

مقدمة :

يعتبر موضوع الجماعات الترابية من المواضيع التي كانت و لا زالت تشكل اهمية بالغة على مستوى التنظيم الاداري المغربي والتي عرفت مجموعة من الاصلاحات و التعديلات منذ الاستقلال الى اليوم، هذه الاصلاحات تحتل خلالها الجماعات الترابية مكانة متميزة باعتبارها الاداة الاساسية لتحقيق التنمية الترابية، وتنظم امور ساكنتها وتدبير شؤونهم و اشباع رغباتهم، حيث جعلها المشرع من اشخاص القانون العام المتمتعين بالشخصية المعنوية و بالاستقلال المالي و الاداري.

وايمانا من المشرع المغربي بفضائل اللامركزية الترابية في تدبير الشأن العام دشّن جيل جديد من الاصلاحات التي تهدف الى تحسين الحكامة المحلية، وجعل تدخلات الجماعات الترابية اكثر مهنية ودعم قدراتها في ميادين الاشراف على المشاريع و التفاعل مع محيطها، تلك هي المحاور الاساسية للاصلاحات التي تستطيع المرحلة الجديدة لتدبير الشأن العام المحلي والتي تهدف الى اعادة تموقع الجماعات الترابية خاصة في مهامها التمثيلية في تقديم خدمات للمواطن و تنشيط التنمية المحلية، بتدعيم مكانة الجهات و الجماعات الترابية في ظل الدستور المغربي الجديد، حيث كان من الضروري الانتقال الى مرحلة جديدة من اللامركزية الترابية و الديمقراطية التشاركية، و التي تتمثل في دعم استقلالية الجماعات الترابية اداريا و ممارسة اختصاصاتها في اطار مبدأ التدبير الحر مع تدعيم قواعد الحكامة المحلية¹.

وهكذا اضحت الجماعات الترابية في الالونة الاخيرة احدى المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة للدولة. وهذه الاهمية لم تات بمحض الصدفة و لا من فراغ بل كانت نتيجة طبيعية لتطورات وطنية ودولية، املتها ظروف ومعطيات معينة. افرزت لنا وحدات ترابية مبادرة، نشيطة و فعالة و ساهرة على تدبير الشأن العام المحلي ومساهمة في القضايا الكبرة للبلاد.

ان التنظيم اللامركزي و ما شهده من اصلاحات وتطورات متلاحقة يعتبر من ابرز حلقات المسلسل الديمقراطي، الذي يسعى الى تعزيز الديمقراطية المحلية وتقريب سلطة التقرير من المواطنين و تمكينهم من المشاركة في تدبير الشأن العام المحلي.

1- كريم لحرش. الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح و تحليل. سلسلة العمل التشريعي و الاجتهادات القضائية. العدد

ويشكل دستور 2011، اهم هذه الاصلاحات الذي نص على انه " يرتكز التنظيم الجهوي و الترابي على مبادئ التدبير الحر، على التعاون و التضامن، و يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم و الرفع من مستواهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة (1).

يعتبر التنصيب على ان التنظيم الجهوي و الترابي يرتكز على مبدأ التدبير الحر في صلب الوثيقة الدستورية ضمانا اساسية للمجالس الترابية في تدبير شؤونهم بانفسهم دون تدخل اي طرف اخر، كما انه يحمل في طياته اشارة و اوضحة على طبعة التوجه الجديد في الدبير الحكماتي للشان الترابي المغربي.

وفي هذا السياق، فقد احتلت الجماعات الترابية مساحة جد مهمة داخل النص الدستوري، و ذلك بافراد باب كامل للجهات و الجماعات الترابية الاخرى، مكونا من اثنا عشر فصلا، ومنحها حرية و استقلالية اكبر في تدبير شؤونها. الا ان البنية الترابية للمملكة لم تتغير، حيث تم الاحتفاظ بثلاث مستويات ترابية تمثلها الجهات و العمالات و الاقاليم و الجماعات. لكن التغيير الذي حصل هو على مستوى الترتيب، حيث ان الدستور الجديد حمل الجهات الى المقدمة لتقود هذا التنظيم الدولي المرتكز على التدبير الحر، دون ان تحدث قطيعة مع الوحدات الترابية الاخرى.

ومن المؤكد انه باعمال مبدأ التدبير الحر ستتوفر الجماعات الترابية على حرية اكبر و استقلال حقيقي في اتخاذ قراراتها و التعبير عن ارادتها من خلال منحها الوسائل القانونية الكفيلة لتحقيق ذلك، بتمتعها بسلطة تنظيمية محلية تتولى من خلالها وضع قواعد تنظيمية في المجالات التي يحددها القانون كما ان مبدأ التدبير الحر سيمكن المجالس الترابية من منحهم حرية تعاقدية معترف بها لفائدة الجماعات الترابية، تتمثل في حرية ابرام العقود المناسبة لاداء مهامها و كذا حرية اختيار طرق تدبير المرافق العامة التابعة لها، و الحرية في التعاقد او الامتناع عن التعاقد و اختيار المتعاقد معها، و تكوين العقد و تحديد مضمونه و طرق تنفيذه.

كل هذه المقترضات تمثل ضمانات اساسية لمجالس الجماعات الترابية في انخراطها في اعتماد التدبير الحر و مبادئ الحكامة الترابية و الديمقراطية، كقاعدة اساسية لتدبير شؤونها و تفعيل اختصاصاتها التي خولتها بموجب القوانين التنظيمية.

اذا كان دستور 2011، قد اعترف للجماعات الترابية بمبدأ التدبير الحر، فإنه في مقابل ذلك منح ممثلي السلطة المركزية من ممارسة مهام المراقبة الادارية على مجالس الجماعات الترابية، الشيء الذي قد يؤدي الى تهديد حقيقي لمبدأ التدبير الحر، و للحريات المحلية، اذ اثنين من مقتضياته على الاقل يمكن ان تقوم بهذا الدور، فالاولى تتعلق بالفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور و التي تحدد صلاحيات ولاة الجهات وعمال العمالات و الاقاليم، الذين يعملون " باسم الحكومة على تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها، كما يمارسون المراقبة الادارية ".

اما الاجراء الثاني ينبع من الفقرة الثالثة من الفصل 145 السالف الذكر و التي تجيز للولاة و العمال " مساعدة رؤساء الجماعات الترابية و خاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات و البرامج التنموية ".

ان امتداد هذا المقتضى الى الجماعات الترابية يشكل في الواقع تناقض صارخ مع مبدأ التدبير الحر. اذ بافتراضه لوجود مراقبة ادارية قد يؤول الى حالة من الوصاية المنحكمة في مواجهة البنيات اللامركزية.

و الملاحظ ان ولاة الجهات و عمال العمالات و الاقاليم باعتبارهم ممثلي السلطة المركزية على مستوى الجماعات الترابية، يتحملون مسؤولية العمل باسم الحكومة على حسن تطبيق القانون و تنفيذ نصوصها التنظيمية ومقرراتها .

وذلك عن طريق مساعدة رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية في تنفيذ المخططات و البرامج التنموية. فضلا عن تنسيقهم لانشطة المصالح اللامركزية للادارة المركزية و سهرهم على حسن سيرها تحت سلطة الوزراء المعنيين. وهذا لا يخرج عن دورهم في ممارسة المراقبة الادارية في حدود مجال اختصاصاتهم الترابية.

- اهمية الموضوع :

لقد حملت التعديلات الدستورية لسنة 2011، في طياتها مرحلة جديدة في التعاطي مع تدبير القضايا الترابية، وذلك باعطاء اللامركزية و اللاتركيز قيمة استراتيجية في منظومة الاصلاح الدستوري، وذلك من خلال تبني مبدأ التدبير الحر كمبدأ دستوري لتدبير الوحدات الترابية، و بمنح ممثلي السلطة المركزية المراقبة الادارية على هذه الوحدات.

ووعيا من المشرع الدستوري باهمية دور الجماعات الترابية في مجال التنمية، كان من الضروري توفرها على قدر من الحرية في تدبير الشأن الترابي ورفع الوصاية التي كانت تمارسها المصالح الخارجية للادارة المركزية فموضوع الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر و المراقبة الادارية، يكتسي اهمية كبيرة، انطلاقا مما جاء به الاصلاح الدستوري في هذا المجال، نظرا لما تزخر به الوثيقة الدستورية بالعديد من الفصول التي تحمل في منطوقها كما في عمقها ابعاد جديدة ودفعة قوية للشان الترابي على مستوى اللامركزية و اللاتركيز بالمغرب، وكذا مع صدور القوانين التنظيمية التي يبقى الرهان معلقا عليها لتنزيل سليم للمقتضيات الدستورية المتعلقة باللامركزية. وعليه فان ما يكتسيه هذا الموضوع من اهمية نجد :

اهمية اكااديمية تتجلى في كون الدراسات التي تهتم باللامركزية من الزاوية الدستورية جد محدودة على الاقل من الناحية النظرية بالمغرب، عكس فرنسا التي كونت تراكما مهما في هذا المجال خاصة مع دستور 1958.

- موضوع يعتبر من المواضيع المستجدة خاصة مع صدور القوانين التنظيمية.

- كما نود من هذا البحث ان يساهم في احداث تراكم علمي في حقل اللامركزية و اللاتركيز ببلادنا.

- صعوبات البحث :

من خلال هذا البحث في اطار البحث عن مقارنة للاشكالية المطروحة. واجهتني صعوبات تتعلق بطبيعة الموضوع، ارتبطت بما هو موضوعي و ذاتي في ان واحد.

فمن الناحية الموضوعية، ليس هناك دراسات علمية وتراكم معرفي في المبدأ التدبير الحر في التجربة المغربية، لانه مبدأ حديث العهد جاء مع دستور 2011، وتم تفعيله مع صدور القوانين التنظيمية لسنة 2011، مقارنة مع التجربة الفرنسية التي لها تراكم علمي و معرفي لهذا المبدأ.

اما الصعوبات المرتبطة بما هو ذاتي، فيمكن تلخيصها فيما واجهته من صعوبات في التعامل مع المراجع، و الربط بين المحاور.

- اشكالية البحث :

تتمحور هذه الدراسة حول موضوع الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر و المراقبة الادارية على ضوء المقتضيات الدستورية لسنة 2011، وكذا النظر في مدى تنزيل القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، لمبدأ التدبير الحر، وكذا المراقبة الادارية الممارسة من طرف ولاية الجهات و عمال العمالات و الاقاليم.

ليكون التساؤل الاساسي موضوع المعالجة في هذا البحث هو :

الى اي حد استطاعت القوانين التنظيمية تنزيل مبدأ التدبير الحر، والى اي مدى تم احترام هذا المبدأ من قبل ممثلي السلطات المركزية ؟

وتتفرع من هذه الاشكالية الرئيسية، حملة من الاشكاليات الفرعية من قبيل :

- ماهي اهم المحطات التي ساهمت في بروز مفهوم التدبير الحر في التشريع المغربي.
- ما هو مفهوم التدبير الحر للجماعات الترابية و مرتكزاته.
- ما هي مظاهر التدبير الحر للجماعات الترابية.
- وما هو دور العمال على ضوء دستور 2011.
- وما هي نوع الرقابة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية.
- ومدى استحضار المراقبة الادارية لمبدأ التدبير الحر.
- وما هي الضمانات الممنوحة لمبدأ التدبير الحر.

- المنهج المعتمد :

ان طبيعة الاشكالية السالفة الذكر و ما يثير موضوعها من اشكاليات فرعية، سيعالجها البحث وفق مقاربة توفيقية بين عدة مناهج هي : المنهج التاريخي الذي سيصلط الضوء على مدى التطور الحاصل في حقل تدبير الجماعات الترابية لشؤونها المحلية، وتطور رؤية المشرع الدستوري لذلك، علاوة على المنهج الوظيفي، حيث انه لمعرفة مكانة مؤسسة سياسية معينة، لا بد من معرفة الوظائف التي تقوم بها، وهو ما يجعل المنهج الوظيفي وسيلة اساسية في التحليل.

- خطة البحث :

لتحقيق الغاية السالفة الذكر، تم اختيار تصميم منهجي للموضوع يقوم على مقدمة و فصلين، موزعين على مباحث و مطالب و فروع، و فقرات.

في الفصل الاول، المعنون بـ " التدبير الحر للجماعات الترابية " انصب البحث على محاولة تحديد السياق التاريخي لمبدأ التدبير الحر في التشريع المغربي. من خلال الدساتير المتعاقبة لفهم رؤية المشرع الدستوري لتدبير الجماعات الترابية لشؤونها المحلية.

فمفهوم تدبير الجماعات الترابية عرف قفزة نوعية مع دستور 2011، ولهذا تم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين، خصص الاول لتحديد السياق التاريخي لبروز مبدأ التدبير الحر في التشريع المغربي، بينما المبحث الثاني تطرق للتدبير الحر من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

اما بخصوص الفصل الثاني، المعنون بـ " المراقبة الادارية الممارسة على مجالس الجماعات الترابية " ف جاء يعالج موضوع في غاية الاهمية، تجلى في الاطار العام لمؤسسة الوالي و العامل، كمبحث اول، عالج وضعية الوالي و العامل قبل صدور ظهير 15 فبراير 1997، ما بعد صدور هذا الظهير تم البحث في المراقبة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية ومدى استحضار مبدأ التدبير الحر، كمبحث ثاني.

وفي نهاية البحث تم التوصل الى جملة من الخلاصات كخاتمة للموضوع، تضمنت مجموعة من النتائج و الاشكاليات.

الفصل الأول :

التدبير الحر للجماعات الترابية

الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر و المراقبة الادارية

يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون و التضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعينين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.(1)

يعتبر التنصيب على مبدأ التدبير الحر، كمبدأ دستوري للتنظيم الجهوي والترابي، إشارة واضحة نحو التوجه الجديد في التدبير الحكاماتي للشان الترابي بالمغرب، فبعد ان جعلت الدساتير السابقة ان التنظيم الترابي يقوم على التدبير الديمقراطي للجماعات الترابية جاء دستور 2011 في سياق خاص منح الجماعات الترابية سلطة وقوة بسبب الاحتجاجات والمطالب المرفوعة من داخله، الامر الذي حتم ادخال مجموعة من الاصلاحات والتعديلات على التنظيم الترابي للدولة، من اجل مواكبة هذه التحولات.

رغم التنصيب المتأخر على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية والذي يعتبر مفهوما جديدا لم يحدد دستور المملكة تعريفا جديدا له، على غرار الدساتير الفرنسية التي نصت على التدبير الحر منذ دستور 1946، وكذا دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، الذي بدوره ترك مهمة اعطاء تعريف محدد لهذا المفهوم الى المجلس الدستوري الفرنسي الذي تدخل في محطات مختلفة، عمل من خلالها على توضيح العديد من جوانبه ونطاقه (2)

وفي اتجاه تنزيل مقتضيات الدستورية المتعلقة باللامركزية، والهادفة الى تقوية قدرات الجهات والجماعات الترابية الاخرى في تدبير الشان المحلي، وارساء الجهوية المتقدمة القائمة على اعادة توزيع السلط والامكانات، وعلى الخصوص مبدأ التدبير الحر، نص المشرع الدستوري من خلال الفصل 146 على اعداد القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لارساء دعائم هذا الورش الهيكلي الكبير وذلك بتنزيل عشر مقتضيات اساسية تنظم الشؤون الداخلية و الخارجية للجماعات الترابية(3)، عدد منها يصب في تكريس التدبير الحر للجماعات الترابية.

1- الفصل 136 من دستور المملكة المغربية.
2- احمد اجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، اشغال الايام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من شبكة الحقوقيين المغاربة، يومي 17-18 ابريل 2015. ص : 35.
3- كريم الحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية -شرح وتحليل- سلسلة العمل التشريعي و الاجتهاد القضائي. الطبعة الثانية، مطبعة الرشاد بسطات، 2016. ص: 288.

وعليه فاننا سنتناول على امتداد هذا الفصل، السياق التاريخي لتدبير الحر للجماعات الترابية (المبحث الاول)، بينما سنخصص (المبحث الثاني) للحديث عن مبدأ التدبير الحر على ضوء القوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات لـتـرابـية.

المبحث الاول : السياق التاريخي لمبدأ التدبير الحر في التشريع المغربي

من خلال المقنضيات الدستورية السابقة يتضح ان المشرع الدستوري المغربي اتسمت نظرته الى الجماعات الترابية بنوع من الجمود، حيث عرفت نوعا من التردد والتوجس، وذلك من خلال ما اسست له المقنضيات الدستورية لسنة 1992 المتعلقة بالجماعات المحلية، نفس المقنضيات ظلت قائمة مع، دستور 1970 و 1972 بل ان هذه المقنضيات حتى في دستوري 1992 و 1996 ظلت نفسها . الا انه تم اضافة الجهة الى مكونات الجماعات المحلية، حيث ان الدساتير السالفة الذكر تضمن النص الدستوري التالي " الجماعات المحلية تنتخب مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق شروط يحددها القانون.

وانطلاقا من هذا النص فان المشرع الدستوري جعل من التدبير الديمقراطي مفهوما لتدبير الجماعات الترابية في الدساتير السابقة. ولعل ان التدبير الديمقراطي للشان الترابي كان من اهم العوامل و الاسباب التي ساهمت في انضاج مسلسل اللامركزية ببلادنا وتبنى مبدأ التدبير الحر، كمبدأ دستوري في تدبير الجماعات الترابية. وما تجدر الإشارة اليه هو ان مبدأ التدبير الحر كانت هناك ارهاصات لبروزه ما قبل دستور 2011. الى ان تم التنصيص عليه صراحة في دستور الاخير للمملكة المغربية. وعليه فان هذا المبحث سنتناول من خلاله ارهاصات بروز مفهوم التدبير الحر في التشريع المغربي ما قبل 2011 (المطلب الاول). اما (المطلب الثاني) حصص للحديث عن التدبير الحر للجماعات الترابية على ضوء دستور 2011.

المطلب الاول : ارهاصات بروز مفهوم التدبير الحر في التشريع المغربي ما قبل 2011

من خلال الاطلاع على النصوص التشريعية بالمغرب ما قبل 2011، نجد غياب مبدأ التدبير الحر لتدبير الشأن الترابي، الا انه بالرغم من ذلك، فقد برزت مجموعة من الارهاصات ساهمت في انضاج التجربة اللامركزية بالمغرب، وذلك من خلال تطور رؤية المشرع الدستوري للجماعات الترابية (الفقرة الاولى)، ومن خلال تقوية مضمون التدبير الحر في القانون المغربي (الفقرة الثانية) .

الفرع الاول : تطور رؤية المشرع الدستوري للجماعات الترابية

منذ حصول المغرب على استقلاله وضع مجموعة من الدساتير واكب كل واحد منها ظرفية سياسية، اقتصادية واجتماعية معينة في تاريخ المغرب (1).

أ - الجماعات الترابية من خلال دستور 2011.

ان دستور 1962 خصص للجماعات الترابية الباب الثامن منه ونظمها في ثلاث فصول تمت عنزنتها بالجماعات المحلية، حيث نص الفصل الثالث والتسعون على ان " الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي العمالات والاقاليم والجماعات، ويكون احداثها بالقانون ". ونص الفصل الرابع والتسعون على ان " تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق الشروط التي يحددها القانون "، وقد منح المشرع بمقتضى الفصل الاول من ظهير نظام الجماعات (2) الحضرية و القروية الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، وهي نفس الطبيعة القانونية التي منحها ظهير 1963 بشأن نظام تنزيم العمالات و الاقاليم (3) لهذه الاخيرة.

ب - الجماعات الترابية من خلال دستور 1970.

هذا الدستور لم ياتي باضافات كبيرة على ما كان عليه الحال في دستور 1962، بل احتفظ بنفس المقتضيات الواردة في دستور 1962، مع بعض التعديلات الطفيفة من

1- منية بلمليح، التنظيم الاداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد. المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، الطبعة الاولى 2016. ص: 124.

2- ظهير 1-59-315 بشأن تنظيم العمالات و الاقاليم و مجالسها، الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ يونيو 1960.

3- ظهير 1-63-273، بشأن تنظيم العمالات و الاقاليم و مجالسها، الجريدة الرسمية عدد 2655 بتاريخ 13-9-1960.

حيث الصياغة، مع اضافة مقتضى جديد هو الفصل الثالث الذي يمنح الصفة التمثيلية للمجالس الجماعية للمواطنين وتنظيمهم عندما نص على ان الاحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمجالس الجماعية والغرف المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم.

ج - الجماعات الترابية من خلال دستور 1972.

ان دستور 1972 حافظ على نفس المقتضيات الواردة في دستور 1970. الا ان الفصل 45 من الدستور (1) منح مجلس النواب سلطة وضع النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية، وجعله من المواضيع التي تدخل في مجال القانون وبعد حالة الجمود التام الذي عرفته مختلف المؤسسات التمثيلية نتيجة اعلان حالة الاستثناء سنة 1995 وما تلاها من احداث، تم اصدار ظهير 30 شتنبر 1976 بمثابة الميثاق الجماعي الذي ينظم شؤون الجماعة ويحدد مجال تدخل واختصاص مجالسها، ويعتبر هذا الظهير او قانون صدر في ظل دستور 1972

د - الجماعات الترابية من خلال دستور 1992.

ان دستور 1992 قام باحداث تغيير اساسي على مستوى مكونات الجماعات المحلية، حيث سيتم الارتقاء بالجهة الى مؤسسة دستورية على المستوى الترابي، حيث نص على ان " الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والاقاليم . والجماعات الحضرية والقروية ولا يمكن احداث اي جماعة محلية اخرى الا بالقانون " (2).

هـ - الجماعات الترابية من خلال دستور 1996 .

فيما يخص دستور 1996 (3)، فانه قد احتفظ بنفس المقتضيات الواردة في دستور 1992 المتعلقة بالجماعات المحلية، مع احداثه للمجلس الاعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات التي خصها بالفصل الرابع و التسعون مهمة مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها. تعتبر مرحلة ما بعد 1996 مرحلة متميزة لكونها وضعت الاطار القانوني للتجسيد العقلي للجهوية

1- دستور المملكة المغربية لسنة 1972، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1-72-061 بتاريخ 23 محرم 1392 (10مارس1972) الجريدة الرسمية عدد 3098.

2- الفصل 94 من دستور المملكة المغربية لسنة 1992.

3- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1-96-157 بتاريخ 23 من جمادى الاولى 1417(07اكتوبر 1996) الجريدة الرسمية عدد 4420.

كجماعة ترابية. وذلك من خلال اصدار القانون المنظم للجهة، وهو القانون رقم 47,96⁽¹⁾.

ذلك مع دستور 1996، صدر القانون المنظم لاختصاصات المجالس الجهوية في تدبير الشأن العام المحلي، والذي حدد الاجهزة المسيرة للجهة ودورها وعلاقتها بسلطات الوصاية كما حدد وسائل التعاون والتمويل الجهويين⁽²⁾.

وجاء في ديباجة هذا القانون ان الجهة ستبديع هيئة جديدة ستمكن ممثلي السكان من التداول في اطارها بكيفية ديمقراطية، من خلال منتجهم في الجماعات المحلية والهيئات الاجتماعية، في شان مطامح ومشاريع جهاتهم، وبالتالي اعطاء الانطلاقة لدينامية متميزة للمنافسة والتنمية الجهوية المندمجة، وبمقتضى الفصل الاول من القانون المنظم للجهات، فان المشرع منح الجهات الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، واوكل اليها مهمة المساهمة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للجماعة الجهوية. ظهر 12 شتنبر 1997 الخاص بالمجالس الجهوية، فمذ المراجعة الدستورية بتاريخ 1992 التي ارتقت بالجهة الى جماعة محلية، وتم تأكيد وسيتوج الاطار القانوني للتنظيم الجماعي بصور القانون رقم 78.00 المغير و المتمم بالقانون رقم 17.08⁽³⁾. وهو الميثاق الجماعي الذي صدر في ظل دستور 1996، والذي حاول ان يعطي ثمنا جديدا للمجالس الاجتماعية، وذلك من خلال منح هذه المجالس اختصاصات واسعة من اجل القيام بمهامها في مجال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، مع تعزيز سلطة المجلس، و التخفيف من نظام الوصاية من خلال التقليل من اجل المصادقة، ونقل بعض اختصاصات التي كانت تمارسها وزارة الداخلية الى الولاية و العمال. كما تميزت هذه المرحلة بصور القانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات و الاقاليم.

وعلى اساس ما سبق، فان هذه القوانين ستؤسس لمرحلة متقدمة من مسلسل اللامركزية بالمغرب باقرارها مجموعة من الاصلاحات على مستوى التنظيم الجماعي، رامت تحقيق مجموعة الاهداف و خصوصا تتبنى ديمقراطية الجوار و

1- القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1-97-84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (02 ابريل 1997) الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 03 ابريل 1997 ، ص: 556.

2- منية بلمليح، التنظيم الاداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، مرجع سابق، ص: 128.

3- نفس المرجع، ص: 127.

تحسين الانظمة المتعلقة بتمثيل السكان ومشاركتهم في تدبير الشأن العام المحلي وترسيخ الاستقلالية و المسؤولية المحلية، وانعاش دور المؤسسة الجماعية في ميادين التنمية و الاقتصاد المحلي و تهيئة المجال و تدعيم قدراتها التفاوضية و تاهيلها للتدخل في القطاعات الاجتماعية و الحد من الاختلالات الجغرافية و الفوارق الاجتماعية (1).

الفرع الثاني : بدايات ظهور التدبير الحر في القانون المغربي.

في سنة 1957، تم احداث صنف جديد من الجماعات الترابية. بمقتضى القانون، المتعلق بالجهات، وذلك بعد ان تم الارتقاء بالجهة الى جماعة ترابية، بعد التعديلات الدستورية لسنتي 1992 و 1996، لتشكل بذلك اطارا ملائما لتطوير اليات ومناهج جديدة، كفيلة بتثمين امثل للموارد البشرية و الطبيعية و البيئية للجهة (2).

ولاعطاء نفس جديد لنظام اللامركزية ببلادنا تم سنة 2002 اصدار القانون 78.00 بمثابة الميثاق الجماعي (3). و القانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات و الاقاليم (4) كما شهدت سنة 2009 اصدار القانون 17.08 المغير للقانون 78.00، والذي يهدف بالاساس الى مسايرة التحولات و تطوير اساليب التدبير المحلي (5).

الفقرة الاولى : حرية التدبير كمصطلح جديد من خلال القانون 47.96.

عرف التشريع المتعلق باللامركزية تطورا مهما، من خلال دستور 1992 الذي ارتقى بالجهة الى جماعة محلية. هذا الكيان الجديد سيتم دعمه في المراجعة الدستورية لـ 13 شتنبر 1996. ان الارتقاء بالجهة الى مستوى جماعة ترابية يشكل حلقة اساسية في التطور الاداري المغربي بوجه عام، لما له من انعكاسات على مستوى التنمية في اطار فضاءات متناغمة (6).

1- كريم لحرش، التنظيم الاداري المغربي، طوب بريس، الرباط، الطبعة الاولى، 2011، ص: 153.
2- المصطفى فريشي، الجماعة الترابية بين متطلبات الحكامة و رهان التنمية. مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 32/31، سنة 2015، ص: 12.
3- ظهير شريف رقم 1-02-297، صادر في 25 رجب 1423 (3 اكتوبر 2002) القاضي بتنفيذ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002، ص: 3490.
4- ظهير شريف رقم 1-02-269، صادر بتاريخ 3 اكتوبر 2002) القاضي بتنفيذ القانون رقم 79-00 المتعلق بتنظيم العمالات و الاقاليم، الجريدة الرسمية عدد 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002، ص: 3490.
5- المصطفى فريشي، الجماعات الترابية بين متطلبات الحكامة و رهان التنمية، مرجع سابق، ص: 12.
6- كريم الشكاري، تعاون و شراكة الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد. عدد 34/33، سنة 2015، ص: 55.

و في هذا السياق صدر القانون المتعلق بالجهات لسنة 1997 تحت رقم 47.96 هذا الاطار لم ياتي وليد الصدفة، وانما كتتويج لعدد من الاعمال السياسية ز القانونية، التي جاءت في اطار المشاورات التي تمحورت حول الاصلاحات السياسية، التي تنوي السلطات العمومية القيام بها (1).

ومما جاء في " بيان اسباب " هذا القانون: ان مغرب اليوم، بعد ان تراكمت لديه التجارب و النتائج الاولى للديمقراطية و اللامركزية، قد بلغ مستوى من النضج يؤهله لولوج مرحلة جديدة لترسيخ الديمقراطية المحلية التي ستوظفها الجهوية لخدمة الازدهار الاقتصادي و الاجتماعي. وهذا فالجهة تبعد هيئة جديدة ستمكن ممثلي السكان من التداول في اطارها، بكيفية ديمقراطية، من خلال منتخبهم في الجماعات المحلية و الهيئات الاجتماعية المهنية، في شان مطامح و مشاريع جهاتهم، و بالتالي اعطاء الانطلاقة لديناميكية متميزة للمنافسة و التنمية الجهوية، المندمجة... " (2).

رغم ان القانون المنظم للجهات رقم 47.96 منح للجهات التداول بكيفية ديمقراطية في تدبير شؤونها، الا انه اوكل السلطة التنفيذية في الجهة صراحة للوالي بدل الرئيس المنتخب، مانحا اياه الدور المركزي في مباشرة التنمية الجهوية (3).

و من خلال ما سبق، يتضح ان حرية التدبير المنصوص عليها هنا جاءت في صالح الوالي اكثر منه لصالح الرئيس المنتخب بالمجلس الجهوي في ظل هيمنة الدول، على اعتباره امرا بالصرف و منفذ المقررات المجلس، و كذا في ظل غياب تمايز واضح فيما يتعلق باختصاصات كل منهما، كدليل على تداخلهما و غياب فصل للسلطات بين المؤسسين (4).

ويلاحظ من خلال الفقرة الاخيرة من المادة الاولى من ظهير 1997. ان التداول الممنوح صراحة للمجلس الجهوي في القضايا ذات الطابع السياسي، او القضايا الخارجة عن نطاق المائل التي تهم مصلحة الجهة، يشكل قييدا قانونيا على حرية

1- عبد الكبير يحيى، تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و اعمال جامعية. عدد 84، الطبعة الاولى، مطبعة دار النشر المغربية 2010. ص: 172.

2- كريم الشكاري، تعاون و شراكة الجماعات الترابية... مرجع سابق، ص: 55-56.

3- عبد الكبير يحيى، تقسيم التراب و السياسة... مرجع سابق، ص: 182.

4- هذا ما اصدرت بشانه لجنة الجهة المنبثقة عن المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية عدة توصيات صبت جلها في التفعيل باصدار النصوص التنفيذية و التوضيحية و التكميلية لقانون الجهة.

التدبير الجهوي، وخصوصا في ظل غياب تحديد دقيق لمصطلح القضايا السياسية، الامر الذي يعطي فرصة لممثلي السلطة المركزية بالجهات للتدخل في شؤون مجالس الجهات.

الفقرة الثانية : مرحلة ما بعد صدور الميثاق الجماعي 78.00.

