

مقدمة :

يعد ركن الوصاية الإدارية من بين الأركان الأساسية في اللامركزية الإدارية ، ويفيد مختلف السلطات المعترف بها قانونا للسلطة المركزية من أجل تتبع ومراقبة أعمال وأشخاص الجماعات المحلية للاستجابة وخدمة مصالح الساكنة المحلية في إطار المشروعية القانونية والملائمة لإعمالها في إطار اللامركزية الترابية .

ويلج بعض الفقهاء على التخلص من مصطلح الوصاية ويرفضونه لحمولته السلبية التي يحملها معه كنظام من أنظمة القانون المدني في إطار القانون الخاص حيث تفيد في هذا الأخير تشديد الوصاية على القاصر أو المعتوه من طرف الوصي وجعل مصيره في يد الوصي وهو ما العلاقة له بالوصاية في القانون الإداري في إطار القانون العام ، كما أن لفظ الوصاية في القانون الخاص يفيد فقدان الأهلية أو نقصانها وهو ما لينطبق أيضا على الجماعات المحلية في القانون الإداري ، حيث سبقت الإشارة إلى أن الجماعات المحلية هي وحدات ترابية تحظى بالشخصية المعنوية الكاملة يترتب عليها حقوق ويضع عليها التزامات وتحظى باستقلال إداري ، مالي ، ونسبي وبالتالي لها مجال هام في الحرية وتمارس صلاحياتها العديدة في إطار القانون دون عرقلة من الجهة الوصية عدا عند تجاوز القانون أو التطاول عليه ، كما أن القانون يعطي لهذه الجماعات صلاحية التظلم أمام المحاكم الإدارية كلما تجاوزت السلطات المركزية الوصية ذاتها ما يسنده القانون لها من صلاحيات وصاية وهذا ما سبق أن أكده مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه سنة 1948 (حكم شركة شام بيني في 27 دجنبر 1948)

وتجدر الإشارة إلى أن ثمة فرقا هاما بين الوصاية الإدارية والرقابة الإدارية التي تخضع لها الجماعات المحلية أيضا بعد خضوعها للوصاية الإدارية ، حيث أن الرقابة الإدارية هي ما للسلطات المركزية على المؤسسات التابعة لها في إطار عدم التركيز من صلاحيات واسعة على الأشخاص والأعمال وبالتالي هي الصلاحيات المسندة للرئيس الإداري ، أما الجماعات المحلية فهي تخضع أساسا للوصاية الإدارية والتي تعطي صلاحيات أقل للجهة الوصية وإذا كان من حق الجهة الوصية أن تقوم بالرقابة على هذه الجماعات فإن

هذه الرقابة ليس لها نفس مفهوم رقابة السلطة الرئاسية في النظام المركزي، بل إلى إن الموظفين العاملين في الإدارات اللامركزية يخضعون لمراقبة الحاكمين وليس لأوامرهم، لأن ليس في اللامركزية أوامر وتعليمات حسب الفقيه الفرنسي دي جي : son fonctionnaires décentralise tous ceux qui...ne son pas places sous le pouvoir de commandement des gouvernants mais seulement sous leur contrôle

وثمة مصطلح آخر قد يتقاطع مع مصطلح الوصاية الإدارية وهو مصطلح الإشراف الإداري surveillance administrative

الذي يفيد تلك الإجراءات الإدارية التي يمنحها القانون للسلطة المركزية من أجل تتبع نشاط الجماعات المحلية من خلال التوجيه غير الملزم والرقابة غير المعززة بنص القانون ثم من خلال التعيين والتأديب، وهي اختصاصات تتعلق بحسن سير وانتظام المرافق العامة التي تحدثها والتي قد يكون لها صلة بنشاط الأجهزة اللامركزية، ويشير بعض الفقه إلى أن الإشراف الإداري قد يتجاوز الحدود المرسومة له ويصبح شكلا من أشكال الوصاية وهو ما قد يجد معارضة من الهيئات اللامركزية، من منطلق أن الإشراف الإداري قد يتجاوز المدى ليصل إلى مستوى الرقابة الرئاسية وخاصة أثناء لجوء سلطة الوصاية إلى التعيين والتأديب.

ونشير إلى أن ثمة نوعين من الوصاية الممارسة على الأجهزة اللامركزية أما أجهزة وصاية على النمط الانجليزي أو وصاية على النمط الفرنسي :

-الوصاية على النمط الانجليزي: يلاحظ أن اختصاصات الأجهزة اللامركزية في النظام الانجليزي هي اختصاصات محدودة فإن حريتها على مستوى الممارسة هي أوسع مما هو معمول به في النظام الفرنسي كما أن هذه الجماعات المحلية تخضع في بريطانيا لكل من رقابة المؤسسة البرلمانية التي يعود إليها الفضل في إنشائها وحداتها وكذا لرقابة الجهاز القضائي الذي له حق إصدار أوامر ملزمة إلى الإدارة اللامركزية وتحميلها المسؤولية عن كل تقصير منها بينما رقابة السلطة المركزية هي غالبا ما تبقى محصورة في أحقية مخاصمة

الهيئات اللامركزية أمام القضاء وفي حقها في ممارسة التفتيش، ويسجل بعض الفقه بأن سلطات هذه الأخيرة هي في تزايد عما كانت عليه سابقا مع تزايد تدخل الحكومات وتطورها في الظروف الراهنة .

ويسجل أول الوصاية الإدارية في الأسلوب الفرنسي هي وصاية واسعة أكثر مما هي عليه في النظام الانجليزي رغم ما يرد عليها من استثناءات ،علما أن منذ صدور قانون 2 مارس 1982 تقوت الرقابة القضائية على الهيئات المحلية بشكل منافس للرقابة الإدارية وهكذا يمكن أن نسجل أن هذه الوصاية الإدارية تتم على ثلاثة مستويات كما يلي :

أ- الوصاية الإدارية على المؤسسات اللامركزية

ب- الوصاية الإدارية على أعمال المؤسسات اللامركزية

ج – الرقابة على إجراءات التنفيذ

وتخضع الرقابة الإدارية لعدة قيود أبرزها استحالة وجودها إلا بنص قانوني والتقييد بالوسيلة التي نص عليها القانون فقط وعدم تجاوز الأعراف التي حددها المشرع من وراء ممارسة الرقابة ولعل الدور الأساسي للرقابة الإدارية حسب البعض يكمن في حماية المصلحة العامة ضد التجاوزات المحتملة التي تعيق تطوير اللامركزية ،وبذلك لم يكتف المشرع بمنح سلطات الرقابة اختصاصات وصائية في مواجهة المجلس وأعضائه- كجهاز ومؤسسة – بل خولها اختصاصات أخرى للرقابة على أعمالها .

وتمثل الرقابة على الأعمال مجموع الإجراءات التي تملكها سلطة الرقابة في مواجهة القرارات الصادرة عن المجالس الترابية للتأكد من مشروعيتها وضمن اختصاصاتها مع الصالح العام أي أن لا تكون منافية للتوجهات العامة التي تعترم السلطة المركزية إقامة تسيير شؤون البلاد عنها .

وتختلف هذه الإجراءات انطلاقا من طبيعة القرار الصادر عن الهيئات حيث تقوم سلطة الرقابة بنفسها بعملية إبطال مقررات السلطات اللامركزية إذا تبين لها عدم مشروعيتها أو

خضوع بعض الأعمال الصادرة عن السلطات اللامركزية لموافقة سلطات الرقابة أو إمكانية حلول الرقابة محل المجالس الترابية لممارسة الاختصاصات المسندة لها قانوناً .

ولقد أخضع الميثاق الجماعي السابق المجالس الجماعية إلى وصاية إدارية من جانب السلطة المركزية وممثليها من أجل التأكد من مطابقة قرارات هذه المجالس للقانون ومدى مطابقتها للظروف التي اتخذت فيها ومدى تحقيقها للمصلحة العامة للجماعة وتحقيق الأهداف المتوخاة . كما تتنوع الوسائل الوصائية المستعملة في مواجهة الأعمال والتصرفات غير الشرعية التي تصدر عن الهيئات المنتخبة ، حيث تتضارب تارة بين البطلان الذي من شأنه منع عمل يتنافى والصالح العام ، وتارة أخرى عملية التصديق التي تشمل مختلف المقررات الجماعية وما ينطوي عليها من إجراءات وتدابير في تسيير شؤون الجماعة .

الإشكالية الرئيسية:

يعتبر اعتماد الكيفية الجديدة لتدبير الشؤون الجهوية المؤسسة على المبدأ الدستوري المتمثل في التدبير الحر لأعمال واختصاصات المجالس الترابية مسار تساؤل عن مدى تمتع هذه المجالس بهذا المبدأ في أفق التدبير الجهوي لاسيما في ظل تعزيز أجهزة الرقابة على أعمال هذه المجالس وخصوصاً الإدارية منها ؟

الأسئلة الفرعية:

فإن الإشكالية الرئيسية تتجزأ عنها مجموعة من الأسئلة الفرعية التي تشكل تساؤلات للدراسة من قبيل :

- ماهية تجليات أسلوب الوصاية من خلال القوانين السابقة لدستور 2011 ؟
- ما مفهوم وإجراءات الحساب الإداري؟
- كيف يتم تدخل القضاء الإداري في ممارسة أسلوب الرقابة ؟
- فيما تتجلى أهمية ودور مبدأ التدبير الحر أثناء ممارسة الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات الترابية؟

- أي دور تلعبه المؤسسات الوطنية والترابية في ممارسة الرقابة المالية على أعمال الجماعات الترابية؟
- ما مدى قدرة المجتمع المدني في تقديم المقترحات التي تأخذ بعين الاعتبار المكانة الدستورية الجديدة للمجتمع المدني وتفعيل مواد الدستور المتعلقة بتقديم العرائض ؟
- ما مدى أهمية رقابة المجتمع المدني على أنشطة المجالس الترابية في ظل القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية ؟

أهمية الموضوع:

إن التحول الطارئ في التدبير الترابي الجهوي شمل كذلك تغيير الطريقة والكيفية التي تتعامل بها سلطات وأجهزة الرقابة على مجال الاشتغال الترابي المحلي، ونخص بالذكر هنا تلك الرقابة التي تمارسها السلطات الوصية المباشرة على أعمال المجالس الترابية، حيث أن اعتماد نظرة ورؤية جديدة في العمل الجهوي تمنح لهذه المجالس حرية تدبير اختياراتها وأفعالها وتدخلاتها على مستوى التراب. وذلك وفق المنظور الدستوري الجديد الذي يقر بمبدأ التدبير الحر في تصريف الشؤون المحلية، وبالتالي فإن قيمة وأهمية هذا البحث تنطلق من زاوية كيفية مرور الأجهزة المنتخبة المسيرة للشأن المحلي لممارسة اختصاصات مكفولة بالمبدأ المذكور وبالمقابل وجود ما يفيد هذا المبدأ ويحد منه لاسيما ما تضمنته القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية في باب الرقابة الإدارية .

صعوبات البحث:

ندرة الدراسات حول موضوع الرقابة على أعمال الجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية

• المنهج المعتمد:

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة الاعتماد على :

- المنهج الوظيفي

الذي يحاول دراسة مفهوم الرقابة دراسة تحليلية بالتركيز على وظيفة رؤساء المجالس الترابية الولاية والعمال في ممارسة الرقابة على المستوى الترابي ثم الانتقال إلى دور القضاء الإداري في ممارسة أسلوب الرقابة والانتقال إلى علاقة الدولة ومبدأ التدبير الحر ثم دور المجتمع المدني في ممارسة الرقابة على أنشطة المجالس الترابية.

- المنهج المقارن:

اعتمدنا عليه لدراسة مفهوم مبدأ التدبير الحر في التجربة الفرنسية ثم دراسة قيمة المجتمع المدني في بعض التجارب الدولية.

مخطة البحث:

سنتناول هذه الدراسة من خلال اعتماد خطة تتضمن فصلين وخاتمة

الفصل الأول : تطور ممارسة الرقابة المركزية على نشاط الجماعات الترابية

سننطلق في هذا الفصل لأسلوب الوصاية من خلال القوانين السابقة لدستور 2011 الذي يتضمن مفهوم وتقنيات الحساب الإداري وتدخل سلطة الوالي على أعمال المجالس الترابية ثم الانتقال إلى المفهوم الجديد لأسلوب الرقابة وذلك من خلال تحول سلطة الأمر بالصرف من الوالي إلى رئيس الجهة وكذلك تدخل سلطة القضاء الإداري في مجال الرقابة .

الفصل الثاني: أعمال المجالس الترابية ما بين المحافظة والتخلي عن أسلوب الرقابة

سنتناول من خلال دراستنا لهذا الفصل إلى مفهوم التدبير الحر من خلال التجربة الفرنسية ثم التجربة المغربية الحديثة, إذ تلعب دور المؤسسات الوطنية والترابية في ممارسة الرقابة المالية على أعمال المجالس الترابية دورا هاما وذا أهمية ثم الانتقال إلى مفهوم الرقابة المواكبة على أعمال المجالس الترابية المجتمع المدني نموذجا وذلك من خلال تعريفه وإبراز

قيمته في بعض التجارب الدولية وكذا أهمية رقابته على أنشطة المجالس الترابية من خلال دستور 2011 والقوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية.

الفصل الاول : تطور ممارسة الرقابة المركزية على نشاط الجماعات الترابية

يعتبر مفهوم الوصاية من المفاهيم الأساسية والمهمة في الدساتير السابقة انطلاقا من دستور 1962 ، 1970 ، 1972 ، 1992 ، 1996 .

ثم القوانين والأنظمة الجاري بها العمل . بحيث يقصد بمفهوم الوصاية هي تلك الوصاية الموصولة للسلطة الإدارية والتي تهدف إلى السهر على تطبيق مجالس الجماعات الترابية القوانين والأنظمة الجاري بها العمل ، وكذا ضمان حماية الصالح العام وتأمين ، دعم ومساعدة الإدارة ، وأن قرارات المجالس الجماعية و الجهوية ، هي قرارات غير قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها ، إلا أنه في دستور 2011 تم استبدال مصطلح الوصاية بمفهوم الرقابة الإدارية من خلال الفقرة الثانية من الفصل 145 التي تنص على أن "يعمل الولاية والعمال ، باسم الحكومة ، على تأمين تطبيق القانون ، وتنفيذه النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها ، كما يمارسون المراقبة الإدارية" . وتم تكريس مصطلح الرقابة والعمل به في القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية .

وهذا ما سنحاول التطرق إليه في هذا الفصل من خلال تجليات أسلوب الوصاية من القوانين السابقة لدستور 2011 (المبحث الأول) ثم المفهوم الجديد لأسلوب الرقابة (المبحث الثاني) .

المبحث الاول : تجليات أسلوب الوصاية من خلال القوانين السابقة لدستور 2011

تخضع الوصاية الإدارية لعدة قيود أبرزها استحالة وجودها إلا بنص قانوني ، والتنفيذ بالوسيلة التي نص عليها القانون فقط وعدم تجاوز الأعراف التي حددها المشرع من وراء ممارسة الوصاية ، ولعل الدور الأساسي للوصاية الإدارية حسب البعض يكمن في حماية المصلحة العامة ضد التجاوزات المحتملة التي تعيق تطور اللامركزية ، وبذلك لم يكتف المشرع بمنح سلطات الوصاية اختصاصات وصائية في مواجهة المجالس الجماعية الترابية وأعضائها بل حولها اختصاصات أخرى للرقابة على أعمالها .

وتمثل الوصاية على الأعمال مجموع الإجراءات التي تمتلكها سلطة الوصاية في مواجهة القرارات الصادرة عن مجالس الجماعات الترابية للتأكد من مشروعيتها وضمن اختصاصاتها مع الصالح العام ، أي أن لا تكون منافية للتوجهات العامة التي تعتزم السلطة المركزية إقامة تسيير شؤون البلاد عنها .

وقد كرست معظم القوانين السابقة عن دستور 2011 على تقنية الحساب الإداري ومضامينها (المطلب الأول) ثم تدخل سلطة الوالي في أعمال المجالس الترابية (المطلب الثاني)

المطلب الأول :تقنية الحساب الإداري

تكمن أهمية الحساب الإداري بالأساس في اعتباره أهم مجال وموضوع الرقابة السياسية التي تجريها المجالس المحلية على أعمال وتصرفات الهيئات التنفيذية ، فهو يعتبر آلية تخول المجالس المنتخبة حق الدراسة والإطلاع على مختلف العمليات والإجراءات والتصرفات التي تهم تنفيذ الميزانية المحلية من مراقبة أوجه التحميل والإنفاق ، وتقييم الأداء والكشف عن الاختلالات المحتملة في التسيير والتدبير الماليين.

غير أن الحساب الإداري وإن كان وثيقة محاسبية يضعها الأمر بالصرف وفق نموذج محدد تنظيميا ، فإنه بالمقابل يعتبر منظومة مالية ومحاسبية تخضع لتقنيات وآليات قانونية تحدد إشكاليات تقدمها ومضامينها وكذلك مراحل اعتمادها والمصادقة عليها.

➤ الفرع الأول : مفهوم الحساب الإداري

إذا كانت الميزانية المحلية بمثابة وثيقة التقدير والتوقع بالمدخل والترخيص بالنفقات التي تعزم تحقيقها خلال سنة مالية فإن الحساب الإداري يعتبر بمثابة أداة لقياس مدى تحقق هذه العمليات المالية وتنفيذها وآلية حصر النسب والأرقام المتعلقة بذلك¹.

ويكتسي الحساب الإداري أهمية من كونه أداة فعالة تخول للمجالس المنتخبة سلطة مراقبة تنفيذ الميزانية ودراسة حيثيات هذا التنفيذ مما يجعل منه أداة للمراقبة والتقييم بالإضافة إلى اعتباره آلية للتحليل المالي .

فهو يعتبر في واقع الأمر بمثابة " المرآة التي تعكس مدى نجاعة التدبير المالي للميزانية الجماعية "² وهو ما يتيح للمجالس التداولية من جهة ضبط الاختلالات التي تعترى

¹ تقرير اللجنة الداخلية والجهات والجماعات بمجلس المستشارين حو مشروع قانون رقم 78.00 يتعلق بالميثاق الجماعي المناقشة العامة لسنة 2001.2002 دورة ابريل 2002 مصلحة الطباعة والتوزيع بالبرلمان ص 76
² شرف عبد الصمد: الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية . رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ص 76 ش

تنفيذ الميزانية المحلية من جهة ثانية تتوفر على معطيات ومؤشرات لازمة لاتخاذ القرار الملائم لتصحيح أو لدعم المسار المالي للجماعة المحلية ومن هذا المنطلق تعتبر مسألة ضبط المصطلح ذات أهمية في توضيح مجال التدخل الرقابي للمجالس المنتخبة تضاف إليها مسألة ضبط آليات وتقنيات هذه الرقابة ذات الطابع السياسي.

أولاً : تعريف الحساب الإداري

لم تتضمن النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية والمتعلقة بمآليتها أي تعريف للحساب الإداري سواء باعتباره آلية للمراقبة السياسية لتنفيذ الميزانية ولا حتى فيما يتعلق بتقنياته وآلياته ، فقد اكتفت هذه النصوص بإيراد مقتضيات تهم بالأساس اختصاص المجالس التداولية في مجال دراسة الحسابات الإدارية والتصويت عليها وكذا المصادقة عليها من قبل سلطة الوصاية³. أما النصوص المتعلقة بالمالية المحلية وكذا بالنظام المحاسباتي المطبق على الجماعات الترابية والتي كان يفترض أن تشتمل على تعريفات مدققة ومفصلة مع استعراض لآليات وإعداد وترتيب عناصر الحساب الإداري ، فقد اقتصر على إيراد معطيات متواضعة في هذا الصدد ونصت على لزوم إعداد الحساب الإداري وحصره سنوياً من قبل الأمر بالصرف وعرضه للدرس على اللجنة الدائمة المختصة للمجلس عشرة أيام على الأقل قبل عرضه على المجلس التداولي للتصويت عليه من خلال الدورة العادية الأولى والموالية ويوجه نظير من الحساب الإداري إلى الوصاية للمصادقة عليه⁴.

