

A priori, il semble que les dispositions relatives à l'administration locale ne soient pas à leur place dans une constitution. Constituante. Globalement, il semble que la décentralisation n'a pas de rapport avec la constitution. La décentralisation administrative implique par elle-même des normes subordonnées, alors que la constitution est la norme suprême par excellence. La constitution nous réfère automatiquement à l'idée de démocratie politique alors que la décentralisation vise la réalisation de la démocratie administrative. C'est l'opposition courante entre l'administration subordonnée et le pouvoir politique qui trouve sa plus haute expression dans la constitution. En effet, si l'on met de côté les articles de la constitution relatifs aux droits et libertés, tout le reste des dispositions organise essentiellement le jeu des pouvoirs publics.

Il y a dans toutes ces remarques – mais en filigrane – deux grandes catégories d'institutions irréductibles les unes aux autres : c'est la distinction des institutions constitutionnelles ou politiques généralement de dimension nationale et les institutions locales par nature secondaires. L'article 61 de la constitution affirme que « Sous la responsabilité du Premier ministre, le Gouvernement ... dispose de l'administration ». La subordination de l'administration est maintenue soit par le pouvoir hiérarchique soit par l'exercice du pouvoir de tutelle. En d'autres termes, c'est l'opposition entre l'Etat des grands moments et l'Etat du quotidien.

On peut se demander légitimement pourquoi la constitution, norme suprême chargée d'organiser les rapports entre les pouvoirs publics s'intéresse aussi à l'administration décentralisée considérée comme une institution locale nettement subordonnée au pouvoir central. C'est le législateur qui est compétent pour organiser la décentralisation dans un Etat unitaire par opposition au fédéralisme où c'est la constitution de l'Etat fédéral qui règle les rapports entre celui-ci et les Etats fédérés ainsi que leurs compétences respectives. Ces jugements préconçus et hâtifs semblent être confirmés pour le profane par l'ordre dans lequel la constitution marocaine aborde les différentes institutions.

Il paraît qu'il s'agit d'un ordre décroissant d'importance : De la royauté (titre II) du parlement (titre III), Du Gouvernement (titre IV), Du conseil constitutionnel (titre VI), De la justice (titre VII), Du conseil économique et social (titre IX) et enfin Des collectivités locales (titre XI).

* Professeur à la Faculté de Droit de Sale

Cependant, malgré les apparences, il y a des rapports nécessaires entre décentralisation et constitution. Certes, le mot décentralisation n'apparaît pas dans la constitution marocaine. Mais l'existence de collectivités locales est consacrée par plusieurs dispositions constitutionnelles. Par ailleurs, la démocratie, en tant que concept général, constitue un facteur commun aux deux notions.

Si le constituant marocain a éprouvé le besoin de consacrer tout un titre aux collectivités locales, c'est pour réagir probablement contre le passé du protectorat qui était dominé par une politique centralisatrice et anti-élective.

Ce qui est certain, c'est que ce même constituant a été mû par la volonté de jeter les bases, non seulement de la démocratie politique, mais aussi celles de la démocratie administrative. Les différentes révisions constitutionnelles que connaît le pays témoigne du grand désir d'assurer une complémentarité positive entre la démocratie locale et la démocratie politique qui se fait à l'échelle nationale.

L'un des avantages de la décentralisation n'est-il pas le fait que les citoyens peuvent se familiariser avec les affaires publiques locales et acquérir une préparation adéquate avant de s'adonner aux problèmes nationaux beaucoup plus complexes dans le cadre de la démocratie politique ? Tout le monde connaît la phrase célèbre d'Alexis de Tocqueville selon laquelle : " La démocratie locale est à la démocratie politique ce que les écoles primaires sont à la science. "

Bien plus, il semble que la démocratie locale présente une importance plus grande que la démocratie politique en raison du facteur de proximité qu'elle réalise. Feu le Roi Hassan II a maintes fois affirmé que la vraie démocratie est celle qui se réalise au niveau des collectivités locales. Et la révision constitutionnelle annoncée par le Discours Royal du 3 mars 1996 va dans le même sens, puisqu'elle vise à renforcer la décentralisation, en permettant aux collectivités locales et notamment les régions de s'affirmer et de s'exprimer à l'échelle nationale.

Il est donc essentiel d'aborder l'étude des collectivités locales du Royaume sous l'angle constitutionnel. Certes, les études doctrinales susceptibles de nourrir un débat font encore singulièrement défaut.

La création récente du conseil constitutionnel, son éventuelle jurisprudence relative à la décentralisation qui ne manquera pas d'intervenir, ainsi que l'institution du bicaméralisme vont faire prendre conscience que le droit des collectivités locales a des bases constitutionnelles importantes et qu'un chapitre doit lui être réservé dans l'étude du droit constitutionnel. Ce qui est normal dans un certain

nombre de pays ne l'est pas encore au Maroc. Mais les choses devraient certainement évoluer dans les jours à venir.

On assistera probablement à la naissance d'un droit constitutionnel local.

Jusqu'à présent, l'étude de la décentralisation dans une approche constitutionnelle n'est pas encore faite, sinon sous l'aspect théorique. L'examen des collectivités locales est jusqu'à maintenant mené en droit administratif¹, en science administrative² ou en science politique³, voire en finances publiques⁴.

Plusieurs dispositions constitutionnelles concernent la décentralisation. Elles sont au nombre de six. Elles sont rédigées comme suit selon la constitution récemment révisée⁵:

Article 3 : " Les partis politiques, les organisations syndicales, les collectivités locales et les chambres professionnelles concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens. "

Article 38 : " ... la chambre des conseillers comprend dans la proportion des 3/5 des membres élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales et dans une proportion des 2/5 des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des Chambres professionnelles et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés. "

Article 46 : " Sont du domaine de la loi ... le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités ... la création des établissements publics..."

Article 100 : " Les collectivités locales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par la loi "

Article 101 : " Elles élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions déterminées par la loi ". Les gouverneurs exécutent les délibérations des assemblées

¹ M El Yaagoubi, Le Droit administratif marocain. Imprimerie Arrisula Rabat, 1987, Tome premier, J B Auby, J F Auby Droit des collectivités locales, PUF, 1190

² M Bouvier, Marie-Christina Esclassan, Le Systeme commercial LGDJ, 1981

³ J P Worms, L'Etat et les collectivites locales, Esprit, janvier 1970, p 20-35, Y Meny Centralisation et decentralisation dans le debat politique français LGDJ 1974

⁴ M Sbihi, la Gestion des finances communales 1992

⁵ Constitution du 13 septembre 1996

provinciales, préfectorales et régionales dans les conditions déterminées par la loi"

Article 102 : " Dans les provinces et les régions, les gouverneurs représentent l'Etat et veillent à l'exécution des lois. Ils sont responsables de l'application des décisions du Gouvernement et, à cette fin, de la gestion des services locaux des administrations centrales ".

