



prises, vu le rôle de ces stations dans le soutien et le renforcement de la participation citoyenne.

3. Mettre à la disposition de la société civile les moyens pour organiser des débats publics indépendants et des initiatives alternatives pour créer de nouveaux domaines de développement et de gestion démocratique.

4. Publication de la charte de la démocratie participative :

La démocratie participative ne se limite pas à des mécanismes et des procédures rigides, il s'agit d'une ambition pour plus de démocratie, un processus continu basé sur l'engagement citoyen dont l'objectif est d'améliorer les conditions de vie commune. Ainsi, il est nécessaire de réglementer la relation entre les collectivités territoriales, les citoyennes et les citoyens sur la base d'un référentiel et de règles claires, mises en place suivant une méthode participative, et qui constitue une charte de la démocratie participative instaurée au niveau de chaque collectivité territoriale, et qui doit comporter au moins ce qui suit :

- Les outils de soutien de la participation, tels que : l'information et la communication ;
- Désignation d'un ou plusieurs interlocuteurs chargés de coordonner avec toutes les instances participatives créées selon une procédure et des mesures spécifiques ;
- Définition des projets prioritaires afin de les discuter ;
- Octroi d'un soutien logistique financier aux instances de proximité dans les quartiers par exemple (sièges, moyens de communication, outils pour l'impression et la photocopie...) ;
- Réglementation de la gestion des instances participatives telles que les conseils, comités et autres, en définissant la périodicité des réunions, la durée attribuée à chaque réunion, la méthode d'établissement de l'ordre du jour, le nombre de sujets à discuter et la désignation d'un des habitants afin de gérer le débat.
- Formation des participants aux instances participatives : destinée à tous les membres de ces instances à propos de sujets fondamentaux tels que l'aménagement du territoire, le montage et la gestion des projets, l'animation et la gestion du dialogue et la rédaction des procès-verbaux.
- Division de la commune en quartiers ou en secteurs pour les grandes villes.
- Possibilité de tenir des réunions avec les habitants et les usagers en dehors des sièges de l'administration.
- Organisation d'une réunion annuelle afin d'évaluer l'expérience.

Ces groupes sont organisés à tout moment afin de discuter un point précis qui ne nécessite pas beaucoup de temps et qui concerne un petit groupe parmi les habitants. Ceux-ci doivent nommer des représentants pour suivre les mécanismes de mise en œuvre.

### **Troisièmement : Prendre les mesures et dispositions pour renforcer la démocratie participative :**

On ne peut parler de démocratie participative effective que si les pouvoirs publics au niveau national et les collectivités territoriales prennent des procédures de soutien telles que :

1. Fournir les informations nécessaires :

Outre la publication des informations publiques qui peut être imposée par d'autres lois (telles que le budget et les comptes), les collectivités territoriales, dans le cadre de la démocratie participative, doivent fournir aux différents partenaires les informations principales suivantes :

- Dans le cadre de la publication proactive : tous les documents et les informations détenues par les collectivités territoriales qui ne sont pas incluses dans les exceptions prévues par la loi. Ils peuvent être sous format papier ou électronique, ou bien publiés sur le site électronique de la collectivité territoriale concernée ;
- Suite à une demande, toute personne peut consulter les documents administratifs sur place, ou en demander des copies.
- Lors de l'organisation des sessions des conseils des collectivités territoriales : diffuser les informations relatives au lieu, date, heure, ordre du jour de la session avec tout moyen approprié ;
- En ce qui concerne les décisions et les projets : faire parvenir les informations nécessaires aux partenaires, les informer des étapes du processus de la prise de décision afin de faciliter leur participation dans la mise en œuvre et l'avis final.
- Adopter une politique locale et régionale de communication, qui correspond aux exigences de la démocratie participative à travers : l'information des habitants de l'existence de mécanismes participatifs, leurs objectifs, leurs modes de fonctionnement, les décisions prévues et les projets proposés et ce, à travers les sites électroniques, les revues, les publications, les livrets ou dans le cadre de journées portes ouvertes.

2. Fournir le cadre juridique aux stations de radios associatives-communautaires et les soutenir afin de contribuer au dialogue au niveau territorial et au suivi des décisions

Outre ce qui précède, les collectivités territoriales doivent créer d'autres mécanismes fonctionnels, chaque fois que nécessaire, spécialisés dans la discussion et l'émission d'avis concernant un sujet précis nécessitant une consultation plus large et ouverte sur une plus grande tranche de la population. Ci-après les plus importants mécanismes dont la création est proposée :

1. La consultation publique directe :

Elle peut avoir lieu suite à l'initiative du conseil élu ou à la demande d'un nombre défini d'électeurs. Elle est organisée à travers un scrutin dans des bureaux de vote. Il peut comprendre uniquement la partie de la collectivité territoriale concernée par le sujet de la consultation.

2. La concertation publique locale :

Elle vise à se réunir avec un certain nombre de parties concernées (citoyennes, citoyens et associations), ou leurs représentants, afin d'échanger les opinions dans des séances de dialogue et de négociations afin de parvenir à une vision commune sur une question particulière. Les résultats de cette concertation, les conclusions et les décisions qui en résultent sont enregistrées, publiées et diffusées.

3. Consultation avec la participation dans la prise de décision.

C'est ce qu'on nomme la production collective de la décision, elle est appliquée pour les programmes de développement et le budget participatif.

4. Questionnaire et sondage :

Ces deux méthodes reposent sur le questionnement d'un échantillon représentatif de la population sélectionnée parmi des catégories différentes, sur un sujet particulier afin d'avoir leur point de vue.

5. Création de sites électroniques interactifs :

La création de sites électroniques interactifs par les collectivités territoriales permet aux habitants d'envoyer des messages électroniques concernant la vie locale, les services publics locaux et d'avoir des réponses. Ce mécanisme permet de faciliter le dialogue et ne se contente pas de fournir des informations.

6. Organiser des réunions publiques et des forums :

Ouverts à la population afin de discuter un sujet précis, ils sont gérés et animés par l'un des membres n'appartenant pas aux parties, afin de diriger le débat et animer les séances. Leur objectif est d'organiser une discussion ouverte sur un sujet précis qui nécessite la participation de différentes catégories de la société qui expriment leur propre opinion.

7. Groupes de discussion :

définissant leurs compétences, leur mode de constitution et les critères pour sélectionner leurs membres ;

2. Les autres mécanismes relatifs aux communes :

- Création des comités de services publics compétents dans l'émission d'avis, le suivi et l'évaluation de la gestion des services publics locaux gérés à travers la gestion déléguée. Ces comités doivent décider spécialement à propos des questions suivantes : tout projet de délégation de la gestion d'un service public, le rapport d'activité préparé par l'entreprise délégataire, un rapport réalisé par le conseil élu sur les prix et la qualité des services fournis à la population.
- Création de comités ou de groupes de travail spécialisés afin de gérer et d'organiser l'amélioration de l'espace public : contribuer à l'amélioration des conditions de vie, exprimer des avis et contribuer à l'élaboration des décisions réglementaires de la commune qui réglementent l'espace public au sein de la ville, notamment : organisation de la circulation (limiter la vitesse, parkings privés, et autres), préservation de la tranquillité publique, la propreté, l'hygiène publique communale, l'exploitation domaine public communal ;
- Création de comités de quartiers dans les villes si leur étendue géographique l'exige. Il s'agit d'un espace organisé conçu pour les habitants et les élus afin de discuter et d'exprimer des avis à propos des travaux à effectuer dans le quartier, ou ceux en cours de réalisation, tout en favorisant la communication, le développement des relations entre les individus, les associations, les artisans, les commerçants et les autres catégories.
- Pour les communes dotées d'arrondissements : créer un comité consultatif spécifique au sein de chaque arrondissement, et qui s'intéresse aux affaires de proximité, en plus des comités de quartier.

3. Création d'une instance pour le suivi et l'évaluation de la politique participative au niveau de chaque collectivité territoriale, composée d'élus, de représentants des citoyens et, citoyennes et des associations, de représentants des services administratifs et techniques au sein de la collectivité territoriale, dont les missions principales sont le suivi et l'évaluation du processus de l'application de la démocratie participative, et la présentation de propositions visant à la développer, la promouvoir et contribuer à la résolution des dysfonctionnements qui peuvent l'affecter.

b- Création et organisation des mécanismes fonctionnels suivants :

- La nécessité d'édicter un texte réglementaire pour fixer les modalités d'application des dispositions de l'article 7 relatif à l'envoi des pétitions à travers le courrier électronique.
- Le rejet de la pétition par le premier ministre doit être motivé, conformément au principe de la motivation des décisions administratives négatives.
- Le projet de loi organique relatif aux pétitions doit imposer leur publication et la publication des décisions prises à leur sujet sur internet, en application du droit d'accès à l'information prévu par l'article 27 de la constitution.

### **Deuxièmement : les propositions relatives aux mécanismes participatifs créés par les collectivités territoriales :**

Ces mécanismes peuvent avoir un caractère permanent, sous la forme de structures, ou à caractère fonctionnel, auxquels on peut recourir en cas de besoin. Dans ce cadre, nous proposons ce qui suit :

- a- Création des mécanismes structurels suivants, et qui doivent inclure des citoyennes, des citoyens et des associations au côté des élus :
  1. Les mécanismes communs entre les différentes collectivités territoriales :
    - Création d'un comité participatif pour le suivi et l'évaluation au niveau de chaque collectivité territoriale, afin de participer à l'élaboration, le suivi, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de développement des régions, des préfectures, des provinces ainsi que du plan d'action pour les communes, tout en définissant leurs compétences, leur mode de constitution et la détermination précise des critères pour sélectionner leurs membres ;
    - Création de comités thématiques au niveau de chaque collectivité territoriale, afin de discuter et de donner un avis sur chaque affaire ayant un intérêt régional, provincial ou communal, et qui concerne les domaines de compétence de ces collectivités territoriales (aménagement du territoire, urbanisme, environnement et autres..), en définissant leurs compétences, leur mode de constitution et les critères pour sélectionner leurs membres ;
    - Création de comités d'intérêt particulier relatifs à une catégorie spécifique des habitants au niveau de chaque collectivité territoriale, dont la mission est de traiter les affaires des jeunes, des enfants ou des catégories sociales qui nécessitent un soin particulier, tels que les personnes âgées, en

- Confirmer le rôle de chef de file des associations dans la participation aux affaires publiques et au développement en général, et reconnaître leur liberté au niveau de la création et des activités, et leur indépendance.<sup>24</sup>
  - Elargir les formes de soutien matériel dont elles peuvent bénéficier, y compris le soutien public sur la base de critères objectifs et sans discrimination.
- c- En ce qui concerne le projet de loi organique relatif aux motions en matière législative :
- Supprimer la condition d'inscription dans les listes électorales pour les signataires de la motion.
  - Supprimer la présentation des copies des cartes nationales d'identité (C.N.I.) des signataires, étant donné que la liste de soutien de la motion contient toutes les informations y compris les numéros des C.N.I.
  - Le projet de loi organique relatif aux motions législatives doit imposer sa publication, et la publication des décisions prises à leur égard sur l'internet, en application du droit d'accès à l'information posé par l'article 27 de la constitution.
- d- En ce qui concerne le projet de loi organique relatif au droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics :
- Elargir la notion des pouvoirs publics auxquels on peut présenter une pétition pour inclure d'autres instances publiques qui exercent des compétences administratives en vertu de la loi, et ce en ajoutant l'expression « et les institutions publiques jouissant de la personnalité morale et toute autre personne morale exerçant des compétences administratives. »
  - Supprimer la condition de l'inscription sur les listes électorales pour les signataires de la pétition.
  - Réduire le nombre des signatures pour soutenir la pétition de 5000 à 2500 afin de faciliter l'application du droit de présenter des pétitions.
  - Supprimer la présentation des copies des C.N.I. des signataires, étant donné que la liste de soutien de la pétition comprend toutes les informations, y compris les numéros des C.N.I.

