

Cours d'organisation administrative

Pré-requis de la matière

Cette matière est programmée pour les étudiants du deuxième semestre, filière de droit.

Son étude permet de cerner les particularités de l'organisation administrative marocaine, à partir des différents organes administratifs qui la composent.

Cependant, et pour des raisons pédagogiques, il est nécessaire de mettre en exergue les notions fondamentales de la matière en l'occurrence la notion d'administration et celle du droit administratif sur la base de la référence française en raison de l'origine française du droit administratif marocain.

Introduction

Le droit administratif fait partie des branches du droit public interne s'intéressant à l'organisation de l'Etat. C'est un droit qui s'intéresse à l'étude de l'organisation administrative de l'administration, ainsi qu'à l'ensemble des règles de son action.

Si, et pour définir d'une manière simple le droit administratif, on peut dire que c'est le droit de l'administration, cette définition ne présente pas un caractère tout à fait exact.

L'étude de l'administration et du droit qui lui est applicable présentent un intérêt général du fait de la « sacralisation de l'intérêt général »⁽¹⁾.

Ainsi, il convient de présenter dans un premier temps l'esquisse de l'administration (Section I) et du droit administratif dans un deuxième temps (Section II).

Section I : L'administration

La définition de l'administration doit être cernée à partir de différentes acceptions (§1), ce qui permettra de dégager la spécificité de son but et de ses moyens (§2) ainsi que ses fonctions (§3).

§1- Définition de l'administration

Du point de vue étymologique, le terme administration vient du latin « administrare qui signifie : servir pour Ministrare lui-même vient de ministris qui veut dire serviteur : c'est-à-dire que l'administration se trouve toujours dans une

⁽¹⁾ Debbash (C), Institutions et droit administratif, Tome 1, les structures administratives, Edition PUF, 1991, P : 21.

position subordonnée, il y a toujours au dessus d'elle quelqu'un à qui appartient le pouvoir »⁽¹⁾.

Dans le langage courant administration : c'est régir les affaires publiques et particulières. Elle recouvre deux significations : matérielle et organique :

- Selon la signification matérielle au fonctionnelle, il s'agit d'une activité notamment le fait d'administrer.
- Selon la signification organique, il désigne un organe ou un ensemble d'organes exerçant l'activité en question.

Selon la terminologie juridique, le mot administration avec une minuscule signifie le fait ou l'activité d'administrer ; avec une majuscule c'est le synonyme de service public et de la puissance publique.

L'acception juridique de l'administration permet une meilleure compréhension du phénomène administratif, et de cerner la signification de l'administration.

Ainsi, et selon cette acception étroite (Droit administratif) l'administration peut être cernée de deux manières : fonctionnelle et organique :

- L'appréhension fonctionnelle s'intéresse à l'activité de l'administration et non à ceux qui l'exercent. Les missions de l'intérêt général sont considérées essentiellement administratives (Exemple l'article 35 de la loi n°17-08 relative à la charte communale prévoit que le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune).
- L'appréhension organique conçoit l'administration en tant qu'un ensemble de personnes morales de droit public. C'est aussi un

⁽¹⁾ Drago ®, Science administrative, édité Paris, 1980, p.3.

« ensemble du personnel, des agents, des organes qui exercent cette activité »⁽¹⁾, et qui n'agissent pas pour leur propre intérêt mais pour l'intérêt général et au nom de l'administration qui la représentent.

Ce constat nous permet de dire que l'administration est un ensemble de moyens humains et matériels participant à l'exécution des multiples tâches incombant à l'Etat et se rapportant à l'intérêt général⁽²⁾.

§2- Le but et les moyens de l'administration

A- Le but de l'administration

Si l'administration publique présente des points en commun avec l'administration privée, notamment la quête des meilleures solutions quant aux questions de gestion, le pouvoir de décision, ect, toutefois l'administration publique se distingue de l'administration privée par sa finalité notamment la poursuite de l'intérêt général. A cet effet, la spécificité de l'administration publique est liée à « la sacralisation de l'intérêt général »⁽³⁾.

L'administration a pour objectif la gestion des affaires dans lesquelles une intervention de l'Etat s'est manifestée.

Dans ce cadre, il convient de préciser que l'intérêt général n'est pas l'intérêt de la communauté considérée comme entité distincte de ceux qui la composent. C'est un ensemble de besoins humains dont la réalisation intéresse finalement des individus ou des groupes ».⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Ouazzani Chahdi (H), Droit administratif, Imprimerie Najah El Jadida, Casablanca, 1997, P: 28.

⁽²⁾ Il convient de noter que l'administration n'exécute pas toutes les tâches d'intérêt général, puisque d'autres d'organes y contribuent aussi, notamment les organes juridictionnel, législatif, et le gouvernement.

⁽³⁾ Debbash (c), Institution et droit administratif, Tome 1, les structures administratives, Edition PUF, 1991, P : 21.

⁽⁴⁾ Harsi (A), L'organisation administrative, Revue Marocaine d'administration locale et de développement, collection manuels et travaux universitaires, N° : 69, 2006, pp : 19-20.

Toutefois, il faut noter que même les particuliers peuvent accomplir des tâches ou activités se rapportant à l'intérêt de la communauté à côté de l'initiative publique, cependant l'action des particuliers est mue par la logique du profit et de l'intérêt privé, et au cas où l'activité n'est pas rentable, elle ne sera pas assurée par eux (Exemple : la santé, l'enseignement).

Il convient aussi de préciser que les pouvoirs publics, et vu la nature spéciale de certaines activités (Ex: la police, la défense nationale) se réserve le soin de satisfaire ces besoins dans le cadre de ces domaines.

B- Les moyens de l'administration

La conception française a considérée l'administration en tant qu'institutions particulière ayant une vocation tout à fait différente des personnes privée, en raison de sa mission ce qui lui confère des prérogatives exorbitantes de droit privé. Cette logique puise son fondement de la différence remarquable des buts poursuivis principalement par l'administration et des buts poursuivis par les particuliers.

Les rapports entre « les particuliers sont fondés sur l'égalité juridique, aucune volonté particulière n'est par essence supérieure à une autre, et ne peut s'imposer à elle, contre son gré » ⁽¹⁾ c'est ce qu'explique que les rapports entre particuliers se traduisent toujours dans un cadre contractuel.

Dans les rapports entre particuliers, une personne privée ne peut pas imposer à une autre personne une action sans consentement.

L'opposition entre les intérêts des personnes privées (fins personnelles), et les intérêts de l'administration (intérêt général), nécessite que l'administration dispose des moyens exorbitants pour qu'elle puisse imposer sa volonté aux particuliers. C'est pour cette raison-ci que l'administration dispose du pouvoir

⁽¹⁾ Harsi (A), L'organisation administrative, op.cit, P : 20.

de prendre des décisions à l'encontre des personnes privées y compris l'exécution forcée de ses décisions.

Ainsi, l'administration jouit des prérogatives de puissance publique exorbitante par rapport au droit commun, en raison de la particularité de sa mission.

« On appelle puissance publique, l'ensemble des prérogatives exorbitantes du droit commun que l'administration met en œuvre par voie unilatérale pour réaliser l'intérêt général »⁽¹⁾ (Ex : le maintien de l'ordre public, l'expropriation etc).

Parmi les illustrations de ces prérogatives, on trouve celle de l'acte unilatéral : l'administration agit, concernant une partie de son action par voie d'actes unilatéraux exécutoires et obligatoires pour les administrés⁽²⁾.

§3- Les fonctions de l'administration

Généralement, l'administration, et en tant qu'institution publique, remplit les fonctions suivantes : L'information, la prévision, la préparation et celle de l'exécution.

A- La fonction de l'information

Afin de mener à bien son fonctionnement, et être proche des administrés, l'ensemble des services publics de l'administration doivent disposer de toutes les informations concernant les différents aspects de la vie des citoyens, ce qui l'aidera à prendre des décisions. Cependant, l'administration est tenu de respecter le principe de la publication des informations.

⁽¹⁾ Harsi (A), L'organisation administrative, op.cit, P : 21.

⁽²⁾ L'acte administratif unilatéral n'est pas la seule manifestation de l'administration, celle-ci agit aussi par voie contractuelle ce qui nous même à faire la distinction entre contrat administratif et contrat de droit commun de l'administration.

B- La fonction de la prévision

Afin de répondre à la nécessité de créer une compatibilité entre les besoins réels des citoyens et les décisions prises, la fonction de la prévision se présente comme une phase essentielle. L'administration joue un rôle fondamental dans le processus de planification en raison des moyens nécessaires dont elle dispose (techniques, humains etc) dans la détermination des objectifs.

C- La fonction de préparation

En raison de l'intérêt général, l'administration se présente en tant qu'organe de préparation par rapport aux institutions politiques, en tant qu'institutions de mise en œuvre des décisions. Ainsi, et pour sauvegarder le choix des gouvernants, l'administration prépare les possibilités ou les décisions des pouvoirs politiques »⁽¹⁾.

D- La fonction d'exécution

L'administration constitue le corps qui met en œuvre les décisions. Cette fonction est essentielle dans la mesure où il faut des services administratifs qui exécutent et contrôlent même les décisions prises. Ainsi, l'objectif essentiel des organes administratifs est de garantir une bonne application des objectifs définis par les organes politiques.

Mais, il faut noter que les administrations placées à la tête des organes administratifs aussi bien au niveau central que déconcentré prennent aussi des décisions.

⁽¹⁾ Debbasch (C), Institutions et droit administratif, op.cit, P : 2.

Section II : Le droit administratif

Il est lieu de présenter la définition du droit administratif (§1), sa formation historique au Maroc (§2), ses caractères (§3) ainsi que ses sources (§4).