Il s'agit donc là d'une véritable consécration constitutionnelle de la décentralisation (première partie), mais il ne s'agit que d'une consécration limitée (deuxième partie).

D) La consécration constitutionnelle de la décentralisation

La consécration constitutionnelle permet de garantir la décentralisation d'un triple point de vue : la garantie d'existence de la collectivité locale, la garantie de l'autonomie locale et la garantie d'une autonomie politique limitée.

A. La garantie d'existence de la collectivité locale.

Toutes les collectivités du Royaume constituent des parties intégrantes de l'appareil de l'Etat. Elles se distinguent des communautés de droit privé qui leur ressemblent parfois extérieurement¹, du moment que c'est la constitution qui fonde leur droit à l'existence en les mentionnant aux articles 3, 38, 46, 100 et 101. Evidemment, certaines collectivités ont certainement une origine plus ancienne comme c'est le cas des communes², mais elles n'existent vis-à-vis du droit marocain contemporain que parceque la constitution les a consacrées ou fondées en son texte.

Au delà de cette unité de fondation en constitution, il faut relever que les diverses collectivités n'ont pas nécessairement le même statut. La différenciation est l'œuvre directe du constituant. L'article 100 consacre en fait deux groupes des collectivités locales. Les unes sont énumérées explicitement par le texte constitutionnel : les régions, les préfectures, les provinces et les communes, les autres devant être créées par la loi.

Ces collectivités locales créées par la loi n'ont pas, en principe, exactement le même statut constitutionnel que les précédentes. Il y a une différence au niveau des garanties d'existence. Les régions, les préfectures, les provinces et les communes étant prévues par la

¹ C'est le cas entre autres des associations d'usagers des eaux agricoles, voir la loi n°02-84 relative aux associations d'usagers des eaux agricoles, B.O. 16/01/1991, p 30

² S Ben Bachir. L'Administration locale du Maroc, Imprimerie royale, casablanca, 1969, p 113

constitution ne peuvent donc être supprimées en tant que catégories de collectivités territoriales.

Les autres collectivités dont la création appartient au législateur constituent en quelque sorte un second cercle de collectivités locales puisque, créées par la loi, elles peuvent évidemment être supprimées par la loi. Ce sont des collectivités locales à statut législatif.

L'existence de telle ou telle collectivité précise n'est pas garantie. Les suppressions de communes ou la transformation d'une certaine catégorie en une collectivité d'un autre type sont possibles théoriquement et pratiquement. Un certain nombre de communes peuvent être regroupées pour donner naissance à une préfecture ou province. La démultiplication des provinces et préfectures confirment largement ces constatations. De même les limites d'une collectivité peuvent toujours être modifiées.

Cette différenciation n'existait pas dans la constitution de 1962. L'article 93 de cette dernière affirmait que " Les collectivités locales du Royaume sont les préfectures, les provinces et les communes ; elles sont créées par la loi ". Cela signifie clairement que pour créer une nouvelle catégorie de collectivités, il faut passer nécessairement par la révision constitutionnelle. L'énumération des collectivités locales était clairement limitative.

La modification opérée par la constitution de 1970 reprise par celle de 1972 que l'on trouve également dans la constitution telle qu'elle a été révisée en 1992 est éminemment positive et rationnelle. Elle témoigne du désir de rendre plus souple et plus aisée la procédure de création des collectivités locales. Désormais, la création de nouvelles catégories de collectivités locales peut être faite sans recourir obligatoirement à la révision constitutionnelle.

Mais que signifie exactement la seconde phrase de l'article 100: «Toute autre collectivité locale est créée par la loi» ? En quoi consiste exactement la compétence du législateur ?

Le problème est de savoir si cette phrase doit être interprétée au sens littéral comme autorisant le législateur à prévoir la création de telle ou telle collectivité territoriale ne rentrant pas dans les catégories susvisées (régions, préfectures, provinces, communes) ou si cette phrase doit être lue en la complétant implicitement de la manière suivante : " Toute autre (catégorie de) collectivité locale est créée par la loi. "

Le législateur n'est compétent que pour la création des " catégories" de collectivités locales alors que le pouvoir réglementaire l'est pour la

création de chaque région, chaque préfecture ou province, chaque commune et chaque unité d'une catégorie éventuellement créée par le législateur.

Le premier argument peut être tiré de la rédaction même de la phrase en question : le constituant a utilisé le singulier au lieu du pluriel.

La doctrine va dans le même sens en se basant sur le sens clair et naturel des termes et de la structure de l'article 100 : " Il est clair désormais que la compétence du législateur ne concerne plus chaque collectivité prise en elle-même, mais seulement les diverses catégories de collectivités. A l'intérieur de chaque catégorie, c'est le pouvoir réglementaire qui est désormais compétent pour créer, mais aussi pour supprimer telle ou telle collectivité locale¹. "

Pendant un certain moment, la pratique n'était pas totalement respectueuse de cette interprétation logique et conforme à l'esprit général de la constitution. Les provinces étaient créées par le législateur aussi bien avant 1970 que depuis la promulgation de la constitution de 1972. La Chambre constitutionnelle s'est prononcée clairement à ce sujet en estimant que le pouvoir réglementaire dispose à cet égard d'une compétence générale², alors que l'intervention du législateur s'impose chaque fois qu'il est question d'une nouvelle catégorie de collectivités locales non prévue par l'article 100 de la Constitution.

Mais si la loi peut créer des catégories de collectivités locales, peut-elle créer des catégories qui ne comprendraient qu'une seule collectivité ?

Cette question a été tranchée par le conseil constitutionnel français dans une décision célèbre en date du 25 février 1982³ à la suite d'un recours formé par les députés contre la loi portant statut particulier de la région de Corse : "Considérant que la disposition de la constitution aux termes de laquelle " Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi " n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient 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"

Le législateur marocain n'a jamais utilisé sa compétence sur la base de la seconde tranche de l'article 100 pour créer une nouvelle catégorie

¹ M Rousset, D Basri, A Belhaj, J Garagnon, Droit administratif marocain, 5^e édition, 1992.

