

الجماعات الترابية بالمغرب بين المراقبة الإدارية وآليات الافتتاح الداخلي

Moroccan Territorial Communities between administrative control and internal audit mechanisms

د. أبو بكر شيبية

باحث في القانون الإداري والمالي

Aboubakr Chaiba Professor researcher in administrative law

أستاذ زائر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بآيت ملول-جامعة ابن زهر بأكادير

الملخص

تعتبر المراقبة الإدارية الممارسة على الجماعات الترابية، الوسيلة الوحيدة في يد السلطة المركزية للتثبت من عدم خرق الجماعات الترابية للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، مع ضرورة استحضار الاستقلال المالي والإداري الخاصة بهذه الجماعات. ذلك أن المراقبة الإدارية على أعمال الجماعات الترابية تكاد تضمن حق الدولة في بسط نظرها على السياسة اللامركزية، والعمل على أن يظل الفعل اللامركزي منتجا للتنمية ويخدم المصلحة العامة. ولتحقيق هذا التوازن المفضي إلى الحرص على التنمية بما يخدم المصلحة العامة والمراقبة من عدم الانفلات عن بوصلة المشروعية القانونية، تسعى هذه الدراسة إلى البحث في إشكالية تحقيق التوازن بين النجاعة الترابية للجماعات الترابية المغربية والمراقبة الإدارية وآليات الافتتاح الداخلي في أفق تجويد العمل الإداري والمالي للجماعات الترابية وضمان مشروعيته.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الترابية، المراقبة الإدارية، الافتتاح الداخلي...

Summary:

The administrative control exercised over the territorial communities is considered the only mean with which the central authority ensures that the territorial communities do not violate the laws and regulations, considering the financial and administrative independence of these communities.

This administrative control over the acts of territorial communities almost guarantees the State's right to extend its view to decentralization policy, and to ensure that the decentralized act remains producing of development and serving the public interest.

In order to achieve this balance that ensures development in a way that serves the public interest, and guarantees that the compass of legal legitimacy is not deviated. This study aims to investigate the problematic of achieving a balance between the territorial efficiency of the the Moroccan territorial communities and the administrative control and the internal audit mechanisms with the goal of improving and legitimizing the administrative and financial work of the territorial communities.

Keywords: Territorial communities, administrative control, territorial inspection...

مقدمة

يعتمد التنظيم الترابي للمملكة المغربية تنظيما لامركزيا مأسسا على مقتضيات الجهوية المتقدمة، بحيث يبنى هذا التنظيم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة والجماعات الترابية، التي تتمتع بمقتضاها هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية التي تخول لها الاستقلال الإداري والمالي، مع خضوعها للمراقبة الإدارية للحكومة المركزية.

هذه المراقبة التي تم التأسيس لها بمقتضى الفصل 145 من الوثيقة الدستورية المغربية؛ التي تنص على أنه "يعمل الولاة والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية"¹. ولئن بقي مفهوم المراقبة ملتبسا دستوريا بما كان يعرف بالوصاية سابقا؛ غير أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية -التي تعد من أهم مقومات الكتلة الدستورية- حسمت هذا الجدل بإقرار آلية المراقبة الإدارية؛ وهو ما تم التنصيص عليه من خلال مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111-14 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات²، والقانون التنظيمي رقم 112-14 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمالات والأقاليم³، والقانون التنظيمي رقم 113-14 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات⁴، إذ اعتمدت آلية المراقبة البعدية على أعمال الجماعات الترابية باستثناء بعض المجالات المحدودة، خاصة في القرارات ذات الوقع المالي، التي ظلت خاضعة للتأشيرة القبلية.

وفي ذات النطاق تم ربط المراقبة الإدارية بالجوانب المتعلقة بمشروعية القرارات ذات الصلة، وتحديدًا بإسناد ممارستها تباعا إلى الولاة بالنسبة للجهات، والعمال بالنسبة لمجلس العمالات أو الأقاليم وكذا الجماعات. مع حصر المقتضيات المتصلة بعزل الأعضاء وحلّ المجلس والتصريح ببطان مداوات مجلس الجماعة الترابية، وإيقاف تنفيذ القرارات والمقررات المشوبة بعيوب قانونية، والحلول، اختصاصا حصريا للقضاء الإداري، وذلك بطلب من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من والي الجهة فيما يخص الجهة، وبطلب من عامل العمالة أو الإقليم فيما يتعلق بمجلس العمالة أو الإقليم أو الجماعة. كما تم التنصيص على البت في النزاعات في شأن المراقبة الإدارية بالجهة من قبل المحاكم الإدارية.

¹ - الفصل 145 من نص دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011) صادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

² - القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) الجريدة الرسمية عدد، 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

³ - القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) الجريدة الرسمية عدد، 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

⁴ - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) الجريدة الرسمية عدد، 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

وفي هذا السياق؛ تتجلى أهمية الموضوع في أن المراقبة الإدارية الممارسة على الجماعات الترابية، تعتبر الوسيلة الوحيدة في يد السلطة المركزية للتثبت من عدم خرق الجماعات الترابية للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، مع ضرورة استحضار الاستقلال المالي والإداري الخاصة بهذه الجماعات.

وتتضمن المراقبة الإدارية على أعمال الجماعات الترابية حق الدولة في بسط نظرها على السياسة اللامركزية، والعمل على أن يظل الفعل اللامركزي منتجا للتنمية ويخدم المصلحة العامة.

ولتحقيق هذا التوازن المفضي إلى الحرص على التنمية بما يخدم المصلحة العامة والمراقبة من عدم الانفلات عن بوصلة المشروعية القانونية، تطرح إشكالية تحقيق التوازن بين النجاعة الترابية للجماعات الترابية المغربية والمراقبة الإدارية وآليات الافتتاح الدخلي في أفق تجويد العمل الإداري والمالي للجماعات الترابية وضمان مشروعيتها.

إشكالية تحوم حولها مجموعة من الأسئلة الفرعية لعل من أهمها:

- ماهي طبيعة المراقبة الإدارية؟ ما أهدافها؟ وماهي أوجه المراقبة الإدارية والمالية الممارسة على الجماعات الترابية؟ وماهي خصوصيات آلية الافتتاح الدخلي؟

وللإجابة على مختلف هذه التساؤلات سنعمل على دراسة هذا الموضوع وفق التصميم التالي:

المبحث الأول: الإطار العام للمراقبة الإدارية للجماعات الترابية

المبحث الثاني: آليات الافتتاح الترابي للجماعات الترابية

المبحث الأول: المراقبة الإدارية من التحديد المفاهيمي إلى التطبيق العملي

شكلت المراقبة الإدارية آلية حديثة في حقل التدبير الترابي تبرز إيجابياتها من خلال النتائج المحققة لفائدة الجماعات الترابية. بحيث إن إقامة نظام فعال للمراقبة يعد أمرا حتميا تقتضيه الإدارة الترابية الحديثة، لضمان حسن سير العمل بالجماعات الترابية وحماية ممتلكاتها والاستخدام الاقتصادي لمواردها وتحقيق أهدافها.

المطلب الأول: الإطار النظري والتأطير القانوني للمراقبة الإدارية

قبل التطرق إلى الإطار الدستوري والتنظيمي للمراقبة الإدارية (الفقرة الثانية)، وجب تحديد المصطلح وتمييزه عما قد يختلط به من مفاهيم متشابهة، سعيا إلى رصد الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: الإطار النظري للمراقبة الإدارية

لئن وضعت البوادر التأسيسية الأولى لمفهوم المراقبة الإدارية مع الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011، ليتم تفصيل مقتضياتها مع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015، غير أن مختلف هذه المقتضيات "عجزت" عن وضع تعريف محدد للمراقبة الإدارية، لذلك سنعمل على محاولة تعريفه مع الوقوف على مختلف الأهداف التي يتميز بها¹. مما يجعل الحديث عن ماهية المراقبة

¹ - قداري جواد، "المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية"، مجلة قانونك الإلكترونية، الموسم الثاني، العدد 5 يناير 2021، ص58.

الإدارية يدفعنا في البداية لتحديد مفهومه خاصة وأن هذا المفهوم تتعدد تعاريفه وتختلف مفاهيمه، بل ويتقاطع مع عدد من المفاهيم الأخرى التي قد تختلط بمعانيه. مما استوجب ضرورة تمييزه عنها فضلاً عن تحديد مختلف أهدافه التي يسعى لتحقيقها.

أولاً: مفهوم المراقبة الإدارية:

مصطلح المراقبة في المفهوم اللغوي يحيل إلى المحافظة والانتظار، فالرقيب هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، ويتحدد المفهوم العلمي للمراقبة في الفحص والإشراف من قبل هيئة أعلى للوقوف على طريقة سير العمل في الهيئة الدنيا الخاضعة للمراقبة والتأكد من أن الموارد المتاحة استخدمت طبقاً للأهداف المحددة، أما المفهوم العملي فهو تحديد الأهداف التي تسعى الهيئة أو الوحدة إلى تحقيقها وجمع المعلومات عن سير العمل فيها، لتحقيق تلك الأهداف وتحليلها لتجنب أي مخالفة أو انحراف عن القواعد والأهداف المقررة، ولضمان الوصول إلى حسن تطبيق القواعد التوجيهية وإلى معدلات عالية من الأداء¹.