من الاكيد ان اللامركزية في المغرب ارتكزت اساسا على الجماعات، او ما كان يسمى في القوانين السابقة بالجماعات الحضرية و القروية. فهذه الاخيرة ستعرف تطورا و انتعاشا مهما مقارنة بالجماعات الاخرى، بحيث ستمنح لها ادوار و اختصاصات و صلاحيات كبيرة في التنمية و ستعرف استقلالية تدريجية لاسباس بها لتدبير شؤونها الادارية و المالية.(1)

و في هذا السياق، جاء الميثاق الجماعي رقم 78.00 بمجموعة من المقتضيات التي ادت الى تقوية مضمون التدبير الديمقراطي للشان المحلي وكذا عقلنة تدبير المجالس الجماعية، بحيث تمثل ذلك من خلال نمط الاقتراع العام المباشر بواسطة اللائحة، و بالاغلبية النسبية في دورة واحدة ولمدة ست سنوات، عوض الاقتراع العام الفردي الذي لجات اليه الحكومة لضمان تطبيق اول نص منظم للجماعات المحلية (23 يونيو 1960)، وكذا الميثاق الجماعي لـ30 شتنبر 1976 و الذي لم يحظ بموافقة بعض الهيئات الحزبية و السياسية المعارضة انذاك (2).

وعلاوة على ذلك، فان هذا الميثاق قد اسند السلطة التنفيذية لرئيس المجلس الجماعي من خلال المادة 45 كما قوى من وجودها بتوسيع و تدقيق الاختصاصات ز تصنيفها الى ذاتية تناولها في المواد من 36 الى 42 واخى قابلة للنقل تطرقت لها المادة 43 ثم اخيرة استشارية جاءت في المادة 44، كما اتجه الى ضمان استقرار مؤسسة الرئاسة بحذف مقتضيات الفصل السابع سابقا المتعلق بامكانية اقالة الرئيس باغلبية ثلثي اعضاء المجلس، ليصبح رئيس المجلس الجماعي ينتخب لمدة تعادل مدة انتداب المجلس، اي ست سنوات بدل ثلاث سنوات قابلة للتجديد (3).

1- عماد ابركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات. مسالك في الفكر السياسي و الاقتصاد. عدد 34/33. سنة 2015. ص: 124.

2- ادريس جردان، تاملات حول الحكامة و التنمية الترابية بالمغرب (في اطار افق تفعيل دستور 2011). الطبعة الثانية، مطبعة اسبارطيل، كنجة: 2015، ص: 122.

3- عبد الله حارسي، حصيلة التجربة البرلمانية المغربية السادسة 1997-2002 في مجال التنظيم الاداري، منشورات كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية كلية الحقوق مراكش، مركز الدراسة الدستورية و السياسية، سلسلة الندوات و الايام الدراسية. العدد 24، الطبعة الاولى، 2006، ص: 173.

رغم تلك المستجدات الايجابية التي جاء بها القانون 78.00، بالمقارنة مع ما سبق، ورغم التطور الذي عرفته الجماعات الحضرية و القروية في خضمه، فان تزايد و تنامي حاجيات الساكنة المحلية و متطلباتها من التنمية الشاملة و المستدامة، فرض

تعديل هذا النص القانوني، بمقتضى القانون 17.08 و الذي حاول ان يضيف نوعا من الدينامية على الجماعات في العديد من جوانبها (1).

حيث يهدف بالاساس الى مسايرة التحولات و تطوير اساليب التدبير المحلي، و السعي نحو تكريس من الحرية و اللامركزية على مستوى الجماعات، كخلايا اساسية في التدبير الترابي و في النموذج المغربي للديمقراطية المحلية (2). و علاوة على ذلك، فان هذا الميثاق قد اسند السلطة التنفيذية لرئيس المجلس الجماعي من خلال المادة 45 كما قوى من وجودها بتوسيع و تدقيق الاختصاصات و تصنيفها الى ذاتية تناولها في المواد من 36 الى 42 و اخرى قابلة للنقل تطرقت لها المادة 43 ثم اخيرة استشارية جاءت في المادة 44، كما اتجه الى ضمان استقرار مؤسسة الرئاسة بحذف مقتضيات الفصل السابع سابقا المتعلق بإمكانية اقالة

لكن ذلك و كما هو الامر في السابق كان دون جدوى، فكثيرة هي الاختلالات التي ظلت تعترى الجماعات الحضرية و القروية، و عديدة هي الانحرافات التي عرفها التنظيم الجماعي منذ سنة 2009، تاريخ صدور ذلك القانون (3).

المطلب الثاني : التدبير الحر للجماعات الترابية على ضوء دستور 2011

يعتبر دستور 2011 اول دستور مغربي يتناول بشكل من التفصيل الامور المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية حيث افرد لها 12 فصلا، في الوقت الذي كانت فيه جميع الدساتير السابقة تقتصر على ثلاث فصول بصياغة جد مقتضبة لم تكد تتغير منذ اول دستور 1962 باستثناء اضافة الجهة كجماعة محلية في دستور 1992 و بعض التعديلات الطفيفة التي تشمل اختصاص عمال العمالات و الاقاليم كما ان دستور 2011 هو الاول الذي يتحدث عن ولاة الجهات حيث كانت الدساتير السابقة تقتصر

1- عماد ابركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق، ص: 128.

2- نفس المرجع، ص: 124.

3- نفس المرجع، ص: 128.

على ذكر عمال العمالات و الاقاليم فقط⁽¹⁾. ان دستور 2011 قد منح الجماعات الترابية حرية و استقلالية كبيرة في تدبير شؤونها وذلك من خلال التنصيب على مبدأ التدبير الحر، كمبدأ دستوري يخول للجماعات الترابية التداول في شؤونها بشكل ديمقراطي و حرية اكبر، فما هو مفهوم هذا المبدأ (الفرع الاول) وما هي مرتكزات التدبير الحر و علاقته بالمبادئ الدستورية الاخرى (الفرع الثاني).

الفرع الاول : مفهوم التدبير الحر للجماعات الترابية

بالرجوع الى دستور 2011، نجد انه لم يعطي اي تعريف او مفهوم لمعنى التدبير الحر، بل اقتصر المشرع الدستوري ذكره في الفصل 136 منه، حيث ترك المجال للاجتهد القضائي الدستوري و الفقه المغربيين، الامر الذي حدث كذلك في فرنسا، حيث كان للقاضي الدستوري الفرنسي دور كبير في تفسير مبدأ التدبير الحر.

وسنحاول على امتداد هذا الفرع تعريف مبدأ التدبير الحر في (الفقرة الاولى) بينما سنخصص (الفقرة الثانية) للحديث عن التدبير الحر من خلال التجربتين المغربية و الفرنسية.

الفقرة الاولى : تعريف التدبير الحر

يندرج تعريف التدبير الحر للجماعات الترابية في صميم عمل القضاء الدستوري فهو الجهاز المكلف بحماية الشرعية الدستورية وفي هذا الصدد عرفه القاضي الدستوري الفرنسي بانه عبارة عن حرية اساسية مضمونة دستوريا⁽²⁾.

ولقد اتجه المجلس الدستوري الفرنسي الى توضيح معالم و مضمون مبدأ التدبير الحر، و ذلك من اجل توضيح و توزيع الاختصاصات بين القانون و الانظمة الزطنية، تطور واسع النطاق للاختصاص التشريعي و الذي ينصب على الفصل 34 من الدستور الفرنسي، و الذي بموجبه " يقوم القانون بتحديد المبادئ الاساسية للتدبير الحر للجماعات المحلية، و اختصاصاتها و مواردها ".

ان مصطلح " التدبير الحر " ينقسم الى لفظ " التدبير " الذي يعتبر مصدرا يحيل على فعل دبر يدبر تدبيرا، يعني فكر و نظر في الامر و تصرف فيه بعقله، كما ان

1- منية بلمليح، التنظيم الاداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، مرجع سابق، ص: 125.
le conciel constitutionnel.2 juillet 2010.N°2010-12 Qpc -2

لفظ "الحر" مصدره الحرية و يحيل على الاختيار، و الارادة، وعدم التحكم و التحرر و بصفة عامة الى الاستقلال الذاتي (1). و الارادة، ومن تم فهو لا يعني اي حرية في الحكم مادام يقتصر على الشؤون الادارية دون السياسية (2).

و يربطه بالجماعات الترابية فهو يعني حرية و استقلالية هذه الجماعات في تدبير شؤونها. وهذه الحرية او الاستقلالية تمتد لتشمل عناصر مختلفة في التدبير، وهذا ما يدفع الى البحث عن التمييز بين التدبير الحر و اللامركزية حيث استعمل المصطلحين لمدة طويلة، كمترادفين قبل ان يعتبر الاول من الحريات المعترف بها للجماعات فيما يشكل الثاني مبدا للتنظيم الاداري، رغم انها مفهومان دستوريين متكاملين ويدخلان في دينامية مشتركة (3).

ان حرية التدبير تفترض استقلال له طبيعة مزدوجة، بحيث يستحضر ما هو "مؤسستي ووظيفي"، فالاستقلال المؤسستي يفترض وجود مجالس منتخبة، عن الوظيفي (التسييري) من واقع وجود واجبات ومسؤوليات فعلية، و التي يعترف بها القانون لفائدة المجالس المنتخبة المحلية، وهو الشيء الذي يفترض تمكين الجماعات الترابية في نفس الوقت، من حيابة قوة حقيقية في صناعة القرار. فالتدبير الحر يكتسي طبيعة تنظيمية على اعتبار انه اهم مرتكز للتنظيم الترابي و الجهوي (4).

الفقرة الثانية : التدبير الحر من خلال التجربتين المغربية و الفرنسية

تبنت فرنسا مبدا التدبير الحر منذ دستور 27 اكتوبر 1946 (الفصل 87)، قبل ان يتم تكريسه في دستور 4 اكتوبر 1958 (الفصلين 34-72) وتدعيمه بالتعديل الدستوري لـ 28 مارس 2003. اما المغرب فلم يتم التنصيص على هذا المبدأ الا مع دستور 2011 في فصله 136.

وعليه سنتطرق في هذه الفقرة للحديث عن التدبير الحر في الدستور المغربي، وكذا في التجربة الفرنسية.

1- احمد سميح، التدبير الحر و الجماعات الترابية في دستور 2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2013-2014، ص: 37.
2- احمد اجعون، نطاق و مضمون التدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 36.
3- نفس المرجع، ص: 36.
4- احمد سميح، مرجع سابق، ص: 40.

اولا : مبدأ التدبير الحر في الدستور المغربي 2011

جاء في الفصل 136 من الدستور " يرتكز التنظيم الجهوي و الترابي على مبدأ التدبير الحر، و على التعاون و التضامن، و يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم و الرفع من مستواهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة ".¹

وعليه فان التدبير الحر يعني ان المجالس الجهوية لها كامل الصلاحية و الحرية في تحديد و بلورة لاختياراتها و برامجها، في احترام تلم للمقتضيات القانونية و التنظيمية، وبمراعاة الامكانيات التمويلية المتاحة، و التدبير الحر معناه الغاء مفهوم الوصاية على عمل المجالس الجهوية الترابية، وكل اشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها، وقد ورد في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، ضرورة اعادة النظر في المفهوم التقليدي للوصاية، وذلك من خلال الحد من المراقبة القبلية و من مراقبة الملائمة وتعزيز التقييم و المراقبة البعدية، مع تعزيز المراقبة القضائية للشرعية شريطة ان يترتب عن اللجوء الى القضاء، توقيف التنفيذ الا بقرار من المحكمة المختصة (1).

كما يجد مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية اساسه الدستوري في مجموعة من فصول الدستور، بعضها يؤسس للمبدأ بشكل مباشر كما هو الحال بالنسبة للفصل 136 الذي يجعل مبدأ التدبير الحر من المرتكزات الاساسية و الجوهرية التي يقوم عليها التنظيم الترابي، كما ان الفصل 146 يذكر مبدأ التدبير الحر بشكل صريح في الفقرة الاخيرة منه حيث يحيل على قانون تنظيمي لتحديد مبادئ و قواعد و شروط تنظيم و تدبير الجماعات الترابية، بما في ذلك قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر (2).

وتجدر الإشارة الى انه يتعين على مبادئ التدبير الحر مراعاة طبيعة نظام الحكم الدستوري و السياسي في بلادنا و شكل الدولة و كذلك من خلال مبدأ وحدة الدولة، حيث جاء في تصدير دستور 2011 فان المملكة المغربية دولة ذات سيادة كاملة و غير قابلة للتجزئ، ويجب على الجماعات الترابية ممارسة التدبير الحر في احترام لمبدأ وحدة الدولة. وكذلك مبدأ المساواة و مبدأ التسيير الديمقراطي .

1- تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الاول، التصور العام، ص: 53.

2- عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية و اعداد التراب في ضوء دستور 2011. المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 115 مارس-ابريل 2014. ص: 153.

ثانيا : التدبير الحر في التجربة الفرنسية

بالرجوع الى الباب الثاني عشر من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المخصص للجماعات الترابية، في مادته 72، و التي حددت اصناف الجماعات الترابية المكونة للجمهورية نصت على انه " تتولى مجالس منتخبة ادارة هذه الجماعات بحرية، وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها بافضل طريقة ممكنة ". كما يمكن للجماعات المحلية ان تستفيد من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية، وفق الشروط التي حددها القانون.(1)

وعليه يتضح انم بدا التدبير الحر libre administration اقره المشرع كمبدا وترك المجال للسلطة التشريعية، تحديد المبادئ الاساسية للجماعات الترابية واختصاصاتها ومواردها، وذلك حسب المادة 34، التي تنص على ان " القانون يحدد القواعد المتعلقة خصوصا بالنظام الانتخابي للمجالس البرلمانية و المجالس المحلية...ويضبط القانون المبادئ الاساسية التالية، منها الاستقلال الاداري للجماعات الترابية و اختصاصاتها و مواردھا (2) ولقد اكد المشرع الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 23 ماي 1979 المعروف nouvelle calédonie على القيمة الدستورية لمبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية، وذلك لما اشار بان " السلطة التشريعية لم تخرق مبدأ الفصل بين السلطات ولا الاحكام الدستورية التي تركز مبدأ التدبير للجماعات المحلية، فيما اعتبره مجلس الدولة الفرنسي - حرية السياسة من بين الحريات العمومية في قرار جماعة marbilleilles vannelles بتاريخ 18 يناير 2001(3).

الفقرة الثالثة : اسهامات القاضي الدستوري في تطوير مبدأ التدبير الحر

لقد سساهم المجلس الدستوري الفرنسي في تطوير مبدأ التدبير الحر وذلك من خلال اصداره لمجموعة من القرارات القضائية التي تهم مبدأ التدبير الحر.

1- الفقرة الثانية من المادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

2- المادة 34 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 .

3-conseil d'état ordonnance de référé,section 18 janvie 2001,ajd 2001 dromique P153-157

وفي هذا الصدد فقد اصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراره الصادر بتاريخ 8 غشت 1985⁽¹⁾ في مجال اختصاصات المجالس المنتخبة حيث ورد في هذا القرار. وبالتبعية لا يمكن للدولة او ممثليها التطاول على اختصاصات الجماعات الترابية او منعها من ممارسة اختصاصاتها او تدبير شؤونها بكل حرية. هذا القرار جاء ليؤكد ان مجالس الجماعات الترابية تتوفر على اختصاصات فعلية وحقيقية تمارسها في مجال ترابها، ولا يمكن للدولة ان تتطاول على هذه الاختصاصات او منع المجالس المنتخبة من ممارستها.

وبمناسبة نظره في مقتضى متعلق بتحديد مستشاري الاقاليم الفرنسية، اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي ايضا في قراره الصادر بتاريخ 16 ماي 2013 انه << اذا كان يعود للقانون تحديد تاريخ اجراء الانتخابات الجزئية للمجلس الاقليمي... فان الشكليات التي يضعها المشرع لا يجب ان تؤدي الى المساس بشروط ممارسة التدبير الحر للجماعات الترابية >>⁽²⁾.

اما بالنسبة للقرارات الحديثة التي اصدرها المجلس الدستوري فكانت متحفظة بخصوص استقلال الجماعات الترابية خصوصا الواقعة ما وراء البحار عن طريق تغليب اختصاص الدولة على اختصاص هذه الجماعات ففي قراره الصادر بتاريخ 26 يونيو 2014 المتعلق بالنقابات المشتركة المفتوحة ببولينيز الفرنسية⁽³⁾. وعلى اثر الطعن الذي تقدم رئيس هذه الاخيرة للتصريح بان المقترحات التشريعية الواردة في المدونة العامة للجماعات الترابية تدرج في اختصاص بولينيزيا الفرنسية، قضى المجلس الدستوري بان هذه المقترحات لا تدخل في اختصاصات الجماعة المحددة بمقتضى الفصل 74 من الدستور وانما تدرج ضمن القانون التنظيمي.

نفس التوجه اتخذه في قراره الصادر في 15 يناير 2015 عندما صرح بدستورية قانون 17 دجنبر 2014 المعلق بتحديد عدد الجهات و الاقاليم و المعدل للجدولة الزمنية للانتخابات التي ستجري في دجنبر 2015 حتى في كورسيا التي طلبت

1-décision N°85-196 DC du 8 aout 1985, voir galement décision N°87-241 DC du 19 janvier 1988.

2-décision N°2013-667 DC, 16/5/2013 la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

3- décision N°2014-2 LOM du 26 juin 2014, syndicats mixte ouverte en polynésie française

تاجيل انتخاباتها الجهوية الى 2016 و التي ستخضع لأول مرة لاقتراع بمزج بين نظام الاغلبية والنسبية (1).

وعلى اساس ما سبق يمكن القول، ان مبدأ التدبير الحر يعتبر من اهم مقومات الجماعات الترابية، حيث انه عن طريقه يتم الاعتراف للجماعات الترابية بممارسة اختصاصاتها بنوع من الحرية، و التداول في شؤونها الترابية بكيفية ديمقراطية باعتبارها الفاعل و المخطط الاستراتيجي للتنمية الترابية الشاملة و المندمجة.

الفرع الثاني : مرتكزات التدبير الحر و علاقته بالمبادئ الدستورية الاخرى

من اجل الحديث عن التدبير الحر لابد من وجود مرتكزات يقوم عليها هذا التدبير، فبدون تحقيق هذه المرتكزات لا يمكن الحديث عن التدبير الحر. ووفقا للاستاذ اندري رو andré raux (2) يرتكز التدبير الحر للجماعات الترابية على ثلاث عناصر او مرتكزات : الاستقلال المؤسسي، الاستقلال الوظيفي، الاستقلال المالي لهذه الجماعات.

وعلى امتداد هذا الفرع سنعالج مرتكزات التدبير الحر في (الفقرة الاولى) في حين سنخصص (الفقرة الثانية) للحديث عن علاقة مبدأ التدبير الحر بالمبادئ الدستورية الاخرى.

الفقرة الاولى : مرتكزات التدبير الحر للجماعات الترابية

تروم هذه المرتكزات ما هو مؤسسي، وما هو وظيفي، مالي.

اولا: الاستقلال المؤسسي : مما لا شك فيه ان دسترة مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية يضمن حد ادنى من الاستقلال المؤسسي لهذه الجماعات من تطول المرع (3). وارتباطا بالموضوع بنص الدستور المغربي على ان " الجماعات الترابية اشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية. تنتخب مجالس

1- احمد اجعون، مضمون و نطاق التدبير الحر... ، مرجع سابق، ص : 42-43

2- andré roux : «la libre administration des collectivités territoriales :une exception française », les cahiers de l'institut lonis favoreu N°2/20/2013 p/184 cité par mamon ghevontion, op :cit p/7

3- احمد اجعون، مضمون و نطاق التدبير الحر... ، مرجع سابق، ص : 37

الجهات و الجماعات بالاقتراع العام المباشر (1). وهذا ما اكدت عليه اللجنة الاستشارية للجهوية لما اقترحت انتخاب اعضاء المجلس الجهوي بواسطة الاقتراع العام المباشر من اجل منح المجالس الجهوية، التي سيكون لها في اطار الجهوية المتقدمة نوع من الصدارة شرعية تساوي على الاقل تلك الممنوحة للمجالس الجماعية التي ينتخب اعضائها بواسطة الاقتراع العام المباشر و اقامة علاقة القرب بين المنتخبين و المواطنين بشكل يخلق وعيا بالكيان الجهوي لدى هؤلاء، ويخضع المنتخب لمراقبة الناخبين وتجنب الاختلالات في تسيير المجالس الناتجة عن الانتخابات غير المباشرة لاجرائه (2).

وعليه فان مجالس الجهات و الجماعات تنتخب بالاقتراع المباشر عكس ما كان ساريا قبل ذلك من اقتراع غير مباشر بالنسبة للجهات، فهذا المقتضى لم يسبق لاي دستور ان تبناه، فهو يشكل للجماعات الترابية ضمانا في التدبير الحر.

وبقدر ما يقتضي الاستقلال المؤسسي، استقلال الوحدات اللامركزية عن الدولة، بقدر ما يعني كذلك استقلال فيما بين هذه الجماعات الترابية (3). وهذا ما اكده الفصل 143 من دستور 2011 وكذا التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2003 الذي عمل على حضر وجود وصاية بين الجماعات الترابية (4).

ثانيا : الاستقلال الوظيفي : هذا المرتكز يضمن حد ادنى من الاختصاصات الذاتية التي تمارسها الجماعات الترابية بشكل اصلي مستقل عن الدولة. وبالتالي وجود شؤون محلية تتولى ممارستها (5)

غير ان تحديد اختصاصات الجماعات الترابية وتميزها عن اختصاصات الدلة يظل من اهم الاشكالات التي يطرحها الاستقلال الوظيفي ولتجاوز هذه المعضلة، عمد الدستور الجديد الى تبني مبدأ التفريع الذي بمقتضاه تكون الوحدة الادارية القاعدية او الادنى هي صاحبة الاختصاص و لايمكن للوحدة الادارية الاعلى التدخل الا في حالة عجز الوحد الاولى (6).

1- الفصل 135 من دستور المملكة المغربية

2- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني، الجوانب المؤسسية، ص: 7

3- احمد اجعون، مضمون و نطاق التدبير الحر...، مرجع سابق، ص : 38

4- امين الصمعي، السلطة الترابية في الدستور على ضوء التجربة الفرنسية - مساهمة في دراسة القانون الدستوري المحلي- رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام. جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق، مراكش، السنة الجامعية

2012/2011. ص : 153

5- احمد اجعون، مضمون و نطاق التدبير الحر...، مرجع سابق، ص : 37

6- نفس المرجع ، ص : 39

ثالثا : الاستقلال المالي : يستدعي التدبير الحر للجماعات الترابية توفرها على موارد مالية مستقلة وذلك من اجل ممارسة اختصاصاتها. حيث انه لا يكفي منح هذه الجماعات اختصاصات مهمة دون حصولها على موارد مالية مستقلة تساعد على ممارسة هذه الاختصاصات.

فالاستقلال المالي للجماعات الترابية وفقا للمجلس الدستوري الفرنسي تشكل ضمانا للتدبير الحر، لكنها ضمانة ضعيفة تستدعي تدخلا من طرف المشرع الدستوري (1).

و في هذا الاطار نص الدستور المغربي على انه << تتوفر الجهات و الجماعات الترابية الاخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة >> . و اضافة << اختصاص تنقله الدولة الى الجهات و الجماعات الترابية الاخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له >> (2)

وبالعودة الى اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي نجده يقر بان القواعد المتعلقة بالمقابل المالي لنقل الاختصاصات يجب ان لا تؤدي اطلاقا الى تخفيض موارد الجماعات الترابية حتى لا يشكل ذلك مساسا بالتدبير الحر. بل انه تبنى مفهوما اكثر اتساعا " للموارد الذاتية " فلدى فحصه للقانون المتعلق بالاستقلال المالي للجماعات الترابية، كد على ان الاستقلال المالي لا يعني فقط الاستقلال الجبائي مؤكدا على ان المشرع مطالب بالتحقق مما اذا كانت حصة الموارد الذاتية لا تتناقض بالشكل الذي يمس بحريتها في التدبير (3).

وفي هذا الاطار، فان وجود مجال ضريبي مستقل و متنوع وذاتي يعد مهما للتدبير الحر للجماعات الترابية، حيث الضرائب و الرسوم المحلية تشكل المورد الاساسي لميزانية المجالس المنتخبة، وهذا ما يتطلب ايجاد جبايات ورسوم جديدة خاصة لتنتمك الجهات ومعها الجماعات الترابية الاخرى من النهوض بمهامها التنموية في مراعاة لمستلزمات العقلنة و الانسجام و التكامل (4)

1- احمد اجعون، مضمون و نطاق التدبير الحر...، مرجع سابق، ص : 43

2- الفصل 141 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

3- a lois ramel. Le conseil constitutionnel n'apa arbré la décentralisation. Le courrier des maires 1N°261, octobre 2012, P : 68

4- محمد اليعقوبي. مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية، المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص 71. الطبعة الاولى، 2011، ص: 30

الفقرة الثانية : التدبير الحر و علاقته بالمبادئ الدستورية الاخرى

مما لا شك فيه ان هناك علاقة وطيدة بين مبدأ التدبير الحر و المبادئ الدستورية الاخرى، كمبدأ التفريع، و مبدأ التعاون

اولا : التدبير الحر و مبدأ التفريع

و من منطلق توفر كل جماعة ترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها في حدود دائرتها الترابية وفقا لمجالات اختصاصاتها الذاتية والمشاركة و المنقولة اليها من المركز، استنادا على مبدأ التفريع، فان المشرع الدستوري ذهب في اتجاه الاستجابة لتوجيهات الملك محمد السادس المتصلة بضرورة اعتماد التناسق و التوازن في الصلاحيات و الامكانيات و تفادي تداخل الاختصاصات او تضاربها، و العمل على ضمان توزيعها بما يتماشى و استحضار مستلزمات العقلنة و الانسجام و التكامل، في افق مؤشرات الترسخ القانوني لاستقلالية التنظيم اللامركزي اداريا و ماليا و تعزيز دور الهيئات المنتخبة في اتخاذ قراراتها و تنفيذها (1) و يقوم مبدأ التفريع على قاعدة ان كل مستوى ترابي من مستويات الجماعات الترابية، يلزمه اعطاء اجوبة نوعية و محددة لتساؤلات و قضايا مشتركة، فمبدأ التفريع مؤداه ضرورة تجاوز التعارض التقليدي في الاختصاص الذي يحد من فعالية و نجاعة التدخلات العمومية، اي ان ذات المبدأ يقضي بضرورة توضيح الاختصاص بين مستويات الجماعات الترابية و تعبئة العلاقات بينهما، كما ان التعاون بين هذه المستويات يصبح اساسيا و مركزيا في تشكيل هندسة التنظيم الترابي للدولة (2).

ان مبدأ التفريع في هذا المستوى يقوم على فكرة توزيع المهام و تحديد الاختصاصات و المسؤوليات بين المستويات الادارية(الدولة، الجهات، العمالات، و الاقاليم، الجماعات الحضرية و القروية)، اي ان كل مستوى اداري يتقيد بدائرة الاختصاص الممنوحة له و لا يتعداها. و من ثمة لا يسمح لمستوى اداري اعلى من التصرف مكان مستوى اداري ادنى، فالاقليم مثلا لا يمكنه القيام بالمهام المخولة للجماعة الحضرية لو القروية، و الجهة لا يمكن ان تمارس الاختصاصات المخولة للاقليم و الشئ نفسه بالنسبة للدولة (3).

1- سيدي ملاي احمد علال، مقارنة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 34/33، سنة 2015، ص: 27-28

2- سعيد جفري، الحكامة واخواتها. مقارنة في الفهوم وطموح والتوجه المغربي، مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء. الطبعة الاولى 2011. ص: 185

3- محمد البيعقوبي، المبادئ الكبرى للحكامة المحلية، تاملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة فنون، فاس. الطبعة الاولى 2005. ص: 185

وفي نفس السياق، عمل المشرع التنظيمي على تنزيل مبدأ التفريع بتفصيل دقيق في القسم الثاني من القانون التنظيمي لاختصاصات الجهة، حيث فصل في مجال الاختصاصات الذاتية و المشتركة و المنقولة من المادة 81 الى المادة 95 (1)

ثانيا : التدبير الحر و مبدأ التعاون

نص الدستور المغربي على انه >> لا يجوز لاي جماعة ترابية ان تمارس وصايتها على جماعة اخرى(2).<<.

اذا كان المشروع الدستوري قد اعتبر عدم جواز ممارسة اية جماعة وصايتها على جماعة اخرى احد المبادئ الدستورية لاقرار التعاون و التعاقد بينها، فانه بوا جهة - تحت اشراف رئيس مجلسها - مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الاخرى في مجال التنمية المندمجة، و هو ما يجعل الحكومة تستشير المجلس الجهوي بشأن كل مشروع كبير تعتمزم الدولة انجازه في الجهة، او كلما كان الامر يعنيتها، عند اعداد المهام التالية (3) :

- الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية.
- التصميم الوطني لاعداد التراب و التصميم الجهوي للتنمية الحضرية.
- المخططات القطاعية الوطنية و الجهوية.
- الاستراتيجية الوطنية و الجهوية في مجالات النهوض بالاستثمار و التشغيل و الماء و الطاقة و البيئة و التربية و التكوين المهني و الثقافة و الصحة.
- اذا ما رفضت الحكومة كليا او جزئيا مقترحات للمجلس الجهوي تعني جهته، فلا بد من تعليل الرفض.
- يقوم المجلس الجهوي بوضع و تبني تصور للجهة و برنامج تنميتها في المجالات الاقتصادية و الثقافية و البيئية و التصميم الجهوي لاعداد التراب في انسجام مع توجهات و استراتيجية الدولة. وذلك بعد التشاور مع السلطة التي تمثل الدولة في

1- عبد الحق بلفقيه. قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات. مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد. عدد 34/33. سنة 2015 . ص : 92

2- الفصل 143 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

3- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية- شرح و تحليل. مرجع سابق. ص : 180

الجهة، وبعد استشارة باقي المجالس الترابية و ادارات الدولة اللامركزية و المؤسسات اللامركزية و المنظمات الممثلة للاوساط الاقتصادية و الماجورين و المجتمع المدني (1). كما يتصدر المجلس الجهوي الجماعات الترابية الاخرى في حدود اختصاصه بتجميع و تنسيق مقترحات تلك الجماعات و جعلها تنسجم و تندمج في تصور التنمية الجهوية، وذلك مع احترام الاختصاصات المخولة لتلك الجماعات. وهو ما يجعل مجالس العمالات و الاقاليم و مجالس الجماعات تعد مخططاتها و برامجها و مشاريع تنميتها الذاتية في انسجام مع التصور الذي يتبناه مجلس الجهة و تصادق عليه الدوة (2).

تعزيزا للديمقراطية الترابية، فقد توج المغرب سنة 2011 بمرحلة جديدة في مسار اللامركزية، حيث تبنى مبدأ التدبير الحر كمبدأ دستوري، نص عليه الدستور المغربي لسنة 2011 في فصله 136، هذا المبدأ سيمكن مجالس الجماعات الترابية من التداول في شؤونها الترابية بكيفية ديمقراطية و تنفيذ مقررات مجالسها، بغية النهوض بالمجال الترابي و السعي نحو تحقيق تنمية شاملة و مندمجة .

