



Systeme local d'integrité

Décembre 2014

Système local d'intégrité

Décembre 2014

rapport de

EL YAAGOUBI Mohamed et HARSİ Abdellah

*Professeurs à la Faculté des Sciences juridiques
économiques et sociales
de Fès*

■ Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Préambule | 6 |
| Contexte politique et constitutionnel relatif aux principes d'intégrité dans les municipalités (communes urbaines) | 6 |
| Objectifs de l'étude | 7 |
| Méthodologie | 7 |
| 1^{ère} partie – Regards croisés sur la législation marocaine relative aux collectivités territoriales | 9 |
| I. Le conseil régional | 9 |
| <i>A- La composition du conseil régional</i> | 9 |
| <i>B- Organisation et fonctionnement du conseil régional</i> | 9 |
| <i>C- Les attributions du conseil régional</i> | 10 |
| <i>D- Les moyens de la région</i> | 11 |
| <i>E- Les relations de la région et de l'Etat</i> | 11 |
| 1- Le contrôle administratif | 11 |
| 2- L'exercice conjoint de la compétence exécutive régionale entre le président du conseil régional et le gouverneur du chef-lieu de région | 13 |
| II. Le conseil préfectoral ou provincial | 14 |
| <i>A- La composition du conseil</i> | 14 |
| <i>B- L'organisation du conseil</i> | 14 |
| <i>C- Le fonctionnement du conseil</i> | 15 |
| <i>D- Les attributions du conseil</i> | 15 |
| 1- Les compétences propres | 16 |
| 2- Les compétences transférables | 16 |
| 3- Les propositions et avis | 16 |
| <i>E- Le président du conseil préfectoral ou provincial</i> | 16 |
| <i>F- Le Wali ou le gouverneur, organe exécutif de la préfecture ou de la province</i> | 17 |
| III. Le conseil communal | 18 |
| <i>A- La composition du conseil communal</i> | 18 |
| 1- Le bureau | 18 |
| 2- Les organes auxiliaires du conseil | 19 |
| <i>B- Les attributions du conseil communal</i> | 19 |
| 1- Les compétences propres | 19 |
| 2- Les compétences transférables | 20 |
| 3- Les compétences consultatives | 20 |
| <i>C- Les attributions du président du conseil communal</i> | 21 |
| 1- Le président exécute les délibérations du conseil communal et prend les mesures nécessaires à cet effet | 21 |
| 2- Le président autorité de police administrative | 22 |
| 3- Le président du conseil communal est officier de l'Etat civil | 23 |
| <i>D- Le contrôle administratif de tutelle</i> | 23 |
| 1- La tutelle sur les délibérations du conseil | 23 |
| 2- La tutelle sur les actes du président | 24 |
| Deuxième partie- Le nouveau cadre constitutionnel des collectivités territoriales | 25 |
| I. La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales du point de vue de la forme | 25 |
| <i>A- Le renouvellement de la terminologie</i> | 25 |
| <i>B- La prééminence de la région</i> | 26 |
| II. La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales du point de vue du fond | 26 |
| <i>A- La garantie d'existence</i> | 26 |
| <i>B- La garantie de l'autonomie locale</i> | 27 |
| <i>C- La garantie d'une autonomie politique limitée</i> | 28 |

| | |
|---|-----------|
| Troisième partie – Rapport d'étude | 28 |
| I. Rapport relatif à la municipalité de Marrakech | 28 |
| 1- <i>Le cadre juridique organisant l'action des collectivités locales</i> | 28 |
| 2- <i>L'organe exécutif (le président)</i> | 29 |
| 3- <i>L'organigramme, la bureaucratie dans l'action</i> | 29 |
| 4- <i>Le conseil municipal (conseil de la collectivité locale)</i> | 30 |
| 5- <i>La justice</i> | 30 |
| 6- <i>Le traitement des plaintes</i> | 30 |
| 7- <i>L'audit et le contrôle</i> | 30 |
| 8- <i>L'instruction des affaires de corruption</i> | 31 |
| 9- <i>L'élévation du niveau de conscience en matière de lutte contre la corruption</i> | 31 |
| 10- <i>La responsabilisation sociale</i> | 31 |
| 11- <i>Accès à l'information</i> | 31 |
| II. Rapport relatif à la municipalité d'Agadir | 32 |
| A- <i>Rapport d'Agadir (majorité)</i> | 32 |
| 1- <i>Le cadre juridique organisant le travail des collectivités locales</i> | 32 |
| 2- <i>L'organe exécutif (le président)</i> | 33 |
| 3- <i>L'organisation structurelle et la bureaucratie dans le travail</i> | 33 |
| 4- <i>Le conseil municipal (conseil de la collectivité locale)</i> | 34 |
| 5- <i>Les missions de supervision et de responsabilisation externe</i> | 35 |
| 6- <i>L'audit et le contrôle</i> | 35 |
| 7- <i>L'instruction des affaires de corruption</i> | 35 |
| 8- <i>Accès à l'information</i> | 36 |
| B- <i>Rapport Agadir (Opposition PJD)</i> | 36 |
| 1- <i>Le cadre juridique organisant l'action des collectivités locales</i> | 36 |
| 2- <i>L'organe exécutif (le président)</i> | 37 |
| 3- <i>L'organigramme et la bureaucratie dans l'action</i> | 37 |
| 4- <i>Le traitement des plaintes</i> | 37 |
| 5- <i>Les missions de supervision et la responsabilisation externe</i> | 37 |
| 6- <i>Le conseil municipal</i> | 38 |
| 7- <i>L'audit et le contrôle</i> | 38 |
| 8- <i>L'instruction des affaires de corruption</i> | 38 |
| 9- <i>L'élévation du niveau de conscience en matière de lutte contre la corruption</i> | 38 |
| III. Rapport relatif à la municipalité de Larache | 39 |
| 1- <i>Le cadre juridique organisant l'action des collectivités locales</i> | 39 |
| 2- <i>L'organe exécutif (le président du conseil)</i> | 40 |
| 3- <i>Le conseil municipal (le conseil de la collectivité locale)</i> | 42 |
| 4- <i>Le traitement des plaintes</i> | 42 |
| 5- <i>L'audit et le contrôle</i> | 42 |
| 6- <i>L'instruction des affaires de corruption</i> | 42 |
| 7- <i>La consolidation dans le domaine de la lutte contre la corruption à cet égard</i> | 43 |
| 8- <i>La responsabilisation sociale</i> | 43 |
| 9- <i>Accès à l'information</i> | 43 |
| Rapport synthétique | 43 |
| 1- <i>Le cadre juridique organisant l'action des collectivités locales</i> | 44 |
| 2. <i>L'organe exécutif (le président)</i> | 45 |
| Quatrième partie - Recommandations | 46 |
| Références bibliographiques | 47 |
| Ouvrages | 47 |
| Articles | 47 |
| Annexe | 48 |

■ Préambule

L'association Transparency Maroc (TM) lutte, depuis sa création en 1996, contre la corruption, le manque de transparence, d'éthique et de bonne gouvernance. Elle adhère aux principes contenus dans la charte de Transparency International, organisation internationale qui s'est donnée comme objectif de lutter contre la corruption à travers le monde.

Depuis sa création, Transparency Maroc inscrit son action de lutte contre la corruption dans le cadre du mouvement démocratique qui œuvre pour la bonne gouvernance, le développement de la citoyenneté, la promotion de l'Etat de droit et l'instauration d'un Système national d'intégrité.

L'Association tente à travers les différents projets qu'elle met en place ou par les commissions qu'elle a constituées, d'étudier le phénomène de la corruption, de mieux le comprendre, d'informer et de guider les différents acteurs dans leurs analyses et leurs actions.

Le projet « système local d'Intégrité » s'inscrit dans cette dynamique et vise à renforcer la volonté de lutter contre la corruption dans les instances de gouvernance au niveau local, mener et diffuser des études visant une meilleure compréhension des mécanismes de la corruption, assister les acteurs locaux à identifier les dysfonctionnement qui favorisent la corruption.

■ Contexte politique et constitutionnel relatif aux principes d'intégrité dans les municipalités (communes urbaines)

Les changements politiques de ces dernières années au Maroc, qui ont été caractérisées par des revendications sociales importantes en matière de lutte contre la corruption, ont donné lieu à une nouvelle constitution promulguée en 2011. On peut dire alors que le contexte politique et constitutionnel est devenu plus favorable à la mise en œuvre des principes d'intégrité et de transparence dans la gestion de la chose publique en général, et la gestion locale en particulier.

C'est ainsi que la constitution affirme dès son article 1^{er}, que le régime constitutionnel du Maroc est fondé, entre autres, sur « les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. »

Dans son Titre IX, consacré aux collectivités territoriales, la constitution dispose qu'une loi organique fixe, notamment, 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.

D'autre part, dans son Titre XII, consacré à la bonne gouvernance, la Constitution affirme que les services publics « sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution. » Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.

Quant aux agents publics, ils doivent exercer leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général.

Une charte des services publics fixera l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres col-

lectivités territoriales, dont les municipalités, et des autres organismes publics. Un projet de Charte des services publics est en cours d'élaboration. Ce nouveau contexte permet de mener une étude sur l'intégrité et la transparence dans les municipalités, et pour la première fois, sur la base de principes clairement affirmés.

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités territoriales, trois projets de lois organiques relatives aux régions, aux préfectures et provinces, et aux communes, ont été adoptées par le Conseil des ministres le 26 janvier 2015 et ont été déposés au Parlement. Elles entreront en vigueur à la suite des prochaines élections locales prévues pour le mois de septembre 2015.

Toutefois, la présente étude se situe dans le cadre législatif actuel, c'est-à-dire la loi du 3 octobre 2002, substantiellement modifiée en 2009, relative aux communes urbaines (municipalités) et rurales. Les conclusions de l'étude et les recommandations prendront en considération les nouveaux principes posés par les lois organiques futures prises en application de la constitution.

■ Objectifs de l'étude

L'étude a pour objectif principal d'examiner le degré d'effectivité et de performance des indicateurs du système d'intégrité dans les collectivités locales, en particulier les communes.

Quant aux objectifs spécifiques de l'étude, ils consistent à :

- ♦ évaluer la transparence des mécanismes et des procédures qui encadrent la prestation des services au niveau municipal, ainsi que l'effectivité du mode d'action et d'intégrité des acteurs locaux et de leur responsabilité ;
- ♦ renforcer le rôle des acteurs sociaux dans la mise en œuvre de la responsabilité sociale ;
- ♦ dégager des recommandations en vue de renforcer le système d'intégrité local, en collaboration avec les catégories cibles.

■ Méthodologie

- Les **principales tâches réalisées** dans le cadre de cette étude sont :
 - ♦ l'élaboration d'un diagnostic, en mettant en évidence l'état actuel de la responsabilité sociale (interne et externe), y compris le traitement des plaintes, le contrôle des collectivités locales, la détection et l'instruction des affaires de corruption, en plus de la responsabilité sociale ;
 - ♦ l'appréciation du niveau général de conscience relatif aux valeurs rejetant la corruption, et l'examen de ses effets sur les responsables locaux, les agents publics et les partenaires externes des collectivités locales.
- **Champ territorial de l'étude** : l'étude a porté sur trois communes urbaines : Marrakech, Agadir et Larache.
- **Outils d'investigation** : lors de la mission objet de ce Rapport, quatre sources principales d'information ont été exploitées.
 1. **Les ressources documentaires** utiles pour étudier toutes les variables citées ci-dessus, notamment celles relatives au cadre constitutionnel, législatif et réglementaire régissant les collectivités territoriales.

2. **Les focus groupes** : trois focus groupes avec la société civile ont été animés dans les trois communes.
3. **Les ateliers** : ont été organisés avec les équipes techniques des communes concernées.
4. **Les entretiens** : deux types d'entretiens ont été conduits : des entretiens semi-directifs avec les élus et les personnes ressources identifiées lors de la mission ; des entretiens avec les acteurs privés et étatiques.

Les composantes prises en considération lors de l'étude sont :

- ♦ Relations avec la société civile
- ♦ Performance institutionnelle
- ♦ Entourage institutionnel
- ♦ Transparence dans la gestion communale

L'objectif ultime de cette mission : les trois conseils municipaux concernés auront une vision sur le degré d'intégrité de leurs communes à la fin de l'étude, et la définition d'un modèle conceptuel d'intégrité.

1^{ère} partie – Regards croisés sur la législation marocaine relative aux collectivités territoriales

Les collectivités territoriales au Maroc sont : les régions, les préfectures et provinces¹, et les communes (municipalités). Elles sont toutes dotées d'un conseil élu.

I. Le conseil régional

La région est une collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière dont la constitution prévoit que, comme toutes les collectivités territoriales, elle gère démocratiquement ses affaires grâce à une assemblée élue dans les conditions déterminées par la loi. En l'espèce, le conseil régional est élu pour six ans ; sa composition et ses compétences comme ses conditions de fonctionnement résultent de la loi du 2 avril 1997.

A- La composition du conseil régional

La composition du conseil régional est destinée à assurer une représentation des différents acteurs de la vie de la région, représentants des collectivités locales infra régionales (provinces et préfectures, communes), chambres professionnelles et enfin salariés.

Tout d'abord on peut relever que l'élection proprement dite est organisée dans le cadre provincial ou préfectoral pour les représentants des collectivités locales ; en revanche, c'est dans le cadre régional que sont élus les représentants des diverses chambres professionnelles ; il en est de même pour les représentants des salariés. Le collège électoral est, dans tous les cas, composé des membres élus des assemblées locales et des chambres professionnelles.

Le mode de scrutin retenu est le scrutin de liste, à la représentation proportionnelle selon la règle du plus fort reste.

Par ailleurs, les parlementaires élus dans le cadre de la région, ainsi que les présidents des assemblées provinciales et préfectorales de la région, sont membres du conseil régional mais seulement avec une voix consultative.

B- Organisation et fonctionnement du conseil régional

Le conseil élit un président et plusieurs vice-présidents selon un barème qui tient compte de l'importance de la population : 5 vice-présidents, sept ou neuf, selon que la population s'élève à un million d'habitants, de un à deux ou à plus de deux millions d'habitants. L'élection du président et du deuxième et troisième vice-présidents se fait au scrutin majoritaire à trois tours (majorité absolue aux deux premiers tours, relative au troisième). Les autres vice-présidents sont élus au scrutin proportionnel de liste à la représentation proportionnelle avec répartition aux plus forts restes.

Les fonctions de président du conseil régional sont incompatibles avec celles de président des assemblées provinciale et préfectorale ainsi qu'avec celle de président de conseil communal.

¹ Les préfectures et provinces ont un même régime juridique. La différence réside dans le fait que les préfectures sont en règle générale composées de communes urbaines, alors que les provinces comprennent une ou deux communes urbaines et plusieurs communes rurales.

Le président établit l'ordre du jour avec les membres du bureau et le transmet au gouverneur du chef-lieu de région qui peut proposer au président les questions qu'il souhaite voir débattues. De même, les conseillers peuvent proposer des adjonctions à l'ordre du jour dès lors que celles-ci entrent dans le cadre des compétences du conseil.

La question de la démission du président est examinée en priorité si le tiers des membres du conseil en fait la demande écrite.

Le gouverneur du chef-lieu de la région assiste aux séances sans prendre part aux votes ; il siège à la droite du président et peut présenter, à la demande du président, les observations qui peuvent paraître utiles aux débats. Les gouverneurs des provinces et préfectures de la région assistent également aux séances du conseil.

Le gouverneur du chef-lieu de la région se retire lorsque, après examen du compte administratif, le conseil s'apprête à émettre un vote sur celui-ci. Le refus d'approbation doit être motivé ; le ministre de l'intérieur, saisi de ce refus, peut demander au conseil un réexamen de la question ; sa demande doit être motivée. Si le conseil confirme son refus, le ministre saisit la cour régionale des comptes par envoi motivé.