§1- La définition du droit administratif

Selon une approche large (lexique des termes juridiques) le droit administratif correspond à l'ensemble des règles qui s'appliquent à l'administration dans la gestion des services publics, et de ses rapports avec les particuliers.

Selon une approche restrictive (étroite), c'est l'ensemble des règles qui dérogent au droit privé.

L'étude du droit administratif présente l'avantage de mettre en valeur l'importance de la règle dans le cadre des institutions administratives, et des relations entre l'administration et les administrés.

Pour se placer sur un plan juridique plus spécialisé, on peut présenter deux définitions du droit administratif : selon le contenu, et selon l'objet.

La définition selon le contenu : consiste à ce que le droit administratif se distingue du droit commun à partir de deux points : il n'est pas soumis aux mêmes règles, et il n'est pas appliqué par les mêmes juridictions, ce qui lui confère un caractère autonome. La définition selon l'objet : implique que c'est un droit qui s'applique à une partie de l'administration. En effet, dans « l'exercice de ses missions, elle accomplit des actes ou cause des dommages dans des conditions qui sont exactement les mêmes que celles d'un particulier et qu'elle soit soumise à un droit différent »⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Harsi (A), L'organisation administrative, op.cit, P : 20.

Ce constat nous mène à affirmer que le droit administratif n'est pas que le droit de l'administration d'un côté, et il n'est pas tout le droit de l'administration.

En effet, dans le premier cas, il arrive que des charges relevant de l'administration, soient exercées ou exécutées par des personnes privées, c'est une conséquence de l'extension de l'activité de l'administration, et aussi de son incapacité des fois à accomplir ses fonctions. Ainsi, « le droit administratif s'applique naturellement aux particuliers chaque fois qu'ils sont en rapport avec l'administration » ⁽¹⁾, (cas de la gestion déléguée où des particuliers peuvent assurer la gestion d'un service public. Lorsque les personnes privées se livrent à une activité de puissance publique, ils sont soumis aussi aux règles du droit administratif.

L'administration n'est pas tenue d'agir uniquement avec une administration, elle peut aussi entretenir des relations avec les particuliers. Dans ce cas le droit administratif peut s'appliquer aux rapports administration et particuliers.

Dans le deuxième cas, l'activité de l'administration n'est pas toujours régie par le droit administratif. Il arrive qu'elle peut être soumise aussi au droit privé.

En effet, au cas où l'action de l'administration n'est pas exercée dans le cadre de la puissance publique, elle n'est pas soumise aux règles de droit administratif, Ex : contrats de vente ou d'achat qui visent la satisfaction de certains besoins quotidiens et simples. Le but dans ce cadre est de dépasser la complexité et le formalisme des procédures prévues par le droit administratif.

⁽¹⁾ Rousset (M), Basri (D), Garagnon (J), Belhaj (A), Le droit administratif marocain, Imprimerie royale, Rabat, 1992, P.12.

§2- La formation historique du droit administratif marocain

Au Maroc, le droit administratif est une notion tout à fait moderne. Le droit musulman ne connaît pas cette notion « conçu en tant que système de limitation du pouvoir même si certaines institutions avaient une mission de protection des administrés face au pouvoir »⁽¹⁾. (Ex : Diwan al Madalim).

Les premiers Jalons du droit administratif marocain ont été posés par le protectorat français. Ce droit, donc, s'est inspiré du droit administratif français.

Néanmoins, on ne peut pas dire que ce dernier a fait l'objectif d'une application totale au Maroc, puisque la conservation de certains caractères ou spécificités marocaines a marqué cette inspiration.

L'article 8 du Dahir du 12 août 1913 tout en conférant, le soin de trancher certaines affaires de l'action de l'administration, interdisait à ces tribunaux de droit commun, d'annuler les actes de l'administration.

Ces juridictions n'avaient le droit de déclarer l'administration et de payer des indemnités débitrices que dans les cas suivants : marchés publics, exécution des travaux publics, et les litiges inhérents à la responsabilité de la puissance publique.

Cependant, le même dahir interdisait toute possibilité d'annulation des actes administratifs suite à une demande des administrés. Outre ces dispositions, le Dahir des obligations et des contrats DOC dans ses articles 79 et 80 a consacré un régime particulier de responsabilité administrative⁽²⁾.

⁽¹⁾ Ben Achour (Y), Justice des madhalims et justice administrative moderne, Revue internationale des sciences administratives, N°2, 1985, P: 109.

⁽²⁾ Chahdi Ouazzani (H), Le droit administratif, op.cit, p : 48.

La création de la cour suprême au lendemain de l'indépendance, et plus précisément en 1957, a constitué une étape dans le cadre du processus de réformes visant la dotation de l'administration d'un régime spécial.

Ainsi, la chambre administrative de la cour suprême était compétente de statuer sur les recours en annulation à l'occasion d'excès de pouvoir de l'administration. Ainsi, le système d'unité de juridiction et de séparation du contentieux n'a pas été remis en cause par le législateur marocain.

Ce dernier a poursuivi le processus de réforme du système juridictionnel, couronné par la création des tribunaux administratifs en 1993. Ces tribunaux se sont orientés sur la voie de conciliation entre : les options du droit administratif français et les spécificités marocaines dans le cadre du développement du droit administratif marocain. Le but général est de concilier entre la liberté des administrés en tant que citoyens et le pouvoir de l'administration.

§3- Les particularités du droit administratif

Le droit administratif se présente en tant qu'un droit autonome (A), un droit en constante évolution (B) et un droit conciliant autorité et liberté (C).

A- Un droit autonome

La première et la principale particularité du droit administratif réside dans son autonomie par rapport au droit privé.

Cette autonomie s'explique à partir de deux points : la personnalité juridique et les règles spéciales.

1- La personnalité juridique

Si les deux branches : droit public et droit privé s'appliquent chacune à deux catégories, c'est-à-dire les deux sujets de droit : personnes morales et

personnes physiques, cela ne doit pas dissimuler qu'en droit public, on trouve principalement les personnes morales.

L'usage de la personnalité morale en droit public a pour finalité essentielle d'imputer les actes accomplis par les agents publics à l'institution administrative qu'elles représentent.

Cette finalité est due au fait que ces mêmes agents lorsqu'ils agissent, ils ne le font pas pour leur propre compte, mais dans le cadre de l'intérêt général ; « d'où l'attribution de la personnalité morale à un certain nombre d'intérêts qui sont considérés comme suffisamment caractérisés et suffisamment homogène ».⁽¹⁾

Le droit administratif est un droit qui ne peut pas s'appliquer aux personnes privées puisqu'il s'applique pour les actes accomplis dans le cadre de l'intérêt général. Et même lorsqu'un agent public son acte n'est pas imputé à une personne morale, il ne peut pas être soumis au droit administratif, mais ce sont les règles du droit privé qui reçoivent application.

2- Les règles spéciales

La mission principale de l'administration (intérêt général) a nécessité l'élaboration des règles spéciales applicables aussi bien pour son organisation que pour son action et son contentieux.

La base de cette particularité puise ses origines à partir des propos de l'arrêt Blanco : «La responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil pour les rapports de particulier à particulier. Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue, qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins

⁽¹⁾ Debbasch (C), Institutions et droit administratif, op cit, p : 65.

du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés » (Tribunal des conflits, 8 Février 1873, III.17, concl David).

Ces dispositions ont pour but, la non soumission des litiges, mettant en cause l'administration, aux règles de droit privé en particulier, et tous les litiges d'ordre administratif en général.

Toutefois, il faut noter que si l'autonomie du droit administratif est manifeste et bien fondé, il est opportun de noter qu'elle n'est pas absolue. « Le juge administratif applique certaines règles de droit privé, lorsqu'elles ne sont pas en contradiction avec l'esprit du droit administratif. Ex: responsabilité décennale des entrepreneurs »⁽¹⁾.

Les règles de droit privé ne sont pas totalement écartées par le juge administratif. Ce dernier, et dans un souci d'adapter l'action administrative en fonction des évolutions croissantes, peut se référer aux règles le droit privé. Mais il ne s'agit pas d'une application automatique et irréfléchie, mais il faut que ces règles puissent résoudre un problème administratif sans pour autant être contraire à ses principes.

Il convient aussi de noter que cette autonomie relative s'envisage dans le fait que certaines règles peuvent faire objet d'application aussi bien dans le droit privé que dans le droit public s'elles répondent aux mêmes cas.

B- Un droit en constante évolution

Le droit administratif n'est pas un droit figé, c'est un droit qui subit des changements permanents. Ce caractère fluctuant s'explique par deux raisons : la première est inhérente à la nature de la mission de l'administration et l'autre est due à la diversité des sources mêmes de ce droit.

⁽¹⁾ Harsi (A), L'organisation administrative, op.cit P : 29.

Pour la première raison, elle s'explique surtout par l'évolution de l'action administrative et l'impératif d'adapter ses services publics en fonction du développement incessant des besoins des citoyens devenues de plus en plus exigeants d'une part, et les relations de l'administration avec différents acteurs (usager, secteur privé ect).

Concernant la deuxième raison, (la diversité des sources du droit administratif), il est lieu de noter que les règles de ce droit ne sont pas regroupées dans un seul document, mais on peut trouver plusieurs textes de référence en la matière.

Aussi, ce droit « est très largement jurisprudentiel, au moins en ce qui concerne les principes qui doivent guider l'activité administrative. Les conditions de la légalité de l'action administrative ne sont définies par aucun code, mais se sont précisées au fil des décisions des tribunaux »⁽¹⁾.

Ainsi, se référer à la loi, règlement ou autre, n'est pas suffisant, puisque la jurisprudence est riche en ce domaine. Le juge administratif a largement contribué à l'édification de plusieurs solutions à des problèmes d'ordre administratif notamment « les grands principes et théories de base du droit administratif Ex : théorie des actes administratifs, de la responsabilité de la puissance publique, du service public, la notion des principes généraux du droit etc »⁽²⁾.