مما يجعل من الرقابة الإدارية بطبيعتها تهم بقياس وتصحيح أداء المدراء ومروسيهم لغرض التأكد من التنفيذ الصحيح للأهداف. ذلك أن "هنري فايول" عرفها بكونها: "هي التأكد مما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وغرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء"².

وفي ذات الإطار عرف "ماكس فيبر" الرقابة بكونها: "العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية"³. بحيث يقرن هذا التعريف بين الرقابة وممارسة السلطة والنفوذ التي تمثل قوة الأوامر النافذة.

ولئن تعددت التعاريف المقترنة بمفهوم الرقابة، إلا أنها تصب في مضمون واحد ومفهوم متكامل لمصطلح الرقابة الإدارية. بحث أنها تعني بالضرورة⁴:

1- أن الرقابة الإدارية تهم بقياس الأداء ومقارنته بتلك المعايير التي تم تحديدها للخطة، ثم تصحيح الانحرافات السلبية وتدعيم الانحرافات الإيجابية عن تلك المعايير.

2- أن الرقابة ليست وظيفة مستقلة ومنفصلة عن الوظائف الإدارية الأخرى، وإنما هي وظيفة تكتمل بها العملية الإدارية من بدايتها حتى نهايتها.

3- أن وضع الخطة وتحديد أهدافها شرطان أساسيان لا يمكن للمدير أن يقوم بالرقابة بدونهما.

¹ - المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بتطوان، السنة الجامعية: 2015-2016، ص 20.

² - علي محمد صالح عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، مكتبة الرائد العالمية، عمان، الأردن، ط2، 2001، ص 23-22.

³ - الحربي أحمد بن صالح، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، عمان، ط1، 2009، ص 35.

⁴ - كمال بودانة، دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة ميدانية بمقر ولاية الجلفة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية: 2019-2020، ص 15.

4- أن الرقابة وظيفة إدارية ضرورية لكل مستوى من المستويات الإدارية في التنظيم.

5- أن الرقابة واجبة وضرورية لجميع الأنشطة في المنظمة للتأكد التام من أن العمل يسير بدقة نحو تحقيق تلك الأهداف. أما بالنسبة للتعريف القانوني للمراقبة الإدارية فهي شكل من أشكال المراقبة الممارسة على الجماعات الترابية وعلى أعضاء مجالسها التي تستهدف مطابقة أعمالها مع القوانين والأنظمة الجاري بها العمل. وبصفة أدق، يمكن تعريف المراقبة الإدارية بكونها الآلية القانونية التي خولها المشرع لسلطة المراقبة الإدارية (السلطة المكلفة بالداخلية وولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم) لضمان شرعية أعمال الجماعات الترابية المتخذة بواسطة قرارات أو مقررات، وكذا التأكد من عدم تجاوزها للصلاحيات المخولة لها قانوناً¹. كما يمكن اعتبارها مجموعة من التصرفات القانونية التي يقوم بها ممثلو السلطة المركزية والتي تسمح لهم بتصحيح الوضعية غير السليمة بعد إساءة الجماعات الترابية لاستعمال الاختصاصات المقررة لها.

وقد دخل مفهوم المراقبة الإدارية في المجال الترابي إلى القانون الوضعي المغربي، لأول مرة، بعد صدور دستور 29 يوليو 2011، حيث كرسه الفصل 145 من النص المذكور. الذي أكد ما يلي: "يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية"².

هذا ويجب التمييز في هذا الصدد بين المراقبة القبلية والمراقبة اللاحقة، إذ أن المراقبة القبلية هي مرحلة يمر بها الإجراء أو القرار قبل أن يصبح نافذاً أو قابلاً للتنفيذ، وجهة المراقبة سلطة الموافقة السابقة على أعمال الإدارة، وميزتها تجنب الأخطاء قبل وقوعها، ويعاب عليها مساهمتها في بقاء الإجراءات.

أما بالنسبة للمراقبة اللاحقة فبمقتضى هذه الأخيرة تخضع الأعمال والإجراءات للمراقبة بعد تنفيذها وتختلف صورها فيمكن أن تكون تفتيشاً لما تم من أعمال للوقوف على صحتها، ويعاب على هذا النوع من المراقبة تأخره، فالتصرف يكون قد نفذ وفي كثير من الحالات لا يمكن إصلاحه، وتضاف للمراقبة القبلية والمراقبة اللاحقة المراقبة المواكبة وهي التي تتم على مدار العام³. وبعد عملية التحدي، وجب التذكير بأن نظام المراقبة يعتبر بمثابة العمود الفقري لمراقبة الجماعات الترابية، ويرجع ذلك إلى الأهداف التي يحققها على الصعيد الداخلي والخارجي، والمتمثلة أساساً في حماية أصول الجماعات الترابية من السرقة وسوء الاستعمال وضمان مصداقية المعلومات ودقتها، ورفع الكفاءة الإنتاجية والالتزام بما تقضي به السياسات الإدارية الترابية المرسومة. ففرض منظومة للمراقبة على المستوى الداخلي لدى رؤساء الجماعات الترابية والمكلفين بتدبير ميزانياتها يمكن أن يساهم في رصد المخاطر القائمة المتجددة التي تطرأ على التدبير المالي للجماعات الترابية. وفي هذا الإطار يجب على الجماعات الترابية، تحت إشراف

¹ - عادل المودن، المراقبة الإدارية في القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف فريق العدالة والتنمية، الثلاثاء 15 ماي 2018 حول موضوع "واقع تدبير الجماعات الترابية بعد سنتين ونصف من تطبيق القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ص.38.

² - الفصل 145 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.11.91، الصادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليو 2011.

³ - عتيق السعيد: الرقابة الإدارية بالجماعات الترابية، marocdroit.com، تم الاطلاع عليه في 2024/12/11، على الساعة 22:53.

رؤساء مجالسها السهر لزوما وبصفة منتظمة وتلقائية على وضع أنظمة وأدوات للمراقبة الداخلية لتدبير مالياتها، هذه الآليات تنصب على مراقبة الخدمات من خلال جرد وتحليل نوعية الأخطاء والاختلالات المتكررة والبحث في سبل تداركها مستقبلا من أجل التحسين المستمر للأداء، من هنا يتبين الهدف المراد تحقيقه من المراقبة الإدارية.¹

○ **الأهداف السياسية:** هدف المراقبة في هذا الشأن هو التحقق من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقا للسياسة التي رسمتها السلطة التشريعية.

○ **الأهداف الاجتماعية للمراقبة:** قياس مدى تحقق الأهداف العامة للدولة ومدى إشباعها لحاجات الأفراد عن طريق الرقابة على وحدات التنفيذ.

○ **الأهداف الاقتصادية ودور المراقبة عليها:** يطلق عليها اسم رقابة الأداء أو الرقابة الفنية أو رقابة الأعمال وهدفها التأكد من أن إنفاق المال العام قد حقق الأهداف المطلوبة في ضوء معدلات الأداء الموضوعة سلفا فضلا عن تقييم النتائج.

إن الغاية الرئيسية من عملية المراقبة هو التأكد من الاستخدام الأمثل لمواد المشروع التي يتم وضعها حسب معايير موضوعية بشكل مسبق من أجل تحديد أهداف ونتائج معينة عادة ما لا يتم تحقيقها عمليا وذلك راجع لعدة أسباب تعكس عملية المراقبة ومن بين هذه الأسباب خطأ الجماعات الترايبية في إعداد الخطة ثم خطئها في تنفيذ الخطط المسطرة ثم تغيير الظروف الخارجية للمشروع وينبغي الإشارة إلى أن آثار حدوث اختلافات أو تغيرات في الخطة الموضوعة يختلف بحسب حجم المشروع وبالتالي فالحاجة إلى المراقبة في الأعمال الصغيرة تختلف عن درجة الحاجة إلى المراقبة في الأعمال الكبيرة وذلك قصد تجويد الأداء الإداري الترايبى.²

ثانيا: تمييز المراقبة الإدارية عن بعض المفاهيم المشابهة

هناك مجموعة من المفاهيم التي تتشابه مع مفهوم المراقبة الإدارية وذلك لوجود بعض الروابط والتشابهات سواء من حيث الأهداف أو الوظائف أو الخصائص مع المراقبة الإدارية، لكن في جوهرها تعتبر مختلفة عنها، لذلك سنحاول التعرف على مختلف هذه المفاهيم وإبراز أوجه الاختلاف بينها.

