

Le contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales: quel mode de gouvernance?

LOUHMAZI Abdeljlil

Professeur d'enseignement supérieur
à la faculté des sciences juridiques
économiques et sociales de Tanger

AZZOUZI Mohamed

Chercheur en gouvernance et audit
des collectivités territoriales

Introduction

Ayant une valeur constitutionnelle, Le contrôle administratif exercé par les représentants du pouvoir central(walis de régions et gouverneurs de provinces et préfectures) dans les collectivités territoriales au Maroc permet d'assurer la cohérence entre le principe de libre administration et le principe du respect de l'Etat de droit. Il traduit, en réalité, le caractère fortement affiché d'un Etat unitaire, bien que constitutionnellement l'organisation territoriale est décentralisée et fondée sur la régionalisation avancée.

Substituant la tutelle administrative, qualifiée trop tatillonne et lourde, le contrôle de légalité ,énoncé par la constitution en 2011, sous le vocable du contrôle administratif, et mis en œuvre en 2015 par les lois organiques n° 111-14, 112-14 et 113-14, est censé alléger en amont le poids de la censure administrative et limiter le contrôle de l'opportunité des délibérations et des décisions des collectivités territoriales, qu'avait, auparavant, le ministère de l'intérieur et ses représentants.

D'une approbation ex ante, on a évolué vers un contrôle ex post intervenant sur les délibérations des conseils des collectivités territoriales. A ce sujet lesdites délibérations, avant d'être exécutoire, doivent faire l'objet

de transmission au wali ou au gouverneur. N'ayant plus le pouvoir d'annuler ou de réformer un acte jugé illégal, et encore moins d'en apprécier l'opportunité, le wali ou le gouverneur ne peut que saisir le juge administratif compétent par voie d'un déferé ou procédé par visa des dites délibérations en se référant aux textes législatifs et réglementaires applicables en la matière.

Certains questionnements s'imposent à ce niveau : le wali ou le gouverneur agit-il, ici, dans le cadre d'une compétence liée et donc doit-il déferer tout acte jugé illégal ? Auquel cas, et compte tenu du nombre quasi-indéfini d'actes pris par l'ensemble des collectivités territoriales assujetties au contrôle, cette saisine ne risque-t-elle pas d'inonder les juridictions administratives, à travers une « judiciarisation » à outrance du contrôle de légalité ? Subséquemment lesdites juridictions disposent-elles de moyens humains et matériels suffisants pour affronter cette situation ?

Les interrogations soulevées reflètent, néanmoins dans un contexte marocain, des préoccupations d'applicabilité et de pertinence du mode de gouvernance adopté, des choix et des instruments choisis.

I. Cadre conceptuel et objet du contrôle de légalité

Avant de passer en revue les matières qui font l'objet du contrôle de légalité, il est utile d'explorer au préalable son cadre conceptuel et les traits marquants qui font son originalité.

I.1. Source et caractères du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité puise son soubassement juridique dans la Constitution de 2011. On lui attribue plusieurs spécificités qui le distinguent fortement de la tutelle administrative qu'exerçait le ministre de l'intérieur et ses représentants sur les collectivités territoriales avant la nouvelle ère de la régionalisation avancée.

I.1.1. Fondement juridique du contrôle de légalité

Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales trouve son fondement juridique dans les dispositions de la constitution de 2011¹, des lois organiques régissant la régionalisation avancée² et la jurisprudence du juge administratif.

A. Mission constitutionnelle...

L'ancrage constitutionnel du contrôle administratif confère au wali ou gouverneur une légitimité incontestable, de garant de la légalité et du respect des lois, dans les collectivités territoriales. L'article 145, alinéa 2 de la Constitution lui confie «Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif.»³, juste après avoir affirmé le principe de libre administration des collectivités territoriales, dans son article 136. La norme suprême de la nation scella, ainsi, le lien consubstantiel entre ces deux principes constitutionnels, reflétant la réalité d'une organisation régionale et territoriale qui repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité, au sein d'un Etat unitaire et indivisible.