² Décision n°5 du 9 mai 1978, B O. 1978, p 1117

³ Décision 82-138 DC du 25 février 1982

de collectivités locales. Contrairement au cas français où la région a été créée, le législateur, au Maroc a préféré la solution plus solennelle et surtout plus protectrice : c'est la révision de la norme suprême qui confère naturellement un statut constitutionnel à l'entité régionale, symbole de la modernité.

Certes, l'existence des collectivités locales les plus nombreuses relève du pouvoir réglementaire. La garantie constitutionnelle de l'autonomie locale semble être un aspect beaucoup plus important à relever.

B. La garantie de l'autonomie locale

L'article 101 précise, comme on l'a vu, que les collectivités locales "élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions déterminées par la loi". Cet article consacre officiellement la gestion démocratique au niveau des entités décentralisées. Cette disposition constitutionnelle complète logiquement celle contenue dans l'article 100.

En effet, la gestion démocratique de la collectivité suppose d'abord son existence et la consécration de cette dernière dans l'ordre juridique, c'est-à-dire la personnalité morale de la collectivité. Une collectivité locale est nécessairement une personne juridique.

L'article premier de la Charte communale énonce que « Les communes sont des collectivités territoriales de droit public dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière¹ » de même, on retrouve une formule parfaitement identique dans l'article premier des chartes provinciale et régionale². Le principe doit rester l'autonomie. Il n'y aurait plus de « gestion démocratique » si des agents extérieurs à la collectivité avaient pour ce qui concerne les affaires de celle-ci plus de compétences que ses représentants. Il n'y aurait plus également de « gestion démocratique » si les décisions pouvant être réformées par une autorité extérieure étaient plus nombreuses que celles ne le pouvant pas.

Cependant, il semble que cette notion de « gérer démocratiquement les affaires » est vague. Elle n'est pas assez précise. Peut être que l'expression de « libre administration » utilisée par la Constitution française de 1958 paraît plus exacte et plus claire.

¹ Loi n° 78 00 portant charte communale, B O du 21 11 2002 p 1351

² Loi n° 79 00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, B O du 21 11 2002 p 137, Loi n° 74-96 relative à l'organisation de la région B O du 3 4 1997 p 292

En tant que personnes juridiques, les régions, les préfectures ou provinces et les communes ont des compétences et des ressources, car pour disposer de biens, il faut avoir la personnalité juridique.

La décentralisation qui a pour objet d'assurer les libertés locales ou territoriales, implique en second lieu une certaine autonomie, mais la notion de « gestion démocratique » suppose une autonomie nécessairement limitée. Il est évident que la Constitution elle-même ne détermine pas le degré de cette autonomie.

C'est en effet le législateur qui est compétent, en vertu de l'alinéa 7 de l'article 46 de la Constitution, pour fixer « le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités locales ». Il est également compétent, en vertu de l'article 101 précité, de déterminer les conditions dans lesquelles les assemblées élues gèrent démocratiquement leurs affaires.

La décentralisation doit donc respecter le principe de démocratie tel qu'il est prévu par l'article 1 et 2 de la Constitution. Le premier affirme que « le Maroc est une Monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale », alors que le second précise que « La souveraineté appartient à la Nation, qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire des institutions constitutionnelles ».

La Constitution marocaine tire donc logiquement deux conséquences : Elle parle de conseils d'assemblées élues, de régime électoral... Il ne peut donc y avoir de collectivités locales sans assemblée élue. En outre, cette assemblée ne peut être limitée à un rôle purement consultatif, sinon elle ne gérerait pas.

En principe, il n'y a pas de contradiction entre autonomie et tutelle. Cette dernière est intimement liée à celle de collectivité locale. La collectivité territoriale est inconcevable sans tutelle. Si la tutelle est supprimée, la collectivité locale change de nature. Elle ne conserve plus son statut de composante d'un Etat unitaire décentralisé : elle s'identifie à la collectivité composante d'un Etat de type fédéral. On ne peut invoquer ici l'argument selon lequel la Constitution énonce elle-même que les collectivités élisent des assemblées chargées de « gérer démocratiquement » leurs affaires, puisque gérer ou administrer ne signifie pas gouverner, c'est-à-dire prendre des décisions à caractère politique.

Mais contrairement à ce que l'on pense généralement, la Constitution consacre une certaine autonomie politique.

C. La garantie d'une autonomie politique limitée

L'existence constitutionnelle des collectivités locales va jusqu'à leur reconnaître une représentation particulière dans les institutions du Royaume.

Pour illustrer ce point, je cite une seconde fois l'article 38 : « La Chambre des conseillers comprend, dans la proportion des 3/5, des membres élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales ».

On peut donc soutenir que l'article 2 qui traite de la souveraineté et notamment son exercice indirect, concerne aussi bien les élections aux assemblées de l'Etat que les élections communales. En effet, ces dernières servent de base à l'élection indirecte des 3/5 qui participent à l'exercice de cette souveraineté.

L'article 3 renforce certainement la position des collectivités locales. Les élus locaux sont considérés par la Constitution au même titre que les partis politiques, les organisations syndicales et les chambres professionnelles légalement représentées au Parlement comme des structures fondamentales concourant à la représentation des citoyens.

C'est dans cette perspective qu'on peut envisager le Discours Royal du 3 mars 1996 annonçant la création d'une seconde chambre pour mieux représenter les collectivités locales. « Nous présenterons en effet au cours de cette année, au terme de la seconde session de la Chambre des représentants, un nouveau projet d'amendement visant la création d'un parlement bicaméral, convaincu que nous sommes du bien-fondé de ce système et de son efficacité. Cet amendement s'explique également par notre souci d'assurer à notre peuple une plus large participation, en ce sens que le bicaméralisme permet aux différentes parties concernées, régions, collectivités locales, chambres professionnelles et organisations syndicales, la participation à une assemblée dotée du pouvoir de délibération ... ».

Les collectivités du Royaume sont à la fois autonomes et dépendantes.

On peut partir des analyses du doyen Maurice Hauriou, dans la mesure où il distingue précisément deux centralisations : « La centralisation politique qui, en fait, conduit à l'unité de droit et de la loi

dans le pays ; la centralisation administrative qui conduit à l'unité dans l'exécution des lois et aussi dans la gestion des services¹ ».