---

<sup>24</sup> Voir à ce sujet, les propositions émanant du dialogue civil sur la société civile de la dynamique de l'Appel de Rabat des associations démocratiques.  
<http://www.dynamiqueappelrabat.org/ar/>

- Créer un fonds spécial pour financer la démocratie participative, afin de soutenir les associations dans le cadre de leur exercice de la participation citoyenne, à l'instar du soutien financier accordé aux partis politiques dans le cadre de la démocratie représentative ;
- Inclure des dispositions spéciales dans la loi pour l'accès aux informations auprès des collectivités territoriales, et définir le type, l'importance et les modalités de fourniture de ces informations aux associations concernées afin de faciliter leur participation dans la prise des décisions.
- Prendre des mesures obligatoires afin de créer une instance de parité et d'égalité des chances et d'approche genre, en évitant de reproduire les insuffisances de l'expérience de la commission de la parité et de l'égalité des chances, qui était prévue par la charte communale, tout en lui accordant le droit à l'initiative et certains pouvoirs décisionnels dans les affaires qui relèvent de domaine de sa compétence.<sup>22</sup>
- Adopter des mesures et des procédures qui prennent en compte le caractère officiel de la langue et de la culture amazighe, et consacrer les dimensions multiples de l'identité marocaine en application des dispositions de l'article 5 de la constitution marocaine, et pour garantir la mise en œuvre territoriale des critères de la gestion basée sur les valeurs du multilinguisme et de la diversité culturelle.<sup>23</sup>

## 2. Au niveau institutionnel

- Prévoir la création d'un minimum commun de mécanismes participatifs, auxquels participent les associations intéressées à la chose publique, au niveau de chaque type de collectivités territoriales, tout en accordant la latitude à ces collectivités de créer tout autre mécanisme approprié tel que prévu par la constitution.
  - Ces mécanismes doivent concorder avec les missions principales de chaque collectivité territoriale, et réaliser effectivement la participation dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des décisions et des projets.
- b- Révision de la loi du 15 novembre 1958 relative au droit des associations, qui ne concorde plus avec les dispositions constitutionnelles, notamment dans le but de :

<sup>22</sup>المذكورة 28 "مقترحات المجتمع المدني من أجل قانون تنظيمي يتعلق بالجماعات ملانم للدستور والمواثيق الدولية"، 17 أبريل 2015 (صيغة منقحة)

<sup>23</sup> Ibid.

## Troisième partie

### **Propositions et recommandations pour la mise en œuvre de la démocratie participative au niveau local**

Partant des voies ouvertes par la constitution et par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales, ainsi que la compétence de ces collectivités à mettre en œuvre des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation ; Etant donné qu'il est devenu nécessaire de mettre en œuvre les dispositions relatives à la démocratie participative dans un proche avenir, parallèlement avec l'entrée en vigueur de ces dispositions organiques ;

Nous présenterons un ensemble de propositions et de recommandations qui tendent vers la bonne mise en œuvre de ces dispositions, comme suit :

#### **Premièrement : les propositions générales de nature législative**

##### a- Promulgation de la loi prévue dans l'article 12 de la constitution

Cet article engage les institutions élues à réglementer la contribution des associations intéressées par les affaires publiques et les organisations non gouvernementales dans l'élaboration des décisions et des projets de ces institutions (...), ainsi que dans leur mise en œuvre et leur évaluation. Ces institutions doivent organiser cette participation dans les conditions et les modalités définies par la loi. Ainsi, nous proposons que cette loi comprenne, notamment, ce qui suit :

1. Au niveau des concepts et des principes généraux :
  - Définir le concept des associations intéressées à la chose publique et le concept des organisations non gouvernementales pour éviter toute difficulté d'interprétation ;
  - Disposer que les décisions qui font l'objet de contribution au niveau local comprennent les délibérations des conseils élus et les décisions réglementaires, compte tenu de la compétence attribuée aux collectivités territoriales dans ce domaine ;
  - Disposer que le choix des représentants des associations au sein des structures participatives qui seront créées doit être fondée sur des éléments objectifs et sur le principe d'égalité et de neutralité et la garantie de l'indépendance ;

- La possibilité de tenir des réunions avec les habitants et les usagers en dehors des sièges de l'administration.

Il est à noter que le document réalisé par la dynamique de l'Appel de Rabat sous le titre de « Avant-projet de la charte définissant le partenariat entre l'Etat, les associations et les conseils communaux ». Il s'agit d'une vraie charte pour le partenariat qui repose sur des principes fondamentaux comme la responsabilité, le pluralisme, l'égalité, la liberté et l'indépendance. Il définit une vision commune de la vie associative et prévoit les engagements réciproques des parties.

Pour le Maroc, en dépit du fait que la loi habilite le Conseil National des Droits de l'Homme à exercer la mission de médiation dans le domaine des droits de l'Homme, il existe un vide juridique dans ce domaine en ce qui concerne la relation entre les acteurs sociaux d'une part, et les élus et l'administration locale, d'autre part. Ainsi, il est primordial de remédier à ce manque vu la fonction proactive de la médiation dans la résolution des différends.

## 2. La charte de la démocratie participative locale

Il s'agit d'une autre méthode ayant une grande importance et appliquée à l'échelle internationale où les collectivités territoriales mettent en place la charte de la démocratie participative locale. Il s'agit en effet d'un code d'éthique et de bonne conduite élaboré d'une manière participative entre les conseils élus, la société civile et même les fonctionnaires locaux.

Cette charte représente un document de référence pour tous les acteurs qui contribuent à la préparation de la décision, qui repose sur les principes et les conceptions des parties, notamment à propos des éléments essentiels suivants :

- Déterminer la référence et les principes de base qui respectent les droits de l'Homme et devoirs selon les critères de la démocratie.
- Les outils de soutien de la participation, tels que l'information et la communication ;
- Déterminer les projets prioritaires afin de les discuter ;
- Attribuer une enveloppe budgétaire aux instances de proximité dans les quartiers afin de réaliser les projets ;
- Organiser une réunion annuelle afin d'évaluer l'expérience ;
- Réglementer le fonctionnement des instances participatives telles que les conseils, les comités et autres, en définissant la périodicité des réunions, la durée attribuée à chaque réunion et la méthode d'établissement du programme des travaux, le nombre des sujets à discuter ainsi que la désignation de l'un des habitants pour la gestion des débats.
- Former des participants dans les instances participatives : cette formation doit être centrée sur des sujets essentiels comme l'organisation territoriale, le montage des projets et leur gestion, l'animation et la gestion du dialogue, et la rédaction des procès-verbaux.

contexte, et afin de surmonter les contraintes géographiques possibles qui imposent le déplacement afin d'assurer une présence assidue et une participation dans les instances de consultation, les expériences internationales ont démontré que l'utilisation des nouvelles technologies de communication et d'information, à travers internet, peut contribuer à réduire l'impact des contraintes de l'éloignement géographique et peut même être utilisée dans les grandes villes.

- Au niveau institutionnel, il ne faut pas oublier le rôle de l'Etat à travers le contrôle administratif des actes des conseils élus, qui peut mener au rejet de certaines décisions, y compris celles émises dans le cadre d'un processus participatif. Dans ce cas, les électeurs, les habitants ou plus généralement la société civile deviendront de moins en moins enthousiastes ou mobilisés s'il s'avère que leur participation peut être sans résultat. Ainsi, l'Etat devra se concentrer davantage sur l'assistance à la préparation des programmes de développement, tel que prévu par la constitution, et devra appliquer le concept de l'accompagnement lors de la prise de décision afin d'éviter tout litige par la suite.

## **Deuxième paragraphe : ajustement de la relation entre les élus et la société civile**

La démocratie participative est un processus qui nécessite la présence d'un ensemble d'éléments qui affectent sa réussite, parmi lesquels l'engagement des parties à respecter un ensemble de règles de conduite appliquées à tous afin de faciliter la participation citoyenne. Ci-dessous quelques mécanismes qui peuvent aider dans ce domaine :

1. La médiation : dans certaines expériences, un médiateur indépendant des parties est désigné afin de résoudre les conflits ou les différends qui peuvent surgir entre les instances élues et les composantes de la société civile, que ce soit en raison de la divergence de points de vue ou à cause de l'inexistence des conditions nécessaires à l'exercice de la participation, notamment par les élus, comme l'accès à l'information, l'écoute, la réponse aux questions posées dans des délais raisonnables et la préservation de l'indépendance et de la liberté des organisations de la société civile.

loi doit être promulguée afin de leur assurer la liberté, l'indépendance et le soutien financier nécessaire et adéquat.

- Les élus : en principe, les élu(E)s devront mener le processus de participation, puisque l'instance élue détient généralement l'initiative dans l'invitation à participer. Ce qui pose la question de la liberté des élus à agir et contribuer à la gestion des services publics et le suivi de leurs activités, au moment où le statut de l'élu, prévu par les lois organiques relatives aux collectivités locales, pose des règles qui limitent leur droit à la présence et au suivi, telles que :
  - Limitation des autorisations d'absence du travail pour les fonctionnaires ou les employés à des cas spécifiques : participation aux sessions et aux réunions des commissions, ou des instances ou des institutions publiques ou privées auprès desquelles ils sont mandatés par le conseil en vertu des lois et règlements en vigueur, ainsi que la participation aux sessions de formation continue et ce dans la limite de la durée effective de ces sessions ou réunions. Il n'existe pas de mention explicite concernant l'autorisation de présence afin de participer aux mécanismes et aux instances participatives.
  - Interdiction aux élus, en dehors de leur rôle délibérant et à l'exception du président et des vice-présidents, de gérer ou d'intervenir dans la gestion des services de la commune. Ainsi, comment peut-on imaginer leur participation dans des comités de suivi des services locaux par exemple, ou bien les conseils élus se contenteront-ils de mandater les membres du bureau à cet effet, sachant que leur nombre est limité et qu'ils exercent d'autres missions avec le président.

## **2. Les défis géographiques et institutionnels**

- Au niveau géographique, la participation couvre trois niveaux territoriaux, qui diffèrent du point de vue de l'étendue géographique, et en termes de compétences attribuées. S'il est légitime de penser que la participation sera plus forte et plus effective au niveau des communes, en raison de leur proximité géographique et le fait que leurs compétences concernent la gestion des équipements et de services déterminés, il sera plus difficile d'arriver aux mêmes résultats pour les préfectures et provinces, en dépit de leurs compétences limitées, ainsi que pour les régions qui exercent les compétences les plus importantes. Dans ce

## **Troisièmement : les défis : la pratique de la démocratie participative et la régulation de la relation entre l'administration locale et la société civile**

### **Premier paragraphe : les défis de la pratique de la démocratie participative**

#### **1. Les défis relatifs aux acteurs**

Il s'agit de toutes les parties impliquées dans le processus du dialogue et de la concertation :

- Les citoyennes et les citoyens : ce sont les acteurs principaux concernés par la participation, et qui doivent participer sans discrimination dans la gestion des affaires locales. Pour cela, on applique généralement les concepts d'électeurs et de population.