Dans un autre registre, mais la correspondance avec le contrôle est valable, certains auteurs qualifiaient la tutelle et la décentralisation de deux notions intimement liées, dans ce sens L. MASPERTIO et P. LAROQUE mettent l'accent sur ce point dans leur ouvrage intitulé « la

¹ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution «Bulletin officiel » n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011)

² La loi organique n° 111-14 relative aux régions, la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces et la loi organique n° 113-14 relative aux communes

³ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution op.cit ;

tutelle administrative » : « Dans un Etat unitaire, la décentralisation ne va pas sans tutelle, ni la tutelle sans décentralisation »¹.

Ce lien de parenté entre l'autonomie de la collectivité territoriale et l'exigence de contrôle, confirmée par le juge constitutionnel français, signifie que la libre administration des collectivités territoriales ne peut se définir et s'exercer que sous l'égide des prérogatives de l'Etat en matière de contrôle administratif. Celles-ci « ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; (et) l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72(...) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux »². N'étant pas une finalité en soi, le contrôle de légalité s'apparente donc à un moyen mis au service d'objectifs constitutionnels globaux.

B. encadrée par le législateur...

Si le contrôle de légalité trouve son soubassement juridique dans la constitution, les conditions de son exercice sont définies par les lois organiques 111-14, 112-14 et 113-14 relatives aux régions, préfectures et provinces et communes respectivement. L'intervention du pouvoir législatif dans ce domaine est exclusive de tout pouvoir réglementaire, et le pouvoir exécutif se cantonne dans un rôle d'exécution des lois. Cette compétence exclusive reste, toutefois, tributaire de la capacité du

¹ L. MARTIO et P. LARQUE, la tutelle administrative, Paris 1930, cité par TOENGHOLUKONDO (F). Les institutions de la RDC : de Joseph KASAVUBU à Joseph KABILA. Kinshasa. PUC. 2008. P. 166

² Décision du conseil constitutionnel français n° 82-137 DC du 25 février 1982 relative à la constitutionnalité de la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Ladite décision est consultable sur le lien suivant :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1982/82-137-dc/decision-n-82-137-dc-du-25-fevrier-1982.7990.html>.

pouvoir législatif d'assurer la cohérence entre deux impératifs constitutionnels: le principe de libre administration et l'exigence de contrôle. Si la question du contrôle de l'Etat sur les collectivités est aussi vieille, le contrôle de légalité, tel qu'il s'exerce aujourd'hui, a été institué par les lois organiques précitées. Le régime du contrôle est unifié, s'exerçant, selon les mêmes modalités, pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Sous l'effet de cette réforme législative la notion de tutelle a été abandonnée et le système du contrôle considérablement modifié. Les textes adoptés au niveau des deux chambres traduisaient la volonté du législateur de soustraire les collectivités territoriales d'une tutelle jugée limitatrice de leurs droits et libertés. Pour s'en convaincre, il suffit de lire les lois 78-00 et 79-00, abrogées par les nouvelles lois organiques, formant charte communale et l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales respectivement, qui ont réservé auparavant toute un titre à la tutelle.

C. place de la jurisprudence.

Institué par la constitution et les lois organiques, le contrôle de légalité doit être échafaudé, au fil du contentieux, par la jurisprudence du juge administratif. L'apport de ce dernier couvrira tant la procédure contentieuse du déféré de wali ou gouverneur que les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat pour carence de contrôle. Ces éléments seront scrutés au niveau de deuxième point qui leur réserve un champ spécifique à travers l'expérience française en l'absence d'une jurisprudence marocaine en la matière.

I.1.2. Traits saillants du contrôle de légalité

A. Un contrôle ex post

La succession du contrôle de légalité à la tutelle administrative suite à l'adoption des lois organiques peut être considérée comme une

rupture avec la situation antérieure du droit régissant les collectivités territoriales au Maroc dans le sens du renforcement de la liberté d'action des gestionnaires locaux.