La centralisation politique constitue le fondement de l'indivisibilité de l'Etat. Par voie de conséquence, seuls des organes centraux participent à l'expression d'une volonté politique qui est évidemment celle de l'Etat. Les collectivités territoriales ont acquis un certain droit à concourir à l'émission de cette volonté politique. Mais il demeure que, d'une manière globale, ce pouvoir politique leur est normalement refusé et que les collectivités territoriales sont considérées comme de simples organes administratifs.

Si le droit positif tend de façon plus ou moins symbolique à écarter la vie locale du domaine de la politique nationale, il arrive à des dispositions constitutionnelles d'adopter une position exactement inverse.

L'interdiction d'intervenir dans la vie politique nationale apparaît directement dans le régime des élections et dans celui des vœux des organes délibérants locaux.

Une division des contentieux selon la nature des élections implique l'existence d'une dualité des contrôleurs des élections : Chambre constitutionnelle puis Conseil constitutionnel² et tribunaux de première instance puis tribunaux administratifs³.

Le Conseil constitutionnel connaît du contentieux des élections politiques, tandis que les tribunaux administratifs ne connaissent que du contentieux des élections administratives. Effectivement, le juge administratif est compétent pour connaître des recours dirigés contre les opérations électorales communales, qu'il s'agisse de l'élection du Conseil communal ou de l'élection du président et des adjoints. Il connaît également des recours dirigés contre les élections des assemblées provinciales et régionales.

L'interdiction des vœux politiques est révélatrice de la même tendance à distinguer nettement vie locale et politique nationale. Selon l'article 44 de la Charte communale, « le Conseil peut en outre émettre des vœux sur toutes les questions d'intérêt communal, à l'exception des vœux à caractère politique⁴. De même, l'article 38 alinéa 6 de la loi

1 M Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Librairie du Recueil Sirey, 12^e édition, Paris 1933, VIII : 1150p. (p 71)

2 Titre vi de la constitution de 1996

3 Dahir n°1-9-225 du 10 septembre 1993 portant promulgation de la loi n°41-90 instituant les tribunaux administratifs, B O n°4227 du 3/11/1993 p 595

4 Charte Communale précitée

relative à l'organisation provinciale précitée, contient une formule à peu près identique : « Le conseil peut, en outre, émettre des vœux sur toutes les questions d'intérêt préfectoral ou provincial, à l'exception des vœux à caractère politique¹ ». En principe, le contrôle du respect de cette interdiction est assuré par le juge administratif.

Cependant, la pratique et les textes constitutionnels eux-mêmes permettent de relativiser cette interdiction d'interférer dans la vie politique nationale. Sur le plan pratique, il s'agit de l'amalgame qu'engendre la décentralisation entre la gestion des services publics locaux et la démocratie politique².

Il faut relever d'abord les mécanismes et procédures propres à la démocratie électorale et les propagandes politiques menées par les différents partis pendant les périodes électorales précédant les élections locales.

La majorité des suffrages permet de formuler et de soutenir une volonté politique. Souvent, la majorité et la minorité au sein des conseils et assemblées se mesurent par une référence à l'appartenance politique des conseillers ...

Sur le plan du texte constitutionnel, il faut remarquer que l'article 38 de la Constitution qui prévoit la participation des élus locaux à l'élection des membres composant les 3/5 de la Chambre des conseillers constitue probablement la contradiction la plus éclatante avec la thèse de la neutralité politique des collectivités territoriales. La conséquence en est que les représentants des entités décentralisées au sein du parlement sont issus du vote d'élus locaux à l'élection desquels on refuse le caractère d'élection politique.

Il serait certainement plus logique et plus rationnel de considérer les collectivités locales comme des organismes mi-politiques, mi-administratifs, étant entendu que leur capacité d'interférence dans la vie politique nationale ne doit pas aboutir à mettre en cause la centralisation politique.

En réalité, la décentralisation connaît des limites que le législateur ne peut pas dépasser, sinon il sera taxé d'inconstitutionnalité. C'est ce qui fait d'ailleurs qu'il est question d'une consécration constitutionnelle limitée de la décentralisation.

¹ Charte provinciale précitée

² M. El Yaagoubi, « La décentralisation serait-elle une théorie réaliste ? Le cas du Maroc » RE:MALD, n°12 p 29, RJPIC Paris 1997 n°2 p 173

II) Une consécration constitutionnelle limitée de la décentralisation

Pour synthétiser, on peut dire que la décentralisation est limitée par trois facteurs : la structure même de l'Etat, les attributions constitutionnelles des organes de l'Etat et le dédoublement fonctionnel du gouverneur sur les plans provincial ou préfectoral et régional.

A) Limite par la structure de l'Etat : régionalisation ou quasi-fédéralisme

La frontière entre l'Etat indivisible et l'Etat divisible se fait par le critère de l'inexistence ou l'existence d'un pouvoir normatif autonome.

C'est un critère fondamental et déterminant: la collectivité secondaire dispose-t-elle d'un pouvoir normatif initial que la collectivité supérieure ne peut pas anéantir par ses différentes interventions : annulations, réformations, désapprobations, substitutions ... ?

Par contre, il n'y a plus d'unité de l'Etat lorsque les droits applicables peuvent être différents dans les diverses parties du territoire. Le Maroc n'est pas un Etat 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 des institutions constitutionnelles ».

La souveraineté est, dans la conception traditionnelle, un attribut caractéristique de l'Etat. Il en résulte que l'indivisibilité de la souveraineté est aussi celle de l'Etat et qu'autant que l'unité de l'Etat elle s'oppose au fédéralisme. En outre, l'article 19 de la constitution précise que « Le Roi ... Représentant suprême de la Nation, Symbole de son unité ... Il garantit .. l'intégrité territoriale du Royaume ». Par conséquent, la décentralisation ne peut donc conduire à donner à une collectivité territoriale la forme d'un Etat.

Le Maroc est un Etat unitaire. L'intégrité du territoire est un principe auquel ni les individus, ni les collectivités ne peuvent porter atteinte. Il est évident que la réforme régionale ne devrait pas porter atteinte à l'unité de l'Etat. J.Chevalier précise que « ... La régionalisation relève d'une dynamique centrifuge qui, poussée au-delà d'un certain seuil, peut distendre et même casser le lien d'allégeance nationale. Le rapport entre

l'identité régionale et l'identité nationale n'est plus de complémentarité et d'enrichissement réciproque, mais d'opposition et de substitution¹».

