latence, porteur d'inégalité entre les Communautés autonomes, semble devenir une problématique dans la mesure où le juge constitutionnel devient le seul

⁴¹⁹ En 2017, 41 recours d'inconstitutionnalité avaient été déposés devant le Tribunal constitutionnel contre des lois des Communautés autonomes. Encore une fois, on pouvait noter que la Catalogne faisait l'objet d'une bonne partie de ces recours (16 recours concernaient des lois de la Catalogne).

⁴²⁰ Le recours d'*Amparo* est l'une des compétences principales du Tribunal Constitutionnel prévues dans la Constitution. L'objet de ce type de procès est la protection du justiciable contre les violations des droits et libertés reconnus aux art. 14 à 29 CE., provenant de dispositions, actes juridiques, omissions ou simple voie de fait des pouvoirs publics, des Communautés autonomes et des autres entités publiques de caractère territorial, corporatif ou institutionnel, ainsi que de leurs fonctionnaires ou agents. Dans l'interposition d'un recours d'*Amparo* on ne peut faire valoir d'autres prétentions que celles qui visent à rétablir ou à préserver les droits ou les libertés pour lesquels on a formulé le recours. (<https://www.tribunalconstitucional.es/fr/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/04-Recurso-de-amparo.aspx>), consulté le 08/10/2021.

⁴²¹ TCE, (<https://hj.tribunalconstitucional.es/>), op.cit.

⁴²² DIEZ-PICAZO L.M., « L'autonomie des nationalités et des régions en Espagne », op.cit., p.143.

⁴²³ CERDA-GUZMAN C., « QPC et Autonomie locale : le cas de l'Espagne », op.cit., p.14.

intermédiaire possible entre celles-ci et le pouvoir central, et à plus forte raison concernant la Catalogne. Décidément, « *La volonté du Gouvernement espagnol de cantonner les revendications indépendantistes à son volet juridique est donc indéniable. Ceci s'est confirmé avec l'activation de l'article 155 de la Constitution, et donc la mise sous tutelle de la Catalogne durant sept mois (du 27 octobre 2017 au 2 juin 2018), mais surtout par les poursuites pénales engagées par l'État espagnol contre les organisateurs du référendum* »⁴²⁴. Pour MEDIR L⁴²⁵, il s'agit bien d'« *une négation de la raison politique à travers la judiciarisation* ». Le fait que la plupart des Communautés autonomes ne vont pas aussi loin dans la pratique de leur autonomie⁴²⁶, ne contribue pas au rétablissement de cette situation. « *Si certaines Communautés autonomes insistent sur leur autonomie financière et notamment fiscale, dans les faits, rares sont celles à faire un véritable usage de cette autonomie* »⁴²⁷. Le juge constitutionnel peut concourir au développement de l'autonomie des Communautés autonomes mais, seulement, à leur initiative.

Pour conclure, nous pouvons souligner que « *L'exemple espagnol montre la potentialité du contentieux constitutionnel pour les collectivités territoriales mais il montre également les travers d'un traitement fortement juridicisé de l'autonomie locale* »⁴²⁸. Portée donc par les sentences constitutionnelles, l'asymétrie des statuts d'autonomie des Communautés autonomes laisse à penser qu'on est en présence d'"autonomies" dans la diversité du terme, et non pas d'un modèle unique transposable à toutes les entités infra-étatiques, ce qui est peut être l'essence même de l'État régional espagnol.

2. Le contentieux constitutionnel en Italie et la difficulté de la réalisation du titre V de la Constitution

Bien mesurer l'impact des changements constitutionnels sur l'autonomie régionale en Italie est inhérent aux réactions de la Cour constitutionnelle - organe chargé de protéger justement cette autonomie - devant les différents conflits qui ont opposé l'État et les collectivités régionales.

Partant de l'axiome que présente l'art. 114 CI. : « *la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État* », on distingue que l'État n'est que l'une des composantes de la République au même titre que les régions et

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ MEDIR L., « Espagne et Catalogne, l'impasse ? », Pouvoirs, n° 166, éd. Le Seuil, Paris, 2018, p.3. Cité par CERDA-GUZMAN C., « QPC et Autonomie locale : le cas de l'Espagne », op.cit., p.14.

⁴²⁶ Voir par ex., BARQUE F., « L'autonomie financière des Communautés autonomes en Espagne. Réflexions sur les *desengaños* autour d'un principe », op.cit., p.1003.

⁴²⁷ CERDA-GUZMAN C., « QPC et Autonomie locale : le cas de l'Espagne », op.cit., p.15.

⁴²⁸ *Ibid.*

les autres entités. Ce qui implique un même alignement constitutionnel, et par conséquent le même traitement. Ce constat est d'autant plus étayé par l'art. 127 CI⁴²⁹. qui instaure un régime de parité entre les deux collectivités, étatique et régionale, concernant le recours à la Cour constitutionnelle. Force est de se demander à cet égard si les jugements de la haute instance constitutionnelle se sont construits dans la même logique.

Un premier examen permet de relever quelques ambiguïtés dans l'analyse de la Cour (2-1), notamment quant à la lecture du principe de subsidiarité (2-2).

2.1 Les Sentences de la Cour constitutionnelle italienne, entre confusion des disciplines et transversalité des matières

Si la lisibilité de l'art. 117 CI. définissant les compétences exclusives et concurrentes de l'État et des régions italiennes était assez nette, la pratique constitutionnelle, elle, a été d'emblée moins évidente. Fréquemment, un secteur particulier de l'organisation juridique ne peut être relatif à une seule matière, et donc à la compétence de la collectivité étatique ou régionale, mais il est rattachable à une diversité de disciplines⁴³⁰. Cette situation requiert à chaque fois un examen continu, basé sur un "critère de priorité"⁴³¹ pour voir si la compétence en question est du domaine de l'État, de la région ou est-elle concurrente.

Manifestement, les sentences de la Cour constitutionnelle ont biaisé la logique de l'art. 117 CI., rendant laborieuse toute répartition *ex ante* des compétences législatives étatiques et régionales. La Cour estime qu'une extrapolation du *ratio* général de la loi est nécessaire chaque fois que l'on voudrait rapporter à une matière spécifique l'objet d'une loi étatique ou régionale. Cependant, le cas du "décodeur" pour la télévision numérique⁴³² traduit cette impossibilité de démêler une discipline complexe et rapportable à plusieurs matières. En effet, « *les matières qui font l'objet d'une loi s'entrelacent souvent et, par conséquence, elles empêchent que la discipline qui fait l'objet d'une loi soit rapportable au pouvoir exclusif de*

⁴²⁹ L'art. 127 CI. stipule que «*Lorsque la Région estime qu'une loi, ou bien un autre acte ayant valeur de loi de l'État ou d'une autre Région, porte atteinte au domaine de sa compétence, peut saisir la Cour Constitutionnelle de la question de légitimité constitutionnelle dans les soixante jours qui suivent la publication de la loi ou de l'acte ayant valeur de loi*».

⁴³⁰ Pour le "Code électronique des communications" par ex., la Cour constitutionnelle (décision 336/2005) a établi que la discipline du Code est rattachable aux matières exclusives de l'État (ex : la loi civile, art. 117, al. 2, CI. lettre I) comme aux matières concurrentes (ex : la protection de la santé, système de communication).

⁴³¹ Voir FARES G-M-O., «*Gli istituti della semplificazione procedimentale alla luce del nuovo riparto di competenze ex art. 117 Cost. : spunti di riflessione della sentenza n° 336/2005 della consulta*», GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA, ed. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2005, p.925 et sui. (https://iris.uniroma3.it/handle/11590/142569#_Yp_8pJRKjMx), consulté le 01/01/2020 ; BRABERO D-M., «*Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale (nota a Corte Cos. n° 370/2003 e 376/2003)*», Commenti alla decisione, Forum di Quaderni costituzionali, 2003, p.2 et sui. (https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/278.pdf), consulté le 01/01/2020.

⁴³² Déci. 151/2005, la Cour constitutionnelle italienne, https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rapporti_cittadini/open_data.do, consulté le 03/01/2020.

l'État ou des régions »⁴³³. Pour y faire face, la Cour constitutionnelle rappelle au "principe de collaboration loyale" qui incite à des ententes entre l'État et les régions afin d'anticiper tout conflit éventuel⁴³⁴. L'autre élément nouveau introduit par la jurisprudence, après avoir théorisé les disciplines entrelacées, a été celui de l'individualisation des matières dites "transversales". Dans ce sens, la Cour a établi que certaines compétences qui incombent à la législation exclusive de l'État sont des "valeurs constitutionnellement protégées" et non de véritables matières, tranchant de façon transversale toutes les compétences exclusives et concurrentes. En matière de l'environnement par exemple, l'État est habilité d'établir uniformément un niveau de protection sur tout le territoire national, au détriment de certaines compétences régionales tel que l'aménagement du territoire. Il est sûr que la protection de l'environnement est une matière exclusive de l'État (art. 117 al. 2 CI., lettre s), mais la Cour a estimé dans sa décision (n° 108/2005)⁴³⁵ que c'est une valeur constitutionnelle protégée par l'art. 9 CI⁴³⁶, considérant que c'est un principe fondamental de la Constitution qui appelle toutes les composantes de la République à respecter l'environnement. Toutefois, les régions peuvent intervenir dans la gestion des matières régionales saisies par l'État, mais uniquement dans un cadre de législation restrictif⁴³⁷. En outre, la Cour a discerné à d'autres matières la même valeur constitutionnelle. On peut citer la protection du patrimoine culturel⁴³⁸, les règles générales en matière d'éducation⁴³⁹ etc. Ce faisant, la jurisprudence constitutionnelle entretient un raisonnement qui tend à écarter toute séparation rigide des compétences. Avec leur transformation en "valeurs constitutionnellement protégées", la Cour devient le gardien de ces matières qui échoient initialement aux compétences concurrentes ou exclusives des régions, ne considérant donc pas inconstitutionnelle une loi étatique qui viendrait les discipliner. L'illustration de cette tendance est manifeste dans la loi de finances de 2008, à travers laquelle l'État italien « *vient à nouveau remettre en question cette répartition des compétences. En effet, en l'espèce, les Régions Vénétie et Toscane contestent l'article 2,*

⁴³³ DEFFENU A., « La Cour constitutionnelle italienne, arbitre des conflits entre l'État et les régions, l'interprétation du titre V de la constitution », op.cit., p.118.

⁴³⁴ Voir par ex., MALFATI E., « Legge cost. 18 ottobre 2001, n° 3 (Reforma del Titolo V) », in PIZZORUSSO A., (dir.), *Commentario della Costituzione*, ZANICHELLI N., Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2006, p.263.

⁴³⁵ Sent. 108/2005. Corte cost. Pubblicazione in G. U. 23/03/2005 n° 12. (<https://www.cortecostituzionale.it/actionRicercaSemantica.do>), consulté le 08/10/2021.

⁴³⁶ L'art. 9 CI stipule que « *La République suscite le développement de la culture et la recherche scientifique et technique. Elle protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation* ».

⁴³⁷ Ord. 22/2003. Corte cost, Pubblicazione in G. U. 05/02/2003 n°5. (https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rapporti_cittadini/open_data.do), consulté le 04/04/2020. À ce sujet, Voir PETZU M., « l'ambiente nella sentenza della Corte Costituzionale n°62 del 2005 : le pressioni del caso e le torsioni del diritto », *Le istituzioni del federalismo*, Emilia-Romagna, 2005, p.876.

⁴³⁸ Art. 117, al. 2 CI. lettre s.

⁴³⁹ Art. 117, al. 2 CI. lettre n.

*alinéa 17 à 21 de la loi de finances pour 2008 en ce qu'ils demandent au législateur régional de rationaliser les Communautés de montagne afin de diminuer les dépenses publiques*⁴⁴⁰ (...) *afin d'atteindre ces objectifs, l'État a qualifié la loi de finances de norme de principe au sens de l'article 117, al. 3 de la Constitution (...)* La question nouvelle qui est ici posée à la Cour consiste dans le fait de savoir si le pouvoir législatif des Régions en matière de communautés de montagnes peut être constitutionnellement limité par la législation étatique dès lors que la compétence de l'État repose sur les principes de coordination des finances publiques »⁴⁴¹. En effet, la Cour a légitimé cette ingérence étatique dans la politique budgétaire régionale considérant que « *l'ordonnement des Communautés de montagnes ne constitue pas, en fin de compte, l'objet principal de la loi de finances mais représente un secteur où doivent intervenir des instruments et des modalités pour parvenir à cette fameuse réduction des dépenses publiques courantes (...)* En conséquence, sans revenir sur sa jurisprudence établie en matière de Communautés de montagnes – la Cour réaffirmant la compétence résiduelle de la Région en la matière – la haute instance autorise le législateur étatique à encadrer le pouvoir législatif régional pour des raisons conjoncturelles financières particulièrement contraignantes »⁴⁴².

Mais le point culminant de la jurisprudence constitutionnelle en Italie demeure celui exprimé par les deux décisions (n° 303/ 2003 et n° 6/ 2004⁴⁴³), survenues deux ans après l'entrée en vigueur du nouveau titre V de la Constitution.

Dans un souci de concision, nous nous contenterons dans le titre qui suit de traiter uniquement la deuxième décision qui donne une nouvelle lecture du principe de subsidiarité.

2.2 L'impact de l'appel en subsidiarité sur l'autonomie régionale en Italie

En 2002, un grave problème d'énergie frappe l'Italie faisant sombrer tout le pays dans le noir pendant des heures. Il s'agissait d'un *black-out* qui poussa dans l'immédiat le gouvernement à adopter un décret-loi disciplinant - par dérogation aux procédures administratives ordinaires - la construction de nouvelles centrales électriques, tout en

⁴⁴⁰ Sent. 289/2008, Corte cost. Pubblicazione in G. U. 23/07/2008 n° 31. (<https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>), consulté le 13/08/2020.

⁴⁴¹ BAUDREZ M., DI MANNO T., ELIE M-P., FUMAROLI V., JACQUELOT F., RAYAZ B., SANTOLINI T., SEVERINO C., SCHMITT S., « Le droit constitutionnel des normes : La répartition des compétences entre l'État et les Régions », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, éd. Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 25/2009, 2010, p.765.

⁴⁴² *Ibid.* p.766.

⁴⁴³ Sent. 303/2003. Corte cost. Pubblicazione in G. U. 08/10/2003 n° 40. (<https://www.cortecostituzionale.it/actionRicercaSemantica.do>), consulté le 05/01/2020. Sent. 6/2004. Corte cost. Pubblicazione in G. U. 21/01/2004 n° 3. (<https://www.cortecostituzionale.it/actionRicercaSemantica.do>), consulté le 05/01/2020.

déterminant leurs lieux de construction. Portant atteinte à leur domaine de compétences⁴⁴⁴, les régions contestèrent cette mesure en avançant que l'État ne peut qu'en fixer les principes fondamentaux. La décision n°6/2004 de la Cour constitutionnelle reconnaît le fond de cette revendication, toutefois, elle n'a pas déclaré le décret-loi anticonstitutionnel⁴⁴⁵. Au contraire, elle développe des considérations plus larges dans l'interprétation du titre V de la Constitution, soulignant que le principe de subsidiarité⁴⁴⁶ est à la base de nouveaux rapports entre l'État et les régions, et doit aussi orienter l'interprétation de l'art. 117 CI. Selon ce raisonnement, la répartition rigide contenue dans cet article doit s'assouplir dans les considérations unitaires.

Bien évidemment, la Cour ne pouvait pas ignorer les nouvelles fonctions des régions. Elle a donc cherché un équilibre plus ou moins équitable entre les régions et l'État. La loi étatique, précise la Cour, doit, en appelant en subsidiarité les compétences législatives régionales, assurer la participation des régions dans les procédures administratives finales en se basant sur le principe de la collaboration loyale⁴⁴⁷.

Finalement, tout en rejetant la question de constitutionnalité, l'instance constitutionnelle a considéré que malgré que l'État ait empiété sur les compétences régionales, il a subordonné le choix des lieux de construction des centrales à une entente conclue avec les régions intéressées.

Tout bien considéré, il est difficile de ne pas retenir la complexité des rapports entre l'État et les collectivités régionales italiennes. En dépit des réformes, on peut dire que l'appel en subsidiarité, la théorisation des matières entrelacées et les valeurs constitutionnelles protégées donnent une image inachevée du schéma autonome entretenu depuis 1999. La difficulté manifeste d'établir de manière claire les compétences législatives respectives des deux entités concurrentes n'est pas seulement imputée au constituant, mais aussi à la juridiction constitutionnelle censée lever cette ambiguïté.

⁴⁴⁴ L'art. 117, al. 3 CI. précise que « *Les matières suivantes font l'objet de législation concurrente: (...) la production, le transport et la distribution nationale de l'énergie* »

⁴⁴⁵ L'art. 117 CI. pris à la lettre, n'autorise pas des solutions différentes, les compétences sont rigides et séparées, le décret-loi devrait être déclaré donc contraire à la Constitution.

⁴⁴⁶ Le principe de subsidiarité est établi à l'art. 118 CI., selon ses termes : « *les fonctions administratives sont attribuées aux communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation* »

⁴⁴⁷ Il est vrai qu'en Italie, il n'existe pas un Sénat fédéral en mesure de faire respecter ce principe. La législation étatique ne peut être conforme à la Constitution que si la procédure administrative prévoit des mécanismes juridiques tels que l'entente.

L'appel en subsidiarité montre l'exigence constitutionnelle du *principium cooperationis* et, en même temps, le rôle apicale exercé par l'État à l'intérieur de la République⁴⁴⁸. De même, le principe de la coopération loyale est devenu une partie intégrante du principe de subsidiarité, de telle sorte que les organes de médiation occupent désormais beaucoup plus de place dans le panorama juridique italien. De ce point de vue, la *Conferenza Stato-Regioni*⁴⁴⁹, définie comme un organe du fédéralisme "sous-jacent", joue aujourd'hui un rôle très important en Italie. C'est en son sein que se dressent depuis les années 1990 les accords entre l'État et les régions. La jurisprudence constitutionnelle consolide cette position de prééminence dans la mesure où c'est l'organe a même d'assurer cette fonction.

⁴⁴⁸ DEFFENU A., « La Cour constitutionnelle italienne, arbitre des conflits entre l'État et les régions, l'interprétation du titre V de la constitution », op.cit, p.120.

⁴⁴⁹ *Conferenza Stato-Regioni* ou Conférence État-Régions, est le lieu de concertation entre l'État central et les régions ; en sont membres notamment le Président du Conseil des ministres et les présidents des différentes régions. Il s'agit d'un organe créé par la loi n° 400/ 1988.

Conclusion du chapitre 1

Comme étude préliminaire, ce chapitre a tenté de tracer toute la littérature juridique qui traite des rapports de la décentralisation avec l'autonomie. Dans son volet administratif, nous avons vu que la décentralisation ne représente qu'une manière d'organiser le territoire. Cette entreprise, purement étatique, est gouvernée par le souci de décongestionner le centre au même titre que de répondre aux exigences de la démocratie locale moderne. Cette double dimension dans laquelle adhèrent complètement les CT comme acteurs périphériques et non centraux, interpelle le questionnement sur l'utilité de ce mode d'organisation territoriale à la place de la déconcentration.

Dès son indépendance, le Maroc a opté pour cette acception de la décentralisation dans la mesure où elle est la plus modérée et la moins risquée quant à la question de l'unité et l'intégrité territoriale. Il prend exemple sur la France qui l'adopte pour sa cinquième République. Pour un juriste ou même un politologue, ce choix traduit la volonté de contrôler tout le territoire et d'accentuer le centralisme tout en acceptant la décentralisation. L'autonomie offerte aux entités infra-étatiques, dans ce cas, ne saurait être l'œuvre du constituant, pas plus que la notion de répartition de compétences. La seule expression timide de l'autonomie qui soit constitutionnalisée est le principe de libre administration. Mais une fois analysé, il ne fait appel qu'à une certaine liberté de gérer des tâches administratives établies à l'avance. En aucun cas, il renvoie à une liberté de gouverner, c'est-à-dire, cette capacité d'édicter des normes qu'on peut rencontrer dans les modèles régionaux espagnol et italien.

L'autonomie politique qui est l'œuvre d'une régionalisation politique est sans équivoque, le plus haut degré de la démocratie locale. La reconnaissance étatique de la diversité des territoires a bousculé l'ordre normatif pour octroyer aux entités périphériques qui composent l'État une large autonomie de décider de leurs propres affaires, avec toutes les garanties constitutionnelles nécessaires à cette autonomie. C'est justement là où divergent une décentralisation administrative et une régionalisation politique. Et c'est également là où le constitutionnalisme prend toute sa valeur régulatrice et interprétative des intentions politiques. Introduire la répartition des compétences dans le texte de la loi fondamentale indique la volonté de protéger au plus haut niveau leur exercice. Ce qui laisse entendre qu'elles ne soient pas exemptes de conflit ; seulement, dans les systèmes régionaux comme l'Espagne ou l'Italie, ce sont des juridictions constitutionnelles qui tranchent les litiges liés à l'enchevêtrement des compétences. Ces institutions ont considérablement contribué par leur

jurisprudence au renforcement de l'autonomie régionale. Hormis le fait qu'elles ont également tracé les frontières à cette autonomie, qui ne peut d'ailleurs transcender les limites matérielles établies par l'ordre normatif, la Cour constitutionnelle italienne et le Tribunal constitutionnel espagnol matérialisent la théorie de la séparation des pouvoirs en garantissant un traitement égal entre l'État et la région. La question de souveraineté n'y est pas soulevée car, à notre avis, elle demeure toujours étatique. Il n'empêche que cette égalité de traitement est susceptible d'engendrer la rivalité à la place de la complémentarité et de pousser les régions les plus fortes à des prétentions séparatistes qui mettent en péril l'intégrité de l'État. Le cas de la Catalogne est très significatif dans le sens où il remet en cause l'idée d'une autonomie élargie. Entre décentralisation purement administrative et régionalisation hautement politique, il pose aussi le dilemme périlleux pour les États modernes de consacrer soit, une autonomie locale très avancée au risque de stimuler des intentions hostiles à l'unité, ou bien de la limiter en assumant la faible teneur démocratique au niveau local.

Après l'étude comparée, nous estimons que la démocratie n'est pas un idéal sans risque. L'importance du constitutionnalisme se situe justement dans la régulation qu'il peut apporter entre l'autonomie politique et ses dérives éventuelles. Le même cas de la Catalogne vient étayer cette idée, car effectivement cette Communauté autonome n'a pas pu mettre en œuvre ses idées séparatistes. Malgré la mobilisation politique, le référendum en tant qu'instrument juridique pour l'indépendance s'est heurté aux dispositions de la loi fondamentale. Ce constat nous permet de conclure que tout compte fait, l'autonomie politique reste un référentiel incontournable pour chaque ordre décentralisateur. Non seulement elle respecte les particularités locales, mais elle concourt à les développer dans un ensemble homogène constitué de composantes hétérogènes.

Chapitre 2 : L'émergence du pouvoir régional au Maroc à travers la constitutionnalisation de la régionalisation avancée

La régionalisation avancée est un projet pilote de la réforme territoriale au Maroc. Il est le résultat d'un long processus de décentralisation traditionnelle. Ce grand chantier a touché les fondements de l'organisation territoriale de l'État, en commençant par l'instauration de la CCR, chargée de bâtir les assises de cette réforme avant sa consolidation constitutionnelle en 2011 et sa mise en œuvre par les LOR de 2015.

Dans sa conception initiale, la régionalisation avancée est considérée comme une consécration de la démocratie locale, participative et de proximité. Elle entend accorder à la région une place privilégiée afin d'assurer un rôle de dynamisation du développement socioéconomique et de coordination entre les autres CT. Il s'agit bien d'une volonté politique pour un aménagement spatial et institutionnel des territoires, répondant aux exigences modernes de démocratie, de répartition des compétences et de gestion efficiente des affaires publiques locales.

Pour ce faire, la Constitution de 2011 a établi de nouveaux rapports entre l'État central et les CT, basés sur des fondements inédits de la décentralisation et de la régionalisation avancée (section 1). La réforme a placé la région au sommet de la structure décentralisée en la dotant d'une prééminence par rapport aux autres CT. Cette priorité devrait se concrétiser naturellement dans l'exercice de ses compétences et l'exclusivité de la gestion de ses affaires. Encore faut-il qu'un tel postulat soit mesurable, car seule la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles touchant à la régionalisation avancée est en mesure d'apporter des réponses (section 2). En 2015, le législateur marocain a procédé à une interprétation de ces dispositions en promulguant les LOR qui régissent la décentralisation et posent les règles de la mise en place de la régionalisation avancée.

Section 1 : Les fondements politiques et constitutionnels du projet de la régionalisation avancée

La consécration constitutionnelle de la décentralisation au Maroc, avec l'intégration de nouveaux principes d'organisation et de fonctionnement, confère aux dispositions juridiques touchant aux CT une réelle portée normative. Une protection et des significations qui vont sans doute imprégner la régionalisation en général, et les relations de la région avec les structures de l'État, en particulier.

Ce chantier de grande envergure, initié par l'institution royale et théorisé par la CCR (paragraphe 1), tente d'apporter des solutions à plusieurs problématiques relatives à la gestion des affaires régionales et locales, et mettre fin aux chevauchements des compétences entre les différents acteurs de la gestion publique. Le projet a été finalement consacré par une réforme constitutionnelle qui inclut la décentralisation (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La régionalisation avancée dans les discours royaux et le Rapport de la CCR

En dehors de tout débat politique sur la démocratie, une réalité est sûre au Maroc, l'institution royale est à l'initiative de tous les grands projets en termes de conception, d'inauguration et de suivi. Une réforme si importante telle que la régionalisation avancée ne pouvait ainsi faire exception. Le roi y a fait référence dans de nombreux discours. Ceux-ci ont constitué la plateforme politique qui dégage le mieux sa vision sur ce projet et les objectifs escomptés (A). Le discours du 3 janvier 2010 instaure la CCR, une institution chargée d'élaborer un Rapport contenant les recommandations nécessaires pour établir la régionalisation avancée (B).

A- Projection sur la vision royale de la régionalisation avancée

Le discours royal du 6 novembre 2008 est considéré comme le fondement sommaire du chantier de la régionalisation avancée et la référence du travail de la CCR. Il y souligne un ensemble de prescriptions qui donnent une idée sur les contours de sa conception du projet : "régionalisation avancée et graduelle" ; "dans le cadre d'un Maroc unifié" etc. Il précise en outre les principes qui dirigeront la régionalisation. Selon le même discours, il s'agit des "principes d'unité, d'équilibre et de solidarité" qui devront permettre la réalisation de trois objectifs : l'ancrage de la bonne gouvernance locale, la consolidation de la politique de proximité et le développement socioéconomique de la région.

À la lumière de ces directives, nous pouvons dégager deux angles différents de lecture, le premier concerne les spécificités de la régionalisation avancée au Maroc (1) ; le second sera lié aux moyens consacrés à ce chantier (2).

1. Les traits distinctifs de la régionalisation avancée au Maroc

Selon les discours royaux, la régionalisation au Maroc est caractérisée par trois aspects essentiels : elle est à la fois graduelle (1-1), originale (1-2) et élargie (1-3).

1.1 Une régionalisation graduelle

Il aurait été laborieux pour le Maroc d'établir dès son indépendance une régionalisation aussi avancée que celles adoptées dans certains États d'Europe. Il a été question au début d'instaurer l'autorité de l'État et celle de son administration. La régionalisation a suivi donc une ligne progressive tout au long de son évolution comme il a été indiqué dans l'introduction de ce travail.

Dans le discours du 5 novembre 1996, le roi déclare que «*Si nous consentons tous dès le départ, il sera difficile de revenir sur les décisions prises et de reprendre ce qui a été accordé*»⁴⁵⁰. Les allocutions royales évoquent souvent l'idée de progressivité à travers des formules et des expressions qui la mettent en relief : "processus continu des réformes", "feuille de route", "réforme institutionnelle profonde". En revanche, celle du 20 août 2010 fut beaucoup plus explicite sur les conditions de réalisation du projet de la régionalisation avancée. L'ensemble de ces conditions expliquent la nécessité d'une application progressive. Cette conception générale est considérée comme «*le point de départ d'un processus long et ardu*»⁴⁵¹.

La première condition se manifestait dans le besoin de "faire mûrir ce projet par un travail de sensibilisation", la deuxième, elle, exige de "mettre au point une feuille de route claire et bien définie, le but étant d'assurer une mise en œuvre judicieuse et graduelle de ce projet", et enfin la dernière consistait en la contribution active et sérieuse des partis nationaux à "la préparation et l'encadrement d'élites aptes à assurer la bonne gouvernance régionale"⁴⁵².

L'idée de la progressivité dans l'établissement de la régionalisation puise ses justifications d'abord dans la nécessité de l'adapter à l'évolution de la société marocaine sur un niveau sociopolitique. Sa réussite est toujours inhérente à un facteur humain capable de la prendre en main et d'évoluer avec elle. Elle offre également aux régions le temps convenable pour s'accommoder des nouvelles attributions⁴⁵³. La progressivité évite d'allouer un bloc important de compétences aux pouvoirs régionaux. L'idée est sans doute de pouvoir surveiller et évaluer celles dont ils disposent déjà, et au fur et à mesure que l'exercice décentralisé évolue, d'autres affaires leur seront à chaque fois transmises. D'un autre côté, les autorités déconcentrées de l'État et les fonctionnaires de l'administration centrale seront de leur part, graduellement initiés au dépouillement de leurs anciennes attributions.

⁴⁵⁰ Discours royal du Roi Hassan II devant le bureau de la chambre des représentants.

⁴⁵¹ Discours royal du 20 août 2010.

⁴⁵² *Ibid.*

⁴⁵³ Le discours royal du 3 mars 1998 soulignait déjà que «*pas à pas sans lenteur ni précipitation, nous avons pu doter le Maroc d'une architecture institutionnelle*».

Partant, la régionalisation dans l'esprit royal serait un chantier qui nécessite du temps et des efforts. C'est un long processus qui a besoin de beaucoup de maturité politique de la part de l'agent décentralisé, ainsi que de moyens financiers et juridiques adéquats mis à sa disposition pour un fonctionnement régional conforme aux principes de la démocratie. Sur ce point, la réflexion royale n'a pas manqué de mentionner l'inexpérience des organes régionaux dans la mise en œuvre des compétences qui leur sont attribuées, tout en stigmatisant la centralisation excessive qui en serait l'origine. Le Roi pointe explicitement du doigt la responsabilité mutuelle, à la fois de l'agent décentralisé et l'agent déconcentré. Selon lui, les premiers « *préfèrent s'abriter derrière les représentants de l'État* »⁴⁵⁴. Cette observation critique est étayée aussi, notamment à l'égard de l'agent déconcentré, dans la lettre royale du 9 janvier 2002. Le souverain avait appelé à « *créer une rupture réelle et positive avec les procédures, les concepts et les mentalités dont les investisseurs ont trop souvent pâti dans leur relations avec l'administration* »⁴⁵⁵.

1.2 Une régionalisation originale

Les discours royaux font souvent allusion à l'obligation de respecter les particularités nationales et locales qui caractérisent le Maroc. Il est à rappeler que la LOR 47-96 relative à l'organisation de la région comportait déjà des dispositions originales qui manifestent une volonté législative fidèle à cette obligation⁴⁵⁶. Parmi ces dispositions, on peut noter l'association du conseil régional et de son président à l'exécution des délibérations, le contrôle de nature mixte qui associe la tutelle administrative, une tutelle spéciale et le contrôle judiciaire, et enfin la représentation plurielle au sein du conseil régional qui réunit les parlementaires et les représentants des chambres professionnelles.

L'idée d'originalité est apparente dans le discours de 2008 en trois endroits. En premier, le roi invite « *tout le monde à faire preuve de patriotisme et de civisme en vue de relever le défi majeur qui consiste à faire émerger un modèle marocain original en matière de*

⁴⁵⁴ ROUSSET M., « La régionalisation : aspects récents de la démocratie locale marocaine », REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 63, Rabat, 2009, p.44.

⁴⁵⁵ Discours royal à l'occasion de la présentation de la Lettre Royale au Premier ministre, relative à la gestion déconcentrée de l'investissement, Palais royal de Casablanca, le mercredi 9 janvier 2002.

⁴⁵⁶ En vérité, l'idée d'originalité marocaine repose essentiellement sur le souci de sauvegarder un contrôle permanent sur toutes les composantes du pays. Ce contrôle qui permet de pérenniser les constantes nationales sur lesquelles repose le pouvoir : la monarchie et l'unité. L'idée d'instaurer une régionalisation conforme aux standards internationaux de démocratie menace ces deux piliers qui font son équilibre. Les discours royaux viennent toujours anticiper les éventuelles dérives d'une réforme pour indiquer le chemin à prendre, et à chaque fois les réformes répondent parfaitement aux orientations royales. La Constitution de 1996 et la LOR 47/46 n'ont pas fait exception à cette règle. L'art. 2 de la LOR par ex. indique que « *La création et l'organisation des régions ne peuvent, en aucun cas, porter atteinte à l'unité de la Nation et à l'intégrité territoriale du Royaume* », l'art. 41, lui, indique la persistance du contrôle de tutelle.

régionalisation ». Il évoque également « *la mise en place d'une régionalisation élargie et appropriée* », et précise que « *le Royaume entend rester fidèle à son identité civilisationnelle (...) se prévalant dans sa démarche de la crédibilité dont jouit le modèle marocain au sein de son environnement régional et au plan international* »⁴⁵⁷.

De la même manière, le discours du 3 janvier 2010 insiste sur l'idée d'authenticité et d'originalité avec une littérature assez abondante : « *un modèle de régionalisation avant-gardiste pour les pays en développement* » ; « *la régionalisation élargie doit être la confirmation démocratique de la singularité du Maroc, riche par la diversité de ses affluents culturels et de ses atouts spatiaux, le tout se fondant en une identité nationale unique et singulière* » ; « *la conception générale d'un modèle national de régionalisation avancée* » ; « *un système national novateur de régionalisation, sans pour autant sombrer dans le mimétisme ou la reproduction à la lettre des expériences étrangères* » ; « *un modèle maroco-marocain de régionalisation issu des spécificités de notre pays* ».

La lecture des textes royaux oriente l'analyse sur deux pistes différentes. Tout en restant complémentaires, la première ayant un sens positif, la deuxième, elle, constitue un rappel négatif. Selon la connotation positive, il semble approprié qu'une organisation territoriale telle que la régionalisation soit une expression des particularités locales et nationales. Les démocraties locales reposent d'ailleurs sur des facteurs aussi bien juridiques qu'historiques, culturels, sociologiques et politiques. La décentralisation ne peut fonctionner pareillement partout. En revanche, la dimension négative renvoie à cette obligation primordiale d'opérer une régionalisation qui tient compte aussi des insuffisances financières, matérielles, techniques et humaines et de l'incapacité des composantes sociales à appréhender la réforme dans tous ses aspects. En somme, et selon la vision royale, il n'est malheureusement pas possible aujourd'hui d'instaurer une régionalisation aussi étendue que celles des États avancés en la matière. Le discours de 2010 parle de « *régions à part entière viables et stables dans le temps, fondées sur des critères rationnels et réalistes* ». Dans le même sens et le même discours « *la régionalisation progressive* » est, dans l'application de « *la régionalisation avancée* », un complément justifié de la régionalisation maroco-marocaine.

1.3 Une régionalisation élargie

Élargir les contours de la régionalisation est une volonté politique qui s'exprime de manière récurrente dans les discours du roi. Il est question d'une réforme substantielle qui a germé dans une ambition royale. Le qualificatif pourtant explicite de "régionalisation élargie"

⁴⁵⁷ Discours du 6 novembre 2008.

est confirmé et consolidé par d'autres termes qui évoquent l'intention d'opérer un projet de grande ampleur : "réforme institutionnelle profonde" ; "chantier prometteur" ; "réforme structurelle de fond"⁴⁵⁸.

Bien évidemment, on ne peut parler de régionalisation élargie sans s'intéresser à la question fondamentale de la répartition des compétences. À ce sujet, le discours royal révèle l'idée d'équilibre comme principe régulateur de cette répartition. Il précise que « *quand à l'idée d'équilibre, elle renvoie à la nécessité de déterminer les compétences exclusives de l'État et doter, en même temps les institutions régionales des prérogatives nécessaires pour leur permettre de s'acquitter pleinement des missions de développement qui leur sont dévolues* ». Néanmoins, nous l'avons vu précédemment, la problématique majeure liée à la répartition des compétences est sans aucun doute celle de l'enchevêtrement matériel et géographique des attributions imparties. Cette interférence est tributaire certainement d'un manque d'harmonisation dans l'exercice des compétences de toutes les CT. C'est précisément ce que soulève le discours royal lorsqu'il parle « *des impératifs de rationalisation, d'harmonie et de complémentarité* »⁴⁵⁹. Cette idée est développée dans le discours du 3 janvier 2010 qui insiste sur « *la recherche de l'harmonisation et de l'équilibre pour ce qui concerne les compétences et les moyens, ainsi que la prévention des interférences et des conflits de compétences* ».

En revenant au discours de 2008, nous pouvons observer qu'il a opéré une nouveauté par rapport à la notion de répartition des compétences. Elle réside dans le fait que la future loi sur la région devra procéder non seulement à la précision des compétences régionales, mais aussi à la détermination d'un bloc de compétences exclusives de l'État. C'est une permutation des textes antérieurs de la décentralisation qui consistaient exclusivement en une précision des compétences des organes locaux⁴⁶⁰. Le législateur sera amené aussi à délimiter la sphère des compétences de la région. Le discours parle de « *prérogatives nécessaires* » qui habiliteront les régions de pouvoirs en mesure d'assurer « *les missions de développement qui leur sont dévolues* ».

Le discours royal incite également à l'application du principe de solidarité en matière de compétences transférables. Il affirme que « *le principe de solidarité nationale demeure la clef de voûte de toute régionalisation avancée. De ce fait, le transfert de compétences vers une*

⁴⁵⁸ Expressions extraites du discours royal du 6 novembre 2008.

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ Art. 7 de la LOR 47-96 sur les régions, Titre IV de la loi relative à l'organisation des provinces et préfctures, Titre IV de la loi portant charte communale.

région implique nécessairement que celle-ci puisse disposer de ressources financières provenant de l'État et de fonds propres ».

Le principe de solidarité nationale nous ramène inévitablement à l'idée de l'unité. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la régionalisation dans la vision royale est un facteur de consolidation de cette unité. L'État renforce l'action de la région par le transfert adéquat des ressources financières nécessaires ; en contrepartie, la région se solidarise avec lui dans l'accomplissement et l'exercice de certaines compétences nationales que le pouvoir central pourrait lui transférer.

2. Les moyens alloués à la régionalisation avancée

Depuis l'érection de la région en collectivité locale ayant le même statut juridique que les communes, les provinces et les préfectures par la Constitution de 1992, ses prérogatives et ses moyens ont progressivement évolué au gré des textes et de la volonté politique. Le discours de 2008, premier fondement politique de la régionalisation avancée, dresse une liste de moyens capables de garantir la réussite de ce projet. Il parle de « *découpage efficient* » (2-1), de « *potentialités propres à certaines régions* » (2-2) et de « *déconcentration* » (2-3).

2.1 Un découpage efficient

Le sujet du découpage est une problématique récurrente dans toute réforme territoriale. Il commande toutes les composantes de la régionalisation. Dans le discours de 2008, le roi conditionne la réussite du chantier par l'efficacité du découpage régional. Il précise que « *la réussite de la régionalisation passe par l'adoption d'un découpage efficient propre à favoriser l'émergence de régions économiquement et géographiquement complémentaires et socialement et culturellement harmonieuses* ». Le découpage régional est le fondement organique et fonctionnel de la réforme.

Afin d'optimiser le rôle de la région dans tous les domaines, les pouvoirs publics seront donc appelés à établir des critères socioéconomiques, démographiques et géographiques dans l'opération du découpage régional. Ce sont des paramètres subjectifs reliés au passé, lorsqu'il s'agit de critères socioculturels, et objectifs tournés vers le futur concernant les critères économiques et géographiques.

Il n'est sûrement pas évident de prendre en compte tous ces critères. L'opérateur du découpage serait face à la grande contrainte de faire coïncider à la fois la région économique, la région géographique et la région historique. La directive royale se dessine dans la conciliation entre la cohésion sociale et culturelle des régions d'une part, et leur

complémentarité économique et géographique de l'autre. L'idée est que le territoire de chaque région ne devra pas être très étendu pour éviter d'éparpiller les moyens, et non plus très restreint pour ne pas tomber dans l'inefficience. L'objectif est de garantir à la région un équilibre qui lui permet d'être bien enracinée dans le système de l'aménagement du territoire. Il faut que tous les acteurs appartenant à la région et concernés par les affaires régionales puissent identifier l'espace dans lequel ils évoluent. C'est la condition de la permanence du territoire qui fait que ses utilisateurs doivent l'assimiler et le délimiter.

D'autre part, la région est aussi un espace d'exercice de la déconcentration. Les services extérieurs créés par l'administration centrale doivent trouver parallèlement leur place dans l'architecture régionale afin de participer activement au développement économique et social. L'État transfère des attributions à ses directions régionales dans la logique de préparer des projets tenant compte des spécificités de chaque région.

La stabilité qui devrait caractériser le découpage régional est devenue une nécessité, car elle permet plus facilement de faire l'inventaire de ce qui existe et de déterminer les déficits. À travers ces deux opérations, il serait plus aisé de définir les priorités à prendre en considération dans le cadre d'un programme intégré, selon les moyens disponibles et conformément à un registre réaliste des actions⁴⁶¹.

2.2 Des moyens humains et financiers

L'établissement d'une régionalisation élargie sans renforcer les ressources financières et humaines ne peut être une finalité envisageable. L'autonomie des régions serait condamnée à un concept vidé de son sens si ces dernières se voient chargées d'un semblé de compétences et de pouvoirs dont elles n'auraient pas les moyens de les exercer convenablement.

Les deux éléments de cette condition : "moyens financiers et humains", sont en effet conjecturalement complémentaires. Selon les termes de EL YAAGOUBI⁴⁶², la région serait une personne "incapable" si elle dispose de moyens financiers suffisants sans un pouvoir juridique adéquat, ou bien "mineure" si, tout en disposant de ce pouvoir, ne jouit pas de moyens financiers nécessaires. La combinaison des deux éléments est effectivement une condition *sine qua non* rappelée par les discours royaux. Celui de 2008 évoque des « *prérogatives nécessaires* », des « *ressources financières provenant de l'État et de fonds propres* ». Le discours de 2010 aligne des expressions plus au moins analogues suivant la même ligne directrice. Il invite à « *la recherche de l'harmonisation et de l'équilibre pour ce*

⁴⁶¹ ROUSSET M., « La régionalisation : aspects récents de la démocratie locale marocaine », op.cit., p.46.

⁴⁶² EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », éd. AL MAARIF AL JADIDA, Rabat, 2016. p.63.

qui concerne les compétences et les moyens » pour des « *régions à part entière viables et stables dans le temps* » et une régionalisation avancée « *vouée au développement* ».

Si la question des ressources financières est au cœur de la régionalisation, ceci ne renvoie pas nécessairement à un pouvoir fiscal propre. Le discours de 2008 parle de « *solidarité* » en tant que principe national qui oriente un « *transfert de compétences* » et la disposition de « *ressources financières provenant de l'État* ». La provenance des ressources financières explique cette difficulté de prévoir une fiscalité propre à la région. Il est certain que l'expérience internationale en matière d'autonomie démontre que peu d'États accordent cette compétence à ses fragments territoriaux. C'est le cas en Espagne par exemple, référence en matière autonome, où toutes les Communautés autonomes peuvent établir des impôts⁴⁶³. Cette observation est confirmée par le Conseil de l'Europe qui établit que rares sont les ressources qui proviennent à plus de 50% de sources autonomes en Europe⁴⁶⁴.

Cette réalité était déjà notable dans la LOR 47-96 qui n'a pas su doter la région d'un pouvoir fiscal. Elle s'est contentée de délimiter une sphère de taxation⁴⁶⁵ propre qui n'a pas été en mesure d'augmenter le budget de la région. D'ailleurs, le Fonds de péréquation et de développement régional, prévu par l'art. 66 de la même loi et censé consolider les ressources financières de la région, n'a jamais vu le jour. Il aurait pu mettre en œuvre le principe de solidarité évoqué dans les discours royaux.

Hormis les moyens financiers, le développement de la régionalisation reste tributaire aussi de nouveaux moyens humains. Il est incontestable qu'en vertu des principes de la décentralisation, les autorités chargées de la gestion des affaires régionales restent principalement composées de personnel élu. Dans le discours royal du 24 octobre 1984, il a été affirmé que les collectivités régionales seront dotées de « *conseils qui auront leurs propres pouvoirs législatifs et exécutifs et disposeront d'un corps de fonctionnaire* »⁴⁶⁶. On peut supposer qu'on est aujourd'hui loin de cette disposition.

⁴⁶³ Dans cette uniformisation de la compétence fiscale, il ne faut pas manquer de signaler que Le Pays Basque et Navarre ont un régime fiscal spécial qui s'appelle « *Concierto económico* », prévu par la disposition additionnelle 1^a de la Constitution espagnole. Ses origines remontent au XIX^e siècle. Il s'agit d'un système dans lequel la titularité, le recouvrement, la gestion et le contrôle de la quasi-totalité des impôts incombent aux entités territoriales, en reversant une partie à l'État en compensation des services généraux qu'il fournit sur leurs territoires respectifs.

⁴⁶⁴ Conférence internationale sur « *La démocratie locale Nord-Sud : la Charte européenne de l'autonomie locale en action* », organisée par le *Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE)* en collaboration avec l'Association maltaise des conseils municipaux, Études et travaux, Malte, 1996, n°54.

⁴⁶⁵ La région disposait selon la LOR 47-96 de taxe sur les exploitations minières et les services portuaires, taxe sur le permis de chasse, taxe additionnelle à la taxe sur les contrats d'assurance et taxe additionnelle à la taxe d'édilité et à la taxe communale sur l'extraction des produits de carrière.

⁴⁶⁶ Le discours a été prononcé par Feu Hassan II devant les membres de la région économique du Centre-Nord.

La régionalisation avancée a considérablement besoin de responsables régionaux efficaces et capables de mener à bien la gestion décentralisée. Désormais, et conformément au principe de subsidiarité, la région est appelée à assumer de nouvelles compétences spécifiques et complexes liées à la planification spatiale et temporelle. Même si les discours royaux n'étaient pas très explicites sur les ressources humaines, l'expression « *réforme structurelle profonde* »⁴⁶⁷ peut expliquer qu'il s'agit bien d'un changement radical dans les moyens et les hommes, une évolution qui met à l'écart les structures de l'administration classique pour y mettre une élite de managers d'un nouveau profil. Les nouvelles missions de la région ont besoin pour être concrétisées d'un minimum d'indépendance et de compétences.

2.3 Une administration déconcentrée efficace

La volonté politique royale a toujours considéré la déconcentration comme l'organisation nécessaire à l'accompagnement et la réussite de la régionalisation. L'allocation de 1986 devant les participants au colloque national des collectivités locales annonce que « *si la décentralisation constitue la finalité, la déconcentration est le moyen de réalisation de cette finalité* ». Cette importance accordée à la déconcentration est perpétrée par le discours de 2008 qui affirme que « *la régionalisation restera fort limitée si elle ne s'accompagne pas de la consolidation du processus de déconcentration. Aussi faut-il donner une forte impulsion à l'action de l'État au niveau territorial* ». Dans la vision royale sur la régionalisation avancée, la déconcentration constitue l'un des fondamentaux de la conception générale du projet, sa mise en œuvre effective est « *indispensable pour une régionalisation judicieuse* »⁴⁶⁸.

Le choix de la région comme l'échelon le plus approprié pour renforcer la déconcentration peut être expliqué par certaines considérations. Partant de l'exposé des motifs de la LOR 47-96 qui avance que la « *création de la région conforte la décentralisation non seulement en instituant une nouvelle collectivité locale (...) mais également en mettant au service de la régionalisation toutes les potentialités que recèle la déconcentration* », on peut estimer que la région est le niveau le plus adapté pour une complémentarité économique et sociale entre la décentralisation et la déconcentration. Plus encore, elle constitue le cadre le mieux disposé à l'application des politiques de l'emploi et de l'investissement. Selon la lettre royale, ce cadre « *peut être la dimension territoriale et administrative la plus opportune compte tenu des*

⁴⁶⁷ Discours royal du 3 janvier 2010.

⁴⁶⁸ Discours royal du 6 novembre 2008.

moyens dont dispose actuellement notre administration territoriale pour résoudre les problèmes liés aux procédures d'investissement »⁴⁶⁹.

D'un point de vue pratique, le choix de la région comme point d'ancrage de la déconcentration semble judicieux pour la simple raison que les administrations centrales peuvent mieux contrôler un nombre réduit de services extérieurs. L'implantation d'agents déconcentrés sur tous les échelons du territoire (commune, province-préfecture et région) aurait un impact financier, matériel, humain et technique sans doute très négatif. L'approche royale sur la régionalisation avancée est dominée, de ce fait, par la nécessité d'établir un mode parallèle à la gestion régionale décentralisée ; une organisation déconcentrée ayant les mêmes objectifs de développement économique et social de la région, et reposant sur une assise juridique claire permettant leur réalisation. Dans cette perspective, le discours royal de 2008 a appelé le gouvernement « à préparer une charte nationale de la déconcentration avec pour objectif de mettre en place un système efficace d'administration déconcentré qui marque une rupture effective avec la pratique d'un centralisme figé ». Le discours de l'installation de la CCR a continué dans la même ligne en précisant que « le gouvernement doit s'atteler à l'élaboration d'une charte de déconcentration prévoyant essentiellement le transfert aux régions des attributions et des ressources humaines et financières nécessaires. Car point de régionalisation dans le cadre de la centralisation »⁴⁷⁰.

La politique de déconcentration instiguée par la volonté royale tente de marquer une mutation progressive de l'administration centrale en infléchissant lentement ses missions classiques vers des fonctions de conception et de stratégie. Pour assurer cette transition, les pouvoirs du wali seront consolidés dans la mesure où c'est l'autorité appropriée pour l'exercice des compétences déconcentrées et la coordination sur le plan territorial. Ainsi toutes les missions, jusque-là centralisées, vont être transmises au wali qui pourrait à son tour les déléguer aux chefs des directions régionales exerçant sous son autorité. Le discours royal de 2008 affirme que « cette charte doit aussi prévoir les mécanismes juridiques appropriés pour une gouvernance territoriale conférant aux walis et aux gouverneurs les prérogatives nécessaires à l'exercice de leur mission, notamment pour ce qui est de veiller à l'exercice efficient des compétences relevant des organes de l'État, ainsi qu'à la cohérence des actions menées par l'ensemble des intervenants au niveau territorial ». De manière synthétique, le wali sera chargé d'accomplir trois types d'attributions principales : la supervision des services

⁴⁶⁹ Discours royal à l'occasion de la présentation de la Lettre Royale au Premier ministre, relative à la gestion déconcentrée de l'investissement, op.cit.

⁴⁷⁰ Discours royal du 20 août 2010.

déconcentrés à compétence régionale ; la coordination de l'action des gouverneurs et la régulation de la décentralisation.

Ce schéma général, et notamment la nature des missions du wali qui touchent aussi bien la déconcentration que la décentralisation, laisse penser que la construction de la régionalisation avancée est une affaire de l'État central dans toutes ses composantes. La question qui surgit de cette réflexion est la suivante : la région va-t-elle acquérir de l'autonomie dans un climat dominé par la déconcentration ? Le rapport de la CCR laisse entrevoir quelques éléments de réponses.

B- Lecture des principales recommandations du Rapport⁴⁷¹ de la CCR

Afin d'appréhender l'essence des propositions de la CCR, il est important d'observer trois remarques essentielles. En premier lieu, la considération selon laquelle la région est la CT qui concurrence le plus l'État a poussé l'idée d'unité à être omniprésente dans les textes juridiques et les discours politiques liés à la régionalisation. Alors, comme cela a été étayé dans l'analyse de la vision royale sur la régionalisation, les discours ont fait de l'unité l'un des piliers de la régionalisation avancée. Cette observation était bien explicite dans les allocutions du 6 novembre 2008 et celui du 3 janvier 2010 : « *l'unité de l'État, de la Nation et du territoire* ». De même, et contrairement aux deux chartes communale et provinciale/préfecturale, la LOR relative à l'organisation de la région est l'unique texte décentralisateur qui affirme dans son art. 2 que « *La création et l'organisation des régions ne peuvent, en aucun cas, porter atteinte à l'unité de la Nation et l'intégrité territoriale du Royaume* »⁴⁷².

Le Rapport de la CCR ne sort pas de cette logique, puisqu'il considère que la régionalisation est intégrative ayant pour finalité principale la consolidation de l'unité de l'État à travers un développement économique et social des régions et une lutte contre les disparités régionales, sans aucune allusion à une idée de régionalisme⁴⁷³.

⁴⁷¹ Le Rapport sur la régionalisation avancée, soumis à la haute attention du roi, est un document qui comporte trois livres et des annexes. Le livre premier présente la conception générale de la régionalisation avancée. Il est introduit par un prologue suivi d'une série de propositions organisées autour de plusieurs axes exprimant l'articulation d'ensemble du projet. Le livre II est un recueil de rapports thématiques ayant servi de base aux propositions constitutives de la conception générale, présentée dans le livre premier. Ces rapports dressent l'état des lieux incluant des éléments de diagnostic, argumentent, précisent ou complètent ces propositions. Le livre III comporte une étude sur la régionalisation au service du développement économique et social et un atlas sur le nouveau découpage régional. En annexes figurent la liste détaillée et la chronologie des consultations et auditions de la CCR et les visions et avis des différents acteurs consultés ou auditionnés.

⁴⁷² LOR 47-96, op.cit., p.292.

⁴⁷³ Dans le Livre premier, « Conception générale, Prologue », le Rapport précise dans le titre *Valeurs de constance et finalités de progrès*, paragraphe (d) qu' « *Il va de soi que, tout en s'engageant sur la voie de la régionalisation avancée, l'État marocain pérennise, sous l'égide de Sa Majesté Le Roi, représentant suprême de*

La deuxième observation est explicative de la première dans le sens où la construction de la région au Maroc est dominée par un processus descendant, maîtrisé et initié par le pouvoir central loin de toute négociation ou revendication par le bas. À l'inverse d'une régionalisation politique par exemple, dans laquelle les régions sont des acteurs protagonistes dans leur propre destin juridique, et dont la naissance et l'évolution sont vécues comme une réalité humaine, psychologique et communautaire, au Maroc, le sentiment d'appartenance à une région, ou au moins son expression n'est pas une donnée pesante dans le processus de régionalisation. Au lendemain de son indépendance, l'État marocain a tenté de créer des régions qu'il a lui-même encadré juridiquement et constitutionnellement. Dans cette optique, le Rapport parle de passage d'une régionalisation naissante à une régionalisation avancée.

La troisième observation concerne les trois niveaux territoriaux de la décentralisation qui compliquent davantage l'opération de répartition des compétences et des moyens qui vont avec. L'État et ses CT interviennent relativement sur les mêmes sphères territoriales.

La synthèse des propositions de réformes de la CCR peut être dressée en deux points complémentaires : la démocratisation du conseil régional (1) et l'élargissement de sa liberté d'action (2).

1. La démocratisation du conseil régional

Le Rapport de la CCR recommande de démocratiser l'élection du conseil régional (1-1) et d'intégrer l'équité genre et la participation (1-2).

1.1 Le suffrage universel direct comme mode d'élection du conseil régional

Proposer « *L'élection de l'ensemble des conseils régionaux ayant voix délibérante au suffrage universel direct* »⁴⁷⁴ trouve sa justification absolue dans les effets négatifs du scrutin indirect qui médiatise considérablement la démocratie et empêche l'électeur et l'élu de s'imprégner de la solidarité régionale. Il entraîne un fossé entre les deux puisqu'il ne favorise pas l'identification claire des représentants, ce qui affaiblit leur légitimité et ainsi dire leur autonomie. À l'opposé, le scrutin direct est une technique susceptible d'intéresser les citoyens, car elle est la mieux adaptée pour garantir une représentativité effective des citoyens et construire une vision conjointe de la région entre élus et électeurs. Ce lien direct responsabilise davantage ceux qui sont chargés de la gestion publique à l'égard de ceux qui

la nation, la plénitude de sa souveraineté, de son intégrité territoriale et de son unité politique, législative et judiciaire. L'État continuera d'exercer l'ensemble des fonctions régaliennes, communément assurées par les États unitaires ». « La régionalisation avancée, Rapport de la Commission Consultative de la Régionalisation », REMALD, Textes et Documents, 2^{ème} éd, n° 258, Rabat, 2012, p.5.

⁴⁷⁴ Rapport de la CCR, op.cit., livre I, *Composition et élection des conseils régionaux*, al. 1.2, p.11.

les ont choisis. Il contribue également à l'émergence d'un pouvoir régional plus légitime, certes, mais surtout composé d'élite politique très représentative issue d'un pluralisme et une compétition politique au niveau régional.

Sur un autre registre de démocratisation, le Rapport indique également l'intégration dans le conseil régional des membres du parlement issus de la région, les présidents des chambres professionnelles et un membre mandaté par chacun des syndicats représentés à la Chambre des conseillers en tant que voix consultatives, dans le but d'enrichir politiquement les débats par les avis des parlementaires⁴⁷⁵.

En revanche on peut noter que le Rapport n'est pas explicite sur le statut du président du conseil régional. S'agit-il d'une élection directe par les citoyens ou simplement par les membres du conseil ? Ce silence pourrait avoir une double interprétation. Il se peut que la commission ait préféré laisser le soin au législateur d'en décider librement ; ou bien son déni explique l'indisposition sociopolitique à une élection du président au suffrage universel direct. Dans tous les cas, et d'après le Rapport de la CCR, la régionalisation avancée est inconcevable sans un pouvoir exécutif propre à la région. Le document indique qu' « *Afin de renforcer la gestion démocratique des affaires régionales, le président du conseil régional disposera du pouvoir d'exécuter les délibérations du conseil* »⁴⁷⁶. Cette recommandation tente de mettre en évidence trois acceptions différentes, toutes d'ordre juridique. La première explique que l'essence même de la décentralisation incite à observer une certaine autonomie des organes, qu'ils soient de délibération ou d'exécution. Sur ce sujet, la Constitution de 1996 ne parle de pouvoirs exécutifs que pour le président de la commune, ne traitant pas de la sorte les CT sur un même pied d'égalité. Elle affirme dans son art. 102 que « *Dans les régions, les préfetures et provinces, les gouverneurs exécutent les délibérations des conseils régionaux et provinciaux* ».

Le Rapport essaie donc d'établir une unification des statuts de l'exécutif des CT et d'effacer l'inégalité instituée dans les constitutions précédant celle de 2011.

Par ailleurs, et sur un volet technique, les propositions de la CCR permettent une rationalisation du travail administratif puisqu'elles recommandent un allègement des

⁴⁷⁵ Le Rapport de la CCR précise dans son livre premier qu'« *Afin d'allier la démocratie représentative à l'implication institutionnalisée des organisations professionnelles et des personnes ressources pouvant contribuer significativement aux débats sur les affaires régionales, le conseil régional se composera de membres élus, ayant voix délibérante et de membres de droit ou sur titre, ayant voix consultative* ». C'est ainsi qu'ils « *Seront membres du conseil régional avec voix consultative les membres du parlement issus de la région, les présidents des chambres professionnelles en attendant la mise en place de groupements régionaux de ces dernières et un membre mandaté par chacun des syndicats représentés à la chambre des conseillers du parlement* ». Rapport de la CCR, op.cit., *Composition et élection des conseils régionaux*, al. 1.1 et 1.3, p.11.

⁴⁷⁶ *Ibid.* al. 2.1, p.12.

attributions du wali en tant qu'organe exécutif du conseil régional. La décentralisation va gagner sûrement en efficacité et en liberté dans la perspective où le wali sera chargé uniquement d'une fonction d'assistance, d'animation et de contrôle *a posteriori*. Dans cette projection, le président du conseil régional sera l'ordonnateur des recettes et des dépenses de fonctionnement de la région, il exécutera directement les décisions du conseil à caractère administratif, individuel ou collectif et disposera d'une agence pour l'exécution des projets d'investissement⁴⁷⁷. À cet effet, l'institution régionale connaîtra une évolution significative en termes d'autonomie et d'organisation des services.

1.2 La promotion de l'équité genre et la démocratie participative

L'engagement des femmes dans la gestion des affaires régionales et locales a constitué pour le Rapport un point important devant être traduit par une disposition constitutionnelle, qui incite et autorise le législateur à permettre l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions législatives⁴⁷⁸.

Les conclusions du Rapport dressent les moyens et les secteurs qui seront touchés par cette approche genre. Elles envisagent de réserver aux femmes le tiers des fonctions électives, aux bureaux et aux autres instances des CT. Une conception qui sera mise en œuvre, suivie et évaluée dans la logique de la bonne gouvernance régionale. Sa budgétisation sera intégrée aux niveaux de la région, la préfecture et la province après avoir été expérimentée aux niveaux communal et national. Conséquemment, le souci de continuité poussera chaque conseil régional à instaurer une commission d'équité genre⁴⁷⁹. Cet organe consultatif, composé de compétences mixtes, devra s'organiser pour saisir toute question ayant trait à la promotion de l'égalité des sexes au niveau régional. La contribution des partis politiques dans la féminisation des conseils a été encouragée également par les recommandations du Rapport, notamment par un financement public qui devrait les motiver à responsabiliser les femmes d'un point de vue politique et de gestion⁴⁸⁰.

Cet engagement des femmes va en parallèle d'une logique participative de tous les intervenants susceptibles d'apporter une contribution. Selon le Rapport de la CCR, les

⁴⁷⁷ Le Rapport indique dans son livre premier qu'« Il disposera d'une agence pour l'exécution des projets d'investissement du conseil régional, prévue dans la suite du présent projet ». Rapport de la CCR, op.cit., *Pouvoirs exécutifs des présidents de conseil*, al. 2.1.c, p.12.

⁴⁷⁸ Le Rapport précise dans le même livre que « L'action affirmative en faveur d'une plus large participation des femmes à la gestion des affaires régionales et locales sera renforcée par une disposition constitutionnelle autorisant le législateur à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives ». Rapport de la CCR, *Équité genre*, al. 3.1, p.12.

⁴⁷⁹ *Ibid.* al. 3.5, p.13.

⁴⁸⁰ *Ibid.* al. 3.6.

citoyens, les associations et le secteur privé⁴⁸¹ seront des acteurs participants à la gestion des affaires locales et régionales à travers un certain nombre de procédés. En premier lieu, il revient au législateur de tracer les dispositifs consultatifs qui seront adoptés par les conseils régionaux afin d'assurer une participation effective et responsable des citoyens dans l'élaboration des plans régionaux de développement et des projets de grande importance (sondages, rencontres etc.). Cette approche participative permet une expression légale des citoyens de tous les besoins de leur vie quotidienne ayant relation avec leur région. Le droit aux pétitions⁴⁸² est la réglementation qui concrétise de manière démocratique cette approche.

Voyant dans la société civile un partenaire incontournable au développement régional, le Rapport invoque, de surcroît, à élaborer les modalités, les conditions et les principes qui gouverneront les partenariats avec les associations qualifiées pour collaborer à la gestion des affaires régionales. Ce référentiel établira les conditions d'octroi et d'évaluation des financements destinés aux associations porteuses de projets de partenariats. La région devra s'ouvrir également sur le secteur privé et impliquer ses acteurs dans des propositions de projets, la mise en œuvre de plans et programmes qui pourront favoriser un environnement de création d'emploi et d'affaires. Les instances régionales se doteront ainsi d'organismes de concertations avec le secteur privé pour mener des diagnostics communs des territoires⁴⁸³ ; une assise importante à la création de partenariats public-privé capables d'encourager l'intégration des entreprises et les différents réseaux dans les échanges, l'acquisition et la diffusion de l'information et du savoir.

Le recours à la démocratie participative qui fait appel aux citoyens, aux associations et au secteur privé, est certainement né du souci d'opérer une régionalisation correspondant aux standards internationaux de démocratie, mais il peut également être nourri de la préoccupation de pallier aux imperfections de la démocratie représentative qui n'engage le citoyen que de manière périodique lors des scrutins. Au moment où celui-ci se limite à voter pour désigner ses représentants dans la démocratie représentative, la démocratie participative, elle, lui offre l'opportunité d'accompagner et de contrôler tout le processus décisionnel. On ne peut évidemment pas perdre de vue que les démocraties sont essentiellement représentatives et que les institutions de la démocratie participative ont une fonction de complémentarité et non de substitution de la démocratie représentative. Toujours est-il que leur expression de "souveraineté populaire" renforce davantage là où il y a faiblesse du processus démocratique.

⁴⁸¹ *Ibid.* al. 4.1, 4.2, 4.3. 4.5.

⁴⁸² *Ibid.* al. 4.2.

⁴⁸³ *Ibid.* al. 4.6.

La régionalisation comme mode de décentralisation moderne ne devrait plus compter uniquement sur l'élu et le représentant de l'État. La finalité du Rapport se focalise sur une action régionale combinée entre acteurs publics et privés. La prise de décision dans cette logique sera le fruit du concours des élus régionaux, des élus des autres CT, les représentants de l'État, les citoyens, les associations, les entreprises du secteur privé ainsi que les CT étrangères.

Enfin, l'approche participative est aussi motivée par une équation difficile qui réunit l'élargissement des compétences du conseil régional et l'insuffisance de ses moyens financiers et humains. Face à ce constat, il y a bien des domaines et des compétences que la région ne peut assumer seule. Dans ce cas de figure, le recours et l'alliance avec les acteurs précités semble le rempart efficace à une gestion plus raisonnable et moins contraignante des affaires régionales.

2. Le renforcement de la liberté d'agir du conseil régional

L'intention de doter le conseil régional d'une plus grande capacité de gestion se traduit par un élargissement et une catégorisation des compétences (2-1) que les instances régionales pourront exercer dans des conditions de contrôle allégé (2-2).

2.1 L'extension des compétences de la région

Le Rapport de la CCR classe les compétences régionales en trois catégories : les compétences propres, les compétences transférables et les compétences consultatives. De manière générale, il oriente vers un élargissement de cet ensemble en affirmant que le conseil régional pourra, dans les limites de la loi et de ses compétences, établir, s'approprier et exécuter ses propres programmes d'action et d'équipement pour la promotion des investissements et de l'emploi, et aussi dans les domaines de la culture, la santé, la formation, l'éducation, l'environnement, l'énergie et l'eau⁴⁸⁴. Seulement, il est précisé que chaque domaine de compétence est susceptible de partage entre l'État et les CT en référence au principe de subsidiarité⁴⁸⁵.

Dans ces conditions, la région participe, en partenariat avec l'État et les autres CT, à la mise en place de programmes d'infrastructures et d'équipement pour consolider l'attractivité économique. Elle contribue également au développement de l'habitat social, la réhabilitation

⁴⁸⁴ *Ibid.* al. 5.5. p.15.

⁴⁸⁵ Le Rapport stipule dans le même livre qu' « *En matière de développement économique, social, culturel et environnemental, chaque domaine de compétence (eau, énergie, transport, etc.) est susceptible d'être partagé entre l'État et les collectivités territoriales, par application du principe de subsidiarité* ». Rapport de la CCR, op.cit., II- Des compétences étendues et mieux articulées, (a), p.14.

socioéconomique du monde rural et l'aide aux populations les plus démunies. De même, le conseil régional, avec l'accord du gouvernement, traitera avec des organismes internationaux afin de promouvoir une coopération ayant pour objectif le développement économique, social, culturel et environnemental de la région⁴⁸⁶. Aussi, dans le but de la promotion de la culture et la connaissance, le conseil aura la charge de veiller sur la recherche scientifique en établissant des partenariats avec les universités qui seront amenées à s'ouvrir sur leur environnement régional et interagir avec lui⁴⁸⁷.

Il reste à souligner qu'il incombe au législateur d'encadrer ce transfert de responsabilités dans ces différents domaines. La passation des tâches de l'État vers les CT devra se faire sur une base contractuelle et de manière progressive selon la prédisposition de celles-ci. Les transferts de compétences par l'État vers la région seront, en revanche, accompagnés de moyens financiers correspondants⁴⁸⁸.

Il est certain que ces transferts sont a priori dans une logique de renforcement des attributions de la région, mais la détermination même des compétences propres et transférables suscite une lecture critique.

Au premier abord, on remarque que le Rapport de la CCR, tout en abordant les compétences de la région, n'a pas précisé celles de l'État en dépit des orientations du discours royal de 2008, dans lequel le roi incite la commission à établir une répartition des compétences entre l'État et les régions et une détermination des domaines de leurs actions respectives, en se basant sur le principe de subsidiarité pour le reste des attributions.

Par surcroît, la commission, en parlant des compétences de la région, n'a pratiquement fait que reprendre les mêmes catégories de compétences contenues dans l'art. 7 de l'ancienne LOR sur la région⁴⁸⁹, sans précision limpide de leur teneur, mais seulement les domaines dans lesquels elles pourront exister juridiquement (ex : précision des actes, des décisions et mesures à adopter dans chaque domaine).

On le sait, le problème de l'imprécision des compétences entre l'État et les CT est l'une des entorses majeures qui ralentit la promotion de la décentralisation au Maroc et encore plus la régionalisation, « *les imprécisions des compétences locales nous poussent à se demander comment déterminer l'intérêt local par rapport à l'intérêt national* »⁴⁹⁰. Il faut dire que « *cette incertitude générale se complique davantage par l'intervention parallèle dans les mêmes*

⁴⁸⁶ *Ibid.* al. 5.7. p.15.

⁴⁸⁷ *Ibid.* al. 5.8.

⁴⁸⁸ *Ibid.* (b). p.14.

⁴⁸⁹ LOR 47-96, op.cit.

⁴⁹⁰ EL KARAMECH L., « La répartition des compétences territoriales entre conflits et bonne gouvernance », Thèse de doctorat en droit public, Université Abdelmalek ESSAADI, Tanger, 2018, p.276.

domaines d'une série d'institutions et d'organes qui revêtent des formes juridiques diverses »⁴⁹¹. Consciente de ce fait, la CCR a tenté de colmater cette imperfection avec la technique de la contractualisation qui peut se manifester sous divers procédés prévus par le Rapport : « *accord* », « *concertation* », « *partenariat* » et « *une base contractuelle dûment formalisée* »⁴⁹². Ces mesures sont donc à même, selon le Rapport, de souligner et préciser les charges et les moyens qui incombent à chaque partie prenante. Elles comportent des avantages, certes, Mais demeurent imprécises aux yeux de la loi. Nous pouvons établir que les bienfaits manifestes de la contractualisation se résument dans la transformation de la tutelle en négociations organisées sur la définition des objectifs respectifs et communs, tout en considérant que le contrôle *a posteriori* serait plutôt une évaluation des résultats obtenus. Ça serait donc une tutelle intelligente qui ne s'engage dans la voie juridictionnelle que pour des manquements aux devoirs contractuels ou infractions aux dispositions légales ou constitutionnelles. De même, la référence à un ensemble de valeurs modernes et à connotation positive tels que le consensus, la bonne gouvernance et l'accord de volonté est en mesure d'organiser les compétences et d'opérer une délimitation des attributions pour une meilleure cohésion territoriale. Toutefois, aussi positives soient-elles, ces valeurs présentent une lisibilité juridique ambiguë en raison de la diversité terminologique (accord, contrat, convention). Une chose est sûr, le législateur devrait éclaircir toute cette myriade de procédés techniques, voire même les réduire au maximum pour laisser place à une classification claires de toutes les compétences que ce soit de l'État ou de la région⁴⁹³.

2.2 La réduction du contrôle sur les actes du conseil régional

Il est incontestable qu'une régionalisation avancée est synonyme de contrôle allégé. Dans cette optique, le Rapport n'évoque plus la tutelle mais uniquement le contrôle *a posteriori* et d'opportunité⁴⁹⁴. Il s'inspire des principes généraux de la décentralisation qui respectent les particularités locales et régionales pour proposer des mécanismes de contrôle plus adaptés au niveau régional. C'est ainsi qu'il propose la réduction des délais de réaction des autorités

⁴⁹¹ EL YAAGOUBI M., « Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », éd. EL MAARIF AL JADIDA, Rabat, 2007, p.330. Cité par EL KARAMECH L., « La répartition des compétences territoriales entre conflits et bonne gouvernance », op.cit., p.276.

⁴⁹² Rapport de la CCR, livre I, op.cit., (b), p.14.

⁴⁹³ Nous allons examiner dans un titre ultérieur la réaction du législateur aux recommandations de la CCR, notamment en ce point précis. Nous n'avons pas évoqué le constituant pour la simple évidence que la précision des compétences au Maroc n'est pas une opération constitutionnelle mais strictement législative.

⁴⁹⁴ Le Rapport précise qu' « *Il est proposé de moduler la nécessaire régulation étatique des activités des conseils régionaux et des autres conseils des collectivités locales, par rapport à la notion traditionnelle de « tutelle », en limitant les contrôles a priori et d'opportunité, en renforçant les contrôles et les évaluations a posteriori et en maintenant les contrôles juridictionnels de légalité tout en conditionnant l'effet suspensif de tout recours à une décision de justice* ». Rapport de la CCR, op.cit., *Une régulation étatique modernisée et assouplie*, p.23.

chargées de traiter les décisions qui leurs seront soumises. C'est une limitation du contrôle par approbation préalable, un contrôle qui ne s'appliquera que pour le traitement des budgets, les cas qui comporteraient une atteinte à l'équilibre financier des CT, à l'ordre public ou à l'intérêt national⁴⁹⁵. Dans ce sens, le Rapport présente deux garanties essentielles pour contrer le refus de l'approbation des actes : le devoir de motivation des refus et la possibilité de recours soit, à l'arbitrage du ministre concerné ou au premier ministre, soit aux tribunaux compétents⁴⁹⁶.

La commission tient compte, dans la levée progressive du contrôle qu'elle propose, d'un certain nombre de paramètres que les CT doivent observer. Il s'agit d'une bonne gestion financière et de l'instauration d'un système de contrôle interne et de gestion des risques. En outre, le Rapport incite à ce que la réduction de l'approbation préalable tienne compte de la qualité de l'organisation et du système d'information des CT, sans négliger leur niveau de performances en matière de gestion générale des affaires qui leurs sont allouées⁴⁹⁷.

On pourrait envisager une efficacité et surtout une rapidité d'exécution liées à la réduction des délais, ainsi qu'une certaine liberté d'action comme résultat logique de la diminution des éléments soumis au contrôle, néanmoins, il ne s'agit là encore que partiellement d'une idée d'autonomie élargie.

Il en ressort que probablement cette réduction des contrôles sera traitée au cas par cas. Toute région qui prétendrait à une levée de contrôle sur ses actes devrait remplir les conditions susmentionnées. Ceci pourrait constituer une motivation qui pousserait davantage la compétition et la rivalité entre les régions en matière de gouvernance locale. Cette gouvernance ne pourrait échapper en revanche à un contrôle *a posteriori* renforcé sur les comptes et la gestion des CT. C'est ce qui indique le Rapport de la CCR, qui propose en sus une intensification des contrôles juridictionnels initiés par les Cours régionales des comptes et des recours intentés par l'État ou des audits externes, assurés par des cabinets indépendants. Les rapports de ces organismes seront soumis à une procédure contradictoire qui donne aux présidents des conseils le droit de réponse. Ils seront également communiqués aux dits conseils pour délibérer sur les différentes mesures de redressement à adopter, abstraction faite des sanctions décidées par les autorités compétentes⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ *Ibid.* al. 20.1.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

⁴⁹⁷ *Ibid.* al. 20.2.

⁴⁹⁸ *Ibid.* al. 21.1, p.23, al. 21.2 ; 21.3 ; 21.4, p.24.

Paragraphe 2 : La réforme constitutionnelle de la décentralisation

La question de la décentralisation a occupé une part importante des préoccupations du constituant marocain, eu égard à son statut révélateur de la démocratie en général, et de la démocratie locale en particulier. Le développement de l'appareil administratif ne pouvait passer outre une réforme territoriale adoptant la décentralisation comme mode d'organisation du territoire. Aussi, la régionalisation avancée en tant que projet structurant ne peut aboutir que s'il est inscrit dans le registre d'une décentralisation modernisée admettant les standards internationaux de la démocratie.

La consécration constitutionnelle de la décentralisation au Maroc est, de ce fait, une reconnaissance de son mérite quant à l'établissement d'un État de droit et de structures administratives vouées au développement local. Nombreuses sont les dispositions constitutionnelles qui viennent confirmer cette volonté, elles sont tantôt sous forme de principes ou termes nouvellement introduits, tantôt de procédés ou modalités destinés à régir la décentralisation.

Avant de développer les modalités de répartition des compétences des CT (B), il a été question d'une réforme de texture et de fond de la décentralisation (A).

A- Le corps et l'esprit de la consécration constitutionnelle de la décentralisation

Les CT sont des composantes fondamentales de l'État⁴⁹⁹, elles forment sa charpente. En créant, organisant et faisant fonctionner les services publics locaux, primordiaux pour les populations locales, elles couvrent structurellement tout le territoire. C'est dans cette logique qu'elles sont considérées comme l'expression de la modernité de l'État. Elles sont donc indissociables de lui. Cette affirmation explique le choix du constituant marocain de leur conférer tout un titre (IX) dans la loi fondamentale. Cette consécration est à la fois de forme, inhérente à la terminologie renouvelée, la place de la région par rapports aux autres entités décentralisées et à l'adoption d'un "code" des CT (1) ; mais aussi de fond, garantissant la décentralisation de deux angles différents : une garantie d'existence⁵⁰⁰ et une garantie d'autonomie (2).

⁴⁹⁹ LOR 113-14 relative aux communes, Dahir n° 1-15-85, du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), BO n° 6440, du 18/02/2016, p.6660 (en arabe) ; LOR 112-14 relative aux préfectures et provinces, Dahir n° 1-15-84, du 20 ramadan 1436, BO n° 6440, du 18/02/2016, p.6625 (en arabe) ; LOR 111-14, op.cit., p.6585 (en arabe).

⁵⁰⁰ La garantie d'existence selon la doctrine allemande des années 20 et 30 du XXème siècle, menée par SCHMITT C., est une de garantie institutionnelle, « *contre la conception libérale classique des droits de l'homme conçus comme des droits individuels opposables à l'État, Schmitt oppose, de manière polémique et consciente, une construction "organique" des droits fondamentaux qui permet d'enserrer l'individu dans le groupe social auquel il appartient. Cette construction "organique" trouve son expression la plus manifeste dans*

1. Le volet formel de la réforme constitutionnelle de la décentralisation

Par le biais de nouvelles dispositions, le constituant a entendu traiter la décentralisation par une nouvelle terminologie, tout en octroyant à la région une autre position de valeur (1-1) qui devrait trouver forme dans la LOR (1-2).

1.1 La terminologie renouvelée et la place privilégiée de la région dans la nouvelle Constitution de 2011

À la différence des constitutions précédentes, n'ayant pas désigné la décentralisation que de manière implicite par les deux expressions : "collectivités locales" et "gestion démocratique", la Constitution de 2011 incorpore expressément la notion de décentralisation⁵⁰¹. Elle substitue, par l'occasion, la dénomination "collectivités locales" par "collectivités territoriales". Une modification terminologique qui s'explique, selon EL YAAGOUBI M⁵⁰²., par trois considérations essentielles. La première est contenue dans le Rapport de la CCR qui considère que l'expression collectivités locales « *tend à se référer plus aux vertus d'une gestion de proximité qui est, à titre essentiel, celle de la commune qu'à la nouvelle mission de développement qui est conférée à la régionalisation avancée* »⁵⁰³. La deuxième considération est tout à fait complémentaire à la première. L'auteur estime que l'expression "collectivité territoriale" convient parfaitement à la région en proportion de sa place constitutionnelle privilégiée ayant une certaine prééminence dans l'architecture décentralisée. De cette manière, correspond-t-elle positivement au concept de développement recherché par la régionalisation avancée. L'adjectif "territoriale" semble dans la logique des missions imparties aux collectivités qui sont inhérentes essentiellement au "territoire". Selon le même auteur, le troisième argument trouve ses termes dans la notion de "décentralisation territoriale" qui rappelle que le territoire est une composante intégrante de la décentralisation. Effectivement, cette organisation comporte des organes locaux, une population et un territoire ; sans ce dernier élément, il serait difficile d'appréhender la sphère spatiale dans laquelle pourrait évoluer la décentralisation. En sus, les deux premières composantes sont littéralement liées à la notion de territoire, car on ne peut concevoir une collectivité humaine

la notion de "garanties institutionnelles": Elle était déjà présente dans La Théorie De la Constitution (1928), mais elle devient le centre de sa réflexion sur les droits fondamentaux à partir de 1930. Elle est définie en 1932 comme les "garanties constitutionnelles" d'une institution de droit public en tant que tel ». BEAUD O., « Légalité et légitimité : la lutte de Schmitt contre la république de Weimar et sa défense d'une "contre-constitution" allemande », Revista de Filosofía, n° 13, Instituto de Cultura e Arte (ICA), Fortaleza, 1996, p.68.

⁵⁰¹ Le dernier alinéa de l'art. 1 C. précise que « *L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée* ».

⁵⁰² EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.88.

⁵⁰³ Rapport de la CCR, op.cit., p.58.

sans une référence délimitée dans l'espace, ni des conseils locaux n'appartenant à aucune circonscription.

Parallèlement à cette valeur terminologique fort symbolique de la notion du territoire, la région bénéficie, à elle seule, d'une prééminence substantielle qu'il convient d'examiner. Justement, la Constitution de 2011 octroie à la région cette qualification de prééminence, tout d'abord tacitement dans le dernier alinéa de son premier article qui stipule que « *L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée* ». Ce privilège peut être expliqué par la volonté du constituant de faire de cette institution une référence de base pour toute réforme territoriale ayant pour objectif le développement économique et social. C'est l'espace géographique qui englobe toutes les autres CT et qui lui permet une superposition territoriale et fonctionnelle.

La Constitution de 2011 ne parle que de régionalisation avancée, alors que dans les discours royaux et le Rapport de la CCR, il a été question également de régionalisation élargie. À première vue, les deux expressions semblent avoir un sens similaire, mais à y voir de plus près, on pourrait dégager quelques nuances significatives. L'élargissement de la régionalisation exprime l'idée d'étendre la décentralisation au niveau régional à travers certains procédés de démocratie locale, tels que l'adoption d'un scrutin direct, la consolidation des compétences ou encore l'allègement du contrôle. Ça serait une manière de pousser l'autonomie des autorités régionales décentralisées, ce qui ne constitue pas forcément un avancement, puisque les autres CT en bénéficiaient déjà. Mais l'essentiel en ce sens, est d'intégrer la région en tant qu'élément fondamental dans la structure de la décentralisation. D'autre part, la régionalisation avancée est une expression qui note le passage d'un niveau de gestion locale classique à un autre plus moderne, impliquant forcément les principes de la bonne gouvernance, la démocratie participative, la présence effective des femmes sur la scène politique, l'introduction de règles d'évaluation et de reddition des comptes et l'informatisation des outils de travail.

La prééminence de la région est autrement exprimée dans la Constitution de façon plus explicite par l'art. 143 C. qui annonce que : « *Dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure, sous l'impulsion du président du Conseil régional, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités, dans le respect des compétences propres de ces dernières* »⁵⁰⁴. Cette disposition peut induire en erreur en laissant croire que la région domine

⁵⁰⁴ Art. 143, al. 2 C.

les autres CT et dispose d'une autorité juridiquement approuvée et constitutionnellement établie. En scrutant le premier alinéa du même article, on peut s'apercevoir qu'il n'y aurait aucun contrôle entre les trois niveaux de la décentralisation. En effet, la disposition précise qu'« *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre* », ce qui ne suppose qu'une prééminence fonctionnelle, d'où la nécessité de se demander s'il n'y aurait pas de contradiction entre les deux alinéas.

Même s'il n'y a pas d'ordre hiérarchique entre les CT, il y a bien un ordre de citation qui explique une certaine prééminence de la région. Celle-ci est citée en premier dans toutes les dispositions constitutionnelles, notamment dans le Titre IX dédié aux entités décentralisées. Il est intitulé "Des régions et des autres collectivités territoriales". On trouve cet ordre, pratiquement, dans tous les textes y afférents. Ainsi il est écrit : « *L'organisation régionale et territoriale* »⁵⁰⁵ ; « *Les régions et les autres collectivités territoriale* »⁵⁰⁶ ; « *Les présidents des conseils des régions et les présidents des autres collectivités territoriales* »⁵⁰⁷ ; « *Les conseils régionaux et les conseils des autres collectivités territoriales* »⁵⁰⁸ etc.

En fin, on peut relever une dernière manifestation de la prééminence de la région dans la composition de la Chambre des conseillers. Dans l'art. 63 C.⁵⁰⁹, la Constitution donne une répartition des membres qui privilégie la région par rapport aux autres CT. En effet, le tiers réservé à la région est élu par le conseil régional parmi ses membres, alors que les deux tiers sont élus par un collège électoral constitué au niveau de la région par les membres des conseils communaux, préfectoraux et provinciaux.

1.2 Un code unifié pour les collectivités territoriales

À la place d'une loi ordinaire, au Maroc, c'est la première fois qu'une LOR soit chargée de régir les CT, et ce, en réponse à l'art. 146 C.⁵¹⁰. C'est une innovation substantiellement qualitative et quantitative.

⁵⁰⁵ Art. 136 C.

⁵⁰⁶ Art. 137 C.

⁵⁰⁷ Art. 138 C.

⁵⁰⁸ Art. 139 C.

⁵⁰⁹ L'article stipule dans ses al. 2 et 3 que « (...) *trois cinquièmes des membres représentant les collectivités territoriales. Cet effectif est réparti entre les régions du Royaume en proportion de leurs populations respectives et en observant l'équité entre les territoires. Le tiers réservé à la région est élu au niveau de chaque région par le Conseil régional parmi ses membres. Les deux tiers restants sont élus par un collège électoral constitué au niveau de la région par les membres des conseils communaux, provinciaux et préfectoraux ; -deux cinquièmes des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des Chambres professionnelles et des organisations professionnelles des employeurs les plus représentatives, et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés* ».

⁵¹⁰ L'art. 146 C. annonce qu'« *Une loi organique fixe notamment : -les conditions de gestion démocratique de leurs affaires par les régions et les autres collectivités territoriales, le nombre des conseillers, les règles relatives à l'éligibilité, aux incompatibilités et aux cas d'interdiction du cumul* ».

D'un point de vue quantitatif, la LOR est un seul texte global qui organisera la vie des trois types de CT. Cette unification de normes donne plus de consistance et d'homogénéité aux matières qui touchent à la décentralisation. Ce constat est consolidé par la valeur qualitative que peut offrir une LOR en matière de protection de la démocratie locale. Il est, en effet, beaucoup plus complexe de modifier une LOR qu'une loi ordinaire dans la mesure où, d'abord, les LOR ne peuvent être promulguées qu'après un contrôle de leur conformité constitutionnelle, et puis, lorsqu'il s'agit d'un projet ou d'une proposition de LOR relatifs à la Chambre des conseillers ou concernant les CT, le vote de la Chambre des représentants a lieu à la majorité absolue des membres présents⁵¹¹. Par ailleurs, ces mêmes projets ne sont soumis aux délibérations de la Chambre des représentants qu'à l'issue d'un délai de dix jours après leur dépôt sur le bureau de ladite Chambre⁵¹².

Avant la Constitution de 2011, le législateur marocain adoptait des réformes économiques, politiques, sociales et administratives touchant à la décentralisation, répondant par là même aux diverses contraintes qui marquaient le moment. Or, il n'avait pas une conception globale des trois entités décentralisées dans le contenu et le temps des textes. Au moment où la région fut organisée par la loi de 1997, le parcours de la commune a été jalonné par les dahirs de 1960 et 1976 et les lois de 2002 et 2009, alors que celui de la province et la préfecture a été marqué par deux textes d'époques différentes : le dahir de 1963 et celui de 2002. Pour éviter cet éparpillement, Le constituant de 2011 a introduit une autre figure de la consécration

de mandats, ainsi que le régime électoral et les dispositions visant à assurer une meilleure participation des femmes au sein de ces Conseils; - les conditions d'exécution des délibérations et des décisions des Conseils régionaux et des autres collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article 138; -les conditions d'exercice du droit de pétition prévu à l'article 139; - les compétences propres, les compétences partagées avec l'État et celles qui leurs sont transférables au profit des régions et des autres collectivités territoriales, prévues à l'article 140, -le régime financier des régions et des autres collectivités territoriales; -l'origine des ressources financières des régions et des autres collectivités territoriales prévues à l'article141; - les ressources et les modalités de fonctionnement des fonds de mise à niveau sociale et de solidarité interrégionale prévus à l'article142; -les conditions et les modalités de constitution des groupements visés à l'article 144; -les dispositions favorisant le développement de l'intercommunalité, ainsi que les mécanismes destinés à assurer l'adaptation de l'organisation territoriale dans ce sens; -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 ».

⁵¹¹ Art. 84 al.2 C. Il faut reconnaître que cette garantie ne constitue pas un gage très fort dans le processus de la révision de la Constitution par des LOR. La différence avec les procédures de vote pour les lois ordinaires se situe timidement dans le mode de majorité. On peut donc affirmer qu'il s'agit d'une Constitution souple qui n'exige pas de mécanismes compliqués pour sa révision.

⁵¹² Art. 85 C.

formelle de la décentralisation. Il a prévu qu'une seule LOR⁵¹³ régira les trois catégories des CT. Il s'agit vraisemblablement d'un code institué pour ces collectivités.

Cette codification, similaire aux codes du droit privé, est un texte global qui couvrira l'organisation, les principes, les structures, les compétences et les modes de fonctionnement des CT afin d'offrir une vision unitaire du système décentralisé et corriger les imperfections liées à la superposition fonctionnelle et territoriale. Toujours est-il que le législateur a opéré une interprétation extensive de l'art. 146 C. Il a élaboré trois LOR au lieu d'une seule, organisant respectivement les trois entités décentralisées. Il semble vider de son sens une disposition initialement dédiée à une vision d'ensemble de la décentralisation et qui tente de l'organiser de manière cohérente et compétente.

À ce sujet, le Conseil constitutionnel, en examinant la constitutionnalité de la LOR 111/14, a établi que la Constitution distingue entre trois catégories de CT (régions ; préfectures et provinces ; les communes), et que si elle impose l'adoption de LOR pour fixer les matières prévues, c'est pour les soumettre à des conditions constitutionnelles spécifiques conformément aux arts. 49 et 85 C. Ce qui est exigé des LOR au niveau du fond est qu'elles organisent les matières que la Constitution a attribué à leur domaine réservé où il n'est pas permis de légiférer par de simples lois conformément à l'art. 71 C. Pour la juridiction constitutionnelle, la LOR constitue, dans son ensemble, un ordre juridique qui se caractérise par l'unité thématique, la complémentarité et l'applicabilité de façon autonome⁵¹⁴.

La même considération a dominé les décisions du Conseil concernant les provinces et préfectures⁵¹⁵ et les communes⁵¹⁶.

On peut conclure que l'établissement d'un seul code pour les CT n'était sans doute qu'un rassemblement de textes traitant la même matière, et non l'unification des composantes de la décentralisation.

⁵¹³ L'art. 146 C. débute en ces termes : « Une loi organique fixe notamment (...) ».

⁵¹⁴ Déci. 966/15, du Conseil constitutionnel, dossier n° 1423/15, 30 juin 2015. (<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-2015966>), consulté le 30/03/2020.

⁵¹⁵ Déci. 967/15, du Conseil constitutionnel, dossier n° 1424/15, 30 juin 2015. (<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-2015967>), consulté le 30/03/2020.

⁵¹⁶ Déci. 968/15, du Conseil constitutionnel, dossier n° 1425/15, 30 juin 2015. (<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-2015968>), consulté le 30/03/2020.

2. Les garanties de fond de la réforme constitutionnelle de la décentralisation

En plus des aspects formels de la consécration constitutionnelle de la décentralisation, le constituant a entendu donner à cette forme d'organisation administrative un nouvel élan en constitutionnalisant des garanties de fond.

La régionalisation avancée est un grand chantier qui mobilise tous les intervenants au niveau national et local. Le développement des capacités de la gestion locale requiert une restructuration de tout l'appareil administratif marocain. Sur cette échelle, il n'est pas concevable qu'un autre texte que la loi fondamentale puisse offrir suffisamment d'assurance à la vie et à l'évolution de la décentralisation en tant que cadre formel de la régionalisation.

Pour s'y faire, la consécration constitutionnelle a garanti la décentralisation à partir d'un double point de vue : une garantie d'existence des CT (2-1) et une garantie de leur autonomie (2-2).

2.1 *Le certificat d'existence juridique des collectivités territoriales*

L'ordre chronologique de naissance et d'existence des CT au Maroc n'est pas le même. Certaines ont une origine plus ancienne que les autres, comme c'est le cas de la commune par exemple. Aujourd'hui, au regard du droit contemporain marocain, elles n'existent vraiment que parce que la Constitution a légitimé leur naissance.

Subséquent à cette origine constitutionnelle unifiée, toutes les collectivités ne disposent pas forcément du même statut, et ce, en vertu même de la Constitution. L'art. 135 al. 4 C. parle de deux genres de CT⁵¹⁷ : celles que la loi fondamentale énumère de manière explicite (régions, préfectures-provinces, communes), et celles pouvant être créées par la loi. En conséquence, ces dernières n'auront jamais le même statut constitutionnel que les premières en termes de garantie. Puisqu'elles sont créées par la loi, elles peuvent être supprimées par la loi. Elles n'ont qu'un statut législatif.

