



ROYAUME DU MAROC
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1.1

Cadre législatif et réglementaire de la gouvernance participative locale

ROYAUME DU MAROC
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



British Embassy
Rabat

2022

Sommaire

Contexte général du guide	5
Objectifs du guide	5
<hr/>	
AXE 1 : Définition de la gouvernance participative locale	6
1- Notion de gouvernance en général	6
2- Notion de gouvernance locale	6
3- La gouvernance locale et la démocratie participative	6
<hr/>	
AXE 2 : Consécration de la gouvernance participative locale dans la constitution de 2011	8
1- Principes généraux	8
2- Le rôle des associations dans la gestion des affaires locales	9
3- Le droit d'accès à l'information - levier de la démocratie participative	9
4- La participation, élément fondamental de l'organisation territoriale	9
5- Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation et le droit de présenter des pétitions	10
6- La bonne gouvernance des services publics	10
<hr/>	
AXE 3 : Consécration de la gouvernance participative locale dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales	11
1- Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation	11
2- Les instances consultatives	12
3- Les pétitions	12
<hr/>	
AXE 4 : Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation en droit comparé	15
1 / La consultation	15
2 / La concertation	16
3 / La coproduction de la décision	16
4 / Le référendum local	17
<hr/>	
AXE 5 : Organisation de la relation entre la collectivité territoriale et la société civile: exemple de la charte de la démocratie participative	18

Cadre législatif et réglementaire de la gouvernance participative locale

Contexte général du guide

L'importance de l'approche participative avec la société civile réside dans la création des mécanismes participatifs permettant une meilleure gestion des affaires publiques locales et régionales, fondée sur un diagnostic des problèmes plus proche de la réalité, et sur la mobilisation de toutes les ressources locales pour répondre aux besoins de la population.

A cet égard, la constitution de 2011 stipule que la démocratie citoyenne et participative, ainsi que les règles de bonne gouvernance, constituent, à côté d'autres principes, l'un des fondements du système constitutionnel marocain. L'article 12 de la constitution attribue également aux associations et aux organisations non gouvernementales la compétence de participer à l'élaboration des décisions et projets des institutions élues et des pouvoirs publics, ainsi qu'à leur mise en œuvre et évaluation.

Au niveau territorial, l'article 139 de la constitution dispose que le Conseil de la Région et les conseils des autres Collectivités Territoriales créent des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser la participation des citoyennes et des citoyens et des associations à l'élaboration et au suivi des programmes de développement. Cette exigence constitutionnelle a été inscrite dans les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales émises de 2015.

Dans ce cadre, le Ministère de l'Intérieur, à travers la Direction Générale des Collectivités Territoriales, a élaboré un «Manuel sur le cadre législatif et réglementaire de la gouvernance participative locale» et l'a publié sur le portail national des Collectivités Territoriales www.collectivites-territoriales.gov.ma, visant à exposer les notions fondamentales relatives à la gouvernance participative locale, ainsi que les lois et les mécanismes qui s'y rapportent.

Objectifs du guide

Ce guide s'inscrit dans le cadre juridique évoqué ci-dessus et vise à présenter les évolutions les plus importantes liées à la participation citoyenne au niveau local.

AXE 1

DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE LOCALE

1 / Notion de gouvernance en général

Dans les années 1990, le terme anglais «gouvernance» a été consacré par les organismes internationaux (Nations Unies, Banque Mondiale, Fonds Monétaire International) aux concepts de «l'art du gouvernement» ou le «mode du gouvernement», avec l'affirmation d'une nouvelle façon de gérer les affaires publiques basée sur l'inclusion de la société civile à tous les niveaux.