Ces mêmes considérations ont conduit plusieurs fois Feu Le Roi Hassan II à mettre en garde contre une application de la réforme régionale qui aboutirait à des atteintes à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale du Royaume. Ainsi dans le Discours Royal du 24 octobre 1984 prononcé devant les membres de la région économique du Centre-Nord, il est affirmé que « ... Les collectivités régionales seront directement liées au Roi du Maroc au niveau de l'orientation, de la planification et de l'innovation... ». De même, dans le Discours Royal du 3 mars 1996, il est précisé que : « Nous avons voulu, dès le départ, confier à nos sujets la gestion de leurs affaires locales, provinciales et régionales, sachant bien entendu que le fait de permettre aux régions de mettre en valeur leurs spécialités ne peut et ne doit en aucun cas porter atteinte à l'unité du pays et à l'entité de la nation sur laquelle nous veillons en permanence comme la Constitution Nous en fait obligation, pour en assurer l'union, la cohésion et la communion² ».

Mais le Discours Royal du 24 octobre 1984 précité a relancé pour la première fois le débat sur le binôme régionalisation-fédéralisme³

Feu le Roi Hassan II a affirmé que « Un Maroc doté d'un Parlement représentatif, un gouvernement qui applique la politique décidée par le Roi... et une base pour tout cela, à savoir des structures régionales avec des compétences législatives, financières, lui permettant de s'affirmer, de connaître ses besoins, d'évaluer l'échelle de ses priorités et d'exprimer collectivement, nonobstant les diversités des partis et des courants politiques, ses aspirations, d'être le porte-parole, le promoteur, le planificateur, l'édificateur et l'exécutant sur son territoire régional ». Dans le même discours, il précise que les régions seront dotées de « conseils qui auront leurs propres pouvoirs législatifs et exécutifs et disposeront d'un corps de fonctionnaires ». « ... Vous devez vous-mêmes prendre une décision et non la capitale Rabat où réside le Roi... ».

Ce qui attire l'attention dans le Discours Royal, c'est la référence par deux fois aux « compétences législatives ». Cette expression signifie que nous serons peut-être dans le futur en présence d'une structure fédérale ou quasi-fédérale, puisque généralement, les collectivités locales n'exercent que les compétences administratives et financières.

¹ J.Chevaher, « La région dans le système politico-administratif français », in l'institution régionale, p.48

² L'Opinion du 4 mars, 1996 p 4

³ M El Yaagoubi. La région telle qu'elle pourrait être au Maroc , REMALD, Thèmes actuels, 1996 n°8 p 85

Feu le Roi Hassan II s'est référé au système des Lands allemands. Dans une interview accordée au journal *le Monde*, en réponse à une question sur l'éventualité d'un Sahara occidental autonome au sein du Maroc, il a répondu : « J'ai toujours dit depuis le début de mon règne que je souhaite laisser à mon successeur un Maroc bâti à l'exemple des lands allemands¹ ».

Il semble que le chef de l'Etat estime qu'il s'agit du système qui convient le plus aux structures du Maroc, en raison de la diversité des grands ensembles régionaux et de la variété des coutumes et traditions qui les caractérisent, étant entendu que cette diversité et cette variété continuent de se maintenir et de se renforcer dans le cadre de l'allégeance des différentes institutions et composantes sociales au Roi, symbole de l'unité de la nation et garant de l'intégrité territoriale du Royaume.

Cependant, il est difficile dans la réalité de transposer complètement le système allemand de nature essentiellement fédérale. Des différences profondes de nature politique, économique, sociale, culturelle séparent les deux Etats.

Par ailleurs, en République fédérale allemande, les *länders* sont de véritables Etats avec leur propre souveraineté. C'est plutôt l'Etat fédéral qui exerce des compétences limitées.

Alors comment expliquer la « contradiction » – si « contradiction » il y a – entre le Discours Royal de 1984 qui parle de compétences législatives impliquant logiquement la référence au modèle fédéral et l'article 100 de la Constitution qui parle de la région en tant que simple collectivité locale ?

Plusieurs remarques peuvent être faites à cet égard.

Tout d'abord, il faut relever que le Discours Royal a été prononcé à une période séparant deux législatures. On peut estimer que c'est le constituant qui parle. Par conséquent, il est possible de considérer que le Discours Royal constitue un ensemble de directives ou correspond tout simplement à un programme politique susceptible d'être appliqué en plusieurs étapes.

La politique institutionnelle au Maroc se caractérise d'ailleurs à tous les niveaux par une méthode expérimentale et évolutive, ce qui constitue une approche positive évitant une rupture brutale entre la société et les structures politiques et administratives. Les réformes successives en

¹ Journal « *Le Monde* » du 3 août 1988

matière de décentralisation et les différentes révisions constitutionnelles illustrent cette orientation.

La référence au modèle allemand ne signifie pas la transposition automatique de ce dernier. Le Maroc peut s'en inspirer tout en l'adaptant aux spécificités nationales et locales. Le mimétisme sur le plan institutionnel est d'ailleurs un phénomène international, puisqu'il se retrouve aussi bien dans les pays en voie de développement que dans les pays développés¹.

L'application de la future réforme régionale pourrait éventuellement aboutir à la création au Maroc d'un Etat « quasi-fédéral » identique à celui qui est adopté par l'Espagne, où les régions, tout en étant les composantes d'un Etat unitaire, se sont vu reconnaître la possibilité d'exercer des compétences de nature législative².

Bien plus, la référence au modèle allemand s'expliquerait aussi par la volonté de résoudre politiquement la question du Sahara marocain. La solution régionale au problème est proposé par la lettre royale lue par Cheikh Maâ El Aynayne Larabasse, vice-président de la délégation marocaine dans une rencontre à Laâyoune avec des Sahraouis membres du Polisario et Saheb Zada Yaâkoub Khan, représentant spécial du secrétaire général de l'ONU³. C'est aussi une solution séduisante pour promouvoir le développement économique et social de cette région considérée par Feu Sa Majesté comme le point de départ de l'application de la réforme régionale.

Le Discours Royal prononcé le 3 mars 1993 reprend la question régionale, mais cette dernière est abordée dans la logique de la révision constitutionnelle de 1992. Il s'agit de la région en tant que collectivité locale: «... Nous œuvrerons également pour doter la région du cadre légal qui lui convient, en vue de parachever la réforme constitutionnelle de 1992 qui a érigé la région en collectivité gérant ses affaires de manière démocratique et qui fait d'elle l'outil essentiel du développement économique et social. Nous aurons ainsi couronné Notre œuvre de la consolidation et du renforcement de la décentralisation...».