Mais, le but de la jurisprudence en matière administrative a largement était marqué par le souci de former des règles spéciales pour l'action administrative. Des règles qui contribuent à instaurer un équilibre entre les impératifs de

⁽¹⁾ Rousset (H), Garagnan (J), Basri (D), Belhaj (A), Droit administratif marocain, op.cit, p : 18.

⁽²⁾ Rivero (J) Réflexions sur l'étude comparée des sources des droits administratifs, Méllange Stassinopolus, Paris, LGDJ 1974, pp : 135 et S. Cité par Ouazzani Chahdi (A), Droit administratif op.cit, p : 38.

l'action administrative et les droits des particuliers d'où sa troisième particularité.

C- Un droit conciliant autorité et liberté

Les prérogatives de puissance publique dont dispose l'administration publique, et qui nécessitent sa soumission à un droit spéciale, donnent l'impression à ce qu'il s'agit d'un droit autoritaire favorisant l'administration au détriment des administrés qui sont dans une position de soumission aux ordres de l'administration.

Il est vrai, qu'en raison de son but, l'administration dispose de plusieurs prérogatives dont la plus manifeste est l'acte unilatéral, l'exécution forcée de ses décisions, en cas de résistance des particuliers etc.

Toutefois, «le terme autoritaire n'est pas synonyme d'arbitraire » ⁽¹⁾, car l'administration en tant que puissance publique n'est autre que l'intérêt général des administrés, de ce fait, elle est tenu par ses obligations au même titre que ses droits qui garantissent aussi les droits des administrés. L'administration n'est autre, et selon sa définition, qu'un ensemble de structures et d'agents. Ces derniers en tant que personnes, peuvent être amenés à procéder à des actes d'excès de pouvoir, de falsification mettant en jeu la responsabilité administrative et par ricochet les droits des administrés. L'administration est aussi « un phénomène humain par des hommes dont l'individualité ne se laisse pas réduire à l'unité des notions juridiques abstraites » ⁽²⁾, mais par un ensemble de pratiques dominées par des déviations et la prédominance des intérêts privés au détriment de l'intérêt général.

⁽¹⁾ Ouazzani Chahdi (H), Droit administratif, opcit, p : 41.

⁽²⁾ Rousset (M), Garagnon (J), Basri (D), Belhaj (A), Droit administratif marocain, opcit, p : 13.

Aussi, si le droit administratif est un droit autoritaire, c'est aussi un « Droit, c'est-à-dire un système d'organisation sociale qui repose sur l'idée de justice et sa traduction technique, le principe de légalité »⁽¹⁾.

Les principes de droit administratif doivent être compatibles avec les principes fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par le texte de la constitution, notamment la justice et la légalité. L'article 9 de la constitution révisée de 1996 marocaine dispose que : « La constitution garantit à tous les citoyens :

- La liberté de circuler et de s'établir dans toutes les parties du royaume ;
- La liberté d'opinion, la liberté d'expression sous toutes ses formes et liberté de réunion... ;
- Il ne peut être apporté de limitation à l'exercice de ces libertés que par la loi ».

La constitution n'est autre qu'une source fondamentale du droit administratif, ce qui nécessite la compatibilité entre les prérogatives de l'administration ou son aspect autoritaire, et la liberté ou les droits des administrés.

§4 : Les sources du droit administratif marocain

Les principes du droit administratif ne sont pas codifiés dans un seul texte juridique. Ils sont consacrés par une diversité de sources qui demeurent des références pour la connaissance de ses règles.

En effet, étudier le droit revient à se référer à plusieurs sources qui se présentent selon la hiérarchie suivante : la constitution, la loi, les règlements administratifs, la jurisprudence et les conventions internationales.

⁽¹⁾ Rousset (M), Garagnon (J), Basri (D), Belhaj (A), Droit administratif marocain, opcit, p : 20.

A- La constitution

Un ensemble de règles qui déterminent la forme de l'Etat, l'exercice du pouvoir etc, c'est aussi un ensemble de règles qui régissent l'administration tel qu'il ressort de ses articles, et qui s'imposent aussi bien pour l'administration que pour les administrés.

1- Règles relatives à l'exercice de l'administration

- La consécration de plusieurs institutions administratives et la répartition de leurs compétences. Ex : Les compétences administratives du premier ministre (art 61 c), le pouvoir de nomination par le roi et l'intervention en matière réglementaire (art 30c et 35 c) ; la consécration des collectivités locales (art 100c).
- Les garantis pour les administrés en tant que citoyens, Ex : l'égalité de tous les marocains devant la loi (art 5c), la liberté de circulation d'expression, de réunion, d'adhésion à toute organisation syndicale et politique (art 9c), le droit à l'éducation et au travail (art 13), le droit d'accéder aux fonctions et emplois publics dans les mêmes conditions (art 12c).

B- La loi

La loi occupe une place importante parmi les sources du droit administratif.

L'article 46 de la constitution énumère un certain nombre de matières relevant du domaine de la loi en l'occurrence les « droits individuels et collectifs énumérés au titre I de la présente constitution, la détermination des infractions et des peines qui leurs sont applicables, la procédure pénale, la procédure civile et la création de nouvelles catégories de juridictions, le statut des magistrats, le statut général de la fonction publique, les garanties fondamentaux accordées aux

fonctionnaires civiles et militaires, le régime électoral des assemblés, la création des établissements publics » etc.

Outre l'art 46, la constitution confère d'autres matières au domaine de la loi notamment : les droits individuels et collectifs (art 9, 10, 14 et 15 c), le régime juridique des collectivités locales (art 101), ainsi que la création d'autres catégories de ces collectivités (art 50), etc.

Le respect de la sphère de la loi par le gouvernement est assuré par le juge administratif à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir intenté contre un règlement.

C- Le règlement

La constitution confère au pouvoir exécutif le pouvoir d'intervention dans les matières qui ne sont pas du ressort du législatif, c'est ce que ressort notamment de l'art 47c. Il s'agit dans ce cas des règlements dits autonomes. On peut aussi évoquer une autre catégorie dite règlements près pour application d'une loi consacrés par l'art 61c « le gouvernement assure l'exécution des lois » (règlements subordonnés.

La distinction opérée entre règlement autonome et règlement d'application ne dissimule l'unicité de leur régime juridique : « Ce sont des actes administratifs, susceptibles de contestation devant le juge administratif à la différence de la loi »⁽¹⁾.

De même, on peut évoquer deux critères qui caractérisent la hiérarchie au sein des règlements ⁽²⁾:

- La place de l'auteur dans la hiérarchie administrative : on distingue successivement les règlements à caractère général (premier ministre),

⁽¹⁾ Harsi (A), l'organisation administrative, op cit, p : 39.

⁽²⁾ Harsi (A), l'organisation administrative, op cit, p : 40.

ceux des ministres, des gouverneurs et des organes décentralisés notamment exécutifs ou délibérants ;

- Hiérarchie selon la forme d'édition par une même autorité, Ex : les décrets du premier ministre sont supérieurs aux arrêtés pris par lui.

Le règlement est une variété d'actes administratifs qui occupe une place importante parmi les sources du droit administratif.

D- La jurisprudence

Elle se présente en tant qu'un ensemble de décisions suffisamment concordantes rendues par le juge administratif sur une question de droit administratif. Il est difficile de cerner tout ce droit à partir des lois et règlements seulement, il faut se référer aussi au répertoire de la jurisprudence en la matière. Le juge-administratif a contribué d'une manière manifeste à l'élaboration des règles applicables à l'action de l'administration publique.

Le juge marocain tout en se référant à la jurisprudence administrative française en raison des traits en commun entre les deux systèmes, a aussi consacré les principes et les valeurs de l'islam. Ex : le régime juridique de l'acte administratif unilatéral théorie du contrat administratif, gestion des services publics, les principes généraux de droit qui sont des principes non écrits et obligatoirement applicables pour l'administration, le principe de la continuité du service public, etc.

E- Les conventions internationales

Elles constituent une autre source de droit administratif.

L'article 31 de la constitution prévoit que le roi : « signe et ratifie les traités. Toutefois, les traités susceptibles de remettre en cause les finances de l'Etat ne peuvent être ratifiés sans avoir été préalablement approuvés par la loi ». Cependant, deux remarques doivent être précisées dans le cadre de la place des

conventions internationales au sein de la hiérarchie des sources du droit administratif :

- La primauté de la constitution sur les conventions internationales.
- La supériorité des conventions internationales par rapport aux lois et règlements n'est consacrée que si ces textes juridiques le prévoient. Ex : L'article 2 du code des marchés publics du 1^{er} octobre 2007 prévoit qu' : « il peut être dérogé aux dispositions du présent décret en ce qui concerne les marchés passés dans le cadre d'accords ou conventions que le Maroc a conclus avec des organismes internationaux ou des Etats étrangers ». Néanmoins, le même article précise que cette dérogation n'est valable que lorsque les dits accords ou conventions « stipulent expressément l'application des conditions et formes particulières de passation des marchés ».

Le plan de ce cours se présente comme suit:

- Chapitre I: Les principes généraux de l'organisation administrative
- Chapitre II: L'administration d'Etat
- Chapitre III: L'administration décentralisée (les collectivités locales)
- Chapitre IV: La décentralisation par service (les établissements publics)

Chapitre I :

Les principes généraux de l'organisation administrative

L'organisation administrative est effectuée à travers plusieurs niveaux. On trouve, de prime abord, l'organisation dont les compétences s'étendent à l'ensemble du territoire notamment l'organisation centrale. D'autres niveaux sont spécialisés en fonction du critère géographique comme les structures territoriales.