Toutefois, perçues d'un point de vue pratique et théorique, la transformation ou la suppression des communes demeurent possibles. Ces CT peuvent être déclinées en groupe donnant naissance à une province ou préfecture, d'où le constat de la prolifération d'un certain nombre de ce type de CT. Cette observation trouve son fondement dans le même art. 135 C. qui précise dans son dernier alinéa que « *Toute autre collectivité territoriale est créée*

⁵¹⁷ L'art. 135 C. stipule que : « *Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires (...) Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier* ».

par la loi, le cas échéant en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier ». Pourtant, cette antinomie n'avait pas toujours existé dans les constitutions précédentes. Celle de 1962 affirmait dans son art. 93 C. que « *Les collectivités locales du Royaume sont les préfectures, les provinces et les communes* ». Cette énumération limitative était très claire de manière à ce que la création d'une nouvelle catégorie de collectivités nécessiterait une révision constitutionnelle. En revanche, la Constitution de 1970 a opéré une modification de souplesse que celles de 1972 et 1992 ont reprises. Elle a rendu plus accessible la création de nouvelles catégories de CT sans pour autant se référer à une révision constitutionnelle.

En revenant à l'art. 135 al. 4 C., l'expression « *Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi* » suscite la tentative de l'appréhender par le biais de deux hypothèses différentes : la compétence du législateur consiste-t-elle en la création d'autres catégories de CT que celles énumérées par la Constitution (régions, provinces-préfectures, communes) ? Ou bien est-il habilité à créer une autre catégorie ou il n'existerait qu'une seule CT, comme c'est le cas, déjà mentionné, de la collectivité de la Corse en France, par exemple.

Dans la première hypothèse, qui est la plus réaliste, le législateur crée un type de CT et laisse le soin de créer les unités qui composent chaque catégorie au pouvoir réglementaire. Cette réflexion tire son argument des termes de l'art. 100 C. de 1996 rédigé de façon analogue. La formulation basée sur le singulier au lieu du pluriel conforte notre idée initiale, « *Les collectivités locales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par la loi* »⁵¹⁸.

Il faut noter que la pratique a entravé pendant un long moment au Maroc les dispositions constitutionnelles. Beaucoup de provinces ont été créées par le législateur. Sur cette observation, la Chambre constitutionnelle a estimé que le pouvoir réglementaire détient une compétence générale, alors que le législateur intervient pour créer une nouvelle catégorie de CT non prévues par l'art. 100 C. de 1996⁵¹⁹. Ceci nous amène à conclure avec la deuxième hypothèse qui consiste à supposer la création d'une seule CT de catégorie nouvelle. En France, le Conseil constitutionnel a statué sur ce débat en 1982 suite à un recours formé par les députés contre la loi portant statut particulier de la région de Corse⁵²⁰. L'instance constitutionnelle a établi que « *Considérant que la disposition de la Constitution aux termes de laquelle "Toute autre collectivité territoriale est créé par la loi" n'exclut nullement la*

⁵¹⁸ EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.96.

⁵¹⁹ Déc. 5/78, de la Chambre constitutionnelle, du 9 mai 1978, p.1117.

⁵²⁰ EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.97.

création de catégorie de collectivités territoriales qui ne comprendrait qu'une unité ; que telle a été l'interprétation retenue par le législateur lorsque, en métropole, il a donné un statut particulier à la ville de Paris et, outre-mer, il a créé la collectivité territoriale de Mayotte »⁵²¹.

Contrairement au législateur français, le législateur marocain n'a jamais créé de nouvelles catégories de CT. Ceci est dû, certainement, à la difficulté et la complexité de l'opération, et *a fortiori* parce que « *la notion de "collectivité territoriale" évoque trois éléments essentiels et qui sont communs à toutes les différentes catégories de collectivités territoriales. Il s'agit d'éléments qui constituent son identité à savoir : un nom, un territoire et une population. Chaque collectivité possède un nom dont l'origine est en corrélation forte avec son existence même. C'est le nom qui permet de reconnaître et de distinguer les différentes collectivités. Outre le nom, chaque collectivité est circonscrite par des limites géographiques. Il ne peut y avoir de collectivité territoriale en l'absence d'un territoire sur lequel sont exercées ses attributions. Enfin, la population constitue le troisième élément permettant d'identifier une collectivité territoriale. C'est le nombre d'habitants qui est déterminant pour fixer les règles financières, fiscales, électorales »⁵²².*

Il en résulte que la garantie d'existence des CT, en tant qu'institutions, est en réalité une garantie de liberté encadrée juridiquement. C'est ce que SCHMITT C⁵²³, appelle "les garanties institutionnelles" qui sont pour lui « *une édification de normations juridiques et d'institutions étatiques destinées à la protection de la liberté (Freiheitgarantie). Les droits fondamentaux de la liberté, c'est-à-dire la sphère où n'intervient pas l'État, sont environnés d'institutions juridiques, de normations typiques et même d'institutions étatiques dont la garantie signifie quelque chose d'autre que la liberté elle-même* ». On comprend que « *la garantie institutionnelle prévaut donc sur la garantie de liberté. Cette hiérarchisation des garanties révèle une hiérarchie de ce qu'elle protège : "les institutions de droit public" prévalent sur la liberté libérale. Ainsi, en dernière analyse, la subordination des "droits de liberté" aux "garanties institutionnelles" doit être interprétée comme la volonté d'encadrer la "liberté" par les institutions "organiques" de l'État »⁵²⁴.*

⁵²¹ Déc. 82-138, du Conseil constitutionnel DC, du 25 février 1982.

⁵²² BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », op.cit., p.100.

⁵²³ SCHMITT C., « Freiheitsrechte und institutionelle garantien der Reichsverfassung », éd. HOBING R, Berlin, 1931, p.167. Cité par BEAUD O., « Légalité et légitimité : la lutte de Schmitt contre la république de Weimar et sa défense d'une "contre-constitution" allemande », op.cit., p.69.

⁵²⁴ BEAUD O., « Légalité et légitimité : la lutte de Schmitt contre la république de Weimar et sa défense d'une "contre-constitution" allemande », op.cit., p.69.

2.2 Le gage d'une autonomie locale pour les collectivités territoriales

Il est indéniable que l'existence juridique d'une CT suppose l'octroi de la personnalité morale de droit public. C'est une condition *sin qua non* qui détermine les autres prérogatives de l'entité décentralisée : l'autonomie, la gestion démocratique, la disposition d'un patrimoine propre, de ressources propres etc.

La Constitution de 2011 précise dans l'art. 135 al. 2 C. que les CT « *constituent des personnes morales de droit public qui gèrent démocratiquement leurs affaires* ». La gestion démocratique est donc conditionnée par l'existence juridique de la CT et sa consécration constitutionnelle. Cette disposition complète l'énumération des CT contenue dans le premier alinéa du même article. Une CT est fondamentalement une personne juridique, mais aussi gérée démocratiquement. La gestion démocratique, on le sait, implique obligatoirement que les décisions prises soient issues d'autorités représentatives. La qualification "démocratique" disparaîtrait si une autorité extérieure viendrait entraver cette règle. Cependant, et comme nous l'avons développé avant, la notion de contrôle est intimement liée à la décentralisation. On ne peut prétendre que ça soit un partage de pouvoirs pour autant qu'elle reste une participation non démocratique à la prise de décision. Pour EL YAAGOUBI M⁵²⁵, « *il n'y aurait plus de "gestion démocratique" si des agents extérieurs à la collectivité territoriale avaient pour ce qui concerne les affaires de celle-ci plus de compétences que ses représentants. Il n'y aurait également pas de "gestion démocratique" si les décisions pouvant être réformées par une autorité extérieure étaient plus nombreuses que celle ne le pouvant pas (...) il semble que cette notion de "gérer démocratiquement les affaires" est vague. Elle n'est pas précise* ». Pour l'auteur, elle « *suppose une autonomie nécessairement limitée* »⁵²⁶.

L'un des objets principaux de la décentralisation est de garantir les libertés locales, mais paradoxalement, l'autonomie et le contrôle doivent cohabiter. Sur ce dosage, la Constitution n'est pas très explicite, puisqu'elle transmet au législateur la compétence de délimiter le régime des CT⁵²⁷. Encore faudra-t-il que celui-ci fasse la bonne interprétation du principe de libre administration instauré par l'art. 136 C.

⁵²⁵ EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.98.

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ Le législateur est compétent en vertu de l'art. 71 C. pour fixer « *le régime des collectivités territoriales et les principes de délimitation de leur ressort territorial* ». Il est également compétent, en vertu de l'art. 146 C., de déterminer « *les conditions de gestion démocratique de leurs affaires* ».

Dans cette optique, l'idée d'une "gestion démocratique" ne peut répondre à la perspective de l'autonomie que nous cherchons. ZAIR T⁵²⁸, indique que le principe de l'élection n'est guère suffisant pour affirmer l'idée d'autonomie dans le droit constitutionnel marocain. Gérer ou administrer ne signifie pas gouverner, autrement dit, prendre des décisions avec une liberté substantielle.

D'une autre part, la représentativité des CT à la Chambre des conseillers démontre qu'il s'agit bien d'une autonomie limitée attendu que, dans les trois cinquièmes réservés à toutes les CT, le tiers seulement incombe à la région. En d'autres termes, les conseils de toutes les régions réunies ne sont représentés que par un cinquième des membres de ladite Chambre⁵²⁹. Une proportion modeste pour une CT situé au diapason du projet de la régionalisation avancée.

On se demande si le texte constitutionnel n'affaiblit-il pas par ses propres dispositions les garanties qu'il entend véhiculer. La lecture de l'art. 137 C., à titre d'exemple, laisse entrevoir une région reléguée au second rang, dans la mesure où son rôle se résume à une participation à la mise en œuvre de la politique générale de l'État, décidée donc par celui-ci ; tandis que l'élaboration de la politique territoriale n'est assurée que par le un cinquième des représentants de toutes les régions réunies à la Chambre des conseillers⁵³⁰.

Cette délimitation de la conception constitutionnelle de l'autonomie était donc nécessaire pour pouvoir exposer les autres manifestations de la garantie d'autonomie locale, tout en s'arrêtant sur les confins qu'elles pourraient contenir.

Il s'agit de renforcer la garantie de la gestion démocratique par la compétence d'exécution des délibérations par les présidents des conseils des CT. Ce renforcement peut s'expliquer par le biais de trois idées essentielles. L'idée première est liée à l'essence même de la décentralisation qui implique, à côté des compétences et ressources propres, la disposition de la CT d'organes autonomes dans les délibérations et l'exécution de ses propres actes. La symétrie est dans ce sens établie entre la commune qui exécutait elle-même ses délibérations avant la Constitution de 2011, et la région avec la province et la préfecture qui se voyaient

⁵²⁸ ZAIR T., « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc », éd. L'Harmattan, Paris, 2007, p.160.

⁵²⁹ L'art. 63 C. stipule que « *trois cinquièmes des membres représentant les collectivités territoriales. Cet effectif est réparti entre les régions du Royaume en proportion de leurs populations respectives et en observant l'équité entre les territoires. Le tiers réservé à la région est élu au niveau de chaque région par le Conseil régional parmi ses membres* ».

⁵³⁰ L'art. 137 C. énonce que « *les régions et les autres collectivités territoriales participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'État et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la Chambre des conseillers* ».

spolier cette compétence par un agent de l'État⁵³¹. Cette uniformisation est dans le respect des principes de la décentralisation. Dans la deuxième ébauche, qui est d'ailleurs subsidiaire à la première, nous soulignons l'association complémentaire entre l'organe délibératif et l'organe exécutif. Étant donné que l'exécution est l'acte qui consacre la prise de décision de l'assemblée qui délibère, les rapports sont dès lors de dépendance mutuelle. Ce qui implique que si le contrôle porte sur des décisions mises en œuvre, la question de l'évaluation globale porterait aussi bien sur les réflexions débattues au sein du conseil, vu qu'elles constituent la base théorique des décisions exécutées. Le jugement de la gestion des affaires de la CT, que ce soit par l'autorité compétente ou par les électeurs, est dans ce cas porté sur une seule entité délibérative et exécutive, solidaire et non fragmentée. Enfin, et d'un point de vue technique, force est d'exposer l'idée d'alléger le poids des attributions nombreuses rattachées au statut du wali, en sa qualité de représentant de l'État. Cet allègement a un double enjeu. D'abord on ne peut reprocher une mauvaise gestion décentralisée d'une CT si l'organe d'exécution lui-même est un agent de l'État. On ne peut être juge et plaignant au même temps. D'un autre côté, la recherche de l'efficacité administrative suppose la spécialisation et la réduction des tâches à accomplir pour un administrateur quel que soit sa qualité.

De ce point de vue, et malgré son maintien comme agent de l'État, la Constitution de 2011 lui attribue limitativement des attributions de contrôle et d'assistance⁵³². Une mesure sûrement influencée par les nouvelles modalités de répartition des compétences des CT.

B- Les nouvelles modalités de répartition des compétences des collectivités territoriales

Le procédé de la répartition des compétences est au centre des soucis des pouvoirs publics marocains. La Constitution de 2011 a permis aux CT d'être régies par des principes novateurs en la matière. Elles interviennent, désormais, dans un cadre qui jouit d'une protection constitutionnelle.

Avant de développer le portrait de ces principes, il sied de poser la théorisation de la notion de répartition des compétences dans la mesure où celle-ci constitue leur objet principal. Dans le *Lexique juridique*, en droit privé comme en droit public, la compétence renvoie pour une autorité publique ou une juridiction, à une « *aptitude légale à accomplir un acte ou à instruire*

⁵³¹ Nous rappelons ici que L'art. 101 C. de 1996, précisait bien que « *Les gouverneurs exécutent les délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales dans les conditions déterminées par la loi* ».

⁵³² Dans les al. 2 et 3 de l'art. 145 C., les walis « *exercent le contrôle administratif* » et « *assistent les présidents des collectivités territoriales* ».

et juger un procès»⁵³³. Dans l'exercice de leurs attributions, la question des compétences des CT revêt un autre aspect. Il concerne les domaines d'intervention reconnus juridiquement à ces entités – par opposition aux compétences régaliennes⁵³⁴ – pour s'acquitter de leurs missions en toute légalité. L'idéal serait que l'État ne conserve que les compétences régaliennes, les autres compétences seraient à la charge des différents niveaux de collectivités, d'où la nécessité exprimée par certains auteurs de procéder à une "répartition nécessaire" des compétences dans le cadre de la décentralisation⁵³⁵. PONTIER J-M⁵³⁶., aborde cette question en soulignant qu' « à partir du moment où une société est suffisamment organisée, développée, inévitablement se pose un problème de répartition des compétences, qui revient à se demander, en disant les choses brutalement, "qui fait quoi". Plus la société est développée, plus la question s'affine et se complexifie, parce que l'État, qui est la personne englobante, va reconnaître l'existence d'autres personnes que lui, des personnes qui vont se voir reconnaître la qualité de personnes publiques, et avec lesquelles, nécessairement, un certain partage des compétences va s'avérer indispensable ». Cependant, selon le même auteur, la suprématie des fonctions de l'État dans ses relations avec ses composantes est telle que la réforme de la répartition des compétences ne doit pas transférer à des CT des compétences régaliennes⁵³⁷. Le terme "régaliennes" ici renvoie à une notion significative de "la protection de l'État". C'est autour de cette idée que se tissent toute réflexion sur la répartition des compétences entre l'État et les CT : qu'est ce qui incombe à l'État et qu'est ce qui ne l'est pas ? Dans ce domaine, on peut retenir deux méthodes différentes essentiellement adoptées par les États unitaires : la clause générale de compétences et la technique des blocs de compétences⁵³⁸.

⁵³³ Lexique des termes juridiques, op.cit., p.467.

⁵³⁴ Selon CARRÉ DE MALBERG R., « par fonctions étatiques il faut entendre, en droit public, les diverses activités de l'État, en tant que celles-ci constituent des manifestations différentes des modes d'exercice variés de la puissance étatique. La théorie des fonctions ne doit pas être confondue avec celle des attributions ou tâches de l'État (...) les diverses activités de l'État peuvent se ramener aux trois principaux chefs suivants : 1- (...) assurer la sécurité de la nation (...). 2- Faire régner l'ordre et le droit. 3- (...) contrairement à la doctrine de "l'État-gendarme", il n'est pas douteux que l'État ne soit appelé à remplir une mission de culture, en vertu de laquelle il lui appartient de travailler (...) au développement de la prospérité morale et matérielle de la nation (...) il est permis de soutenir que l'État est fondé à revendiquer pour lui toutes les attributions qui répondent à une nécessité ou à une utilité nationales (...) sur le terrain juridique, le seul point à observer en cette matière, c'est qu'en raison de son pouvoir de domination, l'État est maître à se déterminer à lui-même et d'élargir à son gré le cercle de sa compétence ». CARRE DE MALBERG R., « Contribution à la théorie générale de l'État », op.cit., p.259-262.

⁵³⁵ KAGELART J-J., « Décentralisation, la répartition nécessaire », La Revue administrative, 55^{ème} année, n° 330, PUF, Paris, novembre 2002, p.646.

⁵³⁶ PONTIER J-M., « Requiem pour une clause générale de compétence ? », HAL, La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, LexisNexis, Paris, 2012, p.2.

⁵³⁷ PONTIER J-M., « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », RDP, n° 1, éd. LGDJ, Paris, 2003, p.193-237.

⁵³⁸ Comme nous avons déjà défini la clause générale des compétences, nous allons souligner ici la critique de PONTIER, qui pense qu'elle « ne ressortit pas du champ des techniques mais du domaine des principes (...) elle

La pratique des deux méthodes est certainement inhérente aussi bien à la forme de l'État qu'à son système politico-juridique. Tout un arsenal est mis en place pour mener chaque méthode. Au Maroc, le législateur a procédé à la mise en exergue des principes déclarés par la loi suprême pour la répartition des compétences dans les LOR. Tout en abandonnant la technique de la clause générale de compétence, il introduit la théorie des blocs de compétences qui fonde désormais la répartition de compétences propres, partagées et transférées, selon les dispositions constitutionnelles⁵³⁹. Assurément, dans le domaine des compétences propres de la région, l'art. 81 de la LOR 111/14 indique le développement régional⁵⁴⁰ ; pour les compétences partagées, l'art. 91 parle de développement économique, développement rural, développement social, d'environnement, de culture et de tourisme⁵⁴¹. Enfin, et en ce qui concerne les compétences transférées, l'art. 94 évoque les matières suivantes : les équipements et les infrastructures à dimension régionale, l'industrie, la santé, le commerce, l'enseignement, la culture le sport, l'énergie, l'eau et l'environnement.

Pour l'éventail de toutes ces compétences, les principes de subsidiarité⁵⁴² et de libre administration⁵⁴³ constituent les fondements de répartition entre l'État et les CT. Leur objectif

ne permet pas de dire quelles sont les compétences des collectivités territoriales, c'est-à-dire de dresser une liste des compétences qui devraient être celles des collectivités territoriales ». PONTIER J-M., « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », in *La profondeur du droit local*. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude DOUENCE, éd. Dalloz, Paris, 2006, p.372. Pour la théorie des blocs des compétences, il s'agit d'une méthode conçue par le législateur français pour répondre à des exigences territoriales de l'époque. Elle a été produite par le rapport PEYREFITTE dans une préoccupation de rationalité ; elle tend à définir les compétences des différents niveaux de CT par des blocs homogènes, représentant les différentes matières de l'action publique locale. Voir, PEYREFITTE A., « Définir les attributions avec précision », in *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? Comment ?* La Documentation française, Paris, 1976, p.12-16.

⁵³⁹ L'art. 140 C. énonce que « *Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et celles qui leur sont transférables par ce dernier* ».

⁵⁴⁰ L'art. précise que « *La région exerce des compétences propres dans le domaine du développement régional. Elle est chargée également de l'élaboration et du suivi de l'exécution du programme de développement régional et du schéma régional de l'aménagement du territoire* ».

⁵⁴¹ On remarque que dans les compétences partagées, il y a bien certains domaines qui relèvent également des compétences propres de la région : le développement économique, le développement rural, la culture et l'environnement (art. 82-91).

⁵⁴² De l'origine latine *subsidiium* qui signifie "réserve", la notion de subsidiarité renvoie à l'idée de secours ou d'assistance en cas de besoin. En droit administratif, la subsidiarité est un principe de délégation verticale des pouvoirs, notamment dans les fédérations. Au niveau de l'Europe, la subsidiarité a été introduite en 1992 au traité de Maastricht (art. 5). Selon SCHMITT M., « *le principe de subsidiarité a vocation à s'appliquer dans toutes les sociétés structurées puisque la coexistence de multiples autorités [...] requiert que leurs rapports soient organisés. Le principe a trait à la distribution des compétences et des pouvoirs entre ces différentes entités. Il s'applique à tous les types de rapport au sein de la société et entre toutes les personnes ou autorités disposant d'une compétence* ». Voir, SCHMITT M., « Autonomie collective des partenaires sociaux et principe de subsidiarité dans l'ordre juridique communautaire », éd. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2009, p.90.

Pour le professeur DELSOL., le principe de subsidiarité « *vaut dans tous les domaines de la vie sociale où se pose un problème d'attribution des compétences. Il ne concerne pas seulement le rôle de l'État mais le rôle de chaque autorité. N'importe quel groupe humain, à l'image de la société politique, peut intégrer l'idée de subsidiarité* », voir, MILLION-DELSOL CH., « L'État subsidiaire : ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne », éd. du Cerf, coll. Lexio, Paris, 2015, p.321.

est de tracer les frontières de démarcation entre la sphère d'intervention de chaque entité décentralisée ainsi que les limites d'ingérence du pouvoir central. Ce sont donc des instruments primordiaux qui offrent aux CT une marge d'autonomie d'action.

La Constitution intègre le principe de subsidiarité en tant que fondement de la répartition des compétences entre l'État et les CT (1). Sa mise en œuvre implique l'intégration de la libre administration pour former l'ossature de l'organisation territoriale du Maroc (2).

1. La subsidiarité, un principe constitutionnel nouveau au Maroc

Introduit pour la première fois dans la Constitution de 2011, le principe de subsidiarité est un concept qui intègre à la fois l'efficacité, la proximité, l'autonomie et l'organisation des compétences. Il vient dans le but de répondre à la problématique de l'exercice des compétences marquée par des conflits et des imbrications.

Le désir accru des CT à gérer librement leurs affaires et la volonté des pouvoirs publics de restructurer l'administration, sont les motivations essentielles qui poussent l'engagement dans cette réforme territoriale. Dans ce contexte, le principe de subsidiarité a une conception théorique particulière qu'il convient de présenter (1-1), avant de voir ses assises constitutionnelles au Maroc (1-2).

1.1 La conception théorique du principe de subsidiarité

D'un point de vue politique, la subsidiarité est un concept moderne, nait d'abord sur les terrains aristotélien, chrétien et germanique, puis se développe dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle à partir des critiques de l'État « césariste », laissant désirer la non ingérence; ensuite à partir d'un refus de l'État minimal, laissant espérer l'ingérence de l'instance politique⁵⁴⁴.

Au XX^{ème} siècle, ce principe prend de l'importance et alimente des débats permanents, notamment en Suisse et en Allemagne. « *Sa réapparition récente est liée à la fois à la construction de l'Union européenne et à la crise de l'État -providence (...). À la base le principe de subsidiarité consiste en la découverte du niveau pertinent de l'action dans des domaines où la compétence est partagée entre divers acteurs se situant à des échelons différents* »⁵⁴⁵. Cependant, il faut noter que l'idée de la subsidiarité n'a survécu qu'au sein des

⁵⁴³ Nous avons déjà traité la libre administration dans toutes ses dimensions sous le titre, *La conception constitutionnelle de l'autonomie locale : 'la libre administration'*.

⁵⁴⁴ MILLION-DELSOL CH., « Le principe de subsidiarité », PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1993, p.25.

⁵⁴⁵ TOSI G., « Évolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, vol. 21, n° 1, Paris, 2006, p.19-20.

formes fédérales de l'État. Aujourd'hui, elle est à la base de la répartition des compétences même dans les États unitaires⁵⁴⁶.

Le Maroc a suivi cette tendance en introduisant ce principe dans son droit positif et lui conférant une protection constitutionnelle. Cette introduction vient du fait qu'il s'agit d'un principe fondamental dans la répartition des compétences. C'est une référence théorique qui permet de concevoir et de tracer les limites de chaque entité afin de parer à tout chevauchement horizontal ou vertical des compétences. La subsidiarité consiste à conférer à l'entité de proximité la compétence de base de telle manière que le développement territorial et la satisfaction des besoins locaux doivent être à la charge de la collectivité la plus proche. L'intervention des niveaux supérieurs ne peut être envisagée que dans la défaillance ou l'incapacité de l'entité inférieure.

Ce faisant, le principe de subsidiarité valorise la position des acteurs locaux dans le sens où il leur procure la primauté dans la gestion de leurs propres affaires. « *La subsidiarité a pour finalité de définir des critères de liberté d'action au sein d'une collectivité* »⁵⁴⁷. Est-ce pour autant un prologue suffisant pour dire qu'il s'agit d'une reconnaissance de l'autonomie des CT ?

Au Maroc, la subsidiarité affiche un challenge considérable, pour l'État central tout comme les CT. Le constituant a répondu au besoin de la CT à un "droit" au monopole des affaires locales, en lui allouant effectivement cette tâche très ardue. Toujours est-il que le fait de mener à bien cette prérogative reste tributaire d'une bonne stratégie de développement de la part de l'acteur local. L'idée de subsidiarité doit essentiellement se comprendre comme « *une règle de conduite dans l'action, justifiée par la recherche de la meilleure efficacité dans l'action* »⁵⁴⁸. L'entité décentralisée est appelée, au nom de la subsidiarité, à une meilleure gestion que celle du pouvoir central, « *on peut s'attendre à ce que la collectivité publique*

⁵⁴⁶ En France, par ex., c'est le *rapport Guichard* qui introduit la subsidiarité comme principe régulateur des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Selon le rapport, ce principe « *conduit à rechercher toujours le niveau adéquat d'exercice des compétences, un niveau supérieur n'étant appelé que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer eux-mêmes les compétences correspondantes. L'État doit ainsi déléguer aux collectivités tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer* ». Voir, le *Vivre ensemble*, rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, La Documentation française, Paris, 1976. (https://ulyse.univ-lorraine.fr/discovery/fulldisplay?vid=33UDL_INST:UDL&search_scope=MyInst_and_CI&tab=Everything&docid=alma991000572579705596&lang=fr&context=L&adaptor=Local%20Search%20Engine&query=title.exact,Collection%20des%20rapports%20officiels,AND&mode=advanced), consulté le 02/04/2020.

⁵⁴⁷ PONTIER J-M., « La Réforme de la décentralisation : impacts et perspectives », in *Extraits du colloque tenu en avril 2003 à l'Université de La Réunion*, RJOI, n° 3 - Année 2002-2003, p.20. (<https://www.rjoi.fr/index.php?id=2970>), consulté le 02/04/2020..

⁵⁴⁸ GAUDEMET Y., « La subsidiarité en Europe, un principe ambigu et discutible », *Futuribles*, n° 280, Paris, 2002, p.8.

responsable des nouvelles compétences en matière de service public consacre des ressources plus importantes et mieux orientées que celles que l'État aurait pu y affecter »⁵⁴⁹.

La sécurité constitutionnelle dont bénéficie le principe de subsidiarité aujourd'hui manifeste une volonté de l'État de clarifier le champ d'intervention de chaque CT, et surtout de délimiter les domaines et les conditions de l'ingérence étatique. C'est ainsi que *« toute répartition des compétences entre l'État et la région est porteuse de signification purement politique. Elle se base sur certains fondements qui doivent être clairement identifiés. Les plus importants de ces fondements demeurent le principe de subsidiarité et le principe de l'unité nationale »⁵⁵⁰.*

Cependant, et en dépit de sa constitutionnalisation, le principe de subsidiarité n'a pas bénéficié d'une délimitation bien claire. En l'absence, alors, d'une précision suffisante, c'est *« à partir de la loi, c'est-à-dire de la chose propre de l'État et qui exprime sa souveraineté, que l'on peut définir l'ampleur de ces compétences décentralisées »⁵⁵¹.*

1.2 La consécration constitutionnelle du principe de subsidiarité

La constitutionnalisation du principe de subsidiarité à travers l'art. 140 C. énonce un fondement moderne de la répartition des compétences. La disposition précise que *« sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et celles qui leurs sont transférables par ce dernier ».*

Il est incontestable que cette introduction dans la loi fondamentale apporte une nouvelle vision de la division des pouvoirs, *« la nouvelle Constitution a remédié aux effets négatifs des chevauchements de compétences en adoptant une bonne technique de répartition de compétences entre l'État (le pouvoir central) et les régions. La constitutionnalisation de cette technique s'est faite dans le cadre du principe de subsidiarité selon lequel les collectivités territoriales ont une compétence de droit commun et que l'État n'interviendra que si le niveau territorial est incapable d'assurer ses tâches »⁵⁵².*

La notion de "compétences propres" indique une sphère de compétences bien déterminées et réservées à l'entité locale, dans laquelle l'État ou toute autre collectivité locale ne peut plus

⁵⁴⁹ TOSI G., « Évolution du service public et principe de subsidiarité », op.cit., p.24.

⁵⁵⁰ ZAIR T., « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? », REMALD, n° 93, Rabat, 2010, p.94.

⁵⁵¹ FAURE B., « Droit des collectivités territoriales », 5^{ème} éd, Dalloz, Paris, 2018, p.467.

⁵⁵² BEN ABDELHADI A., CHEMAO M., « Décentralisation et déconcentration : les règles de la bonne gouvernance », REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 90, Rabat, 2015, p.68.

intervenir⁵⁵³. Pour atteindre cet objectif, il faut que les lignes qui séparent les compétences de l'État et celles des CT, et notamment la région, soient suffisamment claires. La garantie de compétences exclusivement régionales protège le pouvoir régional de l'ingérence étatique, certes, mais aussi la commune contre l'empiétement des CT de niveau supérieur.

Si les "compétences propres" annoncées dans l'art. 140 C. semblent dans la logique du principe de subsidiarité, celles "partagées" présentent, néanmoins, un risque majeur pour celui-ci. L'éventualité de l'intervention étatique concurrente dans les affaires régionales revêt un caractère dangereux pour l'autonomie de la région et menace le confort de liberté que peuvent offrir les compétences propres. La LOR relative à la région a tenté d'assouplir la teneur négative de cette disposition par l'introduction des principes de la progressivité et de la différenciation⁵⁵⁴, comme on le verra avec plus d'attention dans la deuxième section de ce chapitre.

Il est certain que l'instauration de la subsidiarité réduit la marge de manœuvre du législateur dans la détermination des compétences, qu'elles soient propres ou partagées, puisqu'il serait contraint au respect du principe. En retour, l'État conserve des compétences d'attribution qui couvrent généralement les domaines de sa souveraineté insusceptibles d'être exercés par la région, ou les domaines qui dépassent, par leur nature, le cadre territoriale d'une région prise individuellement. En conséquence, la compétence de principe revient à la collectivité régionale. Mais, il est à rappeler que « *la subsidiarité s'apparente (...) à une procédure de répartition des tâches et des missions. Cela ne signifie pas qu'elle s'applique de façon neutre, au contraire, cette répartition fait l'objet de négociation. Mais elle encadre celles-ci en proposant des règles, des valeurs et des critères de référence sur lesquels les différentes parties peuvent s'entendre, ou sur la base desquelles elles peuvent se battre. Deux éléments en particulier interviennent dans cette négociation : la question de la compétence des échelons qui revendiquent la responsabilité d'une tâche et la nécessité de préserver l'autonomie des différents échelons territoriaux et des groupes sociaux, ainsi que leur capacité à s'autoréguler* »⁵⁵⁵.

Pour assurer cette autorégulation, l'un des mécanismes opérationnels les plus recommandée est la corrélation entre le transfert des compétences et les ressources

⁵⁵³ JANICOT L., « Réflexion sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités locale en droit français », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 2004, p.1574.

⁵⁵⁴ L'art. 80 de la LOR 111/14 relative à la région explique que « *Les compétences partagées entre l'État et la région comportent les compétences dont l'exercice s'avère efficace lorsqu'elles sont partagées. L'exercice de ces compétences partagés peut se faire sur la base des principes de progressivité et de différenciation* ».

⁵⁵⁵ BORRAZ O., « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? » in FAURE A. (dir.), *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, éd. l'Harmattan, Paris, 1997, p.27.

appropriées. Les compétences transférées sont aussi basées sur le principe de subsidiarité. Selon les dispositions constitutionnelles, elles doivent être accompagnées de ressources financières⁵⁵⁶. Cette garantie de ressourcement est primordiale dans chaque exercice de compétences, car chaque décision est inhérente à l'enveloppe budgétaire disponible, et surtout prévu à l'avance. Pourtant, il y a lieu, là encore, de signaler la dépendance de l'entité décentralisée de la volonté centrale d'allouer des compétences et des financements.

Si les compétences propres traduisent une certaine liberté d'agir, on se demande si les compétences partagées ou transférées plaident vraiment pour une autonomie étendue. D'autant plus que le principe de subsidiarité, tel qu'il a été constitutionnalisé, n'est pas porteur de définition ou de dimensions claires. On peut prétendre que cette imprécision est synonyme de protection, c'est-à-dire qu'en l'absence de délimitation constitutionnelle, l'adoption du principe serait commandée par son sens global, sans dénaturation de son contenu.

La subsidiarité n'énumère en aucun cas les attributions des CT. Elle ne répond pas à la question : qui fait quoi ? plutôt précise-t-elle comment procéder à la répartition des compétences, c'est une « *règle de bonne gouvernance plus qu'un véritable principe juridique* »⁵⁵⁷. Le cas échéant, son application en faveur de l'autonomie régionale serait tributaire de la complémentarité du principe de la libre administration.

2. La libre administration comme règle de compétence

Les compétences des CT ne sont pas énumérées par la Constitution de 2011, par conséquent, celle-ci ne les protège pas, mais elle présente la garantie d'une liberté d'action dans les domaines déterminés par les LOR.

La loi fondamentale a introduit le principe de la libre administration dans l'art. 136 C.⁵⁵⁸ comme règle de compétence essentielle à la conception territoriale au Maroc. C'est une manifestation d'un dessein étatique orienté vers plus d'autonomie d'action et d'exercice des compétences des CT (2-1). Seulement, dans un État unitaire comme le Maroc où l'unité nationale est un principe régulateur du degré de la décentralisation, l'adoption de la libre administration comme expression de liberté peut avoir des limites (2-2).

⁵⁵⁶ L'art. 141 C. précise que « *Tout transfert de compétences de l'État vers les régions et les autres collectivités territoriales, doit s'accompagner d'un transfert de ressources correspondantes* ».

⁵⁵⁷ BRISSON J-F., « Les nouvelles clés constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 2003, p.531.

⁵⁵⁸ On peut lire dans l'art. 136 C. que « *L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable* ».

2.1 La portée du principe de la libre administration

L'intégration du principe de libre administration dans la Constitution de 2011 « *constitue plus qu'une avancée, plutôt une métamorphose de la décentralisation, parce que les incidences qu'il induit dans le corpus juridique et réglementaire transforment substantiellement les relations entre l'État et les collectivités territoriales* »⁵⁵⁹.

Comme nous l'avons déjà traité en amont, cette connotation positive n'enlève en rien à la libre administration un caractère général qui manque de précision juridique. On a besoin de l'associer fréquemment aux autres principes de valeur constitutionnelle pour lui donner une approche plus assurée. À ce propos, la subsidiarité semble lui offrir une certaine valeur. En fait, la libre administration telle qu'elle est mentionnée dans l'art. 136 C. est une forme de subsidiarité. En accordant une liberté d'intervention aux CT dans leur domaine de compétences, qui ne peut être à cette occasion remis en cause par le pouvoir central, « *peut-être a-t-on fait, dès le départ, de la subsidiarité sans le savoir* »⁵⁶⁰. La portée réelle du principe de libre administration réside dans sa capacité « *de garantir un espace de liberté dans lequel les collectivités territoriales peuvent agir* »⁵⁶¹. Il implique la disposition d'un certain nombre de compétences propres aux CT qu'elles peuvent exercer librement.

Pour la région, l'attribut principal de la libre administration se manifeste dans l'autonomie accordée aux organes régionaux pour exécuter les délibérations de leurs conseils. La LOR 47-96 précisait que « *Le gouverneur du chef-lieu de la région assure l'exécution des délibérations du conseil régional* »⁵⁶². Au regard du nouveau texte constitutionnel, l'avancée est considérable⁵⁶³. Il est manifeste qu'"administrer" soit synonyme de "décider", le pouvoir régional ne pouvait pas se limiter à un rôle de consultation ou de cogestion. Dans cette perspective, la nouvelle Constitution souligne que l'exécution de leurs propres décisions sera réservée à un organe exécutif élu par les assemblées délibérantes elles-mêmes⁵⁶⁴.

⁵⁵⁹ MESMOUDI M., « Le principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines : l'expression marocaine », in *La réforme territoriale de 2015 les nouveautés et les enjeux*, AL KHAZINA, n° 12, Rabat, 2017, p.5.

⁵⁶⁰ MOLITOR C., « La subsidiarité et les collectivités locale », in DELPERE F., (dir.), *Le principe de subsidiarité*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2002, p.257.

⁵⁶¹ VERPEAUX M., RIMBAULT C., WASERMAN F., « Les collectivités territoriales et la décentralisation », La Documentation française, Découverte de la vie publique, 9^{ème} éd, Paris, 2016, p.52. Cité par ZIDOURI F., « Le nouveau droit de la décentralisation territoriale au Maroc : une autre manière de repenser le local », REMALD, n° 133, Rabat, mars-avril 2017, p.43.

⁵⁶² Art. 1, al. 5 de la LOR 47-96 relative à la région.

⁵⁶³ L'art. 138 C. précise que « *Les présidents des Conseils régionaux et les présidents des autres collectivités territoriales exécutent les délibérations et décisions de ces Conseils* ».

⁵⁶⁴ MELLONI D., « Printemps arabe et démocratie territoriale : le renouveau marocain », REMALD, n° 112/113, Rabat, 2013, p.59.

Sur le registre des compétences, l'expression "compétences propres" véhiculé par l'art. 140 C. pourrait être assimilable à la libre administration. Elle marque un cadre d'intervention spécifique propre à la CT, dans lequel elle devrait exercer son plein pouvoir. Au même temps, les termes constitutionnels opèrent une corrélation étroite entre transfert de compétences et transfert de moyens financiers. Cette liaison est en mesure de mettre davantage en évidence le principe de libre administration. L'ancienne loi sur la région prévoyait que « *pour l'accomplissement des missions qui lui sont imparties par la présente loi, le conseil bénéficie du concours de l'État et d'autres personnes morales de droit public* »⁵⁶⁵. Faisant appel à d'autres intervenants pour concourir à la gestion des affaires régionales, particulièrement celui de l'État dans le volet financier, cette configuration était dépourvue de toute liberté d'action du pouvoir régional. L'une des conditions de l'exercice décentralisé est sans aucun doute celle de l'autonomie financière ; cette composante essentielle à l'existence des CT et à l'émergence de leur libre administration est mise en exergue par l'art. 141 C. qui indique que « *Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres* ».

Certes, cette édification nécessaire donne un sens à la libre administration et une assise juridique à toute autonomie, néanmoins, elle n'évite point le questionnement sur si le fait de disposer de moyens propres (compétences, pouvoir exécutif, ressources financières) serait synonyme d'en décider librement. DE TERSSAC G⁵⁶⁶., développe que « *le concept d'autonomie est la capacité de se gouverner selon ses propres règles* ». Être autonome est donc lié à une réglementation propre, qui est bien tributaire de moyens propres, mais sans que ceux-ci ne fassent figure de remplaçants des règles. Plus précisément, les moyens ne sont qu'une propriété, pour les mobiliser il faut une certaine liberté.

Quoi qu'il en soit, la libre administration fonde aussi le pouvoir réglementaire des CT à travers l'art. 140 C.⁵⁶⁷, ce qui est de nature à renforcer le pouvoir exécutif décentralisé⁵⁶⁸. Le pouvoir réglementaire peut être qualifié comme un prolongement du principe de libre administration, il trouve sa raison d'être dans la pratique administrative bien qu'il ne s'agisse nullement d'une liberté d'édiction des lois⁵⁶⁹.

⁵⁶⁵ Art. 6, al. 4 de la LOR 47-96 relative à la région.

⁵⁶⁶ DE TERSSAC G., « Autonomie et travail », Dictionnaire du travail, PUF, Paris, 2012, p.47.

⁵⁶⁷ L'art. 140, al. 2 C. stipule que « *Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions* ».

⁵⁶⁸ ZAIR T., « Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales », in *La nouvelle constitution du Royaume du Maroc : études sélectionnées*, REMALD, n° 82, 1^{ère} éd, Rabat, 2013, p.192.

⁵⁶⁹ Une lecture de la LOR 111/14, prévue dans la deuxième section de ce chapitre, nous permettra de s'arrêter sur l'étendue du pouvoir réglementaire de la région.

Eu égard à son encadrement juridique, nous pouvons constater que la libre administration au Maroc ne prétend pas revendiquer une valeur "autonomique" comparable aux statuts des régions espagnoles ou italiennes. Même dans sa conception restrictive, sa contribution à l'autonomie de la région peut être compromise par d'autres éléments tout aussi de nature constitutionnelle.

2.2 Les éléments pouvant entraver l'apport de la libre administration

La libre administration est un principe de répartition et d'exercice de compétences qui implique la disposition d'un pouvoir effectif. La compétence même est « *le pouvoir de faire légalement certains actes* »⁵⁷⁰, ce pouvoir est la manifestation de volonté d'un organe, soit par l'édition d'actes juridiques, soit par l'accomplissement d'actes matériels⁵⁷¹. Il est l'aptitude d'une autorité à décider, il constitue à ce propos une règle très importante d'ordre public en général, et de légalité externe en particulier.

La problématique liée à l'exercice de la libre administration ne réside pas uniquement dans la difficulté de sa délimitation juridique, mais également dans les autres textes qui lui tracent des frontières. Véritablement, dans leur jouissance de compétences propres, les CT doivent se soumettre aux mêmes dispositions constitutionnelles qui les en ont fait bénéficier, ainsi qu'aux lois et règlements qui les régissent. Cette idée est confortée par le caractère non absolu de la liberté, qui demeure en toutes circonstances surveillée dans le souci de la sauvegarde de l'intérêt national. On peut d'ores et déjà établir que les obstacles qui se dressent devant l'exercice de la libre administration sont liés à cette question de surveillance.

La lecture du contenu de la loi suprême dévoile des fondamentaux non négociables face à toute sorte de liberté. Nous avons mentionné en amont de cette partie le principe de l'indivisibilité de la souveraineté indiqué par l'art. 2 C., ainsi que la forme profondément unitaire de l'État marocain, qui laisse peu de perspectives à une liberté d'édicter des normes. Le débat semble donc clos sur la dimension purement administrative de l'expression "libre administration", dès lors, les limites qu'on vient de souligner n'auront aucune raison d'être approfondies puisqu'il s'agit d'administrer, et non de gouverner. Le risque étant nul sur une éventuelle liberté portant atteinte aux principes susmentionnés, l'accent devra être mis sur les éléments qui entravent une administration libre des affaires régionales toute en circonscivant la dimension large de la liberté.

⁵⁷⁰ DUGUIT L., « Traité de droit constitutionnel », Tome premier : *Théorie générale de l'État*, Paris, 1911, p.38.

⁵⁷¹ LE FOULON A., « La notion de compétences des agents administratifs en droit administratif français », Thèse de doctorat en droit public, Université de Rennes, 1970, p.21.

À ce sujet, force est de constater que la reconfiguration des rôles des walis des régions dans la structure territoriale présente la première contrainte. L'art. 145 C. évoque les missions d'assistance, de contrôle et de représentation du pouvoir central au niveau régional. La disposition stipule que « *Dans les collectivités territoriales, les walis de régions et les gouverneurs de préfectures et de provinces représentent le pouvoir central. Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif. 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* ». Il est certain que la mission d'assistance des présidents des régions s'inscrit dans le registre de la collaboration entre autorités déconcentrées et autorités décentralisées, mais le risque d'une interprétation "dominatrice" et attentatoire à la libre administration n'est pas négligeable. En l'absence d'instruments et de procédés régulant l'assistance des walis, la libre administration reste un principe inutile et perd sa valeur constitutionnelle.

Quant à la notion de "contrôle", le texte démontre la volonté du constituant de repenser le mécanisme de tutelle dans une orientation plus respectueuse de l'autonomie locale⁵⁷². Mais à y voir de plus près, il s'agirait plutôt d'un changement de dénomination qui n'est pas porteur de restrictions substantielles au concept de tutelle. L'instauration du mécanisme du contrôle dans la Constitution, au même rang que la libre administration, explique une attribution de valeur similaire aux deux notions. Soulignons que même en dehors de toute réflexion sur cette question de contrôle, la région ne bénéficie dans son propre exercice des compétences que d'une marge de participation à la politique générale de l'État par le biais de ses représentants à la Chambre des conseillers⁵⁷³. Elle n'est donc habilitée à définir des politiques territoriales que de manière incomplète et représentative.

En réalité, les régions jouissent d'une liberté d'action au nom de la libre administration tout en étant parallèlement limitées par le contrôle des autorités centrales. Cette limitation, indiquée constitutionnellement, dépend largement de l'interprétation que pourrait donner le législateur, dans sa mise en œuvre de la régionalisation avancée, aux interventions des uns et des autres. Quoique cette interprétation ne puisse en aucun cas annuler le principe en lui-même, puisqu'il est d'ordre constitutionnel, l'absence d'une définition matérielle des compétences des régions octroie une grande liberté de configuration au législateur.

⁵⁷² MELLONI D., « Printemps arabe et démocratie territoriale : le nouveau marocain », op.cit., p.58.

⁵⁷³ Cette question a été déjà traitée dans l'épigraphie, *Le gage d'une autonomie locale pour les CT*.

Section 2 : La mise en œuvre de la régionalisation avancée, une consolidation insuffisante des compétences du pouvoir régional

La clarification des compétences régionales est une opération juridique qui ne peut, évidemment, se limiter dans l'énumération d'un ensemble de matières ou de principes qui dirigent leur répartition. Il est fondamental d'optimiser les conditions de leur exercice, car une gestion décentralisée est toujours tributaire d'un arsenal juridique qui favorise l'émergence de la décision locale. Les modalités et les moyens employés dans la prise de cette décision en disent beaucoup sur l'étendue de la libre action du pouvoir régional.

Si on considère que la règle de prééminence établie par la Constitution est une sorte de clarification de l'échelle des compétences accordée à la région, le cadre normatif qui explique les dispositions constitutionnelles devrait offrir à cette CT une mainmise sur l'ensemble de ses affaires. ZAIR T., explique que « *La référence constitutionnelle à la règle de la prééminence de la région pour l'exercice de domaines spécifiques s'avère un élément fondamental de la répartition des compétences entre l'ensemble des collectivités. Il s'agit, en d'autres termes, d'une organisation dans l'exercice des responsabilités qui consiste à accorder la priorité aux interventions régionales à chaque fois que la compétence touche plus généralement le développement régional* »⁵⁷⁴. Cette priorité, justement, n'a de valeur que si la théorie régissant l'exercice des compétences du pouvoir régional (paragraphe 1) soit en adéquation avec la notion de prééminence. À ce titre, la LOR 111/14 est le texte à même de dévoiler la concordance de l'ordonnement juridique avec les finalités escomptées de la régionalisation avancée. Les compétences de la région et les moyens financiers alloués par le législateur (paragraphe 2) devraient généralement obéir à la logique de l'ensemble des principes et des dispositions qui posent les fondements de ce chantier.

Paragraphe 1 : Les principes et mécanismes régissant l'exercice des compétences du pouvoir régional

Les préceptes qui forment la théorie de l'exercice des compétences du pouvoir régional reflètent la volonté de schématiser avec plus de précision tout le processus de la prise de décision et de sa mise en exécution au niveau régional. Cette théorisation peut être révélatrice des intentions du pouvoir central quant à l'action effective de la région. Nous savons pertinemment que le fait de répartir les compétences, en allouant à cette CT un ensemble d'attributions, n'est pas forcément synonyme de libre action, tout dépend en premier lieu des

⁵⁷⁴ ZAIR T., « La notion constitutionnelle de prééminence de la région », REMALD, n° 112/113, Rabat, 2013, p.34.

règles qui prédominent à leur transfert (A), et ensuite aux mécanismes qui fondent leur exercice (B).

A- Les principes qui fondent le transfert des compétences vers la région

Afin de concrétiser les dispositions constitutionnelles liées au transfert des compétences de l'État vers les CT, le législateur marocain a introduit pour la première fois des principes originaux. À la marge du principe de subsidiarité (1), qui est déjà un mécanisme de répartition de compétences et qui sert aussi de base pour leur transfert, la progressivité et la différenciation sont des procédés nouveaux qui fondent également cette opération (2).

1. La subsidiarité, principe clé dans le transfert des compétences

Tel qu'il a été défini en amont de cette analyse, la subsidiarité se rapporte à privilégier la dimension territoriale la plus proche du citoyen dans la question de répartition des compétences. Il en va de même pour leur transfert. La subsidiarité est un principe qui cherche l'efficacité à travers la proximité (1-1), dans ce cas de figure, la commune serait la CT la plus appropriée, ce qui est de nature à stimuler la réflexion sur la notion de prééminence de la région, soulignée par la Constitution (1-2).

1.1 Le transfert des compétences, caractéristique de la décentralisation

Il existe une relation conditionnelle entre décentralisation et transfert de compétences de l'État vers les CT. Cette opération représente une technique ayant pour objectif l'exécution des plans et programmes décidés auparavant par l'État central, qui récupère par l'exercice de son pouvoir normatif une influence importante sur la mise en œuvre des compétences transférées. C'est d'ailleurs ce que la doctrine appelle le " le gouvernement à distance".

La Constitution prévoit dans son art. 140 C. que « *Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres (...) et celles qui leur sont transférables* ». Il est évident, alors, que les compétences transférées soient également basées sur la subsidiarité. L'art. 90 de la LOR 113/14 relative aux communes précise que « *Sont fixés sur la base du principe de subsidiarité, les domaines des compétences transférées de l'État à*

la commune »⁵⁷⁵. En revanche, le législateur ne s'est pas référé à ce principe pour préciser les compétences à transférer aux provinces et préfectures ; il s'est contenté de les énumérer⁵⁷⁶.

Nous remarquons, par ailleurs, que la région a été privilégiée dans ce schéma de transfert de compétences. Les domaines contenant ses attributions sont de grande importance. Le principe de subsidiarité a impulsé l'État à se décharger en faveur de la région de compétences socioéconomiques de poids. Il s'agit des⁵⁷⁷ équipements et des infrastructures à dimension régionale, de l'industrie, la santé, le commerce, l'enseignement, la culture, le sport, l'énergie, l'eau et l'environnement.

Dans ce transfert de compétences, le législateur⁵⁷⁸ a procédé par blocs, ou ce qu'on appelle la "spécialisation". Conformément au principe fonctionnel, les compétences de chaque collectivité territoriale sont déterminées de manière limitative. Il est question, désormais, d'une technique juridique qui abandonne "la clause de compétence" pour une détermination des compétences au moyen de la méthode des blocs. C'est ainsi qu' « *Aucune possibilité pour l'expression des enchevêtrements ou empiètements n'est ouverte* »⁵⁷⁹.

Pour une mise en marche effective des compétences, les dispositions constitutionnelles ont lié ce transfert à une mise à disposition de moyens financiers appropriés, « *L'autonomie réelle de l'institution régionale dépend naturellement des moyens dont elle dispose. Ces moyens doivent évidemment être en rapport avec les compétences qui sont attribuées à la collectivité régionale* »⁵⁸⁰. Le principe de l'équivalence des ressources et des compétences est une base de l'exercice des compétences. Pour atteindre cet objectif, le constituant a jugé nécessaire d'intégrer ce principe déjà mentionné dans l'art. 8 de la LOR 47/96 sur la région⁵⁸¹. En effet, l'art. 141 C. de 2011 confirme cette règle de base⁵⁸². La concordance entre compétences transférées et ressources accordées est fondamentale, non seulement pour réussir le

⁵⁷⁵ L'article dresse aussi les domaines qui sont concernés par ce transfert, qui sont : « - la protection et la restauration des monuments historiques, du patrimoine culturel et la préservation des sites naturels ; - la réalisation et l'entretien des ouvrages et équipements hydrauliques de petite et moyenne envergure ».

⁵⁷⁶ Selon l'art. 89 de la LOR 112/14 relative aux provinces et préfectures, « *La préfecture ou la province exerce les compétences qui lui sont transférées de l'État, dans le domaine du développement social et la réalisation et l'entretien des petits et moyens ouvrages hydrauliques notamment en milieu rural* ».

⁵⁷⁷ Art. 94 de la LOR 111/14 relative à la région.

⁵⁷⁸ Il s'agit des LOR 111/14, 112/14 et 113/14.

⁵⁷⁹ ZAÏR T., « Les enjeux de la régionalisation avancée », in Tribune, éd. L'économiste, n° 4597, Casablanca, 2015. (<https://www.leconomiste.com/article/976343-les-enjeux-de-la-regionalisation-avanceepar-tarik-zair>), consulté le 08/04/2020.

⁵⁸⁰ ROUSSET M., « La régionalisation : Aspects récents de la démocratie locale au Maroc », op.cit., p.50.

⁵⁸¹ L'article stipule que « *Tout transfert de compétences ou charges de l'État aux régions s'accompagne nécessairement du transfert des ressources correspondantes, notamment les crédits* ».

⁵⁸² L'article précise que : « *Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'État. Tout transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes* ».

développement territorial, mais surtout pour favoriser l'autonomie du pouvoir régional à l'encontre de toute ingérence des pouvoirs centraux dans les affaires régionales⁵⁸³.

Dans le prolongement du principe de subsidiarité, le constituant marocain a accordé à la région un rôle prééminent en matière de développement économique, ce qui soulève un semblant de contradiction.

1.2 La prééminence de la région, concordance ou contradiction avec la subsidiarité ?

L'art. 143 C. accorde clairement une valeur de prééminence à l'institution régionale, il indique que « *Dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure, sous la supervision du président du Conseil de la région, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales, dans le respect des compétences propres de ces dernières* ».

En vertu de ces dispositions, la région est devenue une véritable entité fonctionnelle et économique bénéficiant de compétences élargies. La prééminence renvoie à une certaine supériorité, un avantage adjudgé à la région en tant que CT, présumée être sur le même pied d'égalité avec la commune, la province et la préfecture. Cette contradiction peut s'expliquer par la volonté de promouvoir les secteurs socioéconomiques au niveau régional, parce qu'il semble être le plus approprié pour la mise en œuvre des politiques de l'État et la réalisation d'un développement plus homogène⁵⁸⁴.

Toujours est-il que la prééminence est un concept tout-à-fait à l'opposé de la subsidiarité et l'égalité des CT. On pourrait l'interpréter comme une sorte de contrôle tacite de l'institution régionale sur les autres CT. « *La tutelle entre collectivités territoriales semble plus liée à une volonté de contrôle. La collectivité tutrice cherche le plus souvent à exiger une autorité sur la collectivité sous tutelle afin que les décisions de celle-ci soient favorables. La région peut profiter de son importance économique ou démographique, de l'influence de ses élus pour contraindre d'autres collectivités territoriales* »⁵⁸⁵.

Le constituant a tenté d'atténuer cet état d'ambivalence par une limitation du champ d'application de la prééminence régionale à des compétences précises. Dans un premier temps, dans la programmation des actions de développement, puis dans l'aménagement du territoire. Cette précision indique que les plans régionaux d'aménagement du territoire seront

⁵⁸³ ZAIR T., « Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales », op.cit., p.194.

⁵⁸⁴ MAGARO P., « Démocratie, droits humains et gouvernance territoriale dans les expériences régionales européennes », in SEDJARI A., (dir.), *Droit humains et développement des territoires, vers un nouveau model de gouvernance*, éd. L'Harmattan, Paris, 2014, p.179.

⁵⁸⁵ MOUGJA S., « La fonctionnalité de la prééminence dans le cadre de la régionalisation », REMALD, n° 131, Rabat, 2016, p.165.

toujours imposés aux autres CT. Dans l'usage de la prééminence régionale, la Constitution insiste sur l'absence de position hiérarchique ou de tutelle de la région sur quelque collectivité que ce soit⁵⁸⁶. Par ailleurs, l'absence de tutelle ne signifie pas l'égalité parfaite entre CT en matière de répartition des compétences et de leur exercice⁵⁸⁷. Dans le souci de valoriser le territoire régional, le constituant accorde à la région la prérogative de piloter les actions du développement économique. Cette position de faveur « *est essentiellement de nature fonctionnelle. Elle n'implique nullement une autorité sur les autres conseils élus* »⁵⁸⁸, elle doit néanmoins respecter les compétences des autres CT.

La volonté de l'État de régionaliser son organisation territoriale le pousse à chercher "l'échelon pertinent" d'intervention des collectivités sub-étatiques en fonction, naturellement, de divers éléments ayant essentiellement trait aux aptitudes économiques et financières des territoires⁵⁸⁹. Aussi, eu égard à son cadre géographique assez étendu, la région peut représenter l'espace idéal pour la réalisation et la mise en œuvre des politiques publiques dans un climat de bonne gouvernance territoriale.

ZAIR T⁵⁹⁰., considère que la prééminence de la région est une forme de clarification des compétences, pour lui, « *la prééminence d'une collectivité territoriale donnée par rapport à l'existence d'une compétence particulière met en avant une nécessité pour le partage de compétence. Le risque d'enchevêtrement des compétences que suscite la détermination des attributions des collectivités territoriales au moyen de la clause de compétence implique le correctif de la prééminence. L'objectif premier est d'adapter le domaine de compétences des collectivités territoriales aux réalités socioéconomiques* »⁵⁹¹.

2. La progressivité et la différenciation

La progressivité et la différenciation sont deux concepts introduits pour la première fois dans la législation marocaine, ils sont instaurés par les LOR de 2015 comme principes de transfert et de partage des compétences. Si la progressivité appelle à un questionnement sur sa

⁵⁸⁶ L'art. 143 C. interdit la tutelle entre toutes les CT, il précise que « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre* ».

⁵⁸⁷ On a constaté auparavant que les compétences allouées à la région sont plus importantes que celles réservées aux autres CT.

⁵⁸⁸ EL YAAGOUBI M., « Le fondement constitutionnel de la décentralisation et de la régionalisation avancée », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, études comparées*, actes des Xèmes journées maghrébines de droit organisées par le réseau des juristes maghrébins (REJMA), Rabat, 17-18 avril 2015, p.127.

⁵⁸⁹ PASTOREL J-P., « Collectivités territoriales et clause générale de compétence », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 1, éd. LGDJ, Paris, juillet 2001, p.70.

⁵⁹⁰ ZAIR T., « La notion constitutionnelle de prééminence de la région », *op.cit.*, p.34.

⁵⁹¹ *Ibid.*

qualification de principe de droit (2-1), la différenciation, elle, annule le principe d'égalité entre les CT en matière de transfert et de partage des compétences (2-2).

2.1 La progressivité, critère de transfert ou principe juridique ?

La LOR 111/14 relative aux régions présente la progressivité comme principe de droit⁵⁹², devant être pris en compte lors de l'opération du transfert des compétences. Son objectif est de développer les compétences propres.

La progressivité est un principe contestable quant à sa qualification de principe de droit, car il laisse à réfléchir sur son utilité dans le transfert des compétences. On peut l'envisager, plutôt, comme un critère tracé par l'appareil étatique pour mesurer le développement des compétences propres à travers les compétences transférées. La LOR relative aux communes confirme cette réflexion en indiquant que « *Les compétences transférées comportent les compétences qui sont transférées de l'État à la commune de manière à permettre l'élargissement progressif des compétences propres* »⁵⁹³. Cette disposition trouve sa justification dans la conversion des compétences transférées en compétences propres pour chaque échelon territorial. La progressivité renvoie dans ce cas à une manière souple et méthodique qui consiste à renforcer les compétences propres des CT progressivement, étape par étape et selon la prédisposition de la collectivité concernée. Pour BOUACHIK A⁵⁹⁴, « *La progressivité qualifie au fond une méthode d'action motivée par l'idée que la régionalisation est en premier lieu une pratique dont la réussite dépend intimement du degré de qualification des élus régionaux. Évoquée plus souvent comme méthode d'action, la progressivité n'a pas véritablement le rang d'un principe juridique* ». En revanche, si nous partageons avec l'auteur l'ébauche selon laquelle la régionalisation nécessite une certaine progressivité échelonnée dans le temps et l'espace, ainsi qu'un degré de maturité de la part de l'élite régionale, nous estimons, par contre, que cette méthode constitue bien un principe juridique à part entière, dans la mesure où elle est accueillie par les normes. Nous nous inspirons dans cette affirmation de la représentation faite par la Constitution espagnole de cette idée de progressivité. Effectivement, l'art. 148 al. 2 CE. précise qu'« *Au terme d'une période de cinq ans et par la révision de leurs statuts, les Communautés autonomes pourront étendre successivement leurs compétences dans le cadre établi à l'article 149* ». La progressivité

⁵⁹² La LOR précise que « *Lors du transfert des compétences de l'État à la région, sont pris en compte les principes de progressivité et de différenciation entre les régions* ».

⁵⁹³ Art. 77, al. 5 de la LOR 113/14 relative aux communes.

⁵⁹⁴ BOUACHIK A., « *Propos introductifs* », in *La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels*, REMALD, n° 93, Rabat, 2015, p.11.

acquiert par cette disposition un ordre constitutionnel, on peut la considérer alors comme un principe juridique qui encadre le transfert de compétences. La progressivité signifie, en ce sens, que les compétences des régions et des autres CT « *ne sont ni figées, ni définitives, mais susceptibles d'être davantage élargies au gré des contingences. D'où la souplesse qui caractérise leur répartition* »⁵⁹⁵.

En dépit de la difficulté de saisir de manière juridique la notion de progressivité, il y a bien une idée principale à retenir. Le transfert des compétences de l'État vers la région serait dominé par la capacité de celle-ci à bien mener leur exercice. Transférer progressivement laisse à penser que l'État a besoin, à chaque fois, d'un retour pour décider l'extension des compétences de la région. Ce retour serait certainement lié à une bonne gestion décentralisée des compétences déjà allouées. Seulement, l'évaluation de cette gestion exige logiquement des critères bien précis et surtout inscrits dans la législation au même titre que le principe lui-même. Or, on le sait, les LOR régissant les attributions des CT ne parlent d'aucun critère pouvant servir de paramètre pour établir la cadence de la progressivité. Cette absence soulève en conséquence quelques interrogations : ne serait-il pas arbitraire le fait que la progressivité serait disproportionnée d'une CT à une autre sans assise juridique ? Quelle serait la motivation rationnelle qui pourrait accélérer le transfert des compétences ? La prééminence de la région signifie-t-elle un rythme et un contenu plus important des transferts en faveur de l'institution régionale, mais au détriment des autres CT ? Si c'est le cas, ne doit-on pas revoir le principe d'égalité entre CT ?

Cette dernière interrogation trouve sa réponse dans le principe de différenciation qui pose des écarts de traitement dans le transfert des compétences aux CT.

2.2 La différenciation, un principe inégalitaire

La différenciation entre CT en matière de transfert des compétences souligne une identification essentielle des territoires. Ce principe de caractère inégalitaire tente de trouver dans l'hétérogénéité territoriale un équilibre qui répond aux spécificités de chaque région. Une inégalité qui ne comporte pas que des avantages.

Le principe de différenciation est une règle de transfert de compétences de l'État vers les CT, mais aussi une règle d'exercice des compétences partagées. Elle s'inscrit dans le cadre du développement d'un territoire national homogène constitué de plusieurs territoires hétérogènes, ce qui stimule la compétitivité positive de ces territoires. Elle est fondamentale

⁵⁹⁵ MECHERFI A., « Les collectivités territoriales dans la Constitution marocaine », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, études comparées*, op.cit., p.104.

dans le sens où elle permet des transferts de compétences sans l'obligation d'une généralisation. La différenciation annule le principe d'égalité entre toutes les CT, une égalité qui pourrait être non respectueuse des particularités de chaque entité décentralisée. Ce constat nous amène à un dilemme laborieux : doit-on remettre en question le principe d'égalité entre CT, ou bien celui de la différenciation ?

La différenciation est un principe absent de la Constitution marocaine, il trouve ses fondements dans les LOR, alors que l'égalité entre CT a une connotation constitutionnelle⁵⁹⁶ même si la question de la prééminence de la région -traitée précédemment- complique davantage la perception de cette égalité. Sur cette base peu précise constitutionnellement, nous considérons, néanmoins, que la région est une CT différenciée des autres. D'abord par sa prééminence dans un projet qui porte son nom, et ensuite parce qu'elle constitue l'espace qui englobe toutes les CT. La légitimité de cette assertion se trouve renforcée par l'impossibilité d'établir une égalité entre toutes les composantes d'un territoire national sensiblement hétérogène. Par contre, la mise en œuvre du principe de différenciation dans le transfert des compétences aux régions comporte une difficulté majeure. Elle est inhérente en premier lieu à l'identification exacte des besoins qui peuvent s'exprimer au niveau régional. Différencier les réponses à ces besoins est-il basé sur une appréciation étatique de chaque région à part, ou bien tient-il compte essentiellement des revendications ? En second lieu, nous pouvons se demander si la différenciation trace des lignes entre toutes les entités décentralisées, ou distingue-t-elle seulement les régions des autres CT.

En définitive, la différenciation contrarie l'égalité des CT, et la prééminence de la région vient consolider cette remarque. Elle reflète la volonté des pouvoirs publics d'établir une diversité territoriale qui prend en compte l'identité spatiale et territoriale de chaque région.

Si on se réfère au droit comparé, on peut constater que le projet de loi constitutionnelle française *pour un renouveau de la vie démocratique*⁵⁹⁷, tout en prévoyant dans son art. 10 de

⁵⁹⁶ On peut légitimement déduire que le fait de l'absence de tutelle entre CT, indiquée dans l'art. 143 C., renvoie à une sorte d'égalité, ou moins d'un point de vue hiérarchique.

⁵⁹⁷ Projet de loi constitutionnelle n° 2203, présenté par Emmanuel MACRON, Président de la République, Édouard PHILIPPE, Premier ministre, et par Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice devant l'assemblée nationale, à la quinzième législature. Ce projet s'articule autour de trois axes forts : – la participation citoyenne ; – la proximité territoriale par une nouvelle étape de la décentralisation ; – une justice renforcée dans son indépendance. Concernant la décentralisation, « *le projet de révision propose trois dispositions qui offrent un éventail de possibles pour différents territoires. L'article 10 modifie l'article 72 de la Constitution en deux points pour introduire un droit à la différenciation entre collectivités territoriales. Il s'agit tout d'abord de permettre que certaines collectivités territoriales exercent des compétences – en nombre limité – dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie. Cette possibilité sera ouverte par la loi, dans des conditions définies par une loi organique, sans que les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti puissent être mises en cause. De la sorte, une commune, un département ou une région pourra intervenir dans un domaine dont les autres communes, départements ou*

modifier l'art. 72 CF., tente de permettre aux CT de s'acquitter, dans un certain contexte, des compétences qui ne sont pas inscrites dans leur catégorie, ou de passer outre les normes législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences, au-delà d'une durée limitée dans le temps. Selon MOREL B⁵⁹⁸, « *L'idée selon laquelle la différenciation, en permettant d'adapter la norme au plus près du terrain stimule le tissu économique, repose, là encore, sur de vieilles conceptions. On peut notamment citer le théorème de la décentralisation ou le néo-régionalisme. Outre que ces idées sont aujourd'hui fortement contestées, la différenciation représente une rupture singulière ne pouvant conduire qu'au creusement des inégalités territoriales. L'envisager comme une réponse à la crise dite "des gilets jaunes" laisse donc perplexe* ». L'auteur pense que le projet de loi est une atteinte à l'unité de la loi et à l'égalité des citoyens devant cette dernière.

Au Maroc, et après la promulgation des LOR relatives à l'organisation des trois catégories de CT, on peut noter que les textes définissent les rôles majeurs des trois piliers de l'architecture décentralisée : le développement économique pour la région, le soutien au développement rural pour les provinces et préfectures, et les services de proximité pour les communes. Ceci explique que la différenciation touche à la fois les domaines respectifs des différentes CT, et le rôle prééminent accordé à la région dans la mesure où elle englobe les deux autres catégories et dirige le développement de l'ensemble du territoire.

B- Les mécanismes d'exercice des compétences de la région

Il va sans dire que la clarification des compétences ne se borne pas seulement dans des principes directeurs de répartition ou de transfert, elle doit être complétée par des mécanismes permettant le bon exercice des dites compétences.

La Constitution de 2011 a instauré les principes de coopération et de solidarité entre CT (1) afin d'encadrer l'exercice de leurs compétences. Cet exercice demeure toutefois tributaire d'un pouvoir réglementaire (2) en mesure de fortifier les attributions de la région.

régions ne pourront pas connaître, afin qu'il puisse être tenu compte des spécificités de cette collectivité territoriale et des enjeux qui lui sont propres. Dans le même temps, le projet de révision ouvre aussi la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de déroger, lorsque la loi ou le règlement l'ont prévu, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Cette dérogation pourra intervenir, le cas échéant, après une phase d'expérimentation que permet déjà aujourd'hui l'article 72 de la Constitution, mais qui pourra désormais conduire, non à une généralisation de la mesure, mais à une différenciation pérenne». (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2203_projet-loi), consulté le 09/12/2020.

⁵⁹⁸ MOREL B., « Le droit à la différenciation, les dangers d'une révision constitutionnelle », Fondation Res Publica, *Notes et Études*, Paris, juillet 2019. (https://www.fondation-res-publica.org/Le-droit-a-la-differenciation-les-dangers-d-une-revision-constitutionnelle_a1209.html#), consulté le 19/12/2020.

1. La coopération et la solidarité, vers un terme aux conflits de compétences ?

La coopération représente un procédé fonctionnel qui consiste en la formation de groupements concertés de CT par le biais de conventions, partenariats ou contrats lorsqu'il est question de réaliser des projets communs. La finalité étant de faire face à un élargissement de compétences sans moyens correspondants.

L'art. 143 C. indique que « *lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération* ». Par ailleurs, il est indiqué que le "groupement" est l'instrument juridique de cette coopération, « *Les collectivités territoriales peuvent constituer des groupements en vue de la mutualisation des moyens et des programmes* »⁵⁹⁹. Le constituant marocain s'est largement inspiré de la mutualisation des services en France, car la liberté d'action de l'intercommunalité, même si elle reste relative, accorde aux élus locaux la possibilité de laisser libre cours à la création pour faire face aux différentes contraintes qui entravent l'exercice décentralisé. L'association des Maires de France et celle des Communautés de France défendent des solutions innovantes et originales pour lesquelles s'affirme un nouveau couple communes-communautés. Ce n'est pas une nouvelle catégorie de CT, mais juste une volonté d'opérer dans le cadre d'un "système" ; autrement dit, un ensemble composé de communes et de communautés qui mettent en synergie l'ensemble de leurs actions, de leurs moyens humains et matériels⁶⁰⁰.

Au Maroc, l'intégration constitutionnelle de ce principe contribue à la formation d'un ensemble de modalités qui supportent l'exécution de grands projets de développement. N'ayant pas été très effective avant la Constitution de 2011⁶⁰¹, la coopération, à côté du partenariat⁶⁰², a été poussée davantage par les LOR de 2015. Entre CT, elle constitue un

⁵⁹⁹ Art. 144 C.

⁶⁰⁰ DEVEZE-SANSON N., « La mutualisation des services : nouvelle forme d'action des collectivités territoriales », in *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 1^{ère} éd, Paris, 2012, p.153.

⁶⁰¹ Avant la Constitution de 2011, la coopération et les partenariats figuraient déjà dans les lois régissant les CT.

⁶⁰² L'art. 99 de la LOR 111/14 relative à la région indique que « *Le conseil de la région délibère sur les questions suivantes : – la participation à la création des groupements des régions et des groupements de collectivités territoriales ou l'adhésion ou le retrait desdits groupements ; – les conventions de coopération et de partenariat avec le secteur public et privé ; – les projets de conventions de jumelage et de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales nationales ou étrangères ; – l'adhésion et la participation aux activités des organisations s'intéressant à la chose locale ; – les contrats relatifs à l'exercice des compétences partagées et transférées ; – toutes formes d'échange avec les collectivités territoriales étrangères et ce, dans le cadre du respect des engagements internationaux du Royaume* ». L'art. 82 (g) de la même LOR, relatif à la coopération internationale affirme que « *Dans le cadre de la coopération internationale, la région peut conclure des conventions avec des acteurs en dehors du Royaume et recevoir des financements dans le même cadre après l'accord des autorités publiques conformément aux lois et règlements en vigueur* ». Enfin, l'art. 162 relatif aux conventions de coopération et de partenariat prévoit que « *Les régions peuvent dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues, conclure entre elles ou avec d'autres collectivités territoriales ou avec les*

véritable pouvoir qui développe les capacités autonomes de la région dans le choix des partenaires et des projets à réaliser en commun. Entre l'État et la région, la coopération et le partenariat ont endossé une autre forme dans la gestion des compétences partagées. L'art. 93 de la LOR 111/14 précise que « *La région peut, à son initiative et moyennant ses ressources propres, financer ou participer au financement de la réalisation d'un service ou d'un équipement ou à la prestation d'un service public qui ne font pas partie de ses compétences propres et ce, dans un cadre contractuel avec l'État* ». Il en ressort que le mode contractuel entre l'État et la région serait l'une des modalités qui visent à surmonter l'enchevêtrement des compétences entre les deux entités, et à hisser la région au même niveau que l'État dans la concertation sur les projets à mener en commun.

La contractualisation est un instrument nouveau dans le droit des CT au Maroc, il est l'œuvre de négociations et d'ententes entre l'État et les CT, et entre ces dernières elles-mêmes. Il se caractérise par une liberté de choix du partenaire, « *La coopération affirme un principe de liberté, et se révèle totalement conforme à la libre administration des collectivités territoriales (...)* Elle en est l'un des éléments structurant qui tend à l'affirmer et à le concrétiser pratiquement. En effet, en vertu de ce principe, ces collectivités peuvent librement coopérer entre elles par voie contractuelle ou conventionnelle. La liberté contractuelle est à la base de la coopération, elle s'inscrit parfaitement dans le cadre de la libre administration constitutionnellement reconnue »⁶⁰³.

Si le constituant a opté pour cette modalité d'exercice de compétences, c'est sûrement dans l'objectif de pousser les CT, notamment les régions, à explorer de nouveaux horizons pour réaliser des projets qui dépassent leur périmètre de compétences et leur frontières spatiales. La mission du législateur était donc de définir les différentes formes que doivent prendre ces actions, à savoir : le partenariat, la mutualisation, les groupements de régions, le groupement de communes qui peuvent créer des "établissements de coopération intercommunale", le groupement des CT qui peuvent créer des "sociétés de développement régional" ou des conventions de coopération et de partenariat. « *Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales, et par extension entre les collectivités territoriales elles-mêmes (ainsi entre régions et autres collectivités territoriales), sont ainsi devenus progressivement le mode standard de mise en forme de la coopération verticale entre collectivités publiques. La loi en*

administrations publiques, les établissements publics, les instances non gouvernementales étrangères, les autres instances publiques ou les associations reconnues d'utilité publique des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé ».

⁶⁰³ MECHERFI A., « Les collectivités territoriales dans la Constitution marocaine », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, études comparées*, op.cit., p.98-99.

*a consacré l'existence et elle prévoit souvent, désormais, la conclusion de contrat pour la mise en œuvre de certaines de ses dispositions, notamment dans les domaines de logement social, du développement social urbain, de la formation professionnelle, du développement rural ou encore pour aménager la répartition des compétences déterminées par la loi »*⁶⁰⁴. Certains auteurs pensent même que la diversification des modes de coopération ouvre la voie à ce qu'on appelle l'inter-territorialité qui est beaucoup plus riche et plus prometteuse que l'intercommunalité. Son importance tient à une approche plus dynamique de la gouvernance des affaires locales qui favorise un processus décisionnel collectif et varié⁶⁰⁵.

La prééminence de la région dans le développement régional lui assure également un rôle du même niveau en matière de coopération. Elle se présente comme la référence spatiale appropriée à l'exercice de la contractualisation. Clairement, le contrat État-région, avec les ramifications qu'elle engendre sur le plan provincial et communal, permettrait d'articuler l'engagement de tous les acteurs concernés dans le cadre de contrats particuliers. Ce qui est de nature à éviter l'empilement des programmes cantonnés par les mêmes protagonistes dans des territoires superposés et d'affilier les financements nécessaires pour rationaliser tous les moyens à l'échelle des territoires de rattachement⁶⁰⁶.

La contractualisation entre l'État et la région opère une mutation dans les relations entre les deux entités. Ce procédé contribue à l'établissement d'un certain équilibre très recherché entre l'autorité du pouvoir central et la liberté de la région, et « *si la relation État-collectivité territoriales s'organise aujourd'hui autour de la contractualisation, c'est précisément parce que ce mode de rapport permet d'inclure –par le contrat- une dimension nouvelle de "partenariat" entre l'État et les collectivités territoriales sans remettre en cause l'exigence constitutionnelle du contrôle de l'État sur les collectivités territoriales »*⁶⁰⁷.

Au demeurant, le principe de solidarité cité dans le même article constitutionnel que la coopération, peut constituer un complément essentiel à celle-ci dans la lutte contre les disparités régionales au Maroc. En parallèle de la libre administration, le constituant considère que la régionalisation repose sur ces principes⁶⁰⁸. La problématique centrale est que le

⁶⁰⁴ SITRI Z., « Les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales », in *La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnelles*, REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 93, Rabat, 2015, p.189.

⁶⁰⁵ MECHERFI A., « Les collectivités territoriales dans la constitution marocaine », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, études comparées*, op.cit., p.100.

⁶⁰⁶ SITRI Z., « Les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales », in *La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnelles*, op.cit., p.190.

⁶⁰⁷ HUGLO B., « La contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales », Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris, 2014, p.11.

⁶⁰⁸ L'art. 136 C. précise que « *L'organisation régionale au Maroc repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité »*.

territoire lui-même est inégalitaire, accentué par le principe de différenciation. L'inconvénient du déséquilibre devient une caractéristique de ce territoire. Un courant de la doctrine marocaine pense que lorsque le processus de décentralisation est amené à l'excès, il pose les risques d'exacerber les dérèglements en cours. Il faut donc introduire certains correctifs pour entretenir la réussite de la décentralisation⁶⁰⁹. À partir de cette idée, la solidarité entre CT s'est imposée en tant qu'outil de mise en équilibre des territoires. D'ailleurs, la nouvelle configuration de répartition des compétences instaurée par les LOR démontrent une volonté étatique de mettre les finances propres des régions à la base des projets de développement de leur économie, de l'aménagement de leur territoire, de la formation de leur personnel et de l'utilisation des mécanismes de solidarité nationale⁶¹⁰.

Manifestement, et en dehors de toute considération juridique, la solidarité, comme vertu humaine, est fortement ancrée dans les mœurs, la religion et la culture marocaine. De ce fait, il a été tout à fait évident de la transposer au niveau institutionnel. Il a fallu uniquement la formaliser et en préciser les conditions de mise en œuvre afin de prévenir tout risque de traitement inégal, ce qui constitue la finalité même de ce principe. Le principe de solidarité appelle à une complémentarité entre CT de même statut par le biais d'instruments juridiques et financiers qui rétablissent l'équilibre recherché. Il requiert, à cette fin, l'absence de traitement de privilège ou de discrimination au niveau organisationnel et fonctionnel⁶¹¹. Pour permettre son application, la Constitution précise la création de deux fonds au profit des régions, l'un est de mise à niveau sociale et l'autre est de solidarité interrégionale⁶¹². Cette disposition à caractère économique, tente d'étendre le développement socioéconomique durable et intégré sur le territoire national. L'art. 229 de la LOR 111/14 relative à la région explique que « *Le Fonds de mise à niveau sociale, créé en vertu de l'article 142 de la Constitution, est destiné à la résorption du déficit* »⁶¹³.

En termes d'autonomie régionale, le souci majeur que comporte la création de ces deux Fonds se rapporte à la collectivité habilitée à les gérer. Selon la LOR sur la région, c'est l'État

⁶⁰⁹ ZAIR T., « La reconnaissance constitutionnelle du principe de solidarité entre les collectivités territoriales », in *La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels*, op.cit., p.169.

⁶¹⁰ EL YAAGOUBI M., « Le fondement constitutionnel de la décentralisation et la régionalisation avancée », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, études comparées*, op.cit., p.121.

⁶¹¹ SITRI Z., « Les innovations constitutionnelles de la décentralisation territoriale », REMALD, n° 126-127, Rabat, janvier-avril, 2016, p.59.

⁶¹² L'art. 142 C. indique que : « *Il est créé, pour une période déterminée, au profit des régions, un Fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements. Il est créé, en outre, un Fonds de solidarité interrégionale visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions* ».

⁶¹³ Cette disposition parle du déficit « *en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements, notamment dans les domaines suivants : a-l'eau potable et l'électricité, b-l'habitat insalubre, c-la santé, d-l'éducation, e-le réseau routier et des télécommunications* ».

central qui en détient la compétence⁶¹⁴. Là encore, on peut mettre des réserves sur l'unilatéralité de cette gestion qui n'introduit que très peu le destinataire concerné par les deux fonds. À notre avis, la simple "consultation" des présidents des conseils régionaux, comprise dans l'art. 236, ne constitue guère une implication forte et responsable de la région dans la gestion des deux organismes. En Espagne, par exemple, sont établis des organes ou instruments qui permettent un dialogue entre l'État et les régions ou entre les régions elles-mêmes ; on parle de "*instrumentos o mecanismos de inordinación*", comme "*las Conferencias de Presidentes*", "*las conferencias sectoriales*" etc. Selon les termes de VÍRGALA FORURIA E⁶¹⁵, ces relations désordonnées, sont une expression juridique de la synthèse dialectique entre pouvoir central et pouvoirs territoriaux. Il souligne qu'elles ont des origines fédérales ou les États fédérés, participent, en tant que personnalités autonomes dans la formation de la volonté fédérale et dans la réforme de la Constitution fédérale.

D'après cette analyse, on peut établir qu'il y a bien une relation étroite entre les principes de solidarité et de coopération, celui-ci « *se matérialise par des structures portant les projets à réaliser par les collectivités territoriales selon une logique de mutualisation des moyens. En effet, dans un contexte d'augmentation des besoins sociaux et d'interdépendance des intérêts territoriaux, le principe de coopération entre les collectivités territoriales n'est pas à exclure des conditions d'exercice du principe de solidarité. Les deux principes sont complémentaires et semblent viser un même objectif, celui du développement territorial* »⁶¹⁶.

L'exercice des compétences de la région semble enrichi par la combinaison de la solidarité et la coopération, il n'empêche qu'avant de se solidariser et coopérer avec les autres institutions, la région, nécessite la prérogative d'édicter des règles qui puissent encadrer son action et lui donner la légitimité d'une puissance publique. Sur ce point, le constituant renvoie à un pouvoir réglementaire des CT.

⁶¹⁴ De nombreuses dispositions législatives (LOR 111/14) définissent la compétence du pouvoir central et de ses services déconcentrés en la matière. L'art. 230, par exemple, énonce que « *Le Chef du gouvernement est l'ordonnateur des recettes et des dépenses du Fonds de mise à niveau sociale. Le Chef du gouvernement peut désigner les walis des régions sous-ordonnateurs des recettes et des dépenses du Fonds de mise à niveau sociale, selon les procédures prévues par les textes réglementaires en matière de comptabilité publique* ». L'art. 231 de la même loi indique que « *Sont fixés par décret, pris sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur et de l'autorité chargée des finances : les critères pour bénéficier de ce fonds ; les programmes annuels et sectoriels (...); le plan d'action annuel et les programmes pluriannuels, ainsi que les mécanismes du diagnostic y afférents ; les modalités de suivi et d'évaluation des programmes, de leur audit ainsi que de leur actualisation périodique* ». L'art. 235 stipule que « *Le ministre de l'intérieur est l'ordonnateur des recettes et des dépenses du Fonds de solidarité interrégionale* », alors que l'art. 236 précise que « *Les critères de répartition des recettes de ce fonds entre les régions concernées, sont fixés par décret, pris sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, après consultation des présidents des conseils des régions* ».

⁶¹⁵ VÍRGALA FORURIA E., « Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español », Revista de Estudios Políticos (nueva época), n° 151, Madrid, 2011, p.110.

⁶¹⁶ SITRI Z., « Les innovations constitutionnelles de la décentralisation territoriales », op.cit., p.59.

2. Le pouvoir réglementaire de la région, entre autonomie et restriction

Le pouvoir réglementaire local est défini comme étant « *le droit pour les autorités locales habilitées par un texte de loi, à prendre des normes juridiques afin d'exercer la libre administration des collectivités territoriales* »⁶¹⁷. Il est « *le pouvoir reconnu à des autorités autres que le parlement d'édicter des règles générales et obligatoires* »⁶¹⁸.

Ce pouvoir est reconnu et protégé par la Constitution marocaine. L'art. 140 al. 2 C. établit explicitement que « *Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions* ». Cette consécration constitutionnelle est de nature à consolider les pouvoirs exécutifs de la région bien qu'elle ne soit pas une disposition nouvelle. Pour BOUAZZAOUI B., les chartes de la décentralisation reconnaissent déjà aux conseils locaux le droit de "gérer" ou "régler" par leurs délibérations les affaires locales. L'auteur déduit qu'il s'agit bel et bien d'un exercice du pouvoir réglementaire⁶¹⁹. Le fait de constitutionnaliser ce pouvoir traduit, tout de même, une véritable volonté d'outrepasser le cadre administratif classique de la région pour un exercice effectif de compétences de plus en plus larges. La question qui s'impose à ce sujet tient à l'étendue réelle qu'entend donner le constituant au pouvoir réglementaire local. Une première tentative de réponse nous la soulevons des propos de FAUVE B⁶²⁰., qui explique que « *les collectivités locales disposent d'une vocation naturelle à exercer le pouvoir réglementaire et les textes spéciaux, aussi nombreux soient-ils, ils ne représentent que des permissions sectorielles pour agir* ». Au Maroc, le pouvoir réglementaire régional semble limité par le contexte juridique. Les actes réglementaires de la région sont inscrits dans la hiérarchie des normes qui les situe dans une position inférieure à celle qu'occupent les lois ordinaires et les règlements nationaux⁶²¹. Ils sont donc tenus d'observer un respect à l'égard des normes supérieures, et ne peuvent en aucun cas les transgresser⁶²².

⁶¹⁷ AUBIN E., ROCHE C., « L'essentiel du nouveau droit de la décentralisation », éd. Gualino, coll. Les carrés, Paris, 2006, p.59. Cité par ZAIDOUNI F., « Le nouveau droit de la décentralisation territoriale au Maroc : une autre manière de repenser le local », op.cit., p.45.

⁶¹⁸ RICCI I., « Droit administratif », Hachette, 9^{ème} éd, Paris, 2014, p.54.

⁶¹⁹ BOUAZZAOUI B., « Le pouvoir réglementaire dans les constitutions marocaines », REMALD, n° 116, Rabat, mai-juin 2014, p.48.

⁶²⁰ FAUVE B., « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales », LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1998, p.292.

⁶²¹ Au Maroc, dans le cadre de l'édiction réglementaire, les constitutions précédentes attribuaient à l'exécutif une compétence de droit commun tout en assignant à la loi un champ de compétences limité. Quoique qu'elle demeure attachée à cette ligne, la Constitution de 2011, a élargi sensiblement le domaine de la loi, qui passe de 10 à plus de 30 matières. Force est de constater qu'en termes de hiérarchie des normes, l'exécutif peut, en parallèle de l'application des textes de loi, exercer le pouvoir réglementaire en toute autonomie, en dehors des champs relevant de la loi et sans aucune soumission au pouvoir législatif.

Sur le registre de la constitutionnalité, ce pouvoir se heurte, comme c'est le cas du principe de la libre administration, à d'autres normes qui expriment un certain centralisme et qui font que l'État soit le principal détenteur du pouvoir normatif. On peut déduire que l'art. 140 al. 2 C. n'est pas au règlement local ce que sont les arts. 72⁶²³ et 90⁶²⁴ au règlement étatique, c'est-à-dire : une source directe du pouvoir réglementaire⁶²⁵. Il ne peut, par conséquent, s'exercer de manière autonome et indépendante, l'habilitation législative reste nécessaire pour en fixer les modalités. L'art. 146 C. précise qu'« *une loi organique fixe notamment les conditions de gestion démocratiques de leurs affaires par les régions (...) Les conditions d'exécution par les présidents des conseils des régions (...) Des délibérations (...) Les compétences propres, les compétences partagées avec l'État et celles qui sont transférées aux régions* ». Sur ce renvoi au législateur, il ne serait pas question de situer le pouvoir réglementaire local au même niveau que celui du chef du gouvernement. Le pouvoir réglementaire local découle de la seule loi et non de la Constitution comme celui du chef du gouvernement⁶²⁶.

Il faut dire que l'adoption de la LOR 111/14 relative à la région n'a pas contribué énormément à la clarification de l'étendue et des limites du pouvoir réglementaire local. L'art. 102 établit qu'« *en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 140 de la Constitution, le président du conseil de la région exerce, après délibérations du conseil, le pouvoir réglementaire à travers des arrêtés publiés dans le bulletin officiel des collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article 251 de la présente loi* ». La loi indique seulement le procédé de l'exercice du pouvoir réglementaire et non pas les domaines

Au Maroc, il existe un pouvoir réglementaire autonome qui relève de matières n'appartenant pas au domaine de la loi. À côté du pouvoir réglementaire, ce pouvoir appartient conjointement au roi et au chef du gouvernement. L'apport de la nouvelle Constitution touche à la répartition des compétences entre les deux branches de l'exécutif. Ainsi, deux articles distincts de la Constitution (49 C., 92 C.) énumèrent les matières réglementaires autonomes relevant d'une part, du Conseil des ministres et donc du roi puisqu'il en est le président, et d'autre part, du Conseil du gouvernement, et donc du chef du gouvernement. (Pour une vision globale, voir le Titre III de la Constitution marocaine : De La Royauté (art. 41 à 59), et le Titre V : Du Pouvoir Exécutif (art. 84 à 97).

⁶²² L'art. 101 de la LOR conditionne l'exécution des décisions du président du conseil régional d'abord, par le respect des dispositions de l'art. 115 de la même loi, qui précise que « *Ne sont exécutoires qu'après visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur (...) les délibérations du conseil* », et puis par leur conformité aux textes d'ordre national. L'article indique que le président du conseil régional « *prend les arrêtés relatifs à l'organisation de l'administration de la région et à la fixation de ses attributions, sous réserve des dispositions de l'article 115 de la présente loi organique (...) prend les arrêtés fixant les tarifs des taxes, des redevances et des droits divers, conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur* ».

⁶²³ L'article précise que « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire* ».

⁶²⁴ L'article indique que « *Le Chef du Gouvernement exerce le pouvoir réglementaire et peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Les actes réglementaires du Chef du Gouvernement sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution* ».

⁶²⁵ EL YAAGOUBI M., « Le pouvoir réglementaire local au Maroc », in *La nouvelle Constitution du Royaume du Maroc, études sélectionnées*, REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 82, Rabat, 2013, p.316.

⁶²⁶ *Ibid.*

de son application. Une chose est sûre, il est limité à l'édiction d'actes administratifs ne pouvant dévier des orientations préétablies par l'État central⁶²⁷.

Le pouvoir réglementaire reconnu aux CT, est « *un pouvoir subsidiaire et secondaire (...)* Le respect des prérogatives de l'État implique aussi que le législateur ne puisse conférer aux collectivités territoriales des compétences de souveraineté qui empièteraient sur celles que la Constitution réserve aux organes de l'État »⁶²⁸.

Dans ce contexte, un pouvoir réglementaire régional aliéné à l'État pose la problématique de l'évaluation de l'action publique. La région ne dispose pas toujours d'un recul suffisant pour assumer de nouvelles compétences dans des délais permettant une approche approfondie⁶²⁹. Dans la perspective d'une bonne gouvernance, il faut rappeler que la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire régional implique l'affectation de moyens juridiques indispensables au libre exercice des compétences transférées vers la région.

Il est d'ailleurs essentiel de relater que la répartition des compétences entre l'État et la région est gouvernée par un attribut éminemment politique. Il s'articule autour d'une approche qui tient très peu en compte la dimension managériale. Dans de telle situation, il serait inapproprié de juger la gestion des affaires publiques par la région, eu égard à la logique qui préside à l'édiction des normes relatives à la répartition des compétences et à l'exercice du pouvoir réglementaire local.

La faible teneur du pouvoir réglementaire, pourtant constitutionnel, laisse à observer que le passage vers une régionalisation avancée met le Maroc devant l'obligation d'admettre un contre-pouvoir au niveau régional. Non seulement ne nous pouvons pas parler d'un pouvoir normatif spécifique à la région et qui caractérise une autonomie politique, mais aussi de pouvoir réglementaire qui favorise une autonomie administrative.