وبالمقابل ذلك نجد الاجتهاد الفقهي يستفيض في تناول تعريف الحساب الإداري وضبط عناصره وآلياته فهو في نظر البعض عبارة عن وثيقة إدارية ومالية تبين النتيجة النهائية والعاملة لميزانية الجماعة المحلية (التي تعتبر وثيقة تقدير وترخيص) وتسرد مختلف المعطيات المتعلقة بالنتائج المالية والمحاسبة لتنفيذ الميزانية⁵ ، كما يعتبر البعض الآخر

³ المادة 71 من الميثاق الجماعي ، المادة 63 من القانون المنظم للجماعات والأقاليم ثم المادة 47 من القانون المنظم للجهات

⁴ المادة 53 من قانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها

⁵ السنوسي معنى المالية الجماعات المحلية بالمغرب بالتنظيم المالي المحلي . مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء 1993 ص 126

الحساب الإداري بمثابة " عملية تصفية الميزانية " تمكن من تحديد المداخل التي تم تحميلها والنفقات التي تمت تصفيتها وأداؤها⁶ . وهذا ما يجعل هذه الوثيقة أداة أساسية لضبط النتائج المالية والمحاسبة النهائية والفعلية المتعلقة بتنفيذ الميزانية المحلية مع التغييرات والتحويلات التي طرأت عليها خلال السنة المالية⁷ .

وبمقابل هذه التعريفات المصطلحية ، هناك من يرى بأن الحساب الإداري ، يعتبر بمثابة وثيقة إبراء ذمة الأمر بالصرف وتأكيد من جانبه على احترام المقترضات القانونية والشكليات التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الميزانية المحلية⁸ .

وهناك من يعتبر الحساب الإداري " أهم آلية تسمح للمجلس الجماعي بمراقبة التدبير المالي ، والمحاسبي للجماعة ، كما يشكل مقوما مهما للديمقراطية المحلية ، على اعتبار أن الحساب الإداري يتعلق بمدى حسن أو سوء تدبير وتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بخصوص المصاريف و المداخل التي تحققت فعلا .

وإذا كان الاجتهاد الفقهي قد فصل في ضبط عناصر التعريف وحصر المصطلح ، فإن سلطات الوصاية ذاتها حاولت إيراد مجموعة من التعاريف المستمدة بالأساس من وظيفة الحسابات الإدارية أو من مضامينها ، بالرغم من غياب هذا المعطى على مستوى النص القانوني ، فهي تارة تعتبر هذه الوثيقة " أداة أساسية لحصر ومعرفة حصيلة تنفيذ التقديرات المالية " وهو ما يندرج ضمن التعريف بالوظيفة وتارة تعتبر الحساب الإداري " حسابا ختاميا يسطر جميع العمليات المالية والمحاسبة التي اضطلع فيها الأمر بالصرف في إطار تنفيذه الميزانية " كما أكدت في هذا السياق على الجانب الوظيفي للحساب الإداري وعلى اعتباره آلية هامة من آليات الرقابة السياسية⁹ على المالية المحلية ، بحيث اعتبرته أداة أساسية لمراقبة المجلس التداولي للأمر بالصرف ، يتمكن المنتخبون بموجبها من " بلورة

Page 76 OUTERHZOUT (H) Budget communal⁶

⁷ دليل المجالس الجماعية بالمغرب وعلاقتها العلمية ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD سلسلة مواضيع الساعة عدد 1995 ص 23

⁸ عبد اللطيف بروحو : مالية الجماعات المحلية بين الواقع والرقابة ومتطلبات التنمية ص 151

⁹ مصطفى معمر : إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 108 يناير - فبراير 2013 ص 25

رؤية شاملة حول الواقع الصحي لمالية الجماعة المحلية ومسارها الاقتصادي¹⁰ . إن إغفال النص القانوني أو التنظيمي لتعريف مصطلحي للحساب الإداري لم يحل دون أن يكتسي أهميته القانونية والعلمية . فالحساب الإداري أو الحساب الختامي (أو حتى قانون التصفية المتداول بالنسبة للميزانية العامة للدولة) كلها مفاهيم تعبر على نفس المدلول .

ثانيا : مضامين الحساب الإداري

إذا كان الحساب الإداري يعد بمثابة جرد النتائج النهائية والعامة للميزانية المحلية ، فإنها بهذه الصفة يتم وفق شكليات محددة تتعلق بمضامينه وعناصره الأساسية ، وهو يعتبر بالتالي وثيقة مالية تضم تقييما حسابيا لنتائج تنفيذ الميزانية ، وتمثل وسيلة لمقارنة التوقعات و الاعتمادات المفتوحة بما تحقق فعلا مع عمليات مالية¹¹ ، فهذه الوثيقة المالية تتضمن بالتالي جداول محددة تتضمن تسطيرا للمبالغ الإجمالية للمداخيل والنفقات المستحقة خلال السنة المالية وتتطابق عناصر تبويب العمليات المالية بالحساب الإداري مع التبويب المعتمد على مستوى الميزانية ، وتتناول بالفصول والفقرات كافة العناوين ومجالات التحصيل والإنفاق ، بغض النظر عن الإشكالات القانونية أو المخالفات التي يمكن أن تطال هذه العمليات المالية ذاتها أو حتى ولو كان صرف النفقات بشكل غير قانوني¹² . وإذا كانت النصوص القانونية والتنظيمية قد أغفلت مسألة التعريف والتحديد المصطلح ومدلولاته القانونية والعلمية فإنها أولت نوعا من الاهتمام بمسألة المضمون والمحتوى ، وتحث بالتالي على أن الأمر بالصرف "الحساب الإداري للتسيير " على أن تتضمن الوثيقة في أعمدة متباينة العناصر الأساسية التالية¹³ :

1. في المداخيل :

- الأرقام الترتيبية لفصول الحساب والميزانية
- بيان الأبواب

¹⁰ تقرير لجنة الداخلية حول مشروع قانون رقم 78.00 يتعلق بالميثاق الجماعي مرجع سابق الصفحتين 15- 16

¹¹ Page 76 OP CIT OUTERHZOUT (H) Budget communal

CATHELINEAU(J) les fiances locales page 143¹²

¹³ عبد اللطيف بروحو : مالية الجماعات المحلية بين الواقع والرقابة ومتطلبات التنمية – مرجع سابق ص 153-152

- التقديرات المسطرة في الميزانية
- مبالغ المداخل المحققة بناء السندات ورسوم الإثبات
- مجموع المداخل من كل باب

2. في النفقات

- الأرقام الترتيبية لفصول الحساب والميزانية وبيان الأبواب
- الاعتمادات المفتوحة بالميزانية والتحويلات والتغيرات الجارية عليها
- النفقات المرصودة
- الحوالات الصادرة والمؤشر عليها
- الاعتمادات المنقولة برسم نفقات التجهيز
- الاعتمادات الملغاة

وعلى غرار التقسيم المعتمد بالنسبة للميزانية المحلية ، يتكون الحساب الإداري من جزئين التسيير والتجهيز ، ويتكون بالتالي كل جزء من شرطي الموارد والنفقات وتختلف مساطر عرضه على المجالس المحلية على الميزانية بحيث يتم عرضه والتداول فيه بشكل إجمالي ووفق إجراءات خاصة .

الفرع الثاني : تقنيات الحساب الإداري

تنص المقترحات التشريعية والتنظيمية بوضوح على المسار العام المتعلق بإعداد وتقديم الحسابات الإدارية والتصويت عليها واعتمادها النهائي . فالنصوص القانونية تفصل بشكل واضح هنا بين مجال تدخل الأمر بالصرف (إعداد الحساب الإداري) ومجال اختصاص المجالس المنتخبة التي يركز على دراسته للحساب الإداري والتصويت عليه¹⁴ .

¹⁴المادة 71 من الميثاق الجماعي . المادة 63 من القانون المنظم للعمليات والأقاليم ثم المادة 47 من القانون المنظم للجهات

فإعداد الحساب الإداري يخضع لمجموعة من الإجراءات والمساطر التي تختص بها الهيئات التنفيذية للجماعات الترابية ، ويتعلق الأمر هنا بالأساس بمرحلتين رئيسيتين تعرفهما هذه الوثيقة المالية والمحاسبية ، والتي تمر من مرحلة الإعداد العملي والفعلي للحساب الإداري . وتصل إلى مرحلة التصويت عليه دون أن يشكل بالضرورة نهاية المسطرة .

أولا : مراحل إعداد الحساب الإداري

ينص ظهير التنظيم المالي المحلي بشكل صريح على أن الأمر بالصرف يعد عند نهاية كل سنة مالية الحساب الإداري النفقات والمداخيل ويعرضه للدرس على اللجنة الدائمة المختصة للمجلس عشرة أيام على الأقل قبل عرضه على المجلس التداولي للتصويت عليه خلال الدورة العادية الأولى الموالية . ويوجه نظير من الحساب الإداري إلى سلطة الوصاية¹⁵ .

يبدأ هذا التحضير علميا إجراء مقارنة محاسبية بين سجل مصالح الجماعة المكلفة بالعمليات المالية وسجلات القابض الجماعي ، ويفترض أن تتطابق المبالغ حسب الأبواب بين هذه الهيئات وإلا تسفر هذه المقارنة عن أي تناقض بين الأرقام ولا عن أي خلل أو تباين¹⁶ . غير أن أفراد الأمر بالصرف بإعداد الحساب الإداري لا يمكن أخذه بشكل مطلق فعليا يتدخل القابض الجماعي في الكثير من الأحيان في عملية الإعداد ، بل أنه التسيير الذي يلزم قانونا بإعداده عن حصر الحسابات وهو ما يشكل تدخل غير قانوني في الاختصاصات الموكولة للهيئات المنتخبة بالرغم من أن هذا التدخل يكون عادة بالتوافق مع الأمر بالصرف أو باتفاق مسبق معه¹⁷ .

¹⁵ المادة 53 من قانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها

¹⁶ محمد معنى السنوسي : المالية الجماعات المحلية بالمغرب بالتنظيم المالي المحلي . مطبعة دار النشر المغربية الدار

البيضاء 1993 ص 129

¹⁷ شرف عبد الصمد: الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية . رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ص 83

أما فيما يتعلق بالإجراءات العملية لإعداد الحساب الإداري فتبدأ بوضع وثيقتين أساسيتين¹⁸ . تتعلق أولهما بالوثيقة المحاسبية الأساسية التي تسطر النتائج المالية والعمليات المحققة فعليا والثانية تهم الاعتمادات المنقولة برسم ميزانية التجهيز *Report de Crédit* ، والتي يتعين أن تكون مؤشرا عليها من قبل المحاسب الجماعي وبعد حصر الحسابات تحال على اللجنة الدائمة لدى المجلس والمكلفة بالمالية والميزانية قصد الدراسة التمهيديّة قبل الإحالة على المجلس التداولي ويتوجب أن يتم من خلال هذه المرحلة وضع كافة السجلات والبيانات والمعطيات وملفات الصفقات رهن إشارة هذه اللجنة ، وهو ما يمثل في واقع الأمر أهم مرحلة في التدخل الرقابي للمنتخبين في تتبع تنفيذ الميزانية ولو بشكل بعدي ، وبشكل بالتالي أهم مجالات الرقابة السياسية على الميزانية المحلية . غير أن الواقع العلمي يعرف عدة مشاكل تتعلق بالأساس بمدى احترام الأمر بالصرف للمقتضيات المتعلقة بإطلاع الأعضاء على الوثائق المثبتة لعمليات المداخل والنفقات بل أن النص القانوني نفسه يتضمن من الغموض ما يؤدي إلى تعسف الهيئات التنفيذية للجماعات الترابية في هذه المسألة ويحرمون أعضاء المجالس المنتخبة من حق الإطلاع ، بدعوى أن النص القانوني يتحدث على وجوب اطلاع مقرر الميزانية على الوثائق المالية والمحاسبية وليس كافة أعضاء اللجنة وهو ما يشكل نوعا من التقليل من مجال الرقابة السياسية المخولة للمجالس المنتخبة على الأمر بالصرف بخصوص تنفيذه للميزانية المحلية¹⁹ .

وأمام هذا الغموض حاولت سلطات الوصاية تدارك الفراغ القانوني ومنحت الحق للجنة المالية بالمجالس الجهوية لهيئة بأن تطلب من الأمر بالصرف "تمكينها من الاطلاع على المستندات" وهو ما يشكل ، على الأقل بالنسبة للجهات ، تأكيد على الدور الرقابي الذي يضطلع به المجلس المنتخب ، وإن كان الحق يبقى مقتصرًا على اللجنة دون أن يمتد إلى المجلس ككل .

¹⁸ محمد معني السنوسي : المالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي . مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء 1993 ص 131

¹⁹ عبد اللطيف بروحو : مالية الجماعات المحلية بين الواقع والرقابة ومتطلبات التنمية – مرجع سابق ص 131

ثانيا : التصويت والمصادقة على الحساب الإداري

إذا كان الأمر بالصرف ينفرد بتنفيذ الميزانية المحلية وإعداد الحساب الإداري ، فإن الدور الأساسي الممنوح للمجالس المحلية المنتخبة يكمن في مرحلة الدراسة والتصويت على هذه الوثيقة التي تمثل خلاصة العمليات المالية والمحاسبية . فالأمر بالصرف عند تحضيره للحساب الإداري يجب أن يعرضه على المجلس التداولي للتصويت عليه²⁰ . وعلى هذا الأساس يبقى المجلس المنتخب هو المختص بدراسة محتويات ومضامين الحساب الإداري واعتماد – أو رفض اعتماد حصيلة تنفيذ الميزانية ومن الناحية الإجرائية تعتبر إحالة الحساب الإداري على اللجنة المكلفة بالميزانية والشؤون المالية مرحلة سابقة أو تمهيدية سابقة للعرض على الجلسة العامة للمجلس ، وفي هذه المرحلة يكون لمقرر الميزانية دور ذا أهمية باعتباره عضوا بحكم القانون في هذه اللجنة ، وتقوم اللجنة بدراسة تمهيدية للحساب الإداري ومقارنة مع الحساب المؤشر عليه من قبل القابض الجماعي (بيانات تنفيذ الميزانية (situations budgétaires)²¹

وإذا كان رئيس المجلس الجماعي باعتباره أمرا بالصرف - يقوم بشكل تلقائي بعرض مشروع الحساب الإداري على المجلس التداولي من أجل دراسته والبت فيه ، فإن الأمر يختلف مسطريا بالنسبة لباقي الجماعات المحلية التي يعتبر الوالي أو العامل جهازا تنفيذيا أو أمرا بالصرف فيها .

فالعامل في هذه الحالة يقوم بعد الحسابات وضبط البيانات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية بإيداع الحساب الإداري . لدى رئاسة الجماعة المحلية (الجهات والعمالة والإقليم) على الأقل شهر قبل موعد دورة المجلس التي تتم خلالها دراسته والتصويت عليه ، عندها يتم عرض الحساب أولا على اللجنة المختصة التي تبدي رأيها فيه وبعد أن يقدم العامل جميع التوضيحات الضرورية يرفع مندوب اللجنة تقريرا حوله لرئاسة المجلس التداولي قصد

²⁰ شرف عبد الصمد: الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية . رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ص 85

²¹ المهدي بنمير : الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب – مرجع سابق ص 162

عرض الحساب والتقارير على الجلسة العامة خلال دورة المجلس المخصصة للحساب الإداري .

وعلى العموم وبخصوص التقديم والدراسة يتم أولاً تقديم عرض مفصل لمقرر الميزانية يتلوه تقرير لرئيس أو مندوب لجنة المالية

بعدما يتم فتح النقاش وفسح المجال للمنتخبين لتدارس مختلف البيانات والمعطيات الواردة في الحساب الإداري أو المتعلقة بتنفيذ الميزانية المحلية أو حتى بالتدبير الإداري والمالي ككل . وفي جميع الحالات يبقى الأمر بالصرف هو المسؤول الأساسي والوحيد عن مضامين النشاط المالي والمحلي ، ويمكن للمجلس التداولي أن يتدارس مضامين تقارير اللجان وملاحظاتها(عادة ما تتضمن هذه التقارير ملخصاً عن أشغال اللجنة و خلاصات أو توضيحات كما يمكن أن يتم استعراض نتائج التصويت داخل اللجنة .²²

وعند دراسة الحساب لا يحق للأمر بالصرف ولا لأحد أعضاء المكتب رئاسة الاجتماع ، بحيث يتم انتداب عضو من خارج المكتب لرئاسة الجلسة المخصصة للدراسة ، وتعتبر هذه الجلسة أهم مرحلة تتعلق بالرقابة السياسية التي يجريها المنتخبون على تصرفات وأعمال الأمر بالصرف باعتباره المسؤول عن تنفيذ الميزانية المحلية ، وبعد المناقشة يتم اللجوء إلى التصويت²³ . وتعتبر هذه المرحلة بمثابة خلاصة ممارسة المجلس للرقابة السياسية على النشاط المالي ، وهذه الخلاصة قد تؤول لإحدى نتيجتين :

➤ **التصويت الايجابي :** ويعني بأن المجلس يقرر سلامة وصحة تصرفات الأمر بالصرف ويعتبر بالتالي بأن التدبير المالي للجهاز التنفيذي كان قانونياً وتم وفق التوجيهات العامة للمجلس المحلي ، ويفترض أن يشكل إقرار بمطابقة التدبير للمخطط التنموي للجماعة المحلية .

²² عبد اللطيف بروحو : مالية الجماعات المحلية بين الواقع والرقابة ومتطلبات التنمية – مرجع سابق ص 156
²³ المادة 46 من الميثاق الجماعي ، المادة 5 من القانون المنظم للعمليات والأقاليم المادة 26 من القانون المنظم للجهات

➤ **التصويت السلبي** : ويعتبر بمقابل ذلك عدم قبول المجلس التداولي نتائج وحصيلة التدبير المالي المحلي ، كما يعتبر عدم رضا المجلس المنتخب بطريقة تدبير الأمر بالصرف للمالية المحلية ومخالفة تنفيذه لميزانية التوجيهات العامة للمجلس أو عدم مطابقة تدبيره للقواعد القانونية والتنظيمية المتعلقة بالنشاط المالي المحلي ، والتصويت السلبي أو التصويت برفض الحساب الإداري يعتبر في بعض الأحيان من أكثر المواضيع إثارة للإشكالات القانونية في علاقة المجلس برئيسه أو بالجهاز التنفيذي للجماعة المحلية ، فالمجالس التداولية في هذا السياق تمارس كامل اختصاصاتها الرقابية ، ويعتبر تصويتها بمثابة محاسبة فعلية لتصرفات الأمر بالصرف غير أن مقررات المجالس المنتخبة الصادرة نتيجة دراسة الحساب الإداري والتصويت عليه لا تكون نهائية إلا بعد مصادقة سلطات الوصاية عليها²⁴.

غير أنه يلاحظ في هذا الصدد أن مقررات مجالس الجهات باعتماد الحساب الإداري لا تخضع لمصادقة سلطات الوصاية خلافا لما جرى به العمل بالنسبة لباقي الجماعات الترابية ، فإذا كانت المادة 7 (الفقرة الأولى) من القانون المنظم للجهات²⁵ . تضع دراسة الحساب الإداري والتصويت عليه ضمن الاختصاصات الذاتية لهذه المجالس ، فإن المادة 41 منه المتعلقة بالوصاية على أعمال المجالس الجهوية لا تتضمن المقررات المتعلقة بالتصويت على الحساب الإداري ، بل أن قانون الجهات يخضع مقرر المجلس للمراقبة فقط عند التصويت برفض الحساب الإداري حيث ألزمت المادة 47 مجالس الجهات بتعليل رفضها للحسابات الإدارية تحت طائلة البطلان . وهذا يعني أن مقرر مجلس الجهة المتضمن التصويت الإيجابي على الحساب الإداري الذي يعده والي الجهة (الجهاز التنفيذي) يعتبر نهائيا وغير خاضع لمصادقة السلطات الوصية خلافا للجماعات المحلية الأخرى .

