

المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية بين متطلبات المشروعية وضمانات التدبير الحر

—دراسة في الأسس القانونية وحدود الاستقلالية الإدارية والمالية —

Administrative Oversight of Territorial Local Authorities between the Requirements of Legality and the Guarantees of Free Administration : A Study of the Legal Foundations and the Limits of Administrative and Financial Autonomy

Abdelaziz Bahsani عبد العزيز بحساني

طالب باحث بسلوك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة القاضي عياض - مراكش -

ملخص:

تروم هذه الدراسة تحليل نظام المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية في ضوء التحولات الدستورية والتشريعية التي شهدتها المغرب، من خلال الوقوف على أسسه القانونية وآليات ممارستها، واستعراض مختلف صوره، سواء تعلق الأمر بالمراقبة على الأشخاص أو على الأعمال. كما تهدف إلى استجلاء حدود هذه المراقبة في ظل مبدأ التدبير الحر، وبيان مدى تأثيرها في استقلالية الجماعات الترابية على المستويين الإداري والمالي، مع تقييم مدى نجاح المشرع المغربي في إرساء توازن بين متطلبات حماية المشروعية وضمانات استقلالية الجماعات الترابية، بما ينسجم مع التوجهات الدستورية الرامية إلى ترسيخ الحکامة الترابية وتعزيز مقومات التدبير الديمقراطي للتنمية الترابية.

الكلمات المفتاحية: المراقبة الإدارية، الجماعات الترابية، التدبير الحر، الاستقلالية الإدارية والمالية.

ABSTRACT:

This study aims to examine the system of administrative oversight over territorial local authorities in light of the constitutional and legislative reforms introduced in Morocco. It explores the legal foundations and mechanisms of administrative oversight while analyzing its various forms, whether exercised over local elected officials or over the acts and decisions of territorial local authorities. The article further seeks to identify the limits of such oversight within the framework of the principle of free administration and to assess its impact on the administrative and financial autonomy of territorial local authorities. Ultimately, it evaluates the extent to which the Moroccan legislator has succeeded in striking a

balance between the requirements of legality and the guarantees of local autonomy, in line with the constitutional orientation towards strengthening territorial governance and promoting the democratic management of territorial development.

KEY WORDS : Administrative Oversight, Territorial Local Authorities, Free Administration, Administrative and Financial Autonomy.

تقديم:

شكلت التحولات التي شهدتها العالم في نهاية القرن العشرين لحظة مهمة للتفكير في الدولة والأدوار التي تقوم بها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، من خلال إمكانية تجاوز العقبات التي فرضها منطق الدولة الأمة L'Etat nation التي تمثلت أسسها التاريخية في مركزية القرار السياسي وتركيز الأنشطة الاقتصادية من أجل ضمان سيادة الدولة وقد شكل الطابع المركزي لصناعة القرار أحد العوامل الأساسية التي جعلت الدول تعيد النظر في سياساتها العمومية وبرامجها التنموية، الشيء الذي ساهمت معه المؤسسات المالية الدولية، وخاصة البنك الدولي ومخطط الأمم المتحدة الإنمائي في التأسيس لمقاربات جديدة في مجال التنمية، تتمثل أساسا في بناء التنمية من الأسفل وانطلاقا من هذا التوجه تم الاهتمام بالمجال الترابي، باعتباره المنطلق الأساسي والأول الذي تتأسس عليه أعمال الدولة من خلال السياسات العمومية التي يتم تطويرها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية¹.

وهكذا أضحت اللامركزية من أبرز السمات التي تميز الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة، وهي تعتبر كشكل جد متطور لتدبير القرار المركزي وتوزيع السلطة والثروة داخل الحدود الترابية والقانونية للدولة تتيح معها إمكانية إشراك السكان في تدبير شؤونهم من خلال مؤسسات محلية لها صلاحيات إدارية ومالية للقيام بوظائف اجتماعية وثقافية وتنموية دون المساس بوحدة وسيادة الدولة².

ويعتبر المغرب من الدول التي راهنت ومنذ السنوات الأولى من الاستقلال على الخيار اللامركزي كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، حيث اعتمد نظام اللامركزية وذلك منذ صدور الميثاق الجماعي الأول بتاريخ 23 يونيو 1960 الذي شكل النواة الأولى نحو اللامركزية الإدارية ونص على نوعين من الجماعات، الجماعات الحضرية والجماعات القروية أسندت لها آنذاك اختصاصات ثانوية إذ انحصر دورها في المهام الاستشارية وفي التسيير الإداري فقط نظرا لحداثة التجربة مع فرض وصاية صارمة

¹ صالح الدين كرزاي: "الدولة والحقل الترابي المغرب: الفاعل المركزي والمحيط الترابي الجهوي-مقاربة سوسيو قانونية- " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير، جامعة ابن زهر، السنة الجامعية 2020-2021 ص 27 .

² مصطفى بوسنينة: " تجربة اللامركزية بالمغرب: خيار الجهوية المتقدمة نموذجاً: دراسة في المبادئ التأسيسية والمرتكزات القانونية ومعوقات التنزيل " مجلة شؤون استراتيجية، العدد 5، يناير 2019، ص 47.

ثلاثية الأبعاد بعدية موازية وقبلية ، ثم بعد ذلك صدر ظهير 12 دجنبر 1963¹ الذي أحدث بمقتضاه المشرع مستوى ثان من اللامركزية ويتعلق الأمر بمجالس العمال والأقاليم ، و سنة 1975 أعلن المغفور له جلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله عن رغبته السامية في توسيع حقل اختصاصات و مسؤوليات المنتخبين و ذلك بإعطاء المزيد من الإمكانيات للمسؤولين المحليين واعداد مرحلة جديدة في تدعيم الديمقراطية المحلية وبعد مرور سنة على ذلك، تم إلغاء الميثاق الجماعي الأول ووضع إطار جديد للممارسة الجماعية حيث شكل تبني الميثاق الجماعي لسنة 1976 منعطفا تاريخيا ومرحلة جديدة في مجال اللامركزية وبعدها تم الارتقاء خلال التعديلات الدستورية لسنتي 1992² و 1996³ بالجهة إلى جماعة ترابية وهكذا أحدث في أبريل 1997 صنف جديد من الجماعات الترابية ويتعلق الأمر بالجهات ، تلاه إصدار قانون 78.00⁴ عام 2002 بمثابة الميثاق الجماعي⁵.

وقد اعتبر الميثاق الجماعي الجديد لسنة 2002 مرحلة جديدة في اللامركزية، إذ شكل قفزة نوعية في مجال الحكامة المحلية، من خلال ترسيخه لديمقراطية القرب، وكذا توسيع اختصاصات الجماعة لكونها الفاعل الاقتصادي والاجتماعي الموحد لمختلف المبادرات المحلية، حيث أتى بمقتضيات جديدة ومحددة على أكثر من صعيد، فسعى إلى هيكلة المجلس وعمل على تخليق العمل الجماعي ونص على إمكانية إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة وتقليص أجال مصادقة السلطة الوصية⁶.

ثم جاء دستور 2011، ليؤسس لتنظيم ترابي لا مركزي جديد أعقبه صدور القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية وهكذا، شهدت وظائف اللامركزية وتقنيات تنظيمها تطورا تدريجيا مكن بلادنا من أن تراكم تجربة كبيرة خاصة على المستوى الإداري سمحت لها مع مرور الوقت بتعميق الاستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية، بالشكل الذي يمكنها من الموارد اللازمة، لجعل القرار الترابي أمرا ممكنا⁷.

وهكذا فقد شكل دستور سنة 2011 محطة مفصلية في هذا المسار الإصلاحية، بعدما أرسى مبدأ التدبير الحر باعتباره أحد الدعائم الدستورية للتنظيم اللامركزي، بما يضمن للجماعات الترابية حقها في تدبير شؤونها والتداول بشأنها في حدود القانون، ويوفر لها حماية دستورية من أي تدخل غير مبرر، سواء صدر عن السلطة المركزية أو عن المشرع. وانسجاما مع هذا التوجه، سعت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015 إلى إعادة صياغة نظام المراقبة الإدارية من خلال تقليص مظاهر

¹ ظهير شريف رقم 1.63.273 بشأن تنظيم العمال والأقاليم ومجالسها، الجريدة الرسمية عدد 2655، بتاريخ 1963/09/13 الصفحة 2151.

² ظهير شريف رقم 1.92.155 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992) بتنفيذ مراجعة الدستور.

³ ظهير شريف رقم 1.96.157 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع.

⁴ ظهير شريف رقم 10-02-297 صادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه بالظهير الشريف رقم 1.03.82 الصادر 20 محرم 1424 (24 مارس 2003) بتنفيذ القانون رقم 03-01 وبالظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 08-17.

⁵ يوسف حسني: " الجماعات الترابية وسؤال التنمية بالمغرب " مجلة قراءات علمية في الأبحاث والدراسات القانونية والإدارية، العدد 13، يونيو 2022، ص 436.

⁶ الياس ارادة بلال الزروالي وعادل مفتاح: « مراحل تطور التدبير الجماعي بالمغرب وإرساء أسس اللامركزية » مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، العدد الخامس، شتنبر 2020، ص 190.

⁷ رضوان زهرو: " الملكية واللامركزية " مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 47-48، سنة 2017، الصفحة 3.

الوصاية التقليدية، وتجريد ممثلي السلطة المركزية من الاختصاصات التنفيذية المباشرة، وإلغاء رقابة الملاءمة، وحصر المراقبة في إطار احترام المشروعية، مع إخضاع معظم صورها لرقابة القضاء الإداري، بما يحقق قدرا أكبر من التوازن بين متطلبات وحدة الدولة وضمانات استقلالية الجماعات الترابية¹.

وعليه تكتسي دراسة المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية أهمية خاصة بالنظر إلى ارتباطها بإشكالية التوازن بين مقتضيات حماية المشروعية وضمانات التدبير الحر، وما يثيره ذلك من تساؤلات حول حدود استقلالية القرار الترابي في ظل التحولات الدستورية التي أقرها دستور سنة 2011. ذلك أن هذا الأخير سعى إلى إرساء نموذج جديد للحكامة الترابية يقوم على توسيع اختصاصات الجماعات الترابية وتعزيز مكانة الهيئات المنتخبة، مع الحفاظ في الوقت ذاته على آليات تضمن وحدة الدولة واحترام المشروعية، بما يعكس محاولة لإعادة صياغة العلاقة بين الفاعل المعين والفاعل المنتخب داخل منظومة التدبير الترابي دون الخروج عن مسار تعزيز الديمقراطية الترابية كما جسده طموح المشرع الدستوري.

وانطلاقاً من ذلك، تبرز الإشكالية المركزية التي تروم هذه الدراسة معالجتها:

إلى أي حد أسهم نظام المراقبة الإدارية، كما أعاد تنظيمه دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، في تحقيق التوازن بين متطلبات حماية المشروعية وضمانات التدبير الحر، وما أثر ذلك على استقلالية القرار الترابي. وتندرج تحت هاته الإشكالية المركزية مجموعة من الأسئلة الفرعية:

1. ما الأسس الدستورية والقانونية التي يقوم عليها نظام المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية؟
2. ما حدود المراقبة الإدارية على الأشخاص والأعمال في ظل مبدأ التدبير الحر؟
3. إلى أي مدى تؤثر المراقبة الإدارية في استقلالية القرار الإداري والمالي للجماعات الترابية؟

وسنحاول الإجابة عن هاته الأسئلة في متن هاته الدراسة من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: الإطار العام لنظام المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية.

المطلب الثاني: اثار المراقبة الادارية على استقلالية القرار الترابي.