Ce changement du dispositif de contrôle s'est traduit dans les faits par la suppression de l'approbation des actes des collectivités territoriales. Il en découle que le ministre de l'intérieur et ses représentants perdent tout pouvoir d'appréciation de l'opportunité qu'il avait au titre de la tutelle. Il maintient, cependant, un contrôle a posteriori qui lui permet de déférer, si nécessaire, l'acte jugé illégal au juge administratif.

Le nouveau dispositif de contrôle n'affecte en rien le pouvoir de substitution du wali ou gouverneur qui lui permet d'agir en lieu et place de l'organe exécutif de la collectivité défaillante.

Les domaines les plus exposés à ce pouvoir s'articulent autour de trois grands axes:

- la police administrative ;
- la compétence budgétaire notamment l'inscription d'office d'une dépense obligatoire ;
- et la gestion de l'urbanisme.

B. portant «exclusivement» sur la légalité

Les nouvelles lois organiques régissant les collectivités territoriales ont abandonné le pouvoir d'approbation préalable du ministre de l'intérieur et ses représentants en l'occurrence le wali ou le gouverneur.

De ce fait, les structures chargées de contrôle devraient donc s'attacher à la vérification de la conformité des délibérations des conseils aux textes juridiques qui leur sont applicables.

C'est seulement le motif de la non régularité que le wali ou le gouverneur évoquera au moment de l'éventualité d'une saisine juridictionnelle. On assisterait à la naissance d'un modèle de gouvernance où l'organe de contrôle est censé n'intervenir qu'en tant

que garant de respect de la règle du droit. Ledit modèle a mis fin à un système qui mettait le wali ou le gouverneur en situation de pouvoir agir librement, c'est-à-dire d'imposer, dans le cadre de la loi, ses convictions personnelles.

Si en théorie le modèle de gouvernance mis en place nourrit les vœux de mettre en place un contrôle axé sur le respect de la règle du droit, il n'en demeure pas moins que le représentant du pouvoir central dispose encore d'une situation, largement confortable, lui permet d'imposer sa volonté aux acteurs locaux, notamment aux élus locaux. L'exclusivité de la saisine du juge et la phase avant saisine sont des moments où l'influence du wali ou gouverneur reste incontestable.

I.2. Champ d'application du contrôle de légalité

Le champ du contrôle de légalité couvre les régions, les préfectures, les provinces, et les communes, y compris leurs établissements publics, sans distinction entre les types des collectivités territoriales. Les lois organiques n'énumèrent pas limitativement, et pour chaque collectivité, les actes devant être appréciés par les structures de contrôle aux fins de s'assurer qu'ils sont pris en conformité avec le droit¹.

D'autres actes demeurent hors champ d'application du contrôle de légalité puisque relevant de mécanismes de contrôle particuliers c'est le cas du budget.

I.2.1. Les actes soumis au contrôle de légalité

De la lecture des dispositions législatives et réglementaires, il ressort que l'éventail des actes soumis au contrôle du wali ou du gouverneur est très large. Il couvre la totalité des délibérations des conseils des collectivités territoriales.

¹ Aubin Emmanuel, « contrôle administratif de légalité, différents types de contrôles », Jurisclasseur collectivités territoriales, fascicule n° 911, 30 avril 2010

De même, certains actes, compte tenu de leur importance, sont obligatoirement transmis, pour être visés, aux services relevant du ministère de l'intérieur.

Toutefois, les actes, pris par les présidents des collectivités territoriales sans délibération des conseils, restent en dehors du champ d'application du contrôle de légalité.

A. Les actes soumis à l'obligation de notification au wali ou gouverneur

Des copies des procès-verbaux des sessions et des délibérations des conseils des collectivités territoriales ainsi que des copies des arrêtés à caractère général pris par leurs présidents, dans le cadre du pouvoir réglementaire, doivent être notifiées au wali de la région, contre récépissé, dans un délai maximum, de dix jours ouvrables pour les régions et quinze pour les autres collectivités, qui suivent la date de clôture de la session ou la date de prise des dits arrêtés.

Une analyse quantitative s'impose. Mais à défaut des statistiques en la matière, pour le cas marocain, je vais me contenter au cas français.