Sans pouvoir offrir un véritable pouvoir réglementaire à la région, le constituant ne stimule aucunement une interprétation législative en faveur d'une autonomie plus large pour une région prééminente dans la gestion du développement.

⁶²⁷ L'art. 88, al. 1 de la LOR 111/14 précise qu' «*En concertation avec les autres collectivités territoriales, les administrations, les établissements publics et les représentants du secteur privé concernés par le territoire de la région, le conseil de la région met en place, sous la supervision de son président, le schéma régional d'aménagement du territoire, conformément aux lois et règlements en vigueur et dans le cadre des orientations de la politique publique d'aménagement du territoire adoptée au niveau national* ».

⁶²⁸ BOUAZZAOUÏ B., « Le pouvoir réglementaire dans les constitutions marocaines », op.cit., p.48.

⁶²⁹ GAILLARD, B., « La performance de l'action publique territoriale: étude sur l'appropriation des démarches de performance au niveau local », Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Bordeaux, 2016, p.149.

Paragraphe 2 : Recherche sur les éléments de l'autonomie régionale dans la LOR 111/14

Pour une mise en œuvre effective des dispositions constitutionnelles de 2011, la réforme de 2015 a opéré un élargissement considérable des conditions d'exercice de la démocratie locale, spécifiquement de la démocratie régionale. Au titre des compétences, le principe de la libre administration se traduit par la reconnaissance, au profit des régions, d'un ensemble de compétences articulées principalement autour de la promotion du développement économique, social, culturel et environnemental intégré et durable sur l'ensemble de leur territoire. L'institution régionale est ainsi érigée en une collectivité économique, puissante et dynamique. À côté des compétences propres, elle exerce également un certain nombre de compétences partagées avec l'État, et sur la base du principe de subsidiarité, elle peut se voir transférer des compétences relevant du cœur même de ses missions. Cette perspective n'est évidemment envisageable qu'à travers des ressources à la hauteur des missions imparties.

La conjonction de ces nouvelles compétences avec l'affermissement des mécanismes institutionnels, porte la marque d'une démocratie décentralisée plus développée. Mais, au-delà de ces progrès incontestables, la LOR 111/14 laisse subsister un certain nombre d'interrogations liées, tout d'abord, à la question même des compétences (A), et ensuite, à l'étendue des capacités financières de la région (B).

A- Les Compétences propres, partagées et transférées, la garantie de l'exercice administratif autonome ?

Il est certain que les modifications apportées par les réformes au Maroc ne changent pas fondamentalement la subordination formelle de la collectivité régionale vis-à-vis de l'État central. Néanmoins, la problématique s'est substantiellement déplacée. L'unilatéralité classique dans la détermination et l'exercice des compétences par l'État souffre désormais de nombreuses exceptions qui jouent en faveur du pouvoir régional. Bien qu'unitaire, l'État marocain n'en demeure pas moins décentralisé. L'ensemble des mécanismes pour déléguer, partager et transférer des compétences vers la région sont tous le fruit d'une habilitation étatique qui tente de répondre à la difficulté majeure à laquelle tout État moderne est confronté aujourd'hui : un l'État de droit ne peut pas tout faire, car il n'est plus l'acteur unique. Son principal délégataire démocratique et direct est le pouvoir régional. Sa participation à la gestion des affaires publiques nécessite de lui reconnaître des compétences propres en adéquation avec ses besoins et particularités, des compétences partagées avec l'État central en tant que partenaire stratégique, et enfin des compétences transférées en fonction de l'évolution de son exercice décentralisé.

La philosophie de la réforme constitutionnelle, étayée par la LOR sur la région indique aujourd'hui que cette CT est sans aucun doute l'espace pertinent pour conduire une politique d'un développement économique efficient au niveau régional et par ricochet, réussi au niveau national. La région est l'échelon qui se situe à mi-chemin entre le volet national et le niveau local, sa prééminence à ce sujet est éminemment incontestable. Cette situation a conduit la LOR de prévoir des compétences propres⁶³⁰ qui portent spécifiquement sur un développement économique poussant à une attractivité régionale améliorée et une compétitivité économique renforcée. Les autres matières propres, telles que la formation professionnelle et la gestion des ressources humaines, le développement rural, le transport, le tourisme ainsi que la promotion de la coopération internationale concourent à consolider les capacités de la région pour s'acquitter à bien de cette attribution d'ordre économique.

Par ailleurs, la question de l'aménagement du territoire est également au cœur des compétences propres de la région, « *Rappelons que la première tentative en matière de régionalisation avait pour résultat la création de 7 régions en 1971 dans l'objectif de donner une dimension régionale à la planification et à l'aménagement du territoire. Depuis que la région est érigée en collectivité locale et la promulgation de la première loi organique relative à l'organisation de la collectivité régionale, on assiste à un transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'aménagement du territoire. Cette compétence est principalement conservée pour le conseil régional. Ainsi, et à titre de compétence propre, il*

⁶³⁰ Selon l'art. 82 de la LOR, les compétences propres de la région dans le champ du développement régional comportent les domaines suivants :« **a) Le développement économique**:- le soutien aux entreprises ;- la domiciliation et l'organisation des zones d'activités économiques dans la région ;- l'aménagement des routes et des circuits touristiques dans le monde rural ;- la promotion des marchés de gros régionaux ;- La création de zones d'activités artisanales et des métiers ;- l'attraction des investissements ;- la promotion de l'économie sociale et des produits régionaux. **b) La formation professionnelle, la formation continue et l'emploi**:- la création de centres régionaux de formation ainsi que de centres régionaux d'emploi et de développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi ;- la supervision de la formation continue des membres des conseils et du personnel des collectivités territoriales. **c) Le développement rural** :- la promotion des activités non-agricoles dans le milieu rural ;- la construction, l'amélioration et l'entretien des routes non classées. **d) Le transport** :- l'élaboration du plan de transport à l'intérieur de la circonscription territoriale de la région ;- l'organisation des services du transport routier non-urbain des personnes entre les collectivités territoriales situées dans la région. **e) La culture** :- la contribution à la préservation des sites archéologiques et leur promotion ;- l'organisation de festivals culturels et de divertissement. **f) L'environnement** :- l'aménagement et la gestion des parcs régionaux ;- l'élaboration d'une stratégie régionale d'économie d'énergie et de l'eau ; - la promotion des initiatives relatives aux énergies renouvelables. **g) La coopération internationale**: Dans le cadre de la coopération internationale, la région peut conclure des conventions avec des acteurs en dehors du Royaume et recevoir des financements dans le même cadre après l'accord des autorités publiques conformément aux lois et règlements en vigueur. Aucune convention ne peut être conclue entre une région, un groupement de régions ou un groupement de collectivités territoriales et un État étranger. »

incombe à celui-ci l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire et ce, conformément aux orientations et aux objectifs retenus au niveau national »⁶³¹.

La réflexion sur le sujet de l'aménagement du territoire avait donné dans un premier temps une "Charte nationale d'aménagement du territoire et de développement durable"⁶³² qui posa les bases fondamentales sur lesquelles « *chaque collectivité territoriale est désormais appelée à s'organiser et à inventer ses propres solutions pour faire face aux changements, et agir – aidée par l'État - en vue d'accroître la compétitivité de son territoire et de produire les conditions de son développement durable. Une telle orientation implique, non seulement la mise à contribution de l'ensemble du potentiel de développement de chaque collectivité, mais aussi l'intégration des opportunités qu'offre la mobilité des produits, des hommes, des capitaux et des savoirs inhérente à la mondialisation »⁶³³. La concrétisation de ce document a été mise en œuvre par le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) et les schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT). Ce dernier est devenu une compétence propre attribuée exclusivement au conseil régional. Conformément aux orientations du SNAT, « *les régions sont appelées à devenir des échelons importants en matière d'aménagement et sont amenées à élaborer leurs propres documents d'aménagement. En matière de compétences propres de la région, le nouveau texte relatif à la collectivité régionale, contrairement à l'ancien, conserve une place importante, pour l'aménagement du territoire. Ainsi, il incombe désormais au conseil régional de mettre en place son schéma régional d'aménagement du territoire conformément aux orientations nationales et en concertation avec les autres collectivités territoriales, les administrations, les établissements publics ainsi que les représentants du secteur privé concernés par le territoire de la région »⁶³⁴.**

⁶³¹ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », op.cit, pp.151-152.

⁶³² Charte nationale d'aménagement du territoire et de développement durable (Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement), 2001. « *Le propre de cette charte est d'être le fruit d'un débat national transparent, engagé depuis le 26 Janvier 2001 avec la haute bénédiction de Sa Majesté Le Roi, et auquel ont contribué, outre les différents ministères et services de l'État, les partis politiques, les centrales syndicales, les élus des deux chambres du parlement, les autorités territoriales, les Régions, les collectivités locales, les organisations de la société civile et une large sphère de chercheurs et d'universitaires. La base de conduite était que son contenu reflète les attentes, les visions et les propositions exprimées lors des différentes étapes du débat et autour desquelles a pu se réaliser un consensus, et qu'il prenne en considération les stratégies sectorielles ayant trait aux grandes questions d'aménagement du territoire (...) la démarche qui a présidé à son élaboration, fondée sur la concertation, confère à ce document la force d'un contrat collectif qui engage l'ensemble des composantes nationales à agir dans le cadre des principes, objectifs et orientations générales qui constituent les fondements de cette charte* », le même document, p.6-7. (<http://www.territoires.gov.ma/attachments/article/45/La%20Charte%20Nationale.pdf>), consulté le 08/10/2021.

⁶³³ Ibid. p.5.

⁶³⁴ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », op.cit, 153.

En dépit de l'évolution sensiblement importante des compétences propres de la région, la forte présence de l'État au niveau régional semble compromettre la prise en main complète du pouvoir régional de ses propres attributions. Notons que la LOR, avant de dresser la liste des compétences propres à la région, établit dans son art. 80 que « *La région accomplit ses missions, sous réserve des politiques et stratégies générales et sectorielles de l'État dans ces domaines* », et dans l'art. 83 que « *Dans la perspective d'un développement durable, sur la base d'une démarche participative et en coordination avec le wali de la région, en sa qualité de chargé de la coordination des activités des services déconcentrés de l'administration centrale, le programme de développement régional fixe pour six années, les actions de développement (...) Le programme de développement régional doit suivre les orientations stratégiques de la politique de l'État, et veiller à leur déclinaison au niveau régional* ». Concernant l'aménagement du territoire, l'art. 88 précise que le conseil régional met en place le SRAT « *conformément aux lois et règlements en vigueur et dans le cadre des orientations de la politique publique d'aménagement du territoire adoptée au niveau national* » et qu'« *En application des dispositions de l'article 145 de la Constitution, le wali de la région assiste le président du conseil de la région dans la mise en œuvre du schéma régional d'aménagement du territoire* ».

Si l'ingérence de l'État central est manifeste dans toutes les composantes des compétences propres de la région, il ne pourrait qu'en être de même avec les compétences partagées. Il est indéniablement admis aujourd'hui que la réalité de l'exercice des compétences suit une tendance d'action "collaborative" entre différentes collectivités publiques. Il y a des domaines qui ne peuvent être bien menés que de manière multilatérale. C'est dans cette logique que le constituant marocain instaure à côté des compétences propres, des compétences partagées avec l'État. Il n'empêche que les modalités et les dispositions qui président à ce partage, et qui sont à même de déterminer la part de la région dans cet exercice commun sont une attribution qui incombe au législateur. La LOR encadre ce type de compétences dans le chapitre III, dans lequel elle précise les matières de partage dans l'art. 91⁶³⁵, et ses modalités

⁶³⁵ Cet article dispose que « *La région exerce les compétences partagées entre elle et l'État dans les domaines suivants : a) **Le développement économique** :- l'amélioration de l'attractivité des espaces territoriaux et le renforcement de la compétitivité ; - le développement durable ; - l'emploi ; - la recherche scientifique appliquée. b) **Le développement rural** :- la mise à niveau du monde rural ; - le développement des zones montagneuses ; - le développement des zones oasiennes ; - la création d'agropoles ; - la généralisation de l'alimentation en eau potable et en électricité et le désenclavement. c) **le développement social** :- la mise à niveau sociale ; - l'assistance sociale ; - la réhabilitation des médinas et des tissus traditionnels ; - la promotion de l'habitat social ; - la promotion du sport et des loisirs. d) **l'environnement** :- la prévention des inondations ; - la préservation des ressources naturelles, de la diversité biologique et la lutte contre la pollution et la désertification ; - la préservation des zones protégées ; - la préservation des écosystèmes forestiers ; - La préservation des ressources en eau. e) **la culture** :- la valorisation du patrimoine culturel de la région et de la culture locale ; - l'entretien*

dans les arts. 92 et 93⁶³⁶. Dans la lecture de ces dispositions, nous n'avons pu déceler aucune manifestation de l'emprise du pouvoir central sur ce concours. Au contraire, le mode de contractualisation nous semble propice à une forme d'initiative que peut entreprendre le pouvoir régional en toute égalité avec l'État central, sachant que le contrat est un accord de volontés qui exclut toute idée de domination. D'autant plus, les matières concernées par ce partage touchent à des domaines de valeur publique comme le développement économique, rural et social. L'intervention de la région dans des domaines aussi importants, sous le mode de la contractualisation, pourrait exprimer une certaine liberté d'agir en fonction de sa propre vision de la notion de partage.

Quant aux compétences transférées, la LOR indique dans son chapitre VI les matières⁶³⁷ qui seront transférables à l'entité régionale et les principes qui encadreront ce transfert⁶³⁸. Mais le plus significatif dans cette LOR, soulignons-le, est la transformation de ces compétences en compétences propres⁶³⁹. Ce passage souligne bien qu'en vertu du principe de progressivité, le pouvoir régional pourrait bénéficier à chaque fois de nouvelles compétences qui viendront consolider son autonomie et renforcer ses attributions propres. Face à cette prémisse, très honorable pour le pouvoir régional, nous nous devons, toutefois, d'être prudents dans l'acception de cette disposition. Tout d'abord parce qu'elle est marquée à la fin par une mention porteuse, à notre sens, d'une marge de confusion assez importante. Il est difficile d'appréhender avec beaucoup d'assurance l'étendue de l'expression « *en vertu d'une modification de la présente loi organique* », qui vient finaliser l'art. 95 de la LOR. On se demande, à cet effet, si la transformation des compétences transférées en compétences propres serait tributaire d'un nouveau texte législatif.

des monuments et la mise en valeur des spécificités régionales ; - la création et la gestion des établissements culturels. f) le tourisme :- la promotion du tourisme ».

⁶³⁶ L'art. 92 évoque que « *Les compétences partagées entre la région et l'État sont exercées par voie contractuelle, soit à l'initiative de l'État ou sur demande de la région* », alors que l'art. 93 précise que « *La région peut, à son initiative et moyennant ses ressources propres, financer ou participer au financement de la réalisation d'un service ou d'un équipement ou à la prestation d'un service public qui ne font pas partie de ses compétences propres et ce, dans un cadre contractuel avec l'État, s'il s'avère que ce financement contribue à atteindre ses objectifs* ».

⁶³⁷ L'art. 94 de la LOR stipule que « *Sont fixés sur la base du principe de subsidiarité, les domaines des compétences transférées de l'État à la région. Ces domaines comprennent notamment :- les équipements et les infrastructures à dimension régionale ; - l'industrie ; - la santé ; - le commerce ; - l'enseignement ; - la culture ; - le sport ; - l'énergie, l'eau et l'environnement* ».

⁶³⁸ Le premier al. de l'art. 95 de la même LOR précise que « *Lors du transfert des compétences de l'État à la région, sont pris en compte les principes de progressivité et de différenciation entre les régions* ».

⁶³⁹ Dans le deuxième al. de l'art. 95, il est clairement établi que « *les compétences transférées sont transformées en compétences propres de la région ou des régions concernées en vertu d'une modification de la présente loi organique* ».

B- Les ressources financières, le budget et le pouvoir fiscal de la région, la garantie de l'autonomie financière ?

Les finances de la région sont au cœur du projet de la régionalisation avancée. Il est évident qu'en l'absence de ressources financières suffisantes, cette collectivité centrale de la décentralisation risque de se départir de sa mission fondamentale dans le développement territorial. Il ne faut pas perdre de vue que la région a été dépendante de l'État central pendant une longue période. Afin d'anticiper un désengagement sans assurance financière, le constituant a engagé la responsabilité légale de l'État dans la transmission de ressources suffisantes au profit de la région.

Dans ce sens, et pour donner un nouvel élan aux nouvelles compétences de la région, le législateur lui a confié trois types de ressources : des ressources financières propres, les prêts et les ressources proportionnées par l'État.

La LOR a bien accordé le cadre budgétaire de la région avec celui de l'État. Parallèlement, la loi organique des finances (LOLF) a complété cette réforme en mettant en place des mesures novatrices en matière de finances publiques.

Soulignons que l'aménagement des moyens nécessaires au bon fonctionnement de la région répond parfaitement aux notions de progressivité et d'expérimentation sus analysées. Ainsi, sur la base de l'art. 188⁶⁴⁰ de la LOR, et à travers les lois de finances, l'État a consacré graduellement à la région, 5 % des impôts sur les sociétés (IS) et 5 % des impôts sur les revenus (IR), au lieu de 1% établi par l'ancienne loi, ainsi que 20 % du total des taxes sur les contrats d'assurance. On notera aussi la sauvegarde des anciennes recettes fiscales dont disposait déjà la région, soit la part des régions dans la taxe sur les services communaux (5%), le produit de la taxe sur l'extraction des produits de carrières (10%), la taxe minière, la taxe portuaire et la taxe sur les permis de chasse. Quant aux dotations budgétaires à verser par le budget général de l'État, elles seront reprises en recettes dans la partie "fonctionnement" du budget de la région. Ces dotations vont s'ajouter aux versements obligatoires que l'État doit effectuer parallèlement aux transferts de compétences. La répartition de ces dotations sur les douze régions s'est faite sur la base de trois critères⁶⁴¹ : 50% à parts égales entre les régions,

⁶⁴⁰ Cet article indique qu' « En application des dispositions du premier alinéa de l'article 141 de la Constitution, l'État affecte aux régions en vertu de lois des finances de manière progressive des taux fixés à 5% du produit de l'impôt sur les sociétés, 5% du produit de l'impôt sur le revenu et 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, auxquels s'ajoutent des crédits du budget général de l'État dans la perspective d'atteindre un plafond de 10 milliards de dirhams à l'horizon 2021 ».

⁶⁴¹ Décret du Chef du Gouvernement n° 2-15-997 du 18 rabii I 1437 (30 décembre 2015) fixant les critères de distribution des contributions du budget général de l'État entre les régions, BO n° 5666 du 04.05.2017.

37,5% compte tenu du nombre d'habitants de la région et 12,5% compte tenu de la superficie de la région.

Par ailleurs, et pour fonder de nouvelles ressources à affecter en totalité à la partie d'investissement du budget de la région, la LOR a créé de nouveaux comptes spéciaux : le Fonds de solidarité interrégionale et le Fonds de mise à niveau sociale que nous avons mentionnés auparavant. Comme ça été souligné par l'art. 142 C.⁶⁴², le premier est destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements. Le second vise une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions.

Concernant les ressources d'emprunt, le législateur a délégué la fixation de leurs conditions au pouvoir réglementaire. À ce sujet, doit-on souligner les constatations de la CCR qui ont relevé le faible concours de l'emprunt dans le financement des budgets des régions, alors que les ratios financiers attestent de la faible incidence d'éventuels remboursements sur leurs efforts d'épargne et d'investissement.

Pour la question du budget, on peut noter que la LOR a consacré les principes de libre administration des régions, de liberté de délibération et d'exécution dans la limite de leurs compétences respectives⁶⁴³. Cette garantie de fonctionnement conditionne les lois de finances étatiques qui doivent prévoir des ressources financières à la mesure des missions dévolues à la région⁶⁴⁴. Depuis l'adoption de la LOR, le budget de la région est consacré essentiellement à l'investissement. Avec des recettes plus importantes et une baisse notable au niveau des dépenses de fonctionnement, la région peut se permettre d'épargner les fonds nécessaires à ses investissements. Cette faculté est d'autant plus renforcée par les compétences propres qui s'articulent spécialement autour du programme de développement régional et le schéma régional d'aménagement du territoire.

Afin d'optimiser la gestion de l'investissement régional, la LOR est allée dans le sens de sa professionnalisation avec la création d'un établissement public soumis au contrôle de la

⁶⁴² En application de cette disposition constitutionnelle, les deux fonds ont été créés dans le cadre de la loi de finances 2016.

⁶⁴³ L'art. 4 de la LOR 111/14 précise que « *La gestion par la région de ses affaires repose sur le principe de libre administration, en vertu duquel chaque région dispose, dans la limite de ses compétences prévues dans le titre II de la présente loi organique, du pouvoir de délibérer de manière démocratique et du pouvoir d'exécuter ses délibérations et ses décisions, conformément aux dispositions de la présente loi organique et des textes législatifs et réglementaires pris pour son application* »

⁶⁴⁴ L'art. 187 de la LOR 111/14 indique qu' « *En application des dispositions de l'article 141 de la Constitution, l'État doit prévoir dans les lois de finances :- l'affectation de ressources financières permanentes et suffisantes aux régions pour leur permettre d'exercer les compétences propres qui leurs sont dévolues par les dispositions de la présente loi organique ; - le transfert des ressources financières correspondantes pour l'exercice des compétences qui leurs sont transférées* ».

région, appelé : "l'Agence Régionale d'Exécution des Projets". Cet organisme, veillera à fournir des services de conseils et de recommandations à la région, tout en prenant en charge l'exécution des projets et programmes de développement adoptés par l'institution régionale.

D'autres modifications concernent également "la tutelle", la partie intégrante et contraignante dans le processus décisionnel régional. Justement, dans l'ancienne réglementation, la tutelle budgétaire s'assimilait plutôt à un pouvoir discrétionnaire beaucoup plus qu'une compétence aménagée. La seule exigence liée au refus de visa était une motivation de cet acte. La marge d'évaluation des décisions budgétaires régionales était trop importante⁶⁴⁵. De surcroît, l'acte de tutelle combinait le contrôle d'opportunité et celui de la légalité. Désormais, cette contrainte répond à d'autres exigences. Les motifs de refus de visa sont des motifs de droit qui écartent toute appréciation administrative, ils sont établis à titre limitatif, dans le non-respect de la LOR et des lois et règlements en vigueur, le non-respect de l'équilibre du budget et la non-inscription de dépenses obligatoires. L'approbation peut être considérée comme favorable dans l'absence d'une décision de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur (AGCI)⁶⁴⁶, et ce, dans un délai de 20 jours à compter du 20 novembre, date limite de transfert du projet de budget⁶⁴⁷.

Aux problèmes de non-visa du budget dans les délais légaux⁶⁴⁸, la LOR propose des alternatives qui n'incluent pas les juridictions administratives. L'arbitrage budgétaire revient donc à l'AGCI. Ce choix, par contre, peut être vu comme une contradiction flagrante à tout le dispositif dressé jusqu'ici en faveur d'une gestion plus libre des finances de la région. Cet arbitrage non justifié de l'autorité de tutelle constitue une régression⁶⁴⁹ par rapport aux acquis enregistrés en matière de décentralisation et de la régionalisation avancée. L'AGCI est donc à la fois juge et partie prenante.

Il est certain que l'exigence de la bonne gestion et de contrôle répond aux fondements constitutionnels de 2011. De même, la corrélation entre l'autonomie et les ressources allouées au pouvoir régional doit être soumise aux règles constitutionnelles de reddition des comptes. Les préalables d'une bonne gestion, qui ont fait l'objet d'importantes recommandations de la

⁶⁴⁵ L'approbation ou le refus motivé est notifié au président du conseil régional par l'intermédiaire du gouverneur du chef-lieu de la région. Art. 43 de la LOR 47-96 relative à l'organisation de la région.

⁶⁴⁶ L'autorité de tutelle représentée par le ministère de l'intérieur est dénommée dans la LOR 111/14 : autorité gouvernementale chargée de l'intérieur. Voir par ex. l'art. 206.

⁶⁴⁷ Ce délai a été raccourci de 10 jours par rapport au délai prévu par l'art. 43 de l'ancienne réglementation sur la région.

⁶⁴⁸ Art. 208 de la LOR.

⁶⁴⁹ L'Art. 43 de l'ancienne LOR sur la région stipulait que « *Dans le cas d'un refus, le conseil régional peut saisir le tribunal administratif dans un délai de 8 jours à compter de la date de la notification du refus* ».

CCR⁶⁵⁰, ont bien été introduits dans la LOR. Cette dernière leur a dédié tout un titre nommé : « Règles de gouvernance relatives à l'application du principe de libre administration »⁶⁵¹. Nous pouvons décliner ces règles en trois grands préalables : l'instauration d'un code déontologique⁶⁵² devant régir l'action des régions ; la sujétion de toutes les composantes de la région aux impératifs de la bonne gouvernance⁶⁵³ ; enfin, une standardisation des tâches à exécuter par les différents services régionaux⁶⁵⁴.

Ces préalables censés redresser le niveau juridique, managérial et moral de la région, facilitent la soumission des acteurs régionaux aux impératifs de l'évaluation. Ainsi, les nouvelles méthodes de contrôle ont consacré un contrôle *a posteriori* qui confère aux décideurs la liberté nécessaire à l'exécution de toute action publique⁶⁵⁵. Elles se manifestent dans un contrôle interne, prévu par l'art. 246 de la LOR, qui impose des obligations aux régions dont les présidents sont tenus de superviser⁶⁵⁶. L'extension de ce contrôle au secteur public local constitue une innovation en matière de décentralisation, et favorise l'imprégnation des services régionaux d'une culture de conformité aux dispositions légales et réglementaires et de gestion des risques. Ces méthodes incitent aussi à un audit tenu de fournir des rapports d'évaluation sur le bilan de gestion de la région. Ces documents doivent faire sujets de débat au sein du conseil, les procès-verbaux y afférents seront exposés au siège de la région dans un délai de dix jours et mis à la disposition du public à travers une publication. Concernant l'audit financier ayant un aspect plus technique, il sera assuré par des autorités habilitées par la loi. Dans le cas de manquement, le wali peut saisir la juridiction compétente, après l'application du droit de réponse⁶⁵⁷. Enfin, ces méthodes instaurent également un contrôle par les citoyens, caractérisé par l'obligation d'afficher toutes les délibérations, et le droit de les consulter et de publier tous les rapports d'évaluation, d'audit et de contrôle ainsi qu'une prescription d'élaborer et de communiquer au public les états comptables et financiers relatifs à la gestion des présidents et à leur situation financière.

⁶⁵⁰ Rapport de la CCR, op.cit., p.99.

⁶⁵¹ Le titre (VIII) comporte les art. 243 à 250.

⁶⁵² Ce code, composé de treize points, comporte aussi des règles de conduite inhérentes aux différents aspects de la vie financière, budgétaire et administrative (recrutement, commande publique, établissement, vote et exécution du budget, etc.).

⁶⁵³ Le président, le conseil et les fonctionnaires ont une dimension plus concrète qui se traduit dans la consécration de la transparence, la reddition des comptes et la responsabilité.

⁶⁵⁴ Les services régionaux doivent procéder préalablement à l'énumération des tâches à exécuter, à leur définition puis à leur regroupement dans des manuels de procédures pour des raisons de transparences, d'accessibilité et d'évaluation.

⁶⁵⁵ À ce sujet la LOR a suivi les recommandations de la CCR. (voir le Rapport de la CCR, p.100).

⁶⁵⁶ L'article parle de « l'évaluation de son action, mettre en place le contrôle interne, recourir à l'audit et présenter le bilan de sa gestion ».

⁶⁵⁷ L'art. 248 de la LOR précise qu' « En cas de dysfonctionnement constaté, le wali de la région saisi le tribunal compétent du rapport après avoir permis au concerné d'exercer son droit de réponse ».

D'un point de vue analytique, il est incontestablement admis que l'autonomie financière de la région repose sur des ressources financières suffisantes et une capacité de les gérer librement. Or, le pouvoir de créer de nouvelles ressources est tout aussi important, voire, primordial dans une dimension autonome. Cette idée se manifeste plus clairement dans le pouvoir fiscal. Mais, la problématique cruciale de cette réflexion est que la fiscalité locale au Maroc est un régime centralisé qui redistribue les recettes selon le principe de solidarité entre les régions. Selon SAFIR K.,⁶⁵⁸ Wali directeur général des CT au Maroc, la responsabilisation des élus leur procure le pouvoir de modulation de certaines taxes et redevances, « *ce qui donne à ces élus la possibilité de bâtir leur politique fiscale sur "l'effet taux" étant donné que "l'effet base" reste un monopole du législateur* ». En revanche, le dispositif fiscal « *souffre d'incohérences qui se sont aggravées suite à l'évolution extraordinaire de l'environnement juridique, économique et social* ».

Selon le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE)⁶⁵⁹, « *Les régions et autres collectivités territoriales sont peu impactées aujourd'hui en termes de recettes par la création de richesses sur leur territoire. L'essentiel des impôts générés par les différentes activités économiques sont des impôts au niveau national qui alimentent d'abord le budget de l'État et dont une partie est redistribuée aux collectivités sur des critères sans relation avec l'effort fourni par chacune de ces collectivités pour favoriser et accompagner la génération de ces richesses* »⁶⁶⁰. Le Conseil recommande d'établir un lien entre la production de richesses sur un territoire et les recettes qui reviennent à celui-ci, ce qui suppose « *de faire valoir les potentialités spécifiques de chaque région, avec une approche territorialisée, et que les Régions soient dotées des pouvoirs les plus avancés et des moyens associés, leur permettant de jouer pleinement leur rôle dans le cadre de leurs nouvelles missions* »⁶⁶¹. Il ajoute que « *La fiscalité devrait contribuer à un rééquilibrage et une plus grande équité territoriale, en faveur d'un rattrapage des déficits de développement observés sur des régions*

⁶⁵⁸ SAFIR K., « Les finances locales face aux défis de la régionalisation avancée », in *Économie et finance*, La Tribune, Casablanca, 25 septembre 2019. (<https://lnt.ma/finances-locales-face-aux-defis-de-regionalisation-avancee/>), consulté le 01/05/2020.

⁶⁵⁹ Le CESE est une institution indépendante consultative marocaine créée par (Dahir n° 1-14-124 du 3 chaoual 1435 (31 juillet 2014), portant promulgation de la LOR 128-12 relative au Conseil Économique, Social et Environnemental, BO n° 6284 du 21/08/2014). Il a pour rôle la réalisation d'études et de propositions auprès du gouvernement marocain et des deux chambres du Parlement. Dans l'exercice de ses attributions, le CESE donne son avis sur les grandes orientations de développement, les politiques publiques d'ordre économique, social et en matière de développement durable et de régionalisation avancée. La pertinence de ses avis, études et propositions est liée à l'expertise mobilisée, à la capacité d'écoute et de mise en convergence de différentes composantes de la société et forces vives du pays. (<http://www.cese.ma/>), consulté le 02/05/2020.

⁶⁶⁰ « Un système fiscal, pilier pour le Nouveau Modèle de Développement », Avis du Conseil Économique, Social et Environnemental, n° 39/2019, p.20.

⁶⁶¹ *Ibid.*

(...) *Les collectivités territoriales doivent, désormais, avoir une responsabilité forte, compatible avec la nouvelle organisation territoriale, l'étendue et la nature des compétences qui leurs sont dévolues, et les exigences d'autonomie et de responsabilité que requiert la libre administration des affaires locales par les collectivités territoriales* »⁶⁶². La finalité « *étant de faire de la régionalisation avancée une composante structurante de la réflexion autour de la construction puis du déploiement du système fiscal marocain (dans ses deux composantes nationale et locale), servant par la même la restructuration des recettes des collectivités locales, pour les rendre compatibles avec les pouvoirs que les régions devraient assumer* »⁶⁶³.

JAIDI L⁶⁶⁴., voit dans la cohérence entre la refonte de la fiscalité locale et les principes annoncés par ces chantiers une nécessité absolue qui doit viser l'encouragement de l'autonomie fiscale et la libre administration des collectivités concernées. Il dénonce par la même l'anachronisme du système fiscal local. Pour lui, les relations financières qui relient l'État à ses composantes décentralisées ont besoin d'être repensées, clarifiées et rendues plus transparentes.

En somme, il est évident que la libre administration de la région est entravée par le manque d'une autonomie fiscale. Le conseil régional ne détient qu'un pouvoir fiscal décisionnel limité. Il s'exerce notamment dans la fixation des taux et tarifs de certaines taxes et redevances, mais en respectant les fourchettes prévues par la loi. Si le constituant ne reconnaît aucun pouvoir fiscal à la région, il indique pour autant dans son art. 141 C. que « *Tout transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes* ». L'interprétation de la LOR de cette disposition s'est clairement penchée vers les ressources classiques dont disposent déjà toutes les autres CT, et qui ne font nullement appel à un véritable pouvoir fiscal.

Cette conclusion à connotation négative concernant les apports de la LOR 111/14 sur l'autonomie régionale nous achemine, dans la deuxième partie de ce travail, vers une recherche plus pointue sur les différentes limites des réformes touchant au pouvoir régional.

⁶⁶² *Ibid.*

⁶⁶³ *Ibid.*

⁶⁶⁴ JAIDI L., « La réforme de la fiscalité locale : Un ajustement technique ou un changement de paradigme? », LesEco.ma, éd. Horizon Press Group, 04/05/2018. (<https://leseco.ma/la-reforme-de-la-fiscalite-locale-un-ajustement-technique-ou-un-changement-de-paradigme/>), consulté le 02/05/2020.

Conclusion du chapitre 2

Il faut dire que la construction de la régionalisation avancée au Maroc est une réforme ambitieuse qui a trouvé ses fondements politiques dans la vision royale et les recommandations de la CCR, qui se sont chargées de la confectionner. Avec la constitutionnalisation de ce chantier, le Maroc a entrepris une réforme majeure de son système de décentralisation. Cette réforme participe à la consolidation du processus progressif de délégation de compétences aux CT, initié dès les premières années de son indépendance. À cette fin, tout un arsenal juridique avait été mis en place, donnant une idée globale sur le degré de l'autonomie dont la région pourra bénéficier. De ce fait, la LOR 111/14 a posé le cadre législatif qui va régir le fonctionnement de cette CT, en précisant ses attributions et les contours de leur exercice.

On ne peut contester les progrès que la réforme a entraînés en termes de mise en place d'institutions démocratiques et d'autonomie, même si la notion d'autonomie ici doit être appréhendée à la lumière des limites que la logique décentralisatrice elle-même établit. Cependant, il ne faut pas oublier que l'imprécision et le manque de clarté des articles relatifs à la répartition des compétences constituent le premier obstacle à une mise en œuvre sincère et réussie du projet de la régionalisation avancée. En outre, la décentralisation, sous le prisme de la contractualisation, émerge comme une manière de penser et d'organiser l'État unitaire, au sens d'introduire un moyen de contrôle *a priori* des dysfonctionnements et des conflits en matière de compétences partagées. À côté de cette série d'obstacles à la configuration constitutionnelle de l'autonomie des régions, vient s'ajouter également le rôle diminutif de la seconde Chambre du Parlement qui n'est pas comparable à celui conféré aux sénats dans les États avancés dans la décentralisation. Somme toute, la participation orientée par l'État des entités régionales dans leur propre développement, malgré les ambitieuses dispositions sur la décentralisation, ne peut être qualifiée d'avancée, en tout cas, par rapport à l'organisation territoriale en place.

Dès le début, il a été clair dans les discours royaux et les recommandations de la CCR que l'ambition pour une autonomie plus large n'avait pas de place face aux principes qui entourent l'unité de l'État marocain. Néanmoins, une avancée substantielle était attendue pour combler les lacunes de l'ancienne organisation territoriale. Malheureusement, et à l'examen approfondi des réformes, cette espérance ne trouve écho que dans très peu de dispositions qui ne peuvent faire le poids face à l'abondance des textes qui sanctionnent significativement l'autonomie du pouvoir régional.

La lecture des réformes a révélé une discordance entre la planification nationale et régionale. En vertu du principe de subsidiarité, c'est la CT qui en mesure de prendre l'initiative. Or, au Maroc, ce sont bien les décisions centrales qui orientent et dictent les actes décentralisés. En d'autres termes plus significatifs, l'État décide et les CT exécutent. Toutes les garanties d'autonomie que nous avons présentées dans ce chapitre ne sont en réalité que des mécanismes exécutifs de la volonté étatique, et non pas des principes qui favorisent la prise de décision autonome.

*Deuxième Partie : Les déficiences
des réformes au Maroc et les
perspectives d'un pouvoir régional
plus autonome*

Même si le timing du déclenchement du chantier de la régionalisation avancée et de la réforme constitutionnelle au Maroc est quasiment le même, les motivations qui président à la révision constitutionnelle ne sont pas celles qui ont mené à revoir l'organisation territoriale du pays. La constitution de 2011 est une réforme qui s'est imposée face à un soulèvement populaire inscrit dans la vague du printemps arabe, alors que la régionalisation avancée est initialement une réflexion royale qui s'est concrétisée en 2010 par l'instauration de la CCR. On ne peut donc soutenir que la Constitution de 2011 soit la consécration dédiée à la réforme territoriale même si elle en fait partie. Ce qui n'est pas sans conséquences sur le contenu des textes.

Hormis toutes les considérations politiques, le processus des réformes a connu une longue gestation jalonnée de péripéties qui ont étiré son temps de mise en place. Le point de départ est éminemment politique, donné par le chef de l'État à travers le discours royal du 3 janvier 2010. Les recommandations de la CCR se sont suivies, constituant les grandes lignes à suivre pour réussir la réforme. La constitutionnalisation de la régionalisation avancée en 2011 était le point culminant qui donne un sens à tout le chantier et un élan protecteur aux CT. Reste à savoir si les LOR de 2015 marquent une évolution législative en faveur de l'autonomie de la région et de son épanouissement. L'un des éléments de réponse se trouve sûrement dans la charte de déconcentration qui consolide les prérogatives du wali et confirme la règle de la prédominance étatique au niveau local.

L'analyse de tout l'arsenal juridique affecté au chantier de la régionalisation avancée indique clairement qu'il ne s'agit pas d'un bouleversement des structures administratives et institutionnelles du pays, mais d'une réforme territoriale qui tentent de mettre en place de nouvelles assises juridiques fondées sur les principes universels régissant la décentralisation. La régionalisation avancée « *n'est pas envisagée dans le but de permettre l'émergence d'un pouvoir régional face au pouvoir central, dans la mesure où, le pouvoir régional est conçu comme le soutien du pouvoir central, ainsi que la prééminence du pouvoir politique sur le pouvoir administratif au niveau de la centralisation de décision* »⁶⁶⁵.

Tout partisan de la démocratie réfuterait l'idée d'une réforme de décentralisation sans réel pouvoir local, au même titre que tout constitutionnaliste moderne dénoncerait l'ambiguïté des dispositions de la loi fondamentale. Le constat est sans appel, toutes les composantes de la réforme présentent des lacunes qui méritent d'être examinées (chapitre1), avant de pouvoir

⁶⁶⁵ BOUHAIJ S., « Le pouvoir régional au Maroc : entre la complexité de la centralisation et la contrainte de la modernisation politique », éd. universitaires européennes, Tome I, Chisinau, 2012, p.20-21. Cité par EL KARAMECH L., « La répartition des compétences territoriales entre conflits et bonne gouvernance », op.cit., p.319.

produire une réflexion sur les éléments d'une organisation territoriale plus adaptée, à l'appui du projet d'autonomie du Sahara (chapitre 2).

Chapitre 3 : La complexité de l'autonomie régionale dans le maintien du contrôle excessif de l'État: recherche sur les insuffisances des réformes au Maroc

Le cadre constitutionnel et législatif de la réforme territoriale au Maroc accorde une importance considérable à la question de la décentralisation et de la régionalisation avancée en tant que fondements de la nouvelle architecture organisationnelle de l'État. En termes de textes, le progrès est notable par rapport aux anciennes réglementations, notamment dans l'opération de la répartition des compétences, car la réforme offre aux CT, et spécifiquement à la région un statut privilégié dans la perspective de consolider ses moyens, et par l'occasion accroître sa libre administration. S'agit-il d'une nouvelle dimension de relations entre le centre et la périphérie ? Ou bien une simple reconfiguration de l'organisation territoriale et une redistribution des compétences entre l'État et la région, son principal fragment infra-étatique.

À la lumière des données politique, culturelle et sociale du Maroc, l'État central n'est pas disposé à partager ses pouvoirs avec la périphérie en dépit de l'ampleur et des enjeux du chantier de la régionalisation avancée. Il prône une démocratie spécifique à ces besoins, même si elle ne répond pas aux standards internationaux. Une autonomie à l'image d'autres modèles plus avancés est une entreprise qui n'a pas trouvé place dans la réforme, en raison justement de l'obsession du contrôle (section1) et l'inadéquation des moyens alloués à ce chantier avec les finalités proclamées (section2).

Section 1 : Le contrôle de l'État sur la collectivité régionale, gage d'unité mais entrave à l'autonomie, regard autour de deux notions qui s'opposent dans les textes des réformes

On ne peut avancer que le renouveau constitutionnel au Maroc soit tout à fait démocratique, ou du moins dans les normes du constitutionnalisme moderne. Il est représentatif d'une idéologie de contrôle qui essaye d'adapter le texte juridique à un contexte politique assez instable et mouvementé et, partant, il ne réhabilite pas la démocratie locale et ne répond point aux standards internationaux. Face à cette carence démocratique, les réformes ne peuvent faire l'économie d'observations critiques.

Comme nous l'avons souligné dans la première partie de ce travail, le contrôle de l'État sur l'ensemble des institutions au Maroc est incontestable. Plusieurs éléments l'expliquent sans

pour autant le justifier. En tant qu'État unitaire gouverné par un régime monarchique, le pouvoir central tient toujours à garder la mainmise sur la gestion des affaires étatiques et infra-étatiques pour sauvegarder la continuité du régime politique et l'intégrité territoriale. Dans ce schéma restrictif de toute autre initiative, les institutions périphériques ne trouvent pas de place participative à l'ensemble des réformes, et même lorsqu'elle existe, elle demeure secondaire, voire marginale, car l'approche sécuritaire est constamment prioritaire.

C'est ainsi que le contexte de la constitutionnalisation de la réforme régionale était dominé par une dimension politique immodérément protectrice des constantes nationales. Dans ce cadre de démocratisation spécifique, la régionalisation n'était pas une expression développée de la démocratie locale (paragraphe 1), mais uniquement une réforme administrative de la décentralisation qui continue d'étendre le pouvoir des autorités de tutelle sans une réelle protection juridictionnelle, constitutionnelle et administrative (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'approche politique dominant le contexte de la constitutionnalisation de la régionalisation avancée au Maroc

Faisant partie intégrante de la démocratie en général, la démocratie locale est l'une des expressions positives d'un exercice démocratique élevé au rang des standards internationaux. Plus un contexte politique national est favorable à la pratique démocratique, plus les acteurs locaux trouvent de l'aisance à s'exprimer et à décider des affaires qui leur sont imparties au nom de la décentralisation.

Si l'autonomie régionale en dit beaucoup sur le degré de démocratisation d'un État, l'étude du contexte politique dans lequel évolue cette démarche serait un aperçu essentiel pour comprendre l'enjeu et les finalités des réformes. De ce fait, chercher l'étendue de l'autonomie régionale dans les réformes entreprises au Maroc, c'est d'abord s'intéresser au climat politique dans lequel ces dernières ont éclos. Soulignons qu'elle a beau être purement juridique, notre analyse constitutionnelle aura sans doute besoin de ce détour politique pour comprendre les raisons profondes qui entravent l'émergence d'un pouvoir régional plus autonome au Maroc. S'arrêter sur les insuffisances des réformes qui se rattachent au pouvoir régional nous renvoie donc à présenter les premières barrières de nature politique qui orientent toutes les autres mesures dans un sens restrictif de l'autonomie régionale. En effet, et au long de tout le processus de sa démocratisation, le Maroc s'est toujours préoccupé d'établir une conciliation convenable entre ses valeurs traditionnelles et les valeurs modernes de la démocratie, une situation qui marque d'un trait particulier la démocratie "à la marocaine" (A). Toutefois, l'attachement à une ligne conservatrice semble prendre le dessus sur une

vision moderniste au point d'engendrer une stagnation dans la conception et l'interprétation des constantes nationales (B).

A- Le cadre spécifique de la constitutionnalisation de la régionalisation avancée

Il est incontestablement admis que l'autonomie régionale est l'une des facettes de la démocratie locale, sinon la plus expressive de ses composantes. Elle puise sa raison comme critère central capable, à lui seul, de mesurer les intentions politiques quant à une régionalisation effective, mais elle pose également la problématique des références. Devant la pluralité des systèmes politico-juridiques, il serait difficile de poser les éléments d'une évaluation adéquate. Autrement dit, l'universalité de la démocratie locale n'est pas chose évidente, chaque ensemble de mécanismes et de textes répond naturellement à un contexte particulier. Néanmoins, un pouvoir régional autonome demeure un idéal universel de la décentralisation.

Au Maroc, la constitutionnalisation de la régionalisation avancée n'est pas une expression de volonté politique immédiate pour réformer la décentralisation, le contexte dans lequel s'inscrit la Constitution de 2011 est différent (1), il n'était pas alors prioritaire de parler de pouvoir régional autonome, et encore moins d'autonomie politique (2).

1. La régionalisation avancée n'est pas l'objet principal de la réforme constitutionnelle

Les manifestations réelles des intentions politiques on les trouve toujours dans l'étendue des réformes. Avec une lecture appropriée, celles-ci nous renseignent sans faute sur la nature de l'ordre politique en place. Si nous ajoutons les vraies motivations qui animent ces intentions, nous serions dans le panorama le plus approximatif de la réalité politique. Sans ce raisonnement ordonné, nous ne serions pas capables de scruter avec pertinence les raisons directes ou indirectes qui mènent à la limitation de la liberté d'agir de la région en tant qu'institution faisant partie d'un ensemble étatique.

Par suite, il faut préciser que la réforme constitutionnelle de 2011 au Maroc n'est pas le fruit d'une réflexion des décideurs à reformuler l'architecture territoriale et institutionnelle, notamment la régionalisation avancée. La révision de la Constitution était en réalité une réponse à un soulèvement populaire⁶⁶⁶, beaucoup plus qu'une volonté de renforcer la

⁶⁶⁶ Afin d'éviter de dériver sur un sujet parallèle, nous soulignons succinctement que la Constitution de 2011 s'est établie dans un climat de protestations populaires (du 20 février) revendiquant la liberté, la dignité, la citoyenneté, la dissolution du parlement et la destitution du gouvernement, une monarchie parlementaire, une Constitution démocratique et populaire, la séparation des pouvoirs, l'abrogation de l'art. 19 C. de 1996, la séparation des pouvoirs et de la richesse, l'instauration de la reddition des comptes, la reconnaissance de la

démocratie locale ou la décentralisation, « *l'irruption du mouvement du 20 février dans un paysage politique réputé peu propice au changement met sur le devant de la scène la question de la réforme de la Constitution* »⁶⁶⁷.

À titre comparatif, la révision constitutionnelle de 2003 en France portait sur deux sujets de réformes : le Mandat d'arrêt européen et l'organisation décentralisée de la République⁶⁶⁸. Le fait que la décentralisation soit l'un des deux sujets de la révision est un indicateur fort de l'importance allouée à la réforme territoriale. Au Maroc, il est difficile de parler de réforme constitutionnelle de la décentralisation, car la révision était plutôt une obligation politique inévitable face au climat très tendu qui régnait dans la rue. Le sujet de la régionalisation a été relégué au second plan.

D'autre part, et hormis quelques slogans portés par des protestataires du Rif⁶⁶⁹, la question de la régionalisation au Maroc n'a jamais été une revendication porteuse de réformes, ni de la part des populations locales, ni des acteurs régionaux⁶⁷⁰. Comme cela a été expliqué avant, le chantier était une volonté royale, exprimée en 2010, et constitutionnalisée en 2011. Nous savons que la volonté royale est un déclic de réformes au Maroc, mais le fait de constitutionnaliser la régionalisation avancée n'explique pas forcément un degré plus élevé d'autonomie régionale. Nous estimons que le chantier porterait plus d'importance s'il faisait objet unique d'une révision constitutionnelle, ou sujet de revendications populaires, le cas échéant, l'autonomie régionale prendrait plus de place.

En Espagne, la Constitution de 1978 était une sorte de compromis, résultat de longues négociations entre tous les acteurs de la scène politique espagnole, y compris les représentants régionaux. Dans la loi fondamentale chacun a trouvé son compte, ainsi le texte a établi une

langue amazigh, etc. La régionalisation avancée s'y est inscrite dans la continuité des choses, et non parce qu'elle était le sujet de la révision ou des revendications.

⁶⁶⁷ MADANI M., « Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011 », in BENDOUROU O., EL MOSSADEQ R., MADANI M., (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, Actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013 à Rabat, éd. La Croisée Des Chemins, Casablanca, 2014, p.33.

⁶⁶⁸ La Constitution française du 4 octobre 1958 a fait l'objet d'une double révision constitutionnelle en mars 2003 : - Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen ; - Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. JORF n° 75.

⁶⁶⁹ À l'image des catalans en Espagne, les populations du Rif du Maroc, une contrée qui se situe au nord-est du pays, avaient toujours, plus que les autres, cette tendance revendicatrice des valeurs locales -et pour certains de séparatisme-. Cette situation est due certainement à leur particularité culturelle et linguistique, leur position géographique, et surtout à leur histoire doublement jalonnée, d'abord par leur combat contre le colonialisme, et puis par leur persécution par l'ancien régime.

⁶⁷⁰ Notons également, et dans le même sens, que les représentants parlementaires ou régionaux de la région du Rif, n'ont jamais évoqué la question d'une autonomie plus élargie correspondante à la particularité de leur population, ce qui explique que la représentativité locale au Maroc ne porte jamais sur des sujets susceptibles d'interpeller la notion de l'unité.

régionalisation évolutive capable de s'adapter à chaque fois aux revendications autonomistes de chaque région, il « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles »⁶⁷¹. Non sans difficultés d'intégration de certaines entités, notamment, la Catalogne, la norme fondamentale a permis tout de même une régionalisation asymétrique compatible aux diversités existantes.

On peut donc conclure que la régionalisation avancée au Maroc n'était pas le projet déclencheur de la Constitution de 2011, de la même manière que la réforme territoriale n'était pas l'objet principal de la révision. Même s'il est dédié tout un Titre (IX) à la décentralisation, comportant 12 articles, on ne saurait dire qu'il s'agit d'une réforme constitutionnelle territoriale, car celle-ci devait occuper beaucoup plus de place dans un éventail qui se compose de 180 articles.

Quoi qu'il en soit, la révision portera sur les piliers suivants : la consécration de la pluralité de l'identité marocaine et la reconnaissance constitutionnelle de la composante Amazigh ; la consolidation de l'État de droit ; la volonté d'ériger la justice en pouvoir indépendant et de la renforcer ; la consolidation du principe de la séparation des pouvoirs; la consécration du principe de la nomination du Premier ministre au sein du parti arrivé en tête des élections de la chambre des représentants et sur la base des résultats du scrutin; le renforcement du pouvoir du Premier ministre en tant que chef d'un exécutif effectif et pleinement responsable ; la constitutionnalisation du conseil de gouvernement; le renforcement des organes et outils d'encadrement des citoyens; la consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique et la nécessité de lier l'exercice de l'autorité aux impératifs de contrôle et de reddition des comptes; la constitutionnalisation des instances en charge de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et de la protection des libertés.

Nous remarquons que le projet de la régionalisation avancée ne figure pas parmi les piliers de cette réforme. Cette observation laisse entendre l'impossibilité d'évoquer la question d'une quelconque autonomie élargie du pouvoir régional, et encore moins une éventuelle autonomie politique.

2. La régionalisation politique n'était pas une option envisageable dans la Constitution de 2011

L'histoire juridique des États unitaires nous enseigne que le fait d'offrir aux entités infra-étatiques un pouvoir normatif dans le cadre d'une régionalisation politique, n'est jamais une volonté spontanée des pouvoirs publics. Le polycentrisme normatif dans lequel on peut

⁶⁷¹ Art. 2 CE.

vraiment parler d'autonomie élargie est un processus très complexe, développé à la fois par des rapports de force entre le centre et la périphérie, le poids que peut représenter l'identité de chaque région dans ce rapport ainsi que le cadre juridique dédié à cette cause. En se référant aux deux exemples d'États régionaux, analysés précédemment dans ce travail, on remarquera que seule la dimension constitutionnelle du droit est capable d'organiser la répartition des pouvoirs et de la garantir. L'étude comparative nous a révélé qu'il y a bien des préalables à la constitutionnalisation d'une régionalisation politique. Démontrer l'absence de ces mêmes préalables à la Constitution de 2011 au Maroc, donnera raison à l'improbabilité assez ressentie de concevoir une régionalisation politique introduite dans la loi fondamentale.

Nous allons reprendre le cas de l'Espagne comme exemple comparatif pour trois raisons principales : d'abord pour sa forme étatique unitaire, son régime politique monarchique et parlementaire⁶⁷², et ensuite pour la richesse et la complexité du processus de sa régionalisation. ARAGÓN REYES M⁶⁷³., souligne que l'une des clés du processus extraordinaire et exemplaire du changement politique qui a été vécu en Espagne lors du passage d'une dictature à une démocratie, consiste à ce que les décisions fondamentales concernant la forme d'État et la forme du gouvernement (État démocratique, autonomies territoriales, monarchie parlementaire) que la Constitution de 1978 est venue concrétiser, étaient en avance sur elle, étant adoptées aux premiers stades de la transition. Il explique aussi qu'avant que la Constitution ne soit promulguée, il a été décidé que l'État ne serait pas centralisé, mais reposerait sur l'autonomie territoriale. Et bien que cette autonomie ait été configurée comme "provisoire" (en attendant la Constitution) et d'un contenu plus administratif que politique (sans qu'il émane uniquement du pouvoir exécutif), le principe d'organisation publique a été érigé en principe d'autonomie régionale et a choisi d'étendre cette autonomie à l'ensemble du territoire.

Le contenu de ces précisions évoque clairement un lien étroit entre l'autonomie régionale espagnole et le processus de démocratisation. La résonance de ce lien est très présente dans toutes les phases de la transition, elle en constitue même l'une des composantes fondamentales.

Au Maroc, rien de tout cela n'est établi. La révision constitutionnelle n'a pas touché au domaine du régime politique et « *Le caractère plébiscitaire de la procédure d'adoption de la Constitution se trouve accentué laissant ainsi entrevoir la nature réelle de la "monarchie parlementaire". Le 1er juillet le peuple n'a pas été, en fait, appelé, en se prononçant sur le*

⁶⁷² L'al. 3 du premier art. CE. précise cette forme politique de l'État.

⁶⁷³ ARAGÓN REYES M., « La construcción del Estado autonómico », op.cit., p.76.

projet de Constitution, à exercer son droit de vote mais à légitimer une monarchie fortement secouée par le mouvement du 20 février »⁶⁷⁴. D'une autre manière, une organisation territoriale très poussée politiquement ne pouvait pas se trouver dans les priorités de la Constitution de 2011. D'abord parce qu'elle n'était pas portée par les revendications du soulèvement populaire, et puis parce qu'elle constituerait à ce moment-là, au regard du pouvoir central, une menace de plus à la stabilité du régime politique en place.

La régionalisation avancée est l'œuvre d'une réflexion royale, la révision constitutionnelle est une réponse royale aux revendications du mouvement du 20 février et le projet d'autonomie de la région du Sahara est également une initiative politique royale. Établir une régionalisation politique devrait donc être une volonté royale. Or, nous l'avons déjà vu avec l'exemple espagnol, et d'ailleurs dans tous les exemples possibles, l'autonomie politique est un droit qui, soit il se revendique et s'impose par un militantisme politique dans un État de droit, soit il s'inscrit dans le nouvel ordre politique au cours des phases de transition séparant deux périodes distinctes de l'existence d'un État : la période de non-droit et la période de droit. Dans le cas du Maroc, nous ne pouvons pas parler de transition politique, puisque la révision constitutionnelle n'apporte aucun changement substantiel en la matière, et encore moins de loi constitutionnelle réformant la décentralisation. Constitutionnaliser une régionalisation politique dans cet état de faits, c'est donner une garantie suprême à l'existence d'un pouvoir concurrent au niveau régional, synonyme de démocratie locale, alors que la démocratie nationale peine encore à trouver ses marques.

La révision constitutionnelle est surtout une réforme globale de l'architecture politique marocaine, devenue très contestable, et surtout réfractaire au changement. Ceci est d'autant plus vrai que cette révision est revêtue d'une couverture politique très prononcée, notamment en ce qui concerne les procédés de son élaboration. Ce questionnement réoriente sensiblement notre analyse vers l'approche constitutionnaliste initiale du sujet.

B- Le processus de démocratisation au Maroc à l'épreuve des constantes nationales réitérées par la Constitution de 2011

Introduire les constantes nationales du Maroc dans une analyse touchant à sa démocratisation revêt une importance capitale. Leur respect est à plus forte raison nécessaire pour guider les réformes que pour limiter toute dérive non convenable au schéma politique et démocratique en place.

⁶⁷⁴ MADANI M., « Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011 », op.cit., p.75.

Il va sans dire que la marche vers la démocratie ne doit jamais perdre de vue les données historiques, culturelles et politiques spécifiques à chaque pays. Un modèle universel n'est jamais forcément transposable à toutes les communautés humaines. En revanche, les fondamentaux de la démocratie tels qu'ils sont instaurés depuis le siècle des lumières, demeurent toujours valables pour tout le monde.

L'article premier de la Constitution marocaine énonce que « *la Nation s'appuie dans sa vie collective sur les constantes fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique* ». Ce sont les fondamentaux qui font l'identité nationale du Maroc, et au même temps les bornes qu'il ne faut jamais transcender. La logique de notre recherche nous conduit à considérer deux constantes qui nous semblent influentes dans l'analyse du sujet : la monarchie et la question de l'unité.

Sans aller trop loin dans l'analyse de la démocratie, même si elle fait partie du registre dans lequel s'inscrit l'autonomie en tant que forme évoluée du libéralisme, nous allons voir comment et pourquoi les prérogatives du roi ne cessent de se fortifier, et quel rapport ceci aurait-il avec la liberté d'initiative, à la fois de la collectivité nationale et la collectivité régionale (1). Ensuite nous allons vérifier également dans quelle mesure l'idée de l'unité prend toujours le dessus sur celle de l'autonomie (2).

1. *Le renforcement des attributions du roi, éternel précurseur de toutes les réformes*

La jonction entre la nature du régime politique d'un État et le degré d'autonomie de ses régions peut paraître à première vue invraisemblable. Pourtant l'influence de l'une sur l'autre est évidente. D'une manière ou d'une autre, le politique oriente l'administratif, voire même, le domine.

L'enjeu de la démocratie au Maroc ne doit pas être évalué exclusivement à la lecture des différentes réformes entretenues à l'échelon national ou local, mais surtout dans la vision royale, étant donné que le roi est l'acteur principal de la scène politique.

L'institution royale avait toujours préservé la même réflexion sur la nature et le mode d'emploi de la démocratie au Maroc, qui s'appuie sur le fait que « *chaque pays se doit d'avoir une démocratie qui lui est spécifique* »⁶⁷⁵. Dès son accès au pouvoir, le roi définit la démocratie marocaine comme une forme particulière liée à la spécificité du pays. Il ne s'agira en aucun cas d'une adoption du modèle occidental, « *La démocratie à l'espagnole est bonne pour l'Espagne. Mais, c'est à un modèle spécifiquement marocain que le Maroc aura à se*

⁶⁷⁵ Extrait d'une interview royale accordée au magazine américain Time, du 26/06/2000.

référer »⁶⁷⁶. Nous estimons, d'ailleurs, qu'il n'y a pas de démocratie à l'espagnole ou à la marocaine, la démocratie est universelle et elle ne peut être réinventée dans la mesure où elle existe déjà, seule sa mise en place et les mécanismes de son exercice peuvent être différentes en fonction des particularités de chaque pays. Ce qui explique peut-être cette réticence au modèle occidental, c'est que l'institution royale était et reste encore le principal catalyseur des changements politiques. Proposer de grandes réformes, ça revient à entrer en concurrence avec elle. Certes, le roi use de son pouvoir pour faire améliorer la qualité démocratique et socio-économique du pays, mais sans, toutefois, rompre avec les principes du régime monarchique. « *Il entend toujours gouverner en plein pouvoir, sans renoncer à aucune prérogative* »⁶⁷⁷.

En dépit de l'intégration de principes démocratiques dans le système politique marocain, la monarchie constitutionnelle demeure basée sur la suprématie du roi. Au Maroc le roi est "souverain", la Constitution lui confère la supériorité des prérogatives⁶⁷⁸ et la participation effective, voire, dominante dans les trois pouvoirs. « *L'ambivalence de la Constitution de 2011 vient renforcer la suprématie du palais et ouvre la voie à la querelle de l'interprétation entre d'un côté les légistes de la monarchie qui veillent à perpétuer la conception sultanienne du pouvoir et de l'autre côté des partis ou des organisations de la société civile qui défendent une "interprétation démocratique" de la Constitution et de sa mise en œuvre* »⁶⁷⁹. Ceci se manifeste « *d'abord, à travers la participation évidente du monarque à l'exercice même du pouvoir exécutif (...) le roi en assume en effet la codirection effective (...) Le roi en détient également les attributions les plus sensibles, au regard de ses pouvoirs propres sur le plan diplomatique et militaire, mais aussi des attributions confiées au Conseil des ministres, dont*

⁶⁷⁶ *Ibid.*

⁶⁷⁷ BELOUCHI B., « L'alternance, les mots et les choses », éd. Afrique Orient, Casablanca, 2003, p.105.

⁶⁷⁸ Dans le Titre III C., réservé à la royauté, l'art. 47 précise que le roi « *nomme le chef du gouvernement (...) les membres du gouvernement (...) peut à son initiative (...) mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement (...) À la suite de la démission du chef du gouvernement, le Roi met fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement (...)* » ; l'art. 48 C. indique également que « *Le Roi préside le Conseil des ministres (...)* » ; alors que dans l'art. 51 C. « *Le Roi peut dissoudre, par dahir, les deux Chambres du Parlement ou l'une d'elles* » ; il est selon les termes de l'art. 53 C. « *le Chef suprême des Forces Armées Royales. Il nomme aux emplois militaires (...)* » ; il préside suivant les dispositions de l'art. 54 C. « *le Conseil supérieur de sécurité* » ; le roi « *signe et ratifie les traités* » selon l'art. 55 C. ; et « *préside le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire* » d'après l'art. 56 C. ; il peut également proclamer par Dahir « *l'état d'exception* » selon les termes de l'art. 59 C.

Il faut bien signaler en parallèle que la Constitution espagnole énumère les mêmes fonctions royales, mais dans le cadre où c'est l'exécutif qui prend les décisions. On peut lire dans l'art. 100 CE., par ex, que « *Les autres membres du gouvernement sont nommés et révoqués par le roi sur proposition de son président* », et dans l'art. 115 que « *Le président du gouvernement, après délibération du Conseil des ministres, et sous sa responsabilité exclusive, peut proposer la dissolution du Congrès, du Sénat ou des Cortès générales, qui sera décrétée par le roi* ».

⁶⁷⁹ MADANI M., « Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011 », op.cit., p.34.

il conserve la présidence (...) Ensuite, parce qu'il continue à puiser sa légitimité dans son statut de commandeur des croyants, le roi peut s'appuyer sur ce pouvoir califal (et la compétence générale qui s'y rattache) pour justifier sa qualité d'organe législatif potentiellement concurrent du Parlement (...) Enfin, s'agissant du pouvoir judiciaire, dont l'indépendance n'est proclamée – de manière ambivalente – qu'à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif, la nouvelle Constitution dote le monarque d'un statut de "garant" qui s'accompagne d'importantes prérogatives, tant en ce qui concerne la présidence et la composition du nouveau Conseil supérieur du pouvoir judiciaire que la nomination des magistrats, dont l'article 57 prévoit qu'elle devra être systématiquement approuvée par dahir (acte royal) dispensé de tout contreseing. Il en va de même concernant la nouvelle Cour constitutionnelle, amenée à remplacer le Conseil constitutionnel, et dont le président ainsi que la moitié des membres demeurent – directement ou indirectement – nommés par le roi »⁶⁸⁰. C'est la raison pour laquelle il est presque l'acteur exclusif de toute grande réforme au Maroc, y compris celle de la régionalisation avancée.

Certains auteurs pensent qu'il ne s'agit guère de soutenir que la réforme au Maroc soit une dynamique de "transition démocratique" à l'espagnole. Au Maroc, il n'est pas pertinent d'évoquer une transition démocratique, non au sens de la libéralisation du régime, mais parce qu'il n'a jamais été question de son changement au sens de remplacer les institutions par d'autres⁶⁸¹.

Ce glissement politique et constitutionnel trouve ses origines dans une interprétation extensive de l'art. 19 C.⁶⁸² de 1996, qui est à l'origine des pouvoirs royaux. Cette lecture a transcendé la valeur symbolique de l'article de telle manière que les frontières contenues dans l'art. 106 C.⁶⁸³ de 1996 semblent ne pas concerner l'art. 19 dans sa globalité, mais uniquement certains de ses fragments, à savoir la monarchie et l'Islam. La réédition de cette vision discrétionnaire qui décompose l'art. 19 de sa référence symbolique, s'est instituée sur l'ensemble de sa nouvelle version dans la Constitution de 2011 qui s'est élaborée autour des

⁶⁸⁰ MELLONI D., « La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains », *Pouvoirs*, éd. Le Seuil, n° 145, Paris, 2013, p.10. (<https://www.cairn.info/journal-pouvoirs-2013-2-page-5.htm>), consulté le 22/09/2020.

⁶⁸¹ FERRIE J-N., DUPRET B., « La nouvelle architecture constitutionnelle et les trois désamorçages de la vie politique marocaine », *Revue Confluences Méditerranée*, éd. L'Harmattan, n° 78, Paris, 2011, p. 25.

⁶⁸² Cet article, qui fait partie du titre II intitulé "De la Royauté", est inscrit dans toutes les constitutions du Maroc depuis la toute première de 1962, jusqu'à celle de 1996. Il indique que « *Le Roi, "Amir Al Mouminine" représentant suprême de la nation, symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du royaume dans ses frontières authentiques* ».

⁶⁸³ L'article dispose que « *«La forme monarchique de l'État, ainsi que les dispositions relatives à la religion musulmane, ne peuvent faire l'objet d'une révision constitutionnelle»*.

arts. 41 C.⁶⁸⁴ et 42 C.⁶⁸⁵. Ils font tous les deux, respectivement, référence à la qualité religieuse et temporelle des attributions du roi. L'art. 42 C. va même plus loin que l'art. 19 C. des anciennes constitutions, puisqu'il dote l'institution royale d'un lot supplémentaire de prérogatives. Aussi, le fait que cette disposition se termine par « *Les dahirs, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2ème alinéa), 47 (1er et 6ème alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er et 4ème alinéas) et 174 sont contresignés par le Chef du Gouvernement* »⁶⁸⁶ démontre que l'approche participative du pouvoir est absente dans un ensemble de décisions.

Pour d'autres, c'est « *face à des gouvernements qui se succèdent et qui restent défailants et des partis politiques absents (...) la suprématie de la monarchie reste nécessaire dans la scène politique actuelle (...) il est difficile de soutenir que le gouvernement et le parlement accompagnent réellement le processus de démocratisation. Il suffit de se rendre compte des nombreuses réformes qui ne sont pas appliquées pour s'en convaincre. Si la monarchie a le mérite d'engager des réformes qui se sont avérées très importantes pour le développement démocratique du pays, les hautes autorités politiques ne donnent pas l'impression d'œuvrer pour leur mise en œuvre* »⁶⁸⁷.

Partant d'un point de vue purement juridique, nous ne pouvons justifier ou stigmatiser l'interventionnisme royal, cependant, il ne relèverait sans doute pas de l'hérésie de percevoir

⁶⁸⁴ L'article précise que « *Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'Islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes ; Il préside le Conseil supérieur des Oulémas, chargé de l'étude des questions qu'il lui soumet ; Le Conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (Fatwas) officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi et ce, sur la base des principes, préceptes et desseins tolérants de l'Islam ; Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil sont fixées par dahir ; Le Roi exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine qui lui sont conférées de manière exclusive par le présent article* ».

⁶⁸⁵ L'article stipule que « *Le Roi, Chef de l'État, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume ; Il est le Garant de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques ; Le Roi exerce ces missions par dahirs en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la présente Constitution ; Les dahirs, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2e alinéa), 47 (1er et 6e alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er alinéa) et 174 sont contresignés par le Chef du Gouvernement* ».

⁶⁸⁶ Pour plus de clarté, nous allons dresser dans ce qui suit les prérogatives du roi qui ne feront pas objets de contresigne par le chef du gouvernement. Ainsi, il est question de sa présidence du Conseil des Oulémas (art. 41, al. 2 C.) ; de son pouvoir de désigner dix personnalités *intuitu personae* dans le Conseil de Régence (art. 44, al. 2) ; la nomination du chef du gouvernement (art. 47, al. 1 C.) ; son pouvoir de mettre fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement (art. 47, al. 6 C.) ; sa capacité de dissoudre les deux chambres du parlement (art.51) ; son approbation par dahir de la nomination des magistrats par le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (art. 57 C.) ; la proclamation de l'état d'exception (art. 59 C.) ; la nomination de 6 des 9 membres de la Cour constitutionnelle (art. 130, al. 1 C.) ; la nomination du président de la Cour constitutionnelle (art. 130, al. 4 C.) et enfin, sa qualité de soumettre des projets et propositions de révision de la Constitution contenue dans l'art. 174 C.

⁶⁸⁷ SAIDI AZBEG H., « Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc », Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux Montesquieu, 2014, p.293.

les limites de l'autonomie régionale dans les limites des institutions législative et exécutive face aux pouvoirs du roi.

2. Une idée d'unité plus forte que l'idée d'autonomie

Au Maroc, il est difficile de concevoir une démarche réformatrice qui ne prenne pas en compte les principes sacrés, constitutionnalisés dans l'article premier de la loi fondamentale. Il est évident que l'institution royale insiste sur une construction de la démocratie sans une rupture avec les principes sacrés qui représentent l'identité de tout Marocain, dont l'islam, l'unité nationale et la monarchie. Cette obligation mérite d'être mise en lumière dans le sens où la nécessité de respecter les constantes nationales ouvre la voie à des questionnements sur la relation de celles-ci avec le processus de démocratisation; notamment entre le principe de l'unité, très présent dans toutes les réformes qui ont suivi la Constitution de 2011, et la démocratisation des institutions étatiques et infra-étatiques⁶⁸⁸.

Comme nous l'avons déjà précisé, l'une des priorités sur laquelle s'appuie la vision royale ainsi que l'ensemble des réformes constitutionnelles, législatives et réglementaires est la question de l'unité. Le roi appelle à « *l'attachement aux sacralités et aux constantes de la nation, notamment l'unité de l'État, de la nation et du territoire* »⁶⁸⁹. Précisons que l'unité de l'État est représentée par l'unité de la nation dans la diversité culturelle, géographique, linguistique et historique des régions qui la composent. Cette composition hétérogène de tous les fragments de l'État nécessite tout naturellement des réponses différenciées aux besoins et aux revendications, selon les particularités de chaque population.

Nous savons que la tendance actuelle dans le monde est d'offrir aux entités infra-étatiques une marge très importante d'autonomie pour gérer leurs affaires locales, que ce soit dans le cadre du fédéralisme comme la plupart des grands États du monde (USA, Allemagne, Russie, Canada etc.), ou bien dans des États régionaux tout aussi développés comme c'est le cas de l'Espagne ou de l'Italie. Or, EL YAAGOUBI M., considère que « *Le Maroc n'est pas un État fédéral. Aucune des collectivités composantes (régions, préfectures, provinces, communes) ne dispose d'un pouvoir normatif initial insusceptible d'être éliminé par la collectivité supérieure. L'article 2 de la Constitution affirme que "La souveraineté appartient à la Nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire de ses représentants". La souveraineté est, dans la conception classique, un attribut caractéristique de l'État. Il en résulte que l'indivisibilité de la souveraineté est aussi celle de l'État et*

⁶⁸⁸ *Ibid.*, p.361.

⁶⁸⁹ Discours royal du 3 janvier 2010.

qu'autant que l'unité de l'État elle s'oppose au fédéralisme. En outre, l'article 42 de la Constitution précise que " Le Roi Chef de l'État, son Représentant Suprême, Symbole de l'unité de la Nation (...) Il est le Garant de l'indépendance du pays et de l'intégrité territoriale du Royaume". Par conséquent, la décentralisation ne peut conduire à donner à une collectivité territoriale la forme d'un État »⁶⁹⁰. Cet énoncé renvoie à deux idées essentielles, tout aussi discutables l'une que l'autre. La première, qui est à notre avis la moins pertinente, évoque le pouvoir normatif en tant qu'expression suprême de l'autonomie dans le seul cadre fédéral, négligeant ainsi sa présence et son développement aussi dans des États initialement unitaires, mais qui ont évolué vers une forme régionale qui offre également ce pouvoir à leurs entités régionales, sans pour autant devenir des États fédéraux, tel que nous avons vu avec les exemples espagnole et italien. Il est certain que l'État unitaire est différent de l'État fédéral aussi bien que la décentralisation ne conduit pas forcément à cette forme décomposée de l'État. Toutefois, le fédéralisme n'est pas complètement incompatible avec l'idée de l'unité. HESSE K⁶⁹¹, écrit à ce sujet que dans l'entendement classique centré sur les anciennes manifestations de l'État fédéral, celui-ci se caractérise par la simultanéité de la diversité et de l'unité. Pour l'auteur, les États membres maintiennent leur individualité à travers la construction fédérale qui la sécurise et la lie au travail commun au sein de l'État total⁶⁹². La décentralisation peut, donc, proposer une forme régionale beaucoup plus adaptée à un État unitaire. En sus, un pouvoir normatif régional ne constitue pas nécessairement une cause de décomposition de la souveraineté, car celle-ci demeure « *une norme suprême fictive servant à faire accepter la puissance juridique de l'État, la source d'une métaprérrogative conférant à l'État l'indépendance juridique vis-à-vis de l'extérieur et la suprématie et l'omnicompétence juridiques à l'intérieur. La souveraineté serait une norme (supposée et non*

⁶⁹⁰ EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.102-103.

⁶⁹¹ HESSE K., « Ausgewählte schriften », éd. HÄBERLE P., HOLLERBACH A., C.F. MÜLLER, Heidelberg, 1984, (première édition en 1962) ; traduit à l'espagnol par AZPITARTE M., « El estado federal unitario », ReDCE, n° 6, Julio-Diciembre de 2006, p.435.

⁶⁹² Certains auteurs vont même au-delà de cette idée de conjonction entre l'unité et la diversité dans les États fédéraux ; GONZÁLEZ ENCINAR J-J., par ex. établit que tout État est unitaire. Il explique que dans aucune de ses formulations doctrinales, le fédéralisme n'est configuré comme l'antithèse de l'unité (séparatisme). Au contraire, le fédéralisme, en tant que doctrine, est unitaire, il tend vers l'unité, il cherche l'unité du multiple dans le respect de la pluralité, dans la négation de l'absolutisme et dans l'affirmation de la relativité. GONZÁLEZ ENCINAR J-J., « El estado untario-federal », Tecnos, Madrid, 1985, p.2.

positive, donc un concept) attributive de compétence conférant à l'État un droit dont il serait le seul titulaire originaire possible : le droit au droit »⁶⁹³.

La deuxième idée, qui s'appuie sur l'art. 42 C. pour présenter le roi comme un "symbole de l'unité de la nation", ne semble pas être complètement fondée eu égard à son attachement à la première idée du pouvoir normatif. Si on considère la symbolique du roi dans la préservation de l'unité nationale, par opposition au fédéralisme, ceci n'enlève en rien à la capacité normative des entités infra-étatiques dans une autre forme de l'État. L'analyse de la réflexion de l'auteur pose le constat que la royauté, garante de l'unité, n'est pas compatible avec une idée d'autonomie élargie qui offrirait à la région un pouvoir normatif. Il pense même que la réforme régionale ne devrait pas porter préjudice à l'unité de l'État⁶⁹⁴, car la régionalisation relève, pour lui, d'une dynamique centrifuge qui pourrait à un certain degré casser le lien d'allégeance nationale. Dans ce cas, au lieu d'être un lien d'enrichissement réciproque et de complémentarité, le rapport entre l'identité régionale et l'identité nationale devient d'opposition et de substitution⁶⁹⁵. À cette hypothèse de rupture de l'allégeance nationale par un polycentrisme normatif, c'est-à-dire la fin de cette sorte d'obligation de fidélité ou de soumission à la nation et au roi, nous apportons la précision que la royauté en Espagne est toujours présente depuis 1978, d'autant plus que l'unité demeure le lien qui rassemble toutes les composantes décentralisées du pays, malgré le pouvoir normatif octroyé aux Communautés autonomes et les aspirations catalanes. Nous estimons que la région peut légiférer pour satisfaire les intérêts de sa population locale, tout en restant partie intégrante d'un ensemble national.

La régionalisation dans ses formes les plus démocratiques (régionalisation politique) est aujourd'hui l'une des manifestations les plus brillantes de la démocratie en générale. Le fait de la rejeter sous prétexte de rompre l'allégeance nationale remet en cause tout le processus démocratique et pose la démocratie et l'allégeance sur un niveau de concurrence. Dans ce cas, il faudrait faire un choix entre modernisation et maintien de constantes nationales.

⁶⁹³ BARRAUD B., « La souveraineté et la norme fondamentale », Les ANNALES DE DROIT, Presses universitaires de Rouen et du Havre, n° 12, Mont-Saint-Aignan 2018, p.10. (<https://journals.openedition.org/add/878?lang=en>), consulté le 07/09/2020.

⁶⁹⁴ YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.103.

⁶⁹⁵ *Ibid.*

Paragraphe 2 : La persistance de la notion de contrôle sur les actes du pouvoir régional

La Constitution de 2011 n'a pas effacé par le renouvellement de ses dispositions l'obsession du contrôle, caractéristique du pouvoir central marocain. Au contraire, elle l'a consolidé davantage au vu de tout le processus des réformes. Nous avons examiné dans le titre qui précède le contexte politique de la constitutionnalisation de la régionalisation avancée, et nous avons souligné qu'elle n'était pas l'objet principal de la réforme constitutionnelle, ce qui explique l'absence de tout débat concluant sur une éventuelle régionalisation politique. La transition démocratique n'était pas une réponse à une revendication territoriale intense venue de toutes les régions du Maroc, mais surtout une tentative d'apaisement d'un soulèvement devenu menaçant.

L'approche que les pouvoirs publics ont adoptée face à la période de transition, laisse entrevoir une manipulation terminologique ayant la même contenance sémantique. Le but est de pérenniser la mainmise sur toutes les institutions et d'instaurer un contrôle aux allures modérées, mais qui constitue dans le fond, une borne qui marque les limites de toute autonomie de décision de la région.

Vis-à-vis de cette situation problématique, la justice constitutionnelle n'a pas apporté les garanties nécessaires pour atténuer cet interventionnisme étatique exacerbé par la LOR 111/14 (C). Celle-ci a opéré une réinterprétation extensive du contrôle de l'opportunité, normalement banni de la loi fondamentale (A), et sa conception de la justice administrative donne au wali de région une certaine position dominante et controversée dans la question de la saisine du juge administratif (B).

A- Le glissement sémantique du contrôle de l'opportunité

Dans la nouvelle vision de l'organisation territoriale marocaine, la tutelle, comme mode de contrôle des CT est déclarée incompatible avec le processus de consolidation de la décentralisation. Ce système contraignant est devenu de plus en plus contestable et sa portée ne correspond plus aux enjeux escomptés de la régionalisation avancée. C'est dans ce sens que se sont élaborées les réformes de 2011 et 2015. La Constitution a sensiblement amélioré le statut de la région, et la LOR a opéré une mutation dans les relations que les autorités de tutelle entretiennent avec les élus régionaux. Nous avons vu dans la première partie de ce travail que ce changement substantiel touche essentiellement le contrôle de la légalité des actes de la région, désormais assuré par le juge administratif (cette nouveauté n'était pas

d'ailleurs sans contraintes pour le pouvoir régional). Il est vrai qu'il s'agit d'un contrôle de légalité *stricto sensu* eu égard à l'intervention *a posteriori* du juge administratif saisi par l'autorité de tutelle qui ne peut plus censurer elle-même l'acte en question, mais en réalité le législateur a instauré deux types de contrôle : « *un contrôle de légalité exercé par le juge administratif et un contrôle de l'opportunité exercé sur les délibérations des conseils (...) par le ministre de l'intérieur pour les régions (...) Le premier contrôle est présenté implicitement par le législateur comme étant le contrôle de principe alors que le second est présenté comme étant le contrôle d'exception. Mais la forme ne reflète pas nécessairement le fond* »⁶⁹⁶.

Avant de traiter le contrôle de légalité et les rapports de la région avec la justice administrative, nous allons nous intéresser en premier à cette forme de contrôle qui se dessine sous un modèle de "visa" assez particulier et ambigu (1), et dont le refus constitue un retour aux anciennes modalités du contrôle de l'opportunité (2).

1. Le caractère polysémique et ambigu du visa

Assurément, le contrôle de l'opportunité sur les actes des présidents des conseils régionaux est aboli, sauf pour les décisions qui concernent les nominations aux emplois supérieurs⁶⁹⁷. Mais les actes du conseil lui-même demeurent, étonnamment, soumis à ce contrôle. L'art. 115 de la LOR 111/14 déclare que « *Ne sont exécutoires qu'après visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, dans un délai de vingt (20) jours à compter de la date de leur réception de la part du président du conseil, les délibérations du conseil (...)* »⁶⁹⁸. D'un point de vue formel, la soumission au visa du ministère de l'intérieur pour donner validité juridique aux délibérations du conseil régional est explicite. Cette obligation appelle à deux constatations flagrantes : la première, souligne l'inconstitutionnalité de cette mesure législative qui va à l'encontre de l'art. 145 C. qui précise que se sont bien les walis de régions qui « *exercent le contrôle administratif* » et non pas le ministre de l'intérieur. La deuxième, remet en cause l'utilité du contrôle juridictionnel censé assurer le contrôle de la légalité. Face

⁶⁹⁶ EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.148.

⁶⁹⁷ L'art. 124 de la LOR 111/14 indique que « *les arrêtés de nominations aux fonctions supérieures sont soumis au visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur* ».

⁶⁹⁸ L'article dresse une liste importante de décisions qu'il faut soumettre au visa du ministère de l'intérieur au point de se demander sur ce qui n'est pas soumis à ce contrôle. Le texte parle de : la délibération relative au programme de développement régional ; la délibération relative au schéma régional d'aménagement du territoire ; la délibération relative à l'organisation de l'administration de la région et fixant ses attributions ; les délibérations relatives à la gestion déléguée des services et des ouvrages publics régionaux ; les délibérations relatives à la création des sociétés de développement régional ; les délibérations ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes, et notamment, la fixation des tarifs des taxes, des redevances et droits divers et la cession des biens de la région et leur affectation; la délibération relative aux conventions de coopération décentralisée et de jumelage que la région conclut avec les collectivités locales étrangères et avec des acteurs en dehors du Royaume.

à cette problématique, il est primordial d'appréhender cette double dimension du contrôle. Pour y parvenir, la notion de visa doit en premier lieu être expliquée car ses contours sémantiques ne sont pas évidents à dominer.

Effectivement, le terme visa est polysémique, il supporte plusieurs sens ; il peut être synonyme d'assertion qui consiste à apposer le sceau de l'administration afin de donner la régularité juridique à un acte ou à un document. Dans ce cas, il s'agit d'une « *Simple mention apposée, avec l'indication de sa date, sur l'original et sur la copie d'un acte de procédure ou d'une pièce ou document communiqué, attestant que la formalité exigée par les textes a bien été accomplie* »⁶⁹⁹, comme il peut signifier une simple signature de l'autorité compétente. Les visas sont également « *constitués par toutes les références de caractère non irréfragable que porte sur l' "instrumentum" l'auteur d'un acte administratif, relativement à tout ou partie des "actes antécédents" concernant la compétence de l'auteur, la base juridique retenue et les formalités et procédures suivies. Les visas se réfèrent donc aux principaux textes législatifs et réglementaires appliqués par les actes administratifs ainsi que, le cas échéant, aux avis et propositions qui devraient les précéder* »⁷⁰⁰. Enfin, la définition du visa renvoie aussi à approuver et matérialiser un acte. C'est une « *mention d'approbation, de certification sur un acte* »⁷⁰¹. Nous allons retenir cette dernière perception du terme visa pour expliquer que l'historique des textes concernant les CT au Maroc témoigne d'une signification similaire. Le législateur a donné au visa le synonyme d'approbation. Cette utilisation est devenue problématique quand celui-ci a conditionné l'exécution des actes des CT par une approbation après visa. On peut mentionner le cas de l'art. 13 du dahir⁷⁰² relatif à l'organisation des finances des collectivités locales indiquant que « *Le budget des préfectures, provinces, communes urbaines et leurs groupement est approuvé par le ministre de l'intérieur après visa du ministre des finances. En cas de refus de visa du ministre des finances, le budget est soumis à l'approbation du premier ministre* ». Cet article s'exprime avec deux terminologies différentes pour évoquer la notion d'accord de l'autorité de tutelle. À y voir de plus près, nous estimons que la question de l'accord est beaucoup plus proche du lexique "approbation" que celui de "visa".

Abstraction faite sur ces nuances, les deux notions représentent le procédé du contrôle. Le visa du ministre des finances impliquerait une vérification technique tandis que l'approbation

⁶⁹⁹ Lexique des termes juridiques, op.cit., p.2111.

⁷⁰⁰ EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit, p.158.

⁷⁰¹ MANET J., « Lexique de droit budgétaire et de comptabilité », PUF, Paris, 1980. Cité par EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.158.

⁷⁰² Dahir portant loi n° 1-76-584 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements, BO du 01.10.1976, p.1057.

du ministre de l'intérieur serait une sorte de contrôle général. L'intervention précitée du premier ministre dans l'article, dans ce cas précis, ne serait qu'un avis final qui viendrait trancher le débat entre les deux autorités de tutelle. EL YAAGOUBI M⁷⁰³., propose avec réserve que « *le visa serait un terme adéquat pour désigner essentiellement un contrôle de régularité juridique alors que le terme approbation serait plus adapté pour désigner un contrôle plus étendu qui s'identifie à la fois au contrôle de la légalité et de l'opportunité* ».

Dans tous les cas, la LOR 111/14 utilise le mot visa pour évoquer le contrôle du ministère de l'intérieur, ce qui explique qu'il est synonyme d'approbation préalable. Ergo, le refus de visa est un veto sur l'exécution des délibérations du conseil régional.

2. Le refus du visa, un veto sur l'exécution des délibérations du conseil régional

Le conditionnement du caractère exécutoire des délibérations du conseil régional par un visa du ministre de l'intérieur ouvre un autre questionnement sur l'authenticité du changement déclaré sur la tutelle. Pourtant, l'art. 145 al. 2 C. ne laisse aucun doute quant à la nature du contrôle qui devrait être exercé sur les actes du pouvoir régional, puisqu'il évoque clairement le simple contrôle administratif. La disposition constitutionnelle indique bien que « *Dans les collectivités territoriales, les walis de régions (...) exercent le contrôle administratif* », toutefois, la LOR 111/14 n'a pas suivi cette même ligne novatrice. Les articles du texte législatif ont supprimé la terminologie comportant la tutelle et l'approbation pour la remplacer par le visa. Ce qui revient à dire que le procédé persiste, avec une nouvelle appellation. Il y a donc un décalage entre la LOR et la Constitution. Il s'agit d'outrepasser les dispositions constitutionnelles pour revenir aux textes antérieurs qui utilisaient les mêmes formules pour censurer les délibérations du conseil régional. L'art. 41 de la LOR 47-96 précisait que « *Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle, les délibérations du conseil régional* », alors que l'art. 115 de LOR 111/14 déclare que « *Ne sont exécutoires qu'après visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur (...) les délibérations du conseil suivantes...* ». L'expression de négation "ne sont", que les deux dispositions comportent, souligne l'obligation catégorique de recourir à l'accord de l'autorité de tutelle avant d'exécuter les délibérations. Autrement dit, le non-respect de cette mesure ou le refus du visa seraient synonymes de non-exécution des décisions du conseil régional. En vérité, le changement dont il est question dans la LOR n'est qu'un euphémisme qui tente d'atténuer la teneur négative qui caractérise la tutelle en remplaçant une terminologie par une autre, alors que le mécanisme du contrôle lui-même est toujours présent. Il s'agit bien d'un contrôle de

⁷⁰³ EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.160.

l'opportunité puisque le visa du ministre de l'intérieur est exigé *a priori* et non *a posteriori*. Ce pouvoir discrétionnaire manque d'objectivité parce qu'il ne repose sur aucun critère précis ou préétabli. L'imprécision de l'opportunité est évidente d'autant bien qu'il existe une infinité de suppositions qui évoluent selon les circonstances. Le visa, dans cette approximation est susceptible d'être refusé même dans la légalité des formes. Nous présumons que ce procédé de contrôle préalable est en mesure d'offrir un cadre propice à l'interventionnisme étatique dans les affaires de la région. Le refus du visa contraint les élus régionaux à se soumettre aux conditions fixées par l'autorité de contrôle pour obtenir son approbation. En refusant le visa, l'autorité de contrôle ne précise pas seulement les motifs de son acte, mais elle oriente de manière presque directe les décisions de ces élus. D'autre part, le fait de limiter la liste des matières sur lesquelles porte ce contrôle ne devrait pas induire en erreur, car elle a beau être restreinte, cette liste ne comprend que des matières hautement qualitatives qui touchent directement les moyens d'exercice des compétences de la région, tels que le budget et l'emprunt. Par conséquent, il ne s'agit point d'un contrôle d'exception que le législateur a voulu véhiculer dans la mesure ou la liste des matières énumérées influent de manière ou d'une autre sur toutes les autres compétences.

Somme toute, force est de constater que le procédé du visa est en réalité une tutelle de l'opportunité qui sous-entend que la région est considérée juridiquement inapte à adopter elle-même des décisions de manière définitive. Avant de se transformer en normes, ses actes seraient toujours tributaires d'un discernement plus perspicace, en l'occurrence, celui de l'État. Cette conception réductrice fragmente l'ordre étatique en deux catégories bien distinctes, l'une est supérieure disposant d'attributs juridiques, et l'autre est inférieure et incapable de gérer librement ses propres affaires. Ce qui est loin d'être représentatif de la décentralisation et encore moins d'une régionalisation avancée. EL YAAGOUBI M⁷⁰⁴., pense que « *Le visa préalable ne cadre pas avec la démocratie territoriale en tant que système libéral. Cette technique engendre une rupture au sein du contrôle des actes des conseils locaux. Le contrôle de l'opportunité implique la possibilité de refuser le visa à des délibérations qui pourraient être parfaitement légales, délibérations qui ne violent ni règles de compétences et de forme, ni la légalité interne. Des délibérations parfaitement régulières et faisant partie des attributions normales des organes décentralisés ne peuvent intégrer l'ordonnancement juridique, c'est-à-dire devenir exécutoires, en raison de leur inopportunité*

⁷⁰⁴ EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.163.

qui pourrait caractériser les moyens, les finalités et la conjoncture, notion nécessairement floue et évolutive ».

Si le contrôle de l'opportunité persiste sous une autre appellation, le contrôle juridictionnel, lui, perd toute sa force protectrice de l'autonomie du pouvoir régional. Devant cette double dimension de contrôle, il s'agit de scruter de près l'utilité de la justice administrative et son rôle dans la préservation de la région contre les empiètements du pouvoir central.

B- Le pouvoir régional face à la justice administrative

Les rapports de l'institution régionale avec son environnement institutionnel sont en mesure de fournir des éléments de réponses quant à l'étendue de son autonomie. Une lecture de la LOR 111/14 permet de vérifier le degré de conformité des textes législatifs avec les orientations constitutionnelles, et en filigrane, la mise en œuvre du concept de la régionalisation avancée dans sa dimension horizontale.

Nous avons vu dans le titre précédant que la région entretient des relations avec le centre (ministère de l'intérieur et ministère des finances), ainsi que ses représentants locaux (le wali), et nous avons conclu que toutes ces institutions représentent des autorités de tutelle qui, par leur contrôle, limitent manifestement la liberté d'agir de la région. D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que celle-ci entretient également un grand nombre de ses rapports avec l'institution juridictionnelle. Examiner la nature de ces rapports peut nous être d'une grande utilité dans l'objectif de souligner d'abord, la place qu'occupe la région dans la législation, avant de construire un panorama global sur l'apport de la LOR et ses limites en la matière.

Nous allons traiter dans ce titre le dessein qui caractérise les relations de l'institution régionale avec la justice (1), ainsi que l'influence que peut avoir l'autorité du wali à ce sujet (2).