1: المراقبة الإدارية والسلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية هو مفهوم نستعمله بالخصوص في نظام المركزية الإدارية، حيث تقوم السلطة الرئاسية على فكرة الطاعة التامة والانصياع المطلق للتوجيهات، وفكرة التنفيذ الكلي للأوامر، بينما هذه الأفكار غير موجودة في نظام المراقبة الإدارية التي تقوم على أفكار أخرى، مثل فكرة العمل طبقا لتوجهات السياسة العامة للدولة، وفكرة المساعدة وفكرة المصلحة الوطنية وفكرة المشروعية. فالسلطة الرئاسية هي سلطة عامة وشاملة تستغرق جميع صور وأوجه نشاط الرؤوس، بحيث يكون للرئيس على هذا الأخير سلطة الإشراف المطلق على أعماله، بحيث قد يلغيها أو يعدلها، وقد تمتد هذه السلطة إلى شخص الرؤوس ذاته، بينما سلطة المراقبة هي سلطة ضيقة لا تمارس إلا في الحدود المرسومة من قبل المشرع، كما أن السلطة الرئاسية هي سلطة تفترض في كل علاقة تجمع

¹ المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترايبية، م.س، ص. 20.

² - عتيق السعيد: الرقابة الإدارية بالجماعات الترايبية marocdroit.com، تم الاطلاع عليه في 2024/12/11، على الساعة 22:53.

الرئيس بالمرؤوس، فهي سلطة بيولوجية ولا تحتاج لنص يقرها أو ينشئها على خلاف الأمر بالنسبة للمراقبة الإدارية فهي لا تمارس إلا بموجب نص صريح وواضح في مجال محدد.¹

2: تمييز المراقبة الإدارية عن الوصاية الإدارية

يعد التحديد المفاهيمي لمصطلح الوصاية الإدارية على الجماعات الترابية من الموضوعات التي أثارت جدلا واسعا بشأنها، ولذلك كان من المصطلحات التي انشغل بها الفقه المقارن. فقد عرفها الفقيه "ريفيرو" بأنها الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على أجهزة اللامركزية الإدارية وفقا لما يحدده القانون، أما الفقيهان "لاروك" و"ماسبيليو" فيعرفانها بأنها مجموعة السلطات المحددة والمعترف بها قانونا لسلطة عليا على هيئة لامركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة.² هذا وقد تم اعتماد الوصاية الإدارية على الجماعات الترابية في التشريع المغربي قبل صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية سنة 2015، وبعدها انتقل المغرب من الوصاية التقليدية التي كانت مفروضة على الجماعات الترابية، إلى المراقبة الإدارية بشكل مخفف عن الوصاية، محتذيا في ذلك بعدد من قوانين الدول المتقدمة في مجال التدبير الترابي.

وعليه، فإن إن اللامركزية الإدارية الترابية إذا كانت بمقتضاها تتوزع الوظيفة الإدارية بين الدولة والأشخاص اللامركزية "المستقلة"، فإن ذلك الاستقلال -ومن أجل تغليب المصلحة العامة - مهما كان لن يصل إلى حد الانفصال، أو إلى إعدام كل علاقة بين تلك الأشخاص والدولة. بل تظل العلاقة قائمة بينهما بموجب نظام يعرف بالوصاية الإدارية، أو ما يسمى حديثا بالرقابة الإدارية. فمفهوم الوصاية لا يمكن أن يعبر بشكل جيد عن إشراف الدولة على الجماعات الترابية، وذلك نظرا لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام. وإزاء هذا الاختلاف البين، فإننا نعتقد أن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجدر بالاستعمال لوصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. فتلك الرقابة هي وسيلة فنية تقوم على أساس حرية المبادرة، وفي إطار اللامركزية الإدارية الترابية، ومن أجل الحفاظ أساسا على وحدة الدولة.³

3: تمييز المراقبة الإدارية عن الافتتاح والتدقيق الداخلي

في المغرب شكلت الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول بتاريخ 19 يوليوز 1993 دعوة لاعتماد تقنية التدقيق الداخلي في القطاعات العمومية، حيث أبانت هذه التجربة على تجاوز الأساليب التقليدية في المراقبة الإدارية وتطبيق المناهج الرقابية الحديثة والتي

¹ - نجا خلدون، قانون التنظيم الإداري المغربي، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2017، ص 159.

² - عيد احمد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 2، طبعة 2007، ص 420.

³ - عماد أبركان، "القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب من الوصاية إلى الرقابة الإدارية"، الموقع الإلكتروني لجريدة: ناظور سيتي، تم الاطلاع عليه، يوم 25 دجنبر 2024، على الساعة السابعة صباحا بتوقيت غرينيتش،

على إثرها خضعت المؤسسات العمومية والجماعات الترابية لتطبيق نظام التدقيق الداخلي.¹ وفيما يتعلق بالتدقيق الداخلي كمفهوم فإن المختصين المغاربة لم يتفقوا على مصطلح موحد، إذ نجد تعدد الاستعمالات بين كلمة افتتاح وتدقيق ومراجعة ورقابة داخلية.² هذا ويقوم الافتتاح الداخلي على تقييم مستقل وموضوعي لآليات المراقبة وإدارة المخاطر ونظام الحوكمة داخل الجماعة الترابية من أجل مساعدة رئيس المجلس الجماعي ومسؤولي مصالح الإدارة الجماعية على أداء مهامهم وتحقيق أهدافهم بشكل عام.³ لذا فالافتتاح الداخلي يتميز عن المراقبة الإدارية بكون الجماعة الترابية نفسها هي التي تقوم به وتروم من خلاله تحسين آليات التدبير لديها، فيما المراقبة الإدارية تمارسها السلطة المركزية لوزارة الداخلية أو عبر ممثليها (الولاة والعمال) على شرعية أعمال الجماعات الترابية.

الفقرة الثانية: الإطار الدستوري والمقتضى التنظيمي للمراقبة الإدارية

لقد حاول المشرع المغربي وضع نظام المراقبة الإدارية في قالب يمكنها من أن تلعب الدور الأساسي الذي وضعت من أجله بهدف حماية المشروعية، وذلك سواء من خلال الوثيقة الدستورية، أو في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

أولاً: الإطار الدستوري للمراقبة الإدارية

أحدث الدستور المغربي الجديد تغيرات عميقة وجب أن تجد ترجمتها في عمل الولاة والعمال بما يسمح بتكريس الديمقراطية، وإعادة بناء العلاقة مع الجماعات الترابية بجعلها تركز على التعاون والدعم على أساس البرامج التنموية المحلية التي تحقق الاندماج المطلوب بين اختيارات هذه الجماعات واختيارات الحكومة بما يحقق التنمية المندمجة. ولئن كان المشرع الدستوري قد حافظ بشكل عام للولاة والعمال على موقع متميز على مستوى الأدوار والمهام، فإنه قد جاء بالعديد من المقتضيات والتغييرات الهامة التي وجب أخذها بعين الاعتبار، والمتمثلة أساساً في تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية، والعمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، بالإضافة إلى ممارسة المراقبة الإدارية والعمل على مساعدة رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية ثم القيام تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها.⁴

وإن ما يستفاد من هذه المهام أن دور الولاة والعمال قد عرف تغييراً عميقاً يأخذ بعين الاعتبار تعزيز دور الجماعات الترابية وإعادة تحديد أدوار مختلف المؤسسات في سياق الحوكمة الجيدة للشأن المحلي. ولعل أهم تغيير يتمثل في الوضع الاعتباري العام للولاة والعمال، حيث أصبحوا يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية عوض الدولة، بالإضافة إلى أن الدستور قد نص بوضوح على أن

¹ - هدى بنيفو، تقنية التدقيق بالتدبير العمومي الحديث في المغرب "بنك المغرب نموذجاً"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، جامعة محمد الخامس، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2014/2015، ص.7.

² - إسماعيل الحنان والمصطفى فسموي، "التدقيق المالي ومتطلبات الفعالية"، منشورات مجلة القانون والأعمال، العدد 36، شتنبر 2018، ص.119.

³ - ميثاق الافتتاح الداخلي، مصلحة الافتتاح الداخلي، الجماعة الترابية لانتكان، عمالة انتكان ايت ملول، ص.4.

⁴ - الفصل 145 من دستور 2011، م.س.