A ce sujet, les statistiques disponibles à ce jour, pour le cas français, données par le vingt-deuxième rapport sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales couvrant la période de 2010 à 2011¹, on peut dégager trois grandes catégories d'actes transmis à l'autorité préfectorale et, par conséquent, trois sources importantes de risque de non-conformité à la réglementation juridique.

Pour un volume global de 5 330 733 d'actes transmis en 2011, l'urbanisme vient en tête avec un pourcentage de 25%, suivie des

¹ Ce rapport est établi en application de l'article L.2131-7 du code général des collectivités territoriales français, tous les trois ans avant le 1^{er} juin.

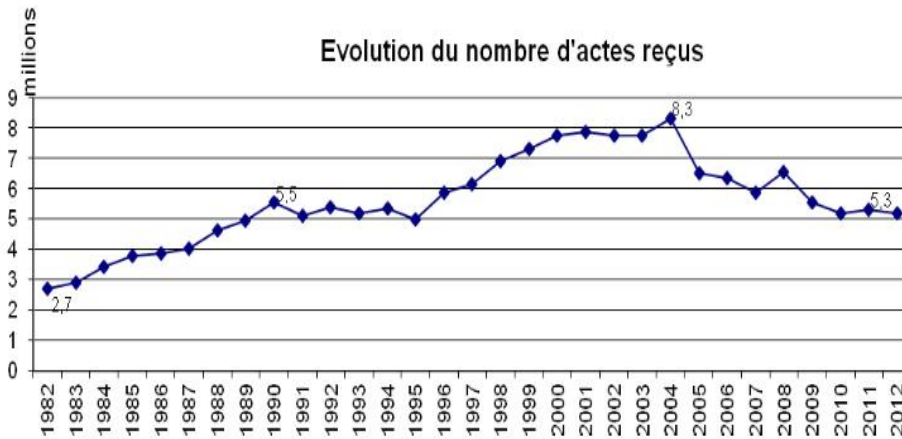
décisions relatives à la fonction publique territoriale et à la commande publique avec des proportions respectives de 18% et de 12%.

Dans une moindre mesure on remarque que les décisions liées à la police administrative avec 151 335 actes transmis, soit 3% du nombre total. La part restante est constituée d'autres actes dont notamment les différentes délibérations des conseils élus. Le tableau ci-après en détail la ventilation.

ACTES REÇUS	Nombre 2010	Evolution 2010/2011	Nombre 2011	Evolution 2011/2012	Nombre 2012	Evolution 2010/2012	Part 2010	Part 2011	Part 2012
Commande publique	628 319	2,3%	642 599	0,3%	644 830	2,6%	12%	12%	12%
Urbanisme	1 246 006	7,8%	1 343 456	-4,6%	1 281 061	2,8%	24%	25%	25%
Fonction publique territoriale	1 011 165	-2,8%	982 474	-3,1%	951 834	-5,9%	19%	18%	18%
Actes de police	178 876	-15,4%	151 335	-4,3%	144 785	-19,1%	3%	3%	3%
Autres	2 143 786	3,1%	2 210 869	-1,4%	2 179 655	1,7%	41%	41%	42%
TOTAL	5 208 152	2,4%	5 330 733	-2,4%	5 202 165	-0,1%	100%	100%	100%

Source : Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales, direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur, années 2010, 2011 et 2012, p24.

Dans une perspective plus historique, la tendance confirme la baisse régulière, du volume d'actes transmis aux préfetures depuis 2004, l'année du pic, avec 8,3 millions d'actes. Il est en 2012 dans la même grandeur que celle enregistrée au début des années 1990 (5,1 millions en 1991, 5,3 en 1992, près de 5,2 en 1993). Le graphe ci-après retrace l'évolution depuis 1982 jusqu'à 2012.



Source :Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales, direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur, années 2010, 2011 et 2012, p24.