1- نفس المرجع. ص : 180

2- نفس المرجع. ص : 180

المبحث الثاني : التدبير الحر من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

لقد عرف دور الجماعات الترابية في منظومة التدبير العمومي المغربي نموا قانونيا ملموسا و تطورا تدريجيا (1). فمع كل نص قانوني جديد، يصدر لتنظيم الجماعات يتطور دورها التنموي و يتعاضم (2). و لقد بانّت اللامركزية الترابية الاسلوب الامثل و الانجع و الاكثر ملائمة لروح العصر و لمتطلبات التنمية المحلية و تكريس الديمقراطية، فالوحدات الترابية -خاصة الجماعات- غدت اهم الاليات الناجحة لتدبير المجال المحلي و تحقيق التنمية على مستوى ابعادها و جوانبها السياسية و الاقتصادية و الثقافية... كما انها الاطار الملائم للمساهمة في بلورة استراتيجيات جديدة و بديلة للتنمية (3).

و تنفيذا لما جاء في دستور 2011، وبالضبط في فصله 146. فان المشرع التنظيمي قام باصدار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية (111.14 المتعلق بالجهات، و 112.14 المتعلق بالعمالات و الاقاليم، و 113.14 المتعلق بالجماعات). و التي عملت على تنزيل مجموعة من المبادئ الدستورية المتعلقة بالجماعات الترابية، من اهمها مبدأ التدبير الحر، الذي يهدف الى تمكين الجماعات الترابية من بلورة تصوراتها و ضمان تنفيذ مقررات مجالسها وكذا تحسين منظومة المراقبة الادارية من طرف ممثلي السلطة المركزية.

وعليه لا بد من الحديث عن مظاهر التدبير الحر التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (المكاتب الاولى) في حين سنتطرق للحديث عن الفاعلين اللامركزيين (المطلب الثاني).

1-Amal Mechrafi, autonomie et developpement local dans la nouvelle charte communale. Publication de la revue marocaine d'administration locale et de developpement. série << theme actuels >>. numéro 2003.P:17.

2- عماد ابركان. قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات. مرجع سابق. ص : 127

3- نفس المرجع. ص : 125

المطلب الاول : مظاهر التدبير الحر للجماعات الترابية

تشكل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نقلة في مجال التدبير الترابي من خلال ما تضمنته من مقتضيات تسمح بتعزيز دور الجماعات الترابية في النهوض بالتنمية الشاملة و الاضطلاع السليم بمهامها الادارية و التدبيرية.

لقد جاء القانون التنظيمي للجماعات الترابية بمقتضيات عملية هامة، تستهدف تكريس مبادئ الديمقراطية المحلية و قواعد الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام المحلي، محاولا التماهي مع المبادئ الدستورية المؤطرة للسياسة الترابية و التي يجب ان تعتمد علة مبدأ التدبير الحر، حيث بمقتضاه ينبغي ان تخول الجماعة سلطة حقيقية للتداول بكيفية ديمقراطية و سلطة تنفيذ مقرراتها ز مداولاتها (1). و على امتداد هذا المطلب سنتطرق في (الفرع الاول) للحديث عن تكريس المرجعية الديمقراطية، بينما (الفرع الثاني) سنخصصه للحديث عن تسيير شؤون الجماعات الترابية بكيفية ديمقراطية.

الفرع الاول : تكريس المرجعية الديمقراطية

بالعودة الى الدستور المغربي نجده ينص على ان " الجماعات الترابية اشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية " (2). و تمثل هذه ضمانة اساسية لانخراط المجالس المنتخبة في اعتماد مبادئ سيادة القانون والديمقراطية كاساس لتدبير شؤونها، و الشروع في تبني اختياراتها و تنزيل الاختصاصات التي خولتها النصوص القانونية و المنظمة للشؤون الجهوية و المحلية .

و يفيد هذا النوع من التدبير احترام اختيارات ممثلي الساكنة في اعتماد البرامج التنموية، بما يتوافق مع انتظارات الساكنة من جهة و في احترام كامل للنصوص القانونية (3).

ويتأسس تنزيل المقتضى الهام، وفق مستويين، الانتخابات المباشرة لممثلي السكان (الفقرة الاولى) و المقاربة التشاركية (الفقرة الثانية).

1- المرجع نفسه. ص : 136

2- الفصل 135 من الدستور المملكة المغربية لسنة 2011

3- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية الترابية و مبدأ التدبير الحر. مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد. العدد 34/33.

سنة 2015. ص : 42

الفقرة الاولى : الانتخابات المباشرة لممثلي السكان

تعد الية الانتخاب الية ديمقراطية تضمن تمثلية السكان و مشاركتهم و تحيط المجالس المحلية بالشرعية التي ستتولى تدبير الشأن الجهوي و المحلي، من طرف الساكنة المحلية بالنسبة للجماعات. وانتخاب المجالس الجهوية من طرف الساكنة ذات الارتباط بالنفوذ الترابي للجهة وذلك لتمكين الساكنة من مراقبة ممثلي المجالس الجهوية و المحلية و مستوى تدبيرهم للشان الجهوي ومدى مساهمته لبرامجهم الانتخابية و انتظارات الساكنة (1).

وفي هذا السياق، هدف كل من المشرع الدستوري (2) و المشرع التنظيمي من اعتماد اسلوب الاقتراع العام المباشر في اختيار اعضاء مجالس الجهات و الجماعات الى تحقيق الديمقراطية المحلية (3). لانه اسلوب يتيح لساكنة الجهات و الجماعات الترابية تقرير و حسم مختلف قضاياهم بنفسهم و بدون وسطاء، كما يحقق هذا النوع من الديمقراطية مبدأ السيادة الشعبية التي تعتبر الشعب مصدر السلطة. كما سيساعد اسلوب الاقتراع العام المباشر في تدبير الشأن الانتخابي للجهات و الجماعات الترابية على الارتقاء باحساس المواطن بقيمة نفسه و رايه ومدى تأثيره في تفعيل السياسة العامة للجولة، و في اعداد السياسات الترابية (4).

وهي مقارنة تختلف عما كان معمول به في التجربة السابقة للتنظيم الجهوي (5). و التي انبنت على الانتخابات غير المباشرة للمجالس المنتخبة (الجهوية و الاقليمية) حيث يتم انتخاب اعضاء المجالس الجهوية من قبل اعضاء مجالس الجماعات (الحضرية و القروية)، و اعضاء مجالس العمالات و الاقاليم، اذ يتمتع المنتخب بسلطة مطلقة في اختيار اعضاء هذه المجالس و تشكيلها، مما قد لا يعبر في حقيقته عن الاختيار الحقيقي للمواطن ورهاناته (6).

اذا كان انتخاب المجالس الجماعية قد حافظ على اسلوبه السابق بواسطة الاقتراع العام المباشر، فان هذا النمط من الاقتراع يعد مستجدات بالنسبة لمجالس الجهات،

1- نفس المرجع. ص : 42

2- راجع الفصل 137 من الدستور المغربي لسنة 2011

3- كريم لحرش. الدستور الجديد... مرجع سابق. ص : 167

4- نفس المرجع. نفس الصفحة

5- القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 ذي القعدة 1417 الموافق

لـ (2 ابريل 1997). الجريدة الرسمية عدد 4480. ص : 556-570

6- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية... مرجع سابق. ص : 42

جاء به و نص عليه الفصل 135 من الدستور المغربي الذي اعتمده كتنقية للانتخاب، وكالة ديمقراطية في تدبير الشأن الجهوي، وهي نفس التوصية التي خرج بها تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية (1).

وطالبت بها غالبية الاحزاب السياسية، واوصى بها الفاعلون السياسيون. فالانتخاب المباشر كفيل بدفع السكان الى التعليق بالمؤسسة الجهوية.

كما يسمح للجهة بان تكون لها وظيفة خاصة و رؤية جهوية لمواجهة مشاكلها، وهذا ما عمل على تنزيل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14 في مادته التاسعة (2). ليكون بذلك قد اعاد النظر في تركيبة المجالس الجهوية التي كان ينظر لتركيبتها المتنوعة التي تتكون من اعضاء تختلف مصادر انتخابهم.

اما فيما يتعلق بالعمالات و الاقاليم فبالرغم من التنصيص في ديباجة القانون التنظيمي على مبادئ التدبير الديمقراطي لشؤون العمالة او الاقليم بنفس الطريقة السابقة-الاقتراع العام غير المباشر- و بالتالي يطرح التساؤل حول مصداقية تمثيلية اعضاء المجلس، مادام ان انتخاب المجالس الاقليمية تتم في الغالب في مناى من اهتمام و تتبع مشاركة ساكنة الاقليم، حيث ينتخب اعضاء مجالس العمالات و الاقليم من طرف هيئة ناخبة تتالف من اعضاء مجالس الجماعات التابعة للعمالة او الاقليم المعني (3).

ويتم انتخاب رئيس المجلس من بين اعضاء ذلك المجلس، في حين انه كان من الاجدر و الافضل تعيين المترشح الذي يرد اسمه في المرتبة الاولى على راس اللائحة التي حصلت على الرتبة الاولى رئيس لمجلس العمالة او الاقليم. نظرا لكون الترشح للانتخابات في ظل هذا الاسلوب من الاقتراع لا يكون بصفة فردية بل ضمن لائحة تضم مجموعة من المترشحين (4).

1- جاء في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة مايلى : (حث المواطنين على الاهتمام بجهتهم وجعل المنتخبين مسؤولين مباشرة امامهم، يقتضي ان يتم انتخاب اعضاء المجلس الجهوي ذوي الصوت التقريري عن طريق الاقتراع العام المباشر. وان هذه التوصية تنطبق على انتخاب مجالس الجماعات المحلية).

2- ظهير شريف رقم 1-15-83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 11-114 المتعلق بالجهات. الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015. ص : 65-85

3- المادة 102 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب اعضاء مجالس الجماعات الترابية وفق ما تم تغييره و تنميته بالقانون التنظيمي رقم 34.15

4- الحسن الجماعي. مدخل الى القانون الدستوري. الطبعة الثانية. مطبعة دعاية، سلا، 2015. ص: 160

وتجسيدا لمبادئ التدبير الديمقراطي للشؤون المحلية للجماعات الترابية مكنت القوانين التنظيمية المجالس المنتخبة مباشرة بعد تشكيلها من بلورة اختياراتها و توجيهاتها التنموية و التدبيرية، من المشاركة في اعداد السياسات الترابية من طرف ممثلي الجماعات الترابية في مجلس المستشارين .

الفقرة الثانية : المقاربة التشاركية

نتيجة فشل الديمقراطية التمثيلية في الاستجابة لمختلف توقعات و تطلعات المواطنين و امام الحراك الكبير الذي عرفه المجتمع المغربي، شكلت الديمقراطية التشاركية احد اهم المطالب لمرحلة جديدة للحكامة و حسن التدبير (1).

في هذا السياق، نص الدستور على انه " تضع مجالس الجهات و الجماعات الترابية الاخرى، اليات تشاركية للحوار و التشاور، لتسيير مساهمة المواطنين و المواطنين و الجمعيات في اعداد برامج التنمية و تتبعها (2).

لقد حمل الدستور تصورا جديدا للتنظيم الترابي بالمغرب، يسعى للاستجابة لمسلسل الاصلاحات التي مرت منها التجربة اللامركزية بالمغرب، ولضرورة توسيع سلطة الوحدات الترابية في تدبير القضايا الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية (3). و هذا يعني ان المجالس الجهوية لها كامل الصلاحية و الحرية في تحديد و بلورة اختياراتها و برامجها في احترام تام للمقتضيات القانونية و التنظيمية و مراعاة للامكانيات التمويلية المتاحة (4).

وتجدر الاشارة الى انه انطلاقا من المقتضيات الدستورية المنظمة في الفصل 139، قامت الوثيقة الدستورية بتحسين و تطوير عملية التواصل بين الجماعات الترابية و المواطنين و الجمعيات و نوعت روافد القرار الترابي عبر تقنيتين (5).

1- ملاي محمد البوعزاوي، تحديث الادارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية. منشورات العلوم القانونية. سلسلة البحث الاكاديمي، عدد 9، الطبعة الاولى، مطبعة الامنية، الرباط : 2015، ص : 106
2- الفصل 39 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011
3- رقيقة البحياوي، دور الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي، جهة العيون بوجدور الساقية الحمراء، نموذجا. اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق اكدال، الرباط، السنة الجامعية 2012/2013. ص : 293
4- علي قاسمي التسماني، الدولة و الجهات على ضوء الدستور الجديد. مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد. عدد 22/21. سنة 2012. ص : 82
5- عبد الغني امريدة. الاليات التشاركية و العرائض امام الجماعات الترابية في المغرب، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، صيف 2015. ص : 139

- التقنية الاولى : الاليات التشاركية للحوار و التشاور، الغاية منها تحقيق هدفين :
الاول : تيسير مساهمة المواطنين و الوطنيين و الجمعيات في اعداد برامج التنمية.
الثاني : تيسير مساهمة المواطنين و المواكين و الجمعيات في تتبع برامج التنمية.

- التقنية الثانية : تقديم العرائض من قبل المواطنين و المواطنين و الجمعيات امام مجالس الجماعات الترابية.

و انطلاقا من هذه المعطيات يتضح ان الهدف من التقنية الاولى فتح قنوات للنقاش و الحوار لاجل تبادل وجهات النظر و تبادل الاراء بين مختلف مكونات المجتمع المحلي مواطنين و جمعيات و بين المجالس المنتخبة حول قضايا التنمية (1). اما التقنية الثانية فيتضح من خلالها ان الدستور كان اكثر دقة حينما حدد بشكل ليس فيه نطاق تقديم العرائض و هدفها، بحيث تهدف الى مطالبة المجلس بادراج نقطة ضمن جدول الاعمال (2).

وقد خصصت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بابا خاصا بـ "الاليات التشاركية للحوار و التشاور" (3). يستهدف وضع حد للسمة الاتغالية التي ظلت تطبع عمل تدبير الشأن المحلي، و الدعوة لمقومات التدبير التشاركي القائم على ميكانزمات الانفتاح و التواصل و الاسهام الفعلي لمجموعة من القوى الحية تنصدرهم الساكنة كنسريق اساسي لا محيد عنه، و تكريسا لذلك جعل المشرع الدستوري الحق في تقديم العرائض مكسبا دستوريا (4)، تم تنزيله من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، باعتباره مظهرا من مظاهر حرية الراي و التعبير تمارس بواسطة العرائض، الشيء الذي يعتبر من اهم مظاهر الديمقراطية التشاركية، المرتكزة على اشراك المواطنين في تدبير الشأن العام، و الانخراط الفعلي في الحياة السياسية (5).

1- نفس المرجع، ص : 139

2- المرجع نفسه، ص : 140

3- الباب الرابع من القسم الثالث من القوانين التنظيمية المنظمة للجهات و العمالات و الاقاليم. و الباب الخامس من القسم الرابع من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات

4- راجع الفصل 15 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

5- كريم لحرش. الدستور الجديد... مرجع سابق، ص : 172

وعليه فان هذه الاليات تحقق مشاركة فعالة للمواطنين و المواطنين بصفة مباشرة في اتخاذ القرارات التي تهم شؤون حياتهم، من اجل مساهمة السكان في عملية صنع السياسة على نحو يعزز الثقة بين الدولة و مختلف مؤسساتها و المواطن، تكريسا للمرجعية الديمقراطية على مستوى الجماعات الترابية خصوصا وان هذه الاخيرة اصبحت تتمتع بقدرة حقيقية على اتخاذ القرارات التي تمكنها من تدبير مصالحها الخاصة بشكل يعزز قيم الديمقراطية و سيادة القانون، ويضمن التدبير الجيد للقضايا التي تدرج ضمن اختصاصهم (1).

الفرع الثاني : تسيير شؤون الجماعات الترابية بكيفية ديمقراطية

و في ظل اللامركزية الترابية في تدبير الشأن العام المحلي، فقد دشّن المشرع المغربي جيلا جديدا من الاصلاحات التي تهدف الى تحسين الحكامة المحلية، وجعل تدخلات الجماعات الترابية اكثر مهنية، و دعم قدراتها في ميادين الاشراف على المشاريع و التفاعل مع محيطها (2). و ذلك من خلال تمكين مجالسها المنتخبة من بلورة اختياراتها التنموية و التدبيرية (الفقرة الاولى)، وكذا اشراف المعارضة في صناعة القرار (الفقرة الثانية) نظرا لكونها تمثل جزءا من السكان.

الفقرة الاولى : بلورة المجالس المنتخبة لاختياراتها التنموية و التدبيرية

تشكل الجماعات الترابية اطارا ملائما لتبني استراتيجية كفيلا بتدبير مسار التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية وذلك من خلال ترسيخ مبادئ الديمقراطية و تطوير البناء اللامركزي، وتقريب سلطة القرار و التقدير من المواطنين و تمكينهم من المشاركة في التدبير العمومي اعتمادا على الموارد و المؤهلات المحلية لانجاز مشاريع تستجيب لحاجياتهم الحقيقية عن طريق هيئات محلية منتخبة تتحمل مسؤولية تصريف الشؤون العمومية الترابية، وبلورة اختياراتها و توجيهاتها التنموية و التدبيرية (3).

1- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية ... مرجع سابق. ص : 43

2- عبد الحق بلقفيه. قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات. مرجع سابق . ص : 73

3- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية ... مرجع سابق. ص : 42

الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر و المراقبة الادارية

من خلال المساهمة في اعداد السياسات الترابية عن طريق ممثليها في مجلس المستشارين (1).

ان الديمقراطية المحلية من حيث تصورهما الواسع، تقتضي وجود الاليات التي من شأنها اتاحة الفرصة امام الجماعات الترابية للمشاركة فب اتخاذ القرار على المستوى الوطني. الشيء الذي عمل الدستور المغربي على تحقيقه عن طريق الاخذ بنظام الثنائية البرلمانية مع تمثيلية الجماعات الترابية في المجلس الثاني للبرلمان.

و في هذا الاطار ياتي الفصل 63 من الدستور ليحافظ على المبدأ الذي بمقتضاه تجري الجماعات الترابية انتخابات لممثليها داخل مجلس المستشارين. هذا بالاضافي الى التاكيد الدستوري على ان لممثليها داخل مجلس المستشارين. هذا بالاضافة الى التاكيد الدستوري على ان تمثيلية الجهات تحوز 1/5 من الغرفة الثانية، في حين تشكل تمثيلية كل من الجماعات و العمالات و الاقاليم 2/5 من الاعضاء.

و بالنظر الى ضمانه لتمثيلية مهمة للجماعات الترابية داخل الغرفة الثانية للبرلمان، فان الدستور المغربي يكون قد استهدف تامين شروط مشاركة البنيات الترابية في ممارسة السلطة التشريعية، و بشكل خاص فيما يتعلق بالمسائل المرتبطة باللامركزية و التنمية المحلية، الامر الذي يمنح الجماعات الترابية الصلاحية و الحرية في تحديد و بلورة اختياراتها و برامجها، في اطار الاحترام التام لمقتضيات القوانين التنظيمية و مراعاة للامكانيات المالية المتاحة (2).

لدى مكتب مجلس المستشارين " (3). ما سمح للجماعات الترابية في توسيع سلطاتها في تدبير القضايا الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية (4).

ان هذا الارتباط بالتمثيلية يعطي الوسيلة التي من المفترض فيها تمكين الصالح المحلي من الاندماج ضمن الصالح الوطني، ومن تم تواجد الجماعات الترابية. من خلال ممثليها في موقع يتيح لها المشاركة في تدبير الشأن الوطني.

1- ادريس جردان. ادماج بعد المشاركة في التنمية الترابية بالمغرب. بالمغرب، الفعالية و الشرعية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16. صيف 2015. ص : 67

2- علي قاسمي التسماني. الدولة و الجهات على ضوء الدستور الجديد. مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد. عدد مزدوج 22/12. سنة 2012، ص : 82

3- الفصل 78 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

4- رفقة اليحيوي. دور الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي. مرجع سابق. ص : 293

هذا الهدف الاخير، يبدو واضحا، وذلك حينما يلزم الدستور الحكومة و البرلمان اثناء ممارسة السلطة التشريعية بان تودع مشاريع القوانين المتعلقة " على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية و التنمية الجهوية، و بالقضايا الاجتماعية، بالاسبقية

الفقرة الثانية : اشراك المعارضة في صناعة القرار

من بين المؤسسات التي شهدت تطورات على المستوى الترابي نجد مؤسسة المعارضة المحلية التي تعتبر احدى مظاهر الديمقراطية المحلية، وتعبير عن التعددية السياسية في الانساق المحلية، و التي طالما كانت مهمشة، في ظل المقارنة التفصيلية التي اعتمدها المشرع و التي تروم تحصيل مؤسسة الرئاسة.

بحيث انه منذ اعتماد اول نص قانوني ينظم عمل الجماعات الترابية بالمغرب، تركز اهتمام المشرع كليا على مؤسسة الرئاسة، وهو ما تمت ترجمته من خلال حزمة الصلاحيات و الصريحة و الضمنية و السلطات الفعلية الممنوحة لرئيس المجلس، ففي ظل ظهير 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون متعلق بالتنظيم الجماعي نجد انه ينص في فصله الخامس على ان رؤساء الجماعات لا يمارسون مهامهم بصفة فعلية الا بعد حصولهم على ظهير الثقة، الشئ الذي اعتبر بمثابة دعم معنوي من قبل جلالة الملك لرئيس الجماعة (1). فمن خلال ظهير 1976 كانت مؤسسة المعارضة تتوفر على اليات قانونية تمكنها من التأثير على الفعل المحلي، من خلال تحريك ملتمس الرقابة ضد رئيس المجلي الجماعي المنتخب (2). بعد انصرام اجل سنتين تبدا من خلال تاريخ انتخابه، ما يترتب عنه اقالة الرئيس و مساعديه، بمجرد اعلان السلطة المحلية عن استلام مقرر ملتمس الرقابة، بحيث ان الوصول الى منصب الرئيس لم يعد مكسبا مضمونا بقفل هاجس ملتمس الرقابة، وفي ظل امكانية فرق المعارضة جمع ثلث اعضاء المجلس للانقلاب على رئيس المجلس (3)، الا انه قد تم التراجع عن هذه الالية، الرقابة من خلال اقرار الميثاق الجماعي لسنة 2002، وذلك بضغط من لوبي رؤساء المجالس الجماعية بحجة لجوء المعارضة

1- محمد اشركي، الظهير الشريف في القانون العام المغربي، منشورات دار الثقافة. مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 1983. ص : 91

2- الفصل 07 من ظهير 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، الجريدة الرسمية، عدد 3355 مكرر بتاريخ فاتح اكتوبر 1976

3- عبد المنعم لزعر. مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الترابية و الخطر الذي يتهدد رؤساء الجماعات الترابية الممثلين في البرلمان. جريدة الاحداث المغربية. العدد 5375، بتاريخ 02-09-2014. ص : 20

اليه غالبا لاعتبارات شخصية لا علاقة لها بالمصلحة العامة (1). ان التدبير الديمقراطي للجماعات الترابية يقتضي العمل وفق منهجية اشراك المعارضة في تحديد الحطط التنموية وصناعة القرار المحلي، باعتبارها تمثل جزءا من السكان المحليين. الامر الذي ذهبت اليه القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، حيث انه قد استعمل لأول مرة مصطلح " المعارضة" من خلال المادة 27 التي تطرقت الى تخصيص رئاسة احدى اللجان الدائمة للمعارضة، ما يمكن اعتباره ابرو مكسب حققته المعارضة المحلية على مستوى الاعتراف القانوني (2).

و في اطار رد الاعتبار للمعارضة المحلية داخل المجالس المنتخبة، فان القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، عادت للعمل بملتمس الرقابة الذي كان معمول به في ظل الفصل السابع من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي و ذلك بتضمين القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، امكانية قيام المعارضة وفق مسطرة محددة (3). بتقديم طلب باقالة الرئيس من مهامه، ما اعتبره لبعض بمثابة ردة في العمل الديمقراطي و العمل الجماعي و الذي قد يؤدي على استعماله من قبل المعارضة في ابتزاز الرؤساء و عرقلة عمل المجالس المنتخبة (4).

كما قد هملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على تنزيل الية الاسئلة الكتابية التي توجه اما بصفة فردية او عن طريق الفريق الذي ينتمي اليه اعضاء الجماعة و الاجابة عن هذه الاسئلة في جلسة تتعد لهذا الغرض، وهو حق يشترك فيه جميع اعضاء المجلس و فرق سواء تعلق الامر باعضاء او فرق المعارضة او الاغلبية. الا ان الجواب يكون اختيارا من طرف الرئيس مادام المشروع لم يضع اي جزء قانوني او سياسي في حالة رفض الرئيس تقديم الجواب .

1- تقرير لجنة الداخلية و الجهات و الجماعات المحلية. حول مشروع قانون رقم 78.00 يتعلق بالميثاق الجماعي، مجلس المستشارين. الولاية التشريعية 1997-2016... دورة ابريل 2002، ص : 06
2- عبد المنعم لزعر، الموقع القانوني للمعارضة المحلية، حدود التمكين المؤسساتي. مجلة العلوم القانونية سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية. العدد الرابع. 2016. ص : 39
3- انظر على التوالي المواد 70 و 71 و 73 من القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات 111.14 و 112.14 المتعلقة بالعمالات و الاقاليم و 113.14 لمتعلق بالجماعات
4- تقرير لجنة الداخلية و الجماعات الترابية و السكنى و سياسة المدينة بمجلس لنواب، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات، دورة ابريل 2015، القراءة الاولى

المطلب الثاني : التركيز على استقلالية الفاعلين اللامركزيين

ان الوثيقة الدستورية كرسست بصفة رسمية البعد الديمقراطي للوحدات الترابية، باعتبار الجماعات الترابية اشخاص معنوية خاضعة للقانون العام و سير شؤونها بكيفية ديمقراطية مما يعني انه يجب ان يكون الاستقلال هو المبدأ. اذ سيغيب التدبير الديمقراطي الترابي في الحالة التي يمتلك فيها الاعوان، خارج الجماعة الترابية سلطات تهم شؤون هذه الوحدات وتكون اخرى من تلك التي يتوفر عليها ممثلوها (1).

و في هذا الاطار جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، تنزيلا لمبدأ التدبير الحر متضمنة لمجموعة من المواد التي تذهب في اتجاه تكريس نوع من الاستقلالية للمجالس المنتخبة. وذلك عن طريق منح هذه المجالس العديد من الاليات التي تسمح بتنفيذ مقرراتها عن طريق منحها سلطة تنظيمية محلية (الفرع الاول)، وكذا التخفيف من الوصاية المفروضة عليها من ممثلي السلطة المركزية الولاية و العمال، وذلك بتحديث المراقبة الادارية بالانتقال من الوصاية الى المراقبة الادارية وفسح المجال لتدخل القضاء الاداري في هذا المجال (الفرع الثاني).

الفرع الاول : اقرار ممارسة الجماعات الترابية للسلطة التنظيمية و تنفيذ مقررات مجالسها

ان الديمقراطية المحلية تنبني اساسا على اولوية السكان في تدبير شؤونهم المحلية، او مايسمى حديثا بالتدبير الحر. ذلك ان مفهوم الديمقراطية لا يمكن ان يتبلور الا من خلال الاهتمام بالعنصر البشري - وخاصة المنتخب - باعتباره محور تدبير الشؤون المحلية. وهكذا فان تصور الديمقراطية المحلية بكل تجلياتها، يجب ان يرقى بالمنتخب الى موقع مركز متخذي القرار التنموي (2). (الفقرة الثانية)، و اقرر ممارسة الجماعات الترابية للسلطة التنظيمية (الفقرة الاولى).

1- عبد الحق بلفقيه. مرجع سابق. ص : 76

2- عماد ابركان. قراءة تحليلية في القنون ... مرجع سابق. ص : 142

الفقرة الاولى : اقرر ممارسة الجماعات الترابية للسلطة التنظيمية

تشكل السلطة التنظيمية المحلية ذلك الامتداد الطبيعي لممارستها في بعدها الوطني، والتي تنصب على اتخاذ القرارات و القيام بالاجراءات التي يتطلبها حسن سير المرافق العمومية بكيفية منتظمة و مضطربة، وبغية الحفاظ على النظام العام بمداوماته الثلاث، الامن العام و الصحة العامة و السكنية العامة، من طرف رؤساء المجالس المنتخبة. مع العلم ان التجربة الجهوية اثبتت ان ممارسة السلطة التنظيمية خولت لرؤساء المجالس الجماعية (الحضرية والقروية)، في حيت يتولى العمال ممارسة السلطة التنظيمية بالنسبة لمجالس العمالات و الاقاليم و الجهات (1).

ولقد اوضحت التجربة الفارطة ان ممارسة السلطة التنظيمية المحلية قد خولت لرؤساء الجماعات باعتبارهم جهازا تنفيذيا وسلطة ادارية، حيث اسندت للرئيس بمقتضى الميثاق 78.00 مجموعة من الاختصاصات وكذا مجموعة من المسؤوليات (2).

اما ممارسة السلطة التنظيمية في بعدها لاقليمي و الجهوي، فقد اثبتت التجربة الفارطة ان ممارستها تتم من قبل العمال و الولاة، باعتبارهم من جهة، السلطة التنفيذية لمقررات المجالس الاقليمية و الجهوية، ومن جهة ثانية ممثلي الحكومة في نفوذهم الترابي (3).

اما دستور 2011 جعل السلطة التنظيمية للجماعات الترابية وسيلة قانونية للسلطة التنفيذية المحلية تمارس بواسطتها صلاحيتها داخل دائرتها الترابية عبر اصدار اجراءات ذات طابع عام و مجرد (4).

غير ان ورود اصطلاح (السلطة التنظيمية) في صلب الوثيقة الدستورية، وان كان يضع حدا للجدل حول وجودها، فانه لا يرسم حدودها بدقة، ولا يستقي الغليل حول طبيعتها، بل ان المتمعن في المقتضيات الدستورية، ودراسة الدستور كبنية يقود الى القول بان الامر يتعلق بسلطة تنظيمية محلية مشتقة ونابعة و ثانوية، و في جميع الاحوال غير اصلية (5).

1- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية... مرجع سابق. ص : 43

2- المرجع نفسه . ص : 43

3- نفس المرجع . ص : 44

4- بوغزاوي بوجمعة. السلطة التنظيمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة دراسات، عدد 101 ، نونبر- دجنبر 2011، ص : 106

5- نفس المرجع، ص : 110-111

ان اساس السلطة التنظيمية المحلية يظهر في مجموعة من المقتضيات الدستورية مثل الفصول 138 و 139، وقبلها الفصل 10 الذي جاء فيه " ويضمن الدستور بصفة خاصة للمعارضة حقوق، منها ممارسة السلطة عن طريق التناوب الديمقراطي محليا و جهويا ووطنيا في نطاق احكام الدستور ". و لقد مرت ممارسة السلطة التنظيمية من مراحل عدة خلالها فترة من الشد و الجذب بين المؤسسة الملكية و رئاسة الحكومة خلال الدساتير المتعاقبة، وباسناد المشرع في دستور 2011 هذه الصلاحية لرؤساء الوحدات الترابية في مستواها المحلي، فقد اذن بالانخراط في مرحلة جديدة من التدبير وفق مستويين (1).

1- القطع مع احتكار السلطة التنظيمية من قبل الوزراء (وزير الداخلية)، و الاكتفاء بتفويضها للولاية و العمال.

2- الانخراط في مرحلة تتمتع من خلالها الجماعات الترابية بصلاحيات كبيرة تضمن تكريس التدبير الحر و المستقبل للشؤون المحلية و الجهوية، واتخاذ القرارات التي تمكن من الحفاظ على حسن سير المرافق العمومية بكيفية منتظمة ومضطردة.