وبصفة عامة وبغض النظر عن الاختلاف النسبي المتعلق بمساطر تقديم الحسابات الإدارية واعتمادها من قبل المجالس التداولية ، تخضع لمقررات المجالس المنتخبة المتعلقة

²⁴ المادة 69 من الميثاق الجماعي والمادة 59 من القانون المنظم للعمليات والاقاليم

²⁵ ظهير شريف رقم 1-97-84 الصادر في 27 مارس 1997 بتطبيق القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات

بهذه الوثيقة المالية والمحاسبية لمصادقة العامل بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية ، ولمصادقة وزير الداخلية بالنسبة لباقي الجماعات المحلية²⁶ (باستثناء حالة التصويت الإيجابي من قبل مجالس الجهات) .

غير أن أهم ما يلاحظ بهذا الخصوص أن آجال تقديم الحسابات الإدارية والتصويت عليها من قبل المجالس المنتخبة لا علاقة لها بمسطرة وآجال إعداد مشروع الميزانية ولا تسمح بأية حال من الأحوال اعتماد نتائج المالية والمحاسبية التي تم تنفيذها فعليا عند تقرير المداخيل والنفقات أثناء إعداد ميزانية السنة اللاحقة لها ، بل إن اعتماد هذه النتائج لا يتيسر إلا بعد أكثر من سنتين ماليتين ، وهذه الوضعية لا تختلف كما هو جار به العمل في فرنسا مثلا باستثناء الحالة الاستثنائية التي يختص فيها مفوض الجمهورية بإعداد ميزانية بحيث يلزم عندها باعتماد الحساب الإداري السنة الجارية قبل إعداد ميزانية السنة المالية اللاحقة²⁷ . إن الجوانب التقنية و المسطرية المتعلقة بإعداد الحساب الإداري ، ومدارسته والتصويت عليه وكذا المصادقة عليه ، ولا تنتقص الأهمية العلمية والواقعية التي يكتسبها كوسيلة للمراقبة السياسية ، التي تجريها المجالس المنتخبة على تصرفات الجهاز التنفيذي بصفته أمرا بتحصيل الموارد وبصرف النفقات و المسؤول على التدبير الإداري والمالي المحلي .

المطلب الثاني : تدخل سلطة الوالي في أعمال المجالس الترابية

يعد الوالي رجل السلطة الأول على الصعيد المحلي ، ونظرا للأهمية التي يكتسبها رجل السلطة في تدبير الشأن العام المحلي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية عموما يعمل على تأويل نواياها ومقاصدها والتعبير عنها في عين المكان ، وبالوقوف على المكانة التي يحتلها داخل التنظيم الإداري المغربي على أساس ارتباطه الوثيق بوزارة الداخلية التي تشكل محورا أساسيا داخل الإدارة الترابية للمملكة بالإضافة إلى كونه شكل على مر التاريخ الدولة المغربية عصب الإدارة المركزية داخل الوحدات الترابية والعين التي تراقب بها الدولة

²⁶ المادتين 53 و 2 من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها
²⁷ عبد اللطيف بروحو : مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية – مرجع سابق ص 158

مجموع التراب الوطني²⁸ . ويمارس الوالي باعتباره كسلطة وصية مراقبة على الأشخاص وعلى الأعمال دون المساس بما يخصه وتتجلى المراقبة على الأعمال في تتبع سير وتسيير المجالس الجهوية بدء من وضع جدول أعمال الدورات إلى تنفيذ قرارات المجالس حيث يتم العمل كله بعلم وموافقة والي الجهة ، وحق الاطلاع على جدول الأعمال والحضور في الدورات ، واستدعاء ممثلي المؤسسات العمومية . إذ سنحاول التطرق في هذا المطلب إلى التدخل المبني على طلب المساعدة لمؤسسة الوالي (الفرع الأول) ثم التحول النوعي في تدخل مؤسسة الوالي (الفرع الثاني) .

➤ الفرع الأول : التدخل المبني على طلب المساعدة لمؤسسة الوالي

بالنظر إلى المستجدات التي جاء بها الدستور 2011 نجد انه بالفعل أعطى نظام اللامركزية بعده الحقيقي المبني على وجود جهازين مستقلين إداريا ومنبثقين من صناديق الاقتراع سواء تعلق الأمر بالجهاز التداولي أو الجهاز التنفيذي ، مع ربط مسؤولية تدبير الشأن العام بالمحاسبة ، على أساس أن الرقابة التي يمارسها ممثل السلطة المركزية يجب أن تكون فقط على شرعية القرارات المتخذة . ثم دعم سياسة اللامركزية من خلال تعزيز صلاحيات ممثلي السلطة المركزية والارتقاء بالمصالح الخارجية إلى المصالح اللامركزية للإدارة المركزية .

لقد نص الفصل 145 من الدستور على : " يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم و العمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية . "

يعمل الولاية والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها ، كما يمارسون المراقبة الإدارية .

²⁸ بوبكر الجوهري : مؤسسة الوالي بين إشكالية الدسترة والتداخل الوظيفي – رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون العام

يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية ، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية . إذ تحول دور الوالي في إطار علاقته بالجماعات الترابية من دور تنفيذ مقررات الجهة إلى دور مساعد رئيس المجلس الجهوي في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية²⁹ ما يلغي أي علاقة تراتبية أو إشراف على المجلس الجهوي ، فالنص الدستوري واضح في هذا الصدد حيث أوضح ذلك من خلال الفقرة الثالثة من الفصل 145 مما يعزز هذا الطرح على ارتكاز التنظيم الجهوي والترابي على مبدأ التدبير الحر الذي يلغي مفهوم الوصاية على عمل الجماعات الترابية فدور الإدارة عليه أن ينصب على مدى مراقبة تقيد الجماعات الترابية بالقوانين في ممارسة اختصاصاتها لأن تحويل هذه الرقابة إلى أي شكل من أشكال الوصاية يعتبر إخلال بالمقتضيات الدستورية وضرباً لفكرة اللامركزية التي تستلزم الرقابة البعدية والقضائية ، مما يعني أن مراقبة الوالي لأعمال المجلس الجهوي يجب أن تكون بعدية عبر تقديم الطعون أمام المحاكم الإدارية كلما كان هناك شك في مشروعية القرارات المتخذة من قبل السلطات الجهوية . وبذلك سيكون المغرب نهج نفس المسار الذي انتهجته الكثير من الدول ، حيث نجد في تجاربها فصلاً بين ممثل الدولة وبين الأجهزة التنفيذية ففي فرنسا مثلاً نجد أن ممثل الدولة في الجهة هو عامل المحافظة التي يوجد به مقر الجهة ، فإن اختصاصاته جد محدودة وليست عامة وشاملة فهو يعمل على مراقبة المشروعية في القرارات ويحرك المسطرة أمام المحاكم الإدارية، ويعمل على مراقبة الجهة إدارياً والمؤسسات العمومية الجهوية وبين الجهوية التي يوجد مقرها بالجهة .

ويساعد الوالي أيضاً رئيس مجلس الجهة في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب ، أي تقديم الرأي ، الدعم والمساعدة لمجالس الجماعات الترابية ولرؤسائها في جميع المجالات .

➤ الفرع الثاني : التحول النوعي في تدخل مؤسسة الوالي

إن التقسيم الذي عرفته مدينة الدار البيضاء ، إلى خمس عمالات بداية الثمانينيات وإعداد وحدة إدارية ترابية للتنسيق وتوحيد الرؤيا في الأمور المشتركة وهي الولاية ، اعتبره المسؤولون حينها وسيلة لتقريب الإدارة من المواطن والدفع بعجلة التنمية المحلية .

وقد طرح هذا النوع الجديد من الوحدات الترابية تساؤلات عدة حول طبيعتها القانونية الخاصة وأن الدور الموكل إليها غير منصوص عليه قانونيا ، فإن ثم اعتبارها جماعة ترابية فإنها لا تتوفر في هذا الوضع على أساس افتقادها للشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ، وأيضا لغياب مجلس الولاية المنتخب من قبل مجالس العمالات والأقاليم ويقوم بتدبير شؤونها³⁰ . كما أنه من الناحية الدستورية نجد أن دستور 1992 حدد الجماعات الترابية على سبيل الحصر في : الجهات ، العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية مع أنه أول تعديل دستوري يأتي بعد إحداث نظام الولايات ، غير أنه لم يتطرق لهذه الوحدة الإدارية كوحدة من الوحدات اللامركزية ، وهذا ما سار عليه الفصل 100 من دستور 1996 الذي جاء فيه "الجماعات المحلية هي الجهات ، العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية ، ولا يمكن إحداث أي جماعات محلية أخرى إلا بقانون " . وبدوره دستور 2011 لم يتطرق لوضعية الولاية بينما أكد من جديد على الجهة كوحدة ترابية تدخل في إطار الجماعات الترابية³¹ ، و بوأها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب .

³⁰ المهدي بنمير : الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب - المطبعة والوراقة الوطنية مراكش - 1998 - ص 58

³¹ الفصل 135 من دستور 29 يوليوز 2011

المبحث الثاني : المفهوم الجديد لأسلوب الرقابة

عمل المشرع في القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية على إحلال مصطلح الرقابة الإدارية محل الوصاية الإدارية ، تجسيدا و تفعيلا لمبدأ التدبير الحر وذلك عبر حصر المراقبة الإدارية المنصوص عليها دستوريا في مجال المشروعية وتعزيز دور القضاء في كل النزاعات المحتملة ، إذ حل مصطلح الرقابة محل كلمة الوصاية رقابة قوية بمضامينها فسلطات الوصاية تمارس الرقابة الإدارية على الجوانب المرتبطة بمشروعية قرارات ومقررات الجماعات : وهي مسألة تتناقض مع مبدأ التدبير الحر واستقلالية الجماعات . وبالنسبة للجهات فهدف الإصلاح المالي الوارد في القانون يبقى أساسيا لمواكبة وملائمة الإطار القانوني والمؤسساتي الذي سيحكم تدبير الشأن العام المحلي والجهوي . وقد جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمجموعة من المستجدات من بينها انتقال سلطة الأمر بالصرف من الوالي إلى رئيس مجلس الجهة (المطلب الأول) ثم تدخل سلطة القضاء الإداري في مجال الرقابة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : تحول سلطة الأمر بالصرف من الوالي إلى رئيس الجهة

لقد نصت معظم القوانين السابقة لدستور 2011 على أن الوالي هو الذي يصادق على ميزانية الجماعات الترابية وذلك من خلال تداولها داخل المجلس وهو يعتبر هو الأمر بالصرف وذلك وفق قانون 47-96 الصادر سنة 1997 ،

في حين جاءت القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية لتتص على انتقال سلطة الأمر بالصرف من الوالي إلى رئيس مجلس الجهة ثم منح سلطة التأشير على الميزانية إلى الوالي بعد دراستها من طرف المجلس الجهوي . إذا كان للعامل مركز الجهة مجموعة من الاختصاصات المتصلة بتنفيذ قرارات المجالس وتدبير شؤونه المالية (الفرع الثاني) ثم وجود اختصاصات المجلس الجهوي ورئيسه المرتبطة بتنفيذ قرارات الشؤون المالية للمجلس (الفرع الثاني).

➤ الفرع الأول : اختصاصات الوالي المتصلة بتنفيذ قرارات المجالس وتدبير شؤونه المالية

استنادا لمضمون الفصل 101 من دستور 1996 وكذا الفصلين 54 و 55 من قانون تنظيم الجهات لسنة 1997 فإن العمال مراكز الجهات يعملون على .

● تنفيذ القرارات المتخذة من طرف المجالس الجهوية حيث لهذه الغاية يتخذون التدابير اللازمة بعد استشارة رؤساء المجالس الجهوية الذين يوقعون بالعطف داخل أجل خمسة أيام من تاريخ توصلهم بها ، وفي فرضية رفضهم التوقيع جاز للعمال إصدار الأمر بتنفيذ تلك القرارات .

وقد أعطى المشرع للرؤساء ، مقابل ذلك الحق في توجيه طلب إيضاح إلى العمال بعد اطلاع المجالس وتأكيداتها من عدم تدابير التنفيذ لقراراتها ولاستفسارهم عن تلك التدابير التي اعتبرتها المجالس غير مطابقة لقراراتها ، حيث يجب انتظار الجواب خلال ثمانية أيام من تاريخ توصل العمال بالطلب³² .

³² محمد يحييا: المغرب الإداري - مطبعة اسبارطيل - طنجة الطبعة الخامسة ص 135

وفي حالة عدم الرد بعد انصرام الأجل أو كان الجواب غير كافيا أو غير واضحا ،
جاز للمجالس بالأغلبية المطلقة من أعضائها إقرار ملتمس يوجه إلى وزير الداخلية .
وللعمال مراكز الجهات رفع الملتمس على الفور إلى وزير الداخلية حيث تكون الإجابة
عليه في أجل شهر يبتدئ من تاريخ تسلم الملتمس السابق الذكر . أما في حالة عدم الجواب
فذلك معناه أن المجالس الجهوية أمام قرار ضمني يرفض الملتمس ، ويجوز لها الطعن فيه
قضائيا أمام المحاكم الإدارية المختصة داخل أجل ثلاثين يوما تبتدئ من تاريخ انصرام
انقضاء الشهر المحدد لوزير الداخلية الإجابة على الملتمس ، وفي جميع الحالات فإن
المحاكم الإدارية ملومة بالبث في الموضوع داخل أجل أقصاه ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ
إحالة الأمر عليها³³ .

● القيام بإطلاع رؤساء المجالس الجهوية بانتظام على تنفيذ قرارات المجالس
وإخبار أعضاء المكاتب والمندوبين بوضعية تقدم تنفيذ القرارات في جمع عام إذا طلب ذلك
رؤساء المجالس الجهوية .

● إنجاز أعمال الكراء والبيع والشراء وإبرام صفقات الأشغال والتوريدات
وتقديم الخدمات .

● تنفيذ الميزانية وإعداد الحساب الإداري

● اتخاذ قرارات لأجل الرسوم و الأتاوى ومختلف الحقوق . ويجب على عمال
مراكز الجهات نشر القرارات المتخذة في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية ، على أن
يستثنى من هذا الإجراء القرارات المبلغة إلى المعنيين بها مباشرة حيث التبليغ في هذه
الفرضية يحل محل النشر³⁴ .

³³ الفصل 60 من قانون تنظيم الجهات لسنة 1997

³⁴ الفصل 54 من قانون التنظيم الجهوي لسنة 1997 : السابق الذكر

➤ الفرع الثاني : اختصاصات المجلس الجهوي ورئيسه المرتبطة بتنفيذ قرارات الشؤون المالية للمجلس

1. اختصاصات المجلس

يفصل مجلس الجهة بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام القانون التنظيمي رقم 111,14 المتعلق بالجهات . إذ يتداول مجلس الجهة في مجال المالية ، الجبايات و أملاك الجهة في القضايا التالية :

- الميزانية
- فتح الحسابات الخصوصية و الميزانيات المتعلقة مع مراعاة أحكام المواد 182 تحدث الميزانية الملحقة بقرار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية . تدرج في الميزانية الملحقة العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها بصفة أساسية إلى إنتاج سلع أو إلى تقديم خدمات مقابل أداء أجر . تشمل الميزانيات الملحقة في جزء أول على مداخيل ونفقات التسيير ، وفي جزء ثان على نفقات التجهيز والمواد المرصودة لهذه النفقات . وتقديم هذه الميزانيات وجوبا متزامنة : وتحضر الميزانيات الملحقة ويؤشر عليها وتنفذ وتراقب طبقا لنفس الشروط المتعلقة بالميزانية . يعود عدم كفاية مداخيل التسيير بدفع مخصص للتسيير مقرر برسم التكاليف في الجزء الاول من الميزانية ... ثم المادتين 184 و 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات .

● فتح اعتمادات جديدة والرفع من مبالغ الاعتمادات وتحويل الاعتمادات داخل نفس الفصل

- تحديد سعر الرسوم و الأتاوى ومختلف الحقوق التي تقبض لفائدة الجهة في حدود النسبة المحددة ، عن الاقتضاء ، بموجب القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل .

● إحداث أجرة عن الخدمات المقدمة وتحديد سعرها

● الاقتراض والضمانات الواجب منحها

- مخصصات التسيير والاستثمار المرصودة لفائدة الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع المنصوص عليها في المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 111.14
- تدبير أملاك الجهة والمحافظة عليها وصيانتها
- اقتناء العقارات اللازمة لاضطلاع الجهة بالمهام الموكلة إليها أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب .
- دعوة المجلس للاجتماع في دورة استثنائية داخل أجل أقصاه خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية . ويدرس المجلس جميع الاقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها³⁵ .

2. اختصاصات رئيس مجلس الجهة

يقوم رئيس مجلس الجهة بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته ، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك ، ولهذا الغرض :

- ينفذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب
- ينفذ الميزانية
- يتخذ القرارات المتعلقة بإحداث أجرة الخدمات المقدمة وبتحديد سعرها
- يتخذ القرارات لأجل تحديد سعر الرسوم و الأتاوى ومختلف الحقوق طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل
- يقوم في حدود ما يقرره مجلس الجهة، بإبرام وتنفيذ العقود المتعلقة بالقروض
- يقوم بإبرام أو مراجعة الأكرية وعقود إيجار الأشياء

³⁵ المادة 200 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

• يدبر أملاك الجهة ويحافظ عليها . ولهذه الغاية يسهر على مسك وتعيين سجل محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية ، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الجهة

• يباشر أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم ملك الجهة الخاص

• يبرم اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة طبقا لمقتضيات المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

• يعمل على حيازة الهبات والوصايا

ويعتبر رئيس مجلس الجهة الأمر بصرف مداخل الجهة وصرف نفقاتها، ويرأس مجلسها ويمثلها بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسهر على مصالحها طبقا لأحكام القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل³⁶.

ويتولى رئيس المجلس تحضير الميزانية ، يتعين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع مواد وتكاليف الجهة طبقا لبرنامج التنمية الجهوية وتحيين البرمجة كل سنة لملائمتها مع تطور الموارد والتكاليف . ويحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مسطرة وأجال إعداد هذه البرمجة

وإذا لم يتم اعتماد الميزانية طبقا لأحكام المادة 200 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد دراسة الميزانية غير المعتمدة وأسباب الرفض ومقترحات التعديلات المقدمة من لدن المجلس وكذا الأجوبة المقدمة في شأنها من لدن الرئيس ، بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجهة ، وذلك داخل أجل أقصاه 31 ديسمبر . وتستمر الجهة في أداء الأقساط السنوية للاقتراحات .

³⁶ المادة 101 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

3. مقررات المجلس الخاضعة للتأشير :

لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس

- المقرر المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية
- المقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب
- المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها
- المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية
- المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية الجهوية
- المقررات ذات الواقع المالي على النفقات و المداخيل ولاسيما تحديد سعر الرسوم و الأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجهة وتخصيصها
- المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة مع الجماعات المحلية الأجنبية وفاعلين من خارج المملكة
- يعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن مقرر من المقررات المذكورة بعد انصرام الأجل المنصوص عليه أعلاه ، بمثابة تأشيرة

لا تكون مقررات المجلس بالميزانية والاقتراحات والضمانات قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل الأجل المنصوص عليه في المادة 202 من القانون التنظيمي رقم 111.14 والتي تنص على أنه " تعرض الميزانية على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه 20 نونبر ، وتصبح الميزانية قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها ، مع مراعاة الفقرة الأخيرة من المادة 115 من هذا القانون التنظيمي ، بعد مراقبة ما يلي :

- احترام أحكام هذا القانون التنظيمي والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل
- توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداخيل والنفقات

• تسجيل النفقات الإجبارية المشار إليها في المادة 196 من هذا القانون التنظيمي .
تؤشر السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على الميزانية داخل أجل عشرين يوم من تاريخ التوصل بها

ويعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن مقرر من المقررات السالفة الذكر بعد انصرام عشرين يوما بمثابة تأشيرة .