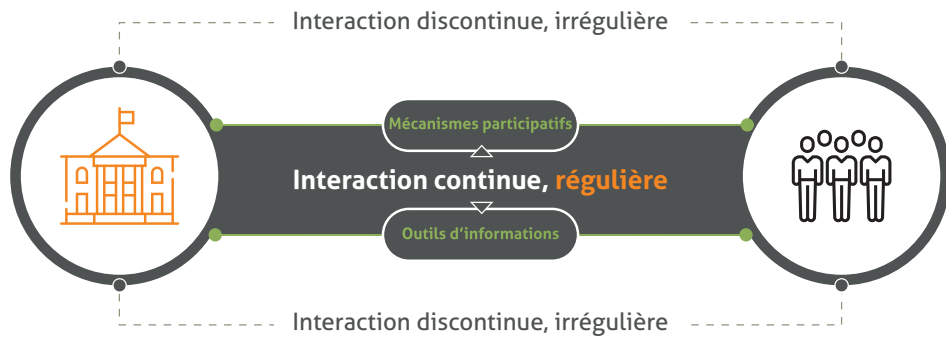
2 / Notion de gouvernance locale

La gouvernance locale peut être définie comme l'ensemble des pratiques liées à la gestion des affaires publiques locales, qui s'inscrivent dans le respect de la loi et des procédures dans l'intérêt du citoyen et des usagers des infrastructures publiques locales. Elle requiert l'adoption et la mise en place de mécanismes qui permettent aux citoyennes et citoyens d'exprimer leurs intérêts et de participer au développement de leurs Région, comme elle tient compte de la concertation avec le secteur privé.

3 / La gouvernance locale et la démocratie participative

Une théorie intégrée sur la participation a commencé à émerger dans le cadre de la bonne gouvernance dans la littérature internationale, en particulier depuis 2002, à l'occasion de la publication du rapport international sur le développement humain par le Programme des Nations Unies pour le Développement. Si la participation citoyenne fait partie de la gouvernance locale et est l'un de ses éléments de base, la gouvernance participative locale, quant à elle, signifie fournir les conditions nécessaires à la réalisation du droit de participation, notamment les outils de participation appropriés (mécanismes participatifs) et les outils médiatiques.

La gouvernance locale et la démocratie participative



AXE 2

CONSÉCRATION DE LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE LOCALE DANS LA CONSTITUTION DE 2011

Les principes généraux pour la consécration de la gouvernance



1 / Principes généraux

Article 1 : «le Régime Constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes ».

2 / Le rôle des associations dans la gestion des affaires locales

Article 12 : «Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi.

Elles ne peuvent être dissoutes ou suspendues par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice.

Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi.

L'organisation et le fonctionnement des associations et des organisations non gouvernementales doivent être conformes aux principes démocratiques. »

3 / Le droit d'accès à l'information - levier de la démocratie participative

Article 27 : «Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public.

Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'état, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux libertés et droits fondamentaux énoncés dans la présente Constitution et de protéger les sources des informations et les domaines déterminés avec précision par la loi ».

4 / La participation, élément fondamental de l'organisation territoriale

Article 136 : «L'organisation régionale et territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable ».

5 / Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation et le droit de présenter des pétitions

Article 139 : «Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des Régions et les Conseils des autres Collectivités Territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement.

Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'une question relevant de sa compétence ».

6 / La bonne gouvernance des services publics

Article 154 : «Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations rendues.

Ils 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».

Article 155 : «Leurs agents des services publics exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général».

Article 156 : «Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. 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».

Article 157 : «Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des Régions et des autres Collectivités Territoriales et des organismes publics».

AXE 3

CONSÉCRATION DE LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE LOCALE DANS LES LOIS ORGANIQUES RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1 / Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation

La Région	La Province et Préfecture	La Commune
(Article 116 de la loi organique n° 111.14)	(Article 110 de la loi organique n° 112.14)	(Article 119 de la loi organique n° 113.14)
Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 139 de la Constitution, les Conseils des Régions mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la région.	Conformément aux dispositions du premier alinéa du chapitre 139 de la Constitution, les Conseils des Préfectures et des provinces mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la préfecture ou de la province.	Conformément aux dispositions du premier alinéa du chapitre 139 de la Constitution, les Conseils des Communes mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans d'action, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la commune.

2 / Les instances consultatives

La Région	La Province et Préfecture	La Commune
(Article 117 de la loi organique n° 111.14)	(Article 111 de la loi organique n° 112.14)	(Article 120 de la loi organique n° 113.14)
Sont créées auprès du Conseil de la Région trois instances consultatives : <ul style="list-style-type: none">- Une instance consultative, en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires régionales relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre;- Une instance consultative chargée de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes;- Une instance consultative, en partenariat avec les acteurs économiques de la Région, chargée de l'étude des affaires régionales à caractère économique.	Est créée auprès du Conseil de la Préfecture ou de la province, une instance consultative, en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires préfectorales ou provinciales relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre.	Est créée auprès du Conseil de la Commune une instance consultative, en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre dénommée «Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre».

3 / Les pétitions

Selon les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales, la pétition se définit comme : «tout écrit par lequel les citoyennes, les citoyens et les associations demandent au Conseil l'inscription à son ordre du jour d'une question faisant partie de ses attributions».