التنظيم الجهوي والتراشي يرتكز على مبادئ التدبير الحر. أي أن للجماعات الترابية كامل الصلاحيات والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، في احترام تام للمقتضيات التنظيمية والقانونية وبمراعاة الإمكانيات التمويلية المتاحة، والتدبير الحر هنا يحيل إلى إلغاء مفهوم الوصاية على عمل الجماعات الترابية وكل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها. وبالتالي وجب أن تقتصر ادوار الإدارة على مراقبة مدى التقيد باحترام القوانين، انسجاما مع ما نص عليه الدستور ومن أن من مسؤولية الولاية والعمال هي العمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، مع التأكيد على أنه لا يمكن بأي حال تحويل هذه الرقابة إلى أي نوع من الوصاية.¹

ثانيا: الإطار التنظيمي للمراقبة الإدارية

تتعدد مظاهر المراقبة الإدارية كما تختلف مستوياتها، فإذا كان رئيس المجلس مثلا هو الذي يضع النظام الداخلي للمجلس بتعاون مع المكتب، فإنه لا بد أن يحال على العامل أو على من ينوب عنه بحيث لا يدخل حيز التنفيذ إلا بعد انصرام أجل 8 أيام من تاريخ توصل العامل به دون الاعتراض عليه.²

أما بخصوص جلسات الدورات يحق كذلك لعامل العمالة أو الإقليم أو لمن ينوب عنه حضورها ويمكنه تقديم الملاحظات والتوضيحات التي لها علاقة بالأمور المتداول بشأنها في حين يمنع عليه المشاركة في التصويت،³ كما يمكنه اقتراح إدراج نقط إضافية في جدول أعمال الدورات حيث تدرج بحكم القانون، أو التعرض على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل ضمن اختصاصات الجماعة أو صلاحيات المجلس.⁴

المطلب الثاني: المراقبة الإدارية لسلطة المراقبة على الجماعات الترابية

عرف التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية عدد من التطورات خاصة مع صدور دستور 2011 وكذا القوانين التنظيمية لسنة 2015، التي كرس مقتضيات جديدة في إطار الجهوية المتقدمة التي أصبحت الجماعات الترابية في ظلها تتمتع باختصاصات واسعة سواء في الجانب الإداري أو المالي وتضييق من تدخلات سلطة الوصاية سابقا التي كانت لها اختصاصات واسعة في مجال التدبير الترابي.

هذا ومن أجل ضمان عدم تعسف الجماعات الترابية في مختلف قراراتها وأنشطتها وحماية للمال العام، فلقد نص المشرع على مجموعة من الآليات الرقابية لتأطير مختلف هذه التدخلات وعقلنتها تحقيقا للحكامة والتنمية الترابية.

¹ - كريم الحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 2012، ص، 183.

² - انظر المادة 39 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يونيو 2015، جريدة رسمية عدد 6380.

³ - انظر المادة 33: من القانون التنظيمي 113.14، ن.م.

⁴ - انظر المادة 41، من القانون التنظيمي 113.14، ن.م.

خلال هذا المطلب سنحاول التطرق لمختلف اشكال المراقبة التي تقوم بها سلطة المراقبة سواء تعلق الامر بمراقبة المشروعية (الفقرة الاولى)، لننتقل للحديث عن طبيعة المراقبة التي تمارسها سلطة المراقبة على ميزانية الجماعات الترابية (الفقرة الثانية) فالمراقبة الإدارية تحاول تغطية كافة اشكال تدخل الجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: مراقبة المشروعية

كان الوالي والعامل في ظل سلطة الوصاية يتمتعون بصلاحيات واسعة سواء إدارية أو مالية من خلال المصادقة على ميزانية الجماعات الترابية وحق تغييرها وغيرها، مما كان يقيد من اختصاصات المجالس المنتخبة، مما أضعف دورها في اتخاذ القرار وتحقيق التنمية الترابية.¹

غير أن الأمر تغير مع دخول الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011 حيز التنفيذ، بحيث تم تضيق مجال تدخلهم، فمن خلال مقتضيات الفصل 145 من الوثيقة الدستورية فالولاة والعمال يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية ويعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وكذا تنفيذ النصوص التنظيمية وقرارات الحكومة وممارسة المراقبة الإدارية.²

بحيث أصبح لرئيس المجالس المنتخبة للجماعات الترابية عدد من الصلاحيات والاختصاصات التي لم يكن يتمتع بها قبل صدور دستور 2011 وكذا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015، إذ أصبح يمارس السلطة التنظيمية ويصدر قرارات فردية ويسهر على تنفيذ قرارات ومقررات الجماعة الترابية التي يرأسها، لذلك لا بد من وجود مراقبة قوية من أجل ضمان احترامه أثناء ممارسة صلاحياته للقوانين والنصوص الجاري بها العمل لضمان شرعية قراراته.³

وتأسيسا على ما سبق، يتخذ رؤساء مجالس المنتخبة سواء على مستوى الجهات أو العمالات والأقاليم وكذا الجماعات مجموعة من القرارات، والتي يجب ان تحترم الصلاحيات والاختصاصات المقررة بموجب القانون التنظيمي المتعلق بمختلف الجماعات الترابية ومختلف النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.⁴

فكل القرارات والمقررات التي تصدر عن المجالس المنتخبة وكذا رؤسائها ولا تحترم الشروط السالفة الذكر تعتبر باطلة بحكم القانون، وتبث المحكمة الإدارية في مختلف النزاعات المتعلقة بها.⁵

¹-د. إبراهيم كومغار "التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي"، دار العرفان للنشر والتوزيع، أكادير، طبعة 2020. ص 104.

²-الفصل 145 من دستور 2011. م.س.

³-قذاري جواد، "المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية"، مجلة قانونك الإلكترونية، الموسم الثاني، العدد 5 يناير 2021، ص 65.

⁴-د. إبراهيم كومغار "التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي"، م.س. ص 104.

⁵-انظر المادة 112 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 106 من القانون التنظيمي 112.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 115 القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

ومن أجل تفعيل المراقبة الإدارية على مختلف هذه القرارات والمقررات الصادرة عن رؤساء ومجالس الجماعات الترابية، ألزم المشرع في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ضرورة تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات المجالس وأيضا نسخ من قرارات الرئيس التي يتخذها في إطار السلطة التنظيمية إلى كل من الوالي بالنسبة للجهات.

أما فيما يخص مجالس العمالات والأقاليم والجماعات لا بد من إخبار العامل، وذلك داخل أجل لا يتعدى 10 أيام بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم و15 يوم بالنسبة للجماعات من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو تاريخ اتخاذ القرارات المذكورة وذلك مقابل وصل.¹ كما يفترض أن تبلغ وجوبا نسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير إلى العامل أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى خمسة أيام بعد تسليمها للمعني بها.²

ومن جهة أخرى تكتسي مقررات المجالس المنتخبة أهمية بالغة فهو الذي يفصل في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصاته عن طريق مداولاته، مما جعل المشرع ينص على ضرورة مراقبة سلطة المراقبة على مقرراته لضمان مشروعيتها، وتتجلى هذه المراقبة سواء التي يمارسها الوالي أو العامل في ما يلي:

- يمكن للوالي الجهة وكذا عامل العمالة أو الإقليم التعرض على النظام الداخلي للمجالس المنتخبة إذ لا يمكن العمل بهذا الأخير إلا بعد انصرام 8 أيام من تاريخ توصل سلطة المراقبة به دون التعرض عليه.³
- للوالي والعامل أيضا حق التعرض على مقررات المجالس المنتخبة ويبلغ التعرض معللا لرئيس المجلس ويترب على ذلك إجراء المجلس لمداولة جديدة في شأن المقرر المتخذ. وفي حالة إذا تشبث المجلس بالمقرر موضوع التعرض تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في حالة إذا كان المجلس الجهوي هو متخذ المقرر بإحالة الأمر على القضاء الاستعجالي، أما بالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات فالعامل هو من يقوم بإحالة الأمر على القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية التي تبث في طلب إيقاف التنفيذ.⁴
- حسب المادة 32 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية يحضر عامل العمالة والإقليم أو من ينوب عنه دورات المجلس الجماعي إلا أنه لا يشارك في التصويت لكن يمكنه تقديم ملاحظات أو توضيحات حول القضايا التي تداول حولها المجلس. ونفس الأمر بالنسبة للجهات إذ يحضر الوالي دوراتها وبالنسبة للعمالات والأقاليم يحضر العامل أو من ينوب عنه.⁵

¹-أنظر المادة 113 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 107 من القانون التنظيمي 112.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 116 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

²-أنظر المادة 116 من القانون التنظيمي للجماعات 113.14، م.س.

³-أنظر المادة 35 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 33 من القانون التنظيمي 112.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 32 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁴-أنظر المادة 114 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 108 من القانون التنظيمي 112.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 117 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁵-أنظر المادة 36 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 34 من القانون التنظيمي 112.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 33 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

- ضرورة تبليغ قرار تمديد مدة دورة الجلسة لسلطة المراقبة فور اتخاذه من قبل رئيس المجلس، وكذا تبليغ الوالي أو العامل بجدول أعمال كل دورات المجلس وذلك عشرين يوم على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة،¹ ومن الضروري تسجيل النقط الإضافية التي يقترحها الوالي أو العامل في جدول الأعمال الخاص بالمجلس. ويمكن لسلطة المراقبة الاعتراض على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال والتي لا تدخل ضمن اختصاصات الوحدة الترابية.²

ومن أجل ضمان عدم غلو سلطة المراقبة في ما يتعلق بصلاحيات التعرض على مقررات المجالس المنتخبة حدد المشرع أجلا لذلك (3 أيام من تاريخ التوصل بالمقرر حسب المادة 114 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، نفس الأثر بالنسبة لباقي الوحدات الترابية)، وبالتالي ففي حالة مرور هذا الأجل دون التعرض على المقرر من سلطة المراقبة أصبح قابلا للتنفيذ، وفي ذلك ضمانة مهمة لعدم عرقلة سير المجلس وتعطيل قراراته.