وهذا على خلاف ما كان ينص عليه القانون 47.96 الذي جاء فيه يصادف الوالي على ميزانية الجهات وعرضها على أنظار المجلس الجهوي وبالتالي تم الانتقال من المصادقة إلى التأشير على ميزانية الجهات من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية .

المطلب الثاني : تدخل سلطة القضاء الإداري في مجال الرقابة

يعد القضاء الإداري من المرتكزات المهمة لدولة القانون ، ومن متطلبات الحكامة الجيدة ، فهو الوسيلة التي تضبط مشروعية التصرفات الإدارية للأشخاص العامة ، إن على المستوى المحلي أو على المستوى المركزي ، وهو إحدى السلطات التي تركز عليها الأنظمة الديمقراطية الحديثة في تقويم علاقاتها الإدارية المختلفة . ومن خلاله يحفظ الالتزام للقانون الإداري والعدالة أساسها ، حتى قيل أنه " لا وجود للقانون الإداري بدون قضاء " ³⁷ ورقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية تختلف عن الأنماط الرقابية الأخرى في كثير من الجوانب ، فهي لا تتحرك من تلقاء نفسها ، وإنما لا بد من أن يعرض عليه الأمر ، أو ترفع الدعوى من قبل صاحب المصلحة أمام القضاء ، حتى يمارس رقابته على أعمال تلك الجماعات وليفحص مدى مشروعيتها ، أو مدى إمكانية التعويض عن الأضرار المترتبة من جراء تصرفاتها المختلفة ، وهي تحمي الجماعات الترابية أيضا ، كما أن تلك الرقابة ومن خلال ما يتوفر للقاضي الإداري من ضمانات الحياد والاستقلال ، وما يتمتع به من الإلمام القانوني والتخصص ، ويفترض أن تشكل ضمانا فعالا للإنصاف والعدالة ومصدرا

³⁷ محمد سعيد الرياحي : قانون مكافحة غسل الأموال المغربي – نحو صلاحيات جديدة للقاضي الإداري – منشورات م.م.إ.م.ت. عدد مزدوج 95.94 شتنبر | دجنبر 2010 – ص 171

للثقة أكثر من غيرها . ومن هذا المنطلق سيتم الحديث عن رقابة القضاء الإداري على الأعمال القانونية للجماعات الترابية (الفرع الأول) ثم رقابة القضاء الإداري على الأعمال المادية للجماعات الترابية (الفرع الثاني)

➤ الفرع الأول : رقابة القضاء الإداري على الأعمال القانونية للجماعات الترابية

إذا كانت الجماعات الترابية تتمتع أحيانا بقدر من حرية التصرف وهي تقوم بأعمالها في ظل تعدد الخبرات ، فإن ذلك لا يعني أنها يمكن أن تمارس تلك الحرية خارج القانون ، وإنما يتوجب أن تكون داخل حدوده وضوابطه ، فوجود السلطة التقديرية وتعدد الخيارات أمام المسؤول الإداري أحيانا ، لا يعني الخروج عن حمى المبادئ القانونية ، بل هي في ميزان المشروعية سواء مع الاختصاصات المقيدة ، وتأسيسا على ذلك ، تصرف رقابة القضاء الإداري على الأعمال القانونية للجماعات الترابية إلى الرقابة المتعلقة بالقرارات أي على التصرفات التي تقوم بها الإدارة الجامعة الترابية من جانب واحد بإرادتها المنفردة ، وكذا الرقابة المتعلقة بالعقود الإدارية وصفقات الجماعة الترابية.

أولا : الرقابة المتعلقة بالقرارات الصادرة عن الجماعات الترابية

تمارس الجماعات الترابية سلطات وصلاحيات إدارية متعددة ، قصد أداء وظائفها والوفاء بالتزاماتها ، وكغيرها من الإدارات الأخرى ، يمثل القرار الإداري وسيلتها المفضلة في القيام بجل أنشطتها لما يحققه من سرعة وفاعلية وفعالية العمل الإداري . بطريقة ترتب الحقوق وتفرض الالتزامات بإدارتها المنفردة والملزمة ، فإن القرار الإداري الصادر عن الجماعات الترابية يفترض فيه أن يكون صحيحا ومشروعا ، إذ لا معنى أن تصدر الجماعات الترابية قرارات مغيبة أو غير مشروعة وهي : تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة طبقا للقانون ، وإلا استوجبت قراراتها الإلغاء . فالممارسة العلمية لتدبير الشأن العام المحلي مسلسل لا يعرف التوقف³⁸. مما يتطلب مواكبة المتغيرات والمستجدات من قبل الجماعات

³⁸ عماد أبركان : رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية مظاهر وتجليات مجلة مسالك العدد 37-38 ص 146

الترابية باستمرار وهكذا قصد تدبير شؤونها ، تصدر الجماعات الترابية قراراتها باستمرار ، باعتبارها الوسيلة الأكثر سرعة وفعالية في العمل الإداري ، لكن في المقابل تلك القرارات منها ما يكون مشروعاً ، وهذا هو الأصل أو القاعدة ، وبالتالي لا تطرح أي إشكال ، ومنها ما يكون دون ذلك ، وهنا يتدخل القاضي الإداري باسطاً رقابتها بالإلغاء³⁹ إذا عرض عليه الأمر وإذا ما تحققت الشروط الشكلية لذلك ، فالمادة 20 من القانون المحدث بموجبه المحاكم الإدارية التي تنص على أن " كل قرار إداري صدر من جهة غير مختصة ، أو لعيب في شكله أو لانحراف في السلطة ، أو لانعدام التعليل أو لمخالفة القانون ، يشكل تجاوزاً في استعمال السلطة ، يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة "

وإذا لم يكن القضاء الإداري مختصاً بالرقابة على القرارات تدبر مجالس وإدارات الجماعات الترابية و العمالات والأقاليم في السابق ، مشرفاً من خلال ذلك على الرقابة الوصائية ومشاركاً معها أو بالأحرى مراقباً للقرارات والمقررات الصادرة عن الهيئات المنتخبة بعد إحالة الأمر عليه من طرف سلطات الوصاية . في السابق فإن هذه الرقابة تصبح هي الأصل في المستقبل ، بعد أن تم التنقيح عليها في القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية . خاصة ما يتعلق منها بالقرارات الصادرة في إطار تنظيم المجالس وتسيير المكاتب ، وبالقرارات أو المقررات المتخذة في غير صالح المستشارين الأعضاء أو نواب الرئيس ، وتعتبر هذه الرقابة التي تم تكريسها في جميع القوانين التنظيمية الجديدة رقابة أساسية وذات أهمية كبرى ، وهي من شأنها أن تحمي الحقوق وتضمن تطبيق القانون من جهتين ، فمن جهة ستمكن هذه الرقابة من حماية حقوق وحرية المتعاملين مع الجماعات الترابية وضمان عدالة تعويضهم في حالة الإضرار بحقوقهم ، ومن جهة أخرى ، ستمكن هذه الرقابة في حالة إيجاد الظروف المناسبة لها من حماية تلك الجماعات الترابية من الشطط والغلو والصرامة والتعسف الأجهزة الوصائية بسلطاتها⁴⁰ . ولقد كانت ولا تزال رقابة القاضي الإداري على قرارات تدبير القضايا المختلفة بالجماعات الترابية ، ذات أهمية

³⁹ نفس المرجع

⁴⁰ انظر المادة 112 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ، المادة 106 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم ثم المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات

بالغة في ضمان المشروعية والحفاظ على حقوق الأفراد والجماعات وحمائهم⁴¹ . ولقد تطرق إلى نوع منها القانون المنظم للجهة بخصوص بعض القرارات التي تتخذ وتكون مستوجبة لإحالة الأمر على المحكمة المختصة ، ولعل نفس الرقابة قد تم تكريسها في القوانين التنظيمية الجديدة بالنسبة لجميع الجماعات الترابية ، حيث أصبحت عديدة هي القرارات والمقررات الخاضعة للرقابة و الوصاية ، حيث إشراف القاضي الإداري . وتعتبر هذه الرقابة الممارسة على قرارات تدبير القضايا المختلفة بالجماعات الترابية، والتي جاء بها القانون رقم 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي ، وتم تكريسها في القوانين التنظيمية الجديدة ، رقابة تتماشى مع استقلال الهيئات المحلية وذلك راجع لكون القضاء يعد هو الجهة الرقابية الوحيدة التي تقدم كل الضمانات المطلوبة لحماية حقوق وحرية الأفراد والجماعات باستقلالية واستعماله الوسائل الملائمة لتحقيق العدالة ومن هنا فإذا كانت هذه الرقابة الممارسة على القرارات المنصوص عليها في التنظيم الجهوي ، أو في القوانين التنظيمية مشاركة لسلطات الوصاية ، أو بالأحرى إشرافا عليها رقابة محسومة بنص القانون فإن الرقابة المستهدفة هنا ، هي تلك الرقابة العامة التي يمارسها القاضي الإداري على قرارات الجماعات الترابية ، باعتبارها سلطات إدارية بناء على مبدأ المنازعة ، حيث إذا سببت هذه الأخيرة ، بإعمالها أضرارا للغير ، يكون من حق المتضرر يخاصمها أمام القضاء ، وذلك قصد إنصافه منها ، وتمكينه من حقها ، تحقيقا للعدالة والمساواة وتطبيقا لمبدأي المشروعية والملائمة .

إن رقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية : وإلغائه لتلك التي تنطوي على تعسف في استعمال السلطة ، لا تقف عند حد عيوب المشروعية المعروفة ، بل قد تشمل وتلغي قرارات رغم كونها سليمة من كل تلك العيوب ، وسند القاضي الإداري في ذلك عدم ملائمتها لحالات معينة يرجى الحفاظ على استقرارها ، وتكون

le juge administratif dans le redéploiement de système Mohammed fakihi : « le rôle de⁴¹ local décentralisé » publication REMALD GO : janvier –février 2005, p41

تلك الحالات في نظر المحكمة أولى بالمحافظة من المصلحة العامة المرجوة من القرار الإداري موضوع الطعن⁴².

وفي الأخير يمكن القول بأن القاضي الإداري ، إذا كان يراقب القرارات الإدارية للجماعات الترابية ، من حيث مدى صدورها مشروعاً وملائمة للظروف العامة والخاصة ، فإن رقابته لا تقف عند هذا الحد بل يراقب حتى التراجع عن تلك القرارات ، في إطار التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات الجماعات الترابية . ويبدو أن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية عموماً ، رقابة موازنة مهمة ، لها قيمتها القانونية والعملية في الحفاظ على قواعد ومبادئ الشرعية والملائمة الإدارية المحلية المنتخبة خاصة على مستوى الرقابة المنصوص عليها قانوناً ، فالمرجو أن تتم وتكون في المستوى المطلوب ، ومن ثم قد تمكن في المستقبل من حماية حقوق وحرريات المواطنين.

ثانياً : الرقابة المتعلقة بالعقود الإدارية وصفقات الجماعات الترابية

للجماعات الترابية مسؤوليات عديدة ، مما يضطرها إلى إبرام صفقات وعقود إدارية ، وبالنظر لاتساع سلطات الجماعة الترابية في مواجهة المتعاقد معها ، ولما كانت العدالة تقتضي عدم التضحية الكاملة بالمصلحة الفردية في سبيل تحقيق المصلحة العامة ، فإنه كان لا بد من حماية القضاء الإداري للمتعاقد مع الجماعات الترابية. وإذا كانت العقود الإدارية المبرمة قد تحدث من جرائها مجموعة من المشاكل مع المنتفعين أو الأغيار ، فإنه لا بد من ممارسة نوع من الرقابة على الآثار المترتبة عن عقود الجماعات الترابية . ومن المسلم به أن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص ، أساسه القيام بأعمال تتعلق بالنفع العام ، وتغليب وجه المصلحة العامة على المصالح الخاصة للمتعاقدين ولا مظنة أن هذا الأمر ستتبع حضور العقود الإدارية لمجموعة من القواعد القانونية الخصوصية الاستثنائية ،

⁴² عماد أبركان : رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية . مظاهر وتجليات ، مرجع سابق ص 150

والمتميزة عن القواعد القانونية التي تحكم العقود المقررة في القانون الخاص ، فعلاقة المتعاقدين في العقود الإدارية لا تستند إلى شروط العقد فحسب ، وإنما تستند أيضا إلى القواعد القانونية و التنظيمية المتعلقة بالمرافق العامة ، ولا غرو أن هذا الأمر هو الذي أخضع المنازعات الناشئة عنها في المغرب ، باعتباره يأخذ بنظام أقرب إلى ازدواجية القضاء ، لاختصاص القضاء الإداري وأحكام القانون الإداري⁴³.

إن استناد عقود الجماعات الترابية إلى القواعد القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمرافق العامة ، تعتبر بحق الشرط الأساسي لإضفاء الصفة الإدارية على تلك العقود ، وتعد الضابط والمعيار القاطع في تحديد العقود الإدارية بطبيعتها .

ولعل الجماعات الترابية كسلطات إدارية عند إبرام عقودها الإدارية ، يجب أن تتمتع بقدر من الحقوق والامتيازات التي تسمح لها بجعل تنفيذ العقد يتلاءم مع الظروف و الأحوال حتى يتم وفقا لمقتضيات ومبادئ تنظيم المرافق العامة ، ولذلك تمتاز العقود الإدارية بكون شروطها تحرر مقدما ، ولا يملك المتعاقد مع الإدارة إمكانية مناقشتها ، بل أن بعض تلك الشروط تفرض حتى على الإدارة ذاتها ، بمقتضى المبادئ العامة للقانون التي تحكم تنظيم المرافق العامة ، وفي مقابل ذلك فإن للمتعاقد مع الجماعات الترابية حقوقا يجب احترامها ، وله عليها واجبات يجب التزامها وأداءها – وخاصة ما يتعلق بالجانب المادي⁴⁴. ولذلك لما كانت تلك الحقوق والواجبات لا يمكن للقانون وحده حمايتها أو ضمانها ، فإن القاضي الإداري نجده تدخل كثيرا في هذا الصدد .

لقد ترتب عن العقود الإدارية المبرمة من طرف الجماعات الترابية مع الأشخاص الأخرى العديد من القضايا والمنازعات التي عرضت على القاضي الإداري ، بسبب خلافات ومشاكل متنوعة وكثيرة نتجت من جراء ذلك ، وكان أبرزها ما ترتب عن الأضرار بحقوق المتعاقدين .

⁴³ محمد الأعرج : قانون المنازعات الجماعات المحلية – م.م. ا.ب.ت سلسلة مواضيع الساعة ، العدد 58 الطبعة الأولى

2008 ص 33

⁴⁴ مليكة الصروخ . القانون الإداري دراسة مقارنة – مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ، الطبعة السادسة ، نونبر

2006 ص 503 و 504

إن رقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية بخصوص العقود الإدارية لا تقف عند حماية حق المتعاقدين في الحصول على المقابل المالي فقط ، بل هناك حقوق أخرى لا تقل عنه أهمية ، ومن بين تلك الحقوق إلى جانب حق إعادة التوازن المالي ، وحق التعويض عن مجموعة من الواقع التي قد تلحق الأضرار بالمتعاقدين هناك حق تعديل العقد ، الظروف الطارئة والصعوبات المادية غير المتوقعة وإثراء الإدارة بلا سبب وإخلال الإدارة بالتزاماتها التعاقدية⁴⁵.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على الأعمال المادية للجماعات الترابية

تمارس الجماعات الترابية إلى جانب أعمالها القانونية المتمثلة في القرارات الإدارية والعقود الإدارية ، العديد من الأعمال والتصرفات الأخرى ، ويطلق عليها الأعمال المادية ، وهي تلك الأعمال التي تقوم بها إدارات الجماعات الترابية ولا تريد بها إحداث نتائج وترتيب آثار قانونية معينة ، من حيث إنشاء مراكز قانونية جديدة أو من خلال تعديل في المراكز والأوضاع القانونية القائمة من قبل ، وإنما يتعلق الأمر بأعمال مادية تهدف إلى تنفيذ القواعد القانونية والقرارات أو العقود الإدارية فقط . كما يتعلق الأمر هنا أيضا بكل ما يقع من الإدارات نتيجة خطأ أو إهمال دون نية إحداثه . ويتعلق الأمر كذلك بالأعمال التي تصدر عنها في صورة أعمال قانونية وتبلغ من خلال جسامته عدم مشروعيتها ، درجة تحولها إلى مجرد أعمال مادية⁴⁶ أن الأعمال المادية للجماعات الترابية ، إما أن تكون أفعالا إرادية ، أو تصدر في شكل أفعال غير إدارية وهي بطبيعتها غالبا ما تسبب أضرارا للأشخاص ، بل قد تمس حقوقهم بشكل كبير ، الأمر الذي حتم و أوجب مراقبتها من قبل القضاء الإداري ، ولما كانت تلك الرقابة واسعة ومتنوعة تبعا لتنوع الأعمال المادية ذاتها ، كان لا بد من التركيز على أهميتها والتمييز في إطارها بين الرقابة المتعلقة بالاعتداء المادي للجماعات الترابية ، والرقابة المتعلقة بالمسؤولية الإدارية للجماعات الترابية.

⁴⁵- عماد أبركان : مرجع سابق ص 152

⁴⁶ - مليكة الصروخ: مرجع سابق ص 509 و 510

أولا : الرقابة المتعلقة بالاعتداء المادي للجماعات الترابية

لما كانت الجماعات الترابية تقوم بوظائف شتى، بهدف تحقيق المصلحة العامة، فإن تصرفاتها لا تكون دائما سليمة وقانونية. ومن هناك تدخل القضاء الإداري ضروريا ، خاصة إذا كان الخروج عن مبدأ المشروعية جسيما ، كما هو الأمر في حالة الاعتداء المادي، فعدم المشروعية ، الجسيم والظاهر في بعض الأعمال، يفقدها كل علاقة بالسلطة الإدارية المخولة للجماعات الترابية ، مما يحتم تدخل القضاء حماية للمعتدى عليهم ، ويعتبر دور القضاء الإداري في التصدي لأعمال الاعتداء المادي ، إلى جانب جبر الضرر الناشئ عن الاعتداء المادي للجماعات الترابية من الضمانات الأساسية للحقوق والحريات ، ومن المظاهر المهمة لرقابة القاضي الإداري على المستوى المحلي .

إن الجماعات الترابية وهي تؤدي الاختصاصات والوظائف المنوطة بها . خاصة تلك التي تتمتع فيها بشيء من السلطة التقديرية. قد تخرج أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي عن المشروعية بشكل جسيم و ظاهر ، وذلك بفعل القيام بعمل مخالف للقانون مخالفة صريحة ، ولا يسمح المنطق القانوني مهما كان الأمر ، باعتباره مظهرا من مظاهر أداء ممارسة اختصاص تملكه ، بل من شأن ذلك العمل أن يتضمن اعتداء ماديا صارخا على حق الملكية أو يمثل مساسا كبيرا بحرية من الحريات العامة⁴⁷ . وإذا كان الاعتداء على الحريات قد يكون مسألة مستبعدة بالنسبة للوحدات المنتخبة ، نظرا لطبيعة الصلاحيات والسلطات المسندة إليها ونظرا لاعتبارات أخرى فإن أولى أعمال الاعتداء المادي التي وقعت فيها الجماعات الترابية ، وكانت مناسبة لتدخل القضاء الإداري باسطا رقابته عليها ، همت بشكل أساسي الحق في الملكية ، حيث كثيرة ومتعددة هي الأعمال والتصرفات التي قامت

⁴⁷ حسن صحيب : تطوير الاختصاص في مجال الاعتداء المادي في الاجتهاد القضائي المغربي منشورات م.م.ا.م.ت العدد 61 مارس - ابريل 2005 ص 44

بها الجماعات الترابية ، وتسببت ، بفعلها في الأضرار والمس بحقوق الملاك ، خصوصا ما يتعلق بالملكية العقارية⁴⁸ .