المطلب الأول: الإطار العام لنظام للمراقبة الإدارية على الجماعات الترابية

إن استيعاب نظام المراقبة الإدارية الممارس على المستويات الترابية الثلاث، يقتضي كمرحلة أولى الإلمام بأهم المحددات المفاهيمية التي توطئه والوقوف على المرجعيات الدستورية والتنظيمية التي يتركز عليها (الفقرة الأولى)، ثم التعرف على مختلف مظهراته من خلال رصد أشكال المراقبة الإدارية الممارسة على الجماعات الترابية ونطاق اشتغالها (الفقرة الثانية).

¹ عبد الله كواعروس: " نظام المراقبة الإدارية وإشكالية التدبير الحر للجماعات الترابية " مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 32، سنة 2024، ص35 .

الفقرة الأولى: محددات ومرجعيات المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية.

للإلمام الجيد بمفهوم المراقبة الإدارية ينبغي تتبع أبرز التطورات التي عرفها هذا المفهوم بالموازاة مع التحولات التي عرفها نظام اللامركزية بالمغرب (أولاً)، ثم الإحاطة بالمرجعيات التي توطئه خاصة الدستور الترابي لسنة 2011 باعتباره الوثيقة القانونية الأسمى، والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية باعتبارها تضم المقتضيات التشريعية المترجمة للمبادئ الدستورية الناطمة للمراقبة الإدارية (ثانياً).

أولاً: التحديد المفاهيمي للمراقبة الإدارية.

لم يعرف المشرع المغربي "المراقبة الإدارية" ولا "الوصاية الإدارية" قبلها، سواء في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية¹، ولا في الميثاق الجماعي² الذي تم نسخه والغاؤه، وهو ما يعني بأن تعريف "المراقبة الإدارية" يجب البحث عنه من خلال الرجوع إلى الفقه والقضاء، ومن خلال قراءة المقتضيات القانونية المنظمة لها التي تتركز على رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة والمتمثلة في المراقبة على أعمال مجالس الجماعات الترابية والمراقبة على قرارات رؤسائها.³

ويقصد بالمراقبة الإدارية الرقابة الذاتية التي تتولاها الإدارة بنفسها مراقبة أعمالها والتأكد من كونها مطابقة لأحكام القانون، أو أنها ملائمة للظروف المحيطة بها، وبذلك تتحدد المراقبة الإدارية بأنها رقابة مشروعية ورقابة ملاءمة في نفس الوقت تمارسها الإدارة تلقائياً أو بناء على طلب الغير⁴، وتعتبر المراقبة الإدارية على أعمال المجالس المنتخبة وظيفة أساسية تقوم بها الدولة أو ممثليها قصد التحقق من أن الأداء الإداري يسير في مساره الصحيح المحدد بقوة القانون.⁵

لفهم نظام المراقبة الإدارية على الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى، من خلال الأبعاد السياسية والإدارية المرتبطة بالدولة في علاقتها بالمجال الترابي، يجب إلقاء نظرة ولو موجزة على نظام المراقبة الإدارية السابق، فبخصوص المراقبة الإدارية على المستشارين بمجالس الجماعات الترابية في ظل أنظمة المراقبة السابقة، نجد أن المشرع نص على مجموعة من العقوبات المتمثلة في الإقالة والتوقيف والعزل بالنسبة لأعضاء المجالس بما فيهم الرؤساء، بسبب مخالفتهم للضوابط القانونية، أو إخلالهم بإحدى المسؤوليات الملقاة على عاتقهم إضافة إلى توقيف المجلس أو حله في حالة ارتكاب المنتخبين الجماعيين ما من شأنه من الأفعال التي

¹ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

² القانون رقم 78_00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297، الصادر في 25 من رجب 1423 الموافق ل 3 أكتوبر 2002، الصادر بالجريدة الرسمية عد 5058، الصادرة بتاريخ 16 رمضان 1423 الموافق ل 21 نوفمبر 2002، ص 3468.

³ كريم لحش: "الميثاق الجماعي الجديد نحو حكام محلية لجماعة الغد"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثالثة، مطبعة طوب بريس الرباط، 2012، ص 148.

⁴ مصطفى بنشريف: "المراقبة الإدارية والرقابة القضائية على الجماعات الترابية - دراسة تأصيلية تحليلية -" الطبعة الأولى، مطبعة الجسور، 2021، ص 25.

⁵ محمد الأعرج: "القانون الإداري المغربي" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 114، 2021، ص 181.

تمس بمصالح الجماعة، وإلى حلول السلطة الإدارية المختصة محل رئيس المجلس الجماعي بعد التماسها منه القيام بالمهام المنوطة به، في حالة رفضه أو امتناعه عن القيام بالأعمال المسندة إليه بمقتضى النصوص القانونية المعمول بها¹.

ففي النظام السابق للتنظيم الإداري كانت السلطة المركزية تمارس الوصاية على الجماعات المحلية بشكل مباشر أو من خلال ممثلها المحلي حيث كان وزير الداخلية والولاة يمارسون هذه الرقابة على الجهات والجماعات الحضرية، والعمال يمارسونها مبدئياً على الجماعات القروية وكان هذا الاختصاص يتمثل قانونياً بوجود صلاحيات خاصة إزاء أجهزة الجماعات وأعمالها وفي إطار رقابة الوصاية كانت السلطة المختصة تتوفر على إمكانية الإلغاء المباشر للأعمال بسبب بطلانها وفي حالات أخرى، كانت تتوفر على سلطة المصادقة القبلية على بعض المداولات الصادرة عن المجالس وبعض القرارات التنظيمية المتخذة من قبل رؤسائها، كما أن ممثل السلطة المركزية كان يمارس سلطة الحلول في الحالات التي يمتنع فيها الرؤساء عن القيام ببعض الاختصاصات الإجبارية².

ومع صدور دستور 2011³ دخل مفهوم المراقبة الإدارية حيز التنفيذ بالمغرب حيث تم التنصيص عليه بصريح العبارة في الفصل 145 حيث جاء فيه "يعمل الولاة والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية"، وفي سنة 2015 صدرت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وذلك تنفيذا للمقتضيات الدستورية بخصوص التنظيم الترابي الجديد حيث جاءت هذه القوانين بدورها بمقتضيات رقابية جديدة منتقلة بذلك من الوصاية إلى الرقابة بين مختلف الفاعلين في المنظومة الترابية وجعلها هي المحدد الأساسي لنجاح التنظيم الترابي اللامركزي والتراحي في المستقبل، لقد أكدت اللجنة الاستشارية للجهوية في تقريرها⁴ على ضرورة إعادة النظر في المفهوم التقليدي للوصاية وذلك من خلال الحد من الرقابة القبلية و من رقابة الملاءمة وتعزيز التقييم والمراقبة البعيدة مع تعزيز المراقبة القضائية للشرعية شريطة ان لا يترتب عن اللجوء إلى القضاء توقيف التنفيذ الا بقرار من المحكمة المختصة⁵.

وعموماً يمكن القول أن اهتمام الدول المتزايد بتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكم، من خلال التنازل عن جزء من صلاحيات السلطة المركزية لوحدة الإدارة المحلية، لا يعني بأي حال من الأحوال استقلال تلك الوحدات استقلالاً مطلقاً عن السلطة المركزية، لأن ذلك قد يؤدي إلى مخاطر كبيرة تضر بالمصلحة العامة وتحدد الوحدة الوطنية ولذلك كان لابد من وجود رقابة إدارية ذات طابع إشرافي تفرضها طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية المنتخبة في الدولة الهادفة للحفاظ على وحدتها ومعنى آخر، لكي تتمتع الجماعات الترابية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يجب أن يكون ذلك مقترناً بالإشراف والرقابة حتى

¹ محمد باهي: "المراقبة الإدارية على المنتخبين وعلى مشروعية قرارات رؤساء المجالس وعلى مقررات مجالس الجماعات الترابية: أي دور للقاضي الإداري؟"، المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية، العدد 13، 2017، ص 16.

² محمد اليكوي: "المراقبة الجديدة على أعمال الجماعات الترابية بالمغرب" دراسات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 138-139، يناير-أبريل، 2018، ص 13.

³ دستور المملكة المغربية لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91. بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

⁴ تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، ص 53.

⁵ أسماء رشاشي: "التدبير الترابي بين حكمة الاستقلال المالي وواقع الرقابة" مجلة المعرفة للدراسات والأبحاث، العدد السادس، يوليوز 2023، ص 93.

لا تخرج تلك الوحدات عن نطاقها هذا إلى جانب وجود علاقات واضحة وشفافة تربط جميع المجالس المنتخبة بالسلطة المركزية، وتعمل على إيجاد التوازن الخلاق فيما بينهما ولهذا الغرض ومن أجل التوفيق بين مبدأ الاستقلال وضرورة الوحدة، كان من اللازم الاعتماد على آلية المراقبة، إذ الهدف منها حماية المركز والمحيط أو المستوى المحلي في الوقت نفسه، والحفاظ على وحدة الدولة من خطر التمزق والانفصال.¹

ثانيا: المرجعيات الدستورية والتنظيمية للمراقبة الإدارية.

لقد عرف نظام المراقبة الإدارية مجموعة من التطورات التي واكبت الإصلاحات الدستورية التي عرفها المغرب إلى غاية صدور دستور 2011 الذي يعد المرجع الأساسي لهذا النمط الرقابي (أ) كما أن صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية جاء بمجموعة من مقتضيات القانونية التي مكنت من تأطير قانوني أمثل لهذا النظام (ب).

أ - المراقبة الإدارية من خلال دستور 2011.

على عكس الدساتير الخمس السابقة التي عرفها المغرب والتي خلت من أي ضمانات دستورية تؤطر مبدأ الرقابة الإدارية وطرق ممارسته وكذا ضبط طبيعة العلاقة بين ممثلي السلطة المركزية والمستويات الترابية فإن الدستور الأخير لسنة 2011 نص بشكل صريح على المراقبة الإدارية كمبدأ كما وضح طبيعة الوظائف الجديدة الموكولة لمؤسسة الوالي والعامل وذلك من خلال مقتضيات الفصل 145 والذي ينص على " يعمل الولاية والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية.

- يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.
- يقوم الولاية والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

كما أنه وإذا كان دستور 2011، ومن خلال المستجدات التي جاء بها قد منح اختصاصات مهمة للعامل، كما ارتقى في الوقت نفسه بمستوى الجماعات الترابية سواء من حيث الاختصاصات والصلاحيات أو من حيث طبيعة علاقتها بممثل السلطة المركزية، إذ أصبحت الدولة والتشريعات تسير نحو التخلي التدريجي عن المراقبة القبلية ومراقبة الملاءمة في مقابل تعزيز اللجوء إلى المراقبة الإدارية الموكبة والبعدية وتجد هذه المقاربة الحديثة سندها من الفصل 136 من الدستور من خلال مبدأ التدبير الحر، الذي لا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية في شؤون الجماعات الترابية وفي بلورة اختياراتها وبرامجها إلا في الحدود التي يبيحها القانون.²

¹ عماد أبركان: "نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة" سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، سنة 2015، ص51.

² حنان حرتي: "الرقابة والمراقبة الإدارية على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات -دراسة مقارنة بين المغرب وفرنسا-" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد المالك السعدي، الموسم الجامعي 2017-2018، ص56.

فالسباق الدستوري الجديد منذ سنة 2011 وتجديد الهوية الذي ينطوي عليه إصلاح اللامركزية سنة 2015 جعلنا من إعادة تنظيم الوصاية مسألة مركزية في قلب التغيير الذي يعرفه النظام الإداري المحلي، خصوصا وأن الوصاية كان ينظر إليها من طرف المنتخبين المحليين كرمز للمركزية المفرطة وعلامة لنظام سلطوي أصبح غير متلائم مع فكرة توسيع استقلالية الجماعات الترابية، كما أن دستور 2011 كان عاملا قويا يصب في اتجاه إعادة هيكلة الرقابة الإدارية حيث منح إطارا دستوريا جديدا للجماعات الترابية واعتمد مصطلحات ومفاهيم تقتضي حرية أقوى واستقلالية أوسع كالتدبير الحر، ومبدأ التفريع، والاستقلال المالي وغيرها¹.