Pour chaque consultation requérant un vote, tel que le référendum local ou la consultation publique directe, participent ceux qui ont le droit de vote, donc les électeurs.

Quant à la consultation et à l'implication dans la décision au sein de structures organisées, tous les habitants ont le droit d'y participer, et ce afin de ne pas éliminer une large catégorie qui inclut les jeunes et même les enfants n'ayant pas encore atteint l'âge du vote.

La participation de la population soulève deux autres questions : une question juridique qui concerne la participation des étrangers résidant légalement, et une question pratique qui concerne les moyens et les critères de sélection des participants dans le cadre des mécanismes qui seront mis en place, étant donné que la participation de tous dans ce cas est impossible.

- Les associations : elles sont considérées comme un élément essentiel dans la proposition de solutions et la contribution à la mise en œuvre des décisions, en raison de leur expérience et leur vision commune, quelle que soit leur nature générale ou spécialisée. Cependant, il faudrait revoir leur régime juridique afin qu'il soit adéquat avec le rôle de premier plan que leur attribue désormais la constitution, en les considérant comme des acteurs dans la démocratie participative. Compte tenu des nouveaux rôles qu'elles joueront dans ce domaine, et les charges qu'elles supporteront afin de garantir l'engagement et la continuité, une nouvelle

**Tableau des principaux mécanismes participatifs, leur forme, leur contenu et le rôle des outils d'information**

Mécanisme	Forme	Contenu	Outils d'information : fonction horizontale
Consultation publique directe	Suffrage (réponse par oui ou non)	Consultatif	
Consultation organisée dans des structures	Conseils, comités et autres	Consultatif	
Concertation	Réunions	Dialogue et négociation à propos de la décision	
Enquête publique	Ouverture d'un registre pour recevoir les observations et les propositions	Présenter des observations et des propositions prises en considération lors de la décision sans être déterminantes	
Co-production de la décision	Participer à l'élaboration de la décision	Ediction d'une décision commune (cas du programme de développement et du budget participatif)	
Référendum	Suffrage (réponse par oui ou non)	Décisionnel	

### **Troisième paragraphe : les stations radios associatives-communautaires :**

Les radios associatives jouent un rôle important dans le développement de la société de l'information et du savoir, et de motiver la population afin de participer aux programmes de développement, en particulier dans les zones rurales, ou parmi la population urbaine marginalisée. Elles œuvrent dans des domaines différents tels que la santé, l'éducation, l'environnement, la citoyenneté et la démocratie locale.<sup>21</sup>

En dépit du fait que ce type de stations existe dans plus de 100 pays, les radios communautaires ne bénéficient pas de la reconnaissance juridique au Maroc. Afin de remédier à ce manque, la société civile marocaine a lancé un mouvement de revendications dans le but d'obtenir la reconnaissance juridique des stations associatives depuis l'année 2011. Cette revendication est soutenue par mille associations environ dans toutes les régions du Maroc, à l'initiative et sous la supervision du Forum des Alternatives Maroc.

Les radios communautaires accomplissent plusieurs fonctions distinctes dans la promotion de l'information des habitants et leur implication dans le développement local. Ces principales fonctions sont :

- Informer, ce qui permet d'obtenir des informations et des nouvelles caractérisées par leur diversité et leur impartialité, et utiles pour ceux qui les reçoivent. Ces informations concernent des questions politiques, économiques, sociales et culturelles au niveau local, régional et national.
- Promouvoir le droit des individus à la liberté d'expression et leur donner l'occasion d'exprimer leurs points de vue à propos des questions qui les concernent ;
- Promouvoir les droits de l'Homme et la citoyenneté, notamment les droits des catégories marginalisées ;
- Encourager les instances élues localement à exercer leurs fonctions avec transparence et responsabilité à travers l'évaluation des politiques adoptées par les élus locaux au profit de la population ;
- Participer aux projets de développement puisque le rôle des radios communautaires ne se limite pas à informer sur les projets locaux mais à transformer les habitants en acteur et en participant au développement.

---

<sup>21</sup> Said Essalmi, Plaidoyer national pour la reconnaissance juridique des radios associatives au Maroc, programme Forum des Alternatives Maroc.

loi relative aux régions, l'article 219 pour les préfectures et l'article 275 pour les communes.

Cependant, ces trois articles fixent des limites au processus de publication puisqu'ils disposent dans un deuxième alinéa que la nature des informations et des données contenues dans les états financiers et comptables, ainsi que modalités d'élaboration de ces états et leur publication doivent être fixées par un décret. Autrement dit, le pouvoir réglementaire peut réduire la portée et l'importance d'un texte législatif général qui est la loi du droit à l'accès à l'information (pour les collectivités territoriales), ainsi que la portée et l'importance des lois organiques relatives aux collectivités territoriales elles-mêmes.

- Dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales, il existe des dispositions qui imposent la publication de certaines décisions dans le bulletin officiel des collectivités locales, le caractère public des séances, et la possibilité d'obtenir copies des procès-verbaux.

Indépendamment de ces textes, l'organisation du droit d'accès à l'information pour les habitants en relation avec leur participation à la vie publique locale demeure nécessaire. A titre d'exemple, on peut citer le modèle belge où il existe une loi spéciale (du 12 novembre 1997) relative à la publication des informations relatives aux travaux de l'administration dans les provinces et les communes.

Nous insistons à cet égard sur le fait que les critères exigés dans les informations publiées au public en général, doivent également l'être dans celles fournies par les collectivités territoriales aux habitants. Ces informations doivent être en rapport avec les projets ou les actions de la collectivité territoriale, elles doivent être complètes, compréhensibles, mises à jour et utiles. Quant à la forme de l'information, elle peut être sur papier ou sur tout autre support qui permet son utilisation, ou sur le site électronique ou oralement et directement au sein des réunions publiques. Comme on ne peut pas demander aux habitants ou aux associations qui contribuent aux mécanismes participatifs de payer le prix des copies ou de la photocopie par exemple.

En bref, cet article qui régit le droit à l'information comme un processus lié à la consultation et qui la précède, confirme la nécessité de créer un cadre afin de fournir les informations nécessaires pour exercer la participation au niveau local. De plus, la population bénéficie des autres informations régies par d'autres lois spécifiques.<sup>20</sup>

Au Maroc, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales se contentent, dans le titre relatif aux mécanismes participatifs de dialogue et de concertation, de transcrire les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 139 de la constitution, et qui ne comprend aucune indication sur le droit à l'information dans son rapport avec les mécanismes participatifs. En conséquence, cette tâche demeure de la responsabilité des collectivités territoriales qui doivent organiser ce droit dans leur règlement intérieur. La loi prévue et citée dans l'article 12 de la constitution doit également instaurer des règles spécifiques à ce sujet applicables au niveau de toutes les collectivités territoriales.

Quant aux autres textes qui régissent l'accès à l'information au niveau national, ou dans le cadre des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, et sans qu'ils soient directement liés aux mécanismes de démocratie participative, qui ont des particularités, nous pouvons émettre les observations suivantes:

- Il existe un projet de loi sur le droit d'accès à l'information soumis actuellement au parlement. Ce projet inclut, dans son article 2, les collectivités territoriales comme étant l'une des instances concernées par fournir l'information de façon générale. Dans l'article 10 relatif à la publication proactive des informations, le projet de loi évoque la nécessité de publier un certain nombre d'informations, dont les budgets des collectivités territoriales, les états financiers et comptables relatifs à la gestion de ces collectivités et à leur situation financière.
- On trouve les mêmes types d'informations contenues dans l'article 10 dans les lois organiques des collectivités territoriales : l'article 249 de la

---

<sup>20</sup> Une étude publiée par le conseil européen sur le sujet va dans le même sens et avance ce qui suit : « nous pouvons dire que le droit à l'information est une étape initiale nécessaire pour chaque forme de participation. On ne peut contribuer efficacement à la vie locale sans avoir des informations suffisantes. Cela ne relève pas du hasard que quelques pays ont souligné que l'un des problèmes fondamentaux relatifs à l'avancement de la démocratie est le manque de transparence et l'insuffisance des informations présentées aux citoyens. ». "Conseil de l'Europe, *La participation des citoyens à la vie publique locale*, Les éditions du Conseil de l'Europe, n° 72, 2000, p. 28  
[http://www.bruxellection2006.irisnet.be/download/30\\_doc.pdf](http://www.bruxellection2006.irisnet.be/download/30_doc.pdf)

Russie ou on n'exclut les questions pouvant porter atteinte aux droits fondamentaux.<sup>18</sup>

Si l'on peut admettre que le processus d'élection des organes locaux ne peut faire l'objet d'un référendum, il existe une exception dans le droit polonais en vertu de l'article 170 de la constitution selon lequel les membres de la collectivité territoriale peuvent décider, par le biais du référendum, des questions qui concernent cette collectivité, notamment la dissolution de l'organe de la collectivité territoriale élu par le suffrage direct. Les conditions du déroulement du référendum local sont déterminées par une loi.

Il faut noter que le fondement juridique du référendum local (y compris régional) peut être la constitution, tout en édictant une loi qui l'organise régît<sup>19</sup>, ou une loi ordinale. Dans ce dernier cas, la loi peut fixer les règles de base, tandis que les détails sont déterminés par des décisions réglementaires municipales, comme c'est le cas en Hongrie, par exemple.

## **Deuxième paragraphe : les outils d'information**

L'obligation qui pèse sur les instances locales pour fournir des informations à la population afin de garantir une participation adéquate est considérée comme un élément évident, même s'il ne constitue pas un des modes de participation au sens strict. Le droit à l'information n'est généralement pas organisé dans les dispositions relatives à la participation, puisqu'il est considéré comme étant implicite dans la majorité des législations.

Toutefois, le législateur français donne une formulation claire et précise dans ce domaine puisque l'article L.2141-1 du code général des collectivités locales dispose que : « le droit des habitants de la commune d'obtenir des informations relatives aux affaires de la commune et d'être consultés à propos des décisions qui les intéressent, et qui ne peut être séparé de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe fondamental de la démocratie locale. Ce droit est exercé indépendamment des dispositions actuelles, notamment celles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales ainsi que le libre accès aux documents administratifs. »

---

<sup>18</sup> Ibid, page 34

<sup>19</sup> Comme cela est le cas en Suisse qui se caractérise par une pratique ancienne et unique en son genre (595 référendums furent organisés depuis la Constitution de 1848). En effet, celle-ci garantit le droit d'organiser un référendum pour la modification d'un article constitutionnel en recueillant les signatures de cent mille électeurs. Quant aux lois, elles exigent les signatures de cinquante mille électeurs ou l'approbation de huit cantons.

a. Le référendum territorial (ou institutionnel)

Ce type de référendum est appliqué dans un nombre de pays au sujet des changements qui doivent être entrepris dans les collectivités territoriales, en termes de création, de fusion, de dissolution ou de modification des limites territoriales. En effet, les législations de ces pays considèrent que la consultation de la population et sa participation dans la prise de décision dans ce domaine est importante, voire obligatoire dans la majorité des cas.