هذا ويجب التذكير بأنه من أوجه المراقبة أيضا أن هناك بعض المقررات التي تتخذها المجالس المنتخبة بمختلف الوحدات الترابية ولا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها داخل أجل عشرين يوم من تاريخ التوصل بها، سواء من طرف السلطة المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، أو العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم وكذا الجماعات وتتجلى هذه المقررات في ما يلي:

فعلى سبيل المثال بالنسبة للجهات: المقرر المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية وأيضاً المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب، المقرر المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية وأيضاً المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية الجهوية، المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل والمقررات المتعلقة بالميزانية والمقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي.³

ذلك أنه في هذا الصدد نجد سلطة المراقبة وإن كانت قد تقلصت صلاحياتها وتدخلاتها عما كان عليه سابقا في ظل سلطة الوصاية، إلا أن هناك مجموعة من القرارات والمقررات التي تتخذها الوحدات الترابية مازالت تستلزم التأشير عليها من سلطة المراقبة حتى تستطيع الوحدة الترابية تنفيذها، وهو ما قد يعيق عملية التنفيذ خاصة في حالة مرور الآجال القانونية للتأشير أو رفض التأشير عليها دون مبرر. وهو ما يمس بمبدأ التدبير الحر واستقلالية الجماعات الترابية، بيد أن المشرع أقر أن فرضية مرور الآجال المحدد قانوناً دون التأشير على مقررات المجالس المنتخبة هو بمثابة تأشيرة،⁴ وهو ما يشكل ضمانة مهمة لاستقلالية الجماعات الترابية وضمان تنفيذ قراراتها ومقرراتها بدون مشاكل.

الفقرة الثانية: المراقبة على ميزانية الجماعات الترابية

¹ - أنظر المادة 41 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 39 من القانون التنظيمي 112.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 38 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

² - المادة 44 من القانون التنظيمي 111.14، المتعلق بالجهات، والمادة 42 من القانون التنظيمي 112.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 41 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

³ - المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

⁴ - قداري جواد، "المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية"، م.س، ص 71.

من بين أهم الأمور التي تخضع للمراقبة هي الميزانية وذلك لأهميتها، خاصة وأنها تتضمن مختلف النفقات والمداخيل الخاصة بالجماعات الترابية، فهي تلمس جانب مهم من المال العام، لذلك لا بد من ضمان احترامها لمختلف المساطر التي حددها المشرع. فحسب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية؛ فرييس المجالس المنتخبة هو الذي يقوم بإعداد الميزانية المتعلقة بالوحدة الترابية، يتم إعداد هذه الميزانية وفق برمجة تمتد لثلاث سنوات وتتضمن مجموع الموارد والنفقات ويتم تحين هذه البرمجة كل سنة لملائمتها مع مختلف التطورات التي تعرفها الموارد والتكاليف.¹

فسابقا وفي ظل سلطة الوصاية كانت هذه الأخيرة تعمل على المصادقة على ميزانية الجماعات الترابية وكانت لها سلطة تعديل مقتضياتها، مما كان يحد من صلاحيات المجالس المنتخبة ومن استقلاليتهم، إذ يمكن أن ترسل الميزانية للمصادق فتقوم سلطة الوصاية بتغيير مضامينها فتعود بغير الصيغة التي أرسلت بها، لكن تم تجاوز هذا الأمر من خلال التقليل من صلاحيات سلطة الوصاية بتغيير تسميتها إلى سلطة المراقبة، مما جعلنا نتحدث عن مفهوم التأشير الذي يعتبر أخف من مفهوم المصادقة.

فقبل أن يتم العمل على تنفيذ الميزانية فهي تمر بعدة مراحل ولعل أهم هذه المرحلة هي التأشير على الميزانية، فبعد هذه العملية يصبح بإمكان الجماعات الترابية تنفيذ مختلف النفقات والمداخيل المدرجة في الميزانية.

أولاً: الجهة المكلفة بالتأشير على الميزانية

بالنسبة للجهات فإن السلطة المكلفة بالداخلية هي التي تعمل على التأشير على الميزانية، ذلك أن رئيس المجلس الجهوي ملزم بعرض الميزانية للتأشير في تاريخ أقصاه عشرين نونبر من كل سنة، ونفس الأمر بالنسبة لمختلف المقررات التي لها علاقة بالميزانية². أما في ما يخص العمالات والأقاليم وكذا الجماعات، فالعامل هو من يتولى التأشير على ميزانيتها وذلك في أجل أقصاه عشرين نونبر من كل سنة³. على أساس أن ترفق الميزانية الموجهة للتأشير ببيان عن البرمجة الممتدة لثلاث سنوات والقوائم المحاسبية والمالية.

ثانياً: شروط التأشير على الميزانية

كما سبق الذكر ليس من اختصاص سلطة المراقبة تعديل الميزانية الخاصة بالجماعات الترابية، فالقوانين التنظيمية أعطت لها صلاحية مراقبة بعض الأمور في الميزانية والتأكد من احترامها قبل أن تقوم سلطة المراقبة بالتأشير عليها ومن بين هذه الشروط نجد⁴:

- احترام أحكام القانون التنظيمي والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- توازن الميزانية على أساس صدقية المداخيل والنفقات.
- تسجيل النفقات الإجبارية.

¹ -د. إبراهيم كومغار "التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي"، م.س. ص 179.

² -المادة 202 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14. م.س.

³ -المادة 180 من القانون التنظيمي 112.1 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 189 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁴ -المادة 202 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 180 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم 112.14، المادة 189 من القانون التنظيمي للجماعات 113.14.

فلسطة المراقبة صلاحية دعوة رئيس المجلس لتسجيل كل نفقة إجبارية أغفل تسجيلها، وتقوم سلطة المراقبة في حالة عدم التأشير على الميزانية بتبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى خمسة عشر يوما من تاريخ التوصل بالميزانية.¹ وغي هذا الإطار يتوجب على رئيس المجلس العمل على تعديل الميزانية وعرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل عشر أيام من تاريخ التوصل بأسباب الرفض ونكون هنا أمام حالتين:

- الأخذ بأسباب الرفض في هذه الحالة يتم التأشير على الميزانية من قبل سلطة المراقبة.
 - عدم الأخذ بأسباب الرفض في هذه الحالة أمكن للسلطة المكلفة بالداخلية بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس، أن تقوم بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها وذلك قبل فاتح يناير.²
- وبالتالي فلسطة المراقبة صلاحية عدم التأشير على الميزانية في حالة لم تحترم الشروط التي حددتها القوانين التنظيمية السالفة الذكر، فالمشرع بذلك عمل على تحديد المجالات التي تشملها المراقبة وضيق منها عكس ما كانت عليه في السابق في ظل نظام الوصاية التي كان لها صلاحية تعديل الميزانية مما كان يمس في الاستقلال المالي للجماعات الترابية.
- وانطلاقا مما سبق، فلسطة المراقبة تلعب دورا مهما في ضمان عدم انحراف المجالس المنتخبة ورؤسائها عن المقتضيات القانونية المنظمة لصلاحيات الجماعات الترابية، فدور سلطة المراقبة أصبح لا يتعدى مراقبة المشروعية والتأشير على بعض القرارات والمقررات، بعدما كانت لها سلطة أوسع في ظل سلطة الوصاية وهو ما تم تجاوزه ضمنا لاستقلالية الجماعات الترابية واحتراما لمختلف المبادئ التي جاءت بها الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011 وكذا القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015 ولعل أهمها مبدأ التدبير الحر.

المبحث الثاني: اليات الافتحاص الترابي

يكتسي المال العام الترابي درجة كبيرة من الأهمية وذلك لارتباطه بالتنمية، فعن طريقه يتم إنشاء مختلف المشاريع التنموية وتنفيذ برامج مخططات المجالس المنتخبة، فعقلنة وترشيد استخدامه له دور كبير في تنمية وتطوير الجماعات الترابية، لذلك أخضعه المشرع لآليات رقابية متعددة لحماية للمال العام الترابي من ما قد يتعرض له من اختلاسات وسوء في التدبير.