1. Les rapports de la région avec la justice administrative selon la LOR 111/14

Il est établi que le pouvoir de la justice se limite à trancher les conflits et les litiges qui font appel au domaine de ses compétences. Cependant, l'analyse de la LOR laisse observer que le texte législatif a poussé ces compétences à un point qui suscite quelques interrogations : la justice administrative ne serait-elle pas devenue un nouvel instrument de tutelle ? Quelle est la nature des procédures juridictionnelles qui exprime cet excès ? De quelles juridictions parle-t-on ? Quelle est la légitimité de l'appel systématique au juge des référés instigués par les autorités de tutelle ? Quel est l'impact des sentences en référé sur la libre administration de la région ?

De prime abord, le constat est sans appel, le texte 111/14 est allé trop loin dans l'établissement des rapports qui peuvent naître entre l'institution régionale et la justice. Il a élargi de manière considérable les compétences du juge administratif au détriment de celles du pouvoir régional. Sous prétexte de trouver des solutions à des problèmes épineux pouvant avoir des dimensions politiques ou électives, le pouvoir judiciaire est devenu un acteur influent dans la gestion des affaires de la région et dans la continuité temporelle de ses agents.

Avant d'analyser les rapports de la région avec la justice administrative, force est de rappeler qu'en vertu même des finalités de la régionalisation avancée, on ne peut réduire l'institution régionale à une CT limitée dans l'espace et les compétences. Il serait approprié de considérer sa place en tant que partie intégrante de l'appareil de l'État, ayant des missions au niveau régional, certes, mais opérant dans une dimension nationale dans le cadre du principe de l'unité étatique. Ceci implique que les programmes de développement décidés par la région ne peuvent être resserrés dans leur sphère territoriale, car ils participent également à la gestion et au développement national. Se référer donc aux tribunaux administratifs régionaux pour traiter les conflits impliquant la région, peut s'avérer contraire à la représentation nationale qu'on fait de cette institution. La confusion est une conséquence à envisager quant à l'intervention de la justice, soit de manière horizontale entre les régions, ou bien de façon verticale entre celles-ci et le pouvoir central.

Nous avons souligné auparavant que la question des compétences dans les États régionaux a une valeur constitutionnelle, puisque leur répartition s'opère en application des termes de la loi fondamentale. Il est certain qu'au Maroc, cette répartition n'est pas l'œuvre du constituant, il n'en reste pas moins que la valeur de la régionalisation et de la région, elle, demeure constitutionnelle. Cette vision protectionniste de l'autonomie de la région confectionne l'opinion d'une partie de la doctrine qui pense que l'interprétation de la question des compétences ne devrait pas être une attribution du tribunal administratif, et encore moins du juge des référés⁷⁰⁵, mais de la Chambre administrative de la Cour de cassation⁷⁰⁶, dans

⁷⁰⁵ Contrairement à la procédure ordinaire, la procédure en référés est une démarche qui vise à accélérer le processus juridictionnel en vue d'obtenir des mesures conservatoires ou de remise en état. Elle est indiquée par le code de la procédure civile dans l'art. 149 qui précise qu' « *En dehors des cas prévus à l'article précédent où le président du tribunal de première instance peut être appelé à statuer comme juge des référés, ce magistrat est seul compétent pour connaître, en cette même qualité et toujours en vertu de l'urgence, de toutes les difficultés relatives à l'exécution d'un jugement ou d'un titre exécutoire, ou pour ordonner une mise sous séquestre, ou toute autre mesure conservatoire, que le litige soit ou non engagé, devant le juge du fond (...)* Si le litige est soumis à la cour d'appel, ces mêmes fonctions sont exercées par le premier président de cette juridiction ». Code de procédure civile, p.56. (<https://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/Nouveautes/code%20civil.pdf>), consulté le 13/06/2021.

⁷⁰⁶ L'expression « Cour de cassation » a substitué à l'appellation antérieure « Cour suprême » dans tous les textes législatifs et réglementaires en vigueur, et ce, en vertu de l'article unique de la loi n° 58.11 relative à la Cour de

l'objectif de normaliser la jurisprudence qui touche à la mise en œuvre de la LOR. L'autre partie de la doctrine⁷⁰⁷ va plus loin, en appelant à une attribution de la question des compétences à la Cour constitutionnelle, conformément à l'art. 132 C.⁷⁰⁸

Dans ce sens, il sied d'analyser les rapports de la région avec la justice sur deux niveaux différents : le premier est local concernant le tribunal administratif régional ; le deuxième, par contre, est national, il évoque la Chambre administrative de la Cour de cassation. Cette distinction trouve sa justification dans le fait que certaines décisions prises soit par le ministère ou le wali, dans leur rôle d'autorités de tutelle, sont d'origine des décisions du chef du gouvernement qui a délégué ce pouvoir acquis constitutionnellement à ces agents pour des raisons organisationnelles. De ce fait, étant donné que les mesures du chef du gouvernement ont un caractère national (puisque ce qui concerne une région en particulier concernera d'une manière ou d'une autre toutes les autres régions), le recours face à des décisions importantes ne devrait être en principe que devant la chambre administrative de la Cour de cassation. Il toucherait essentiellement le domaine des compétences de la région et les mesures disciplinaires impliquant le conseil ou le président, ce qui favoriserait le principe d'égalité de traitement de toutes les régions et donnerait un sens aux rapports centre/régions. Pour les autres litiges qui auraient trait au fonctionnement ordinaire et administratif, il serait tout-à-fait évident qu'ils soient statués au niveau local, à moins qu'ils fassent sujet d'un pourvoi⁷⁰⁹ devant la Cour de cassation.

cassation, promulguée par le dahir n° 1.11.170 du 27 kaada 1432 (25 octobre 2011) modifiant le dahir n° 1.57.233 du 2 rabii I 1377 (27 septembre 1957) relatif à la Cour suprême. Ce texte a été publié uniquement en langue arabe dans l'édition générale du Bulletin Officiel n° 5989 bis du 28 kaada 1432 (26 octobre 2011), p. 5228. La Cour de cassation qui est la juridiction suprême, placée au sommet de la hiérarchie judiciaire au Maroc, est composée de six chambres : une chambre civile dite la première chambre, une chambre de statut personnel et successoral, une chambre commerciale, une chambre administrative, une chambre sociale et une chambre pénale. (<https://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/Nouveautes/organisation%20judiciaire.pdf>), consulté le 21/06/2020.

⁷⁰⁷ WAHBI A., « القانون التنظيمي للجهات. حين يصبح القضاء في خدمة الوالي », MAROCDROIT, site des sciences juridiques, 30 avril 2015. (https://www.marocdroit.com/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D8%B8%D9%8A%D9%85%D9%8A-%D9%84%D9%84%D8%AC%D9%87%D8%A7%D8%AA-%D8%AD%D9%8A%D9%86-%D9%8A%D8%B5%D8%A8%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A1-%D9%81%D9%8A-%D8%AE%D8%AF%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%8A_a6219.html), consulté le 20/06/2020.

⁷⁰⁸ L'art. 132 C. parle des attributions de la Cour constitutionnelle. Il précise dans son 1^{er} al. que «*La Cour constitutionnelle exerce les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution et les dispositions des lois organiques* ».

⁷⁰⁹ Il faut préciser qu'au Maroc, la Cour de cassation ne constitue pas un troisième degré de juridiction après les tribunaux et les cours d'appel. Son rôle n'est pas de rejurer les affaires, mais d'examiner si les règles de droit ont été correctement appliquées et qu'elles ont été respectées par la juridiction qui a prononcé la décision. Ainsi, la Cour de cassation statue sur les pourvois en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus en appel ou d'un jugement en premier et dernier ressort (c'est-à-dire non susceptible d'appel) par les juridictions de l'ordre judiciaire.

Sur ce sujet, le régime instauré par la LOR permet l'intervention du gouvernement par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur au moyen de pouvoirs variés, en fonction de la gravité de l'atteinte portée aux intérêts d'une région déterminée. Il faut observer que les interventions en question permettent de traiter différemment les cas de blocages en question. Trois mesures existent donc à ce propos, se traduisant par la suspension, la révocation ou la dissolution du conseil.

En effet, et dans un souci de continuité du fonctionnement des services de la région, le ministre de l'Intérieur marocain, conformément aux dispositions de l'art. 89 al. 2 C.⁷¹⁰ et en application des dispositions de l'art. 77 al. 1 et 4⁷¹¹ de la LOR 111-14, a décidé la suspension du conseil de la région de Guelmim-Oued Noun par arrêté n° 1528.18, en date du 16 mai 2018,⁷¹² tout en procédant à la nomination d'une délégation spéciale chargée de l'expédition des affaires courantes du Conseil durant la période de suspension⁷¹³. Les principaux reproches formulés à l'encontre du conseil de la région se manifestaient d'abord dans le rejet de la majorité des points inscrits à l'ordre du jour des sessions ordinaires et celles extraordinaires tenues par le conseil durant l'année 2017 et le début de 2018 ; puis dans le non-respect de la procédure légale relative à l'examen et au vote du budget de 2018.

Dans cette affaire, l'autorité de tutelle a procédé à cette décision en vertu de l'art. 89 C., de l'art. 77 de la LOR, mais non conformément aux articles 75⁷¹⁴ et 76⁷¹⁵ de la même LOR qui introduisent l'obligation de la saisine du tribunal administratif. Aux termes de ces deux articles, l'autorité gouvernementale devait impérativement saisir le tribunal administratif et

⁷¹⁰ La disposition indique que « *Sous l'autorité du Chef du Gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise l'action des entreprises et établissements publics* ».

⁷¹¹ L'al. 1^{er} stipule qu' « *En cas de suspension ou de dissolution du conseil de la région, ou de démission de la moitié au moins de ses membres en exercice, ou lorsque les membres du conseil ne peuvent être élus pour quelque cause que ce soit, une délégation spéciale doit être nommée par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'Intérieur, dans un délai maximum de quinze (15) jours qui suivent la survenance de l'un des cas précités* » ; alors que le 4^{ème} précise que « *Les attributions de la délégation spéciale sont limitées à l'expédition des affaires courantes et elle ne peut engager les finances de la région au-delà des ressources disponibles durant l'exercice courant* ».

⁷¹² Arrêté du ministre de l'intérieur n° 1528.18, en date du 16 mai 2018, BO n° 6675, du 21/05/2018.

⁷¹³ Il faut noter que la suspension a été prolongée 6 mois de plus par arrêté n° 3524.18 du 16 novembre de la même année, BO n° 6727 du 19 novembre 2018, en raison du statu quo qui a caractérisé la situation du conseil régional en question. (http://www.sgg.gov.ma/BO/Ar/2018/BO_6727_ar.pdf?ver), consulté le 13/06/2021.

⁷¹⁴ L'article annonce que « *Si les intérêts de la région sont menacés pour des raisons touchant au bon fonctionnement du conseil de la région, l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur peut saisir le tribunal administratif aux fins de dissolution du conseil* ».

⁷¹⁵ L'article précise que « *Si le conseil refuse de remplir les missions qui lui sont dévolues par la présente loi organique et par les lois et règlements en vigueur, ou s'il refuse de délibérer et d'adopter la décision relative au budget ou à la gestion des services publics relevant de la région, ou en cas de dysfonctionnement du conseil de la région de nature à menacer son fonctionnement normal (...) l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur peut saisir le tribunal administratif pour dissoudre le conseil conformément aux dispositions de l'article 75 ci-dessus* ».

non pas procéder à la suspension unilatérale du conseil. Il n'empêche que le retour aux dispositions de la LOR pour sanctionner le dysfonctionnement de la région ne serait pas tout-à-fait un gage de sécurité pour celle-ci, puisque la LOR elle-même confond certains concepts juridictionnels, pourtant distincts. Il en est ainsi de l'amalgame opéré entre le juge des référés et le juge de fond⁷¹⁶, c'est-à-dire les requêtes d'extrême urgence, et les requêtes qui nécessitent une certaine rapidité de traitement et de détermination des délais de jugement. En effet, l'art. 44 fait allusion au juge des référés dans la procédure de l'opposition du wali aux décisions du conseil régional. La disposition stipule que « *Le wali de la région s'oppose à toute question inscrite à l'ordre du jour et qui ne relève pas des compétences de la région ou des attributions du conseil. Il notifie son opposition motivée au président du conseil de la région (...) Le wali soumet son opposition, le cas échéant, à la juridiction des référés près le tribunal administratif pour y statuer dans un délai de 48 heures à compter de la réception de ladite opposition* ».

Il en va de même pour la révocation de l'un des membres du conseil ou son président. L'art. 67⁷¹⁷ évoque la suspension des attributions de l'intéressé le temps que prendra le tribunal pour statuer. La disposition va même plus loin en permettant une procédure en référés dans laquelle le juge doit statuer dans un délai de 48 heures. Les deux composantes de cet article sont condamnables dans le sens où la première donne à l'intervention gouvernemental une qualité de jugement, puisque la saisine à elle seule suspend sans assise juridictionnelle les fonctions d'un élu, et la deuxième fait fi du caractère démocratique qui relève de ses attributions, en déterminant un délai aussi dérisoire (48 heures) pour prouver les faits qui lui sont reprochés et obtenir du juge des référés une sentence définitive. Même dans l'existence

⁷¹⁶ Il va sans dire que la condition la plus importante à remplir pour saisir le juge des référés est celle de l'extrême urgence. Elle relève de l'appréciation du juge qui examine le dossier. Si le juge décide qu'il n'y a pas lieu à urgence, il se déclare incompétent. Cette appréciation est susceptible d'être soumise au contrôle de la Cour d'appel. Si l'urgence est retenue par le juge, il rend une ordonnance de référé en évitant de porter préjudice au fond du droit qui lui est soumis. En dépit de la compétence du juge à apprécier lui-même la question de l'urgence, nous estimons que le renvoi systématique à cette procédure par la LOR réduit l'importance des décisions et des actes du conseil régional, qui mériteraient à notre sens un examen plus réfléchi dans le temps et le fond. Nous ne réfutons pas qu'il y a bien des mesures qu'il faut prendre en urgence pour assurer la continuité des services de l'administration, qu'elle soit centrale ou décentralisée, cependant, elles ne sont pas toutes d'extrême urgence. C'est justement là où la LOR n'a pas fait la part des choses entre le juge des référés dont l'intervention est exceptionnelle suivant le degré de l'urgence, et la saisine du juge du fond qui demeure la règle pour toutes les affaires ordinaires qui nécessitent parfois une certaine rapidité de traitement suivant l'estimation du juge lui-même.

⁷¹⁷ La disposition indique que « *L'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou le wali de la région peut (...) saisir le tribunal administratif pour demander la révocation du membre concerné du conseil de la région ou la révocation du président ou de ses vice-présidents du bureau ou du conseil (...) En cas d'urgence, la juridiction des référés près le tribunal administratif peut être saisie de la demande. Elle statue sur ladite demande dans un délai de 48 heures à compter de la date de sa saisine* ».

de violations avérées, mettre fin à des fonctions électives ne devrait pas, à notre sens, être aussi évident.

La LOR va même au-delà de la question de procédures juridictionnelles pour offrir à l'autorité de tutelle la compétence de destituer de manière unilatérale et sans recours juridictionnelle le président ou les vice-présidents d'une région pour motif de résidence à l'étranger⁷¹⁸. À ce propos, on peut noter que l'abstention du président de prendre des actes est jugée différemment dans l'art. 79, dans lequel le wali peut même se substituer à lui⁷¹⁹. Néanmoins, et s'agissant du recouvrement des créances de la région, l'art. 237 lui procure la capacité de défendre la région auprès de la justice administrative. Il introduit « *toute demande en référés, suit sur appel les ordonnances du juge des référés, interjette appel de ces ordonnances et assure le suivi de toutes les étapes de la procédure* ».

Il est clair que la lecture des textes de la LOR relative aux régions révèle une certaine volonté du législateur de décider dans les domaines qui relèvent exclusivement des compétences du juge des référés, et ce, en fonction de la nature et de l'objet du conflit. Il n'en est pas moins évident que la référence à cette instance judiciaire est tenue dans l'objectif de garantir le bon fonctionnement et la continuité du service public. Ce faisant, le législateur a implicitement et partiellement violé les droits de la défense. Le code de procédure civile évoque le cas de l'extrême urgence comme condition à la non-convocation de la partie adverse⁷²⁰, cette disposition est assurément complétée dans le même code par la non-disposition des ordonnances sur référés de statuer sur le fond⁷²¹.

En négligeant cette norme essentielle de la justice, le législateur a entravé, non seulement le droit de la défense, mais aussi le principe d'égalité des parties devant le juge. Cette violation porte certainement préjudice au principe de la libre administration de la région, pour ainsi dire, son autonomie. Dans ce cas de figure, la justice, censée être le garant de cette autonomie, se transforme en un instrument de tutelle officieuse utilisée par les autorités

⁷¹⁸ L'art. 72 annonce que « *Lorsqu'il est prouvé postérieurement à son élection que le président ou l'un des vice-présidents réside à l'étranger, il est immédiatement déclaré démis de ses fonctions par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, après sa saisine par le wali de la région* ».

⁷¹⁹ Il est indiqué dans cet article que « *Lorsque le président s'abstient de prendre les actes qui lui sont impartis par la présente loi organique (...) L'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur saisi la juridiction des référés près le tribunal administratif en vue de statuer sur l'existence de l'état d'abstention. La juridiction des référés statue dans un délai de 48 heures (...) par décision de justice définitive et sans convocation des parties le cas échéant (...) le wali peut se substituer au président dans l'exercice des actes que ce dernier s'est abstenu d'exercer* ».

⁷²⁰ L'art. 151 du code de procédure civile précise que « *Sauf en cas d'extrême urgence, le juge ordonne la convocation de la partie adverse dans les conditions prévues aux articles 37, 38 et 39* ».

⁷²¹ L'art. 152 du même code explique que « *Les ordonnances sur référés ne statuent qu'au provisoire et sans préjudice de ce qui sera décidé sur le fond* ».

centrales, soit pour se substituer au pouvoir régional, arguant la légitimité de la justice, soit pour mettre plus de contraintes à la liberté de son action.

Dans cette problématique, le rôle du wali est central, d'autant plus que les matières dans lesquelles peut-il saisir la justice par procédure en référé semblent présenter quelques ambiguïtés.

2. La prépondérance du wali dans les affaires juridictionnelles de la région dénature la notion du contrôle a posteriori

Au Maroc, la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)⁷²² est présidée par un wali. Ce constat préliminaire peut d'ores et déjà orienter la réflexion sur le rôle du wali dans les rapports des CT avec les autres institutions, et spécifiquement les juridictions administratives.

Nous avons observé dans le titre qui précède que l'autorité du wali est très présente dans les textes, mais avant d'évoquer son impact, nous allons nous intéresser en premier lieu à la procédure elle-même. En examinant les procédures des référés, on comprend vite que la saisine du juge des référés ne doit généralement faire l'objet que d'un constat, sans évoquer la légitimité de la décision et son respect du principe de proportionnalité qui, lui, peut faire l'objet d'un procès ordinaire. Une revue du code de procédure civile permet d'avancer que l'acceptation du juge des référés d'effectuer ce constat donne à cette opération la force de preuve que le juge du fond ne peut réfuter. Rappelons qu'un constat est la procédure qui permet de souligner une situation ou un fait déterminé à travers des éléments matériels qui fondent la rédaction d'un procès-verbal en un temps déterminé. Le juge des référés lorsqu'il procède à ce constat, il ne fait en réalité qu'observer les documents présentés par le wali ou bien les témoignages amenés par celui-ci. Or, le constat selon l'art. 148 du code de procédure civile s'effectue selon des normes bien plus précises et respectueuses des droits des parties. La disposition précise que « *Les présidents des tribunaux de première instance sont seuls compétents pour statuer sur toute requête aux fins de voir ordonner des constats, des sommations ou autres mesures d'urgence en quelque matière que ce soit non prévue par une*

⁷²² Cet organisme constitue une direction du Ministère de l'Intérieur, il « *a pour mission de préparer les décisions du Ministre de l'Intérieur dans le cadre de l'accompagnement des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs missions et compétences* ». La DGCL « *se compose, conformément à la circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 2558 du 6 Aout 2007, de la Direction de la Planification et de l'Équipement, de la Direction des Affaires Juridiques, des Études, de la Documentation et de la Coopération, de la Direction de l'Eau et de l'Assainissement, de la Direction des Finances Locales, de la Division de la Coordination Administrative, et du Centre de Communication et de Publication* ». (<http://www.pncl.gov.ma/fr/Pages/default.aspx>), consulté le 15/06/2020.

disposition spéciale et ne préjudiciant pas aux droits des parties (...) L'agent du greffe chargé d'une sommation ou d'un constat dresse un procès-verbal dans lequel il mentionne succinctement les dires et les observations du défendeur éventuel ou de son représentant. Ce procès-verbal peut, sur la demande de la partie qui a requis la sommation ou le constat, être notifié à toute partie intéressée qui peut s'en faire délivrer dans tous les cas une expédition »⁷²³. Dans cette logique, le juge devrait examiner minutieusement les documents et les témoignages et vérifier les éléments à charge et leur recevabilité, car il s'agit bien d'une institution constitutionnelle dont le président ne peut être révoqué sans un jugement équitable.

Par ailleurs, le fait de constater l'absence du président par le juge est-il un motif assez valable pour le révoquer ? L'intervention du wali dans ce constat est-elle justifiée ? Il est difficilement recevable de considérer le constat du juge des référés comme un jugement définitif étant donné qu'il ne prend en aucun cas les mesures d'examiner les motifs et les circonstances des faits et n'applique nullement le principe du droit de la défense. De la même manière, la requête du wali pour établir ce constat ne peut être basée que sur des éléments concrets pouvant convaincre le juge des référés d'y procéder. D'un point de vue légal, assurément l'intervention du wali est tout-à-fait légitime considérant qu'elle est argumentée par les textes de la LOR, toujours est-il qu'elle doit être motivée à des égards tout aussi légaux et non autoritaires ou politiques.

Cette tendance systématique de la LOR à faire appel au juge des référés s'est avérée contraire à l'essence même de la justice administrative. En effet, l'art. 44 qui accorde au wali le droit de s'opposer à une question inscrite à l'ordre du jour, ne fait que permettre une opposition touchant à une phase préparatoire d'une décision et non à une décision elle-même. Car une question inscrite à l'ordre du jour nécessite en pratique des discussions et des délibérations avant de devenir définitive ou non. Alors qu'en principe général, la justice administrative ne statue que sur des actes définitifs. Par conséquent, ce droit d'opposition reflète une sorte de discrédit à l'égard de l'institution régionale et de son conseil qui, lors de la discussion du point litigieux, peut observer lui-même le problème de compétence et déterminer son existence ou non avant que le sujet ne soit inclus. Le principe constitutionnel de la libre administration n'est pas seulement la gestion des affaires matérielles, mais aussi le développement d'une perception pratique et légitime du concept des compétences dans son volet légal.

⁷²³ L'art. 19 de la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs dispose aussi que « *Le président du tribunal administratif ou la personne déléguée par lui est compétent, en tant que juge des référés et des ordonnances sur requête, pour connaître des demandes provisoires et conservatoires* », op.cit.

Le stéréotype de l'appel au juge des référés pose un autre problème véhiculé par l'art. 76 de la LOR qui dresse les conditions et les procédures qui préparent au principe de substitution, ainsi que l'art. 77 qui l'instaure explicitement. La disposition 76 explique que « *Si le conseil refuse de remplir les missions qui lui sont dévolues par la présente loi organique et par les lois et règlements en vigueur, ou s'il refuse de délibérer et d'adopter la décision relative au budget ou à la gestion des services publics relevant de la région (...) après l'expiration d'un mois à compter de la date de sa mise en demeure, l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur peut saisir le tribunal administratif pour dissoudre le conseil* ». La problématique engendrée par ce texte s'exprime dans la notion du "refus" qui déclenche automatiquement la poursuite judiciaire. Or, on peut comprendre que le fait de ne pas délibérer sur une question particulière n'est pas forcément synonyme de refus ou de désengagement, il pourrait y avoir un malentendu ou une discorde complètement démocratique qui empêcherait le vote. Le risque se situe dans l'interprétation que pourrait donner le wali à ce désaccord, lui attribuant éventuellement une forme de déni et d'abstinance délibérée d'assumer des responsabilités. Le wali peut même qualifier un désaccord entre lui et le président ou le conseil en refus – puisque le texte en question évoque également le devoir de se soumettre aux règlements -, pour saisir la justice et se substituer aux pouvoirs régionaux. Cette saisine du tribunal administratif, stimulée par la LOR, pousse le juge des référés à examiner si la requête du wali est en raison d'un désengagement professionnel, ou d'une simple divergence d'opinion. Dans cette projection, le juge serait contraint de répondre à la question suivante : y-a-t-il une atteinte au principe de la continuité du service public, et donc une entrave à l'intérêt général ? Si c'est le cas, qui en serait responsable ? Si c'est le wali lui-même, le jugement serait de décliner sa requête. Mais si c'est le pouvoir régional qui en serait l'origine, le juge prononce la dissolution du conseil pour laisser place à la mise en pratique de l'art. 77 qui précise qu' « *En cas de suspension ou de dissolution du conseil de la région (...) une délégation spéciale doit être nommée par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'Intérieur (...) Le wali de la région préside la délégation spéciale et exerce, es-qualité, les attributions dévolues, par les dispositions de la présente loi organique, au président du conseil de la région* ». Dans cette hypothèse, cela va de soi que le principe de substitution établi par la LOR serait une entrave, non seulement au principe de la libre administration de la région et de son autonomie, mais aussi à la démocratie régionale qui serait très limitée par le spectre de la substitution.

De surcroît, la notion des délais établie par les textes de la LOR, et dans lesquels le juge doit se prononcer, peut éventuellement toucher à la qualité et l'impartialité de ses jugements.

La lecture de l'art. 54⁷²⁴ par exemple révèle l'exigence du délai d'un mois pour statuer sur la question de la déchéance. Nous remarquons que le texte n'octroie en aucun cas à l'instance judiciaire le pouvoir d'appréciation du degré d'urgence des affaires qui lui sont soumises. Le même constat est observé dans l'art. 71⁷²⁵ concernant le retrait des attributions du vice-président. On peut dire que dans cette procédure le souci du droit de la défense et de la confrontation n'est pas mis à l'évidence.

Tout bien considéré, nous pouvons établir que les rapports entre le pouvoir régional et le pouvoir judiciaire sont fondés sur une lecture biaisée de la LOR sur ce qui est la justice administrative. Celle-ci qui est amenée à protéger les acquis constitutionnels de la région contre les abus traditionnels de l'autorité de tutelle, n'est en réalité qu'une légitimation de cet abus, formulée par des dispositions ayant plus de résonance juridique que de contenance équitable. L'équilibre escompté par la démocratie locale entre centre et périphérie ne semble pas maintenu, au sens même de la justice administrative. En d'autres termes, la détermination du rôle de l'appareil judiciaire par la LOR 111/14 s'est effectuée avec une certaine distorsion législative de l'essence de la régionalisation et de la justice. Un projet structurant comme celui de la régionalisation, qui met en prééminence l'entité régionale comme locomotive du développement local et par effet, tout le développement national, devrait être consolidé par des dispositions législatives qui érigent la justice administrative en arbitre impartial garantissant une libre action de l'institution régionale dans l'exercice de ses attributions et une procédure juridictionnelle équitable devant le juge.

Cette déviation législative aura sans doute des incidents négatifs sur le rapport de force entre la volonté des régions d'étendre leurs compétences et l'obstination du centre à les contrôler. Ceci prendra forme, certainement, dans des considérations politiques - que nous ne présenterons ici que d'une manière sommaire sans analyse profonde, vu que notre travail ne trouve ses fondements que dans une analyse essentiellement juridique -, notamment lorsque le

⁷²⁴ L'article précise que « Conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi organique n°29-11 relative aux partis politiques, tout membre élu au conseil de la région qui renonce, durant la durée du mandat, à l'appartenance au parti politique au nom duquel il s'est porté candidat, est déchu de son mandat. La requête de déchéance est déposée auprès du greffe du tribunal administratif par le président du conseil ou par le parti politique au nom duquel le membre concerné s'est porté candidat. Le tribunal administratif statue dans un délai d'un mois à compter de la date de l'introduction de la requête de déchéance auprès du greffe dudit tribunal ».

⁷²⁵ La disposition stipule que « Si un vice-président s'abstient, sans motif valable, de remplir l'une des fonctions qui lui sont dévolues ou qui lui sont déléguées conformément aux dispositions de la présente loi organique, le président peut demander au conseil de prendre une délibération portant saisine du tribunal administratif de la demande de révocation du concerne du bureau du conseil. Dans ce cas, le président procède immédiatement au retrait de toutes les délégations accordées au concerne. Le vice-président concerné est interdit de plein droit d'exercer ses fonctions en sa qualité de vice-président jusqu'à ce que le tribunal administratif statue sur la demande. Le tribunal statue sur la demande dans le délai d'un mois à compter de la date d'introduction de la demande auprès du greffe dudit tribunal ».

courant idéologique qui gouverne le conseil régional est opposé à celui qui domine le pouvoir exécutif. Il y aurait assurément une différence de perception des projets et les méthodes de leur exécution entre le wali et le pouvoir régional. Cet état de fait mettra la région devant deux perspectives : la première serait celle de la soumission aux orientations générales du gouvernement et aux règlements, la deuxième représenterait un pouvoir régional résolu à appliquer le programme politique préparé, et pour lequel a été élu son parti. Dans la deuxième perspective il faudra trouver des mécanismes d'arbitrage plus adaptés aux missions dévolues à la région et une justice constitutionnelle en mesure de protéger ce choix de liberté.

C- La consécration du contrôle étatique par la justice constitutionnelle

La Constitution de 2011 comporte en son sein un nombre très important de dispositions qui renvoient automatiquement à des LOR. Leur interprétation, dans ce cas de figure, par une législation spécifique est d'une portée capitale. Elle constitue le prolongement de la loi fondamentale, et doit faire partie, de ce fait, du bloc de constitutionnalité. Pour y parvenir, le législateur organique doit être en mesure de compléter les dispositions constitutionnelles et de procéder à l'établissement des mécanismes de leur concrétisation. Une manœuvre très délicate qui suppose, à côté du respect des règles de formes, un alignement avec l'esprit et le fond de la norme suprême. Cette conformité requiert un contrôle préalable⁷²⁶ qui est, au Maroc, de la compétence de la Cour constitutionnelle⁷²⁷. Mais, étant donné que cette institution n'a pris ses fonctions qu'en 2017, c'est le Conseil constitutionnel⁷²⁸ qui était habilité à procéder au contrôle de constitutionnalité des LOR de 2015, notamment la LOR 111/14 sur la région.

Pour l'une ou pour l'autre juridiction, il faut dire que la jurisprudence constitutionnelle n'était pas très abondante. Depuis 1994, l'année de son entrée en fonction, et jusqu'à 2017, la date de son remplacement par la Cour constitutionnelle, les décisions du Conseil

⁷²⁶ Le 2^{ème} al. de l'art. 132 C. stipule que « *Les lois organiques avant leur promulgation (...) doivent être soumises à la Cour Constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ».

⁷²⁷ La Constitution de 2011 a instauré une Cour constitutionnelle venant remplacer le Conseil constitutionnel. Dans son Titre VIII, l'art. 129 C. précise qu' « *Il est institué une Cour Constitutionnelle* ». Cette disposition est mise en œuvre par le Dahir 1.14.139 du 13 août 2014 portant LOR n° 066/13 relative à la Cour constitutionnelle, BO n° 2688 du 04/09/214. Par ailleurs, l'art. 177 C. indique que « *Le Conseil Constitutionnel en fonction continuera à exercer ses attributions en attendant l'installation de la Cour Constitutionnelle dont les compétences et les critères de nomination des membres ont été déterminés par la présente Constitution* ».

⁷²⁸ Le Conseil constitutionnel a vu le jour à l'occasion de la révision constitutionnelle de 1992, par le dahir 1.94.124 du 14 ramadan 1414 (25 février 1994) portant LOR n° 29-93, BO n° 4244 du 02/03/1994, avec notamment des attributions plus élargies que celles de la Chambre constitutionnelle instituée au sein de la Cour suprême par la Constitution de 1962. Pour la première fois, en effet, le Conseil est reconnu compétent pour statuer sur la constitutionnalité des lois (ordinaires) à côté des lois organiques et des règlements parlementaires. La Constitution de 1996, tout en consolidant les acquis de celle de 1992, a apporté une modification touchant la composition du Conseil qui est passée de 9 à 12 membres, et une autre portant leur mandat de 6 à 9 ans.

constitutionnel étaient dominées essentiellement par le contentieux électoral⁷²⁹. Le nombre restreint de décisions concernant le contrôle des lois ordinaires et organiques n'a pas vraiment atteint le niveau escompté d'analyse et de pertinence constitutionnelle.

Dans son contrôle de constitutionnalité de la LOR 111/14, le Conseil n'a pas pris le soin de vérifier les dispositions législatives qui contredisent la Constitution ou du moins qui n'incarnent pas son esprit, pour les censurer (1). Cette tendance est exacerbée, d'abord par la norme qui précise la qualité des intervenants dans le contrôle par *voie d'action* et qui exclut la CT, et puis par les limites du contrôle par *voie d'exception* qui n'a produit aucun recours devant la juridiction constitutionnelle (2).

1. Les carences de la décision 966-15 concernant la constitutionnalité de la LOR 111/14

L'intérêt profond de la soumission d'une LOR au contrôle du juge constitutionnel réside dans le souci de la protéger des enjeux politiques qui dominent les décisions de l'organe législatif et qui sont susceptibles d'ignorer certaines conditions⁷³⁰. Dans cette perspective, le contrôle de constitutionnalité doit s'inscrire dans une approche analytique qui traite la forme et le fond de la loi. La constitutionnalité de la LOR 111/14 n'est pas évidente aux termes de certaines dispositions qui consacrent l'interventionnisme étatique dans les affaires régionales et son emprise, notamment, sur la question d'approbation des délibérations que nous avons traité dans le titre qui précède sous le nom de visa. Nous rappelons le contenu de l'art. 115 de la LOR qui fait référence au devoir de soumission d'une certaine catégorie de décisions au contrôle préalable : « *Ne sont exécutoires qu'après visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur (...) les délibérations du conseil suivantes (...)* ». L'inspection des dispositions constitutionnelles nous permet d'affirmer qu'il n'y a aucune allusion au contrôle du ministre de l'intérieur sur la région. Nous avons établi auparavant que l'indication explicite de la question de contrôle est présente dans l'art. 145 C. qui habilite le wali à un contrôle

⁷²⁹ De 1994 à 2017, le Conseil constitutionnel a été saisi 51 fois pour contrôler des LOR, 15 fois pour des lois ordinaires contre 772 fois pour trancher un contentieux électoral, (https://cour-constitutionnelle.ma/sites/default/files/qrrt_lmjls_ldstwry_msnf_hsb_lmwdw.pdf), consulté le 22/10/2020. Pour la Cour constitutionnelle, les proportions n'étaient pas différentes ; de 2017 à 2020, elle a prononcé 2 décisions concernant des LOR, 2 décisions pour des lois ordinaires contre 64 décisions concernant le contentieux électoral, (<https://cour-constitutionnelle.ma/sites/default/files/p02.pdf>), consulté le 22/10/2020. Il faut souligner que dans les 1043 décisions du Conseil constitutionnel, on a relevé 22 cas d'inconstitutionnalité ; pour la Cour constitutionnelle, un seul incident d'inconstitutionnalité a été remarqué dans les 81 décisions.

⁷³⁰ Les termes des arts. 85 C., et 86 C. établissent les règles de formes qui doivent être respectées avant de promulguer une LOR. Nous citons par ex. l'exigence de leur conformité avec la Constitution, prononcée par la Cour constitutionnelle, ou bien l'obligation du vote de la majorité des membres de la Chambre des représentants lorsqu'il s'agit d'une LOR concernant la Chambre des conseillers ou les CT (art. 85 C.) ; ou encore la prescription par l'art. 86 C. du délai d'approbation par le Parlement qui ne doit pas excéder la durée de la première législature.

administratif étayé par la notion du contrôle juridictionnel et établi par l'art. 112 de la même LOR. Cette disposition précise que « *Tout litige à ce sujet est examiné par le tribunal administratif* ». En dépit de l'évidence de cette inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a estimé que la LOR sur les régions est en parfaite conformité avec la Constitution. Dans son analyse, il s'est appuyé sur la dimension formelle de la LOR et les procédures de son adoption et de sa soumission au contrôle de constitutionnalité, négligeant par l'occasion la dimension politique que certains textes représentent dans la consécration de la notion de tutelle. La décision de l'instance constitutionnelle comporte, en effet, le traitement des trois volets de la LOR : la question de compétence, la forme et les procédures ainsi que le fond. Concernant la forme, le Conseil estime que la LOR relative aux régions constitue dans son ensemble un régime juridique caractérisé par l'unité objective, la complémentarité et l'applicabilité de manière indépendante, et qu'elle inclut les matières que la Constitution exige de déterminer par une LOR, selon son art. 146 C. De surcroît, et considérant qu'elle comprend les matières mentionnées à l'art. 146 C., et attendu que les procédures requises par la Constitution pour l'approbation des LOR, leur dépôt, leur délibération, leur vote et le contrôle de leur constitutionnalité ont été respectées, présenter les règles relatives aux régions sous la forme d'une LOR distincte des autres CT, n'est pas contraire à la Constitution⁷³¹.

Pour la question du fond, l'instance constitutionnelle souligne que la LOR 111/14 comprend 256 articles répartis sur un Titre préliminaire et huit autres Titres : le Titre préliminaire comprend des dispositions générales (arts 1 à 8) ; le premier Titre concerne la détermination des conditions de gestion par la région de ses affaires (arts 9 à 79), le deuxième consiste à définir les compétences de la région (arts 80 à 95), le troisième à définir les attributions du conseil de la région et de son président (arts 96 à 122), le quatrième concerne l'administration de la région, des organes d'exécution des projets et des mécanismes de coopération et de partenariat (arts 123 à 164), le cinquième touche au régime financier de la région et de l'origine de ses ressources financières (arts 165 à 228), le sixième au Fonds de mise à niveau sociale et au Fonds de solidarité interrégionale (arts 229-236), le septième traite le contentieux (arts 237-242) et le huitième porte sur les règles de gouvernance relatives à l'application du principe de libre administration (arts 243-250) et le dernier comprend des

⁷³¹ Déci. n° 966/15, Conseil constitutionnel, 30.06.2105, (<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-2015966>), consulté le 21/10/2020.

dispositions diverses (arts 251 à 256)⁷³² ; et que l'examen de ces articles un par un lui permet de conclure qu'ils ont le caractère d'une LOR conformément aux dispositions de l'art. 146 C.⁷³³ Nous estimons qu'en procédant de la sorte, l'institution constitutionnelle n'a pas traité le fond de certaines mesures législatives qui réhabilitent l'autorité de tutelle (wali et ministre de l'intérieur) à procéder au contrôle des décisions du pouvoir régional sans véritable assise constitutionnelle. Hormis l'art. 115, les dérives du texte législatif sont nombreuses et elles sont, toutes, restrictives de l'autonomie régionale. Comme nous les avons déjà soulignés dans ce travail, nous allons nous limiter sur ce seul exemple ô combien représentatif de la question du contrôle consacré, à la fois, par le législateur organique et le contrôleur constitutionnel. Ainsi, nous allons renverser l'analyse en essayant de trouver un fondement à cette conformité constitutionnelle. Le premier texte qui semble le plus approprié à scruter est bien celui même sur lequel se base la décision du Conseil pour valider la constitutionnalité de la LOR 111/14, en l'occurrence l'art. 146 C., qui établit les conditions et les règles que la LOR doit fixer pour la gestion décentralisée. La lecture de son deuxième alinéa serait peut-être révélatrice de l'orientation du juge constitutionnel dans l'acceptation des termes de l'art. 115 de la LOR. La disposition constitutionnelle indique « *les conditions d'exécution des délibérations et des décisions des Conseils régionaux (...) conformément aux dispositions de l'article 138* » ; le juge aurait-il donné une interprétation extensive des conditions d'exécution des délibérations et des décisions du conseil régional au point d'y inclure le visa du ministre de l'intérieur ? Si nous admettons cette hypothèse, nous devons par ailleurs poser une question tout aussi importante et qui consiste à se demander pourquoi le constituant n'a explicitement mentionné ni le procédé de ce contrôle ni l'autorité chargée de l'effectuer, sachant que l'art. 145 C. précise de manière claire le type de contrôle (le contrôle administratif) et l'agent habilité à le faire (le wali). Vue sous cet angle, nous ne pouvons pas accrédi-ter que la philosophie du constituant soit hétérogène dans la conception des dispositions du même texte constitutionnel. Autrement dit, l'idée que le contrôle soit implicite dans les conditions d'exécution des délibérations et des décisions du conseil régional indiquées par l'art. 146 C., et explicite dans l'art. 145 C., n'est point défendable. Ce constat est d'autant plus juste que l'art. 138 C⁷³⁴. dont fait référence l'art. 146 C. consolide les pouvoirs du président du conseil régional dans l'exécution desdites délibérations sans aucune référence à une quelconque supervision de la part de l'autorité de tutelle.

⁷³² *Ibid.*

⁷³³ *Ibid.*

⁷³⁴ L'art. 138 C. stipule que « *Les présidents des Conseils régionaux et les présidents des autres collectivités territoriales exécutent les délibérations et décisions de ces Conseils* ».

Il faut dire qu' « *En matière de lois organiques, la politique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel apparaît obscure et conduisant à des résultats aléatoires qui manquent de cohérence* »⁷³⁵ ; c'est le cas pour la LOR 111/14. Ce texte contient 256 articles et force est de constater que l'institution constitutionnelle n'a soulevé l'inconstitutionnalité que du dernier paragraphe de l'art. 54⁷³⁶ et le dernier alinéa de l'art. 121⁷³⁷. Il est bien évident que le fait de ne censurer que deux dispositions parmi 256 articles n'est pas en lui-même synonyme d'incohérence, mais la pratique du contrôle de constitutionnalité dans les juridictions constitutionnelles modernes nous a enseigné que cette exercice de démocratie devrait prendre des mesures beaucoup plus restrictives du champ de manœuvre du législateur afin de rester le plus possible fidèle au contenu et à l'esprit de la loi fondamentale. Au Maroc, le Conseil constitutionnel s'est beaucoup soucié « *de faire respecter la procédure spéciale d'élaboration des lois organiques, en rappelant dans les considérants de ses décisions les conditions du délai et du vote imposés par le texte constitutionnel, sa vérification, par contre, du domaine de la loi organique et de sa qualité, est caractérisée par un formalisme incompatible avec la conception de la Constitution comme "norme de fond"* »⁷³⁸. Il ne cherche pas la conformité matérielle aux dispositions constitutionnelles, mais réduit son analyse aux formalités de l'objet et du contenu de la LOR, « *alors que la logique du contrôle exercé ne repose pas sur l'existence de griefs particuliers, cette manière de procéder fait abstraction de la nature spécifique de la Constitution* »⁷³⁹.

2. Le problème de la saisine de la justice constitutionnelle

La question de la saisine du juge constitutionnel est l'un des éléments déterminants de la justice constitutionnelle, « *à travers les réponses que lui donne le droit positif, nous rencontrons l'essentiel de la matière du contrôle de constitutionnalité (...) traiter de la*

⁷³⁵ FASSI FIGHRI Y., « Le Conseil constitutionnel marocain et le contrôle du législateur organique », in BENDOUROU O., EL MOSSADEQ R., MADANI M., (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, op.cit., p.154.

⁷³⁶ L'article en question parle des conséquences du renoncement d'un élu, durant la durée du mandat, à l'appartenance au parti politique au nom duquel il s'est porté candidat. Le Conseil censure la déchéance du mandat évoqué par le dernier paragraphe.

⁷³⁷ Cet article dresse les conditions que doivent remplir les associations pour procéder à une pétition. Le Conseil censure la dernière d'entre elles qui consiste à ce que l'association en question doit disposer de branches juridiques dans toutes les provinces de la région.

⁷³⁸ FASSI FIGHRI Y., « Le Conseil constitutionnel marocain et le contrôle du législateur organique », op.cit., p.155.

⁷³⁹ *Ibid.* p.156.

saisine, oblige de répondre aux deux questions fondamentales suivantes : qui saisit le juge constitutionnel ? Et de quoi le saisit-on ? »⁷⁴⁰.

Nous savons que les procédures de saisine du juge constitutionnel sont réparties en « deux grands systèmes de contrôle, celui par voie d'action, que l'on qualifiera d'"abstrait", d'"a priori" d'austro-kelsenien ou, encore d'européen (...) et celui par voie d'exception que l'on qualifiera de "concret", d'"a posteriori", d'américain ; tout en sachant que, dans les droits positifs des différents États, il existe, comme en Allemagne, et aux USA également, des mécanisme mixtes s'efforçant de cumuler les avantages de chacune des deux solutions, ce qui n'exclut pas, évidemment, le risque d'un cumul, aussi, des inconvénients »⁷⁴¹.

Au Maroc, la Constitution de 2011 précise dans le deuxième alinéa de son art. 132 C. que « *Les lois organiques avant leur promulgation et les règlements de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Conseillers, avant leur mise en application, doivent être soumis à la Cour Constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ». Par ailleurs, le troisième alinéa du même article indique qu'« *Aux mêmes fins, les lois, avant leur promulgation, peuvent être déférés à la Cour Constitutionnelle par le Roi, le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers, ou par le cinquième des membres de la Chambre des Représentants ou quarante membres de la Chambre des Conseillers* ». La Constitution pose par le biais de ces dispositions le caractère impératif du contrôle de constitutionnalité des LOR, et le caractère relatif de celui des lois ordinaires. Elle instaure par l'occasion le contrôle par voie d'action en délimitant les autorités intervenantes. La deuxième voie de contrôle, appelée l'exception d'inconstitutionnalité, est intégrée par l'art. 133 C. qui souligne que « *La Cour Constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution* ».

La LOR n° 066/13 relative à la Cour constitutionnelle respecte la même logique pour le premier contrôle et détermine à travers son art. 23 les mêmes dépositaires de la saisine par voie d'action, alors qu'elle renvoie par son art. 28 à « *une loi organique ultérieure les conditions et procédures d'exercice, par la Cour constitutionnelle, de ses compétences pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité* »⁷⁴².

⁷⁴⁰ ROUSSION H., « La saisine du Conseil constitutionnel. Contribution à un débat », Revue internationale de droit comparé, vol. 54, n° 2, Paris, 2002, p.487.

⁷⁴¹ *Ibid.*

⁷⁴² Notons au passage que le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions établies pour ce type de contrôle. En effet, La LOR 86.15 fixant les conditions et les modalités d'application de l'art. 133 C. contenait des

Dès lors, le constituant marocain fait appel aux deux modalités de contrôle, la voie d'action et la voie de l'exception, seulement nous ne remarquons la présence du pouvoir régional, en tant que partenaire incontournable des institutions centrales, dans aucune des deux modalités. Il est exclu par le constituant du contrôle *a priori* des lois, et ne peut bénéficier, au moins pour l'instant, du contrôle *a posteriori* pour réclamer ses droits constitutionnellement établis, au regard du retard accusé dans l'élaboration d'une LOR régissant le sujet. Il y a bien l'idée de la représentation de la région au sein du Parlement expliquant sa contribution dans l'initiative du contrôle par voie d'action. Toujours est-il qu'elle est limitée par deux facteurs importants, le premier est lié au fait qu'elle n'est effective qu'au sein de la deuxième Chambre. Assurément, les CT au Maroc sont représentées dans la Chambre des conseillers par trois cinquièmes des membres ; « *le tiers réservé à la région est élu au niveau de chaque région par le Conseil régional parmi ses membres. Les deux tiers restants sont élus par un collège électoral constitué au niveau de la région par les membres des conseils communaux, provinciaux et préfectoraux* »⁷⁴³. En d'autres termes, les conseils de toutes les régions réunies ne sont représentés que par un cinquième des membres de la Chambre des conseillers. Sachant que le troisième alinéa de l'art. 132 C. susmentionné implique le concours de quarante conseillers pour procéder au contrôle, et étant donné que la deuxième Chambre se compose actuellement de 120 élus, le nombre requis ne peut dépasser 24 conseillers. Ceci est considéré dans l'hypothèse d'un accord commun entre tous (chose qui est très peu probable eu égard aux enjeux politiques qui gouvernent les décisions des parlementaires). Cette dernière hypothèse nous ouvre la porte sur le deuxième facteur qui pourrait restreindre la question de la représentation régionale dans le contrôle par voie d'action, qui est, lui, inhérent à la singularité politique de chaque région. En fait, la composition de chaque conseil régional est différente d'une région à une autre selon les formations politiques issues des élections. On le sait, il peut y avoir un parti hégémonique sur l'ensemble du territoire, néanmoins, cette éventualité demeure assez peu probable dans le multipartisme marocain. À défaut, le courant idéologique qui domine le conseil d'une région ne peut s'aligner sur les mêmes tendances du courant concurrent d'une autre région, ce qui réduit considérablement les probabilités de rassembler le nombre requis de conseillers pour procéder au contrôle.

restrictions, notamment, quant à l'accès direct des justiciables au juge constitutionnel. À travers la décision n° 70/18, le Cour constitutionnelle déclare ladite loi non conforme à la constitution, (<https://cour-constitutionnelle.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B17018>), consulté le 22/10/2020.

⁷⁴³ Art. 63 C.

Pour ces raisons, on ne peut affirmer que la participation du pouvoir régional dans le contrôle de constitutionnalité est assurée par sa représentation parlementaire. Il est donc écarté de cette procédure protectrice contre le contrôle excessif que peuvent apporter les lois en général, et les LOR en particulier. En Espagne, par exemple, la situation est différente⁷⁴⁴. À côté de la précision des compétences, la loi fondamentale instaure également la compétence du recours en inconstitutionnalité⁷⁴⁵ pour les assemblées législatives des Communautés autonomes concernant les normes légales susceptibles d'affecter leur autonomie. L'art. 162.1.a CE. stipule que « *sont en droit d'introduire un recours en inconstitutionnalité, le Président du Gouvernement, le Défenseur du Peuple, cinquante députés, cinquante sénateurs, les organes collégiaux exécutifs des Communautés autonomes et, le cas échéant, les assemblées de ces Communautés* ». La LOR⁷⁴⁶ portant sur le Tribunal constitutionnel réaffirme la disposition constitutionnelle en indiquant dans son art. 32.2 que « *Les organes collégiaux exécutifs et les assemblées des Communautés autonomes, après un accord pris à cet effet, peuvent saisir le Tribunal d'un recours d'inconstitutionnalité contre les lois, dispositions ou actes ayant force de loi de l'État qui pourraient affecter leur propre sphère d'autonomie* ».

Cette assise juridique démontre que le système constitutionnel espagnol accorde aux Communautés autonomes la même position que les autres institutions étatiques dans l'observation de la constitutionnalité des lois. En dépit de sa délimitation par des lois qui touchent uniquement à l'autonomie, « *il convient quand même de souligner l'importance qualitative de cette voie procédurale directe car c'est à travers celle-ci que l'on a réglé la constitutionnalité des normes ayant force de loi qui ont causé davantage de confrontation politique, notamment dans le cadre du développement des droits fondamentaux et de la configuration de la répartition des compétences entre l'État et les Communautés Autonomes* »⁷⁴⁷.

⁷⁴⁴ En Espagne, depuis la modification de la LOR 7/1999 du Tribunal Constitutionnel (Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, BO n° 96 de 22/04/1999), les communes et provinces (dotées d'autonomie uniquement administrative et par conséquent, ne pouvant adopter des lois), peuvent en revanche poursuivre en justice les lois étatiques ou des Communautés autonomes qui violent leur autonomie locale. Ce procédé est appelé : "*conflicto en defensa de la autonomía local*". <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/07-Conflictos-en-defensa-de-la-autonomia-local.aspx>

⁷⁴⁵ C'est un recours *a priori* pour le contrôle de constitutionnalité des normes ayant force de loi qui sont approuvées tant par l'État que par les Communautés autonomes.

⁷⁴⁶ LOR 2/1979 du 3 octobre 1979 portant sur le Tribunal constitutionnel espagnol, BO n° 239 du 05/10/1979.

⁷⁴⁷ RODRÍGUEZ ARRIBAS R, (Vice-président du Tribunal Constitutionnel d'Espagne), « L'exception d'inconstitutionnalité », Séminaire de la COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), en coopération avec la Cour constitutionnelle du Royaume du Maroc, à Rabat le 29-30 novembre 2012, Strasbourg, 2012, p.4.

Il en découle que si les LOR, en tant que normes infra-constitutionnelles et supra-législatives, sont tenues par des procédures bien spécifiques d'élaboration et de promulgation ainsi qu'un contrôle systématique de leur conformité à la norme suprême, les lois ordinaires ne suivent pas le même cheminement juridique. La compatibilité des celles-ci avec les dispositions constitutionnelles est inhérente à une intervention (préalable ou postérieure) pour dénoncer les vices qui les entachent. Dans ce cas de figure, la personne lésée est la mieux placée pour souligner l'irrégularité qui entrave ses droits garantis par la Constitution. De ce point de vue, si le pouvoir régional n'est pas en mesure de défendre son autonomie face au contrôle du pouvoir central auprès de la justice constitutionnelle, on se demande sur l'intérêt de la saisine de la Cour constitutionnelle puisque certaines institutions disposent de cette compétence alors que d'autres, faisant partie de la même structure étatique, n'en bénéficient pas. Il est certain que la région peut ester en justice administrative un représentant du pouvoir centrale pour excès de pouvoir, dénonçant une mesure de contrôle excessif, ou même soulever l'inconstitutionnalité d'une loi lors d'un procès devant un juge judiciaire⁷⁴⁸, seulement ici, elle endosserait le rôle d'un justiciable ordinaire et non celui d'une institution à part entière en charge de missions similaires à celles des autres institutions centrales.

Section 2 : L'inadéquation des moyens alloués à la régionalisation avancée avec les enjeux de l'autonomie

Les moyens juridiques et surtout financiers consacrés à chaque réforme, quelle que soit son envergure, sont de véritables annonciateurs du degré de réussite escompté. Élaborer une architecture juridique abondante mais susceptible d'interprétations multiples ne semble pas suivre des objectifs claires et transparents. Ceci est particulièrement vrai lorsque les moyens financiers ne sont pas en mesure de garantir le libre exercice des collectivités régionales chargées du développement économique et social.

La lecture de l'ensemble des mécanismes juridiques dédiés à la régionalisation avancée démontre leur insuffisance ou plutôt leur inadéquation avec l'ambition d'une autonomie régionale capable de réussir le projet. La charte de la déconcentration accroît les attributions du wali au détriment du pouvoir régional, quant au découpage et aux modes d'élection, ils ne

⁷⁴⁸ D'après le projet de LOR 86/15 soumis au contrôle de constitutionnalité en 2018, et qui a d'ailleurs été rejeté par les sages pour inconstitutionnalité de certaines de ses dispositions, tout justiciable au Maroc peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi dont il se sent lésé. Nous estimons que la région, comme tout justiciable même si elle n'est pas compétente pour intenter la voie d'action en tant qu'institution, elle pourrait user de la deuxième voie (de l'exception) pour réclamer ses droits lors d'un procès devant les tribunaux. Il faut signaler à cette occasion que la rectification du projet de LOR 86/15 rejeté en partie par la Cour constitutionnelle n'a pas encore été faite par le gouvernement.

garantissent pas non plus une meilleure organisation du territoire et des gouvernants locaux (paragraphe 1). Le bilan de la gestion financière régionale semble très impacté par ce constat. Le volume des transferts de l'État ne laisse pas beaucoup de place aux ressources propres, et le mécanisme de la péréquation destiné à absorber les inégalités est inadapté à la réalité régionale. Force est de constater en parallèle que la part de responsabilité des acteurs régionaux est également à déplorer dans une gouvernance financière en manque d'efficacité et d'efficience. Certes, l'implication est multifactorielle, mais ça n'empêche que le budget de la région dégage paradoxalement des excédents (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La charte de déconcentration, l'organisation du territoire et les élections locales, instruments juridiques qui n'offrent pas les garanties nécessaires à un exercice décentralisé plus autonome

À la marge des LOR qui constituent le cadre législatif par excellence à la gestion décentralisée, d'autres types de réformes étaient nécessaires pour compléter le travail du législateur et du constituant. Dès lors que certaines mesures ne peuvent être introduites dans ces lois en raison de leur spécificité, elles ont pris forme dans d'autres textes faisant partie de la réforme globale de la régionalisation avancée.

Il sied de rappeler que chaque décentralisation tient comme corollaire indiscutable une déconcentration. Ne pouvant être absolue, la liberté d'action de la démocratie locale est toujours tributaire d'un regard veillant ou contraignant, selon le cas, du pouvoir central. Prévenir les dérives d'une gestion décentralisée défaillante est tout à fait dans l'intérêt général, or ce sont bien les mécanismes de cette prévention qui nous renseignent sur les intentions soit, de l'assistance ou de l'ingérence. Par ailleurs, si c'est le dernier cas qui semble se dégager de la logique de toutes les composantes de la réforme, le découpage régional ne peut déroger à la règle du contrôle de l'État. Malgré le caractère presque libre des modes des élections locales, les procédés de leur mise en œuvre n'offre pas le poids suffisant au pouvoir régional pour contrer la présence étatique permanente.

Ainsi, la charte de déconcentration a renforcé les prérogatives du wali (A), qui n'est plus la seule autorité de tutelle dans la LOR 111/14. Dans la même logique le découpage administratif est adopté en fonction de critères pragmatiques sans considérations des particularités régionales (B). Les modes de scrutin dans ce contexte vont contribuer de manière indirecte, certes, mais très conséquente à la consécration du contrôle étatique au niveau local, alors que le suffrage universel, aussi démocratique soit-il, ne trouve pas le terrain fertile pour promouvoir un pouvoir régional autonome (C).

A- La nouvelle charte de déconcentration, entre l'appui et l'ingérence dans les affaires régionales

Il ne fait aucun doute que le corollaire principal de la décentralisation est celui de la déconcentration, au même titre que la réussite de la régionalisation avancée au Maroc demeure tributaire d'une organisation déconcentrée en mesure de suivre le même objectif. Dès la mise en place du chantier de la régionalisation avancée, la CCR a proposé la conception générale de la répartition des compétences entre l'État et les régions en adoptant une approche ouverte, évolutive et mieux adaptée. « *Les propositions portent successivement sur la vie démocratique régionale, la répartition et l'articulation des compétences, le rôle des régions dans le développement intégré et les ressources y afférentes, la gouvernance, la régulation étatique, la déconcentration administrative, le nouveau découpage régional et les mesures constitutionnelles, législatives et d'accompagnement* »⁷⁴⁹. Partant, le projet est une articulation nécessaire entre la réforme territoriale et celle administrative.

Bien qu'elle soit tardive, provoquant un schéma incomplet de la construction de la régionalisation, l'adoption de la charte de déconcentration administrative⁷⁵⁰ vient corriger une certaine anarchie dans les structures administratives ayant un impact négatif sur tout le processus de la décentralisation. « *Une déconcentration parallèle au processus de décentralisation et à doses homéopathiques, si elle avait été décrétée à temps, aurait pu apporter un soutien précieux aux édiles locaux (...) Elle aurait certainement pu permettre ainsi d'atteindre l'objectif recherché à travers la décentralisation qui réside dans la satisfaction des besoins essentiels des populations et l'amélioration de leur vécu quotidien* »⁷⁵¹.

Ergo, la charte de la déconcentration administrative aura certainement une place importante dans la charpente des réformes au Maroc (1), une place qu'il faut mesurer avec prudence par rapport à l'étendue du pouvoir régional (2).

1. La corrélation entre la réforme de la déconcentration et la régionalisation avancée

Le mal de la déconcentration administrative au Maroc a entravé pendant longtemps l'évolution de la décentralisation. « *Dans la pratique de l'administration marocaine, des facteurs objectifs liés à l'étendue du territoire et à l'insuffisance des ressources humaines et*

⁷⁴⁹ Rapport de la CCR, Livre premier « Conception générale », op.cit., p.11.

⁷⁵⁰ Décret n° 2-17-618 du rabii II 1440 (26 décembre 2018) portant charte nationale de la déconcentration administrative, BO n° 6740-26 rabii II du 03 janvier 2019.

⁷⁵¹ Rapport du CESE, n° 22/2016, « Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles », 2016, p.63.

financières ont justifié pendant une bonne période et jusqu'au début des années 90, la limitation de ce mouvement pour le cantonner dans une déconcentration organique et géographique de l'administration. Ce mouvement, nécessaire mais non suffisant, s'est étendu au fil des années au détriment de la déconcentration des pouvoirs de décision dont le champ est resté très restreint et presque confiné au domaine du sous-ordonnement des dépenses et de tutelle »⁷⁵². Ce niveau modeste a été incontestablement l'un des facteurs limitant le rendement de la décentralisation dans les matières du développement socioéconomique et de lutte contre les disparités régionales. Il faut dire que les pouvoirs publics au Maroc n'ont pas manqué d'essayer quelques réformes auparavant, mais « Les tentatives de l'exécutif respectivement en 1993 et 2005 (décret 2-93-625 du 20/10/1993⁷⁵³ et décret 2-05-1369 du 21/12/2005⁷⁵⁴) pour engager la déconcentration ont connu malheureusement un même sort qui est l'échec. Les mêmes insuffisances conceptuelles axées sur la délégation de signature et la multiplication des services extérieurs sans pouvoir réel de décision, laissent apparaître un manque de vision globale et de volonté politique ferme d'engager une vraie déconcentration qui "bat en brèche" l'approche verticale et centralisatrice de l'Administration »⁷⁵⁵.

Dans ce contexte, une nouvelle charte de déconcentration semblait être un impératif porteur de rénovation. La finalité qui se dessine derrière cette réforme se résume dans l'adaptation des structures administratives à la nouvelle région comme cadre d'ancrage et de pilotage des politiques de l'État. Il est incontestable que la réussite de la régionalisation avancée est étroitement liée à une organisation déconcentrée au service de la nouvelle politique régionale de l'État⁷⁵⁶.

Dans les phases de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, la nouvelle charte tient en compte les spécificités régionales et considère deux fondements essentiels : la région est l'espace territoriale convenable pour la concrétisation de la politique nationale et au même temps l'entité de développement socioéconomique par excellence. Son statut actuel exige la mise en place d'outils adéquats à son bon fonctionnement. Pour se faire, la charte s'inscrit dans le cadre d'une réforme des structures étatiques et territoriales, elle est donc indispensable à l'évolution de la régionalisation.

⁷⁵² *Ibid.* p.65.

⁷⁵³ Décret n° 2-93-625 relatif à la déconcentration administrative, op.cit.

⁷⁵⁴ Décret n° 2-05-1369 du 29 chaoual 1426 (2 décembre 2005) fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative, BO n° 5386 du 12/01/2006.

⁷⁵⁵ Rapport du CESE, n° 22/2016, op.cit., p.66.

⁷⁵⁶ ZAIR T., « Les incidences de la réforme régionale sur l'administration déconcentrée de l'État », in MECHERFI A., (dir.), *La régionalisation dans les États du Maghreb : quelles perspectives ?*, actes des IX^{èmes} Journées Maghrébines de Droit organisées par (REJMA) les 26 et 27 avril 2013 à Agadir, éd. Les publications du REJMA, Rabat, 2014, p.27-28.

La lecture du contenu de la nouvelle charte de déconcentration révèle qu'elle s'intègre pleinement dans la même ligne d'orientations suivies par les autres réformes touchant aux structures administratives et territoriales du Maroc. Par le biais d'une collaboration avec les entités décentralisées, et une aide apportée aux élus locaux dans la mise en place des projets et programmes de développement régional et local, elle vise à assurer une harmonisation entre les services déconcentrés et décentralisés. L'art. 36 de la charte définit cette relation centre-périphérie et confirme les principes constitutionnels qui la fondent. Il annonce qu' « *En vue d'accompagner l'organisation territoriale décentralisée du Royaume fondée sur la régionalisation avancée, les services déconcentrés de l'État exercent (...) les missions suivantes : apporter toute forme d'appui et d'assistance aux collectivités territoriales (...); établir les bases d'un partenariat effectif, dans tous les domaines, avec les collectivités territoriales (...) notamment à travers la conclusion de conventions ou contrats au nom de l'État (...) dans le respect des orientations générales de l'État et des programmes de développement régionaux approuvés ; contribuer au développement des capacités des collectivités territoriales (...); accompagner les collectivités territoriales et leurs organismes dans l'exercice de leurs compétences (...) et leur apporter toute forme d'assistance nécessaire ; renforcer les mécanismes de dialogue et de consultation avec les différents intervenants au niveau régional (...)* »⁷⁵⁷. Indéniablement, la mise en place de ces principes requiert un certain rapport de force plus au moins égale entre partenaires contractants, une égalité qui n'est guère reconnaissable en prenant compte des différences des moyens financiers et humains des deux parties. Ceci mène inévitablement à relever l'hypothèse du contrôle établi par l'État-tuteur de manière mieux soignée dans les textes mais profondément délibérée, notamment lorsqu'on souligne dans le même article l'exigence de suivre les orientations générales de l'État et de se limiter à ses directives.

Par ailleurs, il est certain qu'on parle de partenariats et de solidarité entre les services déconcentrés et décentralisés, mais également d'un apport de soutien et d'aide aux CT, ce qui renvoie à admettre d'avance l'indisposition, l'incompétence ou tout simplement l'incapacité de ces entités à s'acquitter de leurs missions de manière totalement autonome. Dans cette optique la charte a attribué un rôle central au wali de région en sa qualité de représentant de l'autorité central au niveau régional, à travers la coordination entre les services déconcentrés et l'assistance des instances décentralisées. Il supporte et aide les CT, notamment les régions, dans la réalisation des projets de développement socioéconomiques. Les attributions du wali

⁷⁵⁷ Art. 36 de la charte nationale de la déconcentration administrative, 2019, p.10. (https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/Decret_Charte_Deconcentration_Fr.pdf), consulté le 24/08/2020.

se sont alors élargies. Il est passé du simple représentant de l'autorité centrale exécutant les directives ministérielles, à un véritable acteur et partenaire régional. Cette forte présence anime le débat sur les risques éventuels qu'elle pourrait engendrer sur des principes constitutionnels, fondateurs de la décentralisation au Maroc, tels que la libre administration. L'apport de la déconcentration est fondamental dans l'organisation administrative et territoriale au Maroc, mais est ce qu'elle ne constitue pas un frein à l'élan déjà fragile de la régionalisation avancée ?

2. Les effets mitigés de la charte de déconcentration en raison des prérogatives du wali

De l'État-tuteur à l'État-partenaire, tel était le point d'ancrage philosophique des réformes entretenues par le Maroc depuis 2011. La nouvelle charte de déconcentration suit la même logique qui gouverne les relations de l'État avec les CT et, notamment, la région, mais non sans un sous-entendu qui prouve encore l'attachement à l'idée du contrôle.

Nous avons mentionné à diverses reprises que l'art. 145 C. précise le rôle des walis et gouverneurs dans la coordination entre les services déconcentrés et l'assistance des présidents des régions. Nous rappelons les termes de la disposition constitutionnelle qui précise clairement que « *Les walis et gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des Conseils régionaux dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement. Sous l'autorité des ministres concernés, ils coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement* ». Ce sont bien des attributions qui renforcent le pouvoir du wali de région dans le cadre de la nouvelle charte de déconcentration. Il s'agit d'une nouvelle adaptation des structures de l'État à la nouvelle conception de la régionalisation. Cette conception est inspirée de l'expérience française, puisque la charte de la déconcentration adoptée en France en 1992⁷⁵⁸ avait consacré la région comme échelon territorial pour la mise en œuvre des politiques nationales en matière de développement économique et de l'aménagement du territoire, pour l'animation de la coordination des politiques de l'État dans les domaines liés à la culture et à l'environnement. La charte nationale de déconcentration administrative au Maroc est animée par les mêmes motivations allant vers la consécration des dispositions de la loi suprême, à savoir, la mise en exergue de l'échelon régional, mais au même temps le renforcement des pouvoirs du wali dans la supervision de l'activité du pouvoir régional. Certes, selon l'art. 5 de la charte, la région est représentée comme le territoire

⁷⁵⁸ Décret n° 92-604 du premier juillet 1992 portant charte de la déconcentration, JORF n° 0154 du 4/07/1992, art. 3.

appropriée à la déconcentration, mais le rôle du wali demeure "central" dans « *la coordination des activités des services déconcentrés (...) et au suivi des politiques publiques au niveau de la région* ».

Malgré la reconnaissance constitutionnelle d'une certaine capacité de décision des régions à travers le pouvoir exécutif des présidents des conseils, la constitutionnalisation du pouvoir réglementaire et la libre administration, il semble que l'arsenal juridique dédié à la décentralisation n'a aucun effet sur les pouvoirs déconcentrés exorbitants du représentant de l'État. En France, la formule "le préfet est mort, vive le préfet" employée par KADA N.⁷⁵⁹, représente la situation de son homologue marocain, le wali. L'idée de partenariat et d'assistance n'est en réalité qu'un euphémisme qui n'a sans doute pas affaibli le statut de ce dernier, au contraire, et à y voir de plus près, elle l'a consolidé davantage surtout quand le texte constitutionnel lui-même parle de contrôle administratif, comme nous l'avons développé dans la première partie de cette recherche. Aussi le texte a-t-il tenu à redéfinir ses attributions par rapport aux autres acteurs du territoire régional. Le nouveau texte de déconcentration a bien renforcé la position du wali au sommet de la hiérarchie déconcentrée et en matière de territorialisation des politiques publiques. Cette autorité est toujours à la fois wali de région et gouverneur de la préfecture chef-lieu de région⁷⁶⁰, un dédoublement fonctionnel qui risquera de semer une ambiguïté dans ses compétences, notamment vis-à-vis des autres gouverneurs de provinces. Néanmoins, cette mise en valeur, avec tous les moyens qu'elle comporte devrait lui procurer un rôle de leadership au niveau régional. ALLEMAND R.⁷⁶¹, présente ce leadership comme une consolidation du statut du préfet de région qui doit s'accompagner d'un renforcement du pouvoir régional également. Pour l'auteur, il s'agit d'une restructuration de l'administration en faveur de l'échelon régional. Autrement dit, dispatcher les pouvoirs du centre au niveau régional avec une certaine cohérence et unification des actions de l'État⁷⁶².

Il est bien clair que le wali est au centre du projet de la régionalisation avancée, il est le métronome de la politique étatique au niveau régional et l'instigateur de toute l'action

⁷⁵⁹ KADA N., « Le préfet est mort, vive le préfet », in REGOURD S, CARLES J., GUIGNARD D., (dir.), *La décentralisation, 30 ans après*, éd. Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2013, p.95-105.

⁷⁶⁰ Inutile de rappeler les trois niveaux de la décentralisation marocaine : région, préfecture-province et commune, toutefois, quand on parle de préfecture chef-lieu de région, on désigne le centre administratif où siègent toutes les grandes institutions locales, que ce soit déconcentrées ou décentralisées. À titre comparatif, mais avec beaucoup moins de mesure, nous pouvons dire que c'est une sorte de capitale de région, comme l'est Séville, par ex, pour la région d'Andalousie.

⁷⁶¹ ALLEMAND R., « Incidences sur la région des réformes de l'État et des collectivités territoriales », in NEMERY J-C., (dir.) *RGPP et réformes des collectivités territoriales*, colloque du GRALE, Université de Reims Champagne-Ardenne, Reims, éd. L'Harmattan, Paris, 2012, p.90.

⁷⁶² KADA N., « La réforme de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, La Documentation française, n° 141, Paris, 2012, p.120.

publique locale. En poussant la réflexion plus loin, on doit se demander sur l'initiative du pouvoir régional dans les affaires qui le concernent et l'autonomie dont il doit disposer pour s'y faire. Dans ce sens, la réforme de la déconcentration administrative a le devoir d'appuyer la régionalisation avancée et de collaborer à la réussite de son installation, offrant à la région toutes les garanties nécessaires pour jouer le rôle qui lui est imparti dans ce projet. Pour la CCR « *Une telle charte, suivie de tout l'effet souhaité dans la pratique, devra apporter à la régionalisation avancée un soutien indispensable : celui de mettre en face des conseils régionaux et des conseils des autres collectivités territoriales des administrations étatiques disposant, à chacun de ces niveaux, de réelles marges d'initiatives et de pouvoirs effectifs de décision, tout en étant efficacement coordonnées et mises en synergie, au service du développement intégré et au plus près des populations concernées et des élus* »⁷⁶³. L'exercice de la déconcentration constitue à cet égard un indicateur phare pour juger de la pertinence de toute la réforme territoriale au Maroc. Assurément, la charte confirme le passage vers une relation de partenariat entre services déconcentrés et services décentralisés dans la réalisation du développement territoriale. Or, les larges prérogatives attribuées au wali, en tant que représentant de l'État central, présentent une forte raison de croire que les conflits de compétences et l'ambiguïté dans leur exercice risque de persister longtemps.

La Constitution de 1996 avait cantonné les attributions du wali dans l'exécution des lois et l'application des décisions du gouvernement⁷⁶⁴. Aujourd'hui, il devient l'un des deux principaux fondements sur lesquels repose toute la politique de déconcentration administrative au Maroc⁷⁶⁵. Hormis sa qualité de représentant du pouvoir central, il apporte également de l'assistance au pouvoir régional dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement⁷⁶⁶. La nouvelle réforme des services déconcentrés attribue au wali un rôle de pilotage pour la réussite du chantier de la régionalisation avancée⁷⁶⁷.

⁷⁶³ Rapport de la CCR, Livre premier, op.cit., p.24.

⁷⁶⁴ Art. 102 C. de 1996.

⁷⁶⁵ L'art. 5 de la Charte de déconcentration précise que les deux principaux fondements de la déconcentration au Maroc sont « *la région, en tant qu'espace approprié pour la concrétisation de la politique nationale de déconcentration administrative, eu égard à la position prééminente qu'elle occupe dans l'organisation territoriale administrative du Royaume (...) le rôle central du wali de région, en sa qualité de représentant du pouvoir central au niveau régional* ».

⁷⁶⁶ Selon l'art. 27 de la charte, « *les walis et gouverneurs veillent (...) à prendre toutes les mesures appropriées et nécessaires, en vue d'assurer l'accompagnement (...) des collectivités territoriales* ».

⁷⁶⁷ À la lecture de la Charte de déconcentration, un grand nombre de dispositions offrent au wali cette position de force et de responsabilité centrale dans la direction et la supervision des services déconcentrés ou l'accompagnement, l'assistance ou le contrôle des régions. Dans le chapitre V de la Charte, qui apporte les règles régissant les relations des services déconcentrés de l'État avec les walis de régions et gouverneurs des provinces et préfectures, on peut noter que l'art. 26 énonce qu'ils « *coordonnent (...) les activités des services déconcentrés et veillent à leur bon fonctionnement (...) supervisent l'élaboration des programmes et projets décidés par les autorités publiques (...) le wali (...) peut (...) conclure des conventions et des contrats concernant les*

Toutefois, ce qui pose problème, ce ne sont pas les diverses attributions octroyées au représentant de l'État, car nous estimons qu'elles sont tout à fait conformes au statut qu'il incarne vis-à-vis de la déconcentration, mais l'interprétation qu'on doit adopter pour ses missions d'accompagnement et d'assistance des régions, exprimées également dans le chapitre VI de la Charte⁷⁶⁸. Au regard de tout ce qui précède, nous ne pouvons pas traduire les relations qu'entretient le wali avec les conseils régionaux par une approche positive qui respecte l'espace réservé à ces derniers. Nous pouvons même avancer avec sérénité que la question d'assistance n'est qu'un vocabulaire atténué de la notion de contrôle. En s'appuyant sur quelques aspects de sa figure incontournable entre la région et la justice administrative, que nous avons développés dans le titre qui précède, nous pouvons établir que le fait d'intervenir dans l'ordre du jour des assemblées régionales, par exemple, ne constitue guère à notre sens une forme d'assistance ou d'accompagnement, mais plutôt une forme d'ingérence non fondée, étant donné que le pouvoir du contrôle administratif que lui procure la Constitution est une mesure qui doit être *a posteriori* de la prise de décision pour vérifier sa légalité et non pour l'orienter.

En somme, les missions du wali consistent globalement dans la transmission de la vision transversale de l'État au niveau du territoire régional, ce qui stipule que c'est bel et bien l'approche étatique qui domine la conception territoriale régionale. À cet effet, nous ne pouvons soutenir qu'accompagner les CT et leurs organismes dans l'exercice de leurs compétences et la réalisation de leurs programmes et projets d'investissement⁷⁶⁹ soit dans une

programmes et projets précités » ; alors que l'art. 28 indique qu'ils sont habilités à « proposer aux autorités gouvernementales concernées, de prendre toute mesure à caractère juridique, financier, administratif, technique ou environnemental (...) de nature à améliorer l'action des services déconcentrés au niveau de la région ». Dans l'art. 29, ils « informent régulièrement les autorités gouvernementales concernées des mesures prises pour l'exécution des programmes d'investissement et des travaux d'équipement (...) de leurs observations et propositions destinées à pallier les difficultés qui pourraient entraver leur réalisation des les délais prévus ». Pour mener à bien leurs missions, la Charte met à leur disposition, selon l'art. 30, un "Comité Régional de Coordination" qu'ils président eux-mêmes. Cet organisme est chargé de mettre en œuvre toutes les attributions des walis au niveau régional.

⁷⁶⁸ Le chapitre s'intitule *Des relations des services déconcentrés de l'État avec les collectivités territoriales, les organismes qui en relèvent et les autres organismes et établissements à compétence territoriale*. Dans ce chapitre, il n'y a que deux articles (36 et 37) ; le premier évoque les missions des services qui consistent à « apporter toute forme d'appui et assistance aux collectivités territoriales (...) établir les bases d'un partenariat effectif (...) contribuer au développement des capacités des collectivités territoriales (...) accompagner les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences (...) renforcer les mécanismes de dialogue et de consultation » ; alors que le deuxième les invite à « coopérer avec le Centre régional d'investissement ». La lecture de ces deux dispositions ne permet nullement de tirer une vision claire sur la question de l'assistance et l'accompagnement. L'apport de toute forme d'appui et d'assistance, la contribution, l'accompagnement, le renforcement, ne sont que des formules vagues et générales qui n'apportent pas la précision que devrait normalement revêtir une charte. Pour un juriste, il serait périlleux dans cette confusion de confirmer ou d'infirmer l'une ou l'autre version de cette lecture, en revanche, et à la base de toute l'argumentation produite dans ce travail, nous cautionnons l'interprétation restrictive de l'autonomie régionale.

⁷⁶⁹ Art. 36 de la Charte de déconcentration.

logique égalitaire et partenariale de renforcement de capacités. Accompagner, renvoie à une présence permanente, notamment, dans la prise de décisions aussi importantes. Quelle que soit la nature de cette présence, il serait très difficile de parler de gestion autonome, et encore moins de donner un synonyme ou une connotation positive à cet état de fait, spécifiquement lorsque le découpage administratif dédié à la réforme accentue davantage l'hégémonie du pouvoir central sur l'ensemble du territoire.

B- Les critères pragmatiques du découpage régional au service du contrôle

Dans l'organisation territoriale de l'État, le découpage administratif occupe une place centrale. Cette importance est due certainement à sa qualité d'instrument juridique qui dessine la cartographie des territoires, leurs contours spatiaux ainsi que la physionomie socioculturelle qui les définit. Au Maroc, ce procédé⁷⁷⁰ s'est inscrit dans le cadre des réformes entretenues depuis 2010 pour réaménager le territoire et concrétiser le projet de la régionalisation avancée. Il est question de disposer de régions à caractère institutionnel et fonctionnel⁷⁷¹ (1), répondant à de nouvelles règles et modalités du découpage administratif (2).

1. Regards autour de cette idée de région institutionnelle et fonctionnelle

Sans doute, pour un adepte de la démocratie locale, l'idée d'une région institutionnelle et fonctionnelle ne répond nullement à une demande identitaire. Au contraire, serait-elle bien plus menacée et même marginalisée devant un pragmatisme administratif qui préside à une telle organisation des territoires. Le rapport de la CCR affirme que le « *trait distinctif du modèle proposé tient à la nouvelle configuration des régions du Royaume, en tant qu'entités fonctionnelles et institutionnelles essentiellement vouées à l'œuvre du développement intégré. Du fait même de l'unicité et de la continuité historique plus que millénaire du Royaume et du fait du haut degré de brassage et d'intégration de ses populations, la délimitation des nouvelles régions n'a été, et ne pouvait être opérée que sur la base de critères objectifs : fonctionnalité économique ; pôles de développement intégré ; relations et interactions dynamiques, actuelles et prévisibles entre les populations concernées. Cette configuration n'a eu à souffrir ni de pesanteurs historiques incontournables, ni de contraintes particularistes*

⁷⁷⁰ Le Maroc s'est doté d'un nouveau découpage territorial. Il compte désormais 12 régions selon le Décret n° 2.15.10 du 20 Février 2015, fixant le nombre des régions, leurs noms, leurs Chefs-lieux et les préfectures et provinces les composant. BO n° 6340 du 05 Mars 2015. (PORTAIL NATIONAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, MINISTERE DE L'INTERIEUR, (<http://www.pncl.gov.ma/fr/News/Alaune/Pages/Nouveau-d%C3%A9coupage-r%C3%A9gional-du-Royaume.aspx>), consulté le 13/01/2021.

⁷⁷¹ Rapport de la CCR, op.cit., p.31.

préjudiciables à la rationalité et à la fonctionnalité sciemment recherchées »⁷⁷². On ne peut réfuter que la capacité du découpage administratif à créer des territoires en mesure d'assurer la bonne conduite des politiques du développement, lui procure de la validité. Cette qualité prendrait plus de valeur si par la même, ce procédé met en place des entités décentralisées dans lesquelles le "vivre ensemble" est épanoui⁷⁷³. En revanche, on ne peut négliger non plus que l'un des fondements de la décentralisation se situe dans la notion de l'intérêt local. Une base dans laquelle se mêlent les dimensions socioculturelles et politico-juridique. En d'autres termes, l'intérêt local qui donne raison d'être à la décentralisation se construit autour de la demande identitaire d'un vivre ensemble spécifique à une population déterminée, dans un espace institutionnel et territoriale reconnu, et de la capacité des décideurs locaux à gérer de manière distincte les affaires qui s'y rapportent.

Suivant les recommandations de la CCR, la mise en œuvre de la régionalisation avancée s'est posée sur des impératifs qui recherchent l'efficacité de l'échelon régional comme espace favorisant la cohabitation de la décentralisation et de la déconcentration⁷⁷⁴, et l'efficience de toute action publique dans la réalisation du développement économique et social. Sachant que le principal instigateur et acteur de ce développement reste toujours le facteur humain, nous ne pouvons soutenir une théorie de découpage régional qui ne prend pas en considération cette donnée fondamentale. Comment peut-on gérer efficacement des entités formées à partir de l'hétérogénéité interne et externe ; c'est-à-dire, des CT qui ne se ressemblent pas et qui ne comportent pas en leur sein une homogénéité socioculturelle et historique qui fait leur identité. Il aurait été plus raisonnable que les éléments constitutifs des identités régionales soient considérés comme des critères prioritaires au moment de la détermination de la cartographie régionale au Maroc. Dans ce sens, il faut dire que les aspects socioculturels et territoriaux ayant une influence politique profonde sur l'organisation sociale, n'ont pas été décemment étudiés. Il est clair que l'équilibre entre l'unité et la diversité des entités régionales dépend foncièrement d'un découpage qui tient compte de l'hétérogénéité du territoire couvert. *« Il convient alors de décider si le maillage doit respecter un critère d'uniformité ou, au contraire, répondre à la différenciation spatiale par la constitution de régions elles-mêmes hétérogènes. Les régions doivent-elles posséder le même nombre d'habitants ? Avoir une superficie équivalente ? Peser le même poids démographique ?*

⁷⁷² *Ibid.* p.7.

⁷⁷³ EL MOUJADDIDI N., JAFARI M., « La régionalisation avancée au Maroc : Perspectives et défis », Revue Organisation et Territoire, n° 2, Rabat, 2016, p.16.

⁷⁷⁴ Rapport de la CCR, op.cit., p.31.

Disposer chacune d'une métropole puissante capable de structurer l'offre de centralité ? »⁷⁷⁵.

La réponse à toutes ces interrogations ne peut négliger préalablement que l'enjeu de créer des régions fonctionnelles et institutionnelles dans un espace garantissant la viabilité est une entreprise très complexe. Les éléments constitutifs d'une même région ne sont jamais similaires à ceux d'une autre, ce qui implique que les besoins et les moyens ne le seront jamais non plus. Loin de toute considération identitaire, l'idée qui propose des régions institutionnelles et fonctionnelles anime au même temps cette question des moyens et des critères de fonctionnalité. Nous nous demandons d'ailleurs ce qui fait qu'une région puisse être plus fonctionnelle qu'une autre, ou de manière plus pertinente, en quoi le facteur identitaire qui rassemble les fragments historiques, culturels et sociaux puisse porter atteinte à cet objectif de fonctionnalité. Nous estimons qu'une région est institutionnalisée dès lors qu'elle acquiert la personnalité morale de droit public en tant que CT. Ce statut est le résultat d'une opération juridique qui émane du centre, soit pour aménager le territoire par le biais de la décentralisation soit pour répondre à des demandes croissantes de particularismes locaux. Sur ce point, *« la région fonctionnelle est par nature opposée à la région territoriale. Elle n'hérite pas de limites territoriales de collectivités antérieures mais les décide arbitrairement. On la nomme région fonctionnelle car ses limites sont censées être liées à ses compétences »⁷⁷⁶*. La compétence du transport par exemple conduit à délimiter l'espace régional en fonction du réseau routier. Toutefois, *« ce modèle théorique est souvent appliqué de manière imparfaite. Pour délimiter les limites des régions fonctionnelles on peut distinguer deux méthodes : la délimitation par agrégation et la délimitation utilisant le modèle centre-périphérie, sans que ces processus soient obligatoirement disjonctifs dans le temps »⁷⁷⁷*. Dans le premier modèle, et par soucis de rationalisation, l'État crée des régions sans considération de liens territoriaux anciens ou socioculturels. Le cas de la France est très représentatif dans ce mode de délimitation. En effet, *« La création des régions en 1972 s'est faite en agrégeant les départements, sans se poser la question de la pertinence de leurs limites alors qu'elles avaient 180 ans. Cela signifie que l'on n'a pas pris en considération les mutations de la répartition de la population française, dues à la révolution industrielle et à l'urbanisation, qui ont profondément modifié la géographie de la France. De plus, en 2016, le gouvernement*

⁷⁷⁵ BRENNETOT A., DE RUFFRAY S., « Découper la France en régions », in *Cybergeog : European Journal of Geography*, [En ligne], Débats, Quel découpage régional pour la France ? 2014. (<http://journals.openedition.org/cybergeog/26376>), consulté le 28/12/2020.

⁷⁷⁶ SEYS F-O., « Des régions territoriales aux régions fonctionnelles, une proposition de classification des régions de l'Union Européenne », op.cit.

⁷⁷⁷ *Ibid.*

français a utilisé le même système. Il a été décidé de fusionner les régions sans se poser la question de la pertinence des limites antérieures et surtout sans consultation. Le nombre de régions métropolitaines a été réduit de 22 à 13 (...) Quelques régions sont le résultat de la fusion de 3 régions antérieures (Nouvelle-Aquitaine et Grand-Est) ou 2 (Hauts-de-France, Normandie, Bourgogne-Franche-Comté, Rhône-Alpes-Auvergne, Occitanie). D'autres n'ont pas été redessinées (Ile de France, Bretagne, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Corse) »⁷⁷⁸.

Dans le deuxième modèle "centre-périphérie", les régions sont organisées autour des grandes villes. Inspiré de manière indirecte de la théorie des places centrales du géographe allemand CHRISTALLER W⁷⁷⁹, qui utilise les principes de marché et d'administration, ce modèle est d'ailleurs le moins adopté. C'est le cas de la Pologne par exemple qui dont le territoire est découpé en 16 régions depuis 1999. Les régions polonaises, dessinées par le gouvernement communiste, portent le nom de "województwo"; "voïvodie" en français. Elles étaient plus petites, ayant des compétences différentes dans la période de 1975 à 1998. Les nouvelles voïvodies de 1999 restent distinctes des 17 régions historiques antérieures à 1975. Certaines d'entre elles récupèrent le nom des anciennes, mais avec des frontières largement dissemblables. C'est de la même manière que le législateur marocain a procédé pour le découpage régional de 2015. Pour lui, les éléments qui font l'identité de chaque région ne peuvent être considérés comme des critères du découpage. Ils sont limités à la simple localisation ou identification et non à octroyer à la région une légitimité de statut institutionnel et fonctionnel⁷⁸⁰. Dans cette mesure, les critères élaborés pour réorganiser l'espace régional au Maroc sont plutôt des principes qui rappellent perpétuellement l'idée de l'unité.

⁷⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁷⁹ Le modèle christallérien est une théorie spatiale qui tente d'appréhender la hiérarchie des villes selon leurs fonctions, leurs tailles et leurs localisations. Elle constitue une suite de recherches théoriques ayant débuté dans la moitié du XIXe siècle avec comme objectif pour un espace déterminé, la localisation optimum d'objets géographiques ou économiques. Le travail a pour la première fois été mis en avant par le géographe allemand Walter Christaller qui l'a publié sous forme de Thèse intitulée « *Die zentralen Orte in Süddeutschland* » (Les lieux centraux dans le sud de l'Allemagne), Université d'Iéna, Fischer, 1933. L'auteur expose une théorie normative de répartition et de hiérarchisation des villes selon le niveau de centralité qu'elles offrent. Il bâtit son modèle des lieux centraux à partir de l'examen du rapport entre fonctions commerciales et de services d'une part, et distance physique entre points de peuplement d'autre part. Selon ce modèle qui suppose un espace homogène, la demande et l'offre de biens et de services s'équilibre spontanément dans l'espace régional, ce qui minimise les coûts de déplacement pour les consommateurs. Il en résulte sur le plan spatial des aires de marché de forme hexagonale s'emboîtant à la manière d'un pavage pour couvrir tout le territoire. (https://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.2009.chatelan_o&part=161195), consulté le 13/01/2021.

⁷⁸⁰ EL MOUJADDIDI N., JAFARI M., « La régionalisation avancée au Maroc : Perspectives et défis », op.cit., p.16.

2. Les principes directeurs du nouveau découpage au Maroc compliquent la perception de l'identité territoriale régionale

L'une des motivations principales qui ont conduit au nouveau découpage au Maroc se construit sans doute autour de l'insatisfaction générale vis-à-vis de celui de 1997 à 16 régions institutionnelles. Certainement, la méthode adoptée pour former les régions de 1971 et de 1997, consistait en un fusionnement des provinces voisines en s'appuyant sur le principe de la complémentarité. Chaque région devait couvrir une part des divers paysages qui composent le Maroc (montagnes, plaines, désert) tout en ayant une débouchée sur la mer. Le principe de complémentarité était donc un moyen d'autosuffisance⁷⁸¹.

La philosophie des nouvelles réformes a suivi une démarche plus rigoureuse mais toujours pragmatique. Se basant sur l'homogénéité et la fonctionnalité tout en leur annexant celui de la complémentarité déjà existant, les rédacteurs du Rapport de la CCR estiment que « *les principes fondateurs de ce concept d'homogénéité demeurent encore valides et opératoires dans un pays aussi massif comme le Maroc. La critériologie qui en découle s'y s'applique pour des raisons tout à la fois historiques et naturelles, qui ont forgé l'une des spécificités territoriales du Royaume, celle d'être un espace diversifié, voire contrasté, surtout au vu de la coupure brutale et nette entre l'espace intra-atlasique et l'espace ultra-atlasique* »⁷⁸². Pour le principe de fonctionnalité, le rapport précise que c'est ce « *double caractère, spatial et fonctionnel, qui explique le rôle conséquent pris par les métropoles dans la définition des cadres régionaux, lequel est aussi un passage obligé dans le découpage à mettre en place* »⁷⁸³. Cette proposition tient sans doute compte de l'atout métropolitain majeur dont dispose le Maroc. L'adoption de ce principe, permettrait, selon le même Rapport, aux politiques publiques nationales une insertion efficace du territoire national dans la dynamique de l'espace européen⁷⁸⁴. Il faut dire, en fin, que la reprise du principe de complémentarité n'était pas sans réserve de la part des rédacteurs du Rapport de la CCR. Ils soulignent que « *la notion de complémentarité économique dite de proximité, qui avait un sens dans les économies traditionnelles à tendance autarcique (donc à faible capacité de déplacement) n'a plus de sens dans (...) le contexte de la mondialisation de l'économie (...) Le chantier de la Régionalisation avancée est une bonne occasion pour que le Maroc remette en question le*

⁷⁸¹ BERRIANE M., « Dynamiques territoriales et politiques publiques : territoires fonctionnels et territoires officiels », in DUPRET B., RHANI Z., BOUTALEB A., FERRIÉ J-N (dir.) *Le Maroc au présent*, éd. Centre Jacques-Berque, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, coll. Description du Maghreb, Casablanca, 2015, p.36 et sui.

⁷⁸² Rapport de la CCR, op.cit., p.140.

⁷⁸³ *Ibid.* p.143.

⁷⁸⁴ *Ibid.* p.145.

discours traditionnel invoquant la Région d'abord sur le thème de l'économie complémentaire »⁷⁸⁵.