وقد تولى القضاء الإداري بشقيه قضاء الموضوع وقضاء الاستعجال مراقبة سلامة الإجراءات والمساطر الإدارية المتعلقة بممارسة حق نزع الملكية. والرقابة القضائية والممارسة في هذا الإطار، هي صمام الأمان وهي واسعة، تشمل كل ما من شأنه أن يسبب الأضرار بحقوق الآخرين وقد درج القضاء الإداري في جميع القضايا المتعلقة بهذا الموضوع والتي عرضت عليه ، أن يعالج واقع نزع الملكية من مختلف الجوانب ، وبصفة خاصة من الناحية الواقعية والقانونية، وذلك قصد الوقوف على أي عيب من عيوب المشروعية الذي قد يشوب واقعة نزع الملكية .

ثانيا : الرقابة المتعلقة بالمسؤولية الإدارية للجماعات الترابية

تزاول الجماعات الترابية على المستوى المحلي وظائف واختصاصات ومهام متعددة، وفي إطار ترجمتها لتلك الاختصاصات على أرض الواقع، قد تحدث أضرارا للغير بفعل أخطائها وتصرفاتها. ولا جدال أن هذا الأمر يستوجب تقرير المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية المترتبة عن الخطأ، وذلك قصد جبر الأضرار التي تتسبب فيها بفعل أعمالها ونشاطاتها المختلفة، وعلى غرار الدولة وباقي الأجهزة العمومية الأخرى . ونظرا لتعرض الأشخاص بالجماعات الترابية للمخاطر، نتيجة توسع الأنشطة وتعقدتها⁴⁹ ، لا يقف الأمر عند ترتيب المسؤولية على أساس الخطأ، بل يتعدى إلى تقرير المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية القائمة بدون خطأ. ولعل الرقابة المتعلقة بالمسؤولية الإدارية في هذا المجال ، ذات أهمية بالغة فهي في مناط جبر الأضرار التي يتعرض لها الأشخاص على المستوى المحلي ، بل قد تكون ثاني اثنين من حيث الأهمية ، إلى جانب رقابة المشروعية بالنسبة لمجال تدخل القاضي الإداري بالرقابة على أعمال الجماعات الترابية .

⁴⁸ ميشيل روسي : المنازعات الإدارية بالمغرب – ترجمة محمد هيري ، الجليلي أمزيد مطبعة المعارف الجديدة الرباط ص 104

⁴⁹ أمينة الطنجي الشرقاوي : تطبيقات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر موقعها من الفقه والقضاء – منشورات م.م.ا.م.ت العدد 50 ماي يونيو 2003 ص 72

إن نظرية المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ تعتبر من النظريات التي ابتدأها الاجتهاد القضائي الفرنسي ، والتي جاءت نتيجة حتمية لازدياد تدخل الأشخاص العامة وتوسع أنشطتها التي غالبا ما تؤدي إلى حدوث أخطاء ، تسفر عن إجابة الأشخاص من جراء هذه الأنشطة . والمسؤولية الإدارية هي أداة تقنية تلزم الأشخاص العموميين تحمل مسؤولية أعمالهم وتصرفاتهم التي تتولد عنها ينبغي تعويضها ، وفقا لقواعد قانونية متميزة عن تلك المطبقة في نظام المسؤولية المدنية ، وإن كان القضاء يسترشد في بعض الحالات من قضايا المسؤولية الإدارية بقواعد القانون الخاص . وباعتبار الجماعات الترابية في المغرب تعد من أشخاص القانون العام ، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ، وتمارس اختصاصاتها بناء على القانون ومن ثم فهي تتمتع بامتيازات السلطة العامة .

وصفوة القول أن من المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية الجديدة ، تفعيل دور القضاء الإداري حتى يتبوأ المكانة المتميزة التي حولها له دستور 2011 لفض النزاعات بين الجماعات الترابية والمؤسسات العامة والخاصة وحماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية لعموم المواطنين وعليه أضحى للقضاء سلطة عزل أعضاء المجالس والتصريح ببطلان مداوات المجالس ، ووفق تنفيذ المقررات الصادرة عن المجالس الجماعية و الجهوية والتي قد تشوبها عيوب قانونية متصلة بالمشروعية أو الملائمة ، ويتم البث في النزاعات المتعلقة بالرقابة الإدارية من طرف المحاكم الإدارية المختصة ، والمحاكم الإدارية المختصة في نفس السياق بالبث في المنازعات التي تكون الجماعات الترابية طرفا فيها

خاتمة الفصل الأول

تؤكد دراسة هذا الفصل فكرة أساسية هي أن الرقابة على أعمال الجماعات الترابية مرت بمجموعة من التطورات مرورا من انتقالها من مصطلح الوصاية إلى مفهوم الرقابة

الإدارية . بحيث تم الاعتماد على تقنية الحساب الإداري في القوانين السابقة لدستور 2011 . ثم منح الوالي باعتباره رجل السلطة الأول على المستوى المحلي، مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات من خلال قانون رقم 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي . إلا أن القوانين التنظيمية الجديدة الصادرة في يونيو 2015 قد نصت على تحول سلطة الأمر بالصرف من الوالي إلى رئيس مجلس الجهة وتدخل الوالي في طلب المساعدة إلى جانب رئيس المجلس الجهوي ثم الانتقال من المصادقة على الميزانية إلى التأشير عليها من طرف العامل مركز الجهة ثم اختصاصات المجلس ورئيسه المتصلة بالتنفيذ المالي لقرارات المجلس و تفعيل دور القضاء الإداري في التدخل على أعمال المجالس الترابية وذلك من خلال مراقبته على الأعمال القانونية والمادية للجماعات الترابية .

فكيف سيتم المحافظة والتخلي عن أسلوب المراقبة داخل أعمال الجماعات الترابية ؟ وفيما يتجلى دور المؤسسات الوطنية والترابية في ممارسة أسلوب الرقابة ؟ وذلك ما سيحاول الفصل الثاني مراقبته.

الفصل الثاني: أعمال الجماعات الترابية مابين المحافظة والتخلي عن أسلوب الرقابة

تتضح نية المشرع من خلال التخلي عن استخدام مصطلح سلطة الوصاية وتعويضه بسلطة الرقابة الإدارية والتخلي عن مصطلح المصادقة وتعويضه بالتأشير . إذ يتجلى التقليل من سلطة الوصاية على الأعمال في التقليل من عدد مقررات المجلس وقرارات الرئيس الخاضعة للتأشير وعدم خضوع القرارات التي يتخذها الرئيس كسلطة تنظيمية للتأشير وكذا القرارات المتعلقة بالتعيين في المناصب العليا. إذ بعد إقرار دستور 2011 لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية تم التأسيس الفعلي لانتقال هذه الوحدات الترابية من الوصاية الإدارية إلى الرقابة الإدارية.

مما سنتطرق في هذا الفصل إلى الانتقال من مفهوم الوصاية الإدارية إلى مفهوم الرقابة الإدارية كمبحث أول ثم التطرق إلى مفهوم الرقابة المواكبة على أنشطة المجالس الترابية

"المجتمع المدني نموذجا"

المبحث الأول : من مفهوم الوصاية إلى مفهوم الرقابة

عمل المشرع المغربي في القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية على إحلال مصطلح الرقابة الإدارية محل الوصاية الإدارية تجسيدا وتفعيلا لمبدأ التدبير الحر وذلك حتى تلعب الجماعات الترابية أدوارها بعيدا عن كل قيود أو ضغوط ممثلي الإدارة المحلية. وتميزت القوانين التنظيمية الجديدة بتعزيز مبدأ التدبير الحر بالنسبة للجماعات الترابية عبر حصر المراقبة الإدارية المنصوص عليها دستوريا في مجال المشروعية . ثم التحول إلى دور المؤسسات الوطنية والترابية في ممارسة الرقابة المالية.

سنتطرق في هذا المبحث إلى رقابة الدولة ومبدأ التدبير الحر كمطلب أول ثم الانتقال إلى دور المؤسسات الوطنية والترابية في ممارسة الرقابة المالية على أعمال المجالس الترابية.

المطلب الأول: رقابة الدولة ومبدأ التدبير الحر

إن مصطلح التدبير الحر يقابله في اللغة الفرنسية مصطلح "libre administration" وينقسم إلى لفظ "التدبير" الذي يعتبر مصدرا يحيل على فعل دبر يدبر تدبيرا، أي فكر ونظر في الأمر وتصرف فيه بعقله، ثم لفظ "الحر" مصدره الحرية ويحيل على الاختيار الإرادة وعدم التحكم والتحرير، وبصفة عامة إلى الاستقلال الذاتي. لأن مبدأ التدبير الحر من حيث اللغة العربية عبارة عن مركب بياني، فلفظة الحر توضح معنى التدبير، وفي الوقت مركب وصفي لأنه يتألف من صفة "الحر" وموصوف "التدبير".

يمثل المبدأ وضع الجماعات الترابية وهي تمارس اختصاصا متنوعا، في تدبير الشؤون المحلية بحرية في اتجاه ممثلي الدولة من جهة، واتجاه باقي الفاعلين المحليين الآخرين من جهة ثانية.

ويستمد التدبير الحر أهميته بالنسبة للجماعات من القيمة الدستورية التي يحملها كمبدأ يرتكز عليه التنظيم الترابي والجهوي من جهة، وكحرية دستورية عمومية محلية من جهة ثانية، تمارس في ظلها الجماعات الترابية اختصاصاتها المختلفة وتفتح الباب أمامها للاختيار الحر بين مختلف البدائل المتاحة، لاسيما أثناء اتخاذ القرار المحلي، فأهمية المبدأ تتجلى كذلك من خلال تكريس المرجعية الدستورية للامركزية وتعميق الممارسة الديمقراطية بها، والذي يمنحها ضمانات الوجود حيث يرتبط إحداثها و إلغائها بإرادة المشرع البرلماني، وضمانات الاستقلال الذاتي، والمؤسساتي من الناحية الإدارية و المالية وهو ما يقوي شخصيتها القانونية، ويؤهلها أكثر إلى تحمل الالتزام بالتعهدات والوفاء بها، سواء اتجاه مواطنيها أو اتجاه الغير، ويضمن لها الحقوق بعيدا عن رقابة سلطة الوصاية المشددة.

مما سنتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم التدبير الحر للجماعات الترابية في دستور 2011(الفرع الأول) ثم دور الرقابة الإدارية في تطبيق مبدأ التدبير الحر(الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم التدبير الحر للجماعات الترابية في دستور 2011

لم يتضمن دستور 2011 أي تعريف أو تحديد لمعنى التدبير الحر بل اقتصر المشرع الدستوري على ذكره في الفصل 136 منه تاركا فراغا مهما في هذا الباب مفتوحا للاجتهاد القضائي الدستوري والفقهي المغربيين في عملية تفسير وتأويل هذا النص، نفس الأمر حدث في فرنسا لذلك سنخرج أولا على هذه التجربة في التطرق إلى التجربة المغربية.

أولاً: التدبير الحر في التجربة الفرنسية

بالرجوع إلى الباب الثاني عشر من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المخصص للجماعات الترابية، وبالضبط في المادة 72 التي حدد وأضاف الجماعات الترابية المكونة للجمهورية نصت على أن "تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها بأفضل طريقة ممكنة،" جاء في الفقرة الثانية من نفس المادة، بأن الجماعات المحلية تستفيد من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية، وفق الشروط التي يحددها القانون⁵⁰.

يظهر بأن التدبير الحر libre administration أقره المشرع الدستوري لمبدأ وترك للسلطة أمر تحديد مبادئه الأساسية للجماعات الترابية واختصاصاتها ومواردها، وذلك حسب المادة 34 تنص على أن: "القانون يحدد القواعد المتعلقة خصوصاً بالنظام الانتخابي للمجالس البرلمانية و المجالس المحلية ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية: منها الاستقلال الإداري للجماعات الترابية واختصاصاتها ومواردها."

لم تكن أحكام الدستور الفرنسي وحدها كافية لإثبات حق الجماعات المحلية في حرية التدبير، إذ كان في الواقع للقاضي الدستوري الفرنسي دور كبير في تفسير المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام الجماعات الترابية، وبالتحديد مبدأ التدبير الحر ومبدأ المساواة كنتيجة لمبدأ وحدة الجمهورية.

تقع مهمة تنفيذ هذا المبدأ على عاتق السلطة التشريعية في إطار اختصاصها هي التي تحدث وتنشئ الجماعات الترابية و تحدد وضعيتها واختصاصاتها هي التي تحدث وتنشئ الجماعات الترابية وتحدد وضعيتها واختصاصاتها وفي هذا السياق ذهب البعض إلى القول بأن القضاء الدستوري يستخدم التدبير الحر ليس كأساس للاختصاص التشريعي ولكن كمعيار مرجعي لمراقبة القوانين⁵¹ حتى يضمن له الحماية من المشرع نفسه.

⁵⁰ - دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958.

⁵¹ - André Roux « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales » Revue Française de droit administratif

ينبغي بالإضافة إلى ذلك على الجماعات المحلية، أن تتوفر على الوسائل القانونية لسلطاتها، إذ يثير هذا المبدأ طبيعة السلطة التنظيمية للجماعات الترابية التي تمارسها حيث أوضح القضاء الدستوري بأن تنفيذ القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية ترتبط بالسلطة التنظيمية المحلية.

يمكن القول في هذا الشأن بأن مبادئ تنظيم الجماعات الترابية الفرنسية، في وضعية تبعية لصالح مبادئ الجمهورية، مثل المبدأ الدستوري المتمثل في عدم قابلية الجمهورية للتجزئة أو التقسيم يمثل السقف الأعلى الذي لا يمكن للتدبير الحر أن يتجاوزه وهو ما يعني بوضوح أن هذا المبدأ لا يعني التنظيم الحر ولا الحكم الحر⁵².

مما يعني بأن الهاجس الذي حكم اجتهادات المجلس الدستوري هو خلق التوازن والتوفيق بين التدبير الحر للجماعات الترابية والحفاظ على وحدة الدولة. ورغم الصعوبة في تحديد مضمون التدبير الحر، فإنه يظل يعبر عن حقيقة الوضع القانوني الذي كانت و أصبحت تتمتع به الجماعات الترابية الفرنسية.

رغم أن هناك من اعتبر مبدأ التدبير الحر يقدم في الجوهر كمبدأ ذو طبيعة مؤسسية أو عضوية، فإن البعض الآخر ذهب إلى أن مصطلح التدبير الحر لا يعني من الناحية الدستورية أي مفهوم ليقى "مصطلح ملتبس وفارغ" تتمثل وظيفته في الانتقال من مستوى إداري إيديولوجي سياسي إلى الديمقراطية التمثيلية.

ربما هذا ما أراد أن يراهن عليه المشرع الدستوري المغربي، لما جمع مبدأ التدبير الحر مع مفهوم الديمقراطية التشاركية في فصل واحد، وجعله مرتكزا للتنظيم الجهوي والترابي.

ثانيا: التدبير الحر في التجربة الدستورية المغربية

⁵² - André Roux «Droit constitutionnel local » Droit Poche Ed.Economica,1995 P8

جاء في الفصل 136 من دستور 2011: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ومشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

ينطوي هذا الفصل على مجموعة من المفاهيم لم يسبق للتجارب الدستورية السابقة أن نصت عليها، مثل التنظيم الجهوي والترابي، التدبير الحر، التعاون والتضامن الديمقراطية التشاركية، التنمية البشرية المندمجة والمستدامة وهي مفاهيم قاسمها المشترك لعدم الوضوح واختلاف معانيها، وكذا أبعادها القانونية والفلسفية، بل وجودها يرتبط بشكل كبير بالسياق العام الذي جاء فيه الدستور كنتيجة لاحتجاج المواطنين وترجمة لمطالبهم.

يظل مفهوم التنظيم الجهوي والترابي، كمصطلح تقني أكثر وضوحا على الأقل في ارتباطه بالفصل 135 من الدستور الذي ينص على أن "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات" تكون هي المعنية بعملية التنظيم، الذي يرتكز على مبادئ التدبير الحر من جهة، وعلى مبدأ التعاون والتضامن من جهة ثانية، ليقوم هذا التنظيم الجهوي والترابي أولا بتأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، وثانيا الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁵³.

يعبر هذا الفصل عن وضعية أساسية تتمثل في وضعية تنظيمية جديدة للدولة تقوم على مبادئ التدبير الحر، وليس على التدبير الحر في حد ذاته، وتظهر من بنية النص الدلالية طبيعة الوضع الذي يهدف إليه، ألا وهو جعل الجماعات الترابية تركز على مبادئ التدبير الحر بالدرجة الأولى وليس التدبير الحر نفسه، لقد قدم النص مصطلح "مبادئ" على "التدبير الحر" فهذه الصياغة تؤكد على الجمع لفائدة المفرد، وبتعبير آخر فلفظ مبادئ جاء نكرة وهو دليل على جهلها أما التدبير الحر فقد جاء معرفا ب"ال" مما يوحي بأنه معروف والحال أنه ليس كذلك، فذكر مصطلح "المبادئ" منحها الأسبقية، ليكون بذلك المشرع

53 - أحمد سميح: "التدبير الحر و الجماعات الترابية في دستور 2011"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام 2012-2013، كلية الحقوق مراكش، ص:33.

الدستوري بهذه الصيغة قد أثار إشكاليتين أساسيتين الأولى تمثلت في عدم تحديده للمبادئ التي نسبها التدبير الحر و الإشكالية الثانية لم يحدد معنى التدبير الحر ولا تعريفه.

ربما يريد المشرع الدستوري من وراء تلك لفت الانتباه المشرع البرلماني إلى الارتباط بين التدبير الحر ومبادئه، وأن تحديد هذه المبادئ هو تحديد وتعريف التدبير الحر.

إن قراءة بنية النص الدستوري كاملة، تكمن من الاهتداء إلى أهم المبادئ المتضمنة فيه والتي تشكل أغلب مبادئ التدبير الحر، أخذا بعين الاعتبار طبيعة نظام الحكم الدستوري والسياسي بالمغرب، وشكل الدولة، وذلك كالتالي:

✓ مبدأ وحدة الدولة:

جاء في تصدير دستور 2011 بأن المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة كاملة متشبثة بوحدتها الوطنية والترابية، وبصيانة تلاحم وتنوع مقومات هويتها الوطنية الموحدة بانصهار مكوناتها... فإن المملكة المغربية، الدولة الموحدة ذات السيادة الكاملة تمارس من طرف الأمة مباشرة بواسطة الاستفتاء وعبر المؤسسات الدستورية وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها لتشكل وحدة التراب غير القابل للتجزئ ووحدة الأمة المغربية المتعددة الروافد اللغوية والثقافية مقومات مبدأ الوحدة التي لا يمكن للجماعات الترابية، وهي تمارس اختصاصاتها في ظل التدبير الحر باعتبارها مؤسسات عمومية تنشئها الدولة أن تخرج عنها، بل المطلوب من الجماعات الترابية ممارسة التدبير الحر في احترام تام لمبدأ الوحدة ومساهمتها في تدبير الاختلاف والتعدد بحرية حفاظا على وحدة الدولة المغربية

✓ مبدأ المساواة:

أشار الدستور الحالي إلى هذا المبدأ لما نص على مساواة الجميع أمام القانون أشخاص ذاتيين أو اعتباريين كالجماعات الترابية في فصله السادس، ليدخل هذا المبدأ ضمن مبادئ التدبير الحر الواجب احترامها من طرف الجميع بمن فيهم المشرع.