الولاية، وعب دستور 2011 الاهتمام المتزايد بالولاية والعمال، وحاول أن يؤسس على أعلى المستويات القانونية لتوجه جديد في مراكزهم، كما يتضح ذلك لا سيما من الفصل 49، وكذا في سلطهم، هذه السلط التي نص عليها في الفصل 145، تدل على أن هذا الأخير توخى تقوية مراكزهم بجعل هذه المهام تستند مباشرة إلى القانون الأساسي للمملكة، على غرار مهام باقي السلطات العمومية الأخرى، فأول ما يسترعي الانتباه في الفصل 145 من دستور 2011 أنه جاء أكثر تفصيلا من الفصل 102 من دستور 1996² الذي تضمن فقرة وحيدة جمعت كل الاختصاصات الدستورية الممنوحة للعمال، دون الإشارة إلى الولاية إلا فيما تعلق بممارستهم لمهام العمال على صعيد الولاية، ثم إن العمال في ظل الدستور السابق كانوا يمثلون الدولة في الجهات والعمالات والأقاليم، ويسهرون على تنفيذ القوانين ويعملون على تدبير المصالح الخارجية³.

ومما يلاحظ في هذا الشأن هو أن تعزيز دور العمال والولاية تم بالموازاة مع توسيع دائرة اختصاص وتدخل الجماعات الترابية، وهو ما يعكس رغبة الدولة في الاحتفاظ بجهاز إداري قوي إلى جانب الوحدات الترابية الصاعدة، فقد أصبح للعمال والولاية عدة مهام أساسية من شأنها الوقوف ضد أي شكل من أشكال التعدي على كيان الدولة ووحدتها السياسية وانسجام منظومتها، إذ ينبغي لهذه المراقبة أن تمكن الولاية والعمال، بصفتهم ممثلي السلطة المركزية، من تأمين تطبيق القانون وتغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية ثم الحفاظ على وحدة النظام القانوني الوطني للبلاد⁴، كما جعل دور الإدارة ينصب حول مراقبة مدى تقيد الجماعات واحترامها للقوانين، فمن مسؤوليات الولاية والعمال العمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، في تأكيد على أنه لا يمكن أن يتم تحويل هذه الرقابة إلى أي نوع من الوصاية، وذلك من خلال تأكيد الوثيقة الدستورية على مبدأ التدبير الحر الذي يمنح الجماعات الترابية الصلاحية والحرية في تحديد اختياراتها وبرامجها في احترام للإمكانات التي تتوفر عليها وفي احترام للمقتضيات القانونية والتنظيمية⁵.

¹ محمد اليكوبي: مرجع سابق، ص 14.

² ظهر شريف رقم 1.96.157 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع.

³ حمزة مسكور وصالح النشاط: "القضاء الإداري وضمان شفافية علاقة الدولة بالجماعات الترابية" مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 36، سنة 2025، ص 11.

⁴ خليل المراط: "رقابة التدبير المالي للجماعات الترابية - دراسة مقارنة على ضوء مبدأ التدبير الحر" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس الرباط، الموسم الجامعي 2018-2019 ص 174.

⁵ كريم الحرش: "الدستور الجديد المملكة المغربية شرح وتحليل" مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الثالثة، 2021، ص 298.

ب- المراقبة الإدارية من خلال القوانين التنظيمية لسنة 2015.

إن دستور 2011 نص في فصله 145 بأن المراقبة الإدارية يمارسها الولاة والعمال، لكن دون الانفصاح عن مضمون هذه المراقبة وحدودها، وهو ما فتح الباب للمشروع بأن يتولى وظيفة التأويل الدستوري كما سنقف على ذلك بشكل أوسع من خلال المقتضيات المؤطرة للمراقبة الإدارية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي ورد فيها وبشكل صريح بأن المبادئ الدستورية المتمثلة في "التدبير الحر" و"التسيير الديمقراطي" و"الاستقلالية" تخضع لمراقبة السلطة المركزية وممثليها في الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات في إطار الدولة الموحدة¹.

وهكذا فالقوانين التنظيمية الجديدة، قد سارت في نفس التوجه لكن بمزيد من التأطير، من خلال تعديل بعض المعطيات في النظام السابق للمراقبة الإدارية، وعملت على تحديد وتنظيم اختصاصات أعضاء الجماعات الترابية ورؤسائها، وعززت من أدوار السلطة القضائية، وخاصة القضاء الإداري في مجال المنازعات المتعلقة بالتدبير الجماعي وبالاطلاع على مضامين القوانين التنظيمية، فإن المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية يمكن أن تفسر حسب الحالات، حيث يمكن أن تتأسس بناء على تجريد الأعضاء من صفة العضوية من مجالس الجماعات الترابية إثر التخلي عن الانتماء السياسي للحزب الذي ترشح باسمه، أو عن عزل أعضاء المجلس أو رئيس المجلس أو نواب الرئيس في حالة القيام بتصرفات منافية للقانون، أو وجودهم في حالة تنازع الاختصاص، أو في الحالات التي يتم فيها التصريح القضائي بجواز ممارسة سلطة الحل محل رئيس المجلس الممتنع عن القيام بمهامه، أو عن حل المجلس المنتخب².

حيث اتضحت الرؤية شيئا ما عن طبيعة المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية والواردة مقتضياتها على وجه الخصوص ضمن المواد من 112 إلى 115 بالنسبة للقانون 14.111 المتعلق بالجهات والمواد من 109 إلى 116 بالنسبة للقانون 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمواد 115 إلى 118 بالنسبة للقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ومن خلال مواد القوانين التنظيمية المشار إليها، يتضح أنها انصبت على مجال مطابقة القانون بالنسبة لقرارات رئيس المجلس في إطار الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية.

ويمكن تجميع أهم الخلاصات التي جاءت بها القوانين التنظيمية الثلاث كما يلي:

- المراقبة الإدارية المنصبة على الأعمال تنصب على بعض القرارات التي يصدرها رئيس المجلس وجميع المقررات التي يصدرها المجلس.
- لا تنصب المراقبة على الملاءمة، أي جدوى القرارات أو المقررات ومدى وملاءمتها للمواد المالية مثلا، أو غير ذلك من المبررات.
- عدم اعتماد الدوريات والمناشير الوزارية أو المحلية من طرف سلطة المراقبة الإدارية كسند لعدم التأشير أو التعرض على القرارات والمقررات الصادرة عن الجماعات.

¹ إيمان داودي: "الولاة والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، يناير - فبراير 2013، ص 68.

² صالح الدين كرزاي: مرجع سابق، ص 246.

- عدم جواز توسع سلطات المراقبة الإدارية في تفسير النصوص القانونية المنظمة للمراقبة الإدارية.
- عدم جواز تدخل سلطات المراقبة الإدارية في شؤون الجماعات الترابية، لا سيما في المعاملات التي ينطبق عليها القانون الخاص.
- لا يجوز لسلطات المراقبة الإدارية وقف تنفيذ المقررات أو إلغائها نهائيا إلا بموجب حكم قضائي عادي أو استعجالي حسب كل حالة على حدة.¹

الفقرة الثانية: أوجه المراقبة الإدارية الممارسة على الجماعات الترابية.

إعمالا للمقتضيات الدستورية المتضمنة في الفصل 146 من دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011، منحت القوانين التنظيمية للمستويات الترابية الثلاث لسلطات المراقبة الإدارية ممثلة في كل من الولاية والعمال صلاحية مراقبة مدى شرعية قرارات رؤساء الجماعات الترابية والمقررات الصادرة عن مجالسها، وتتخذ هاته المراقبة شكلين أساسيين مراقبة إدارية على أعضاء مجالس الجماعات الترابية أو ما يصطلح عليه بالمراقبة على الأشخاص (أولا) ومراقبة إدارية على أعمال مجالس الجماعات الترابية (ثانيا).

أولا: المراقبة الإدارية على أعضاء ومجالس الجماعات الترابية

تدار الجماعات الترابية عن طريق مجالس منتخبة، ويفرز من هذه المجالس مكتب ولجان دائمة وكاتب للمجلس ونائبه، ويكون المكتب مؤلفا من رئيس المجلس ونواب للرئيس، كل هذه الأجهزة تقوم بأدوار حيوية في تسيير شؤون الجماعة الترابية، ومن أجل ضمان ممارسة مهامهم على أكمل وجه وعدم تجاوز الاختصاصات المخولة لهم، خول المشرع للسلطة المركزية المكلفة بالداخلية أو عبر ممثليها محليا صلاحية ممارسة مراقبة إدارية على هؤلاء الأشخاص الممثلين للمجالس الترابية.²

وانطلاقا من المقتضيات التي حملتها القوانين التنظيمية للمستويات الترابية الثلاث يمكن الوقوف على أن المراقبة الإدارية الممارسة على أعضاء ومجالس الجماعات الترابية، يمكن أن تتخذ عدة أشكال حسب طبيعة الأفعال المرتكبة والاثار المترتبة عنها، والتي تتخذ شكل جزاءات تأديبية تتمثل في التجريد من العضوية، الاستقالة الحكومية أو الإقالة، العزل، التوقيف وحل المجالس³ وسنحاول الوقوف على أهم أشكال هاته المراقبة كالتالي:

أ- التوقيف:

يجوز للسلطة التي تمارس الرقابة الإدارية أن تتخذ قرار التوقيف في حق أحد أعضاء مجالس الجماعات الترابية عن مزاولة مهامه، فقد نصت المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أنه " إذا ارتكب عضو من أعضاء مجلس الجهة غير رئيسها أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجهة قام والي الجهة عن طريق

¹ القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015.

² قداري جواد: "المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية" مجلة قانونك، الموسم الثاني، العدد 5، يناير 2021، ص 62.

³ يونس الشاخي: "التنظيم الإداري المغربي في ضوء المستجدات التشريعية والتنظيمية والقضائية"، دار الكرامة، الرباط، 2020، ص 191.

رئيس المجلس بممارسة المعني بالأمر للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل".

وإذا ارتكب رئيس المجلس أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بمراسلته قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه، داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل. كما يجوز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو لوالي الجهة، بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية المشار إليها في الفقرتين الأولى والثانية أعلاه، حسب الحالة، أو عند عدم الإدلاء بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية، وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجهة أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس. وتبث المحكمة في الطلب داخل أجل لا يتعدى شهرا من تاريخ توصلها بالإحالة، وفي حال الاستعجال، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه داخل أجل 48 ساعة من تاريخ توصله بالطلب. هذا ويترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل، ولا تحول إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية دون المتابعات القضائية عند الاقتضاء.

وتسري نفس الأحكام الواردة في هذه المادة على كل عضو من أعضاء مجلس الجهة إذا ربط مصالح خاصة مع الجهة أو مع مجموعات الجهات، أو مع مجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة عضوا فيها، أو مع الهيئات أو مع المؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية التابعة لها، أو أبرم معها أعمالا أو عقودا للكرأ أو الاقتناء أو التبادل أو كل معاملة أخرى تهم أملاك الجهة أو أبرم معها صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو عقودا للائتمان أو الوكالة أو أي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجهة، أو مارس بصفة عامة كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح سواء كان ذلك بصفة شخصية، أو بصفته مساهما أو وكيلًا عن غيره أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروعه¹.

ب- العزل:

في ظل الميثاق الجماعي السابق كان عزل أعضاء المجلس الجماعي يتم بمرسوم معلل ينشر بالجريدة الرسمية، حيث أن: " كل عضو من المجلس الجماعي ثبتت مسؤوليته في ارتكاب أعمال أو أفعال مخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق، يمكن بعد استدعائه للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأعمال المنسوبة إليه، توقيفه لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا بقرار معلل لوزير الداخلية أو عزله بمرسوم².

غير أن القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية الصادرة سنة 2015 جاءت بمقتضيات مغايرة عززت من دور القضاء الإداري باعتباره الجهة الوحيدة التي تختص بعزل أعضاء مجالس الجماعات الترابية.