وهو ما كرسته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من خلال التنصيص على خضوع مالية مختلف الوحدات الترابية للافتحاص خارجي تمارسه كل من المجلس الجهوي للحسابات وكذا المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية التي تعمل

¹ -المادة 204 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 182 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم 112.14، المادة 191 من القانون التنظيمي للجماعات 113.14.

² -المادة 208 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 186 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم 112.14، المادة 195 من القانون التنظيمي للجماعات 113.14.

على تدقيق سنوي لمختلف العمليات المالية والمحاسبية للوحدات الترابية (المطلب الأول)¹، فضلا عن افتتاح خاص داخلي تخضع له أيضا الجماعات الترابية (المطلب الثانية).

المطلب الأول: آليات الافتتاح الخاص الخارجي

أعطت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية للمجالس الجهوية للحسابات باعتبارها من المحاكم المالية اختصاص المراقبة المالية على الجماعات الترابية فحسب المادة 227 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات "تخضع مالية الجهة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات طبقا للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية، وتخضع العمليات المالية والمحاسبية للجهة لتدقيق تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية،...". ونفس الأمر بالنسبة لباقي الوحدات الترابية الأخرى.

الفقرة الأولى: المجالس الجهوية للحسابات

تختلف اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات في مراقبة مالية الجماعات الترابية بين التدقيق والبت في الحسابات أو مراقبة التسيير والمال العام.

أولا: التدقيق والبت في الحسابات

بالرجوع للقانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، نجد أنه منح للمجالس الجهوية عدة صلاحيات، فبمقتضى المادة 126 من القانون السالف الذكر؛ يعمل المجلس الجهوي على التدقيق والبت في حسابات الجماعات الترابية ومجموعاتها وكذا المؤسسات العمومية التي تملك الجماعات الترابية ومجموعاتها رأسمالها كليا، ومؤسسات العمومية التي تخضع لوصاية الجماعات الترابية ومجموعاتها، والتي تتوفر على محاسب عمومي.²

وحسب المادة 126 من القانون 62.99 بمثابة مدونة للمحاكم المالية يجب على المحاسب العمومي تقديم الحسابات السنوية الخاصة بالجماعات الترابية ومجموعاتها إلى المجلس الجهوي، وكذا مختلف البيانات المحاسبية عن المداخل والنفقات التي يتولون تنفيذها وذلك وفق النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

بعد توصل المجلس الجهوي بالحسابات من طرف المحاسب العمومي، يقوم الرئيس بتوزيعها على المستشارين المقررين الذي له صلاحية التحقيق في الحسابات إذ له ان يلزم المحاسب العمومي والامرين بالصرف أو أي مسؤول اخر بتقديم توضيحات التي يطلبها المستشار ويراهم ضرورة، وحسب المادة 30 من القانون السالف الذكر يجوز للمستشار المقرر القيام في عين المكان بكل التحريات

¹ - المادة 227 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات، المادة 204 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والاقليم، المادة 214 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

² - المادة 126 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر الامر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124 صادر في فاتح ربيع الأول 1423 (2002 يونيو 13)، الجريدة الرسمية عدد 5030، الصادرة بتاريخ 2002 عشت 15.

التي يراها ضرورية لإنجاز مهمته. ويقوم بعدها بإبلاغ المحاسب العمومي والامر بالصرف وغيره بملاحظاته ويجب عليهم الإجابة على هذه الملاحظات داخل أجل شهرين.¹

وفي هذا الإطار يقوم المستشار المقرر بإعداد تقريرين عند انصرام الأجل المحدد يعرض في التقرير الأول نتائج التحقيق المتعلقة بالحساب أو البيان المحاسبي المقدم من المحاسب العمومي ويبرز ملاحظاته حول الوقائع، وفي التقرير الثاني يعرض الملاحظات المتعلقة بتسيير المرفق أو المؤسسة أو المقاولات العمومية المعنية.²

بعد ذلك يتم البث في الحسابات في جلسات يتم عقدها من قبل المجلس الجهوي للحسابات أو أحد فروعها.

ثانيا: مراقبة التسيير والمال العام

من بين الصلاحيات التي منحها المشرع للمجالس الجهوية للحسابات هي مراقبة التسيير والمال العام وتتجلى هذه المراقبة في ما يلي:

• مراقبة التسيير:

تعمل المجالس الجهوية على مراقبة تسيير الجماعات الترابية وهيئاتها³، ولتكريس هذه المراقبة ألزم المشرع الجماعات الترابية على تقديم حساباتها ومختلف الوثائق المحاسبية سنويا إلى المجلس وكذا مختلف محاضر جلساتها التداولية مرفقة بنسخ من تقارير المحاسبين والمراقبين الداخليين والخارجيين وذلك حسب مقتضيات المادة 149 من القانون 62.99.

وتشمل هذه المراقبة جميع أوجه التسيير فالجلسات فالمجالس الجهوية للحسابات تقيس مدى تحقق الأهداف المحددة والنتائج المتحققة وكذا تكاليف اقتناء الوسائل المستعملة فضلا عن التأكد من مشروعية وصدق العمليات المنجزة، فضلا عن حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والاشغال المنجزة.⁴

وحسب مقتضيات المادة 151 من القانون السالف الذكر؛ يعين الرئيس مستشارين يقومون بمراقبة التسيير ولهم الحق في الاطلاع على مختلف الوثائق والمستندات الكفيلة بتزويدهم بمعلومات حول تسيير الجماعات الترابية ومختلف الأجهزة التي تخضع لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات.

• مراقبة استخدام المال العام

تهدف هذه المراقبة إلى التأكد من استخدام الأموال العمومية لتحقيق الأهداف المحددة وذلك لتجنب استخدام هذه الأموال في أنشطة لا تهدف لتحقيق المصلحة العامة وتعرض هذه الأموال للإسراف أو الاختلاس.⁵

¹ - المادة 30 و31 من القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

² - المادة 32 من القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

³ - المادة 148 من القانون 62.99 المتعلق بالمحكمة المالية.

⁴ - المادة 147 من القانون 62.99 المتعلق بالمحكمة المالية.

⁵ - المادة 154 من القانون 62.99 المتعلق بالمحكمة المالية.

وحسب مقتضيات المادة 155 تلزم الجماعات الترابية ومختلف الأجهزة الأخرى ان تقدم إلى المجلس الجهوي للحسابات، الحسابات المتعلقة باستخدام الأموال ومختلف المساعدات العمومية التي تلقتها.

ويعين رئيس المجلس الجهوي للحسابات مستشارين مقررين يقومون بمراقبة استخدام الأموال العمومية ولهم حق الاطلاع على مختلف الوثائق والمستندات الكفيلة بتزويدهم بمعلومات حول تسيير الأجهزة الخاضعة لمراقبة المجلس الجهوي للحسابات.¹

الفقرة الثانية: مراقبة المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية

إلى جانب الرقابة التي يمارسها العامل والوالي والمجالس الجهوية للحسابات، نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على أجهزة أخرى تمارس هذه المهام، حيث أكدت على خضوع العمليات المالية والمحاسبية للجماعات الترابية لتدقيق خارجي سنوي تعدده المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية بشكل مشترك، وتقوم بإنجاز تقرير تبلغ نسخة منه إلى رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية، وإلى والي الجهة وإلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، وإلى عامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للعمال والأقاليم والجماعات.²

أولاً: المراقبة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هيئة تفتيشية عليا تخضع للسلطة المباشرة لوزارة المالية، وتعتبر من أعرق المؤسسات بالمغرب، حيث عمل المشرع المغربي على إنشائها منذ الاستقلال بموجب الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 14 أبريل 1960، كما تعتبر من أهم الهيئات التي تمارس الرقابة على مالية الجماعات الترابية.³

وتخضع هيئة التفتيش بالمفتشية العامة للمالية لنظام أساسي مؤطر بموجب مرسوم 16 يونيو 1994، كما تم تغييره وتتميه بموجب مرسوم 3 ماي 2006، وتتكون هذه الهيئة من⁴:

المفتش العام للمالية: يعتبر من المناصب السامية، ويتم التعيين فيه بظهير، ويعتبر الوزير المكلف بالمالية رئيسه التسلسلي، وهو الذي يتولى الإشراف عليها، كما يقوم بالسهر على تدبير مختلف المهام الرقابية التي تقوم بها مختلف الموارد البشرية العاملة بالمفتشية العامة للمالية.

مفتشو المالية: وينقسمون إلى ثلاث درجات من المفتشين وهي درجة مفتشي المالية الذين يعينون بعد النجاح في مباراة وقضاء فترة التكوين، ودرجة مفتشي المالية رؤساء البعثات، ودرجة المفتشين من الدرجة الممتازة.

¹ - المادة 156 من القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

² - المادة 227 من القانون التنظيمي 11.14 المتعلق بالجهات، والمادة 205 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمال والأقاليم، والمادة 214 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

³ - كريم الحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء، ط3، 2017، ص 249.