En Italie, ce référendum est appliqué lors de la modification des limites territoriales d'une région ou la création d'une nouvelle région. En Allemagne, il est considéré comme obligatoire à chaque modification des limites territoriales, en dépit du fait que la décision finale appartient au parlement sous forme de loi. En Hongrie, il est appliqué aux opérations de fusions ou de divisions des municipalités, ou le changement d'un arrondissement dépendant d'une municipalité. Quant à la République tchèque, le référendum obligatoire existe uniquement en cas de division d'une commune, il est organisé dans la partie qui souhaite s'en séparer.<sup>17</sup>

En France, l'article 72-1 (alinéa 3) de la constitution dispose que lorsque la décision de créer une collectivité territoriale ayant un régime spécial ou de modifier son organisation est prise, une loi peut être édictée organisant la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités territoriales concernées. Cette même procédure peut être appliquée lorsqu'il s'agit de la modification des limites géographiques des collectivités territoriales.

b. Le référendum thématique

C'est un référendum qui soumet aux électeurs concernés un projet de décision ou toute autre action qui entre dans le cadre de la compétence de l'une des collectivités territoriales afin de prendre une décision. Ce type est répandu dans de nombreux pays qui l'appliquent avec quelques différences dans les procédures suivies, dans la nature et les types de décisions et d'actions pouvant faire l'objet d'un référendum.

Cependant, en règle générale, le référendum ne concerne pas les nominations des fonctionnaires et les questions qui les concernent, ou les questions du budget, des finances ou des impôts, ou comme tel est le cas en Arménie et en

---

<sup>17</sup> Commission Européenne pour la démocratie et le droit (commission de Venise), *Le référendum en Europe - Analyse des Règles juridiques des états européens*, Etude n° 287 /2004, Strasbourg, le 2 novembre 2009, p. 31 ([http://www.parliament.cat/portal/pls/portal/intradescc.descarrega?p\\_id=7700](http://www.parliament.cat/portal/pls/portal/intradescc.descarrega?p_id=7700))

que l'implication de la population dans l'élaboration d'un programme de développement englobe toutes les étapes de sa préparation.

## 5. Le budget participatif

Si le mécanisme du budget participatif est également considéré comme un moyen pour une prise de décision commune, son domaine se limite à un seul objet qui est le budget local.

Cette expérience a été lancée dans la ville brésilienne Porto Alegre, puis elle s'est propagée dans un grand nombre de pays à travers le monde. Au Maroc, on peut citer l'exemple de la commune de Tiznit<sup>16</sup> qui a réalisé cette expérience de sa propre initiative et en l'absence de tout cadre juridique ou institutionnel jusqu'à présent.

L'application de ce mécanisme à Porto Alegre se déroule comme suit : la ville est divisée en secteurs géographiques qui couvrent toute la ville. Chaque secteur comporte une « assemblée générale » et un forum thématique composés des citoyens concernés qui nomment à leur tour des délégués afin de former le « conseil du budget participatif ». A travers ces structures sont définis les priorités, les besoins essentiels et les investissements les concernant. Le conseil du budget participatif fonctionne sur la base d'un règlement intérieur. En dépit du fait que le conseil municipal conserve le droit du vote final, les choix de la population sont respectés, ce qui signifie que ce mécanisme octroie un pouvoir de prise de décision. A titre d'exemple, cette expérience a permis dès ses débuts d'établir l'équilibre dans la répartition des fonds entre les quartiers aisés et d'autres qui souffraient du manque d'équipements.

## 6. Le référendum local :

Le référendum local se distingue du reste des autres mécanismes de concertation et de participation comme étant la seule méthode qui donne le pouvoir de prise de décision à la population dans certains cas prévus par la loi. A cet égard, il faut établir la distinction entre le référendum territorial ou institutionnel et le référendum thématique.

---

<sup>16</sup> La commune de Tiznit a lancé la mise en œuvre de la méthodologie participative depuis 2003 par la création d'un département spécialisé dans la communication, elle a également créé des associations pour les quartiers. En 2008, le « forum annuel des associations » a été institutionnalisé qui devint un espace de dialogue et de concertation entre les différents acteurs locaux. La gestion participative du budget figure parmi ses objectifs <http://www.tiznit.ma/arabic/images/stories/le%20budget%20participatif%20tiznit%20maroc%20.pdf>

b- Les études d'impact sur l'environnement

Ces études sont régies par la loi n° 12.03 du 12 mai 2003 relative aux études d'impact sur l'environnement<sup>15</sup>, et qui prévoit que tout projet ou travail pouvant avoir un impact sur l'environnement doit faire l'objet d'une enquête publique, dont l'objectif est de permettre à la population concernée de connaître les impacts possibles du projet sur l'environnement et de formuler leurs observations et leurs propositions. Celles-ci sont prises en considération lors de l'examen des études d'impact sur l'environnement.

**4. Coproduction de la décision : cas des programmes de développement local**

Selon cette méthode, au lieu d'élaborer un avant-projet du programme de développement et de le présenter aux habitants afin de recueillir leur avis, l'administration élabore ce programme depuis le début d'une manière participative. L'approche et les instances chargées d'une prise de décision collective sont prévues à l'avance généralement par un texte réglementaire.

Cette approche participative fut introduite pour l'élaboration du plan communal du développement en 2009 par l'article 36 de la Charte communale de 2002 telle que modifiée par la loi n° 17.08 du 18 février 2009, et qui consacre dans son premier alinéa le plan communal de développement. Il s'agit de la première loi relative aux collectivités locales qui instaure l'approche participative dans la prise de décision. Le décret d'application de l'article 36 précise que parmi les éléments qui doivent être inclus dans le plan communal du développement : « 2- les besoins prioritaires identifiés en consultation avec la population, les administrations et les acteurs concernés. » (Décret n° 504.10. 2 du 28 avril 2011).

Il s'agit également du même mécanisme qui est actuellement généralisé pour toutes les collectivités territoriales dans les nouvelles lois organiques. Comme précédemment cité, ces lois disposent que les programmes de développement local définissent les actions de développement dont la programmation et l'exécution sont prévues dans le ressort de la collectivité territoriale concernée selon une approche participative. Ces programmes doivent inclure un diagnostic des besoins et des potentiels, une définition des priorités et une évaluation des ressources et des dépenses estimées des trois premières années. Ce qui signifie

---

<sup>15</sup> Bulletin officiel n°5118 en date du 19 juin 2003.

La concertation se déroule lors de réunions comportant un nombre limité des représentants des parties prenantes, les échanges d'opinions ont lieu lors de sessions similaires aux négociations afin de parvenir à une vision unifiée. La concertation peut également concerner les actions et les projets des conseils de quartiers créés par les collectivités territoriales (l'expérience française).

La concertation peut également être effectuée avec les associations qui contribuent à la vie publique locale, ou les groupes d'intérêt qui défendent les intérêts privés de leurs membres, telles que les associations de commerçants ou les membres de certaines professions.

### **3. L'enquête publique**

La procédure de l'enquête publique, qui précède la prise de quelques décisions administratives susceptibles d'affecter les intérêts de la population, a vu le jour à une époque où le concept de la démocratie participative n'avait pas encore émergé. Cette procédure a été même établie en faveur de l'administration afin de protéger sa décision afin d'éviter ou de minimiser les protestations, voire les litiges qui peuvent parvenir à la justice. Ainsi, l'administration reçoit, jusqu'à un délai défini, les observations de la population concernée au sujet d'une décision ou d'un projet donné. Cette opération constitue même une partie de la procédure de la prise de décision.

Cette procédure, qui s'inspire à l'origine du droit français, est appliquée au Maroc dans certains domaines principaux :

- a- L'autorisation d'ouverture des établissements classés comme insalubres, incommodes et dangereux

La législation relative à cette autorisation, qui remonte à 1914, prévoit que l'octroi d'autorisations permettant l'ouverture de ce type d'établissements (usines ou autres), classés dans la deuxième catégorie (dont la compétence appartient actuellement au président du conseil communal), ne peut avoir lieu qu'après l'ouverture d'une enquête publique de commodo et incommodo pendant un mois durant lequel l'administration reçoit les observations des « ayant intérêt », à savoir les habitants voisins de l'entreprise ou l'établissement dont l'ouverture est prévue.

En ce qui concerne ce type d'instances consultatives, la loi française comporte « le comité consultatif des services publics locaux » dont la création est obligatoire dans certaines villes. Le comité se compose de représentants des élus et des collectivités locales. En plus de comités consultatifs spécifiques pour chaque affaire d'intérêt collectif. Les collectivités territoriales ont la liberté de créer ces instances.

D'autre part, le système français contient également les comités de quartiers dont la création est obligatoire dans certains cas selon le nombre d'habitants. Leur champ d'activité est limité au périmètre du quartier, et ils peuvent bénéficier d'aides financières de la part de la commune pour couvrir les frais de gestion et d'autres charges.

Dans ce domaine, la législation belge se caractérise par la définition de ce type de conseils consultatifs comme étant chaque groupe de personnes quelque soit leur âge, chargés par le conseil communal d'exprimer leur avis sur une ou plusieurs questions spécifiques. Ceci permet d'englober même les enfants par exemple qui ne jouissent pas du droit de vote (article L1122-25 du code de la démocratie locale et de la décentralisation).

## **2. La concertation**

Selon la « Commission nationale du débat public », la concertation est un dispositif participatif dont l'objectif est de recueillir l'avis des parties concernées ou du grand public sur un projet donné avant la prise de décision. L'autorité présente la décision qu'elle veut prendre aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. Cette autorité demeure libre de sa décision. La concertation peut être engagée bien avant la décision, dès les études préalables.<sup>14</sup>

A partir de cette définition, il apparaît que la concertation dépasse la consultation qui se contente de demander l'avis, puisqu'il vise à atteindre un consensus entre les autorités concernées et les habitants auxquels on accorde l'occasion du dialogue. La concertation repose sur une conception particulière dans la mesure où elle ne part pas de l'inégalité des parties engagées dans le dialogue. Et même si l'autorité compétente est libre de ne pas tenir compte de ses résultats, rien n'empêche que le dialogue ait un effet, dans le cadre de la concertation, sur la version finale de la décision.

---

<sup>14</sup> La Commission nationale du débat public (CNDP) est une autorité administrative indépendante créée en France et dont la mission est d'organiser la concertation publique au niveau national : [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

compétence des instances élues locales, à propos duquel les élus souhaitent consulter la population et la faire participer à la prise de décision.

Ci-dessous quelques modèles de mécanismes participatifs locaux dans certains pays :

## 1. La consultation

La consultation comprend deux types : la consultation directe, à travers le vote, et la consultation organisée au sein d'instances créées à cet effet.

### - La consultation directe (ou populaire)

Il s'agit d'une méthode à laquelle peut recourir la collectivité territoriale concernée afin de demander l'avis de la population à propos des décisions qui les concernent, sans que cet avis soit contraignant. La consultation peut avoir lieu suite à la demande d'un certain nombre d'électeurs, comme c'est le cas en droit français où la consultation est organisée sous forme de scrutin dans des bureaux de vote (article L2141-1 du code général des collectivités territoriales). Le vote peut concerner uniquement la partie de la collectivité concernée par l'objet de la consultation.