من مظاهر المساواة بين الجماعات الترابية، أن مسالة إنشائها تدخل ضمن اختصاص البرلمان، حيث حرم الدستور ممارسة جماعة ترابية معينة الوصاية على جماعة أخرى حسب الفصل 143.

✓ مبدأ التسيير الديمقراطي:

سبق التأكيد على أن هذا المبدأ الدستوري رافق الجماعات الترابية منذ دستور 1982 في تكامل مع باقي قوانين اللامركزية التي كانت تؤكد على أن الجماعات المحلية مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حيث شكل التسيير الديمقراطي مطلب المشرع الدستوري منذ البداية في تأهيل الجماعات المحلية، واستيعابها لديمقراطية في تسيير الشأن المحلي في شكل صيرورة تاريخية تهم التدبير الجماعي، بلغت درجة متقدمة مع دستور 2011.

✓ مبدأ الشرعية:

من مقومات دولة القانون سيادته داخلها بين جميع الأفراد الطبيعيين والذاتيين، فيكون التدبير الحر شرعيا عندما يمارس من طرف من له الحق بذلك في إطار اختصاصاته المحددة قانونا، ولما كانت الجماعات الترابية هيئات عمومية تتمتع بامتياز السلطة العامة وتحمل مسؤولية تدبير الشؤون المحلية من خلال اختصاصاتها الدستورية والقانونية يقتضي ذلك وجود رقابة قضائية تسهر على احترام الشرعية.

يشكل مبدأ التفريع أهم مبادئ التدبير الحر للجماعات الترابية من خلاله تعترف الدولة بفاعلية الهيئات اللامركزية عبر التنازل عن مجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات لفائدة الجهات، العمالات والأقاليم ثم الجماعات وهذا يتماشى والمفهوم الجديد للسلطة الذي يرتكز على مبدأ الثانوية بمعنى أن الإقليم يقوم بما لا يمكن للجماعة أن تقوم به، والجهة تقوم بما لا يمكن للجماعات الترابية الأخرى أن تقوم به والدولة تمارس الاختصاصات التي لا يمكن استنادها للجماعات الترابية في إطار مفهوم جديد للدولة، بحيث سيتم تشييد

الدولة من القمة إلى القاعدة من خلال جعل كل مستوى ترابي لا يخرج عن دائرة الاختصاص الممنوح له.

الفقرة الثانية: دور الرقابة الإدارية في تطبيق التدبير الحر

يحدد الفصل 145 من الدستور مجموعة من الوظائف والمهام المرتبطة بالسلطة المحلية حيث أصبحوا يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية بدل الدولة، وذلك يندرج ضمن تحديد المسؤوليات والمهام وتكامل وظيفة المركزية مع عدم التمرکز. علما أن تعيين الولاية يتم باقتراح من رئيس الحكومة، فيقومون بالعمل باسم هذه الأخيرة وتمثيلها على مستوى اللامركزية.

دور ممثل الدولة يأتي من أجل الحفاظ على التوازن المحلي من خلال تكليفه بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها.

وضع الدستور إطار للعلاقة ما بين الولاية والعمال مع رؤساء الجماعات الترابية عندما جعل العلاقة توطرها المراقبة الإدارية. لكن هذه الأخيرة تحتل ثلاث معاني على الأقل المراقبة الإدارية القبلية والمواكبة ثم البعدية.

لما كان التدبير الحر للجماعات الترابية حرية محلية أساسية، تنتفي معها أية الوصاية فيقتصر دور الولاية والعمال، في مراقبة تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التشريعية، ولم يعد من حقهم ممارسة الوصاية على الجماعات الترابية، بل تحول دورهم من تنفيذ قرارات هذه المجالس إلى دور مساعدة رؤساء تلك المجالس خاصة رؤساء مجالس الجهات، على تنفيذ البرامج والمخططات التنموية.

دعت اللجنة الاستشارية للجهوية في هذا الإطار إلى إعادة النظر في المفهوم التقليدي "الوصاية" من خلال الحد من المراقبة القبلية ومن مراقبة الملائمة وإلى تقوية التقييم والمراقبة البعدية مع الحفاظ على المراقبة القضائية للشرعية⁵⁴.

54- انظر الكتاب الأول "التصور العام من تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية"، ص: 39-40.

أما في حالة إذا قامت هذه الجماعات بمخالفات قانونية، وجب على رجال السلطة اللجوء إلى القضاء الإداري لمراقبة شرعية الأعمال والقرارات، إذ تختص المحاكم الإدارية دون غيرها بممارسة المراقبة على شرعية كل قرار أو عمل صادر عن المجالس المنتخبة وعن رؤساءها. ففي بعض الأحيان، تكون هناك حالات معينة تعتبر عن فساد العمال والولاية يجعلهم حكما وخصما في نفس الوقت مع المنتخبين الجماعيين.

يأتي هنا دور القاضي الإداري- بطريقة غير مباشرة - في إغناء المراقبة الدستورية عبر مراقبته لأعمال وقرارات إدارة الجماعة الترابية، ومساهمته في حماية الشرعية الدستورية. فالأعمال الإدارية بدورها يجب أن تخضع للمراقبة الدستورية، وهو ما يتم بالفعل في فرنسا، حيث يلاحظ الفقه وجود رقابة دستورية للأعمال الإدارية تمدد رقابة الشرعية وتغني عدم كفايتها مما يجعل أن"رقابة دستورية القوانين إذا كانت تدخل في الاختصاص المطلق للقاضي الدستوري، فإن مراقبة دستورية الأعمال الإدارية تندرج ضمن اختصاص القاضي الإداري.

✓ يراد في مدلولات القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية بقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر العمل على الخصوص على احترام المبادئ العامة التالية⁵⁵.

- ✓ المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية.
- ✓ الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعات الترابية وضمن جودتها.
- ✓ تكريس قيم الديمقراطية، الشفافية، المحاسبة والمسؤولية.
- ✓ ترسيخ سيادة القانون.
- ✓ التشارك والفعالية والنزاهة.

يتخذ رؤساء المجالس الترابية الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجماعات الترابية ولاسيما.

⁵⁵- المادة 269 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات والمقاطعات ثم المادة 243 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات ثم المادة 213 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم .

✓ تبني نظام التدبير بحسب الأهداف.

✓ وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها⁵⁶.

وعليه أن ما يثير الانتباه عند قراءة القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية أنه لأول مرة يتم التنصيب على مبدأ التفريع والتدبير الحر، طبقاً لأحكام الفصلين 136 و140 من دستور 2011 حتى تكتسب الجماعات الترابية المزيد من الحصانة والاستقلالية وتجدد أدوارها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة إرساء وتعزيز اللامركزية واللامركز اللذان يشكلان ورشا محوريا لتعزيز الديمقراطية التمثيلية، وتطور وتحديث مؤسسات الدولة، والرفع من وتيرة التنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، وتعزيز إدارة القرب. ما يؤكد الوعي الجماعي بالرهانات الواجب كسبها جهويا، وطنيا ودوليا تأسيسا على مجموعة من الآليات الجديدة الداعمة للتعاون والشراكة بين مختلف الجماعات والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين.

المطلب الثاني: دور المؤسسات الوطنية والترابية في ممارسة الرقابة

تعتبر الرقابة المالية هي تلك الوصاية التي تمارس لمراقبة ملائمة و مشروعية القرارات المتخذة في الميدان المالي والجبايي للجهة. وقد تكون رقابة قبلية أو بعدية والوصاية قبلية تمارس وفق إجراءات.

✓ المصادقة الصريحة من طرف سلطة الوصاية على الميزانية، القروض و الضمانات وكذا فتح الحسابات الخصوصية، أو كل اعتماد جديد، والتحويلات من فصل إلى فصل وقبول الوصايا والهبات أو رفضها، وتحديد الرسوم ومختلف الحقوق المحصل عليها لفائدة الجهة.

✓ التسجيل التلقائي لكل نفقة إجبارية رفض المجلس التداول بشأنها، أو التصويت عليها.

✓ الوصاية البعدية.

⁵⁶ - المادة 271 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات والمقاطعات، المادة 245 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات ثم المادة 215 من القانون التنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

كما تقوم بالمراقبة البعدية المفتشية العامة للإدارة الترابية التابعة لوزارة الداخلية والمفتشية العامة التابعة لوزارة المالية. الأولى تشمل مراقبتها الأمرين بالصرف من أجل الملائمة و المشروعية فيما تمتد رقابة الثانية على القبض، بفحص الوثائق المحاسبية للتأكد من صحة العمليات المسجلة في كشوفات وحسابات الأمرين بالصرف.

✓ كما تقوم أيضا بالوصاية أو الرقابة البعدية المجالس الجهوية للحسابات وهي هيأت قضائية أحدثت بموجب أحكام دستور المملكة لسنة 1996.

إذ سنتطرق في هذا المطلب إلى دور المؤسسات الوطنية في ممارسة الرقابة المالية(الفرع الأول) ثم الانتقال إلى دور المؤسسات الترابية في ممارسة الرقابة المالية(الفرع الثاني)

الفرع الأول: دور المؤسسات الوطنية في ممارسة الرقابة المالية على الجماعات الترابية

تخضع الجهات المشرفة على العمليات المالية للجماعات الترابية ومؤسساتها ومجموعاتها لرقابة إدارية ويتعلق الأمر برقابة وزارة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية والخازن العام للمملكة بالإضافة إلى رقابة وزارة الداخلية عبر المفتشية العامة للإدارة الترابية.

أولاً: رقابة وزارة المالية:

يخضع التسيير المالي للجماعات الترابية لرقابة وزارة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية و الخزينة العامة للمملكة.

أ:المفتشية العامة للمملكة :

تكشف الحصيلة العملية للدور الرقابي المحلي للمفتشية العامة للمالية ضعف حجم تدخلاتها سواء من الناحية الكمية أو الكيفية وذلك في مجال تتبع التسيير المالي المحلي ودفعه في اتجاه الترشييد و العقلنة.

ويرتبط قصور الأداء الرقابي المحلي للمفتشية العامة للمالية بمسببات عديدة منها ما يتعلق بالاختصاص الرقابي الممتد الذي أسنده المشرع لهذه الهيئة من خلال الظهير المؤسس لها(14 أبريل1960)، والذي يستفاد من فصله الثاني على أن المفتشين الماليين يتكفون بمراقبة مصالح الصندوق و المحاسبة وتشمل المحاسبين والأميرين بالصرف بصفة عامة كل أعوان الدولة و الجماعات الترابية، وتولون بذلك مراقبة طرق تسيير هؤلاء المحاسبين، ويتأكدون من مشروعية وصحة العمليات المسجلة في حسابات الأميرين بالصرف المتعلقة بالمداهيل والنفقات العمومية⁵⁷.

ولم تنحصر تدخلات المفتشية العامة للمالية على هذا المستوى بل شملت مجالات أخرى خاصة منذ سنة1985 بحيث شرعت هذه الهيئة في إجراء عمليات التدقيق المالي للمشاريع الممولة من قبل المؤسسات المالية الدولية والقارية(البنك الدولي،الاتحاد الأوربي،البنك الإفريقي للتنمية). وتهدف عمليات التدقيق هاته، التأكد من التوظيف الأمثل للأموال المقترضة مع إبداء رأيها حول الوضعية المالية لهذه المشاريع.

والنتيجة الحتمية لهذا الامتداد الرقابي تكشف عنها الإحصائيات المتعلقة بتدخلات المفتشية العامة للمالية والتي توضح بجلاء الطابع المركزي لهذه التدخلات إذ توزعت المهام الرقابية خلال الفترة ما بين 1996-1999 بين تدقيق حسابات المشاريع الممولة بنسبة 33 % والوحدات التابعة لباقي الوزارات بنسبة 23% و18% في ما يخص المصالح التابعة لوزارة المالية 119 % بالنسبة للمؤسسات العمومية و التعاونيات و3% فقط بالنسبة للجماعات المحلية تنضاف إليها نسبة 13% همت بالأساس التحقيقات والدراسات وتقييم المشاريع⁵⁸.

57 - Dahir N°1-59-269 du chaoual1397(14 Avril1960) ,Relatif à l'inspection générale des finances, Bo N°2478 ,du 24 Avril 1960.

58 - عبد العلي بنبريك: " المفتشية العامة للمالية، حماية وأوراش المستقبل،يوم دراسي نحو رؤيا جديدة لمنظومة الرقابة على المالية العمومية، الرباط28 أبريل 2000،ص:62.

كما لا يتناسب اتساع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية مع حجم الإمكانيات البشرية، مما يجعله عاملاً معيقاً لدورها الرقابي وفي نفس الاتجاه قامت وزارة المالية ومؤسسات مالية وطنية (بنك المغرب، صندوق الإيداع والتدبير، الصندوق المغربي للتقاعد وشركات التأمين) باستقطاب حوالي 46% من إجمالي خريجي المفتشية العامة للمالية والبالغ عددهم 200 مفتش للمالية بالنظر إلى السمعة التي تحظى بها في مجال التكوين⁵⁹ فانعكس ذلك على نوعية وفعالية الدور الرقابي لهذه الهيئة التي تلجأ أمام اتساع مجال تدخلاتها إلى إجراء عملية اختيار مسبقة للوحدات التي ستراقبها وكذا على مستوى هدف الرقابة.

وبناء على ما سبق، فإن المفتشية العامة للمالية اعتبرت كهيئة لتصريف القدرات أكثر منها هيئة رقابية، ولم تسمح الحركية المفرطة لأعضائها بوضع منظور أو فقه خاص بها وكذلك مناهج ذاتية تؤهلها للقيام باختصاصاتها على أحسن وجه، وهي وضعية ترتب عنها فقدان جودة الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية التي تظل ذات طابع مجزء وعرضي، بل إن هناك من يحدد المشكل الرئيسي في كونها لعبت دوراً أداة لتكوين الأطر العليا لوزارة المالية أكثر منها آلية لمراقبة المالية العمومية.

وفي ظل هذا الواقع، تراهن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على المفتشية العامة للمالية لتتبع العمليات المالية والمحاسبية للجماعات الترابية.

فالنسبة للجماعات تشير الفقرة الثانية من المادة 214 من القانون التنظيمي رقم 14-113 إلى أن العمليات المالية والمحاسبية للجماعة تخضع لتدقيق سنوي تنجزه إما:

- ✓ المفتشية العامة للمالية.
- ✓ أو المفتشية العامة للإدارة الترابية.
- ✓ أو بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية.
- ✓ أو من قبل هيئة للتدقيق يتم انتداب أحد أعضائها وتحدد صلاحياتها بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية وينجز لهذه الغاية

تقرير تبلغ نسخة منه إلى رئيس مجلس الجماعة وإلى عامل العمالة أو الإقليم، وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسبا في ضوء خلاصات تقارير التدقيق. كما يتعين على الرئيس تبليغ نسخة من هذا التقرير إلى مجلس الجماعة الذي يمكنه التداول في شأنه دون اتخاذ مقرر.

وتخضع العمليات المالية والمحاسبية للعمالة أو الإقليم⁶⁰ وللجهات⁶¹ كذلك لتدقيق سنوي، مع فارق أن إنجازه يتم بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارية الترابية.

ثانيا: الخزينة العامة للمملكة

يتحدد المستوى الرقابي الذي تمارسه وزارة المالية على مالية الجماعات الترابية من خلال دور الخزينة العامة للمملكة، بحيث غالبا ما توصف هذه الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية المحلية بالرقابة التسلسلية، فالخازن العام للمملكة يعتبر بمثابة الرئيس التسلسلي لمحسلي المالية الإقليميين والجهويين وكذلك القباض الجماعيين، إذ أن المرسوم المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة المالية أسند له مهمة مراقبة محاسبي الدولة والجماعات الترابية.

وبالرغم من الميزة التي تحظى بها الرقابة التسلسلية على مستوى مراقبة التدبير المالي والمتجسدة في امتلاك سلطة الجزاء، فإنها تظل مع ذلك محدودة بالنظر للمهام الكثيرة المسندة لمحسلي المالية، فهو يتكفلون بتأمين تنفيذ بعض عمليات ميزانية الدولة (تحصيل بعض المداخيل و تنفيذ بعض النفقات) بالإضافة إلى تنفيذ الميزانية الإقليمية.

⁶⁰ - المادة 205 من القانون التنظيمي رقم 14-112 تخضع مالية العمالة أو الإقليم لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات طبقا للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية.

تخضع العمليات المالية والمحاسبية للعمالة أو الإقليم لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية. ويتم إجراء هذا التدقيق في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية. وينجز لهذه الغاية تقرير تبلغ نسخ منه إلى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم وإلى عامل العمالة أو الإقليم وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسبا في ضوء خلاصات تقارير التدقيق. يتعين على الرئيس تبليغ نسخة من التقرير المشار إليه أعلاه إلى مجلس العمالة أو الإقليم الذي يمكن له التداول في شأنه دون اتخاذ مقرر.

⁶¹ - المادة 227 من القانون التنظيمي رقم 14-111 تخضع العمليات المالية والمحاسبية للجهة لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية ويتم إجراء هذا التدقيق في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية

بالإضافة إلى دور وزارة المالية في ممارسة الرقابة المالية على الجماعات الترابية، نجد أيضا دور وزارة الداخلية في ممارسة هذه الرقابة

ثالثا: رقابة وزارة الداخلية

يتعدد الدور الرقابي لوزارة الداخلية من خلال تدخل المفتشية العامة للإدارة الترابية، ويمكن حصر المهام الرقابية لهذه المفتشية و الجانب التنظيمي الذي يحكم هيئة التفتيش بموجب المرسوم رقم 2.94.100 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1994 والخاص بالنظام الأساسي لهذا الجهاز⁶²، وذلك على غرار نظام المفتشيات العامة التي تأتي المغرب على إحداثه داخل الوزارات.

وتتحدد مهمة المفتشية العامة للإدارة الترابية طبقا للمرسوم 16 يونيو 1994 في مراقبة وفحص التسيير الإداري و التقني و المحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية ومجموعاتها، بالإضافة إلى إمكانية إسناد مهمة إنجاز الدراسات للمفتشية العامة طبقا للمادة 5 من مرسوم رقم 2-94-100، علما بأن طلب تدخل هذه المفتشية يبقى مفتوحا أمام أي وزير معني ببناء على طلب موجه إلى وزير الداخلية.

وتمارس المفتشية العامة للإدارة الترابية مهامها في إطار برنامج محدد بشكل مسبق، أو في إطار تفتيش استثنائي يقرره وزير الداخلية الذي يحدد برنامج أشغال المفتشية باقتراح من المفتش العام، هذا الأخير يتولى مهمة تسيير مصالح المفتشية العامة و التنسيق بينها بناء على قرار لوزير الداخلية.

ويحظى أعضاء هيئة التفتيش بسلطة الاطلاع على الوثائق التي تمكنهم من أداء مهامهم، كما أنه بإمكانهم اللجوء إلى أي تحقيق أو تحريره ضروريا.

⁶²- Décret n°2-94-100 du 6 Moharrem 1415 (16 juin 1994) portant statut particulier de l'inspection générale de l'administration territoriale du ministère d'Etat à l'intérieur, B.o n° 4262, du 20-7-94, P: 359.

ويتضح بعد هذا الجرد لمهام المفتشية العامة للإدارة الترابية فالجوانب التنظيمية التي تحكمها، أنه لم يفصل في طريقة عملها و الهدف من إقرارها، كما أنه لم يتناول في ذات الوقت أمورا على جانب كبير من الأهمية تتعلق بالجزاءات التي يمكن اتخاذها في حالة اكتشاف المخالفات المالية سواء تجاه الأمرين بالصرف أو تجاه الموظفين و العاملين بالجماعات الترابية، هذا التناول التشريعي المحدود لأوجه عمل جهاز المفتشية العامة للإدارة الترابية سيكون له تأثير في الدور المنوط بها.