C- Les attributions du conseil régional

Le conseil régional est investi d'un pouvoir de décision, ce qui est naturel compte-tenu de ce qu'il est l'organe délibérant d'une collectivité territoriale. Le principe est que le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région ; il exerce ses attributions dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales. Mais le conseil ne peut délibérer sur des affaires de caractère politique ou étrangères aux questions d'intérêt régional.

Les affaires d'intérêt régional font l'objet d'une énumération énonciative à l'article 7 de 1997. Concrètement, les affaires de la région recouvrent un domaine très vaste puisqu'elles s'étendent à tout ce qui peut contribuer au développement économique, social et culturel de la collectivité régionale, au besoin en collaborant avec l'Etat et les autres collectivités. L'Etat peut d'ailleurs accroître le champ de cette compétence en transférant à la région de nouvelles attributions à la condition que ce transfert soit accompagné du transfert des ressources correspondantes. Ce transfert peut concerner les établissements hospitaliers, scolaires ou universitaires, les équipements d'intérêt régional et la formation de cadres et agents de collectivités locales.

Le conseil régional a une compétence financière qui lui permet de voter son budget et le déterminer, sur la base des lois et règlements en vigueur, les conditions d'établissement et de perception des diverses ressources qui lui sont attribuées.

Une deuxième compétence importante lui permet d'élaborer un plan de développement économique et social de la région ainsi qu'un schéma régional d'aménagement du territoire dans le cadre des orientations nationales retenues en la matière.

Il peut également jouer un rôle dans l'incitation de l'investissement privé et l'organisation de l'accueil des entreprises pour la création de zones industrielles ou d'activités économiques. Il a la possibilité de participer à des entreprises d'économie mixte d'intérêt régional ou inter-régional dans le cadre de la coopération inter-régionale.

Le conseil régional peut aussi jouer un rôle stratégique pour la mobilisation des ressources en eau dont on sait l'importance capitale pour l'alimentation des populations en eau et tout autant pour l'agriculture et le développement industriel.

Le conseil régional peut en outre prendre des mesures et engager des actions en matière de formation professionnelle, de promotion de l'emploi, du sport ou des activités socio-culturelles.

Le conseil régional se voit également reconnaître des compétences pour assurer la protection de l'environnement qui pose aujourd'hui de redoutables problèmes, ainsi que la protection et la promotion des spécificités architecturales régionales qui sont, comme le cadre de vie des populations, l'objet de graves menaces.

Il peut, enfin, émettre des avis et des suggestions sur toute question d'intérêt régional mais relevant de la compétence de l'Etat sur toute question d'intérêt régional mais relevant de la compétence de l'Etat ou d'une autre collectivité.

D- Les moyens de la région

Pour exercer ses compétences, la région doit disposer de moyens financiers et de moyens humains.

Les ressources financières de la région sont définies dans le titre VII de la loi du 2 avril 1997 ; elle bénéficie des impôts, taxes et redevances institués au profit des collectivités locales par la loi du 21 novembre 1989. En outre, elle doit bénéficier du produit ou d'une partie du produit de certains impôts d'Etat sur les sociétés, impôt général sur le revenu, taxe additionnelle à la taxe annuelle sur les véhicules automobiles. La région peut également être bénéficiaire de subventions, notamment de la part de l'Etat.

Il est enfin prévu qu'il sera créé un fond de péréquation et de développement régional alimenté par l'Etat et les régions les plus riches qui permettra de venir en aide aux régions les plus défavorisées.

Mais si l'exercice des compétences régionales est sous la dépendance de la ressource financière, il dépend également des moyens humains de la région. Celle-ci ne doit pas être un quatrième niveau d'administration mais seulement un espace de concertation, un espace de réflexion sur les voies et moyens du développement régional.

E- Les relations de la région et de l'Etat

Ces relations recouvrent deux questions : le contrôle administratif sur la région et l'exercice conjoint de la compétence exécutive régionale entre le président du conseil régional et le gouverneur du chef-lieu de région.

1- Le contrôle administratif

Il se décline de façon très classique en un contrôle sur les personnes et un contrôle sur les actes.

- Le *contrôle sur les personnes* concerne en premier lieu les conseillers absentéistes (deux absences suite à deux convocations successives sans motif reconnu légitime par le conseil régional) ou qui refusent de remplir une fonction qui leur est dévolue légalement sans excuse valable, peuvent être déclarés démissionnaires d'office par arrêté motivé du ministre de l'Intérieur. La procédure est mise en œuvre soit à l'initiative du président, soit à celle du gouverneur avec l'avis motivé du conseil régional. L'intéressé ne peut être réélu avant le délai d'un an sauf en cas de renouvellement général des conseils régionaux.

Les présidents et membres du bureau peuvent également être suspendus ou révoqués après avoir été entendus sur les faits qui leur sont reprochés par arrêté motivé du ministre de l'Intérieur pour une durée d'un mois ; l'arrêté est publié au bulletin officiel. La révocation, qui est prononcée par décret motivé, emporte inéligibilité aux fonctions de président ou de vice-président pendant le délai d'un an sauf en cas de renouvellement général des conseils régionaux. Par ailleurs, le conseil peut lui-même faire l'objet d'une mesure de suspension ou de dissolution.

- Le *contrôle sur les actes* du conseil régional constitue le second aspect du contrôle administratif. Ainsi, les délibérations du conseil régional sont soumises à une procédure d'approbation lorsqu'elles portent sur une série de questions énumérées par l'article 41 de la loi du 2 avril 1997 précitée, par exemple le budget, les emprunts ou garanties à consentir, l'ouverture de comptes spéciaux, les concessions, les gérances et autres formes de gestion des services publics, etc.

Le refus d'approbation et la demande de nouvelle délibération que le ministre de l'intérieur peut adresser au conseil doivent être motivés ; si le conflit subsiste, soit du fait du refus du conseil de se plier à ce nouvel examen, soit en raison du maintien de la délibération initiale, c'est le tribunal administratif qui peut être saisi par le gouverneur du chef-lieu de région qui tranchera. La saisine du tribunal emporte de plein droit suspension de l'exécution de la délibération. Le tribunal doit naturellement statuer dans un délai bref de trente jours.

Dans tous les cas qui ne sont pas visés par l'article 41, les délibérations sont exécutoires à l'expiration du délai de vingt jours à compter de leur transmission au gouverneur ; c'est seulement l'opposition expresse motivée de ce dernier qui fait obstacle à leur exécution. Dans ce cas, après saisine du ministre de l'intérieur et demande éventuelle d'un nouvel examen par le conseil régional, c'est le tribunal administratif qui peut être saisi et qui sera ainsi amené à trancher dans les mêmes conditions de délai.

Le contrôle de tutelle est ainsi libéralisé dans la mesure où toutes les décisions doivent être motivées et parce que, en définitive, c'est le juge qui a le dernier mot en décidant sur la base du droit.

Naturellement, on retrouve le mécanisme de l'annulation de plein droit pour les délibérations qui portent sur un objet étranger aux attributions du conseil ou méconnaissant les lois et les règlements, ainsi que les délibérations simplement annulables lorsqu'un conseiller a pris part à une délibération alors qu'il était, soit personnellement, soit commanditaire, intéressé par l'objet de cette délibération.

Mais, dans les deux cas, c'est le tribunal administratif saisi par le gouverneur ou par toute partie intéressée qui tranchera dans un délai de trente jours. S'il s'agit d'une décision annulable, la saisine du tribunal par le gouverneur emporte de plein droit la suspension de l'exécution de la délibération.

Il faut enfin mentionner le pouvoir de substitution qui appartient au gouverneur du chef-lieu de région dans deux cas. L'un concerne l'inscription d'office au budget des dépenses obligatoires que le conseil aurait omis ou refusé d'inscrire après mise en demeure de le faire. Le second cas concerne le président lorsque celui-ci néglige d'accomplir une obligation légale : le gouverneur peut y procéder d'office après l'avoir mis en demeure de le faire.

2- L'exercice conjoint de la compétence exécutive régionale entre le président du conseil régional et le gouverneur du chef-lieu de région

Le gouverneur du chef-lieu de la région est l'organe exécutif du conseil régional. Cependant, il exerce cette compétence conjointement avec le président du conseil régional.

Ainsi, conformément aux délibérations du conseil régional, le gouverneur du chef-lieu de la région procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, conclut les marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services ; exécute le budget et établit le compte administratif ; prend des arrêtés à l'effet d'établir les taxes redevances et droits divers conformément à la législation en vigueur en la matière.

L'exécution par le gouverneur des délibérations du conseil régional se fait dans les conditions suivantes :

Tout d'abord, il prend les mesures nécessaires à cet effet après avoir recueilli l'avis du président du conseil régional.

Ensuite, ces mesures ne sont exécutoires que si les actes y afférents sont revêtus du contre-seing du président du conseil régional, qui doit être donné dans les cinq jours à compter de leur réception. A défaut de ce contre-seing dans ce délai, le gouverneur peut décider de passer outre et ordonner l'exécution des dites mesures. Dans ce cas, il est fait application des dispositions de l'article 60 de la charte régionale qui dispose :

« 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 gouverneur du chef-lieu 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 gouverneur du chef-lieu 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 (30) jours à compter de la date de sa saisine. »

En outre le gouverneur du chef-lieu de la région est tenu 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.

Enfin, au cours des trois sessions, et à la demande du président, des séances publiques peuvent être réservées aux réponses du gouverneur du chef-lieu de la région aux questions posées par les membres du conseil régional.

■ II. Le conseil préfectoral ou provincial

L'organisation et le fonctionnement des conseils préfectoraux ou provinciaux sont régis par la loi n° 79.00 du 3 octobre 2002.

A- La composition du conseil

Le conseil est composé de deux catégories de membres dont le mode d'élection, la durée du mandat sont fixés par la loi formant code électoral.

Une première catégorie est constituée de membres élus en son sein par un collège électoral composé de membres des conseils communaux de la province ou de la préfecture. Le nombre des membres à élire est fixé par décret en fonction de la population de la province ou de la préfecture telle qu'elle résulte du dernier recensement officiel de la population (1994).

La deuxième catégorie est composée de représentants des chambres professionnelles : chambres d'agriculture, d'industrie et de services, chambres d'artisanat et chambres de pêche maritimes.

B- L'organisation du conseil

Le conseil élit un bureau composé d'un président et de plusieurs vice-présidents qui sont élus pour la durée du mandat du conseil, qui est de six ans.

C'est le Wali² ou le gouverneur qui convoque le conseil pour procéder à cette élection dans les quinze jours de l'élection ou de la cessation des fonctions du précédent bureau. L'élection a lieu au scrutin uninominal et secret à l'aide d'un isolement, d'une urne transparente et avec bulletins de vote et d'enveloppes opaques portant le cachet de l'autorité administrative.

Les membres du bureau sont élus à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au second : procès verbal de l'élection est affiché au siège de la préfecture ou de la province.

Le conseil élit par ailleurs parmi ses membres en exercice sachant lire et écrire, un secrétaire chargé de la rédaction et de la conservation des procès verbaux des séances. Le conseil élit également, et dans les mêmes conditions de majorité relative, un secrétaire adjoint.

Le conseil doit constituer au moins trois commissions dont il élit le président : commission des questions budgétaires et financières, des questions de développement économiques, social et culturel, et enfin des questions d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'environnement.

Les fonctions de membres des conseils sont gratuites sous réserve d'indemnités de fonction de représentation et de déplacement que les membres du bureau, le secrétaire du conseil peut percevoir dans des conditions et pour un montant fixés par décret. Les membres du conseil peuvent également percevoir, dans des conditions fixées par décret, des indemnités de déplacement à l'occasion des sessions du conseil ou des missions que celui-ci peut leur confier.

2 Le Wali est le gouverneur de la préfecture chef-lieu de la région. Il représente l'Etat au niveau régional. Son ressort territorial s'appelle la wilaya, qui coïncide avec les limites territoriales de la région.

C- Le fonctionnement du conseil

Le conseil se réunit annuellement au cours des trois sessions ordinaires et éventuellement en session extraordinaire.

Les trois sessions ordinaires se déroulent en janvier, mai et octobre ; elles sont convoquées par écrit par le président sur un ordre du jour. Elles ne peuvent excéder quinze jours ouvrables consécutifs sauf prolongation par arrêté du Wali ou du gouverneur pris à la demande du président. Les sessions extraordinaires sont convoquées par le président à son initiative, à celle du Wali ou du gouverneur ou à celle du tiers des membres du conseil. Dans ce dernier cas, la demande écrite doit comporter les questions à soumettre à l'examen du conseil.

L'ordre du jour est établi par le président en collaboration avec le bureau : les conseillers peuvent demander l'inscription d'une question ; le refus de celle-ci doit être motivé et notifié à celui ou ceux qui en font la demande. Le projet d'ordre du jour est communiqué au Wali ou gouverneur qui dispose d'un délai de cinq jours pour y faire inscrire les questions supplémentaires qu'il souhaite soumettre à l'examen du conseil. Le président arrête l'ordre du jour définitif transmis au Wali ou gouverneur cinq jours au moins avant la date de la session. Le refus d'inscription d'une question proposée par les conseillers doit être porté à la connaissance du conseil ; il en est pris note du procès verbal, sans débat.

Le gouverneur ou le wali assiste aux séances du conseil. Il siège à côté du président mais ne prend pas part au vote. Il peut présenter des observations ou explications relatives aux questions débattues, à son initiative ou à la demande du président. Il se retire lors du vote sur le compte administratif qu'il a présenté au conseil.

Le vote et les séances sont publics. Toutefois, le conseil peut siéger à huis clos à la demande du président ou de trois membres si le conseil le décide, sans débat. Le conseil siège d'office à huis clos à la demande du Wali ou gouverneur lorsque celui-ci estime que la publicité peut menacer l'ordre public ou la sérénité des débats. Exceptionnellement, le vote a lieu au scrutin secret si le tiers des membres le réclame ou s'il s'agit de procéder à une nomination pour la représentation de la province ou de la préfecture. En cas de vote public, la voix du président est prépondérante s'il y a partage égal des voix. En cas de scrutin secret, le partage égal des voix entraîne le rejet de la délibération.

Le président est personnellement responsable de la tenue et de la conservation du registre des délibérations. A l'issue du mandat du conseil, copie certifiée conforme à l'original du registre des délibérations est adressée, sous le contrôle de l'autorité locale, au ministère de l'intérieur et à la Bibliothèque Nationale du Royaume.

Les délibérations sont affichées par extrait au siège de la préfecture ou de la province et tout électeur peut en demander communication ou en prendre copie.

D- Les attributions du conseil

La loi du 3 octobre 2002 relative aux préfectures et provinces comporte une attribution générale de compétence : « Le conseil provincial ou préfectoral règle par ses délibérations les affaires de la collectivité préfectorale ou provinciale. » (Article 35)

La suite de l'article 35 précise que ces attributions doivent lui permettre de prendre les mesures nécessaires pour assurer le développement économique, social et culturel de la collectivité préfectorale ou provinciale dans le respect des compétences des autres collectivités locales.

A ce titre, le conseil reçoit des compétences propres, des compétences qui lui sont transférées par l'Etat et une faculté de proposition d'avis et de vœux sur les questions relevant de la compétence d'autres collectivités mais touchant l'intérêt de la préfecture ou de la province.

1- Les compétences propres

On indiquera notamment l'élaboration d'un plan de développement économique et social conforme aux orientations et objectifs du plan national.