En Belgique par exemple, cette consultation directe se tient sous le nom de « consultation populaire collective ». Elle a été créée depuis 1995 et se déroule selon les mêmes procédures (vote) mais elle exclut les affaires relatives aux comptes, aux budgets et aux taxes (code de la démocratie locale et la décentralisation, article L1141-1 et au-delà).

Ce système direct de consultation existe dans un ensemble de pays tels que la Pologne, comme il existe également d'autres systèmes de consultation directe dans les structures municipales des administrations locales en Italie sous forme de sondages ou d'envoi de formulaires comprenant des questions adressées à la population<sup>13</sup>.

### - La consultation organisée au sein d'instances

Elle s'organise à travers la création d'instances consultatives portant généralement le nom de conseils ou de comités, soit prévues par la loi ou dont la liberté de création est laissée aux conseils élus concernés.

---

<sup>13</sup> Ouvrage collectif, *La démocratie participative*, sous la direction de François ROBBE, L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 129 et ss.

de la police administrative tels que la tranquillité publique, la salubrité, et la sûreté des passages, d'autant plus que ces décisions ont un impact direct sur leur vie quotidienne.

- La connaissance des différents domaines à tous les niveaux territoriaux, et qui feront l'objet d'une approche participative, donne une idée sur les tâches et les obligations qui incombent à la société civile, ainsi que les domaines où elle devra intervenir, et doit par conséquent s'y préparer adéquatement en termes de savoir, de formation et de temps nécessaire.

D'autre part, ce qui a été présenté depuis le début de ce rapport est le maximum de ce que nous pouvons déduire de la lecture des textes juridiques. Quant aux mécanismes participatifs de dialogue et de concertation, le législateur ne les a pas définis et a laissé la compétence en cette matière aux collectivités territoriales, qui doivent les inclure dans leur règlement intérieur. Ces lois prévoient que ce règlement est obligatoire pour les membres du conseil.

Ainsi, avant de suggérer les mécanismes susceptibles d'être créés, leurs modalités de fonctionnement ainsi que les procédures d'accompagnement nécessaires, afin d'en garantir une bonne mise en œuvre, nous présenterons dans le paragraphe suivant quelques données de droit comparé et de droit marocain.

## **Deuxièmement : les conditions de la mise en œuvre de la démocratie participative**

Dans ce titre, nous présentons les principaux outils de participation de la société civile dans la gestion des affaires publiques locales, ainsi que l'outil d'information comme une condition nécessaire pour réaliser une participation effective, en plus des stations de radios communautaires qui jouent un rôle important dans le cadre de la démocratie participative.

### **Premier paragraphe : Les outils de participation de la société civile**

Les mécanismes permettant aux citoyennes et citoyens au niveau local de participer à la prise de décision diffèrent d'un pays à l'autre. Ce qui signifie qu'à l'exception de l'adoption du principe de participation, il n'existe pas une forme ou un modèle unique pour l'exercice de la démocratie participative. Il convient de noter que ces mécanismes ne concernent pas uniquement la participation à l'élaboration des programmes de développement tels que prévus dans les lois organiques marocaines, mais qu'elles s'étendent à tout acte relevant de la

### **Tableau récapitulatif des domaines d'intervention des collectivités territoriales**

<b>Le conseil régional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Le développement régional (le développement économique, la formation professionnelle et la formation continue et l'emploi, le développement rural, le transport, la culture, l'environnement, la coopération internationale)</li><li>- L'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du programme de développement régional.</li><li>- Le schéma régional d'aménagement du territoire.</li></ul>
<b>Le conseil préfectoral ou provincial</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Le transport scolaire dans les zones rurales ;</li><li>- Réalisation et entretien des voies rurales ;</li><li>- Elaboration et exécution des programmes de réduction de la pauvreté et la vulnérabilité ;</li><li>- Diagnostic des besoins dans les domaines de la santé, l'habitat, l'enseignement, la prévention et l'hygiène publique ;</li><li>- Diagnostic des besoins dans le domaine de la culture et du sport ;</li></ul>
<b>Le conseil communal</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Le programme d'action de la commune</li><li>- Les services et les équipements publics de la commune</li><li>- L'urbanisme et l'aménagement du territoire</li><li>- La coopération internationale</li></ul>

1. Les présidents des conseils jouissent de compétences propres
2. Les régions disposent d'une agence régionale pour la mise en œuvre des projets

Il était nécessaire de présenter ces compétences de développement des collectivités territoriales et de tenter de les définir avec précision, et ce pour de nombreuses raisons :

- L'article 139 de la constitution et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales limitent la mise en œuvre de la démocratie participative aux programmes de développement. Le fait est que le législateur a adopté une vue étroite du domaine de la participation et de sa portée, à un moment où il est difficile pour la population de comprendre la raison pour laquelle ils ne peuvent pas exprimer leur opinion sur d'autres questions telles que les décisions réglementaires prises par le conseil de la commune ou son président dans les domaines

Ainsi, la catégorisation des attributions de la commune figure sous une nouvelle forme qui ne répond pas à une logique claire, puisque le programme d'action de la commune figure désormais en tête de liste des compétences propres, en tant que compétence indépendante au lieu d'être cité comme un cadre pour l'exercice de ces compétences, suivi de la compétence de la création et la gestion des services et des équipements publics de la commune ainsi que l'application des lois d'urbanisme et de la coopération internationale.

En dépit du nom qui lui est attribué, le programme d'action de la commune, conformément à l'article 78, définit les actions de développement dont la mise en œuvre est prévue sur le territoire de la commune selon une approche participative. Une lecture attentive du texte de la loi organique nous révèle qu'il s'agit principalement des services de proximité tels que les services et les équipements locaux de base.

En outre, l'article 92 relatif aux compétences de la commune comprend un alinéa concernant le développement économique et social tel que la distribution des aides et du soutien en faveur des associations, les contrats relatifs aux compétences conjointes exercées par l'Etat et la commune soit à l'initiative de l'Etat, ou suite à une demande de la commune. Il s'agit de compétences ayant une dimension de développement claire : le développement de l'économie locale et la promotion de l'emploi, la mise en œuvre des actions nécessaires afin de promouvoir et d'encourager les investissements privés, notamment les infrastructures, les équipements ainsi que la contribution à la création de zones d'activités économiques et l'amélioration des conditions de travail des entreprises.

avec les citoyennes et citoyens et les associations. Nous nous contenterons ici de citer les titres principaux de ces domaines qui doivent être obligatoirement contenus dans le programme de développement régional : - le développement économique ; - la formation professionnelle, la formation continue et l'emploi ; - le développement rural ; - le transport ; - l'environnement ; - la coopération internationale décentralisée.

La conclusion est que la formulation adoptée pour la loi organique a fait que toutes les compétences spécifiques de la région soient incluses dans le titre du développement régional et par conséquent dans le projet de développement régional. Ainsi, la participation englobe toutes ces compétences.

+ Les préfectures et les provinces

La loi organique relative aux préfectures et provinces adopte une méthode différente pour déterminer les compétences puisqu'elle n'établit pas une distinction très nette entre les missions et les compétences propres, en dépit des grandes similitudes qui existent entre elles dans le texte de loi. Elle indique que les compétences propres comprennent la planification, la programmation, la réalisation, la gestion et l'entretien.

Il est entendu à la lecture des articles 78 et 79 de la présente loi que la préfecture ou la province exerce des missions de développement social en particulier au milieu rural, en fournissant les équipements et les services de base, en réalisant des projets ou des actions concernant essentiellement le milieu rural, en élaborant et en mettant en œuvre des programmes visant la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, le transport scolaire en zone rurale, la réalisation et l'entretien des voies rurales.

Ces actions et programmes constituent l'objet du programme de développement de la préfecture ou la province qui est élaboré selon une approche participative en vertu de l'article 80.

+ Les communes :

La loi organique relative aux communes ne comprend pas la distinction en vigueur jusqu'à présent entre les communes urbaines et rurales. Le plan communal de développement a été remplacé par le programme d'action de la commune. En tant qu'orientation générale de la compétence, la loi a attribué aux communes les missions des services de proximité.

## **2. Les domaines couverts par la démocratie participative :**

Nous avons vu précédemment que les dispositions des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, en vertu de l'article 139 de la constitution, relatives aux programmes de développement impliquent les citoyennes, citoyens et associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. Ces textes sont avancés par rapport aux dispositions de la Charte communale de 2002 puisqu'ils ajoutent la possibilité du suivi des programmes sans prévoir explicitement leur évaluation.<sup>12</sup>

La participation n'est pas aisée, car en plus de l'engagement qu'elle requiert des différentes parties ainsi que la capacité de surmonter toutes les difficultés pratiques et les différends, la société civile doit être consciente des domaines dans lesquels elle sera appelée à participer. Ainsi, que signifie concrètement la participation dans l'élaboration des programmes de développement ?

Nous répondrons à cette question séparément selon chaque type de collectivités territoriales en raison des différences entre leurs compétences.

+ Les régions :

Le titre II de la deuxième partie de la loi organique relative aux régions comprend une liste des compétences propres de la région. Il comporte deux chapitres : le premier relatif au développement régional et le second relatif à l'aménagement du territoire.

Sous le titre de développement régional, l'article 82 énumère les domaines couverts par cette compétence. L'article 83 définit le cadre juridique de son exercice qui est le « programme de développement régional » élaboré selon une approche participative.

Quant au schéma régional d'aménagement du territoire prévu par l'article 88, la loi dispose que les orientations de ce schéma doivent être prises en compte lors de l'élaboration du programme de développement régional.

Ainsi, on peut dire que les compétences dans le domaine du développement régional doivent faire l'objet dans leur ensemble d'une approche participative

---

<sup>12</sup> Contrairement à l'article 12 de la constitution qui se réfère à une loi afin de déterminer les conditions et les modalités de participation des associations impliquées dans les affaires du fait public dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des instances élues. Cependant, la formulation restrictive de l'article 139 ne signifie pas que les citoyennes, citoyens et associations ne peuvent pas évaluer les actions des collectivités locales puisque le suivi implique une sorte de contrôle de la mise en œuvre.

militants ont considéré que cette théorie démocratique permet de redéfinir le rôle politique et social des citoyens. Ainsi, le budget participatif est devenu un modèle à suivre<sup>10</sup>.

Une théorie complète sur la participation comme étant une partie de la bonne gouvernance a commencé à émerger dans la littérature internationale en particulier depuis l'année 2002, à l'occasion de la parution du Rapport international sur le développement humain publié par le Programme des Nations Unies pour le Développement. Ce rapport justifie l'importance de la gouvernance basée sur la participation par l'élément de l'efficacité : « la gouvernance devient plus efficace si elle permet d'impliquer chaque individu. A titre d'exemple, si on consulte la population locale sur le site de construction d'un nouvel hôpital, il est fort probable que cet établissement sera construit dans l'endroit adéquat. »<sup>11</sup>

La démocratie participative peut être définie à travers son contenu qui est l'implication directe des citoyennes et citoyens, que ce soit dans l'activité réglementaire dont la compétence revient aux élus, ou bien dans les décisions importantes relatives à la gestion des services publics locaux.

Ensuite, et à cette fin, des procédures juridiques participatives sont élaborées et positionnées avant la prise de décision (à travers l'information et la consultation), ou lors de la prise de décision (de sorte que la décision soit partagée avec l'organe délibérant local), ou même après la prise de décision (afin de contrôler la mise en œuvre et l'évaluation).