إن الاختصاص الرقابي للمفتشية العامة للإدارة الترابية يتسم بطابع العمومية وازدواجية مهامها بحيث تتولى من جهة متابعة طرق تسيير المصالح التابعة لوزارة الداخلية وهو أمر متداول بجميع الوزارات تقريبا، ويتعين عليها كذلك من جهة ثانية الوقوف على جوانب التسيير الإداري و التقني و المحاسبي للجماعات الترابية، وهي مهمة تظل صعبة بالنظر لعدد من الوحدات اللامركزية وحجم الاعتمادات المالية التي تستفيد منها، ولعل ما يساعد على التقليل من تداعيات هذه الإكراهات كون القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أسندت مهمة التدقيق السنوي للعمليات المالية و المحاسبية لهذه الوحدات الترابية اللامركزية للمفتشية العامة للإدارة الترابية، مع إمكانية العمل المشترك مع المفتشية العامة بالنسبة للجماعات⁶³، أو التنصيص الحصري على العمل المشترك بين المفتشيتين⁶⁴.

بالإضافة إلى وجود دور المؤسسات الوطنية في مجال ممارسة الرقابة على الجماعات الترابية نجد أيضا هناك مؤسسات ترابية تمارس الرقابة على الجماعات الترابية، وهذا ما سنتطرق إليه في الفقرة الثانية من هذا المطلب.

⁶³- أنظر الفقرة الثانية من المادة 214 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات و المقاطعات.

⁶⁴- أنظر الفقرة الثانية من المادة 205 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم ثم الفقرة الثانية من المادة 227 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

الفرع الثاني: دور المجالس الجهوية للحسابات في ممارسة الرقابة المالية على الجماعات الترابية:

يتجسد الدور الرقابي للمجالس الجهوية للحسابات انطلاقاً من الأجهزة الإدارية واختصاصاتها، بحيث تساهم البنيات التنظيمية للمجالس في ضمان السير العادي داخل الوحدات الرقابية و تفعيل المراقبة على المال العام و المحافظة عليه هذا بالإضافة إلى الأجهزة القضائية للمجالس الجهوية للحسابات ثم التطرق إلى الاختصاص الإداري والقضائي للمجالس الجهوية للحسابات.

أولاً: أجهزة المجالس الجهوية للحسابات

تتألف المجالس الجهوية للحسابات من أجهزة وهيئات عدة تخص موارد بشرية غاية في الأهمية تشكل العمود الفقري لهذه المؤسسة لكونها بممارسة مجمل الوظائف و المهام الموكولة للمجالس الجهوية للحسابات القيام بها بمقتضى مدونة المحاكم المالية التي تهدف بالأساس إلى مراقبة المال العام المحلي و المحافظة عليه، ونجد أن المجالس الجهوية للحسابات تتكون من أجهزة قضائية وأخرى إدارية.

- الأجهزة القضائية:

يتكون الجهاز أو الهيئة القضائية من العناصر التالية:⁶⁵

✓ الرئيس:

يعين رؤساء المجالس الجهوية للحسابات من بين المستشارين المشرفين بناء على اقتراح من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية وتنص المادة 166 من القانون 62.99 واستثناء يمكن تعيين رؤساء المجالس الجهوية للحسابات من بين المستشارين من الدرجة الأولى في حالة عدم وجود مستشارين مشرفين وهذا لا يمكن تحقيقه في المرحلة الانتقالية التي حددها المشرع في مدة أربع سنوات تبدأ من

⁶⁵- انظر المادة 119 من مدونة المحاكم المالية.

تاريخ نشر القانون حيث يتم هذا التعيين كذلك بناء على اقتراح من الرئيس الأول وبعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية، ويمكن تعيين رؤساء فروع المجالس من بين مستشاري الدرجة الثانية في حالة عدم وجود مستشارين من الدرجة الأولى وفقا لأحكام المادة 238 من قانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

ويعد الرئيس هو الشخصية المحورية داخل المجالس الجهوية للحسابات، حيث يتولى الإشراف العام على أشغال المجلس الجهوي للحسابات وتنظيم و تسيير إدارته ويترأس جلسات المجلس الجهوي كما يجوز له أن يترأس جلسات فروع.

كما يتولى تحديد البرنامج السنوي لأشغال المجلس الجهوي بمشاركة رؤساء الفروع وبتنسيق مع وكيل الملك فيما يخص المسائل المتعلقة بالاختصاصات القضائية للمجلس الجهوي، ويقوم بتوزيع الأشغال على المستشارين.

ويمارس اختصاصه بمقرر أو أمر، وإذا تغيب الرئيس أو عاقه عائقا ناب عنه أحد رؤساء الفروع الذي يعينه سنويا وإلا أقدم على مستشار بالمجلس الجهوي⁶⁶.

✓ وكيل الملك للمجلس الجهوي للحسابات:

يمارس وكيل الملك مهام النيابة العامة لدى المجلس الجهوي، و الذي يتم تعيينه من بين المستشارين وفق مقتضيات المادة 186 من مدونة المحاكم المالية.

كما يمكن أن يساعد وكيل الملك نائب أو عدة نواب يعينون وفق نفس المادة من مدونة المحاكم المالية، ويمارس وكيل الملك مجموعة من الصلاحيات الرقابية من بينها:

● إيداع مستنتجات وملتمسات، ولا يقوم بمهام النيابة العامة إلا في المسائل القضائية المسند النظر فيها إلى المجلس الجهوي.

● تبلغ إليه التقارير المتعلقة بالاختصاصات القضائية للمجلس الجهوي.

⁶⁶- حنان جاهد: مكانة المجلس الجهوي للحسابات في ترسيخ حكمة التدبير المالي المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام 2015-2016 بكلية الحقوق بسطات، ص:102.

• يلتزم من الرئيس فيما إذا وقع تأخير في الإدلاء بالحسابات تطبيق غرامة قد تصل إلى ألف درهم حسب المادة 298 من القانون رقم 62.99.

• يحيل إلى المجلس الجهوي العمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع.

• يحضر جلسات هيئة المجلس.

من خلال هذه الاختصاصات التي أناط بها المشرع النيابة العامة يتضح أن لها دور مهم في المجال القضائي داخل المجالس الجهوية للحسابات.

- هيئات المجلس الجهوي:

يمكن تقسيم المجلس الجهوي إلى فروع بأمر من الرئيس الأول يعرض على تأشيرة الوزير المكلف بالمالية و الوزير المكلف بالوظيفة العمومية، أما بخصوص جلسات المجلس وفروعه فلا يمكن انعقادها إلا بحضور خمسة قضاة من بينهم رئيس المجلس الجهوي أو رئيس الفرع⁶⁷.

- الأجهزة الإدارية:

تتألف هيئة كل مجلس جهوي للحسابات بالإضافة إلى الرئيس ووكيل الملك من الكاتب العام و كاتب الضبط حسب المادة 119 من مدونة المحاكم المالية من هنا فالهيئة الإدارية تتمثل في الكتابة العامة وكتابة الضبط.

✓ الكتابة العامة:

تعتبر الكتابة العامة جهازا إداريا محضا بالمجلس الجهوي للحسابات، يعين الكاتب العام من بين المستشارين وفق مقتضيات المادة 166 من مدونة المحاكم المالية وإذا تغيب الكاتب العام أو عاقه عائق، كلف الرئيس من ينوب عنه مؤقتا ومن بين الاختصاصات الموكولة للكاتب العام نجد أنه:

⁶⁷- اشمارخ فاطمة الزهراء، حكمة التدبير المالي المحلي، مراقبة المجالس الجهوية للحسابات - نموذجا - رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام 2012-2013 بكلية الحقوق سطات ص:84.

- يسهر على أن تقدم الحسابات في الآجال القانونية ويخبر وكيل الملك بكل تأخير في هذا الصدد.
 - يساعد الرئيس في تحضير البرامج وتنسيق أشغال المجلس الجهوي، وتنظيم جلسات الهيئات التابعة له.
 - ويتولى تحت سلطة الرئيس تسيير كتابة الضبط و المصالح الإدارية للمجلس الجهوي.
- ✓ كتابة الضبط:

تعتبر كتابة الضبط المحرك الأساسي للعمل القضائي في جميع الأنظمة القضائية المعمول بها و يتولى رئيس المجلس الأعلى للحسابات مهمة تعيين كتابة الضبط بالمجالس الجهوية للحسابات، يؤدي كاتب الضبط القسم أو اليمين المهني عند مباشرته لمهامه وفقا للمقتضيات القانونية و التنظيمية المعمول بها.

يوكل على كتابة الضبط تسجيل الحسابات و الوثائق المحاسبية و توزيعها، هذا فضلا عن مهمة توثيق و حفظ هذه الحسابات و الوثائق المحاسبية، وكذا تبليغ أحكام و إجراءات المجلس الجهوي وكذا الإشهاد بصحة نسخ مختصرات الأحكام القضائية الصادرة عن المجلس، ويحضر كاتب الضبط في كل الحسابات الحكم و يوقع على الأحكام، كما يتولى تدوين محاضر جلسات الاستماع أثناء التحقيق في مجال قضايا التأديب المالي، أما تنظيم و تسيير كتابة الضبط فتحدد بواسطة أمر يصدره الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات⁶⁸.

ثانيا: الاختصاص القضائي والإداري للمجالس الجهوية للحسابات

نصت مدونة المحاكم المالية في كتابها الثاني المجالس الجهوية للحسابات بمهمة مراقبة التصرفات الصادرة عن الجماعات الترابية لتتولى بذلك المهام التي كانت من نصيب

⁶⁸- حنان جاهد: مرجع سابق ص:105.

المجلس الأعلى للحسابات في ظل قانون 12-79. مما سيقودنا إلى التطرق للإختصاص القضائي و الإداري للمجالس الجهوية للحسابات.

- الإختصاص القضائي للمجالس الجهوية للحسابات:

تتولى المجالس الجهوية للحسابات طبقا لمدونة المحاكم المالية اختصاصا قضائيا تتضح ملامحه من خلال تدخل هذه الوحدات الرقابية الجديدة في البث في حسابات المحاسبين العموميين من جهة، و التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية من جهة أخرى.

✓ البث في حسابات المحاسبين العموميين:

نصت المادة 126 من مدونة المحاكم المالية على أن المجلس الجهوي يقوم في دائرة اختصاصه "بالتدقيق والبث في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكذا حسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك رأسمالها كليا جماعات محلية وهيئاتها ومؤسسات عمومية تخضع لوصاية الجماعات المحلية وهيئاتها، والتي تتوفر على محاسب عمومي"⁶⁹.

ولتمكين المجالس الجهوية للحسابات من ممارسة هذا الإختصاص القضائي يلزم محاسبو الجماعات المحلية ومجموعاتها بإحالة الحسابات بشكل سنوي على هذه المجالس و المشتملة على الوثائق و المستندات التي تثبت العمليات المرتبطة بالمداخل و النفقات، في حين يتولى محاسبو باقي الأجهزة الخاضعة لهذا الإختصاص الرقابي تقديم الوضعية المحاسبية السنوي لعمليات المداخل و النفقات بالإضافة إلى عمليات الصندوق التي يسهرون على تنفيذها وذلك بناء على وثائق و مستندات يتم التدقيق فيها بعين المكان.

وأخضعت مدونة المحاكم المالية عملية التدقيق و البث في حسابات المحاسبين العموميين من قبل المجالس الجهوية لنفس الإجراءات المسطرية التي ينهجها المجلس الأعلى للحسابات في ممارسة هذا الإختصاص القضائي وذلك من حيث ترتيب المسؤولية على كل

⁶⁹- المادة 126 من مدونة المحاكم المالية.

من الأمر بالصرف و المراقب و المحاسب عن العمليات التي أنجزوها أو أشروا عليها خلال فترة ممارسة مهامهم، وكذا كيفية الإدلاء بالحساب أو الوضعية المحاسبية وترتيب العقوبات في حالة عدم احترام الآجال المقررة لتقديم الحسابات أو الوثائق المثبتة والتي تتخذ شكل غرامة مالية يصل مبلغها الأقصى إلى ألف درهم بالإضافة إلى الغرامة التهديدية (500 درهم) عن كل شهر من التأخير، علما بأن هناك إمكانية تطبيق هاتين العقوبتين في حالة رفض تقديم التبريرات و التوضيحات التي يحتاجها المستشار المقرر بالمجالس الجهوية للحسابات.

ويبرر الطابع القضائي لاختصاص المجالس الجهوية للحسابات على هذا المستوى من خلال المراحل التي يتطلبها اتخاذ القرار النهائي من قبل المجلس الجهوي وذلك بدءا بالملاحظات الأولية التي يبعث بها المستشار المقرر إلى كل من الأمر بالصرف أو المراقب أو المحاسب أو كل مسؤول آخر للإجابة عليها داخل أجل شهرين مرورا برأي المستشار المراجع الذي تحال عليه نتائج التحقيق المتضمنة في اقتراحات المستشار المقرر وذلك داخل أجل شهر واحد ليحيل بدوره الملف إلى ممثل النيابة العامة الذي يضع مستنتاجاته داخل أجل شهر واحد يبتدىء من تاريخ الإحالة، ثم القرار المؤقت أو التمهيدي الذي يتخذه المجلس الجهوي يطالب من خلاله المحاسب بتقديم تبريراته كتابة في حالة ثبوت المخالفات أو إرجاع المبالغ المستحقة في حالة عدم تقديم التبريرات، وصولا إلى القرار النهائي الذي ينتهي بتسجيل إحدى الحالات الثلاث المتمثلة في كون المحاسب إما بريء الذمة أو في حسابه فائض أو عجز (لا يحتاج إلى قرار تمهيدي في حالة عدم ارتكاب مخالفة من قبل المحاسب العمومي).

ويبث المجلس الجهوي للحسابات كذلك في حسابات المحاسبين الفعليين الذين يتدخلون في العمليات المرتبطة بالتسيير المالي للوحدات الخاضعة لمراقبة المجلس دون أن تكون لهم

الأهلية القانونية⁷⁰ بحيث تتم إحالة هذا التسيير الفعلي تبعا للمادة 132 من مدونة المحاكم المالية⁷¹.

ويخضع المحاسبون الفعليون لنفس الإجراءات المسطرية التي يواجهها المحاسبون العموميون على اعتبار أنهم يطالبون بتقديم حساباتهم داخل أجل معين لا يقل عن شهرين بالإضافة إلى تطبيق الغرامة و الغرامة التهديدية في حالة التأخر عن الإدلاء بهذه الحسابات أو بالتوضيحات اللازمة لتبرير الوثائق و المستندات المثبتة إلى غير ذلك من الإجراءات التي تنهي في حالة ثبوت المخالفة بإقدام المجلس الجهوي على الحكم على المحاسب الفعلي بغرامة تقدر تبعا لأهمية ومدة حيازة أو استعمال الأموال والقيم، على أنه لا يتجاوز مبلغ هذه الغرامة مجموع المبالغ التي حيازتها و استعمالها بصفة قانونية. ويحق للمحاسب العمومي أو ذوي حقوقه بصفة شخصية أو بواسطة وكيل، وكذا كل من له علاقة بالحسابات التي صدرت بشأنها قرارات نهائية للمجلس الجهوي الطعن في هذه القرارات وذلك إما باستئنافها أمام المجلس الأعلى للحسابات أو طلب مراجعتها من قبل المجلس الجهوي في حالة اكتشاف عنصر جديد وذلك بعد انصرام الأجل المحدد لاستئناف مع العلم أنه لم يتم اعتماد إجراء الطعن بالنقض على مستوى المجالس الجهوية بخلاف المجلس الأعلى للحسابات و الذي يمكن أن يثيره المحاسب وباقي الجهات المعنية أمام المجلس الأعلى في حالة وجود خرق للقانون أو عيب في الشكل أو انعدام التعليل أو عدم الاختصاص.

✓ التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية:

تتولى المجالس الجهوية للحسابات اختصاصا قضائيا آخر له علاقة بميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية، بحيث أن العقوبات عن المخالفات المرتكبة لا تتوقف فقط عند الأمر بالصرف، بل تمتد كذلك إلى كل مراقب للالتزام بالنفقات وكل مراقب مالي

70- انظر المادة 41 من مدونة المحاكم المالية.

71- تنص المادة 132 من مدونة المحاكم المالية على "أن وكيل الملك من تلقاء نفسه أو بطلب من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل، وذلك في حدود الاختصاصات المخولة لهم تطبيقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، والوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم أو الممثل القانوني للجماعة المحلية أو الهيئات أو المحاسبين العموميين، وذلك بصرف النظر عن حق المجلس الجهوي في التصدي للنظر فيها بصفة مباشرة استنادا إلى الإثباتات المنجزة خاصة بمناسبة التدقيق في الحسابات".

أو محاسب عمومي، وهو ما يعني تمديد مجال المسؤولية عن كيفية تدبير قضايا الميزانية و الشؤون المالية.

وفي هذا الاطار حددت المادة 54 من مدونة المحاكم المالية نوع المخالفات التي تعرض الأمر بالصرف ومن له علاقة به للعقوبات المقررة، وتتحدد هذه المخالفات في النقاط التالية:

- مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها،
- عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية،
- مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان،
- مخالفة القواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها،
- مخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية الذي قد يعهد به إليهم عملا بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل،
- مخالفة قواعد تدبير ممتلكات الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس،
- التقييد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز للاعتمادات،
- إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة،
- عدم الوفاء تجاهلا أو خرقا لمقتضيات النصوص الضريبية الجاري بها العمل بالواجبات المترتبة عليها قصد تقديم امتياز بصفة غير قانونية لبعض الملزمين بالضريبة،
- حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية،
- إلحاق ضرر بجهاز عمومي يتحملون داخله مسؤوليات، وذلك بسبب الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون بممارستها أو من خلال الإغفال أو التقصير المتكرر في القيام بمهامهم الإشرافية.

وبالنسبة لنوعية المخالفات التي تستوجب تدخل المجلس الجهوي للحسابات في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية على مستوى مراقب الالتزام بالنفقات والمراقب المالي وكل من لهم علاقة بهما، فلها علاقة بإخلالهم بمهمتهم الرقابية بخصوص الوثائق المتعلقة بالالتزام بالنفقات وتلك المتعلقة بالمداخيل⁷²، وفي حالة ثبوت ارتكاب إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة 55 من مدونة المحاكم، يقضي المجلس الجهوي للحسابات بغرامة لا تقل عن 1000 درهم عن كل مخالفة ودون أن يتجاوز مجموع مبالغ هذه الغرامات على مستوى كل مخالفة مجموع الأجرة السنوية الصافية عند ارتكاب المخالفة، مع العلم أن المادة 66 من مدونة المحاكم المالية نصت على أن مجموع مبالغ الغرامات لا يمكن أن يتجاوز أربع مرات مبلغ هذه الأجرة⁷³ هذا بالإضافة إلى أن حدوث خسائر نتيجة للمخالفات المرتكبة يترتب عليه طلب إرجاع المبالغ المطابقة للجهة المتضررة وفق ما تنص عليه نفس المادة، وإذا اكتشف المجلس الجهوي أفعالا تستوجب إجراء تأديبيا أو جنائيا تطبق مقتضيات المادة 111 من المدونة و التي تشير في مستهلها إلى أن المتابعات أمام المجلس لا تحول دون ممارسة الدعوى التأديبية و الدعوى الجنائية.