Afin de dresser le bilan statistique et souligner les faits et les évolutions les plus notables, qui apparaît comme l'une des plus marquantes suite à la mise en place de contrôle de légalité, au niveau des collectivités territoriales marocaines, il me paraît utile de procéder à une publication triennale à l'instar du rapport publié par la DGCL française.

Dans le même registre, au niveau des provinces et des préfectures, les structures dédiés au contrôle font face, sous l'effet conjugué de l'évolution continue de compétences et d'attributions des collectivités territoriales d'une part et de complexification du cadre juridique d'autre part, à un flux massif d'actes à examiner, en déséquilibre manifeste par rapport aux ressources affectées aux dites structures et ce, en termes qualitatif et quantitatif.

1.2.2. Les actes exclus du contrôle de légalité

Le régime de l'entrée en vigueur est formellement posé par les articles 114 et 115 de la loi organique 111-14 relative aux régions, les

articles 108 et 109 de la loi organique 112-14 relative aux prefectures et provices et les articles 117 et 118 de la loi organique relative aux communes. Les actes des régions, des préfectures, des provinces et des communes ne sont exécutoires qu'après visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou ses représentants pour les premiers et le wali ou le gouverneur pour les deux derniers, dans un délai de vingt (20) jours à compter de la date de leur réception de la part du président du conseil de la collectivité concernée.

De même, Pour être exécutoire, les délibérations des collectivités territoriales doivent, donc, remplir deux formalités : la première relative à la notification ou la publicité et la deuxième relative à la transmission à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou ses représentants pour les régions et au wali ou gouverneur pour les préfectures, les provinces et les communes¹. Ces deux conditions sont, toujours, cumulatives pour tous les délibérations. Une distinction doit être opérée entre les actes soumis à l'obligation de transmission à l'autorité de contrôle et ceux qui en sont soustraits ou oubliés par le législateur.

Dans ce registre, les lois organiques n'ont pas abordé, d'une part, les modalités du contrôle à exercer sur les actes pris par les présidents des collectivités territoriales, d'autre part, le régime de leurs entrées en vigueur. Cette situation ne peut être, à mon sens, qu'une omission de la part de législateur.

Auparavant, la loi 78-00 portant charte communale² réservait tout le chapitre II aux modalités de la tutelle La tutelle sur les actes du président du conseil communal.

¹ Bricault, Jean-Michel, « l'impact de la RGPP sur le contrôle de légalité », Revue française d'administration publique, n° 136, 2010, p. 943-954.

² Dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, Bulletin officiel n° 5058 du 16 ramadan 1423 (21 novembre 2002).

L'obligation de publicité à travers les formalités de publication, d'affichage ou de notifications'impose à toutes les délibérations des conseils des collectivités territoriales , avec l'obligation de transmission aux entités chargées du contrôle de légalité.

1.2.3.Caractère exécutoire des délibérations des conseils des collectivités territoriales

Pour être exécutoire, les délibérations des collectivités territoriales doivent, donc, obéir à une doubleformalité : celle de la publicité ou de la notification et celle de la transmission à l'autorité gouvernementale chargée de l'interieur ou ses représentants. Cesdeux conditions sont, toujours, cumulatives pour tous les délibérations.

Bien que la procédure de transmission au représentant du pouvoir centralsoit respectée, les délibérationsn'acquirent pas, pour autant, leur caractère exécutoire immédiatement. Il s'agit là d'un régimeprévu par les dispositions législatives relatives aux régions, préfectures, provinces et communes. Elles permettent au wali ou gouverneurd'exercer un contrôle ex ante sur des actes susceptibles, en cas d'irrégularité, d'avoir desconséquences irréparables.

En vertu des dispositions des lois organiques régissant la régionalisation avancée, le destinataire des délibérations est le représentant du pouvoir central dans la préfecture ou la province ou son délégué. Il s'en suit que tout acte transmis àd'autres destinataires, comme les services déconcentrés de l'Etat, même s'ils sont sous l'autoritédu wali ou gouverneur, n'est réputé exécutoire que si ce dernier en a reçu physiquement le dossier contre accusé de réception. De même, latransmission n'est considérée accomplie que si l'intégralité de l'acte lui a été notifiée.