¹ وهي نفس مقتضيات التي نص عليها القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم في المادة 65، والقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات في المادة 64.

² مقتضيات المادة 21 من الميثاق الجماعي رقم 78.00.

لعل هذا التحول في النظام الرقابي على الجماعات في المغرب يعد تطورا مهما، حيث لم يعد العزل يتم بقرار إداري صادر عن سلطات الوصاية، بل أصبح يتم بمقتضى حكم قضائي، وهو يعتبر اختصاص جديد يسند إلى المحاكم الإدارية، حيث لا يوجد أي مقتضى في قانون إحداث المحاكم الإدارية يسند اختصاص إنزال العقوبات التأديبية إلى المحاكم الإدارية.¹

ويمكن التمييز بين حالتين بخصوص العزل الأولى تتعلق بعزل رئيس المجلس، والثانية بعزل أحد أعضاء المجلس، ففي الحالة الأولى تباشر مسطرة العزل بمبادرة من سلطة المراقبة الإدارية، وذلك بناء على ارتكاب الرئيس لأفعال مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أو بناء على ملتمس صادر عن ثلثي أعضاء المجلس المزاولين مهامهم متعلق بمطالبته بتقديم استقالته.²

ويستلزم لتحريك مسطرة عزل الرئيس، أن تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، وعامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للعمالات والأقاليم، وعامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بالنسبة للجماعات، مطالبة الرئيس بالإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه، داخل أجل لا يتعدى عشر (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل.

وبعد توصل سلطة المراقبة المعنية بالإيضاحات الكتابية، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد (10) أيام، يجوز لها إحالة الأمر على المحكمة الإدارية لعزل الرئيس، التي تبث فيه داخل أجل لا يتعدى شهرا من تاريخ توصلها بالإحالة، إلا أنه وفي حالة الاستعجال، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه داخل 48 ساعة من تاريخ التوصل بالطلب.

ويترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف الرئيس عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل علما أنه لا تحول إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية دون المتابعات القضائية، عند الاقتضاء.

أما فيما يتعلق بحالة العزل المرتبط بأحد أعضاء المجلس فيجب أن يستند إلى أفعال مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة قد يكون ارتكبتها عضو مجلس من أعضاء مجالس الجماعات الترابية، أو بسبب ربط مصالح خاصة من طرف العضو مع الجماعة الترابية أو التي يعتبر عضوا في مجلسها أو مع مجموعات الجماعات الترابية الذي تكون جماعته عضوا فيها أو مع الهيئات أو مع المؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية التابعة لها، أو أن يبرم معها أعمالا أو عقودا للكراء أو الاقتناء أو التبادل أو كل معاملة أخرى تهم أملاك الجماعة الذي هو عضو فيها، أو أن يبرم معها صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو عقود الامتياز أو الوكالة أو أي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجماعة الترابية هو عضوا فيها (الجهة، أو العمالة والإقليم أو الجماعة) أو أن يمارس بصفة عامة كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح، سواء كان

¹ بوشعيب الهلالي: "الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية وإشكالية الاستقلالية - دراسة تحليلية في تحولات المفهوم وتدخل القضاء الإداري" مجلة قانونك، الموسم الرابع، العدد 18، أكتوبر - دجنبر 2023، ص 224.

² أنظر مقتضيات المادة 70 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

ذلك بصفة شخصية أو بصفته مساهما أو وكيلا عن غيره أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروعه، وتطبق نفس الأحكام على عقود الشراكات وتمويل مشاريع الجمعيات التي هو عضو فيها¹.

وهكذا يجوز لسلطة المراقبة الوالي أو العامل بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر على المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجماعة الترابية المعنية (جهة، عمالة أو إقليم، أو جماعة).

وتبت المحكمة الإدارية في الطلب داخل أجل لا يتعدى شهرا من تاريخ توصلها بالإحالة، إلا أنه وفي حالة الاستعجال، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه داخل أجل 48 ساعة من تاريخ توصله بالطلب. ويترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف العضو المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل.

ج- الحلول:

إذا كان حلول العامل محل رئيس مجلس الجماعة في ظل الميثاق الجماعي السابق قد جعل من الحلول مسطرة إدارية بالأساس، حيث كان الحلول يتم بشكل تلقائي دون اللجوء إلى القضاء لإثبات حالة الامتناع، فإن القانون التنظيمي الحالي يجعل هذه المسطرة خاضعة الموافقة السلطة القضائية حيث لا يمكن للعامل ممارسة هذا الحق إلا بعد أن تبت المحكمة الإدارية في الأمر وتصدر حكما في الموضوع².

إن أهم وأخطر إجراء رقابي ذي طبيعة وصائية تخضع له أعمال رؤساء مجالس الجماعات الترابية هو إجراء الحلول فطبقا لمقتضيات القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات فإنه يمكن لممثل السلطة المركزية أن يمارس سلطة الحلول، حسب المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والتي تمثل أقصى صور ومظاهر الوصاية وأعلى درجاتها، حيث تقوم سلطة المراقبة لتحل بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا، محل رئيس مجلس الجماعة قصد تنفيذ التزاماته القانونية عندما يمتنع أو يرفض القيام بها، إما عن قصد أو بسبب العجز أو الإهمال الذي قد يترتب عنها إخلال بالسير العادي المصالح الجماعة بعد أن يقر القاضي الإداري وجود حالة الامتناع، وبعد مطالبة العامل لرئيس المجلس بمزاولة مهامه، وبعد انصرام أجل 7 أيام من تاريخ توجيه الطلب .

ويخضع الحلول باعتباره الوسيلة الكفيلة بضمان استمرارية المرافق العامة بأداء خدماتها وكذا ضمان السير العادي لمصالح الجماعات الترابية لمسطرة قانونية خاصة تتضمن مجموعة من الإجراءات، تنطلق من ضرورة مطالبة رئيس المجلس بالقيام بالمهام المنوطة في أجل لا يتعدى خمسة عشر يوما ، وفي حالة استمرار الامتناع عن اداء المهام يتم إحالة الأمر للقضاء الإداري

¹ انظر مقتضيات المواد التالية: المادة 68 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المادة 65 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

² حنان حرتي، مرجع سابق، ص 70.

الاستعجالي الذي يثبت في وجود الامتناع بحكم قضائي نهائي في ظرف 48 ساعة ، واخيرا يجوز للوالي أو العامل حسب الحالة وبعد اقرار الحكم القضائي لحالة الامتناع الحل محل رئيس والقيام بالمهام التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها.¹

ثانيا: المراقبة الإدارية على أعمال مجالس الجماعات الترابية

إذا كان المشرع المغربي قد منح اختصاصات واسعة لمجالس الجماعات الترابية ورؤسائها، بناء على مبدأ التدبير الحر، والذي يقر لمجالس الجماعات الترابية بتدبير شؤونها الترابية وكذا بتنفيذ قرارات ومقررات المجلس، فإنه في مقابل ذلك جعل أهم هذه الاختصاصات مشروطة ومقيدة بخضوعها للمراقبة الإدارية.²

ويمكن تقسيم المراقبة الإدارية على أعمال الجماعات الترابية الى شقين رئيسيين أولهما يخص المراقبة على شرعية قرارات الرئيس وثانيهما يخص المراقبة على مقررات المجلس.

فبما أن رئيس الجماعة الترابية يوجد على قمة هرم الجهاز التسييري للجماعة، فقد خوله دستور 2011 ومعه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية صلاحيات مهمة لا تقارن البتة مع تلك التي كانت ممنوحة لنظرائه في ظل قوانين الجماعات الترابية السابقة عن دستور 2011 فقد بات الآن رئيس الجماعة الترابية يمارس سلطة تنظيمية، ويصدر قرارات فردية، ويسهر على تنفيذ مقررات الجماعة الترابية التي يتأسسها، كما أنه هو الأمر بقبض مداخل الجماعة الترابية وصرف نفقاتها لذا ومن أجل ضمان شرعية قراراته كان المشرع صائبا في إخضاع بعضها للمراقبة الإدارية.

ولهدف تفعيل المراقبة الإدارية على قرارات رؤساء الجماعات الترابية، ألزمهم المشرع في مختلف القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، بوجوب تبليغ نسخ من قراراتهم المتخذة في إطار السلطة التنظيمية لوالي الجهة إذا تعلق الأمر برؤساء الجهات، وإلى عامل العمالة والإقليم إذا كان الأمر يخص رؤساء العمالات أو الأقاليم أو الجماعات، وذلك داخل أجل لا يتعدى 10 أيام من أيام العمل الموالية لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة مقابل وصل.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه باستقراء مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، فإنها لا تستثني من المراقبة الإدارية على الشرعية أي مقرر من مقررات المجالس المنتخبة أو أي قرار من قرارات رؤساء هاته المجالس لأجل ذلك فإنه يمكن حسب الحالة لوالي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم أن يطلب تلقائيا أو بناء على شكاية مقدمة إليه في الموضوع خارج الأعمال الخاضعة للإلزامية التبليغ إلى ممثل الدولة المختص (والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه) بأن تبلغ إليه في كل وقت وحين الأعمال الأخرى المتخذة من لدن الجماعة الترابية من أجل إخضاعها لعملية المراقبة الإدارية، واللائحة

¹ بالنسبة لمسطرة الحلول فقد نظمها مقتضيات المواد التالية: المادة 79 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات والمادة 77 من القانون التنظيمي 112-14

المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 76 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات.

² فؤاد الحراق: " الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر والمراقبة الادارية" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة-، الموسم الجامعي 2017-2018، ص49.

طويلة جدا وخاصة بالنسبة لقرارات رئيس مجلس الجهة غير التنظيمية ويمكن عند الاقتضاء للسلطات المختصة المذكورة أعلاه في حالة تقديرها بعدم شرعية هذه الأعمال أن تعمل على إحالته على المحكمة الإدارية المختصة للبت في مشروعيتها.¹

كما أفرد القانون التنظيمي رقم 113.14 الجماعة بضرورة تبليغ نسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل اجل لا يتعدى 5 ايام بعد تسليمها الى المعني بالأمر.

أما فيما يخص مقررات مجالس الجماعات الترابية فإنها تخضع كذلك لمجموعة من اليات المراقبة ويمكن حصرها كالتالي:

❖ وجوب احالة مقرر مداولة المجلس القاضي بالموافقة على النظام الداخلي على والي الجهة او عامل العمالة او الاقليم حسب الحالة من طرف الرئيس. ويكون هذا المقرر مرفقا بنسخة من النظام الداخلي، الذي لا يمكن العمل به إلا بعد انصرام اجل 8 ايام من تاريخ توصل الوالي او العامل به دون تعرضه عليه.

❖ حضور والي الجهة او عامل العمالة او الاقليم حسب الحالة، دورات مجالس الجماعات الترابية بدعوة من الرئيس ورغم أنه لا يشارك في التصويت، فيمكنه أن يقدم بمبادرة منه او بطلب من الرئيس او اعضاء المجلس جميع الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالقضايا المتداول بشأنها، ولعل في مثل هذا الاجراء أن يخول لممثلي السلطة المركزية محليا، امكانية الوقوف على الصغيرة والكبيرة التي تدور في مقررات الجماعة الترابية، فإن لم يكن من خلال المداولات مباشرة، فمن خلال الاحتكاك بأعضاء مجالس الجماعة الترابية.

❖ في حالة تمديد مدة دورة المجلس فيجب تبليغ قرار التمديد للوالي أو العامل حسب الاختصاص؛ فور اتخاذه من طرف رئيس المجلس شخصيا.

❖ وجوب تبليغ جدول أعمال كل دورة من دورات المجلس الى الوالي أو العامل حسب الاختصاص عشرون يوما على الأقل قبل انعقاد الدورة وضرورة أن تسجل فيه النقاط الاضافية التي يقترحها الوالي أو العامل كما أنه يمكن للوالي أو العامل حسب الاختصاص أن يعترض عن كل نقطة؛ مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات مجلس الجماعة الترابية.