En outre, le conseil examine et vote le budget et le compte administratif, délibère sur l'établissement des diverses ressources financières dans le cadre des lois et règlements, sur les emprunts. Il prend également les mesures favorables à la promotion de l'emploi et des investissements, arrête les programmes d'équipement, de développement et de mise en valeur, gère le domaine provincial et veille à sa valorisation comme la conservation du patrimoine historique, culturel et artistique ainsi que la préservation des sites naturels, etc.

2- Les compétences transférables

L'Etat peut se décharger sur la collectivité provinciale ou préfectorale de compétences touchant la santé, l'enseignement secondaire et technique, la formation professionnelle, y compris celles des personnels des collectivités locales et des élus, ainsi que ce qui touche aux infrastructures et équipements d'intérêt préfectoral ou provincial. Toutefois à tout transfert de compétence doit correspondre un transfert de ressources appropriées à leur exercice.

3- Les propositions et avis

Enfin, le conseil peut exprimer des suggestions, avis et vœux sur les questions d'intérêt provincial ou préfectoral relevant de l'Etat ou d'autres collectivités publiques (article 38). Les propositions, avis et vœux transmis aux autorités compétentes par l'intermédiaire du Wali ou du gouverneur, doivent faire l'objet de la part de ces autorités d'une réponse motivée dans un délai n'excédant pas trois mois.

E- Le président du conseil préfectoral ou provincial

Le président préside les réunions du conseil et représente la collectivité officiellement dans tous les actes de la vie civile, administrative et judiciaire.

C'est la raison pour laquelle le législateur a posé des règles qui garantissent l'aptitude du président à l'exercice de ses fonctions, sa présence et sa disponibilité, conditions du bon fonctionnement des institutions, ainsi que son indépendance.

Le président doit pour être élu ou exercer même temporairement les fonctions de président, justifier d'avoir au moins le niveau d'instruction de la fin des études primaires. Ne peuvent être élus président les agents exerçant des fonctions financières dans les provinces et préfectures de la région. Nul membre du conseil ne peut être élu, ou conserver les fonctions de président, s'il élit résidence à l'étranger pour des raisons professionnelles ; il en est de même pour les vice-présidents. Enfin, les fonctions de président sont incompatibles avec la présidence d'une autre collectivité locale, commune ou région.

Le président est l'interlocuteur du Wali ou du gouverneur pour tout ce qui concerne le fonctionnement du conseil et de l'exécution des délibérations.

Pour assurer ses fonctions, il est assisté d'un chef de cabinet et de deux chargés de mission. Le président peut toujours faire appel aux services de l'Etat dans la province ou la préfecture pour exercer ses attributions : il doit le faire par l'intermédiaire du Wali ou du gouverneur.

Le président peut déléguer par arrêté une partie de ses attributions à un ou plusieurs vice-présidents. Ces arrêtés font l'objet d'une publicité appropriée : affichage au siège de la collectivité, publication.

En cas d'absence ou d'empêchement prolongé, le président est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un vice-président dans l'ordre de nomination et, à défaut, par un conseiller désigné par le conseil. Enfin, s'il néglige de prendre les actes qui lui sont légalement impartis, il s'expose au pouvoir de substitution du Wali ou du gouverneur.

F- Le Wali ou le gouverneur, organe exécutif de la préfecture ou de la province

Le Wali ou le gouverneur exécute les délibérations du conseil. Mais le texte de 2002 innove de deux façons :

- d'une part, le Wali ou gouverneur doit prendre les mesures d'exécution nécessaires après avis du président du conseil ;
- d'autre part, le conseil est d'une certaine façon, associé à cette exécution, et la loi lui donne des moyens de contrôle de cette exécution. Ainsi, le Wali ou le gouverneur doit informer régulièrement le président, les membres du bureau et les présidents de commission qui peuvent être réunis à son initiative ou à la demande du président. Au cours des sessions ordinaires, une séance peut être réservée, à la demande du président, aux questions que les membres du conseil souhaitent poser et qui se rapportent aux affaires entrant dans la compétence du conseil ; les questions doivent être notifiées par écrit au Wali ou au gouverneur au moins quinze jours avant l'ouverture de la session.

Mais le conseil dispose d'un moyen de contrôle plus efficace en cas de besoin. L'article 47 de la loi prévoit que le conseil peut, par un vote à la majorité absolue, demander au Wali ou au gouverneur de mettre les mesures d'exécution en conformité avec les délibérations s'il estime que tel n'est pas le cas ; la demande doit être motivée. A défaut de réponse dans un délai de huit jours, le conseil peut voter dans les mêmes conditions, une motion adressée au ministre de l'Intérieur qui doit répondre dans un délai de trente jours ; à défaut de réponse, ou si celle-ci est jugée non satisfaisante, le conseil peut décider de saisir le tribunal administratif dans le délai de trente jours à compter de l'expiration du délai de réponse. Le tribunal doit statuer dans un délai n'excédant pas un mois à compter de la date de saisine.

L'article 46 de la loi énumère les actes que le Wali ou le gouverneur peut effectuer en exécution des délibérations du conseil. A ce titre, il peut prendre les mesures réglementaires ou individuelles nécessaires. Il exécute le budget et établit le compte administratif, fixe les taux des taxes, tarifs et redevances, gère le domaine public de la collectivité (achat, vente, entretien, etc.), conclut les marchés de travaux, de fournitures et de services, procède à la prise de possession des dons et legs, conclut les conventions de coopération, de partenariat et jumelage.

■ III. Le conseil communal

L'organisation et le fonctionnement des communes est régi par la loi n° 78.00 du 3 octobre 2002.

A- La composition du conseil communal

Les élections communales se déroulent selon deux modes différents en fonction de l'importance de la population.

Les membres du conseil communal sont élus au scrutin uninominal à la majorité relative à un tour au suffrage universel et pour une durée de six ans, dans les communes dont la population ne dépasse pas 35 000 habitants. En revanche, dans les autres communes, ils sont élus selon un scrutin de liste propositionnel, au plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel.

Sont exclus du corps électoral les militaires et les membres des forces de police, les naturalisés pendant une période de cinq ans suivant la naturalisation, et les personnes qui ont été condamnées à des peines entraînant incapacité.

Des inéligibilités relatives concernent des personnes qui sont liées à l'administration communale par les intérêts de nature à faire douter de leur indépendance à l'égard de celle-ci, ou de leur désintéressement : personnes rétribuées par la commune, dirigeants des régies communales, concessionnaires de service public, etc.

1- Le bureau

Il se compose du président et des vices présidents qui sont élus par le conseil pour la durée du mandat de celui-ci et dans le délai de quinze jours de l'élection du conseil ou de la cessation de fonction du bureau.

Le conseil se réunit sur convocation de l'autorité de l'autorité administrative locale qui assiste à la séance. La réunion doit respecter les conditions de quorum ; elle est présidée par le plus âgé de membres présents ; le secrétariat est tenu par le plus jeune sachant lire et écrire.

Dans les communes où les membres du conseil sont élus au scrutin uninominal, le président du conseil est élu au vote secret selon le même mode de scrutin. Dans les communes dont les membres du conseil sont élus à la représentation proportionnelle (plus de 35.000 habitants), le président est élu parmi les membres se trouvant en tête de chaque liste ayant obtenu des sièges. L'élection a lieu dans ce cas à la majorité absolue au premier tour, puis si un deuxième tour est nécessaire à la majorité absolue entre les deux candidats ayant obtenu le premier et deuxième rang, et si troisième tour est nécessaire à la majorité relative.

L'élection des autres membres du bureau a lieu au scrutin uninominal et au vote secret au moyen d'une urne transparente ; l'utilisation d'un isolement et de bulletins de vote et d'enveloppes opaques portant le cachet de l'autorité administrative locale est également prescrite. L'élection n'est acquise au premier tour que si la majorité absolue des membres en exercice est atteinte. Si un deuxième tour est nécessaire, l'élection est alors acquise à la majorité relative, le moins âgé étant élu en cas de partage des voix, et à l'égalité d'âge, le partage se fait par tirage au sort.

Le procès verbal de la séance est alors affiché au siège de la commune pendant huit jours.

La cessation de fonction du président, quelle qu'en soit la cause, entraîne de plein droit la dissolution du bureau. Une nouvelle élection doit alors avoir lieu dans les conditions que l'on vient d'exposer.

La cessation de fonction des vice-présidents entraîne naturellement leur remplacement soit par voie d'élection au sein du conseil, soit à la suite d'élections complémentaires.

2- Les organes auxiliaires du conseil

Il s'agit d'abord du secrétaire assisté par un adjoint. Ces conseillers qui doivent savoir lire et écrire sont élus au scrutin secret en dehors du bureau et à la majorité relative. A défaut de conseiller sachant lire et écrire, le conseil désigne, sur proposition du président qui le nomme, un secrétaire parmi les fonctionnaires de la commune. Le secrétaire peut être démis de ses fonctions par un vote au scrutin secret et à la majorité absolue des membres en exercice.

Par ailleurs le conseil doit constituer au moins trois commissions permanentes chargées de l'étude et de la préparation des délibérations qui seront soumises au conseil.

Il s'agit d'une commission chargée des questions budgétaires et financière, d'une commission chargée du développement économique, social, et culturel et d'une commission chargée de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Le président de ces commissions est élu par le conseil au scrutin secret et à la majorité relative ; un président-adjoint est élu dans les mêmes conditions.

Les commissions ne peuvent pas exercer les attributions du conseil ; elles sont seulement chargées de préparer les décisions de ce dernier. Pour ce faire, elles peuvent entendre à titre consultatif les personnels en fonction dans les services communaux par l'intermédiaire du président, et également les agents de l'Etat ou des établissements publics exerçant leurs fonctions dans le ressort territorial de la commune, par l'intermédiaire du président et de l'autorité administrative locale. Cette dernière est informée des réunions des commissions auxquelles elle peut assister, ou se faire représenter, à titre consultatif.

B- Les attributions du conseil communal

Comme dans les deux précédentes chartes, le texte de 2002 dispose selon la formule traditionnelle, que « Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune » en ce qui concerne le développement économique, social et culturel de la commune.

De la même façon qu'en ce qui concerne les attributions des organes délibérants de la région, des préfectures et des provinces, le législateur distingue des compétences propres, des compétences que l'Etat peut transférer à la commune et des compétences consultatives.

1- Les compétences propres

Elles recouvrent sept domaines que l'on se bornera à énumérer :

- Développement économique et social (article 36) ; on indiquera qu'à ce titre le conseil doit, comme cela était déjà prescrit en 1976, élaborer un plan de développement économique et social conformément aux orientations et objectifs du plan national.

- ♦ Finances, fiscalité et biens communaux (article 37) : cela comporte naturellement le vote du budget et des comptes administratifs, la décision de contracter des emprunts, la gestion si importante des biens communaux, leur entretien et leur conservation, compétence qui, l'expérience l'a montré, a été très souvent ignorée.
- ♦ Urbanisme et aménagement du territoire (article 38). Est-il besoin d'insister sur l'importance qu'il y a à ce que cette compétence soit exercée avec rigueur et célérité : la prolifération des bidonvilles, de l'habitat clandestin et du chaos périurbain que l'on peut constater sur le terrain, témoignent de l'impéritie de nombreux élus et de l'insuffisance du contrôle administratif et non pas de son excès comme certaines critiques mal informées le laissent trop souvent entendre. La lettre royale du 9 janvier 2002 invite d'ailleurs les autorités de tutelle à veiller à ce que les présidents des conseils communaux accomplissent correctement leurs fonctions à ce sujet.
- ♦ Services publics locaux et équipements collectifs (article 39) qui concernent la vie quotidienne des habitants de la commune.
- ♦ Hygiène, salubrité et environnement (article 40).
- ♦ Coopération, association et partenariat (article 42).

2- Les compétences transférables

Il est prévu et déjà réalisé d'ailleurs en un certain nombre de domaines que l'Etat peut transférer à la commune l'exercice de certaines compétences dans le ressort territorial de la commune.

Cela concerne la réalisation et l'entretien des établissements d'enseignement fondamental, des dispensaires et des centres de santé et de soins, des ouvrages et équipements de petite hydraulique, de protection et réhabilitation de monuments historiques, de préservation du patrimoine culturel ou des sites naturels, de réalisation et d'entretien des centres d'apprentissage et de formation professionnelle, etc.

Dans tous cas il est prévu que tout transfert de compétences doit obligatoirement être accompagné d'un transfert des ressources nécessaires à leur exercice.

3- Les compétences consultatives

Le conseil communal peut, de sa propre initiative, présenter des suggestions et émettre des avis pour tout ce qui peut avoir des répercussions sur les intérêts communaux mais qui relèvent de la compétence non seulement de l'Etat mais aussi des autres collectivités locales ou d'autres organismes publics.

Il est, par ailleurs, consulté obligatoirement chaque fois qu'un projet réalisé sur le territoire communal est susceptible d'avoir une incidence sur les charges supportées par la collectivité ou sur l'environnement.

Naturellement il est consulté et donne son avis chaque fois que les lois et règlements le prévoient, et notamment lorsqu'il s'agit de l'élaboration des politiques et des plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Seuls les vœux à caractère politique lui sont interdits.

Les vœux et avis sont transmis aux autorités destinataires par l'intermédiaire de l'autorité de tutelle. Les destinataires sont tenus d'adresser leurs réponses motivées au conseil communal dans un délai de trois mois.

C- Les attributions du président du conseil communal

Depuis 1976, le président est l'autorité exécutive de la commune.

La charte communale actuelle précise qu'il représente officiellement la commune dans tous les actes de la vie civile, administrative et judiciaire, qu'il dirige l'administration communale et veille aux intérêts de la commune.

Il préside le conseil à l'exception des séances où sont examinés les comptes administratifs ; il assiste à cette séance mais se retire au moment du vote.

1- Le président exécute les délibérations du conseil communal et prend les mesures nécessaires à cet effet

Le président exécute le budget et établit le compte administratif. Il prend les arrêtés fixant le taux des taxes, tarifs et redevances, procède à la conclusion des emprunts et à leur exécution. Il procède à la conclusion des marchés de travaux, fournitures ou services et d'une façon générale il lui appartient de conserver, d'entretenir et de gérer les biens de la commune. C'est lui qui procède aux divers actes de gestion, location, vente, acquisition, échange, transaction, relatifs aux biens du domaine privé ; il prend également les mesures de gestion des biens du domaine public communal. Il assure la prise de possession de dons et legs et conclut les conventions de coopération, de partenariat et de jumelage.

Dans tous ces cas il agit conformément aux délibérations du conseil.

Par ailleurs il représente la commune en justice et à ce titre, il ne peut engager seul que les mesures conservatoires, et suivre ou engager les procédures qui ne constituent pas une action dont l'opportunité dépend d'une décision du conseil communal.

Il doit informer le conseil de toutes actions judiciaires engagées en défense ou comme demandeur sans délibération préalable lors de la session qui suit immédiatement l'engagement de ces actions.

Le président détient, en outre, des pouvoirs propres qu'il exerce pour le compte de la commune.

Tout d'abord, il est le chef hiérarchique des services communaux nécessaires à l'exécution des missions qui sont confiées à la commune. Il gère le personnel dans le cadre de la réglementation en vigueur. Il nomme l'ensemble des personnels y compris les titulaires des fonctions supérieures dans les conditions fixées par décret.

Le président peut arrêter l'organisation des services ; mais, dans ce cas, ses arrêtés doivent être visés par le ministre de l'Intérieur ou son délégué pour les communes urbaines et par le wali ou le gouverneur pour les communes rurales. Il s'agit en effet de faire respecter les grandes lignes d'un schéma type d'organisation administrative répondant à des considérations de rationalité.