Quant aux modes de transmission, il faut évoluer de la notification physique (version papier) vers une transmission dématérialisée (format électronique).

II. Mécanismes d'amélioration et de modernisation du contrôle de légalité

Préservant le schéma général du système de contrôle de légalité, les différents réaménagements à effectuer doivent porter au début sur son champ d'application, à travers des actions répétées de limitation des actes soumis à l'obligation de transmission au wali ou gouverneur. A côté d'un effort de « resserrement » de l'objet de contrôle, d'autres mesures concrètes, et poursuivant un objectif qualitatif, doit être mise en place¹. Celles-ci devraient tenter de moderniser les outils de gestion mis à la disposition des structures de contrôle, en mettant en avant d'abord, la dématérialisation et ensuite, le recentrage du contrôle de légalité par le biais du regroupement des moyens dédiés à cette activité au sein de la province ou la préfecture y compris les autres services extérieurs en particulier celles relevant du ministère des finances. C'est donc dans ce sens qu'intervient ce deuxième point.

La mise en œuvre du contrôle de légalité réserve au wali ou gouverneur, une grande marge de manœuvre dans la détermination du sort des décisions des collectivités territoriales. N'ayant pas remis en cause ce schéma, les tentatives de modernisation et de rénovation, même si il est tôt, poursuivent leur recherche de performance, qui reste toujours inachevée, d'un dispositif de contrôle vivement critiqué par les différents acteurs².

¹ Bricault, Jean-Michel, « L'impact de la RGPP sur le contrôle de légalité », Revue française d'administration publique, n° 136, 2010, p. 943-954, op cit.

² Aubin Emmanuel, « contrôle administratif de légalité, différents types de contrôles », Jurisclasseur collectivités territoriales, fascicule n° 911, 30 avril 2010

II.1. Les modalités de mise en œuvre du contrôle de légalité: l'autonomie du contrôleur

Le contrôle de légalité, tel qu'instauré par les lois organiques de 2015, substituait le juge au wali ou gouverneur pour les actes non soumis au visa, dans la sanction des délibérations des conseils. Bien que le juge soit maître de la procédure contentieuse, force est de constater que le déclenchement de celle-ci demeure subordonnée à l'appréciation du wali ou gouverneur, qui semble l'acteur principal de la phase préalable de régulation administrative.

II.1.1. La phase précontentieuse : un moment de dialogue et de régulation administrative

Conformément aux dispositions des lois organiques 111-14, 112-14 et 113-14, le représentant du pouvoir central dispose d'un délai maximum de trois jours ouvrables à compter de la date de la réception de la délibération. Pour s'opposer au règlement intérieur du conseil ainsi qu'aux délibérations ne faisant pas parties des attributions du conseil de la collectivité territoriale ou pris en violation des dispositions des lois organiques précitées et des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Suite à la notification de l'opposition au président du conseil, un véritable dialogue est engagé entre le wali ou gouverneur et la collectivité territoriale concernée pour dénouer à l'amiable le conflit et éviter au maximum le recours juridictionnel. Cet échange est matérialisé, dans la pratique, par les notes d'observations et le recours gracieux.

A. La note d'observations

La lecture des lois organiques régissant les collectivités territoriales laisse à présager que le contrôle de légalité ne se réduit pas à un recours automatique au juge compétent. Dans la pratique, lorsque les délibérations ou l'acte examinés suscitent des interrogations d'ordre légal, la structure chargée du contrôle adresse à la collectivité

territoriale une note d'observations dans laquelle il lui est demandé de s'expliquer, notamment quand il s'agit d'une différence d'interprétations quant au soubassement juridique de l'acte pris.

Il arrive aussi que l'organe du contrôle demande des documents supplémentaires susceptibles de l'éclairer sur le caractère régulier de la décision prise. Dans ce cas, cette demande entraîne des effets juridiques avant de demander à l'organe délibérant d'examiner à nouveau le point objet de l'opposition.