Cependant, la décentralisation n'est pas limitée uniquement par la structure même de l'Etat. D'autres paramètres tout à fait évidents et

¹ M. El Yaagoubi, « La fonction d'information du médiateur français à la lumière du droit comparé », RDE, 1986, n°2, p. 23

² Luis Carlos Fernandez Espinar Lopez, « Les structures locales dans l'Etat des autonomies » in les Collectivités décentralisées de l'Union européenne. Notes et études documentaires 1994.

³ « Le Matin du Sahara » du 22 juillet 1993, n°1651

logiques interviennent pour mieux préciser le domaine réel de la décentralisation administrative.

Il s'agit des attributions constitutionnelles des organes de l'Etat.

B) Limite par les attributions constitutionnelles des organes de l'Etat

Il faut admettre que la décentralisation trouve des limites dans les règles constitutionnelles relatives aux attributions des organes de l'Etat. Cela s'explique par le fait que les collectivités locales ne peuvent être totalement indépendantes de ce dernier. Elles sont intégrées dans un réseau de dépendances variables selon les catégories de collectivités locales.

Les compétences réservées par la Constitution au Parlement ne peuvent être exercées par la collectivité locale. Ni la région, ni la préfecture ou province, ni la commune ne peuvent évidemment connaître des matières que l'article 46 réserve au législateur.

Plus particulièrement, la collectivité locale ne peut déterminer le régime électoral des assemblées et conseils locaux, ni fixer les conditions dans lesquelles ces assemblées géreront démocratiquement leurs affaires. Elle n'est donc pas autonome et libre de sa propre organisation. A l'inverse, la loi peut lui permettre d'adresser au gouvernement des propositions ou des avis sur des questions la concernant spécialement.

De même, la collectivité locale ne peut s'immiscer dans les attributions reconnues par la Constitution au chef de l'Etat ou au Premier ministre. Elle ne peut, par exemple, négocier des accords internationaux. Mais il est question ici d'accords conclus entre Etats ou avec une organisation internationale, sous réserve des accords conclus avec des collectivités territoriales d'autres Etats¹.

Enfin, la collectivité territoriale ne peut interférer dans la mission conférée à l'autorité judiciaire. Cette dernière est indépendante aussi bien du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif que des administrations locales, qu'il s'agisse de la justice judiciaire ou de la justice administrative.

Il existe peut être une exception à ce principe. Elle porte sur les pouvoirs du gouvernement.

¹ Voir l'article 42 de la charte communale de 2003, L'Union des Villes Africaines (UVA), Rabat 1975 ; la Fédération Mondiale des Cités Unies-Villes Jumelées (FMCU-VJ) 1957, Paris.

D'abord, pour l'exercice de ses compétences, la collectivité locale peut recevoir la possibilité de prendre des décisions qui, si elles concernaient l'ensemble de la nation, seraient prises par le gouvernement. En effet, l'article 63 de la Constitution dispose que « Le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire ».

Mais en supposant que les collectivités locales « élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires », l'article 101 implique que les organes délibérants de ces collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire. C'est la raison pour laquelle les régions, les provinces ou préfectures et les communes ont reçu l'exercice de ce pouvoir fondamental et nécessaire.

Seraient sans doute contraires à la Constitution des dispositions législatives qui refuseraient aux collectivités locales le pouvoir de prendre des mesures générales et impersonnelles dans les domaines et sur le territoire où elles ont compétence.

De même alors que d'après l'article 30, le Roi « nomme aux emplois civils et militaires et peut déléguer ce droit », les autorités locales peuvent nommer aux emplois qui se rattachent à la collectivité. Ainsi, l'article 54 alinéa 1 de la charte communale précise que : "Le président est le chef hiérarchique du personnel communal. Il nomme à tous les emplois communaux "

Mais l'autonomie des collectivités locales ne peut être limitée que par la Constitution et la loi. Il en découle que pour ce qui concerne les affaires spécifiques à ces collectivités, il faut un texte constitutionnel ou législatif précis pour donner compétence au gouvernement ou à l'administration centrale. En réalité, les collectivités locales se trouvent enserrées dans un réseau de dépendances plus ou moins contrôlées par le juge.

On a déjà relevé la dépendance par rapport au législateur parlementaire normalement compétent pour poser les règles générales intéressant le fonctionnement des collectivités.

La dépendance par rapport au pouvoir exécutif, gouvernement et administrations d'Etat, présente plusieurs aspects : l'exercice in abstracto du pouvoir réglementaire, le pouvoir du gouvernement et de l'administration d'Etat de rappeler ou de contraindre la collectivité à l'observation de la loi¹, le pouvoir de restreindre in concreto la liberté de

¹ C'est le cas par exemple de l'article 78 de la Charte communale relatif à la substitution du représentant de l'Etat au président du conseil communal au cas où ce dernier n'assume pas ses responsabilités

la collectivité dans son action ou contrôle de l'opportunité des actes des collectivités locales¹.

Le dédoublement fonctionnel qui fait du gouverneur à la fois un agent de l'Etat et un représentant de la province, de la préfecture ou de la région en tant que collectivités locales est la plus grande des dépendances.

C) La limite organique par le dédoublement fonctionnel du gouverneur

En tant que représentants de l'Etat, les gouverneurs «veillent à l'exécution de la loi», selon l'article 102 de la Constitution.

Le mot «loi» devrait être considéré comme comprenant toute la légalité : un acte contraire au règlement légalement pris est effectivement contraire à la loi. Le dahir portant loi du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur², modifié par le dahir portant loi du 6 octobre 1993³ est plus précis à cet égard. L'article 2 précise que le gouverneur «veille à l'application des dahirs, lois et règlements et à l'exécution des décisions et directives du gouvernement dans la préfecture ou la province».

On peut noter que l'expression «veiller à l'exécution de la loi» présente une double signification.

D'abord l'exécution des lois implique que lorsqu'il est nécessaire de prendre des mesures réglementaires ou individuelles pour assurer le respect de la loi dans la circonscription d'une collectivité territoriale, ces mesures sont prises par le gouverneur qui est le délégué du gouvernement.