❖ بعض المقررات التي يتخذها مجلس الجماعة الترابية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف وزارة الداخلية إذا تعلق الامر بالجهة، أو عامل العمالة أو الاقليم إذا كان الأمر يخص العمالة أو الاقليم أو الجماعة، داخل أجل 20 يوم، وهي محددة على سبيل الحصر:

- المقرر المتعلق ببرنامج عمل الجماعة.
- المقرر المتعلق بالميزانية.
- المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها.
- المقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخل، ولاسيما الافتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتقويت أملاك الجماعة وتخصيصها.

¹ مُجَد باهي: "المراقبة الإدارية على المنتخبين وعلى مشروعية قرارات رؤساء المجالس ومقررات مجالس الجماعات الترابية: أي دور للقاضي الإداري" المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 13، دجنبر 2017، ص 24.

- المقرر المتعلق بتسمية الساحات والطرق العمومية عندما تكون هذه التسمية تشريفاً عمومياً أو تذكيراً بحدث تاريخي.
 - المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجماعة مع الجماعات المحلية الأجنبية.
 - المقررات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها.
- غير أن المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجماعية وإحداث شركات التنمية المحلية يؤثر عليها من قبل السلطنة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل نفس الأجل المشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه.
- ويعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن مقرر من المقررات المذكورة بعد انصرام الأجل المنصوص عليه في هذا الشأن بمثابة تأشيرة.
- وإذا أسفرت دراسة الأعمال المذكورة أعلاه، من ناحية الشكل أو الموضوع أو هما معاً، عن وجود اختلالات أو عيوب، فإنه يمكن حسب الحالة لوالي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم أن يوجه إلى الجماعة الترابية المعنية طلباً معللاً يوضح من خلاله العيوب والاختلالات القانونية التي شابت المقرر أو القرار موضوع المراقبة، ويطلب منها تعديله أو سحبه وفي حالة تمسك الجماعة الترابية المعنية بموقفها ورفضت الملاحظات المقدمة إليها، استناداً إلى رفض صريح أو رفض ضمني، فإنه يمكن لممثل السلطة المركزية المعني، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية التي تبث في النزاع¹.
- وما يمكن ملاحظته من خلال المقارنة ما بين المقتضيات التي كانت تتعلق بالوصاية في إطار الميثاق الجماعي رقم 78.00 والتي كانت محددة في إطار التأشير على القرارات في 30 يوماً بالنسبة للسلطة المركزية و 15 يوماً بالنسبة لتأشيرة السلطة الإقليمية، والمقتضيات المتعلقة بالقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، بحيث نجد مثلاً القانون التنظيمي 14/113 المتعلق بالجماعات بخصوص مقررات مجلس الجماعة وقرارات رئيس المجلس الجماعي يجب إحالتها على عامل العمالة أو الإقليم داخل أجل لا يتعدى 15 يوماً، كما أن تعرض العامل على مقرر النظام الداخلي يجب أن يبلغ داخل أجل لا يتعدى 3 أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ الوصل وإذا تم الإبقاء على موضوع التعرض يتم إحالته على القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الطلب كما أن مجموعة من المقررات يجب التأشير عليها داخل أجل 20 يوماً من تاريخ التوصل بها².

المطلب الثاني: آثار المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية على استقلالية القرار الترابي

يعتبر مبدأ التدبير الحر من الآليات الجديدة المعول عليها للارتقاء بالأداء التديري للجماعات الترابية نظير ما يمنحه للمجالس الجماعية من حرية للتداول الديمقراطي في شؤونها الترابية، وما يتيح من هامش للتدخل التنموي الذي يعكس ما

¹ أغوردو المصطفى: "المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية" المجلة المغربية للحكام القانونية والقضائية، عدد مزدوج السابع والثامن، 2020، ص 101.

² حميد ابولاس: "الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي-غشت، 2017، ص 81.

اضحت تتمتع به هاته الوحدات الترابية من اختصاصات، غير أن تفعيل هذا المبدأ يصطدم بواقع الثقل الرقابي الذي تجسده المراقبة الادارية المخولة لممثلي الإدارة المركزية (الفقرة الأولى) كما أن أثر هذا الثقل الرقابي يمتد ليطلال القرار المالي الترابي (الفقرة الثانية) مما قد يعيق تنفيذ البرامج التنموية المبرمجة.

الفقرة الأولى: المراقبة الادارية وحدود مبدأ التدبير الحر

ينطوي التنصيص على مبدأ التدبير الحر في الوثيقة الدستورية وعلى رأسها الفصل 136 وفي النصوص التشريعية الخاصة المؤطرة لمجال الحكامة الترابية على الاعتراف الصريح والتكريس القانوني للحق المطلق بالنسبة الجماعات الترابية في تسيير شؤونها المحلية بنفسها من خلال إعطاءها استقلالية ذاتية تتيح لها ممارسة اختصاصاتها ووضع التدابير اللازمة لتحقيق ذلك على أساس انفلاتها وانعتاقها من الوصاية مركزية أو محلية، يتمثل في تلك المكانة التي منحت لرؤساء مجالس الجهات، حيث يقومون بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها فالوصاية على حد تعبير البعض شكلت غطاء لمجموعة من التجاوزات كغياب النزاهة والاستقامة سواء لدى ممثلي سلطة الوصاية أو لدى المنتخبين إضافة إلى استغلال سلطة الوصاية لنقص تأطير المستشارين وضعف مستواهم التعليمي وعدم استطاعتهم فهم فصول القانون خاصة في الجماعات القروية كل هذا أدى إلى حضور ثقل لسلطة الوصاية سواء بشكل مبرر أو غير مبرر¹.

وتمثل نقطة الوصاية أو الرقابة فرصة لتلمس بعض الأجوبة، فمقاربتها تسمح بقياس المدى الذي وصله التدبير الحر والمستقل لتدبير الشأن الترابي وأيضا مستوى النضج الذي بلغه هذا الأخير، وإذا كان من الصعب تصور ديمقراطية محلية من دون رقابة الدولة، بناء على إكراهات السيادة والوحدة الوطنية والمصالح العليا للبلاد، فكيف تمكنت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من تحقيق التوازن الصعب بين الحرية والرقابة؟ هل يمكن الحديث عن تحول في جوهر الوصاية (الرقابة) وفي أشكال ممارستها؟ أم أن الأمر لا يعدو كونه استمرارا في التحكم في دواليب الشأن الترابي من خلال أساليب جديدة؟²

إن الموقع المتميز الذي أصبحت تحظى به الجماعات الترابية وخاصة في ظل تبني ورش الجهوية المتقدمة، ليس كشعار لكن كممارسة وفعل ملموس يلمس من خلاله المواطن التقدم الفعلي واللامركزية الحقيقية التي تستجيب لتطلعاته وتراعي خصوصية مجاله جغرافيا واقتصاديا واجتماعيا.

ولعل هذا الموقع المتفرد الذي أصبحت تمثله الجماعات في المجال الترابي خصوصا وأن انخراط المغرب في اعتماد الجهوية المتقدمة لا بد وأن يوازيه منح الوحدات الترابية الاستقلالية اللازمة لإدارة شؤونها بكيفية مستقلة، وذلك يجعل مبدأ التدبير الحر منهجا ومركزا يحكم مقارنة تدبير الشأن الترابي بعيدا عن الهيمنة التي شابت المرحلة الماضية³ مما يقتضي التخفيف من الوصاية الضبطية إلى مقارنة حديثة في مجال الرقابة من خلال تبني نظام رقابي يساير هذه المتغيرات التدييرية.

¹ هاجر لهيث: "مبدأ التدبير الحر كدعامة أساسية للحكامة الترابية" مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 2، سنة 2017، ص 170.

² عبد الكريم حيزرة: "علاقة الجهة بالسلطة المركزية: ما بين الرقابة والوصاية" المجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن، العدد 56، 2017، ص 115.

³ بيججة العربي: "ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية أي دور للولاة والعمال من خلال الدستور؟" مجلة مسالك، العدد 29-30، سنة 2015، ص 215.

فالجهوية المتقدمة تعني الانتقال من اللامركزية المقيدة نحو اللامركزية المنفتحة، ومن الدونية والتبعية شبه المطلقة للسلطة المركزية نحو الشراكة والتعاقد مع الدولة، والانتقال من تصريف الاعمال الإدارية الروتينية إلى قيادة التنمية الترابية وخلق وتشجيع المبادرات بشراكات وعلاقات أفقية مع باقي الفاعلين والمتدخلين، ولكي تكون الجماعات في الموعد، وقادرة على مسايرة هذا التوجه التنموي الحديث، فإنه يجب توافر مجموعة من المقومات الأساسية، والتي من أهمها وجود معايير رقابية واضحة ومقبولة قبولاً عاماً ومتطورة لتتواءم مع التغيرات الحديثة، حيث تمكن تلك الرقابة من الحرية ومن إيجاد الأرضية الملائمة لممارسة الاختصاصات والوظائف التنموية للجماعات الترابية، على أن يكون ذلك الإطار الرقابي مرناً، وفي نفس الوقت ناجعاً وفعالاً بما يفرض على المسؤولين المنتخبين المحليين الامتثال لمبادئ المشروع وقواعد الحكامة الترابية الجيدة وأسس التدبير المعقلن والحديث¹.

لقد شكلت النظرة السلبية للمشروع المغربي حول دور ومؤهلات الأجهزة المنتخبة داخل المجالس الترابية عائقاً قانونياً في تحرر قرارات هذه المجالس، رغم كون المشروع المغربي خاصة الدستور يقر باستقلالية هذه المجالس من خلال تنصيبه على حرية إدارتها لشؤونها المحلية بكيفية ديمقراطية وتكريسه لمبادئ التدبير الحر، الشيء الذي تبنته مضامين القوانين التنظيمية في جزئيات كثيرة منها وإبراز صلاحيات لتدخل أجهزة المراقبة الإدارية.

إن استمرار شبح التدخل المفرط في أهم القرارات الصادرة عن الهيئات المنتخبة ترابياً شكل ثقل كبيراً معيقاً لاستقلالية هذا القرار وقد يجرده من الطبيعة المحلية في غالب الأحيان، رغم ما يدعى من جملة مبررات قد تقوم عليها مسألة المراقبة الإدارية كأساس لاستمراريتها².

إن حث وتوجيه سلطات المراقبة للوحدات الترابية من خلال استعمال آليات تدخلها المتمثلة في دوريات ومذكرات ومناشير وزارية والحاملة في طياتها مبتغيات وتوجهات الدولة والإدارة المركزية، غالباً ما يجعل هذه الهيئات الساهرة على تدبير وتسيير الشأن العام الترابي، تسقط في فخ الخضوع والقبول بما يهدف تجاوز أي مشكل قد يخلق بينها والأجهزة المراقبة لعملها مما يجعل الأمر يخضع هو الآخر المنطق الحسابات السياسية الممكنة.

كما أن وضوح هيمنة تدخل سلطات المراقبة والمؤثر جدا في مسار القرار الترابي الذي قد يفرغ مفهوم اللامركزية الترابية من محتواه الجوهرية في التجربة المغربية، ليجعل القرار شبه مركزي وما الوحدات الترابية إلا أجهزة شبه تابعة للمركز في شكل خضوع رئاسي ومنفذة للسياسات العمومية الترابية عوض أن تكون صانعة لها.

إضافة إلى ما تقدم، فالفضاء التشريعي هو الآخر لم يتجنب هذا من خلال تأكيده بمقتضى الفصل 137 من دستور 2011 الذي نص على أنه "تساهم الجهات و الجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين" إن أهم ما يستشف من حصرية ومضمون النص هذا، أن مسألة المساهمة في إعداد

¹ بوشعيب الهلالي: "الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية وإشكالية الاستقلالية دراسة تحليلية في تحولات المفهوم وتدخل القضاء الإداري" مجلة قانونك، الموسم الرابع، العدد 18، أكتوبر - دجنبر 2023، ص 216.