ان ما يجب ان تركز عليه بنية القوانين التنظيمية الترابية ان تكون المسؤوليات واضحة ومحددة، حتى لا نكون امام تنازع اختصاصات بين رؤساء الجماعات الترابية و بين ممثلي السلطة المركزية بها (الولاية، العمال)، وحتى نكون امام امكانية حقيقية تفرق ممارسة كل اختصاص و كل سلطة بالمسؤولية و المحاسبة اللازمة (2). غير ان واقع الحال اثبت ان المنظومة القانونية المؤطرة للجماعات الترابية لا زالت تعرف تداخلا في الاختصاصات بين الهيئات الترابية نفسها، وعمومية على مستوى صياغة النصوص المرتبطة بالاختصاصات الاصلية و المنقولة، و غموضا يرتبط بطبيعتها ومداهها (التفعيل/الاجراء/ الحدود) (3).

1- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية...مرجع سابق. ص : 43
2- عبد الواحد القرشي، السلطة التنظيمية بين الثبات و التغيير على ضوء الخطاب الملكي التاسع مارس 2011، مجلة المنارة القانونية و الادارية، عدد 01، يناير 2012. ص : 18
3- العربي بجيجة. المرجع السابق. ص : 45

الفقرة الثانية : تكريس تنفيذ مقررات المجالس الترابية

عمل الدستور المغربي لسنة 2011 على اقرار المساواة بين الجماعات الترابية (الجهات، العمالات، والاقاليم، الجماعات). جاعلا بذلك سلطة تنفيذ مداولات و مقررات مجالسها المنتخبة بيد رؤسائها، بحيث لم يبقى للعمال صفة الامر بالصرف ولا صفة السلطة التنفيذية لمجالس الجهات و العمالات و الاقاليم، حيث ان رئيس الجهة و رئيس مجلس العمالات او الاقاليم، حيث ان رئيس مجلس الجهة و رئيس مجلس العمالة او الاقليم المنتخب هو الذي سيصبح امرا بالصرف و ممثلا للسلطة التنفيذية، على غرار ما هو معمول به لدى مجالس الجماعات (1).

وفي هذا الاطار عمل دستور 2011 على منح صلاحيات تنفيذ مدولات و مقررات المجالس الترابية لرؤسائها (2). و تمثل هذه السلطة احدى اهم الركائز التي يبنى عليها التدبير الحر للشؤون الجهوية، و احد ابرز خصائص اللامركزية الادارية في بعدها المتقدم (3).

و هذا عكس ما كانت تعرفه التجربة اللامركزية على مستوى الجهات و العمالات والاقاليم في ظل القانون 96-47 المنظم للجهات، و القانون 79.00 متعلق بالعمالات و الاقليم ، بحيث كان في الحالتين عامل العمالة او الاقليم هو المسؤول عن تنفيذ مقررات المجالس المنتخبة.

ويعتبر تنفيذ مقررات و مداولات المجالس الجهوية من قبل رؤساء المجالس الجهوية، منح الاجهزة التداولية للمجلس الصلاحيات التقريرية في بلورة الاختيارات التنموية التي يتطلبها الارتقاء بالوضع التنموي للجهة، و العمل على تنفيذها، بما يتوفر عليه المجلس الجهوي من ضمانات قانونية و تنظيمية و موارد مالية (4).

بناء على الدستور اصبحت صلاحيات الولاة و العمال في تقديم المساعدة اللازمة لرؤساء الجماعات الترابية خاصة رؤساء المجالس الجهوية في انجاز مخططاتها و برامجها التنموية التي تمت برمجتها من قبل هذه المجالس (5).

1- كريم لحرش. الدستور الجديد... مرجع سابق، ص : 170

2- كما ينص على ذلك الفصل 138 من الدستور

3- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية... مرجع سابق، ص : 45

4- نفس المرجع، ص : 45

5- كما نص على ذلك الفقرة الثالثة من الفصل 145 من الدستور المغربي لسنة 2011

اما المساعدة المقدمة من طرف الولاية و العمال لرؤساء الجماعات الترابية تاتي في اطار اتاحة استخدام الموارد البشرية او المادية و التقنية التي يتطلبها تنفيذ هذه البرامج. ان تمتيع مجالس الجماعات الترابية بتنفيذ مقررات و مداورات المجالس يعتبر اعترافا من المشرع لهذه المجالس بالاستقلالية الصريحة في القيام بالوظائف و المهام المنوطة بها، وذلك دون تدخل ممثلي السلطة المركزية في الجماعات الترابية الا في الحدود التي يسمح بها القانون.

ان هذا لمعطى يمثل التنزيل الصحيح و الاصح لمبدأ التدبير الحر في قيام المجالس المنتخبة بالتدبير السير السليم للشؤون الجهوية و المحلية، اضافة الى انه يكرس القواعد التي تؤسسها اللامركزية الادارية. كما انه من شان هذه الاستقلالية تمكن من الانخراط في مرحلة تسمح للجماعات الترابية ان تتبوا مكانتها الحقيقية في تدبير فعال للمجال الترابي، بما ينسجم مع المقومات الاجرائية للحكامة الترابية. وهذه الصلاحية نصت عليها القوانين التنظيمية كذلك من خلال المادة 101 من القانون التنظيمي 111.14 و المادة 95 من القانون التنظيمي 112.14 المنظم للعمليات و الاقاليم، و المادة 94 من القانون 113.14.

الفرع الثاني : تحديث المراقبة الادارية

ان الممارسة اثبت وجود العديد من الاختلالات التي كشفت ان الوصاية غطاء لمجموعة من التجاوزات، كغياب النزاهة و الاستقامة، سواء لدى ممثلي سلطة الوصاية او لدى المنتخبين، اضافة الى استغلال سلطة الوصاية لنقص تاطير المستشارين و ضعف مستواهم التعليمي وعدم استطاعتهم فهم فصول القانون، خاصة في الجماعات لقروية، كل هذا ادى الى حضور ثقيل لسلطة الوصاية، سواء بشكل مبرر او غير مبرر (1).

لذلك جاء الاصلاح الدستوري لسنة 2011 ليرتقي بالجماعات الترابية على جميع المستويات، بما في ذلك سلطة الوصاية، بحيث تخلى عن مصطلح "الوصاية" نحو اعتماد المراقبة الادارية (الفقرة الاولى)، وكذا توزيع الادوار الرقابية بين الادارة و القضاء (الفقرة الثانية).

الفقرة الاولى : من الوصاية الى المراقبة الادارية

ان مفهوم الوصاية يعتبر من اكثر المفاهيم التي خضعت لعدة تعاقب، تبرز اتساع مدلول الوصاية، وعليه فالوصاية في اللغة هي لفعل اوصى يوصي وصية ووصاية، وذلك بمعنى تفويت الكل او جزء من كل لشخص او لاشخاص معنويين، امتيازاً لهم و تفضيلاً عن الباقيين (1).

اما في المتهل (2). فالوصاية جاءت على ثلاث اوجه، فهي في الوجه الاول تعني حماية القوانين و الخضوع للرقابة، و الثانية تعني الشخص المكلف بالاشراف على مصالح قاصر او مبذر، و في الثالثة تعني الدعامة و هي عصى او قضيب يعزز بجانب النباتات الصغير(الشتائل) لتعتمد عليه، وهي بهذا المعنى الاخير تفيد السند او الدعم.

وحسب القانون المدني فالوصاية لا يخضع لها الا فاقد الاهلية، اذ تفيد "حماية القاصر" حيث يقول الفقيه دولو بادير DELAUBASER "ان الوصاية هي المؤسسة التي يتمثل هدفها الاساسي في حماية القاصر الخاضع لها" (3).

وعليه، يتحدد مفهوم الوصاية حسب القانون الاداري تبعا لدرجة الاستقلال المخول للهيئات المحلية لممارسة اختصاصات القانونية في اطار اللامركزية الترابية و بالتالي في درجة تدخل السلطات اللامركزية لمراقبة الهيئات المحلية (4).

و الوصاية لا تعني طريقة من طرق التدبير المتبعة بخصوص الاملاك التي تتوفر عليها الاجهزة الموجودة تحت الوصاية الادارية، اذ ان هذا الوضع قد دفع بعض الفقهاء الى القول بان اختيار لفظ الوصاية في مادة القانون الاداري لم يكن اختياراً صائباً، و في هذا المعنى يقول جورج فوديل "george vedel" ان لفظ الوصاية في مادتنا قد اخطوا فيها الاختيار لانها تستعمل لتعني ليس نوعاً من التدبير لاملاك الاشخاص فاقد الاهلية، لكن المراقبة يمارسها اعوان لدولة على اعمال الاجهزة

1- المصطفى قريشي. الجماعة الترابية بين متطلبات الحكامة ورهان التنمية. مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد. العدد 32/31. سنة 2015. ص : 16

2- عبد الله شنفار. الدارة المحلية و متطلبات لتنمية دراسة سوسيوقانونية وتحليلية- منشورات المجلة لمغربية للادارة المحلية و التنمية. سلسلة مؤلفات و اعمال جامعية. الطبعة الاولى، 2000. ص : 70

3- جوبر عبد النور و سهيل ادريسي. المنهل قاموس فرنسي-عربي. دار القلم للملايين. الطبعة الاولى. بيروت، 1986. ص : 1056

4- ادريس البصري. اللامركزية بالمغرب، من الجماعة الى الجهة، الطبعة الاولى، باريس 1996. ص : 45

اللامركزية، وذلك بهدف فرض احترام المشروعية، وتجنب التجاوزات الممكنة، وحماية المصلحة الوطنية في مواجهة المصالح و التقنية (1). تاسيسا على ما سبق، يبدو ان الوصاية تعيق عملية التنمية، وتحد من اعمال الحكامة الترابية التي اصبحت تفرض تجاوز مرحلة الوصاية الادارية، بمفهومها الضيق و التقليدي، و المتجلي في الرقابة من اجل الرقابة (2). مما يتطلب تدابير اصلاحية، حيث اوصت اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، بالقيام بعدة تدابير يمكن اجمالها في تحويل مفهوم الوصاية الى مفهوم المراقبة، الحد من الرقابة القبلية، و تقوية نظام التدقيق لصالح الرقابة البعدية خاصة الرقابة القضائية، حيث ينحصر دور ممثل الدولة في حق الاحالة على القاضي الاداري لكل مقرر يعتبره غير قانوني (3).

وعلى اثر هذه الوصاية التي فرضها المشرع على المجالس المحلية، والتي من شأنها ان تعيق عملية التنمية، و تحد من اعمال الحكامة الترابية. جاء الاصلاح الدستوري لسنة 2011 الذي ارتقى بالجماعات الترابية، فيما يخص الاختصاصات وكذا علاقتها مع ممثل السلطة المركزية. وذلك من خلال تحديث المراقبة الادارية. حيث ان المراقبة الادارية التي منحها المشرع في الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور صلاحية ممارستها للولاية و العمال على أنشطة الوحدات الترابية، سواء اللامركزية او للمركزة، تنطوي على التأكد من ان الهيئات المحلية تسير وفق النمط الذي تحدده الاختصاصات المخولة لها و الخطط المعتمدة من قبل مجالسها المنتخبة مع مسابقتها للتوجهات العامة للدولة (4). او بمعنى اخر هي مجموعة من التصرفات القانونية التي يقوم ممثلوا السلطة المركزية بعد اساءة الجماعات الترابية لاستعمال الاختصاصات لمقررة لهم، تسمح للهيئة المكلفة بالمراقبة الادارية بتصحيح الوضعية القانونية غير السليمة وفق ما يحدده القانون (5).

القانونية في تدبير الجماعات الترابية و يجب ان تشكل موضوع طعن لدى المحاكم الادارية احتراماً لمبدأ التدبير الحر (6).

1- عبد القادر بانية. مدخل لدراسة القانون الاداري و العلوم الادارية. دار النشر المغربي، الطبعة الثالثة، 2005. ص : 397

2- محمد كرامي. "القانون الاداري"، مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء، الطبعة الثانية 2003. ص : 63

3- منية بلميلح. الجهوية المتقدمة و رهان التغيير بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص 71، لسنة 2011. ص : 39

4- المصطفى قريشي. الجماعة الترابية... مرجع سابق. ص : 16-17

5- العربي ببيجة. القوانين التنظيمية... مرجع سابق، ص : 47

6- نفس المرجع، ص : 47

وبالتالي وجب ان تقتصر ادوار الادارة على مراقبة مدى التقيد بالاحترام العام للقوانين، انسجاما مع ما نص عليه الدستور من ان من مسؤولية الولاية و العمال هي العمل باسم الحكومة، على تامين تطبيق القانون، و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها، مع التاكيد على انه لا يمكن بحال تحويل هذه بالمقتضيات الى اي نوع من الوصاية، اذ ان الدستور عندما اكد على مبدأ التدبير الحر فهو لم يقيد به بشكل من الاشكال، وبالتالي حتى في حالة ملاحظة ما يمكن اعتباره اخلافا وتستهدف هذه المقارنة الحديثة في مراقبة الجماعات الترابية من قبل ممثلي السلطة المركزية سندها من عدة اسباب منها قانونية واخرى ترتبط بمقومات التوجه اللامركزي (1). فبخصوص الاسباب القانونية، فانها تتجلى من خلال اقرار مبدأ التدبير الحر ضمن الفصل 136 من دستور 2011، الذي يشكل منعطفا هاما في مسار تعزيز اللامركزية الادارية بالمغرب.

اما بالنسبة للاسباب المتعلقة بمقومات اللامركزية، فانها ترتبط بذلك المرتكز – الاستقلال عن سلطة المحلية- الذي يميز اللامركزية عن اسلوب اخر للتدبير الترابي.

ان من اجل المساهمة في تعزيز اللامركزية الادارية بالمغرب و التكريس الفعلي للديمقراطية المحلية، يقتضي الامر احترام التدبير الحر من طرف الولاية و العمال.

الفقرة الثانية : توزيع الادوار الرقابية بين الادارة و القضاء

تجدر الاشارة الى انه لأول مرة، تم اقام مراقبة القضاء الاداري على الجماعات الترابية، حيث انه نجد ادوار مهمة قد انيطت بالقضاء الاداري في هذا المجال، وعليه يمكننا الخروج بملاحظتين اساسيين، الاولى تتمثل في التنامي البارز لتدخل القضاء، بحيث ان القوانين التنظيمية للجماعات الترابية افردت للقضاء الاداري حيزا خاصا متميزا لم يسبق ان تم الاعتراف له به في القوانين السابقة، و الثانية تتمثل في بروز فكر جديد في التعاطي مع المجالس المنتخبة من خلال تصور لتوزيع جديد للادوار الرقابية بين الادارة و القضاء.

ان الرقابة التي يمارسها القضاء الاداري على الجماعات الترابية تظهر من خلال القوانين التنظيمية ترتبط بمجال الشرعية، وذلك لمنح المجالس حماية في مواجهة اعوان السلطة المركزية تكريسا لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية.

يظهر من خلال القوانين التنظيمية بالجماعات الترابية، ان الرقابة التي يمارسها القضاء الاداري على الجماعات الترابية، هي رقابة تتعلق بالشرعية، وذلك قصد منح المجالس الترابية حماية اكبر في مواجهة ممثلي السلطة المركزية تكريسا لمبدأ التدبير الحر.

وعليه فان المادة 63 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات اكد على ان القضاء الاداري هو المختص لوحده دون غيره في عزل اعضاء المجلس وذلك بالتصريح ببطلان مداوات المجلس و ايقاف تنفيذ المقررات و القرارات التي تشوبها عيوب قانونية، وهو المختص وحده بحل مجلس الجماعة ايضا.

ومن بين اشكال تدخل القضاء الاداري في مجال الرقابة الممارسة على الرئيس نجد الحالة التي ينقطع عنها هذا الاخير او يمتنع عن مزاولة مهامه لمدة شهر (1). وفي نفس السياق نجد الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 64 من القانون المتعلق بالجماعات تؤكد على انه يمكن عزل رئيس المجلس من لدن المحكمة الادارية في حالة ارتكاب الرئيس لافعال منافية للقانون و الانظمة الجاري بها العمل، نفس الشيء فيما يتعلق بممارسة سلطة الحل، نجد من خلال مقتضيات المادة 76 ان هذه السلطة خاضعة لموافقة القضاء الاداري (2).

اما فيما يتعلق بالرقابة الممارسة على اعضاء المجلس، فان المحكمة الادارية تقوم بحل المجلس في حالة اذا كانت مصالح الجماعة مهمة لاسباب تمس حسن سير مجلس الجماعة (3). كما يمكن حل المجلس من قبل القضاء الاداري في حالة اذا ما رفض المجلس القيام بالمهام المنوطة به (4). ذه الرقابة التي يمارسها القاضي الاداري على مجلس الجماعة يمارسها ايضا على مجالس العمالات و الاقاليم وكذلك مجالس الجهات.

1- العربي بجيجة. مرجع سابق، ص : 47
2- المادة 21 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات
3- راجع المادة 76 من نفس القانون
4- المادة 72 من نفس القانون

خاتمة الفصل الاول :

نستخلص من خلال دراستنا لذا الفصل فكرة اساسية فاصلة هي ان نظرة المشرع الدستوري، فيما يتعلق بتدبير الجماعات الترابية، اقتصر على التدبير الديمقراطي من خلال الدساتير السابقة حيث شكل هذا المبدأ النواة الصلبة في تطوير تدبير الجماعات الترابية. كما ان التدبير الديمقراطي عن طريق تكريسه للممارسة الديمقراطية داخل الجماعات الترابية، مهد لبروز مفهوم مبدأ التدبير الحر.

و من خلال مقتضيات دستور 2011 المتعلقة بالجماعات الترابية، تبين لنا ان هذا المبدأ هو عبارة عن حرية اساسية معترف بها لفائدة الجماعات الترابية في تدبير شؤونها، كما يشكل بداية لمرحلة ثانية متقدمة في صيرورة تطور التنظيم الترابي للامركزية ببلادنا، انتجت نسق ترابي محلي متعدد الفاعلين تحتل فيه الجماعات الترابية عموما و الجهات خاصة وضع متقدماً.

وانسجاماً مع طبيعة التنظيم الترابي اللامركزي، وبغية الاسترسال في تشييد مؤسسات دولة حديثة، قد جاءت القوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية بمجموعة من المقتضيات الايجابية التي تدعم مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، وذلك من خلال تكريس الاستقلال المؤسسي سواء السابق لعملية التدبير من خلال تامين المشاركة المباشرة للسكان في تدبير شؤونهم، او من خلال ما هو لاحق للعملية الانتخابية من خلال تسيير شؤون المجالس الترابية بكيفية ديمقراطية. وكذا تكريس الاستقلال الوظيفي من خلال التركيز على استقلالية الفاعلين اللامركزيين، سواء عن طريق منحهم سلطة تنظيمية او من خلال تمكين رؤساء المجالس المنتخبة من تنفيذ مقررات مجالسها، او من خلال منحهم مجالاً اكبر من الحرية في التدبير عن طرق تحديث المراقبة الادارية بالانتقال من الوصاية الى المراقبة الادارية.

و في ظل تحديث المراقبة الادارية يمكن ان نطرح السؤال التالي، الى اي حد تحترم هذه المراقبة الادارية مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية؟. وهذا ما سنتطرق اليه على امتداد الفصل الثاني .

الفصل الثاني :

المراقبة الادارية الممارسة على
مجالس الجماعات الترابية

اذا كان المشرع المغربي قد منح اختصاصات واسعة لمجالس الجماعات الترابية ورؤسائها، بناء على مبدأ التدبير الحر، و الذي يقر لمجالس الجماعات الترابية بتدبير شؤونها الترابية و كذا بتنفيذ قرارات و مقررات المجلس، فانه في مقابل ذلك جعل اهم هذه الاختصاصات مشروطة و مقيدة بخضوعها للمراقبة الادارية.

ووفقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور " يمارس ولاية الجهات و عمال الاقاليم و العمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية و بعمل الولاية و العمال باسم الحكومة، على تامين تطبيق القانون و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها، كما يمارسون المراقبة الادارية، و ساعد الولاية و العمال رؤساء الجماعات الترابية و خاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات و البرامج التنموية. و يقوم الولاية و العمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للادارة المركزية، و يسهرون على حسن سيرها.

لقد جاء الدستور المغربي الجديد بتغييرات عميقة و جب ان نجد ترجمتها في عمل الولاية و العمال بما يسمح بتكريس الديمقراطية، و اعادة بناء العلاقة مع الجماعات الترابية بجعلها تركز على التعاون و الدعم على اساس البرامج التنموية المجالية التي تحقق الاندماج المطلوب بين اختيارات هذه الجماعات و اختيارات الحكومة بما يحقق التنمية المندمجة (1).

ان الدستور المغربي لسنة 2011 قد بوأ الولاية و العمال مكانة متميزة باعتبارهم يمثلون الادارة المركزية في الجماعات الترابية. و اسند اليهم مهام عديدة، من بين هذه المهام، تنفيذ النصوص التنظيمية و ممارسة المراقبة الادارية. هذه المهام جعلت الولاية و العمال يتوفرون على اختصاصات مهمة في اطار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية كثيرا ما ستحد من التدبير الحر للجماعات الترابية.

فرغم تغيير مفهوم الوصاية بمفهوم الرقابة و تعويض الوصاية الادارية بالرقابة القضائية، فان الولاية و العمال احتفظوا بصلاحيات واسعة للتداول على اشخاص و اعمال الجماعات الترابية (المبادرة لعرض الامر على القضاء -الحلول-المصادقة).

كما ان املاء لائحة من النفقات الالزامية على كاهل هذه الجماعات سيضيق من حريتها في صرف الموارد و تحديد اولوياتها بما سيؤثر على تنفيذ برامجها التنموية ويمس بتدبيرها الحر (1). و بالتالي فان المراقبة الادارية ستشكل قيذا حقيقيا امام امتداد حجم و نطاق التدبير الحر للجماعات الترابية. وعليه فاننا سنخصص هذا الفصل للحديث عن الاطار العام لمؤسسة الوالي او العامل (المبحث الاول)، ثم سنتطرق للحديث عن الرقابة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية ومدى استحضر مبدأ التدبير الحر في (المبحث الثاني).

المبحث الاول : الاطار العام لمؤسسة الوالي او العامل

باعتبار العامل او الوالي يحتل مركزا اداريا داخل التنظيم الاداري المحلي، فان هذه الوضعية الادارية لم تكن وليدة الصدفة بقدر ما هي نتيجة تطورات تاريخية عرفتها وضعية العامل مما جعلها تكتسب الصبغة الدستورية و القانونية في الوقت الحالي و ذلك بسبب الاختصاصات و السلطات التي يتوفر عليها. ولهذا لا يختلف اثنان في كون الوالي او العامل يعد حجر الزاوية داخل التنظيم الاداري المحلي وذلك بسبب المركز الاداري الذي يحتله و السلطات الادارية التي يتوفر عليها على صعيد سير دواليب الادارة المحلية⁽¹⁾.

ويمثل العامل السلطة العليا بالعمالة او الاقليم، و يعتبر المحرك الفعلي للجهاز الاداري برمته و المدير لدينامية التنمية الاقليمية، ونتيجة الترسانة القانونية التي عززت موقعه، منذ احداث هيئة العمال بمقتضى ظهير 20 مارس 1956 الى الان، بدا دوره يكبر و يتعاضم، حيث انه ارتقت تلك النصوص، سواء التشريعية او القانونية او التنظيمية، باختصاصاته، من خلال احاطتها بمختلف المجالات و الميادين، خاصة بعد صدور ظهير 6 اكتوبر 1993، و عليه فان الوضعية الادارية للعامل قد عرفت تطورها، والتي يمكن تصنيفها الى مرحلتين، وضعية العامل قبل صدور ظهير 15 فبراير 1997 (المطلب الاول)، و الى وضعية العامل بعد صدور ظهير 15 فبراير 1997 (المطلب الثاني).

1- المهدي بنمير. الادارة المركزية و المحلية بالمغرب مع قراءة في حكومة التناوب السياسي برئاسة السيد عبد الرحمان اليوسفي، سلسلة اللامركزية و الجماعات المحلية، ص : 69

المطلب الاول : وضعية العامل قبل صدور ظهير 15 فبراير 1997

ان السياق التاريخي و الظروف السياسية و الاجتماعية لاقامة صرح الدولة المعاصرة في المغرب، كانت تفرض على الحكومة المركزية -الحديثة بالاستقلال- ليس فقط الاحتفاظ بالشبكة الادارية الموروثة عن الحماية، بل اكثر من ذلك العمل على تعزيز دورها بما يكفل للدولة الحديثة ترسيخ تواجد المادي في تكافؤ انحاء البلاد (1).

وهكذا فان العامل في المغرب المعاصر، ظهر مع صدور ظهير 20 مارس 1956 ، وسيعزز دوره باصدار ظهير فاتح مارس 1963 (الفرع الاول)، ومواكبة لهذا التطور سنتطرق في (الفرع الثاني)، للحديث عن وضعية العامل بعد صدور ظهير 15 فبراير 1997.

الفرع الاول : مرحلة صدور ظهير 20 مارس 1956، وظهير فاتح مارس 1963

لقد تميزت الفترة ما بين 1956 و 1963 بتعدد النصوص المنظمة لجهاز رجال السلطة المحلية و الاقليمية و بالتالي تعدد هيئات رجال السلطة، كما عانت ايضا هذه الهيئات من عدم الاستقرار في وضعيتها الادارية، اضافة الى ذلك الصعوبات التي كانت تجدها السلطة المركزية في تعيين الاطر الكافية و المؤهلة لممارسة مهامها (3). كل هذا دفع بالمسؤولين الى التفكير في وسيلة للتغلب على هذه الوضعية، وكان الحل هز اصدار ظهير 20 مارس 1956 (الفقرة الاولى)، وتم تعزيزه بظهير فاتح مارس 1963.

الفقرة الاولى : ظهير 20 مارس 1956

يعتبر ظهير 20 مارس 1956، اول نص قانوني نظم هيئة العمال مباشرة بعد حصول المغرب على استقلاله، وعليه فانه من الضروري التطرق لمحتوى هذا الظهير (اولا)، و القيام بقراءة موضوعية لهذا الظهير (ثانيا).

1- ابراهيم زباني. دراسات في الادارة المحلية من منظور على الادارة، دار القلم، الرباط، اكتوبر 2000، ص : 40
2- الظهير الشريف رقم 1.56.046 الصادر في 7 شعبان 1375 الموافق 20 مارس 1956 بتحديد النظام الاساسي للعمال، جريدة رسمية 2267 بتاريخ 6 ابريل 1957. ص : 568
3- حميد ابوزوي. مؤسسة الوالي و العامل بين المقاربة الامنية و رهان التنمية. رسالة لنيل دبلوم اماستر في القانون العام. جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2015/2016. ص :

اولا : محتوى ظهير 20 مارس 1956

في سياق بناء الدولة المغربية الحديثة و تحديثها الاداري و السياسي، ومن اجل قيام مؤسسة العامل بمهامها، كان من البديهي وضع اطار قانوني و تنظيمي خاص برجال السلطة - يلائم التطلعات الجديدة و الطموحة لتنمية المغرب المستقل، لاسيما ان الدولة و حداثة مؤسساتها وقلة كفاية اطرها، تقتضي التوفر على "يستطيع تاويل السلطة المركزية و مقاصدها، و التعبير عنها غي عين المكان (1).

ولقد صدر ظهير 20 مارس 1956 كمنطلق لتنظيم هيئة العمال و قد طبعه الايجاز، حيث لم يتضمن هذا الظهير الا ثمانية فصول، و قد لمع مصطلح العامل في فصله الرابع، الذي نص على ان كل ناحية او اقليم اضافة الى عمالتي الرباط و الدار البيضاء توضع تحت اشراف موظف سياسي يسمى " عاملا " (2).

هذا الظهير تطرق الى الجوانب الادارية للعامل (3). حيث نص على ان العامل هو ممثل السلطة التنفيذية لجلالة الملك في الاقليم، كما يشرف على أنشطة البشوات و القواد و يراقب الادارات المحلية...

وعليه فان هذا الظهير ياتي باكبر الضمانات التي يرتاح لها العامل، وهي ان كل القرارات التي تتعلق بحياته الادارية من تعيين و فصل و توثيق و عزل تتخذ بظهير شريف، وحتى اجراءات التوبيخ و الانذار و التي يمكن لوزير الداخلية اتخاذها بواسطة قرار في حقه، فلا بد ان يحمل هذا الاجراء الى علم جلالة الملك في اقرب وقت (4).

كما نظم هذا الظهير الوضعية التي كان يمكن ان يستغلها العامل حالة القيام بالوظيفة، حالة اللاحاق و حالة التوقيف المؤقت عن العمل، وترقيته في الرتب التي يمكن ان ينتمي لها صبغة ترابية حسب الاقاليم. كما تناول ايضا الحديث باختصار عن معاوني العامل و في مقدمتهم رئيس الديوان و كاتبين، ولم يتحدث عن الكاتب العام للعمالة.

الا ان هذا الظهير ترك مجالات من دون تنظيم مثل المقتضيات المتعلقة بالتوظيف، حيث ترك الحرية المطلقة للادارة في اختيار من سيصلح لهذه المهمة و يمكن القول بان المشرع تعمد ترك هذا الامر للسلطة المكلفة بالتعيين في اطار سلطتها التقديرية لاختيار من تتوفر فيهم خصال الوطنية و التعلق بالدولة و صفات

1- ادريس البصري. رجل السلطة، المطبعة الملكية، الرباط، الطبعة الاولى 1976، ص : 18

2- حميد ابوزوي. مؤسسة الوالي و العامل ...، مرجع سابق، ص : 15

3- عبد العزيز الهواري. عدم التركيز في اطار الاصلاح الاداري. اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد

الخامس، كلية الحقوق ادال، الرباط ، 2006-2006، ص : 138-139

4- حميد ابوزوي. مرجع سابق، ص : 16

الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر و المراقبة الادارية

الاقدمية و الفعالية اللازمة للقيام بمهمة اساسية، كانت تتجلى انذاك في المحافظة على الامن و صيانة المصالح العامة للدولة (1).

ثانيا : قراءة في ظهير 20 مارس 1956

من خلال دراسة مقتضيات ظهير 20 مارس 1956 يمكن الخروج بالملاحظات التالية (2) :

- لم ينظم الظهير الوضعية العامة لهيئة العمال بكيفية دقيقة مفصلة، بل اعتنى بالتعيين الذي نص على انه يتم بظهير شريف، و لم يشر لشروطه ولا طريقة الترقى في الوظيفة و لا كيفية الاستفادة منها... الخ .
- الاسهام في بقاء هيئة العمال محدودة من حيث العدد، ضعيفة من ناحية الكفاءة و الفعالية .
- طبع التخلف الاداري نشاط هيئة العمال خلال المرحلة الاولى لاحداثها، نظرا لانعدام الكفاءات ذات الجودة العالية، وعدم اعمال قنوات التواصل بين السلطة الاقليمية و الاجهزة الادارية و التقنية المختلفة، مع محدودية تلك الاجهزة بل و انعدامها احيانا و قلة تجربتها او انعدامها بالمرّة في مناطق كانت بامس الحاجة اليها.