L'article 16 du décret de 1977 formant statut particulier des fonctionnaires et agents communaux a prévu la désignation d'un secrétaire général de la commune. Celui-ci doit appartenir à l'échelle de rémunération n° 10 pour les communes urbaines et à l'échelle n° 8 pour les communes rurales. De nombreux cycles de formation leur ont été consacrés par la Direction de la formation des cadres du ministère de l'intérieur, et aujourd'hui toutes les communes sont dotées d'un secrétaire général.

La fonction de secrétaire général est en effet essentielle. Elle répond à la complexité et

au volume des tâches que l'administration communale doit assurer sous la direction du président élu qui, malgré la règle du non cumul des fonctions exécutives dans plusieurs collectivités locales, ne peut pas être en permanence au service de la commune lorsqu'il doit aussi exercer son activité professionnelle.

Le statut particulier prévoit que dans la limite des attributions qui lui sont confiées par le président, le secrétaire général assure l'animation et la coordination des activités de l'ensemble des activités relevant de la commune. Il veille à l'application des décisions du président du conseil communal.

L'ampleur des tâches d'administration communale explique que le président puisse déléguer certaines de ses attributions à un ou plusieurs vice-présidents (art.55). Il peut aussi donner délégation de signature, sous son contrôle, au secrétaire général ou aux chefs de division pour les affaires relevant de la gestion administrative.

En cas d'absence ou d'empêchement de longue durée, le président est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un vice-président dans l'ordre des nominations, ou à défaut, par un conseiller désigné par le conseil.

2- Le président autorité de police administrative

C'est aujourd'hui l'article 49 de la charte de 2002 qui pose le principe selon lequel le président exerce de plein droit les attributions de police administrative communale et certaines fonctions spéciales antérieurement reconnues par la législation en vigueur aux pachas et caïds (agents d'autorité dépendant du gouverneur). L'article 50 de la charte précise qu'il exerce ses pouvoirs par voie d'arrêtés réglementaires, de mesures individuelles portant autorisation, injonction ou interdiction dans les domaines de l'hygiène, la salubrité et la tranquillité publique, et la sûreté des passages.

L'article indique qu'il exerce notamment ses attributions dans toute une série de domaines qui font l'objet d'une énumération très longue mais qui n'est pas limitative. Seules lui sont interdites les matières qui demeurent de la compétence de l'agent d'autorité en vertu de l'article 49.

Le président peut en vertu de l'article 52 faire exécuter d'office aux frais et dépens des intéressés et dans les conditions fixées par décret, toutes mesures ayant pour objet d'assurer la sûreté ou la commodité des passagers, la tranquillité, la salubrité et l'hygiène publique.

Les décisions individuelles prises sur la base de ces pouvoirs ne sont exécutoires qu'une fois revêtues du visa du gouverneur qui doit être donné dans un délai de huit jours (quatre jours en cas d'urgence). En l'absence du visa dans le délai, la décision est considérée comme approuvée. Elle peut alors être notifiée aux intéressés et, faute d'une exécution volontaire, elle peut être exécutée d'office après notification d'un procès-verbal de carence.

Enfin, le président peut demander à l'autorité administrative locale de requérir la force publique pour assurer le respect de ses arrêtés et de ses décisions dans la limite de la législation en vigueur (article 53).

3- Le président du conseil communal est officier de l'Etat civil

Il procède désormais, dans les conditions prévues par la loi, à la légalisation des signatures et à la certification de la conformité des copies aux documents originaux.

Le président peut déléguer l'exercice de cette fonction aux vice-présidents mais aussi aux fonctionnaires communaux en respectant la loi relative à l'état civil (loi 37-99 du 3 octobre 2002). Ces fonctions peuvent également faire l'objet de délégation au secrétaire général de la commune ou aux chefs de divisions et de services de la commune.

D- Le contrôle administratif de tutelle

Ce contrôle est exercé par le ministre de l'intérieur ou son délégué et par l'autorité administrative locale. L'article 143 de la charte communale précise qu'au sens du texte, il faut entendre par « autorité administrative locale » : le Wali ou le gouverneur dans les communes urbaines chefs-lieux des préfectures ou des provinces ; le pacha dans les communes urbaines autres que celles qui sont chefs-lieux de préfectures ou de province ; le Caïd dans les communes rurales. En cas d'absence ou d'empêchement, le Wali ou le gouverneur est remplacé par le secrétaire général, et le pacha ou le caïd par le premier Khalifa.

1- La tutelle sur les délibérations du conseil

Il faut signaler l'intérêt de l'article 68 de la charte qui, pour la première fois, explicite la finalité de ce contrôle : « Les pouvoirs de tutelle conférés à l'autorité administrative par la présente loi ont pour but de veiller à l'application par le conseil communal et son exécutif des lois et des règlements en vigueur, de garantir la protection de l'intérêt général et d'assurer l'assistance et le concours de l'administration ».

Cette disposition, en liaison avec celles qui prévoient la motivation des décisions prises en matière de tutelle, constitue une garantie pour les autorités élues et devrait également faciliter le contrôle du juge administratif en cas de recours contre les décisions des autorités de tutelle.

L'article 69 dispose que ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées toute une série de délibérations : celles qui concernent les finances communales (budget, comptes spéciaux, comptes administratifs, emprunts et garanties, taxes, tarifs et redevances), la gestion des services publics, la participation à des sociétés d'économie mixte, les conventions de partenariat ou d'association, la gestion du domaine public et privé, les baux de plus de dix ans, la dénomination des places et voies publiques, la localisation ou la suppression et la création des souks « marchés »).

L'autorité de tutelle doit en être saisie dans les quinze jours suivant la clôture de la session par le président du conseil. L'autorité peut demander un nouvel examen. Cette demande doit être motivée. Si le conseil maintient sa position, le chef de gouvernement peut, dans un délai de trois mois, décider de la suite à donner à cette question sur proposition du ministre de l'Intérieur.

Toutefois, s'il s'agit du compte administratif, après un rejet motivé maintenu par le conseil communal, le ministre de l'Intérieur ou le Wali ou le gouverneur selon le cas, saisit du compte litigieux la cour régionale des comptes qui doit statuer dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

L'approbation prévue par l'article 69 est donnée par le ministre de l'Intérieur ou son délégué pour les communes urbaines et par le Wali ou le gouverneur pour les communes rurales.

Toutefois, afin d'améliorer le fonctionnement de ce mécanisme d'approbation, c'est le Wali ou le gouverneur qui exerce ce pouvoir d'approbation pour toutes les communes lorsqu'il s'agit de l'ouverture de nouveaux crédits, du relèvement de crédits ou du virement de crédits d'article à article, des occupations temporaires du domaine public, des baux de plus de dix ans ou dont la reconduction dépasse la durée cumulée de dix ans, et enfin de la délocalisation, création ou suppression des souks ruraux hebdomadaires.

Les délais d'approbation ont été raccourcis : 45 jours (au lieu de 3 mois) pour le ministre de l'Intérieur, 30 jours (au lieu de 45) pour le Wali ou le gouverneur ; au delà de ces durées, l'approbation est réputée avoir été donnée.

Enfin, l'article 72 de la charte décide que toutes les autres délibérations doivent être transmises à l'autorité dans la quinzaine de la clôture de la session ; elles sont exécutoires sauf opposition motivée du Wali ou du gouverneur en cas de nullité ou d'annulabilité notifiée dans les trois jours de la réception attestée par un récépissé.

Sont en effet nulles de plein droit les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du conseil communal. Cette nullité peut être prononcée à toute époque par le ministre de l'Intérieur ou par le Wali ou le gouverneur, par un arrêté motivé, d'office ou la demande des parties intéressées.

En revanche, est seulement annulable dans le délai de deux mois à compter de sa réception, la délibération à laquelle a pris part un conseiller communal intéressé à titre personnel, ou indirectement comme mandataire ou comme ascendant ou descendant direct à l'affaire objet de la délibération.

L'annulation peut également être demandée par toute personne intéressée si la demande a été adressée à l'autorité compétente dans les trente jours suivants la clôture de la session concernée. La décision de l'autorité de tutelle doit être motivée.

2- La tutelle sur les actes du président

Les arrêtés réglementaires du président qui concernent la fixation des taux des taxes et redevances (article 47-2) et les mesures de police (article 50) doivent être revêtus du visa de l'autorité, ministre de l'Intérieur ou son délégué pour les communes urbaines, Wali ou gouverneur pour les communes rurales.

A défaut de décision de refus motivée et notifiée dans le délai de trente jours par le ministre ou son délégué, et de quinze jours pour le Wali ou le gouverneur, l'arrêté est réputé approuvé.

Si le président s'abstient ou refuse de prendre les actes qui lui sont légalement impartis en contradiction avec une disposition des lois et règlements, ou bien si ce refus ou cette abstention risque de nuire à l'intérêt général ou de porter atteinte à des droits des particuliers, l'autorité locale compétente peut, après mise en demeure, prendre d'office les mesures nécessaires par arrêté motivé fixant l'objet de cette substitution.

Deuxième partie- Le nouveau cadre constitutionnel des collectivités territoriales

■ I. La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales du point de vue de la forme

Cette consécration formelle est visible dans la terminologie utilisée par la constitution, dans la place que réserve cette dernière à la région dans ses rapports avec les autres catégories d'entités décentralisées.

A- Le renouvellement de la terminologie

Contrairement aux constitutions précédentes, qui ne comportaient que deux expressions pour désigner implicitement la décentralisation à savoir « *Collectivités locales* » et « *Gestion démocratique* », la constitution de 2011 intègre explicitement en son sein le concept de décentralisation. Le dernier alinéa de l'article premier précise que « *L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée...* ».

Par ailleurs, la constitution de 2011 a substitué à l'expression « *Collectivités locales* » utilisée par toutes les constitutions précédentes, l'expression « *Collectivités territoriales* ». Cette modification terminologique s'explique par trois considérations essentielles.

La première raison est avancée par le Rapport de la commission consultative de la régionalisation³. Il est affirmé 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* ».

La deuxième raison qui découle de la première consiste dans le fait que l'expression collectivités territoriales se réfère positivement au concept de développement. Cette expression correspond parfaitement à la place constitutionnelle conférée à la région en tant qu'entité décentralisée disposant d'une certaine prééminence. Par ailleurs, on peut penser que la référence territoriale est plus adéquate du fait que les trois catégories de collectivités ont pour mission de développer leur territoire. C'est ce qui est révélé d'ailleurs par les dispositions législatives relatives à la clause générale de compétence : « Le conseil... règle par ses délibérations les affaires » de la commune ou de la province ou préfecture ou de la région.

Le troisième argument explicatif de la modification précitée est tiré du concept même de « décentralisation territoriale ». Comme l'indique son nom, le territoire est une composante essentielle de la décentralisation. Cette organisation implique nécessairement un territoire, une collectivité humaine et des organes locaux. En outre, la notion de territoire nous permet de mieux comprendre certains éléments qui composent le système décentralisé. C'est parce qu'il y a une population sur le territoire que l'élection est considérée comme le critère de la démocratie locale. C'est aussi parce qu'il y a un territoire local à gérer que le législateur adopte la clause générale de compétence pour les conseils locaux avant de préciser une liste d'attributions à titre indicatif.

3 Le Rapport complet de la commission est disponible sur l'adresse suivante : <http://www.regionalisationavancee.ma/PageFR.aspx?id=8>

B- La prééminence de la région

La constitution confère à la région un statut privilégié dans ses rapports avec les autres collectivités territoriales.

1- La région est privilégiée par rapport aux autres catégories de collectivités territoriales par la qualification attribuée par la constitution à ce niveau de décentralisation. Le dernier alinéa de l'article premier de la constitution précise que l'organisation territoriale du Royaume « est fondée sur une régionalisation avancée ». La région est le seul niveau qui bénéficie de cet attribut. Cette qualification s'explique d'abord par le fait que la région est un espace qui englobe géographiquement les autres collectivités territoriales. Par ailleurs, cette position permet aux organes de la région d'exercer, par la force des choses, une influence objective sur les autres entités décentralisées à travers la superposition territoriale et fonctionnelle. La région occupe aussi une position stratégique dans la consolidation du développement économique et social en tant que politique publique. Enfin, la régionalisation avancée est appelée à devenir la référence pour toute réforme institutionnelle et constitue la solution future de la question des provinces du Sud.

2- La prééminence de la région par rapport aux autres collectivités territoriales est également consacrée d'une autre manière. La région est considérée par la constitution comme la référence et la base de l'organisation territoriale. Le dernier alinéa de l'article premier affirme que « L'organisation territoriale du Royaume...est fondée sur une régionalisation avancée ».

L'article 43 alinéa 2 de la constitution précise cette position centrale occupée dorénavant par la région : « 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... ».

■ II. La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales du point de vue du fond

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

A- La garantie d'existence

Toutes les collectivités du Royaume constituent des parties intégrantes de l'appareil de l'Etat. Certaines collectivités ont certainement une origine plus ancienne comme c'est le cas des communes, mais elles n'existent vis-à-vis du droit marocain contemporain que parce que la constitution les a consacrées ou fondées en son texte.

Au delà de cette unité de fondation dans la constitution, les diverses collectivités n'ont pas nécessairement le même statut. La différenciation est l'œuvre directe du constituant. L'article 135 alinéa 4 de la constitution consacre en fait deux groupes de collectivités territoriales. 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, le cas échéant.

Les collectivités territoriales à créer 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 constitution ne peuvent 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.

Le législateur marocain n'a jamais utilisé sa compétence pour créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales. Contrairement au cas français où la région a été créée par le législateur, les pouvoirs publics au Maroc ont préféré la solution plus solennelle et surtout plus protectrice : c'est la nécessité de révision de la norme suprême qui confère naturellement un statut constitutionnel à l'entité régionale, symbole de la modernité.

B- La garantie de l'autonomie locale

L'article 135 alinéas 2 et 3 de la constitution 2011 précise que les collectivités territoriales « *constituent des personnes morales de droit public qui gèrent démocratiquement leurs affaires* ». Cet article consacre officiellement la gestion démocratique au niveau des entités décentralisées. Cette disposition constitutionnelle complète logiquement celle contenue dans le premier alinéa qui énumère les collectivités territoriales.

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 territoriale est nécessairement une personne juridique.

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 celles ne le pouvant pas. 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 le législateur qui est compétent en vertu de l'article 71 de la constitution pour fixer « *le régime des collectivités territoriales et les principes de délimitation de leur ressort territorial* ». Il est également compétent, en vertu de l'article 146 précité, pour déterminer les conditions de gestion démocratique de leurs affaires par les régions et les autres collectivités territoriales.

En principe, il n'y a pas de contradiction entre autonomie et contrôle (article 145 alinéa 2). Ce dernier est intimement lié à l'autonomie de collectivité territoriale. La collectivité territoriale est inconcevable sans contrôle. Si le contrôle est supprimé la collectivité territoriale 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.

Cette garantie constitutionnelle de l'autonomie locale est renforcée par l'attribution de la fonction d'exécution des délibérations aux présidents des conseils locaux. Cette grande nouveauté constitutionnelle semble s'expliquer par deux considérations.

La première est inhérente au principe même de la décentralisation, à son essence qui postule que toute collectivité soit dotée non seulement de compétences les plus larges, mais aussi d'organes autonomes administrativement, à la fois de délibération et d'exécution. La deuxième considération n'est pas en réalité totalement indépendante de la première. Dans un système de décentralisation, l'organe exécutif ne peut normalement se dissocier de l'organe délibératif, car il ne saurait être question d'une division organique sans altérer l'essence même du principe. Entre les deux organes, il y a plus que des relations étroites : il y a des rapports dialectiques, et à la limite, des liens de dépendance mutuels. L'organe de délibération, en l'occurrence le conseil régional, est jugé à travers et par l'action de son exécutif et vice-versa. Celui-ci contrôle celui-là pour que tous deux soient sanctionnés sans distinction éventuellement par la non-réélection par les citoyens.