Cependant, l'existence des relais territoriaux nécessite le respect de deux impératifs :

Celui de la cohérence et l'homogénéité dans l'action administrative exercée sur l'étendu du territoire national, tout en prenant en considération les spécificités de chaque organe (Principe de l'unité).

Celui de la diversité de cette organisation (décentralisation). Ainsi, l'organisation administrative locale « s'efforce de réaliser un dosage entre les deux formules »⁽¹⁾.

L'organisation administrative se caractérise par l'existence d'une administration d'Etat (centralisation) Section I, et une administration décentralisée (Décentralisation) section II.

Section I : La centralisation

La centralisation se présente, en tant qu'un système d'organisation administrative, à partir de deux niveaux : une concentration des pouvoirs de décision, ou la centralisation pure (§1), et la décontraction de ces pouvoirs (§2).

⁽¹⁾ Debbasch (C), Centralisation et décentralisation, Unité et diversité, Précis Dalloz, 1980, P : 219.

§1 : La concentration du pouvoir de décision (centralisation pure)

Elle consiste en l'existence juridique d'un Etat. Elle suppose l'octroi du monopole de l'activité administrative à une seule personne morale de droit public en l'occurrence l'Etat.

Dans le système centralisateur, les organes centralisés sont les seuls à être habilités à prendre des décisions administratives sur l'ensemble du territoire. Il n'y a pas de marge de liberté d'action en dehors de ces organes qui restent les seules personnes juridiques reconnues.

Cependant, et du fait de leur écart ou leur éloignement de la réalité locale, les organes centralisés sont inaptes à répondre aux exigences de toute la population sur l'ensemble du territoire.

Or, « un tel système dans l'absolu n'est pas seulement absurde, il est également impracticable. Il engorge les administrations centrales d'affaires secondaires »⁽¹⁾.

La seule adaptation aux réalités locales consiste à désigner des agents publics par le pouvoir central sur l'ensemble du territoire afin d'appliquer les directives et les décisions émises par ces autorités centrales. Cette exécution de ses mesures générales ne permet pas de satisfaire aux demandes et besoins des administrés, du fait de l'éloignement de ces autorités par rapport à la périphérie, et aussi de la possibilité de ces agents d'intervenir pour changer les décisions en question.

Au Maroc, cette concentration s'envisage à partir des organes qui forment le pouvoir exécutif. Ces organes, outre leurs attributions politiques, sont aussi investis d'attributions administratives.

⁽¹⁾ Debbasch (C), Centralisation et décentralisation, Unité et diversité, Précis Dalloz, 1980, P : 220.

Ainsi, et pour assouplir la rigidité de ce système, la déconcentration se présente comme son prolongement territorial.

§2 : La déconcentration

Pour une bonne gestion de l'ensemble du territoire, et pour se maintenir, la centralisation suppose une décontraction du pouvoir en faveur des représentants du pouvoir central qui restent tout de même soumis au contrôle hiérarchique. Cela mène à dire que la centralisation et la déconcentration sont deux modes d'organisation indissociables.

A- Les apports de la déconcentration

La déconcentration est un réaménagement des tâches au sein e l'administration unique.

En tant que technique d'organisation du pouvoir administratif, la déconcentration, au sens vrai du terme « consiste à faire attribuer certaines compétences d'une importance particulière à ces subordonnées par des textes législatifs (on parle dans ce cas de transfert de compétences) ou réglementaires (il y a alors délégation de compétences) »⁽¹⁾.

C'est donc, le fait de reconnaître à des agents de l'Etat se trouvant sur l'ensemble du territoire une marge de pouvoir de décision afin de rendre la centralisation plus viable. C'est aussi l'adaptation de la centralisation aux réalités locales en initiant les agents déconcentrés à une certaine prise de décision en tenant compte des particularités locales.

Au Maroc, la déconcentration s'applique à partir de plusieurs niveaux : régional (Wali de la région), provincial ou préfectoral (gouverneur, services extérieurs) et le niveau infra-provincial (cercle, circonscription urbaine et rurale, président de conseil communal).

⁽¹⁾ Rousset (M), Garagnon (J), Basri (D), Belhaj (A), Droit administratif marocain, opcit, p : 20.

B- Le contrôle au sein de la déconcentration

Le lieu de rattachement entre la déconcentration et la centralisation s'envisage à partir de la subordination des agents déconcentrés dans le cadre du pouvoir hiérarchique.

Ce pouvoir implique un contrôle hiérarchique exercé sur les organes déconcentrés. (Toutefois, il convient de noter que ce contrôle n'est pas spécifique uniquement pour la déconcentration, puisqu'il s'exerce dans d'autres organes hiérarchisés.

C'est un contrôle qui s'exerce de plein droit (à la différence d'autre type de contrôle notamment la tutelle qui ne s'exerce qu'en vertu d'un texte).

L'étendue de ce contrôle n'est pas limitée puisqu'il est global. En ce sens, le supérieur hiérarchique jouit de plusieurs types de pouvoirs celui d'instruction, un pouvoir d'annulation des actes et aussi un pouvoir de modification en changeant les actes de son subordonné par sa propre décision.

Ce pouvoir hiérarchique ne s'exerce pas uniquement par le supérieur mais aussi par n'importe quel administré dans le cadre du recours hiérarchique.

Section II : La décentralisation

La décentralisation en tant qu'une conception de l'organisation administrative, est un choix fondé sur la reconnaissance de l'autonomie pour des personnes publiques, chargées de gérer des affaires qui ne relèvent pas de l'intérêt national mais de l'intérêt local.

L'Etat marocain se préserve un pouvoir omniprésent au sein de cette organisation conformément au principe de l'unité de l'Etat.

George Burdeau donne une définition sur le plan théorique, de la décentralisation en évoquant qu': «une activité est dite décentralisée lorsque les

règles qui la commandent sont édictées par des autorités émanant du groupe qu'elle concerne ». ⁽¹⁾

Il existe deux formes de décentralisation : la décentralisation territoriale (§1) et la décentralisation technique (§2).

§1 : La décentralisation territoriale

Il convient d'étudier la notion de la décentralisation territoriale, ses éléments principaux, ses principes.

A- Notion de la décentralisation territoriale

Par opposition à la décentralisation par service qui correspond aux établissements publics, la décentralisation territoriale, est une forme d'organisation de l'Etat et une manière d'articulation de l'Etat et des spécificités du territoire local.

Charles Eisenman est parmi les auteurs qui se sont penchés sur la notion de la décentralisation en avançant deux éléments sur lesquels repose la décentralisation territoriale:

- L'existence d'organes exerçant une activité pour une population donnée sur un territoire délimité.
- Le pouvoir central n'exerce qu'un contrôle assez réduit sur les actes de ces organes locaux.

La décentralisation territoriale recouvre plusieurs connotations:

- Une connotation sociale : développement de la démocratie locale qui favorise l'inclusion sociale et le sentiment d'appartenance au territoire local.

⁽¹⁾ Rousset (M), Garagnon (J), Basri (D), Belhaj (A), Droit administratif marocain, opcit, p : 20.

- Une connotation politique : dans la mesure où elle est une limite au pouvoir central, quelque soit le degré de son évolution, et aussi l'élargissement des espaces de liberté et de démocratie.
- Une connotation économique : l'économie locale est un pilier du développement national, elle est tributaire des dynamiques des collectivités locales dans le cadre du développement local.

Cependant, il convient de noter que par opposition au fédéralisme qui implique l'octroi d'une autonomie législative assez élargie pour les Etats fédérés, la décentralisation territoriale n'est évoquée que dans le cadre de l'action administrative.

En somme, on peut dire que ce type de décentralisation consiste à confier la gestion des affaires locales à des organes élus, autonomes par rapport à l'Etat. A côté donc de l'Etat, on note dans ce cadre l'existence des collectivités locales (Région, province ou préfecture et commune).

L'existence de ces collectivités n'écarte pas l'unité de l'Etat qui est consacrée dans le cadre d'une législation régie par le pouvoir central.

B- Les éléments principaux de la décentralisation territoriale

A l'instar de l'Etat, les collectivités locales ont des éléments en l'occurrence : un statut, un territoire et une population.

- Le statut d'une collectivité locale correspond au fait qu'elle appartient soit à la catégorie : commune, province ou préfecture et région. Outre la consécration constitutionnelle, le statut de chaque collectivité détermine ses organes, ses compétences, ses moyens etc. c'est son régime juridique qui constitue le fondement même de son action.
- Population : l'existence d'une collectivité locale a pour finalité de répondre aux exigences d'une population locale. Le nombre de la population est déterminant dans le choix du mode d'élection, le régime

juridique etc. de même l'importance quantitative des conseils élus chargés de gérer la collectivité dépend de l'importance de la population.

- Aussi, l'importance de la population réside aussi dans le fait que c'est elle qui procède à l'élection de ses représentants locaux.
- Territoire : chaque collectivité locale est délimitée par un territoire. Désormais, les organes locaux ne peuvent exercer leur compétence au-delà de leur entité (sauf dans les cas déterminés par la loi, notamment le cas où il y a un projet qui concerne deux collectivités).

Conformément au découpage territorial, l'ensemble des collectivités locales doivent recouvrir l'ensemble du territoire national.

C- Les principes de la décentralisation territoriale

L'article 101 de la constitution dispose qu' : « Elles (les collectivités locales) élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions déterminées par la loi ». De même l'article 1 de la loi n°17-08 relative à la charte communale 2009 prévoit que : « les communes sont des collectivités territoriales de droit public dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

La décentralisation territoriale au Maroc, est organisée autour de trois collectivités : communes, province ou préfecture et région.

Cette décentralisation repose sur trois principes : l'octroi de la personnalité morale à ces collectivités, l'existence d'organes propres, et finalement l'existence d'un contrôle de tutelle tel qu'il est réglementé par la loi.