B. Le recours gracieux

L'examen par l'organe du contrôle d'une délibération prise par le conseil d'une collectivité territoriale peut révéler un vice manifeste d'illégalité interne. Dans cette phase «inquisitoriale» du contrôle administratif, le wali ou le gouverneur adresse à la collectivité concernée son opposition. Cette opposition implique l'envoi d'une lettre d'observation et par conséquent demander un nouvel examen par le conseil de la délibération adoptée.

La lettre d'observations met l'accent, de manière explicite, sur les irrégularités de l'acte pris et met en demeure son auteur de le revoir, de le retirer, ou de l'abroger d'une façon définitive. Le recours gracieux marque ainsi un moment important dans le dialogue entre les services chargés du contrôle et les collectivités territoriales. La réaction, positive ou non, de ces dernières aux observations des premiers, déterminera l'issue du contrôle de légalité.

Recevant ce type de lettres, les entités décentralisées se trouvent devant deux scénarios: se conformer à la demande du wali ou le gouverneur ou la réfuter. L'acceptation dans le premier cas marque la fin du contrôle de légalité.

À l'inverse, le refus, express ou implicite, déduit du silence de l'auteur, ouvre à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou

son représentant la voie judiciaire pour statuer sur le sort l'acte objet d'litige. Ce recours vise l'annulation des délibérations estimées irrégulières. Cette éventualité devient alors l'objectif optimal du contrôle administratif, sans pour autant que le wali ou le gouverneur soit tenu de l'intenter en cas d'échec de la phase précontentieuse¹.

II.1.2. la phase de contrôle juridictionnel

Le recours juridictionnel est rarement emprunté par le représentant du pouvoir central, lui préférant le mode d'intervention administrative qui, dans la majorité des cas, permet de corriger les irrégularités soulevées, compte tenu de son influence dont il dispose dans cette phase de dialogue. Le recours limité au juge administratif dans le contrôle de légalité tient, principalement, à la nature du déféré de wali ou gouverneur et aux pouvoirs conférés à ces derniers en cours d'instance, qui agissent au même pied d'égalité que le président de la collectivité territoriale.

Le recours du wali ou gouverneur, est connu dans la pratique sous le vocable de déféré préfectoral, qui désigne l'opération consistant à saisir le juge administratif de l'acte d'une collectivité territoriale en vue de l'examen juridictionnel de sa conformité aux dispositifs législatif et réglementaire.

Les lois organiques régissant la régionalisation avancée permettent à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur de saisir de l'affaire la juridiction des référés près le tribunal administratif, si le conseil maintient la délibération objet d'opposition. Le juge administratif est appelé à statuer sur la demande de suspension d'exécution dans un délai de 48 heures à compter de la date d'introduction de cette demande auprès du greffe de ce tribunal. Cette saisine emporte suspension de

¹ Aubin Emmanuel, «contrôle administratif de légalité, différents types de contrôles», Jurisclasseur collectivités territoriales, fascicule n° 911, 30 avril 2010

l'exécution de ladélibération jusqu'à ce que le tribunal statue sur ladite demande.

Le tribunal administratif examine la demande de nullité dans un délai maximum de trente jours à compter de la date de sa saisine. Ainsi le tribunal doit notifier obligatoirement une copie du jugement à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant et au président du conseil concerné dans un délai de dix jours de son verdict. Toutefois, s'il n'y a pas d'opposition, par le wali ou le gouverneur, les délibérations du conseil deviennent exécutoires à l'expiration du délai d'opposition.

II.1 3. Responsabilité des représentants de l'État en matière du contrôle de légalité

En matière de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, le wali ou le gouverneur dispose d'une compétence discrétionnaire pour saisir la juridiction administrative contre un acte supposé illégal. La saisine du juge administratif est tributaire de son entière appréciation. Les défaillances de représentant du pouvoir central dans l'exercice dudit contrôle peuvent cependant engager la responsabilité de l'État. Ladite responsabilité n'est, toutefois, mise en jeu que dans des conditions spécifiques. L'État demeure responsable en cas d'insuffisance ou de carence dans l'exercice de ce contrôle de légalité. Cette responsabilité n'est établie que dans le cas où cette carence constituerait une faute lourde.