² بالقدر أمل: تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا - جامعة محمد الخامس -، الموسم الجامعي 2015-2014، ص 123.

السياسة العامة للدولة ومن خلال الثقافة المرتبطة بالوعي لدى المنتخب المحلي بالمغرب، في إطار علاقته بالإدارة المركزية وأجهزة الدولة عامة، قد تجعله ينكب وبشكل كبير في مهيب الاهتمام بالسياسة العامة الوطنية وبناء السياسات الترابية وفق التوجهات الوطنية المتأثرة بالعوامل الخارجية والدولية¹.

كما أن الثقل و العبء الناتج عن كفاءات ممارسة الهيئات المراقبة للعمل الإداري داخل المجالس الترابية بالتدخلات الأفقية لممثل الدولة كتدخل مؤهل تشريعا في أعلى الدرجات، وكذلك العمودي الآتي من المركز والممارس من قبل الأجهزة التابعة للسلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والمالية وكذا تدخل مستوزري القطاعين ينتج توجهات غالبا ما تختلف بشكل شبه كلي مع التطورات والمتطلبات التنموية السائدة داخل الأوساط الاجتماعية لمختلف الجهات و باقي الجماعات الترابية بالدولة ، هذا الأمر حتما هو الآخر يتأثر بشكل كبير بعقليات وتوجهات النخب المحلية التي غالبا ما تطمح إلى توطيد العلاقة بينها وبين الدولة وأجهزتها المراقبة².

وعلى هذا الأساس، وأمام ضعف جدارة الموظفين المعيّنين على المستوى المحلي، لا يمكن الحديث عن أي استقلالية إدارية أو مالية للوحدات المحلية المنتخبة بالمغرب فأغلبية الجماعات الترابية تحتاج باستمرار إلى مساعدات الدولة، ويكون ذلك سواء من الإدارات المركزية أو من الإدارة الترابية (رجال السلطة أو حتى من المصالح الخارجية اللامركزية) حيث المنتخبين أحيانا يجدون أنفسهم عاجزين دون مساعدات أولئك الفاعلين ولا شك هنا أن تلك المساعدات غالبا ما تكون مشروطة، فهاجس رجال السلطة ومختلف موظفي الإدارة الترابية ليس هو الجانب التديري أو حتى التنموي للمستوى الترابي، وإنما هاجسهم الأول والأخير هو الجانب الضبطي والتشديد الرقابي أو الوصائي لنيل رضا أنفسهم ورضا الوزارة المكلفة بالداخلية وهكذا تنتهك الاستقلالية المفترضة في الجماعات الترابية ، وتختل الحكامة الترابية، وتكون أمام هيمنة وزارة الداخلية أو أمام اللامركزية الإدارية بمفهومه السلبي حيث تستخدمه الدولة كآلية للضبط والتأطير والتحكم في المجال الترابي³.

الفقرة الثانية: انعكاسات المراقبة الإدارية على التدبير المالي الترابي

يمكن رصد أثر المراقبة الادارية على التدبير المالي الترابي من خلال الوقوف على مسطرة اعداد وتنفيذ الميزانية (أولا) باعتبار الميزانية اختصاصا ماليا عاكسا لدرجة استقلالية هاته الوحدات الترابية، ثم الانتقال لمسطرة ابرام وتنفيذ الصفقات العمومية (ثانيا) باعتبارها الوسيلة القانونية لإنجاز المشاريع التنموية التي حددها المجالس التداولية.

أولا: على مستوى اعداد وتنفيذ الميزانية

¹ محمد الغزواني: "اثر تدخل سلطات المراقبة الإدارية في تفعيل القرار العمومي الترابي وممكنات الملاءمة" مجلة القانون والمجتمع، العدد الثاني، أبريل-ماي 2021، ص 107.

² كريم بوحيد: "تأثير تدخل سلطات المراقبة الإدارية في صناعة القرار الترابي" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -مراكش-، جامعة القاضي عياض، الموسم الجامعي 2017/2018، ص 85.

³ عماد أبركان: "خصوصيات المقاربة الترابية للمسألة التنموية بالمغرب" مداخلة ضمن أشغال الندوة الدولية المقامة بشراكة بين كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ومركز الدراسات والأبحاث الانسانية والاجتماعية بوجدة ومؤسسة هانس سايدل الألمانية، تحت عنوان "المراقف العمومية المحلية والتنمية بالدول المغاربية" وذلك يومي 29 و30 أبريل 2015.

إن المكانة الدستورية التي أصبحت تتمتع بها الجماعات الترابية في ظل دستور 2011، أعطت للتنظيم الترابي والجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث تصورا جديدا¹، يتلاءم ومكانة كل مستوى منها ضمن الهندسة الترابية الجديدة، حيث أضحت أنظمتها ترسخ لمبدأ الحداثة في التدبير والنجاعة في التدخلات والجودة في الخدمات ومن أبرز ما تضمنته الوثيقة الدستورية، مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تدخل في خانة قواعد التدبير العمومي الترابي الحديث عكسته بجلاء مقتضيات القوانين التنظيمية لهذه الجماعات فهذه الهندسة الترابية الجديدة بكل تجلياتها، تم تدبير جميع مناحي الشؤون العامة الترابية الاستراتيجية منها والتدبيرية، تمت بلورتها على شكل اختصاصات وأدوار تنموية تقوم بمقتضاها هذه الجماعات بتسطير برامجها ورسم سياستها التنموية، في أفق ترجمتها إلى اعتمادات مالية وعمليات محاسبية مدرجة بميزانياتها السنوية وبرمجتها متعددة السنوات².

إن الميزانية الترابية كاختصاص مالي هو تعبير عن وجود استقلال مالي جزئي للجماعات الترابية، خصوصا وأن نشاطها المالي أعم وأشمل من وثيقة الميزانية في حد ذاتها، وبالتالي فمناقشة مدى درجة الاستقلال المالي الترابي يرتبط بشكل أساسي بالتدبير الميزانياتي الذي يجسد ماليا وحسابيا التدخل التديري لهذه الوحدات وعلى هذا الأساس يتم التعبير عن الاستقلال المالي للجماعات الترابية بوجود ميزانية مستقلة عن ميزانية المركز تتضمن مختلف العمليات والتصرفات المتعلقة بالتدبير المستقل للنفقات الترابية، وذلك بالموازاة مع وجود موارد مالية ذاتية تمكنها من تمويل مشاريعها كمؤشر على وجود استقلال مالي تراي³.

وبما أن الميزانية تعتبر الوثيقة المالية القانونية التي يؤذن بموجبها للجماعات الترابية باستخلاص مواردها وأداء نفقاتها، وتمثل كذلك إطارا مرجعيا للبرامج التنموية فقد أحاط المشرع عملية إعدادها بمجموعة من الضمانات الدستورية والتشريعية، توجه المنظومة المالية لهذه الجماعات، نحو اعتماد الوسائل الحديثة في التدبير والقطع مع مقاربات التدبير الكلاسيكية المعتمدة حيث أن من أبرز المستجدات التي تضمنتها الوثيقة الدستورية مبدئين أساسيين يقوم عليهما التنظيم الترابي بالمغرب هما مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع أحد المرتكزين الأساسيين اللذين يؤطران التصرفات التدييرية والتدخلات التنموية في منظورها الشمولي، فالميزانية سواء في مرحلة إعدادها أو تنفيذها معنية بشكل مباشر بمبادئ المبدئين وإن كانت الوثيقة الدستورية لا تثير مسألة إعداد الميزانية ضمن مقتضياتها بشكل صريح، ولكن تمت الإشارة إلى مكوناتها المالية، مما يؤكد على العلاقة القائمة بين الوثيقة الدستورية و ميزانية الجماعات الترابية، إلى جانب اعترافها بوجود ميزانية مستقلة، تعبر في إطار احترام القواعد والمقتضيات القانونية المنظمة لعملية إعدادها وتنفيذها وتعديلها عن استقلالية القرار المالي الترابي⁴.

¹ رضوان زهرو: "التدبير الحر للشأن الترابي" مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة بالدار البيضاء، العدد 34-33، السنة 2015، ص 9.

² عبد اللطيف بورحو: "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 97، سنة 2016، ص 21.

³ ابراهيم رحيوي: "الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر ومتطلبات الاستقلال المالي" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-فاس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، الموسم الجامعي 2017-2018، ص 54.

⁴ المصطفى بسي: "ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 138-139، يناير- أبريل 2018، ص 276.

فإذا كانت القوانين التنظيمية عرفت نوعاً من العقلنة فيما يتعلق بالمراقبة الإدارية من خلال الانتقال من المصادقة التي تشمل مراقبة المشروعية ومراقبة الملاءمة إلى آلية التأشيرة التي تقتصر على مراقبة المشروعية، وكذا إدخال القاضي الإداري مشرفاً على سلطة المراقبة (الوصاية) فإن المشرع حاد في هذه القوانين عن تفعيل مبادئ التدبير الحر المنصوص عليها في الفصل 136 من الدستور، وأفرع الفصل 140 من محتواه الحقيقي وأدار ظهروه لاقتراحات وتوصيات اللجنة الاستشارية حول الجهوية حيث منحت القوانين للسلطة المركزية سلطات تنظيمية واسعة، وأقصى المجالس المنتخبة، فقد حافظ على نفوذ الولاية والعمال حيث خولت لهم صلاحيات واسعة للتدبير المالي لشؤون المجالس المنتخبة وإمكانات كثيرة للتحكم في مصير ميزانية الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات عبر آلية الرقابة القبلية من خلال اشتراط ضرورة التأشير عليها من جانب سلطة المراقبة قبل أن تدخل حيز التنفيذ ويضاف إلى هذا القصور والضعف إشكال آخر يتمثل في توسيع صلاحيات الولاية على حساب رؤساء المجالس المنتخبة ومن هذا المنطلق، فإنه لا يمكن الحديث عن التدبير الحر خاصة في الجانب المالي في ظل تعدد أوجه تدخلات السلطة الحكومية واستمرار سلطة الرقابة على المجالس المنتخبة.¹

فبالرجوع لمسطرة اعداد الميزانية نجد أن تحضير مشروع الميزانية يتم من طرف رئيس مجلس الجماعة الترابية²، وبعد ذلك يجب عرضها على المجلس من أجل التصويت عليها³، إلا أن هذا التصويت لا يكفي وحده لإضفاء الشرعية على هذا المشروع وجعله مكتملاً قابلاً للتنفيذ، بل تظل تلك الشرعية ناقصة وغير مكتملة حتى تتم مراقبتها من طرف سلطة الرقابة تجاه مشروع وثيقة الميزانية.

وبالتالي فإن الميزانية لا تكون سوى مشروعاً غير قابل للتنفيذ قبل إبداء سلطة المراقبة الإدارية⁴ بالتأشير عليها، بحيث تعرض مشاريع ميزانيات الجماعات الترابية وجوباً على السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁵ أو تمثيلها على مستوى العمالات والأقاليم في تاريخ أقصاه 20 نونبر من كل سنة قصد التأشير عليها.

وتصبح الميزانية بعد التأشير عليها قابلة للتنفيذ بعد مراقبة مدى احترامها لأحكام القانون التنظيمي للجماعة المعنية من طرف جهاز الرقابة المختص، وكذا توازنها على أساس صدقية المداخل والنقائص وتسجيل جميع النقائص الإجبارية¹، وقد حددت القوانين التنظيمية آجالاً موحدة للتأشير على الميزانية وهي (20) يوماً بعد التوصل بها من طرف رئيس المجلس.

¹ عبد الرحيم المحجوبي: "المالية الترابية بين التدبير الحر والمراقبة الإدارية" مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، - عدد خاص بالجماعات الترابية -، سنة 2019، ص 321.