⁴ - مرسوم رقم 2.05.1004 الصادر في 5 ربيع الثاني 1427 الموافق ل 3 ماي 2006، في شأن تغيير الجدول الملحق بالمرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 5421، 15 ماي 2006.

وتتميز رقابة المفتشية العامة للمالية بكونها رقابة دورية تكتسي طابع المباغطة والتفتيش في عين المكان، وتمثل مهام المفتشية في رقابتها على الجماعات الترابية في مجموعة من المهام التي نص عليها الفصل الثاني من الظهير المنظم للمفتشية العامة للمالية، وهي¹:

○ التحقق من سلامة التسيير للمحاسبين العموميين والتأكد من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بالصرف سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو النفقات.

○ إجراء تحقيقات حول مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد التي يمسكها المحاسبين العموميين.

○ مراقبة تسيير الأمر بالصرف ومستخدمي الدولة والجماعات الترابية.

○ إمكانية إعطاء المفتشية موقفها أو رأيها فيما يتعلق بالنصوص التنظيمية والتشريعية التي تتعلق بالجانب المالي.

كما تضطلع بمجموعة من المهام الرقابية التي تأخذ طابعا وقائيا وأخرى زجرية، حيث يقوم مفتشو المالية في إطار المهام الرقابية الوقائية بتقديم تقارير تتضمن اقتراحات وملاحظات متعلقة بالتدبير المالي التراي، فيما يتجلى الطابع الزجري في رفع التقارير التي تتضمن المخالفات الخطيرة التي وقفت عليها المفتشية أثناء عمليات التفتيش التي تقوم بها، إلى المجلس الأعلى للحسابات أو إلى الجهات القضائية المختصة².

ثانيا: المراقبة التي تمارسها المفتشية العامة للإدارة الترابية

أحدثت المفتشية العامة للإدارة الترابية بمرسوم رقم 2.94.100 الصادر في 16 يونيو 1994 في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية، وتعتبر من أهم الأجهزة التابعة لوزارة الداخلية المختصة بالرقابة على الجماعات الترابية.

وتتكون هيئة التفتيش العام للإدارة الترابية على ثلاث درجات تشتمل على درجة مفتش، درجة مفتش رئيس بعثة، ومفتش من الدرجة الممتازة. وعلى المنصب السامي للمفتش العام³.

وتباشر المفتشية مهامها في صيغتين:

○ إما في إطار برنامج عمل دوري موضوع سلفا.

○ أو إما في إطار أعمال التفتيش الاستثنائية التي يقرها وزير الداخلية.⁴

حددت المادة الثانية من المرسوم رقم 2.94.100 مهام المفتشية العامة للإدارة الترابية في مراقبة وفحص التسيير الإداري والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية وهيئاتها وذلك مع مراعاة الاختصاصات المخولة بالمفتشيات الأخرى.

¹ - المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، م.س، ص 110.

² - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، م.س، ص 251.

³ - المادة 8 من المرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 4264، 20 يوليوز 1994.

⁴ - المادة 3 من المرسوم 2.94.100، ن.م.

كما نصت المادة الخامسة من نفس المرسوم على أنه يمكن لأي وزير أن يعرض أي قضية على المفتشية العامة للإدارة الترابية، ويجب عليه توجيه طلب لوزير الداخلية، كما يمكن تكليفها بالقيام بمهمة من مهام الدراسة والتخطيط، ولمفتشي الإدارة الترابية الحق في الوصول إلى جميع الوثائق التي تتيح لهم القيام بمهامهم، كما لهم الحق القيام بجميع الإجراءات التي يرونها ضرورية. وبعد انتهاء المفتشين من مهامهم، يقوم كل واحد منهم بإطلاع وزير الداخلية بواسطة تقارير على نتائج أعمال التفتيش أو المأموريات التي قام بها.

وبناء على هذه التقارير يمكن لوزير الداخلية اتخاذ الإجراءات اللازمة وفق ما تسمح به القوانين الجاري بها العمل، في حالة رصد خروقات أو اختلالات في جماعة ترابية ما، حيث يمكن لوزير الداخلية أو من ينوب عنه اتخاذ ما يلي:

○ الحلول محل الرئيس بعد صدور حكم قضائي يثبت امتناع الرئيس عن القيام بمهامه

○ توجيه استفسارات إلى رؤساء المجالس الترابية حول تدبير شؤون الجماعة

○ طلب عزل رؤساء مجالس الجماعات الترابية، وحل المجالس من طرف القضاء.

ومن أمثلة ذلك الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بأكادير في قضية الملف عدد 2020/7105/222 بخصوص عزل رئيس جماعة أيت ملول، والذي تأسس على تقارير المفتشية العامة للإدارة الترابية حول خروقات تتعلق بمجال التفويض والتعمير والبناء وتضارب المصالح.¹

المطلب الثاني: آلية الافتحاص الداخلي بالجماعات الترابية

يعتبر الافتحاص الداخلي التدقيق الذي يقوم به أشخاص أو هيئة تابعون للجماعات الترابية، وذلك من أجل الاطمئنان من قبل الإدارة على حسن سير العمل وحماية أموال المؤسسة، لتحقيق أهداف الإدارة بكفاءة وتشجيع الالتزام بالسياسات المرسومة. وحسب معهد المكلفين بالتدقيق الداخلي، نشاط مستقل وموضوعي يعمل على توفير ضمانات للجهاز حول مستوى التحكم في عملياته ويوجه له النصائح اللازمة لتحسينها ومساعدته على تحقيق أهدافه من خلال آليات ومسااطر تقديرا لمخاطر وتقديم المقترحات اللازمة للرفع من فعاليتها.²

هذا ويتميز الافتحاص الداخلي بكونه فحص منهجي للوضعيات والعمليات، بحيث أنه عبارة عن عملية منتظمة تعتمد على أساليب منطقية، فالتدقيق لا يتم تنفيذه بشكل عشوائي وإنما يتم التخطيط له. وينجز من قبل شخص مستقل ومؤهل وله معرفة وكفاءة متعددة الأبعاد (محاسبية، قانونية، تديرية، ثم تنظيمية...).

¹ -عبد الغني بامو، محاضرات في المالية المحلية، جامعة ابن زهر _ أكادير، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية _ أيت ملول، الموسم الجامعي 2020/2021، ص 65_66.

² -ططي سعيد: التدقيق الداخلي بالجماعات الترابية مراقبة التسيير الإداري والمالي بالجماعات الترابية، برنامج تكوين أطر ومنتخبي الجماعات الترابية، مراكش 25-27 نوفمبر 2013.

ولدراسة هذا المطلب وجب الوقوف عند البنية التنظيمية لقسم التدقيق الداخلي (الفقرة الأولى) ثم ممارسة هذا التدقيق الداخلي بالجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: البنية التنظيمية لقسم التدقيق الداخلي

سنحاول خلال هذه الفقرة التعرف على موقع قسم التدقيق الداخلي داخل الهيكل التنظيمي للجماعات الترابية، وكذا علاقته بباقي الأقسام الأخرى.

أولاً: موقع قسم التدقيق الداخلي في الهيكل التنظيمي

يختلف موقع قسم التدقيق الداخلي في الهيكل التنظيمي من جماعة لأخرى وذلك حسب حجمها ووجهة نظرها إلى أهمية التدقيق الداخلي.¹ فقد يكون هذا القسم تابعا إما للمدير العام المكلف بالشؤون المالية أو لرئيس المجلس الجماعي بالنسبة للجماعات الترابية، ويعمل المفتاحون الداخليون من الناحية الإدارية تحت إشراف مدير المصالح. كما يجب أن توفر الهياكل التنظيمية للجماعة موقعا للافتتاح الداخلي يضمن له: استقلالية بالنسبة لجميع أنشطة الجماعة، وكذا امتداد مجال التدخل إلى مجموع أنشطة الجماعة ووظائفها، وتوفير وزنا كافيا تجاه المفتاحين من حيث الدور والمهمة التي يقوم بها، وتفعيل التوصيات ذات قيمة مضافة المنبثقة عن الافتتاح الداخلي.

ثانياً: علاقة نشاط التدقيق الداخلي بالأقسام الأخرى بالجماعات الترابية

يمكن توضيح علاقة قسم التدقيق الداخلي بالأقسام الأخرى فيما يلي:

— كون نظام الرقابة الداخلية القائم بالجماعات الترابية يتداخل والنشاط الذي يمارسه المفتاح الداخلي وذلك بغية التأكد من قيام نظام الرقابة الداخلية بتحقيق الأهداف المنشودة.