Cependant, il est opportun de noter que l'organisation décentralisée se caractérise par l'uniformité du régime juridique ;

En ce sens : les communes sont régies par la loi n°17-08 de 2009, provinces et préfectures par la loi n°79-00 du 3 octobre 2002, la région par la loi n°47-96 de 1996.

En l'absence d'un code qui regroupe l'ensemble des textes régissant les collectivités locales au Maroc, l'éparpillement des textes juridiques est un phénomène manifeste.

1- Les organes propres

La consécration des organes propres élus est une donnée fondamentale sur laquelle repose la décentralisation, et un moyen d'implication de la population dans la gestion locale conformément aux principes de la démocratie locale.

Ainsi, l'article 2 de la charte communale dispose que : « les affaires de la commune sont gérées par un conseil élu, dont la durée du mandat et les conditions d'élection sont fixées par les dispositions de la loi formant code électoral ».

Aussi, l'article 6 de la même charte dispose que : « le conseil communal élit parmi ses membres, un président et des vices présidents, qui forment le bureau du dit conseil ».

Au niveau des provinces et préfectures, l'article 3 de la loi relative à cette organisation dispose que : « les affaires de la collectivité préfectorale ou provinciale sont gérées par un conseil élu, dont la durée du mandat et les conditions d'élection sont prévues par la loi formant code électoral ».

Concernant la région, l'article 1 de la loi n°47-96 dispose que « les affaires de la région sont librement gérées par un conseil démocratiquement élu pour une durée de 6 ans, conformément à la législation en vigueur ».

2- Les affaires locales

Les différents textes de la décentralisation consacrent la notion d'affaires locales par distinction de celle des affaires nationales. Ces affaires sont déterminées par les lois en vigueur correspondant à chaque type de collectivité locale. Cette conception est en parfaite corrélation avec la nature de l'administration décentralisée représentative de la population au niveau local.

3- La tutelle

L'action décentralisée n'est pas imprégnée par une liberté totale.

Ce constat se traduit par le principe de l'autonomie administrative qui suppose un encadrement de cette action par le pouvoir central. Ce contrôle revêt plusieurs aspects : l'approbation des actes des organes délibérants et exécutifs conformément aux dispositions de la loi etc.

L'exercice de ce pouvoir a le mérite de se distinguer du contrôle hiérarchique par le fait qu'il ne met pas en rapport une autorité supérieure (pouvoir central), et une autorité qui lui est subordonnée (collectivités locales).

La consécration des organes élus et des affaires propres ne signifie pas que le pouvoir de l'administration décentralisée est un pouvoir absolu, mais qui est sans contrôle de tutelle. Mais ce dernier ne peut s'effectuer qu'en vertu d'un texte, contrairement au contrôle hiérarchique qui s'exerce de plein droit.

Le degré d'évolution de l'autonomie locale constitue la véritable volonté de l'Etat d'ériger la décentralisation en un véritable acteur de décision et de développement.

Ce n'est pas étonnant de faire remarquer que les évolutions qui ont marqué l'organisation administrative depuis l'indépendance à nos jours, ont été caractérisées par la combinaison entre l'élargissement des compétences des organes locaux et l'allègement de la tutelle.

Ce contrôle de tutelle qui ne s'exerce que sur une catégorie bien déterminée des compétences des organes décentralisée se subdivise en deux catégories: tutelle d'opportunité et tutelle de la légalité.

La tutelle de la légalité consiste à vérifier si les actes des collectivités locales sont conformes aux textes juridiques, afin de garantir le respect de la réglementation en vigueur.

La tutelle d'opportunité consiste à vérifier la conformité des actes des collectivités à la politique générale du pays. La confirmation de l'autonomie des collectivités locales ne signifie pas qu'ils vont entreprendre une gestion de leurs affaires locales en dehors de la politique de l'Etat et des objectifs du développement national.

On distingue aussi la tutelle sur les actes et la tutelle sur les personnes.

La tutelle sur les personnes : Elle s'agit du pouvoir de contrôle donné à l'autorité de tutelle de prononcer la suspension ou la révocation à l'encontre des élus locaux concernés ; et la dissolution des organes décentralisés élus au cas où il y a une faute commise. Autrement dit, il s'agit d'un pouvoir disciplinaire exercé par l'autorité de tutelle sur les élus locaux.

La tutelle sur les actes : elle concerne uniquement que les organes délibérants et l'exécutif communal ; ainsi le gouverneur en tant qu'exécutif du conseil provincial, ou du conseil régional n'est pas soumis à cette tutelle puisqu'il est soumis au pouvoir hiérarchique du pouvoir central , puisqu'il est aussi le représentant de ce pouvoir au niveau local.

Il s'agit de l'approbation des actes des conseils locaux et du président du conseil communal tels qu'ils sont fixés par la loi. Exemple : approbation préalable du budget ; les arrêtés fixant les taux et les taxes, création des services publics.

Le pouvoir de tutelle se distingue du contrôle hiérarchique à partir des points suivants :

- La tutelle est un contrôle qui ne peut s'exercer que s'il y a un texte. Alors que le pouvoir hiérarchique s'exerce de plein droit.

- Le texte juridique doit préciser l'étendu de la tutelle, c'est-à-dire si le pouvoir de tutelle doit contrôler la légalité des actes ou l'opportunité ceci d'un coté. D'un autre coté le contrôle hiérarchique est un contrôle global, alors que celui de la tutelle ne concerne que les actes prévus par la loi.

§2-Décentralisation technique(ou par service)

La décentralisation technique réalise l'établissement public. Il faut noter que bien que ce type de décentralisation présente certaine ressemblance avec la décentralisation territoriale, cependant la distinction entre les deux est remarquable.

Ainsi, la décentralisation technique consiste à reconnaître par une collectivité publique la spécificité de certaines affaires qui doivent être gérées par une personne publique créée pour cette mission.

La décentralisation technique répond à des considérations de gestion efficace: en ce sens que certaines affaires nécessitent leur séparation des autres affaires administratives. Contrairement à la décentralisation territoriale qui répond à des exigences géographiques, sociologique, administratives, politiques ect.

Ainsi, la décentralisation technique suppose la reconnaissance de la personnalité juridique à l'établissement public, les affaires spécialisés, la gestion par des personnes intéressées.

Chapitre II : L'administration d'Etat

L'examen des structures administratives actuelles permet de constater que celles-ci ne sont pas constituées d'un seul type d'administration. En ce sens, il y a une organisation administrative centrales ; et une organisation administrative qui constitue le prolongement territorial du pouvoir central notamment ses représentants ainsi que les services extérieurs des différents ministères d'un côté.

Pour comprendre les caractéristiques de cette organisation et son fonctionnement, il est opportun de se situer dans l'approche juridique.

On étudiera dans un première section les organisation administrative centrale, alors que dans une deuxième section les organes locaux de l'administration d'Etat.

Section I: L'administration centrale

Dans ce cadre, il est question d'étudier les attributions du roi (§1), et les attributions administratives du gouvernement (§ 2).

§1 : Le roi

- Il assure la présidence du conseil des ministres. Au sein de ce conseil les grands et les principaux traits de la politique de l'Etat sont tracés.
- Il procède à la nomination des hauts fonctionnaires de l'Etat exemple : les directeurs d'administrations centrales, de même que des nominations aux emplois civils et militaires. Mais l'article 30 de la constitution précise que le roi peut déléguer ce pouvoir au premier ministre, aux ministres et aux chefs des administrations.
- Il nomme, sur la proposition du conseil de magistrature les magistrats.
- Il nomme les ambassadeurs à l'étranger.

- Il est le chef des forces armées royales, ce qui lui donne le droit de prendre toutes les mesures concernant ce domaine.
- Il dispose aussi du pouvoir réglementaire soit en période normale(organisation et fonctionnement du ministère des Habous et des affaires islamiques sont faites par Dahir) ; soit en période exceptionnelle5Exercice du pouvoir réglementaire et législatif.

§2 : Le gouvernement

1- Le premier ministre :

Parmi les attributions administratives du premier ministre on peut citer celle de la coordination des activités ministérielles. Cette attribution a pour but d'établir la cohérence entre les différents départements ministériels de son gouvernement.

D'un autre coté, le premier ministre exerce le pouvoir réglementaire en vertu de l'article 53 de la constitution. Deux types du pouvoir entrent dans ce cadre : les actes réglementaires autonomes et les actes réglementaires dérivés.

En raison des délégations susceptibles de lui être reconnue, il peut disposer de pouvoir de nomination à certains emplois, ainsi que des attributions concernant l'administration de la défense.

2- Les ministres techniques :

Sur le plan administratif le ministre exerce le pouvoir réglementaire concernant ses services soit au niveau de la nomination des personnels relevant de son service, soit à l'occasion de leur promotion, de leur affectation, de mutation pour des raisons

Professionnelles, et exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard des agents de ses services.

Il assure le pouvoir d'instruction et de réformes des actes de ses subordonnés par le biais de circulaire ou d'instruction de service.

En tant qu'ordonnateur le ministre gère les ressources financières de son département ministériel et le représente au niveau de la passation des marchés publics, de la signature des contrats ou au niveau des conventions.

Il exerce la tutelle sur les établissements publics rattachés à son département.

Aussi, il assure le contresignement des actes réglementaires du premier ministre.

3- Les ministres délégués

Ce sont des ministres délégués auprès d'un ministre. Le ministre délégué exerce des attributions partielles qui relèvent normalement du ministre concerné.

C'est par arrêté ministériel que ces ministres reçoivent leur délégation qui peut porter soit sur une délégation générale et permanente afin de signer les actes des ministres ou de les viser mais conformément au domaine d'attribution du ministre déléguant.