3 - a

Au niveau de la Région

Les conditions de présentation de la pétition par les citoyennes et citoyens (Article 120 de la loi organique n° 111.14)

Les citoyennes et citoyens pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- Avoir un intérêt direct et commun à soumettre la pétition;
 - Le nombre de signatures ne doit pas être inférieur à ce qui suit :
 - 300 signatures pour les Régions de moins d'un million d'habitants;
 - 400 signatures pour des Régions dont la population est comprise entre un et trois millions d'habitants;
 - 500 signatures pour les Régions dont la population dépasse les trois millions.
- Les signataires doivent être répartis selon leurs lieux de résidence effective, sur les préfectures et les provinces de la région, à condition que leur nombre dans chaque province ou préfecture de la Région ne soit pas inférieur à 5% du nombre requis.

Les conditions de présentation de la pétition par les associations (Article 121 de la loi organique n° 111.14)

Les associations pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- Être reconnues et constituées au Maroc conformément à la législation en vigueur depuis plus de trois ans, et fonctionner conformément aux principes démocratiques et à leurs statuts;
- Être en situation régulière vis-à-vis des lois et règlements en vigueur;
- Avoir le siège ou l'une de leurs antennes sur le territoire de la Région concernée par la pétition;
- Avoir une activité en lien avec l'objet de la pétition.

3 - b

Au niveau de la Préfecture ou de la Province

Les conditions de présentation de la pétition par les citoyennes et citoyens (Article 114 de la loi organique n° 112.14)

Les citoyennes et citoyens pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- Être des résidents de la province ou de la préfecture concernée ou y exercer une activité économique, commerciale ou professionnelle;

Les conditions de présentation de la pétition par les associations (Article 115 de la loi organique n° 112.14)

Les associations pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- Être reconnues et constituées au Maroc conformément à la législation en vigueur depuis plus de trois ans,

- Satisfaire aux conditions d'inscription sur les listes électorales;
- Avoir un intérêt commun dans la présentation de la pétition;
- Le nombre des signataires ne doit pas être inférieur à 300 citoyennes et citoyens.

et fonctionner conformément aux principes démocratiques et à leur statuts;

- Avoir un nombre d'adhérents supérieur à 100;
- Être en situation régulière vis-à-vis des lois et règlements en vigueur;
- Avoir leur siège ou l'une de leurs antennes sur le territoire de la province ou préfecture concernée par la pétition;
- Avoir une activité en lien avec l'objet de la pétition.

3 - c

Au niveau de la commune

Les conditions de présentation de la pétition par les citoyennes et citoyens (Article 123 de la loi organique n° 113.14)

Les citoyennes et citoyens pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes:

- Être des résidents de la commune concernée ou y exercer une activité économique, commerciale ou professionnelle;
- Satisfaire aux conditions d'inscription sur les listes électorales;
- Avoir un intérêt direct commun dans la présentation de la pétition;
- Le nombre des signataires ne doit pas être inférieur à 100 citoyennes ou citoyens pour les communes dont le nombre des habitants est inférieur à 35.000 habitants et 200 citoyennes ou citoyens pour les autres communes. Toutefois, ce nombre des signataires ne doit pas être inférieur à 400 citoyennes ou citoyens pour les communes dotées du régime d'arrondissements.

Les conditions de présentation de la pétition par les associations (Article 124 de la loi organique n° 113.14)

Les associations pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- Être reconnues et constituées au Maroc conformément à la législation en vigueur depuis plus de trois ans et fonctionner conformément aux principes démocratiques et à leurs statuts;
- Être en situation régulière vis-à-vis des lois et règlements en vigueur;
- Avoir leur siège ou l'une de leurs antennes sur le territoire de la commune concernée par la pétition;
- Avoir une activité en lien avec l'objet de la pétition.

AXE 4

LES MÉCANISMES PARTICIPATIFS DE DIALOGUE ET DE CONCERTATION EN DROIT COMPARÉ

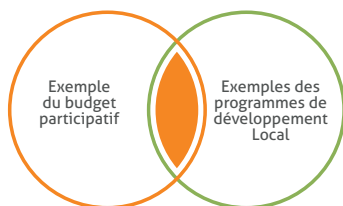
La consultation



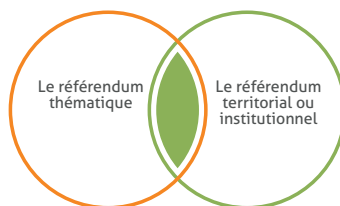
La concertation



La coproduction de la décision



Le référendum local



1 / La consultation

Le mode de consultation se divise en deux types : la consultation directe, à travers le vote, et la consultation organisée au sein d'instances créées à cet effet.