Sur la base de ces principes⁷⁸⁶, la CCR a établi d'autres principes directeurs plus pratiques, destinés à régir effectivement le découpage administratif en question. À ce propos, Le principe de l'accumulation vient en premier lieu consolider les acquis du maillage administratif déjà existant ; celui de l'efficience va tenir compte de la taille et du nombre des régions à identifier ; alors que le principe de l'accessibilité, ou proximité, renvoie à la dimension relationnelle sans se limiter à la distance géographique ; la représentativité, elle, tout en optant pour l'individualisation des espaces pauvres, rejette l'idée de différencier le développement des régions ; enfin, la proportionnalité et l'équilibre feront éviter le confinement des espaces plus puissants dans des limites étroites qui pourront écraser les plus petits⁷⁸⁷.

La rencontre de cet ensemble de principes a permis le tissage d'un découpage en 12 régions au lieu de 16. Le nouveau découpage « *distingue deux grands types de région. Le premier concerne des régions définies en partant de métropoles qui se trouvent à la tête d'espaces de croissance économique majeurs pour le rôle qu'ils jouent aujourd'hui ou qu'ils vont jouer demain sur les plans économique et du fonctionnement du territoire. Sept pôles ont été ainsi identifiés : Tanger-Tétouan, Rabat-Salé-Kénitra, Casablanca-El Jadida, le Grand Agadir, Fès-Meknès, Marrakech-Safi et Béni Mellal-Khénifra. Le second concerne des régions faiblement ou non polarisées et couvrant les montagnes atlasiques et les steppes et*

⁷⁸⁵ *Ibid.* p.147.

⁷⁸⁶ Force est de reconnaître que nous avons beaucoup de mal à distinguer les principes de bases, que le rapport qualifiés de principes unificateurs du découpage géographique, et les principes directeurs du découpage administratif. Dans la page 137 du Rapport, il est écrit : « *Aussi, l'exercice de révision des limites de régions et le nouveau découpage qui en résultera seront abordés suivant trois moments successifs interreliés. Les trois moments en question sont : en premier lieu, il s'agit d'identifier les principes qui doivent présider au découpage géographique du territoire pour apprécier la mise en adéquation du registre conceptuel annoncé et son degré de validité au regard de l'évolution de l'organisation générale du territoire et des besoins des prochaines décennies ; en second lieu, il s'agit de s'interroger ensuite sur les règles directrices et la façon de passer aux règles et principes directeurs à appliquer au découpage proprement administratif définissant les régions institutionnelles et fonctionnelles, enfin, en troisième lieu, on doit procéder, à travers la mise en concordance des principes et des règles retenues dans les deux moments précédents, à la présentation des options du projet nouveau du découpage en régions et expliciter leur consistance* ». Il paraît que les rédacteurs ont d'abord tracé des principes généraux qu'ils ont associés avec un découpage appelé "géographique", sans avoir aucunement l'intention de les calquer sur le découpage administratif, censé organiser le territoire. Il s'agit, à notre avis, d'une théorisation préliminaire qui a tracé les trois principes que nous avons présentés. Ce qui explique que le troisième (la complémentarité) soit aussi bien évoqué que réfuté. Les principes opérationnels du découpage seront, donc, ceux qui vont suivre.

⁷⁸⁷ BERRIANE M., « *Dynamiques territoriales et politiques publiques : territoires fonctionnels et territoires officiels* », op.cit, p.59.

déserts plus ou moins oasiens. Ces cinq régions sont moins nanties, voire confrontées à des handicaps sévères et nécessitent de ce fait un appui fort et une solidarité nationale »⁷⁸⁸.

Dans le souci de joindre le fonctionnel et l'institutionnel, le nouveau découpage a opéré des fractures dans des territoires historiquement et socialement liés, et des jonctions entre régions jusque-là différenciées. Nous allons prendre comme exemple la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma. Notons que la ville d'Al Hoceïma faisait partie de la région Taza-Al Hoceïma-Taounate dans le découpage de 1997, une région composée de sous-espaces qui communiquent et échangent très peu de choses. Nous estimons d'ailleurs que le Rif central qui s'organise autour d'Al Hoceïma aurait pu être regroupé avec le Rif oriental que polarise la ville de Nador. Car nous avons noté également que, pour des considérations culturelles (la langue par exemple), économiques ou géographiques, le Rif oriental avait des difficultés à cohabiter avec l'Oriental. Nous savons que les villes de Nador et Al Hoceïma représentent les deux centres de la culture du Rif. Les séparer dans l'ancien et le nouveau découpage stimule la réflexion sur les motivations qui présideraient à cet aménagement. Comme nous l'avons déjà souligné dans ce travail, le rapport de force qui existe depuis longtemps entre le pouvoir central et cette région du Maroc laisse entrevoir des soupçons de contrôle.

Sur un autre registre, la notion de régions fonctionnelles fait appel à la plus grande agglomération du Maroc, Casablanca, qui concentre les niveaux d'urbanisation, d'activité économique et de démographie les plus élevés du pays. Suite au découpage de 2015, *« l'ancienne région du "Grand Casablanca" (4,3 millions d'habitants, 18 communes) a été rassemblée avec cinq autres provinces environnantes au sein d'une nouvelle région appelée "Casablanca-Settat" (près de 7 millions d'habitants, 168 communes). La région et la métropole concentrent respectivement 20% et 15% de la population nationale, ainsi que 32,4% et 29% du PIB national (...) Au sein de cette région redessinée, un "espace métropolitain" se profile en tant que bassin de vie et d'emploi. La méthodologie de l'OCDE⁷⁸⁹ pour identifier l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca "Functional Urban Area, FUA" ne pouvant être appliquée telle quelle en raison de l'absence de données de navettage⁷⁹⁰,*

⁷⁸⁸ *Ibid.*

⁷⁸⁹ L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est un forum au sein duquel 30 démocraties de marché œuvrent de concert pour relever les défis économiques, sociaux et de gouvernance que posent une économie chaque jour plus mondialisée. Ces 30 économies représentent 75 % du commerce mondial.

⁷⁹⁰ Le navettage désigne le déplacement d'une personne occupée entre son lieu de résidence et son lieu de travail. Le navettage peut être mesuré en distance. Cela désigne la distance en ligne droite, en kilomètres, entre la résidence de la personne et son lieu de travail habituel. Le navettage peut être mesuré en temps, c'est-à-dire en durée. Cela désigne le nombre de minutes que prend habituellement une personne pour se rendre de sa résidence au travail. Le navettage peut également être classifié selon que la personne fait la navette vers une autre municipalité (c'est-à-dire subdivision de recensement), une autre division de recensement ou une autre province.

l'OCDE a effectué une estimation du centre urbain et des communes environnantes sur la base du temps de déplacement nécessaire. Selon cette estimation, l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca – métropole de Casablanca – est légèrement plus grande que l'ancienne région et regroupe 5 millions d'habitants, soit environ 15% de la population marocaine. Elle comprend 41 communes, distribuées sur deux préfectures et six provinces (...) La métropole estimée représente environ 73% de la population de la nouvelle région, soit un poids plus important que celui qu'occupent des métropoles comme San Francisco (États-Unis), Toronto (Canada), Milan (Italie) ou Barcelone (Espagne) dans leurs régions respectives »⁷⁹¹. À partir de ces données, nous estimons que le fait d'adjoindre d'autres provinces au "grand Casablanca" ne participe nullement à décongestionner cette métropole qui souffre déjà de densité démographique et économique. Il a fallu peut-être découper l'ancienne région en deux ou trois autres régions afin d'arrêter les flux des hommes et des biens qui compromettent une vie sociale paisible au sein de la ville. Cette suggestion de fragmentation, contrairement à la conception faite pour le Rif, trouve sa légitimité et sa pertinence dans la diversité socioculturelle qui caractérise cette région du Maroc. La grande majorité de la population est issue d'origines différentes venant s'installer ou travailler à Casablanca, eu égard à l'offre importante qu'elle présente. Pratiquement, toutes les origines du Maroc sont représentées dans la région. La méthode "centre-périphérie" adoptée pour redécouper le "grand Casablanca" ne suit pas donc la logique de fonctionnalité proclamée pour le découpage administratif au Maroc. Au contraire, elle serait sûrement une source de disparités régionales accentuées et de difficultés de gestion pour les acteurs régionaux, notamment lorsque les instruments de la démocratie locale ne favorisent pas leur autonomie.

C- La formation du pouvoir régional à l'examen des élections locales

Il est incontestablement admis que l'"élection" est le fondement du pouvoir local. S'inscrivant dans le local, le pouvoir régional se construit à partir de cet instrument démocratique qui le façonne tout en lui procurant de la légitimité. Cette légitimité, constamment poursuivie, constitue le permis d'exercice des affaires locales par les CT. Étant donné la diversité des modes d'élection, le législateur moderne peut recourir au suffrage universel direct ou indirect, ou bien au scrutin uninominal ou par liste. Il faut dire que

(Statistique Canada : https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var_f.pl?Function=DECI&Id=144973), consulté le 14/01/2021).

⁷⁹¹ OCDE, « SynThèse et Principales Recommandations », in *Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée*, éd. OCDE, Paris, 2018, p.36.

l'adoption de l'un ou de l'autre au Maroc n'a pas donné les résultats souhaités en matière de démocratie locale. L'étude de l'autonomie régionale nous pousse à scruter, donc, la composition des conseils locaux au Maroc, vu qu'à un certain moment de l'histoire politique locale, ils avaient des liens directs et indirects avec la composition des conseils régionaux (1), avant de mettre le point sur les travers du scrutin universel direct qui organise les élections régionales (2).

1. La démocratie locale face aux insuffisances des modes de scrutin

Les modalités des élections au Maroc sont loin d'être similaires pour l'ensemble des CT. D'ailleurs, on remarque un nombre de modes de scrutin beaucoup plus important que les catégories constitutionnelles des CT elles-mêmes. Le souci réside dans la complexité que comporte chaque mode. Il arrive même qu'une seule catégorie de CT utilise différents modes, comme c'est le cas de la commune avec le scrutin uninominal et de liste à la fois.

Depuis son indépendance, le Maroc a pris parti pour le suffrage universel direct en ce qui concerne les élections communales, un choix qui a toujours fait l'unanimité des composantes politiques. En revanche, l'accord était loin d'être unanime sur les modes de scrutin, notamment pour les partis de l'Istiqlal et l'Union Nationale des Forces Populaires. Pour les deux formations, le scrutin uninominal n'était qu'une manigance pour affaiblir leur prépondérance sur les nouveaux pouvoirs locaux et sauvegarder la présence des élites traditionnelles⁷⁹². On ne manquerait pas de faire valoir cette présomption dans la mesure où ce système électoral figé dans le temps n'a pas pu permettre la naissance d'une nouvelle élite autre que les notables très favorisés par le scrutin uninominal, particulièrement dans le milieu rural⁷⁹³. La continuité de ce système issu de l'héritage colonial démontre l'attachement perpétuel du pouvoir central à l'idée du contrôle à l'instar et sur les pas de l'administration coloniale, qui tentait de dominer le Maroc "utile"⁷⁹⁴ en cédant le monde rural traditionnel aux notables⁷⁹⁵. Toutefois, cette imprégnation du droit marocain par le droit français n'a pas été si

⁷⁹² IBRAHIMI M., « La décentralisation marocaine : évaluation d'une formation en plusieurs actes », REMALD, n° 12, Rabat, juillet-septembre 1995, p.17.

⁷⁹³ Il faut souligner qu'avant 2015, pour les 1344 communes du Maroc, le suffrage uninominal a concerné seulement 122 communes urbaines contre 1222 en milieu rural.

⁷⁹⁴ Lors du Protectorat (la colonisation du Maroc), le maréchal Lyautey a cherché à optimiser le pays sur le plan géographique. Par un simple tracé d'Oujda à Agadir, il a divisé le Maroc en deux entités. L'une, dite utile, regorgeant de terres arables et fertiles, dispose de côtes maritimes, de ressources halieutiques et minières, et jouit d'un climat tempéré permettant le développement de plusieurs activités au niveau de l'agriculture, de l'industrie et des services. L'autre est pauvre et démunie de richesses. Tous les investissements de la France, depuis le début du protectorat jusqu'à l'indépendance, étaient destinés à favoriser la région utile, délaissant pour longtemps l'autre Maroc aride et hostile. (<https://fnh.ma/article/developpement-durable/fellah-online-le-maroc-utile-le-maroc-linutiller>), consulté le 15/01/2021.

⁷⁹⁵ LEVEAU R., « Le fellah marocain défenseur du trône », op.cit., p.7.

complète sur le sujet du scrutin. En France, on note une généralisation progressive et conséquente du scrutin de liste à travers la revue en baisse du seuil à partir duquel ce mode est adopté⁷⁹⁶.

Au Maroc, dans les premières élections locales qui ont suivi la réforme territoriale, on a remarqué une augmentation du nombre des élus avec une grande présence des conseillers communaux, ainsi que le maintien du suffrage indirect pour les provinces et préfectures. Pour les communes, on souligne aussi la persistance du scrutin uninominal avec une hausse de seuil. Dans l'ancien code électoral, le seuil était de 25000 habitants ; dans celui de 2015 « *les membres des conseils des communes dont le nombre de population est inférieur ou égal à 35 000 habitants sont élus au scrutin uninominal à la majorité relative à un tour* »⁷⁹⁷. Cette mesure réduit considérablement le nombre de communes qui seraient concernées par un scrutin de liste plus ouvert à l'émergence de nouvelles élites locales.

Les élections au niveau communal ne sont pas tout à fait dissociables de la province et la préfecture. La nouvelle Constitution, tout en instaurant le suffrage universel direct pour les assemblées communales et régionales, a écarté les conseils préfectoraux et provinciaux de ce mode plus expressif⁷⁹⁸. Ceci explique que « *Depuis toujours, pour une raison de prudence et par crainte de la naissance d'un localisme trop poussé, le législateur marocain avait institué le suffrage indirect pour l'élection des conseillers au niveau préfectoral et provincial* »⁷⁹⁹, ce qui implique une dépendance directe de la formation des assemblées provinciales et préfectorales de la volonté des conseillers communaux. Nous savons que « *ce mode de scrutin n'a rien à voir avec une désignation des représentants des citoyens de manière directe. Privés d'un pouvoir de sanction le jour des élections, les citoyens se trouvent, ainsi, dans l'incapacité de peser sur les décisions des collectivités. Le suffrage universel direct et la loi des urnes donnent aux citoyens un pouvoir de sanction* »⁸⁰⁰. Les conseillers provinciaux et préfectoraux deviennent "les élus des élus". Les dernières élections de 2015, censées être améliorées par la réforme, ont fait preuve de l'inefficacité de ce mode de suffrage. Conjugué

⁷⁹⁶ L'Assemblée Nationale française a adopté dans sa XV^e législature, le projet de loi "Engagement et proximité": Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 parue au JOF n° 0301 du 28 décembre 2019, qui réduit le seuil du nombre d'habitants pour adopter le scrutin de liste. En 2026, 7 000 communes de 500 à 1000 habitants vont passer au scrutin de liste paritaire. (<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj118-677.html>), consulté le 15/01/2021.

⁷⁹⁷ Art. 130 de la LOR 59.11 relative à l'élection des membres des conseils des CT (BO n° 6066 du 19 juillet 2012).

⁷⁹⁸ L'art. 135, al. 3 C. stipule que « *Les Conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct* ».

⁷⁹⁹ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », op.cit., p.273.

⁸⁰⁰ *Ibid.*

au scrutin uninominal des communes, le mode de scrutin indirect n'a fait que consolider la position des notables qui voient dans les conseils préfectoraux et provinciaux l'instrument d'extension de leur influence au-delà de la sphère locale. Le pouvoir de ces collectivités, pourtant important dans le maintien du lien entre les communes et les régions, se voit finalement affaiblir⁸⁰¹. De multiples illégalités ont été décelées lors de ces élections, témoignant de la fragilité de ce système qui favorise l'achat des voix⁸⁰² et les dérapages dans les appartenances politiques. Plusieurs listes "sans appartenance politique"⁸⁰³, formées par une association d'élus communaux appartenant à plusieurs partis différents, ont été présentées lors des élections des conseils préfectoraux et provinciaux. Ce qui avait un poids considérable sur la composition de ces conseils et de leurs bureaux. Face à la permissivité du pouvoir central, les notables ont réussi à s'imposer au niveau provincial⁸⁰⁴. Soulignons également que le mode indirect du suffrage a engendré de nombreuses difficultés dans la création des majorités. Ce constat qui a ravivé des réactions négatives de la part des acteurs politiques qui ont appelé à un suffrage direct plus démocratique à l'image de celui adopté pour les conseils régionaux. Reste à savoir si le procédé direct des élections est adapté à la physionomie de l'élite régionale, ou en d'autres termes, si cette élite est bien disposée à un degré plus élevé de la démocratie.

2. La démocratie régionale face à l'inadaptation du suffrage universel direct

Avant la nouvelle réforme qui introduit le suffrage universel direct par la disposition constitutionnelle susmentionnée, les élections régionales étaient régies par un suffrage indirect à l'instar des provinces et préfectures. Les assemblées régionales étaient le produit d'un amalgame de collèges élus formés par des représentants politiques et syndicaux associés aux mandataires des secteurs productifs⁸⁰⁵. L'art. 3 de la LOR 47-96 précisait que le conseil

⁸⁰¹ *Ibid.* p.274.

⁸⁰² Au sein de la Chambre des conseillers, près de 20 sièges ont été annulés en 2016 en raison de l'achat des voix qui avait été avéré.

⁸⁰³ L'auteur souligne également qu' « *On compte 113 conseillers sans appartenance politique au sein des conseils préfectoraux et provinciaux alors que leur nombre n'était que de 68 au sein des conseils communaux. À titre d'exemple le Conseil provincial de Chtouka-Ait Baha dans la région de Souss-Massa compte 9 membres sans appartenances politiques soit plus de la moitié de l'effectif total qui est de 17 membres* ».

⁸⁰⁴ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », *op.cit.*, p.275.

⁸⁰⁵ Nous avons déjà explicité dans le 2^{ème} chapitre de la 1^{ère} partie, précisément dans le titre "*Lecture des principales recommandations du Rapport de la CCR*", la composition de l'assemblée régionale. En revanche, il y a bien quelques remarques à relever concernant les propositions mêmes de la CCR ainsi que les dispositions de la LOR 111/14 et celles de la LOR 59-11 relative à l'élection des membres des CT. En effet, dans le Livre premier du Rapport de la CCR (Conception générale), il est indiqué qu' « *Afin d'allier la démocratie représentative à l'implication institutionnalisée des organisations professionnelles et des personnes ressources pouvant contribuer significativement aux débats sur les affaires régionales, le conseil régional se composera de*

régional est constitué à partir « *de représentants élus des collectivités locales, des chambres professionnelles et des salariés. Il comprend également les membres du parlement élus dans le cadre de la région ainsi que les présidents des assemblées préfectorales et provinciales sises dans la région qui assistent à des réunions avec voix consultative* ». Depuis sa reconnaissance en tant que collectivité locale, ce mode d'élection n'a fait que compromettre l'autonomie de la région. Cette formation hybride qui éparpillait le centre de décision en plusieurs pôles inconnus pour les électeurs a certainement pris fin lors de la nouvelle réforme, mais sans être complètement exempt de certaines observations.

Incontestablement, le suffrage universel direct est plus adapté à une démocratie représentative régionale compte tenu des défaillances du suffrage indirect. Cependant, et sans vouloir faire l'apologie d'une quelconque antithèse sur l'un des éléments les plus significatifs de la liberté, nous allons tenter de relier ses défauts avec la réalité régionale marocaine, tout en essayant de lui trouver une part de responsabilité dans la problématique de l'autonomie que nous traitons dans ce sujet.

Ainsi, et à l'image des élections communales, provinciales ou préfectorales, le suffrage universel direct favorise également une hégémonie des notables sur le pouvoir régional. RONDELET A⁸⁰⁶., renvoie, en partie, cette conséquence aux dépenses élevées qu'impliquent

membres élus, ayant voix délibérante et de membres de droit ou sur titre, ayant voix consultative ». *Composition et élection des conseils régionaux*, al. 1.1, p.11 ; et qu'ils « *Seront membres du conseil régional avec voix consultative les membres du parlement issus de la région, les présidents des chambres professionnelles en attendant la mise en place de groupements régionaux de ces dernières et un membre mandaté par chacun des syndicats représentés à la chambre des conseillers du parlement* ». *Ibid.* al. 1.3. p.11. Alors que dans le Livre II du même Rapport (Aspects institutionnels), on peut lire dans *Les principales propositions* qu' « *À l'évidence, l'élection au suffrage universel direct du conseil régional ne permettrait plus aux représentants des chambres professionnelles et représentants des salariés d'y siéger comme le prévoit actuellement l'article 3 de la loi n° 47.96 sur la région ainsi que les articles 143 et 144 de la loi n° 9.97 portant code électoral. Néanmoins, et vu le rôle qu'ils sont appelés à jouer au sein du conseil régional, les présidents desdites chambres et des représentants des salariés deviendraient membres de droit dans le conseil et y auraient une voix consultative* ». Al. 2.1, p.7. Nous remarquons que la deuxième proposition ne fait plus allusion aux membres du parlement pouvant faire partie de la composition du conseil régional. À cet égard, nous ne savons à quelle disposition se référer, d'autant plus que le texte législatif de la LOR 111/14 ne parle nullement de représentants ni des chambres professionnelles ni des salariés. L'art. 9 de ladite LOR indique uniquement que « *Les affaires de la région sont gérées par un conseil dont les membres sont élus au suffrage universel direct, conformément aux dispositions de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, promulguée par le dahir n° 1-11-173 du 24 hijra 1432 (21 novembre 2011). Les organes du conseil sont constitués du bureau, de commissions permanentes et d'un secrétaire du conseil ainsi que de son adjoint. Le bureau du conseil se compose du président et des vice-présidents* ». *De l'organisation du conseil de la région*, p.198. Enfin, à l'examen de la LOR 59-11 relative aux élections des membres des conseils des CT, nous soulignons également que le chapitre qui indique la *Composition, corps électoral et mode de scrutin*, ne parle que du nombre des conseillers que doit comporter chaque région en fonction du nombre de sa population. Selon ses termes, « *Le conseil de la région se compose de 33 membres élus dans la région dont le nombre de la population est inférieur ou égal à 250.000 habitants (...) 75 membres élus dans la région dont le nombre de la population dépasse 4.500.000 habitants* ». LOR 59-11, art.74.

⁸⁰⁶ RONDELET A., « Les limites du suffrage universel », Henry Plon Imprimeur/Editeur, Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France, Paris, 1871, p.13.

les mécanismes du suffrage, il précise que « *Par là s'explique ce fait bizarre et difficilement saisissable au premier abord, d'une sorte de monopole exercé du côté de l'ordre par les très grandes fortunes du suffrage universel* ». Étant un partisan de la démocratie dans toutes ses composantes, il est très difficile de se positionner face à la question fondamentale suivante : quelle serait l'alternative si, et le suffrage indirect et le suffrage direct présentent tous les deux des carences différentes, mais tout aussi influentes sur le rendu démocratique ? Probablement, ce constat ne représente qu'une réalité sociopolitique de la démocratie représentative au Maroc, qui serait loin d'être généralisée sur l'ensemble des démocraties contemporaines. Il s'agit d'un problème de culture politique qui met en relief l'absence d'un système de partis avec une base sociale et une éducation politique des citoyens. Nous estimons d'ailleurs à ce propos que ces éléments doivent accompagner, voire, précéder les instruments de l'expression politique. Au même titre qu'il n'y a pas de démocratie sans démocrates, il n'y aurait pas non plus de représentativité sans instruction politique. Si le reflet de cette critique ne semble toucher que le mauvais fonctionnement de la démocratie sans remettre en cause son essence, il faut au moins admettre que l'altération des mécanismes risque de donner une lecture biaisée des résultats de l'exercice démocratique. Ce qui n'est pas sans conséquences sur l'esprit de la démocratie.

Au niveau régional, l'outil du suffrage universel direct au Maroc est devenu une matière bien travaillée par les prétendants aux titres. Cette manœuvre, tant compliquée pour les novices, se professionnalise de plus en plus pour favoriser les plus expérimentés, non pas dans la pratique de la politique, mais dans la manipulation des outils qui mènent au pouvoir. Un état de chose exacerbé par le niveau intellectuel et économique relativement bas de l'électorat habituel au Maroc. La pauvreté et l'analphabétisme sont deux phénomènes très pesant dans les élections régionales. La vulnérabilité de cette couche sociale fragile rend la tâche plus facile aux candidats pour influencer intellectuellement et financièrement les électeurs. C'est justement là où la question de la morale en démocratie s'impose. Faut-il peut-être instruire avant de démocratiser ?⁸⁰⁷ Si on prend en compte le désintérêt des populations instruites issues de la classe moyenne de toutes sortes de suffrage, on réalise rapidement l'ampleur du phénomène. Ce qui explique également un deuxième désintérêt beaucoup plus conséquent et grave, celui des intellectuels et des académiciens qui renoncent et rejettent de se présenter aux

⁸⁰⁷ Si on prend par ex. la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima, on note 31% d'analphabètes et 5% seulement des diplômés supérieurs. Connaissant le jeu des chiffres dans le suffrage universel, un tel pourcentage est en mesure de faire basculer toute la balance de l'enjeu démocratique.

élections régionales dans un climat peu favorable. RONDELET A⁸⁰⁸, souligne ce qui s'est passé au tout début de la pratique du scrutin universel en France, et ce que nous pensons être le cas aujourd'hui au Maroc : « *il a semblé, en dehors du scrutin de liste où l'on peut passer gratis, que la classe moyenne française, plus éminente par ses capacités politiques que favorisée par ses richesses patrimoniales, ait subitement disparu de la scène qu'elle avait longtemps occupée et dominée* ».

Rappelons bien qu'il ne s'agit pas de remettre en cause le suffrage universel direct comme mode moderne et très expressif de la démocratie en générale, et la démocratie régionale en particulier. La précision de son inadéquation avec la réalité sociopolitique marocaine est plutôt un appel à l'obligation de préparer et de corriger cette réalité pour l'accueillir dans de meilleures conditions.

In fine, le rôle du suffrage universel direct dans la libération de la décision régionale n'est pas en lui-même une entorse à une autonomie plus élargie, c'est l'ensemble des facteurs qui l'entourent qui minimisent son influence démocratique et font que l'exercice décentralisé soit toujours tributaire de l'interventionnisme étatique, à l'instar de la gestion financière.

Paragraphe 2 : Les contraintes des finances locales à l'épreuve de l'autonomisation du pouvoir régional

S'il y a bien un domaine à travers lequel on pourrait mesurer l'autonomie de la région, c'est celui des finances locales. Le chantier de la régionalisation avancée devait permettre une autonomisation des administrations locales menant à une meilleure maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses.

Dans cette perspective, la conception des finances de la région s'impose aujourd'hui comme un instrument nécessaire permettant la mise en exergue de son autonomie. Il est bien connu que l'autonomie financière est une notion complexe et évolutive qui revêt des aspects politique, économique et juridique. Aussi, prend-t-elle des formes diverses : autonomie générale, composée d'autonomie budgétaire, autonomie fiscale et autonomie de gestion, et connaît une superposition d'autonomies formelle et réelle. Pour dépasser les approches traditionnelles, la LOR 111/14 a tracé un cadre nouveau dans la gestion des finances et du budget de la région, dans lequel on peut distinguer deux contraintes essentielles à l'autonomie régionale : la première est d'origine étatique se manifestant dans la prédominance des transferts de l'État et des ressources fiscales établies par lui (A), la deuxième provient de l'ensemble des acteurs opérant selon une gouvernance territoriale

⁸⁰⁸ RONDELET A., « Les limites du suffrage universel », op.cit., p.13-14.

financière qui ne produit pas jusqu'à présent des résultats à l'image des ambitions (B). Entre autonomie formelle et autonomie réelle, il y a bien un cheminement dont il serait nécessaire d'examiner ces deux composantes qui se manifestent dans les rapports financiers qu'entretient l'État central avec la région, sans oublier de vérifier la disposition de l'élite régionale à promouvoir ses décisions à caractère financier.

A- La réforme accentue la dépendance financière de la région à l'égard de l'État

Bien que constitutionnelles, les notions de compétences et de libre administration ne véhiculent nullement une quelconque autonomie financière si le dispositif législatif mis en place n'offre pas à la région une certaine indépendance vis-à-vis de l'État. Libérer l'action régionale, c'est élever son degré d'autosuffisance financière en matière de ressources et de gestion. La garantie des ressources est pour la première fois d'ordre constitutionnel au Maroc. Ceci soulève leur importance dans la gestion décentralisée et l'obligation pour le législateur d'en assurer la convenance. Rappelons que la loi fondamentale précise que « *les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'État* »⁸⁰⁹. Il faut admettre que la question des ressources propres est tout à fait en adéquation avec l'idéal de l'autonomie, en revanche, c'est la notion de ressources affectées par l'État qui pose problème. Le texte constitutionnel ne serait-il pas dans la contradiction lorsqu'il offre à la fois la liberté par des moyens propres et son frein par les moyens affectés ?

De toutes les manières, le poids de cette affectation est palpable sur les ressources financières de la collectivité régionale (1), ce qui n'est pas sans effets sur sa libre administration (2).

1. La forte présence des transferts de l'État dans les ressources financières régionales décline la valeur des ressources propres

Étant donné que nous avons exposé les composantes des ressources de la région dans la première partie de ce travail, nous allons nous contenter dans cette épigraphe de souligner le poids des transferts de l'État sur l'autonomie de cette CT.

Décidemment, et après la réforme, l'État demeure encore la principale source des finances locales au Maroc, « *La répartition des recettes par type de collectivité territoriale à fin août 2020, permet de relever que les ressources transférées sont inversement proportionnelles aux ressources propres. Ainsi, les ressources transférées constituent 53,7% des recettes des*

⁸⁰⁹ Art. 141, al.1 C.

communes contre 90% pour les régions et 93,7% pour les préfectures et provinces»⁸¹⁰. Nous pouvons noter que « Malgré l'évolution des finances locales, le poids des transferts de l'État dans les ressources des collectivités locales reste encore très élevé au Maroc (...) À titre de comparaison, les collectivités territoriales au Maroc sont deux fois plus dépendantes du financement étatique qu'en France. Les concours de l'État au Maroc représentent 59,11% des ressources financières contre seulement 27,08% en France »⁸¹¹. Si on compare les données d'avant la réforme, spécifiquement avant les LOR, on constate que « Jusqu'à 2015, les ressources affectées par l'État aux CT, représentent plus de la moitié de leurs ressources ordinaires. Elles comprennent une part de 30% dans le produit de la (TVA)⁸¹², de 1% dans le produit de (IS)⁸¹³, de 1% pour (IR)⁸¹⁴ et de 13% pour la (TCA)⁸¹⁵ »⁸¹⁶.

⁸¹⁰ Trésorerie Générale du Royaume, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », Août 2020, p.6.

⁸¹¹ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », op.cit., p.297-298.

⁸¹² La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) « est une taxe sur le chiffre d'affaires (CA) qui s'applique aux activités industrielles, artisanales, commerciales, aux professions libérales, aux travaux immobiliers et opérations immobilières ainsi qu'aux opérations d'importation ». « TVA », Fact Sheet n° 18, AGENCE MAROCAINE DE DEVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS ET DES EXPORTATIONS, 2020, p.1. (http://www.invest.gov.ma/upload_ftp/documents/FS18-TVA2019.pdf), consulté le 23/01/2021.

« Avant l'institution de la TVA, les CT bénéficiaient du concours du Budget Général de l'État, sous forme de subventions d'équilibre et de subventions d'équipement. Le principe de partage d'un impôt entre l'État et les CT a été établi en 1986 par la loi n° 30-85 relative à la TVA qui a institué l'affectation d'une part de son produit aux CL. Son article 651 stipule que "le produit de la taxe est pris en recettes, au budget général de l'État, dans une proportion ne pouvant être inférieure à 30% et qui sera fixée par les lois de finances, aux budgets des collectivités locales après déduction sur le produit de la taxe perçue à l'intérieur des remboursements et des restitutions prévus par la présente loi". Afin de permettre la comptabilisation de cette part d'impôt, un compte d'affectation spéciale (CAS) a été créé à cet effet, sous l'intitulé "Part des collectivités locales dans le produit de la TVA", par l'article 33 bis de la loi de finances n° 33-85 de l'année 1986, dont l'ordonnateur est le Ministre de l'Intérieur. Ce compte retrace, au crédit, la part du produit de la TVA affectée aux collectivités territoriales (TVA/CT), tel que défini par l'article 65 susmentionné, et au débit, les dépenses mises à leur charge par la législation et la réglementation en vigueur »⁸¹². CHAIBI H., « Finances locales, consacrer l'efficacité de l'administration territoriale », AL MALIYA, Revue du ministère de l'économie et des finances, n° 59, Rabat, décembre 2015, p.12. (https://www.finances.gov.ma/Maliya%20awassol/file_200116_165152893.pdf), consulté le 23/01/2021.

⁸¹³ L'impôt sur les sociétés (IS) « s'applique obligatoirement aux revenus et profits des sociétés de capitaux, des établissements publics et autres personnes morales qui réalisent des opérations lucratives, et sur option irrévocable aux sociétés en nom collectif et aux sociétés en commandite simple, constituées au Maroc et ne comprenant que des personnes physiques, ainsi qu'aux sociétés en participation. - LF 2019 - (sous réserve de respecter certaines conditions) ». « Impôt sur les sociétés », Fact Sheet n° 16, AGENCE MAROCAINE DE DEVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS ET DES EXPORTATIONS, 2018, p.1. (http://www.invest.gov.ma/upload_ftp/documents/FS16-IS2019.pdf), consulté le 23/01/2021.

⁸¹⁴ L'impôt sur le Revenu (IR) « s'applique aux revenus et profits des personnes physiques et des personnes morales n'ayant pas opté pour l'IS. Les catégories de revenus et profits concernés sont :- Les revenus salariaux et revenus assimilés ;- Les revenus professionnels;- Les revenus et profits fonciers ;- Les revenus et profits de capitaux mobiliers ;- Les revenus provenant des exploitations agricoles ». (<http://www.invest.gov.ma/index.php?Id=72&lang=fr>), consulté le 23/01/2021.

⁸¹⁵ La taxe sur les contrats d'assurance (TCA) est une taxe qui concerne « Les contrats d'assurances passés par les entreprises d'assurances ainsi que tous actes ayant exclusivement pour objet la formation, la modification ou la résiliation amiable desdits contrats, sont soumis, à l'exclusion des droits de timbre, d'enregistrement et de la taxe sur la valeur ajoutée, à une taxe spéciale, dite "taxe sur les assurances". La taxe sur les assurances est établie sur le montant des primes, surprimes ou cotisations, arrondi au dirham supérieur. Elle est acquittée : 1°- par les entreprises d'assurance, leurs représentants légaux ou les intermédiaires d'assurance; 2°- par les

Selon les termes de l'art. 188 de la LOR 111/14, « *l'État affecte aux régions en vertu de lois des finances de manière progressive des taux fixés à 5% du produit de l'impôt sur les sociétés, 5% du produit de l'impôt sur le revenu et 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, auxquels s'ajoutent des crédits du budget général de l'État dans la perspective d'atteindre un plafond de 10 milliards de dirhams à l'horizon 2021* ». À ce propos, la Loi de Finances de 2016 a prévu entre autres « *la comptabilisation et le regroupement des trois parts d'impôts d'État affectées aux régions au niveau d'un seul compte d'affectation spéciale dédié exclusivement aux régions, à savoir le "Fonds Spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions"* »⁸¹⁷.

Hormis les deux formes d'affectation de fonds pour les régions, c'est-à-dire, les crédits du budget général de l'État ainsi que le Fonds Spécial relatif au produit des parts d'impôts, on note également les subventions et les fonds de concours constitués pour une grande partie des versements effectués par certains départements ministériels, en vue de contribuer à la réalisation de programmes ou projets régionaux, et le produit des intérêts versés par l'État aux CT au titre de leurs fonds disponibles mis à la disposition de l'État. D'après le bulletin mensuel des statistiques des finances locales établi par la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) en août 2020, « *L'évolution de la structure des ressources des collectivités territoriales entre fin août 2019 et fin août 2020, fait ressortir une augmentation de la part des ressources transférées, conjuguée à une diminution de la part des ressources gérées par les collectivités territoriales et de la part des ressources gérées par l'État* »⁸¹⁸. Suivant le principe de progressivité dans le transfert des compétences, que nous avons traité auparavant, nous devrions être dans une dynamique contraire. L'interventionnisme de l'État devrait disparaître peu à peu pour initier la région à une certaine indépendance vis-à-vis de la gestion et des moyens. Nous pouvons admettre en toute logique l'évolution des transferts concernant les parts des régions dans les impôts, qui est en parfaite harmonie d'ailleurs avec le principe de l'adéquation des moyens et des compétences. Toutefois, pour les autres formes de

intermédiaires d'assurance pour les contrats souscrits par leur entremise auprès d'entreprises étrangères qui pratiquent des opérations d'assurance non assurables au Maroc; 3°- par les assurés dans tous les autres cas. Toutes les parties restent tenues, solidairement, du paiement de la taxe qui n'aurait pas été acquittée au Trésor par l'assureur aux époques prévues. L'obligation des assurés et celle des intermédiaires d'assurance est limitée au montant de la taxe due sur chaque contrat passé, respectivement, dans leur propre intérêt ou par leur entremise. Elle est liquidée sur le montant des primes, surprimes ou cotisations, arrondi au dirham supérieur ». Direction générale des impôts, (https://portail.tax.gov.ma/wps/wcm/connect/7ec4ffb3-3c9b-4b5d-9cd4-cdc4a664bbcd/taxe_contrats_assurances_31_12_07.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7ec4ffb3-3c9b-4b5d-9cd4-cdc4a664bbcd), consulté le 23/01/2021.

⁸¹⁶ CHAIBI H., « Finances locales, consacrer l'efficacité de l'administration territoriale », op.cit., p.12.

⁸¹⁷ *Ibid.* p.12 et sui.

⁸¹⁸ Trésorerie Générale du Royaume, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », op.cit, p.6.

transfert, nous estimons que « *parallèlement au renforcement de l'effort financier de l'État en faveur des CT, il est indispensable d'inciter les collectivités territoriales à améliorer leurs ressources propres à travers, notamment, une bonne gouvernance de la fiscalité locale et une gestion active de leur patrimoine* »⁸¹⁹. Nous retenons ici la dernière recommandation établie par le ministère des finances et de l'économie, qui soulève clairement la problématique de l'interventionnisme étatique flagrant dans les finances locales. Pour l'État, il s'agit d'une consolidation des capacités financières des régions qui s'inscrit dans le contexte de la réforme, mais au questionnement de l'autonomie, c'est une forme d'ingérence qui pourrait développer une autonomie formelle à la place d'une autonomie réelle.

Généralement, on s'accorde aujourd'hui sur le fait que les transferts de l'État ont pour fin la réduction des disparités et la limitation des déséquilibres. Certains auteurs plaident pour ces formes d'intervention étatique, en avançant à titre d'exemple que « *Les ressources propres ne sont jamais suffisantes pour couvrir d'une manière adéquate le coût des compétences dévolues aux collectivités territoriales; c'est pourquoi les transferts financiers (budgétaires) sont nécessaires pour combler autant que possible les besoins de financement de ces collectivités* »⁸²⁰. Les partisans de ce courant trouvent leurs arguments dans plusieurs justifications qui se manifestent d'abord dans le souci de corriger le déséquilibre vertical, puis, pour colmater le déséquilibre horizontal « *les transferts visent généralement à "égaliser" (rapprocher de la moyenne) les ressources financières à la disposition des collectivités territoriales pour leur permettre d'offrir une qualité comparable (et à des coûts comparables autant que possible) de services publics sur un territoire considéré* »⁸²¹. Aussi, dans la préoccupation de « *compenser des effets externes (effets de débordement) : L'objectif des transferts est de corriger l'impact d'effets externes liés à la fourniture décentralisée de certaines prestations publiques; cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics déborde sur le périmètre du territoire de la collectivité territoriale qui fournit la prestation, ou quand des agents économiques non-résidents peuvent bénéficier des services rendus par une autorité territoriale sans en supporter le coût* »⁸²².

Au Maroc, ce système de péréquation est loin de réussir ces échéances car les mécanismes de solidarité verticale ont montré leur insuffisance. La diversification des sources de financements ont fait que l'environnement financier dans lequel évoluent les CT n'est pas

⁸¹⁹ *Ibid.*

⁸²⁰ EL-MENSI M., « Financement des collectivités territoriales et mécanismes de péréquation », Forum of Federations, Occasional Paper Series, n° 18, Canada, 2007, p.16. (http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2016/06/OccPaper18_FoF_LivretFinancement_FR_small.pdf), consulté le 24/01/2021.

⁸²¹ *Ibid.*

⁸²² *Ibid.*

uniforme. Les contraintes et les ressources changent d'une CT à une autre⁸²³. Ceci incite à revaloriser cette différenciation financière, car elle présente dans le système actuel un obstacle à l'émancipation de la décision régionale.

2. *Les effets des transferts financiers sur l'autonomie régionale et la non adaptation des mécanismes de péréquation*

L'opération de financer alternativement les CT s'articule généralement sur des ressources intimement inhérentes aux particularités des territoires. « *La péréquation financière, en tant qu'ensemble de mesures qui permet la redistribution des ressources financières entre différents niveaux institutionnels des CT, se veut un véritable enjeu pour renforcer la décentralisation et élargir la régionalisation. Ceci est particulièrement vrai si l'on sait que la répartition des compétences doit absolument être associée à la péréquation financière* »⁸²⁴. Par ailleurs, la fixation de la portion réservée à chaque CT dans ce système de transfert suit des méthodes différentes selon les finalités escomptées. Nous pouvons relever en premier lieu le procédé de "partage de recettes" qui évalue chaque dotation individuelle selon un pourcentage prédéterminé d'une ou plusieurs recettes du budget national, recouvrées sur le territoire de la collectivité en question ; ensuite, celui de la méthode dite "discrétionnaire" qui, comme son nom l'indique, revêt un caractère sommaire qui laisse une grande marge de liberté à l'appréciation du pouvoir central. Elle permet au gouvernement d'arrêter arbitrairement le montant de la dotation pour chaque CT. « *Ses travers se manifestent en premier lieu dans son manque de transparence qui favorise la manipulation et le marchandage politique ; en second lieu, et en raison de l'incertitude relative au montant annuel quelles vont empocher, les CT se trouvent incapables de planifier à moyen terme leurs activités* »⁸²⁵. Enfin, dans la méthode de la "formule" « *Le pool de ressources est réparti entre les collectivités territoriales selon des critères objectifs, quantitatifs et transparents articulés dans une formule. Cette méthode est indiquée pour la distribution des dotations globales à but général et des subventions spécifiques/conditionnelles; par ailleurs, elle devrait être cohérente avec l'objectif recherché des transferts* »⁸²⁶.

⁸²³ EL ARAFI H., «Étude sur les recettes et les dépenses des collectivités territoriales au Maroc », l'Espace Associatif, *Mobilisation Citoyenne pour la Redevabilité des Finances Publiques*, Rabat, 2018, p.60. (http://www.espace-associatif.ma/wp-content/uploads/2019/05/Etude_R_D_des_CT-Rapport_V2_.pdf), consulté le 25/01/2021.

⁸²⁴ *Ibid.*

⁸²⁵ EL-MENSI M., « Financement des collectivités territoriales et mécanismes de péréquation », op.cit., p.21 et sui.

⁸²⁶ *Ibid.*

Il faut reconnaître qu'au Maroc le système de péréquation fonctionne avec une certaine efficacité pour les communes, puisqu'il cherche une répartition juste de la dotation de la TVA. Nonobstant, dans la réalité il y a deux facteurs essentiels qui entravent cette efficacité. Le premier représente la soumission du volume de la dotation à l'effort et au potentiel de chaque région⁸²⁷. Ce conditionnement est en mesure d'aggraver le déphasage entre CT quant aux ressources. Il sanctionne les CT sans ressources propres et privilégie celles qui ont en déjà. Le deuxième peut se lire dans la désapprobation des régions des modes de calcul. En effet, dans le cadre de pourparlers politiques « *l'État peut se permettre des régulations interterritoriales pour accorder des dotations sous forme d'autorisation spéciales, en sus de la dotation formelle, sans pour autant soumettre la décision de subvention à des critères prédéfinis* »⁸²⁸. Les déséquilibres qui peuvent en résulter entre les différentes populations de régions en termes de précarité pèseront certainement sur les dépenses des assemblées régionales, et marquerons sans doute d'autres écarts à combler par les politiques territoriales. Dans ce contexte, les principes de coopération et de solidarité instaurés par la Constitution de 2011⁸²⁹ prennent toute leur place. Effectivement, à travers l'art. 231 de la LOR 111/14, le gouvernement avait la charge d'instituer les mécanismes de fonctionnement des deux fonds de développement régional indiqués aussi par la loi fondamentale. Les deux organismes - Fonds de mise à niveau sociale et Fonds de solidarité interrégionale - sont financés par les recettes de la TVA, de l'IS et de l'IR pour un capital global de 5,2 milliards de dirhams (MMDH). La problématique de ces deux fonds réside dans leur mode de gestion, étant donné que le cadre législatif qui les régit renvoie à l'autorité gouvernementale la compétence d'établir toutes les composantes de leur fonctionnement. On peut noter par exemple les dispositions de l'art. 230 de la LOR 111/14 qui précise que « *Le Chef du gouvernement est l'ordonnateur des recettes et des dépenses du Fonds de mise à niveau sociale* », ou bien celles de l'art. 235 de la même LOR qui indique que « *Le ministre de l'intérieur est l'ordonnateur des recettes et des dépenses du Fonds de solidarité interrégionale* », ou encore les termes de l'art. 236 qui insiste sur le fait que « *Les critères de répartition des recettes de ce fonds entre*

⁸²⁷ Article premier du décret n° 2-17-598 du 20 Novembre 2017, en application des dispositions de l'art. 231 de la LOR n° 111.14 en ce qui concerne le Fonds de mise à niveau sociale (BO n° 6627 du 04/12/2017). La disposition parle de produit intérieur brut individuel ; du nombre de la population rurale ; le volume des investissements réalisés sur le territoire ; la précarité ; et la nature des projets qui nécessitent un financement. Article premier aussi du décret n° 2-17-667 du 20 Novembre 2017 fixant les critères de répartition des recettes du Fonds de solidarité interrégionale, (BO n° 6627 du 04/12/2017). En plus des deux premiers critères instaurés par le décret susmentionné, celui-ci évoque l'indice du développement humain ; le nombre de chômeurs ; le nombre de la population dans les périphéries urbaines ; et la nature des projets financés selon les priorités des politiques publiques.

⁸²⁸ *Ibid.*

⁸²⁹ Art. 136 C.

les régions concernées, sont fixés par décret, pris sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, après consultation des présidents des conseils des régions ». En dépit de la consultation des gouvernants régionaux expressément établie, cette présence, voire, prédominance du pouvoir central interpelle une fois encore sur l'efficacité d'une péréquation installée et gouvernée par le haut.

En Espagne, la Constitution prévoit la création d'un Fonds de compensation⁸³⁰ pour tenter de corriger les déséquilibres économiques interterritoriaux et rendre effectif le principe de solidarité. À cette fin, le Fonds de compensation interterritoriale (*Fondo de Compensación Interterritorial "FCI"*) fut créé en 1980. Dans une première étape, de 1984 à 1990, toutes les Communautés autonomes étaient bénéficiaires et les ressources étaient destinées, non seulement à favoriser le développement des territoires les plus défavorisés, mais aussi à assister à de nouveaux investissements dans les services transférés par l'État. Dans une deuxième étape, de 1990 à 2001, seules les régions les plus défavorisées ont en bénéficié, c'est-à-dire les régions de l'Objectif 1, rendant la politique régionale intérieure cohérente avec celle liée aux Fonds européens. Dans une troisième étape, à partir du nouveau système de financement régional de 2001, le FCI se décompose en deux fonds : le Fonds de compensation et le Fonds complémentaire. La *"Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial"*, organisme dépendant de la *"Secretaría General de Financiación Autonómica y Local"*, par le biais de la *"Subdirección General de Gestión de la Financiación Autonómica"*, présente régulièrement une série de publications sur les modalités de gestion et d'exécution de ces Fonds depuis 1985⁸³¹.

Enfin d'analyse, nous estimons que le système de transfert, bien qu'il soit essentiel à la consolidation des compétences de la région, doit suivre la même dynamique de progressivité mais dans un sens inverse ; soit un procédé délimité dans le temps avec la finalité de transformer les ressources transférées en ressources propres. Le temps imparti à cette opération devra être consacré à l'initiation de la région à la bonne gouvernance tout en

⁸³⁰ Art. 158 CE.

⁸³¹ SÁENZ ROYO E., écrit à ce sujet que ces instruments de financemen constituent des sources exceptionnelles de financement qui ne concernaient que certaines Communautés autonomes à l'égard desquelles la restriction de leur utilisation pouvait être justifiée par la finalité redistributive qu'elles étaient appelées à satisfaire. D'ailleurs, l'auteur suggère qu'un Fonds unique aurait suffi (Fonds de compensation interterritoriale), car pour elle, si l'État assure la législation de base concernant l'éducation, la santé et les services sociaux, ces matières devraient inclure dans la loi étatique de base tous les besoins nécessaires à leur fonctionnement, à la charge du budget général de l'État. En d'autres termes, l'auteur défend l'idée selon laquelle dans une bonne pratique fédérale il ne devrait pas y avoir de dissociation entre la responsabilité de la décision législative et la responsabilité de son coût. SÁENZ ROYO E., « La financiación autonómica : un diagnóstico desde la perspectiva constitucional », in *La organización territorial del Estado, hoy*, Actes du XIII Congrès de l'Association des Constitutionnalistes d'Espagne, 19 et 20 février, Saragosse, 2015, p.94.

réduisant de manière progressive le poids des transferts étatiques en vue d'autonomiser l'action régionale de manière optimale dans les moyens et les compétences. Cette vision résolument modérée puise sa justification dans une réalité régionale loin d'être dans les bonnes conditions d'une gouvernance alignée avec les objectifs de la régionalisation avancée.

B- Les préjudices d'une mauvaise gouvernance financière et le paradoxe des excédents

À l'instar des ressources, les dépenses constituent l'autre volet tout aussi important des finances locales. Mais contrairement aux premières, celles-ci reflètent une part plus importante de l'implication des décideurs locaux dans le processus décisionnel. Si l'affectation des compétences et des ressources est d'ordre étatique, la question de la dépense, elle, reste relativement locale malgré les restrictions mentionnées dans la première partie de ce travail.

Les ressources allouées aux CT pour l'exercice de leurs compétences sont en premier lieu des moyens mis en leur disposition pour réaliser le développement local. Elles sont appelées à investir dans l'équipement et les projets structurants qui mènent vers cet objectif. Toutes les actions qui s'inscrivent dans cette démarche n'ont de sens que si elles améliorent concrètement le cadre de vie des citoyens. À ce sujet, le mot d'ordre demeure indéfiniment lié à une bonne gouvernance. Bien gérer ses ressources financières, c'est bien les dépenser.

Au Maroc, et « *Malgré l'ambition affichée à travers les dispositions législatives, l'impact des mesures prises sur la gouvernance économique régionale reste limité* »⁸³² (1). L'insuffisance des ressources propres de la région conjuguée à une mauvaise gouvernance laisse à supposer des déficits flagrants à la fin de chaque exercice, or, le contraste de cet état de fait se situe dans l'excédent très important des budgets des régions soulevé chaque année dans la TGR (2).

1. La défaillance de la gouvernance financière régionale, un résultat multifactoriel

Six ans après l'entrée en vigueur du cadre législatif régissant les CT, on ne peut réduire les freins de la régionalisation avancée au simple manque de ressources ou à la contraignante présence du pouvoir central dans tout le processus décisionnel régional. Il est certain qu'une évolution dans les textes est notable, mais sur le terrain, « *le modèle actuel de gouvernance territoriale apparaît, à l'épreuve de l'analyse et de l'appréciation des acteurs et experts*

⁸³² « La gouvernance territoriale, Levier de développement équitable et durable », avis du CESE, n° 42/2019, p.15. (<http://www.cese.ma/media/2020/10/La-gouvernance-territoriale-Levier-de-d%C3%A9veloppement-%C3%A9quitable-et-durable.pdf>), consulté le 27/01/2021.

auditionnés, encore loin de l'ambition initialement souhaitée »⁸³³. L'inspection des relations entre les différents protagonistes et leurs actions mutuelles permet aisément de soulever la dimension multifactorielle de la mauvaise gouvernance. La composante initiale de cette problématique se trouve vraisemblablement dans « *le manque de précision dans les textes législatifs et réglementaires, notamment ceux en lien avec les compétences des collectivités territoriales* »⁸³⁴, avec une assise juridique ambiguë, la gestion décentralisée ne peut être qu'altérée.

On ne manquerait pas de réitérer la faible diversification des ressources régionales et leur dépendance accrue à l'État, mais il ne faut pas perdre de vue non plus la faible contribution autonome de la région à l'investissement public. Malgré les efforts ressentis, l'animation économique régionale n'arrive pas encore à dynamiser une conduite favorable au développement, ce qui laisse persister des disparités qui défigurent le panorama territorial global du pays. On sait que le rôle imparti à la région dans la nouvelle Constitution de 2011 est foncièrement économique. Cette spécification fait que les mesures juridiques devraient soutenir cette CT à définir et identifier sa vocation première pour rendre moins compliqués ses efforts d'investissement et d'élaboration de projets et programmes créateurs de croissance et de valeur ajoutée économiques. Or, « *Le rôle prééminent de la région dans le développement régional, prévu par la loi organique relative aux régions, n'a pas été respecté, notamment en matière de développement économique, en raison du chevauchement de ses compétences propres avec d'autres acteurs* »⁸³⁵. Difficile de concevoir une gouvernance financière optimale dans le cadre d'un tel conflit de compétences, particulièrement lorsqu'elle est censée assurer la cohérence et la pertinence de l'action publique dans les domaines économique et social. Si on additionne le manque de ressources humaines compétentes et la non valorisation du potentiel naturel des régions, on pourrait comprendre, voire justifier les recommandations du rapport du CESE qui appelle tous les intervenants au niveau régional et local à « *Veiller à la cohérence des projets de développement territorial et de leur mise en œuvre, dans le respect des compétences de chaque entité ; appuyer les régions et les autres collectivités territoriales dans la définition et l'identification de leur vocation et spécialisation économique, en vue de faciliter l'élaboration des projets et programmes créateurs de la valeur ajoutée et de l'emploi pour tous, notamment en faveur des jeunes ; faciliter la coordination de groupes d'acteurs hétérogènes au niveau territorial ; contribuer à*

⁸³³ *Ibid.* p.6.

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ *Ibid.* p.16.

l'élaboration de dispositifs de concertation larges permettant de décider en commun les voies de leur développement économique futur »⁸³⁶. Toujours est-il qu'une bonne gouvernance, spécifiquement financière, reste toujours tributaire d'un système de contrôle efficace et opérationnel pour sauvegarder les deniers publics. La gouvernance financière est définie comme étant un « *ensemble des processus, règles, normes, valeurs et institutions grâce auxquels les différents acteurs (organismes publics locaux, d'État, entreprises etc.) gèrent les systèmes et les marchés financiers sur tous les territoires, aussi bien à l'échelle mondiale que locale* »⁸³⁷. Lorsqu'elle est publique, elle est l'expression de l'« *utilisation du pouvoir et de l'autorité dans la gestion des ressources financières d'un pays avec intégrité, transparence, obligation de rendre compte, équité* »⁸³⁸. La notion de la reddition des comptes ici stimule avec force la question du contrôle. Dans son Avis susmentionné, le CESE indique que « *Les lois organiques relatives aux régions et aux autres collectivités territoriales prévoient de nombreux mécanismes de contrôle, d'audit et d'évaluation, qui n'ont pas été appliqués à ce jour (...). Ainsi, à l'exception du contrôle a priori, les autres mécanismes prévus par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales n'ont pas encore été mis en œuvre, en dépit de leur importance. Pourtant, c'est bien grâce au contrôle interne et a posteriori que les collectivités territoriales peuvent mieux pallier aux risques de gestion et améliorer leurs performances et la qualité de service rendue aux citoyens*»⁸³⁹. Sur cette même ligne, l'économiste AKESBI A⁸⁴⁰., souligne parmi les causes du dysfonctionnement de la gouvernance, une défaillance des systèmes de contrôle liée à l'impossibilité de rendre des comptes. Les gouvernants selon lui, deviennent non redevables dans un climat de développement de l'impunité. À la lumière de cette constatation, nous estimons qu' « *Il est primordial d'assurer un cadrage du système financier local autour des principes constitutionnels de respect de la loi et de responsabilité qui constituent les corollaires naturels du principe de libre administration* »⁸⁴¹. Les dysfonctionnements constatés dans les différentes régions du Maroc sont « *en partie la conséquence de la suppression, en 2010*⁸⁴²,

⁸³⁶ *Ibid.*

⁸³⁷ ABOUDRAR A., « Gouvernance financière au Maroc, état des lieux et perspectives », Institut Supérieur de l'Administration, *Programme "Agora de la gouvernance"*, Rabat, 2012, p.3.

⁸³⁸ *Ibid.*

⁸³⁹ « La gouvernance territoriale, Levier de développement équitable et durable », op.cit., p.18.

⁸⁴⁰ AKESBI A., « La Constitution et sa mise en œuvre : gouvernance, responsabilité et (non) redevabilité », in BENDOUROU O., EL MOSSADEQ R., MADANI M., (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, op.cit., p.340.

⁸⁴¹ BENSOUA N., « Quelles finances locales au Maroc et en France dans un monde en mutation ? », Colloque International sur les Finances Publiques, TGR, Rabat, le 20 septembre 2019, p.6.

⁸⁴² Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010, portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements, BO n° 5814 du 18 février 2010.

*du contrôle de la régularité des dépenses des collectivités territoriales lors de la phase d'engagement et qui a été rétabli en 2018*⁸⁴³ »⁸⁴⁴. En octobre 2019, le ministre de l'intérieur adresse une circulaire aux walis et gouverneurs leur appelant d'exiger aux CT de publier leurs états comptables et financiers. Il est évident que les régions, tout comme les autres CT, accusent beaucoup de retard dans l'application des fonctions centrales du concept de bonne gouvernance financière. Il s'agit pourtant de principes inscrits dans la LOR 111/14 à travers son art. 249⁸⁴⁵. Depuis 2017, la date de publication des décrets d'application n° 2.17.288⁸⁴⁶ et n° 2.17.289⁸⁴⁷ relatifs à la fixation de la nature et des modalités d'établissements et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers, la disposition législative concernant la publication des états comptables et financier n'a pas été respectée.

Dans ce concours de responsabilités dans la mauvaise pratique de la bonne gouvernance financière, les finances de la région se trouvent dans une situation délicate qui fragilise davantage les capacités de décision autonome du pouvoir régional. Face à la gestion malmenée, nous pouvons réaliser l'ampleur des déficits que pourrait accuser le budget régional, mais en réalité les excédents constatés chaque année à la TGR relève un autre problème.

2. Le paradoxe de l'excédent budgétaire reflète l'incapacité d'investissement du pouvoir régional

Dans les tumultes d'une gouvernance financière approximative et imputée aux différents intervenants aux affaires régionales, la question des excédents budgétaires soulève la problématique de l'investissement chez les assemblées régionales. Ses composantes tiennent essentiellement à la nature des dépenses d'investissement et leur financement, qui n'est pas

⁸⁴³ Décret n° 2.17.449 du 23 Novembre 2017, relatif à la comptabilité publique des régions et de leurs groupements, BO n° 6626 du 30/11/2017; décret n° 2.17.450 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des préfectures et provinces et de leurs groupements, BO n° 6626 du 30/11/2017 ; décret n° 2.17.451 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des communes et des établissements de coopération entre les communes, BO n° 6626 du 30/11/2017.

⁸⁴⁴ BENSOUA N., « Quelles finances locales au Maroc et en France dans un monde en mutation ? » op.cit., p.7.

⁸⁴⁵ L'article stipule que « *Le président du conseil de la région, ainsi que les personnes morales de droit public ou privé qui gèrent un service public relevant de la région doivent élaborer et communiquer au public des états comptables et financiers relatifs à leur gestion et à leur situation financière* ».

⁸⁴⁶ Décret n° 2.17.288 du 9 juin 2017, fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévues à l'art 249 de la LOR 111-14.

⁸⁴⁷ Décret n° 2.17.289 du 9 juin 2017, fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévues à l'art. 219 de la LOR 112-14.

axé sur l'emprunt, ainsi que l'incapacité des régions à consommer l'ensemble de leurs ressources. C'est précisément ce dernier élément qui constitue le paradoxe de la décentralisation marocaine et tout particulièrement la régionalisation avancée⁸⁴⁸. Inutile de rappeler que le budget de la région en tant que CT « est présenté en deux parties : une partie "fonctionnement" et une partie "investissement". La première partie décrit les opérations de fonctionnement tant en recettes qu'en dépenses; la deuxième partie, concernant les opérations d'investissement, présente l'ensemble de ressources affectées à l'équipement et à l'emploi qui en est fait. Le budget doit être équilibré dans chacune de ses parties. Lorsqu'un excédent prévisionnel est dégagé de la première partie, il est affecté, obligatoirement, à la seconde partie. Les dépenses de fonctionnement ne peuvent avoir pour contrepartie des recettes d'investissement. Le budget peut comprendre des comptes spéciaux et des budgets annexes »⁸⁴⁹.

Durant la période du lancement du chantier de la régionalisation avancée, la Cour des comptes indique que les dépenses d'investissement de l'ensemble des CT se sont établies à 10,6 MMDH en moyenne entre 2009 et 2013. Elles ont reculé de 7,31 % en 2013, contre une augmentation de 10,21 % en 2012. Ces dépenses se composent principalement de travaux neufs et de grosses réparations qui représentent les parts les plus importantes sur les cinq années. Viennent en second lieu les projets intégrés, les programmes nationaux et les subventions d'équipement. Le volume des investissements a accusé une quasi-stagnation avec un taux d'accroissement annuel moyen de 2,83 % entre 2009 et 2013⁸⁵⁰. Le souci que reflètent ces chiffres réside dans la part des régions dans l'investissement général. Contrairement à ce que l'on pourrait supposer, ce sont bien les communes qui ont participé pour plus de deux tiers dans les dépenses d'investissement des CT durant cette période, soit 64,8%. Sur les 10,9 MMDH investis en 2013, la part revenant aux communes était de 7,1 MMDH ; les préfectures et les provinces ainsi que les régions ont participé respectivement à hauteur de 2,8 MMDH pour les premières et un peu plus d'un MMDH pour les secondes⁸⁵¹. Le taux de réalisation des prévisions budgétaires a plafonné en 2013 avec 57% contre 51% en 2012, 39% en 2011 et 38% en 2010. La modestie de ce constat est due certainement à une faiblesse des structures d'organisation et de gestion, conjuguée à l'incapacité des ressources humaines à planifier et suivre les projets mais, également, à la complexité des processus administratifs relatifs à la

⁸⁴⁸ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », op.cit., p.309.

⁸⁴⁹ Rapport annuel de la Cour des comptes, Rapport d'activités relatif à l'exercice 2013, p.11.

⁸⁵⁰ *Ibid.* p.18.

⁸⁵¹ BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », op.cit., p.310.

préparation, la passation et l'approbation des marchés et contrats⁸⁵². C'est ainsi que «*La situation des charges et ressources des collectivités territoriales dégage un excédent de 4,5 MMDH à fin juin 2013 (...) L'excédent dégagé par les budgets des collectivités territoriales à fin juin 2013 auquel s'ajoutent les recettes d'emprunt de 333 MDH a permis le remboursement du principal de la dette pour 530 MDH et la reconstitution des fonds disponibles pour 620 MDH*»⁸⁵³, dont la part des régions s'élève à 7,1 %⁸⁵⁴.

Dans la littérature juridique afférente à cette question d'excédents budgétaires, nous distinguons la théorie qui renvoie cet aléa financier aux facteurs liés à l'incertitude et à la politique, et celle qui accuse la dimension humaine à travers l'approche psychosociologique du budget. Pour l'explication des excédents budgétaires, ALAOUI MHAMMEDI M⁸⁵⁵., présente deux modèles de détermination des causes, et une approche psychosociologique du budget. Dans les deux premiers modèles, l'auteur évoque les travaux de BRETSCHNEIDER et al⁸⁵⁶ qui dégagent trois facteurs essentiels. Celui de l'incertitude qui, dans la pratique repose sur un exercice de jugement. Il s'agit de formuler une estimation qui s'appuie sur l'expérience personnelle ; plus le degré d'incertitude est grand plus l'erreur des prévisionnistes est probable. Dans celui des méthodes de prévision, une attention est accordée au niveau des méthodes pratiquées pour évaluer leur efficacité et identifier leur impact sur les prévisions budgétaires. Le troisième facteur est dû, lui, au contexte politique dans lequel les politiciens exercent une pression sur les prévisionnistes pour manipuler les chiffres. Dans la continuité de ce dernier facteur, de connotation politique, l'auteur évoque également les trois facteurs d'AUERBACH A-J⁸⁵⁷., qui se résument dans « *des erreurs politiques qui sont dues essentiellement à la politique budgétaire, l'impact des modifications et des réformes sur la précision budgétaire. Des erreurs économiques qui sont dues aux erreurs de prévision des variables macroéconomiques, et des erreurs techniques à l'instar de la modification des bases*

⁸⁵² Rapport annuel de la Cour des comptes, Rapport d'activités relatif à l'exercice 2013, op.cit., p.25.

⁸⁵³ TGR, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », juin 2013, p.8.

⁸⁵⁴ *Ibid.*

⁸⁵⁵ ALAOUI MHAMMEDI M., « Étude des causes des excédents budgétaires dans les structures communales au Maroc », Revue ACCRA, éd. Association Francophone de Comptabilité, n° 4, 2019. P.14 et sui. (<https://www.cairn.info/revue-accra-2019-1-page-11.htm>), consulté le 30/01/2021.

⁸⁵⁶ BRETSCHNEIDER S-I., GORR W-L., GRIZZLE G., KLAY E., « Political and organizational influences on the accuracy of forecasting state government revenues », International journal of forecasting, vol. 5, éd. Elsevier, 1989, p.10 et sui.

⁸⁵⁷ AUERBACH A-J., « Tax Projections and the Budget : Lessons from the 1980's », American Economic Review, American Economic Association, vol. 85 (2), 1995, p.165 et sui. Cité par ALAOUI MHAMMEDI M., « Étude des causes des excédents budgétaires dans les structures communales au Maroc », op.cit. p.16.

de données, la refonte de la réglementation en vigueur et l'encaissement des recettes inattendues ou inappropriées »⁸⁵⁸.

Enfin, la dernière approche qui s'est développée aux USA dans les années 1950, s'intéresse à l'impact de la dimension humaine sur les outils de contrôle, selon le même auteur. La problématique des excédents budgétaires peut être abordée « *sous l'angle des compétences en étudiant les problèmes humains de la gestion budgétaire, ses aspects participatifs, de motivation, de satisfaction au travail et leurs liens avec la performance, aussi par les aspects sociopolitiques du contrôle de gestion en s'intéressant aux comportements et jeux d'acteurs : conflits et négociations dans les processus de gestion budgétaire* »⁸⁵⁹.

Avec un certain euphémisme, nous pourrions renvoyer aussi les causes des excédents budgétaires des régions au Maroc au retard accusé dans l'élaboration des LOR de 2015, pour dire que la gestion financière des CT ne pouvait être au point car le cadre législatif qui devait l'encadrer n'y était pas non plus. Cependant, et à l'examen des données financières locales fournies par la TGR en 2020, « *la situation des charges et ressources des collectivités territoriales dégage un excédent global de 4,4 MMDH à fin août 2020* »⁸⁶⁰. En termes de montant global des excédents, le résultat est resté presque le même entre 2013 et 2020, d'autant plus que la part des régions dans les fonds disponibles des CT a considérablement augmenté pour atteindre près de 25%⁸⁶¹. « *Les fonds disponibles des collectivités territoriales à fin août 2020 se sont élevés à 42 MMDH, dont 35,7 MMDH sont des excédents des exercices antérieurs* »⁸⁶². La fin de l'année 2020 n'a pas fait exception à ces chiffres. Selon la même source, la situation des charges et ressources des CT dégage un excédent global de 3,1 MMDH à fin novembre 2020, contre un excédent global de 6 MMDH enregistré un an auparavant⁸⁶³. Cet excédent tient compte d'un solde positif de 769 millions de dirhams

⁸⁵⁸ *Ibid.*

⁸⁵⁹ *Ibid.* p.17.

⁸⁶⁰ TGR, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », août 2020, p.10.

⁸⁶¹ *Ibid.*

⁸⁶² *Ibid.*

⁸⁶³ Il faut bien préciser que la différence des excédents entre les deux exercices n'est pas synonyme de hausse d'investissement, mais tout simplement en raison de la crise du Covid-19 et de la sécheresse qui ont fait baisser les revenus des finances publiques au Maroc. On peut lire, par ex, dans la Synthèse du Rapport Économique et Financier accompagnant le Projet de Loi de Finances 2021 (REF 2021) que « *Les finances publiques ont subi un double choc, induit par l'effet concomitant des mesures de soutien pour endiguer les conséquences de la crise covid-19 sur le plan économique et social et la baisse drastique des recettes fiscales dans un contexte de baisse marquée de l'activité. Un tel contexte a rendu nécessaire de procéder à une optimisation des dépenses publiques et leur priorisation. Les mesures apportées par la Loi de Finances Rectificative 2020 et celles envisagées dans le cadre du Projet de Loi de Finances 2021 s'inscrivent pleinement dans cette perspective. En effet, les dispositions préalablement adoptées dans le cadre de la Loi de Finances pour l'année 2020 ont été confrontées à de nouveaux défis liés aux déséquilibres provoqués par l'impact économique de la crise Covid-19 sur les différents secteurs, accentués par l'impact négatif de la sécheresse, induisant ainsi un gap au niveau de l'équilibre des finances publiques par rapport à la trajectoire initialement prévue. Tenant compte de ce nouveau contexte, la*

(MDH) dégagé par les comptes spéciaux et les budgets annexes. Les statistiques font également état d'une baisse des recettes ordinaires de 15,9%. Ce recul s'explique par la diminution de 12,8% des impôts directs suite au recul de la part des régions dans le produit de l'IS et de l'IR (-19%), de la taxe professionnelle (-12,4%), de la taxe de services communaux (-7,6%), de la taxe sur les terrains urbains non bâtis (-6,9%) et de la taxe d'habitation (-13,1%). Pour les dépenses ordinaires, il faut noter qu'elles ont diminué de 4,1% en raison de la baisse de 10,2% des dépenses des autres biens et services, conjuguée à la hausse de 0,4% des dépenses de personnel et de 5,5% des charges en intérêts de la dette. Ainsi, les dépenses globales réalisées par les CT (dépenses ordinaires, dépenses d'investissement et remboursements du principal de la dette) se sont établies à 32,4 MMDH, en baisse de 7,4% par rapport à leur niveau à fin novembre 2019. Elles se composent à hauteur de 62,9% de dépenses ordinaires. Ce qui explique la part importante de ces dernières par rapport aux dépenses d'investissement. Par ailleurs, la TGR fait savoir que l'excédent dégagé par les budgets des CT à fin novembre 2020, auquel s'ajoutent les recettes d'emprunt de 2,23 MMDH a permis le remboursement du principal de la dette pour 1,46 MMDH et la reconstitution des excédents⁸⁶⁴.

Hormis la crise du Covid-19, nous ne pouvons pas souligner que la baisse d'excédents soit due à une hausse d'investissement. Entre la période de l'installation des réformes et celle d'aujourd'hui⁸⁶⁵, dans laquelle d'ailleurs toute justification ne peut prendre comme prétexte une incidence que ce soit, le phénomène a relativement stagné. En d'autres termes, les capacités d'investissement des régions n'ont pas vraiment évolué au moment où le gouvernement accentue son attention sur le développement⁸⁶⁶. Il semble bien que la prise de

LFR 2020 a été adoptée sur la base des évolutions enregistrées à fin juin 2020, tablant sur un déficit budgétaire de près de 7,5% du PIB à fin 2020 contre une prévision préliminaire de 3,5% conformément à la LF 2020. Ainsi, en termes d'évolution des dépenses et des recettes publiques à fin septembre 2020, les recettes fiscales ont été exécutées à hauteur de 79,3%, avec une baisse de 7,3%, en glissement annuel. Ce repli est attribuable aux restrictions imposées à l'activité économique dans le cadre du confinement obligatoire décrété par le Gouvernement, entre le 20 mars et le 10 juin 2020. Les recettes au titre des impôts directs ont affiché, pour leur part, un recul de 2,5% imputable à une hausse modérée des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés (IS) de 1%, à la baisse des recettes au titre de l'impôt sur le revenu (IR) de 5,3%, à la contraction des majorations de retard de 36,8% et à la progression de la contribution sociale de solidarité sur les bénéfices de 122 millions de dirhams pour s'élever à 2,1 milliards de dirhams. Synthèse du Rapport Économique et Financier accompagnant le Projet de Loi de Finances 2021 (REF 2021), Ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration, Direction du Budget. (https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2021/DEPF_Synth%C3%A8se%20du%20REF_FR.pdf), consulté le 20/06/2021.

⁸⁶⁴ TGR, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », novembre 2020, p.11.

⁸⁶⁵ Nous n'avons pas pu apporter des statistiques de l'année 2021 en raison de la non-publication, que ce soit du bulletin mensuel de statistiques des finances locales produit par la TGR ou du rapport annuel de la Cour des comptes.

⁸⁶⁶ La note sur la répartition régionale de l'investissement accompagnant le projet de loi de finance 2021 « présente des données détaillées sur les principaux projets d'investissement réalisés ou en cours de réalisation

risque dans l'adoption des grands projets structurants a laissé place au confort des excédents. On dirait que ce constat est une performance en soit pour les élus régionaux, alors qu'il ne reflète qu'une défaillance flagrante dans l'exercice des missions imparties à la région dans le cadre du projet de la régionalisation avancée.

Au moment où les acteurs régionaux se plaignent de l'insuffisance des ressources, leurs budgets dégagent toujours des excédents. On est en face d'un phénomène paradoxal révélateur, non seulement de l'impact du contrôle étatique sur l'autonomie du pouvoir régional mais également de l'indisposition de celui-ci à en bénéficier.

La stigmatisation de l'approche d'ingérence ne serait sans doute pas forte et concluante tant que le pouvoir régional ne dispose pas d'une autonomie financière, d'une qualification de ressources humaines capables de valoriser le territoire régional et de le mettre à niveau, avec une conception autonome et pertinente des projets qui répondent aux exigences de la région. En attendant, l'intervention de l'État central, sous l'égide de l'intérêt général, serait probablement justifiée.

ainsi que la répartition sectorielle desdits projets d'investissement. Elle s'articule autour des trois principales sections : La première section de la note traite de la structure et de l'évolution de l'investissement public qui se révèle indispensable à l'activité économique et joue un rôle fondamental dans la réduction des inégalités sociales et territoriales. À cet égard, durant ces dix dernières années, les montants alloués à l'investissement public ont poursuivi une tendance à la hausse, reflétant la politique volontariste du Gouvernement. Ainsi, le volume de l'investissement public a progressé de 167,3 MMDH en 2011 à 230 MMDH prévu en 2021 dont 45 MMDH au titre du Fonds Mohammed VI pour l'Investissement, enregistrant ainsi une hausse de plus de 37% (...) Ainsi, au titre de l'année 2021, la structure de l'investissement public fait ressortir une part majeure des investissements inscrits dans le Budget de l'État (85,1 MMDH) à savoir le Budget Général, les Comptes Spéciaux du Trésor et les Services de l'État gérés de Manière Autonome, suivis des investissements des Entreprises et Établissements Publics (81,9 MMDH), du Fonds Mohammed VI pour l'Investissement (45 MMDH) et des collectivités territoriales (18 MMDH) (...) La deuxième section de la note fait ressortir le rôle que joue l'investissement public dans la réduction des disparités sociales et territoriales à travers la poursuite de l'appui aux programmes interrégionaux et la mise en œuvre de politiques à même de faciliter l'accès aux services sociaux de base ainsi que le renforcement des projets dans les domaines des infrastructures et des secteurs productifs. Les principales réalisations concernant cette section se présentent comme suite : 1- Poursuite de l'appui aux programmes interrégionaux : (...) L'Initiative Nationale pour le Développement Humain (...); Le Programme de Développement des Provinces du Sud (...); Le Programme de lutte contre les disparités territoriales et sociales dans le monde rural (...); Le Programme d'Électrification Rurale Globale. 2- Investissements publics dans les secteurs sociaux (...): Secteur de l'enseignement préscolaire et de l'enseignement supérieur (...); Secteur de la Formation professionnelle (...); Secteur de la santé (...); Secteur de l'Habitat et de la politique de la ville. 3- Investissements publics dans les infrastructures et les secteurs productifs (...) Poursuite des projets d'infrastructures (...); Renforcement des investissements s'inscrivant dans le cadre de la stratégie agricole (...); Poursuite de la mise en œuvre de la stratégie nationale de l'énergie (...). La troisième section de la note présente la répartition des crédits d'investissement des principaux projets par département ministériel et région, au titre de l'année 2021 ». Note de synthèse de la "NOTE SUR LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE L'INVESTISSEMENT" accompagnant le projet de loi de finances 2021, Ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration, Direction du Budget. (<https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2020/SyntheseNRR12021fr.pdf>), consulté le 20/06/2021.

Dans toute cette diversité de l'action gouvernementale pour le développement, on se demande où est bien la place du pouvoir régional et sa contribution dans ces politiques publiques.

Conclusion du chapitre 3

Dans un État qui se veut d'être démocratique aujourd'hui, l'inscription des grandes réformes dans la loi fondamentale est une phase incontournable. Dans notre étude, la réflexion sur le processus constitutionnel de 2011 ne peut être un égarement intellectuel qui nous éloigne des sentiers battus de notre problématique initiale. Au contraire, l'examen du contexte dans lequel s'est inscrite la régionalisation avancée est le premier fondement de notre analyse critique tout au long de ce chapitre. Nous sommes partis du fait que la démocratie locale, dans son élément le plus important incarné par l'autonomie, ne peut s'épanouir qu'au sein d'une démocratie nationale. La deuxième notion conditionne la première sur une échelle plus petite. L'angle constitutionnel que nous avons choisi pour traiter ce travail de recherche a exigé ce passage primordial. Avant même de scruter le contenu des textes, il a été nécessaire de vérifier le contexte politique de l'adoption de la Constitution de 2011.

Ainsi, et dans un climat de tensions politiques inédit au Maroc, la révision constitutionnelle est venue apporter des réponses aux revendications de la rue, dont ne faisait pas partie la question de l'organisation territoriale. Le titre XI dédié à la décentralisation ne pouvait être considéré comme l'objet de la révision, il est une partie d'un ensemble de thèmes abordés par le constituant. À cet égard, on ne peut affirmer avec certitude que la Constitution de 2011 est venue consolider la régionalisation avancée.

Les textes législatifs de 2015, tout en interprétant les termes de la loi fondamentale, n'ont fait que consacrer le contrôle étatique sur le pouvoir régional en élargissant les pouvoirs du wali. La question d'assistance, avancée par l'art. 146 C., a pris donc une version très extensive qui consolide ses prérogatives. En dépit de cela, la LOR 111/14 a franchi le filtre du contrôle de constitutionnalité par une lecture restrictive des juges du Conseil constitutionnel. La charte de déconcentration a confirmé la prépondérance du wali même dans le processus juridictionnel censé protéger l'autonomie de la région. Cette CT s'est retrouvée alors face à une hégémonie de l'autorité de tutelle qui persiste dans l'approbation préalable à travers le visa, dans la mobilisation de la voie juridictionnelle incessamment initiée par le wali ainsi que dans l'interventionnisme financier étayé par les dotations, les transferts et un système de péréquation défaillant. Tous les moyens mis en œuvre pour donner un élan à la régionalisation avancée ne suivait pas la même logique de l'autonomie. Le découpage administratif n'a pas respecté la dimension culturelle des régions, il s'est établi sur des bases fonctionnelles qui n'ont pas permis une prise de parole politique cohérente dans les élections locales.

En tirant ces conclusions, qui stigmatisent essentiellement l'ingérence du pouvoir central et les moyens qu'il a pris en charge pour restructurer son organisation territoriale, nous ne pouvons négliger la part très importante des décideurs régionaux. Dans la course électorale, les élus des régions, et durant toute une décennie, n'ont pas prouvé non plus un sens d'investissement et de bonne gouvernance qui favoriserait une plaidoirie convaincante en faveur de leur autonomie. Chaque année leurs CT réalisent des excédents budgétaires alors que le développement n'est pas encore au rendez-vous.

La double responsabilité des uns et des autres et la non adéquation des moyens alloués à la régionalisation avancée, démontrent bien la nécessité de revoir le modèle en entier, et pourquoi pas réinventer une régionalisation marocaine qui prendrait en compte chaque territoire dans sa singularité comme c'est le cas du projet d'autonomie du Sahara.

Chapitre 4 : Le statut d'autonomie du Sahara, vers une nouvelle régionalisation?

Après dix ans du lancement du chantier de la régionalisation avancée, le bilan ne semble pas à la hauteur des espérances. Entre le campement du pouvoir central sur sa position initiale du dominant, le clair-obscur des textes et l'impuissance de l' élu régional à supporter le poids d'une bonne gouvernance, évoquer l'autonomie en tant que vecteur de réussite n'est guère approprié. La déchéance de tous les intervenants dans la construction du projet anime un débat d'un autre genre, celui de repenser le territoire pour le territoire. Il s'agit d'une approche qui ne s'articule plus sur une réforme d'ordre nationale mais sur des réformes, dédiée chacune à un territoire. Toutes les régions du Maroc sont diversifiées tant au niveau géographique, économique que socioculturel. Le lien juridique étant la nationalité, les différences ne peuvent être à notre sens une source de désagrégation, d'autant plus que les mécanismes de prévention contre d'éventuel risque de débordements sont aujourd'hui à la portée de chaque constituant.

Pour une recherche académique, souligner les imperfections d'une réforme sans en apporter une alternative ne serait pas un travail assez contributif à la doctrine juridique. C'est ainsi que dans notre quête d'options pouvant constituer un complément ou même un substitutif du modèle de régionalisation en place, le projet pour l'autonomie du Sahara⁸⁶⁷ marocain s'est imposé spontanément pour trois raisons principales. La première se dessine dans son objet qui concerne essentiellement "l'autonomie d'une région", la problématique centrale de cette recherche ; la deuxième raison trouve son point d'attache dans la singularité des composantes du projet destiné à une région particulière du Maroc : le Sahara. En fin, le souci de résoudre un conflit qui touche à une parcelle du territoire national épouse parfaitement notre idée alternative de repenser le territoire pour le territoire.

De cette ébauche préliminaire ressortent plusieurs interrogations. Nous savons que le conflit du Sahara ne date pas d'aujourd'hui, il a pratiquement accompagné et entravé le

⁸⁶⁷ Appelée " l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara", le projet « désigne la proposition marocaine, déposée au Secrétariat général des Nations Unies en avril 2007, en vue de régler définitivement le conflit du Sahara sur une base gagnant-gagnant, où l'État marocain garderait les principales prérogatives régaliennes (affaires étrangères, défense nationale, affaires religieuses...) et la Région du Sahara jouirait de larges compétences permettant aux citoyens marocains sahraouis de gérer leurs propres affaires économiques, sociales et culturelles. Ils seraient, en outre, associés à la politique nationale interne et étrangère et bénéficieraient de la solidarité active du pays en matière de développement quand les ressources de la région s'avèreraient insuffisantes. La Région disposerait de son propre parlement, d'un gouvernement autonome issu d'élections, d'une justice veillant au respect des lois et coutumes sahraouies, ainsi qu'au respect et au développement de la culture et la langue hassanies. La population serait aussi représentée au parlement national ». (<https://ires.ma/fr/bases-de-donn%C3%A9es/bases-de-donnees-des-discours-et-messages-royaux-sur-le-sahara-marocain/glossaire.html?start=15>), consulté le 07/02/2021.

processus de la reconquête du Maroc de sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire. Ce qui explique que sa place dans la réflexion des décideurs politiques soit aussi importante que toute autre réforme. C'est une question d'intégrité territoriale. Toutefois, l'ampleur du problème ne nous empêche pas de s'interroger sur certains points qui pourront servir d'ingrédients pour notre analyse sur le sujet. Si le conflit politique du Sahara stimule autant d'efforts pour en venir à bout à travers une proposition audacieuse d'autonomie politique, pourquoi le conflit de compétences ne mériterait pas aussi le même sort puisqu'il nuit également au développement des territoires? La question du développement n'est-elle pas aussi importante que la question de l'intégrité? Ne serait-on pas entrain de privilégier une région par rapport aux autres? Ceci ne va-t-il pas exacerber les inégalités déjà flagrantes entre les régions du Maroc? Quelle serait la position d'un élu de la région Tanger-Tétouan-El Hoceima par exemple face à l'autonomie politique de son semblable dans la région du Sahara?

Avec une mesure plus tempérée, nous pouvons poser une autre question dont l'écho favorable porterait réponse à toutes ces diverses interrogations. Alors, nous pouvons donc légitimement se demander s'il ne serait pas défendable d'envisager, non pas un projet, mais des projets d'autonomies asymétriques pour venir à bout des problèmes particuliers de chaque région du Maroc, et répondre de la sorte aux attentes spécifiques et différentes de chaque population.

Nous savons que l'asymétrie est une source d'inégalité régionale, ce qui ne constitue pas une contradiction dans les idées que nous proposons, dans la mesure où les inégalités dont il sera question auront trait à une gestion autonome des affaires de chaque région à part et non pas à l'ingérence étatique. C'est-à-dire que dans une abondance de ressources et de textes juridiques régissant leurs autonomies respectives, les pouvoirs régionaux ne peuvent imputer leurs disparités économiques ou sociales qu'à leur propre gestion décentralisée⁸⁶⁸.

Afin de cerner cette réflexion et lui donner un sens, il faudra au premier abord s'arrêter sur la physionomie du projet et examiner sa vision de l'autonomie. La répartition des

⁸⁶⁸ Il faut bien rappeler qu'en Espagne, l'asymétrie a provoqué une logique compétitive entre les Communautés autonomes, au point de parler parfois de crise du modèle territoriale. Mais en Italie la logique des régions à statut spéciale et ordinaire n'a pas connu les mêmes conséquences. Ce constat nous sert d'argument pour avancer que l'asymétrie ne serait pas forcément source de problèmes ou de stabilité, elle est juste une expression de considération hautement définie pour répondre à la question de la diversité. La crise de la Catalogne n'a pas ôté au modèle espagnol sa brillance et sa démocratisation, au même titre que l'harmonie entre les régions italiennes n'écartera pas les risques de l'autonomie politique en général et ceux de l'asymétrie en particulier. Seulement, établir des statuts à géométrie variable selon les données de chaque région, c'est leur permettre de contribuer à la question du développement selon leurs propres besoins et en fonction de leurs particularités. Dans ce cas, les décideurs régionaux seront les seuls responsables de la destinée de leur population, sans aucune stigmatisation des politiques publiques centrales.

compétences, leur nature et leur exercice ainsi que les modalités de contrôle seront capitales pour évaluer sa validité en tant que référence possible pour une régionalisation d'un ordre nouveau. Mais avant d'étudier les composantes du projet, il sied de le mettre dans son contexte historique et politique de manière à révéler la nature du conflit qui préside à cette initiative, la qualité des protagonistes et le cadre juridique international qui ont sans doute une portée sur son contenu. Il s'agit de dresser dans un premier temps le portrait géopolitique international du conflit du Sahara en rapport avec le principe onusien de l'"autodétermination" (section1). Ce prologue sera, à notre sens, primordial pour mesurer l'intérêt du projet. Celui-ci constitue à la fois une solution démocratique pour régler le problème de l'intégrité territoriale et une autre forme de régionalisation qui peut intéresser tout juriste travaillant sur la décentralisation (section2).

Section 1 : L'« Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara », règlement d'un conflit d'ordre international

Le conflit du Sahara marocain est l'un des plus longs et anciens contentieux de l'histoire contemporaine. Sa complexité tient à la diversité des intervenants et aux principes même de l'ONU. Son début est déclenché par le maintien de la présence coloniale espagnole⁸⁶⁹ dans le Sahara après l'indépendance du Maroc en 1956. Face à l'inaccomplissement de son indépendance, « *Le Maroc va alors entreprendre de multiples démarches auprès de l'ONU afin de procéder à la rétrocession du territoire convoité. Certes, le contexte international s'y prête particulièrement et le climat des années 60 est globalement marqué par les luttes nationales pour l'indépendance et la fin du colonialisme* »⁸⁷⁰. Suite aux revendications et à la vague mondiale d'émancipation, l'institution onusienne normalise le droit à

⁸⁶⁹ De 1884 à 1905, l'Espagne a occupé les territoires de Saguiet Al-Hamra et de Rio de Oro. En 1905, l'Espagne conclut un accord secret avec la France sur le partage des territoires mauritaniens et sahraouis. Conséquent, les territoires sahraouis ont vécu une longue période de résistance qui a duré jusqu'à l'avènement du "protectorat" français au Maroc, le 30 mars 1912. En 1961, l'Espagne proclame les territoires de la Saguiet Al-Hamra et du Rio de Oro province espagnole. En 1965, le Maroc ayant porté le différend sur le Sahara occidental devant l'ONU, l'Assemblée générale adopte la résolution 2072 qui exige l'arrêt de l'occupation espagnole du Sahara occidental. En 1966, lors de sa 22ème session, l'Assemblée générale de l'ONU examine la question du Sahara occidental, suite aux demandes formulées par l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie, et adopte la résolution 2229 qui appelle à l'organisation d'un référendum sur l'autodétermination du Sahara occidental. « SAHARA OCCIDENTAL, les affrontements du 8 novembre 2010 à Laâyoune : Escalade dans un conflit qui s'éternise », BELHASSEN S., (dir.), Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), Organisation Marocaine Des Droits Humains (OMDH), n° 557f, Paris, 2011, p. 4-5. (<https://www.fidh.org/IMG/pdf/MarocLaayoune557f.pdf>), consulté le 15/02/2021.

⁸⁷⁰ BUTEAU G., «Le Maroc au Sahara occidental : 1975-2005 trente ans d'une quête pour la souveraineté », Séminaire : *Crises et relations internationales*, BACOT-DECRIAU M., (dir.), Institut d'études politiques, Université Lyon 2, 2004/2005, p.6. (http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MFE2005/buteau_g/pdf/buteau_g.pdf), consulté le 08/02/2021.

l'«autodétermination»⁸⁷¹. Ainsi naquit «*La déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples colonisés*»⁸⁷², mais «*Si cette résolution consacre indéniablement la prise en compte de la volonté des peuples à disposer d'eux-mêmes, elle stipule aussi dans son paragraphe six que toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et principes de la charte des Nations Unies*»⁸⁷³. Ce texte est d'une importance capitale dans la recherche du Maroc à intégrer le Sahara à son territoire national. Son ambivalence va donner un élan légitime à cette quête, mais aussi une entorse, puisque le principe de l'autodétermination sera également brandi par le Front Polisario⁸⁷⁴ (paragraphe 1). Autour de l'autodétermination, l'autonomie, le séparatisme et l'indépendantisme s'invite un débat politico-juridique qui mérite d'être analysé, justement parce que le statut d'autonomie proposé se veut d'être une forme d'autodétermination (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La naissance du conflit du Sahara dans l'ambivalence du principe d'autodétermination

L'accession à l'indépendance n'a pas permis au Maroc d'asseoir toute sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire. La présence de l'Espagne au Sahara a stimulé une reconquête de l'intégrité territoriale. Le principe du droit des peuples à l'autodétermination, instauré par la résolution 1514 de l'Assemblée générale de l'ONU, donne une acception juridique au processus de décolonisation qui prend son apogée par la «*Marche verte*»⁸⁷⁵ et précipite le retrait des troupes espagnoles après la signature des accords de Madrid⁸⁷⁶. Toutefois, ce

⁸⁷¹ Le droit des peuples à l'autodétermination, également appelé «le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes» est un pilier du droit international contemporain. Depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945, il a constitué la base juridique et politique du processus de décolonisation. «Le Droit des peuples à l'autodétermination», Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), Genève, octobre 2010, p.3. (<https://www.cetim.ch/wp-content/uploads/Droit-des-peuples---lautod--termination2.pdf>), consulté le 08/02/2021.

⁸⁷² Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU en date du 14 décembre 1960. Dans la résolution on peut lire que «*Tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel*». (<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/Independence.aspx>), consulté le 08/02/2021.

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ Le Front POLISARIO est l'abréviation du : Front Populaire de Libération de la Saguiet Al-Hamra et du Rio de Oro. Il est fondé le 10 mai 1973 à Zouerate en Mauritanie par EL OUALI Mustapha Sayed. Il s'agit d'un mouvement politique armé et séparatiste qui revendique l'indépendance du Sahara. En 1976, ce mouvement proclame, avec le soutien de l'Algérie, ce qu'on appelle «la République Arabe Sahraoui Démocratique» (RASD).

⁸⁷⁵ La Marche verte est un événement majeur de l'histoire contemporaine marocaine. Il a eu lieu suite à l'appel du souverain marocain Feu Hassan II, rassemblant 350 000 Marocains le 6 novembre 1975. Les participants marchèrent plusieurs jours à destination des provinces du sud pour les récupérer pacifiquement aux mains de la puissance coloniale espagnole. L'opération a été nommée Marche Verte car le roi voulait associer la marche à l'islam, le vert étant la couleur de l'islam.