C- La garantie d'une autonomie politique limitée

L'existence constitutionnelle des collectivités territoriales va jusqu'à leur reconnaître une représentation particulière dans les institutions du Royaume. C'est ce qu'illustre l'article 63 qui prévoit que les trois cinquièmes des membres qui composent la chambre des conseillers représentent les collectivités territoriales.

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

L'article 137 de la constitution de 2011 est explicite sur cette question. En effet, il précise bien que « *Les régions et les autres collectivités territoriales participent à la mise en œuvre de la politique publique de l'Etat et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la chambre des conseillers* ».

Troisième partie – Rapport d'étude

Cette partie est consacrée aux résultats de l'étude consacrée aux trois communes urbaines cibles. Elle reprend les résultats des outils d'investigation sur le terrain selon une architecture identique basée sur les indicateurs adoptés.

■ I. Rapport relatif à la municipalité de Marrakech

Il s'agit de la quatrième plus grande ville du Maroc après Casablanca, Fès et Meknès. Elle est le chef-lieu de la région Marrakech-Tensift- El Haouz. Selon le conseil régional, la population de la région s'élève à 3 311 000 habitants contre 2 724 204 en 2011. La commune de Marrakech dispose d'un conseil composé de 88 éluEs et d'une structure administrative totalisant 3000 fonctionnaires.

1- Le cadre juridique organisant l'action des collectivités locales

Le droit des élections locales ne garantit pas des élections justes, libres et représentatives. C'est pourquoi les dernières élections, même si elles ont été organisées en leur temps, n'ont pas répondu aux critères de la justice, la liberté et la représentativité. Ceci est dû à

des facteurs culturels et comportementaux, donc des facteurs extra-juridiques.

Par ailleurs, il est affirmé que le droit ne détermine pas les rôles et l'autonomie des différents organes locaux en raison de la multiplicité des acteurs autres que l'autorité de tutelle, alors que la supervision du conseil sur l'organe exécutif est insuffisante. En outre, si le conseil communal représente la circonscription électorale et assure la participation des citoyens à la détermination de leurs besoins à travers le plan communal de développement, et la participation de la société civile locale au débat sur les affaires publiques, les textes juridiques n'organisent pas le droit des citoyens d'accéder à l'information sur les activités des organes et leurs décisions, et leur droit d'introduire des plaintes.

Sur l'intégrité, il y a des codes de déontologie spécifiques aux membres du conseil local, mais d'autre part il n'y a pas d'autres systèmes de traitement des affaires de corruption comme les conflits d'intérêts, la réception des cadeaux, la déclaration du patrimoine.

2- L'organe exécutif (le président)

Concernant l'organe exécutif, le constat est assez positif. Certes, il y a absence de règles juridiques qui consolident les ressources nécessaires pour l'action de l'organe exécutif. Par ailleurs, ce dernier ne dispose pas d'instruments clairs et efficaces pour administrer la commune et superviser l'action des services et des fonctionnaires.

Mais par ailleurs, il s'avère que les textes juridiques précisent les politiques de l'action de l'organe exécutif et les prestations rendues. En outre, la vision de l'organe local traduit les priorités de la société locale, la supervision sur les fournisseurs des prestations et leur responsabilisation sont effectives, les lois et les règlements relatifs aux métiers et professions sont transparents.

La même satisfaction est exprimée concernant le budget annuel. En effet il existe des règles juridiques qui exigent sa publication et des indices pour son élaboration. Le budget est également facile à comprendre par le citoyen qui participe à la détermination de son contenu et ce conformément au plan communal de développement.

Enfin la responsabilisation de l'organe exécutif et l'intégrité ne posent pas de problème : l'organe exécutif présente régulièrement des rapports au conseil municipal, et d'autre part, il existe des instruments de renforcement de l'intégrité de l'action des fonctionnaires comme les codes de déontologie, les guides d'éthiques, la dénonciation des cas de corruption, la lutte contre les conflits d'intérêt et la réception des cadeaux.

3 - L'organigramme, la bureaucratie dans l'action

On peut distinguer trois attitudes vis-à-vis de cette question.

Tout d'abord, il existe des dispositions juridiques qui protègent les procédures et les politiques de recrutement contre la corruption comme la médiation, le népotisme et le clientélisme. Dans le même sens, le bureau exerce en toute neutralité et sans pressions politiques illégales. Il existe également des cahiers des charges qui organisent et garantissent l'intégrité, la justice et la compétition dans le choix des offres.

Ensuite, en matière de transparence, il existe des lois et règlements clairs qui organisent les autorisations de construire, ou consacrent la transparence des informations sur les activités et les décisions, ou garantissent la régularité de l'élaboration des rapports par les fournisseurs de prestations relevant du secteur privé, ou consolident l'intégrité de l'ac-

tion du bureau comme les codes de déontologie, la dénonciation des cas de corruption et la réception des cadeaux.

Enfin, les ressources financières, les infrastructures, et les moyens humains permettent la fourniture des prestations mais de manière relative. De même, les informations sur les activités et les décisions existent mais de façon limitée. La même relativité caractérise la possibilité pour le système de collecte des impôts de pouvoir éviter les cas de chantage et de clientélisme puisque le facteur humain n'est pas maîtrisable. Par contre, il y a absence d'instruments clairs et transparents qui couvrent l'ensemble des catégories sociales : il n'existe pas d'instruments adéquats pour la collecte.

4- Le conseil municipal (conseil de la collectivité locale)

En matière électorale, il est affirmé que les ressources financières pour mettre en œuvre la compétition électorale sont inexistantes, que la compétition n'est pas libre, que l'égal accès à l'information pendant les campagnes électorales est absent, que ni les candidats ni les membres du conseil ne sont soumis à la déclaration du patrimoine.

De même, les membres du conseil municipal, et particulièrement les partis minoritaires au sein du conseil, ne sont pas l'arbitre des influences extérieures dans l'exécution des politiques et des activités. Par contre, certains membres seulement du conseil affiliés à certains partis sont obligés de suivre les directives de ces partis quand il s'agit de prendre des décisions, alors que d'autres membres demeurent libres et ne comptent qu'avec leur conscience et leurs intérêts personnels.

En matière de transparence, il n'existe pas de dispositions juridiques qui obligent les membres à déclarer leurs biens et les citoyens ne peuvent pas disposer d'informations financières sur les membres.

En contre partie, il existe des dispositions juridiques qui organisent les sources de financement et leur plafond, ainsi que des institutions d'évaluation et d'audit externe des dépenses durant les campagnes électorales. Le choix des candidats aux élections locales est soumis à des critères justes et transparents et les membres du conseil représentent relativement toutes les catégories sociales.

5- La justice

Sur ce point, il s'avère tout simplement que les tribunaux manquent de la disponibilité et de l'efficacité nécessaire dans l'instruction des affaires de corruption.

6- Le traitement des plaintes

Il existe des mesures claires et autonomes pour le traitement de plaintes introduites par les citoyens. Mais ces plaintes ne sont réglées concrètement sur le terrain que relativement, en raison de l'insuffisance des moyens de suivi et de mise en œuvre.

7- L'audit et le contrôle

D'abord, il existe des lois et du financement pour l'audit régulier effectué par le ministère de tutelle et la cour des comptes. Le gouvernement opère des audits pour évaluer les collectivités locales, mais ces dernières n'appliquent que partiellement les recommandations émises.

Dans le même sens, il est affirmé que le gouvernement central détecte et inspecte les pratiques financières erronées des collectivités locales, notamment grâce à sa capacité de pouvoir accéder à l'information et aux registres et opérations financières locales. Mais le gouvernement et les organismes centraux officiels n'examinent pas l'efficacité de l'audit interne local et ne fournissent pas l'assistance technique à cet égard.

8- L'instruction des affaires de corruption

Il existe des affaires de corruption sur le plan local qui ont été instruites et traitées dont deux affaires l'année dernière. Certaines d'entre elles ont été détectées par les médias et les associations de défense des droits de l'homme.

9- L'élévation du niveau de conscience en matière de lutte contre la corruption

Le constat sur ce point confirme la capacité des différents acteurs comme l'Instance centrale de lutte contre la corruption, les médias, les institutions, la société civile, d'élever, sur le plan local, la conscience des citoyens en matière de lutte contre la corruption. L'élévation de la conscience, la généralisation de la culture et les campagnes de pression sont efficaces, mais aucune réponse n'est formulée aux deux questions portant respectivement sur le soutien donné par les instances centrales à ces initiatives dans les collectivités locales et sur des exemples d'engagement de ces collectivités dans les résultats de ces initiatives pour les suivre et les exécuter.

10- La responsabilisation sociale

Le rôle des institutions de la société civile dans la consolidation de la responsabilisation sociale et de la responsabilisation des élus locaux est efficace. La même remarque positive est exprimée à propos de l'étendue de la réussite des initiatives prises par la société civile dans la responsabilisation de l'institution locale mais aucune réponse à la question sur des exemples de réactions favorables des institutions locales à ces initiatives comme l'adoption de certaines décisions ou le changement dans les comportements.

11- Accès à l'information

La commune de Marrakech a consenti un effort en matière de promotion du droit d'accès à l'information, le tableau d'affichage de la commune est actualisé, les démarches des procédures administratives sont affichées et détaillées.

La commune dispose aussi d'un site web interactif, les délibérations du conseil à la date du mois de décembre 2014 sont publiées, le site comprend aussi une plate forme communautaire où les citoyens peuvent déposer leurs plaintes et ses dernières sont traitées par les services des réclamations et renseignements mis en place par la commune. Un numéro économique est mis à la disposition des citoyens et citoyennes et les formalités des papiers administratifs et les demandes des pièces administratives peuvent se faire électroniquement.

Par contre les déclarations des patrimoines des membres du conseil ainsi que le nombre des fonctionnaires de la commune ne sont pas publiés dans le site de la commune.

■ II. Rapport relatif à la municipalité d'Agadir

C'est le chef-lieu de la région administrative Souss-Massa-Drâa. La population de la région est estimée selon le recensement de 1994 à 2.635.529 habitants. La commune d'Agadir dispose d'un conseil composé de 55 éluEs et d'une structure administrative totalisant 1557 fonctionnaires.

Le rapport établit le diagnostic en deux étapes : auprès de la majorité du conseil, et auprès de l'opposition.

A- Rapport d'Agadir (majorité)

1- Le cadre juridique organisant le travail des collectivités locales

Les réponses données aux questions que comporte cet axe peuvent être synthétisées en deux catégories.

Celles qui concernent les élections locales et l'autonomie fonctionnelle, sont à la fois réservées et critiques.

Il est considéré que le droit des élections locales garantit des élections justes et représentatives, mais il ne rend pas le vote obligatoire. De même les dernières élections étaient organisées au temps mais les autorités ne voulaient pas qu'elles soient transparentes.

Les réponses sont également nuancées quand il s'agit de l'autonomie fonctionnelle. Les lois qui organisent le travail des collectivités locales déterminent les rôles et l'autonomie des différents organes locaux, mais uniquement sur le plan de forme en raison du fait que les délibérations du conseil sont soumises au contrôle à priori et a posteriori. En outre, le conseil local fonctionne en toute autonomie mais les délibérations ne peuvent être appliquées qu'après approbation de l'autorité de tutelle.

Par contre, les réponses qui concernent les autres questions de l'axe précité sont positives et révèlent une satisfaction de l'élu local. Ce dernier estime que le conseil supervise l'action de l'organe exécutif grâce au contrôle a posteriori durant les sessions comme celle consacrée au compte administratif. Une bonne impression se dégage des réponses relatives au rapport du conseil avec le citoyen. Le conseil communal est suffisamment représentatif de la circonscription électorale où l'élu du quartier joue le rôle de catalyseur dans la détermination des besoins de la population. En plus, la participation du citoyen s'effectue d'abord à travers son droit de pouvoir disposer des procès verbaux des sessions, ensuite dans le cadre de l'élaboration du plan communal de développement et la Commission de la parité et d'égalité des chances. Enfin, le citoyen peut présenter des plaintes et les recours juridictionnels contre la commune constituent la meilleure preuve.

La réponse à la question de l'existence de codes de déontologie spécifiques aux membres du conseil local indique deux éléments : la charte de la majorité du conseil qui est appliquée de façon absolue ainsi que le règlement intérieur du conseil. Elle relève aussi d'autres instruments de lutte contre les affaires de corruption, notamment la déclaration du patrimoine et la nullité des délibérations conformément à l'article 74 de la charte communale de 2009.

2- L'organe exécutif (le président)

Les réponses qui concernent cet axe se caractérisent par la simplicité, la concision et des indications référentielles classiques. Elles révèlent aussi la satisfaction de l'élu

Ainsi, l'élu considère la charte communale comme un instrument positif. Elle clarifie les politiques d'action du président et les prestations rendues, surtout qu'elle est complétée par d'autres lois et consolidée par le plan communal de développement qui concrétise la volonté des citoyens. La charte prévoit aussi les moyens d'actions nécessaires et des instruments clairs et efficaces pour la gestion communale, notamment les commissions permanentes, les sessions, le contrôle politique par le vote.

Par ailleurs, le droit des marchés publics et le droit de la comptabilité publique sont considérées comme des moyens valables pour superviser la fourniture des prestations aux citoyens, notamment les entrepreneurs qui contractent avec la commune. Par contre, la réponse est critique s'agissant de la transparence et de l'étendue de l'application des lois et règlements relatif aux métiers et industries. Le conseil communal n'organise pas les actions d'inspection à cet égard à l'exception de celle exercée par le bureau municipal d'hygiène sur certaines activités.

La réponse relative à la transparence du budget est plus optimiste. La loi permet une information qui s'exprime à travers le caractère public de la session qui discute du budget, la publication de ce dernier en toute liberté et celle de toutes les délibérations du conseil. En outre, le budget en tant que document est compréhensible et clair. Le citoyen participe à la planification et à la détermination des activités du budget à travers le plan communal. Celui-ci constitue la feuille de route à laquelle contribuent les citoyens en participant à son élaboration et en proposant la réalisation de projets urgents qui sont programmés et exécutés.

Sur la question relative à la responsabilisation du président à travers l'efficacité et la régularité de la présentation des rapports au conseil communal, la réponse indique trois courants : le rapport détaillé présenté par le président à l'ouverture de chaque session, les procès-verbaux des réunions du bureau exécutif du conseil sont accessibles à tous les élus et le droit de tout membre de se faire communiquer les documents est également garanti.

La réponse à la question relative à l'étendue de l'existence de système consolidant l'intégrité de l'action des fonctionnaires comme les codes de déontologie, les guides de l'éthique, la réception des cadeaux, la dénonciation des cas de corruption et la lutte contre les conflits d'intérêts, la réponse relève l'existence d'instruments comme le droit de la fonction publique, les poursuites disciplinaires et judiciaires, et la motivation par l'attribution des postes de responsabilité comme contrepartie de l'intégrité du fonctionnaire.

3- L'organisation structurelle et la bureaucratie dans le travail

La plupart des questions qui concernent cet axe constituent un test pour mesurer le degré de connaissance juridique et de compréhension des textes qui encadrent certains secteurs.

La réponse à la question sur les ressources financières, les infrastructures et les ressources humaines en tant que piliers de différentes prestations confirme leur existence mais elles sont considérées comme insuffisantes par rapport aux besoins.