L'exercice de la participation ne nécessite pas toutes ses formes réunies. En effet, certaines législations prévoient la forme minimum telle que l'expression d'observations et de propositions. Ceci était et demeure permis dans certains textes juridiques marocains, comme nous le verrons par la suite lorsque nous étudierons les outils de participation.

---

<sup>10</sup> Simone Langelier, Les défis de la démocratie participative, Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ?, in Le Monde diplomatique, octobre 2011 (<http://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113>).

<sup>11</sup> Rapport mondial sur le développement humain 2002, PNUD, p. 51 ([http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2002\\_fr.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_fr.pdf)).

## **Deuxième partie**

### **Mise en œuvre de la démocratie participative au niveau local**

Cette partie traite trois axes principaux : le concept de la démocratie participative dans sa relation avec la démocratie locale, les conditions de la mise en œuvre de la démocratie participative, et enfin les défis relatifs à son exercice.

#### **Premièrement : Démocratie locale et démocratie participative**

##### **1. Définition des concepts et aperçu historique :**

La démocratie locale est un mode de gestion des affaires locales qui constitue une concrétisation de la décentralisation, et qui est fondée sur l'élection de conseils locaux. La démocratie locale permet à la population de participer à la gestion de ses affaires à travers des représentants élus dans ces conseils locaux. Le mandat est de nature représentative – et non impérative – ce qui signifie que le rôle des électeurs se limite au vote et qu'ils n'ont pas le droit d'intervenir dans la gestion pendant la durée du mandat. Leur seule chance de mettre en jeu la responsabilité des institutions élues demeure les élections organisées après l'expiration du mandat électoral.

Cette démocratie représentative est l'origine, c'est-à-dire que la démocratie participative ne s'y substitue pas, mais elle s'y ajoute et fusionne avec elle sous forme de mécanismes et de procédures définies.

Historiquement, le terme participation est entré au lexique politique à l'occasion des opérations de mobilisation collective et des mouvements sociétaux américains pendant les années 1960-1970 qui désespéraient de faire parvenir leurs revendications aux partis politiques. Ces mouvements étaient principalement menés par des étudiants opposés à la guerre et par les défenseurs des droits civils et des mouvements sociaux au sein des zones urbaines<sup>9</sup>.

Le concept de participation fut de nouveau le point de mire lorsque la ville brésilienne « Porto Alegre » a lancé l'expérience du budget participatif en 1989. Une expérience qui fut adoptée par des militants sociaux à l'occasion de l'organisation du premier Forum Social Mondial en 2001 au Brésil. Ces

---

<sup>9</sup> Jean –Pierre Gaudin , *La démocratie participative* , Armand Colin , 2<sup>eme</sup> édition, Paris, 2013, pp. 10-11.

Ainsi, nous considérons que les collectivités territoriales ne sont pas tenues d'attendre la promulgation de la loi prévue dans l'article 12 de la constitution, ou le décret prévu dans les lois organiques relatives, afin de mettre en œuvre les mécanismes participatifs relevant du domaine de leur compétence.

Afin d'avoir une vision plus claire, nous incluons le tableau suivant :

**Tableau illustrant le fondement de la démocratie participative, les parties prenantes, le contenu et les mécanismes possibles**

	Article 12 de la constitution	Lois organiques des collectivités territoriales	Lois organiques des collectivités territoriales
Forme juridique	Loi	Texte réglementaire (décret)	Règlement intérieur des collectivités territoriales
Parties prenantes	Associations intéressées par les affaires publiques	Indéfini	Citoyennes, citoyens et associations
Contenu	Elaboration, mise en œuvre et évaluation des décisions et des projets auprès des instances élues et des pouvoirs publics	Procédure d'élaboration, de suivi, de mise à jour et d'évaluation du programme de développement ainsi que les mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration	Mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour élaborer les programmes de développement
Mécanismes possibles	Référendum local consultation directe et toute autre mécanisme à dimension nationale	Tout mécanisme qui ne relève pas du domaine de la loi ou dont la création ne revient pas à une autre partie	Tout mécanisme qui ne relève pas du domaine de la loi

sa mise à jour, de son évaluation, ainsi que les mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

- La loi organique n°112.14 relative aux préfectures et aux provinces : cette loi organique comprend les mêmes dispositions : la disposition 110 qui attribue la compétence de créer « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation » aux préfectures et provinces, ainsi que l'article 82 qui renvoie à un texte réglementaire.
- La loi organique n°113.14 relative aux communes comprend les mêmes dispositions, respectivement dans l'article 119 et l'article 81.

## **2. Commentaire à propos du contenu de ces articles :**

On peut faire quelques observations essentielles à propos des articles figurant dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales comme suit :

- Les articles 116 de la loi n° 111.14 et l'article 110 de la loi n° 112.14 et l'article 119 de la loi n° 113.14 cités dans le titre relatif aux mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont compatibles avec l'article 139 de la constitution, auquel se réfèrent ces articles explicitement, puisqu'ils reprennent la règle constitutionnelle qui attribue la compétence de la création de ces mécanismes à la collectivité territoriale, à condition que cela soit fait dans le règlement intérieur de ces collectivités territoriales.
- D'autre part, l'article 86 de la loi n° 111.14, l'article 82 de la loi n° 112.14 et l'article 81 de la loi n° 113.14 se contredisent avec les articles précités puisqu'ils prévoient que les mécanismes de dialogue et de concertation pour la mise en œuvre de programmes de développement relatifs aux régions, préfectures et provinces ainsi que le programme d'action des communes sont définis par un texte réglementaire, c'est-à-dire un décret. Ce qui est également contradictoire avec les termes de l'article 139 de la constitution.

En dépit de ce qui précède, nous penchons vers une lecture conforme à celle de la constitution, qui octroie aux collectivités territoriales la compétence de la mise en œuvre des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation, en vertu de l'article 139 de la constitution, surtout que l'exercice de cette compétence entre dans le cadre de l'exercice du principe de libre administration reconnu par la constitution aux collectivités territoriales.

également que les 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.

Dans la deuxième partie de l'étude, nous verrons que le droit d'accès à l'information et les principes de la bonne gouvernance pour la gestion des services publics jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la démocratie participative et permettent de réaliser ses objectifs.

## **Deuxièmement : Les dispositions des lois organiques des collectivités territoriales relatives à la démocratie participative<sup>8</sup>**

Chacune de ces lois organiques comprend deux articles identiques concernant les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation relatifs aux programmes de développement. Cependant, il existe une sorte d'incompatibilité entre ces deux articles dans chaque projet séparément au niveau de l'autorité qui doit mettre en œuvre ces mécanismes.

### **1. Contenu des lois organiques : les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation**

- La loi organique n° 111.14 relative aux régions : l'article 116, dans le Titre IV intitulé « les mécanismes participatifs du dialogue et de la concertation » dispose qu'en application des dispositions du premier alinéa de l'article 139 de la constitution, des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration des programmes de développement et leur suivi selon les modalités spécifiées dans le règlement intérieur de la région.

Par ailleurs, l'article 86 de la même loi dispose qu'un texte réglementaire fixera la procédure d'élaboration du plan de développement régional, de son suivi, de

---

<sup>8</sup> Il s'agit des lois suivantes : la loi organique n°14.111 relative aux régions, la loi organique n°14.112 relative aux préfectures et aux provinces, la loi organique n°14.113 relative aux communes (Bulletin Officiel n°6380 en date du 23 juillet 2015). Ces lois sont entrées en vigueur directement après l'annonce des résultats du scrutin du 04 septembre 2015 relatif à l'élection des conseils des communes et des conseils des régions.

le droit d'élaborer à leur tour des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation. En fait, l'article 12 a une portée plus étendue car il œuvrera à organiser des mécanismes participatifs que les collectivités territoriales ne peuvent pas créer puisqu'elles appartiennent au domaine de la loi, tels que les référendums locaux, comme nous le verrons plus tard.

Dans le même cadre, l'article 139 de la constitution prévoit deux mécanismes de participation citoyenne au niveau local, comme suit :

« 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. »

### **3. Les dispositions constitutionnelles complémentaires :**

La démocratie participative n'est pas un concept isolé, et quelles que soient les formes qu'elle prend, sa mise en œuvre nécessite la reconnaissance de droits et l'établissement de principes relatifs au fonctionnement des services publics et à la gestion des affaires publiques, et c'est ce que nous appelons ici les règles complémentaires consacrées par la constitution dans certains de ses articles.

Il s'agit de prime abord et principalement du droit d'accès à l'information, sans lequel on ne peut imaginer aucune participation efficace dans la consultation, le suivi ou la mise en œuvre des décisions et des programmes des instances élues ou autres. La constitution reconnaît pour la première fois ce droit dans son article 27 en vertu duquel le gouvernement a adopté un projet de loi relatif au droit à l'information qui est actuellement soumis au parlement.

D'autre part, la constitution prévoit dans son titre XII relatif à la bonne gouvernance quelques principes généraux qui faciliteront les actions de la démocratie participative, notamment en précisant que « les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution. » (Article 154). L'article 155 de la constitution dispose

manifestent leur soutien à la pétition en incluant leurs signatures dans la liste de soutien de la pétition.

Pour que la pétition soit acceptée, elle doit réunir les conditions principales suivantes : elle doit être présentée par un comité constitué de neuf membres au moins ; elle doit être signée par 5000 des personnes soutenant la pétition au moins ; le sujet de la pétition ne doit pas concerner l'une des exceptions prévues à l'article 4 du projet de loi, à savoir : les constantes nationales immuables, les sujets qui concernent la sécurité intérieure, la défense nationale ou la sécurité extérieure de l'Etat, des affaires soumises à la justice ou ayant déjà fait l'objet d'un jugement ; des faits faisant l'objet d'une enquête par les commissions parlementaires d'enquête.

En cas d'acceptation de la pétition par le chef du gouvernement, celui-ci informe le mandataire du comité de la pétition du sort réservé par le gouvernement à l'objet de la pétition, notamment les actions et les mesures qu'il compte entreprendre si nécessaire. En cas d'acceptation par le chef de l'une des chambres du parlement, il informe le mandataire du comité de la pétition du sort réservé à l'objet de la pétition.

Il faut remarquer aussi que ce projet ne permet pas aux associations de présenter des pétitions en cette qualité, que les exceptions prévues sont larges et qu'elles doivent être déterminées, ainsi que la condition relative au nombre requis des signatures qui est relativement élevé.

## **2. Les dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités territoriales**

Outre ce qui précède, la Constitution prévoit des dispositions relatives à la participation au niveau territorial. Dans ce contexte, l'article 136 (du Titre IX consacré aux régions et aux autres collectivités territoriales) dispose que l'organisation régionale et territoriale « (...) assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable. »

Il ne faut pas déduire de la lecture de cet article qu'il est lié à l'article 12 qui mentionne également les institutions élues sans préciser leur nature. Toutefois, ces deux articles sont complémentaires dans la mesure où la loi prévue par l'article 12 revêt un caractère général, tandis que les collectivités territoriales ont

expriment leur soutien à la motion en portant leurs signatures sur la liste de soutien de la motion. Pour que la motion soit acceptée, elle doit réunir les conditions principales suivantes : la motion doit être présentée par un comité constitué de neuf membres au moins, à condition qu'ils appartiennent au tiers du nombre des régions du Maroc au moins ; elle doit être signée par 25000 personnes soutenant la motion au moins ; l'objet de la motion ne doit pas concerner l'une des exceptions prévues à l'article 4 du projet de loi, à savoir : les constantes nationales immuables, la révision de la constitution ou des lois organiques, la loi de l'amnistie ou les textes relatifs au domaine militaire, ou qui concernent la sécurité intérieure, la défense nationale ou la sécurité extérieure de l'Etat ; les conventions, traités et pactes ratifiés par le Royaume ou auxquelles il a adhéré.