بالاضافة الى ذلك يمكن ابداء ملاحظتين اساسيتين فيما يتعلق بالتنسيق، الاولى كون المشرع استعمل في الفصل الثاني من الظهير مصطلح الاتصال، ولم يستعمل مصطلح التنسيق، ويفسر لجوء المشرع الى استعمال مصطلح الاتصال كمرحلة اولى، هو ارادته في تعيين سلطة اقليمية مكلفة بضمان و تامين التوافق بين المصالح الخارجية للدولة، مع اتخاذ موقف حيادي تقني يحترم اختيارات مختلف الادارات المعنية، في سياق الاستجابة لمتطلبات التنمية و البحث عن مقاربة دقيقة لحل المشاكل المحلية من طرف السلطة السياسية و الادارية التي تمتلك نظرة شاملة و ملموسة حول المعطيات البشرية و التقنية (3).

واستنادا الى ما سبق، فانه من المكونات التي شكلت مرتكزا اساسيا و خصوصية من خصوصية التنظيم الاداري المغربي وجود مؤسسة العامل كممثل للسلطة المركزية على المستوى المحلي، وممثل للسلطة المحلية على المستوى المركزي (4).

1- ادريس البصري. رجال السلطة...، مرجع سابق، ص : 70
2- عبد العزيز اشرفي. العامل و المفهوم الجديد للسلطة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الاولى، 2003، الدار البيضاء، ص : 51

3- حميد ابوزوي. مؤسسة الوالي و العامل...، مرجع سابق، ص : 17-18

4- عماد ابركان. الولاة و العمال في النموذج المغربي للادارة المحلية و سؤال الحكامة الترابية، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 31/32، لسنة 2015، ص : 87

وبهذا فان العامل يعتبر من المؤسسات الاساسية في التنظيم الاداري المغربي، وله ادوار مهمة و كثيرة، حيث يتواجد بشكل مباشر او غير مباشر في الانشكة المعهودة للمستوى المحلي، سواء على مستوى ادارة اللاتمرکز او على مستوى الادارة اللامركزية (1).

وبالتالي كان لابد من انخراط هيئة العمال في المساهمة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد و انجاز الديمقراطية المحلية، وبهذا فان العمال اصبحوا يضطلعون بدور فعال في مجال التاطير و التسيير و التوجيه، وهذا ما فرض الاهتمام بها، خاصة وان المغرب قد دخل اللامركزية ابتداء من مطلع الستينات وتم اصدار الميثاق الجماعي الاول في 22 يونيو 1960.

الفقرة الثانية : ظهير فاتح مارس 1963

تعريزا لمؤسسة العامل صدر ظهير فاتح مارس 1963، المتعلق بالنظام الاساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية (2). حيث احدث بموجبه هيئة متصرفي هذه الوزارة، تضم سلكي المتصرفين و المتصرفين المساعدين ووظيفة سامية للمتصرفين الممتازين.

وعليه سنتطرق الى محتوى ظهير فاتح مارس 1963 (اولا)، ثم تقديم قراءة موضوعية لهذا الظهير (ثانيا).

اولا : محتوى ظهير فاتح مارس 1963

لقد جاء ظهير فاتح مارس 1963 بمعايير محددة، تكلف بمقتضاها اصناف من الاطر بمهام السلطة وذلك على خلاف ظهير 20 مارس 1956 الذي لم ينص الا على بعض الجوانب من ممارسة هذه الاخيرة، وسنحاول في هذا الاطار الوقوف على الجوانب المتعلقة بمؤسسة العامل فقط (3).

بالرجوع الى الفصل 19 من ظهير فاتح مارس 1963، نجده ينص على طريقتين للتعيين في مناصب العمال على الشكل التالي : " ان التعيين في مناصب العمال يباشر بمقتضى ظهير شريف يصدر باقتراح من وزير الداخلية، من بين المتصرفين من الطبقة الاستثنائية و الطبقة الاولى، بالنسبة لبعض الشهادات البالغ ستهم ثلاثين سنة على الاقل بنسبة وظيفتين من خمسة.

1- مرجع سابق، ص : 88

2- الجريدة الرسمية عدد 2629، بتاريخ 19 شوال 1382 الموافق 15 مارس 1963، ص : 574

3- حميد ابروزي. مؤسسة الوالي و العامل...، مرجع سابق، ص : 20

ويستنتج من الفصل المذكور ما يلي (1) :

- التعيين يتم بظهير شريف.
 - يتم باقتراح من وزير الداخلية مقدم في شكل ثلاث مرشحين.
 - نسبة 5/3 منصب من بين متصرفين من الطبقة الاستثنائية و الدرجة الاولى.
- اما الترقى الى درجة عامل، فيعلن عنه بالاختيار بموجب قرار يصدره وزير الداخلية، شرط ان تكون للعمال اقدمية سنين على الاقل في القدمة (2). وقد ساعد هذا المقتضى الاخير الجهاز التنفيذي على اسناد مهام العامل الى عناصر قادرة على القيام باعمال تحديد و تنشيط، قد لا تكون في استطاعت المتصرفين العاملين بوزارة الداخلية القيام بها، كما تسمح هاته العلاقة الخارجية من جهة، بتوظيف اشخاص يتوفرون مسبقا على معلومات جديدة في القضايا الادارية و السياسية و الاقتصادية، وتشبيب الاطر و ادماج تصورات جديدة في الشؤون الادارية (3).

و في اطار حديثنا عن وضعية مؤسسة العامل وفق ما جاء في ظهير فاتح مارس 1963، فلا بد من الحديث عن اختصاصات رجال السلطة الذي تضمنه الباب الثاني من الزهير المذكور، حيث جاء في فصله 29 انه " يمثل العمال السلطة التنفيذية باقاليم و عمالات مملكتنا الشريفة، فهم يسهرون على تطبيق القوانين و الانظمة و مقررات و تعليمات السلطة المركزية، يراقبون تحت سلطة الوزراء المختصين اعمال المصالح الخارجية للوزارات و مكاتب الاستغلال و المؤسسات العمومية ويعهد الى العمال بالمحافظة على النظام، ويشرفون بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على اعمال رؤساء الدوائر و المقاطعات الحضرية و القروية، كما يقومون بمراقبة الجماعات المحلية ضمن حدود الاختصاصات المخولة اياهم ". ومن القيام بهذه المهام كان لابد من معاونين و مساعدين، وهذا ما ذهب اليه الفصل 30 من ظهير فاتح مارس 1963 و من ابرزهم الكاتب العام للعمالة او الاقليم و رئيس الديوان.

ثانيا : قراءة في ظهير فاتح مارس 1963

لقد وضع ظهير فاتح مارس 1963، اطارا متكاملا لهيئة متصرفي وزارة الداخلية على العموم، فهو الذي ضمن لافراد هذه الهيئة الاستقرار الاداري، وامكانية التدرج في مراتب السلطة، كما حدد حقوقهم وواجباتهم، وجعل من رجال السلطة على العموم، والعمال على وجه خاص موظفين قبل ان يكونوا رجال سلطة.

1- عبد العزيز اشرفي. العامل و المفهوم الجديد للسلطة، مرجع سابق، ص : 54

2- توفيق منصوري. العامل بين المركزية و اللامركزية في التنظيم الاداري، العدد 11، سنة 1997، ص : 62

3- حميد ابروزي. مؤسسة الوالي و العامل...، مرجع سابق، ص : 21

اذا كان ظهير 20 مارس 1956، الذي يعد بمثابة القانون الاساسي للعمال، نص في فصله الثاني على ان : " العمال يمثلون للسلطة التنفيذية في الاقاليم، ويقومون بالمراقبة الادارية و الاتصال بين المصالح الخارجية لمختلف القطاعات الوزارية ". وكذا ظهير 12 شتنبر 1963 الخاص بالتنظيم الاقليمي ولاسيما الفصلين 68 و 69 منه، حيث اصبح العامل بموجب هذا القانون ممثلا لسلطة الوصاية على اعمال المجلس، منفذا لقرارات مجلس العمالة او الاقليم و تمثيله امام القضاء، و ظهير فاتح مارس 1963، المتعلق بالنظام الاساسي لمتصرفي وزارة الداخلية⁽¹⁾. الذي اقر بان العمال هم موظفين قبل ان يكونوا رجال سلطة فان وضعية مؤسسة العامل ظلت متمسمة بعدم الوضوح، حيث ان العامل لم يكن يحتل مركزا اداريا مرموقا من شأنه ان يخوله و وظيفة السلطة الادارية العليا داخل الاقليم، بل ان الامر انحصر خلال هذه الفترة في تقوية نفوذ البشوات داخل المدن و البلديات.

نظرا للدور المنوط بالباشا انذاك، المكانة الادارية التي كان يحتلها داخل التنظيم الاداري المحلي عبر تاريخ المغرب، ينضاف الى وضعيته كامر بالصرف للميزانية البلدية مما جعل الباشا يحتل مكانة ادارية و مالية اهله لكي يكون خلال هذه الفترة من وضعية العامل داخل المجال الحضري⁽²⁾.

هذه الاوضاع ترتب عنها حدوث عدة خلافات كانت سببا مباشرا في اصدار منشور الوزير الاول سنة 1964⁽³⁾. الذي بموجبه تم تاطير و توضيح العلاقة بين الباشا و العامل تفاديا بالكل ظل من شأنه ان يؤثر على السير العادي للادارات المحلية انذاك. وعلى اثر هذه الاوضاع فان مؤسسة العامل سوف تقوى و تعزز بصدر ظهير 15 فبراير 1977، الذي جعل من العامل " الاداري الاول " على صعيد العمالة وقد تم تتويجها دستوريا.

الفرع الثاني : وضعية العامل بعد صدور ظهير 15 فبراير 1977

من اجل مواكبة التطور الذي عرفه المغرب في ميدان اللامركزية المحلية تم اصدار ظهير 15 فبراير 1977، يتعلق باختصاصات العامل⁽⁴⁾. (الفقرة الاولى)، وسيتم تعديل هذا الظهير بمقتضى ظهير 6 اكتوبر 1993 (الفقرة الثانية).

1- المهدي بنمير. اللامركزية و الشأن العام المحلي اية افاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة. سلسلة اللامركزية و الجماعات المحلية، الطبعة و الوراقة الوطنية، مراكش، 2000، ص : 69
2- المهدي بنمير. الادارة المركزية و المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية و الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 69
3- منشور الوزير الاول الى السادة الوزراء و العمال، بتاريخ 25 فبراير 1964، جريدة رسمية عدد 2682، بتاريخ 25 مارس 1964، ص : 578
4- جريدة رسمية عدد 3359، بتاريخ 16 مارس 1977، ص : 768

الفقرة الاولى : محتوى ظهير 15 فبراير 1977

بموجب هذا الظهير 15 فبراير 1977، فانه قد طرا على مؤسسة العامل عدة تغييرات، حيث ان العامل اصبح ممثلا لجلالة الملك بموجب هذا الظهير، و مندوبا للحكومة في العمالة او الاقليم الذي يمارس فيه مهامه، فهو الذي يسهر على تطبيق الظواهر الشريفة و القوانين و الانظمة و على تنفيذ قرارات و توجيهات الحكومة في العمالة او الاقليم حسب الفصل الاول و الثاني من الظهير المذكور، و اعتبار العامل مندوبا للحكومة ليست مسألة انية حديثة، حيث اعتبره ظهير 20 مارس 1956 الخاص بهيئة العمال، ممثلا للسلطة التنفيذية لجلالة الملك في الاقليم، كما اصبح العامل مكلفا بالمحافظة على النظام العام في العمالة او الاقليم، حيث يجوز له استعمال القوة العمومية من القوات المساعدة و قوات الشرطة و الاستعانة بالدرك الملكي و القوات المسلحة الملكية، وذلك في اطار الشروط المنصوص عليها في القانون كما ان سلطته تمتد الى مجال الاشراف على اعمال رجال السلطة المحلية، كرؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية و القروية (الباشا و القائد) (1).

ويتولى العامل على المستوى الاداري تنسيق اعمال المصالح الخارجية للادارات المدنية التابعة للدولة و اعمال المؤسسات العمومية التي لا يتجاوز اختصاصها نطاق العمالة او الاقليم (2). كما اصبح يتولى وظيفة المراقبة الادارية، تحت سلطة الوزراء المختصين للنشاط العام لموظفي واعوان المصالح الخارجية للادارات المدنية التابعة للدولة و المزاولين عملهم في العمالة او الاقليم (3).

ويسهر داخل حدود اختصاصاته الترابية على حسن سير المصالح العمومية و كل مؤسسة اخرى تستفيد من اعانة الدولة او الجماعات المحلية، وبهذه الوظيفة اصبح يتوفر على سلطة الاطلاع على كل انتقال يتعلق برؤساء المصالح الخارجية ومساعدتهم المباشرين العاملين بالعمالة او الاقليم (4).

من خلال ما سبق نلاحظ تطور ملحوظا في وضعية مؤسسة العامل ووظيفته كمثل للسلطة التنفيذية في (ظهير 20 مارس 1956) الى ممثل لجلالة الملك في (ظهير 15 فبراير 1977)، الشيء الذي يعكس الاهمية التي تمثلها مؤسسة العامل داخل التنظيم الاداري في المغرب.

1- حميد ابروزي. مؤسسة الوالي و العامل... رسالة في القانون العام، مرجع سابق، ص : 24
2- الفصل الخامس من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل كما وقع تغييره و تنميته بموجب ظهير 6 اكتوبر 1993.
3- محمد اهل بوبكر. رجل السلطة في المغرب بين الهاجس الامني و البعد التنموي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق كلية الحقوق، الدار البيضاء، 2002-2003، ص : 19
4- حميد ابروزي، مرجع سابق، ص : 25

الفقرة الثانية : مؤسسة العامل بعد صدور ظهير 6 اكتوبر 1993

بعد ما اجتاز المغرب مرحلة البناء و التشييد بسلام، دخل مرحلة التحديث و الاصلاح حيث تم اصدار مجموعة من النصوص الرامية الى تعزيز مسلسل الديمقراطية المحلية، وتجسد ذلك من خلال التنظيم القانوني لمؤسسة العامل و العمل على تحديثها لمواكبة المستجدات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية (1).

وارتباطا بموضوع تطوير و تعزيز مؤسسة العامل، فانه تم اصدار مجموعة من النصوص القانونية في هذا المجال نذكر منها (2) :

• ظهير 6 اكتوبر 1993 المتغير و المتمم لظهير 15 فبراير 1977، هذا الظهير خول العامل في فصله الخامس صلاحية تنسيق اعمال المصالح الخارجية للادارة المدنية التابعة للدولة و المؤسسات العامة المتواجدة داخل نطاق نفوذه الترابي، وكذا مراقبة اعمالها مع احاطة الوزراء علما بخصوص شروط تنفيذ ما يصدرونه من توجيهات و تعليمات لمصالحهم الترابية.

• ظهير 6 اكتوبر 1993، المتغير و المتمم لظهير 10 ابريل 1957 المتعلق بتفويض الامضاء الى العمال و الذي جاء من خلال الفصل الاول بمقتضى يدعم و يعزز اجراء التفويض الى العمال.

• مرسوم 20 اكتوبر 1993، المتعلق بعدم التركيز الاداري، والذي حدد نطاق اختصاص كل من الادارات المركزية و المصالح الخارجية، كما نص على امكانية تفويض الوزراء لرؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم، وكذا نص على التصرف باسمهم ضمن الحدود الداخلية في نطاق اختصاصهم.

يتبين من خلال ما سبق، ان مؤسسة العامل كمثل للسلطة المركزية على النطاق المحلي و الاقليمي، ظلت محطة تغيير مستمر سواء على المستوى القانوني او الدستوري، فما هو موقع مؤسسة العامل في الدساتير سواء ما قبل او بعد دستور 2011 (3).

1- فردوس مقدم. اللاتركيز الاداري و التنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمق في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة- السنة الجامعية 2006-2007، ص : 48

2- حميد ابروزي. المرجع السابق، ص : 26

3- نفس المرجع، ص : 26

المطلب الثاني : وضعية العامل في الدستور

لقد اختارت الممارسة المغربية منذ الاستقلال، اسلوب الادارة المحلية المستمدة باللاتمركز التدريجي الذي يحتل فيه العامل مركزا متميزا ومهما، خاصة على صعيد الادارة الترابية، فهو بمثابة عمودها الفقري، ويمثل الدعامة الاساسية لنهج اللاتركيز الاداري اعتبار الصفة المزدوجة كمنسوب للحكومة، وكمسؤول عن تدبير المصالح الخارجية للوزارات، ففي اطار العلاقات العمودية و الافقية التي اضطلع بها عبر العصور في تاريخ التنظيم الاداري المغربي، تجدر وترسخ في عمق المرجعية التاريخية للمغرب. وبذلك فقد ظل ممثلا للمؤسسة الملكية (1). ويعين من طرفها و هو يحتل مكانة متميزة لهذا السبب و قد منحت له قيمة خاصة، بمقتضى مختلف الدساتير (2).

وعليه وجب التطرق الى مرحلة ما قبل دستور 2011 (الفرع الاول)، و مؤسسة العامل في دستور 2011 (الفرع الثاني) .

الفرع الاول : مؤسسة العامل ما قبل دستور 2011

ان دسترة الدور و المركز الخاص بالعمال داخل المنظومة الدستورية المغربية قد نص عليه اول دستور عرفته المملكة (3). حيث شكل هذا الدستور حدثا بارزا في تاريخ النظام السياسي المغربي، بحيث كان بمثابة حجر الزاوية لعضوية النسق السياسي ووضع قنوات ومؤسسات دستورية تؤسس لقاعدة نظام الملكية الدستورية (4).

وفي هذا السياق، فانه تم تتويج هذا الاهتمام الموصول بالمجال المحلي بالتصيص في الفصل 95 من دستور 1962 على ان " العمال ينفذون في العمالات و الاقاليم مقررات مجالس العمالات و الاقاليم، وينسقون نشاط الادارات و يسهرون على تطبيق القوانين ". وهو ما يعكس الوعي المبكر باهمية دور العامل في مجال التنسيق بين المصالح المحلية للدولة التي بحكم نشاطها التقني و المتخصص تجتج نحو الانعزال، و الاستقلال، و الارتباط المباشر بالادارة المركزية (5).

1- تجدر الاشارة الى ان ذلك قبل دستور 2011، اما في اطار هذا الدستور فقد اصبح الولاة و العمال يمثلون السلطة المركزية ليس الا.

2- عماد ابركان. الولاة و العمال في النموذج المغربي للادارة المحلية و سوال الحكامة الترابية، مرجع سابق، ص : 90
3- المهدي بنمير. التنظيم الجهوي بالمغرب، دراسة للقانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، سلسلة اللامركزية و الجهات المحلية، ص : 43

4- عبد الواحد مبعوث. رجال السلطة من الادارة السياسية الى تدبير التنمية المتدمجة، مجلة القانون ، عدد 4، سنة 2004، ص : 74

5- عبد الفتاح البجيوي. مؤسسة الوالي والعامل و افاق عدم التمرکز الاداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، سلسلة " مؤلفات و اعمال جامعية "، الطبعة الاولى، 2014، ص : 261

وقد اصبحت العمالات و الاقاليم بموجب هذا الدستور جماعة محلية، غير انه بالموازاة مع ذلك، تمت دسترة مؤسسة العامل و منحه المشرع الدستوري بموجب الفصل 95 من الدستور السالف الذكر صلاحيته بتنفيذ مقررات المجالس الاقليمية (1).

ولكن زرغم هذا الاهتمام الكبير باللاتركيز الاداري الا انه من الناحية العلمية اكتسى هذا الاخير خلال هذه الفترة، مفهوم لتركيز للسلطة اكثر مما كان لتركيز للادارة بمعناها المرفقي لانه كان يروم بالاساس حماية النظام العام، ونشر الامن بين المواطنين، وبسط سيادة الدولة الحديثة العهد بالاستقلال على مجموع تراب المملكة مع توفير بعض المرافق الاساسية و الضرورية للمواطنين كالتعليم و الصحة (2).

وعليه فان الاوضاع السياسية التي مر بها المغرب لم تساعده على تعزيز اللاتركيز الاداري، وتطوره بل ادت الى مزيد من تركيز السلطة، حيث كان من نتائج الصراع السياسي السائد بعد دستور 1962 الاعلان عن حالة الاستثناء (-1965-1970)، التي قادت المغرب الى تركيز جميع السلط ز تطبيقها بيد الملك ثم بيد الادارة المركزية. هذا التركيز الذي سيتم دسترته سنة 1970.

بعد الغاء دستور 14 دجنبر 1962، صدر دستور 1970 الذي ما لبث ان الغي بدوره حيث صدر دستور 10 مارس 1972 وتجدر الاشارة في هذا الصدد الى ان دستور 1972 يتطابق من ناحية الاسس الدستورية للامركزية مع دستور 1970 باستثناء ما قرره دستور 10 مارس 1972 من ان يكون وضع النظام الانتخابي للجماعات المحلية من اختصاص المشرع (3).

ولقد خصص دستور 1972 الباب الثامن منه للجماعات المحلية، وذلك في ثلاث فصول فصول قصد بيان اسس اللامركزية. وقد نص في فصله 89 على مايلي : " ينفذ العمال في العمالات و الاقاليم مقررات مجالس العمالات و الاقاليم وينسقون بالاضافة الى ذلك نشاط الادارات و يسهرون على تطبيق القانون ".

1- حميد ابوزوي. مؤسسة الوالي و العامل...، مرجع سابق، ص : 27

2- عبد الفتاح البجيوي. مؤسسة الوالي و العامل...، مرجع سابق، ص : 261

3- المهدي بنمير، التنظيم الجهوي بالمغرب، مرجع سابق، ص : 44

وقد استطاع دستور 1972 ان يخلق جوا كبيرا من الانفراج السياسي، مما سمح بالاهتمام بالمجال المحلي و الديمقراطية المحلية، ولاسيما على مستوى الجماعات الحضرية و القروية. وبالتالي فان هذا التوجه الجديد للنظام السياسي لم يكن ليخدم سياسة اللاتركيز الاداري لان الدولة كانت تهدف الى ديمقراطية الشأن المحلي من خلال تخويل المنتخبين الاختصاص في تدبير المجال المحلي، وليس تعزيز تواجدها عليه. كما سياسة التقشف المالي التي انتهجها المغرب منذ عقد الثمانينات لم يكن من شأنها خدمة مسار اللاتركيز الاداري (1).

وبعد مرور مدة زمنية من تطبيق دستور 10 مارس 1972، تمت مراجعته بموجب دستور 4 شتنبر 1992، الذي خصص الباب العاشر للجماعات المحلية، وذلك لبيان اسس اللامركزية بالمغرب حيث خصص لها ثلاث فصول، يهمنها منها الفصل 96 الذي نص على انه (2). " يتولى العمال في العمالات و الاقاليم تنسيق نشاط الادارات و السهر على تطبيق القانون و تنفيذ مقررات مجالس العمالات و الاقاليم ". .

ولقد جاء التعديل الدستوري لسنة 1992 بمقتضيات جديدة اعادت ترتيب وظائف ز مسؤوليات العمال، وذلك في اطار الفصل 96 من الدستور السالف الذكر، حيث تصدرت مهمة التنسيق التي كان يقوم بها العمال مرتبة الصدارة بعد ما كانت تاتي بعد مهمة تنفيذ مقررات مجالس العمالات و الاقاليم في ظل الدستور السابق في فصله 89 (3).

ان المراجعة التي نمت بموجب دستور 13 شتنبر 1996 قد اتت ببعض المستجدات سواء فيما يتعلق بوضعية و مركز العمال و كذلك في ميدان العلاقة التي تربط بين العمال و الجهة (4). حيث نص هذا الدستور في فصله 101 في فقرته الثانية على ما يلي "...يتولى العمال تنفيذ مقررات مجالس العمالات و الاقاليم ز الجهات طبق شروط يحددها القانون ". كما نص في فصله 102 على انه " يمثل العمال الدولة في العمالات و الاقاليم و الجهات و يسهرون على تنفيذ القوانين و هم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما انهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للادارات المركزية".

و يظهر من خلال تحليل وضعية و مركز العامل من خلال الدساتير المغربية ما يلي (5).

1- عبد الفتاح البجيوي. مؤسسة الوالي و العامل...، مرجع سابق، ص : 263

2- المهدي بنمير. التنظيم الجهوي بالمغرب...، مرجع سابق، ص : 44

3- حميد ابزوزي. مؤسسة الوالي و العامل...، مرجع سابق، ص : 27

4- المهدي بنمير. مرجع سابق، ص : 45

5- نفس المرجع، ص : 45-46

اولا : ان جميع الدساتير المغربية قد قننت مركز ووضعية العامل، وبذلك فان هذا الاخير يعد مؤسسة دستورية من شأنها ان تقوم الى جانب المؤسسات الدستورية بالمهام و الاختصاصات المنوطة بها.

ثانيا : لكي تتم عملية تفعيل الاجهزة الادارية المحلية، فان العامل يتولى تنسيق نشاط الادارات ثم فهو المسؤول عن تطبيق قرارات الحكومة و بالتالي فهو كذلك المسؤول لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للادارات المركزية.

ثالثا : ان العامل يتولى السهر على تنفيذ القوانين، وهذا العمل من شأنه ان يكرس مبدا دولة الحق و القانون.

رابعا : ان العامل قد اصبح بموجب دستور 13 شتنبر 1996 يمثل الدولة في العمالات و الاقاليم و الجهات. هذا الدور من شأنه ان يحدد بصفة دقيقة و محددة وضعية و مركز العامل بعد ما كان هذا الوضع في السابق غامضا.

وهكذا فان المغرب منذ استقلاله عمل على تطوير و تعزيز دور العمال في مجال اللاتركيز الاداري، وذلك من خلال تنظيم هذه المؤسسة دستوريا وكذا اصدار مجموعة من القوانين التي اهتمت بمؤسسة العامل و علاقته بالمجال الاقليمي و المحلي و كذا الجهوي.

وفي هذا الصدد لم يفت الوزير الاول احمد اباحيني في اول برنامج حكومي للمغرب بتاريخ 12 يناير 1964، ان ركز على مسالة التنسيق بين المصالح الادارية الاقليمية بقوله :

" لم نكتف في هذا المجال بتوسيع نطاق اختصاصات العمال و رؤساء المصالح الاقليمية لتستجيب مصالحها الى رغبات الجمهور بكامل الدقة و الاسراع، بل سننسق بين مختلف المرافق، ونربط صغيرها بكبيرها، و تمديدها بموظفين اكفاء، غايتهم خدمة الصالح العام، والسهر على رعاية حقوق المواطنين⁽¹⁾.

الفرع الثاني : مؤسسة الوالي و العامل في دستور 2011

ان مؤسسة العامل، و على الرغم من كل التحولات الاقتصادية و الاجتماعية وحتى السياسية، كانت تزكي دستوريا من طرف المشرع، وذلك لسد الباب حول مختلف التويلات و تضارب النقاشات. وان شكل الدستور المراجع لسنة 1996، فضاء

1- راجي محمد. عدم التركيز الاداري بالمغرب، اطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، اكدال، الرباط، 2001-2002، ص : 115

للمغوض في هذا المجال، حيث اضحى العامل يمثل الدولة في العمالات و الاقاليم و الجهات. و هو ما يؤكد الاعتبارات السياسية التي كانت دوما حاضرة في مجال دعم هذه الاختصاصات و الحذر في توزيعها بين الوحدات الادارية المحلية، فان المراجعة الدستورية الاخيرة " دستور 2011 " قطعت مع مثيلتها و جعلت منه فاعلا اساسيا في المجال الترابي مع تحديد و تضيق مجالات تدخله، وفق المقترحات القانونية و التنظيمية، و هو ما يعزز تبني مقاربة اعادة توزيع ادوار الفاعلين، مع تحديد مجالات التدخل و توضيح الاختصاصات بينهم، من اجل اضعاف طابع الفعالية على التدخلات العمومية في تدبير الشأن المحلي و الجهوي (1).

وعليه فان المشرع اضفى على هذه المؤسسة صبغة جديدة قد تعيد صياغة كلية لدورها ووظيفتها، وذلك من خلال الدور التمثيلي و الوظيفي للعمال (الفقرة الاولى)، و طبيعة المساعدة التي يقدمها الولاية و العمال من خلال دعمهم للبرامج التنموية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الاولى : الدور التمثيلي و الوظيفي للولاية و للعمال

بالرجوع الى الفصل 145 من دستور 2011 في فقرته الاولى على انه : " يمثل ولاية الجهات و عمال العمالات و الاقاليم، السلطة المركزية في الجماعات الترابية"، كما ينص في فقرته الثانية على انه " يعمل الولاية و العمال على تامين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها...". من خلال هاتين الفقرتين، يوضح المشرع الدستوري مهام ولاية الجهات و عمال العمالات و الاقاليم باعتبارهم من جهة ممثلين للسلطة المركزية و مناديب للحكومة من جهة ثانية (2).

يحيل تمثيل الولاية و العمال للسلطة المركزية عدة معاني و تاويلات فيمكن من جهة اعتبار ولاية الجهات و عمال العمالات و الاقاليم يشكلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية، بمعنى خلق سلطة مركزية داخل البنية اللامركزية (مركزية اللامركزية)، في حين يحيل المعنى الثاني الى اعتبار ممثلي الادارة الترابية يتولون تمثيل و النيابة عن السلطات المركزية في علاقتهم مع الجماعات الترابية، خصوصا في مجالي التنسيق او المراقبة، ويبقى المعنى الثاني هو الارجح لكونه الاقرب الى روح اللامركزية الادارية و يلامس جوهرها، خصوصا وان انخراط المغرب في

1- العربي بجيجة. ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية اي دور للولاية و العمال من خلال الدستور، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 30/29، لسنة 2015، ص : 151

2- العربي بجيجة. نفس المرجع، ص : 152

اعتماد الجهوية المتقدمة يوازيه منح الوحدات الترابية الاستقلالية اللازمة لادارة شؤونها بكيفية مستقلة، وذلك بجعل مبدأ التدبير الحر منهجا و مرتكزا يحكم مقارنة تدبير الشأن العام الترابي، بعيدا عن الهيمنة التي شابت المرحلة الماضية، فيما يخص تدبير الشأن المحلي من قبل الولاية و العمال⁽¹⁾.

ولعل اهم تغيير يتمثل في الوضع الاعتباري العام للولاية و العمال، لانهم اصبحوا يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية عوض الدولة كما كان منصوص عليه في الدستور السابق، وهو تغيير عميق الدلالة و ياتي منسجما مع تعزيز موقع الجماعات الترابية خاصة الجهات، حيث ان تمثيلية الدولة اصبحت مركزية، فالملك هو الممثل الاسمي للدولة (الفصل 24) وباقي المؤسسات تقوم بمسؤوليتها وفق اختصاصاتها الدستورية و القانونية⁽²⁾.

كما نجد المتغير الثاني المتمثل في العمل تحت سلطة الحكومة، فالدستور الجديد كان واضحا في وضع الولاية و العمال تحت سلطة الحكومة، سواء بالنظر الى ما نص عليه من ان تعيينهم يكون باقتراع من رئيس الحكومة بعد مبادرة وزير الداخلية، او بما نص عليه من انهم مكلفون بالعمل باسم الحكومة على تامين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها، حيث اكد على انهم يعملون باسم الحكومة مع العلم بان الدستور السابق قد نص على انهم مكلفون " بالسهر على تنفيذ القوانين "، دون الاشارة الى ان ذلك يتم باسم الحكومة⁽³⁾.