Les ministres délégués ont aussi le pouvoir de contresigner les actes réglementaires du premier ministre

4- Les secrétaires et les sous-secrétaires d'Etat

Il n'y a pas un nombre fixe des secrétaires et sous-secrétaires d'Etat, il varie d'un gouvernement à l'autre, aussi il n'y a pas une différence du point de vue juridique entre les deux catégories.

En réalité, ils ne font pas partie du gouvernement du point de vue constitutionnel puisqu'il n'y a aucun article de la constitution qui le prévoit.

Même s'il y a une certaine assimilation entre eux et les ministres, les secrétaires ne siègent pas au conseil des ministres que lorsqu'il y a une disposition relevant de leur domaine d'attribution qui va être discutée.

La raison pour laquelle on crée un secrétariat d'Etat revient à ce qu'il y a des affaires dont la création d'un ministère n'est pas nécessaire ou d'une grande ampleur, c'est pour cette raison-ci qu'on crée ces secrétariats qui constituent des auxiliaires et des adjoints aux ministres.

C'est le premier ministre qui détermine leur attributions mais c'est le Dahir du 13 décembre 1980 qui fixe leur régime de délégation du pouvoir et signature modifié par le Dahir du 26 juin 1995.

Section II : Les organes locaux de l'administration d'Etat

A part les collectivités locales qui constituent l'administration décentralisée, il y a un autre pôle de l'administration locale à savoir les organes locaux de l'administration d'Etat. Ces organes représentent le prolongement de l'administration centrale. Deux ordres d'idées seront étudiées : les services extérieurs (§1); et les agents d'autorité (§2).

§1: Les services extérieurs

Pour définir les services extérieurs, on peut dire que ce sont les différentes délégations préfectorales ou provinciales ayant pour rôle de représenter un ministère sur le plan local dans la limite de leurs compétences territoriales.

A partir de cette définition, on peut dire que la plupart des ministres disposent des délégués régionaux dont le rôle est d'assurer sur le plan préfectoral ou provincial, le fonctionnement des services placés sous leur autorité sauf le ministère des affaires étrangères dont les services extérieurs sont à l'étranger.

Cependant, il convient de noter qu'il y a des ministères qui ne disposent pas des services extérieurs.

C'est par arrêté ministériel que les attributions et l'organisation des services extérieurs sont fixées.

Pour ce qui est de la coordination des services extérieurs, on constate que c'est le gouverneur en sa double qualité de représentant du roi et du gouvernement qui a le pouvoir de coordination des activités des services extérieurs dans la limite de son ressort territorial (province ou préfecture), le Dahir du premier Mars 1963 portant statut particulier des administrateurs du ministère de l'intérieur qui précise dans son article 29 que le gouverneur « coordonne les activités des services extérieurs des départements ministériels, des offices et des autres établissements publics ».

Toutes ces attributions font du gouverneur un agent non seulement politique mais aussi administratif.

§2: Les agents d'autorité.

D'abord, l'agent d'autorité est le représentant de l'Etat et du pouvoir central au niveau des différentes divisions territoriales administratives, c'est cette qualité qui lui confère plusieurs prérogatives de puissance publique, dans la mesure où il dispose d'un pouvoir général de contrôle politique de même que celui du maintien de l'ordre public.

Concernant la réglementation, c'est le dahir du premier Mars 1963 qui a institué un véritable corps des administrateurs du ministère de l'intérieur pour combler le vide juridique.

Pour étudier les attributions exercées par les agents d'autorité dans le cadre de leur circonscription, il convient d'examiner celles du gouverneur dans (&₁), celles du chef de cercle (&₂) et enfin des chefs de circonscriptions urbaines et rurales notamment pachas et caïds (&₃).

1- Le gouverneur

C'est une autorité administrative placée ou érigée à la tête de la hiérarchie des agents d'autorité mais dans le cadre de l'administration d'Etat. C'est sa qualité de représentants du roi et délégué du gouvernement au niveau local qui lui confère cette supériorité. Il exerce ses pouvoirs par voie d'arrêtes réglementaires, ou même par des mesures individuelle dans le cadre des pouvoirs de police.

En réalité, le gouverneur jouit du dédoublement fonctionnel (comme nous l'avons noté) en tant que représentant du roi et délégué du gouvernement, et en tant qu'agent décentralisée dans la mesure où il est l'exécutif de la région et du conseil provincial et préfectoral. Ces pouvoirs sont consacrés par la nouvelle organisation des provinces et préfectures, par la loi sur la région et aussi par la constitution.

Le gouverneur dispose de l'autorité du maintien de l'ordre dans la province ou la préfecture, il contrôle aussi les activités des chefs de cercle et des chefs de circonscriptions urbaines et rurales.

D'un autre côté, le code de procédure pénale lui confère dans certaines situations l'exercice du pouvoir d'officier de police judiciaire (art33).

2- Le chef de cercle

Appelé aussi « super caïd », le chef de cercle exerce ses compétences en tant qu'agent d'autorité conformément aux dispositions du Dahir de 1963 relatif au statut particulier des administrateurs du ministère de l'intérieur.

Il est placé sous l'autorité du gouverneur et exerce ses fonctions sous son contrôle notamment : assurer l'exécution des lois et règlements et veille sur le maintien de l'ordre, la sécurité ainsi que la tranquillité publique, le contrôle et la coordination des activités des chefs de circonscriptions comprises dans les

limites du cercle ; participer à la gestion des conseils locaux en donnant son avis sur certaines affaires.

Aussi, la coordination des activités des services administratifs et techniques dans les limites du cercle incombe aussi au chef du cercle qui reste assisté par des techniciens de travaux ruraux.

Toutes ces compétences font du chef de cercle le représentant du pouvoir exécutif au niveau de son ressort territorial.

3- Chefs de circonscriptions urbaines et rurales (Pachas et caïds)

Appelés aussi Pachas et caïds, les chefs de circonscriptions urbaines exercent leurs attributions à l'instar des chefs de cercle en tant que représentants de l'Etat dans leur limite territoriale. Mais si la charte communale de 1976 a diminué leurs attributions en faveur des présidents des conseils communaux, la charte communale de 2002 a procédé à une nouvelle répartition des tâches entre eux et les présidents des conseils communaux. Ainsi l'art 49 de la charte en question, fixe les matières qui demeurent de la compétence de l'autorité administrative locale exemple : élections, organisation des juridictions communales et d'arrondissement, syndicats professionnels, service militaire obligatoire etc.

Chapitre III : L'organisation administrative décentralisée (Les collectivités locales)

L'organisation administrative décentralisée s'inscrit dans la logique de la répartition des compétences et attributions entre le centre et la périphérie. La centralisation excessive qui a marqué le Maroc au lendemain de l'indépendance fut atténuée par le transfert de certaines tâches à l'administration locale. Le renforcement de la décentralisation notamment par la création de trois types de collectivités locales et l'accroissement de leur intervention à différents niveaux témoignent de la volonté du législateur d'ériger le local en un véritable acteur de prise de décision.

Section I : la commune

Comme nous l'avons noté, au Maroc, il y a trois types de collectivités locales ayant chacune un statut particulier : la commune, la province ou préfecture et la région.

C'est le Dahir du 18 avril 2009 portant promulgation de loi n 17-08 modifiant et complétant la loi N 78 portant charte communale.

La commune est une collectivité territoriale de droit public qui jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

§1 - les organes de la commune

Dans ce cadre on trouve l'organe exécutif (le président) et l'organe collégial délibérant notamment (le conseil communal)

A) le président du conseil communal

Il est le pouvoir exécutif de la commune (art 45 de la charte communale). Ainsi il est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires conformément à ces dispositions fixées toujours par la même charte notamment : il préside le conseil le conseil communal, représente

officiellement la commune dans tous les actes de la vie civile, administrative et judiciaire, dirige l'administration communale et veille sur les intérêts de la commune conformément aux lois et règlements en vigueur (article 45 de la charte communale).

De même, le président exerce de plein droit les fonctions de police administrative qui ont été attribuées par les textes antérieurs aux pachas et caïds sauf certains domaines qui restent sous la responsabilité de ces derniers, ce qui mène à dire que la charte a veillé à créer une répartition claire qui empêche toute ambiguïté ou chevauchement de compétences entre le président et les pachas et caïds. Généralement les attributions en la matière concernent : l'hygiène, la salubrité et la tranquillité publique (art 50). Exemple : il veille à l'hygiène et à la salubrité des habitations et de la voirie, à l'assainissement des égouts, à l'élimination et à la répression de l'entreposage des dépôts d'ordures en milieu habité.

Aussi, en sa qualité du président du conseil communal il procède à :

- L'exécution du budget communal
- La gestion des biens de la commune.
- La conclusion des marchés publics communaux.
- Il conclut les conventions de partenariat, de coopération et de jumelage.
- Il procède à la prise de possession des dons et legs.
- Fixation des tarifs de certaines taxes conformément à la législation en vigueur dans le cadre de l'arrêté fiscal

La charte communale confère au président la possibilité de déléguer à un ou plusieurs adjoints une partie des ses fonctions.

B -Le conseil communal

1) Organisation et fonctionnement

Les membres du conseil communal sont élus pour six ans au suffrage universel direct, au scrutin uninominal à la majorité relative à un tour conformément au code électoral.

C'est le nombre des habitants de la commune qui détermine le nombre des conseillers à élire (de 11 membres à 41 membres).

Le conseil communal élit en son sein et pour la même durée un bureau constitué par le président et des adjoints le conseil constitue les commissions permanentes chargées respectivement du budget et des affaires économiques, du développement économique social et culturel, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnemental.

Les fonctions des conseillers sont gratuites. Mais les membres du bureau, et le secrétaire perçoivent des indemnités de fonction, de représentation et de déplacement.