Par contre, les réponses aux questions relatives à l'existence ou à l'efficacité des textes juridiques applicables dans certains secteurs sont plutôt optimistes. Il en est ainsi des textes qui protègent les démarches et les politiques de recrutement contre l'influence négative des actes de corruption comme la médiation, le clientélisme et le népotisme. Les concours sont obligatoires pour l'accès à la fonction publique. La même satisfaction est exprimée à propos des cahiers des charges considérés comme des instruments garantissant l'intégrité, la justice et la concurrence dans le choix des offres. Bien plus, le droit des marchés public encadre positivement la régularité de l'élaboration des rapports de la part des fournisseurs de prestations relevant du secteur privé. De même, en matière d'impôts et de taxes, d'autorisations de construire et de transparence des informations relatives aux activités et aux décisions prises, il est affirmé qu'il existe effectivement des lois et des règlements clairs et transparents.

Deux réserves peuvent cependant être relevées dans les réponses :

La première concerne le domaine fiscal où il est estimé que le système de perception des impôts ne permet pas de limiter les cas de manipulation, l'exonération et le clientélisme.

La seconde concerne l'étendue de l'efficacité de l'action communale dans l'organisation de forums sociaux, de responsabilisation, d'interaction et de participation. Selon la réponse donnée, ces forums sont organisées mais l'efficacité dépend de l'existence de la volonté politique et d'une société civile mûre avec pour souci l'intérêt général et non le règlement des comptes.

4- Le conseil municipal (conseil de la collectivité locale)

Dans cet axe, certaines questions portent sur les élections locales. Les réponses expriment une satisfaction quasi-totale.

Il est affirmé que le financement des élections est déclaré, puisque le rapport financier est soumis à la cour régionale des comptes, qu'il existe des règles juridiques qui organisent les sources de financement et son plafond, et que ce financement se caractérise effectivement par la diversité et la continuité. La seule réserve concerne la faible concurrence et l'égalité des chances dans l'accès aux médias durant les campagnes électorales, puisqu'il est affirmé que localement cet accès est inexistant. Par ailleurs, le rapport soumis à la cour des comptes, à l'autorité locale et la déclaration du patrimoine constituent selon les réponses des moyens d'évaluation et d'audit pour mesurer la responsabilité de l'usage des fonds dans la campagne électorale. Il est affirmé également que les citoyens n'ont pas besoin de disposer d'informations financières spécifiques sur les membres du conseil du moment qu'il existe des organismes de contrôle compétents comme la cour régionale de comptes, surtout qu'il existe des procédures et des critères justes et transparents pour déposer les candidatures et pour choisir les candidats, notamment la compétence, l'intégrité et l'honnêteté qui sont supposées être des conditions à poser par les partis politiques avant de présenter un candidat.

D'autres réponses concernent l'étendue de la liberté d'action des élus en tant que membres du conseil. La première considère que l'influence de forces extérieures sur les membres du conseil dans l'application des politiques et des activités est une réalité au sein de la majorité et de la minorité. Cette remarque illustrée par le cas du wali d'Agadir dans l'expérience de l'ancien conseil municipal.

La seconde réponse qui concerne l'influence des partis politiques sur leurs élus locaux

affirme que les membres du conseil jouissent d'une liberté totale quand il s'agit d'intérêts généraux, étant donné que les partis n'interviennent pas du moment que leur programme est connu d'avance.

Enfin, s'agissant de l'étendue de la représentation de la société par les membres du conseil, il est affirmé que celui-ci représente relativement les employeurs (ou les patrons) et les salariés, et qu'il est impossible que le conseil puisse représenter la totalité des catégories sociales.

5- Les missions de supervision et de responsabilisation externe

Le traitement des plaintes des citoyens contre les collectivités locales ne semble pas poser de problèmes. C'est ce qui ressort des réponses qui précisent que toutes les activités communales sont encadrées par des lois et que les plaintes sont réglées à la lumière des textes juridiques, surtout que le citoyen bénéficie de garanties dans les procédures d'introduction des plaintes, notamment la possibilité de recourir à la justice.

6- L'audit et le contrôle

L'audit et le contrôle semblent s'exercer correctement puisque toutes les réponses expriment de la satisfaction.

Ainsi, la capacité de contrôle exercée par le ministère de tutelle, le gouvernement et les autres institutions de contrôle comme les tribunaux, l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) et la cour régionale des comptes est considéré comme réelle.

En effet, des lois encadrent la capacité de contrôle, particulièrement celle relative au contrôle des ordonnateurs et des comptables qui se caractérise par la sévérité. De même, le rapport annuel de la cour des comptes permet un audit effectif sous peine de sanctions. En outre, le gouvernement peut relever les pratiques financières erronées grâce à l'IGAT et accéder à tous les registres et les transactions financières locales, puisque tous les documents sont envoyés à l'autorité de tutelle et la cour régionale des comptes. Dans le même sens il est précisé que le ministère de tutelle a procédé à la formation de cadres communaux en matière d'audit interne et Agadir est l'une des rares collectivités qui a exprimé sa volonté d'instituer un service d'audit interne.

7- L'instruction des affaires de corruption

Les réponses qui concernent l'instruction des affaires corruption sont relativement insuffisantes et imprécises.

Il est affirmé que certaines affaires de ce genre ont fait l'objet de poursuites judiciaires, parmi lesquelles une affaire où étaient impliqués des cadres de la conservation foncière. Par contre, aucune précision n'est donnée sur les affaires de corruption qui auraient été révélées par les journalistes et les associations de droits de l'homme, sur le nombre d'affaires découvertes et instruites l'année dernière et sur le nombre des affaires qui ont abouti à des poursuites judiciaires contribuant relativement à réprimer les corrompus.

Par contre, les réponses concernant les questions portant sur le renforcement de la conscience en matière de lutte contre la corruption et la pression expriment plutôt de l'insatisfaction.

Si le rôle des institutions comme l'Instance centrale de lutte contre la corruption, les médias et la société civile dans le renforcement de cette conscience est apprécié positivement puisqu'elles tranquilisent les citoyens et contribuent relativement à réprimer les corrompus, les réponses sont nuancées pour le reste des questions.

Ainsi, les programmes de formation pour renforcer la conscience des élus des collectivités locales sont considérés comme très insuffisants et conjoncturels. Il est précisé qu'il faut compléter cette formation par le renforcement de la conscience des citoyens, la permanence du contrôle, la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, la consolidation du rôle central joué par la société civile qui doit faire preuve de compétence professionnelle et l'obligation de donner la possibilité au mis en cause de pouvoir se défendre. Les élections sont également considérées comme un instrument sanctionneur.

8- Accès à l'information

La commune d'Agadir dispose d'un site web. La liste des membres du conseil et leurs partis politiques ainsi que leurs fonctions sont aussi publiées. Le site comprend aussi toutes les informations administratives liées aux besoins des citoyens.

Par contre les délibérations du conseil ne sont pas actualisées depuis 2013. La déclaration du patrimoine des membres du conseil et les marchés publics ne sont pas publiés. Il existe juste les procédures administratives et juridiques des marchés publics.

Il faut donc constater que la commune au vu de la taille de la ville qu'elle administre, et les moyens financiers dont elle dispose, n'est pas dotée des outils nécessaires pour rendre l'information disponible et de faciliter son accès aux citoyens.

B- Rapport Agadir (Opposition PJD)

1- Le cadre juridique organisant l'action des collectivités locales

Selon certaines réponses, le droit des élections locales garantit la justice, la liberté et la représentativité, mais si les dernières élections ont été organisées en leur temps, elles ont été caractérisées par l'utilisation de l'argent.

On outre, il est considéré que les lois organisant l'action des collectivités locales ne garantissent pas l'autonomie des organes ; de même, le conseil local n'exerce pas ses missions en toute liberté du fait que toutes les décisions sont soumises à la tutelle du ministère de l'intérieur. Dans le même sens, si le conseil représente effectivement la circonscription électorale et associe les citoyens à la détermination de leurs besoins, la tutelle affaiblit cette représentativité.

Par contre, la réponse à la question sur l'accès des citoyens à l'information sur les activités des collectivités locales et leurs décisions est optimiste puisque tous les documents de la collectivité locale sont publiés et disponibles à l'exception de certaines pièces susceptibles d'être mal interprétées.

La même satisfaction est révélée par les réponses sur l'association de la société locale au débat sur les affaires publiques et l'introduction des plaintes par les citoyens. La première se fait à travers plusieurs canaux notamment le plan communal de développement et des projets concertés. Par ailleurs, le droit permet aux citoyens d'introduire des plaintes contre les conseils locaux, et elles sont nombreuses.

Sur l'intégrité, les réponses sont négatives. Il n'y a pas de code de déontologie pour les membres des conseils, et il n'y a pas d'autres instruments de traitement des affaires de corruption que la déclaration du patrimoine qui s'applique mais qui reste insuffisante.

2- L'organe exécutif (le président)

Il apparaît, d'une part, que la vision de la collectivité locale reflète les priorités de la société locale à travers le plan communal de développement établi selon la méthode participative.

Par ailleurs, si les dispositions juridiques qui orientent l'action de la collectivité locale existent, le problème est celui de leur application effective. De même, s'il existe des instruments clairs et efficaces de l'action administrative, il n'en est pas de même pour les métiers, les industries qui ne font pas l'objet de contrôle à l'exception du contrôle sanitaire.

Selon une autre opinion, il existe des lois qui imposent la publication du budget pour devenir objet d'un débat public. Les citoyens participent au plan communal de développement et à la détermination des articles du budget, comme ils peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de certaines questions ou l'exécution de certains projets dans le cadre du budget. Ces projets sont acceptés après l'approbation de la tutelle.

3- L'organigramme et la bureaucratie dans l'action

Les réponses aux questions portant sur cet axe sont simplement confirmatives.

Les ressources financières et humaines, les infrastructures et les différentes prestations sont suffisantes. Il existe également des dispositions juridiques qui protègent les mesures et les politiques de recrutement contre l'influence de la corruption comme la médiation, le clientélisme, et le népotisme. Il existe également des cahiers des charges qui organisent l'intégrité, la justice et la concurrence dans le choix des offres. De même, les impôts et leur recouvrement sont organisés par des lois qui prévoient des mécanismes clairs et transparents.

4- Le traitement des plaintes

Les réponses relatives à cet axe sont nuancées. Ainsi, il est affirmé qu'il n'existe pas de mécanismes clairs et autonomes pour le traitement des plaintes des citoyens et que seule la justice est indépendante.

Par contre, les procédures d'introduction des plaintes contre les collectivités locales sont claires et faciles et ces plaintes sont réglées concrètement.

5- Les missions de supervision et la responsabilisation externe

Pratiquement, la même satisfaction est révélée par les réponses portant sur cet axe.

La cour des comptes dispose des moyens qui lui permettent d'effectuer son contrôle. De même, sur la liberté des membres du conseil dans la prise des décisions et l'influence éventuelle de leur parti politique, il est précisé que le conseil se compose d'un parti ou plusieurs partis ayant leur propre programme électoral mais cela n'empêche pas l'élaboration d'un programme commun qui n'est pas nécessairement soumis aux orientations des partis.

Une autre réponse estime que les citoyens ne peuvent disposer des informations financières spécifiques aux membres qu'à travers les comptes administratifs des communes.

En matière de campagne électorale, il n'existe pas d'institutions d'évaluation et d'audit externe des dépenses effectuées. Par contre, il existe une loi sur la déclaration du patrimoine des membres du conseil. Mais pour assurer l'intégrité, les critères justes et transparents pour le choix des candidats sont différemment établis par les partis politiques.

Une autre réponse affirme qu'il existe des lois claires qui organisent les autorisations de construire, les impôts et les taxes ; par contre, en matière de transparence, il est précisé que les dispositions juridiques qui consacrent la transparence des informations sur les activités et les décisions prises n'existent que dans la constitution.

6- Le conseil municipal

Les sources de financement des élections sont contrôlées mais aucune précision n'est donnée sur l'étendue de leur suffisance. Par contre, il est affirmé que les dispositions juridiques qui organisent ces sources et déterminent le plafond du financement n'existent pas.

Par contre, s'il existe une loi qui organise l'accès aux médias pendant la campagne électorale, le problème est celui de sa correcte application.

7- L'audit et le contrôle

Les réponses aux questions relatives à cet axe sont pratiquement inexistantes. La seule réponse formulée est décalée par rapport à la question qui porte sur l'étendue de l'application des recommandations résultant des opérations d'audit. Elle se limite à préciser que les collectivités locales sont tenues de répondre aux observations de la cour.

8- L'instruction des affaires de corruption

Il apparaît que les médias et les citoyens constituent des acteurs capables de révéler des affaires de corruption, mais rien n'est dit sur le rôle qu'ils peuvent jouer à cet égard.

Concernant l'existence d'affaires de corruption révélées par les médias et les associations des droits de l'homme, aucune indication n'est donnée sur le nombre de ces affaires et sur les instructions qui ont abouti à des poursuites judiciaires.

9- L'élévation du niveau de conscience en matière de lutte contre la corruption

Il est affirmé que l'Instance centrale de lutte contre la corruption, les médias et les institutions de la société civile sont capables d'assurer l'élévation du niveau de conscience des citoyens en matière de lutte contre la corruption et les modes de lobbying.

Il n'y a pas de réponses aux deux questions relatives respectivement à la programmation des formations pour élever la conscience des élus locaux à cet égard et à la coordination entre les acteurs pour consolider le niveau de cette conscience.

10- La responsabilisation sociale

Deux réponses affirment successivement et laconiquement que le rôle des institutions de la société civile dans la consolidation de la responsabilisation sociale des élus est inefficace et qu'il n'existe pas d'initiatives concrètes de la société civile dans la responsabilisation de la collectivité locale.

■ III. Rapport relatif à la municipalité de Larache

Chef-lieu de la province de Larache, la commune de Larache est affiliée à la région de Tanger-Tétouan. Selon le Recensement général de la population et de l'habitat de 2004, la population de la province est de 472 386 habitants. La commune dispose d'un conseil communal composé de 39 éluEs et d'une structure administrative totalisant 600 fonctionnaires.

1- Le cadre juridique organisant l'action des collectivités locales

Les réponses relatives au cadre juridique de l'action des collectivités locales sont critiques beaucoup plus à l'égard des acteurs qu'à l'égard du droit électoral.

Le problème n'est pas celui du droit mais de son application. Certains partis politiques sont les premiers à violer le droit alors que les représentants locaux du ministère de l'intérieur ne veillent pas à son respect. En outre, l'organisation des élections précédentes n'a pas respecté le cadre temporel qui lui est fixé en raison des abus et des comportements constatés.

Les réponses à la question relative au degré d'autonomie fonctionnelle des conseils nient l'existence de cette dernière en raison du caractère limitatif de la tutelle et du chantage exercé par les autorités locales.

C'est pourquoi les réponses proposent le renforcement de l'autonomie et la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, notamment en impliquant la justice et les cours régionales des comptes. Mais le principe du contrôle et de l'inspection devraient s'orienter vers le principe d'accompagnement. Par ailleurs, l'administration communale, parce qu'elle est un acteur de continuité contrairement au mandat local par définition temporaire, devrait être consolidée.

L'autonomie des membres du conseil par rapport à leurs partis politiques d'appartenance apparaît généralement au lendemain des élections : beaucoup d'élus quittent le parti pour exercer librement l'action politique, ce qui ne permet pas des alliances autour de programmes partisans alors que les sièges au sein des conseils devraient être la propriété des partis politiques.

La réponse à la question relative au degré de supervision du conseil municipal sur le président est plus précise : le président dirige seul le conseil municipal avec une minorité après la disparition de l'alliance entre trois partis.