⁸⁷⁶ Signés le 14 novembre 1975, les accords de Madrid sont une déclaration tripartite de principes au sujet du Sahara, entre le Maroc, la Mauritanie et l'Espagne, à travers lesquels est fixé le retrait de ce dernier du territoire

« retrait précipité de l'Espagne du territoire, et la non-organisation d'un référendum d'autodétermination en faveur des populations locales va conduire à l'éclatement du conflit au Sahara occidental. Au-delà des revendications du Maroc et de la Mauritanie sur ledit territoire, un nouvel acteur a émergé en 1973 sur le plan interne pour combattre la puissance occupante espagnole. Il s'agit du Front Polisario »⁸⁷⁷. D'une lutte pour la libération des provinces du sud contre le colonisateur espagnol, le conflit saharien prend d'autres dimensions, d'abord bilatérale et politique armée contre le Front Polisario qui réfute la marocanité du Sahara (A), et puis multilatérale, politique et juridique relayée, d'une part par l'intérêt exprimé par l'Algérie et son implication dans le soutien du Polisario, et d'autre part dans les décisions d'instances internationales ayant trait au sujet, comme l'ONU et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)⁸⁷⁸ (B).

A- L'autodétermination ouvre une dualité sur un territoire déclaré non autonome⁸⁷⁹

L'opposition bilatérale du conflit du Sahara marocain s'est concrétisée dès le retrait de la Mauritanie de ce territoire⁸⁸⁰. Le Maroc et le Polisario se sont livrés à un affrontement militaire survenus après les assauts de ce dernier contre les positions marocaines situées au Sahara. Les attaques-défenses ont fait de ce conflit une guerre de mouvement. Chaque camp

du Sahara occidental au 28 février 1976. En vertu de ces accords les puissances marocaines et mauritaniennes prirent possession de ce territoire.

⁸⁷⁷ GUIBBAUD-NAVAUD C., « Les ressources naturelles au Sahara occidental : des ressources exploitées politiquement au sein d'un conflit aux enjeux régionaux et internationaux », Master Intégration et mutations en Méditerranée et au Moyen-Orient, Sciences Po Grenoble, Université Grenoble-Alpes, année 2015-2016, p.15.

⁸⁷⁸ « En mai 1963, 32 Chefs des États africains qui avaient accédé à l'indépendance s'étaient rencontrés à Addis Abeba en Éthiopie à l'effet de signer la Charte portant création de la première institution continentale africaine formée au lendemain des indépendances, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA). L'OUA était la manifestation de la vision pan-africaine d'une Afrique unie, libre et en pleine possession de sa propre destinée et cela a été consacré solennellement dans la Charte de l'OUA dans laquelle les pères fondateurs avaient reconnu que la liberté, l'égalité, la justice et la dignité étaient les objectifs essentiels en vue de la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains et qu'il était nécessaire de promouvoir la compréhension entre les peuples africains et améliorer la coopération entre les États africains en réponse aux aspirations des Africains pour la solidarité et la fraternité, dans une unité plus grande allant au-delà des différences ethniques et nationales différences ». Site officiel de l'Union Africaine (<https://au.int/fr/appercu>), consulté le 26/02/2021.

⁸⁷⁹ Depuis 1963, Le Sahara figure sur la liste des territoires non autonomes reconnus par l'ONU. C'est le seul territoire non autonome en Afrique. Sur le site officiel de l'ONU, on peut lire que « Sont qualifiés de non autonomes, aux termes du chapitre XI de la Charte des Nations Unies, les "territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles mêmes". Dans sa résolution 66 (I) du 14 décembre 1946, l'Assemblée générale a dressé la liste des 72 territoires auxquels s'appliquait le chapitre XI de la Charte. En 1963, le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (également appelé "Comité spécial de la décolonisation" ou "C-24") a approuvé une liste préliminaire de territoires auxquels s'appliquait la Déclaration (A/5446/Rev.1, annexe I). À l'heure actuelle, 17 territoires non autonomes (...) demeurent à l'ordre du jour du Comité spécial. On appelle Puissances administrantes les États Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer ces territoires ». (<https://www.un.org/dppa/decolonization/fr/nsqt>), consulté le 07/02/2021.

⁸⁸⁰ Suite à une guerre éprouvante contre le Polisario, le président mauritanien Mohamed Mahmoud Ould Ahmed Louly signe le 5 août 1979 un traité de paix à Alger qui officialise le retrait de ses troupes de la région du Río de Oro, qui est immédiatement annexée par l'armée marocaine.

revendique son droit sur ce territoire (1) ; pour le Polisario, il est question de l'autodétermination comme principe pouvant permettre aux populations locales de disposer d'eux-mêmes en dehors de la souveraineté marocaine ; pour le Maroc, il s'agit d'un territoire marocain fondé sur la thèse "des droit historiques"⁸⁸¹ (2).

1. *Chronique du conflit du Sahara, entre la recherche de l'État marocain de sa pleine souveraineté et les prétentions du Front Polisario à la création d'un nouvel État*

Comme indiqué en amont, les origines du conflit du Sahara sont intimement liées à un héritage colonial légué par l'occupation espagnole de ce territoire. L'indépendance du Maroc ne lui a pas permis de mettre la main sur l'ensemble de son territoire spolié, il n'a récupéré la ville de Tarfaya qu'en 1958, et celle de Ifni - qui était dissociée du territoire saharien - qu'en 1969 suite à un accord bilatéral avec l'Espagne. Le rétablissement de la souveraineté marocaine sur ce territoire est devenu beaucoup plus compliquée et problématique face à l'émergence d'intérêts d'autres pays voisins comme l'Algérie et la Mauritanie.

En refusant tout d'abord les pourparlers avec le camp adverse, puis l'établissement d'un référendum d'indépendance au Sahara occidentale en 1974, le Maroc décida de saisir l'Assemblée générale de l'ONU d'une demande d'avis consultatif à la Cour internationale de justice (CIJ)⁸⁸² afin de prouver la "marocanité" du territoire en question. L'instance onusienne avait demandé la réponse à deux questions : le Sahara occidental était-il, au moment de l'occupation espagnole, un territoire sans maître "terra nullius" ? Si la réponse est négative : Quels étaient les liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc et la Mauritanie ?

La Cour a établi dans sa première réponse « *que le Territoire n'était pas sans maître avant la colonisation (...) les tribus indépendantes qui parcouraient le Territoire ou s'y arrêtaient en certains lieux exerçaient une autorité de fait suffisamment reconnue pour qu'il n'y ait pas eu terre sans maître* »⁸⁸³. Pour la question des liens juridiques, elle estime que « *la réponse elle-même est énigmatique autant que ce paragraphe qui associe une constatation positive de liens dits juridiques d'allégeance entre certaines tribus nomades du Territoire et l'empereur du Maroc au moment de la colonisation, en même temps que d'autres liens dits juridiques,*

⁸⁸¹ Cette idée renvoie à la souveraineté de la monarchie marocaine dès le IX^e siècle sur la Sahara, et ce dans un idéal présenté par Feu Hassan II comme un Grand Maroc ou Maroc moderne.

⁸⁸² L'Assemblée générale de l'ONU vota le 13 décembre 1974 la résolution 3292 (XXIX) à travers laquelle elle décide de demander à la CIJ, sans préjudice de l'application des principes contenus dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, de donner à une date rapprochée un avis consultatif sur la question du Sahara occidental et les liens juridiques avec le Maroc. L'avis du CIJ est rendu effectivement le 16 octobre 1975.

⁸⁸³ « Sahara occidental », Avis consultatif du 16 octobre 1975, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, Cour internationale de justice, p.75. (<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/61/061-19751016-ADV-01-00-FR.pdf>), consulté le 22/02/2021.

cette fois entre l'ensemble mauritanien et le Territoire, à une décision négative sur l'existence d'un lien de souveraineté sur le Territoire de la part de l'Empire du Maroc ou de l'ensemble mauritanien, avec la conclusion qu'aucun lien juridique n'existe qui pourrait influencer sur le principe d'autodétermination par l'expression libre et, authentique de la volonté des populations du Territoire ».

À la lecture de cet avis, il n'est pas sûr que les juges aient réussi à dévoiler toute l'incertitude qui entoure le sujet. Tout en reconnaissant l'existence de liens d'allégeance entre les populations locales et le roi du Maroc, la CIJ réaffirme le droit à l'autodétermination des sahraouis. Pour FLORY M⁸⁸⁴, « *L'enjeu juridique de la réponse est loin d'être négligeable. La Cour ne peut ignorer que son avis sera immédiatement utilisé, non seulement par l'Assemblée générale à laquelle il est destiné, mais aussi par les parties concernées et en particulier par le Maroc qui est à l'origine du débat* ». L'auteur relève une double problématique au sujet. La première tient aux droits historiques et de la valeur qu'il faut leur reconnaître actuellement, tandis que la deuxième renvoie aux conséquences de ces droits sur le principe de l'autodétermination proclamé par l'ONU comme fondement central de la décolonisation.

Pour le Maroc, il s'agit d'éclairer les contours de l'unité nationale et de son intégrité territoriale. « *Il demande l'application de la décolonisation du Sahara occidental dans le cadre du principe d'intégrité de son territoire. Il cite tous les cas de décolonisation qui se sont réalisés sans recours au référendum et par le mécanisme du rattachement territoriale (...) Le Maroc préférerait éviter le recours à la procédure d'autodétermination par référendum et procéder le jour de la décolonisation, à la réintégration pure et simple de ce qu'il considère comme un fragment de son territoire national* »⁸⁸⁵. Il faut bien préciser à ce sujet que la problématique du Sahara « *est davantage vécue comme une question conflictuelle de politique intérieure, qui peut être comparée à celle de la Catalogne en Espagne. Le territoire du Sahara occidental est perçu par le Maroc comme une extension naturelle et historique de son territoire, qui lui avait été enlevée lors de la colonisation française et espagnole* »⁸⁸⁶.

Pour le Front Polisario, la présence du Maroc au Sahara occidental est assimilée à l'occupation espagnole. Il considère que son combat s'inscrit dans le cadre de la

⁸⁸⁴ FLORY M., « L'avis de la Cour internationale de Justice sur le *Sahara occidental* », Annuaire français de droit international, éd. CNRS, coll. sur Persée, vol. 21, Paris, 1975, p.264.

⁸⁸⁵ *Ibid.* p.265-266.

⁸⁸⁶ GUIBBAUD-NAVAUD C., « Les ressources naturelles au Sahara occidental : des ressources exploitées politiquement au sein d'un conflit aux enjeux régionaux et internationaux », op.cit., p.18.

décolonisation. Pour obtenir le soutien international et légitimer sa cause, il s'appuie sur le principe onusien du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La création de la RASD en 1976 est une politisation de son existence qui tente de multiplier les facettes de ce conflit, notamment sur le plan diplomatique international⁸⁸⁷.

En apparence, le conflit fait surgir deux protagonistes essentiels se disputant le territoire saharien, mais dans sa structure sous-jacente le rôle joué par l'Algérie dans ce conflit est d'une importance capitale. Appréhender le contexte général de l'affaire saharienne impose la prise de conscience de cette donnée essentielle. Nous estimons qu'il serait même impertinent de ne pas considérer l'ampleur des conséquences et les positions en faveur du Front Polisario que l'Algérie soutient depuis le début des hostilités⁸⁸⁸.

En réalité, cette lutte acharnée, qui est dans le fond multilatérale, n'a pu durer aussi longtemps que parce qu'elle constitue l'une des facettes instrumentalisées des rapports de force Est-Ouest, avec une forte implication algérienne qui incarne une vieille rivalité entre les deux voisins maghrébins sur le contrôle hégémonique du Maghreb. Dans cette situation, le Front Polisario a tiré profit des dimensions qu'a prises la résistance contre le colonialisme à cette époque⁸⁸⁹.

Pour le Front Polisario, l'issue possible au conflit passe par l'autodétermination, pour le Maroc, il s'agit d'une question d'autonomie renforcée par sa thèse de droit historiques.

2. La thèse des droits historiques et l'enjeu référendaire, l'opposition entre autonomie et autodétermination

L'évacuation du Sahara par l'Espagne marque le début réel du conflit opposant les deux protagonistes officiels : le Maroc et le Front Polisario. « *Leurs fondements juridiques sont diamétralement opposés. Alors que Rabat se réfère aux "droits historiques" pour plaider le maintien de la délimitation des frontières en vigueur avant la décolonisation, le Front Polisario s'appuie sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* »⁸⁹⁰. Durant tout le conflit, l'enjeu principal pour le Maroc était de prouver la marocanité du Sahara occidental en se référant à l'image du Grand Maroc. Ce référentiel est conçu et édifié au cours des années 50 par Allal El Fassi, dirigeant du Parti nationaliste "Istiqlal". Ce Parti considère que des parcelles entières ont été amputées à ce Grand Maroc historique à l'image de Tanger, Ceuta et

⁸⁸⁷ *Ibid.* p.18-19.

⁸⁸⁸ BUTEAU G., «Le Maroc au Sahara occidental : 1975-2005 trente ans d'une quête pour la souveraineté », op.cit., p.4.

⁸⁸⁹ MOHSEN-FINAN K., « Sahara occidental : divergences profondes autour d'un mode de règlement », *L'Année du Maghreb [Online]*, V, 2009. (<https://journals.openedition.org/anneemaghreb/697>), consulté le 22/02/2021.

⁸⁹⁰ *Ibid.*

Melilla, du Sahara occidental et du nord du Mali et de la Mauritanie jusqu'au fleuve du Sénégal. Le Grand Maroc repose sur l'unification de tous ces territoires qui avaient des liens d'allégeance à l'égard du roi, le reconnaissant comme un chef religieux, ainsi que des droits issus du commerce du sel et de l'or par le passé⁸⁹¹.

Selon certains auteurs⁸⁹², le développement de cette expression nationaliste "Grand Maroc" s'inscrit en premier lieu dans une lutte anticoloniale légitime pour accéder à l'indépendance. Mais elle est aussi un instrument pour faire obstacle à un *statu quo* adopté par l'ONU, et qui pourrait favoriser la création d'organismes hostiles à l'intégrité territoriale marocaine, appuyés par des forces étrangères comme l'Algérie. En revanche, la reconnaissance du Mali et de la Mauritanie en 1969 fait perdre au projet son ampleur pour ne concerner désormais que le Sahara.

Hormis cette idée relativement récente qui a nourrit le nationalisme autour de la question du Sahara, il ne faut pas perdre de vue également que le Maroc se définit d'abord comme un État millénaire dont la structure a perduré pendant onze siècles⁸⁹³. Dans cette dimension historique, les marocains louent une place distincte du Sahara dans leur imaginaire collectif, car elle représente l'endroit où sont issus les fondateurs des grandes dynasties qui ont gouverné le royaume, et qui le firent briller à travers l'Afrique⁸⁹⁴. Les civilisations

⁸⁹¹ BUTEAU G., «Le Maroc au Sahara occidental : 1975-2005 trente ans d'une quête pour la souveraineté », op.cit., p.13.

⁸⁹² On peut voir par ex. VERGINIOT O., « Le Sahara occidental, autodétermination et enjeux référendaires », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Tome XXVIII, éd. CNRS, Paris, 1989, p.389.

⁸⁹³ L'État marocain est constitué depuis le VIII^{ème} siècle (791) par Idriss 1^{er}. Il fut la première dynastie musulmane, d'origine moyen-orientale. C'est la dynastie Idrissides qui fonda les germes de ce qui deviendra le Maroc moderne.

⁸⁹⁴ Youssef Ibn Tachfine, considéré comme le vrai fondateur de la dynastie Almoravide (1055-1144), est issu de Saguiet Al-Hamra, la province nord de ce qui constitue le Sahara occidental aujourd'hui. Sa Dynastie est Berbère, originaire du Sahara. Après quelques décennies de prédication, on voit émerger dans les tribus "Sanhaja" le mouvement de réforme des *murabitun*, les Almoravides, ce qui, pour les sources arabes, signifie soit les gens "liés entre eux", soit les "gens du *ribat*"; le *ribat* étant un lieu de retraite ascétique. L'expression "*murabitun*" serait l'équivalent aujourd'hui de "moines guerriers". Ibn Tachfine a conquis le Maroc, défait en 1086 les Castillans à Sagrajas, dans la région de Badajoz (Espagne), et réunit Al-Andalus (l'Andalousie). À sa mort en 1106, son empire s'étend du Tage jusqu'au Sénégal. Les réalisations sont impressionnantes : une capitale unique, Marrakech, une titulature originale, le souverain almoravide étant "prince des musulmans", un système monétaire unifié qui joue un rôle majeur jusqu'au nord de l'Europe, une organisation administrative originale fondée sur le principe de la délégation de pouvoir, et enfin une idéologie mobilisatrice : le *jihād* (la " guerre légale"). (<https://www.lhistoire.fr/les-almoravides-fondent-marrakech>), consulté le 24/06/2021. La Dynastie Saadienne (1525-1659), fondée par Ahmed El Mansour Eddahbi au XVI^{ème} siècle, est une Dynastie chérifienne (de "*Chorfū*" : descendants du prophète Mohamed) originaire de la vallée du Draa, Marrakech sera leur capitale. La récupération des terres perdues et le besoin du pays d'un pouvoir central unificateur étaient les raisons déterminantes qui ont conduit à l'apparition de cette dynastie. À partir de 1578, le sultan Ahmed Al Mansour assoira son règne sur d'importants faits d'armes. Son éclatante victoire sur le Portugal dans la bataille de Oued el Makhazine (Bataille des trois rois) en 1578 retenti dans toute l'Europe et la méditerranée orientale et permit au Maroc de tirer le plus grand profit économique. Il fait également occuper le Touat et le Gourara (1581), envoie une armée conquérir la boucle du Niger sur les Songhaïs (1591) pour mieux tenir la route de l'or, du sel et des esclaves dont la traite s'intensifie fortement. Cette "conquête de Tombouctou" d'où il ramènera or et esclaves, lui permit d'étaler son autorité au sud jusqu'à Gao (ancienne capitale de l'empire Songhaï au Mali) et Tombouctou.

Almoravide et Saadienne d'origines sahariennes procurent donc aux revendications marocaines sur ce territoire une certaine légitimité de fondement historique. Ce point d'attache reste à notre sens essentiel par la symbolique qu'il représente. Il permet de mieux appréhender à la fois le conflit et le projet d'autonomie que le Maroc propose pour y mettre fin. D'autant plus que la dynastie au pouvoir actuellement – les Alaouites -, dont le roi Mohamed VI est le représentant, vient de la région de Tafilalet au sud-est marocain qui constitue la porte principale du Sahara.

PONTIER L⁸⁹⁵., indique que « *L'idée du Grand Maroc est largement antérieure aux découpages coloniaux* ». Pour lui, « *La revendication du sud reste davantage porteuse de symboles. Elle réhabilite les origines sahariennes du Maroc moderne par le biais des grandes civilisations Almoravide et Saadienne. Enfin, l'établissement de la Dynastie des Alaouites (...) est venu compléter l'ère de l'expansion saharienne* ». Et l'auteur de conclure en ces termes : « *Qui mieux que cette dynastie, encore au pouvoir, peut aujourd'hui prétendre promouvoir et incarner les thèses du Grand Maroc historique ?* ».

De ce fait, l'idée d'autonomie s'inscrirait *a fortiori* dans ce cheminement d'idées puisqu'il s'agirait d'une parcelle de territoire à qui on voudrait attribuer une certaine liberté. Toutefois, et en dépit de ce raisonnement, le Maroc s'est toujours montré hésitant entre l'idée de l'autonomie et celle de l'autodétermination par référendum⁸⁹⁶. *De facto*, il semble que les deux options pouvaient se compléter suivant la réflexion du feu Hassan II. En d'autres termes, « *si l'idée d'autonomie du Sahara le séduisait, allant jusqu'à vanter les mérites des Länder allemands, il n'excluait pas pour autant, la tenue d'un référendum qui aurait*

(<https://www.ambasadamaroc.ro/histoire-du-maroc/>), consulté le 24/02/2021. Site du Ministère de la Culture de la Jeunesse et des Sports, Département de la Culture, (<https://www.minculture.gov.ma/fr/?p=224>), consulté le 24/06/2021. (https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/Maroc_histoire/185554), consulté le 24/06/2021.

Il ne faut pas comprendre à travers cet exposé que les deux dynasties susmentionnées sont les seules qui ont gouverné le Maroc au long de son histoire. Nous avons évoqué les Almoravides et les Saadiens uniquement en raison de leurs origines sahariennes qui consolident la Thèse du Grand Maroc. En dehors de ce contexte, les principales dynasties qui ont gouverné le Maroc sont successivement : Idrisside (789-974), Almoravide (1060-1147), Almohade (1145-1248), Mérinide (1244-1465), Wattasside (1472-1549), Saadienne (1549-1659) et Alaouite (1672-aujourd'hui).

⁸⁹⁵ PONTIER L., « Sahara occidental, la controverse devant les Nations Unies », éd. Karthala, Institut Maghreb-Europe, Paris, 2004, p.55.

⁸⁹⁶ MOHSEN-FINAN K., explique qu' « *En juin 1966, lors d'une réunion du Comité des vingt-quatre à Addis-Abeba, le représentant du Maroc à l'ONU rappela les revendications marocaines et les fins de non-recevoir espagnoles avant de conclure "étant donné que la libération (d'Ifni et du Sahara) au moyen de négociations et suivant la formule de restitution pure et simple au Maroc, ne paraît pas acceptée jusqu'à ce jour par le gouvernement de Madrid, le gouvernement marocain propose que soit concédée l'indépendance le plus tôt possible". À d'autres occasions, le Maroc renouvela sa demande d'autodétermination du Sahara comme en 1981 au sommet de l'OUA à Nairobi. Le Maroc demanda alors un référendum pour tenter de contrer un processus devenu favorable à la République arabe sahraoui démocratique (RASD). De la même manière en 1997, le Premier ministre Filali et le ministre de l'Intérieur Driss Basri défendirent le principe d'autodétermination à Houston* ». MOHSEN-FINAN K., « Sahara occidental : divergences profondes autour d'un mode de règlement », op.cit.

alors valeur de reconnaissance de cette autonomie par la communauté internationale »⁸⁹⁷. Pour le Front Polisario et l'Algérie le référendum est perçu comme un moyen juridique s'inscrivant dans le processus de décolonisation. Si les deux camps adverses pouvaient s'accorder sur cette solution, l'entorse surgit dans la composition du corps électoral. Cette difficulté à recenser la population apte à voter compromet l'organisation d'une consultation référendaire au mois de janvier 1992. Malgré les propositions de BAKER⁸⁹⁸ d'associer une autonomie progressive à un référendum d'autodétermination, on peut dire que l'enjeu de cette épreuve déterminante dans la question de souveraineté sur ce territoire laisse cette option très risquée pour les deux protagonistes. En cas d'échec, c'est l'intégrité territoriale d'un État souverain qui sera atteinte pour le Maroc, ou l'effacement total de la carte géopolitique pour le Front Polisario.

La solution référendaire est définitivement écartée de la réflexion marocaine après l'accès au trône du roi Mohamed VI. Privilégiant l'autonomie comme mode de règlement du différend, il renonce implicitement au référendum.

À l'hypothèse de l'adoption de l'autonomie comme solution finale, nous relevons deux observations non négligeables. La première se situe dans la reconnaissance implicite de l'identité sahraouie, *« celle-là même qui fut mise en avant par le Front Polisario depuis les années 1970 et niée par le Maroc (...) En outre, cette option pourrait faire école et donner lieu à d'autres revendications de la part des régions marocaines dont les populations pourraient être tentées de mettre en avant leur identité ou tout simplement leurs spécificités. Si cela arrivait, s'agirait-il d'un fédéralisme heureux que certains observateurs assimilent d'ores et déjà à la configuration naturelle du royaume ou d'une fragmentation du pouvoir central au profit des identités et des libertés locales ? »⁸⁹⁹.*

B- Le multilatéralisme du conflit complique l'argumentation de la marocanité du Sahara

D'un conflit local composant un État, qui tente de rétrocéder toutes les parcelles de son territoire, et un organisme qui aspire à la création d'une nouvelle entité étatique, le différend saharien s'est internationalisé impliquant des acteurs régionaux et internationaux. En effet, *« L'inscription du Sahara occidental sur la liste des territoires non autonomes par l'ONU dès*

⁸⁹⁷ *Ibid.*

⁸⁹⁸ BAKER J., représentant de l'ONU au Sahara occidental, propose trois fois, en 2001, 2002 et 2003, des plans pour régler le différend. Ces propositions dressent un processus progressif dans lequel une autonomie sahraouie serait mise en œuvre dans le cadre d'un État marocain souverain (durant 4 ou 5 ans). À la fin de cette période, un référendum d'autodétermination serait organisé pour déterminer la souveraineté du territoire.

⁸⁹⁹ MOHSEN-FINAN K., « Sahara occidental : divergences profondes autour d'un mode de règlement », op.cit.

1963, et la reconnaissance de l'existence d'un conflit à la suite du départ de la puissance espagnole du territoire en 1976, a immédiatement donné au conflit du Sahara occidental une dimension internationale d'ampleur »⁹⁰⁰. Cette internationalisation représente pour les deux camps une alternative politico-juridique appropriée pour donner raison à leurs causes respectives. Le cessez-le-feu de 1991 sous l'égide de l'ONU accentua le recours à l'usage diplomatique afin de rallier, pour chacune des parties, un maximum de voix sur la scène internationale. « *L'insertion du conflit au sein de la guerre froide, son internationalisation via le rôle joué par l'ONU et l'OUA, et l'implication d'acteurs internationaux qui ont affiché leur soutien à un des deux protagonistes, ont contribué à complexifier ce conflit déjà très ancré régionalement* »⁹⁰¹ (1). Par ailleurs, « *Le soutien de l'Algérie au Front Polisario contre le Maroc a fait du conflit une crise politique régionale qui immobilise tout désir d'intégration régionale* »⁹⁰² (2).

1. Les répercussions de l'implication des instances internationales (ONU, OUA) dans le conflit saharien

De par sa nature, tout conflit de territorialité est *a fortiori* enchevêtré. La tentative de le démêler exige souvent une approche multidimensionnelle associant les éléments de matières différentes. « *Le conflit du Sahara comme objet de recherche est un sujet complexe: sa complexité se mesure au degré des facteurs intervenants (droit international, géopolitique, économique, politique, anthropologique), au nombre d'acteurs impliqués (Maroc, Algérie, Front Polisario, Mauritanie), ainsi qu'au poids des puissances concernées (Espagne, France, États-Unis d'Amérique) et à la dynamique géopolitique de la région (tension maroco-algérienne, menace asymétrique Sahélo-saharienne). Autant dire que l'analyse du conflit ne doit pas faire l'économie de la correspondance qui existe entre facteurs juridiques et extra-juridiques d'une part, et le jeu des acteurs impliqués et concernés, d'autre part* »⁹⁰³. La prolifération d'intervenants dans le dossier du Sahara a généré une crise d'efficacité du droit international incarné par l'ONU. La déficience de son approche formelle témoigne de son

⁹⁰⁰ GUIBBAUD-NAVAUD C., « Les ressources naturelles au Sahara occidental : des ressources exploitées politiquement au sein d'un conflit aux enjeux régionaux et internationaux », op.cit., p.19.

⁹⁰¹ *Ibid.* p.20.

⁹⁰² *Ibid.*

⁹⁰³ EL HOUDAIGUI R., « Le conflit du Sahara: vers un nouveau capital de légitimité juridique fondé sur l'équité », OCP Policy Center, Policy Brief, PB-18/16, Rabat, mai 2018, p.1. (<https://www.policycenter.ma/publications/le-conflit-du-sahara-vers-un-nouveau-capital-de-1%C3%A9gitimit%C3%A9-juridique-fond%C3%A9-sur-1%E2%80%99%C3%A9quit%C3%A9>), consulté le 26/02/2021.

inadaptation à la singularité du conflit. Sur le plan africain, il faut dire que les dispositions de l'OUA n'ont pas toujours fait l'unanimité sur le sujet.

Rappelons que dès son institution en mai 1963, l'OUA, inspirée par la résolution 1514 de l'Assemblée générale de l'ONU, invite ses membres à respecter "l'intangibilité des frontières coloniales", chose que la Maroc réfuta catégoriquement. Ce qui ne l'empêcha pas de se rallier au front anticolonialiste composé aussi de la Mauritanie et l'Algérie, approuvant l'initiative de l'ONU et l'OUA de 1966 à travers laquelle les deux institutions invitèrent l'Espagne à quitter le territoire saharien selon le principe d'autodétermination. La même disposition qui va amener les deux institutions à reconnaître l'existence d'un conflit bilatéral entre le Maroc et le Front Polisario, compliquant de la sorte l'argumentation du premier quant à la marocanité du territoire saharien.

Il faut souligner que « *L'OUA et l'ONU revendiquèrent d'abord concurremment sous l'emprise de l'esprit de la pratique (...) leurs responsabilités sinon exclusives pour connaître de la Question, pour ensuite s'y reconnaître mutuellement et solidairement associées mais dans les termes d'une collaboration autant non équilibrée ; marquée par la prééminence affirmée encore concurremment par l'une sur l'autre* »⁹⁰⁴.

Dans sa résolution AHG/Res.104 (XIX), adoptée par la 19^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, tenue à Addis Abeba du 6 au 12 juin 1983, l'OUA « *exhorte les parties au conflit : le Maroc et le Front Polisario, à entreprendre des négociations directes en vue de parvenir à un cessez-le-feu visant à créer les conditions nécessaires pour un référendum pacifique et juste en vue de l'autodétermination du peuple du Sahara occidental ; un référendum sans aucune contrainte administrative ou militaire sous les auspices de l'OUA et les Nations Unies, et demande au Comité de mise en œuvre de veiller au respect du cessez-le-feu* »⁹⁰⁵. La lecture de cette résolution laisse entrevoir en filigrane une attitude peu favorable à la thèse marocaine de la marocanité du Sahara occidental. Ceci se manifeste dans les deux points relevés de cette disposition. Demander aux deux parties au conflit des pourparlers affiche intrinsèquement une reconnaissance de l'adversaire du Maroc ; de la même manière que proposer le référendum comme seule forme d'autodétermination renvoie à une incertitude à l'égard de la marocanité du territoire.

⁹⁰⁴ BOUCHERIKHA A., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : cas du Sahara occidental, mythe et réalité », Thèse de doctorat en droit public, Université des Frères Mentouri, Constantine, 2016, p.192.

⁹⁰⁵ L'un des sites web de l'Union Africaine (UA) concernant la paix et la sécurité (<http://peaceau.org/fr/>), dans lequel on peut trouver la résolution en question : (<http://peaceau.org/uploads/ahg-res-104-xix-f.pdf>), consulté le 28/02/2021.

Cette vision assez controversée du conflit, en tout cas pour le Maroc, pris des proportions encore plus exacerbées lorsque l'institution africaine discute la requête du Front Polisario pour une admission de la RASD au sein de l'OUA en 1980⁹⁰⁶, avant de l'approuver en 1984 en tant que 51^{ème} membre⁹⁰⁷. D'une reconnaissance tacite de la bilatéralité du conflit à une reconnaissance expresse de l'institution juridique qui représente le Front Polisario, les tendances politiques de l'OUA semblent basculer de la neutralité, qui est déjà préjudiciable pour la cause marocaine, à un ralliement en faveur de l'autre camp.

De son côté, et à partir de 1985, l'Assemblée générale de l'ONU réaffirme par le biais de sa résolution 4050 « *que la question du Sahara occidental est une question de décolonisation à parachever sur la base de l'exercice par le peuple du Sahara occidental de son droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance* »⁹⁰⁸, insistant par l'occasion sur le fait que la solution possible « *réside dans l'application de la résolution AHG/Res.104 (XIX) de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine, qui établit les voies et les moyens d'une solution politique juste et définitive du conflit du Sahara occidental* »⁹⁰⁹. À l'image de son homologue africaine, l'institution onusienne reconnaît également la bilatéralité du conflit et demande un cessez-le-feu et l'organisation d'un référendum. Les deux institutions s'inscrivent donc dans une même logique proclamant l'autodétermination comme base fondamentale de toute issue possible. Conséquemment, de nombreuses missions furent établies pour y parvenir. En 1988, les deux parties au conflit acceptent une proposition du secrétaire général de l'ONU qui prévoyait le cessez-le-feu et le référendum. Cet accord amena le Conseil de sécurité à adopter la résolution 690 en 1991 qui instaure la Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental (MINURSO)⁹¹⁰. L'entrée en vigueur du cessez-le-feu en septembre 1999 constitue

⁹⁰⁶ Officiellement, c'est à la 17^{ème} session de l'assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement, tenue à Freetown (Sierra Léone) du 1^{er} au 4 juillet 1980, que le Front Polisario a présenté sa requête d'admission à l'OUA. En raison des discordes et du risque d'éclatement de l'organisation africaine un compromis fut trouvé (Résolution AHG/Doc 118 (XVII) laissant par ailleurs le fond du problème en suspens. Pour plus de détails sur les péripéties du sommet africain. Voir, BENNOUNA M., « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », Annuaire français du droit international, OpenEdition Journal, éd. CNRS, vol. 26, Paris, 1980, p.193-198.

⁹⁰⁷ Pour la première et dernière fois pendant trois heures, le 12 novembre 1984, lors du 20^e sommet de l'OUA à Addis-Abeba, le Maroc et la RASD ont siégé ensemble. Une reconnaissance qui a devisé l'organisation africaine, notamment après le retrait du Maroc de ce sommet et le soutien d'une vingtaine de pays qu'il reçut. Il faut noter que le retour de celui-ci à l'organisation africaine, devenue entre temps depuis le sommet de Durban en 2002 : Union Africaine (UA), n'a été enregistré qu'en 2017.

⁹⁰⁸ Site officiel de l'ONU (<https://undocs.org/fr/A/RES/40/50>), consulté le 28/02/2021.

⁹⁰⁹ *Ibid.*

⁹¹⁰ La Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) a été créée par la résolution 690 (1991) du Conseil de sécurité en date du 29 avril 1991, suite à l'acceptation des propositions de règlement par le Maroc et le Front POLISARIO, le 30 août 1988. (<https://peacekeeping.un.org/fr/mission/minurso>), consulté le 28/02/2021.

d'ailleurs et jusqu'à ce jour la seule partie du règlement qui a connu une suite favorable. « *La tentative d'organisation d'un référendum d'autodétermination par la MINURSO en janvier 1992 et l'échec qui en a découlé fut la première expérience avortée de résolution du conflit par l'ONU* »⁹¹¹. Les déboires de la deuxième partie⁹¹² ont poussé l'instance onusienne à adopter les plans de 2001 et 2002. Il s'agit d'un accord-cadre appelé aussi "troisième voie" qui propose un processus progressif dans lequel une autonomie sahraouie serait mise en œuvre durant 4 ou 5 ans dans le cadre d'un État marocain souverain. À la fin de cette période, un référendum d'autodétermination serait organisé pour déterminer la souveraineté du territoire. Contrairement au plan de règlement accepté par les deux camps, l'alternative de cet accord-cadre n'a été approuvée que par le Maroc.

Entre le non aboutissement de la première solution à travers un référendum et le refus du Front Polisario des plans d'autonomie, l'ONU proposa une troisième solution qui consiste en une partition du territoire entre les deux parties. Une parcelle qui reviendra au Front Polisario pouvant conduire à son indépendance, et une autre rattachée au Maroc pouvant être sa province du sud. Étant donné que, pour le Maroc l'intégrité territoriale serait atteinte par cette proposition, et le référendum d'autodétermination ne serait pas le fondement de l'indépendance du peuple sahraoui pour le Front Polisario, il va sans dire que l'initiative se trouva devant le rejet catégorique et unanime.

Le Maroc fait objection alors à tout référendum sur l'autodétermination. Pour lui un référendum ne serait concevable que sur une autonomie au sein du Royaume. C'est ainsi qu'il rejette les négociations "sans conditions préalables" proposées par la résolution 1754⁹¹³ du Conseil de sécurité. Quant au Front Polisario, il a fait une contre-proposition qui n'exclut pas totalement l'offre marocaine mais qui insiste sur la discussion sans conditions préalables. Ainsi, depuis 2007, le *statu quo* est maintenu. Par souci de ne pas aller trop loin dans le récit et l'analyse politique, nous nous sommes délibérément arrêté à cette date. Tout ce qui est venu après n'était que politique et risque de rediriger l'orientation de notre étude vers un volet que nous jugeons hors-sujet et non maîtrisable. L'usage préalable d'éléments appartenant au

⁹¹¹ GUIBBAUD-NAVAUD C., « Les ressources naturelles au Sahara occidental : des ressources exploitées politiquement au sein d'un conflit aux enjeux régionaux et internationaux », op.cit., p.21.

⁹¹² En fait, c'est un blocage dû à la question de l'électorat qui a mené à l'échec l'organisation du référendum. La proposition de l'ONU insistait sur le recensement de 1974 effectué par l'Espagne pour déterminer les électeurs éligibles. En revanche, et après le dépôt des listes, le Maroc demanda l'intégration de 131000 personnes supplémentaires qui selon lui, devraient également être admises sur la liste des électeurs.

⁹¹³ La résolution 1754, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5669^e séance, le 30 avril 2007, demande dans son deuxième paragraphe « *aux parties d'engager des négociations de bonne foi sans conditions préalables, en tenant compte des développements survenus ces derniers mois, en vue de parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental* ».

domaine politique n'était à notre sens qu'un mécanisme incontournable pour expliquer les soubassements du conflit et ainsi donner sens et clarté à la proposition marocaine de l'autonomie du Sahara, présentée la même date.

Ainsi, devant la non-réussite des principales institutions internationales impliquées dans le sujet saharien, la longévité du conflit n'a fait que s'accroître. Mais ce qu'il faut retenir ne porte pas essentiellement sur le Maroc car « *Si le Front Polisario a pu tenir tant d'années sans qu'il n'y ait aucun vainqueur, c'est parce qu'il y a un troisième acteur fondamental dans ce conflit : l'Algérie. La capacité de résistance et l'efficacité de cette résistance du Front Polisario face au Maroc est principalement due au soutien de son allié algérien qui lui a apporté pendant les affrontements une aide matérielle et logistique importante, et lui apporte toujours une aide financière. En effet, au-delà de la question de la reconnaissance du droit à l'autodétermination du peuple sahraoui portée par le Front Polisario et soutenu par l'Algérie depuis quarante ans, le conflit du Sahara occidental est également un véritable affrontement entre le Maroc et l'Algérie depuis la période des indépendances* »⁹¹⁴.

2. Le rôle de l'Algérie dans le blocage du conflit saharien

En termes de droit international, le conflit du Sahara oppose le Maroc et le Front Polisario, mais en filigrane se dessine un conflit frontalier d'un autre genre. « *À la question de la décolonisation du territoire consommée s'était substituée, soutenaient le Maroc et la Mauritanie -en son temps- une question plus "délicate" et plus "dangereuse", celle des rapports interétatiques maghrébins* »⁹¹⁵. Entre Maroc et Algérie existaient déjà des tensions politiques et territoriales sur la frontière qui les sépare. Cette rivalité se nourrissait, soulignons-le, d'abord de l'antagonisme idéologique qui séparait les deux pays et qui s'inscrivait dans le climat géopolitique bipolaire qui caractérisait le monde à cette période. Certainement, le conflit a pris naissance au moment de la guerre froide, l'époque problématique du choc des deux idéologies antagonistes qui ont engendré la formation de deux blocs de pays distincts. Si le Maroc s'intégrait dans le bloc des anciennes puissances coloniales de l'Ouest, le Front Polisario, soutenu par l'Algérie, s'est rapproché du bloc de l'Est mené par l'URSS⁹¹⁶.

⁹¹⁴ QUEYRAUD E., « La question du Sahara occidental, quarante ans de conflit », IRIS sup' -Enseignement supérieur en relations internationales-, Dossier géopolitique, Paris, année 2012-2013, p.2.

⁹¹⁵ BOUCHERIKHA A., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : cas du Sahara occidental, mythe et réalité », op.cit., p.266.

⁹¹⁶ GUIBBAUD-NAVAUD C., « Les ressources naturelles au Sahara occidental : des ressources exploitées politiquement au sein d'un conflit aux enjeux régionaux et internationaux », op.cit., p.20.

Depuis le début des années 1960, la conjoncture entre les deux pays était bel et bien apparente dans un contentieux territorial⁹¹⁷ qui a même généré des affrontements militaires (guerre des sables en 1963, bataille d'Amgala en 1976). À ce différend, l'affaire du Sahara occidental ne constitue en réalité que l'une des facettes exploitées par l'Algérie en présentant son soutien financier, militaire et diplomatique au Front Polisario. En apparence, il s'agit d'un conflit entre un État marocain qui cherche à parachever son intégrité territoriale et un mouvement indépendantiste qui aspire à l'autodétermination. Mais au fond, le soutien inconditionnel de l'Algérie à ce mouvement stimule l'interrogation sur son éventuelle survie ou même naissance en dehors de cet appui. Ce qui conforte l'idée que le conflit du Sahara est une confrontation idéologique, politique, économique et territoriale cachée derrière les velléités de la thèse des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Les divergences entre le Maroc et l'Algérie sont telles que cette dernière « *aurait greffé dessus des "mesures et des initiatives" dont la plus condamnable était constituée par les "encouragements" administrés quant à la création d'une République sahraouie "factice" et qui tendaient à lui assurer une "existence internationale". Et de là découlait la tension ou le différend régional* »⁹¹⁸. Cette sorte de "guerre froide" entre voisins, qui trouve ses origines selon le Maroc dans les premières hostilités algériennes⁹¹⁹, prend assez souvent, depuis la fin des affrontements armés, des formes d'accusations mutuelles. Chaque partie tente d'amputer le blocage du dossier du Sahara à la partie adverse. Ce constat explique que la position du Front Polisario face aux différentes tentatives onusiennes de règlement est en fait une position algérienne qui vient faire barrage aux efforts marocains. À ce sujet, le Maroc accuse officiellement l'Algérie, qui s'est autoproclamé garant du respect du droit à

⁹¹⁷ Après son indépendance, le Maroc revendique des territoires appartenant à l'Algérie, alors sous occupation française. Il s'agit, notamment, des villes de Béchar et de Tindouf et d'une partie de l'actuel Sahara algérien. Après l'indépendance de l'Algérie en 1962, et dans sa volonté de reconstituer le "Grand Maroc", Rabat voulait engager des négociations avec le gouvernement algérien, mais celui-ci a opposé une fin de non-recevoir en mettant en avant le principe affirmé par l'OUA de l'"intangibilité des frontières" héritées de la colonisation. Cependant ces frontières existaient-elles vraiment ? BAGHZOUZ A., « Le Maghreb, le Sahara occidental et les nouveaux défis de sécurité », *L'Année du Maghreb*, III, OpenEdition Journal, éd. CNRS, Paris, 2007, p.523-546. (<https://journals.openedition.org/anneemaghreb/397?lang=en#bodyftn15>), consulté le 01/02/2021.

⁹¹⁸ BOUCHERIKHA A., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : cas du Sahara occidental, mythe et réalité », op.cit., p.266.

⁹¹⁹ Selon le Maroc et la Mauritanie « *l'Algérie commettait une agression "préméditée, armée et financée" -par elle- et qui était à la fois directe en tant que mettant en cause des unités de l'armée régulière notamment dans les deux batailles d'Amgala au Sahara Occidental et indirecte du fait de la participation de "bandes de mercenaires" -le Polisario- et dont la région de Tindouf leur servait de base. Ces assertions étaient appuyées par des références au principe de la prohibition du recours à la force tel qu'il résulte notamment de la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, qui dispose que "chaque État a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre État, d'y aider ou d'y participer" ».* BOUCHERIKHA A., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : cas du Sahara occidental, mythe et réalité », op.cit., p.268.

l'autodétermination, d'ingérence dans ses affaires internes⁹²⁰. Dès l'implication algérienne dans le conflit saharien, on fut désormais face à un rapport de force entre États souverains sur un problème d'ordre régional. Il faut dire qu'en matière de droit, la reconnaissance tacite de l'Algérie⁹²¹ en tant que partie prenante de ce différend, constitue à notre sens l'entorse réelle et déterminante de son blocage. « *Le Polisario, partie au conflit et l'Algérie partie intéressée au processus conduit par les Nations unies, développent la même thèse, à savoir que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes légitime l'accession à l'indépendance de l'ancien territoire espagnol. Cette position incompatible avec les revendications territoriales de Rabat et son projet de Grand Maroc, rend inextricable le conflit et incertaine son issue* »⁹²².

En réalité, l'investissement de l'Algérie dans l'affaire du Sahara est alimenté par d'autres éléments de nature différente. Initialement, après "la guerre des sables", les autorités algériennes, à leur tête le président Boumediène, penchait vers un climat d'apaisement et de conciliation avec le Maroc, hésitant ainsi à patronner le Front Polisario. Mais, finalement c'est la théorie des militaires, très influente d'ailleurs en Algérie, qui a réussi à s'imposer, appuyée également par une vision économique expansionniste et hégémonique qui tentait de conquérir tous les marchés potentiels aux ressources naturelles algériennes.

À ces motivations proprement stratégiques, l'Algérie fournit une caution de nature idéologique qui répondrait à l'esprit de ses tendances révolutionnaires. Formellement, la politique algérienne apporte la main-forte au militantisme anticolonialiste dans lequel elle s'est d'abord inscrite dans sa propre lutte pour l'indépendance en arguant le principe onusien de l'autodétermination consacré également par l'OUA.

En définitive, au Maroc comme en Algérie, la question du Sahara occidental est aperçue selon une sacralité de fondements. Sans vouloir faire l'apologie de la cause marocaine, on peut comprendre qu'un problème d'intégrité territoriale soit sacré pour le Maroc, en revanche, ce qui pose problème, c'est qu'il le soit aussi pour un pays étranger qui défend un mouvement séparatiste en dehors de son territoire.

⁹²⁰ Voir par ex. la lettre adressée au secrétaire général de l'ONU par le ministre d'État marocain chargé des affaires étrangères et de la coopération lors de la 33^{ème} session de 1979. BOUCETTA, M., 33^{ème} session, Doc. A/33/PV.20, p. 53 à 55.

⁹²¹ On peut noter à titre d'ex. la résolution 1541, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4957^e séance, le 29 avril 2004, S/RES/1541, dans laquelle il « *Demande à toutes les parties et aux États de la région de coopérer pleinement avec le Secrétaire général et son Envoyé personnel* ». Face à une disposition aussi mitigée, nous ne pouvons qu'émettre des réserves, car nous n'arrivons pas à comprendre pourquoi l'ONU, dans un texte juridique, invite d'autres parties à contribuer dans la résolution du conflit, en l'occurrence, l'Algérie. Nous estimons que l'essence du droit ne permet pas une telle initiative eu égard aux antécédents de rivalité politique dont l'instance onusienne en a déjà été témoin.

⁹²² BAGHZOUZ A., « Le Maghreb, le Sahara occidental et les nouveaux défis de sécurité », op.cit.

Paragraphe 2 : Le statut d'autonomie du Sahara se propose comme volet défendable de l'autodétermination

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est une garantie juridique internationale à l'autodétermination. Il est déclaré, certes, par une disposition onusienne, mais il ne faut pas perdre de vue non plus que le même texte évoque la condition de préservation de l'unité et de l'intégrité territoriales des États. Rappelons la formule de l'ONU qui précise dans son paragraphe 6 que « *toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et principes de la charte des Nations Unies* »⁹²³. De même, le paragraphe 7 de la disposition ne manque pas de mentionner que « *Tous les États doivent observer fidèlement et strictement les dispositions de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la présente Déclaration sur la base de l'égalité, de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États et du respect des droits souverains et de l'intégrité territoriale de tous les peuples* »⁹²⁴. Si on retient l'importance accordée à la question de l'intégrité territoriale et au droit de non-ingérence par l'institution internationale, les nuances entre autonomisme, indépendantisme et séparatisme doivent être établies (A), dans le sens où l'ambiguïté entre toutes ces notions pourrait donner une lecture biaisée au principe de l'autodétermination. Sur un terrain déblayé de toute confusion, nous pouvons soutenir l'idée selon laquelle le projet d'autonomie proposé par le Maroc représente un volet défendable de l'autodétermination (B).

A- Autonomie, indépendance⁹²⁵ ou séparation : les principales perspectives de l'autodétermination

Le refus d'intégration politique et plus encore d'assimilation culturelle de certaines populations n'est pas une tendance nouvelle ou étrangère à la littérature politico-juridique. En dépit des réalités et des particularités culturelles, la discontinuité politique et territoriale ne joue pas forcément en faveur d'une cohésion sociale. Les mouvements qui incarnent ce refus et qui tendent vers la fragmentation du territoire national est une remise en cause incessante

⁹²³ Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU, « déclaration de l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », 1960, paragraphe 6, p.71. ([https://undocs.org/fr/A/Res/1514\(XV\)](https://undocs.org/fr/A/Res/1514(XV))), consulté le 02/03/2021.

⁹²⁴ *Ibid.*

⁹²⁵ Le terme "indépendance" est une lointaine évolution du latin impérial *dependere*, signifiant "être suspendu à" ou, au figuré, "être sous l'influence, l'autorité de". À ce deuxième sens, qui renvoie à un pouvoir contraignant, est venu s'ajouter au XIII^e siècle, en ancien français, le sens tout aussi abstrait d'une causalité entre des faits. Dépendre de quelque chose, c'est alors en procéder, se réaliser sous son action. L'antonyme apparaît en 1584 sous sa forme adjectivale, indépendant (de), avant d'être attesté comme substantif dès 1610. De manière générale, l'indépendance désigne l'absence de lien, au propre comme au figuré. Elle s'applique aussi bien à une chose qu'à un individu, à un collectif d'individus ou à une structure. Voir, HABRAND T., « Indépendance », in *Lexique Socius : Ressources sur le littéraire et le social*, éd. Socius, Liège, 2016, p.7.

de la construction étatique. La graduation entre revendications autonomistes⁹²⁶, demande d'indépendance ou tendances séparatistes est substantiellement inhérente au schéma politique général qui s'est façonné autour des communautés intéressées, et en moindre mesure au cadre juridique étatique ou international qui permet de les formuler. Généralement, l'envie de mettre des frontières répond à des considérations foncièrement culturelles, historiques, identitaires, linguistiques ou politiques, si on accepte que le mot "culturelles" englobe aussi les motivations ethniques et religieuses. Il arrive que la cause économique préside également aux tentations autonomistes, indépendantistes ou séparatistes même si nous estimons que cet un volet qui demeure tributaire d'une homogénéité culturelle au premier abord.

Pour situer le conflit du Sahara dans cette analyse, il sied de tracer la démarcation entre les différents effets de l'autodétermination. Notre tentative d'approche du projet d'autonomie marocain comme forme d'autodétermination exige un discernement entre autonomie et indépendance (1). Toujours est-il que pour un choix autodéterminé de l'autonomie, il y a bien un risque de déviation exacerbé appelée : séparatisme (2).

1. *Autonomisme ou indépendantisme, deux aspects distincts du droit à l'autodétermination*

Il n'est pas savant de saisir d'emblée que l'autonomie, comme conséquence de l'autodétermination, doit continuer à s'exercer au sein même de l'État, alors que l'indépendance implique la création d'un autre. Le principe du "droit des peuples à disposer d'eux-mêmes" comporte en effet deux acceptations : « *une acceptation externe donnant le droit au peuple de créer un nouvel État indépendant ou de maintenir son indépendance ; et une acceptation interne accordant le droit pour un peuple, au sein d'un État, de choisir son gouvernement et son système politique. C'est généralement l'acceptation interne qui est appliquée aux régions et provinces, alors que l'acceptation externe a été utilisée pour l'émancipation des territoires colonisés* »⁹²⁷.

Le clivage qui existe entre le centre et la périphérie peut révéler certaines tensions relatives d'une part, au besoin de préserver la force de l'État central, et d'autre part au désir de plus en plus d'autonomie formulé par les régions ou des organismes qui appartiennent au même

⁹²⁶ Il est important de souligner qu'à ce stade de l'analyse, il n'est plus question de parler d'autonomie administrative. Il s'agit d'étudier l'autonomie politique en tant que débouchée éventuelle de l'exercice de l'autodétermination en comparaison avec l'indépendance ou le séparatisme.

⁹²⁷ BAJRIC E., « L'Europe des indépendantismes, symptôme d'un continent en soif d'émancipation ? », Eyes on Europe, The Student Magazine, Bruxelles, mars 2020. (<https://www.eyes-on-europe.eu/leurope-des-independantismes/>), consulté le 03/03/2021.

espace politique, « *À la limite du spectre, ce clivage peut conduire à l'indépendance pleine et entière d'une entité politique* »⁹²⁸.

L'indépendance est donc un niveau plus élevé de l'autonomie qui consiste à s'affranchir d'un certain pouvoir. L'un de ses paradigmes s'est inscrit depuis le XVIIIe siècle dans l'histoire politique avant d'être précisé suite au processus de décolonisation qui a caractérisé les années 1960 du XXe siècle. Sous cet angle, l'indépendantisme désigne tous les mouvements qui ont porté les revendications d'indépendance d'une région, pour englober par la suite une dimension plus large lors de la guerre d'indépendance américaine⁹²⁹. Parler de l'indépendance, c'est évoquer « *trois termes fondamentaux : un sujet affranchi, un objet dominant réduit à l'impuissance et la non-relation qui les unit. Cette coupure peut avoir existé de tout temps ou avoir été plus ou moins durement acquise et c'est là toute la force politique du terme : obtenue, gagnée ou conquise, l'indépendance sera proclamée, déclarée ou revendiquée. Fragilité de l'indépendance, plus ou moins reconnue selon les cas, elle doit parfois être préservée ou défendue, conservée ou maintenue, au risque d'être menacée, compromise ou perdue. Aussi doit-elle bien souvent être réaffirmée ou recouvrée, au terme d'un processus de reconquête* »⁹³⁰.

Face à l'indépendance, l'autonomie se dessine, *de jure*, sur les deux revers de la même médaille. Une notion positive qui traduit le droit pour une collectivité de fixer son propre cadre juridique et statut ; et une notion négative qui manifeste son état de dépendance vis-à-vis d'un ensemble plus vaste qui comporte l'État et les autres composantes avec lesquels elle doit entretenir des liens juridiques. À ce stade, on ne peut évoquer l'indépendance à la place de l'autonomie de la collectivité autonome. « *Une région politiquement et juridiquement autonome se trouve, en effet, dans un rapport de coordination et de subordination à l'égard de l'État (...)* Dans le cadre de l'État fédéral, les collectivités autonomes conservent la qualité d'État, on les appelle d'ailleurs des États membres. En revanche, dans l'État dit régional, les collectivités territoriales ont bien une autonomie mais n'ont pas les caractéristiques propres à

⁹²⁸ MONTIGNY E., « Partis autonomistes et indépendantistes : paradoxes et influence institutionnelle », IRENEE / Université de Lorraine, n° 38, Nancy, 2017, p.87. (<https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2017-1-page-85.htm>), consulté le 03/03/2021.

⁹²⁹ La guerre d'indépendance américaine est un conflit armé qui a opposé les treize colonies du nord américain à l'occupant britannique entre 1775 et 1783. Communément appelée "la révolution américaine", ce conflit « *constitue un événement majeur dans l'histoire, et salué comme tel dès son avènement : première indépendance d'une colonie blanche à l'égard d'une métropole européenne ; première république viable dans un grand pays ; originalité d'un processus révolutionnaire entre les deux textes qui rythment la naissance de la nation américaine : la Déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776 et la Constitution du 17 septembre 1787. Peu d'événements ont provoqué autant de débats et de polémiques sur leur nature et leur influence* ». BIANCHI S., « Des révoltes aux révolutions, Europe, Russie, Amérique (1770-1802). Essai d'interprétation », éd. Presses universitaires de Rennes, 2004, p.35.

⁹³⁰ HABRAND T., « Indépendance », op.cit., p.7.

leur conférer la qualité d'État membre. Ainsi, si la revendication à l'indépendance porte nécessairement atteinte à l'unité de l'État ; la revendication autonomiste respecte cette unité »⁹³¹. S'il y a bien un exemple illustratif de ce basculement entre revendications autonomistes et revendications indépendantistes, c'est celui de la Catalogne. Bien qu'il soit abordé précédemment dans le chapitre réservé à la régionalisation politique, son traitement ici sera d'une importance capitale, non seulement parce qu'il constitue l'un des cas phares au monde qui met la lumière sur la dialectique démocratique qui oppose traditionnellement le centre à la périphérie, mais aussi et surtout parce qu'il nous renseigne abondamment sur les dérives d'une autonomie accentuée. L'indépendance dans ce cas de figure est totalement distincte des deux acceptations suscitées. Elle n'est ni dans la dimension interne où un peuple choisit son propre gouvernement au sein d'un État, ni dans la perspective externe de décolonisation⁹³². Il n'est probablement pas « *abusif d'avancer que la décentralisation*

⁹³¹ FERARRI P., « Indépendance, autonomie et droit », *Le Monde*, Paris, 01/09/1975. (https://www.lemonde.fr/archives/article/1975/09/01/independance-autonomie-et-droit_2575751_1819218.html), consulté le 04/03/2021.

⁹³² À l'image de Carles Puigdemont, ex-président de la Généralité de Catalogne, qui affirmait que sa région était une "colonie de l'Espagne", les partisans de la thèse indépendantiste mobilisent souvent la rhétorique de l'occupation. Sur ce sujet, VÍRGALA FORURIA E., souligne qu'il y a peu de doutes que ce qui s'est passé à l'automne 2017 en Catalogne était un mélange de coup d'État institutionnel et de soulèvement populaire pour proclamer l'indépendance de la Catalogne, en violant la Constitution et le propre système juridique catalan. L'auteur souligne aussi que la Sentence 31/2010 du Tribunal constitutionnel a été interprétée comme une infraction par une partie importante des catalans, au point d'être perçue par les indépendantistes comme une sorte de coup d'État, mais la vérité est que toutes les études sociologiques qui ont été publiées et les séries d'enquêtes montrent que la montée de l'indépendantisme catalan est plus étroitement liée à l'arrivée du Parti Populaire au gouvernement central fin 2011, et à l'impact de la "Diada" (fête et symbole national de la Catalogne selon l'art. 1.8 de son statut d'autonomie, célébrée le 11 septembre) de 2012 qu'à une hypothétique frustration populaire face à la décision de 2010. VÍRGALA FORURIA E., « El TC y el proceso secesionista en Cataluña », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 118, Madrid, enero-abril 2020, p.320.

Cette envie d'indépendance se trouve chez certains auteurs dans le registre du "droit de décider". CASTELLÀ ANDREU J-M., se demande à ce propos si cette sorte de consultation référendaire préalable à une procédure de réforme de la Constitution *stricto sensu* pourrait être admise. Selon lui, il y a une différence substantielle entre le droit au referendum autonome, requis par la STC 31/2010, qu'il considère comme une revendication favorable du rôle de la démocratie semi-directe dans le système démocratique et constitutionnelle, et le référendum de sécession, dont l'adéquation constitutionnelle est discutable. L'auteur argumente sa réflexion par la STC 42/2014 qui précise que l'approche des conceptions qui cherchent à modifier le fondement même de l'ordre constitutionnel a sa place dans notre ordre juridique, tant qu'il n'est pas préparé ou défendu par une activité qui viole les principes démocratiques, les droits fondamentaux ou le reste des dispositions constitutionnelles, et la tentative de les réaliser efficacement s'effectue dans le cadre des procédures de réforme constitutionnelle, car le non respect de ces procédures est, toujours et en tout cas, inexcusable. CASTELLÀ ANDREU J-M., « DERECHO A DECIDIR, SECESIÓN Y FORMAS DE DEMOCRACIA. UN DIÁLOGO CONSTITUCIONAL ENTRE ITALIA Y ESPAÑA », in *EL DERECHO A DECIDIR. UN DIÁLOGO ITALO-CATALÁN*, CAPPUCIO L., CORRETJA TORRENS M., (eds.), Séminaire du 22 octobre 2013 à Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2014. p.48 et sui

En essayant de retracer cet esprit indépendantiste catalan dans l'histoire, nous avons trouvé qu'il remonte à une époque bien lointaine. Dans la Catalogne d'autrefois, « *Les événements de la fin du X^e siècle - l'invasion musulmane et la défaillance du protecteur franc, suivie de l'avènement capétien - développent chez les habitants la conscience d'occuper un territoire propre, mais défini négativement : un entre-deux anonyme, entre l'Hispania (désormais assimilée à la terra Sarracenorum et opposée à la Christianitas) et le royaume des Francs, ou même la Francia, région située au nord de la Loire où s'est contractée l'autorité royale (...)* Cette conscience nouvelle d'un espace "domestique" n'est pas vécue comme un rejet ; elle traduit la volonté de

politique en Espagne répond pour une large mesure à la volonté de ménager la Catalogne dans l'Espagne. Il s'agit d'une constante de la politique espagnole actuelle. À partir de 1898 quand l'Espagne perd ses dernières positions coloniales, le catalanisme choisit de construire un projet politique qui passe par l'instauration d'institutions de gouvernance autonome pour la Catalogne. Ce projet franchira une première étape avec la création de la Mancomunitat (Communauté) de Catalogne en 1914 (union en une seule institution des quatre Députations provinciales de Catalogne) et une deuxième étape avec l'instauration de la Généralité sous l'époque républicaine (1931) et des élections au Parlement de Catalogne en 1932 »⁹³³. Après la période franquiste, la question régionale catalane fut l'une des composantes essentielles de la transition démocratique. En fait, la Généralité de Catalogne a été restaurée avant même l'adoption de la Constitution espagnole de 1978. Dans un contexte économique favorable et un aspect identitaire très prononcé, le gouvernement catalan tente toujours d'aller plus loin dans l'autogouvernement pour surpasser son statut d'autonomie initial de 1979. Après toutes les péripéties référendaires et le débat sur la constitutionnalité

*s'adapter à la nouvelle géographie politique du royaume, celle des principautés autonomes (regna) désormais seules responsables de leur destinée (...) Faute de pouvoir nommer un territoire dont elles perçoivent difficilement les limites, les populations indigènes l'aménagent et le célèbrent de l'intérieur. Elles exaltent en toute circonstance leur héritage gothique (...) Les Catalans s'appliquent d'autre part à inscrire leur destinée dans un cadre domestique, concret et immédiat, qu'ils s'approprient. Est particulièrement frappant au début du XI^e siècle le contraste entre le flottement terminologique et conceptuel entourant la Catalogne naissante et la précision apportée à identifier et jalonner l'espace de l'existence quotidienne. Celui-ci est d'abord appréhendé comme une réalité géographique (regio) ; après 1020-1030, il est surtout vécu comme une réalité affective, la patria. L'évolution sémantique du terme est spectaculaire ; non seulement la patria (associée jusque-là à l'idée de paradis) descend sur terre pour s'actualiser, mais elle s'enrichit de qualificatifs possessifs (nostra patria), de précisions sociologiques (magnates, uulcus patriae), de repères géographiques enfin (patria barchinonensis) ; elle épouse la complexité de la société terrestre ; elle devient le cadre prioritaire, sinon exclusif, de la vie publique. Elle est surtout multiple ; c'est au début du XI^e siècle que se généralisent et se diffusent les noms de comarques, expression vivante de la diversité catalane et volonté d'aménagement d'un espace domestique ; le fait que les documents nous livrent très précocement, parfois immédiatement leur nom en langue vernaculaire (parmi les premiers usages écrits de la langue catalane) suffit à nous assurer qu'ils transmettent sans la travestir la réalité vécue. C'est dans la diversité que les Catalans prennent la mesure de leur souveraineté (...) Dans le second tiers du XII^e siècle, ce dynamisme local et épisodique cède brusquement la place à une entreprise beaucoup plus vaste. Plus tard que les souverains de Castille ou d'Aragon, le comte de Barcelone, qui a largement amorcé autour de lui le regroupement des comtés catalans, est à son tour gagné par l'idéal de Reconquista ou de restauration chrétienne (...) il s'engage dans une entreprise d'expansion territoriale qui aboutit, après la conquête de Lleida et Tortosa, à établir sur l'Ebre les limites de la Catalogne nouvelle (...) La tardive reconquête catalane intervient dans un contexte de rivalité entre les monarchies ibériques ; l'émulation impose aux protagonistes de fixer leurs objectifs, de définir le champ de l'expansion encore autorisée ; c'est ce "partage" de l'Espagne musulmane qu'entérinent les traités de Tudelen (1151) et Cazola (1179) (...) l'espace catalan se convertit en un pays délimité, un territoire fermé. Cette définition nouvelle est en partie imposée par la conjoncture politique ; les progrès décisifs de la Reconquista font désormais se juxtaposer des États chrétiens (...) C'est au milieu du XII^e siècle que se constitue vraiment la principauté catalane (...) la conscience d'une identité y accompagne, y précède sans doute le regroupement territorial». ZIMMERMANN M., « Des pays catalans à la catalogne : genèse d'une représentation », in SENAC P., (dir.), *Histoire et archéologie des terres catalanes au moyen âge*, éd. Presses universitaires de Perpignan, Perpignan, 1995, p.71-85.*

⁹³³ MARCET J., MEDINA L., LINEIRA R., « 35 ans d'élections en Catalogne : de l'autonomisme à l'indépendantisme », Pôle Sud, éd. ARPoS, n° 40, Montpellier, 2014, p.93.

des choix catalans, la question principale à laquelle il fallait souvent apporter des réponses était celle de choisir entre quatre types de relations avec l'État central espagnol : la Catalogne comme région d'Espagne, Communauté Autonome, État fédéré ou comme État indépendant ? Il faut dire qu'après la crise économique de 2008, l'indépendance est l'option choisie par le plus de citoyens, tandis que le maintien de la situation actuelle (La Catalogne, communauté autonome d'Espagne) continue de perdre des soutiens. D'un autre côté, les soutiens aux options fédéraliste et régionaliste n'enregistrent pas de grands changements ces derniers temps⁹³⁴.

Pour certains auteurs⁹³⁵, le séparatisme serait la qualification adéquate et approprié à la question catalane puisqu'il ne s'agit guère de processus de décolonisation, mais plutôt d'une volonté de sécession d'une partie du territoire qui a toujours existé au sein d'un État, en référence par exemple à la guerre de sécession américaine⁹³⁶. En adéquation avec notre sujet principal, la problématique réside dans le fait de savoir si les revendications d'indépendance des sahraouis seraient dans la logique de la décolonisation ou est ce qu'elles sont identifiables au cas catalan, à savoir, une fragmentation du territoire marocain par une action séparatiste. Le distinguo entre les deux idées ne peut être tâche aisée en absence d'une étude qui porte sur les fondements du phénomène séparatiste et son interprétation juridique.

2. La légitimité du séparatisme au regard du principe d'autodétermination

Dans l'acceptation interne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, exposée dans le titre qui précède, on peut assister, suite à une insatisfaction exprimée par la région autonome vis-à-vis des compétences dont elle dispose, à une sorte de volonté de séparation. « *Lorsque*

⁹³⁴ *Ibid.* p.95.

⁹³⁵ Voir par ex. TAILLADE L., « Catalogne : n'acceptons pas le séparatisme sur notre sol ! », Revue politique et parlementaire, Libre Opinion, Paris, 2020. (<https://www.revuepolitique.fr/catalogne-nacceptons-pas-le-separatisme-sur-notre-sol/>), consulté le 06/03/2021. Dans cet article l'auteur alerte sur le danger de ce qu'elle appelle le séparatisme catalan, en invitant à « lever le voile sur les activités de cette organisation qui étend ses tentacules de l'Espagne à la Suisse, en passant par la France et revendique l'indépendance de la Catalogne. L'objectif poursuivi semble être, donc, de briser les régimes politiques en place dans les territoires visés ».

⁹³⁶ « La guerre de Sécession (1861-1865) fut le conflit le plus sanglant du monde occidental entre les guerres napoléoniennes et la Première Guerre mondiale. Les hostilités furent déclenchées lorsque onze États du Sud entamèrent un processus de sécession des États-Unis pour former les États confédérés d'Amérique, présidés par Jefferson Davis. Le gouvernement fédéral, dirigé par le président Abraham Lincoln, déclara cette sécession illégale et engagea la guerre contre ces États. Après la perte de près de 620000 soldats des deux côtés (les pertes civiles étaient encore plus importantes), la guerre se solda par la victoire des États-Unis (le Nord) contre les États sécessionnistes (le Sud). Pendant la période dite de "reconstruction", ces États du Sud furent tous politiquement réintégrés dans l'Union et regagnèrent dès 1877 une gouvernance autonome au sein de la structure fédérale (...) De nombreux termes alternatifs ont été utilisés pour désigner ce conflit : pendant le conflit et plusieurs années après, l'Union l'appelait la "Guerre de rébellion"; les États sudistes défais la nommaient la "Guerre entre les États" et la "Guerre d'indépendance du Sud". Aujourd'hui, le terme de "civil war" est communément utilisé par les spécialistes ». DUNCAN ANDREW C., « La guerre de sécession », Revue d'histoire du XIXe siècle, éd. Société d'histoire de la révolution de 1848, n° 35, Paris, 2007, p.141. (<https://journals.openedition.org/rh19/2232>), consulté le 06/03/2021.

cette autonomie conférée par le pouvoir central ne suffit plus à la région, on peut alors parler d'indépendantisme (le peuple revendique son indépendance vis-à-vis de l'État et sa capacité à se diriger lui-même) voire de séparatisme (la région souhaite se séparer du pays auquel elle appartient, avec le but d'obtenir une reconnaissance politique et de créer un nouvel État indépendant). Dans certains contextes historiques, on utilise aussi le terme de sécession (...) mais l'idée reste la même : s'affranchir d'une autorité à laquelle on appartenait pour former une nouvelle entité autonome »⁹³⁷.

Il semble que la qualification juridico-politique de l'idée de séparatisme est celle de "sécession". À ce propos, une précision terminologique peut avoir une contribution importante dans la perspective de maîtriser les différentes formes de fragmentation des territoires. CORTEN O⁹³⁸, qualifie la sécession de tentative violente ou forcée pour créer un État, alors que la séparation constitue, pour lui, la manière pacifique dans "les hypothèses de création d'États". Si la référence à la guerre de sécession américaine conforte cette thèse, l'avis de la Cour suprême canadienne ne fait aucune allusion à la force lorsqu'elle déclare dans l'affaire du Québec que « *La sécession est la démarche par laquelle un groupe ou une partie d'un État cherche à se détacher de l'autorité politique et constitutionnelle de cet État, en vue de former un nouvel État doté d'une assise territoriale et reconnu au niveau international* »⁹³⁹.

Des deux conceptions de la notion de sécession, on retient l'existence préalable de liens juridiques entre l'entité désireuse de sécession et l'État dans lequel elle évoluait. Pour le Québec comme pour la Catalogne, il s'agit de rompre des liens historiques et juridiques que ces régions elles-mêmes ont reconnus tacitement, soit par le biais du processus de constitutionnalisation, soit par leurs statuts respectifs de province faisant partie d'un État fédéral, ou de Communauté autonome au sein d'un État régional. Dans l'affaire du Sahara, on ne peut certifier avec certitude que la situation soit assimilable, en tout cas dans la mesure où l'autorité marocaine sur ce territoire - même si elle existait - était entravée par l'occupation espagnole. Cette rupture coloniale invite à se demander aujourd'hui si dans l'inachèvement de la rétrocession de ses territoires, on pourrait parler pour le Maroc d'une sécession d'une région lui appartenant.

Sur la même ligne de la résolution 1514 de l'Assemblée générale de l'ONU, le premier article du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 confirme le principe de

⁹³⁷ BAJRIC E., « L'Europe des indépendantismes, symptôme d'un continent en soif d'émancipation ? », op.cit.

⁹³⁸ CORTEN O., « Are there gaps in the international law of secession? », *Secession. International Law Perspectives*, éd. Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p.231-232.

⁹³⁹ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, Cour suprême du Canada. (<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do>), consulté le 06/03/2021.

l'autodétermination en disposant que « *tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes* ». Dans un rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire européenne, il est établi que « *Ce droit à l'autodétermination est accordé par le droit international aux "peuples"; sans qu'il apporte de précisions formelles quant à la définition de "peuples" (...) Néanmoins, en dehors du processus de la décolonisation, le droit international public ne consacre pas le droit des peuples de faire sécession, car cette dernière se heurte au principe fondamental de l'intégrité territoriale des États* »⁹⁴⁰. Cette précision est consacrée par la résolution 2625 (XXV)⁹⁴¹ qui écarte toute interprétation dudit principe pouvant menacer l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant.

En l'absence d'une définition juridique claire de la notion de "peuple", de preuves établissant le fait colonial marocain sur la région du Sahara ainsi que des liens juridiques ininterrompus entre ce territoire et le Maroc, la thèse de décolonisation brandie par le Front Polisario ne semble pas avoir la force nécessaire pour pénétrer légitimement dans la théorie indépendantiste. N'étant pas autonomistes, car il s'agit d'une volonté de séparation, et encore moins indépendantistes ou sécessionnistes, les revendications du Front Polisario ne peuvent adhérer qu'à la seule qualification séparatiste. Encore faut-il rappeler que le séparatisme est souvent une cause identitaire alimentée par un nationalisme fortement prononcé. Dans le cas de figure sahraoui, il faudra démontrer que le peuple du Sahara occidental constitue bel et bien une "nation" en termes du droit constitutionnel, car « *la nation, dès lors qu'elle existe, aurait un droit irréductible à former un État* »⁹⁴².

⁹⁴⁰ « Pour une approche démocratique des questions d'autodétermination et de sécession », Assemblée parlementaire européenne, Rapport d'information | Doc. 14390 | 04 septembre 2017. (<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=24004&lang=FR>), consulté le 06/03/2021. Le rapport détermine également les différentes façons de créer un nouvel État, « *dans le cadre du processus de la décolonisation, la création d'un nouvel État indépendant mais déjà limité territorialement (où un État colonisé se sépare de l'État métropolitain); la dissolution d'un État existant, ce qui consiste en l'éclatement d'un État en deux ou plusieurs nouveaux États, dont aucun ne peut prétendre être le successeur légal de celui dont ils sont issus, sinon par accord entre les États successeurs (par exemple, l'éclatement de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) ou de la Yougoslavie); la sécession (c'est-à-dire l'amputation d'un territoire d'un État; par exemple, la création du Monténégro ou du Soudan du Sud); la fusion (par exemple, la création du Yémen).*

⁹⁴¹ Dans le paragraphe intitulé "Le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes" de la Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale de l'ONU, il est indiqué que « *Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembretrait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (...) et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur* ». p.134. (https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_2625-Frn.pdf), consulté le 07/03/2021.

⁹⁴² DEBBASCH R., « Droit constitutionnel », LexisNexis, 8^{ème} éd, Paris, 2012, p.9.

De toute évidence, "la population" est l'une des conditions d'existence de l'État, c'est cet ensemble d'individus « *qui vivent de manière sédentaire sur le territoire d'un État* »⁹⁴³. L'insuffisance de cette définition, ne tenant compte que du cadre géographique, impose l'idée « *que la population doit constituer une nation* »⁹⁴⁴. D'un point de vue toujours constitutionnel, la nation est ce « *groupement de femmes et d'hommes que réunissent des liens à la fois matériels et spirituels et qui ont manifesté, à divers moments de leur histoire, la volonté de vivre ensemble (...) pour continuer d'exister, cette "conscience morale" qui s'appelle une nation ne peut résulter que d'une volonté commune constamment maintenue* »⁹⁴⁵.

À côté du "nomadisme", qui a toujours caractérisé les tribus du Sahara et qui enlève cette qualité essentielle à la définition de la population, à savoir le sédentarisme, et si on se base également sur le fait que « *le lien juridique qui unit un État à sa population s'appelle la nationalité* »⁹⁴⁶, il serait délicat de baptiser le peuple sahraoui de "nation". Il est certain d'autre part que les juristes modernes, qui réfutent la théorie classique selon laquelle seule une nation peut constituer un État, considèrent qu'un peuple peut également y avoir accès. Face à cette donnée non négligeable, nous estimons que notre débat porte essentiellement sur la théorie du séparatisme au centre de laquelle nous essayons de trouver les traces d'un nationalisme qui l'alimente. N'ayant pas été prouvé, ce nationalisme, source fondamental du séparatisme, ne peut être une expression d'un certain militantisme identitaire du peuple sahraoui. L'option de l'autonomie véhiculée par le projet marocain trouve, alors, toute sa raison d'être. Elle serait l'émanation du principe d'autodétermination.

B- Le projet d'autonomie du Sahara comme volet de l'autodétermination

Si l'une des deux acceptations de l'autodétermination renvoie à un aspect extérieur destiné essentiellement à la décolonisation des peuples à travers tous les mouvements de libération qui tentent de créer un État indépendant et souverain, le volet interne lui, en dehors de ce contexte, évoque un certain respect des revendications locales. Il donne lieu, à cet effet, à une autonomie qui favorise l'expression épanouie des particularités, et surtout le droit aux

⁹⁴³ *Ibid.* p.8.

⁹⁴⁴ *Ibid.* p.9.

⁹⁴⁵ *Ibid.*

⁹⁴⁶ *Ibid.*

populations concernées de réaliser le développement politique, économique et social de leur territoire par le biais d'une gouvernance démocratique⁹⁴⁷.

Cette précision est d'une importance capitale pour la réflexion que peut mener chaque juriste sur le sujet du Sahara. Comme nous n'avons pu relever aucun indicateur d'une dimension externe du conflit du Sahara occidental, ni une certaine explication indépendantiste, séparatiste ou sécessionniste, la qualification autonomiste reste la plus appropriée à l'autodétermination.

Nous nous sommes délibérément abstenus de traiter en profondeur le principe de l'autodétermination dans sa corrélation avec l'autonomisme en général, l'indépendantisme et le séparatisme pour deux raisons principales : la première réside dans un souci de développer d'abord les différentes débouchées auxquelles pourrait mener ce principe, en d'autres termes, mesurer les fins avant les moyens pour pouvoir établir la meilleure concordance possible. La deuxième raison se nourrit, elle, du *desideratum* de défendre notre parti pris sur le projet d'autonomie en se basant sur une lecture parallèle de l'autodétermination. L'idée est de marquer les mensurations de l'autodétermination dans la littérature juridique (1), pour, juste après, les lier avec la philosophie et la capacité du projet à s'aligner avec les enjeux du principe (2).

1. Les dimensions de la théorie de l'autodétermination

Au premier abord, il est important d'observer hors contexte juridique que « *La distinction globale entre la motivation autonome et la motivation régulée par des facteurs contraignants (c.- à- d., contrôlée) constitue le cœur de la théorie de l'autodétermination*⁹⁴⁸. *Les recherches ont démontré que la motivation autonome permet de prévoir la persistance et l'adhésion et qu'elle s'avère avantageuse pour l'obtention d'un rendement efficace, particulièrement lorsqu'il s'agit de tâches complexes ou heuristiques exigeant un haut niveau de réflexion ou de la créativité (...)* Une multitude de recherches ont révélé que les contextes dans lesquels les relations interpersonnelles favorisent la satisfaction des besoins psychologiques fondamentaux de compétence, d'autonomie et d'appartenance augmentent la motivation autonome, laquelle englobe la motivation intrinsèque et la motivation extrinsèque bien

⁹⁴⁷ SADDIK S., « Le projet marocain d'autonomie entre la légalité internationale et la légitimité politique », in *Le projet marocain d'autonomie : réalisme d'un projet réalisable*, La lettre du sud marocain, Rabat, avril 2009, p.90.

⁹⁴⁸ La théorie de l'autodétermination est un domaine d'études qui tente depuis plus de 40 ans d'appréhender le concept de "motivation", elle « *n'est pas uniquement une théorie de la motivation, mais aussi une théorie de la personnalité, du développement social et du bien-être psychologique* ». PAQUET Y., CARBONNEAU N., VALLERAND R., « La théorie de l'autodétermination, aspects théoriques et appliqués », *De Boeck Supérieur, Ouvertures Psychologiques*, 1^{ère} éd, Bibliothèque Nationale, Paris, 2016, p.12.

intégrée »⁹⁴⁹. Bien que psychologique, ce constat est pertinemment fondamental à l'analyse de l'autodétermination. Comprendre la motivation qui est l'objet d'étude de la théorie de l'autodétermination, c'est s'arrêter sur les soubassements qui président à ce libre arbitre politico-juridique appelé "autodétermination". Nous savons que les multiples variations de la motivation humaine « *découlent plutôt de l'environnement socioculturel immédiat dans lequel évoluent les personnes. Ces conditions sociales et ces processus influencent non seulement ce que les gens font, mais aussi ce qu'ils ressentent au moment où ils agissent et après avoir agi. La plupart des théories sur la motivation humaine sont donc axées sur les effets de l'environnement social, incluant les récompenses et les encouragements de même que les relations personnelles qui leur sont inhérentes* »⁹⁵⁰. S'autodéterminer n'est donc pas un phénomène individuellement circonscrit, mais plutôt une construction psychologique guidée par l'environnement qui peut transformer la décision singulière en une décision collective, ou influencer la réflexion individuelle pour la pousser à être conforme à la pensée collective. Ce cadre de relations interpersonnelles est particulièrement remarquable dans les communautés culturelles où les sujets tissent des liens très forts, assez forts pour établir des accords sur leur destinée commune. Si l'aspiration collective prend des mesures politiques pour s'affranchir d'un ensemble jugé incompatible, c'est le droit qui s'impose comme procédé consensuel à même d'apporter les solutions convenables. Sur ce point, il est question de traiter le principe d'autodétermination dans sa sphère pacifique et négociée, loin de toute théorie classique de volonté séparatiste par la force. D'ailleurs, Dans le rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire européenne cité préalablement, la proposition de résolution affirme que « *les mouvements en faveur de l'autodétermination sont actifs dans toute la région du Conseil de l'Europe; ils fondent leur légitimité sur le large soutien de la population de leur territoire et sur leurs propres normes démocratiques internes, dont le rejet de la violence* »⁹⁵¹. L'écartement de l'option violente nous épargnera de s'égarer dans des débats politiques laborieux et difficilement maîtrisables. Le volet pacifique reste toujours un choix de droit régi par le droit. Sur ce dernier registre, ALI ABDELLAH A⁹⁵²., s'interroge sur la version privilégiée entre les deux conceptions –

⁹⁴⁹ *Ibid.* p.16.

⁹⁵⁰ *Ibid.*

⁹⁵¹ « Pour une approche démocratique des questions d'autodétermination et de sécession », assemblée parlementaire européenne, op.cit.

⁹⁵² ALI ABDELLAH A., « Réflexions critiques sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones dans la *Déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007* », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 27/1, Montréal, 2014, p.61.

interne et externe - par les rédacteurs de la *Déclaration de l'ONU du 13 septembre 2007*⁹⁵³, avant d'établir qu'il s'agirait plutôt de l'acception interne. Toutefois, observe-t-il, elle n'est pas non plus une règle absolue qui rejeterait le droit des peuples autochtones à l'autodétermination externe même si elle s'avère une opération délicate⁹⁵⁴. En tout état de cause, « deux conceptions du droit à l'autodétermination sont retenues par la doctrine : une conception maximaliste et une conception minimaliste. L'acception maximaliste de l'autodétermination, la plus connue, signifie que l'autodétermination du peuple conduit nécessairement à l'indépendance. C'est ce que certains juristes appellent l'autodétermination externe. En revanche, la conception minimaliste correspond à une autodisposition statutaire à l'intérieur d'un État déjà constitué. Ainsi, du point de vue interne il (le principe d'autodétermination) signifierait l'autonomie du peuple »⁹⁵⁵.

Pour GINGRAS D⁹⁵⁶., le principe de l'autodétermination puise ses racines dans des conceptions libérales et démocratiques dans lesquelles il établit un lien entre son consentement et la structure étatique dans laquelle il doit se développer et trouver son bien. Il écarte de cette façon les versions forcées de cession ou d'annexion⁹⁵⁷. L'auteur souligne par l'occasion, la difficulté manifeste de conciliation entre le droit à l'unité pour l'État et le droit à

⁹⁵³ Résolution 61/295 de l'Assemblée générale de l'ONU du 13 septembre 2007 relative aux droits des peuples autochtones. Aux termes de l'art. 3 de ladite Déclaration « *Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et recherchent librement leur développement économique, social et culturel* ».

⁹⁵⁴ L'auteur dresse également les assises juridiques internationales de ce principe, il précise qu'il « *trouve son fondement dans les articles 2, paragraphe 2, et 55 de la Charte de San Francisco, du 26 juin 1945, créant les Nations Unies, qui en fit un de ses objectifs majeurs à atteindre. Il est repris par la Résolution 1514 (VX) intitulée Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1960. Les deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques (...) et aux droits économiques sociaux et culturels (Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 ont en fait tout autant en fixant le principe du droit des peuples dans un premier article commun aux deux textes. D'autres textes internationaux sont allés dans le même sens (...) citons à dessein la Résolution 2621 (XXV) établissant "un programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration" adoptée le 12 octobre 1970 par l'Assemblée générale des Nations Unies et sa Résolution 2625 (XXV) codifiant les sept "principes du droit international touchant les relations amicales entre les États conformément à la Charte des Nations Unies" en date du 24 octobre 1970* ». ALI ABDELLAH A., « *Réflexions critiques sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones dans la Déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007* », op.cit., p.62.

⁹⁵⁵ *Ibid.* p.64.

⁹⁵⁶ GINGRAS D., « *L'autodétermination des peuples comme principe juridique* », *Laval théologique et philosophique*, Faculté de philosophie, Université Laval, vol. 53, n° 2, Québec, juin 1997, p.365.

⁹⁵⁷ Pour le Parlement européen, « *L'annexion signifie que le territoire est incorporé dans un autre État et est considéré par cet État comme une partie de son territoire, comme le plateau du Golan, Jérusalem-Est, le Sahara occidental et la Crimée. En vertu du droit international actuel, une annexion n'est possible qu'après un traité de paix, de préférence après un référendum. Les annexions qui ne répondent pas à ces exigences sont illégales. Il en va de même lorsque la puissance occupante d'un territoire occupé se comporte d'une manière qui révèle son intention de créer sur le terrain des conditions rendant toute installation impossible, autrement dit une annexion de facto. Aux fins du droit international, les territoires annexés illégalement sont toujours occupés, ce qui signifie que le régime de droit international relatif à l'occupation s'applique à ces territoires* ». « *Occupation/annexion d'un territoire : Respect du droit humain international et des droits de l'homme et politique cohérente de l'Union européenne dans ce domaine* », Direction générale des politiques externes, Département thématique, Parlement européen, Strasbourg, 2015, p.7.

la libre disposition pour les peuples dans le cadre de la version externe de l'autodétermination. Cette dernière s'oppose, selon lui, à l'État, donnant lieu à un conflit entre la volonté de liberté exprimée par une dissidence et le spectre du démembrement. Dans la pratique du droit internationale, il conclue que c'est généralement le droit à l'unité de l'État qui prévaut lorsqu'il s'agit chaque fois de tentatives séparatistes extra-coloniales. La conclusion de l'auteur permet d'établir que le droit des peuples à l'autodétermination externe est uniquement conditionné par la décolonisation. Le consentement de l'État est chaque fois exigé pour un peuple non colonial s'il désire se séparer de l'entité étatique dans laquelle il se trouve. Toutefois, GINGRAS ne manque pas de mentionner les différentes critiques formulées autour de cette conception. Elles se basent sur le postulat selon lequel il y a toujours un facteur commun entre toutes les situations malgré leur diversité, celui de l'accès à l'indépendance. Pour ce courant, refuser le droit à l'indépendance aux peuples hors contexte colonial alors qu'on le reconnaît aux peuples coloniaux au nom de l'autodétermination, constitue une contradiction⁹⁵⁸. Il condamne ainsi « *la réduction du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la libération des peuples coloniaux et il soutient, en invoquant l'origine révolutionnaire au droit des peuples, que, par cette limitation, le droit à l'autodétermination est "dénaturé de son sens classique"* »⁹⁵⁹. Cette circonscription introduit par sa nature, toujours selon le même courant, l'idée que l'État constitué demeure le dépositaire et le garant de l'autodétermination du peuple sous son autorité, « *ce qui amène à faire du droit des peuples un droit de l'État et non du peuple* »⁹⁶⁰.

Il faut dire que la présence des deux conceptions, minimaliste et maximaliste, du droit à l'autodétermination ne facilite guère son acceptation en tant que norme impérative et universelle. Nonobstant, nous estimons, tout en adhérant complètement à la thèse souverainiste - qui est d'ailleurs la plus appliquée dans les derniers débats référendaires en droit international -, que si la version externe de ce droit était à la portée de tous les peuples du monde au nom des particularismes, nous serions face à une problématique majeure, celle de la propagation interminable de petits organismes appelés États. Il est indéniable que des peuples puissent avoir mainmise sur leur destin, encore faut-il démembrer quasiment tous les États du monde, car tous sont des ensembles hétérogènes dans leur constitution interne. Ainsi, eu égard aux revendications incessantes dues à la montée du nationalisme, nous assisterions à

⁹⁵⁸ CHARPENTIER J., « Institutions internationales », Dalloz, 4^{ème} éd, Paris, 1972, p.17. Cité par GINGRAS D., « L'autodétermination des peuples comme principe juridique », op.cit., p.367-368.

⁹⁵⁹ GINGRAS D., « L'autodétermination des peuples comme principe juridique », op.cit., p.368.

⁹⁶⁰ CALOGEROPOULOS-STRATIS S., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », éd. Bruylant, Bruxelles, 1973, p.198.

un phénomène de division d'un grand nombre d'États souverains. Sur cette même ligne de réflexion, nous soutenons le projet de l'autonomie du Sahara comme conception interne de l'autodétermination. L'apologie de cette initiative nous commande d'apporter des réponses à la question suivante : l'autonomie proposée par le projet peut-elle satisfaire au droit à l'autodétermination ?

2. L'autonomie de la région du Sahara, quelle concordance avec l'autodétermination ?

Avant d'exposer la question fondamentale de la répartition des compétences dans la section qui suit, nous allons fonder notre défense du projet d'autonomie de la région du Sahara d'abord, sur une approche théorique. Celle-ci va tenter d'examiner les éléments de concordance du projet avec le droit à l'autodétermination comme forme universelle reconnue juridiquement et politiquement aux peuples qui aspirent à une certaine liberté au sein de la version interne du principe. Cette approche nous amènera à vérifier si l'autonomie demeure une réponse, ou "la réponse" appropriée et satisfaisante à l'autodétermination. Leur adéquation constituera sans doute la pièce maîtresse de la plaidoirie marocaine auprès des institutions internationales et l'argument fort qui soutiendra le projet.

Dans une table ronde portant sur le sujet, organisée par la Mission Permanente du Maroc à Genève en marge de la 15ème session du Conseil des droits de l'homme de 2010, l'ambassadeur marocain HILALE O⁹⁶¹, a très bien expliqué que « *Les grandes mutations géopolitiques internationales, après la fin de la guerre froide et la chute du Mur de Berlin, ont placé la solution d'autonomie au cœur des paramètres démocratiques internationaux de règlement des conflits, dans le respect de l'intégrité territoriale des États. En effet, le nouvel ordre international post-guerre froide, rejetant la balkanisation et reposant sur la mondialisation, a généré de nouveaux défis pour la paix, la sécurité et la stabilité régionales et internationales. Aussi le paradigme droit international/indépendance, en vogue dans les années 60, a cédé la place au paradigme droit de l'autodétermination/démocratie. Ce dernier consacre l'autonomie fondée sur la délégation des pouvoirs et la démocratie locale, comme stade de maturation suprême du droit à l'autodétermination. L'autonomie négociée a permis la résolution, en totale conformité avec la légalité internationale, de plusieurs situations de conflits dans le monde, dans le respect de l'intégrité territoriale des États et le respect des spécificités des régions concernées* »⁹⁶².

⁹⁶¹ HILALE Omar est le représentant du Maroc à l'ONU depuis le 14 avril 2014.

⁹⁶² HILALE O., « L'autonomie satisfait-elle au droit de l'autodétermination? », Rapport présenté à l'occasion de la Table ronde organisée au Palais de l'ONU en marge de La 15ème session du Conseil des Droits de l'Homme,

Si on accepte que le conflit est interne, il faut admettre également que l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie au Sahara s'inscrit dans la même tendance internationale de résolution pacifique des différends⁹⁶³, et conformément aux dispositions de la Charte de l'ONU⁹⁶⁴. Elle prend appui sur le fait que « *l'autonomie permet en effet à un groupe minoritaire dans un État de jouir de ses droits tout en offrant à l'État des garanties en matière d'unité, de souveraineté et d'intégrité territoriale* »⁹⁶⁵. La légalité juridique de l'autonomie et sa contribution politique dans la conciliation entre tendances sécessionnistes et autonomistes procure d'emblée au projet d'autonomie du Sahara une certaine légitimité. D'un point de vue juridique interne, le volet politique de l'autonomie proposée, c'est-à-dire cette capacité d'édicter des normes à travers des institutions représentatives, est une dimension incontestable de l'autodétermination puisque les populations locales sont à mêmes de décider de leurs propres règles de gouvernement. L'institutionnalisation, et le cas échéant la constitutionnalisation de ces institutions soulignent à la fois le respect qu'on prête aux particularités de cette communauté et la garantie juridique qui l'accompagne. Dans un État unitaire, c'est la représentation ultime, la plus moderne et la plus démocratique de l'autodétermination. Nous savons que la résolution 1541⁹⁶⁶ a théorisé à trois procédés d'exercice du droit à l'autodétermination, celui de s'associer à un État indépendant, intégrer un État indépendant ou carrément prendre son indépendance. Cette disposition s'est encore renforcée par la résolution 2625⁹⁶⁷ qui incorpore un 4^{ème} procédé en

Genève, le 21 septembre 2010, p.4. (<http://www.mission-maroc.ch/pdf/SeminaireFr/autonomiefrancais.pdf>), consulté le 16/03/2021.