La motion doit être déposée auprès du bureau de l'une des chambres du Parlement, selon le cas. Le rejet de la motion ne peut faire l'objet d'aucun recours.

Il faut noter aussi que ce projet ne permet pas aux associations de présenter des motions législatives en cette qualité. De même, les exceptions prévues sont larges et doivent être déterminées. En plus, de la condition relative au nombre requis des signatures qui est relativement élevé.

### **1.3. Le droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics (article 15)**

L'article 15 de la constitution dispose que « Les citoyennes et les citoyens disposent du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics. Une loi organique détermine les conditions et les modalités d'exercice de ce droit. ». Un projet de loi organique n° 44.14 a été soumis au Parlement afin de définir les conditions et les modalités de l'exercice du droit de présentation de ces pétitions.

Le projet de loi organique définit la pétition comme toute demande comprenant des demandes, des propositions ou des recommandations, adressée collectivement par des citoyennes ou citoyens résidant au Maroc ou à l'étranger à l'autorité publique concernée qui est, selon le projet, le chef du gouvernement, le président du parlement et le président de la chambre des conseillers. Les personnes qui présentent la pétition doivent jouir de leurs droits civils et politiques et doivent être inscrits sur les listes électorales générales. Ils

mécanismes et de procédures pour la gestion des affaires publiques résultant de la pratique. Par contre, il détermine les parties qui peuvent exercer la participation, ainsi que les instances qui doivent organiser cette participation ainsi que les formes de son exercice, en laissant le soin au législateur de définir les détails.

Indépendamment de la notion d' « organisations non gouvernementales » citée dans l'article 12, qui n'a pas de fondement législatif dans la loi marocaine, cet article détermine les instances concernées à savoir les institutions élues et les pouvoirs publics, c'est-à-dire les administrations de l'Etat et toute institution ou instance exerçant des prérogatives de publique qui prennent des décisions obligatoires pour les particuliers. La participation se manifeste à travers l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets de ces instances.

Les modalités de cette participation sont définies par une loi qui fixera les règles sur la base desquelles les instances compétentes organiserons cette participation et déterminerons les conditions de son exercice. Cette loi revêt sans doute une dimension nationale et établit des règles communes à respecter par les instances compétentes. Cette loi n'a pas encore été édictée à ce jour.

## **1.2. Le droit de présenter des motions en matière législative (article 14)**

L'article 14 de la constitution dispose que « Les citoyennes et les citoyens disposent, dans les conditions et les modalités fixées par une loi organique, du droit de présenter des motions en matière législative. ». En dépit du fait que ce droit s'exerce au niveau national, il peut être lié à la participation citoyenne au niveau local si la motion législative concerne une réforme juridique liée à cette participation. Dans ce cadre, il faut noter qu'un projet de loi organique n° 64.14 a été soumis au parlement. Ce projet de loi concerne la définition des conditions et modalités de l'exercice du droit de présenter des motions en matière législative.

Le projet de loi organique définit la motion en matière législative comme une initiative visant à contribuer à l'initiative législative. Il définit également les personnes pouvant présenter une motion législative, à savoir les citoyennes et citoyens résidant au Maroc ou à l'étranger, à condition de jouir de leurs droits civils et politiques et d'être inscrits sur les listes électorales générales. Ils

## **Première partie**

# **Analyse des dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la démocratie participative**

Cette partie traite les principales dispositions constitutionnelles pertinentes, puis les autres dispositions de nature complémentaire.

### **Premièrement : Les principales dispositions constitutionnelles pertinentes**

#### **1. Les dispositions constitutionnelles générales**

La constitution de 2011 est le premier texte constitutionnel dans l'histoire du Maroc qui établit la démocratie participative comme l'un des fondements de l'ordre constitutionnel marocain, à côté d'autres piliers qui constituent un système multidimensionnel dans le domaine de l'exercice du pouvoir et de la gestion des affaires publiques. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> du titre relatif aux dispositions générales dispose que : « 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. »

La constitution a consacré plusieurs articles à la participation citoyenne, qu'on peut présenter comme suit :

#### **1.1. Le rôle des associations dans la participation (article 12)**

Dans son article 12, la constitution met l'accent sur le rôle des associations et les modalités de leur contribution dans le cadre de la démocratie participative comme suit : « 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'article 12 ne donne pas une définition de la démocratie participative puisqu'il ne s'agit pas d'un concept juridique à l'origine, mais d'un ensemble de

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.

Cette étude vise ainsi à présenter une vision, des propositions et des recommandations en vue du plaidoyer relatif aux mécanismes dont le contenu n'a pas été défini dans la constitution ou dans les lois organiques, et ce selon une ligne conductrice qui est la garantie d'une contribution efficace des citoyennes, citoyens et associations dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques au niveau local et régional.

### **3.2. Méthodologie adoptée**

La méthodologie de cette étude se base sur trois éléments essentiels :

- Analyser les dispositions constitutionnelles et législatives relatives au sujet de l'étude, tout en clarifiant leur portée et dans quelle mesure elles permettent d'adopter des mécanismes diversifiés et efficaces pour une participation citoyenne ;
- Tirer des leçons des ateliers réalisées au niveau de certaines villes, notamment en termes de propositions et de recommandations ;
- Se référer, si nécessaire, à certaines expériences comparées.

- Formuler des propositions et des dispositions appropriées afin de prendre des mesures adéquates pour la mise en œuvre d'une démocratie participative, et la prise en considération du rôle des citoyens dans le processus de prise de décision.

Cette étude repose sur les résultats des ateliers locaux organisés par le Forum des Alternatives Maroc avec les associations partenaires, en particulier l'expérience pilote de Nador, qui a été lancée en partenariat avec la commune urbaine de Segangan. Un « plan de travail pionnier pour la participation citoyenne » a été mis en place avec la participation des différents acteurs locaux, tels que les élus, les cadres de la commune, les associations, les médias locaux, les citoyens et citoyennes.<sup>7</sup>

### **3. Objectifs de l'étude et méthodologie**

#### **3.1. Objectifs de l'étude**

La constitution s'est limité à l'instauration des principes généraux de la démocratie participative en spécifiant les parties concernées : citoyens, citoyennes et associations d'une part, instances élues et pouvoirs publics de l'autre. Au niveau général, la compétence a été accordée au législateur pour définir les mécanismes de la participation et de ses modalités d'application (Article 12). L'article 13 dispose que les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. L'article 14 a reconnu aux citoyens et citoyennes le droit de présenter des propositions en matière législative. Enfin, l'article 15 prévoit que les citoyennes et les citoyens ont le droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics. Une loi organique détermine les conditions et les modalités d'exercice de ces droits.

Au niveau local et régional, l'article 136 de la constitution dispose que les conseils des collectivités territoriales élaborent des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation, afin de faciliter la contribution des citoyennes, citoyens et associations dans l'élaboration des programmes de développement et leur suivi. Les citoyennes et citoyens et les associations peuvent également

---

<sup>7</sup> Les réunions locales et l'expérience modèle se sont basées sur une méthodologie espagnole qui fut adaptée au contexte marocain avec la participation de jeunes hommes et femmes formés dans le cadre du projet « Consolider » <http://delibera.info/>, la méthodologie repose sur un brainstorming collectif et passe par différentes étapes : étape de réflexion individuelle, étape de réflexion collective, étape de consultation et étape de décision collective.

Les mécanismes participatifs permettent de promouvoir une véritable culture civique, ils donnent une valeur ajoutée à tout projet ou à l'élaboration d'une politique publique, car ils créent un processus de responsabilité commune entre les citoyens et les élus. A travers l'instauration des mécanismes de participation, la prise de décision gagne en démocratie, en ouverture et en transparence. Les citoyens et les citoyennes sont ainsi impliqués directement dans les décisions qui les concernent.

Enfin, les mécanismes participatifs contribuent à renforcer la confiance et la légitimité attribuée par les citoyens aux institutions. Ainsi, les politiques et les mesures prises leur apparaissent moins éloignées de la réalité et moins technocratiques.

Les associations représentent un acteur incontournable dans le processus démocratique, la constitution leur a accordé un statut de véritable autorité indépendante jouissant du droit de mettre en place et d'évaluer les politiques publiques, et non seulement de fournir des services.

## **2. Points d'entrée de l'étude**

A la lumière de ce qui précède, le Forum des alternatives Maroc (FMAS) et son partenaire l'organisation non gouvernementale espagnole « Nova », – qui partagent un référentiel commun en matière de défense et de promotion des droits humains, ainsi que la consolidation de la démocratie participative et de la participation citoyenne – ont uni leurs efforts afin de réaliser le projet « Consolider » qui vise à renforcer les capacités des acteurs de la société civile afin de contribuer efficacement à la consolidation du processus des réformes démocratiques au Maroc.

Les objectifs du projet « Consolider » peuvent être résumés ainsi :

- Contribuer à la promotion du rôle des associations dans la gouvernance au niveau local ;
- Renforcer les capacités des jeunes acteurs associatifs afin qu'ils contribuent à la réforme des politiques publiques qui les concernent ;
- Contribuer à la réussite des expériences modèles avec les communes pour la mise en œuvre des mécanismes participatifs, afin de développer un plan d'action pionnier en matière de participation citoyenne ;

Ces diagnostics cités à titre d'exemple ne concernent pas uniquement l'année où les rapports ont été publiés. En effet, il s'agit d'un diagnostic du résultat d'une suite d'accumulations négatives qui ont duré pendant des années et qui n'ont bénéficié d'aucune approche efficace afin d'y remédier. De plus, les manifestations de l'année 2011 ne sont pas les premières en leur genre au Maroc, en dépit de leur vaste étendue et de la nature de leurs revendications politiques. Certaines études affirment que les mouvements de protestation au Maroc n'ont pas cessé depuis le milieu des années 1990, et qu'ils ont pris de nombreuses formes et ont eu des revendications diverses.<sup>5</sup> Les manifestations du mouvement du 20 février ont ainsi constitué une évolution logique d'un mouvement social qui a progressé, a évolué et s'est élargi pendant plus de 20 ans, et dont les idées se sont même radicalisées en raison de la lenteur et du manque d'harmonie des réformes lancées depuis « le gouvernement d'alternance » au Maroc.<sup>6</sup>

## 1.2 Contexte constitutionnel

En vertu des articles 12, 13, 14 et 15 de la constitution, la démocratie participative est considérée actuellement comme un fait constitutionnel. Le défi réside, en effet, dans l'établissement d'un ensemble de textes juridiques d'application, ainsi que la création des mécanismes qui assureront la participation des citoyennes et citoyens et des organisations de la société civile dans le processus de la prise et du suivi des décisions relatives aux politiques publiques.

Selon les normes dégagées par les expériences internationales, la démocratie participative se manifeste dans les différents domaines sociétaux et à différents échelons du pouvoir : dans notre environnement quotidien, au niveau des collectivités locales, des régions, au niveau national et même international. La démocratie participative ne remplace pas la démocratie représentative mais elle la complète.

