

Le statut de l'élu local à la lumière de la nouvelle charte communale du 3 octobre 2002

Hassan OUAZZANI CHAHDI

Professeur de l'Université

Hassan II- Aïn Chok

Faculté de Droit de Casablanca

L'une des innovations essentielles de la nouvelle charte communale du 3 octobre 2002 (1) est d'avoir introduit pour la première fois dans le droit des collectivités locales au Maroc, le principe du statut de l'élu local.

Cette innovation va dans le sens des nouvelles missions confiées aux collectivités locales appelées à jouer un rôle (essentiel dans le développement socio-économique des villes et des zones rurales. L'étendue et la diversité des nouvelles attributions des conseils communaux, a, ainsi amené le législateur à réglementer dans un cadre cohérent les droits, les avantages et les obligations des élus locaux tout en déterminant leur responsabilité en vue de la moralisation des services publics locaux, de l'amélioration de leur rendement et d'une bonne gestion des affaires locales.

Comment donc se présente le principe du statut de l'élu local au Maroc et dans le droit comparé? Et quel sont les éléments novateurs apportés par la nouvelle charte communale pour l'amorce d'un statut de l'élu local?

I. Le principe du statut de l'élu local

De prime abord, lorsqu'on examine le titre III de la nouvelle charte communale consacré à ce sujet, on peut penser qu'il s'agit plutôt ici de certaines dispositions qui existaient déjà dans l'ancienne charte de 1976 et qui avaient été regroupés sous le titre: « Statut de l'élu local » avec bien entendu des apports nouveaux. Mais l'essentiel est d'avoir posé le principe d'un statut de l'élu local quitte par la suite à lui faire subir des modifications et des améliorations comme ce qui a été fait dans certains pays étrangers: en effet, si on prend l'exemple des pays de l'union européenne qui nous ont procédé dans ce domaine, on constate que la plupart de ces Etats disposent d'un statut particulier de l'élu local qui comporte des droits, des obligations et des avantages accordés à l'élu local pendant la durée de son mandat.

(1) V. B. Q n° 5058 du 21 novembre 2002.P. 1351.

Certaines législations prévoient même l'affiliation des élus locaux à un régime de prévoyance sociale ainsi que des garanties à l'issue du mandat pour les élus qui se consacrent entièrement aux affaires locales. Les élus locaux ont droit également à une "formation professionnelle et à un bilan de compétences" (2).

Des études menées à travers quelques pays de l'union européenne ont démontré qu'il existe une "tendance croissante" à la professionnalisation de la fonction électorale locale. Certains Etats (Pays-Bas, Danemark, Portugal) la conçoivent, comme une activité à plein temps rémunérée dans des conditions assimilables à celles des salariés (fiscalisation, retraites, etc.). D'autres comme l'Espagne, l'Italie, la Belgique ont mis en place un système indemnitaire permettant aux élus de se consacrer à plein temps à leurs fonctions (3). En Espagne par exemple, la loi n° 7 du 2 avril 1985 relative aux fondements du régime des collectivités locales détermine aux articles 74 et 75, le statut des élus locaux. Aux termes, de cette loi, les élus qui se consacrent, de façon exclusive, à l'exercice de leur mandat sont rémunérés par leur collectivité et automatiquement inscrits au régime général de la sécurité sociale. Les autres élus ne perçoivent pas une rémunération, mais seulement des jetons de présence (4).

Seule la France (avec la Grande Bretagne, l'Allemagne et le Luxembourg) a maintenu le principe du bénévolat et de l'amateurisme corrigé par des mécanismes d'indemnisation plus ou moins développés (5).

Dans sa conception initiale, le système du bénévolat s'expliquait par le fait que la fonction électorale était exercée en France par des notables locaux. Elle était considérée comme un "honneur" et non comme une activité susceptible d'être rémunérée. C'est dans ce sens que s'exprimait le rapporteur de la loi de 1884 sur les communes (aujourd'hui abrogée par la loi du 2 mars 1982 sur les droits et les libertés des communes, des départements et des régions) devant la chambre des députés: « Ce serait défigurer la commune et dénaturer le caractère des fonctions municipales que de rétribuer, par un traitement, les services désintéressés des notables qui sollicitent et reçoivent l'honneur de donner une part de leur temps et de leurs activités à la cité (6). »

Ces données ont subi de nos jours de profondes modifications. Les fonctions locales sont devenues de plus en plus complexes et accaparantes. Elles imposent fréquemment à leurs titulaires une réduction de leurs activités personnelles, et notamment de celles qui ont un caractère professionnel. alors que, dans le même temps.