⁹⁶³ L'art. 2.3 de la Charte de l'ONU stipule que « *Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger* ». L'art. 33.1 précise également que « *Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix* ». (<https://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-vi/index.html>), consulté le 16/03/2021.

⁹⁶⁴ Convention internationale, la Charte de l'ONU codifie les grands principes des relations internationales, depuis l'égalité souveraine des États jusqu'à l'interdiction d'employer la force dans ces relations. La Charte a été signée à San Francisco le 26 juin 1945, à la fin de la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale, et est entrée en vigueur le 24 octobre 1945. Le Statut de la Cour internationale de Justice fait partie intégrante de la Charte. (<https://www.un.org/fr/charter-United-nations/>), consulté le 16/03/2021.

⁹⁶⁵ GROSS A., « *Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe* », Rapport de la Commission des questions politiques, Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe | Doc. 9824 |, Strasbourg, 03 juin 2003, p.24.

⁹⁶⁶ Résolution 1541 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée en 1960 et intitulée « *Principes qui doivent guider les États Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'al. e de l'art. 73 de la Charte, leur est applicable ou non* ». Dans le principe VI, on peut lire « *qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie : quand il est devenu État indépendant et souverain ; quand il s'est librement associé à un État indépendant ; quand il s'est intégré à un État indépendant* ».

⁹⁶⁷ Résolution 2625 (XXV) de la 25^{ème} session de l'Assemblée générale de l'ONU, du 24 octobre 1970, appelée « *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre*

ces termes : « *l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constitue, pour ce peuple, des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même* ». Par sa nature, cette disposition vient étayer le bien-fondé du règlement autonomiste et son adéquation avec la pratique onusienne à partir du moment où il s'établit dans un climat de concertation consensuelle. Dans ce sens, « *il convient de relever que le droit et la pratique onusiens ont consacré, y compris dans l'affaire du Sahara, la négociation comme le moyen le plus privilégié par la communauté internationale pour la satisfaction de ce principe. En effet, l'outil du référendum n'est mentionné dans aucune des résolutions précitées des années 60. En outre, le référendum demeure un mode exceptionnel dans la pratique onusienne, (5 cas: Namibie, Timor Leste, Iryan Jaya, Tokelau et Porto Rico ces 2 derniers figurent toujours sur la liste des Territoires non autonomes, parce que ayant rejeté l'option d'indépendance et opté pour le statu quo). Le recours à la négociation est plus fréquent avec plus de 16 cas, dont celui d'Aceh (Indonésie), Groenland (Danemark), Aaland (Finlande)* »⁹⁶⁸. Nous pouvons arguer à l'examen de ces expériences que la mesure de la résolution pacifique négociée ne peut être grandement appréhendée qu'à travers l'arrêt sur les conséquences politiquement traumatisantes, voire dramatiques pour les populations concernées en cas de troubles ou guerres civiles, selon les mêmes termes de l'ambassadeur marocain, qui pose par l'occasion la question du pourquoi et du timing du projet marocain. Pour y répondre, le diplomate rappelle le contexte politique de l'initiative marocaine d'autonomie avant d'exposer le processus de son élaboration, son contenu, les ressources financières de la région, le processus de son approbation, la dimension des droits de l'homme et sa conformité à la légalité internationale.

Dans la mesure où nous avons traité le contexte politico-historique du conflit, et eu égard à la contenance de la section suivante qui analysera la matière des compétences de la région du Sahara à la lumière de ce projet, nous allons nous contenter d'achever notre argumentation sur la compatibilité de celui-ci avec le principe de l'autodétermination par un descriptif des trois niveaux sur lesquels s'est élaborée l'initiative marocaine, qui n'a d'ailleurs « *jamais été un "fait de prince"*. Elle a été la synthèse de plusieurs contributions issues d'un processus de consultations participatif et inclusif (...) à un triple niveau : national, local et international »⁹⁶⁹. Au niveau national, il a été question d'inviter les partis politiques à donner leur point de vue et leur conception sur l'exercice de l'autonomie comme clé de voute du projet. Au niveau local, les populations locales et leurs représentants ont été intégrés à de

les États conformément à la Charte des Nations Unies (A/8082)”. (<https://www.un.org/dppa/decolonization/fr/about>), consulté le 16/03/2021.

⁹⁶⁸ HILAIRE O., « L'autonomie satisfait-elle au droit de l'autodétermination? », op.cit., p.5.

⁹⁶⁹ *Ibid.* p.7.

larges consultations, notamment par le biais du « *Conseil Royal Consultatif des Affaires Sahariennes*⁹⁷⁰ en tant qu'instance, fondée sur la représentativité, l'équilibre tribal, l'inclusion des nouvelles élites et l'ouverture sur la société civile, à travers l'implication des jeunes et des femmes »⁹⁷¹. En fin, au niveau international, le projet s'est largement inspiré et enrichi par le concours d'un nombre très important de pays auxquels le Maroc a demandé conseils et orientations, notamment les grandes puissances. Une délégation marocaine a fait la promotion de l'initiative tout en prenant compte des différentes observations émises par ces pays. C'est ainsi que le projet a trouvé une adhésion locale, nationale et internationale lui procurant la maturation nécessaire pour bénéficier d'une large légitimité politique associée à sa concordance juridique avec les enjeux du principe de l'autodétermination⁹⁷².

L'élégance de cette conclusion ne doit pas nous induire dans le confort du romantisme, car il reste à démontrer que la question de la répartition des compétences est tout aussi de la même force, avant de souligner en définitive la validité du projet.

Section 2 : L'« Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara », une régionalisation sur mesure

Dans son volet interne, le projet d'autonomie pour la région du Sahara présente une nouvelle construction territoriale avec la mise en exergue d'une autonomie politique régionale à l'instar des États régionaux. Pourtant, l'exposé des réformes touchant à la décentralisation au Maroc nous a bien indiqué que la nouvelle organisation territoriale n'a pas réservé de place pour une telle perspective. Ce qui explique que ce projet ne s'inscrit que *de facto* dans la vague des réformes territoriales entretenues par le Maroc depuis 2010 ; *de jure*, et « *en raison de ses implications constitutionnelles, le plan d'autonomie participe d'une analyse qui dépasse le cadre d'une décentralisation élargie* »⁹⁷³. Semble-t-il que sa connotation politique

⁹⁷⁰ Créé par Feu Hassan II, le Conseil Royal Consultatif des Affaires Sahariennes a fait l'objet d'une refonte, en 2006 (Dahir n° 1-06-81 du 26 mars 2006). Selon son Dahir constitutif, le Conseil est appelé, notamment, à émettre des avis consultatifs sur les questions d'ordre général ou spécial se rapportant à la défense de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale ainsi qu'au développement humain, économique et social intégré des Provinces du sud. Ses membres sont nommés par le roi pour un mandat de quatre ans. Ils sont choisis parmi les parlementaires, les présidents des conseils régionaux, les présidents des assemblées provinciales et les présidents des chambres professionnelles des Provinces du Sud durant l'exercice de leur mandat. À ceux-là s'ajoutent des membres ayant été élus par leurs tribus respectives (les Chioukh), les membres des associations de la société civile et des organisations des jeunes dans les Provinces du Sud, les représentants des ressortissants marocains originaires de ces provinces résidant à l'étranger et des séquestrés de Tindouf, les représentants des opérateurs et des organismes socio-économiques et les personnalités reconnues pour leur aptitude et leur probité. (https://ires.ma/fr/?option=com_content&view=article&id=7498), consulté le 16/03/2021.

⁹⁷¹ HILALE O., « L'autonomie satisfait-elle au droit de l'autodétermination? », op.cit., p.7.

⁹⁷² *Ibid.*

⁹⁷³ BA MOHAMMED N., « Lecture croisée dans l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara », in *Régionalisation élargie et statut d'autonomie régionale*, REMALD, n° 71, Rabat, 2011, p.122.

très forte et son statut de projet tributaire, non seulement d'une concertation interne, mais également et surtout de l'acceptation d'autres acteurs externes concernés, lui ont fait perdre cette adhésion aux textes constitutionnels et législatifs. Pour cela, nous ne pouvons pas parler - au moins à ce stade de l'analyse - de régionalisation politique et encore moins de régionalisation asymétrique. Car cette dernière implique son introduction dans les textes qui régissent l'organisation territoriale et une diversité de statuts sur l'ensemble du territoire. Plus encore, elle ouvre la voie à un changement constant des statuts des autres régions comme c'est le cas en Espagne⁹⁷⁴. Or, dans le cas actuel des choses au Maroc, aucun texte n'évoque cette possibilité. Même si le paragraphe 29 de l'initiative prévoit que « *la Constitution marocaine sera révisée, le statut d'autonomie y sera incorporé comme gage de sa stabilité et de sa place particulière dans l'ordonnement juridique national* », nous nous serions que dans une situation binaire entre deux statuts distincts et non pas plusieurs. On ne peut donc aborder ce sujet que dans sa singularité, tout en essayant de trouver des indices qui pourront nous guider sur le chemin d'une autre régionalisation.

L'alibi de son statut de projet, subordonné à une approbation, peut épargner à l'initiative marocaine l'exigence *sine qua non* de sa constitutionnalisation avant d'être qualifiée de régionalisation politique. L'épreuve de la répartition des compétences est tout aussi capitale dans cette dénomination, les garanties constitutionnelles de leur exercice indiquent un certain compromis étatique qu'il importe de soulever (paragraphe 1). Toujours est-il que le débat sur la notion d'asymétrie, trait caractéristique de la régionalisation politique, n'est pas sans importance dans la tentative de qualification du projet (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, une répartition de compétences d'un modèle régional

S'il y a bien un indicateur sur le degré d'autonomie dont bénéficie une région, plus fort que la constitutionnalisation elle-même, il serait, à notre sens, celui de la répartition des compétences. La consécration constitutionnelle de l'autonomie peut revêtir plusieurs aspects

⁹⁷⁴ Au-delà de la possibilité de révision de statuts précisée dans l'art. 147.3 CE. et qui indique que « *Toute révision des statuts suivra la procédure établie par ceux-ci et exigera, en tout cas, l'approbation des Cortès générales, au moyen d'une loi organique* », la Constitution espagnole va encore plus loin pour permettre aux entités infrarégionales de se constituer en Communautés autonomes. L'art. 143.1 stipule bien qu' « *En application du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en Communautés autonomes, conformément aux dispositions du présent titre et des statuts respectifs* ». Enfin, l'art. 148.2 CE. précise également qu' « *Au terme d'une période de cinq ans et par la révision de leurs statuts, les Communautés autonomes pourront étendre successivement leurs compétences dans le cadre établi à l'article 149* ».

plus ou moins importants selon la consistance que le constituant entend lui procurer. Toutefois, si le contenu des compétences est bien précisé, cela nous renseigne substantiellement sur l'étendue de cette autonomie. *« Du degré de séparation ou d'enchevêtrement des compétences dépend la nature et la portée de l'autonomie régionale. Selon la répartition « verticale » ou matérielle des compétences, pratiquée dans les États anglo-saxons, le pouvoir central demeure compétent pour les tâches de souveraineté alors que les autres entités régionales exercent des attributions plus ou moins globales, telles la culture, l'enseignement, l'environnement (...) On peut remarquer que les expériences de partage des compétences sont valables, aussi bien pour les États fédéraux, que pour les états régionaux ou dits autonomes. Pour le cas du Maroc, le projet d'autonomie pour le Sahara nous renseigne, dans ses paragraphes 12 et 14, sur les compétences qui seront exercées par la région autonome »*⁹⁷⁵. Nous allons le voir, il s'agit bien d'attributions comparables à celles des Communautés autonomes espagnoles, corroborées par une répartition de ressources adéquates et exercées par des institutions propres : législatives, exécutives et judiciaires (A). La garantie de cette autonomie très avancée se situe dans la constitutionnalisation du statut une fois approuvé (B).

A- Le projet d'autonomie du Sahara, quelle répartition pour quelles compétences, avec quels organes ?

Contrairement à la théorie classique de la décentralisation administrative, l'autonomie régionale implique en toute évidence la capacité propre à l'entité décentralisée pour édicter des normes, avant d'être qualifiée d'entité autonome. Sur ce registre, certains auteurs avancent que *« Le projet d'autonomie, tel que présenté par le Maroc à la négociation- s'inspirant des expériences étrangères- s'inscrit dans une logique démocratique et libérale qui satisfait à la séparation du pouvoir selon le mode opératoire pluraliste où l'État central partage le pouvoir normatif avec des entités régionales autonomes »*⁹⁷⁶. Il n'est pas sans importance de préciser que ce partage est opéré, selon les mêmes expériences, par la loi fondamentale même si certains courants de la doctrine pensent qu'il faut observer une

⁹⁷⁵ EL MESSAOUDI A., « Le projet d'autonomie de la région du Sahara », Le Cercle d'Analyse Politique, coll. Les cahiers bleus, n° 11, *Autonomie et régionalisation*, Rabat, 2008, p.14.

⁹⁷⁶ EL KARAMECH L., « La répartition des compétences territoriales entre conflits et bonne gouvernance », op.cit., p.415.

distinction entre les mécanismes de répartition des compétences et le contenu de ces dernières⁹⁷⁷.

À l'examen de ses dispositions, il est indubitable que l'Initiative marocaine tente d'opérer un équilibre entre l'autonomie et la souveraineté ; chose qui nous paraît tout à fait légitime puisque la souveraineté demeure, quoi qu'il en soit, un attribut du pouvoir central. Cet équilibre est manifeste dans l'étendue des compétences respectives (1), avec une tendance à renforcer les ressources financières nécessaires à cet équilibre (2).

1. Le domaine des compétences étatiques et régionales, la manifestation d'une autonomie à connotation politique

La singularité de la répartition des compétences de la région du Sahara par rapport à celle adoptée pour l'ensemble des régions du Maroc trouve ses premières expressions dans les paragraphes 5 et 6 du texte de l'Initiative, qui indiquent consécutivement que « *les populations du Sahara gèreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatif, exécutif et judiciaire dotés de compétences exclusives* »⁹⁷⁸, et que « *L'État conservera ses compétences dans les domaines régaliens, en particulier la défense, les relations extérieures et les attributions constitutionnelles et religieuses de Sa Majesté le Roi* »⁹⁷⁹. Quoiqu'elle ne soit pas encore constitutionnelle, cette précision est une caractéristique des États régionaux. Cette dichotomie d'attributions s'articule autour de compétences exclusives de l'État et de compétences propres à la région du Sahara. Néanmoins, il convient de rappeler qu'en général, et comme l'énumération des compétences par la Constitution ne peut être exhaustive, il demeurera toujours entre les deux sphères de compétences une zone non définie qualifiée de domaine concurrent⁹⁸⁰. À cet effet, le paragraphe 17 de l'Initiative détermine que « *les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées seront exercées, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité* »⁹⁸¹. L'acceptation qui sera faite du principe de subsidiarité et de la notion du commun accord prend ici toute son importance. Si le rapport égalitaire existe réellement dans les négociations sur l'exercice desdites compétences, la logique de toutes les dispositions de l'initiative sera

⁹⁷⁷ Voir par ex. HARSİ A., « Le statut d'autonomie régionale et ses implications aux niveaux constitutionnel et administratif au Maroc », in *Le statut d'autonomie régionale en droit comparé*, REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 63, 1^{ère} éd, Rabat, 2009, p.33.

⁹⁷⁸ Paragraphe 5 de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara. p.1. (https://www.maroc.ma/fr/system/files/documents_actualite/initiative_marocaine.pdf), consulté le 18/03/2021.

⁹⁷⁹ *Ibid.* paragraphe 6.

⁹⁸⁰ EL KARAMECH L., « La répartition des compétences territoriales entre conflits et bonne gouvernance », *op.cit.*, p.416-417.

⁹⁸¹ Paragraphe 17 de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, *op.cit.*, p.2.

respectée. De même, nous savons qu'en tant que « *Principe philosophique, politique mais aussi juridique, la subsidiarité cherche (...) à ordonner des compétences partagées entre diverses autorités, dans l'objectif de garantir une plus grande efficacité de l'action, en fonction très généralement du critère de "proximité"* »⁹⁸². Dans un éventuel enchevêtrement de responsabilités, la subsidiarité implique, avant tout, que « *l'échelon le plus bas n'abandonne à l'échelon supérieur que ce qui est strictement nécessaire et, a contrario, la compétence de la collectivité supérieure s'étend aux fonctions qu'elle peut remplir de manière plus efficace que les communautés de base* »⁹⁸³. Sur ce fondement théorique, l'entente sur les compétences qui ne sont pas spécifiés expressément devrait respecter la question de proximité et d'efficacité d'action. Notons par l'occasion que le document de l'initiative fixe uniquement le contenu des compétences étatiques et régionales. Ainsi, le paragraphe 14 présente les attributs de la souveraineté comme premières compétences exclusives de l'État central incarnées par le drapeau, l'hymne national et la monnaie, avant d'indiquer par la suite ceux liés aux compétences constitutionnelles et religieuses du roi, Commandeur des croyants et Garant de la liberté du culte et des libertés individuelles et collectives. Les autres attributions toucheront aux domaines de la sécurité nationale, la défense extérieure et de l'intégrité territoriale, les relations extérieures et l'ordre juridictionnel du Royaume. Il est clair que « *La combinaison des compétences relatives aux questions sahariennes et aux questions de l'État se traduit par le fait que les principaux domaines qui échappent aux institutions locales de la région du Sahara, sont exactement celles qui forment l'objet des compétences exclusives de l'État dans les expériences comparées d'autonomie. Mieux encore, les compétences exclusives de l'État dans certaines expériences, débordent largement celles réservées à l'État marocain dans le projet d'autonomie* »⁹⁸⁴. Si on compare ces attributions étatiques avec celles de l'État espagnol énumérées par l'art. 149 CE⁹⁸⁵, on peut souligner certaines similitudes, notamment en ce qui concerne les prérogatives régaliennes. Sauf que l'article dresse de manière exhaustive des matières beaucoup plus nombreuses relevant du pouvoir central⁹⁸⁶.

⁹⁸² AUDOUY L., « Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme », Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier, 2015, p.6.

⁹⁸³ CHEMILLIER-GENDREAU M., « Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus », *Le Monde Diplomatique*, éd. de juillet 1992, Paris, p.13. Cité par AUDOUY L., « Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme », op.cit., p.6.

⁹⁸⁴ EL MESSAOUDI A., « Le projet d'autonomie de la région du Sahara », op.cit., p.15.

⁹⁸⁵ L'art. 149 CE. précise que « *L'État jouit d'une compétence exclusive dans les matières suivantes: (...) les relations internationales; la défense et les Forces armées; l'administration de la justice (...)* ».

⁹⁸⁶ L'article énumère également une longue liste de compétences étatiques. On peut citer à titre d'ex. limitatif « *le régime douanier et tarifaire; le commerce extérieur; le système monétaire: devises, change et convertibilité; les bases de l'organisation du crédit, des banques et des assurances; la législation en matière de poids et mesures et la détermination de l'heure officielle; les bases et la coordination de la planification générale de*

Pour la région autonome, il s'agira également de compétences exclusives. Cette terminologie n'est pas anodine car elle exprime la volonté des rédacteurs de garantir à la région du Sahara une immunité face à tout empiètement, soit de la part de l'État ou de toute autres CT⁹⁸⁷. C'est pourquoi, les compétences régionales, ayant essentiellement trait à l'intérêt régional seront réparties sur six rubriques qui touchent à l'administration locale, le développement économique, le budget de la région, les infrastructures, le social, le culturel et l'environnemental⁹⁸⁸. De surcroît, les relations extérieures feront également partie des attributions régionales du Sahara, car l'Initiative lui octroie une compétence de participation à la diplomatie de l'État chaque fois qu'elle sera concernée. Au même titre, l'Initiative prévoit que la région autonome peut «*en concertation avec le gouvernement, établir des liens de coopération avec des régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération interrégionale*»⁹⁸⁹.

L'exercice de l'ensemble de ces compétences requiert naturellement des ressources financières suffisamment importantes pour parler d'autonomie financière. Nous savons *d'ores et déjà* qu'il serait impossible de concevoir une autonomie politique sans la possibilité pour la région de collecter ses propres ressources et financer elle-même ses activités. Le point central et dialectique réside dans le pouvoir fiscal, représentation optimale de l'autonomie financière, puisque, et comme nous l'avons établi préalablement dans ce travail⁹⁹⁰, «*Les ressources des régions autonomes dans les expériences comparées ne sont pas uniquement constituées de subventions de l'État, mais elles peuvent lever leurs propres impôts. De plus, l'État leur cède*

l'activité économique; les finances générales et la dette de l'État; le développement et la coordination générale de la recherche scientifique et technique; la santé extérieure ; les bases et la coordination générale de la santé ; la législation sur les produits pharmaceutiques; la législation de base et le régime économique de la Sécurité sociale ; les bases du régime juridique des administrations publiques et du régime statutaire de leurs fonctionnaires (...) ».

⁹⁸⁷ ROUSSET M., « Le statut d'autonomie pour le Sahara, consécration de l'autonomie interne : une solution de vingt et unième siècle pour un problème du dix-neuvième », REMALD, n° 109-110, Rabat, mars-juin 2013, p.39.

⁹⁸⁸ Le paragraphe 12 de l'Initiative indique tous les domaines de compétences de la région du Sahara, il précise ainsi que «*Dans le respect des principes et des procédures démocratiques, les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines : - de l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région ; - économique: le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme, et l'agriculture ; - du budget et de la fiscalité de la Région ; - des infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ; - social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociale ; - culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ; - de l'environnement* ».

⁹⁸⁹ Paragraphe 15 de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, op.cit., p.2.

⁹⁹⁰ Voir la section 2 du premier chapitre : L'autonomie régionale, haut degrés de l'autonomie locale, une autre définition des rapports : centre-périphérie (*approche théorique sur les systèmes autonomiques espagnol et italien*).

une partie des impôts nationaux qui sont perçus sur leur territoire »⁹⁹¹. Dans son paragraphe 13, l'Initiative adopte la même philosophie en instituant des ressources bien propres à la région du Sahara composées d'impôts, de taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la région, de revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la région, de la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la région et perçus par l'État, de ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale et des revenus provenant du patrimoine de la région⁹⁹². Bien qu'expresse, la formulation du texte qui énumère les ressources fiscales stimule une lecture prudente et analytique. Nous ne savons pas si le mot "édictees" qui englobe les impôts, les taxes et les contributions territoriales renvoie au pouvoir de créer des ressources fiscales nouvelles ou simplement au pouvoir de modification des taux. En sus, les expressions "affectés à la région", "perçus par l'État" et "allouées" nous rappelle le rôle de l'État pour les autres régions dans la détermination des ressources. Dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de pouvoir fiscal réel⁹⁹³, et que la présence de l'État continue d'être contraignante dans la définition des ressources financières de la région du Sahara et dans leur gestion, nous serions face à la même problématique d'ingérence qui affecte considérablement l'autonomie régionale à l'échelle nationale. Ce qui ne serait pas sans effets sur la crédibilité de l'Initiative.

Dans le même ordre d'idées, l'étude comparée nous a renseigné que la supervision du respect de la répartition des compétences est la fonction la plus signifiante du contrôle des entités régionales. Trancher les litiges y sont afférents revient aux juridictions constitutionnelles, devant lesquelles ces mêmes entités peuvent tenter des recours contre l'ingérence étatique. À ce titre, il convient de préciser en premier lieu qu'un Tribunal régional Supérieur sera la plus haute juridiction dans la région autonome du Sahara. Il statuera en dernier ressort sur l'interprétation des lois de la région. D'autres juridictions statueront sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes compétents de la région. Toutes les décisions de justice ainsi que les autres normes, telles que les lois et les règlements devront être conformes au statut d'autonomie de ladite région et à la Constitution du royaume⁹⁹⁴. El MESSAOUDI A⁹⁹⁵., pense qu' « *une grande ressemblance apparaît avec le*

⁹⁹¹ El MESSAOUDI A., « Le projet d'autonomie de la région du Sahara », op.cit., p.16.

⁹⁹² Paragraphe 13 de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, op.cit., p.2.

⁹⁹³ Nous mentionnons cette hypothèse avec beaucoup de réserves, car nous savons que ce n'est pas une réalité évidente même dans les États autonomiques, où très peu d'entités régionales disposent de ce pouvoir. Nous pouvons citer par ex, les seules Communautés autonomes de Navarre et du pays Basque sur les 17 qui composent l'Espagne.

⁹⁹⁴ Les paragraphes 22, 23 et 24 du texte de l'Initiative énoncent respectivement que « *Des juridictions peuvent être créées par le Parlement régional afin de statuer sur les litiges nés de l'application des normes édictées par*

statut de la Catalogne dont l'article 95 mentionne que la Cour supérieure de justice de la Catalogne est l'organe juridictionnel qui chapeaute l'organisation judiciaire en Catalogne et où il lui appartient en exclusivité de procéder à l'unification de l'interprétation du droit de la Catalogne ». Or, cette ressemblance ne touche que le domaine du droit de la communauté elle-même sans y faire référence aux conflits de compétences. C'est ainsi que nous pouvons souligner que le texte de l'initiative ne fait aucune allusion aux juridictions chargées de trancher les litiges de ce genre. Pour la mention du "respect de la Constitution" comprise dans le paragraphe 24, et que le même auteur⁹⁹⁶ interprète comme référence tacite à la compétence de la Cour constitutionnelle, nous estimons qu'elle n'est pas suffisamment établie, d'autant plus que la question du contrôle est d'une importance capitale qu'il importe de préciser avec une clarté incontestable.

2. Le dispositif organique d'exercice des compétences, des institutions nationales calquées au niveau régional

Les volets fonctionnel et organique constituent les deux fragments essentiels et complémentaires de l'autonomie dans le cadre de toute régionalisation politique. Les compétences attribuées doivent être entremises par des organes jouissant d'une indépendance par rapport au pouvoir central. Les trois pouvoirs qui assurent généralement les tâches fondamentales de l'État sont présents au niveau régional dans le document de l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la région du Sahara.

La manifestation la plus symbolique de l'instauration d'un pouvoir normatif réside en premier lieu dans la création d'un organe législatif doté de compétences exclusives. Bien au-delà d'une simple reconnaissance, l'Initiative traite de la composition du Parlement régional dans son paragraphe 19 qui énonce que celui-ci « sera composé de membres élus par les différentes tribus sahraouies, et de membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population de la Région ». La question de représentativité est très spécifique ici car elle répond à une double élection des membres, à la fois au suffrage universel direct et par les tribus sahraouies. Sans doute, ce procédé tente de respecter l'identité de toutes les composantes de la région du Sahara en garantissant une représentation effective à toutes les

les organes compétents de la Région autonome du Sahara. Leurs décisions seront rendues, en toute indépendance, au nom du Roi », et que « *Le Tribunal Régional Supérieur, la plus haute juridiction dans la Région autonome du Sahara, statue en dernier ressort, sur l'interprétation de la loi de la région, sans préjudice des compétences de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel du Royaume* », et enfin que « *Les lois, les règlements et les décisions émanant des organes de la Région autonome du Sahara doivent être conformes au Statut d'autonomie de ladite Région et à la Constitution du Royaume* ».

⁹⁹⁵ El MESSAOUDI A., « Le projet d'autonomie de la région du Sahara », op.cit., p.18.

⁹⁹⁶ Ibid.

tribus qui la composent. En dépit de son silence sur le nombre d'élus, on peut avancer que le texte de l'Initiative tend vers un équilibre proportionnel qui assure la participation représentative de toute la société sahraouie dans l'édiction de ses propres normes.

L'exécution des normes relèvera d'un pouvoir exécutif, à sa tête un Chef de Gouvernement élu par le Parlement régional et investi par le roi⁹⁹⁷. Tout en étant responsable devant le parlement régional, il formera le gouvernement de la région et nommera les administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu du statut d'autonomie⁹⁹⁸. Cependant, la notion de "représentant de l'État dans la région" mentionnée à la fin du paragraphe 20⁹⁹⁹ pourrait susciter l'attention sur cette question de représentation étatique au niveau régional. Nous avons vu tout au long de ce travail que le représentant de l'État au niveau régional relève forcément d'un pouvoir déconcentré et non décentralisé, ce qui pose plus d'une interrogation. L'autonomie politique stipule une indépendance claire vis-à-vis du pouvoir central. Elle ne signifie pas, certes, une liberté totale, mais elle est à notre sens assez suffisante pour ne pas relever du pouvoir central. Indiquer cette représentativité, c'est peut-être remettre en question cette liberté, voire même poser un statut ambigu au Chef du Gouvernement régional au Sahara. Néanmoins, et à l'examen comparatif, nous avons soulevé que dans les statuts d'autonomie des Communautés autonomes espagnoles, il en va de la même représentation. Dans l'art. 117 du statut d'autonomie de l'Andalousie, par exemple, le président dirige et coordonne l'activité du gouvernement, coordonne l'administration de la Communauté autonome et assure la représentation suprême de la Communauté autonome et la représentation ordinaire de l'État en Andalousie¹⁰⁰⁰. Aussi, dans celui de la Catalogne, il est indiqué que le Président dispose de la plus haute représentation de la *Generalitat* et dirige l'action du Gouvernement. Il a assuré, également, la représentation ordinaire de l'État en Catalogne¹⁰⁰¹. Nous concluons par ce comparatif que quelque soit le degré d'autonomie, les Communautés autonomes espagnoles autant que la région du Sahara demeurent une partie de l'État, et leurs institutions sont en premier lieu des institutions étatiques dans une vision où l'État est représenté comme un ensemble.

⁹⁹⁷ Paragraphe 20 de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, op.cit., p.2.

⁹⁹⁸ *Ibid.* Paragraphe 21.

⁹⁹⁹ Le paragraphe indique que « *Le Chef de Gouvernement est Représentant de l'État dans la région* ».

¹⁰⁰⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, «BOE» n° 68, de 20/03/2007. (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>), consulté le 28/06/2021.

¹⁰⁰¹ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, «BOE» n° 172, de 20/07/2006, art. 67. (<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>), consulté le 28/06/2021.

Sur le plan judiciaire, le projet d'autonomie paraît plus audacieux lorsqu'il laisse l'initiative de créer les juridictions régionales au Parlement régional. Non seulement la justice va être rendue localement, mais également par des institutions instaurées par le pouvoir législatif local lui-même. Le paragraphe 22 du texte de l'Initiative déclare que « *Des juridictions peuvent être créées par le Parlement régional afin de statuer sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes compétents de la Région autonome du Sahara. Leurs décisions seront rendues, en toute indépendance, au nom du Roi* ». De cette disposition, nous relevons trois grands principes caractérisant le pouvoir judiciaire régional : celui de la création, de l'indépendance et de la corrélation des jugements avec le nom du roi. En effet, permettre de décider soi-même de l'appareil judiciaire dans sa création et son fonctionnement est indéniablement une avancée vers les hauts degrés de l'autonomie. Toutefois, cette ouverture libérale n'est pas exempte de réflexions critiques quant à la terminologie employée. La possibilité indiquée par l'expression "peuvent être créées" laisse entrevoir d'autres alternatives inhérentes au procédé de création qu'on ignore encore. Dans le texte constitutionnel de 2011, la création de toutes les institutions est annoncée par une expression claire et limpide qui fait référence à un devoir éminent à accomplir, " Il est institué" ou "il est créé". De même, dans l'art. 129 C., on peut lire par exemple : « *Il est institué une Cour Constitutionnelle* », ou dans l'art. 151 C. « *Il est institué un Conseil économique, social et environnemental* » ou encore dans l'art. 168 C. « *Il est créé un Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique* ». Nous mesurons que le texte de la loi fondamentale doit faire preuve d'un certain lexique très prononcé eu égard à l'importance qu'il incarne ; sur ce, nous ne suggérons pas l'utilisation d'une terminologie identique car il ne s'agit point de la même valeur juridique. En revanche, en tant que document présenté solennellement à des instances internationales et censé représenter la position du Maroc, il se doit de refléter plus de clarté juridique. Il n'est pas savant de constater que la notion de "pouvoir créer des juridictions" renvoie au libre arbitre du pouvoir régional, ce qui est, soulignons-le, tout à fait conforme à la perspective de l'autonomie, mais la question qui se pose réside dans la notion du "non pouvoir" et ses conséquences. Dans la mesure où la liberté n'est jamais absolue, nous estimons que le texte devrait indiquer un devoir de création qui ne laisserait aucun doute sur son interprétation. L'enjeu de l'autonomie politique escomptée pose l'exigence des trois pouvoirs institués. La question de la possibilité ne peut être une disposition acceptée.

S'agissant du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire régional, nous considérons qu'il sous-entend l'impartialité de l'appareil vis-à-vis du haut et du bas. Autrement dit, le juge

doit observer la neutralité des sentences en dehors de toute orientation étatique incarnée par des égards politiques ou autres, et organiser des procès équitables pour les justiciables sans parti pris. À notre avis, l'indépendance est une qualité requise, voire, *sine qua non* de la notion de justice. Son adhésion au texte de l'Initiative, quoique primordiale, ne constitue pas en elle-même une avancée substantielle. Elle doit toujours l'accompagner dans la forme comme dans le fond. Quant à la question de rendre les jugements au nom du roi, les non-initiés aux régimes monarchiques comme celui de l'Angleterre ou de l'Espagne, pourraient se demander si cette obligation reste une règle de forme qui n'entrave en rien la qualité de l'indépendance du pouvoir judiciaire régional, ou un dogme qui remet en question toute la théorie de la séparation des pouvoirs que ce soit au niveau national ou régional. À la lecture du système judiciaire de la Grande Bretagne, l'une des plus vieilles démocraties du monde, nous constatons que la reine conserve un rôle symbolique en tant que figure au nom de laquelle la justice est exécutée et la loi et l'ordre sont maintenus, sans qu'elle soit impliquée dans l'administration réelle de la justice. En Espagne, l'art. 117 CE. indique bien que « *La justice émane du peuple et elle est administrée au nom du Roi par des juges et des magistrats qui constituent le pouvoir judiciaire* ». Il en est de même au Maroc où le roi représente une symbolique indéniable en dépit de son rôle politique. L'art. 42 C. exprime cette symbolique en annonçant que « *Le Roi, Chef de l'État, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions* ».

B- La consécration démocratique du statut d'autonomie du Sahara, un gage pour l'autonomie politique

À toute autonomie politique bien fondée, nous l'avons vu, il y a bien une garantie constitutionnelle clairement établie. Mais avant de prospecter les dispositions qui renvoient à cette assurance fondamentale de la régionalisation politique, il sied de s'arrêter sur le procédé d'adoption du projet du Sahara qui est tout aussi crucial dans l'évaluation des engagements qu'il présente. De ce fait, le texte de l'Initiative, tout en établissant l'attestation de la constitutionnalisation du statut d'autonomie (2), souligne les modalités de son adoption qui seront basées sur une libre consultation référendaire (1).

1. La conformité du processus d'approbation (consensuel et démocratique) du statut d'autonomie aux standards internationaux

Dans les modalités d'adoption du statut d'autonomie, l'Initiative marocaine prévoit un processus d'approbation fondé sur une large concertation des populations concernées. À

travers la voie référendaire, les sahraouis seront à même d'exprimer leur point de vue relatif à la proposition présentée. Le paragraphe 27 du texte de l'Initiative explique que « *Le statut d'autonomie de la Région fera l'objet de négociations et sera soumis à une libre consultation référendaire des populations concernées. Ce référendum constitue, conformément à la légalité internationale, à la Charte des Nations Unies et aux résolutions de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité, le libre exercice, par ces populations, de leur droit à l'autodétermination* ». Nous avons pu établir dans la section qui précède que l'autonomie proposée par l'Initiative marocaine est un volet défendable de l'autodétermination. Son contenu correspond parfaitement à la conception interne et minimaliste du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui débouche vers une autonomie négociée au sein de l'État. Par ailleurs, le fait de le soumettre à une consultation populaire par référendum rajoute de sa valeur quant aux standards internationaux en la matière. D'ailleurs, « *l'Initiative marocaine a été confortée par le Conseil de sécurité, qui l'a qualifiée de " sérieuse et crédible " dans ces (...) résolutions 1754 (2007), 1813 (2008) (...). Ce qui renforce sa légitimité et sa conformité à la légalité internationale. Elle a bénéficié d'un élan de soutien international, en tant que base réaliste des négociations* »¹⁰⁰².

Cette conformité se traduit également par l'engagement pris par le Maroc pour réintégrer toutes les personnes rapatriées au sein de la collectivité nationale dans des conditions de protection et de dignité¹⁰⁰³. Il procédera, en outre à une amnistie qui écarte toutes poursuites faisant objet de cette dernière¹⁰⁰⁴.

Ces mesures démontrent que les garanties présentées ne se bornent pas aux procédés formels de l'expression démocratique, c'est-à-dire, le simple octroi aux populations de la solution référendaire comme libre choix pour s'autodéterminer. Elles vont au-delà des mécanismes classiques pour assurer les conditions optimales de cet exercice. Ceci est d'autant plus vrai que la question des droits de l'homme n'a pas échappé aux rédacteurs de l'Initiative. À cet égard, le texte n'a pas omis de préciser la jouissance des populations sahraouies de tous leurs droits civiques sans discrimination que ce soit dans les échéances locales ou nationales¹⁰⁰⁵. En parallèle du texte de l'Initiative, le Maroc a renforcé également, par le biais de son représentant¹⁰⁰⁶, sa position face à la question des droits de l'homme et du genre. Son

¹⁰⁰² HILALE O., « L'autonomie satisfait-elle au droit de l'autodétermination? », op.cit., p.10.

¹⁰⁰³ Paragraphe 30 de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, op.cit., p.3.

¹⁰⁰⁴ *Ibid.* Paragraphe 31.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.* paragraphes 4 et 18.

¹⁰⁰⁶ HILALE O., a affirmé que « *L'initiative marocaine d'autonomie accorde une importance particulière à la promotion des droits de l'homme des populations de la Région et ce, conformément aux garanties prévues par la*

attachement à ces fondamentaux de la démocratie paraît très déterminé dans le contenu du texte comme dans les discours de ses dirigeants.

Nous estimons que par une démarche de négociation et de concertation adoptant le référendum comme instrument juridique de démocratie participative, sans manquer de donner à la dimension des droits de l'homme la place qu'elle mérite dans ce genre de manœuvres politico-juridiques, l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie a coché toutes les cases d'une bonne conduite compatible aux standards internationaux de résolution de conflits. Toujours est-il que toute entreprise de ce genre, notamment dans le cadre d'une autonomie politique, ne peut clamer sa perfection que par des garanties encore plus fortes se situant dans la sphère constitutionnelle.

2. La garantie de sa constitutionnalisation, le gage ultime de la fiabilité du statut d'autonomie du Sahara

Pour tout texte de quelque nature que ce soit, la propulsion à l'ordre de la loi fondamentale constitue une interprétation claire des intentions de ces auteurs. Constitutionnaliser, c'est reconnaître un degré élevé d'une norme, l'obligation de sa protection et la soumission des autres normes inférieures à la contrainte de leur conformité à elle, selon la théorie de la formation du droit par degrés. L'intégration de certains textes aux constitutions modernes ou aux blocs de constitutionnalité est une expression très forte de la valeur qu'ils comportent dans l'esprit des gouvernants.

L'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie dans la région du Sahara, tout en établissant un cadre convenable à la consultation populaire et aux droits de l'homme, a également signé la promesse de la révision constitutionnelle, garantie considérée en droit comparé comme un pilier fondamental d'une autonomie politique réussie. Le paragraphe 29 de l'Initiative déclare que « *la Constitution marocaine sera révisée, le statut d'autonomie y sera incorporé comme gage de sa stabilité et de sa place particulière dans l'ordonnement juridique national* ».

Constitution marocaine. - Les populations de la région jouiront des mêmes droits civils et politiques reconnus à tous les citoyens marocains, sans exclusion ni discrimination. - La promotion et la protection de ces droits sont renforcées par l'application des engagements internationaux découlant des conventions internationales auxquelles le Maroc a souscrit. - L'Initiative marocaine prévoit une représentation féminine appropriée et obligatoire au sein du Parlement de la Région, intégrant ainsi la perspective du "genre" dans sa conception, sa portée et ses objectifs ». HILALE O., « L'autonomie satisfait-elle au droit de l'autodétermination? », op.cit., p.10.

Selon EL MASSAOUDI A¹⁰⁰⁷., deux remarques importantes sont à souligner dans la lecture de cette disposition. Au niveau formel, le texte promet de prendre deux mesures normatives très importantes constitutionnellement. La première consiste en une révision constitutionnelle, la deuxième implique l'incorporation du statut d'autonomie dans la loi fondamentale¹⁰⁰⁸. Nous savons que la révision de la Constitution est un processus plus ou moins souple, selon les cas, qui tente d'introduire les éléments les plus importants de l'évolution de la société dans le texte constitutionnel initial. Plus les procédés de révision sont rigides, plus cette introduction trouve du mal à y pénétrer. Sur ce point précis, il serait très judicieux d'examiner les dispositions de révision de la Constitution marocaine avant de se prononcer sur la garantie présentée par le projet d'autonomie. Car s'il s'avère que ces dispositions sont très contraignantes, le gage promis perdra toute sa consistance et sera tributaire de l'aboutissement de la révision elle-même. Pour prendre mesure de cette hypothèse, il faut en premier lieu voir ce que la Constitution de 2011 interdit à la révision. Sur ce point, l'art. 175 C. précise qu'« *Aucune révision ne peut porter sur les dispositions relatives à la religion musulmane, sur la forme monarchique de l'État, sur le choix démocratique de la nation ou sur les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la présente Constitution* ». Partant du fait que les choix démocratiques ne peuvent être atteints par une révision, et qu'au contraire, le statut d'autonomie en est une manifestation de promotion, nous pouvons établir avec certitude que le thème proposé à la révision ne sera en aucun cas anticonstitutionnel. Sur le plan des autorités habilités à déclencher la révision, la Constitution énumère le roi, le chef du Gouvernement, la Chambre des Représentants et à la Chambre des Conseillers¹⁰⁰⁹. Au stade des institutions politiques, et compte tenu du fait que la question du Sahara est une affaire de souveraineté nationale, nous supposons que la volonté de révision serait une idée commune dans l'esprit collectif des gouvernants et ne connaîtrait par conséquent aucun défaut d'initiative, d'autant plus que le roi « *peut soumettre directement au référendum le projet de révision dont Il prend l'initiative* »¹⁰¹⁰. Par ailleurs, nous estimons que la procédure d'adoption, même si elle requiert la majorité des deux tiers des deux chambres et un référendum, suivra le même cheminement

¹⁰⁰⁷ EL MASSAOUDI A., « Le projet d'autonomie de la région du Sahara », op.cit., p.20.

¹⁰⁰⁸ Nous nous devons de préciser ici que la révision constitutionnelle sera dédiée totalement à l'incorporation du statut dans la loi fondamentale. Le but étant de donner la garantie suprême à une promesse étatique prise vis-à-vis des populations sahraouies, d'abord, et puis à l'égard des instances internationales. Nous ne savons pas si ce procédé sera à l'image du modèle espagnol ou non. En tout cas, notre interprétation du texte de l'Initiative ne nous permet que de relever la volonté de le hisser au rang des dispositions constitutionnelles afin de lui procurer plus de légitimité.

¹⁰⁰⁹ Art. 172, al. 1 C.

¹⁰¹⁰ *Ibid.* al. 2.

d'idée qui situe le problème du Sahara dans les priorités de tous les marocains. Tous ces éléments réunis nous permettent d'avancer avec assurance que l'adoption et la pénétration du statut d'autonomie dans la loi fondamentale à travers une révision ne sera qu'une formalité qui ne menace nullement la fiabilité de cette garantie.

Au niveau du fond, EL MASSAOUDI A¹⁰¹¹., ajoute que « *le statut d'autonomie aura la même valeur normative que le texte constitutionnel. Ce qui suppose que toute modification ou réforme du statut d'autonomie impliquera une révision de la constitution, sauf si le propre statut établit, en son sein, la procédure à suivre en cas de sa révision. L'exemple espagnol est ici révélateur puisque la procédure à suivre pour la réforme des statuts d'autonomie est indiquée à deux niveaux, dans le texte constitutionnel¹⁰¹² ainsi que dans les propres statuts d'autonomie* ». Cette double indication offre plus de sérénité au statut d'autonomie quoiqu'à notre avis, qui s'inspire d'ailleurs de la charte européenne de l'autonomie, les dispositions constitutionnelles procurent plus d'assurance quant à la révision, puisqu'elles englobent un consentement plus large et diversifié.

Avec cette dernière garantie constitutionnelle, nous pouvons conclure que le projet d'autonomie du Sahara adhère confortablement à la dimension autonome inscrite et adoptée par les ordres juridiques des États régionaux, à l'exception près, que le statut proposé reste singulier dans tout le territoire du Maroc. Cette dernière remarque entraîne le questionnement sur la validité de la notion d'asymétrie dans la régionalisation marocaine ainsi que son acceptation interne. Le constat établi pour les modèles de régionalisation politique démontre une multitude de niveaux d'autonomie sur le même territoire national, ce qui nous amène à s'interroger si on pourrait bien parler d'asymétrie politique lorsqu'elle ne touche qu'une seule parcelle du territoire. Il faut reconnaître en revanche que même face à une réponse par la négative, ceci n'enlèverait en rien la qualité d'autonomie politique mise en avant par le projet, vu que toutes les composantes institutionnelles et juridiques d'une autonomie régionale sont présentes. Peut-être que l'argumentation fournie jusqu'à présent pour plaider la fiabilité du projet prendra-t-elle plus de sens si nous nous focalisons davantage sur la question d'asymétrie.

¹⁰¹¹ El MESSAOUDI A., « Le projet d'autonomie de la région du Sahara », op.cit., p.20.

¹⁰¹² L'art. 147, al. 3 CE. indique que « - «Toute révision des statuts suivra la procédure établie par ceux-ci et exigera, en tout cas, l'approbation des cortes generales, au moyen d'une loi organique ».

Paragraphe 2 : Projection sur la question d'asymétrie du projet du Sahara et ses réflexions sur l'ensemble du territoire marocain

La tentative d'aborder l'une des composantes caractéristiques du modèle régional ne relève pas de notre appétence d'attester de la qualité politique de l'autonomie proposée par l'initiative marocaine. Car tous les éléments du projet parlent d'eux-mêmes. Si notre attention se centre sur le sujet de l'asymétrie à la fin de ce travail, c'est dans la perspective de trouver un élan annonciateur d'une autre régionalisation au Maroc, avec toutes les conséquences qu'elle pourrait engendrer - ou moins de façon théorique dans un premier temps - sur la réflexion juridique qui entoure la décentralisation marocaine.

Il ne fait aucun doute que les défis de la dernière réforme constitutionnelle au Maroc sont liés, en premier lieu, à la reconstruction démocratique dans un cadre constitutionnel et normatif qui, inévitablement, doit avoir comme principes directeurs la séparation des pouvoirs et la garantie des droits ; avant de disposer des éléments nécessaires au développement économique qui fait des régions des cadres territoriaux compétitifs au plus fort de l'ère de la mondialisation.

Bien qu'il prône également la question du développement et des droits, le discours adopté pour le marketing du projet de l'autonomie du Sahara semble-t-il très particulier. Certes, cette différence est inhérente essentiellement à la nature conflictuelle du sujet, mais ça n'empêche qu'il a coché toutes les cases que l'idéal de la démocratie locale requiert. L'autonomie politique d'une région du Maroc serait une première, étant donné toutes les conclusions que nous avons tirées sur les constantes nationales immuables et distinctives d'un État unitaire, très attaché justement à cette unité. Cette ambivalence interpelle notre réflexion sur la différenciation de traitement entre une région promue à être autonome dans le sens politique du terme, et toutes les autres régions réunies.

Nous nous sommes arrêtés auparavant sur la notion de différenciation dans un titre appelé "les principes qui fondent le transfert des compétences vers la région". L'étude de cette notion nous a révélé qu'elle met en avant l'identification des territoires. En dépit de son caractère inégalitaire, cette règle de transfert des compétences s'appuie sur l'hétérogénéité territoriale pour trouver un équilibre qui répond aux spécificités de chaque région, ce qui est de nature à stimuler la compétitivité positive. De surcroît, et même si elle s'inscrit dans un cadre d'organisation territoriale unifiée et ne concerne qu'un éventail de compétences déjà établi, sans aucune référence à un quelconque statut particulier, le transfert des compétences supplémentaires aux compétences propres se fait toujours selon une approche distinguée pour chaque région. À cet effet, si nous acceptons le fait qu'il s'agit bien d'une même

régionalisation incluant le projet d'autonomie du Sahara, il serait probablement approprié de qualifier la différenciation d'"asymétrie", à moins que le cas singulier d'une région, politiquement autonome, ne vienne emboîter le pas à cette qualification. L'argumentation en faveur d'une réponse affirmative nécessiterait une conceptualisation de toutes les dimensions de la notion d'asymétrie (A). Une étude qui nous permettra de procéder à une dernière lecture sur ses possibles effets au niveau national (B).

A- L'asymétrie comme réponse juridique à la problématique de la diversité

Pour parvenir à une acceptation définitive et fondée sur la question d'asymétrie de la région du Sahara, une projection théorique s'avère d'une importance capitale. Non seulement elle nous rapprochera du concept, mais également nous permettra-t-elle de mesurer son impact sur la régionalisation marocaine. Nous avons pu examiner dans les dispositions de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie au Sahara la promesse de sa constitutionnalisation. Additionnée au fait que l'asymétrie trouve généralement son expression dans une répartition constitutionnelle des compétences, cette mesure nous incite à adopter une approche plus constitutionnelle que politique dans le traitement de ce sujet, car elle semble la mieux adaptée pour mener à bien cette étude. D'autant plus que la doctrine parle carrément d'asymétrie constitutionnelle aussi bien pour les formes fédérales que régionales (1)¹⁰¹³. Elle est l'émanation juridique de la diversité, car la seule reconnaissance de celle-ci ne semble pas suffire pour un bon aménagement de la gouvernance. Somme toute, le traitement de la diversité par l'asymétrie « *constitue une avenue flexible et pertinente afin d'accommoder les revendications en matière d'autonomie gouvernementale* »¹⁰¹⁴ (2).

1. Considérations théoriques sur les dimensions de l'asymétrie dans le droit constitutionnel moderne

On ne peut ignorer aujourd'hui l'importance que revêtent les relations entretenues entre le centre et les différentes composantes territoriales d'un État, au point d'aborder souvent cette question par le pluriel du terme territoire, même au sein d'États unitaires, censés normalement présenter une forme de cohésion et d'uniformité sociopolitique. Pour faire face aux risques de la mondialisation qui a tendance à favoriser l'identité universelle aux identités singulières, les unités historiques et culturelles occupant les territoires tentent de réaffirmer leur différence

¹⁰¹³ Cette précision ne concerne qu'un courant de la doctrine dont nous devons préciser l'idéologie sans parti pris.

¹⁰¹⁴ SAHADZIC M., « L'asymétrie constitutionnelle comme outil de gestion de la diversité », in MATHIEU F., GUENETTE D., GAGNAN A-G., (dir.) *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théories, enjeux et études de cas*, coll. Politeia, n° 17, éd. Presses de l'Université du Québec, Québec, 2020, p.113.

par une redéfinition de leur statut constitutionnel¹⁰¹⁵. La réaction à cette réflexion sera en soi un exposé des différentes dimensions de l'asymétrie.

Une première ébauche sur le concept de l'asymétrie habilite avec une certaine assurance son rapprochement sémantique avec le lexique "différence" ou "différenciation", dès lors qu'il renvoie automatiquement à tout ce qui n'est pas pareil. Bien que son usage soit relativement récent, les matières qu'il englobe préservent des traces qui remontent à une époque lointaine. Sur le plan politique, l'asymétrie implique la reconnaissance de l'identité particulière de l'autre, une reconnaissance qui ne peut faire preuve d'un acte frugale, mais doit entretenir le thème du "vivre ensemble" comme fondement d'une affirmation concrète de son existence. À cette fin, le cadre normatif doit être en mesure de composer des solutions différenciées qui répondent aux exigences de la pluralité et de son épanouissement. L'asymétrie pose de cette manière l'obligation de sa traduction par les textes juridiques ; plus ceux-ci sont bien placés dans la hiérarchie des normes, plus son expression tend vers un idéal de justice.

Quoique qu'elle ne soit étudiée qu'au milieu du 20^{ème} siècle¹⁰¹⁶, l'asymétrie était une pratique assez répandue dans l'Europe prémoderne, où les systèmes politiques et l'autorité étatique ou ecclésiastique ne coïncidaient que partiellement avec les territoires. « *La souveraineté restait mal définie et était presque toujours partagée. Dans les premiers États, par exemple en France ou en Espagne, les territoires locaux gardaient leurs droits traditionnels, et chacun avait des rapports spécifiques avec le pouvoir central. Dans les empires (le Saint Empire romain et ensuite l'empire des Habsbourg) l'autorité était encore plus diffuse et, jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'Europe centrale n'était qu'une mosaïque de systèmes politiques divers* »¹⁰¹⁷. Cette asymétrie a été menacée, dans la deuxième phase de l'évolution de l'État, par l'interventionnisme étatique, la condition d'égalité démocratique et la doctrine jacobine¹⁰¹⁸ de l'unité de l'État¹⁰¹⁹.

¹⁰¹⁵ Nous rapportons à ce propos que « *Dans le monde contemporain, avec les mutations que subit le modèle traditionnel de l'État, la mondialisation et la montée des revendications minoritaires, culturelles et territoriales, une question se pose avec force. Quel degré d'asymétrie constitutionnelle, conciliant le respect de la diversité avec l'efficacité, l'égalité et la démocratie, est-il possible d'accepter dans un État moderne ?* ». KEATING M., « Principes et problèmes du gouvernement asymétrique », *Politique et Sociétés*, éd. Société québécoise de science politique, vol. 17, n° 3, Montréal, 1998, p.93.

¹⁰¹⁶ Le traitement théorique du concept d'asymétrie constitutionnelle fut abordé dans les études fédérales de TARLTON C-D., en 1965. Avec la publication de l'article « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », *The Journal of Politics*, vol. 27, n° 4, University of California, Berkeley, California, 1965, l'auteur fut l'un des pionniers à considérer la question de l'asymétrie par opposition à la symétrie dans le fédéralisme.

¹⁰¹⁷ KEATING M., « Principes et problèmes du gouvernement asymétrique », op.cit., p.93.

¹⁰¹⁸ Appelée également "Le jacobinisme", la doctrine jacobine est un courant politique qui soutient l'indivisibilité de la République française. Son nom vient du club des Jacobins, dont les membres s'étaient établis pendant la Révolution française dans l'ancien couvent des Jacobins à Paris. Dans l'idéologie de ce courant, « *il y a une référence caractéristique à la souveraineté populaire et à la démocratie directe, contre "la Cité usurpée par les*

Malgré cela, l'asymétrie a pu reprendre de la teneur vers la fin du 20^{ème} siècle en raison de l'affaiblissement de l'État et son incapacité à accomplir ses anciens engagements, mais aussi à cause de la mondialisation, des contraintes de la décentralisation et des revendications de particularismes de plus en plus fortes, dans lesquelles de nouvelles identités politiques se créent au même temps que les anciennes se restructurent et se politisent. Face à cette réalité, les territoires infra-étatiques se réinventent en se constituant comme des systèmes d'action plus autonomes.

Cette politisation accentuée du phénomène a poussé certains auteurs à qualifier l'asymétrie d'une organisation fédérale de "politique". Pour ce courant, elle serait propre à toutes les fédérations. Mais une fois formalisée dans la Constitution, elle deviendrait "constitutionnelle" ou "institutionnelle". *« L'asymétrie entendue dans cette seconde acception a ainsi été consacrée dans des États marqués par des divergences culturelles profondes, tels la Russie, l'Espagne, la Malaisie, ou la Belgique. Dans ce sens, le fédéralisme asymétrique reflète l'absence de traitement uniforme, le degré d'autonomie et de pouvoirs des entités fédérées ou [encore l'] hétérogénéité des relations des États fédérés entre eux et avec le gouvernement fédéral. Il s'oppose ainsi au modèle symétrique qui traduit l'uniformité entre les États fédérés à l'intérieur d'un système fédéral »*¹⁰²⁰. Deux observations essentielles sont susceptibles d'être tirées de cette seconde acception constitutionnelle. La première révèle que l'asymétrie n'est pas l'œuvre du seul fédéralisme classique, puisque l'Espagne était toujours un État unitaire ; tandis que la deuxième souligne la diversité comme élément fondamental mobilisant le principe d'asymétrie. Notre première observation est confortée par les travaux

fonctionnaires" (Saint-Just). Pénétré par des clubs, des sociétés populaires, des pouvoirs parallèles, le système administratif vit un effet de dissolution dont l'incohérence aboutit à un axiome : "rien ne remplace l'ordre et n'en tient lieu" (Saint-Just). Le jacobinisme apparaît comme une violence politique mêlée à une volonté d'ordre administratif ». AZIMI V., « Jacobinisme », in KADA M., MARTIAL M., (dir.) *Dictionnaire d'administration publique*, coll. Droit et action publique, éd. Presses universitaires de Grenoble, 2014, p.283.

¹⁰¹⁹ KEATING M., explique cette menace par le fait que *« Le jacobinisme, produit de la Révolution française, fut inspiré par l'esprit géométrique issu des Lumières, par la doctrine de la souveraineté populaire et son corollaire suivant lequel le peuple souverain ne doit souffrir d'aucun obstacle à la mise en œuvre de ses volontés »*, ces doctrines *« inspirèrent également les forces nationalistes, démocratiques et républicaines en Espagne, en Italie et dans les pays de l'Europe centrale »*. Pour l'interventionnisme étatique, il ajoute que *« l'État interventionniste fut également le produit du XIXe siècle, et plus particulièrement de la fin de ce siècle. Au XXe siècle, l'État s'est doté de nouvelles compétences en matière de régulation économique, d'aménagement du territoire, et d'aide sociale, qui sont difficilement conciliables avec la diversité »*. Enfin, sur la menace de l'égalité démocratique, l'auteur termine par préciser que *« Si la démocratisation implique que tous les citoyens sont égaux et que tous les votes ont un poids égal, le principe d'égalité civique inspire des revendications d'égalité sociale et économique »*. KEATING M., « Principes et problèmes du gouvernement asymétrique », op.cit., p.93-94.

¹⁰²⁰ BEHRENDT C., VANDENBOSCH S., « Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge », IRENEE, Université de Lorraine, "Civitas Europa", n° 38, Nancy, 2017, p.243.

de SAHADZIC M¹⁰²¹., qui note que, contrairement à la théorie classique du fédéralisme centrée sur les “modèles fédéraux normaux” (USA, Allemagne etc.), un courant contemporain soutient que d’autres modèles plus récents présentent également des caractéristiques fédérales, notamment, ceux marqués par une certaine fragmentation, tels que la Bosnie-Herzégovine, la Belgique, l’Italie, l’Espagne, le Royaume-Uni. Cette nouvelle pensée conclue que ces ensembles développent des formes fédérales dans la pratique sans qu’ils soient *a fortiori* des États fédéraux. Ils sont de ce fait fondés aussi sur des asymétries constitutionnelles. L’asymétrie constitutionnelle est donc une caractéristique fédérale aussi bien dans l’acception classique que moderne du fédéralisme. Pourtant, les travaux de TARLTON C-D¹⁰²²., ne théorisaient pas au début à l’asymétrie comme alternative à la diversité. *A contrario*, il serait nécessaire pour le courant que cet auteur représente « *que l’ordre de gouvernement central, dans un système fédéral, fasse preuve de plus de coordination et de coercition face à la diversité, plutôt que de la reconnaître et l’habiliter politiquement* ». Les fédéralistes nationalistes qui soutiennent cette idée voient dans le système fédéral une opportunité de cohésion sociale qui privilégie la centralisation des pouvoirs dans le cadre d’un État mononational¹⁰²³. Ce refus de reconnaître la diversité, appelée aussi “ethnocentrisme”, a provoqué les critiques du courant moderniste susmentionné qui « *remarque que les entités infranationales qui évoluent au sein de systèmes fédéraux contestent souvent l’idée selon laquelle l’État souverain est mononational, en promouvant plutôt le principe d’un accommodement du multinationalisme¹⁰²⁴ au moyen de l’autonomie gouvernementale* »¹⁰²⁵.

¹⁰²¹ SAHADZIC M., « L’asymétrie constitutionnelle comme outil de gestion de la diversité », op.cit., p.116.

¹⁰²² TARLTON C-D., « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », op.cit., p.861-874.

¹⁰²³ Par opposition à l’État multinational où se superposent une ethnie majoritaire et une ou plusieurs ethnies minoritaires d’importance significative, l’État mononational ne comprend qu’une seule ethnie qui occupe l’ensemble du territoire.

¹⁰²⁴ Dans une dimension politique, Le multinationalisme est une idéologie qui, après avoir acquis la reconnaissance des différentes identités qui composent un territoire national, tente d’attribuer à chaque culture, chaque nation la possibilité de gouverner son propre territoire. À ce titre, il ne faut pas faire l’amalgame entre multinationalisme et multiculturalisme. Ce dernier ne concerne que les différentes cultures qui partagent le même territoire sans forcément avoir des prétentions multinationalistes. Même si parfois, le multiculturalisme est une première base de différences culturelles qui bâtie les fondements du multinationalisme. Selon KARMIS D., le multinationalisme indique une sorte de conception normative qui propose de redéfinir l’identité nationale en tenant compte de la pluralité. Pour l’auteur, « *Premièrement, le multinationalisme se confine à la reconnaissance et à l’affirmation de la pluralité des communautés nationales. Il ne propose rien pour les communautés culturelles qui ne sont pas définies comme nations. Deuxièmement, le multinationalisme ne propose pas une révision profonde des modèles du nationalisme civique et du nationalisme ethnique. Dans les cas où les nations sont définies en termes civiques, seules les communautés définies comme nations échappent à l’assimilation et deviennent en fait autant de pôles d’assimilation en se constituant en communautés politiques. Dans le cas où les nations sont définies en termes ethniques, seules les communautés définies comme nations échappent à l’exclusion et deviennent elles-mêmes génératrices d’exclusion dans les entités politiques où elles constituent une majorité. Enfin, troisièmement, le multinationalisme a tendance à concevoir l’identité plurinationale comme une juxtaposition plutôt que comme une coordination de plusieurs identités nationales* ». KARMIS D.,

Présenté ici comme une expression politique de la diversité culturelle, le multinationalisme constitue par cette occasion l'une des raisons fortes de l'asymétrie constitutionnelle. Sa transformation en prétentions concrètes, encadrées politiquement, finit par poser l'exigence de repenser inéluctablement l'ordre normatif établi, notamment, lorsque l'appareil étatique se trouve face à des tensions difficilement gérables.

2. *Le multinationalisme est le facteur le plus fort de l'asymétrie*

Face aux exigences de la diversité, on assiste aujourd'hui à une quête permanente d'un nouveau modèle d'État qui serait en mesure de prendre en considération les changements fonctionnels qui se produisent en son sein. Dans les États multinationaux, le défi majeur est de reconnaître l'asymétrie fondamentale des identités qui les composent, avant de dresser un dessin différencié des relations que le pouvoir central doit entretenir avec chaque unité à part. Il faut dire que le multinationalisme comme idéologie politique défendant la diversité n'est pas toujours une expression pacifiste. Les tensions qu'il peut engendrer mettent l'État devant le choix difficile entre la coercition ou l'abandon de son uniformité. Étant donné que la coercition est une forme anachronique qui ne fait qu'amplifier les distorsions sociales et altérer la confiance qui se doit aux gouvernants, « *l'asymétrie constitutionnelle est souvent préconisée lorsque surgissent des tensions qui sont en lien avec l'accommodement d'une forme de multinationalisme. En outre, la question de l'équilibre entre reconnaissance des identités et promotion de l'intégrité territoriale de l'État souverain a toujours fait partie des problèmes propres aux systèmes multinationaux* »¹⁰²⁶. Une chose est certaine, l'hétérogénéité des fragments qui composent l'État multinational et son exacerbation en problèmes sociopolitiques, favorisent davantage l'émergence de rapports individualisés, avec tout ce qu'ils impliquent sur l'ordre normatif institué. Dans ce cas de figure, certains auteurs¹⁰²⁷ qualifient l'asymétrie d'un "bilatéralisme" qui prend place au "multilatéralisme" généralement pratiqué dans les États uniformes. « *Toutefois le lien entre multinationalisme et bilatéralisme n'est pas direct ; des éléments structurels interviennent dans le processus qui les relie. Car les RIG*¹⁰²⁸ *se développent dans le cadre d'une organisation territoriale. Celle-ci constitue à la fois une base structurelle pour le développement de nouvelles institutions et un ensemble de*

« Pluralisme et identité (s) nationale (s) dans le Québec contemporain : clarifications conceptuelles, typologie et analyse du discours », in GAGNAN A-G., (dir.) *Québec : État et société*, Tome 2, éd. Québec Amérique, Montréal, 2003, p.94-95-96.

¹⁰²⁵ SAHADZIC M., « L'asymétrie constitutionnelle comme outil de gestion de la diversité », op.cit., p.116.

¹⁰²⁶ *Ibid.* p.117.

¹⁰²⁷ MATHIEU E., « Fédérations multinationales et coordination multi-niveaux. Comparaison des mécanismes de participation régionale à la politique européenne en Allemagne et en Espagne », *Fédéralisme Régionalisme*, n° 2, Études régionales et fédérales : nouvelles perspectives, vol. 8, Université de Liège, 2008, p.1.

¹⁰²⁸ Relations intergouvernementales.

contraintes et opportunités avec lesquelles les acteurs doivent composer »¹⁰²⁹. Entre les deux éléments – multinationalisme et bilatéralisme - le mode d'organisation territoriale se présente comme une variable intermédiaire qui, selon le même auteur¹⁰³⁰, se décline en deux *continuums* dont les extrémités affichent des idéaux organisationnels. Le premier incarne l'antinomie qui existe entre le fédéralisme dual et le fédéralisme coopératif, tandis que le deuxième concerne le fédéralisme symétrique et le fédéralisme asymétrique. Dans ce dernier modèle, la littérature juridique dégage deux niveaux d'asymétrie : une asymétrie à connotation politique, culturelle ou socioéconomique et une asymétrie constitutionnelle. Si la première est appelée asymétrie de fait, c'est qu'elle conduit assez souvent à la deuxième, « *Ceci est d'autant plus vrai dans un cas de multinationalisme, qui constitue une asymétrie de fait particulièrement saillante. La présence de nationalismes régionaux minoritaires est souvent à l'origine de différentes aspirations qui sous-tendent les processus de décentralisation et explique pourquoi certaines entités fédérées revendiquent plus d'autonomie que d'autres ou un statut particulier (...) l'asymétrie constitutionnelle est également activement défendue par une partie de la littérature comme la meilleure façon d'accommoder les diverses nationalités au sein d'un même État. On peut donc considérer le multinationalisme comme un facteur d'asymétrie* »¹⁰³¹. Au surplus, les unités ethniques moins nombreuses cherchent également à acquérir de l'autonomie en exprimant une certaine opposition face aux règles centrales considérées comme astreintes. Le fait de jouir de prérogatives législatives et administratives change le mode de répartition de compétences d'un double niveau à un système dual dans lequel ces unités exercent leurs attributions de manière séparée avec l'État fédéral. Ce qui explique que le multinationalisme peut mener, en outre, au dualisme.

Avant de conclure avec les défauts de l'asymétrie¹⁰³², il y a bien une observation très importante qu'il faut prendre en compte ; celle exposée par SAHADZIC M¹⁰³³, et dans

¹⁰²⁹ MATHIEU E., «Fédérations multinationales et coordination multi-niveaux. Comparaison des mécanismes de participation régionale à la politique européenne en Allemagne et en Espagne », op.cit., p.2.

¹⁰³⁰ Pour l'auteur « *Le fédéralisme dual correspond à une nette séparation des pouvoirs entre les niveaux fédéral et fédéré, de sorte que chaque niveau puisse fonctionner de manière indépendante de l'autre. Dans le fédéralisme coopératif, la méthode de répartition des pouvoirs lie les niveaux fédéral et fédéré qui, rendus interdépendants, sont amenés à coopérer pour agir* ». L'académicien explique aussi que « *Dans un système fédéral symétrique, tous les composants du système ont la même relation à l'autorité centrale, notamment en termes de division des compétences, de représentation et de participation aux activités fédérales. À l'inverse, le fédéralisme asymétrique renvoie à la différenciation des statuts et droits des différents composants d'un système fédéral* ». MATHIEU E., «Fédérations multinationales et coordination multi-niveaux. Comparaison des mécanismes de participation régionale à la politique européenne en Allemagne et en Espagne », op.cit., p.3.

¹⁰³¹ *Ibid.*

¹⁰³² Il faut reconnaître que la crise d'État autonome espagnol, engendré par ce qu'on appelle « *el hecho diferencial* », le fait différenciel, en référence à l'asymétrie, a conduit des constitutionnalistes espagnols à

laquelle elle met l'attention sur le coût très bas de l'asymétrie constitutionnelle par rapport à la coercition. Les deux raisons principales présentés par l'auteur indiquent que l'asymétrie constitutionnelle favorise un climat d'accord général au sein de la structure étatique tout en écartant les demandes d'exclusion, à l'image de l'autodétermination externe. D'un autre côté, elle consolide la légitimité des composantes multinationales qui peuvent exister ou coexister en toute harmonie sur un même espace étatique hétérogène.

Cette dernière remarque est un rappel qui nous attire vers notre recherche initiale concernant l'hypothèse de l'asymétrie de la région du Sahara. Tous les arguments plaidant pour l'asymétrie constitutionnelle font de l'Initiative marocaine une matière très féconde à ce principe. Non seulement elle ménage les coûts financiers énormes que requiert le conflit saharien, mais aussi, elle est en mesure d'installer une différenciation qui légitime les particularités sahraouies. Encore faut-il examiner les dérives de l'asymétrie dans la doctrine constitutionnelle pour que le constat soit porteur de valeur ajoutée, car elle ne comporte pas que des avantages et sa mise en œuvre n'est guère chose aisée, particulièrement, lorsque *« l'intensité des revendications d'accommodement des différences peut être tellement forte qu'elle en vienne à produire des déséquilibres au sein du système. De plus, les asymétries constitutionnelles peuvent poser problème en ce qui concerne la répartition formelle des pouvoirs et des compétences, étant donné qu'elles peuvent nécessiter une coordination politique non seulement horizontale, mais aussi verticale »*¹⁰³⁴. Cette affirmation pose le problème de la séparation rigide qui caractérise le fédéralisme dual et qui ne permet pas d'établir ce genre de coordination, que ce soit au niveau horizontale que vertical. En sus, la répartition asymétrique des compétences, lorsqu'elle offre des privilèges aux uns et non aux autres, ne contribue pas à stabiliser les inerties revendicatrices d'autonomie. L'objectif principal n'étant pas toujours la seule autonomie, la volonté de s'aligner sur les mêmes pouvoirs que les autres entités semble une idée qui contrarie l'asymétrie. Une lecture politique du conflit catalan permet de lire en filigrane les prétentions réelles de cette Communauté autonome. En effet, les compétences fiscales "spéciales"¹⁰³⁵ détenues par les Communautés du

proposer la constitutionnalisation du fédéralisme asymétrique pour la Catalogne comme solution à cette crise. Voir, MUÑOZ MACHADO S., et al., "Ideas para la reforma de la Constitución", disponible en ligne. (http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf), consulté le 01/07/2021.

¹⁰³³ SAHADZIC M., « L'asymétrie constitutionnelle comme outil de gestion de la diversité », op.cit., p.117-118.

¹⁰³⁴ *Ibid.* p.118.

¹⁰³⁵ Il faut dire que toutes les Communautés autonomes détiennent la compétence fiscale dans le sens où elles peuvent établir des impôts, alors le Pays Basque et Navarre ont un régime fiscal spécial qui s'appelle « *Concierto económico* » prévu en par la disposition additionnelle 1^a de la Constitution espagnole et dont les origines remontent au XIX^e siècle. Il s'agit d'un système dans lequel la titularité, le recouvrement, la gestion et le contrôle de la quasi-totalité des impôts incombent aux entités territoriales, en reversant une partie à l'État en compensation des services généraux qu'il fournit sur leurs territoires respectifs.

Pays Basque et Navarre constituent l'enjeu fondamental qui mobiliserait les demandes constantes de séparatisme.

Serait-il ainsi pour les autres régions du Maroc face à l'autonomie politique et singulière de la région du Sahara ? La réponse à cette question pose le postulat de l'asymétrie comme matière de réforme à traiter dans la dernière ligne de ce travail.

B- "L'asymétrie" de la région autonome du Sahara, assai sur la validité de la notion

Dans l'analyse qui précède, nous avons pu comprendre que la diversité est la première considération déclencheuse du processus de l'asymétrie. Nous avons vu également que lorsque cette diversité arrive à des niveaux beaucoup plus imposants, elle se transforme en multinationalisme dans lequel une ou plusieurs autres ethnies que l'ethnie majoritaire, exigent la refonte de l'ordre normatif établi pour porter des réponses différenciées à leurs revendications respectives. Le multinationalisme est le porte-parole politique de la diversité. Non seulement il préside à la reconnaissance des différences, mais il stimule l'accommodement de règles différentes pour chaque entité à part. Il faut dire que dans l'affaire du Sahara, la construction de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie comme réponse différenciée à la particularité de cette région ne provient pas des mêmes stimuli. Pour parler d'une régionalisation asymétrique susceptible de couvrir d'autres territoires, portant ainsi des solutions aux différentes carences de la régionalisation actuelle, soulignées tout au long de ce travail, il nous semble opportun au premier abord de certifier la validité de la notion d'asymétrie pour la région du Sahara (1), car la dimension internationale multilatérale que le conflit a incarné fait de ce modèle politique un cas spécifique qui ne trouve pas de référentiel similaire pouvant servir de base pour une étude comparée. Ce constat est, à notre sens, primordial dans la perspective de proposer, dans l'achèvement de ce travail, une esquisse de réforme qui incite à développer à chaque fois un statut pour une région du Maroc, suivant les particularités qu'elle présente. Si l'Initiative trouve l'approbation qu'elle recherche et que le modèle rencontre le succès escompté, on ne voit pas pourquoi les autres régions ne soient pas dotées des mêmes prérogatives. Il est du moins nécessaire de se projeter sur l'effet immédiat que peut engendrer l'asymétrie du seul modèle du Sahara sur les acteurs régionaux de l'ensemble du territoire national (2).

1. Quels arguments pour caractériser le projet d'autonomie du Sahara d'asymétrique ?

Bien qu'il soit singulier dans son volet politique à l'égard de la notion d'asymétrie, le conflit du Sahara trouve dans l'Initiative marocaine un compromis interne légitimé par l'usage de l'autodétermination comme principe universel pouvant mener à l'autonomie politique.

En revanche, le fait que le Maroc propose un statut particulier à la région du Sahara ne nous semble pas assez suffisant pour le qualifier d'asymétrique. Dans le titre qui précède, nous avons centré l'attention sur la diversité en tant qu'élément fondamental de l'asymétrie, or, il n'y a pas que la région du Sahara qui présente cette donnée, d'autres régions du Maroc sont distinctes culturellement sans qu'elles le soient politiquement. D'autre part, on ne peut évoquer le nationalisme saharien comme seul élément ayant bâti à cette différenciation, dans la mesure où nous avons établi le caractère multilatéral et international du conflit comme principale raison de son enlisement. Si nous ne pouvons fonder notre argumentation sur un multinationalisme défendant la diversité sur le même territoire national, car le Sahara occidentale est toujours restée un territoire à conquérir dans sa totalité pour accéder à la pleine souveraineté, notre analyse doit donc apporter un autre raisonnement capable de coller l'étiquette de l'asymétrie au projet du Sahara. ADNANE A¹⁰³⁶, pense que, sans chercher à prédire l'avenir, tâche qui dépasse les attributions d'un juriste, la question du Sahara peut recevoir un traitement différencié comme annoncé dans l'Initiative marocaine pour la négociation de son statut d'autonomie. Dans cette perspective, le fait que la population sahraouie disposerait de ses propres organes représentatifs dotés d'un large éventail de compétences non comparables à celles prévues par la LOR sur les régions (111/14), se démarque comme solution distincte, d'autant plus que l'exercice de ces pouvoirs serait garanti par les sources financières nécessaires. Notons bien que la notion d'asymétrie n'est exprimée ici que de manière indirecte par l'expression "traitement différencié". Cette première observation ne semble pas plaider pour une adoption claire de la notion, ce qui ne facilite pas l'avancement de notre processus d'analyse. Pour appuyer sa réflexion sur le traitement différencié et non l'asymétrie, l'auteur indique que tous les États connaissent une certaine forme de décentralisation du pouvoir en réponse aux divers besoins de chaque État. Ainsi, les

¹⁰³⁶ ADNANE A., « Tratamiento jurídico constitucional de los entes territoriales en Marruecos y los indicadores de la autonomía mermada del poder regional », *federalismi.it*, Rivista di diritto pubblico italiano comparato, europeo, giugno 2020, p.43. (<https://www.federalismi.it/App/OpenFilePDF.cfm?artid=43691&dpath=document&dfile=24062020155155.pdf&content=Tratamiento%2Bjur%C3%ADdico%2Dconstitucional%2Bde%2Blos%2Bentes%2Bterritoriales%2Benn%2BMarruecos%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>), consulté le 09/04/2021.

modèles adoptés varient en fonction desdits besoins et surtout en fonction du degré d'homogénéité ou d'hétérogénéité culturelle présente au sein desdites communautés. Le large éventail de possibilités qu'offre ce principe d'organisation étatique permet la mise en place d'une variété de modèles plus ou moins centralisés afin de faire correspondre la structure étatique à la réalité sociale, politique, historique ou culturelle de la société¹⁰³⁷. L'insuffisance de cet énoncé par rapport à l'asymétrie constitutionnelle, traitée plus haut, se situe au niveau de la question des besoins de chaque État et de l'hétérogénéité des fragments de son territoire. Nous savons que toutes les décentralisations se basent sur ces deux éléments pour organiser le territoire sans s'y faire forcément par une asymétrie constitutionnelle. Pour ROLLA G¹⁰³⁸., il y a eu des cas de "régionalisation" généralisée couvrant l'ensemble du territoire de l'État et des cas de "régionalisation" opérant uniquement dans des parties limitées du territoire¹⁰³⁹. Une autre distinction peut être faite si l'on prend en compte la régionalisation politique ou simplement administrative. Mais la plus moderne pour lui, est celle qui fait la différence entre un régionalisme uniforme et un régionalisme spécial ou asymétrique. Le dernier a lieu chaque fois que certaines CT se voient accordées un statut particulier d'autonomie qui implique la reconnaissance de certains pouvoirs législatifs, financiers et administratifs élargis. L'auteur ne manque pas de rappeler que l'asymétrie peut également être liée à l'identité, à condition que son but soit de vanter les singularités culturelles des régions spécifiques du territoire national (Belgique, Canada, Espagne, Italie). De même, une asymétrie peut survenir pour des raisons sociologiques et économiques (dans le cas des établissements sociaux, économiques et culturels hétérogène), ou même pour des raisons légales relatives à la reconnaissance de systèmes juridiques spécifiques en tant que droits historiques établis ou la coexistence de systèmes de *common law* et de droit civil¹⁰⁴⁰.

Suivant la doctrine, il a donc plusieurs facteurs qui poussent à l'adoption de l'asymétrie, et le fait qu'elle soit singulière dans une région déterminée du territoire ne semble pas non plus interdire son appropriation théorique. Sur ce point, ROLLA G¹⁰⁴¹., précise que pour le

¹⁰³⁷ *Ibid.*

¹⁰³⁸ ROLLA G., « El desarrollo del regionalismo asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento comparativo », *ReDCE*, n° 8, Julio-Diciembre, Granada, 2007, p.252. (<http://www.ugr.es/~redce/REDCE8/articulos/09GiancarloRolla.htm>), consulté le 10/04/2021.

¹⁰³⁹ L'auteur indique que le premier type est observable en Italie, en Allemagne, en Autriche et en Espagne. Alors que le deuxième a été formé par contraste dans certains pays d'Europe du Nord: en Grande-Bretagne, par ex, une autorité spécifique a été attribuée à différentes régions, comme l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord; aussi la Finlande a accordé une forme particulière de souveraineté aux îles Aland, en raison des considérations historiques impliquant sa proximité stratégique avec la Suède.

¹⁰⁴⁰ ROLLA G., « El desarrollo del regionalismo asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento comparativo », *op.cit.*, p.252.

¹⁰⁴¹ *Ibid.* p.253.

Canada, par exemple, les principes applicables dans les Provinces anglophones qui ont adopté le système de *common law* coexistent avec le caractère unique du Québec, où le droit civil est inspiré de la tradition juridique française, au point d'avoir un code de droit civil et un droit de procédure civile qui lui sont propres. Il ajoute que la caractéristique inégalée de certaines communautés appartenant à des systèmes constitutionnels spécifiques autorise l'introduction de dérogations aux règles constitutionnelles qui s'appliquent sur le reste du territoire de l'État.

Cette lecture de la littérature juridique, en faveur du postulat de l'asymétrie de la région du Sahara, nous met dans l'aisance de conclure que la faible contribution du multinationalisme comme facteur essentiel de construction de l'asymétrie, la spécificité multilatérale et foncièrement politique du conflit, ainsi que la singularité du statut proposé pour une seule région du Maroc ne peuvent ôter la qualification asymétrique au projet du Sahara, pourtant peu probable en amont de l'analyse.

De ce fait, nous pouvons considérer que le plus important est que le constat différentiel, contrairement à l'avis de la CCR¹⁰⁴², viendrait s'imposer ici comme une réalité défendable car l'éventuelle asymétrie régionale qui en serait générée romprait avec le concept rationnel de "nation" pour faire place à un autre type de romantisme qui privilégie l'intégration complète de la population sahraouie dans l'État, et la pacification conséquente de la région du Sahara¹⁰⁴³. Parallèlement, l'aboutissement du raisonnement à cette certitude ouvre la voie à une réflexion réformatrice qui fait de l'asymétrie de la région du Sahara son cheval de bataille.

2. Propositions de réformes : vers une généralisation de l'asymétrie pour une meilleure régionalisation

Les finalités tracées pour ce travail nous incitent à repenser la régionalisation avancée au Maroc à la lumière des déficiences des réformes, de l'étude comparée et en dernier ressort du modèle proposé par l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour le Sahara.

¹⁰⁴² Les recommandations de la CCR n'ont fait allusion à aucune notion éventuelle d'asymétrie. En effet, dans les grandes lignes tracées pour la régionalisation avancée, le Rapport déclare clairement qu' « *Un trait distinctif du modèle proposé tient à la nouvelle configuration des régions du Royaume, en tant qu'entités fonctionnelles et institutionnelles essentiellement vouées à l'œuvre du développement intégré. Du fait même de l'unicité et de la continuité historique plus que millénaire du Royaume et du fait du haut degré de brassage et d'intégration de ses populations, la délimitation des nouvelles régions n'a été, et ne pouvait être opérée que sur la base de critères objectifs : fonctionnalité économique ; pôles de développement intégré ; relations et interactions dynamiques, actuelles et prévisibles entre les populations concernées. Cette configuration n'a eu à souffrir ni de pesanteurs historiques incontournables, ni de contraintes particularistes préjudiciables à la rationalité et à la fonctionnalité sciemment recherchées* ». Rapport de la CCR, Livre premier, op.cit., p.7.

¹⁰⁴³ ADNANE A., « Tratamiento jurídico constitucional de los entes territoriales en Marruecos y los indicadores de la autonomía mermada del poder regional », op.cit., p.45.

Un juriste érudit ne peut prétendre que la régionalisation au Maroc soit réellement "avancée". Onze ans après la mise en marche du projet, nul ne peut non plus établir qu'elle soit en voie de développement, car à chaque bon projet, il a bien des critères et des indices qui dévoilent son processus évolutif ; ils sont très importants, voire, décisifs pour tous les acteurs concernés à partir du moment où ils permettent de s'arrêter sur les lacunes à corriger. Tous les textes de la réforme ont apporté une nouvelle nomenclature juridique qui ne change en rien la structure de fond de la décentralisation marocaine. Or, le projet du Sahara, lui, constitue une approche nouvelle, sans être novatrice, dans le traitement du problème des régions du sud. Si cette Initiative est présentée comme hautement démocratique, elle devrait normalement intéresser toutes les régions présentant les mêmes spécificités. Si ce n'est pas le cas, nous devrions parler d'un Maroc démocratique situé au sud, et un autre qui l'est moins dans le reste du territoire. À notre sens, le fait qu'il s'agit exceptionnellement d'un conflit auquel on a voulu apporter des réponses, ne devrait pas occulter au projet d'autonomie politique sa disposition d'être sérieusement étudié pour les autres régions du Maroc. Dans la question périlleuse des constantes nationales, nous serions d'accord sur l'exigence de l'uniformité de tout le reste du territoire si la régionalisation avancée avait amené un développement économique et social de la majorité des CT. Toutefois, en absence de cet idéal tant recherché et non réalisé, force est de procéder à une évaluation, au moins sommaire, des objectifs intermédiaires, des moyens utilisés et surtout des principes fondamentaux qui ont présidé à la structure initiale de la décentralisation marocaine. Sans doute, la plupart de ces éléments devraient être remis en causes sauf probablement ceux qui bâtissent au projet du Sahara.

Notre ambition de généraliser l'asymétrie n'est pas une tentative d'imitation innocente des modèles étudiés, elle prend essentiellement source de l'échec du projet de la régionalisation avancée. Nous ne pouvons baigner dans le romantisme de l'unité éternellement, au risque de passer à côté du progrès. Toutes les données mise en évidence du constitutionnalisme indiquent que c'est dans les limites matérielles établies par la loi fondamentale qu'il serait possible de s'aventurer¹⁰⁴⁴. Au-delà de ses frontières, toute entité serait condamnée d'anti-constitutionnalisme. Même si nous poussons la réflexion plus loin, nous allons constater que dans les excès, toutes les démarches séparatistes ont échoué au mur de la constitutionnalité. Le dernier référendum catalan en est l'exemple le plus marquant. Dans l'absence de telle menace de désintégration, nous ne voyons pas pourquoi l'idée de l'unité est si obsessionnelle qu'elle obstrue les nouvelles perspectives modernes de l'autonomie locale, exprimées par

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*

l'asymétrie. Nous estimons que si cette obsession était prédominante également dans le traitement du conflit du Sahara, on ne saurait peut-être jamais le résoudre de manière pacifique. Si le modèle d'autonomie de la région du Sahara est construit sur cette même idée, alors faudra-t-il repenser les priorités. Si on considère farouchement que la région du Sahara est une région du Maroc sans conteste, elle serait une CT parmi d'autres, même dans sa situation conflictuelle. Ce n'est pas le conflit qui devrait mobiliser les réponses favorables, c'est plutôt le souci de la modernité, de la démocratie et de la diversité. Répondre distinctivement aux exigences de chaque territoire, c'est reconnaître sa spécificité et surtout la volonté de l'intégrer au sein de l'ensemble. Établir l'asymétrie, c'est instaurer la démocratie dans ses représentations les plus brillantes. Il ne s'agit pas d'une utopie qui cacherait le côté sombre de l'asymétrie, nous sommes conscients des limites qu'elle englobe, mais à notre avis, ils sont beaucoup moins pesants que les problèmes du sous-développement. Il est vrai qu'elle peut aggraver les disparités régionales déjà existantes, cependant, le fond même de l'asymétrie c'est d'accommoder justement le traitement que nécessite chaque territoire. En outre, une fois bien accordée, l'autonomie politique de chaque entité ferait des acteurs qui en bénéficient les seuls responsables de leur développement, puisqu'ils auront tous les mécanismes de la prise de décision. Dans ce cas de figure, c'est l'élu régional qui serait en premières lignes dans la course de compétitivité. Plus le statut de sa région est fort, plus la négociation de prérogatives supplémentaires est raisonnable. L'asymétrie, ainsi, serait un moyen pour stimuler le développement car, de toutes les manières, il y aurait toujours des disparités entre les régions. Observant d'autres régions qui se développent mais pas la sienne, l'électeur prendrait conscience de son acte électorale et surtout de son devoir citoyen de contribuer avec les mécanismes démocratiques dont il dispose pour faire améliorer les choses. Pour les régions qui se démarquent, on peut parler d'exercice décentralisé réussi, le jeu d'acteurs y est développé fera preuve d'un idéal démocratique qui tend non seulement vers la démocratie en tant que telle, mais au but qu'elle entend rechercher, à savoir le développement.

Si la Constitution de 2011 reconnaît la "diversité" du Royaume du Maroc et la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie¹⁰⁴⁵, la mise en œuvre normative de cette reconnaissance ne toucherait – selon le texte de l'Initiative - que la dernière composante. Le reste du panorama caractérisant la société marocaine ne serait pas

¹⁰⁴⁵ On peut lire dans le préambule de la Constitution de 2011 : « *État musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible. Son unité, forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen* ».

concerné puisque toutes les réformes de la décentralisation marocaine indiquent bien l'aspect administratif et fonctionnel de la régionalisation avancée. Nous voyons même dans cet attachement à l'uniformité, en dehors du projet du Sahara, une limite à cette reconnaissance. Nous avons vu que le multinationalisme est l'une des raisons fortes de l'asymétrie, même si dans le cas du Sahara, c'est plutôt la situation conflictuelle qui a imposé cette notion. À cet égard, ce traitement asymétrique à double niveaux, qui ne reconnaît dans le bouleversement normatif qu'une seule composante, présenterait alors cette idéologie comme incomplète ou discriminatoire. Nous estimons que l'interprétation du préambule de la Constitution ne peut couvrir une autre signification que celle d'une diversité fondée sur les trois composantes susmentionnées. Admettre que l'une d'elles mérite une réponse différenciée, c'est nier la présence des trois autres. C'est une asymétrie, certes, néanmoins, elle n'incarne pas l'équité qui constitue son ultime finalité.

Conclusion du chapitre 4

Dans le souci d'apporter l'alternative à une régionalisation marocaine en manque d'inspiration et de souffle, l'étude du projet d'autonomie du Sahara a laissé entrevoir un premier pas vers une régionalisation d'un autre niveau. Au même temps qu'il répond démocratiquement à une situation conflictuelle qui a duré dans le temps, le projet redéfinit la conception de la question territoriale au Maroc.

Pour présenter le projet comme référentiel théorique aux propositions de réformes internes, il a été essentiel d'aborder ses soubassements internationaux en raison du caractère multilatéral du conflit qu'il entend résoudre. L'inachèvement du processus de rétrocession de ses territoires occupés a poussé le Maroc à solliciter les instances internationales pour faire valoir ses droits. La réplique imprécise de la CIJ sur les liens juridiques liant le Sultan aux tribus du sud, la création du Front Polisario qui n'est, en fait, que l'autre face de l'Algérie ainsi que le retrait tardif des troupes espagnoles, n'ont fait que compliquer la manœuvre marocaine. Cette jonction des volets politique et juridique a fait du différend saharien une matière propice à des réflexions de toute nature. Assurément, la plus importante d'entre elles, est celle qui aborde le sujet sous l'angle du principe de l'autodétermination. Pour contrer l'application de sa version extensive, revendiquée par l'Algérie et le Polisario, c'est l'acceptation interne du principe onusien qui a présidé à l'élaboration de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara. L'autonomie vers laquelle tend cette acceptation, constitue, à l'occasion, la toile de fond de notre travail.

En dépit de la connotation politique très accentuée du conflit du Sahara, la version juridique de la proposition marocaine nous a permis de soulever l'un des traits distinctifs de la régionalisation politique. Effectivement, le double traitement des régions marocaines incarné d'une part, par des réformes qui n'ont fait que consacrer le caractère administratif de la régionalisation avancée, et d'autre part dans le texte de l'Initiative qui souligne l'autonomie politique de la région du Sahara, a validé l'adoption définitive de la notion d'asymétrie.

À la lumière de l'asymétrie, nous avons tenté de défendre la légitimité de répondre à chaque territoire du Royaume de manière différenciée et appropriée. Nous estimons à ce sujet qu'un traitement juste est un traitement qui prend en compte tous les besoins des territoires. Le territoire saharien avait certainement besoin de sa pacification avant son développement. Dans le même sens, les autres régions du Maroc sont sans doute tributaires, chacune d'une condition particulière, pour adhérer à la modernisation. La diversité est une réalité marocaine, y répondre par l'uniformité est à notre sens inapproprié. Les motivations qui ont amené les

pouvoirs publics à élaborer un statut tout-à-fait excentrique de la vision fondamentalement unitaire, que ce soit dans les discours royaux, les recommandations de la CCR, la Constitution de 2011 ou dans les LOR, devraient au même titre poser les bases pour construire pour chaque région un modèle à sa mesure. Le conflit politique, l'intégrité territoriale ou la question de l'unité sont dans le même ordre d'importance que le sous-développement économique et social. Peut-être même que celui-ci constitue une menace pour la stabilité tant recherchée.