ولقد انتقلت وظيفة ولاية الجهات و عمال العمالات و الاقاليم، من تمثيل الدولة الى تمثيل السلطة المركزية، بعد ما منح دستور 2011 في فصله 42 صلاحية تمثيل الدولة. ينطوي هذا التحديد الضيق لعلاقة العامل مع المستويات العليا في الدولة، بانه يندرج في مقارنة للانخراط في توجه يبنني على تمكن كل ادارة من الاضطلاع بمهامها وفق نسق اداري يحتم الارتباط العضوي مع الهيئة المكلفة بحق التسمية. وهو ما يعني ان مؤسسة الوالي او العامل ستنتسلك من التمثيل المزدوج الذي طغى على المرحلة الماضية، من خلال اعتباره من جهة ممثلا للملك، ومن جهة ثانية ممثلا للحكومة، مع ارتباطه الوظيفي بوزارة الداخلية. يجعل هذا التدخل وضعيته تعرف نوعا من التضارب العميق، سواء على مستوى الجهة المعنية بتحديد معايير التعيين او على مستوى تقييم ادائه (هل هي وزارة الداخلية، ام الحكومة، ام الملك). غير ان اصدار القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين بالمناصب العليا، قطع مع تدبير هذه المرحلة، واصبح يؤسس لمرحلة اكثر شفافية ووضوحا في تحديد مختلف

1- حميد ابوزوي. مؤسسة الوالي والعامل...، مرجع سابق، ص : 166
2- هشام طلحت. مؤسسة العامل في ظل الجهوية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة-، 2012-2013، ص : 97
3- هشام طلحت. مؤسسة نفس المرجع، نفس الصفحة

مبادئ و معايير و اجراءات التعيين و التتبع، وان كان هناك اختلاف عميق بين وظيفة بالاقتراح التي يتولاها رئيس الحكومة بمبادرة من وزير الداخلية، وسلطة التعيين التي يمارسها الملك بالمجلس الوزاري، كما ينص على ذلك الفصل 49 من الدستور الامر الذي قد تتؤتب عنه اثار الوضعيتين القانونية و الادارية لممثلي السلطة المركزية (1).

يمكن القول ان دستور 2011 منح ممثلي السلطة المركزية صلاحيات مهمة غيرت من الدور الموكول لهذه السلطات على الصعيدين التمثيلي و الوظيفي، هذا التغيير مفاده الانخراط في مرحلة قادمة لتدبير الشؤون المحلية، بناء على صياغة توزيع الادوار بين مختلف الفاعلين في علاقتهم مع المستويات المركزية.

الفقرة الثانية : طبيعة و اشكال المساعدة من خلال دعم البرامج التنموية

ان دستور 2011، احدث قطيعة مع ما كان يتوفر عليه الولاية و العمال في ظل الدساتير السابقة في المجال التنموي، حيث انه انتقل بوظيفة الولاية و العمال من فاعل لممارسة السلطة الى اداة لخدمة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى الترابي فالى جانب الاختصاصات الممنوحة لولاية و العمال في المجال الامني فانه ايضا يعد محركا اساسيا لعجلة التنمية في النطاق الترابي و الجهوي.

هكذا نص الدستور المغربي سنة 2011 في الفقرة الثالثة من الفصل 145 على انه " يساعد الولاية و العمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات و البرامج التنموية " .

ويستمد الولاية و العمال شرعية تقديم المساعدة التي يستلزمها تنفيذ المخططات التنموية للجماعات الترابية الداخلة في النفوذ الترابي لهم من كونه ممثلا للسلطة المركزية في الجماعات الترابية، مما جعل منه الساهر الاول على تامين التنفيذ اللازم للسياسات التنموية. وتكمن هذه المساعدة في حرصه على التزام البرامج و المخططات التنموية مع التوجه الوطني، ثم تلائمها مع ما تتوفر عليه الجماعات الترابية من موارد و امكانيات (2).

ويتحمل الولاية و العمال مسؤولية تعبئة المؤسسات العمومية و المصالح اللامركزية للعمل مع الجماعات الترابية و خاصة الجهة من اجل تنفيذ مخططاتها

1- العربي بجيجة. ممثل السلطة المركزية بت=الجماعات الترابية...، مرجع سابق، ص : 153

2- نفس المرجع، ص : 158

و برامجها التنموية، باعتبار السلطة الممنوحة لهم في " القيام " تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية و السهر على حسن سيرها، و هو توجه يعزز الطرح الجديد الذي يلعبه ولاة الجهات و عمال العمالات و الاقاليم بالانتقال من الوصاية على الجماعات الترابية الى دور المساعدة (1).

تنطوي مساعدة الولاية و العمال في تنفيذ البرامج و المخططات التنموية على معنيين احدهما ايجابي و الاخر سلبي (2).

فبالنسبة للمدلول الايجابي، فانه يتركز من خلال تقديم الولاية و العمال التوجيهات و الاراء التي يتطلبها التنزيل السليم لتلك المخططات و البرامج التنموية، او من خلال ما يتوفرون عليه من امكانيات و موارد، سواء البشرية منها او التقنية، او معطيات او خبرات لازمة، نظرا لانعدام توفر المجالس الجهوية على ادارات خاصة بها، تمكنها من الاضطلاع بتدبير شؤونها بمعزل عن ولاة الجهات و عمال العمالات و الاقاليم.

وقد يتخذ شكل المساعدة مساهمة الولاية و العمال، باعتبارهم مندوبين للحكومة، ووفق ما يتمتعون به من صلاحيات من ابلاغ كل وزير من الوزراء بتقارير مفصلة عن حالة الاستثمار المقررة من قبل الحكومة المركزية ولهم في هذا الشأن ان يقترحوا اي تدبير يرون فيه مصلحة و فائدة لتحقيق الاستثمارات الداخلة في اختصاص الوزير المعني، كما ينص على ذلك الفصل 8 من اختصاصات العمال الصادر سنة 1993.

اما المعنى السلبي، لشكل المساعدة المقدمة من قبل ممثلي السلطة المركزية في الجماعات الترابية، فانها قد تتخذ شكل التدخل في تدبير الشؤون الجهوية و المحلية لهذه الجماعات، من خلال ربط تقديم امكانيات المساعدة التي يتطلبها تنفيذ المخططات التنموية، مع اعمال بعض التوجيهات المقترحة من قبلهم -الولاية/العمال- . وهم ما من شاهن ان يحد من استقلالية الجماعات الترابية، و بالتالي يصيب في العمق الاصلاحات القانونية والتنظيمية التي انخرط المغرب في نهجها.

وعليه فان صلاحيات ولاة الجهات و عمال العمالات و الاقاليم في المجال التنكوي تقتصر فقط بالسماح لهم بتقديم المساعدة لرؤساء الجماعات الترابية في تنفيذ برامجها و مخططاتها التنموية. وبالتالي تم منح المجالس التداولية و التنفيذية

للجماعات الترابية هامش كبير في اعداد السياسات التنموية التي يتطلبها الحيز الترابي الخاص بها.

1- كريم لحرش. الدستور الجديد...، مرجع سابق، ص : 183
2- العربي ببيجة. ممثل السلطة المركزية...، المرجع السابق، ص : 158

المبحث الثاني : المراقبة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية ومدى استحضار مبدأ التدبير الحر

ان النصوص القانونية المؤطرة لعمل الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، مهما بلغت جودتها، و الموارد البشرية مهما كانت مؤهلاتها و كفاءتها، و الموارد المالية مهما كان توفرها، لن تؤدي الى تكريس حقيقي لمبدأ التدبير الحر اذا استمرت المراقبة الادارية تمارس بنفس المنطق الوصائي المتشدد، اذ ان متطلبات الحكامة الترابية و مستلزمات التنمية المحلية اصبحت تفرض تجاوز مرحلة الوصاية الادارية بمفهومها الضيق الى مراقبة ادارية اكثر حداثة و مرونة، تفرض التخلي عن الرقابة القبلية و المواكبة و الاحتفاظ بالرقابة البعدية بشقيها الاداري و القضائي (1).

ان مفهوم المراقبة الادارية دخل الى القانون الوضعي المغربي، بعد صدور دستور فاتح يوليوز 2011، في فصله 145، حيث جاء فيه " يعمل الولاة و العمال، باسم الحكومة، على تامين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها، كما يمارسون المراقبة الادارية " .

وهناك من عرف المراقبة الادارية، " بانها مجموعة التصرفات القانونية التي يقوم بها ممثلو السلطة المركزية و التي تسمح لهم بتصحيح الوضعية القانونية الغير السليمة بعد اساءة الجماعات الترابية لاستعمال الاختصاصات المقررة لها (2).

لذلك وجب ان تمكن المراقبة الممارسة من طرف الولاة و العمال، لاعتبارهم ممثلي السلطة المركزية، من تامين تطبيق القانون و تغليب المصلحة الوطنية على المصلحة المحلية، ثم الحفاظ على وحدة النظام القانوني الوطني للبلاد، مع حرص المشرع على عدم المساس بمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية المنصوص عليه في الدستور، وبالتالي يكون الرهان هو تحقيق التوازن بين مبدأ التدبير الحر من جهة و المراقبة الادارية من جهة اخرى.

1-حميد ابوزوي. مؤسسة الوالي والعمال...، مرجع سابق، ص : 163
2- العربي بجيجة. ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية...، مرجع سابق، ص : 156

الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر و المراقبة الادارية

وتجدر الاشارة الى ان هناك بعض المتخصصين في هذا المجال يرون ان المراقبة الادارية تتناقض تماما مع مبدأ التدبير الحر (1). الا ان هذه المراقبة تبقى اكثر ليونة و اكثر تلاؤما مع الحريات المحلية اذا ما قارناها بالية الوصاية الادارية التقليدية.

في هذا المبحث سنتطرق للحديث عن انواع الرقابة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية في (المطلب الاول)، بينما سنخصص (المطلب الثاني)، للحديث عن مدى استحضار المراقبة الادارية لمبدأ التدبير الحر.

1- tarik zahir. "le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales in REMALD, numéro double 99-100, juillet-octobre 2011, P : 27

المطلب الاول : الرقابة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية

بالعودة الى مقتضيات القوانين التنظيمية الترابية، وخاصة ما يرتبط بالرقابة التي يمارسها ممثلي السلطة المركزية على مجالس الجماعات الترابية، من شأنه ان يؤدي الى الحد و بكيفيات متعددة من قدرة المجالس الترابية على القيام بواجباتها و انعكاس ذلك سلبا على تفعيل ما تناط به من اختصاصات يفترض فيها التوافق مع الجوهر الحقيقي لمبدأ التدبير الحر.

ورغم استقلال الجماعات الترابية على المستوى الاداري و المالي، فان هذا الاستقلال غير مطلق بل نسبي، و الرقابة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية تمارس على الاشخاص، وكذا المراقبة المتعلقة بالمشروعية و الملائمة. وعلى امتداد هذا المطلب سوف نتطرق في (الفرع الاول)، للحديث عن الرقابة الممارسة على الاشخاص، بينما سنخصص (الفرع الثاني)، للحديث عن الرقابة الممارسة الاعمال.

الفرع الاول : الرقابة على الاشخاص

لقد عمل دستور 2011 على منح ممثلي السلطة المركزية المتمثلة في الوالي و العامل بممارسة الرقابة الادارية على مجالس الجماعات الترابية، و من اجل تفعيل و تنزيل هذه الرقابة، فان القوانين التنظيمية المتعلقة بالمجالس الترابية بمستوياتها تضمنت مقتضياتها هذا النوع من الرقابة بحيث ان هذه الرقابة التي يمارسها الولاية و العمال تتجلى في الرقابة على اعضاء مجالس الجماعات الترابية (الفقرة الاولى)، و الرقابة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية (الفقر الثانية)، فضلا عن الرقابة الممارسة على شخص الرئيس (الفقرة الثالثة).

الفقرة الاولى : الرقابة على اعضاء مجالس الجماعات الترابية

سنعالج الرقابة الممارسة على اعضاء مجالس الجماعات الترابية من طرف ممثلي السلطة المركزية من خلال التطرق الى كل مجلس ترابي على حدى.

اولا : على مستوى الجهات :

وهذه الرقابة تتعلق اتباعا بالاستقالة الاختيارية، بالاقالة الحكومية، وبالعزل (1).

● الاستقالة الاختيارية :

يتوفر نواب الرئيس و اعضاء المجلس الجهوي على الحق في تقديم الاستقالة الاختيارية (2). حيث توجه هذه الاخيرة من طرف المستشار الجهوي الى رئيس الجهة الذي يرفعها الى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طرق الوالي و يسري اثرها بعد انصراف اجل خمسة عشر يوما من تاريخ توصل الرئيس بها.

● الاقالة الحكومية :

بالرجوع الى المادة 70 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فانها تنص على ان كل عضو من اعضاء مجلس الجهة، يعتبر مقالا بحكم القانون في حالة اذا لم يلب هذا العضو الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية او خمس دورات بصفة متقطعة دون سبب يقبله المجلس الجهوي، ويتعين على رئيس المجلس اخبار الوالي بهذه الاقالة في ظرف خمسة ايام بعد انتهاء دورة المجلس.

ورغبة في تخليق العمل الانتدابي على مستوى المجالس الجهوية، فانه يمنع على كل عضو من اعضاء مجلس الجهة ان يربط مصالح خاصة مع الجهة او مع مجموعات الجهات او مع مجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة عضوا فيها، او مع الهيئات از مع المؤسسات العمومية از مع شركات التنمية التابعة لها، او ان يبرم معها اعمالا او عقود للكراء او الاقتناء او التبادل او كل معاملة اخرى تهم املاك الجهة، او ان يبرم معها صفقات الاشغال او التوريدات او الخدمات او عقود للامتياز او الوكالة او اي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجهة او ان يمارس بصفة عامة كل تسلط قد يؤدي الى تنازع المصالح سواء ذلك بصفة شخصية او بصفة مساهما او وكلاء عن غيره او لفائدة زوجه او اصوله او فروعها.

1- منية بنلمليح، التنظيم الاداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 113، الطبعة الاولى، 2016، ص : 160
2- المادة 63 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات

وتطبق نفس الاحكام على عقود الشركات و تمويل مشاريع الجمعيات التي هو عضو فيها. او اذا تبنت مسؤوليته في استغلال التسريبات المخلة بالمنافسة النزيهة او استغلال مواقع النفوذ و الامتياز او ارتكب مخالفة ذات طابع مالي تخلق ضررا بمصالح الجهة (1).

• العزل :

تطبق عقوبة العزل، اذا ارتكب احد اعضاء مجلس الجهة غير رئيسا افعالا مخالفة للقوانين و الانظمة الجاري بها العمل، وذلك بقيام والي الجهة عن طريق رئيس المجلس بمراسلة المعني بالامر للادلاء باضافات كتابية حول الافعال المنسوبة اليه داخل اجل لا يتعدى عشرة ايام ابتداء من تاريخ التوصل، ويجوز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية او لوالي الجهة، احالة الامر الى المحكمة الادارية لطلب عزل العضو المعني بالامر.

وتبث هذه الاخيرة في الطلب داخل اجل لا يتعدى شهر من تاريخ توصلها بالاحالة.

و في حالة الاستعجال يحال الامر على قاضي المستعجلات بالمحكمة الادارية ليبت في الامر في ظرف 48 ساعة من تاريخ التوصل به، وينتج عن ذلك توقيف المعني بالامر عن مزاوله مهامه الى حين البث في طلب العزل (2).

اما اذا امتنع احد نواب الرئيس دون عذر مقبول عن القيام بالمهام المنوطة به او المفوضة اليه، جاز للرئيس مطالبة المجلس باتخاذ مقرر يقضي باحالة طلب عزل المعني بالامر عن عضوية مكتب المجلس الى المحكمة الادارية، ويتم توقيفه عن مزاوله مهامه الى حين البث في الامر داخل اجل شهر من تاريخ توصل المحكمة بالطلب (3).

ثانيا : على مستوى العمالات و الاقاليم

هذه المراقبة تتخذ عدة صور : الاستقالة، الاقالة و الحلول. العزل و التجريد من العضوية.

1- المادة 68 من نفس القانون.

2- المادة 67 من القانون نفسه.

3- المادة 71 من نفس القانون.

• الاستقالة الاختيارية :

يوجه عضو مجلس العمالة او الاقليم او احد نواب الرئيس الذي يرغب في التخلي عن مهامه الانتدابية طلب استقالته الاختيارية الى رئيس مجلس العمالة او الاقليم الذي يخبر بذلك فورا عامل العمالة او الاقليم، ويسري اثر الاستقالة بعد انصرام اجل خمسة عشر يوما ابتداءا من تاريخ توصل رئيس المجلس بالاستقالة (1).

• الاقالة الحكيمة :

كل عضو من مجلس العمالة او الاقليم لم يلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية او خمس دورات بصفة متقطعة دون سبب يقبله المجلس، يعتبر مقالا بحكم القانون ويجتمع المجلس لمعينة هذه الاقالة (2). و هكذا يعتبر العضو الذي تغيب لمدة ثلاث دورات متتالية او خمسة دورات بصفة متقطعة مقالا بحكم القانون.

• العزل :

يمكن عزل عضو من اعضاء مجلس العمالة او الاقليم، اذا ارتكب هذا العضو افعالا مخالفة للقوانين و الانظمة الداري بها العمل، هذه الافعال تضر باخلاقيات المرفق العام و مصالح العمالة او الاقليم، وذلك من خلال قيام عامل العمالة او الاقليم عن طريق رئيس المجلس بمراسلة المعني بالامر للدلاء باضافات كتابية حول الافعال المنسوبة اليه، داخل اجل لايتعدى عشرة ايام ابتداء من تاريخ التوصل، زبعد توصل العامل بالايضاحات الكتابية يجوز له احالة الامر الى المحكمة الادارية قصد طلب عزل عضو المجلس المعني بالامر من مجلس العمالة او الاقليم، وحتى في حالة عدم الادلاء بالتوضيحات الكتابية بعد انصرام الاجل المحدد يجوز للعامل احالة الامر الى المحكمة الادارية قصد البث في طلب عزل العضو المعني (3).

1- المادة 61 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم.

2- المادة 68 من القانون نفسه.

3- المادة 65 من القانون نفسه.

ثالثا : على مستوى الجماعات

على غرار مجالس الجهات و مجالس العمالات و الاقاليم فان المراقبة الممارسة على مجالس الجماعات تتجلى في الاستقالة الاختيارية، الاقالة الحكيمة، العزل.

● الاستقالة الحكيمة :

بناء على المادة 60 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، فانه يمكن لاجراء مجلس الجماعة التخلي عن مهامهم، وذلك من خلال تقديم استقالتهم من مهامهم الى رئيس المجلس الجماعي، هذا الاخير يخبر فورا العامل او من ينوب عنه، واذا انصرم اجل 15 يوما من تاريخ التوصل بالاستقالة فان هذه الاخيرة تعتبر نهائية، الا انه يمكن للسلطة المختصة رفض هذه الاستقالة اذا تبين انها قد تمس بالسير العادي للمجلس الجماعي، وهذا قد يشكل نوعا من الرقابة غير المباشرة التي يمكن ان تثار على اعضاء هذا المجلس.

● الاقالة الحكيمة :

بالنسبة للاقالة فان كل عضو من اعضاء مجلس الجماعة لم يلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية او خمس دورات بصفة منقطعة دون مبرر يقبله المجلس، يعتبر مقالا بحكم القانون (1). كما يمكن اقالة كاتب المجلس او نائبه او هما معا من مهامهما بمقرر يصوت عليه اعضاء المجلس بالاغلبية المطلقة للاصوات المعبر عنها باقتراح معلل من الرئيس، ويتم انتخاب كاتب المجلس او نائبه او هما معا حسب الحالة داخل اجل 15 يوما من تاريخ الاقالة (2).

● العزل :

حسب مقتضيات المادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات فانه اذا اثبتت مسؤولية كل عضو في مجلس الجماعة، في ارتكاب اعمال او افعال مخالفة للقانون و لاخلاقيات المرفق العام، يمكن بعد استدعائه من طرف العامل عن طريق رئيس المجلس الجماعي للدلاء بايضاحات كتابية حول الاعمال المنسوبة اليه، احالة الامر الى المحكمة الادارية و ذلك لطلب عزله بعد مرور عشرة ايام من تاريخ التوصل بالايضاحات الكتابية او عند عدم الدلاء بها بعد مرور الاجل المحدد.

1- انظر المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

2- المادة 24 من نفس القانون.

الفقرة الثانية : الرقابة على مجالس الجماعات الترابية

وتتجلى هذه الرقابة في مجموعة من الاجراءات الزجرية التي تتخذ ضد المجلس اذا اخل بواجباته اتجاه الجماعة.

اولا : على المستوى الجهوي

تمارس الرقابة على المجلس الجهوي ككل في حالات متعددة (1).

اذا كانت مصالح الجهة مهددة لاسباب تمس بحسن سير مجلس الجهة، جاز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية احالة الامر الى المحكمة الادارية من اجل حل المجلس.

كما انه اذا رفض المجلس القيام بالاعمال المنوطة به بمقتضى احكام القانون التنظيمي للجهة و القوانين و الانظمة الجاري بها العمل او رفض التداول و اتخاذ القرار المتعلق بالميزانية او بتدبير المرافق المومية التابعة للجهة ، واذا وقع اختلال في سير مجلس الجهة من شأنها تهديد سيرها الطبيعي، تعين على الرئيس ان يتقدم بطلب الى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، عن طريق والي الجهة، لتوجيه اعدار الى المحكمة للقيام بالتعيين و اذا رفض المجلس القيام بذلك از اذا استمر الاختلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ توجيه الاعذار امكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية احالة الامر الى المحكمة الادارية من اجل حل المجلس.

ثانيا : على مستوى العمالات و الاقاليم

تتجلى المراقبة التي يمارسها ممثلي السلطة المركزية على مجالس العمالة او الاقليم بصفة جماعية، بمعنى على المجلس كله، في حالة اذا كانت مصالح العمالة او الاقليم مهددة لاسباب تمس بحسن سير مجلس العمالة او الاقليم، جاز لعامل العمالة او الاقليم احالة الامر الى المحكمة الادارية من اجل حل المجلس كما يمكن احالة الامر الى المحكمة الادارية من اجل حل المجلس من طرف عامل العمالة او الاقليم اذا رفض المجلس القيام بالمهام المنوطة به بمقتضى القانون التنظيمي المتعلق بالعمالة او الاقليم و القوانين و الانظمة الجاري بها العمل، او رفض التداول و اتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية او بتدبير المرافق العمومية التابعة للعمالة او الاقليم من شأنه تهذيب سيرها الطبيعي، حيث انه يتعين على الرئيس ان يتقدم بطلب الى عامل العمالة او الاقليم لتوجيه اعدار الى المجلس للقيام بالتعيين. واذا رفض

المجلس القيام بذلك، او اذا استمر الاختلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ توجيه الاعذار، امكن لعامل العمالة او الاقليم احالة الامر الى المحكمة الادارية من اجل حل المجلس (1).

ثالثا : على مستوى الجماعات

اذا كانت مصالح الجماعة مهددة لاسباب تمس بحسن سير المجلس الجماعي، جاز لعامل العمالة او الاقليم احالة الامر الى المحكمة الادارية من اجل حل المجلس (2). اما اذا رفض المجلس القيام بمهام المنوطة به او رفض التداول و اتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية او بتدبير المرافق العمومية التابعة للجماعة، جاز للعامل اعذاره بالقيام بمهامه، اذا استمر الاختلال بعد مرور شهرين من توجيه الاعذار، امكن للعامل اقتراح توقيفه لمدة ثلاثة اشهر بقرار معطل يتخذ من طرف السلطة المكلفة بالداخلية، او احالة الامر على المحكمة الادارية من اجل حل المجلس (3).

و اذا وقع او حل المجلس الجماعي او استقالة نصف تعضائه المزاولين مهامهم على الاقل او اذا تعذر تاليف مجلس وجب تعيين لجنة خاصة للقيام بمهام المجلس، تنتهي مهامها بحكم القانون بمجرد تاليف المجلس الجماعي من جديد.

تعين اللجنة الخاصة بقرار لوزير الداخلية داخل اجل الخمسة عشر يوما التي تلي حصول الحالات المشار اليها سابقا (4).

وكلما وقع حل المجلس الجماعي او انقطع عن مزاولة مهامه على اثر استقالة نصف اعضائه او لاي سبب اخر اجري انتخاب اعضاء المجلس الجديد في ظرف تسعين يوما ابتداء من تاريخ الانقطاع عن المهام، ما عدا اذا صادف ذلك الستة اشهر السابقة للتاريخ التجديد العام للمجالس الجماعية (5).

الفقرة الثالثة : الرقابة على شخص الرئيس

سوف نتطرق للرقابة الممارسة على شخص الرئيس على مستوى الوحدات الترابية الثلاث.

1- راجع المادتين 73 و 74 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم.

2- المادة 72 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات

3- المادة 73 من القانون التنظيمي نفسه

4- المادة 74 من القانون التنظيمي نفسه

5- المادة 75 من نفس القانون

اولا : على مستوى الجهة

يمكن لرئيس المجلس الجهوي تقديم استقالة اختيارية الى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، ويسري اثرها بعد انصرام اجل خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ التوصل بها. ويواصل الرئيس المستقل مزاوله مهامه الى حين تنصيب من يخلفه (1). بالاضافة الى الاستقالة يمكن اقالة الرئيس او نائبه من مهامهما بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد رفع الامر اليها من قبل والي الجهة، اذا ثبت بعد انتخابهما انهما مقيمين بالخارج، حسب المادة 72 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

كما ان الرئيس يعتبر مقالا ويحل المكتب بحكم القانون في حالة انقطاعه عن مزاوله مهامه بسبب وفاة، استقالة اختيارية، اقالة حكومية، العزل، او التجريد من العضوية، الالغاء النهائي للانتخاب، الاعتقال لمدة تفوق تسعة اشهر او الادانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الاهلية الانتخابية، ويستدعي المجلس لانتخاب رئيس جديد وباقي اعضاء المكتب وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي داخل اجل خمسة عشر يوما من تاريخ معاينة الانقطاع بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية (2).

كما يجوز بعد انصرام السنة الثالثة من مدة انتداب المجلس، لنصف اعضاء المجلس الزولين مهامهم تقديم طلب باقالة الرئيس مكن مهامه، ويصبح مقالا بعد الموافقة على هذا الطلب بتصويت ثلثي اعضاء المجلس المزولين مهامهم (3).

وإذا ارتكب رئيس المجلس الجهوي افعالا مخالفة للقوانين و الانظمة الجاري بها العمل، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بمراسلة قصد الادلاء بايضاحات كتابية حول الافعال المنسوبة اليه داخل اجل لا يتعدى عشرة ايام ابتداء من تاريخ التوصل، بعد التوصل بهذه الايضاحات او اذا لم يتم الادلاء بها، جاز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية او لوالي الجهة احالة الامر على المحكمة الادارية لطلب عزل الرئيس او نوابه من عضوية المكتب او المجلس. ويترتب عن ذلك توقيف المعني بالامر عن ممارسة مهامه الى حين البث في طلب العزل (4).

1- المادة 63 من القانون التنظيمي للجهات
2- راجع المادتين 22 و 23 من نفس القانون التنظيمي
3- المادة 73 من نفس القانون التنظيمي
4- المادة 67 من القانون التنظيمي نفسه

وتنص المادة 79 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات انه اذا امتنع رئيس مجلس الجهة من القيام بالاعمال المنوطة به و ترتب عن ذلك اخلال بالسير العادي لمصالح الجهة، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طريق والي الجهة بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به بعد انصرام اجل 7 ايام من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة الرئيس، تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الامر الى قاضي المستعجلات بالمحكمة الادارية من اجل التصريح بجوار حلول الوالي محل الرئيس في القيام بالاعمال التي امتنع هذا الاخير عن القيام بمهام ذلك في ظرف 48 ساعة من تاريخ تسجيل الاحالة بكتابة ضبط هذه المحكمة.

وتجدر الاشارة، الى انه يترتب عن اقالة الرئيس او عزله من مهامه او استقالته عدم اهليته للترشح لرئاسة المجلس خلال ما تبقى من مدة انتداب المجلس و في هذه الحالة يحل مكتب هذا الاخير يتم انتخاب مكتب جديد وفق الشروط ز الاجال المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات، وذلك ضيقا للمادة 74 من القانون التنظيمي للجهات.

ثانيا : على مستوى العمالات و الاقاليم

طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للعمالات و الاقاليم، اذا رغب رئيس المجلس الاقليمي التخلي عن مهام رئيس المجلس، وجب عليه تقديم استقالته الى عامل العمالة او الاقليم، ويسري اثرها بعد مرور خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ التوصل بالاستقالة (1). اما بالنسبة للاقالة فانه، يتم اقالة رئيس مجلس العمالة او الاقليم او نائبه اذا ثبت بعد انتخابه انه مقيم بالخارج و ذلك بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، كما يجوز بعد انصرام السنة الثالثة من مدة انتداب المجلس لنصف اعضاء المجلس المزاولين مهامهم تقديم طلب باقالة الرئيس من مهامه، ويعتبر مقالا بعد الموافقة على ذلك بتصويت ثلثي اعضاء المجلس المزاولين مهامهم (2).

اذا ارتكب رئيس مجلس العمالة او الاقليم افعالا مخالفة للقوانين و الانظمة الجاري بها العمل، قام عامل العمالة او الاقليم بمراسلة قصد الادلاء بايضاحات كتابية حول الافعال المنسوبة اليه داخل اجل لايتعدى عشرة ايام ابتداء من تاريخ التوصل، وبع انتهاء هذا الاجل او اذا لم يتم التوصل باي ايضاحات يجوز للعامل احالة الامر الى المحكمة الادارية لطلب عزله او نوابه من عضوية المكتب او المجلس و يتم توقيفه الى حين البث في القضية من طرف المحكمة في اجل لا يتعدى شهرا من تاريخ الاقالة وفي حالة الاستعجال، يمكن احالة الامر الى قاضي المستعجلات بالمحكمة

1- المادة 60 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم

2- راجع المادتين 70 و 71 من نفس القانون التنظيمي

الادارية الذي يبيث فيه داخل اجل 48 ساعة من تاريخ توصله بالطلب (1).

ثالثا : على مستوى الجماعات

يمكن لرئيس المجلس الجماعي طلب الاستقالة من العامل او من ينوب عنه و تكون نهائية بمرور خمسة عشر يوما من تاريخ التوصل بها، كما يمكن لنواب الرئيس تقديم استقالتهم لهذا الاخير الذي يخبر بذلك فورا العامل او من ينوب عنه و يسري اثر هذه الاستقالة بعد انصرام نفس المدة الزمنية، ولا يمكن للرئيس و نوابه التخلي عن مهامهم الا بعد انتخاب رئيس و مكتب جديد (2).

اما اذا ارتطب رئيس المجلس افعالا مخالفة للقوانين و الانظمة الجاري بها العمل، قام عامل العمالة او الاقليم او من ينوب عنه بمراسلة قصد الادلاء بايضاحات كتابية حول الافعال المنسوبة اليه داخل اجل لا يتعدى عشرة ايام و بعد انصرام هذا الاجل يمكن للعامل احالة الامر الى المحكمة الادارية لطلب عزله. و ينتج عن احالة الامر الى المحكمة الادارية توقيف المعني بالامر عن ممارسة مهامه الى حين البث في طلب العزل (3). ويمكن اقالة الرئيس ايضا من مهامه اذا ثبت بعد انتخابه انه مقيم بالخارج وذلك طبقا للمادة 69 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

فضلا عن ذلك، يمكن لنص اعضاء المجلس المزاولين مهامه بعد انصرام السنة الثالثة من مدة انتداب المجلس، تقديم طلب باقالة الرئيس من مهامه، وتعتبر الاقالة نهائية بعد الموافقة عليها بتصويت ثلثي اعضاء المجلس المزاولين مهامهم (4).