(2) Cf. Isabelle Muller-Quoy. «L' élu local : nouveau statut, nouveau droit» .AJDA, avril 2002. p. 283.

(3) Cf. Y.Jegouzo. «L'amorce d'un statut de l' élu local ». AJDA. 20 juin 1992, p. 429 et suiv.

(4) V. le Statut de l' élu local. Service des affaires européennes, oct. 1998. www.senat.fr/lc43_mono : htoul.

(5) Cf. Y.Jegouzo, Op. cit. p. 429.

(6) Cf. J. Benoît, le statut des élus locaux. Dalloz. 1993, p. 8

ces dernières tendent à être l'unique source de leurs revenus (7). C'est cette situation de fait nouvelle appréciée dans le cadre d'un régime démocratique qui a amené le législateur français à introduire une modification assez profonde des solutions adoptées (8). En effet, au terme d'une longue évolution qui a commencé au début du siècle, le législateur a fini par adopter une loi le 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux qui peut être considérée comme l'amorce du statut de l'élu local en France (9).

Cette loi a fait l'objet à son tour de modifications par la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité qui apporte des améliorations notables au statut des élus locaux visant tant à leur faciliter l'exercice du mandat par une meilleure indemnisation et couverture sociale, des aménagements de temps de travail ou, un droit à la formation professionnelle qu'à leur offrir des garanties de retour à la vie professionnelle en fin de mandat (10).

Le Maroc quant à lui, a opté, comme il l'avait fait dans la charte communale de 1976, pour le principe du bénévolat et la gratuité des fonctions électives locales, avec bien entendu, des indemnités et des avantages moins importants que ceux accordés aux élus locaux en France ou dans certains pays de Union européenne. L'article 34 de la nouvelle charte communale précise à ce sujet que: « Les fonctions du président, vice président, rapporteur du budget, secrétaire et membre des conseils communaux sont gratuites, sous réserve pour les membres du bureau. Le rapporteur du budget et le secrétaire du conseil d'indemnités de fonction, de représentation et de déplacement qu'ils perçoivent dans les conditions et pour un montant fixé par décret.

Les membres des conseils communaux perçoivent des indemnités de déplacement lorsqu'ils effectuent des missions pour le compte de la commune à l'intérieur ou à l'extérieur du Royaume, conformément aux conditions et taux applicables aux fonctionnaires de la catégorie supérieure. »

Quels sont alors, après avoir présenté le principe du statut de l'élu local, les éléments de celui-ci ainsi que les nouveautés apportés par la nouvelle charte communale à ce sujet? C'est ce qu'il convient de voir dans les lignes qui suivront.

II. Les éléments du statut de l'élu local

Le statut de l'élu local tel qu'il résulte de la charte communale du 3 octobre 2002 prévoit non seulement des droits et des avantages qui sont accordés aux élus locaux mais aussi des sanctions qui peuvent être appliqués en cas de manquements à leurs obligations.

(7) *ibid.*, p. 8-9.

(8) *ibid.*, p. 9.

(9) V. Y. Jegouzo, «L'amorce d'un statut de l'élu local ».op. cit., p. 427 et suiv.

(10) V. I. Muller-Quoy, l'Elu local : nouveau status. Nouveau droit. op.cit. p. 283.

1. Parmi les droits et les avantages, certains existaient déjà dans l'ancienne charte de 1976. Il en est ainsi du droit accordé aux salariés membres du conseil communal pour bénéficier des permissions d'absence en vue de participer aux séances plénières du conseil ou des commissions permanentes dans la limite de la durée effective de ces séances avec possibilité de remplacer ce temps par la suite. L'art. 17 qui régit ce droit précise que la suspension du travail pendant cette période ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de louage de service, et ce, à peine de dommages et intérêts au profit des salariés.

Parmi les nouveautés apportées par la charte communale de 2002 au niveau des avantages, on peut relever le droit, pour les fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics exerçant un mandat public, de bénéficier de plein droit de congés exceptionnels ou permissions d'absence, à plein traitement, dans la limite de la durée effective des sessions des conseils et des commissions permanentes, dont ils font partie (art. 16).