Conclusion générale

Au terme de ce travail de recherche, il faut dire que le bilan n'est pas si difficile à dresser. Le rendu de la régionalisation avancée au Maroc après 11 ans de chantier est si transparent qu'il ne laisse aucune marge au doute. Notre prise de position en faveur de la démocratie libérale ne nous autorise pas d'acclamer les réformes. Si le Maroc a opté pour une décentralisation excessivement modérée au nom de ses constantes nationales, au moins faut-il convenir qu'elle n'a pas donné les résultats escomptés.

Dans la quête de réponses à notre problématique initiale qui s'articule, rappelons-le, autour des raisons qui ont empêché la régionalisation avancée au Maroc de forger un pouvoir régional capable, en toute autonomie, de réaliser le développement, nous nous sommes arrêtés au début sur la nécessité démocratique et fonctionnelle de l'autonomie locale dans la construction de l'organisation territoriale des États unitaires modernes. À ce titre, nous avons remarqué dès le départ les limites de cette autonomie dans le cadre de la décentralisation administrative. Sa représentation démocratique souffre de l'ingérence de l'État central, sa fonctionnalité se heurte à l'obstacle de l'enchevêtrement des compétences alors que les moyens y sont consacrés demeurent insuffisants. Le constat d'une gestion décentralisée défailante avait donné un élan à la légitimité de l'interventionnisme étatique formulé par le choix de ce type d'organisation territoriale au Maroc. La qualité de l'élu local avant les réformes ne plaidait pas pour une liberté poussée aux frontières du régionalisme institutionnel. Cette conception moderne des entités infra-étatique ne semblait pas s'accommoder avec cet état de fait. La dialectique qui oppose le centre à la périphérie a installé un climat de méfiance à l'égard des agents décentralisés, et ce, sur deux niveaux différents. Le premier est lié à leur incapacité de gérer efficacement les affaires locales sans intervention du tuteur étatique ; le deuxième, fait référence aux risques éventuels qui porteraient sur l'unité et l'intégrité territoriale de l'État.

À l'aune de l'étude comparée, plusieurs conclusions s'imposent au sujet de la construction constitutionnelle de la régionalisation avancée au Maroc. La première constatation qu'il importe de souligner tient au caractère unilatéral de cette construction. Il s'agit d'une régionalisation décidée au centre pour la périphérie. Celle-ci n'étant pas un acteur majeur dans l'élaboration de l'organisation territoriale, elle ne pouvait à cet effet être un acteur influent ni dans le dessin des critères de cette organisation, ni dans le développement des territoires. Cette remarque écarte d'emblée toute pensée enthousiaste voulant faire le rapprochement entre les régions des modèles espagnol et italien et les régions que les réformes entendent produire. Dans les deux systèmes régionaux, nous avons vu que les collectivités régionales étaient des protagonistes dans toutes les réformes de la

décentralisation. Plus encore, le poids historique de certaines d'entre elles a pesé considérablement lors de l'élaboration de la Constitution, au point d'orienter même les dispositions touchant à l'organisation territoriale. Cette vision partagée dès le départ a fait de la dialectique centre-périphérie une matière qui se traite dans l'équilibre et les limites imposées par le constituant.

Malgré l'aspiration et l'importance qui ont accompagné le projet de la régionalisation avancée au Maroc, on ne peut pas prétendre qu'il s'agit de la même philosophie de partage. Les prétentions du pouvoir central à la prédominance n'ont pas été atteintes par la volonté de réformer. D'ailleurs, l'idée d'une régionalisation avancée est une œuvre royale dans la conception, les lignes directrices et la mise en œuvre. Nous pouvons soutenir que dans l'absence d'un partenaire local à la hauteur de produire des idées novatrices, le pouvoir central serait toujours titulaire de la première initiative qu'il façonnerait, par l'occasion, à sa guise. En revanche, cette hypothèse ne peut qu'aggraver les imperfections déjà présentes avec force dans la décentralisation marocaine. Les compétences que requiert la réussite de la régionalisation avancée ne peuvent, à notre sens, s'améliorer dans un second rôle endossé par l'élu régional. La gestion décentralisée nécessite l'expérimentation à une grande échelle, avec tout ce qu'elle comporte comme aléas. Une expérimentation qui serait libérée d'un contrôle excessif altérant l'évaluation objective de cette gestion.

La vision royale de la décentralisation insistait sur le fait que la régionalisation marocaine ne devrait être calquée sur aucun autre modèle étranger, notamment les systèmes régionaux. Les rédacteurs du Rapport de la CCR et du texte de la Constitution ont adopté la même ligne philosophique au point que les LOR de 2015 ont établi des mécanismes de répartition et d'exercice de compétences qui ne répondent nullement à l'idée d'une autonomie élargie à l'image de la qualification "avancée" de la régionalisation.

In fine, le pouvoir régional se trouve face à des enjeux énormes sans mainmise directe sur les mécanismes de leur réalisation, car le pouvoir central est toujours présent dans le partage des compétences et leur contrôle. Sur ce point précis, les recommandations de la CCR ont bien souligné l'exigence d'un passage vers un contrôle juridictionnel dans l'objectif d'atténuer la connotation négative de la tutelle. Au moment où la Constitution de 2011 parle d'"assistance" du wali, notion qui est à notre avis susceptible d'interprétations multiples suivant l'acception qu'on voudrait donner au mécanisme du contrôle, le législateur fait du même agent déconcentré le principal précurseur du procédé juridictionnel pouvant être intenté contre la région, avec des prérogatives plus ou moins contestées et qui peuvent biaiser la théorie du contrôle juridictionnel. Nous ne pouvons pas faire abstraction sur la persistance du

contrôle *a priori* revalorisé par les réformes. Tout ce qui revêt une importance capitale fait l'objet d'un contrôle préalable par les autorités de tutelle. Nous estimons que le contrôle administratif n'est pas uniquement un procédé de vérification de la légalité des actes, mais aussi et surtout un regard permanent sur tous les aspects de la décision locale.

Décidemment, la prééminence de la région telle qu'elle a été annoncée dans la loi fondamentale ne renvoie pas à une CT en pleine possession de ses moyens. Ce n'est pas l'octroi de compétences plus importantes que celles mentionnées par la LOR 47-96 qui nous permettra d'établir le contraire. Nous savons que seule une répartition claire, qui mettrait l'essentiel des compétences liées aux affaires régionales à disposition du pouvoir régional et qui serait garantie constitutionnellement, est en mesure de donner un véritable sens à la notion de prééminence, soit vis-à-vis du pouvoir central soit à l'égard des autres CT. À défaut, nous ne pouvons s'aligner avec certitude sur une prétendue autonomie élargie.

Avec le cheminement de l'analyse, notre première hypothèse qui donnait raison à la prédominance de l'État central au nom de l'intérêt général et l'incompétence des acteurs locaux a laissé place à une conception plus moderniste et démocratique, notamment, lorsque l'étude qui a porté sur les modèles comparés a révélé que même dans une configuration décentralisée mieux bâtie en termes de qualité des élus locaux comme c'est le cas en France, la question du contrôle étatique au détriment d'une autonomie élargie n'est pas seulement due à la déficience des agents décentralisés ; elle est foncièrement le produit d'un choix politique de l'État central. Au regard de l'autre conception de la décentralisation, on a vu aussi qu'on peut bien préserver les notions de l'unité et l'intégrité territoriale tout en octroyant une autonomie politique aux régions qui composent un État. Les exemples de l'Espagne et de l'Italie démontrent que l'autonomie effective des CT se construit au moment solennel de l'établissement de la Constitution. Par sa force juridique, seul ce texte est en mesure de garantir une protection de cette autonomie. D'ailleurs les juridictions constitutionnelles de ces deux modèles ont, non seulement garanti l'autonomie politique des régions italiennes et espagnoles, mais elles ont également contribué à son épanouissement. Les adeptes du courant classique et conservateur de la décentralisation évoquent souvent les glissements de la régionalisation politique et leurs effets négatifs sur la cohésion politique et sociale. Leur argument pose souvent l'idée séparatiste comme menace perpétuelle à l'État. L'infirmité de cette théorie trouve facilement source dans l'histoire contemporaine de ces deux États qui, depuis 1947 et 1978, dates de leurs constitutions respectives, aucun détachement territorial de l'une de leurs composantes régionales n'a été soulevé. Ce qui explique qu'au même moment où la Constitution pose les fondements de leur autonomie, elle en trace conséquemment les

limites matérielles. D'ailleurs, le juge constitutionnel, dans la jurisprudence des deux modèles n'avait de cesse de souligner à plusieurs reprises les déviances perpétrées par les Communautés autonomes espagnoles et les régions italiennes. Le jugement de l'illégalité constitutionnel du référendum entrepris par la Catalogne en 2017 et les lourdes condamnations prononcées à l'égard de ses organisateurs est l'argument de tout constitutionnaliste qui défend la régionalisation politique comme haut degré de la décentralisation, et l'autonomie régionale qui s'y attache comme représentation ultime et moderne de la démocratie locale.

L'exposé de ces deux modèles nous a conduits à conclure que le centre névralgique de toute décentralisation se situe au niveau de la répartition des compétences. Les modalités de ce procédé juridique sont fondées pour ces États par le texte constitutionnel qui assure leur clarification.

Pour la construction constitutionnelle de la régionalisation avancée au Maroc, on ne peut malheureusement avancer qu'il s'agit de la même chose. Le *desideratum* de réformer n'a pas été accompagné du souci de clarifier les compétences. Les deux principes phares qui décrivent les rapports entre l'État et les CT sont constitutionnalisés aux noms de "subsidiarité" et "libre administration". L'étude des deux principes a attesté que le premier n'est point un instrument juridique qui identifie les compétences de l'État de celles des régions. Introduit par le traité de Maastricht dans l'UE pour clarifier les relations entre les États membres, ce principe a été adopté ultérieurement par les États unitaires de l'Europe pour remédier à la problématique du conflit de compétences. Sa valeur se dessine dans le traçage des lignes de démarcation qui détermine l'ingérence et la non-ingérence de l'État. Dans l'absence d'une répartition constitutionnelle des compétences au Maroc, ce principe a rencontré également une ambiguïté nécessitant l'intervention du législateur. Cette ambiguïté ne lui occulte pas moins le fait qu'il renvoie à la place prioritaire de la collectivité de base dans l'attribution des compétences. La LOR 111/14, en octroyant pratiquement les mêmes domaines d'exercice à l'État et aux régions, n'a pas complètement adhéré à cette perception de la subsidiarité.

Par ailleurs, la portée imprécise de la libre administration a fait de lui un principe limité par la décentralisation elle-même, car la liberté d'être des CT ne signifie pas la liberté d'agir, et encore moins de gouverner ou d'édicter des normes. Si la régionalisation avancée est qualifiée aussi de graduelle, nous estimons que la libre administration ne peut suivre une évolution en faveur de l'autonomie, puisque le texte constitutionnel a posé les contours de sa signification dans sa dénomination. Si le constituant voulait évoquer l'autonomie, il l'aurait exprimé de manière plus explicite et claire. La libre administration telle qu'elle a été étudiée dans ce

travail ne peut procurer l'assurance de l'identifier à l'autonomie. Dans l'absence de ce constat, la recherche des éléments de l'autonomie devait, *ergo*, s'opérer dans les dispositions du législateur.

Si l'étude de la libre administration et de la subsidiarité a dévoilé l'incapacité de ces principes constitutionnels à représenter fidèlement l'autonomie telle que nous la défendons, il fallait au moins aller rechercher ses signes dans des figures intrinsèques situées dans le texte de la LOR 111/14. Néanmoins, la tentative de soulever le caractère indirect de l'autonomie que peuvent incarner certains termes de cette loi, ne signifie guère notre abandon de la conception extensive que nous prônons en faveur de celle-ci. Seulement, il a été nécessaire de procéder à un dessin complet sur l'existence ou non de manifestations de l'autonomie dans les réformes, car leur absence va donner la raison d'être d'une analyse critique sur toutes les composantes de la régionalisation avancée qui ont engendré justement cette absence.

Nonobstant la reprise des mêmes principes par le législateur, l'émanation de l'autonomie dans la LOR 111/14 n'était pas portée par un souffle plus fort que celui de la Constitution. La prérogative des compétences propres, qui pourrait constituer un élément de l'autonomie, a été vite trahie par des compétences partagées avec l'État portant sur les mêmes domaines. Un exercice libre sur des attributions propres ne peut, à cette occasion, être notifié. Pour les compétences transférées, il n'y aura pas lieu de les considérer comme une manifestation d'autonomie puisqu'elles sont assujetties à l'appréciation du pouvoir central, d'autant plus que les critères pour leur transformation en compétences propres ne sont pas précisés.

À côté de la question des compétences, l'examen du pouvoir réglementaire local indiqué par le constituant n'a pas habilité une conclusion favorable. Au sens du législateur, il est limité à l'édiction d'actes administratifs ne pouvant dévier des orientations préétablies par l'État central. De ce fait, il ne serait pas question de le situer au même niveau que celui du chef du gouvernement.

Enfin, pour les garanties d'une autonomie financière, nous avons souligné que les capacités financières de la région se sont réellement vues à la hausse. Ce constat s'est traduit dans un certain nombre de mesures qui ont touché au budget, aux ressources financières et à la création d'organismes et de fonds censés consolider la gestion financière régionale. Hormis l'exécution du budget qui est devenue matière propre au président de l'assemblée, et qu'on ne peut considérer comme une réelle manifestation de l'autonomie, eu égard à sa soumission à un visa gouvernemental préalable, l'augmentation de la part des régions dans des taxes et des dotations de l'État, ne renvoie pas, à notre avis, à un renforcement de liberté. Ceci peut être expliqué, tout simplement, par la maîtrise étatique de fond en comble de tout le processus.

L'insuffisance d'une idée d'autonomie renforcée dans la LOR 111/14 a exigé un traitement en profondeur de toutes les composantes des réformes. Cette analyse critique a tenté de trouver dans les carences des réformes un lien avec la faible teneur de l'autonomie régionale.

À cet effet, la deuxième partie de ce travail de recherche a été entièrement dédiée à apporter des réponses à deux questions principales : quelles sont les défauts des réformes qui ont engendré une limitation de l'autonomie du pouvoir régional ? Dans de tel cas, quelles seraient les alternatives ?

Amener les explications nécessaires au même temps que des solutions appropriées n'était pas une opération simple. Sa réussite impliquait forcément de revoir tout le contexte qui a marqué la transition démocratique au Maroc. Ainsi, il a été question d'étudier deux facettes différentes des deux projets faisant l'objet de la deuxième partie : les anomalies du projet de la régionalisation avancée et les apports du projet d'autonomie du Sahara.

L'appropriation du projet de la régionalisation avancée par l'institution royale écarte d'emblée tout fondement identitaire qui pourrait laisser entrevoir une nouvelle conception de la décentralisation marocaine. À travers l'analyse de l'arsenal juridique affecté au chantier de la régionalisation avancée, on ne peut affirmer qu'il s'agit bien d'un bouleversement des structures administratives et institutionnelles du pays, à l'image des modèles comparés. Les recommandations de la CCR ont clairement mis le point sur une réforme territoriale qui tente de mettre en place de nouvelles assises juridiques fondées sur les principes universels régissant la décentralisation, sans aucune allusion à la question identitaire ou culturelle des composantes régionales du Maroc.

Par ailleurs, le fait de constitutionnaliser le chantier n'a pas ouvert non plus la possibilité d'un débat sur une régionalisation éventuellement politique. Son inscription dans la loi fondamentale n'en a pas fait son objet principal. Cette précision freine tout enthousiasme de parler d'une révolution territoriale. Car si c'était le cas, le chantier aurait bénéficié, à lui seul, d'une révision constitutionnelle.

Étant donné sa juxtaposition avec toutes les autres matières que la Constitution de 2011 avait contenues, il a été judicieux d'évaluer la régionalisation marocaine à l'aune de tout le processus de constitutionnalisation lui-même. Construire une idée sur les motivations qui ont commandé à une autonomie limitée, c'est, de prime abord, analyser l'environnement politique qui a déterminé l'établissement de la loi fondamentale. Certes, c'est une manœuvre fastidieuse qui paraît en dehors du champ de notre étude juridique, il n'empêche qu'elle soit fondamentale dans la perspective où la démocratie locale ne peut être envisagée que dans une

démocratie nationale. Ce parallèle nous a été d'une grande utilité pour mesurer le terrain dans lequel devait évoluer la décentralisation au Maroc.

Nous avons pu observer que l'institution royale est à l'œuvre de toutes les grandes réformes du pays. Par manque d'initiative locale, pour le cas de la décentralisation par exemple, ou défaillance des institutions politiques chargées de concevoir les grandes lignes de la politique nationale, cet interventionnisme royal pourrait faire l'objet de multiples interprétations. Il serait bien évidemment stigmatisé par les constitutionnalistes démocrates qui voient en cette démarche une atteinte à la démocratie libérale. Pour les partisans de la monarchie exécutive, il serait une sorte d'assurance de stabilité et d'efficacité loin de toute spéculation politique. Pour notre étude, qui reste essentiellement juridique, les décisions unilatérales d'une seule institution, quel que soient les considérants, est une entrave à l'autonomie des institutions nationales et, par la même, à celle des institutions locales. Nous ne pouvons imaginer l'émergence d'un pouvoir régional et son épanouissement en l'absence d'une concertation collective qui fait appel à tous les intervenants, en leur tête, les acteurs régionaux.

Il semble que l'obsession du contrôle, guidée par les constantes nationales, est tellement présente qu'elle a tendance à gouverner toutes les politiques publiques au Maroc. La monarchie et l'unité ont toujours pris le dessus sur une quelconque autonomie, qu'elle soit nationale ou locale. Les réformes n'ont fait que les réitérer, et leurs dimensions se sont répercutées au niveau local. Les autorités de tutelle se sont réaffirmées sous d'autres dénominations plus atténuées, ce qui fait que le contrôle *a priori* persiste sous le nom de "visa". En outre, le wali est devenu encore plus prépondérant même dans les affaires juridictionnelles de la région, ce qui a dénaturé l'essence du contrôle *a posteriori*. La charte de déconcentration a consolidé ses prérogatives au point d'accompagner toutes les politiques régionales, déconcentrées et décentralisées. Ses missions de transmission de la vision transversale de l'État au niveau du territoire régional démontrent la domination de l'approche étatique sur la conception territoriale régionale.

Les autres mesures qui ont cortégé les réformes n'ont fait que développer cette constatation. Effectivement, les principes directeurs adoptés pour le nouveau découpage administratif ont produit une cartographie caractérisée essentiellement par un pragmatisme. La préoccupation de joindre le fonctionnel et l'institutionnel a opéré des fractures dans des territoires historiquement et socialement liés, et des jonctions entre régions jusque-là différentes. Il faut dire que la fonctionnalité institutionnelle et économique tant recherchée, et qui n'a d'ailleurs pas donné de résultats concrets 11 ans après, laisse apparaître en filigrane

l'approche sécuritaire. À notre avis, la thèse d'individualiser des espaces pauvres en tant que régions à part, n'est point défendable. D'abord parce qu'elle a créé deux Maroc différenciés en termes de capacités économiques, et puis parce que la subdivision de certaines régions pourtant pauvres et homogènes culturellement n'a pas suivi la même logique. En réalité, il a été question d'atténuer les forces identitaires convergentes pour mieux éviter les risques qu'elles peuvent porter aux constantes nationales.

Cette conception biaisée des territoires ne pouvait pas promouvoir les élections locales comme instrument central de la démocratie locale. On a vu que les modes de scrutin favorisaient davantage la notion du contrôle étatique, alors que le suffrage universel direct n'était pas encore bien adapté à la réalité régionale au Maroc. Cette dernière remarque tire peut-être son argument des défauts de la gouvernance régionale. Nous ne pouvions pas, dans cette synthèse globale de notre travail, ne pas évoquer la part importante de l'élu dans tout le marasme de la régionalisation avancée. Tout en précisant qu'il ne faut guère la prendre comme une justification de l'interventionnisme excessif de l'État, la responsabilité du pouvoir régional lui-même dans ce bilan négatif, notons-le, est tout aussi flagrante. La constatation de la mauvaise gouvernance, notamment, financière et des enjeux politiques qui dominent le jeu des élections locales, nous a poussé à repenser la transposabilité des modèles régionaux présentés. On ne peut parler de la même représentation de la démocratie locale dans des contextes qui ne sont pas similaires. Il fallait à cet effet chercher une référence plus adaptée à la réalité marocaine, et qu'elle soit en mesure d'être l'esquisse d'une nouvelle régionalisation mieux établie.

Dans le projet du Sahara, nous avons trouvé une réponse assez satisfaisante à notre ambition de réhabiliter la décentralisation marocaine. La nouvelle vision de l'autonomie développée par le projet nous a incité à lui consacrer tout un chapitre. Nous sommes conscients qu'il ne s'agit que d'une proposition qui reste tributaire d'un accord commun, toutefois, la double réplique qu'il apporte aux volets externe et interne du conflit, et son adhésion à l'approche autonome et asymétrique - généralement adoptée par les États régionaux ou fédéraux - pour régler un problème territorial, font du projet une matière juridique qui mérite d'être étudiée pour tout chercheur juriste en quête de solutions pour la problématique territoriale marocaine.

Sans vouloir idéaliser le projet d'autonomie du Sahara, l'autonomie politique qu'il propose, avec sa garantie constitutionnelle, change toute la philosophie de base de l'ordre décentralisateur. C'est une remise en question de toutes les raisons d'être du contrôle contraignant de l'État central, qui constituent par l'occasion l'essentiel de notre critique sur

les réformes. Le modèle d'une régionalisation fonctionnelle recommandée par le rapport de la CCR ne trouve plus de place dans l'Initiative marocaine pour négocier le statut d'autonomie du Sahara. Si les constantes nationales ne semblent pas menacées par une autonomie politique d'une région du Maroc, alors forcément elles ne le seront pas par celle des autres régions.

L'expression interne du principe de l'autodétermination que le projet d'autonomie apporte pour résoudre un conflit territorial, ne doit pas soustraire, à notre avis, sa capacité de répondre à d'autres situations non nécessairement conflictuelles. S'autodéterminer par un autogouvernement n'a pas fait de l'Espagne ou de l'Italie des États moins unitaires. Nous pensons même que la réponse à la problématique du développement régional au Maroc passe par cette transition autonome qui offre à chaque unité, dans le cadre de l'asymétrie, la possibilité de concevoir son propre développement selon ses propres besoins et moyens. À ce titre, il n'est pas question pour nous de défendre une asymétrie à double niveau, dans laquelle la seule région du Sahara bénéficierait d'un traitement différencié. Nous prôtons des relations bilatérales entre le centre et chaque entité à part. Seule cette mesure est à notre sens capable de considérer les potentialités de chaque territoire.

Peut-être que l'acception classique (administrative) de la décentralisation aurait plus d'arguments si le projet de la régionalisation avancée avait donné un nouveau souffle au pouvoir régional et à son développement. Attendu que la démocratie locale n'est qu'un instrument pour la réalisation de celui-ci, nous estimons qu'en cas d'échec, il faut revoir l'instrument et non pas la finalité.

L'asymétrie généralisée que nous proposons tient aussi à la diversité marocaine. Nous pouvons admettre un traitement analogue des régions qui se ressemblent, mais l'essence même de la décentralisation réside surtout dans la notion d'affaires locales. En absence d'asymétrie, cette notion disparaîtra pour laisser place à la notion d'affaires nationales administrées par un élu local, et contrôlées par le pouvoir central. Le cas échéant nous nous demanderons si l'autonomie aura bien une place dans la définition de la décentralisation.

Références bibliographiques

Ouvrages :

- AUBIN E., ROCHE C., « L'essentiel du nouveau droit de la décentralisation », éd. Gualino, coll. Les carrés, Paris, 2006 ;
- AUBY J-B., « La décentralisation et le droit », LGDJ, Paris, 2006 ;
- BERTHELEMY H., « Traité élémentaire de droit administratif », éd. Rousseau et Cie, n° 13, Paris, 1993 ;
- BOURJOL M., BODART S., « Droit et libertés des collectivités territoriales », éd. Masson, coll. Droit de l'administration locale, Paris, 1984 ;
- BOUVIER P., « Éléments de droit administratif », éd. De Boeck Université, Bruxelles, 2002 ;
- BURDEAU F., « Liberté, Libertés Locales Chéries », Cujas, coll. Échanges, Paris, 1983 ;
- CALOGEROPOULOS-STRATIS S., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », éd. Bruylant, Bruxelles, 1973 ;
- CARRE DE MALBERG R., « Contribution à la théorie générale de l'État », éd. Dalloz, Paris, 2004, (1^{ère} éd. 1920) ;
- CHARPENTIER J., « Institutions internationales », Dalloz, 4^{ème} éd, Paris, 1972 ;
- CHERRIER E., GUERARD S., « La régionalisation en Europe : regards croisés », éd. Bruylant, Bruxelles, 2014 ;
- COMBEAU P., « Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales d'aujourd'hui », L'Harmattan, Paris, 2007 ;
- CONSTANT B., « Principes politiques applicables à tous les gouvernements représentatifs, et particulièrement à la constitution actuelle de la France », De l'Imprimerie de Hocquet, n° 4, Paris, 1815 ;
- DEBBASCH R., « Droit constitutionnel », LexisNexis, 8^{ème} éd, Paris, 2012 ;
- DE LAUBADÉRE A., « Traité de droit administratif », LGDJ, 8^{ème} éd, Paris, 1980 ;
- DELCAMP A., « Les institutions locales en Europe », PUF, Coll Que sais-je ?, Paris, 1990 ;
- DUGUIT L., « Traité de droit constitutionnel », Tome premier : *Théorie générale de l'État*, Paris, 1911 ;
- EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », éd. EL MAARIF AL JADIDA, Rabat, 2016 ;
- EL YAAGOUBI M., « Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », éd. EL MAARIF AL JADIDA, Rabat, 2007 ;
- FAURE A. « Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé », éd. l'Harmattan, Paris, 1997 ;
- FAURE B., « Droit des collectivités territoriales », 5^{ème} éd, Dalloz, Paris, 2018 ;
- GRAZIANI P., « Le nouveau pouvoir, essai sur la décentralisation », éd. Albin Michel, Paris, 1985 ;
- HAURIOU M., « Décentralisation », in BÉQUET L., *Répertoire du droit administratif*, Tome 1, éd Dupont P., Paris, 1882 ;

- HAURIOU M., « La Science sociale traditionnelle », éd. Larose, Paris, 1896 ;
- HAURIOU M., « Étude sur la Décentralisation », *Extrait du Répertoire du Droit Administratif*, Sirey, Paris, 1892 ;
- HAURIOU M., « Droit administratif », *Répertoire Béquet*, éd. Dupont P., Tome 9, 1891 ;
- HAURIOU M., « Précis de droit constitutionnel », Sirey, 2^{ème} éd, Paris, 1929 ;
- HAURIOU M., « Précis de droit administratif et de droit public », Sirey 12^{ème} éd. 1933, réédition Dalloz, Paris, 2002 ;
- KANT E., « Critique de la raison pratique », PUF, coll. Quadrige, Paris, 2016 (1^{ère} éd 1788) ;
- LAFERRIÈRE J., « Manuel de droit constitutionnel », éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1947 ;
- « Lexiques des termes juridiques », Dalloz, 25^{ème} éd, Paris, 2017/2018 ;
- MANET J., « Lexique de droit budgétaire et de comptabilité », PUF, Paris, 1980 ;
- MALO L., « Autonomie locale et Union européenne », éd Bruylant, Bruxelles, 2010 ;
- MASPÉTIOL R., LAROQUE P., « La tutelle administrative », Sirey, Paris, 1930 ;
- MILLION-DELSOL CH., « Le principe de subsidiarité », PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1993 ;
- MILLION-DELSOL CH., « L'État subsidiaire : ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne », éd. du Cerf, coll. Lexio, Paris, 2015 ;
- RICCI I., « Droit administratif », Hachette, 9^{ème} éd, Paris, 2014 ;
- ROUSSEAU J.-J., « Du contrat social », éd Garnier-Flammarion, Paris, 1966 (1^{re} éd 1762) ;
- SCHMITT C., « Freiheitsrechte und institutionelle garantien der Reichsverfassung », éd. HOBGING R., Berlin, 1931 ;
- SCHMITT M., « Autonomie collective des partenaires sociaux et principe de subsidiarité dans l'ordre juridique communautaire », éd. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2009 ;
- SIEYES E.-J., « Qu'est-ce que le Tiers État ? », 3^{ème} éd, Hachette, Paris, 1789 ;
- TUETÉY A., « Étude sur le droit municipal au XIII^e et au XIV^e siècle en France Compté et en particulier à Montbéliard », éd. Montbéliard, Imprimerie BARBIER H., Montbéliard, 1864 ;
- VEDEL G., « Droit administratif », PUF, coll. Thémis, Paris, 1958 ;
- VERPEAU M., JANICOT L., « Droit des collectivités territoriales », 4^{ème} éd, PUF, Paris, 2017 ;
- WALINE J., « Droit administratif », Traité Sirey, 7^e éd, Paris, 1957 ;
- ZAIR T., « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc », éd. L'Harmattan, Paris, 2007 ;
- ZOLLER E., « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'États », Académie de Droit international de La Haye, Recueil des Cours, Tome 294, La Haye, 2002 ;

Articles :

- ABOUDRAR A., « Gouvernance financière au Maroc, état des lieux et perspectives », Institut Supérieur de l'Administration, *Programme "Agora de la gouvernance"*, Rabat, 2012 ;
- ADNANE A., « Tratamiento jurídico constitucional de los entes territoriales en Marruecos y los indicadores de la autonomía mermada del poder regional », *federalismi.it*, Rivista di diritto pubblico italiano comparato, europeo, giugno, 2020 ;
- AGUADO RENEDO C., «El referéndum autonómico», in MATIA PORTIA F-J., *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, ed. CEPC, Madrid, 2011 ;
- AKESBI A., « La Constitution et sa mise en œuvre : gouvernance, responsabilité et (non) redevabilité », in BENDOUROU O., EL MOSSADEQ R., MADANI M., (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, Actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013 à Rabat, éd. La Croisée Des Chemins, Casablanca, 2014 ;
- ALAOUI MHAMMEDI M., « Étude des causes des excédents budgétaires dans les structures communales au Maroc », Revue ACCRA, éd. Association Francophone de Comptabilité, n° 4, 2019 ;
- ALBERTI ROVIRA E., « El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria », Revista catalana de Dret públic, n° 31, Barcelona, 2005 ;
- ALBERTI ROVIRA E., « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », Revue française d'administration publique, n° 121-122, ENA, Paris, 2007 ;
- ALCARAZ H., LECUCQ O., « L'État des autonomies après l'arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol sur le nouveau Statut de la Catalogne. Commentaire de l'arrêt 31/2010 du 28 juin 2010 », RFDA, éd. Dalloz, Paris, 2011 ;
- ALI ABDELLAH A., « Réflexions critiques sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones dans la Déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007 », Revue Québécoise de droit international, vol. 27/1, Montréal, 2014 ;
- ALLEMAND R., « Incidences sur la région des réformes de l'État et des collectivités territoriales », in NEMERY J-C., (dir.) RGPP et réformes des collectivités territoriales, colloque du GRALE, Université de Reims Champagne-Ardenne, Reims, éd. L'Harmattan, Paris, 2012, p.90 ;
- ALONSO DE ANTONIO J-A., « La construcción doctrinal del estado autonómico, (En torno a la obra del profesor Muñoz Machado "Derecho público de las Comunidades autónomas") », Revista española de derecho constitucional, n° 9, Madrid, 1983 ;
- ARAGÓN REYES M., « La construcción del Estado autonómico », Revista general de derecho constitucional, n° 1, ed. Iustel, España, 2006 ;
- AUBY J-B., « La libre administration des collectivités territoriales : un principe à repenser ? », in GIZARD X., VIARD J., (dir.), *quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, coll. Société et Territoire, éd de l'Aube SECPB/Caisse des dépôts, Avignon, 1999 ;
- AUERBACH A-J., « Tax Projections and the Budget : Lessons from the 1980's », American Economic Review, American Economic Association, vol. 85 (2), Nashville, 1995, p.165 et sui. Cité par ALAOUI MHAMMEDI M., « Étude des causes des excédents

budgétaires dans les structures communales au Maroc », Revue ACCRA, éd. Association Francophone de Comptabilité, n° 4, 2019 ;

- AYOUBI IDRISSE H., « Rapport général » des « Actes du Colloque international et maghrébin sur le principe de subsidiarité, apport et implications pour la Démocratie, la bonne gouvernance et le développement humain », du 29 au 31 octobre 2007, Marrakech, éd. Fondation Hanns Seidel, Rabat, 2007 ;

- AZIMI V., « Jacobinisme », in KADA M., MARTIAL M., (dir.) *Dictionnaire d'administration publique*, coll. Droit et action publique, éd. Presses universitaires de Grenoble, 2014 ;

- BABY S., « La mémoire malmenée de la transition espagnole à la démocratie », Presses de Sciences Po, Vingtième Siècle, Revue d'histoire, n° 127, Paris, 2015 ;

- BACHE I., FLINDERS M., (dir.) *Multi-level governance*, Oxford Scholarship Online, University Press, Oxford, 2004 ;

- BACCOYANNIS C., « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit Public Positif, éd ECONOMICA, Marseille, 1993 ;

- BAGHZOUZ A., « Le Maghreb, le Sahara occidental et les nouveaux défis de sécurité », *L'Année du Maghreb*, III, OpenEdition Journal, éd. CNRS, Paris, 2007 ;

- BAGUENARD J., « La décentralisation », PUF, Coll. Que sais-je, Paris, 2004 ;

- BAJRIC E., « L'Europe des indépendances, symptôme d'un continent en soif d'émancipation ? », *Eyes on Europe*, The Student Magazine, Bruxelles, mars 2020 ;

- BA MOHAMMED N., « Lecture croisée dans l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara », in *Régionalisation élargie et statut d'autonomie régionale*, REMALD, n° 71, Rabat, 2011 ;

- BARRAUD B., « La souveraineté et la norme fondamentale », Les ANNALES DE DROIT, Presses universitaires de Rouen et du Havre, n° 12, Mont-Saint-Aignan, 2018 ;

- BARQUE F., « L'autonomie financière des Communautés autonomes en Espagne. Réflexions sur les *desengaños* autour d'un principe », RFDA, éd. Dalloz, Paris, 2012 ;

- BARREAU B., « Souveraineté de l'État et puissance de l'État », Revue de la Recherche Juridique – Droit Prospectif, Université d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2017 ;

- BASRI D., « La décentralisation au Maroc, de la commune à la région », éd. NATHAN, Paris, 1994 ;

- BAUDREZ M., DI MANNO T., ELIE M-P., FUMAROLI V., JACQUELOT F., RAYAZ B., SANTOLINI T., SEVERINO C., SCHMITT S., « Le droit constitutionnel des normes : La répartition des compétences entre l'État et les Régions », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, éd. Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 25/2009, 2010 ;

- BEAUD O., « Légalité et légitimité : la lutte de Schmitt contre la république de Weimar et sa défense d'une "contre-constitution" allemande », *Revista de Filosofia*, n° 13, Instituto de Cultura e Arte (ICA), Fortaleza, 1996 ;

- BEDOCK C., « Les élections municipales en Italie : entre personnalisation, stabilisation de l'exécutif, coalitions et dénationalisation de la compétition », dans le numéro

thématique : *Les élections locales françaises (2014/2015)*, Annuaire des Collectivité Locales, Paris, 2016 ;

- BEHRENDT C., VANDENBOSCH S., « Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge », IRENEE, Université de Lorraine, "Civitas Europa", n° 38, Nancy, 2017 ;
- BEN ABDELHADI A., CHEMAO M., « Décentralisation et déconcentration : les règles de la bonne gouvernance », REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 90, Rabat, 2015 ;
- BENJAMIN P-V., « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : regards sur le "blindage des compétences" autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne », Revue française de droit constitutionnel, PUF, n° 81, Aix-en-Provence, 2010/11 ;
- BENOIT J., « La liberté d'administration locale », RFDA, éd Dalloz, Paris, 2002 ;
- BENNOUNA M., « L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine », Annuaire français du droit international, OpenEdition Journal, éd. CNRS, vol. 26, Paris, 1980 ;
- BENSOUDA N., « Quelles finances locales au Maroc et en France dans un monde en mutation ? », Colloque International sur les Finances Publiques, TGR, Rabat, le 20 septembre 2019 ;
- BELOUCHI B., « L'alternance, les mots et les choses », éd. Afrique Orient, Casablanca, 2003 ;
- BERRIANE M., « Dynamiques territoriales et politiques publiques : territoires fonctionnels et territoires officiels », in DUPRET B., RHANI Z., BOUTALEB A., FERRIÉ J-N (dir.) *Le Maroc au présent*, éd. Centre Jacques-Berque, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, coll. Description du Maghreb, Casablanca, 2015 ;
- BIANCHI S., « Des révoltes aux révolutions, Europe, Russie, Amérique (1770-1802). Essai d'interprétation », éd. Presses universitaires de Rennes, 2004 ;
- BLANCO VALDÉS R-L., « Los rostros del federalismo », éd. Alianza, Madrid, 2012 ;
- BLASCO ESTEVE A., « Décentralisation politique en Espagne : les communautés autonomes », in *Réformes constitutionnelles et administration publique*, Université Mohammed V, Suissi, imprimerie El Maarif El Jadida, Rabat, 2013 ;
- BON P., « Espagne: l'État des autonomies », in BIDEGARAY C., (dir.), *L'État autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe ?* Centre d'études politiques et constitutionnelles, *Economica*, Paris, 1994 ;
- BORDIER D., « Les chasses-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt général », AJDA, éd Dalloz, Paris, 2007 ;
- BOUACHIK A., « Propos introductifs », in *La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels*, REMALD, n° 93, Rabat, 2015 ;
- BOUAZZAOUI B., « Le pouvoir réglementaire dans les constitutions marocaines », REMALD, n° 116, Rabat, mai-juin 2014 ;
- BOUHAJ S., « Le pouvoir régional au Maroc : entre la complexité de la centralisation et la contrainte de la modernisation politique », éd. universitaires européennes, Tome I, Chisinau, 2012 ;

- BOULOUIS J., « Réflexions et commentaires. Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 1982 ;
- BOUVIER M., « décentralisation financière et nouvel État territoriale en France », in BOUVIER M. (dir.), « L'État territorial au Maroc et en France : quelles synergies entre les finances de l'État et les finances territoriales ? », Actes du 8^{ème} colloque international de finances publiques, organisé par le ministère de l'économie et des finances au Maroc et FONDAFIP, à Rabat le 12 et 13 septembre 2014, LGDJ, éd. LEXTENSO, coll. Hors collection, Paris, 2015 ;
- BRABERO D-M., « Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale (nota a Corte Cos. n° 370/2003 e 376/2003) », Commenti alla decisione, Forum di Quaderni costituzionali, 2003 ;
- BRAHIMI M., « La commune marocaine : un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009 », REMALD, Tome 2, Série "Thèmes actuels", n° 65 bis, Rabat, 2010 ;
- BRENNETOT A., de RUFFRAY S., « Découper la France en régions », in *Cybergeo : European Journal of Geography*, [En ligne], Débats, Quel découpage régional pour la France ? 2014 ;
- BRETSCHNIDER S-I., GORR W-L., GRIZZLE G., KLAY E., « Political and organizational influences on the accuracy of forecasting state government revenues », International journal of forecasting, vol. 5, éd. Elsevier, 1989 ;
- BRISSON J-F., « Les nouvelles clés constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 2003 ;
- BROUSKY L., « L'État territorial, le libéralisme et le service public », Revue Le nouveau siècle, n° 26, Paris, 1996 ;
- BRUNOT F., « Histoire de la langue française, des origines à 1900 », Armand Colin, Tome 9, (*La Révolution et l'Empire*), Paris, 1937 ;
- BUTEAU G., « Le Maroc au Sahara occidental : 1975-2005 trente ans d'une quête pour la souveraineté », Séminaire : *Crises et relations internationales*, BACOT-DECRIAU M., (dir.), Institut d'études politiques, Université Lyon 2, 2004/2005 ;
- CASTELLÀ ANDREU J-M., « DERECHO A DECIDIR, SECESIÓN Y FORMAS DE DEMOCRACIA. UN DIÁLOGO CONSTITUCIONAL ENTRE ITALIA Y ESPAÑA », in *EL DERECHO A DECIDIR. UN DIÁLOGO ITALO-CATALÁN*, CAPPUCCIO L., CORRETTA TORRENS M., (eds.), Séminaire du 22 octobre 2013 à Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2014 ;
- CERDA-GUZMAN C., « QPC et Autonomie locale : le cas de l'Espagne », Revue générale du droit, *Études et documents*, n° 42890, Université de la Sarre, Sarrebruck, 2019 ;
- CHAIBI H., « Finances locales, consacrer l'efficacité de l'administration territoriale », AL MALIYA, Revue du ministère de l'économie et des finances, n° 59, Rabat, décembre 2015 ;
- CHAPMAN J-L., « Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California Counties », *State and Local Government Review*, vol. 35, n° 1, éd. SAGE Publications, New York, 2003 ;
- CHAPUISAT L-J., « Libertés locales et libertés publiques », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 1982 ;

- CHEMILLIER-GENDREAU M., « Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus », *Le Monde Diplomatique*, éd. de juillet 1992, Paris ;
- CHERRIER E., et GUERARD S. (dir.), *La régionalisation en Europe, regards croisés*, coll. Rencontres Européennes, éd Bruylant, Bruxelles, 2014 ;
- CLARK G-L., « A theory of local autonomy », *Annals of Association of American Geographers*, vol.74, éd. Taylor and Francis, Abingdon, 1984 ;
- CLAIREMENT S., « L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau. Entre directives communautaires et décentralisation administrative », *Économie rurale*, n° 309, OpenEdition Journal, éd. Société française d'économie rurale, Paris, 2009 ;
- Commentaire de la décis. n° 2000-436 DC, n° 10, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, mai 2001, Paris ;
- Conseil de l'Europe, « Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale : Espagne situation en 1996 », Comité directeur des autorités locales et régionales, 2^{ème} éd, Strasbourg, 1997 ;
- CORTEN O., « Are there gaps in the international law of secession? », *Secession. International Law Perspectives*, éd. Cambridge University Press, Cambridge, 2006 ;
- COUARIEU J., « À propos de la décentralisation », *La Revue administrative*, n°184, PUF, Paris, Juillet-Aout 1978 ;
- DEBERRE J-C., « Décentralisation et développement local », *Afrique Contemporaine*, éd. De Boeck Supérieur, n° 221, Paris, 2007 ;
- DE TERSSAC G., « Autonomie et travail », *Dictionnaire du travail*, PUF, Paris, 2012 ;
- DEFFENU A., « La Cour constitutionnelle italienne arbitre des conflits entre l'État et les régions : l'interprétation du titre V de la Constitution », *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux (CRDF)*, Presse Universitaires de Caen, n° 5, Caen, 2006 ;
- DELCAMP A., LOUGHLIN J., « La décentralisation dans les États de l'Union européenne », *La Documentation Française*, 2^{ème} éd, Paris, 2003 ;
- DEPUSSAY L., « L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles », *Revue Française d'Administration Publique*, éd. École nationale d'administration, n° 121-122, Paris, 2007 ;
- DEVEZE-SANSON N., « La mutualisation des services : nouvelle forme d'action des collectivités territoriales », in *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 1^{ère} éd, Paris, 2012 ;
- DÍEZ-PICAZO L-M., « L'autonomie des nationalités et des régions en Espagne », *Constitutions : Revue de droit constitutionnel appliqué*, éd. Dalloz, n° 2, Paris, 2014 ;
- DI MANNO T., « La question préjudicielle de constitutionnalité en Italie », in *Constitution et liberté d'expression - Famille et droits fondamentaux*, Annuaire International de Justice Constitutionnelle, n° 23, éd. ECONOMICA Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2007-2008 ;
- DOUENCE J-C., « Le droit de l'action économique locale à l'épreuve du partenariat », in *Partenariat Public-Privé et Développement Territorial*, Revue d'économie financière, Publications de l'Association d'économie financière, France, 1995 ;

- DUNCAN ANDREW C., « La guerre de sécession », Revue d'histoire du XIXe siècle, éd. Société d'histoire de la révolution de 1848, n° 35, Paris, 2007 ;
- EL ARAFI H., « Étude sur les recettes et les dépenses des collectivités territoriales au Maroc », l'Espace Associatif, *Mobilisation Citoyenne pour la Redevabilité des Finances Publiques*, Rabat, 2018 ;
- ELAZAR D-J., « Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity », *Publius the Journal of Federalism*, vol. 6, n° 4, Oxford, 1976 ;
- EL HOUDAIGUI R., « Le conflit du Sahara: vers un nouveau capital de légitimité juridique fondé sur l'équité », OCP Policy Center, Policy Brief, PB-18/16, Rabat, mai 2018 ;
- EL-MENSI M., « Financement des collectivités territoriales et mécanismes de péréquation », *Forum of Federations, Occasional Paper Series*, n° 18, Canada, 2007 ;
- EL MESSAOUDI A., « Le projet d'autonomie de la région du Sahara », *Le Cercle d'Analyse Politique*, coll. Les cahiers bleus, n° 11, *Autonomie et régionalisation*, Rabat, 2008 ;
- EL MOUJADDIDI N., JAFARI M., « La régionalisation avancée au Maroc : Perspectives et défis », *Revue Organisation et Territoire* n° 2, Rabat, 2016 ;
- EL YAAGOUBI M., « Décentralisation communale et tutelle de l'opportunité », *REMALD*, n° 18, Janvier-mars 1997 ;
- EL YAAGOUBI M., « La déconcentration administrative à la lumière du décret du 20 octobre 1993 », *REMALD*, n° 10, Rabat, 1995 ;
- EL YAAGOUBI M., « La notion de régionalisation avancée dans les discours royaux », in *Régionalisation élargie et statut d'autonomie régionale*, REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 71, 1^{ère} éd, Rabat, 2011 ;
- EL YAAGOUBI M., « La tutelle de l'opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc », in *Démocratie locale et développement*, REMALD, série "Thèmes actuels", n° 15, Rabat, 1998 ;
- EL YAAGOUBI M., « Le fondement constitutionnel de la décentralisation et de la régionalisation avancée », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, études comparées*, actes des X^{èmes} journées maghrébines de droit organisées par le réseau des juristes maghrébins (REJMA), Rabat, 17-18 avril 2015 ;
- EL YAAGOUBI M., « Le pouvoir réglementaire local au Maroc », in *La nouvelle Constitution du Royaume du Maroc, études sélectionnées*, REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 82, Rabat, 2013 ;
- EVLIYAOGU SELCUK A., « La question de l'État unitaire face aux régionalisations française et italiennes », in LUCARELLI A. ET VERPEAUX M. (dir.), *Régionalisme italien et régionalisme français, aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, Paris, 2012 ;
- EXPÓSITO ENRIQUETA G., « Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010 », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 27, España, 2011;
- FADIL A., « La Région à l'heure de la décentralisation », *REMALD*, n° 14, Série Manuels et Travaux Universitaires, 1^{ère} éd, Rabat, 2000 ;

- FARES G-M-O., « Gli istituti della semplificazione procedimentale alla luce del nuovo riparto di competenze ex art. 117 Cost. : spunti di riflessione della sentenza n° 336/2005 della consulta », GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA, ed. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2005 ;
- FASSI FIIHRI Y., « Le Conseil constitutionnel marocain et le contrôle du législateur organique », in BENDOUROU O., EL MOSSADEQ R., MADANI M., (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, Actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013 à Rabat, éd. La Croisée Des Chemins, Casablanca, 2014 ;
- FAURE B., « Le Conseil d'État et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. L'heure de vérité ? », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 2013 ;
- FAUVE B., « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales », LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1998 ;
- FAVOREU L., « La problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales », RFDA, éd Dalloz, Paris, 1990 ;
- FAVOREU L., ROUX A., « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12, Paris, 2002 ;
- FERARRI P., « Indépendance, autonomie et droit », Le Monde, Paris, 01/09/1975 ;
- FERRIE J-N et DUPRET B., « La nouvelle architecture constitutionnelle et les trois désamorçages de la vie politique marocaine », Revue Confluences Méditerranée, éd. L'Harmattan, n° 78, Paris, 2011 ;
- FESLER J-W., « Approaches to the Understanding of Decentralization », The Journal of Politics, vol. 27, n° 3, The University of Chicago Press Journals, Chicago, 1965 ;
- FESLER J-W., « Centralization and Decentralization », in SILLS D-L., *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol.2, The Macmillan Company and The Free Press, New York , 1968 ;
- FLORY M., « L'avis de la Cour internationale de Justice sur le Sahara occidental », Annuaire français de droit international, éd. CNRS, coll. sur Persée, vol. 21, Paris, 1975 ;
- FOSSAS ESPADALER E., « El principio dispositivo en el Estado autonómico », Revista de Derecho Político, n° 71-72, España, 2008 ;
- GARRIDO FALLA F., « Tratado de derecho administrativo », Tecnos, 11^{ème} éd., vol. 1, Madrid, 1989 ;
- GAUDEMET Y., « La subsidiarité en Europe, un principe ambigu et discutible », Futuribles, n° 280, Paris, 2002 ;
- GHOMARI M., « La contribution de la décentralisation à l'édification de l'U.M.A. », Revue Le Nouveau siècle, n° 15, Paris, 2003 ;
- GINGRAS D., « L'autodétermination des peuples comme principe juridique », *Laval théologique et philosophique*, Faculté de philosophie, Université Laval, vol. 53, n° 2, Québec, juin 1997.
- GIRARD N., « La région, une notion géographique ? », Ethnologie française, PUF, Vol.34, Paris, 2004 ;
- GOLDSMITH M., « Autonomy and City Limits », in JUDGE D., STOCKER G., WOLMAN H., (éds.), *Theories of Urban Politics*, , SAGE Publishing, London, 1995 ;

- GONZÁLEZ ENCINAR J-J., « El estado untario-federal », Tecnos, Madrid, 1985 ;
- GORGE A-S., « Le principe d'égalité entre collectivités territoriales », éd. Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Paris, 2011 ;
- GUELLEC L., « Tocqueville et l'esprit de la démocratie », Presses de Sciences Po, Paris, 2005 ;
- GURR T-R., KING D-S., « The State and the City », Sociology, Politics and Cities, Macmillan Education, London, 1987 ;
- HABRAND T., « Indépendance », in *Lexique Socius : Ressources sur le littéraire et le social*, éd. Socius, Liège, 2016 ;
- HADDY M., « Réflexion sur la région et le développement régional », in *La question régionale au Maroc*, REMALD, Série « "Thèmes actuels" » , n°52, Rabat, 2006 ;
- HARSİ A., « Le statut d'autonomie régionale et ses implications aux niveaux constitutionnel et administratif au Maroc », in *Le statut d'autonomie régionale en droit comparé*, REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 63, 1^{ère} éd, Rabat, 2009 ;
- HERTZOG R., « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » in COHEN-JONATHAN G., (et al.) (dir.), *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruyant, Bruxelles, 2005 ;
- HESSE K., « Ausgewählte schriften », éd. HÄBERLE P., HOLLERBACH A., C.F. MÜLLER, Heidelberg, 1984, (première édition en 1962) ; traduit à l'espagnol par AZPITARTE M., « El estado federal unitario », ReDCE, n° 6, Julio-Diciembre de 2006 ;
- IBRAHIMI M., « La décentralisation marocaine : évaluation d'une formation en plusieurs actes », REMALD, n° 12, Rabat, juillet-septembre 1995 ;
- « Impôt sur les sociétés », Fact Sheet n° 16, AGENCE MAROCAINE DE DEVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS ET DES EXPORTATIONS, 2018 ;
- JAIDI L., « La réforme de la fiscalité locale : Un ajustement technique ou un changement de paradigme? », LesEco.ma, éd. Horizon Press Group, 04/05/2018 ;
- JANICOT L., « Réflexion sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités locale en droit français », AJDA, éd. Dalloz, Paris, 2004 ;
- JEGOUZO Y., « Un État décentralisé », AJDA, éd Dalloz, Paris, 2003 ;
- KADA N., « La réforme de l'État territorial », Revue française d'administration publique, La Documentation française, n° 141, Paris, 2012 ;
- KADA N., « Le préfet est mort, vive le préfet », in REGOURD S, CARLES J., GUIGNARD D., (dir.), *La décentralisation, 30 ans après*, éd. Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2013 ;
- KAGELART J-J., « Décentralisation, la répartition nécessaire », La Revue administrative, 55^{ème} année, n° 330, PUF, Paris, novembre 2002 ;
- KAISER K., « Decentralization Reforms », in COUDOUEL A., PATERNOSTRO S., (éds.) *Analysing the Distributional Impact of Reforms*, World Bank, Washington DC, 2006 ;
- KARMIS D., « Pluralisme et identité (s) nationale (s) dans le Québec contemporain : clarifications conceptuelles, typologie et analyse du discours », in GAGNAN A-G., (dir.) *Québec : État et société*, Tome 2, éd. Québec Amérique, Montréal, 2003 ;
- KEATING M., « Principes et problèmes du gouvernement asymétrique », *Politique et Sociétés*, éd. Société québécoise de science politique, vol. 17, n° 3, Montréal, 1998 ;

- KERNALEGENN T., « Le régionalisme. Quelques pistes théoriques pour une analyse cognitive », IRENEE / Université de Lorraine, n° 38, Nancy, 2017 ;
- KING D-S., PIERRE J., « Introduction », in KING D-S., PIERRE J., (éds.), *Challenges to Local Government*, SAGE Publishing, vol. 28, London, 1990 ;
- KRAMER J., SCHNEIDER H-P., (éds) « Federalism and Civil Societies : An International Symposium, Series Föderalismus-Studien 14, Baden-Baden, Nomos, 1999 ;
- « Le Droit des peuples à l'autodétermination », Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), Genève, octobre 2010 ;
- LEVEAU R., « Le fellah marocain défenseur du trône », éd Presses de Science Po, coll. Références, Paris, 1985 ;
- LONG M., « Les enjeux juridiques : Clause générale de compétence et intérêt public local », in KADA N., (dir.) *L'intérêt public local : Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, PUG, Grenoble, 2009 ;
- LÓPEZ AGUILAR J-F., « Estado autonómico y hechos diferenciales », Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998 ;
- LUCARELLI A., « La ville métropolitaine dans la réforme de l'organisation territoriale en Italie », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 156, ENA, Paris, 2015 ;
- MADANI M., « Constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la Constitution marocaine de 2011 », in BENDOUROU O., EL MOSSADEQ R., MADANI M., (dir.), *La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique*, Actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013 à Rabat, éd. La Croisée Des Chemins, Casablanca, 2014 ;
- MADIOT Y., « Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales », *RFDA*, 12^{ème} année, n°5, éd. Dalloz, Paris, 1996 ;
- MADIOT Y., « Vers une "territorialisation" du droit », *RFDA*, éd. Dalloz, Paris, 1995 ;
- MAGARO P., « Démocratie, droits humains et gouvernance territoriale dans les expériences régionales européennes », in SEDJARI A., (dir.), *Droit humains et développement des territoires, vers un nouveau model de gouvernance*, éd. L'Harmattan, Paris, 2014 ;
- « Managing across Levels of Government », Puma, OECD (Organisation de coopération et de développement économique), Paris, 1997 ;
- MALFATI E., « Legge cost. 18 ottobre 2001, n° 3 (Reforma del Titolo V) », in PIZZORUSSO A., (dir.), *Commentario della Costituzione*, ZANICHELLI N., Soc. éd. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2006 ;
- MARCET J., MEDINA L., LINEIRA R., « 35 ans d'élections en Catalogne : de l'autonomisme à l'indépendantisme », Pôle Sud, éd. ARPoS, n° 40, Montpellier, 2014 ;
- MARCOU G., « La régionalisation en Europe », Parlement européen, L-2929, Luxembourg, 2000 ;
- MARCOU G., « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 141, ENA, Paris, 2012 ;

- MARCOU G., « La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale », Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), Communes et régions d'Europe, n° 64, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, janvier 1998 ;
- MARCOU G., « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », in *L'élargissement de la communauté européenne, aspect administratif et juridique*, Revue d'études comparatives Est-Ouest, vol. 33, n° 3, Paris, 2002 ;
- MARCOU G., « Les trente ans de la région : et demain ? », in *Trente ans de décentralisation*, AJDA, éd. Dalloz, Paris, 2012 ;
- MATHIEU E., « Fédérations multinationales et coordination multi-niveaux. Comparaison des mécanismes de participation régionale à la politique européenne en Allemagne et en Espagne », *Fédéralisme Régionalisme*, n° 2, Études régionales et fédérales : nouvelles perspectives, vol. 8, Université de Liège, 2008 ;
- MEDIR L., « Espagne et Catalogne, l'impasse ? », Pouvoirs, n° 166, éd. Le Seuil, Paris, 2018 ;
- MELLONI D., « La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains », Pouvoirs, éd. Le Seuil, n° 145, Paris, 2013 ;
- MELLONI D., « Printemps arabe et démocratie territoriale : le renouveau marocain », REMALD, n° 112/113, Rabat, 2013 ;
- MESMOUDI M., « Le principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines : l'expression marocaine », in *La réforme territoriale de 2015 les nouveautés et les enjeux*, AL KHAZINA, n° 12, Rabat, 2017 ;
- MESTRE J-L., « Introduction historique au droit administratif », PUF, Paris, 1985 ;
- MOHSEN-FINAN K., « Sahara occidental : divergences profondes autour d'un mode de règlement », *L'Année du Maghreb [Online]*, V, 2009 ;
- MOLITOR C., « La subsidiarité et les collectivités locale », in DELPERE F., (dir.) *Le principe de subsidiarité*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2002 ;
- MONTIGNY E., « Partis autonomistes et indépendantistes : paradoxes et influence institutionnelle », IRENEE / Université de Lorraine, n° 38, Nancy, 2017 ;
- MOREL B., « Le droit à la différenciation, les dangers d'une révision constitutionnelle », Fondation Res Publica, *Notes et Études*, Paris, juillet 2019 ;
- MOUGJA S., « La fonctionnalité de la prééminence dans le cadre de la régionalisation », REMALD, n° 131, Rabat, 2016 ;
- OCDE, « SynThèse et Principales Recommandations », in *Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée*, éd. OCDE, Paris, 2018 ;
- OLIVETTI M., « Nuovi statuti e forma di governo delle regioni, verso le costituzioni regionali ? », Pubblicazioni AREL, Bologna, 2003 ;
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), « Development Evaluation: Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance », DAC Evaluation Series, OECD Publishing, Paris, 2004 ;
- OUAZZANI CHAHID H., « Déconcentration et décentralisation : pour quelle équation ? », Série Actes des Colloques et Séminaires, n° 1, Université Hassan II, Casablanca, 1996 ;

- PAQUET Y., CARBONNEAU N., VALLERAND R., « La théorie de l'autodétermination, aspects théoriques et appliqués », De Boeck Supérieur, *Ouvertures Psychologiques*, 1^{ère} éd, Bibliothèque Nationale, Paris, 2016 ;
- PASSAGLIA P., « La répartition des compétences normatives, les fonctions administratives et l'autonomie financière », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n° 22, éd. Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2006-2007 ;
- PASTOREL J-P., « Collectivités territoriales et clause générale de compétence », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 1, éd. LGDJ, Paris, juillet 2001 ;
- PETZU M., « L'ambiente nella sentenza della Corte Costituzionale n° 62 del 2005 : le pressioni del caso e le torsioni del diritto », *Le istituzioni del federalismo*, Emilia-Romagna 2005 ;
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL F., « El papel del Tribunal Constitucional en el Estado Autonómico », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 40, España, 2017 ;
- PÉREZ ROYO J., « El Tribunal Constitucional y la autonomía de Catalunya: crónica de un disparate », in *Crónica Jurídica Hispalense: revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de Sevilla, 15, 177-203, 2017 ;
- PÉREZ SOLA N., « La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 24, España, 2009 ;
- PEYREFITTE A., « Définir les attributions avec précision », in *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? Comment ?* La Documentation française, Paris, 1976 ;
- PHILIP L., « L'autonomie financière des collectivités territoriales », in *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, Cahiers du Conseil constitutionnel, n°12, 2002 ;
- PIZZORUSO A., « Présentation de la Cour constitutionnelle italienne », *CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL*, n° 6, (Dossier : Italie), Paris, janvier 1999 ;
- PONTIER J-M., « De la réforme territoriale à la réforme de l'État », PUG, Grenoble, 2011 ;
- PONTIER J-M., « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *RDP*, n° 1, éd. LGDJ, janvier-février, Paris, 2003 ;
- PONTIER J-M., « L'État et les collectivités locales : la répartition des compétences », LGDJ, Paris, 1978 ;
- PONTIER J-M., « Mort ou survie de la clause générale de compétence ? », *BJCL*, n°1, Paris, 2011 ;
- PONTIER J-M., « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », in *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude DOUENCE*, éd. Dalloz, Paris, 2006 ;
- PONTIER J-M., « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *HAL, La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, LexisNexis, Paris, 2012 ;
- QUEYRAUD E., « La question du Sahara occidental, quarante ans de conflit », *IRIS sup⁷ -Enseignement supérieur en relations internationales-*, Dossier géopolitique, Paris, année 2012-2013 ;

- PÉREZ ALBERDI M-R., « Communidades autónomas y reforma de la Constitución : ¿Una intersección necesaria en el Estado compuesto ? », in CASTELLÀ ANDREU J-M., *Parlamento, Ciudadanos y Entes Territoriales ante la Reforma Constitucional : ¿Quien y Cómo Participa ?*, éd. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018 ;
- PÉREZ ALBERDI M-R., « Referéndum y consultas populares », in TUDELA J., CASTELLÀ J-M., EXPÓSITO M., KÖLLING M., (eds.), *Libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018 ;
- RODRÍGUEZ ARRIBAS R., (Vice-président du Tribunal Constitutionnel d'Espagne), « L'exception d'inconstitutionnalité », Séminaire de la *COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT* (COMMISSION DE VENISE), en coopération avec la Cour constitutionnelle du Royaume du Maroc à Rabat le 29-30 novembre 2012, Strasbourg, 2012 ;
- RONDELET A., « Les limites du suffrage universel », Henry Plon Imprimeur/Editeur, Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France, Paris, 1871 ;
- RIOT-SARCEY M., « De la souveraineté », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, éd. La Société de 1848, n° 42, Paris, 2011 ;
- ROUAULT M-C., « l'intérêt communal », PUL, Paris, 1991 ;
- ROLLA G., « Autonomy: a Guiding Criterion for Decentralizing Public Administration », *International Review of Administrative Sciences*, n° 64, International Institute of Administrative Sciences, Bruxelles, 1998, p.27-39 ;
- ROLLA G., « Diritto regionale e degli enti locali », seconda edizione, Giuffré Editore, Milano, 2009 ;
- ROLLA G., « El desarrollo del regionalismo asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento comparativo », *ReDCE*, n° 8, Julio-Diciembre, Granada, 2007 ;
- ROLLA G., « El desarrollo del regionalismo italiano », in BALAGUER CALLEJON F., (dir.) *La Constitución Europea (I)*, Revista de derecho constitucional europeo, n° 2, Granada, 2004 ;
- ROUSSET M., « La régionalisation : aspects récents de la démocratie locale marocaine », REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 63, Rabat, 2009 ;
- ROUSSET M., « L'administration marocaine, son droit et son juge : contribution à la doctrine marocaine de droit public 1965-1995 », éd Publications universitaires du Maghreb, Maroc, 1995 ;
- ROUSSET M., « Le statut d'autonomie pour le Sahara, consécration de l'autonomie interne : une solution de vingt et unième siècle pour un problème du dix-neuvième », REMALD, n° 109-110, Rabat, mars-juin 2013 ;
- ROUSSION H., « La saisine du Conseil constitutionnel. Contribution à un débat », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 54, n° 2, Paris, 2002 ;
- ROUX A., « Décentralisation, Répertoire Béquet du droit administratif, 1891 », in *La décentralisation : droit des collectivités territoriales*, éd. LEXTENSO, Paris, 2016 ;
- ROUX A., « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », in *Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu*, n° 2, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2013 ;

- ROUX A., SCOFFONI G., « Autonomie régionale et formes de l'État », in *renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Luis FAVOREU*, éd. Dalloz, Paris, 2007 ;
- RUBIO LLORENTE F., « El bloque de constitucionalidad », *Revista española de derecho constitucional*, n° 27, Madrid, 1989 ;
- SADDIK S., « Le projet marocain d'autonomie entre la légalité internationale et la légitimité politique », in *Le projet marocain d'autonomie : réalisme d'un projet réalisable*, La lettre du sud marocain, Rabat, avril 2009 ;
- SÁENZ ROYO E., « La financiación autonómica : un diagnóstico desde la perspectiva constitucional », in *La organización territorial del Estado, hoy*, Actes du XIII Congrès de l'Association des Constitutionnalistes d'Espagne, 19 et 20 février, Saragosse, 2015 ;
- SAFIR K., « Les finances locales face aux défis de la régionalisation avancée », in *Économie et finance*, La Tribune, Casablanca, 25 septembre 2019 ;
- SAHADZIC M., « L'asymétrie constitutionnelle comme outil de gestion de la diversité », in MATHIEU F., GUENETTE D., GAGNAN A-G., (dir.) *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théories, enjeux et études de cas*, Coll. Politeia, n° 17, éd. Presses de l'Université du Québec, Québec, 2020 ;
- « SAHARA OCCIDENTAL, les affrontements du 8 novembre 2010 à Laâyoune : Escalade dans un conflit qui s'éternise », BELHASSEN S., (dir.), Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), Organisation Marocaine Des Droits Humains (OMDH), n° 557f, Paris, 2011 ;
- SEDJARI A., « Les structures administratives et le développement local au Maroc », éd. FSJES, Rabat, 1981 ;
- SEDJARI A., « Production et reconstruction », REMALD, séries "Thèmes actuels", n° 60, Rabat, 2008 ;
- SEYS F-O., « Des régions territoriales aux régions fonctionnelles, une proposition de classification des régions de l'Union Européenne », Belgeo, [En ligne], 2 | OpenEdition Journal, Bruxelles, 2019 ;
- SITRI Z., « Les innovations constitutionnelles de la décentralisation territoriale », REMALD, n° 126-127, Rabat, janvier-avril 2016 ;
- SITRI Z., « Les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales », in *La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnelles*, REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 93, Rabat, 2015 ;
- SORBETS C., « Démocratie locale, citoyenneté et participation : des formes et des processus en question », In *L'organisation territoriale de la France, demain*, Annuaire des collectivités locales, Tome 22, éd. Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris, 2002 ;
- SOUSSE M., « Les aides des collectivités locales aux entreprises dans la loi relative à la démocratie de proximité », LPA, n° 106, éd. La BaseLextenso, Paris, 2002 ;
- STAHL J-H., « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », in *Le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales*, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 42, éd. LEXTENSO, Paris, 2014 ;
- TAILLADE L., « Catalogne : n'acceptons pas le séparatisme sur notre sol ! », *Revue politique et parlementaire*, Libre Opinion, Paris, 2020 ;

- TARLTON C-D., « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », *The Journal of Politics*, vol. 27, n° 4, University of California, Berkeley, California, 1965 ;
- TOSI G., « Évolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, vol. 21, n° 1, Paris, 2006 ;
- TSOUSTOS A-G., « Considérations sur la Centralisation et la Décentralisation », in *Progress in Public Administration*, International Review of Administrative Sciences, vol. 16, International Institute of Administrative Sciences, Bruxelles, 1950 ;
- « TVA », Fact Sheet n° 18, AGENCE MAROCAINE DE DEVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS ET DES EXPORTATIONS, 2020 ;
- VEDEL G., « Droit administratif », PUF, coll. Thémis, Paris, 1958 ;
- VERGINIOT O., « Le Sahara occidental, autodétermination et enjeux référendaires », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Tome XXVIII, 2D ; éd. CNRS, Paris, 1989 ;
- VERPEAUX M., RIMBAULT C., WASERMAN F., « Les collectivités territoriales et la décentralisation », La Documentation française, Découverte de la vie publique, 9^{ème} éd, Paris, 2016 ;
- VIGUIER J., « La décentralisation territoriale est-elle encore au XXI^e siècle une "manière d'être" de l'État ? », Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, n° 2, Toulouse, 2005 ;
- VÍRGALA FORURIA E., « El TC y el proceso secesionista en Cataluña », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 118, Madrid, enero-abril 2020 ;
- VÍRGALA FORURIA E., « Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español », *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n° 151, Madrid, janvier-mars 2011 ;
- UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (UCLG), « Decentralization and local democracy in the world », *First global Report by United Cities and Local Governments*, USA, 2008 ;
- UN-HABITAT, « International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all », *United Nations Human Settlement Program*, Nairobi, 2009 ;
- WALINE J., « Droit administratif », *Traité Sirey*, 7^e éd, Paris, 1957 ;
- WÜRTEMBERGER T., « L'autonomie locale et régionale, principe directeur du droit constitutionnel en Europe », in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n° 9, Madrid, 2005 ;
- ZAIDOUNI F., « Le nouveau droit de la décentralisation territoriale au Maroc : une autre manière de repenser le local », *REMALD*, n° 133, Rabat, mars-avril 2017 ;
- ZAIR T., « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc », éd. l'Harmattan, Paris, 2007 ;
- ZAIR T., « La notion constitutionnelle de prééminence de la région », *REMALD*, n° 112/113, Rabat, 2013 ;
- ZAIR T., « Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales », in *La nouvelle constitution du Royaume du Maroc : études sélectionnées*, REMALD, n° 82, 1^{ère} éd, Rbat, 2013 ;
- ZAIR T., « Les enjeux de la régionalisation avancée », in *Tribune*, éd. L'économiste, n° 4597, Casablanca, 2015 ;

- ZAIR T., « Les incidences de la réforme régionale sur l'administration déconcentrée de l'État », in MECHERFI A., (dir.) *La régionalisation dans les États du Maghreb : quelles perspectives ?*, actes des IXèmes Journées Maghrébines de Droit organisées par REJMA les 26 et 27 avril 2013 à Agadir, éd. Les publications REJMA, Rabat, 2014 ;
- ZAIR T., « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? », REMALD, n° 93, Rabat, 2010 ;
- ZIDOURI F., « Le nouveau droit de la décentralisation territoriale au Maroc : une autre manière de repenser le local », REMALD, n° 133, Rabat, mars-avril 2017 ;
- ZIMMERMANN M., « Des pays catalans à la Catalogne : genèse d'une représentation », in SENAC P., (dir.) *Histoire et archéologie des terres catalanes au moyen âge*, éd. Presses universitaires de Perpignan, Perpignan, 1995 ;

❖ **Textes juridiques:**

Le Maroc

- Les Constitutions de 1992, 1996, 2011 ;
- Arrêté n° 1528.18 du 16 mai 2018, BO n° 6675 du 21/05/2018 ;
- Arrêté n° 3524.18 du 16 novembre 2018, BO n° 6727 du 19/11/2018 ;
- Charte nationale d'aménagement du territoire et de développement durable (Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement), 2001 ;
- Circulaire du Ministre de l'intérieur n° 2558 du 6/08/2007 ;
- Dahir n° 1-59-315 du 28 hijra 1379 (23 juin 1960) relatif à l'organisation communale, BO n° 2487 du 24/06/1960 ;
- Dahir n° 1-71-77 du 22 rebia II 1391 (16 juin 1971) portant création des régions, BO n° 3060 du 23/06/1971 ;
- Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale, BO n° 3335-bis du 01/10/1976 ;
- Dahir portant loi n° 1-76-584 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements, BO n° 3335-bis du 01/10/1976 ;
- Dahir portant loi n° 1-77-168 du 15 février 1977 relatif aux compétences du Gouverneur tel qu'il été modifié par le dahir portant loi n° 1.93.293 du 06/10/1993 ;
- Dahir n° 1-91-225 du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993) portant promulgation de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs, BO n° 4227 du 3/11/1993 ;
- Dahir 1.94.124 du 14 ramadan 1414 (25 février 1994) portant LOR n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel, BO n° 4244 du 02/03/1994 ;
- Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative aux régions ; BO n° 4470 du 03/04/1997 ;
- Dahir n° 1-06-81 du 26 mars 2006 relatif au Conseil Royal consultatif des affaires sahariennes ;

- Dahir n° 1.11.170 du 27 kaada 1432 (25 octobre 2011) portant loi n° 58.11 relative à la Cour de cassation et modifiant le dahir n° 1.57.233 du 2 rabii I 1377 (27 septembre 1957) relatif à la Cour suprême, BO n° 5989-bis du 26/10/2011 ;
- Dahir n° 1-14-124 du 3 chaoual 1435 (31 juillet 2014) portant promulgation de la LOR n° 128-12 relative au Conseil Économique, Social et Environnemental, BO n° 6284 du 21/08/2014 ;
- Dahir n° 1-14-139 du 16 chaoual 1435 (13 août 2014) portant promulgation de la LOR n° 066-13 relative à la Cour constitutionnelle, BO n° 2688 du 04/09/2014 ;
- Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la LOR n° 111/14 relative aux régions, BO n° 6440 du 18/02/2016 ;
- Dahir n° 1-15-84, du 20 ramadan 1436 (18/02/2016) portant promulgation de la LOR n° 112-14 relative aux préfectures et provinces, BO n° 6440 du 18/02/2016 ;
- Dahir n° 1-15-85, du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la LOR n° 113-14 relative aux communes, BO n° 6440 du 18/02/2016 ;
- Décret n° 2-93-625 du 20 octobre 1993, relatif à la déconcentration administrative, BO n° 4227 du 03/11/1993 ;
- Décret n° 2-05-1369 du 2 décembre 2005 fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative, BO n° 5386 du 12/01/2006 ;
- Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements, BO n° 5814 du 18 février 2010 ;
- Décret n° 2.15.10 du 20 Février 2015 fixant le nombre des régions, leurs noms, leurs Chefs-lieux et les préfectures et provinces les composant, BO n° 6340 du 05/03/2015 ;
- Décret n° 2.17.288 du 9 juin 2017 fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévues à l'art. 249 de la LOR 111-14 ;
- Décret n° 2.17.289 du 9 juin 2017 fixant la nature et les modalités d'établissement et de publication des informations et des données contenues dans les états comptables et financiers prévues à l'art. 219 de la LOR 112-14 ;
- Décret n° 2-15-997 du 30 décembre 2015 fixant les critères de distribution des contributions du budget général de l'État entre les régions, BO n° 5666 du 04/05/2017 ;
- Décret n° 2.17.449 du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des régions et de leurs groupements, BO n° 6626 du 30/11/2017 ;
- Décret n° 2.17.450 du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des préfectures et provinces et de leurs groupements, BO n° 6626 du 30/11/2017 ;
- Décret n° 2.17.451 du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des communes et des établissements de coopération entre les communes, BO n° 6626 du 30/11/2017 ;
- Décret n° 2-17-598 du 20 Novembre 2017 en application des dispositions de l'art. 231 de la LOR n° 111.14 en ce qui concerne le Fonds de mise à niveau sociale, BO n° 6627 du 04/12/2017 ;
- Décret n° 2-17-667 du 20 Novembre 2017 fixant les critères de répartition des recettes du Fonds de solidarité interrégionale, BO n° 6627 du 04/12/2017 ;

- Décret n° 2-17-618 du 26 décembre 2018 portant charte nationale de la déconcentration administrative, BO n°6740-26 rabii II du 03/01/2019 ;
- Loi n° 78-00 portant charte communale promulguée par le dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 tel qu'elle a été modifiée et complétée, BO du 21/11/2002 ;
- Loi n° 17-08 portant modification de la loi 78-00 portant charte communale, promulguée par le dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009, BO n° 57/14 du 05/03/2009 ;
- LOR 59.11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, BO n° 6066 du 19/07/2012 ;
- Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, 2007 ;

L'Europe

- Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2009 ;
- La Charte de l'ONU, du 24 octobre 1945, San Francisco ;
- La Charte européenne de l'Autonomie Locale, Série des traités européens, n° 122, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1985 ;
- « Occupation/annexion d'un territoire : Respect du droit humain international et des droits de l'homme et politique cohérente de l'Union européenne dans ce domaine », Direction générale des politiques externes, Département thématique, Parlement européen, Strasbourg, 2015 ;

L'ONU

- Déclaration A/5446/ Rev.1, annexe I de l'Assemblée générale, du 25 octobre 1963 ;
- Résolution 66 (I) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1946 ;
- Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1960 ;
- Résolution 1541 (XV) de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1960 ;
- Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, du 16 décembre 1966 ;
- Résolution 2621 (XXV) de l'Assemblée générale, du 12 octobre 1970 ;
- Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970 ;
- Résolution 3292 (XXIX) L'Assemblée générale, du 13 décembre 1975 ;
- Résolution 690 du Conseil de sécurité, du 29 avril 1991 ;
- Résolution 1541 du Conseil de sécurité, du 29 avril 2004 ;
- Résolution 1754 du Conseil de sécurité, du 30 avril 2007 ;
- Résolution 61/295 de l'Assemblée générale, du 13 septembre 2007 ;
- Résolution 1813 du Conseil de sécurité, du 30 avril 2008 ;

L'OUA

- Résolution AHG/Doc 118 (XVII) du 4 juillet 1980, Freetown ;

- Résolution AHG/Res.104 (XIX), adoptée par la 19^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, tenue à Addis Abeba du 6 au 12 juin 1983 ;

La France

- La Constitution de 1958 ;
- Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25/03/2003 relative au mandat d'arrêt européen, JORF n° 72 du 26/03/2003 ;
- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28/03/2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française, JORF n° 75 du 29/03/2003 ;
- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, " Engagement et proximité", JORF n° 0301 du 28/12/2019 ;
- Décret sur la Décentralisation administrative, n° 3855, AD Marne - *Bulletin des lois*, Signé LOUIS-NAPOLÉON., Président de la République française, DE PERSIGNY F., Ministre de l'intérieur, 25 Mars 1852 ;
- Décret n° 92-604 du premier juillet 1992 portant charte de la déconcentration, JORF n° 0154 du 4/07/1992 ;
- Décret n° 2004-230 du 16 mars 2004 relatif à l'application de certaines dispositions de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, JORF n° 65 du 17/03/2004 ;
- Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République française, Sénat, n° 24 rectifié, 2002-2003 ;
- Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité (1), JORF n° 293 du 19/12/2003 ;
- Projet de loi constitutionnelle n° 2203 ;

L'Espagne

- La Constitution de 1978 ;
- IX^{ème} Législature de la Gunte Générale de la Principauté des Asturies n° 09/0113/0003/02426 ;
- LOR n° 2/1979 du 3 octobre 1979 portant sur le Tribunal constitutionnel espagnol, BOE n° 239 du 05/10/1979 ;
- LOR n° 7/1999, du 21 avril, relative à la modification de la loi organique n° 2/1979, du 3 octobre, du Tribunal Constitutionnel, BOE n° 96 de 22/04/1999 ;
- LOR n° 6/2006, de 19 de juillet, relative à la réforme du Statut d'Autonomie de la Catalogne, BOE n° 172, du 20/07/2006
- LOR n° 1/2007, du 28 février relative à la réforme du statut d'autonomie des Îles Baléares, BOE n° 52 du 01/03/2007 ;
- LOR n° 2/2007, du 19 mars relatif à la réforme du statut d'autonomie de l'Andalousie, BOE n° 68 du 20/03/2007 ;

- Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE, n° 176 de 24/07/2001 ;
- LOR n° 5/2007, du 20 avril relative à la réforme du statut d'autonomie d'Aragon, BOE n° 97 du 23/04/2007 ;
- LOR n° 14/2007, du 30 novembre relative à la réforme du statut d'autonomie de Castille-Léon, BOE n° 288 du 01/12/2007 ;
- Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, BOE n° 30 de 03/02/2007 ;

L'Italie

- La Constitution de 1947 ;
- Loi n° 87 du 11 mars 1953 ;
- Décret législatif n° 446 de 1997 ;
- Décret législatif n° 56 de 2000 ;
- Loi constitutionnelle n° 1 du 9 février 1948 ;
- Loi n° 142/90 portant organisation des autonomies locales (*legge n° 142, recante ordinamento delle autonomie locali*) du 8 juin 1990 ;
- Loi n° 81 du 25 mars 1993 "la loi Ciaffi" ;
- Loi n° 59 du 15 mars 1997 portant «*Délégation au gouvernement pour attribution de fonctions et de tâches aux régions et aux pouvoirs locaux, pour réformer l'administration publique et pour simplifier les procédés administratifs*» ;
- Loi constitutionnelle n° 3/2001 ;
- Loi n° 131 du 5 juin 2003 ;
- Loi n° 56 du 7 avril 2014 : «*Dispositions sur les villes métropolitaines, sur les provinces, les unions et fusions des communes*» ;

Le Royaume uni

- Traités d'Union de 1536-1543 avec le Pays De Galles et de 1707 avec l'Ecosse ;

❖ Discours royaux :

Le Maroc

- Discours royal du 24 octobre 1984 ;
- Discours du 5 novembre 1996 ;
- Discours royal de 1986 ;
- Discours du 3 mars 1998 ;
- Discours du 9 janvier 2002 ;
- Discours du 6 novembre 2008 ;
- Discours du 3 janvier 2010 ;

- Discours du 20 aout 2010 ;

❖ Décisions de justice :

Le Maroc

- Décis. 966/15, Conseil constitutionnel, dossier n° 1423/15, 30 juin 2015 ;
- Décis. 967/15, Conseil constitutionnel, dossier n° 1424/15, 30 juin 2015 ;
- Décis. 968/15, Conseil constitutionnel, dossier n° 1425/15, 30 juin 2015 ;
- Décis. 18/95, T.A Oujda, 13-12-1995, MELLOUL;
- Décis. 18/97, T.A Oujda, 22-01-1997, BOUGHALEB;
- Décis. 11/99, T.A Rabat, 07-01-1999, EL FAITEH ;
- Décis. 12/99, T.A Meknès, 28-01-1999, NASSIRI;
- Décis. 66/99, T.A Oujda, 12-05-1999, AJBARI;
- Décis. 75/99, T.A Oujda, 27-05-1999, AKKAR;
- Décis. 5/78, Chambre constitutionnelle, 9 mai 1978 ;

La France

- Décis. n° 79-104 DC, 23.05.1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, cons. 9 ;
 - Décis. n° 82-138 DC, Conseil constitutionnel, du 25 février 1982 ;
 - Décis. n° 82-146 DC, 18.11.1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, cons. 7 ;
 - Décis. n° 85-196 DC, 8.08.1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 10 ;
 - Décis. n° 90-274 DC, 29.05.1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 16 ;
 - Décis. n° 91-290 DC, 09.05.1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 17 ;
 - Décis. n° 92-316 DC, 20.01.1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* ;
 - Décis. n° 2000-436 DC, 7.12.2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 12 ;
 - Décis. n° 2001-454 DC, 17.01.2002, *Loi relative à la Corse*, cons. 12 et 13 ;
 - Décis. n° 2004-500 DC, 29.07.2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*. Cons. 10 ;
 - Décis. n° 2004-509 DC, 13.01.2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 8 et 9 ;
 - Décis. n° 2005-530 DC, 29.12.2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 96 ;

- Décis. n° 2006-543 DC, 30.11.2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 28 à 31 ;
- Décis. n° 2007-548 DC, 22.02.2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense* ;
- Décis. n° 2009-599 DC, 29.12.2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 64 ;
- Décis. n° 2010-29/37 QPC, 22.09.2010, *Commune de Besançon et autre*, cons. 5 ;
- Décis. n° 2010-107 QPC, 11.03.2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete* ;
- Décis. n° 2010-618 DC, 9.12.2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales* ;
- Décis. n° 2011-142/145 QPC, 30.06.2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*, cons. 14 ;
- Décis. n° 2011-146 QPC, 8.07.2011, *Département des Landes* ;
- Décis. n° 2011-210 QPC, 13.01.2012, *M. Ahmed S.*, cons. 6 et 7 ;
- Décis. n° 2013-303 QPC, 26.04.2013, *Commune de Puyravault*, cons. 4 ;
- Décis. n° 2013-304 QPC, 26.04.2013, *Commune de Maing* ;
- Décis. n° 2013-315 QPC, 26.04.2013, *Commune de Couvrot* ;
- Décis. n° 2013-667 DC, 16.05.2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, cons. 20 ;
- Décis. n° 2013-687 DC, 23.01.2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 41 ;
- Décis. n° 2014-391 QPC, 25.04.2014, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*, cons. 3.

L'Espagne

- STC 4/1981 ;
- STC 25/1981 ;
- STC 76/1983 ;
- STC 201/1988 ;
- STC 64/1990 ;
- STC 76/1994 ;
- STC 61/1997 ;
- STC 247/2007 ;
- STC 103/2008 ;
- STC 31/2010 ;
- STC 137/2010 ;
- STC 138/2010 ;
- STC 134/2011 ;
- STC 42/2014 ;
- STC 31/2015 ;

- STC 140/2017.

L'Italie

- Sent. 304/2002. Corte cost;
- Ord. 22/2003. Corte cost ;
- Sent. 303/2003. Corte cost ;
- Sent. 361/2003. Corte cost;
- Sent. 6/2004. Corte cost ;
- Sent. 108/2005. Corte cost ;
- Sent. 300/2005. Corte cost;
- Sent. 289/2008, Corte cost.

Le Canada

- Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, Cour suprême.

La Cour internationale de justice

- Avis consultatif du 16 octobre 1975.

❖ Thèses de doctorat:

- AUDOUY L., « Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme », Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier, 2015 ;

- BADRI L., « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », Thèse de doctorat en droit public, université Grenoble Alpes, 2019 ;

- BASRI D., « L'administration territoriale au Maroc : Ordre et développement », Thèse de doctorat en droit public, Université de Grenoble, 1984 ;

- BEN HACHEM EL HARROUNI S., « La construction régionale au Maroc : dynamique et enjeux », Thèse de doctorat en droit public, REMALD, Série "Thèmes actuels", n° 60, 2008 ;

- BOUCHERIKHA A., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : cas du Sahara occidental, mythe et réalité », Thèse de doctorat en droit public, Université des Frères Mentouri, Constantine, 2016 ;

- CAGNINA C., « L'Europe et la décentralisation sous l'éclairage des exemples français et italien », Thèse de doctorat en droit public, Université Moulin, Lyon 3, 2007 ;

- CHRISTALLER W., « Die zentralen Orte in Süddeutschland », Thèse de doctorat en géographie, Université d'Iéna, Fischer, 1933 ;

- EBANE M., « L'Andalousie dans l'Espagne des autonomies : du statut de 1981 à celui de 2007 », Thèse de doctorat dans la spécialité : " Civilisation espagnole contemporaine", Université Paul-Valéry-Montpellier III, 2014 ;

- EL KARAMECH L., « La répartition des compétences territoriales entre conflits et bonne gouvernance », Thèse de doctorat en droit public, université Abdelmalek ESSAADI, Tanger, 2018 ;
- GAILLARD, B., « La performance de l'action publique territoriale: étude sur l'appropriation des démarches de performance au niveau local », Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Bordeaux, 2016 ;
- HAMD AOUI A., « La régionalisation au Maroc », Thèse de doctorat en droit public, Université Mohamed V, Rabat, 1998 ;
- HUGLO B., « La contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales », Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris, 2014 ;
- ITHURRALDE M., « Les communautés autonomes basque et catalane, et la construction européenne », Thèse de doctorat en droit public, Université Paris I, 1998 ;
- LE FOULON A., « La notion de compétences des agents administratifs en droit administratif français », Thèse de doctorat en droit public, Université de Rennes, 1970 ;
- SAIDI AZBEG H., « Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc », Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux Montesquieu, 2014.

❖ **Mémoires de master :**

- GUIBBAUD-NAVAUD C., « Les ressources naturelles au Sahara occidental : des ressources exploitées politiquement au sein d'un conflit aux enjeux régionaux et internationaux », Master Intégration et mutations en Méditerranée et au Moyen-Orient, Sciences Po Grenoble, Université Grenoble-Alpes, année 2015-2016 ;

❖ **Rapports :**

Le Maroc

- Avis du CESE n° 39/2019, « Un système fiscal, pilier pour le Nouveau Modèle de Développement » ;
- Avis du CESE, n° 42/2019, « La gouvernance territoriale, Levier de développement équitable et durable » ;
- HILALE O., « L'autonomie satisfait-elle au droit de l'autodétermination? », Rapport présenté à l'occasion de la Table ronde organisée au Palais des Nations Unies en marge de La 15ème session du Conseil des Droits de l'Homme, Genève, le 21 septembre 2010 ;
- Rapport de la CCR, 2010 ;
- Rapport annuel de la Cour des comptes, Rapport d'activités relatif à l'exercice 2013 ;
- Rapport du CESE n° 22/2016, « Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles » ;

- Rapport Économique et Financier accompagnant le Projet de Loi de Finances 2021 (REF 2021), Ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration, Direction du Budget ;

- TGR, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », juin 2013 ;
- TGR, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », août 2020 ;
- TGR, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », novembre 2020.

L'Europe

- « La réforme régionale en Italie, Un exemple de décentralisation », Compte rendu de la mission effectuée à Rome et à Palerme du 17 au 20 juin 2002, par une délégation du groupe interparlementaire France-Italie du Sénat ;

- GROSS A., « Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe », Rapport de la Commission des questions politiques, Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe | Doc. 9824 |, Strasbourg, 03 juin 2003 ;

- Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, Série des traités européens, n° 122, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1985 ;

- « Pour une approche démocratique des questions d'autodétermination et de sécession », Assemblée parlementaire européenne, Rapport d'information | Doc. 14390 | 04 septembre 2017 ;

- WIENEN J, DICKSON S., « La démocratie locale et régionale en Italie », rapport du Congrès Des Pouvoirs Locaux et Régionaux, 33^{ème} session, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2017.

La France

- « Le Vivre ensemble », rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, La Documentation française, Paris, 1976.

❖ Accord internationaux :

- Traité de paix entre Mauritanie et Front Polisario du 5 août 1979 à Alger ;
- Les accords de Madrid du 14 novembre 1975.

❖ Bibliographie en arabe :

Articles

- عبد الكبير يحييا, "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية", المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية, سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية, ع ٨٤, الرباط, الطبعة الاولى, ٢٠١٠.

- زيتوني ح., "الجهة والاصلاح بالمغرب", السلسلة المغربية لبحوث الادارة والاقتصاد والمال, الرباط, الطبعة الاولى, ٢٠١١.

- WAHBI A., « القانون التنظيمي للجهات. حين يصبح القضاء في خدمة الوالي », MAROCDROIT, site des sciences juridiques, 30 avril 2015.

❖ **Webographie :**

- <https://www.larousse.fr> ;
- <http://reflex.sne.fr>;
- <https://books.openedition.org>;
- <https://adala.justice.gov.ma>;
- <http://www.sgg.gov.ma>;
- <https://wcd.coe.int>;
- <https://onlinelibrary.wiley.com>;
- <https://rm.coe.int>;
- <https://www.oecd.org>;
- <https://dialnet.unirioja.es>;
- <https://www.persee.fr>
- <https://searchworks.stanford.edu>;
- <https://www.ohchr.org>;
- <https://www.conseil-constitutionnel.fr>;
- <http://www.hssma.org>;
- <http://www.courdescomptes.ma>;
- <http://aut.gov.ma>;
- <http://www.legebiltzarra.eus>;
- <http://www.jgpa.es>;
- <http://revistas.uned.es>;
- <https://hj.tribunalconstitucional.es>;
- <https://www.senat.fr>;
- <https://www.universalis.fr>;
- <https://www.cortecostituzionale.it> ;
- <https://www.boe.es>;
- <https://iris.uniroma3.it>;
- <https://www.forumcostituzionale.it>;
- <https://ulyse.univ-lorraine.fr>;
- <https://www.rjoi.fr>;
- <http://www.assemblee-nationale.fr>;
- <https://www.fondation-res-publica.org>;
- <https://Int.ma/finances-locales-face-aux-defis-de-regionalisation-avancee>;
- <http://www.cese.ma/>.
- <https://leseco.ma>;
- <https://www.cairn.info> ;
- <https://journals.openedition.org> ;
- <https://www.marocdroit.com>;

- <http://www.pncl.gov.ma>;
- <https://cour-constitutionnelle.ma>;
- <https://theses.univ-lyon2.fr>;
- <https://www23.statcan.gc.ca>;
- <https://fnh.ma>;
- <http://www.invest.gov.ma>;
- <https://portail.tax.gov.ma>;
- <http://www.forumfed.org>;
- <http://www.espace-associatif.ma>;
- <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es>;
- <https://www.hacienda.gob.es>;
- <https://www.finances.gov.ma>;
- <https://www.ires.ma>;
- <https://www.fidh.org>;
- <http://doc.sciencespo-lyon.fr>;
- <https://www.cetim.ch>;
- <https://www.ohchr.org>;
- <https://au.int/fr>;
- <https://www.un.org>;
- <https://www.icj-cij.org>;
- <https://www.lhistoire.fr>;
- <https://www.ambasadamaroc.ro>;
- <https://www.minculture.gov.ma>;
- <https://www.policycenter.ma>;
- <http://peaceau.org>;
- <https://peacekeeping.un.org>;
- <https://www.eyes-on-europe.eu>;
- <https://www.lemonde.fr>;
- <https://scc-csc.lexum.com>;
- <http://www.assembly.coe.int>;
- <https://treaties.un.org>;
- <http://www.mission-maroc.ch>;
- <https://www.maroc.ma>;
- <http://idpbarcelona.net>;
- <https://www.federalismi.it>;
- <http://www.ugr.es>;
- <https://www.legifrance.gouv.fr/>.