Par ailleurs le président a refusé d'appliquer une procédure transparente établie par le conseil pour le choix des candidats aux postes de chefs de service. La proposition est de limiter le pouvoir de nommer du président aux postes de responsabilité par la détermination de critères clairs comme le mérite afin de lutter contre le clientélisme, surtout que les responsables nommés ne bénéficient pas d'avantages particuliers, à l'exception de la signature. Ce qui explique le manque d'intérêt pour ces emplois où ces responsables sont les premiers mis en cause dans les rapports de la cour des comptes et des organes de contrôle.

Selon une autre réponse, l'étendue de la représentation de la circonscription électorale et la participation des citoyens dans la détermination de leurs besoins est limitée par plusieurs facteurs : la multiplicité des acteurs locaux : le président, le conseil municipal, le conseil provincial, les tribunaux, la société Al Omrane, les institutions de l'Etat.

Le caractère restrictif du seuil électoral qui doit être amené de 6% à 10%, l'affaiblissement des partis par l'Etat par la limitation du financement au profit de la société civile qui dispose de ressources financières importantes. Par ailleurs, le droit électoral qui se base sur la proximité est rendu inefficace.

Le conseil municipal de Larache s'est donné par objectif de créer des espaces de citoyenneté chaque année pour communiquer avec les citoyens, mais cette expérience a échoué après la création de deux espaces seulement.

Par ailleurs, il est affirmé qu'il n'existe pas de mécanisme consolidant le droit du citoyen d'accéder à l'information sur les activités du conseil et ses décisions. L'élu lui-même ne dispose pas de ce droit. De même il n'existe pas de pacte d'honneur aussi bien pour les élus que pour les fonctionnaires.

A cela s'ajoute l'absence d'instruments pour le traitement des cas de corruption à l'exception de la déclaration du patrimoine faites chaque trois ans auprès de cour des comptes, mais son application n'est pas transparente surtout que la commune ne dispose pas d'un site électronique pour publier ces informations.

2- L'organe exécutif (le président du conseil)

Il est considéré que la charte communale et les circulaires du ministère de l'intérieure sont des cadres qui expriment la vision de l'organe local sur les priorités de la société locale. Mais cette vision est limitée par certains obstacles : les circulaires du ministère de l'intérieur, la patrimonialisation des communes par les présidents, l'inaction de l'Etat, l'absence de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes dans la fourniture des prestations, la prédominance des cadres moyens au détriment des cadres supérieurs.

Deux propositions sont faites : il faut augmenter le montant des amendes en cas de non déclaration du patrimoine, et il faut que cette déclaration, en tant que l'un des droits du citoyen, devienne une affaire de tout le monde.

L'administration communale, selon une autre réponse, est une administration traditionnelle qui ne dispose pas d'un site électronique et même d'une hiérarchie au sein de la commune.

Cette situation explique en partie la réponse sur l'étendue de la supervision et de la responsabilisation des fournisseurs et des prestations aux usagers.

Le droit des marchés publics est également mis en cause puisque l'élu sait que l'entrepreneur n'assure pas les prestations exigées avec la qualité exigée, d'où la nécessité de permettre aux commissions au sein des communes de pouvoir gérer les marchés avec toute la responsabilité qu'il faut. Il est affirmé que les procédures ne sont respectées que sur les papiers, parce que la corruption dépasse ce qui est formel à Larache. Il y a des cas où des fonctionnaires ont refusé de signer les bons de réception et ont été révoqués parce qu'ils n'ont pas violé la loi. Ils n'ont été protégés ni par la loi ni par le ministère de tutelle.

Les réponses aux questions sur le budget sont très sévères. Le document budgétaire n'est pas compréhensible même par l'élu. Le conseil municipal approuve le budget et l'envoie au ministère de l'intérieur pour approbation, mais ce ministère modifie le budget comme il le veut. Ces pratiques annulent les attributions du conseil municipal.

Le constat est également négatif sur l'étendue de la participation des citoyens à la pla-

nification et à la détermination des articles du budget. Une expérience du « budget citoyen » dans la cadre de la commission locale du développement humain a avorté en raison du fait qu'à chaque fois que la transparence est introduite, il y a toujours des obstacles qui la freinent. De même, la commission de la parité et de l'égalité des chances a été constituée mais elle n'a pu être effective.

Par ailleurs, il n'y a pas de code de déontologie des fonctionnaires pour consolider leur intégrité et lutter contre la réception des cadeaux et les conflits d'intérêt.

Les réponses sont également critiques à l'égard des moyens humains, financiers et matériels.

Ces moyens sont très insuffisants. Par ailleurs, le système de recrutement n'est pas adéquat car la commune n'a pas pu recruter un architecte pour deux raisons : il est difficile de trouver le profil qu'il faut, et à supposer même qu'il existe, il n'accepte pas le salaire mensuel proposé, surtout que le droit interdit de pouvoir recruter par un contrat à durée déterminée.

Le bureau en tant qu'organe exécutif n'exerce pas sa mission avec neutralité et sans pressions politiques. La plupart des membres souffrent de cette situation alors que la minorité qui adopte la neutralité est marginalisée.

La critique est également révélée par la réponse à la question sur l'étendue de la garantie de l'intégralité de la justice et de la concurrence dans le choix des offres. Il est affirmé que le droit des marchés est respecté mais le système de la corruption dépasse les documents et les procédures. Les procédures organisant les marchés publics sont très limitées et le problème est que les marchés sont conclus sur mesure, c'est-à-dire en fonction des critères remplis par telle ou telle personne.

La réponse relative à la transparence des instruments de collecte des impôts et taxes est décalée par rapport à la question. Elle se contente d'affirmer que cette collecte se fait par le régisseur des recettes et qu'à Larache, il a été programmé la possibilité de les percevoir électroniquement. Les violations des règlements de construction sont règle courante et le ministère de l'intérieur est au courant et personne ne soulève le problème.

Le soutien par la commune des initiatives de participation et de responsabilisation sociale pour l'interaction et la contribution à la prise de décision est inexistant. C'est ce que confirme la réponse à la question sur l'existence de règles juridiques prévoyant la transparence des informations sur les activités et les décisions prises : les tableaux d'information ne sont pas publiés à l'avance.

De même, l'information des élus par des rapports établis par les entreprises délégataires de service public est inexistante. Ces entreprises ne répondent pas aux remarques de la commune et ne se soucient pas de la qualité des prestations du fait qu'elles sont protégées par la durée du contrat qui s'étale sur cinq ans. Il s'agit selon la réponse d'une faute structurelle dans la gestion des relations avec les fournisseurs des prestations.

Enfin, une dernière réponse à une question sur l'existence d'instruments consolidant l'intégrité de l'action du bureau en tant qu'organe exécutif comme les codes de déontologie, la lutte contre la réception des cadeaux et la dénonciation des cas de corruption affirme qu'il n'existe pas de moyens de ce genre.

3- Le conseil municipal (le conseil de la collectivité locale)

La réponse aux questions sur la disponibilité des ressources et l'intégrité des élections est à la fois laconique et critique : la compétition électorale n'est ni libre, ni intègre alors que les ressources financières sont insuffisantes. Par exemple, le candidat de l'USPF⁴ a dépensé 250.000 dirhams, mais le parti n'a versé que 15.000 dirhams, le reste ayant été versé par dix membres du parti.

S'agissant de l'autonomie des membres du conseil, particulièrement ceux des partis minoritaires et de l'influence de forces extérieures dans l'exécution des politiques et des activités, la réponse n'est pas assez claire puisqu'il est affirmé que les élus qui représentent la minorité n'arrivent jamais à disposer de l'information et que le président est le premier décideur. Par contre, les membres du conseil disposent d'une liberté totale dans la prise des décisions.

En ce qui concerne la représentativité de la société, elle n'existe pas dans sa plénitude puisque certaines circonscriptions ne sont pas représentées par des élus politiques.

Il est également précisé qu'il n'existe pas de procédures et de critères justes et transparents dans le choix des candidats. Le problème est dans les partis politiques.

Les réponses à la question relative à l'étendue de la disponibilité et de l'efficacité des tribunaux dans l'instruction des affaires de corruption sont également pessimistes. Il est affirmé que les juges n'ont pas la capacité de pouvoir superviser les élections, et qu'aucune commune n'a pu gagner une affaire dans un recours dirigé contre elle par un entrepreneur.

4- Le traitement des plaintes

Deux réponses affirment sans commentaires : il n'existe pas des procédures claires et autonomes dans le traitement des plaintes des citoyens, et les procédures d'introduction des plaintes contre les collectivités locales ne sont ni claires, ni simples et enfin ces plaintes ne sont pas résolues concrètement.

5- L'audit et le contrôle

A une question sur les lois, les moyens financiers, et la régularité de l'audit exercé par le ministère de tutelle et la cour des comptes, il est répondu que les moyens de cette cour sont insuffisants sur le plan régional, que les rapports restent lettre morte et que la cour précitée doit abandonner ses méthodes traditionnelles appliquées dans ses relations avec les collectivités locales. En outre, la cour des comptes est absente dans cette commune depuis cinq ans alors que les journaux dénoncent et critiquent. Quatre autres questions sur l'efficacité de l'audit n'ont pas reçu de réponse.

6- L'instruction des affaires de corruption

Cet axe qui comporte cinq questions n'a reçu que deux réponses très laconiques. La cour des comptes est considérée comme une instruction capable d'inspecter et de découvrir les affaires de corruption.

Par ailleurs, il est affirmé qu'il existe plusieurs affaires de corruption dont la responsabilité n'incombe pas à des personnes mais à tout un système.

4 Parti de l'Union socialiste des forces populaires.

7- La consolidation dans le domaine de la lutte contre la corruption à cet égard

Sur le rôle des institutions comme l'Instance centrale de lutte contre la corruption, les médias, la société civile, la réponse donnée est partielle puisqu'il est affirmé que l'Instance précitée n'assure pas sa mission comme il faut, et que la lutte contre la corruption dépasse les moyens de cette institution et qu'il faut plutôt déterminer des stratégies claires pour lutter contre le fléau à l'échelle nationale.

Une autre réponse négative affirme tout simplement que l'efficacité n'existe pas dans les campagnes de sensibilisation, qu'il n'y a pas de soutien du pouvoir central à des initiatives dans ce sens. Il n'y a pas d'exemple d'engagement des collectivités dans les résultats de ces initiatives pour poursuivre leur application.

8- La responsabilisation sociale

Le rôle de la société civile est apprécié positivement : il y a des expériences vivantes qui témoignent de la compétence de la société civile dans la dénonciation de la corruption.

Par contre, s'agissant de l'efficacité, les autres réponses révèlent que les initiatives de responsabilisation des collectivités locales sont inexistantes, que les collectivités locales ne répondent pas aux initiatives par la prise des décisions ou par le changement des comportements, et qu'enfin il n'existe pas de code de déontologie organisant les rapports de l'élu avec le citoyen.

9- Accès à l'information

Le site web de la ville de Larache est un site qu'on peut juger « avare ». Les informations ne sont pas actualisées et sont très limitées. Une initiative a été faite au niveau local par l'association Madinati (Ma ville) pour mettre à niveau l'administration numérique à travers le droit d'accès à l'information. Un budget a été alloué pour faire la maintenance du site de la ville mais le manque de suivi et d'intérêt par le président n'as pas donné de bons résultats pour réussir cette expérience et promouvoir le droit d'accès à l'information des citoyens ainsi que réussir le projet de l'administration numérique qui est considéré un enjeu pour le ministère de l'intérieur.

■ Rapport synthétique

L'opération de synthèse des réponses faites aux questions posées s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles l'on peut signaler comme suit :

Tout d'abord un certain nombre de questions sont tout simplement sans réponses, à l'exception de la commune d'Agadir où on a répondu toutes les questions posées.

Par ailleurs, parmi les réponses données, un certain nombre sont formulées de façon très laconique, ou bien n'expriment aucun avis.

Les réponses laconiques constituent un problème qui ne facilite pas l'explication et l'interprétation. Elles sont de petites réponses à de grandes questions, notamment celles qui exigent une analyse de la part de celui qui répond.

Enfin, on doit relever dans le même sens que certaines réponses ne sont pas utiles pour un nombre de raisons : soit qu'elles sont des réponses évasives qui évitent la question, soit qu'elles sont des réponses décalées par rapport aux questions, soit qu'elles révèlent

une incompréhension des questions posées, soit enfin qu'elles sont incompréhensibles. Il paraît que les insuffisances qui caractérisent les réponses révèlent que les élus n'ont qu'une faible connaissance des textes juridiques qui encadrent l'action des collectivités territoriales et des techniques et mécanismes de l'exercice de leurs missions.

D'une manière globale, les réponses révèlent un malaise au sein des communes. C'est ce qu'on essaiera d'expliquer à travers l'analyse synthétique des réponses données.

1- Le cadre juridique organisant l'action des collectivités locales

Sur l'autonomie de l'action des collectivités locales, les réponses révèlent que cette autonomie est menacée par deux facteurs : la diversité des acteurs locaux et la tutelle

Les réponses dénoncent la multiplicité des acteurs locaux qui perturbe la bonne perception du pompage local. L' élu semble être géré par la satellisation de l'administration locale. Hors le budget, la gestion de plus en plus de services publics locaux est confiée à des structures privées ou à des structures intercommunales. Par ailleurs les services déconcentrés de l'Etat sont également impliqués dans la gestion communale. Par ailleurs, il est de plus en plus difficile d'apprécier la gestion des services publics économiques que celles des services publics administratifs.

Les réponses affirment également qu'à côté de ces acteurs, il y a aussi la tutelle qui limite l'autonomie des conseils. Elles insistent particulièrement sur le caractère négatif de la tutelle d'approbation qui implique à travers l'accord préalable de la quasi-totalité des délibérations des conseils. Le deuxième inconvénient de cette tutelle d'approbation est son excessive centralisation puisqu'elle est exercée par le ministère de l'intérieur pour les communes urbaines. Son caractère préalable et centralisé est négativement perçu comme une limite à l'autonomie.

Les réponses estiment également que les conseils ne sont pas autonomes par rapport aux acteurs politiques nationaux en raison du fléchissement des liens entre le candidat qui devient élu et son appartenance, mais la plupart des réponses expliquent cet état de fait par le manque de programmes partisans.

Sur la supervision du conseil local sur l'action de l'organe exécutif, la plupart des réponses estiment que le président échappe au contrôle, exception faite lors du vote de compte administratif.

On estime que les pouvoirs accordés au président sont excessifs. Le sentiment de passivité des élus semble s'expliquer par le fait que la charte communale met en relief le pouvoir juridiquement prédominant du conseil communal qui est élu au suffrage universel direct. Mais en fait, la réalité du pouvoir est détenue par l'exécutif communal. Le développement continu des responsabilités locales et les exigences de la gestion quotidienne ont renforcé la présidentialisation de l'exécutif communal. C'est ce qui explique la conception élargie que font les présidents de leurs compétences. C'est ce qui explique aussi les affaires de corruption concernant surtout les exécutifs élus et rarement les membres des conseils élus. Dans le cas de Larache, le président a refusé d'appliquer la procédure qui assure la transparence et l'égalité des chances dans la nomination aux postes de chefs de division.

Sur la représentativité de la circonscription électorale par le conseil communal et la participation des citoyens à la détermination de leurs besoins, les réponses sont nuancées.

Certaines signalent des instruments comme le plan communal de développement et le conseiller en tant que représentant du quartier alors que d'autres révèlent la gêne des élus par la territorialisation qui constituerait une limite à leur légitimité démocratique. On estime que le territoire est mal géré parce qu'il y a plusieurs acteurs locaux. En raison de la territorialisation, l'action locale semble devenir de plus en plus illisible pour les élus communaux.

Par contre, les réponses estiment que la transparence dans l'action communale est assurée vis-à-vis des citoyens par la publication des documents et la mise à la disposition des citoyens des délibérations adoptées. Toutefois, les réponses ont méconnu les autres techniques de transparence comme le caractère public des séances, le principe de vote au scrutin public, le bulletin officiel des collectivités locales et les sites électroniques des communes concernées.