Le législateur ne peut donc en charger un représentant de la collectivité territoriale intéressée, notamment le président du conseil provincial ou préfectoral. La même remarque peut être faite pour la commune où l'agent d'autorité est le représentant de l'Etat. La loi du 29 décembre 1986 précise que le pacha veille à l'application des dahirs, lois et règlements ainsi qu'à l'exécution des directives de l'administration dans les municipalités, désignées par voie réglementaire⁴. Cette disposition permet aux pachas d'exercer les compétences dévolues aux gouverneurs par l'article 2 du dahir du 15 février 1977 précité.

¹ Article 69 de la Charte communale et article 59 de la Charte provinciale

² B.O., n°3359 du 16/3/1977, p 341

³ B.O., n°4223 du 6/10/1993

⁴ B.O., 1987, p 10

Dans toutes les communes, l'agent d'autorité (pacha ou caïd) est chargé de veiller à l'application de toute une série de textes législatifs ou réglementaires dont la liste figure à l'article 49 alinéa 2 de la Charte communale précitée.

En second lieu, le gouverneur veille à ce que dans sa circonscription les lois soient exécutées aussi bien par les services de l'Etat que par les services des collectivités territoriales. Ceci implique que seul le gouverneur et plus globalement l'agent représentant l'Etat sur le plan local puisse contraindre un service de l'Etat ou celui d'une autre collectivité territoriale à exécuter la loi ; en d'autres termes, le législateur ne peut confier par exemple au président du conseil provincial ou régional le pouvoir d'obliger une commune à respecter la loi.

Le gouverneur dispose-t-il des seules missions prévues par l'article 102 précité de la Constitution ?

Dans la réalité, l'attribution d'une mission à un organe de l'Etat lui confère souvent par là même les pouvoirs nécessaires à l'exercice de cette mission. C'est la théorie des pouvoirs implicites illustrée en France par l'arrêt Jamart¹ et l'arrêt Dehaene² et au Maroc par l'arrêt El Hihi Mohamed³.

Le gouverneur et plus généralement le représentant de l'Etat sur le plan local doit donc pouvoir s'opposer, d'abord, non seulement à des décisions, mais aussi à des comportements contraires à la loi, il doit pouvoir ensuite s'opposer à des actes qui, sans être contraires à des textes formels mettent en cause les intérêts de l'Etat. Tel serait le cas, et il s'agit d'exemples purement théoriques, si une collectivité territoriale entretient des relations avec un Etat étranger dans des conditions contraires aux engagements internationaux du Maroc ou fait appel à des forces militaires étrangères ou à une organisation terroriste.

Il y a là évidemment une « soupape de sûreté » dont il est difficile de prévoir à l'avance toutes les hypothèses dans lesquelles elle peut jouer. En effet, le gouverneur n'est-il pas une autorité chargée de certaines fonctions de police judiciaire ? Il s'agit des crimes et délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. Mais selon l'article 33 du code de la procédure pénale, le gouverneur ne peut intervenir que s'il n'a pas connaissance que l'autorité judiciaire est saisie de l'affaire ; d'autre part, il doit dans les trois jours qui suivent l'ouverture de l'opération se

¹ CE 7 février 1936, S 1937 3 113, note Rivers

² CE 7 juillet 1950, D 1950, p 538, note Gervais

³ CSA 17 avril 1961, El Hihi Mohamed R, p 56

dessaisir au profit de l'autorité judiciaire en transmettant les pièces au procureur du Roi et en présentant toutes les personnes appréhendées.

Une autre limite plus importante à la décentralisation est prévue expressément par l'article 101 alinéa 2 de la Constitution : « Les gouverneurs exécutent les délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales dans les conditions déterminées par la loi ».

Le gouverneur est donc à la fois agent de l'Etat et autorité provinciale décentralisée. Il est désigné par le pouvoir central. Selon le dahir portant loi du 15 février 1977¹, il est représentant de Sa majesté et délégué du gouvernement.

Le gouverneur ne se soustrait pas nécessairement et certainement des instructions des autorités centrales lorsqu'il agit en tant qu'organe décentralisé. Ce dédoublement fonctionnel pose un problème au niveau de l'exécution des décisions de l'assemblée élue après approbation. Celle-ci n'a pas de moyens de pression sur le gouverneur pour une exécution rapide des délibérations approuvées. Il n'y a pas de substitution d'office du président du conseil élu en cas de non respect par le gouverneur d'un délai légal. L'exécution des décisions de l'assemblée locale ne peut être que le résultat d'une collaboration entre le gouverneur et l'Assemblée provinciale ou régionale.

Cette collaboration qui était informelle a été organisée par des procédés et des techniques spécifiques par les chartes régionale et provinciale.

Ainsi, selon l'article 54 de la loi sur la région le wali prend les mesures nécessaires à l'exécution des délibérations du conseil régional après avoir recueilli l'avis du président de ce conseil. Ces mesures ne sont exécutoires que si les actes y afférents sont revêtus du contreseing du président du conseil régional qui doit être donné dans les cinq jours à compter de leur réception. A défaut de ce contreseing dans le délai le wali peut décider de passer outre et ordonner l'exécution desdites mesures. Le wali de la région est tenu également d'informer régulièrement le président de la mise en œuvre des délibérations du conseil régional. A cet effet, et à la demande du président, il réunit les membres du bureau et les commissaires et les informe de l'état d'avancement de l'exécution des délibérations.

Au cours des trois sessions et à la demande du président, des séances publiques peuvent être réservées aux réponses du wali de la région aux questions posées par les membres du conseil régional.

¹ B O , n°3359 du 16/3/1977, p 341

Cette même réglementation a été adoptée par le législateur pour encadrer la collaboration du gouverneur avec le président du conseil provincial.

Par ailleurs, d'après l'article 60 de la loi régionale précitée, si le conseil régional saisi par son président ou par le tiers de ses membres estime que les mesures d'exécution ne sont pas conformes à ses délibérations, le président adresse une demande d'explication au wali de la région. Si au bout d'un délai de 8 jours, le conseil régional n'a pas reçu de réponse ou juge celle-ci non satisfaisante, il peut adopter, à la majorité absolue de ses membres, une motion à ce sujet adressée au ministre de l'intérieur. Cette motion est transmise sans délai par les soins du wali de la région au ministre de l'intérieur qui dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de ladite motion pour y répondre. A défaut de réponse, le conseil régional peut saisir le tribunal administratif dans un délai de trente jours, à compter de l'expiration du mois fixé pour la réponse du ministre de l'intérieur. Le tribunal administratif doit statuer, dans un délai n'excédant pas trente jours, à compter de la date de sa saisie.