Pour les autres membres du conseil ils n'ont droit à percevoir que les indemnités de déplacement seulement.

Pour ce qui est du fonctionnement du conseil communal : il se réunit 4 fois par an en session ordinaire. Mais le président peut le convoquer pour une session extraordinaire si les conditions l'exigent.

Cependant, et concernant le fonctionnement du conseil communal d'autres autorités peuvent y contribuer. Ainsi le président peut établir l'ordre du jour en collaboration avec le bureau. L'autorité locale compétente peut faire inscrire les questions supplémentaires qu'elle entend soumettre à l'examen du conseil. Les conseillers peuvent aussi émettre des propositions que le président doit inscrire à l'ordre du jour.

Il convient de noter que pour assurer la transparence dans le fonctionnement du conseil, ses séances de travail sont publiques sauf si le conseil décide autrement à la demande du président, de l'autorité locale, ou trois conseillers de siéger en comité secret. Ainsi, les décisions sont affichées au siège de la commune.

2) S'agissant des attributions du conseil communal : La nouvelle charte communale distingue entre trois types de compétences : Les compétences propres, les compétences transférées (qui sont transférées par l'Etat) et les compétences consultatives.

Pour ce qui est des compétences propres : elles concernent les domaines suivants : la fiscalité et les biens communaux, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ; les services publics locaux et les équipements et action socioculturelle, la coopération et le partenariat, les finances et enfin le développement économiques et social.

D'autre part pour les compétences attribuées aux conseils communaux, seule une partie a le caractère obligatoire, en vertu de textes spéciaux (état civil à titre d'exemple). Une grande partie reste tributaire des moyens financiers qui demeurent généralement faibles dans plusieurs communes.

§2 : La tutelle sur les organes communaux

Malgré le transfert de compétences de l'Etat aux communes, le législateur n'a pas donné une grande marge de liberté à la commune quant à la gestion des affaires la concernant.

La tutelle est exercée sur certain nombre d'actes énumérés par la charte communale. Mais tout d'abord, il convient d'abord de définir la tutelle : « c'est une institution très différente de la tutelle de droit civil consistant en un contrôle exercé par l'Etat sur des collectivités décentralisées moins dans leur

intérêt qu'en vue, surtout, de la sauvegarde de l'intérêt général ou de la légalité. »

Les pouvoirs de tutelle conférés à l'autorité administrative compétente ont pour but de veiller à l'application par le conseil communal et son exécutif des lois et règlements en vigueur, de garantir la protection de l'intérêt général et d'assurer l'assistance et le concours à l'administration communale.

La tutelle recouvre deux aspects : Un contrôle de légalité, c'est à dire, il faut que les actes soient conformes à la loi, et un contrôle d'opportunité qui se manifeste par une approbation préalable du pouvoir central sur certains actes communaux.

a) Pour ce qui est de la tutelle sur les actes du président du conseil communal, on peut citer les cas suivants : les arrêtés fixant les taux des taxes, redevances et droits divers ainsi que les décisions réglementaires ou individuelles en matière de police administrative. Pour que ces actes soient exécutoires ; il faut qu'ils soient visés par le ministre de l'intérieur ou son délégués pour les communes urbaines et par le wali ou le gouverneur pour les communes rurales.

b) S'agissant de la tutelle sur les actes du conseil communal, on peut citer deux types : L'approbation préalable des actes des conseils qui couvrent la légalité et l'opportunité la charte dans ce sens énumère les matières en question, et le contrôle de légalité qui s'applique à toutes les délibérations autres que celles soumises à l'approbation préalable. Ces délibérations sont transmises par le président du conseil communal au wali ou au gouverneur. Ces délibérations seront exécutoires, après simple transmission sauf s'il y a opposition de l'autorité de tutelle.

§3 : Les moyens financiers de la commune

Il s'agit des ressources suivantes :

a) Les ressources extra-communales : Il s'agit de certaines ressources fiscales rétrocédées par l'Etat en faveur des budgets communaux : une part de la taxe sur la valeur ajoutée T.V.A dont 30%.

A part cette ressource fiscale, il y a les emprunts contractés auprès du Fond d'équipement communal (F.E.C) ou d'autres organismes de crédit, ainsi que les dons et lègues.

b) Les ressources intra-communales

La commune en tant qu'entité décentralisée, la commune dispose de la fiscalité communale exemple : taxe d'abattage, droits de marché et de voirie etc, ou bien les impôts sur les spectacles, les débits de boisson. la taxe d'habitation, la taxe professionnelle,

Il y a aussi des ressources du patrimoine exemple : le domaine communal, l'exploitation des services publics communaux.

§4 : Les communes à statut particulier

La nouvelle charte communale prévoit des règles particulières pour certaines communes urbaines : Rabat, Casablanca, Fès, Marrakech, Tanger et Salé.

Effectivement, cette loi met fin à l'ancienne organisation communale urbaine qui se composait de deux ou plusieurs communes urbaines et en communauté urbaine ;pour certaine communes. Ce qui constitue un retour à l'unité de la ville qui avait été découpée auparavant en plusieurs communes, puis regroupée en communauté urbaine.

Désormais c'est une réunification de la ville. Ainsi les communes susmentionnées sont soumises en plus du droit commun à des dispositions particulières édictées également par la charte communale.

Dans ce cadre les affaires de ces communes sont gérées par : un conseil communal, de même des arrondissements sont créés mais ils ne disposent pas de la personnalité juridique ; cependant la loi leur confère l'autonomie administrative et financières (article 85).

Le conseil de ces arrondissements se compose de :

- les membres du conseil communal élus dans l'arrondissement
- les conseillers d'arrondissement élus dans les conditions et lois du code électoral.

L'ensemble de dépenses et des recettes de l'arrondissement sont inscrites au budget de la commune.

Parmi les attributions du conseil d'arrondissement on peut citer :

- L'examen et le vote du compte des dépenses sur dotation et du compte administratif de l'arrondissement.
- L'examen et vote des propositions d'investissement.
- La gestion, la conservation et l'entretien des biens liés à l'exercice de leurs compétences.

Section II : La province ou la préfecture

C'est la loi n° 79-00 du 3 octobre 2002 qui régit le statut de la province après l'abrogation du Dahir 12 septembre 1963.

Dans ce cadre on étudiera : le conseil provincial (organe délibérant) et le gouverneur (organe exécutif) en faisant remarquer le rôle modeste du président du conseil provincial

§1 : Le gouverneur

Le gouverneur est nommé par sa majesté le roi par Dahir. Il jouit ou bénéficie du dédoublement fonctionnel : en ce sens : il est le représentant du pouvoir central d'un, côté au niveau de la province, et aussi il est un organe décentralisé d'un autre côté (l'autorité exécutive du conseil provincial.

La loi donne un rôle central au gouverneur, ce qui mène à faire remarquer que la décentralisation provinciale n'est pas très développée par rapport à la décentralisation communale.

Le gouverneur est l'autorité exécutive du budget en sa qualité d'ordonnateur ; fixe les taux des taxes et redevances, conclut les contrats et les marchés, gère le domaine provincial. Mais, il doit informer le conseil des mesures d'exécution prises, une procédure de contrôle est prévue qui permet au conseil de transmettre le cas échéant l'affaire litigieuse au tribunal administratif.

Il assiste à la séance de l'examen du compte administratif, mais il se retire au moment du vote.

§2 : Le conseil provincial

A- La présentation du conseil :

Pour commencer, il faut préciser que les membres du conseil provincial sont élus pour une période de 6 ans dont deux catégories :

- Il y a des membres élus en son sein par un collège électoral composé des conseillers communaux de la province ou la préfecture selon le scrutin de liste avec représentation proportionnelle au plus fort reste.

Des membres qui sont élus en leur sein par les membres

Des chambres professionnelles (chambre de commerce, d'industrie et des services, chambre d'agriculture, chambre d'artisanat, chambre des pêches

maritimes : un représentant par province dépendant de la chambre, au scrutin uninominal à la majorité relative.

Le conseil élit en son sein pour la durée aussi de 6 ans un bureau composé d'un président et de plusieurs vices- présidents selon les mêmes règles que pour le bureau du conseil communal.

B- Quant à son fonctionnement

Le conseil provincial se réunit trois fois par an en session ordinaire, et en sessions extraordinaire, si les circonstances l'exigent à la demande du président, ou du gouverneur ou du tiers des membres.

Mais c'est le président du conseil provincial qui établit l'ordre du jour en collaboration avec le bureau.

Contrairement à son homologue dans la commune, le président du conseil provincial ne jouit pas d'un rôle important, ainsi il peut seulement représenter la province dans tous les actes de la vie civile, administrative et judiciaire.

Cependant, une remarque importante doit être faite à ce propos : la province en tant que collectivité décentralisée ne dispose pas d'un corps de fonctionnaires particuliers : ainsi le président a la possibilité de se faire aidé par les services de l'Etat au niveau de la province avec l'intermédiaire du gouverneur.

C- Les attributions du conseil provincial :

Deux types d'attributions peuvent être cités :

- Des attributions propres qui sont plus importantes et concernent le vote du budget et du programme d'équipement, la promotion d'équipement et des investissements, de l'emploi de la culture, du sport et de l'action sociale, la création des services etc.

- Des attributions transférées par l'Etat ; création de collèges et lycée d'hôpitaux et centre de santé etc.

Toutefois, et à l'instar des communes, les actes du conseil provincial sont soumis au contrôle de tutelle. Cependant, il faut noter que le gouverneur n'est pas concerné par cette tutelle, il est soumis au contrôle hiérarchique du pouvoir central.

A ce propos : deux types de contrôle peuvent être cités ;

- Un contrôle préalable axé sur la légalité et l'opportunité, une liste des attributions essentielles fixées par la loi est soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle (budget, emprunts etc).
- Un contrôle de légalité : S'applique à toutes les délibérations autres que celles soumises à l'approbation préalable.