- **Consultation directe (ou populaire)** : C'est un mode qui peut être utilisé au niveau de la Collectivité Territoriale concernée pour demander l'avis des habitants sur les décisions qui les concernent, sans que l'application n'en soit obligatoire.
- **La concertation organisée au sein des instances** : Elle passe par la création d'instances consultatives qui portent souvent le nom de Conseils ou de Commissions, soit prévus par la loi, soit créés librement par les Conseils élus concernés.

2 / La concertation

La Commission nationale du débat public (France) définit la concertation comme « une concertation est un dispositif participatif dont l'objectif est de recueillir l'ensemble des avis des parties prenantes et/ou du grand public sur un projet, avant que la décision ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, présente son projet aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision, mais s'engage néanmoins généralement à la justifier et à l'explicitier au regard du résultat de la concertation. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables ».

Sur la base de cette définition, il est clair que la concertation va au-delà de la consultation spécifiée dans la demande d'avis, car elle vise à atteindre un consensus entre les autorités concernées et la population qui à qui elle accorde l'occasion de dialoguer.

3 / La coproduction de la décision

- Exemple des programmes de développement local

Selon ce modèle, et au lieu que l'administration prépare un avant-projet de programme de développement et le présente à la population pour avis, ce programme est élaboré dès le départ de manière participative. Généralement, la démarche et les instances chargées de la coproduction de la décision sont précisées à l'avance en vertu d'un texte réglementaire. C'est cette approche participative qui est désormais généralisée à l'ensemble des Collectivités Territoriales dans les nouvelles lois organiques au Maroc.

- Exemple du budget participatif

Cette expérimentation a été lancée dans la ville brésilienne de Porto Alegre en 1989, puis s'est étendue à un grand nombre de pays du monde. Le principe du budget participatif repose sur l'allocation d'une partie du budget d'investissement ou de préparation à la collectivité territoriale pour des projets prioritaires identifiés et décidés avec la population. Ces projets peuvent être dirigés vers un domaine spécifique ou vers une Région ou un quartier spécifique ou les deux à la fois.

4 / Le référendum local

Le référendum local se distingue des autres mécanismes de consultation et de participation, du fait qu'il est le seul moyen qui donne aux habitants le pouvoir de prendre la décision dans certains cas précisés par la loi. Une distinction doit être faite à cet égard entre ce que l'on pourrait appeler un référendum territorial ou institutionnel et un référendum thématique.

• Le référendum territorial ou institutionnel

Ce type de référendum est appliqué dans un certain nombre de pays concernant les changements nécessaires aux Collectivités Territoriales, en termes de création, de fusion, de dissolution ou de modification des limites territoriales. Les législations de ces pays considèrent que consulter les habitants et les impliquer dans la décision est important dans ce domaine et constitue généralement une procédure obligatoire.

• Le référendum thématique

Il s'agit d'un référendum par lequel un projet de résolution ou tout autre acte relevant de la compétence d'une Collectivité Territoriale est présenté aux électeurs concernés en vue de sa diffusion. Ce type est également répandu dans de nombreux pays, qui l'appliquent avec quelques différences dans les procédures suivies, et dans la nature et les types de décisions et d'actions pouvant faire l'objet d'un référendum. Cependant, en général, les nominations des fonctionnaires et les questions qui les concernent, ou les questions budgétaires, financières et fiscales, ou, comme c'est le cas en Arménie et en Russie, les questions qui porteraient atteinte aux droits fondamentaux sont exclues du référendum.

AXE 5

ORGANISATION DE LA RELATION ENTRE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE ET LA SOCIÉTÉ CIVILE : EXEMPLE DE LA CHARTE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

La démocratie participative est un processus qui nécessite la disponibilité d'un ensemble d'éléments qui affectent son succès, y compris l'engagement des parties à un ensemble de règles de conduite pour faciliter la participation citoyenne de nature contraignante pour toutes les parties. Ces règles sont généralement inscrites dans une charte de la démocratie participative locale, qui est un outil de grande importance, appliqué au niveau international, et réside dans l'élaboration d'un document par les Collectivités Territoriales qui réglemente les relations entre les élus et la société civile, qui est à son tour élaboré de manière participative entre les Conseils élus, la société civile et même les fonctionnaires locaux.