A titre de conclusion, il est possible de remarquer qu'il y a une échelle dans la consécration constitutionnelle de la décentralisation. Il semble qu'il y a un parti-pris du constituant marocain face à la démocratie locale.

La consécration constitutionnelle n'a pas la même signification, selon qu'il s'agit de telle ou telle catégorie de collectivité locale. Cette remarque est encore plus visible et plus frappante, selon qu'il s'agit de la décentralisation territoriale ou de la décentralisation par services.

La protection constitutionnelle est fonction d'abord de la nature de l'entité décentralisée : région, préfecture, province, commune. Il semble que le constituant privilégie la commune au détriment de la préfecture ou province et de la région : la limite organique prévue expressément par l'article 101 alinéa 2 de la Constitution ne concerne évidemment que ces dernières collectivités locales.

Le message constitutionnel est clair : la décentralisation sur le plan communal doit être plus développée et plus effective qu'à l'échelon provincial ou préfectoral et régional. Le législateur a bien compris cette directive, puisqu'il réglemente la décentralisation communale d'une manière beaucoup plus libérale que la décentralisation provinciale ou préfectorale et régionale. Même si l'on fait abstraction de la limite organique, il suffit de comparer la charte communale et les chartes provinciale et régionale pour s'en convaincre.

Le rôle du président est considérablement réduit au niveau du fonctionnement de l'assemblée provinciale et régionale ; la tutelle sur les provinces, les préfectures et les régions est très étendue.

L'économie générale des lois de la décentralisation à cet égard, ainsi que l'esprit général de ces textes, nous donnent l'impression qu'il s'agit beaucoup plus d'une déconcentration que d'une véritable décentralisation.

Cette prise de position du constituant est-elle le résultat d'une constatation basée sur des considérations de nature sociologique ?

En effet, contrairement à la commune, la province et la région ne semblent pas encore constituer de véritables communautés ressenties par les habitants. Il paraît d'ailleurs que les contacts qui s'établissent entre ceux-ci et les organes provinciaux sont très limités¹. Les rapports du citoyen avec les institutions régionales sont pratiquement inexistants.

La consécration constitutionnelle est fonction ensuite de la catégorie de décentralisation dont il s'agit. Le constituant marocain est plus favorable pour la décentralisation territoriale que pour la décentralisation par services. Certes, la création de l'établissement public relève du domaine réservé au législateur en vertu de l'article 46 de la Constitution, ce qui est une garantie essentielle ; mais l'établissement public n'est cité qu'en termes de répartition des compétences.

La différenciation s'expliquerait à la fois par des raisons théoriques et des considérations pratiques.

Sur le plan théorique, il est difficile de placer sur un même plan les collectivités locales et les établissements publics et d'affirmer que les premières traduisent une décentralisation territoriale et les secondes une « décentralisation par services ».

Une partie de la doctrine estime que la forme authentique de décentralisation serait la décentralisation territoriale. Selon Ch.Eisenmann, la prétendue décentralisation par services ne présente aucun des traits de la décentralisation². Cette manière de voir s'explique par la conception particulière de cet auteur qui définit la centralisation et la décentralisation par le caractère central ou non central des organes.

Dans cette optique, la prétendue décentralisation par services est une question différente. Il ne s'agit que de la distinction entre les diverses branches de l'administration et du nombre de ses branches. A.Homont à

¹ On peut citer le cas fréquent de l'obtention du passeport.

² Ch Eisenmann, Centralisation et décentralisation LGDJ, 1947

son tour parle de la notion de « déconcentration par services » parallèle à celle de déconcentration territoriale¹.

Même si l'on admet l'idée de décentralisation par services, il semble que cette dernière est foncièrement différente de la décentralisation territoriale. Celle-ci constitue un mode d'aménagement de l'Etat opéré sous la pression des habitants. Il s'agit d'un phénomène politique.

Au contraire, l'établissement public se présente comme un moyen d'aménagement interne des corps administratifs. Sa création concerne l'art administratif qui pose des problèmes techniques dont les administrés se désintéressent en principe. Dès le départ, il y a absence d'un support humain préexistant qui donne à la décentralisation une réalité vivante et concrète. La décentralisation par services qui repose sur la seule activité à gérer demeure une décentralisation fictive et abstraite.

Certes, le support sociologique de certains établissements publics vient après leur création. Par exemple on crée l'université puis apparaissent les étudiants et les professeurs.

Cependant, dans la décentralisation authentique, c'est la structure communautaire qui doit succéder à la structure humaine et non l'inverse. Les conséquences qui découlent de cette différenciation sont importantes. Si l'établissement public repose sur la notion d'activité et ne représente rien ni personne *ab initio*, les organes vont être le plus souvent désignés par le pouvoir central. L'élection va être d'une application exceptionnelle, notamment lorsqu'il y a recrutement d'un support sociologique propre.

Ceci est logique, puisqu'il est parfois difficile de trouver les administrés intéressés par l'activité de l'établissement. En outre, la tutelle sera nécessairement contraignante.

La décentralisation par services semble finalement se rapprocher énormément de la déconcentration. A la limite, elle s'identifie à cette notion ...

Ces considérations théoriques semblent être confirmées largement par des raisons pratiques du moins pour le cas du Maroc: «Si le schéma type de l'établissement public correspond à une tradition centralisatrice, il correspond surtout aux exigences de la mission qui lui est confiée. Toute appréciation correcte de la signification de l'établissement public doit donc prendre en considération non seulement le principe de l'autonomie

¹ A Hommont, la déconcentration des services publics, 1948

qui implique la personnalité morale, mais aussi les impératifs de la mission dont il est chargé».

A cet égard, il est remarquable de constater que les établissements publics existant actuellement ont la charge soit de gérer des activités qui ont été détachés des administrations centralisées pour de simples raisons de commodité administrative, soit de réaliser dans un secteur déterminé une partie d'un programme de développement économique ou social. L'importance de cette mission est si grande pour le développement général du pays, qu'il ne peut être question de tirer de la personnalité morale les conséquences théoriques qu'elle implique et de reconnaître aux établissements publics le droit de déterminer leur action. Il est apparu nécessaire que la responsabilité finale de cette action soit confiée aux seules autorités qui sont chargées de la politique générale du pays¹.

¹ M Rousset. D.Basri, A Belhaj, J Garagnon , Droit administratif marocain, 5^eédition, 1992.