وتنص الفقرة الثانية من المادة 21 من القانون التنظيمي الخاص بالجماعات، انه اذا انقطع الرئيس بدون مبرر مقبول عن مزاولة مهامه، قام عامل العمالة او الاقليم او من ينوب عنه باعداره لاستئناف مهامه داخل سبعة ايام بواسطة كتاب مع اشعاره بالتسليم. اذا تخلف الرئيس او رفض ذلك بعد انقضاء هذا الاجل، احال العامل او من ينوب عنه الامر الى قاضي المستعجلات بالمحكمة الادارية ليعرقل المكتب بعد معاينة الوضع لمدة 48 ساعة من احالة القضية عليه.

1- المادة 65 من القانون التنظيمي نفسه

2- انظر المواد 59-60-61، من القانون التنظيمي للجماعات

3- منية بنلمليح. التنظيم الاداري المغربي...، مرجع سابق، ص : 162

4- المادة 70 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات

اما الفصل 76 فينص على سلطة الحلول (1). التي يمارسها العامل، ذلك انه اذا رفض رئيس المجلس الجماعي او امتنع عن القيام بالمهام الزاجبة عليه بمقتضى القانون، وترتب عن ذلك اخلال بالسير العادي بمصالح الجماعة، جاز للعامل بعد طلبه و التماسه منه القيام بمهامه، ان يحيل الامر على قاضي المستعجلات بالمحكمة الادارية من اجل التصريح بجواز حلوله محل الرئيس في القيام بالاعمال التي امتنع هذا الاخير عن القيام بها.

من خلال ما سبق يتضح ان المراقبة الادارية التي يمارسها الولاية و العمال على الجماعات الترابية، سواء اعضاء المجلس او على المجلس ككل، او على شخص الرئيس تجلت في الاستقالة الاختيارية، وفي الاقالة الحكمية و في العزل و الحلول فضلا عن رقابة الاشخاص الممارسة من طرف ممثلي السلطة المركزية، فان هذه الاخيرة تمارس على الجماعات الترابية رقابة اخرى متمثلة في الرقابة على الاعمال وهو ما سنتطرق اليه في (الفرع الثاني) من هذا المطلب.

الفرع الثاني : الرقابة على اعمال مجالس الجماعات الترابية

اذا كان التنظيم الجهوي السابق قد رجح كفة اختصاصات السلطة التنفيذية التي تتجسد في شخص والي الجهة (عامل العمالة او الاقليم مركز الجهة)، و الذي كان يضطلع بمجموعة من الصلاحيات الاساسية التي كانت تحد من صلاحيات الاجهزة المنتخبة الامر الذي اضعف دور المجالس الجهوية المنتخبة في اتخاذ القرار ما تعارض مع حاجيات التنمية المحلية و مع متطلبات تكريس اللامركزية الجهوية، فان هذا الوضع قد تغير مع صلاحيات رئيس المجلس الجهوي اذ باتت سلطات والي الجهة تنحصر في المراقبة الادارية (2). والتي تهتم مجال شرعية قرارات رئيس المجلس و مقررات مجلس الجماعات الترابية (الفقرة الاولى)، الى جانب ذلك هناك رقابة الملائمة (الفقرة الثانية).

1- المرسوم رقم 2.04.161 الصادر في 2 يوليوز 2004 المتعلق بكيفية ممارسة سلطة الحلول، الجريدة الرسمية عدد 5230، الصادر بتاريخ 15 يوليوز 2004.

2- ابراهيم كومغار. التنظيم الاداري وفق النموذج المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016، ص : 105

الفقرة الاولى : المراقبة المتعلقة بالشرعية

هذه المراقبة تهم مدى احترام المقررات و القرارات التي يتخذها المجلس المنتخب و رئيسه للصلاحيات المقرة بموجب القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لفائدة المجلس المنتخب و رئيسه او المتخذة خرقا لاحكام القوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية و التشريعية الجاري بها العمل، اذ في حالة خرق المجلس المنتخب و رئيسه للقانون باتخاذ مقررات او قرارات خارج ما تنص عليه القوانين التنظيمية اعتبر ذلك باطلا بحكم القانون، وتبث المحكمة الادارية في طلب البطلان بعد احالة الامر اليها في كل وقت و حين من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية

وفيما يخص واجب اخبار السلطة المحلية من لدن المجلس المنتخب و رئيسه يتعين تبليغ نسخ من محاضر الدورات و مقررات مجلس الجهة و كذا نسخ قرارات الرئيس المتخذة في اطار السلطة التنظيمية ذات الطابع العام الى والي الجهة داخل اجل لا يتعدى عشرة ايام من ايام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة او لتاريخ القرارات المذكورة، وذلك مقابل وصل (1).

اما فيما يخص النظام الداخلي يمكن استجلاء المراقبة الادارية الممارسة على مجالس الجماعات الترابية، بشكل واضح من خلال ضرورة موافقة الوالي او العامل في ظرف 8 ايام على الانظمة الداخلية للمجالس الترابية، بعد احالتها رفقة مقرر تداولها، الى المسؤول منهما عن دائرته الترابية، وجوبا من طرف الرئيس المعني، الذي يتلقى تعليلا عن تعرض الوالي او العامل على كل نقطة مدرجة في جدول

اعمال دوائره الذي يجب تبليغه به 20 يوما على الاقل قبل انعقاد الدورة بحيث ياتي له بحكم القانون، ادراج نقط اضافية اما ذات طابع اقتراحي او ذات طابع استعجالي، يشعر بها رئيسا مجلس الجهة و العمالة او الاقليم (2).

وكذلك هو الحال لرئيس مجلس الجماعة الذي يشعر ايضا من طرف من ينوب عن العامل، وذلك داخل اجل 8 ايام، ابتداء من تاريخ توصل ممثل السلطة الحكومية بجدول الاعمال والذي له عند الاقتضاء حق احالة تعرضه الى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الادارية للبت فيه بموجب حكم قضائي و نهائي داخل اجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ البطلان من التداول في النقط موضوع التعرض (3).

1- نفس المرجع، ص : 105

2- سيدي ملاي احمد عيلا. مقارنة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 34/33، سنة 2015، ص : 30-31

3- نفس المرجع، ص : 31

على اساس تطبيق الاجراءات التأديبية، من عزل للاعضاء او توقيف او حل المجلس حسب الحالة، بحق كل من تعمد الاخلال باحكام مواد باب النظام الاساسي للمنتخب⁽¹⁾. المدرج في هذه القوانين التنظيمية التي تفرض على رؤساء المجالس في حالة رغبتهم في التخلي عن مهامهم الرئاسية، تقديم استقالتهم وجوبا الى الولاية او العمال او من ينوب عنهم، وبالنسبة لاستقالة رؤساء مجالس الجماعات، يسري اثرها بعد انصرام اجل 15 يوما، ابتداء من تاريخ توصلهم بها⁽²⁾.

اكيد ان النص على هذه التدابير السابقة التي تهم التعرض من لدن ممثل السلطة المركزية على اعمال مجالس الجماعات الترابية و في القوانين التنظيمية الخاصة بها بجعل دور الوالي و العامل كسلطة مراقبة على الشرعية يكتسي اهمية بالغة في ضمان شرعية المقررات التي يتخذها المجلس المنتخب و عدم انحرافها عن اهداف المصلحة العامة و ما يعزز هذا الاتجاه اسناد الفصل 114 في اطار التجاذب الذي يمكن ان يحصل في هذا الصدد بين السلطة المحلية و المجلس المنتخب لكلا الطرفين امكانية اللجوء للقضاء الاداري لحسم هذا التجاذب و هذا فيه ضمانة اساسية لمبدأ الشرعية⁽³⁾.

ولقد تم فتح مراقبة الشرعية كذلك لجميع المتقاضين الذين بإمكانهم رفع الدعوى ضد المجلس الجهوي للمطالبة باداء دين او تعويض اذ نظم المشرع امكانية الطعن بسبب تجاوز في استعمال السلطة و المطالبة باداء او تعويض⁽⁴⁾. حيث نص القانون التنظيمي 111.14⁽⁵⁾. المتعلق بالجهات على انه لا يمكن تحت طائلة القبول من لدن المحاكم المختصة، رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجهة او ضد قرارات جهازها التنفيذي الا اذا كان المدعي قد اجبر من قبل رئيس الجهة ووجه الى والي الجهة مذكرة تتضمن موضوع و اسباب شكايته، ويسلم على اثرها للمدعي فوراً وصل بذلك، وتستثنى من هذا المقتضى دعوى الحيازة و الدعاوى المرفوعة امام القضاء الاستعجالي، على ان المادة 240 من القانون التنظيمي السالف الذكر تضيف انه يعفى المدعي من الاجراءات المشار اليها في المادة 239 اذا لم يسلم له الوصل بعد انصرام اجل الخمسة عشرة يوماً الموالية للتوصل بالمذكرة، او بعد انصرام اجل ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ تسليم الوصل اذا لم يحصل بالتراضي بين الطرفين.

1- للاضطلاع على الحالات التي تؤدي الى عزل الاعضاء او توقيف او حل المجلس انظر المادتين 67 و 76 من القانون التنظيمي الخاص بالجهات، المادتين 65 و 74 من القانون التنظيمي الخاص بالعمالات و الاقاليم، المادتين 64 و 73 من القانون التنظيمي الخاص بالجماعات.

2- سيدي ملاي احمد عيلا. المرجع السابق، ص : 31

3- ابراهيم كومغار. التنظيم الاداري وفق النموذج المغربي، المرجع السابق، ص : 105-106

4- نفس المرجع، ص : 106

5- المادة 239 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

اما فيما يتعلق بطلبات التعويض فان القانون التنظيمي المتعلق بالجهات (1). ينص على انه اذا طانت الشكاية تتعلق بمطالبة الجهة باداء او تعويض لايمكن رفع اي دعوى، تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، الا بعد احالة الامر مسبقا الى والي الجهة، الذي يدرس الشكاية في اجل اقصاه ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ تسليم الوصل، واذا لم يتوصل المشتكي برد على شكايته في الاجال المذكورة او اذا لم يقبل المشتكي هذا الرد امكنه رفع شكايته الى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التي تدرسها داخل اجل اقصاه ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ توصلها بالشكاية، او رفع الدعوى مباشرة امام المحاكم المختصة، ويترتب على تقديم مذكرة المدعي وفق كل تقادم او سقوط حق اذا رفعت بعده دعوى في اجل ثلاثة اشهر.

الفقرة الثانية : المراقبة المتعلقة بالملائمة

تشمل الرقابة المتعلقة بالملائمة، البحث في مدى مطابقة قرارات المجلس للظروف التي اتخذت فيها، ومدى تحقيقها للمصلحة العامة للجماعة الترابية (2).

و على العكس من مراقبة المشروعية التي تتخذ الاطار القانوني مرجعية لها في قبول مقرر المجلس الترابي، او التعرض عليه، ان مراقبة الملائمة تعطي للمراقبة الادارية سلطة تقديرية واسعة تسمح برفض مقررات المجلس الترابي المعني او اعادة دراستها بحجة ما يمكن ان يترتب عنها من اعباء مالية او اخلال بالتوازن المجالي او البيئي او غيرها (3). فمراقبة الملائمة اذن، هي تصور خاص للعلاقة بين الادارة المراقبة و المجالس الترابية يقوم على استحضار معيار المصلحة العامة اثناء دراسة مقررات المجلس و يجعل بالتالي من الموافقة القبلية ضرورة و شرطا لتنفيذها على ارض الواقع، مما يشل بكل تأكيد من القرارات الاقتراحية لتلك المجالس و يجول علاقتها بسلطة الوصاية الى علاقة تبعية (4).

لكن ما يلاحظ من خلال القوانين التنظيمية الجديدة، هو ان المشرع قد نص فقط على رقابة المشروعية وهذا هو الجديد في هذا القانون المتعلق بالجماعات حيث ينص في المادة 115 على انه " يمارس عامل العمالة او الاقليم مهام الرقابة الادارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة ". كما حاول ما امكن التاكيد على الرقابة البعدية وخاصة تلك التي تمارسها الجهات القضائية و ليس الادارية، وذلك بهدف تكريس استقلالية المجالس الترابية من جهة

1- المادة 241 من نفس القانون التنظيمي

2- منية بنلمليح، التنظيم الاداري المغربي...، مرجع سابق، ص : 165

3- نفس المرجع السابق، ص : 165-166

4-المصطفى دليل. المجالس الجماعية بالمغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للادارة و

التنمية، عدد 40، 2003، ص : 180

و تخويل ممارسة هذه الرقابة من طرف محاكم مستقلة و محايدة و في ظل ذلك ضمانات حقيقية لحسن سير و تدبير الشأن العام المحلي و حماية حقوق المواطنين و الصالح العام من جهة اخرى (1).

الفقرة الثالثة : المراقبة على الميزانية

فيما يتعلق بالرقابة المالية للجماعات الترابية فانه بالرغم من اعتبار رؤساء المجالس امرين بقبض مداخل حيزهم الترابي و صرف نفقاته، الا ان ذلك بمقتضى من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهة و العامل بالنسبة للعمالة او الاقليم او الجماعة، مع مراعاة احكام الفقرة الاخيرة من المادة 109 من القانون التنظيمي الخاص بالعمالات و الاقاليم و المادة 118 من القانون التنظيمي الخاص بالجماعات و المادة 115 من القانون التنظيمي الخاص بالجهات، ان يؤشر على الميزانية في تاريخ اقصاه 20 نوفمبر، و الا تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية قبل فاتح يناير بوضع ميزانية التسيير للوحدات الترابية على اساس اخر ميزانية مؤشر عليها، اخذة في عين الاعتبار تطور تكاليف و موارد الجماعة و العمالة او الاقليم او الجهة، وذلك بعد طلب استفسارات من رؤساء مجالسهم (2).

وعليه فان المقررات المتعلقة بالميزانية، لا تكون قابلة للتنفيذ الا بعد التاشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل اجل 20 يوما من تاريخ التوصل بها، و يعتبر عدم اتخاذ اي قرار في شان مقرر من المقررات المذكورة بعد انصرام الاجل السابق ذكره بمثابة تاشير (3).

ودائما في سياق السلطة التقديرية للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في الجهة و العامل في العمالة او الاقليم و الجماعة، تحت طائلة وجود اسباب ترتبط (4) :

- باحترام احكام القوانين التنظيمية الترابية و الانظمة الجاري بها العمل.
- وتوازن الميزانية على اساس صدقية تقديرات المداخل و النفقات.
- وتسجيل النفقات المشار اليها في المادة 181 من القانون التنظيمي الخاص بالجماعات و المادة 174 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم، و المادة 196 من القانون التنظيمي الخاص بالجهات.

1- منية بنلمليح. التنظيم الاداري المغربي...، مرجع سابق، ص : 166

2- سيدي ملاي احمد عبلال. مقارنة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية، مرجع سابق، ص : 32

3- انظر على التوالي ، المادة 115-109-118، من القانون التنظيمي الخاص بالجهات، القانون التنظيمي الخاص بالعمالات و الاقاليم، القانون التنظيمي الخاص بالجماعات.

4- سيدي ملاي احمد عبلال. مقارنة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية، مرجع سابق، ص : 32

فان القوانين التنظيمية للوحدات الترابية منحتم حق رفض التاشير على الميزانية بغض النظر عن وجوب ابلاغهم اسباب الرفض لرؤساء المجالس المعنية، في اجل لا يتعدى 15 يوما ابتداء من تاريخ توصل ممقلي الحكومة في الوحدات الترابية بالميزانية.

و بالنظر لاختصاص رئيس المجلس الجهوي فيما يخص العمليات المالية و المحاسبية المترتبة عن تنفيذ ميزانية الجهة، فانه قد يحدث ان يمتنع رئيس مجلس الجهة عن صرف نفقته ما اصبحت واجبة التسديد من قبل الجهة، هنا يحق لوالي الجهة ان يقوم، بعد طلب استفسارات منه، بتوجيه اذار اليه من اجل الامر بصرف النفقة المعنية، وفي حالة عدم الامر بصرف هذه النفقة في اجل اقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ الاذار فان سلطة المراقبة تحيل الامر الى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الادارية بهدف البث في حالة الامتناع، ويكون على المحكمة الادارية ان تبث في القضية داخل اجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل طلب الاحالة على كتابة ضبطها، و يعتبر الحكم الصادر في هذه الحالة حكما نهائيا غير قابل للطعن، كما يمكن ان يصدر بدون الحكم الصادر في هذه الحالة حكما نهائيا غير قابل للطعن، كما يمكن ان يصدر بدون حضور الاطراف، و اذا اقر الحكم القضائي حالة الامتناع جاز للوالي الحلول محل الرئيس في القيام بالاعمال التي امتنع هذا الاخير عن القيام بها (1).

المطلب الثاني : المراقبة الادارية و مدى استحضارها لمبدأ التدبير الحر

طبقا للدستور المغربي لسنة 2011، وكذا بمقتضى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية اصبح عامل العمالة او الاقليم يمارس مهام المراقبة الادارية على شرعية قرارات رئيس المجلس و مقررات مجلس الجماعات الترابية عوض الوصاية، وكل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الادارية، كما لا تكون بعض مقررات المجلس التي كانت تستدعي المصادقة في السابق قابلة للتنفيذ الا بعد التاشير عليها من قبل ممثل السلطة المركزية المتمثل في الوالي على مجلس الجهة، وعامل العمالة او الاقليم على مجلسي العمالة او الاقليم و الجماعات داخل اجل 20 يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس.

1- انظر المادة 79 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات

وعليه فان الولاية و العمال، قد منحهم الدستور المغربي و القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، ممارسة الرقابة الادارية على قرارات و مقررات المجالس الترابية باعتبارهم يمثلون السلطة المركزية على المستوى المحلي.

فالى اي حد تتماشى المراقبة الادارية المنوطة بالولاية و العمال بمقتضى الدستور والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية مع جوهر اللامركزية، خصوصا و ان الدستور نفسه اقر بمبدأ التدبير الحر كاحد مرتكزات التنظيم الجهوي و الترابي بالمغرب، وعليه كان لزاما التطرق الى مدى استحضار مبدأ التدبير الحر في الوظيفة الرقابية للولاية و العمال للمجالس المنتخبة (الفرع الاول)، وكذا التطرق الى ضمانات مبدأ التدبير الحر لتخصيص ممارسة مجالس الجماعات الترابية لاختصاصاتها من تدخلات الوالي و العامل (الفرع الثاني).

الفرع الاول : مدى استحضار مبدأ التدبير الحر في الوظيفة الرقابية للولاية و العمال للمجالس المنتخبة

اذا كانت المراقبة الادارية التي اقرها الفصل 145 من دستور 2011، تمثل تبني توجه جديد يهدف تجاوز مظاهر الوصاية الادارية التقليدية التي رافقت الارتقاء الدستوري للجهة كجماعة ترابية منذ حوالي عقدين و نصف، والتي فرضت وصاية شديدة على مختلف تدخلات المجالس الترابية، فهل ساير المشرع توجهات و مدلولات المبدأ الدستوري، خاصة ما يرتبط منها بمبادئ التدبير الحر للمجالس الترابية ؟ ام ان هذه الاخيرة لم ترقى بعد الى المستوى الذي يمكنها من العمل بشكل حر و بمعزل عن رقابة و تدخلات ولاية الجهات و السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ؟ (1).

تمثل اشكالية مراقبة عمل المجالس الترابية احد اهم الاشكاليات التي اثارت و لازالت تثير الكثير من الجدل، باعتبارها تمثل اهم المخرجات القانونية التي من شأنها تدعيم او خلق انتكاسة في المنظومة القانونية المرتبطة بالجهوية المتقدمة، بما تتضمنه من مقتضيات تفرض مراقبة و تدخل مباشر في عمل المجالس الترابية، من قبل والي الجهة او عامل العمالة او الاقليم على مستوى كافة مراحل اشتغال هذه المجالس و ممارسة اختصاصاتها القانونية.

و في هذا الاطار فقد اشارت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية الى العديد من المقترضات التي تحيل على تدخل الوالي و العامل في عمل المجالس الترابية، ثم تلك المرتبطة بممارسة المراقبة الادارية و المالية (1).

ان الوظيفة الرقابية تمثل اساس العمل الذي يمارسه والي الجهة و عامل العمالة او الاقليم، باعتبارهم يمثلون السلطة المركزية بالجماعات الترابية وذلك للتأكد من كون عمل المجالس الترابية تتماشى مع طبيعة الاختصاصات المنوطة بها، ولا يخرج عن الانظمة القانونية و التنظيمية.

و في هذا السياق، فقد حددت العديد من المواد التي تضمنتها القوانين التنظيمية هذا العمل، منها تلك المرتبطة باصدار الوالي و العامل لرئيس المجلس المعني بمباشرة مهامه بواسطة كتاب مع اشعار بالتسليم اذا انقطع عن مزاولة مهامه دون مبرر (2). و ابداء رايه في النظام الداخلي للمجلس سواء بالموافقة، اذا راي ان مزاده لا تشوبها عيوب و تتلائم مع الانظمة القانونية المعمول بها ومع طبيعة الاختصاصات المنوطة بالمجلس. اما اذا راي خلاف ذلك، فانه يعترض عليه و يحيله الى المجلس قصد مراجعته (3). و اذا تشبث المجلس المعني بالمقرر و لم يقم بتغييره، تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الامر الى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الادارية الذي يبيث في طلب ايقاف التنفيذ داخل اجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، اما في حالة عدم التعرض على مقررات مجلس الجهة داخل الاجل المنصوص عليه في الفقرة الاولى من المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات فانها تكون قابلة للتنفيذ بدون منازع.

وحسب المادة 67 من القانون التنظيمي الخاص بالجهات، فان الوالي يقوم بممارسة الرقابة على تصرفات اعضاء المجلس المخالفة للقانون، عبر رئيس الجهة، بواسطة مراسلة تتطلب تقديم ايضاحات من قبل العضو او الاعضاء المعنيين داخل اجل 10 ايام من توصلهم بها في حين تراقب تصرفات رئيس المجلس من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، كما تفرض المادة 63 من نفس القانون التنظيمي المشار اليه اعلاه، يجب على رئيس الجهة التنسيق مع والي الجهة لاجل وضع برنامج

1- انظر المادة 114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

2- المرجع نفسه، ص : 48

3- راجع على التوالي المواد، 23 و 22 و 21، من القانون التنظيمي بالجهات، القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقليم، القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

التنمية الجهوية الخاص بالمجلس، باعتباره -الوالي- مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، علاوة على ما يقدمه من مساعدة لتنفيذ التصميم الجهوي لاعداد التراب (1).

اما بالنسبة لتدخلات التي يمارسها الوالي في شؤون المجالس الجهوية المنتخبة، فانها تحيل الى توجيه عمل هذه المجالس الى ما يراه الوالي مناسباً و يتلائم مع التوجيهات التنموية ذات البعد الوطني، وبما يتوافق مع الموارد المالية المرصودة للجهة، وعند تعارض المقاربات و اختلاف رؤى التدبير بتدخل القضاء فيء القضايا موضع الخلاف و التي يشوبها النزاع. و ترتبط هذه التدخلات اساسا باشراف الوالي على انتخاب المجلس بدعوة منه، و له طلب عقد دورة استثنائية للمجلس، كلما رأى ذلك ممكناً او تطلب شؤون التدبير الجهوي ذلك شريطة اجبار رئيس المجلس و مده بجدول اعمال الدورة، كما يتمتع بقوة القانون بادراج نقاط ضمن جدول الاعمال الذي يحيله عليه رئيس الجهة، ويحق له كلها تطلب ذلك الحرص على ضمان النظام بجلسات المجلس التدخل لعقد جلسة غير مفتوحة للعموم بدل الجلسات المفتوحة (3).

و بمقتضى المادة 79 من القانون التنظيمي الخاص بالجهات، يتدخل الوالي لممارسة سلطة الحلول اذا امتنع رئيس المجلس عن القيام بالاعمال المنوطة به دون مبرر و من بين الامثلة على ذلك تدخله لصرف النفقات الواجب تسديدها بعد بيان الاسباب، و بث المحكمة الادارية في ذلك بعد احالة الامر عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية (4).

علاوة على ذلك يتمثل بروز تدخل في شؤون المجلس الجهوي، ما خول لوالي الجهة من صلاحيات ليطرس اللجنة الخاصة التي تحدث بعد تعذر انتخاب اعضاء المجلس او استقالة نصفهم، و تتاح له بهذه الصفة ممارسة كافة الصلاحيات المخولة لرئيس الجهة (5).

ان ممارسة هذه الوظيفة الرقابية، بما يوازيها من تدخلات، تشمل كافة مراحل عمل المجلس منذ تاسيسه، مروراً بمباشرة الجهاز بين التداولي و التقريري لمهامهم ليمتد ايضا الى مرحلة تنفيذ مقررات المجلس و قراراته رئيسه، ثم تطال ايضا مرحلة حل المجلس و انتهاء مهامه ز التحضير لانتخاب مجلس اخر (6).

1- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية...، مرجع سابق، ص : 49

2- المادة 88 من نفس القانون.

3- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية الترابية...، مرجع سابق، ص : 49

4- المادة 211 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

5- انظر المادة 77 من نفس القانون.

6- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية...، مرجع سابق، ص : 50

وتجدر الاشارة الى ان السلطات المعترف بها لسلطة الرقابة، ليست مطلقة بل هي مقيدة و مشروطة و محدودة في الحالات المتضمنة في النص القانوني المؤطر للمجالس الترابية، وبالتالي فهذه الاخيرة لا تتلقى اوامر من سلطة الرقابة، بل تضطلع بواجب الحفاظ على مصالح السكان وفق التنظيمات و القوانين المعمول بها، بمعنى ان هذه السلطة و ان استطاعت فرض احترام التنظيمات و القوانين فانها لا تستطيع اضافة بنود و مقتضيات جديدة لمجرد الرغبة في ذلك، فان كان بمقدورها الغاء عمل المجالس الترابية، او الحل محل رؤسائها لسبب من الاسباب، فانها تبقى مع ذلك مطوقة بشروط يفرضها القانون المنظم لتلك الجماعات و كل خرق لها يعتبر تجاوزا في استعمال السلطة⁽¹⁾.

و مهما كانت الاهمية التي تكتسبها سلطة الرقابة، فان كثيرا من الاصوات تعالت من اجل حذف الوصاية القبلية او المسبقة على اعمال المجالس الترابية و رؤسائها نظرا لما يرتبط بها من شل لحركية هذه المجالس، مع الابقاء على المقتضيات القانونية المتعلقة بتاديب المنتخبين قصد ردعهم و اجبارهم على تقويم سلوكهم، بل و معاقبتهم في حال عدم ارتداعهم و تماديهم في سلوكياتهم المنحرفة، هذا مع تشجيع اسلوب المراقبة البعدية و المتمثلة اساسا في الرقابة التي يمارسها القضاء بكل انواعه و الذي يشكل في حد ذاته ضمانا اساسية لكل الاطراف المتنازعة و وسيلة مهمة لتحقيق التوازن بين مصالح المواطنين و المصلحة العامة⁽²⁾.

و تنبع مسالة المراقبة، حسب توجهات المشرع، من التاكيد من عدم مخالفة قرارات و مقررات المجلس للانظمة القانونية و التنظيمية المعمول بها، وان لا تتعدى الاختصاصات المنوطة بالمجلس⁽³⁾.

ان توجهات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، انما تحيل الى فرض المراقبة الادارية و المالية على عمل المجالس الترابية، بما يوازيها من تدخلات الوالي و العامل، تجعل منها المراقبة الادارية مبدا راسخا و محدد هاما في تحديد خصوصيات الوضع الجهوي بالمغرب، بخلاف التجارب المقارنة التي ترفع من درجات الوصاية على المجلس الجهوي، ما عدا الحالات تخالف فيها القانون. وتستدعي من سلطات الوصاية التدخل، بما يتوافق مع تكريس سيادة القانون⁽⁴⁾.

1- المصطفى دليل. المجالس الجماعية بالمغرب...، مرجع سابق، ص : 171
2- محمد بوجيدة. ميولود بوخال. نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 1999،

ص : 58

3- العربي ببيجة. القوانين التنظيمية...، مرجع سابق، ص : 50

4- نفس المرجع، ص : 50

الفرع الثاني : اي ضمانات لمبدأ التدبير الحر لتحسين ممارسة مجالس الجماعات الترابية لاختصاصاتها من تدخلات الوالي و العامل

يشكل مبدأ التدبير الحر اهم تجليات الحكامة الترابية التي اقرها دستور 2011، فضلا الى كونه يشكل منعطفا هاما في مسار تعزيز اللامركزية الادارية، لكونه يخول للجماعات الترابية من تدبير شؤونها، وتحديد وبلورة اختياراتها و برامجها التنموية بكيفية مستقلة، بحيث انه لا يسمح بتدخل السلطة المركزية في انشطتها و مهامها الا في الحدود التي يسمح بها القانون.

و عليه فان المشرع المغربي قد اكد على مبدأ التدبير الحر من خلال القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية في العديد من مقتضياته، والتي ترتبط اساسا بكيفيات تنظيم و تدبير شؤون المجالس الترابية.

و يحيل هذا المبدأ على " مبدأ التداول و التقرير بحرية في اطار الاختصاصات الممنوحة للجهة صراحة وعلى صلاحيتها في تطبيق مداولاتها و تنفيذ قراراتها " (1). وبالتالي فان هذا المبدأ يركز على عنصرين اساسيين (2).

- سلطة التداول بكيفية ديمقراطية في شؤون الجهة المقررة في (المادة 40) من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، في تحديد الاختصاصات المخولة لها، ويرتبط هذا الاساس بتوفر العديد من الشروط اقرتها المادة 244 من نفس القانون السالف ذكره منها حضور اعضاء المجلس و مشاركتهم بكيفية منتظمة في مداولات المجلس، اضافة الى تدعيم شفافية هذه المداولات، ثم ضمان مبادئ التشاركية و المشاركة و الفعالية، ينضاف الى ذلك تكريس قاعدة التصويت العلني لاتخاذ جميع مقررات المجلس (المادة 8). حيث مجالات سبق ان تضمنها القانون 96-9,7-96 المتعلق بتنظيم الجهات، كما عمل على اضافة مجالات اخرى خاصة، منها تلك المرتبطة بالتصويت على اختيار رئيس المجلس و الاعضاء، او تلك المتعلقة باقالة عضو او عدة اعضاء من المجلس.