C'est ainsi qu'une expédition de ces délibérations est transmise par le président du conseil au Wali ou au gouverneur. Ces délibérations sont exécutoires, après simple transmission, à moins qu'il n'y ait une opposition de l'autorité de tutelle dans les cas de nullité ou d'annulabilité prononcées par le ministre de l'intérieur.

Section III : La région

Après avoir été consacrée en tant qu'entité économique seulement, la région a été érigée en 1996 en une entité décentralisée et consacrée même par la constitution révisée en tant que collectivité locale.

La loi sur la région fixe 16 régions. Chacune est dotée d'un conseil régional et d'un président : ayant des moyens financiers et des domaines d'intervention fixés par la loi.

En bref, si la région est érigée en un véritable espace de développement.

§1 : Le conseil régional

A- La composition du conseil régional

Elle se présente comme suit : des représentants des collectivités locales, des chambres professionnelles et des salariées élus au suffrage indirect pour une durée de 6 ans, des membres du parlement élus dans le cadre de la région ainsi que les présidents des assemblées préfectorales et provinciales situées dans la région et qui assistent à ses réunions avec choix consultative.

Pour ce qui est de son organisation, le conseil régional élit parmi ses membres un président et plusieurs vice-présidents qui forment le bureau dudit conseil pour un mandat de trois ans renouvelables.

Cependant, et à l'instar du conseil provincial, le conseil régional n'a pas un rôle considérable comme celui de la commune. Le conseil se réunit sur convocation écrite du gouverneur chef-lieu de la région et sous la présidence du plus âgé de ses membres.

Le président est élu à la majorité absolue des membres présents, et s'il y a un troisième tour, c'est à la majorité relative des dits membres.

Le conseil élit parmi ses membres un secrétaire, et un secrétaire adjoint, et un rapporteur général adjoint et le rapporteur général du budget, de même que des commissions permanentes spécialisées.

Concernant son fonctionnement, le conseil régional se réunit trois fois par an sur convocation du président, lorsque les circonstances l'exigent, le président convoque le conseil en session extraordinaire.

B- Les attributions du conseil régional

Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région, et à cet effet, décide des mesures à prendre pour lui assurer son plein développement économiques social et culturel, et ce dans le respect des

attributions dévolues aux autres collectivités locales. Il y a trois types de compétences.

1- Les compétences propres ; examen de budget, approbation du compte administratif, l'élaboration du plan de développement économique et social de la région etc.

2- Les compétences transférées au conseil régional par l'Etat notamment ; Formation des agents et cadres des collectivités locales, équipements d'intérêt régional etc.

3- Les compétences consultatives : proposition sur la création et les modes d'organisation et de gestion des services publics régionaux etc.

C- La tutelle sur le conseil régional

Il y a deux types de tutelle :

1- La tutelle sur les personnes : elle s'exerce sur les membres du conseil régional pris individuellement, du président et des vices-présidents du conseil et enfin à l'égard du conseil régional dans son ensemble.

2- La tutelle sur les actes qui s'exerce selon deux procédés : l'approbation des délibérations et l'annulation des délibérations conformément aux lois et règlements en vigueur.

L'article 41 de la loi sur la région précise les délibérations soumises à l'approbation des autorités de tutelle dont notamment :

- Le budget régional ;
- Emprunt à contracter ; garanties à consentir ;
- Ouverture de comptes spéciaux ; Ouverture de nouveaux crédits, relèvement de crédit ; Virement d'article à article ;
- Acceptation ou refus de dons et legs ; Fixation dans le cadre des lois et règlements en vigueur du mode d'assiette, des tarifs et des règles de

perception des taxes, redevance et droits divers perçus au profit de la région ;

- Concessions, gérances et autres formes de la gestion des services publics régionaux, participation à des sociétés d'économie mixte et toutes questions se rapportant à ces différents actes ;
- Acquisition, aliénations, transaction ou échanges portant sur les immeubles du domaine privé, actes de gestion du domaine public.

D- Les compétences du gouverneur et du président du conseil régional

Le gouverneur chef-lieu de la région est l'organe exécutif de la région. Aussi, il a la qualité de représenter la région en justice. C'est lui qui accumule les vrais pouvoirs et non pas le président du conseil régional.

Ainsi, il exécute les délibérations du conseil régional et prend toutes les mesures nécessaires après avoir pris l'avis du président du conseil régional. Ce dernier doit donner son contreseing dans un délai de 5 jours pour que ces actes soient exécutoires. Faute de ça le gouverneur peut passer outre et exécuter les mesures en question (article 54 de loi sur le région).

L'article 55 de la loi sur la région dispose que : le gouverneur chef lieu de la région, et conformément aux d'libérations du conseil régional :

- procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, conclut les marchés de travaux, de fournitures, et de service ;
- exécute le budget et établit le compte administratif ;
- prends les arrêtés à l'effet d'établir les taxes, redevances et droits divers conformément à la législation en vigueur en la matière.

Pour ce qui est des pouvoirs du président, il :

- donne au gouverneur chef-lieu de la région son avis sur les mesures d'exécution des délibérations du conseil et il contreseing les actes afférents à ces mesures.
- élabore le règlement intérieur du conseil en accord avec les autres membres du bureau. C'est lui qui assure la convocation des membres du conseil régional pour les réunions obligatoires etc.

E-Les ressources financières de la région

Pour pouvoir exercer ses compétences, la région en tant que collectivité locale dispose des ressources financières dont notamment :

- Impôts et taxes institués à son profit de la région conformément à la loi 47-08 de 2007 sur la fiscalité locale ;
- Le produit des impôts qui lui sont affectés de l'Etat ;
- Les subventions ;
- Les rémunérations des services rendus ;
- Les produits des emprunts autorisés ;
- Les fonds de concours ;
- Les dons et legs et d'autres ressources diverses autorisées par la loi.

Finalement, la décentralisation régionale est loin d'être une décentralisation développée puisque la présence du pouvoir central est toujours manifeste par l'intermédiaire du gouverneur chef lieu de la région.

Chapitre IV L'établissement public (la décentralisation par service)

L'établissement public réalise la décentralisation par service. Il consiste à créer une nouvelle personne morale de droit public qui se distingue de l'Etat et des autres collectivités publiques chargées d'accomplir des missions qui sont normalement du ressort de ces collectivités tout en demeurant sous le contrôle de la collectivité en question.

Il est question d'étudier en premier lieu les principes applicables aux établissements publics (Section 1), pour étudier ensuite les catégories de ces établissements (Section 2).

Section 1 : Les principes de l'établissement public

Généralement ils sont au nombre de trois : le rattachement à une collectivité publique, le principe d'autonomie, le principe de spécialité.

§1 Le principe de rattachement à une collectivité publique

Les établissements publics, personne morale de droit public doivent normalement être rattachés à une collectivité publique. L'établissement est créé par une collectivité qui devait normalement assurer l'activité en question

Ainsi on a deux catégories d'établissement : les établissements rattachés à l'Etat : appelés établissements nationaux, et les établissements locaux rattachés à une collectivité locale.

Pour la première catégorie l'article 47 de la constitution confère au domaine de la loi la création des établissements publics nationaux dont l'activité s'étend sur l'ensemble du territoire national.

Concernant la deuxième catégorie les établissements locaux spécialement les établissements communaux rattachés aux communes et provinciaux ou préfectoraux rattachés aux provinces et préfectures. Pour les régions leur action se limite uniquement à proposer la création des établissements publics, c'est l'autorité de tutelle qui les créent après approbation de cette proposition.

Le rattachement à une collectivité signifie la représentation de la collectivité origine de la création aux organes de direction et de gestion de l'établissement. Il n'implique pas une tutelle exercée par cette collectivité sur l'établissement en question Exemple : les actes des établissements communaux sont soumis à la tutelle du ministre de l'intérieur ou le gouverneur.

§ 2 Le principe de la spécialité

L'établissement public est créé pour gérer une activité de service public. De ce fait, il est soumis au principe de spécialité. Cela implique qu'il ne peut avoir une activité outre que celle pour laquelle il a été créé.

Le domaine de l'établissement public est déterminé par le texte origine de sa création.

Toutefois le principe de la spécialité est relative dans la mesure où l'établissement public peut accomplir des activité annexes en relation avec son objectif principal pour lequel il est créé.

§ 2 Le principe de l'autonomie

L'attribution de la personnalité morale confère plusieurs avantages à l'établissement public. Ainsi ce dernier est sujet à droits et des obligations.

L'établissement personnalisé dispose d'un patrimoine propre(budget) et des organes propres(un directeur, un conseil d'administration, comité

technique des fois). Il peut aussi contracter des contrats , ester en justice. Ces particularités ou ces attributions confèrent à l'établissement public une autonomie de gestion qu'on ne retrouve pas dans la gestion des services en régie.

Section 2 Les catégories des établissements publics

Généralement on distingue deux catégories : les établissements publics administratifs et les établissements publics à caractère industriel et commercial. C'est la nature de l'activité qui détermine le caractère de l'établissement et non la personne qui l'exerce. Cela se répercute sur le régime juridique applicable.

C'est la jurisprudence française qui a le mérite d'opérer cette distinction à l'occasion de l'arrêt Bac d'Eloka en 1921. Désormais les établissements publics administratifs sont soumis au droit administratif : le personnel, le contrat, la comptabilité est publique. Pour ce qui est des établissements à caractère industriel et commercial, ils sont principalement soumis au droit privé : les contrats, le personnel à l'exception du directeur et le comptable qui restent des agents publics ; la comptabilité est une comptabilité commerciale, les relations avec les usagers et les tiers sont régies par le droit privé.