² يتولى رئيس المجلس المنتخب في المستويات الثلاث للجماعات الترابية بإعداد الميزانية المحلية، انظر المادة 105 من القانون التنظيمي للجهات، والمادة 95 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم، والمادة 94 من القانون التنظيمي للجماعات.

³ تتداول مجالس الجماعات الترابية في مجموعة من القضايا ومن ضمنها تحديد سعر الرسوم والأتاوى، والميزانية الخاصة بالجماعة، أنظر المادة 98 من القانون التنظيمي للجهات، والمادة 92 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم، والمادة 92 من القانون التنظيمي للجماعات.

⁴ تتمثل سلطة المراقبة في السلطة المكلفة بوزارة الداخلية، وكذا الولاية والعمال على صعيد العمالات والأقاليم حيث نصت الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور على أنه "يعمل الولاية والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التعليمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية.

⁵ أنظر مقتضيات المادة 202 من القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات.

في حال رفض عامل العمالة أو الإقليم التأشير على الميزانية بسبب عدم احترام القانون والأنظمة الجاري بها العمل، أو بسبب عدم توازن الميزانية على أساس تقديرات المداخيل والنفقات أو بسبب مخالفة المبادئ التي توطر تسجيل النفقات الإجبارية، يتعين على العامل في هذه الحالة تبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوما من تاريخ توصله بالميزانية.

بعد توصل رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير على الميزانية، يجب عليه أن يقوم بتعديل الميزانية وعرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير، ويتعين على الرئيس من جديد عرض الميزانية المعدلة على العامل للتأشير عليها قبل فاتح يناير.²

وفي حال عدم أخذ رئيس المجلس أسباب رفض التأشير بعين الاعتبار أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجماعة على أساس آخر ميزانية مؤشرها عليها، مع مراعاة تطور تكاليف موارد الجماعة، وفي هذه الحالة تستمر الجماعة في أداء الأقساط السنوية للاقتراضات.³

كما يقوم عامل العمالة أو الإقليم بدعوة رئيس المجلس إلى تسجيل كل نفقة إجبارية لم يتم تسجيلها بميزانية الجماعة. وفي هذه الحالة يتعين على الرئيس عرض الميزانية على المجلس للتداول في شأنها، وذلك بعد تسجيل النفقات الإجبارية بطلب من عامل العمالة أو الإقليم، إلا أنه يمكن للمجلس أن يتخذ موقفا يفوض بموجبه إلى الرئيس صلاحية القيام بتسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا.⁴

وبناء عليه يتم تسجيل هذه النفقات وبصفة وجوبية داخل أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ التوصل بطلب عامل عمالة أو الإقليم، وفي حال عدم تسجيلها تطبق مقتضيات المادة 195 من القانون التنظيمي للجماعات.

وعندما لا يتم التأشير على الميزانية قبل فاتح يناير أمكن أن يؤهل رئيس المجلس بقرار من عامل العمالة أو الإقليم بتحصيل المداخيل والالتزام بنفقات التسيير وتصفياتها والأمر بصرفها في حدود الاعتمادات المقيدة برسم آخر ميزانية تم التأشير عليها وذلك إلى غاية التأشير على الميزانية وخلال نفس الفترة، يقوم الرئيس بتصفية الأقساط السنوية للاقتراضات والدفعات المتعلقة بالصفقات التي تم الالتزام بنفقاتها والأمر بصرفها.⁵

كما يجب على الرئيس إيداع الميزانية بمقر الجماعة خلال الخمسة عشر (15) يوما الموالية للتأشير عليها، ويتم وضعها رهن إشارة العموم، وتبليغها فورا إلى الخازن من قبل الأمر بالصرف.⁶

¹ نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على مجموعة من النفقات التي تعتبر إجبارية ويجب إدراجها في وثيقة الميزانية، انظر المادة 196 من القانون التنظيمي للجهات، والمادة 174 من القانون التنظيمي للعمال، والأقاليم والمادة 181 من القانون التنظيمي للجماعات.

² المادة 191 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

³ المادة 195 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

⁴ المادة 192 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

⁵ المادة 193 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

⁶ المادة 194 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

انطلاقاً من المساطر المعتمدة في التأشير على ميزانية الجماعات على غرار باقي المستويات الترابية يلاحظ أن المشرع مكن ممثلي السلطة المركزية من ولاية وعمل من اختصاصات وسلطات تقديرية واسعة تسمح لهم بالتدخل المباشر في القرار المالي الترابي خاصة وأن التأشير على الميزانية إجراء جوهري بدونه لا تكون الميزانية قابلة للتنفيذ وهذا يحيل على الانعكاس السلبي للرقابة على استقلالية على جزء محوري من القرار المالي الترابي.

وهكذا إذا يتضح بالملحوس أن سلطة المراقبة هي التي تقوم بتحديد الاختيارات والأولويات وهي من يرسم السياسة المالية للجماعات الترابية، بحيث تظل المراقبة صارمة والكلمة الأخيرة بقبول أو رفض الميزانية يرجع لسلطة المراقبة مما يهمل دور الجماعات الترابية في التصرف في ميزانيتها، فانتساع نطاق المصادقة عزز كثيراً من المراقبة السابقة أو القبلية كذلك من خلال المصادقة على المقررات المالية الترابية، وهذا ما يؤثر سلباً على الاستقلال المالي الذي تنعم به الجماعات الترابية، وبالتالي تعطيل مصلحة هذه الجماعات لمدة معينة¹.

الفقرة الثانية: على مستوى ابرام الصفقات العمومية والمصادقة عليها

تعتبر الصفقات العمومية عقوداً إدارية يلتزم بموجبها أحد الأشخاص، سواء كان ذاتياً أو معنوياً، تجاه شخص عمومي (دولة، مؤسسة عمومية جماعة ترابية) بالقيام بأعمال لفائدة هذا الأخير وتحت إشرافه ومراقبته، مقابل ثمن محدد وطبقاً للشروط المضمنة في العقد المبرم بينهما، ويندرج ضمن الأعمال التي يتم الاتفاق عليها إما إنجاز أحد الأشغال أو القيام بخدمات أو تسليم توريدات تهم تسيير مرفق عمومي، ومما لاشك فيه أن الصفقات العمومية أضحت من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الجماعات الترابية لتلبية حاجياتها في شتى المجالات، كما أنها تمثل الآلية المثلى لتنفيذ مختلف البرامج الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، فمن طريقها يمكن تحقيق المشاريع التنموية على أرض الواقع، وتشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة، والمساهمة في الرواج الاقتصادي².

من هذا المنطلق، تبدو إذن التنمية الترابية كإحدى رهانات النموذج التنموي الجديد، فإنجاز التدخلات التنموية الترابية يحتاج لمنظومة قانونية متطورة وآليات استراتيجية قادرة على ترجمة البرامج وتنزيل المشاريع وفق منظور تدبير حديث، ولم يعد من المقبول تكرار نفس الاختلالات والإشكالات الناجمة عن إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية، بل أصبح السياق الجديد يحتم تطوير المنظومة القانونية وتحديث الممارسة العملية في مجال الصفقات العمومية.

إن الافتتاح بالدور التنموي للجماعات الترابية تعكسه سياسة الأوراش الكبرى والاستراتيجيات الممتدة زمانياً وترابياً والمحكومة بالأرقام والمؤشرات، وهو ما يؤكد الزخم الكبير للمجهود الاستثماري للجماعات الترابية الذي وصل 19 مليار درهم برسم سنة 2023، حيث تخصص هذه الميزانيات المرصودة للجماعات الترابية أساساً لتدعيم البنيات التحتية الرامية إلى تحسين

¹ عبد الهادي الأتراسي: "الرقابة على مالية الجماعات المحلية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، -جامعة محمد الخامس الرباط-، الموسم الجامعي 2001-2002 ص 18.

² محمد الشاوي: "صفقات الجماعات الترابية بين الاشكالات العملية وسبل تفعيل المنظومة الرقابية" المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزوج 2-3، سنة 2017، ص 227.

ظروف عيش السكان وستركز الجهود على توسيع وتقوية شبكة التطهير وبناء المنشآت الثقافية والرياضية والترفيهية والأسواق والبنائيات العمومية وتهيئة الحدائق والمساحات الخضراء، الأمر الذي يعطي إشارات واضحة على طبيعة الصفقات العمومية التي ستبرمجها الجماعات الترابية لإنجاز المشاريع المبرمجة حيث يتعلق الأمر بصفقات الأشغال¹.

وإضافة لذلك تبرز الأهمية القانونية لموضوع الصفقات العمومية في تركيز السلطة التنظيمية على دور المرجعية القانونية كقاعدة أساسية لتحسين دور المدبر العمومي والتراخي للصفقات العمومية بإخضاع النصوص المؤطرة للصفقات العمومية لتعديلات متلاحقة ومستمرة حيث يبدو واضحا أن هذه النصوص التنظيمية المؤطرة للصفقات العمومية لا تعمر طويلا، فسرعان ما يكون مآلها التعديل، وكان آخرها صدور المرسوم رقم 2.22.431² المتعلق بالصفقات العمومية في إطار الإصلاحات الشاملة لهذا المجال التعاقدية الإداري، ووفق هذا التصور فإن تحديث التدبير العمومي لمجال الصفقات العمومية مرتبط بتقوية وتطوير المنظومة القانونية.

فحسب المادة 142 من مرسوم 8 مارس 2023 المتعلق بالصفقات العمومية فإن الصفقات التي تبرمجها الدولة والجماعات الترابية لا تعتبر صحيحة ونهائية إلا بعد المصادقة عليها من لدن السلطة المختصة.

وبالتالي، فإن المصادقة هو القرار الإداري الذي يتوقف عليه نشوء العقد على إثر تمام اتحاد الإيجاب بالقبول بين صاحب المشروع ونائل الصفقة فقبل صدور هذا القرار، لا تكون إلا أمام مجرد اقتراح من طرف لجنة طلب العروض والمصادقة هي الإجراء الذي ينهي مسطرة إبرام الصفقة العمومية، لتأتي بعد ذلك مرحلة تنفيذ الالتزامات الواردة في هذا العقد ويعتبر قرار المصادقة وسيلة للسلطة المختصة قصد ممارسة رقابتها على صاحب المشروع، والتأكد من احترامه للمقتضيات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية فهي نوع من الرقابة الإدارية الداخلية، التي تسمح بتدراك وتصحيح الأخطاء التي يمكن أن يكون قد وقع فيها صاحب المشروع.

إن الصفقات العمومية وسائل قانونية من أجل تنفيذ مختلف مقررات مجالس الجماعات الترابية، كما أنها ترتبط بالميزانية باعتبارها شكلا من أشكال النفقات العمومية ونظرا لكون كل هذه المقررات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرين يوما (20) من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس، حسب نص المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فهذا الأمر يمكن أن يؤدي إلى تأخير في إبرام الصفقات العمومية أو في أداء نفقاتها، وتدفعنا طبيعة المراقبة الإدارية الممارسة على هذه المقررات إلى التساؤل هل فعلا تجاوزنا الوصاية، لأن هذه المراقبة هي مراقبة قبلية ومراقبة ملائمة، الأمر الذي يجعلها والوصاية سيان، كما تطرح ممارسة هذه المراقبة الإدارية من طرف السلطة الحكومية المكلفة

¹ مولاي أحمد الصبحي: "تنفيذ صفقات أشغال الجماعات الترابية في ظل الضمانات القانونية والمخاطر المحدقة والنزاعات الناشئة" مجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد 7، ماي 2024، ص 88.

² مرسوم رقم 2.22.431، صادر في 15 من شعبان 1444 (8 مارس 2023)، يتعلق بالصفقات العمومية.

بالداخلية سؤال دستورية هذا المقتضى في القانون التنظيمي للجهات، لأن الدستور نص في الفصل 145 على أن المراقبة الإدارية يمارسها الولاية والعمال وليس وزارة الداخلية¹.