- تنفيذ مداولات و مقررات المجلس، كرسنها (المادة 4). من القانون التنظيمي الخاص بالجهات، ليتوالى ذكرها في جوانب عدة من هذا المقتضى، وقد خولت صلاحيات هذا التنفيذ لرئيس المجلس، غير انه تم تقيدتها بتوفر العديد من الشروط التي تضيق من هذه الصلاحيات و التي تتجلى في " ان تتوافق مع الانظمة القانونية

1- اللجنة الاستشارية للجهوية، المتاب الثاني، ص : 33-34

2- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية...، المرجع السابق، ص : 50

المعمول بها، ان لاتخرج عن اختصاصات المجلس- ان لا تكون موضع تعرض من قبل والي الجهة داخل اجل 3 ايام من توصله بها، ان يؤشر عليها والي الجهة، ان لا تكون موضع بطلان من قبل المحكمة الادارية، كما ربط المشرع ايضا تنفيذها بمراعاة التوجهات العامة و القطاعية للدول من جهة و الالتزام بحدود المالية المتوفرة لدى الجهة. وهو ما من شأنه المساهمة بالتدخل في بلورة اختيارات المجالس الترابية من قبل ممثلي السلطة المركزية، حيث ظلت الادارة الوصية تتمتع بصلاحيات واسعة سواء من حيث مراقبة احترام القوانين او من حيث مراقبة الملائمة، حيث ستسمر الادارة الوصية في الاشراف على تدبير الملفات الاستراتيجية و الاختصاصات الحساسة ذات الطابع المالي، التدبير او السيادة لمجالس الجماعات الترابية، حيث ان امكانية تنفيذها رهينة بتأشيرة سلطات الرقابة (1).

ان مسالة الرقابة على المجالس الترابية هي مسالة قانون وواقع، فالنصوص القانونية في هذا المضمار مؤطرة تاطيرا بينا لاسيما على مستوى الرقابة على الاعمال، وان الاجهزة الترابية تمارس مهامها تبعا لخصوصيتها المحلية و الترجمات الوصائية التي تميل اكثر الى المواكبة لتفعيل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المحلية، وفي جميع الاحوال فان الرقابة يجب ان تحرص على عدم عرقلة (2). عمل المجالس الترابية، وعدم التأثير عليها في تنفيذ مقرراتها، حتى لا يتم المس بمبدأ حرية تدبير المجالس الترابية لشؤونها.

لاجل ذلك عمد المشرع على تضمين القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية فحس هذا المبدأ من تدخلات ممثلي الادارة المركزية في الجماعات الترابية، و التي تجد اساسها في (3) :

- احترام الاجال القانونية المقررة لتأشير الوالي على مقررات المجلس و قرارات رئيسه و لابداء رايه و ملاحظاته، فيما اتخذه المجلس من تدبير .
- تمتيع اعضاء المجلس بحق الرد قبل اتخاذ سلطة المراقبة (الوالي) لقراراتها المرتبطة اساسا بما ارتكبه من افعال مخالفة للقانون، وذلك بعد الكتاب الذي يبلغون به من قبل والي الجهة، بينما تتولى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية اتباع هذه المسطرة في علاقتها مع اخطاء ومخالفات رئيس الجهة.

1- عبد الرحمان حداد. الوصاية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 16، 2015، ص : 91

2- محمد ابو بنية. النظام التاديبى للمنتخب الجماعي في ضوء الميثاق الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد مزدوج 94-95، شتنبر-دجنبر 2010، ص : 37

3- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية...، مرجع سابق، ص : 51

- جعل المحكمة الادارية صاحبة الاختصاص و الولاية في البث في القضايا التي يقع فيها الخلاف بين المجلس الجهوي ووالي الجهة، بعد احالة القضية عليها، سواء من قبل الوالي، او من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، كل في ما يتولاه من اختصاصات. ومن ذلك على سبيل المثال القضايا المرتبطة بمقررات المجلس و قرارات رئيسه (المادة 112)، او تلك المتعلقة بعزل عضو او رئيس المجلس ، اذا اقتضى الامر ذلك (المادة 67)، او بحل المجلس الجهوي (المادة 74).

من خلال ما سبق يمكن القول ان مبدأ التدبير الحر يشكل اهم المبادئ التي اقرها دستور 2011 للارتقاء بمكانة الجماعات الترابية في المنظومة القانونية و التدبيرية التي تحكمها، وتمثل مظاهر هذا المبدأ ابرز التجليات التي تضبطه من خلال ارتباطها بتهيئة و توفر ظروف الاعتراف للوحدات الترابية بالاستقلالية في تدبير شؤونها بمعزل عن تدخل سلطات الرقابة، الا في الحدود التي يتيحها القانون (1).

وان كانت الممارسات التي تفرضها سلطات المراقبة و اليات تدخلها في متابعة عمل المجالس الترابية لشؤونها، يتم بكيفية تحد بشكل كبير من قدرة هذه المجالس على القيام بواجباتها و تفعيل ما تناط به من اختصاصات، بما يتوافق مع الجوهر الحقيقي لمبدأ التدبير الحر، وان التزمت تدخلات ممثلي السلطة المركزية بالجماعات الترابية بالمشروعية في بعض المجالات، الا انها قد تمس باستقلالية هذه المجالس و تحد من حرية تدبيرها لثرونها في مجالات اخرى، خاصة وان الضمانات التي منحت بمقتضى القوانين التنظيمية تبقى غير كافية لتدعيم سمو هذا المبدأ الدستوري، الامر الذي يتطلب اما رفع بعض مجالات المراقبة من ولاية الجهات وعمال العمالات و الاقاليم على المجالس الترابية، او تدعيم هذه الضمانات باخرى اكثر قابلية لضيانة هذا المبدأ من المساس به في غير الغاية التي ارتجت منه (2).

و في ظل غياب اليات و ميكانيزمات تحصنه من تدخلات ولاية الجهات وعمال العمالات و الاقاليم، فانه يبقى غير ذي جدوى، و تنتفي معه القيمة الدستورية المنشأة له، خاصة ما يرتبط منها بتمتع الجماعات الترابية بكافة الصلاحيات و الاختصاصات و مظاهر التدخل لتدبير شؤونها بالكيفية التي تراها مناسبة، مع ضرورة تعزيزها بما تتطلبه من توفير الموارد البشرية و المالية و التقنية المطلوبة،

1- نفس المرجع، ص : 51

2- المرجع نفسه، ص : 52

الجماعات الترابية بين مبدأ التدبير الحر و المراقبة الادارية

وحرص الدولة على رفع مستوى المراقبة الادارية و المالية الا في الحدود التي تفرضها النصوص القانونية و التنظيمية، مع عملها التخلي عن الرقابة القبلية و المواكبة و الاحتفاظ بالرقابة البعدية بشقيها الاداري و القضائي (1).

خاتمة الفصل الثاني :

يبدو جليا ان مؤسسة الوالي و العامل تحتل مكانة بارزة ضمن النظام الاداري و السياسي المغربي، من خلال النصوص الدستورية و القانونية التي توّطر عمل العمال، حيث منحت للعمال قيمة خاصة، سواء من جانب تخويلها اختصاصات و امتيازات القوة العمومية للمحافظة على الامن و النظام العامين، ولا من جانب منحها اختصاصات و صلاحيات تصب في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

ومع صدور دستور 2011، شهدت وضعية الولاية و العمال تغييرا عميقا على مستوى ادوارها بين المؤسستين، وذلك من خلال منح مؤسسة الوالي و العامل اختصاصات هامة بمقتضى الفصل 145 من الدستور الذي بمقتضاه اصبح الولاية و العمال يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية، ويعملون باسم الحكومة على تامين تطبيق القانون و النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها، ويمارسون المراقبة الادارية.

وهكذا ينبغي ان تمكن هذه المراقبة الولاية و العمال، بصفتهم ممثلي السلطة المركزية، من العمل على مراقبة شرعية قرارات رئيس المجلس و مقررات المجلس، وذلك من خلال الاعتراض على لمقررات و القرارات التي لا تدخل في صلاحيات المجالس الترابية او رؤسائها، او التي تتخذ خرقا لاحكام القوانين التنظيمية الخاصة بالوحدات الترابية و النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل، و كل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الادارية.

و تجدر الاشارة الى ان هناك من يعتبر المراقبة الادارية التي يمارسها الولاية و العمال على المجالس الترابية، تتناقض الى حد ما مع مبدأ التدبير الحر، نظرا لكون هذه المراقبة قد تمس باستقلالية هذه المجالس و تحد من حريتها في ممارستها لشؤونها الترابية، و لذلك وجب الحرص على رفع المراقبة الادارية على المجالس الترابية الا في الحدود التي تفرضها النصوص القانونية و التنظيمية.

خاتمة عامة :

من نافلة القول، ان مبدأ التدبير الحر يحيل في العمق على اعادة تمفصل العلاقة ما بين الدولة و المجتمع، والجماعات الترابية كبنيات ترابية وسيطة، وكفاعل اساسي مسؤول عن التنمية الترابية المتعددة الابعاد ضمن مفهوم جديد في الدولة الترابية.

و من خلال تحليلنا لهذا المبدأ من خلال دستور 2011، اتضح لنا ان هذا المبدأ هو عبارة عن حرية اساسية اعترف بها المشرع الدستوري لفائدة الجماعات الترابية من تدبير شؤونها الترابية، كما يشكل هذا المبدأ بداية لمرحلة ثانية متقدمة في سيرورة و تطور التنظيم الترابي للمركزي ببلادنا، انتجت نسفا ترابيا محليا متعدد الفاعلين، تحتل فيه الجماعات الترابية وضع متقدم. و في السياق ذاته، لقد جاءت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات بمجموعة من المقتضيات الايجابية التي تدعم مبدأ التدبير الحر، و يتجلى ذلك في تكريس الاستقلال المؤسسي لهذه الجماعات الترابية، سواء السابق لعملية التدبير من خلال تامين المشاركة المباشرة للسكان في تدبير شؤونهم او من خلال ما هو لاحق للعملية الانتخابية من خلال تسيير شؤون الجماعات الترابية بكيفية ديمقراطية، وكذا تكريس الاستقلال الزظيفي من خلال التركيز على استقلالية الفاعلين اللامركزيين، سواء عن طرق منحهم سلطة تنظيمية او من خلال تمكين رؤساء المجالس المنتخبة من تنفيذ مقررات مجالسها او من خلال منحهم مجالا اكبر من الحرية في التدبير عن طريق تحديث المراقبة الادارية بالانتقال من الوصاية الى المراقبة الادارية.

لكن في المقابل رغم هذا النفس الجديد الذي يبدو من خلال المقتضيات الدستورية الجديدة و القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، الا ان الدستور الجديد و القوانين التنظيمية جعلت من ممثلي السلطة المركزية مراقبين على اشخاص و اعمال المجالس الترابية، حيث انه اذا كان الدستور الجديد قد جاء بتلك الاصلاحات المهمة من خلال منح الجماعات الترابية الحرية في تدبير شؤونها الترابية، وذلك من خلال منحها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية في شؤونها الترابية، وتنفيذ مداولات و مقررات مجالسها، الا انه جعل من الولاة و العمال ممثلين للسلطة المركزية، ويمارسون مهام المراقبة الادارية على مجالس الجماعات الترابية من خلال اعتراضهم على قرارات و مقررات المجلس، عن طريق الية التاشير بحيث انه لا تصبح قرارات رئيس المجلس، ومقررات المجلس الترابي قابلة للتنفيذ الا بعد التاشير عليها من قبل ممثلي السلطة المركزية.

وعلى صعيد اخر، اذا كانت الممارسات التي تفرضها سلطات المراقبة و تدخلها في متابعة عمل المجالس الترابية في تدبير شؤونها، تحد من قيام هذه المجالس من واجباتها و مهامها المخولة لها بمقتضى الدستور و القوانين التنظيمية المتعلقة بها، بما يتوافق مع جوهر مبدأ التدبير الا ان ذلك قد يمس باستقلالية المجالس الترابية، بل هناك من يرى بان المراقبة الادارية الممارسة على مجالس الجماعات الترابية تتناقض تماما مع مبدأ التدبير الحر، وما يؤكد هذا الامر ان الدستور قد نص بوضوح على ان " التنظيم الجهوي و الترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر " . و هذا يعني ان الجماعات الترابية لها كامل الصلاحية و الحرية في تحديد و بلورة اختياراتها و برامجها وفق ما يحدده القانون.

ومن تم، فان التدبير الحر يعني الغاء مفهوم الوصاية و كل اشكال المراقبة على اعمال الجماعات الترابية، بحيث انه و جب على الولاية و العمال ان يقتصر دورهم على مراقبة مدى تقييد المجالس الترابية بالاحترام العام للقوانين انسجاما مع ما ينص عليه الدستور و القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية.

وارتباطا بالموضوع، و ما خلفته المراقبة القبلية او المسبقة على المجالس الترابية التي كانت تساهم في شل حركية هذه المجالس فقد تعالت الاصوات من اجل التخلي عن هذه المراقبة، و تشجيع المراقبة البعدية التي يمارسها القضاء، وبالفعل قد استجاب المشرع لهذه الرغبة في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، من خلال مجموعة من المستجدات التي اتى بها هذا القانون التنظيمي تتجلى في تعويض مصطلح المصادقة بمصطلح التأشير، و كذلك التقليل من مدة التأشير على القرارات و مقررات المجلس و كذلك الاعتراف للقضاء بدور مهم في الرقابة البعدية.

وما تجدر الاشارة اليه، هو ان ممثلي السلطة المركزية المتمثلة في الولاية و العمال ليس لهم حق عزل او اقالة رؤساء او اعضاء المجالس الترابية ، كل ما لهم هو احالة الامر الى القضاء الاداري هو الذي يبت في هذه القضايا.

مما ورد اعلاه، يتبين ان الدستور الجديد جاء بتغييرات عميقة و جب ترجمتها في عمل المجالس الترابية، بما يسمح بتكريس الديمقراطية الترابية، و اعادة بناء العلاقة مع الولاية و العمال بجعلها تركز على التعاون و الدعم و المساعدة من اجل انجاح البرامج التنموية المجالية التي تحقق الاندماج المطلوب بين اختيارات الجماعات الترابية و اختيارات الحكومة بما يحقق التنمية المندمجة، حيث انه لا احد اليوم ينكر العلاقة الجدلية القائمة بين نظام اللامركزية و عدم التركيز الاداريين يؤثر اداء كل منهما على الاخر سلبا و ايجابا.

وعليه فكل الدراسات و الدلائل تشير الى التخلف الكبير الذي يعرفه نظام اللاتركيز عن اللامركزية، الشيء الذي ادى الى صعوبات كبيرة على مستوى الاداء العام على الادارة المغربية ذات السمة التمركزية و نشوء سلوكات ضارة اثرت حتى على مستوى اللامركزية .

لائحة المراجع :

❖ قائمة المراجع باللغة العربية :

➤ الكتب :

- ابراهيم الزياتي. دراسات في الادارة المحلية من منظور علم الادارة، دار القلم، الرباط، اكتوبر 2000.
- ابراهيم كومغار. التنظيم الاداري وفق النموذج المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016.
- ادريس البصري. اللامركزية بالمغرب، من الجماعة الى الجهة، الطبعة الاولى، باريس 1996.
- ادريس البصري. رجل السلطة، المطبعة الملكية، الربط، الطبعة الاولى 1976.
- ادريس جردان. تاملات حول الحكامة الترابية بالمغرب في (اطار افق تفعيل دستور 2011)، الطبعة الثانية، مطبعة اسبارطيل، طنجة 2015.
- جبور عبد النور و سهيل ادريسي. المنهل قاموس فرنسي-عربي، دار القلم للملايين، الطبعة الاولى، بيروت 1986.
- الحسن الجماعي. مدخل الى القانون الدستوري، الطبعة الثانية، مطبعة دعاية، سلا 2015.
- سعيد جفري. الحكامة و اخواتها، مقارنة في المفهوم و طموح التوجه المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الاولى 2011.
- عبد العزيز اشركي. العامل و المفتوم الجديد للسلطة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الاولى 2003.
- عبد الفتاح البجيوي. مؤسسة الوالي و العامل وفاق عدم التمركز الاداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و اعمال جامعية، الطبعة الاولى 2014.
- عبد القادر باينة. مدخل لدراسة القانون الاداري والعلوم الادارية، دار النشر المغربي، الطبعة الثالثة 2005.

- عبد الله شنفار. الادارة المحلية ومتطلبات التنمية-دراسة سوسيوقانونية وتحليلية- منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و اعمال جامعية، الطبعة الاولى 2000.
- كريم لحرش. التنظيم الاداري المغربي، توب بريس، الرباط، الطبعة الاولى 2011.
- كريم لحرش. الدستور الجديد للملكة المغربية، شرح و تحليل، سلسلة العمل التشريعي و الاجتهادات القضائية، العدد 5، 2012.
- محمد اشركي. الظهير الشريف في القانون العام المغربي، منشورات دار الثقافة، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 1983.
- محمد اليعقوبي. المبادئ الكبرى للحكامة المحلية، تاملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة فنون، فاس، الطبعة الاولى 2005.
- محمد بوجيدة، وميلود بوخال. نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 1999.
- محمد كرامي. القانون الاداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الاثنية 2003.
- المصطفى دليل. المجالس الجماعية بالمغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، عدد 40، 2003.
- منية بنلمليح. التنظيم الاداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، الطبعة الاولى 2016.
- المهدي بنمير. الادارة المركزية و المحلية بالمغرب مع قراءة في حكومة التناوب السياسي برئاسة السيد عبد الرحمان اليوسفي، سلسلة اللامركزية بالجماعات المحلية.
- المهدي بنمير. اللامركزية و الشأن العام المحلي اية افاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة. سلسلة اللامركزية و الجماعات المحلية، المطبعة و الوراقة الوطنية، مراكش 2000.

➤ الاعمال الجامعية

✓ الأطروحات:

- رفيقة اليحياوي. دور الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي، جهة العيون بوجدور-الساقية الحمراء نموذجاً، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق اكدال الرباط، السنة الجامعية 2012-2013.
- عبد العزيز الهواري. عدم التركيز في اطار الاصلاح الاداري، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق اكدال، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007.
- راجي محمد. عدم التركيز الاداري بالمغرب، اطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق اكدال، الرباط، السنة الجامعية 2001-2002.

✓ الرسائل :

- حميد ابزوزي. مؤسسة الوالي و العامل بين المقاربة الامنية ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2015-2016.
- احمد سميح. التدبير الحر و الجماعات الترابية في دستور 2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق مراكش، السنة الجامعية 2013-2014.
- هشام طلحت. مؤسسة العامل في ظل الجهوية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2012-2013.
- امين الصمعي. السلطة الترابية في الدستور على ضوء التجربة الفرنسية مساهمة في دراسة القانون الدستوري المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض كلية الحقوق مراكش، السنة الجامعية 2011-2012.
- فردوس مقدم. اللاتركيز الاداري و التنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2006-2007.
- محمد اهل بوبكر. رجل السلطة في المغرب بين الهاجس الامني و البعد التنموي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة

الحسن الثاني، عين الشق، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية
2002-2003.

✓ المقالات :

- احمد اجعوان. مضمون و نطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، اشغال الايام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من شبكة الحقوقيين المغاربيين، يومي 17-18 ابريل 2015.
- ادريس جردان. ادماج بعد المشاركة في التنمية الترابية بالمغرب، الفعالية و الشرعية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 16، صيف 2015.
- بوعزاوي بوجمعة. السلطة التنظيمية المحلية، المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، سلسلة دراسات، عدد 101، نونبر-دجنبر 2011.
- توفيق منصورى. العامل بين المركزية و اللامركزية في التنظيم الاداري، العدد 11، سنة 1977.
- سيدي مولاي احمد عيلا. مقارنة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 34/33، سنة 2015.
- عبد الحق بلفقيه. قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 34/33، سنة 2015.
- عبد الخالق علاوي. مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية واعداد التراب في ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، عدد 115، مارس-ابريل 2014.
- عبد الرحمان حداد. الوصاية ف مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، المجلة للسياسات العمومية، عدد 16، 2015.
- عبد الغني امريدة. الاليات التشاركية و العرائض امام الجماعات الترابية في المغرب، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، صيف 2015.

- عبد الواحد القرشي. السلطة التنظيمية بين الثابت و التغير على ضوء الخطاب الملكي للتاسع من مارس 2011، مجلة المنارة القانونية و الادارية، عدد 01، يناير 2012.
- عبد الواحد مبعوث. رجال السلطة من الادارة السياسية الى تدبير التنمية المندمجة، مجلة القانون، عدد 4، سنة 2004.
- العربي بجيجة. القوانين التنظيمية الترابية ومبدأ التدبير الحر، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 34/33، سنة 2015.
- العربي بجيجة. ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية اي دور للولاة و العمال من خلال الدستور، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 30/29، سنة 2015.
- علي قاسمي التسماني. الدولة و الجهات على ضوء الدستور الجديد، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 22/21، سنة 2012.
- عماد ابركان. الولاة و العمال في النموذج المغربي للادارة المحلية و سؤال الحكامة الترابية، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 32/31، سنة 2015.
- عماد ابركان. قراءة تحليلية، في القانون التنظيمي للجماعات، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 34/33، سنة 2015.
- كريم الشكاري. تعاون وشراكة الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 34/33، سنة 2015.
- محمد ابو بتينة. النظام التاديبى للمنتخب الجماعي في ضوء الميثاق الجماعي، المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، عدد مزدوج 95/94 شتنبر-دجنبر 2011.
- المصطفى قرشي. الجماعات الترابية بين متطلبات الحكامة و رهان التنمية، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، عدد 32/31، سنة 2015.
- منية بنلمليح. الهوية المتقدمة و رهان التغيير بالمغرب، المجلة المغربية للادارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص 71، سنة 2011.

✓ النصوص القانونية :

- دستور المملكة المغربية لسنة 1962، الصادر الامر بتنفيذه في 17 رجب 1382 الموافق 14 دجنبر 1962، الجريدة الرسمية، عدد 2616 مكرر.
- دستور المملكة المغربية لسنة 1970، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-70-177 بتاريخ 27 جمادى الاولى 1390 الموافق 31 يوليوز 1970، الجريدة الرسمية، عدد 3013 مكرر.
- دستور المملكة المغربية لسنة 1972، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-72-061 بتاريخ 23 محرم 1392 الموافق 10 مارس 1972، الجريدة الرسمية، عدد 3098.
- دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 155-92-1 بتاريخ 11 ربيع الثاني 1413 الموافق 09 اكتوبر 1992، الجريدة الرسمية، عدد 4172.
- دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 157-96-1 بتاريخ 23 جمادى الاولى 1417 الموافق 07 اكتوبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 4420.
- دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 11-91-1 بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر.
- دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي، سنة 1958.
- ظهير شريف رقم 1-15-83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز 2015 بشأن تنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية، عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- ظهير شريف رقم 1-15-84 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز 2015 بشأن تنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات و الاقاليم، الجريدة الرسمية، عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- ظهير شريف رقم 1-15-85 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز 2015 بشأن تنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق

- بالجماعات، الجريدة الرسمية، عدد 6380 الصادرة بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي، 11-11 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 173-11-1 بتاريخ 21 نوفمبر 2011، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر، بتاريخ 22 نوفمبر 2011، كما تم تغييره و تنميته بالقانون التنظيمي رقم 15-34.
 - الظهير الشريف رقم 1-56-046 الصادر في 7 شعبان 1375 الموافق 20 مارس 1956، بتحديد النظام الاساسي للعمال، الجريدة الرسمية عدد 2267 بتاريخ 06 ابريل 1957.
 - ظهير شريف رقم 1-63-273 بشأن تنظيم العمالات و الاقاليم و مجالسها، الجريدة الرسمية عدد 2655 بتاريخ 13/09/1963.
 - ظهير شريف رقم 1-2-297 الصادر في 25 رجب 1423 الموافق 3 اكتوبر 2002، القاضي بتنفيذ القانون رقم 78-00، المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية، عدد 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002.
 - ظهير شريف رقم 1-59-315 بشأن تنظيم العمالات و الاقاليم و مجالسها، الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ يونيو 1960.
 - القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-97-84 الصادر في 23 ذي القعدة 1417 الموافق 02 ابريل 1996، الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 03 ابريل 1997.
 - المرسوم رقم 2-04-161 الصادر في 02 يوليوز 2004 المتعلق بكيفية ممارسة سلطة الحلول، الجريدة الرسمية عدد 5290 الصادر بتاريخ 15 يوليوز 2004.

✓ التقارير و المناشير:

- تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة. الكتاب الاول، التصور العام.
- تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة. الكتاب الثاني، الجوانب المؤسساتية.

- تقرير لجنة الداخلية و الجماعات الترابية و السكنى و سياسة المدينة بمجلس النواب، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، دورة ابريل 2015.
- تقرير لجنة الداخلية و الجهات و الجماعات المحلية، حول مشروع قانون 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، مجلس المستشارين الولاية التشريعية 1997-2006، دورة ابريل 2002.
- منشور الوزير الاول الى السادة الوزراء و العمال، بتاريخ 25 فبراير 1964، الجريدة الرسمية عدد 2682 بتاريخ 25 مارس 1964.

✓ الجرائد :

- عبد المنعم لزعر. مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الترابية و الخطر الذي يتهدد رؤساء الجماعات الترابية الممثلين في البرلمان، جريدة الاحداث المغربية، العدد 5375 بتاريخ 2014/09/02.

❖ قائمة المراجع باللغة الفرنسية :

✓ les ouvrages

- André Roux. La libre administration des collectivités territoriales : une exception française. Les cahiers de l'institut Louis Favoreu N° 2, 2013.

✓ Les Articles

- Alois Ramel. le conseil constitutionnel n'a pas arbitré la décentralisation . le courrier des maires 1 n°261, octobre 2012.
- Amal Mechrafi. Autonomie et développement local dans la nouvelle charte communale. Publications de la Revue Marocaine d'administration locale et de développement.Série «Thèmes actuels ». numéro 44 .2003.
- Tarik Zair. le principe de libre administration des collectivités territoriales. REMALD, n° 107 Novembre -Décembre, 2002.

✓ Textes Juridiques :

- ordonnance de référé, section 18 janvier 2001.
- décision N°2013-667 DC, 16/5/2013 la loi relative à l'élection des conseillers de parimentaux, des conseillers municipaux et des conseillers communataures, et modifiant la calendrier électoral.
- decision N°2014-2 LOM du 26 juin 2014,syndicats mixte ouverte employé française.
- décision N°85-196 DC du 8 aout 1985, voir galement décision N°87-241 DC du 19 janvié 1988/

الفهرس

1: مقدمة

7.....الفصل الأول : التدبير الحر للجماعات الترابية.....7

9المبحث الاول : السياق التاريخي لمبدأ التدبير الحر في التشريع المغربي.....9

المطلب الاول : ارهاصات بروز مفهوم التدبير الحر في التشريع المغربي ما قبل

2011.....10

الفرع الاول : تطور رؤية المشرع الدستوري للجماعات الترابية.....10

الفرع الثاني : بدايات ظهور التدبير الحر في القانون المغربي.....13

الفقرة الاولى : حرية التدبير كمصطلح جديد من خلال القانون 47.96.....13

الفقرة الثانية : مرحلة ما بعد صدور الميثاق الجماعي 78.00.....15

المطلب الثاني : التدبير الحر للجماعات الترابية على ضوء دستور 2011.....16

الفرع الاول : مفهوم التدبير الحر للجماعات الترابية.....17

الفقرة الاولى : تعريف التدبير الحر.....17

الفقرة الثانية : التدبير الحر من خلال التجربتين المغربية و الفرنسية.....18

الفقرة الثالثة : اسهامات القاضي الدستوري في تطوير مبدأ التدبير الحر.....20

الفرع الثاني : مرتكزات التدبير الحر و علاقته بالمبادئ الدستورية الاخرى.....22

الفقرة الاولى : مرتكزات التدبير الحر للجماعات الترابية.....22

الفقرة الثانية : التدبير الحر و علاقته بالمبادئ الدستورية الاخرى.....25

28المبحث الثاني : التدبير الحر من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.....28

المطلب الاول : مظاهر التدبير الحر للجماعات الترابية.....29

الفرع الاول : تكريس المرجعية الديمقراطية.....29

الفقرة الاولى : الانتخابات المباشرة لممثلي السكان.....30

الفقرة الثانية : المقاربة التشاركية.....32

الفرع الثاني : تسيير شؤون الجماعات الترابية بكيفية ديمقراطية.....34

الفقرة الاولى : بلورة المجالس المنتخبة لاختياراتها التنموية و التدبيرية.....34

الفقرة الثانية : اشراك المعارضة في صناعة القرار.....36

المطلب الثاني : التركيز على استقلالية الفاعلين اللامركزيين.....38

الفرع الاول : اقرار ممارسة الجماعات الترابية للسلطة التنظيمية و تنفيذ مقررات

مجالسها.....38

الفقرة الاولى : اقرار ممارسة الجماعات الترابية للسلطة التنظيمية.....39

الفقرة الثانية : تكريس تنفيذ مقررات المجالس الترابية.....41

- 42 الفرع الثاني : تحديث المراقبة الادارية.....
- 43 الفقرة الاولى : من الوصاية الى المراقبة الادارية.....
- 45..... الفقرة الثانية: توزيع الادوار الرقابية بين الادارة و القضاء.....
- 47 خاتمة الفصل الاول :

الفصل الثاني : المراقبة الادارية الممارسة على مجالس الجماعات الترابية.....

48

- 51 المبحث الاول : الاطار العام لمؤسسة الوالي او العامل.....
- 52..... المطلب الاول : وضعية العامل قبل صدور ظهير 15 فبراير 1997.....
- 52..... الفرع الاول : مرحلة صدور ظهير 20 مارس 1956، و ظهير فاتح مارس 1963..
- 52..... الفقرة الاولى : ظهير 20 مارس 1956.....
- 55 الفقرة الثانية: ظهير فاتح مارس 1963.....
- 57 الفرع الثاني : وضعية العامل بعد صدور ظهير 15 فبراير 1977.....
- 58..... الفقرة الاولى : محتوى ظهير 15 فبراير 1977.....
- 59..... الفقرة الثانية: مؤسسة العامل بعد صدور ظهير 6 اكتوبر 1993.....
- 60 المطلب الثاني : وضعية العامل في الدستور.....
- 60 الفرع الاول : مؤسسة العامل ما قبل دستور 2011.....
- 63 الفرع الثاني : مؤسسة الوالي و العامل في دستور 2011.....
- 64..... الفقرة الاولى : الدور التمثيلي و الوظيفي للولاية و للعمال.....
- 66 الفقرة الثانية: طبيعة و اشكال المساعدة من خلال دعم البرامج التنموية.....
- المبحث الثاني : المراقبة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية ومدى استحضار
- 68..... مبدأ التدبير الحر.....
- 70 المطلب الاول : الرقابة الممارسة على مجالس الجماعات الترابية.....
- 70..... الفرع الاول : الرقابة على الاشخاص.....
- 71 الفقرة الاولى : الرقابة على اعضاء مجالس الجماعات الترابية.....
- 75 الفقرة الثانية: الرقابة على مجالس الجماعات الترابية.....
- 76 الفقرة الثالثة: الرقابة على شخص الرئيس.....
- 80 الفرع الثاني : الرقابة على اعمال مجالس الجماعات الترابية.....
- 81 الفقرة الاولى : المراقبة المتعلقة بالشرعية.....

- 83الفقرة الثانية : المراقبة المتعلقة بالملائمة
- 84الفقرة الثالثة : المراقبة على الميزانية
- 85المطلب الثاني : المراقبة الادارية و مدى استحضارها لمبدأ التدبير الحر
- الفرع الاول : مدى استحضار مبدأ التدبير الحر في الوظيفة الرقابية للولاية و العمال
للمجالس المنتخبة.....
- 86الفرع الثاني : اي ضمانات لمبدأ التدبير الحر لتحسين ممارسة مجالس الجماعات
الترابية لاختصاصاتها من تدخلات الوالي و العامل.....
- 90.....
- 94خاتمة الفصل الثاني :
- 95 خاتمة :
- 98.....لائحة المراجع :
- 107الفهرس :