En outre, le plan communal de développement est le seul cadre cité s'agissant de l'association de la société locale aux activités et aux décisions des collectivités. Cela est dû très probablement au fait que la société civile n'est pas encore développée et que les associations ne disposent pas des cadres habilités et d'une vision nouvelle qui dépasse la simple défense des intérêts de leurs membres pour intégrer la défense de la chose publique locale.

La notion de code de déontologie semble être une nouvelle référence dans l'esprit de l'élu local. Les réponses confondent le code de déontologie avec d'autres techniques comme la charte de la majorité, le règlement intérieur du conseil, la déclaration du patrimoine, la nullité des délibérations, mais aucune réponse n'a cité le statut de l'élu prévu par la charte communale. Or l'on sait que le code de déontologie est essentiellement un code des comportements humains des responsables.

2. L'organe exécutif (le président)

Sur la clarté dans la détermination des missions des communes par les textes, la plupart des réponses estiment qu'elle est relativement assurée par la charte communale et d'autres textes.

Mais il semble que les circulaires du ministère de l'intérieur qui contribuent à la clarification des missions sont mal vues par les élus qui veulent davantage d'autonomie dans leur action. Il paraît que ces circulaires sont considérées comme un aspect de la tutelle exercée, mais il semble que les élus ne se rendent pas compte que si le ministre de l'intérieur adopte des circulaires interprétatives de leurs attributions, c'est que celles-ci ne sont pas suffisamment déterminées avec précision. Plus les compétences sont suffisamment précisées, plus l'exercice de la tutelle est rationalisé et plus son domaine et ses contours sont limités.

Sur l'existence ou non des dispositions juridiques consolidant l'action de la collectivité, les réponses relèvent une faible connaissance du droit local. La charte communale est la seule citée alors que les autres réponses nient l'existence de dispositions juridiques à cet égard.

La même imprécision caractérise les réponses relatives à l'administration de l'organe exécutif. Encore une fois, la charte communale est considérée comme une technique efficace de gestion locale, mais cette réponse révèle l'ignorance du droit local et de la réalité de la gestion. La charte communale, les commissions permanentes, les sessions et le contrôle

politique par le vote au sein des sessions sont considérés le mieux superviser l'action de la collectivité et des fonctionnaires. Cette conception est à la fois imprécise et relativement décalée par rapport à la question. En fait, l'organe exécutif connaît des obstacles pour la bonne exécution des décisions et délibérations.

Outre le caractère traditionnel de l'administration qui parfois ne dispose pas d'un site électronique et même d'une organisation hiérarchique (Larache), les réponses n'ont pas soulevé d'autres obstacles comme l'absence d'une force publique communale pour la bonne exécution par le président des mesures de police et l'insuffisance des cadres spécialisés tels ceux de la gestion urbaine et la gestion financière et comptable.

Quatrième partie - Recommandations

- Améliorer la qualité du droit applicable aux collectivités territoriales.
- Clarifier les différents types de responsabilité des élus locaux.
- Favoriser un contrôle plus efficace des pouvoirs locaux sous les modalités réformées compatibles avec la reconnaissance de la responsabilité locale et de la libre administration.
- Attribuer une fonction consultative aux tribunaux administratifs pour éclairer les élus locaux sur les décisions et les projets.
- Développer un audit de légalité interne des actes pris par les collectivités territoriales nécessaires à la qualité juridique interne des actes pris par les collectivités territoriales.
- Promouvoir la formation de coalition locales contre la corruption grâce aux représentants des différents secteurs de la société (secteur privé, public, société civile).
- Adoption de codes de déontologie par les conseils locaux.
- Création de comités de quartiers et d'éthique.
- Réalisation d'un manuel de référence sur le système d'intégrité au niveau local.

Références bibliographiques

■ Ouvrages

- Transparency international : combattre la corruption, enjeux et perspectives 2000.
- Chahid F : Territorialisation des politiques publiques REMALD, Manuels et travaux universitaires 2005.
- Harsi Abdellah : L'organisation administrative REMALD, manuel et travaux universitaires 2006.
- El Yaagoubi Mohamed : réflexion sur la démocratie locale, imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat 2006.

■ Articles

- Zaoual H : la gouvernance située au Maroc un essai d'application REMALD, thèmes actuels 2004 n°46 P 15.
- El Yaagoubi Mohammed : les grands principes de la gouvernance dans la gestion des affaires locales au titre de 2005 Ministère de l'intérieur 2005 P11.
- El Yaagoubi Mohammed : le rôle du droit administratif dans la lutte contre la corruption REMALD n°56 P59.
- محمد اليعكوبي : التصور الجديد لدور المجلس الجماعي على ضوء القانون رقم 87.00، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، مواضع الساعة عدد 44 ص 75.
- عبد الله الحارسي : المجالس الجماعية و مجالس المقاطعات على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، مواضع الساعة عدد 44 ص 89 .
- الحسن الوزاني الشاهدي : النظام الأساسي للمنتخب المحلي على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية مواضع الساعة عدد 44 ص 113 .
- محمد الأعرج : رئيس المجلس الجماعي في أحكام الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية مواضع الساعة عدد 44 ص 121
- محمد اليعكوبي : دور المحاكم الإدارية في التنمية المحلية، المجلة المغربية للمنازعات القانونية 2004 عدد 1 ص 33.
- محمد اليعكوبي : اللامركزية الجماعية و إشكالية وصاية الملائمة بالمغرب مجلة القانون و الاقتصاد 1998 عدد 15 ص 119

Matrice des questions

| Les axes | L'indicateur | La question/le contenu |
|--|------------------------------------|---|
| Le cadre juridique organisant le travail des collectivités locales | les élections | Est-ce que la loi des élections garantie des élections libres et représentatives ? Est-ce que les dernières élections ont eu lieu dans le délai précis ? Etaient-ils libres et la représentatives ? |
| | L'Indépendance | Est-ce que les lois qui régissent le travail des collectivités locales définissent les rôles des différents dispositifs et l'indépendance des conseils locaux ? Dans quelle mesure le conseil local exerce ses fonctions librement et sans ingérence des parties politiques ? |
| | La censure sur le travail exécutif | Dans quelle mesure le conseil local supervise le travail des fonctionnaires en matière de branche décisions et activités ? |
| | La représentativité | Quelle est la capacité du Conseil pour assurer la représentativité es citoyens et déterminer leurs besoins ? |
| | La transparence dans le travail | Est que les dispositions légales régissant le droit d'accès des citoyens à l'information liées aux activités de la commune et ses décisions ? Quel est le degré de sa mise en œuvre son efficacité sur le terrain ? |
| | La redevabilité | Est-ce que le conseil communal implique la société civile dans la discussion des questions d'intérêt public ? Est-ce que les dispositions juridiques permettent aux citoyens de porter plaintes ? |
| | L'intégrité | Y a t-il des codes de déontologie ou de conduite pour les membres du conseil municipal ou éluEs ? S'ils existent, sont-ils mis en œuvre ? Y a t-il d'autres règlements pour faire face aux problèmes de corruption tels que les conflits d'intérêt, recevoir des cadeaux, la déclaration du patrimoine ? sont-ils appliqués sur le terrain ? |

| | | |
|-------------------|--------------------------------------|--|
| L'organe exécutif | Clarification des fonctions | Est-ce que les dispositions juridiques précisent les politiques de travail de la commune, les services fournis ? Dans quelle mesure elles reflètent la vision et la mission de la collectivité locale pour les priorités de la communauté ? |
| | Les références | Y a-t-il des dispositions légales qui renforcent la disposition de références nécessaires du travail des collectivités locales ? |
| | Administration de l'équipe exécutive | Est qu'il y a des mécanismes clairs et efficaces pour gérer le travail de la commune ? Est-ce que le président de la commune dispose de la compétence et mécanismes nécessaires pour superviser le travail de la Commune et des fonctionnaires ? |
| | Superviser la prestation de services | Comment vous superviser les fournisseurs des services municipaux ? |
| | Transparence du budget | Y a-t-il des dispositions légales qui exigent la publication du budget annuel ? Est ce qu'il est compréhensible pour les citoyens ? Y a-t-il des guides pour la préparation et la publication du budget, si oui est ce qu'elles sont compréhensibles pour les citoyens ? |
| | Responsabilisation de l'exécutif | Quel est le degré de l'efficacité et la régularité de l'exécutif de soumettre des rapports périodiques au conseil municipal ? |
| | L'intégrité | A quel point la commune dispose de dispositifs pour promouvoir l'intégrité dans le travail des fonctionnaires, tels que les codes de déontologie et de bonne conduite ? |
| | La participation sociale | Est-ce que les citoyens participent dans l'élaboration et la planification et de la budgétisation ? |

| | | |
|---|---|--|
| L'organigramme et la bureaucratie dans le travail | Sources suffisantes | Y a-t-il des ressources financières, des infrastructures, des ressources humaines qui permet de fournir une variété de services ? |
| | Indépendance | Y a-t-il des dispositions légales et procédures qui verrouillent les procédures de recrutement et éliminent l'intermédiation, le clientélisme et la corruption ? Dans quelle mesure les fonctionnaires exercent leurs fonctions sans pressions politiques illégal ? |
| | La transparence dans les appels d'offres | Y a-t-il des cahiers de charge pour assurer l'équité, la justice et la concurrence dans le processus de sélection des appels d'offres ? |
| | Appui aux initiatives de participation et de recevabilité sociale | Est-ce que le système de gestion de la commune est efficace en matière de promotion de dialogue et d'organisation de réunions avec les citoyens pour une meilleure participation de ses derniers à la prise de décision. |
| | La collecte des impôts | Y a-t-il un des mécanismes clairs et transparents pour la collecte des impôts et taxes, qui comprennent tous les segments de la société ? Est-ce que Le système de collecte de l'impôt protège ou garantit ou réduire / éviter les cas de manipulation, l'extorsion et le népotisme ? |
| | Protection des droits de propriété et des terres | Y a-t-il des lois et règlements claires régissant l'attribution d'un permis de construire, les taxes et les frais ? |
| | La transparence administrative | Y a-t-ils des dispositions juridiques qui favorisent la transparence des informations sur les activités, les décisions rendues ? L'information est-elle disponible en réalité constamment ? |
| | Responsabilisation des fournisseurs de services publics | Quels Sont les dispositions juridiques qui confirment la régularité de la préparation des rapports périodiques de service fournies en particulier du secteur privé ? Est-ce que ses rapports sont disponibles à partager avec les citoyens ? |
| | L'intégrité des prestataires de services publics | Y a-t-ils des systèmes adoptés qui renforcent l'intégrité de l'exécutif, tels que des codes de conduite, ont reçu des cadeaux et des rapports sur des cas de corruption. |

| | | |
|--|---|--|
| Le conseil municipal/Conseil de la collectivité locale | Disponibilité des ressources et intégrité d'élections | Est-ce que les ressources financières sont suffisantes pour la mise en œuvre de campagnes électorales ? Est-ce que le budget dépensé est déclaré ? Y a-t-il des dispositions légales régissant les sources de financement des campagnes et le toit ? A quel point les ressources financières sont-elles diversifiées et viables ? Est-ce qu'il y a une libre concurrence et égalité des chances d'accès aux médias pendant les campagnes électorales ? |
| | Indépendance | Est-ce qu'il y a une résistance par rapport à l'intervention des forces externes dans la mise en œuvre des activités communales, en particulier les partis minoritaires au sein du Conseil ? Est-ce que les membres du conseil municipal jouissent d'une totale liberté dans la prise de décisions ? Ou sont-ils liés par les politiques de leur parti ? |
| | la représentation de la société | Est-ce qu'il y a une représentativité des membres du Conseil à tous les catégories de la société ? |
| | La transparence | Est-ce qu'il y a des dispositions légales qui obligent les membres de la déclaration de leur patrimoine ? Dans quelle mesure les citoyens peuvent-ils obtenir de l'information sur la déclaration du patrimoine des membres ? |
| | Redevabilité | Est-ce qu'il y a des institutions ou instances qui contrôlent les financements des campagnes électorales ? Est-ce qu'il y a des dispositions juridiques qui régissent la question de déclaration de patrimoine ? |
| | L'intégrité | Y a-t-il des procédures et des critères transparents pour la nomination et la sélection des candidats ? |
| La justice | Enquêtes sur la corruption | Est-ce que les tribunaux sont efficaces et enquêtent sur les cas de corruption ? |

Les fonctions de supervision et de responsabilisation des Affaires étrangères

| | | |
|---|--------------|---|
| Traitement des plaintes / mécanismes d'objection et d'appel et de demander des informations | La capacité | Y a-t-il un des procédures claires et indépendantes pour traiter les plaintes des citoyens ? |
| | L'efficacité | Est-ce que les plaintes reçues sont traitées ? |
| Audit et censure Audit et censure | La capacité | Dans quelle mesure les lois et le financement des audits périodiques par le ministère de tutelle sont disponibles ? Dans quelle mesure le gouvernement central demande un audit proprement dit sur les collectivités locales ? Selon quel calendrier, les observateurs sont ils qualifiés, et les objectifs fixés ? Est qu'il y a une publication des résultats de la vérification au public ? |
| | L'efficacité | Dans quelle mesure les collectivités locales veillent à l'application et la mise en œuvre des recommandations du processus de vérification ? |
| | Parlement | Est-ce que le gouvernement central dénonce et met déclarent els dysfonctionnement des collectivités locales. Est-ce que c'est possible au gouvernement l'accéder aux registres et transactions financières au niveau local ? Le gouvernement central et les organes centraux et officiels examinent l'efficacité de l'audit interne dans les différents départements ? Est-ce qu'il porte un soutien technique au niveau local entre eux ? |
| Investigation sur les cas de corruption | La capacité | Y a-t-il des parties qui ont la possibilité de rechercher et de détecter les cas de corruption ? Quel est le rôle joué par eux ? |
| | L'efficacité | Y a-t-il en des cas de corruption qui ont été examinées et traitées au niveau local ? Y a-t-il des cas de corruption qui ont été détectées par les médias ou les organisations des droits de l'homme ? Quel est le nombre de cas qui ont été détectés et étudiés dans la dernière année ? Quel est le nombre de cas qui ont connu des poursuites ? |

Les fonctions de supervision et de responsabilisation des Affaires étrangères

| | | |
|---|--------------|--|
| Développer la conscience en matière de lutte contre la corruption et influencer | La capacité | Quelle est l'efficacité des instances de lutte contre la corruption et des médias et société civile dans le développement de la conscience en matière de lutte contre la corruption et l'influence au niveau local ? Y a-t-il un soutien pour ces initiatives par les niveaux supérieurs des conseils locaux. Y a-t-il des exemples sur le terrain dans l'engagement des collectivités locales en matière d'encouragement de ses initiatives ? Et son suivi et mise en œuvre ? |
| | L'efficacité | Quel est l'efficacité des campagnes de sensibilisation pour la lutte contre la corruption ? Est-ce qu'il y a des budgets alloués de la part du gouvernement central ? |
| La redevabilité sociale | La capacité | Quelle est l'efficacité du rôle des organisations de la société civile à l'appui de la responsabilité sociale et la responsabilisation des représentants des conseils locaux ? (Opinion des citoyens cartes, audit social, des tableaux de bord de la communauté, le contrôle des budgets publics) |
| | L'efficacité | Dans quelle mesure les initiatives de la société civile sont réussies ? Y a-t-il des exemples de collectivités locales qui ont répondu à ces initiatives, telles que la prise de décisions ou changement de comportement ? Y a-t-il une charte de déontologie régissant la relation citoyen /élué ? |