De même qu'il a été prévu au profit des fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics, élus présidents des conseils communaux, la possibilité de bénéficier, sans préjudice pour le service public et en fonction des nécessités de service, de la priorité ou de facilités de mutation pour se rapprocher du siège de leur commune. Ils peuvent de même bénéficier de plein droit d'un congé exceptionnel ou permission d'absence d'une journée ou de deux demi-journées par semaine, à plein traitement et sans conséquence sur le calcul de leur congé régulier.

Toujours à propos des droits accordés aux élus locaux, le législateur introduit pour la première fois le principe de la responsabilité des communes pour les dommages subis par les membres des conseils communaux lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus, à l'occasion des sessions des conseils, des réunions des commissions dont ils sont membres ou de missions effectuées pour le compte de la commune (art.18).

Par ailleurs, on peut observer que le système des indemnités de fonctions, de représentation et de déplacement a été étendu pour s'appliquer au rapporteur du budget, du secrétaire du conseil et aux membres du conseil lorsqu'ils effectuent des missions pour le compte de la commune à l'intérieur ou à l'extérieur du Royaume.

Afin de donner plus de poids aux fonctions des présidents des conseils communaux et de relever symboliquement leur rang, la nouvelle charte communale leur accorde la possibilité de porter, à l'occasion des cérémonies officielles, un insigne apparent aux couleurs nationales dont les caractéristiques et les conditions de port seront déterminées par décret.

Les présidents des conseils reçoivent également (ce qui n'est pas nouveau) de Sa Majesté Le Roi, un dahir qui les munit de ses hautes recommandations.

2. S'agissant des obligations qui sont à la charge des élus locaux, la nouvelle charte communale impose des conditions pour l'exercice des mandats locaux. Ce qui est de nature à revaloriser les fonctions électives locales et à leur donner plus d'importance.

C'est dans ce sens que ne peuvent être élus présidents et en exercer les fonctions que les membres du conseil communal qui disposent au moins, d'un niveau d'instruction équivalent à celui de la fin des études primaires.

Il est fort regrettable que cette disposition ne s'applique pas aussi aux vice- -présidents qui sont censés recevoir une délégation du président et qui peuvent être appelés à le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement de " longue durée (art. 55 et 56).

S'agissant du cumul des mandats, la nouvelle charte communale pose d'abord le principe de l'incompatibilité des fonctions de président du conseil communal avec celles de président de l'assemblée préfectorale ou provinciale ou du président du conseil régional. Ce qui va dans le sens de la tendance générale qui n'autorise le cumul qu'entre le mandat local et le mandat national.

Les fonctions de président ou de vice- président sont également incompatibles avec celles des trésoriers régionaux, des trésoriers préfectoraux ou provinciaux, des percepteurs régionaux, des percepteurs et receveurs communaux qui « ne peuvent être élus présidents ou vice-président, ni en exercer temporairement les fonctions, dans aucune des communes de la région où ils exercent» (art. 29).

Ne peuvent pas de même être élus présidents ou vice-présidents, « les membres du conseil communal qui élisent résidence à l'étranger, du fait de leurs fonctions publiques ou de l'exercice de leurs activités privées ».

Quant aux présidents ou vice-présidents qui élisent domicile à l'étranger postérieurement à leur élection, ils sont « immédiatement déclarés démissionnaires par arrêté du ministre de l'Intérieur publié au *Bulletin officiel* (art. 29).

Les membres du conseil communal qui sont salariés du président, ne peuvent pas, eux aussi, être élus vice-présidents (art. 29).

3. En dehors des droits et des obligations, les élus locaux peuvent faire l'objet aussi de sanctions qui sont prévues dans le but de les inciter à exercer convenablement leurs fonctions dans l'intérêt de la commune et de veiller constamment sur la bonne marche des affaires locales.

Les membres du conseil communal peuvent ainsi être suspendus pour une période qui ne peut excéder un mois par arrêté motivé du ministre de l'intérieur ou révoqués par décret motivé, publiés au Bulletin officiel lorsqu' ils sont reconnus responsables d'actes ou de faits graves contraires à la loi et à l'éthique du service public.