انطلاقاً مما سبق يمكن القول أنه رغم الصلاحيات الهامة الممنوحة لرؤساء المجالس خاصة على مستوى الجهات فيما يتعلق بإبرام الصفقات العمومية على عكس ما كان عليه الأمر في ظل القانون 96-47² حيث كانت الاعمال الممهدة للصفقات العمومية من اختصاص عمال العملات والأقاليم إلا أن المراقبة الإدارية الممارسة من قبل وزارة الداخلية لها مجموعة من الآثار السلبية على الصفقات العمومية وهذا يبرز بشكل واضح في حالة تمديد الآجال الزمنية لإبرام الصفقات العمومية حيث يؤدي هذا التمديد في الغالب إلى عرقلة المشاريع والاهداف التنموية للمستويات الترابية كما يمكن أن يؤثر على العلاقات بينها وبين المتعاقدين بالإضافة إلى الانعكاسات السلبية على مالية المقاولات المتعاقدة مع الجماعات الترابية.

خاتمة:

ختاماً يمكن القول أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وفي إطار ترجمتها للمقتضيات الدستورية بخصوص التنظيم الترابي جاءت بمجموعة من المقتضيات الرقابية الجديدة، منتقلة بذلك من المفهوم التقليدي للصيانة إلى تبني نظام المراقبة الإدارية وذلك من خلال الحد من الرقابة القبلية و من رقابة الملاءمة وتفعيل المراقبة البعدية و المراقبة القضائية للشرعية، كما تم تعزيز دور الولاية والعمال بالموازاة مع توسيع اختصاصات الجماعات الترابية، وذلك من خلال منحهم صلاحية مراقبة قرارات رؤساء مجالس الجماعات الترابية وكذا المقررات الصادرة عن هاته المجالس التداولية ومدى تقيدها واحترامها للقوانين والنصوص التشريعية المؤطرة لممارسة هاته الاختصاصات.

غير أن واقع الممارسة يطرح مجموعة من التساؤلات حول استمرار التدخل المفرط في أهم القرارات الصادرة عن الهيئات المنتخبة ترابياً والذي يشكل ثقلاً كبيراً معيقاً لاستقلالية هذا القرار في غالب الأحيان، وهو ما انعكس مساطر التأشير على المقررات الحيوية ذات الطابع المالي كالميزانية والصفقات العمومية التي تمثل إطار مرجعياً للمشاريع والبرامج التنموية حيث لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطات المختصة، مما يحيل على الانعكاس السلبي للرقابة على القرار الترابي ويشكل تراجعاً عما كرسه المشرع الدستوري في شأن استقلالية الجماعات الترابية من خلال تنصيبه على حرية إدارتها لشؤونها المحلية بكيفية ديمقراطية وتكريسه لمبادئ التدبير الحر.

¹ اسويق نور الدين: "المراقبة الإدارية على إبرام الصفقات العمومية للجهات ومبدأ التدبير الحر" مؤلف الديمقراطية المحلية وأفاق التنمية الترابية بالمغرب -دراسات متكاملة-، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة أكادير، سنة 2020، ص 214.

² ظهير شريف رقم 1.97.84، الصادر في 23 من ذي القعدة 1417، الموافق ل 2 أبريل 1997، بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات.

لائحة المراجع

الكتب والمؤلفات

- كريم الحرش : "الدستور الجديد المملكة المغربية شرح وتحليل" مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الثالثة، 2021.
- كريم لحرش : "الميثاق الجماعي الجديد نحو حكمة محلية لجماعة الغد"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثالثة، مطبعة طوب بريس الرباط، 2012.
- محمد الأعرج : "القانون الإداري المغربي" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 114، 2021.
- يونس الشاخي : "التنظيم الإداري المغربي في ضوء المستجدات التشريعية والتنظيمية والقضائية"، دار الكرامة، الرباط، 2020.
- عماد أبركان : "نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة" سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، سنة 2015.
- مصطفى بنشريف : "المراقبة الإدارية والرقابة القضائية على الجماعات الترابية - دراسة تأصيلية تحليلية" - الطبعة الأولى، مطبعة الجسور، 2021.

الأطروحات الجامعية

- خليل المرباط : "رقابة التدبير المالي للجماعات الترابية - دراسة مقارنة على ضوء مبدأ التدبير الحر" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس الرباط، الموسم الجامعي 2018-2019.
- بالقشر أمال: تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا- جامعة محمد الخامس-، الموسم الجامعي 2014-2015.
- صالح الدين كرزاي: "الدولة والحقل الترابي المغرب: الفاعل المركزي والمحيط الترابي الجهوي-مقاربة سوسيو قانونية- " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكادير، جامعة ابن زهر، السنة الجامعية 2020-2021.

الرسائل الجامعية

- ابراهيم رحيوي: "الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر ومتطلبات الاستقلال المالي" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-فاس-، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، الموسم الجامعي 2017-2018.

- حنان حرتي: "الرقابة والمراقبة الإدارية على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات -دراسة مقارنة بين المغرب وفرنسا-" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد المالك السعدي، الموسم الجامعي 2017-2018.

- فؤاد الحراق : " الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر والمراقبة الادارية" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -طنجة- ،الموسم الجامعي 2017-2018.

- عبد الهادي الأتراسي : "الرقابة على مالية الجماعات المحلية " رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال ، -جامعة محمد الخامس الرباط-،الموسم الجامعي 2001-2002.

-كريم بوحديد : "تأثير تدخل سلطات المراقبة الإدارية في صناعة القرار الترابي" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -مراكش- ،جامعة القاضي عياض، الموسم الجامعي 2017/2018.

المقالات

- أسماء رشاشي: "التدبير الترابي بين حكمة الاستقلال المالي وواقع الرقابة "مجلة المعرفة للدراسات والأبحاث، العدد السادس، يوليو 2023.

- اسويق نور الدين : "المراقبة الإدارية على إبرام الصفقات العمومية للجهات ومبدأ التدبير الحر " ضمن مؤلف الديمقراطية المحلية وأفاق التنمية الترابية بالمغرب -دراسات متكاملة-، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة أكادير، سنة 2020.

- أغوردو المصطفى : "المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية " المجلة المغربية للحكامة القانونية والقضائية، عدد مزدوج السابع والثامن، 2020.

- الياس ارده بلال الزروالي وعادل مفتاح: « مراحل تطور التدبير الجماعي بالمغرب وإرساء أسس اللامركزية" مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، العدد الخامس، شتنبر 2020.

- إيمان داودي : "الولاية والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، يناير -فبراير 2013.

- بجيجة العربي : "ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية أي دور للولاية والعمال من خلال الدستور؟" مجلة مسالك، العدد 29-30، سنة 2015.

- بوشعيب الهلالي : "الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية وإشكالية الاستقلالية -دراسة تحليلية في تحولات المفهوم وتدخل القضاء الإداري" مجلة قانونك، الموسم الرابع، العدد 18، أكتوبر- دجنبر 2023.
- حمزة مسكور وصالح النشاط : "القضاء الإداري وضمان شفافية علاقة الدولة بالجماعات الترابية" مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 36، سنة 2025.
- حميد ابولاس : "الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي- غشت، 2017.
- رضوان زهرو: "الملكية واللامركزية" مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 47-48، سنة 2017.
- رضوان زهرو: "التدبير الحر للشأن الترابي" مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة بالدار البيضاء، العدد 34-33، السنة 2015.
- عبد الرحيم المحجوبي : "المالية الترابية بين التدبير الحر والمراقبة الإدارية" مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، - عدد خاص بالجماعات الترابية -، سنة 2019.
- قداري جواد : "المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية" مجلة قانونك، الموسم الثاني، العدد 5، يناير 2021.
- مُجَدَّ الشاوي : "صفقات الجماعات الترابية بين الاشكالات العملية وسبل تفعيل المنظومة الرقابية" المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزوج 2-3، سنة 2017.
- مُجَدَّ الغزواني : "اثار تدخل سلطات المراقبة الإدارية في تفعيل القرار العمومي الترابي وممكنات الملاءمة" مجلة القانون والمجتمع، العدد الثاني، أبريل-ماي 2021.
- مُجَدَّ اليعكوبي : "المراقبة الجديدة على أعمال الجماعات الترابية بالمغرب" دراسات المجلة المغربية للإدارة والتنمية ، عدد 138-139 ، يناير -أبريل 2018.
- مُجَدَّ باهي : "المراقبة الإدارية على المنتخبين وعلى مشروعية قرارات رؤساء المجالس وعلى مقررات مجالس الجماعات الترابية : أي دور للقاضي الإداري؟"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 13، 2017.
- مصطفى بوسنينة : " تجربة اللامركزية بالمغرب : خيار الهوية المتقدمة نموذجاً: دراسة في المبادئ التأسيسية والمرتكزات القانونية ومعوقات التنزيل" مجلة شؤون استراتيجية، العدد 5 ، يناير 2019.
- يوسف حسني: " الجماعات الترابية وسؤال التنمية بالمغرب " مجلة قراءات علمية في الأبحاث والدراسات القانونية والإدارية، العدد 13، يونيو. 2022.
- المصطفى بسي : "ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 138-139، يناير- ابريل 2018.
- عبد الرحيم المحجوبي: "المالية الترابية بين التدبير الحر والمراقبة الإدارية" مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، - عدد خاص بالجماعات الترابية -، سنة 2019.

عبد الكريم حيضرة: "علاقة الجهة بالسلطة المركزية : ما بين الرقابة والوصاية" المجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن، العدد 56، 2017.

عبد اللطيف بورحو: "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 97، سنة 2016.

عبد الله كواعروس: " نظام المراقبة الإدارية وإشكالية التدبير الحر للجماعات الترابية " مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 32، سنة 2024.

مولاي أحمد الصبحي : "تنفيذ صفقات أشغال الجماعات الترابية في ظل الضمانات القانونية والمخاطر المحدقة والنزاعات الناشئة" مجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد 7، ماي 2024.

هاجر لهيث: "مبدأ التدبير الحر كدعامة أساسية للحكامة الترابية" مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 2، سنة 2017، ص 170.

النصوص القانونية

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

- ظهير شريف رقم 1.63.273 بشأن تنظيم العملات والأقاليم ومجالسها، الجريدة الرسمية عدد 2655، بتاريخ 1963/09/13 الصفحة 2151.

- ظهير شريف رقم 1.96.157 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع.

- ظهير شريف رقم 1.97.84، الصادر في 23 من ذي القعدة 1417، الموافق ل 2 أبريل 1997، بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات.

- القانون رقم 78_00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297، الصادر في 25 من رجب 1423 الموافق ل 3 أكتوبر 2002، الصادر بالجريدة الرسمية عد 5058، الصادرة بتاريخ 16 رمضان 1423 الموافق ل 21 نوفمبر 2002، ص 3468.

- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمليات

والاقاليم.

- ظهير شريف رقم 1.92.155 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992) بتنفيذ مراجعة الدستور.

- ظهير شريف رقم 1.96.157 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور

المراجع.

ظهير شريف رقم 10-02-297 صادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه بالظهير الشريف رقم 1.03.82 الصادر 20 محرم 1424 (24 مارس 2003) بتنفيذ القانون رقم 01-03 وبالظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 08-17.

- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- مرسوم رقم 2.22.431، صادر في 15 من شعبان 1444 (8 مارس 2023)، يتعلق بالصفقات العمومية.

التقارير

- تقرير اللجنة الاستشارية حول الهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام.

المداخلات

عماد أبركان: "خصوصيات المقاربة الترايبية للمسألة التنموية بالمغرب" مداخلة ضمن أشغال الندوة الدولية المقامة بشراكة بين كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ومركز الدراسات والأبحاث الانسانية والاجتماعية بوجدة ومؤسسة هانس سايدل الألمانية، تحت عنوان "المرافق العمومية المحلية والتنمية بالدول المغاربية" وذلك يومي 29 و30 أبريل 2015.