<sup>5</sup> عبد الرحيم منار السليمي، الحركات الاحتجاجية في المغرب: المسار والمآل، دراسة منشورة في: "الحركات الاحتجاجية في الوطن العربي (مصر - المغرب - لبنان - البحرين)"، مؤلف جماعي صادر عن مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، يناير 2011، الصفحة 119 وما بعدها.

<sup>6</sup> عبد الرحمان رشيق، الحركات الاحتجاجية في المغرب: من التمرد إلى التظاهر، أنجزت هذه الدراسة في إطار مشروع حريات التجمع و التظاهر بالمغرب، من طرف منتدى بدائل المغرب و بدعم من الاتحاد الأوروبي، ماي 2014، ص 10.

commerciale, la faible compétitivité de l'économie marocaine, les différences persistantes entre les régions au niveau économique et social, ainsi que le taux élevé du chômage et l'incapacité de profiter de l'économie sociale et solidaire. Le rapport a également signalé la nécessité de réformer les finances publiques au niveau national et local.<sup>2</sup>

Au niveau des services publics de base, le « rapport d'étape sur la gouvernance des services publics » publié par le conseil économique, social et environnemental en octobre 2011 a souligné que « la vision qu'ont les usagers à l'égard des services publics est généralement négative. De plus, la relation entre le citoyen et l'administration est souvent vécue par ce dernier comme un rapport de force qui n'est pas en sa faveur, puisque le citoyen considère le service qui lui est fourni comme étant une faveur et non un droit. ». Le rapport a conclu que « le diagnostic général est clair : sans un changement et une révision concrète des orientations de la politique publique dans le domaine de la gestion de la relation du citoyen avec l'administration, cette problématique demeurera longtemps une source d'insatisfaction pour les usagers. »<sup>3</sup>

En ce qui concerne la gouvernance territoriale, l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption a élaboré un diagnostic publié dans son rapport annuel 2010-2011. Il a été considéré que les aspects de faiblesse de la gouvernance territoriale incluent : « La faiblesse de la transparence de la gestion locale à cause de la bureaucratie, d'une gestion verrouillée et de la complexité des procédures administratives ; la fragilité de la relation entre les instances élues et les citoyens qui se reflète dans ce qui suit : le manque de confiance des citoyens dans les organes représentatifs caractérisés généralement par le manque de crédibilité ; le déficit des mécanismes de communication entre les structures administratives et les citoyens à cause de la faible interaction entre les conseils élus et la société civile, ainsi que la non considération des avis des associations dans la prise de décisions de la part de la majorité des élus ; la faiblesse de la participation directe des citoyens dans la gestion locale qui résulte souvent de l'absence d'un cadre législatif et de l'inexistence d'espaces appropriés pour une contribution citoyenne. »<sup>4</sup>

<sup>2</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ملخص التقرير السنوي، 2011، صفحة 8 وما بعدها

<http://www.cese.ma/Documents/PDF/Synthese%20du%20Rapport%20Annuel%202011%20VA.pdf>

<sup>3</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ملخص تنفيذي لمشروع التقرير المرحلي حول حكمة المرافق العمومية، 27 أكتوبر 2011، الصفحات 2 و 3

[http://www.ces.ma/Documents/PDF/resume\\_rapport\\_ar.pdf](http://www.ces.ma/Documents/PDF/resume_rapport_ar.pdf)

<sup>4</sup> [www.icpc.ma](http://www.icpc.ma) الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، تقرير 2010-2011، ص 47

## Introduction

### 1. Contexte général de l'étude :

La constitution de 2011 comprend des articles qui consacrent, pour la première fois, la démocratie participative comme étant un moyen d'impliquer la population dans la gestion des affaires publiques au niveau national, régional et local. En effet, la démocratie participative fut l'une des revendications les plus pressantes de la société civile. Ce changement constitutionnel n'est pas le fruit du hasard, mais il s'agit du résultat direct d'un large mouvement de manifestations populaires lancées au début de la même année véhiculant des exigences de dignité, de démocratie, de liberté et de justice sociale.

#### 1.1 Contexte politique, social et économique

A l'époque où l'on s'attendait à ce que l'Etat procède à un amendement constitutionnel limité afin d'inclure les recommandations de la commission consultative de la régionalisation, instituée en janvier 2010 en ce qui concerne la régionalisation avancée, une révision constitutionnelle fut annoncée en mars 2011, immédiatement après le déclenchement d'un large mouvement de manifestations sociales à partir de février de la même année. Ces manifestations ont touché une grande partie du royaume et ont également mobilisé des catégories sociales différentes. Le résultat de ce mouvement populaire fut la création d'un cadre de coordination nommé « Mouvement du 20 février », qui a œuvré pour présenter des revendications à caractère politique, qui concernent principalement l'élimination de la corruption et du despotisme à travers l'adoption d'un nouveau régime constitutionnel basé sur la démocratie, la séparation réelle entre les pouvoirs, la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes ainsi que des demandes de nature sociale et économique.<sup>1</sup> D'autre part, certains rapports officiels, liés à cette période, indiquent l'existence de réels dysfonctionnements économiques et sociaux dans la gestion des affaires publiques qui n'accorde aucun intérêt au rôle du citoyen, que ce soit au niveau national ou local.

Au niveau économique, le rapport annuel de l'année 2011 publié par le conseil économique et social a souligné un ensemble de dysfonctionnements de nature structurelle, présentés sous le titre de « Fragilité de la conjoncture économique ». Les principaux déséquilibres sont : le déficit de la balance

<sup>1</sup> مؤلف جماعي، "المغرب في سنة 2011"، إشراف عمر احرشان، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2012، الصفحات 5 وما بعدها.

Cette participation de la société civile suppose impérativement :

- Une redéfinition des liens politiques entre l'Etat et les associations,
- de repenser le concept de développement,
- de repenser et recréer de nouvelles formes de l'action politique,
- de repenser le nouveau rôle de l'Etat dans un processus de décentralisation et de régionalisation,
- de réinventer la démocratie par la participation aux processus de prise de décision et combiner et trouver l'articulation entre la démocratie directe et la démocratie représentative,
- de créer des espaces publics de concertation entre les élus (e)s locaux et les associations pour élaborer une véritable stratégie commune pour le développement de leur région,
- de redéfinir d'un commun accord les priorités qui doivent répondre aux soucis des populations les plus démunies,

C'est toute la philosophie et la démarche de l'expérience engagée en 2014-2015 à *la Commune urbaine de Segangan* dont nous tenons à remercier les élu(e)s et les fonctionnaires, ainsi que le tissu associatif local pour leur collaboration.

Forum des Alternatives Maroc « FMAS »  
Décembre 2015

## Préface

La thématique et la problématique de la participation à la gestion locale ne sont pas nouvelles. Depuis les années 80, le mouvement associatif fortement impliqué dans le développement local, face à la carence de l'Etat, aux politiques d'ajustement structurels, n'a cessé de poser la nécessaire participation de la société civile à la gouvernance locale. Le mouvement associatif a pu, durant ces trois décennies, montrer tout à la fois sa capacité à combler les déficits de l'Etat (adduction d'eau potable, électrification, assainissement, caravanes médicales, routes pour désenclaver les zones marginalisées...), et en même temps, à développer une vision sur les politiques publiques, sur la démocratie locale, sur la gouvernance démocratique, sur les alternatives économiques, etc.

Ce qui est nouveau, c'est que cette bataille pour asseoir une nouvelle manière de faire la politique, s'est accompagnée d'une large mouvance sociale, de manifestations qui ne sont plus le fait exclusif des centres urbains, de débats publics sur les droits, sur la citoyenneté, sur la relecture de l'histoire, sur la régionalisation, la démocratie participative, autant d'éléments qui témoignent d'une profonde mutation au sein de la société marocaine, y compris dans sa dimension identitaire et conservatrice de résistance à l'appel profond du changement vers une nouvelle relation Etat-société.

Ce qui est nouveau, c'est aussi cette lame de fond qui a culminé avec le tournant du 20 février et qui a abouti à l'adoption de la Constitution de 2011 qui consacre un chapitre fort de plus d'une vingtaine d'articles sur les libertés et droits fondamentaux et qui prévoit la mise en place de nouvelles commissions et conseils nationaux, notamment sur les questions de la jeunesse et la vie associative, les systèmes de sécurité, la parité et la lutte contre les discriminations, la démocratie participative, le droit de pétition et de l'initiative législative...

Toutes ces mesures resteront sans effet si elles ne sont pas accompagnées par des réformes profondes, par l'harmonisation des lois avec la Constitution, par l'adoption de mécanismes pour une application effective des lois et par l'institutionnalisation par les municipalités et les pouvoirs locaux de la participation de la société civile aux politiques publiques locales.

Le travail du *Pr. Harsi Abdellah*, s'applique à donner aux différents intervenants dans les politiques publiques, les fondements politiques et juridiques de la participation.

## Index

<b>Préface</b> .....	4
<b>Introduction</b> .....	6
1. Contexte général de l'étude .....	6
2. Points d'entrée de l'étude .....	9
3. Objectifs de l'étude et méthodologie .....	10
<b>Première partie</b> .....	12
<b>Analyse des dispositions constitutionnelles et juridiques relatives à la Démocratie participative</b> .....	12
Premièrement : Les principales dispositions constitutionnelles pertinentes ....	12
Deuxièmement : Les dispositions des lois organiques des communes territoriales relatives à la démocratie participative .....	17
<b>Deuxième partie</b> .....	20
<b>Mise en œuvre de la démocratie participative au niveau local</b> .....	20
Premièrement : Démocratie locale et démocratie participative .....	20
Deuxièmement : Conditions de mise en œuvre de la démocratie participative ..	26
Troisièmement : Défis : Pratique de la démocratie participative et régulation de la relation entre l'administration locale et la société civile .....	38
<b>Troisième partie</b> .....	43
<b>Propositions et recommandations pour la mise en œuvre de la démocratie participative au niveau local</b> .....	43
Premièrement : Propositions générales de nature législative .....	43
Deuxièmement : Propositions relatives aux mécanismes participatifs créés par les collectivités territoriales .....	46
Troisièmement : Prendre les mesures et dispositions pour renforcer la démocratie participative .....	49

# « Promouvoir la participation des associations : levier pour la gouvernance locale au Maroc »

Etude réalisée par : Pr. Abdallah Harsi

Programme « Consolider »

Décembre 2015

Dépôt légal: 2015MO4326

ISBN : 978-9954-36-724-7

Forum des alternatives Maroc  
45 Rue Abidjan, N°3, 1er étage, Océan, Rabat, Maroc  
fmas@menara.ma <http://www.forumalternatives.org>





منتدى بدائل المغرب  
⦿⦿⦿⦿ | ⚡⚡⚡⚡ | ⚡⚡⚡  
Forum des Alternatives Maroc

# « Promouvoir la participation des associations : levier pour la gouvernance locale au Maroc »

Etude réalisée par : Pr. Abdallah Harsi



Programme « Consolider »

Décembre 2015

Avec l'appui de



En partenariat avec



Forum des alternatives Maroc  
45 Rue Abidjan, N°3, 1er étage, Océan, Rabat, Maroc  
fmas@menara.ma <http://www.forumalternatives.org>