Par ailleurs, la nouvelle charte communale interdit, ce qui est nouveau. à peine de révocation et sans préjudice de poursuites judiciaires, à tout conseiller communal d'entretenir des intérêts privés avec la commune dont il est membre, de conclure des actes ou des contrats de location, d'acquisition d'échange ou toute transaction portant sur des biens de la commune, ou de passer avec elle des marchés de travaux, de fournitures ou de services, ou des contrats de concession, de gérance et toutes autres formes de gestion des services publics communaux, soit à titre personnel soit comme actionnaire ou mandataire, soit au bénéfice de son conjoint, ses ascendants et ses descendants directs (art. 22). Cette règle rentre dans le cadre des relations de l'élu avec sa commune

Peuvent de même faire l'objet de révocation et sans préjudice de poursuites judiciaires pour exercice de fait de fonctions réglementées, les conseillers communaux, à l'exception des présidents et des vice-présidents, qui exercent au-delà de leur rôle délibérant au sein du conseil ou des commissions qui en dépendent, des fonctions administratives de la commune ou qui signent des actes administratifs, ou qui gèrent ou s'immiscent dans la gestion des services publics communaux. Il s'agit là d'une interdiction formelle imposée par l'article 23 de la nouvelle charte communale qui n'existant pas dans le passé.

Il convient d'ajouter à ces sanctions, la démission d'office qui existait déjà dans l'ancienne charte de 1976 et qui peut être prononcée par arrêté motivé publié au Bulletin Officiel du ministre de l'intérieur pour les communes urbaines et du wali ou du gouverneur pour les communes rurales à l'encontre de tout conseiller communal qui, sans motif reconnu légitime par le conseil, n'a pas déféré aux convocations à trois sessions consécutives ou qui sans excuse valable a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur.

Toutes ces sanctions ne peuvent être prononcées, comme le précise la nouvelle loi sur les communes, qu'après avoir permis aux intéressés d'être entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leurs sont reprochés, c'est-à-dire, après leurs avoir appliqués le principe des droits de la défense.

Le législateur insiste par ailleurs sur la motivation des arrêtés de suspension et des décrets de révocation et impose leur publication au Bulletin officiel. Ce qui constitue une autre garantie pour les intéressés.

On doit aussi mentionner dans le cadre de ces sanctions, les suspensions et les révocations qui peuvent frapper les présidents et les vice-présidents, après bien entendu, avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leurs sont reprochés.

Ces dispositions existaient déjà dans l'ancienne charte communale de 1976. *Ce qui est nouveau, en revanche, c'est que le législateur a précisé dans la nouvelle loi sur les communes, les motifs pouvant justifier ces sanctions, l'article 33 précise à ce sujet que « les présidents des conseils communaux et les vice-présidents, reconnus responsables de fautes graves, dûment établies, peuvent, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, être suspendus ou révoqués»,*

On pourrait faire la même observation au sujet de l'article 25 qui concerne la suspension et la dissection des conseils communaux qui constituent des sanctions assez dures pour les élus locaux et qui font partie en principe de la tutelle sur les personnes et les organes mais que nouvelle charte communale intégré parmi les dispositions du statut de l'élu local. La nouveauté ici réside dans les motifs qu'impose le législateur pour prendre ces décisions « Lorsque, pour des raisons portant atteinte au bon fonctionnement du conseil communal les intérêts de la collectivité sont menacés. le conseil peut être dissous par décret motivé, publié au "Bulletin Officiel ", s'il y a urgence, le conseil peut être suspendu par arrêté motivé du ministre de l'intérieur publié au Bulletin Officiel. La durée de la suspension ne peut excéder trois mois»

*

* *

Telles sont les grandes lignes du statut de l'élu local qui constitue la nouveauté de la charte communale de 2002, Ce statut appelle, sans doute, des approfondissements et des améliorations à l'instar de ce qui existe dans certains pays étrangers comme ce que nous avons pu constater à travers l'exemple de certains Etats de l'Union Européenne. Mais le principe méritait d'être posé, L'existence d'un statut de l'élu local permet ainsi de revaloriser le mandat local tout en renforçant la responsabilité de l'élu et de l'inciter à consacrer le temps nécessaire aux affaires locales qui doivent être gérées de manière convenable satisfaisante dans l'intérêt à la fois du citoyen et de la commune, *Ce qui ne peut que contribuer davantage au développement de la décentralisation de la démocratie locale au Maroc.*