En effet, la notion de faute lourde demeure la cause principale qui engage la responsabilité de la puissance publique. Toutefois, les difficultés de la mission de contrôle et l'insuffisance des moyens impactent négativement la qualité de ladite mission. Elle serait, aussi, justifiée par la crainte de substituer la responsabilité de l'État

«contrôleur» à celle des collectivités «contrôlées», si on venait à mettre en place un régime basé sur la faute simple¹.

En France, le Conseil d'État a admis le principe d'une responsabilité de l'État pour faute lourde en cas de carence dans l'exercice du contrôle de légalité. L'arrêt commun de Saint-Florent constitue ainsi l'un des rares domaines de la responsabilité administrative dans lesquels l'exigence d'une faute lourde est maintenue (V. également, CE Ass. 30 novembre 2001, requête numéro 219562, Ministre de l'économie c/ Kechichian : Rec. p.74, concl. Seban; CJEG 2002, p. 380, concl. Seban ; Dr. adm. 2002, comm. n°58, obs. Fairgrieve ; LPA 8 novembre 2002, p.11, note Bourrel ; AJDA 2002, p. 133, chron. Guyomar et Collin ; JCP G 2002, II, 10042, note Menuret ; CE Sect. 18 novembre 2005, requête numéro 271898, Société fermière de Campoloro : AJDA 2006, p.137, chron. Landais et Lenica ; Droit adm. 2006, comm. n°33, note Guettier ; JCP 2006, II, 10044, note Moustier et Beatrix ; RFDA 2006, p.341)².

Il est sûr, de ce point de vue, que le Conseil d'État français a largement participé à l'élaboration d'une jurisprudence particulièrement favorable au représentant de l'État, en ce qu'elle lui reconnaît, entre autres, une compétence discrétionnaire en matière de déféré : il est seul en mesure de juger de l'opportunité de la saisine de la juridiction administrative, quelles que soient les circonstances. L'arrêt Brasseur susvisé considère, à cette fin, que le refus du représentant de l'État de déférer un acte manifestement illégal, en dépit d'une demande ainsi formulée par un administré, constituait une décision insusceptible de

¹ Cadieu Pascal, «le contrôle de légalité « en pointillé » ou l'avenir d'une illusion», Revue Lamy collectivités territoriales, (version électronique) n° 54, février 2010

² Etienne Boudesseul, ' Déféré préfectoral et responsabilité de l'État, Commentaire sous l'arrêt Conseil d'État, Section, 6 octobre 2000, requête numéro 205959, Commune de Saint-Florent et autres : rec. p. 395. ' : Revue générale du droit on line, 2008, numéro 2200 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=2200)

recours. On peut y voir une trace de la volonté de protéger la liberté d'action du préfet au regard des circonstances locales et du souci d'éviter l'encombrement de la juridiction administrative¹. S'agissant du cas marocain, la jurisprudence en cette matière est absente, du fait que l'expérience du contrôle de légalité des actes des CT est encore embryonnaire.

Conclusion

Les avantages de la mise en place du contrôle de légalité des actes au sein des collectivités territoriales sont supérieurs aux résultats qu'on pouvait attendre de la tutelle. L'expression d'une satisfaction de son fonctionnement actuel s'impose, mais sans pour autant être tenté par l'hypothèse de le perfectionner d'avantage, on pourrait aspirer à une solution intermédiaire conjuguant le conseil renforcé et contrôle de ces entités décentralisées. Ce choix d'amélioration doit aller de pair avec l'effort consenti dans le cadre de la stratégie prioritaire de renforcer les contrôles axés sur les risques, notamment le contrôle interne et l'audit.

¹ Etienne Boudesseul, ' Déféré préfectoral et responsabilité de l'État, Commentaire sous l'arrêt Conseil d'État, Section, 6 octobre 2000, requête numéro 205959, Commune de Saint-Florent et autres : rec. p. 395. ' : Revue générale du droit on line, 2008, numéro 2200 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=2200), op cit