— التزام المدقق بمجموعة من الأمور لعل أبرزها: عدم التدخل في شؤون الموظفين بطريقة مباشرة، فالعلاقة التي تجمع بين قسم التدقيق الداخلي وباقي الموظفين هي علاقة قائمة على التعاون من أجل تجويد الأداء بكل أنواعه، ثم إقناع الموظفين من قبل المدقق الداخلي على أن مهمته هي المساهمة في أداء مهامهم والتعرف على مشاكلهم والصعوبات التي يواجهونها في سبيل حلها، حيث لا يجب أن يشعر الموظفون أن هدف التدقيق الداخلي البحث وراء المشاكل واكتشاف الأخطاء التي يرتكبها الموظفون بهدف معاقبتهم. كما لا تعتبر من مهامه أن يراقب المدراء أو رؤساء المجالس أو رسم السياسات وإصدار الأوامر.²

الفقرة الثانية: ممارسة التدقيق الداخلي بالجماعات الترابية

بالرجوع إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجدها لم تحدد كيفية اشتغال قسم الافتتاح الداخلي داخل الجماعات على عكس ميثاق الافتتاح الداخلي الذي قام بتحديد مهمة هذا التدقيق ونطاقه واختصاصاته...

أولاً: مهمة الافتتاح الداخلي

¹ - عبد الرزاق محمد عثمان: أصول التدقيق والرقابة الداخلية، الدار النموذجية، الطبعة الأولى، 2011، ص 156.

² - ميثاق الافتتاح الداخلي، مصلحة الافتتاح الداخلي، الجماعة الترابية لانزكان، عمالة انزكان ايت ملول، ص 5.

تتمثل هذه المهمة في انجاز عمليات التدقيق داخل الجماعة والمصالح المفوضة الخاضعة لها، حيث يعد الافتتاح الداخلي آلية وتقنية تقوم بتقييم مستقل وموضوعي وتقديم المساعدة لرئيس المجلس الجماعي ومسؤولي المصالح على أداء مهامهم وتحقيق أهدافهم بشكل ناجع وفعال يقوم بإبراز مدى تحكم الجماعة في المخاطر.¹

ثانيا: مجال عمل التدقيق الداخلي

يرتكز نشاط التدقيق الداخلي على إنجاز افتتاحات عملية وافتتاحات مالية داخل الجماعة بحيث يقوم التدقيق العملي بتقييم فعالية سير عمل الإدارة داخل الجماعة ومدى مطابقة العمليات المنجزة للنصوص والمساطر المنظمة لها كما يهتم الافتتاح المالي بالتحقق من موثوقية المعطيات المالية الصادرة عن الجماعة.²

بمعنى أدق فالافتتاح محصور في تدقيق النظام المحاسبي ونظام الضبط الداخلي، ثم اختبار المعلومات المالية والتشغيلية، ومراجعة الالتزام بالقوانين والأنظمة، ومراجعة العمليات والبرامج للتحقق إذا ما كانت النتائج متماشية مع الأهداف الموضوعية.³

ثالثا: اختصاصات جهاز التدقيق الداخلي

يساهم المدقق الداخلي من خلال تقييماته وتوصياته في إدارة الجماعة بشكل فعال كما يساهم في تفعيل صلاحيات المراقبة المخولة للرئيس وحق مسألته من طرف المجلس الجماعي والمواطنين.

يعمل هذا الجهاز على وضع مخططات الافتتاح الداخلي على أساس منهجية مبنية على تقييم المخاطر على الأقل مرة في السنة، من خلالها يمكن تحديد درجة أولوية الأشغال مع مراعاة أحكام ميثاق الافتتاح الداخلي عند إنجازها، وكذا العمل على تحرير تقارير قائمة على الحياد والموضوعية والسرية يسهر على تبليغها وحفظها، وتقدم دوريا تقارير الأنشطة وتقرير النشاط السنوي للرئيس.

وتأسيسا على ما سبق، فإن الافتتاح الداخلي يبقى دينامية جديدة لتفعيل وتجويد التدبير العمومي، فهو بمثابة استجابة لتوسيع عمل الإدارة وتلبية لرغبة ملحة في تطوير الأداء العمومي، وكذا كونه يشكل حلقة رقابية مهمة داخل الجماعات الترابية، من أجل مساعدتها على بلوغ الأهداف المسطرة والمرجوة.

خاتمة

بناء على ما سلف تعد المراقبة الإدارية مراقبة بعدية للمشروعية، ويمارسها ولاية الجهات بالنسبة للجهة وعمال العمالات والأقاليم بالنسبة للعمال والأقاليم والجماعات. وتهدف إلى مراقبة مدى احترام المقررات والقرارات الصادرة عن الجماعات الترابية ورؤسائها للمقتضيات التشريعية والتنظيمية التي تسمو عليها، وتكريس المبادئ التي تتأسس عليها دولة الحق والقانون.

¹ - ميثاق الافتتاح الداخلي، مرجع سابق، ص، 04.

² - ميثاق الافتتاح الداخلي، مرجع سابق، ص، 04.

³ - عبد اللطيف يكور: "الجماعات الترابية وسؤال إصلاح السياسة الانتخابية" المجلة المغربية للسياسات العمومية، القوانين التنظيمية والقوانين الانتخابية على ضوء دستور 2011، العدد 16، سنة 2016، ص 37.

ويمكن القول أن المراقبة في الجوهر هي إدارية ولا تصير قضائية إلا في حالة الإحالة على القضاء الإداري، إذ أن السلطة المختصة يمكنها أن تخلص إلى مشروعية القرار ويتم تنفيذ القرار أو المقرر. وفي حالة الإخلال بإحدى مقتضيات التشريعية أو التنظيمية، يمكنها أن تطلب تعديله. ولا يحق لها أن تقوم بإلغاء أي قرار تتخذه الجماعة الترابية، وإذا اعتبرت أن قرارا يتضمن ما يتنافى مع المشروعية، فإنها تلجأ في هذه الحالة إلى القاضي الإداري، الذي يمثل السلطة الوحيدة المخول لها البث في مشروعية القرار المطعون فيه.

لائحة المراجع

الكتب

- إبراهيم كومغار، التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي، دار العرفان للنشر والتوزيع، أكادير، طبعة 2020.
- الحري أحمد بن صالح، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، عمان، ط1، 2009.
- عبد الرزاق محمد عثمان، أصول التدقيق والرقابة الداخلية، الدار النموذجية، بيروت-لبنان، الطبعة الأولى 2011.
- علي محمد صالح عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، مكتبة الرائد العالمية، عمان، الأردن، ط2، 2001.
- كريم الحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، دون ذكر المطبعة، سنة 2012.

- كريم الحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة، 2017.
- نجاة خلدون، قانون التنظيم الإداري المغربي، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الثانية، 2017.

الأطروحات والرسائل الجامعية

- كمال بودانة، دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة ميدانية بمقر ولاية الجلفة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية: 2019-2020.
- المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بتطوان. السنة الجامعية: 2015-2016.

- هدى بنيفو، تقنية التدقيق بالتدبير العمومي الحديث في المغرب "بنك المغرب نموذجا" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، جامعة محمد الخامس، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2014/2015.

المقالات

- إسماعيل الحنان والمصطفى قسماوي، "التدقيق المالي ومتطلبات الفعالية"، منشورات مجلة القانون والأعمال، العدد 36، شتنبر 2018.
- عبد اللطيف يكور: "الجماعات الترابية وسؤال إصلاح السياسة الانتخابية" "المجلة المغربية للسياسات العمومية، القوانين التنظيمية والقوانين الانتخابية على ضوء دستور 2011 العدد 16 سنة 2016.
- عيد احمد الحسبان، "حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد2، طبعة 2007.
- قداري جواد، "المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية"، مجلة قانونك الإلكترونية، الموسم الثاني، العدد 5 يناير 2021.

النصوص القانونية

- الدستور المغربي لسنة 2011، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.11.91، الصادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليو 2011.
- القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يونيو 2015، جريدة رسمية عدد 6380.
- القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يونيو 2015، جريدة رسمية عدد 6380.
- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يونيو 2015، جريدة رسمية عدد 6380.
- القانون رقم 62.99 المتعلق بمداونة المحاكم المالية، الصادر الامر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124 صادر في فاتح ربيع الأول 1423 (2002 يونيو 13)، الجريدة الرسمية عدد 5030، الصادرة بتاريخ 2002 عشت 15.
- مرسوم رقم 2.05.1004 الصادر في 5 ربيع الثاني 1427 الموافق ل 3 ماي 2006، في شأن تغيير الجدول الملحق بالمرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بمهيئة التفيتش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 5421، 15 ماي 2006
- المرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 4264، 20 يوليوز 1994.

مواقع الكترونية

- عتيق السعيد: الرقابة الإدارية بالجماعات الترابية marocdroit.com، تم الاطلاع عليه في 2023/12/11، على الساعة 22:53.
- عماد أبركان، "القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب من الوصاية إلى الرقابة الإدارية"، الموقع الالكتروني لجريدة: ناظور سيتي، تم الاطلاع عليه، يوم 25 دجنبر 2024، على الساعة السابعة صباحا بتوقيت غرينيتش،
• <https://2u.pw/RKq4sK5W>