وتطبق نفس طرق الطعن ضد القرارات الصادرة عن المجلس الجهوي للحسابات في قضايا التأديب المتعلقة بالميزانية و الشؤون المالية بحيث يمكن للأمر بالصرف ومراقب الالتزام بالنفقات و المراقب المالي و المحاسب العمومي وكذلك كل من يعمل تحت سلطتهما ولحسابهما استئناف هذه القرارات أمام الغرفة المختصة بالمجلس الأعلى للحسابات أو طلب مراجعة القرار في حالة اكتشاف عنصر جديد، وهو ذات الحق الذي يتمتع به وزير الداخلية ووزير المالية ووكيل الملك (انظر المادتين 140 و 141 من مدونة المحاكم المالية).

- الاختصاص الإداري للمجالس الجهوية للحسابات:

⁷²- انظر المادة 55 من مدونة المحاكم المالية.
⁷³- إذا كان مرتكب المخالفات المشار إليها في المواد 54 و55 و56 من مدونة المحاكم المالية سيستفيد من أجرة غير عمومية، تحسب الغرامة التي يخضع لها على أساس أجرته السنوية الإضافية... وإذا كان لا يتقاضى أجرة، يمكن أن يصل مقدار الغرامة إلى ما يعادل الأجرة السنوية الصافية لموظف بدرجة متصرف بالإدارة المركزية يستفيد من أعلى رتبة في سلم الأجور رقم 11.

تتفرع الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات بين مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية ومراقبة التسيير وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية.

✓ مراقبة الإجراءات المتعلقة بالميزانية:

أسندت مدونة المحاكم المالية اختصاصا عاما في مجال المهام الرقابية للمجالس الجهوية للحسابات بالنسبة للإجراءات المرتبطة بتنفيذ الميزانية، على الأقل حسب ما يستفاد من المادة 142 و التي تنص على أنه: " يمكن لوزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حدود الاختصاصات المخولة لهم تطبيقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أن يعرض على أنظار المجلس الجهوي كل قضية تخص الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية جماعة محلية أو هيئة".

✓ مراقبة التسيير و استخدام الأموال العمومية:

يعتبر هذا الاختصاص الإداري من أهم الاختصاصات التي أسندت للمحاكم المالية عموما بالنظر لكونه يتجاوز تطبيقات المشروعية القانونية على مستوى العمليات المالية ليقف بالأساس على جودة التسيير بناء على مؤشرات المردودية في علاقتها بالأهداف المعلنة.

وبالعودة لتفاصيل المادة 147 من مدونة المحاكم المالية، تتضح بجلاء جدوى هذا الاختصاص الرقابي (مراقبة التسيير) على اعتبار أن مراقبة المجلس الجهوي تشمل

بالنسبة للأجهزة الخاضعة لمراقبة⁷⁴ جميع أوجه التسيير ليتولى بذلك تقييم مدى تحقيق الأهداف المعلنة و النتائج المسجلة، بالإضافة إلى تكاليف وشروط اقتناء و استخدام الوسائل المتعددة وهو ما يحيل إلى المعايير المرتبطة بالفعالية و النجاعة و الاقتصاد.

74- يمارس المجلس الجهوي للحسابات مراقبته على الجماعات المحلية وهيئاتها التي تدخل في اختصاصه وفي دائرة اختصاصه، يراقب المجلس الجهوي بالإضافة إلى ذلك تسيير المقاولات المخولة بالامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره و المقاولات و الشركات التي تملك فيها جماعات محلية أو هيئات ومؤسسات عمومية جهوية

ويسهر المجلس الجهوي لنفس الغاية على مدى ملائمة الأنظمة و الإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لمراقبته في اتجاه ضمان تسيير أحسن لمواردها و استعمالاتها مع حماية ممتلكاتها و حصر جميع العمليات المنجزة.

كما يستفاد من نفس المادة بأن المجلس الجهوي له إمكانية إجراء تقييم لمشاريع هذه الأجهزة بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقا مما تم إنجازه و بالنظر إلى الوسائل المستعملة.

وإلى جانب الاهتمام بجوانب المردودية و إبداء الاقتراحات لتكريس فعالية طرق التسيير، فإن المهام الرقابية للمجالس الجهوية للحسابات لم تغفل الجوانب المرتبطة بالمشروعية و التي لها أهميتها باعتبارها منطلقا لأي عمل تقييمي، لذلك فإن هذه المجالس تقف كذلك على مشروعية و صدق العمليات المنجزة.

ومن المستجدات التي أتت بها المدونة على مستوى المحاكم المالية عموما و المجالس الجهوية للحسابات بشكل خاص تلك المتعلقة بمراقبة استخدام الأموال العمومية قصد التأكد من أن هذا الاستعمال يتناسب و الأهداف المرجوة من المساهمة أو المساعدة المالية، و يتعلق الأمر بالأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات – باستثناء تلك المدرجة في مراقبة التسيير- و الجمعيات و كل الأجهزة الأخرى التي تستفيد حسب المادة 154 من المساهمة في الرأسمال أو من مساعدة كيفما كان شكلها من طرف جماعة محلية أو هيئة أو من أحد الأجهزة الأخرى الخاضعة لمراقبة المجلس الجهوي⁷⁵.

وتخضع الأجهزة المشمولة لهذا الاختصاص الرقابي لنفس الإجراءات المطبقة على مستوى مراقبة التسيير من حيث تقديم الحسابات و إبداء الرأي حول الملاحظات و التقارير الخاصة سواء بالنسبة للمسؤولين عن هذه الأجهزة أو السلطات الوصية.

وجماعية على انفراد أو بصفة مشتركة بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجعة في اتخاذ القرار.

⁷⁵- انظر المادة 154 من مدونة المحاكم المالية.

ويكون للملاحظات الواردة في التقارير الخاصة التي توجهها المجالس الجهوية إلى المجلس الأعلى للحسابات حول مهامها الرقابية (القضائية و الإدارية) نصيبها في إمكانية إدراجها بالتقرير السنوي كأحد مستجدات مدونة المحاكم المالية وذلك لإخبار الرأي العام بالأنشطة الرقابية لهذه المحاكم وتنويره حول كيفية تدبير الشأن العام المحلي من قبل المسؤولين المحليين، مع العلم أن المتابعات أمام المجلس الجهوي لا تحول دون ممارسة الدعوى التأديبية و الدعوى الجنائية.

وبشكل عام، توفر مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أرضية ملائمة لتطوير التدبير الموازني لهذه الوحدات الترابية، إذ يمكن استحضار التحول الذي ستعرفه بنية الميزانية من خلال تأسيسها على البرامج و مؤشرات القياس⁷⁶ وكذا الدعوى إلى اعتماد التقييم و المراقبة الداخلية و الافتحاص ونشر التقارير المرتبطة بها⁷⁷، فضلا عن التزام الاختصاصات الموكولة إليها⁷⁸...

المبحث الثاني : الانتقال إلى مفهوم الرقابة المواكبة على أعمال المجالس الترابية

تتمثل الرقابة المواكبة بالأساس في تتبع المشروعية المالية للنفقات المحلية والتصرفات المالية للأمر بالصرف، إذ لا يمكن صرف أية حوالة إلا بعد التأكد من وجود التزام وفي حالة عدم وجوده يرفض التأشير على الحوالة فلا يتم صرفها تبعا لذلك وكذا مراقبة تصرفات الأمر بالصرف من طرف وزير الداخلية ولجان المراقبة التي توضع لتحقيق هذا الغرض. كما تراقب تصرفات الأمر بالصرف من قبيل التأكد من توقيع الأمر بالصرف في الحوالة المطلوب صرفها أيضا، والتأكد من عدم إخلال الأمر بالصرف ببند الميزانية، ويراقب

76- تقدم نفقات ميزانية الجماعات الترابية داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج و مشاريع أو عمليات، البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات تفرز بها أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة و التي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية و النجاعة والجودة المرتبطة بالانجازات.

77- انظر المادة 272 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و المقاطعات.

78- انظر المادة 276 من نفس القانون.

المجتمع المدني أعمال المجالس الترابية وذلك عن طريق الاحتجاج على مجموعة من الممارسات غير القانونية أو بتقديم المقترحات للنهوض بالعمل الاجتماعي أو لتحسين شروط عيش المواطنين. وهذا مما يقودنا للتطرق إلى تطور المجتمع المدني (المطلب الأول) ثم الانتقال إلى أهمية رقابة المجتمع المدني على أنشطة المجالس الترابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : تطور المجتمع المدني

لقد تعددت الدراسات التي ركزت على تتبع النشأة التاريخية لمفهوم المجتمع المدني منذ القرن 18 والتي تطرقت للجدل الذي أثير في سياق عمليات التحول الديمقراطي ورأت في المجتمع المدني ذلك الكيان المعادي للاستبداد والذي يضمن الوجود الاجتماعي والسياسي الديمقراطي لمختلف الجماعات الاجتماعية فالاختلافات حول المفهوم ،غالبا يطرح بين المفكر عندما يتعلق الأمر بالمفاهيم والمصطلحات الاجتماعية التي تؤثر فيها العديد من العوامل الذاتية والموضوعية. إذ ولد المجتمع المدني في رحم التغيرات الأوربية فتمت تغيرات اعترت السياق الاجتماعي على صعيد الفكر والممارسة ، حيث بلورت تلك الرغبة في إعلان القطيعة مع أزمة العصور الوسطى والتخلص رواسبها الإقطاعية وتأسيس نظام اجتماعي اقتصادي وسياسي جديد يقوم على العقل والعقلانية وفق أسس شرعية مختلفة مغايرة. وهذا ما يقودنا إلى التطرق لمفهوم المجتمع المدني (الفرع الأول) ثم الانتقال إلى قيمة المجتمع المدني في بعض التجارب الدولية(الفرع الثاني).

الفرع الأول : التعريف بالمجتمع المدني

لقد أضحى مفهوم المجتمع المدني من المفاهيم التي أصبحت تستأثر باهتمام كبير في الآونة الأخيرة ،خاصة في ظل التطورات الحاصلة في العالم والتي تميزت بظهور مشاكل عدة ومختلفة أدرك من خلالها العديد من القادة السياسيين بضرورة جعل المجتمع فاعلا في العملية التنموية عن طريق برامج وخطط تنموية قابلة للتحقيق وفاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية ، لكونه يعمل على تحقيق المواطنة وتنشئة الوعي الثقافي والسياسي. وأنه أداة للتوازن والتنظيم يقف بين الدولة وسلطتها القمعية وبين المجتمع

وتطلعاته، فهو مجال إبداء الرأي واحترام الآخر والتنافس الحر القائم على الإقناع والاستمتاع إلى الرأي المعاكس في إطار تحقيق المصلحة⁷⁹.

إن الحديث عن مفهوم المجتمع المدني يمر عبر الإلمام النظري وتطور سياقه التاريخي في الفكر الغربي حيث حظي المفهوم بالاهتمام والمناقشة يكاد يختلف من منظر لآخر، ومن الباحثين الذين اهتموا بالمجتمع المدني الإيطالي انطونيو غرامشي حيث فرق بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي، فالأول حسب أفكاره هو الفضاء للهيمنة الإيديولوجية، أما الثاني فهو يعتبر فضاء للسيطرة السياسية بواسطة القوة، حيث بعثت أفكاره النقاش حول أدوار المفهوم من جديد.

لكن المفهوم اختلف نسبياً وعاد من جديد إلى الساحة السياسية للتداول بعد فترة غياب تزامن مع موجة التحول الديمقراطي ليتم تبنيه من طرف بعض باحثي ومفكري العالم العربي وقدمت عدة تعريفات، حيث اعتبره البعض أنه يتواجد في بيئة غير ملائمة تغيب عنها شروط تواجد المجتمع المدني الحقيقي لكون المشهد السياسي العربي يعرف غياب الديمقراطية وضبابية في المشهد السياسي تفقد المصادقية من جهة، وبين انعدام الثقة والاستقلالية من جهة أخرى، ما أدى بالسلطة المركزية بأن تسمح لنفسها للتدخل لتشكيل وإعادة التشكيل في العلاقات داخل المجتمع باسم بناء الدولة والمصلحة العليا، ويرى الأستاذ برهان غليون بأنه الأنظمة العربية تخاف من المجتمع المدني فهي تعمل بكل الوسائل لقمعه ومنعه من الحركة والنمو ففرض الحصار عليه.

الفرع الثاني : قيمة المجتمع المدني في بعض التجارب الدولية

أولاً: تجربة مجلس الحكماء باسبانيا

تعتبر التجربة الاسبانية من بين التجارب المتميزة في العالم والتي تعرف مشاركة المجتمع المدني والمواطنين، وهي تجربة رائدة في تدبير الشأن المحلي بمشاركة المجتمع

أشرف الشعيبي : مساهمة المجتمع المدني في السياسات العمومية رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السنة الدراسية 2012_2013 ص 379

المدني والمواطنين لملازمة القضايا والاحتجاجات الحقيقية للسكان والمشاكل في إطار بلورة تصورات سياسية قابلة للتنزيل والواقعية⁸⁰.

وعليه فإن التجربة الاسبانية من خلال مجالس الحكماء تعد نتيجة لأزمة الديمقراطية التمثيلية، حيث المواطنين لم يعد لهم اهتمام كبير بالمجال العامي نظرا لتواجد نفس النخبة كما أن مسألة المعلومة وعدم إيصالها بشكل كبير جعلهم لا يشاركون في اتخاذ القرار من تأتي فكرة مجالس الحكماء كجواب وآلية للمشاركة والاهتمام بالشأن المحلي وبلورة سياسات اسبانيا في الثمانينيات وبخصوص محدودية النتائج ظهرت التجربة بمنطقة الباسك منذ 1922 وقد تم إنشاء أزيد من 20 تجربة بعدها كانت أغلبها في منطقة كطالونيا بعدما حققت نتائج مهمة في مشاركة ومساهمة السكان مع قضاياهم.

ويشارك المواطنون في هذا المجلس عن طريق القرعة لاختيار الممثلين السكان حيث يتم مراعاة الشباب، النساء والرجال وحتى السكان الأصليين والمهاجرون. بالتالي تعد آلية للتواصل بشكل عميق لتهيئ المعلومة للمواطن العادي، باعتبارهم أن المعلومة هي الأساس فيما يخص المشاركة كما تعد آلية للنقاش والتحاور حول المشاكل المعقدة بحيث يتم تحديد قيمة المشاكل وصعوباتها والعمل على اختيار القرارات المناسبة لها والسليمة.

وبخصوص الاختيار، فقد يتم اختيارهم انطلاقا من اللوائح النهائية للقاطنين بالجماعة حيث تشمل العملية، الشباب الذين يبلغون 16 سنة كحد أدنى للمشاركة وبعد ذلك يتعين إخبار المواطنين برسالة أو عبر الهاتف بشكل انفرادي من أجل لقاء شخصي لتوضيح جميع حيثيات مشاركتهم حيث يبلغ، فالمجلس يتوفر على عدد محدود من الممثلين حسب التجارة ما بين 50 و100 عضو كما يجتمعون لمدة يومين أو ثلاثة أيام لمناقشة مشكل خاص بالساكنة واتخاذ القرار المناسب فيه.

ومن هنا يمكن القول بأن مجلس الحكماء من بين الآليات مشاركة المواطنين بحيث يمتاز في فتح نقاش للمشاركين في تشاور المشاكل لكن ما ينظر لهذا المجلس لم يحقق

الأهداف المنتظرة منه بشكل دقيق، كما أن العدد القليل لا يمثل السكان جميعا وأن مدة ثلاثة أيام غير كافية لاستيعاب مشاكل المواطنين .

ثانيا : تجربة لجان الأحياء بفرنسا

يستند النظام السياسي الفرنسي بشكل كبير على الديمقراطية التمثيلية سواء على المستوى الوطني والمحلي . حيث أن الناخبين يعين الممثلين ، الذين يمارسون نيابة عن السلطة السياسية والإدارية ويشمل أيضا عناصر الديمقراطية، تمت إضافة الديمقراطية التشاركية ،على نطاق أوسع ،لكونه ينطوي وراء المواطن من خلال الإشارات والمناقشات والمنديات العامة، فإنه لا يؤدي إلى احتجاز قوة صنع القرار لصالح من المهتمين ،ولكن الحق في المعلومات والمشاركة و التشاور .فآليات المشاركة تنبثق من الوضعية الجيو سياسية ،حيث أن القضايا والمشاكل المتعددة سياسيا واقتصاديا تحتم على أهمية المشاركة وبالتالي فالديمقراطية التشاركية ظهرت كحل للعديد من القضايا كأزمة الانتخابات لإعادة الثقة للسكان وربطهم بالمنتخبين .

وتعتبر مجالس الأحياء إحدى الآليات الإجرائية لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في ديمقراطية القرب من أجل المساهمة في بلورة سياسة عمومية نابعة من المشاكل الحقيقية للسكان ،وتعد تجربة مجالس الأحياء بفرنسا نموذجا رائدا في تدبير الشأن المحلي الذي يتجه نحو الأحياء لملامسة الاحتياجات الأساسية للسكان ،إذ تبني المشرع الفرنسي هذه الآلية الإشرافية بموجب قانون رقم 17 يوليو 1975 إلى جانب هياكل أخرى للتداول والاستشارة .والتي ستقوم أكثر من خلال قانون رقم 86-2002 الصادر بتاريخ 18 فبراير 2002 المتعلق بديمقراطية القرب كهدف أساسي للسياسة الجماعية .وقد نصت المادة الأولى من القانون، أن المجالس تتشكل من الجماعات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 20.000 نسمة وتجتمع على الأقل مرتين في السنة، وتعرض على العمدة كل المقترحات المتعلقة بالحي.⁸¹

محمد سدقوي : الديمقراطية التشاركية 'برادغيم جديد لتدبير الشأن العام المحلي' جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات السنة الدراسية 2008-2009 ص 222⁸¹

المطلب الثاني : أهمية رقابة المجتمع المدني على أنشطة المجالس الترابية

أمام تصاعد وتنامي دور هيئات المجتمع المدني في الاهتمام بقضايا الشأن العام وسعيها في القرار السياسي أو تفعيله أو تقييمه ، أصبح أمر تخويلها هذا الاختصاص واقع يفرض نفسه بإلحاح ، وهو الأمر الذي لن يغفله دستور 2011 حيث نص بشكل صريح على مساهمة جمعيات المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية بحيث يعد حق تقديم العرائض وإحدى هيئات للتشاور من أبرز الحقوق التي تحاول إشراك المواطنين والمواطنات ثم المجتمع المدني وترسيخ الديمقراطية التشاركية ، فتعد إذن الديمقراطية شبه المباشرة من مقتضيات العصر الحديث لكونها تسمح للمواطنين من المشاركة في اتخاذ القرار ، والتخفيف من سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين ، والحيلولة دون استبداد البرلمانات أو شلل وجود المؤسسات على المستوى الوطني أو الجهوي.

مما سيقودنا من الحديث عن أهمية رقابة المجتمع المدني على أنشطة المجالس الترابية من خلال دستور 2011 (الفرع الأول)

ثم الانتقال إلى رقابة المجتمع المدني على أنشطة المجالس الترابية من خلال القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: رقابة المجتمع المدني على أنشطة المجالس الترابية على ضوء دستور

2011

إن استعمال العرائض في المغرب ليس بالأمر الجديد له جذور تاريخية إذ نجد أنه سواء قبل فترة الاستعمار أو خلال تلك الفترة أو بعدها استعمل المغاربة خصوصا نخبهم العرائض كأحدى وسائل تقديم المطالب سواء السياسية أو الاجتماعية أو غيرها ، وقد عرفت السنوات الأخيرة مع الدور الذي تقوم به جمعيات المجتمع المدني تناميا في اعتماد العرائض للتعبير عن المطالب السياسية والاجتماعية والثقافية . لكن بالرغم من ذلك ليس هناك تراكم كبير في

هذا المجال بحيث لأول مرة تمت دسترة هذا الحق بشكل صريح مع التعديل الدستوري لسنة 2011.⁸²

فلا شك أن الدستور المغربي من خلال الفصول 12-13-14-15 أعطى دور المجتمع المدني والمواطنين والمواطنات في المشاركة والمساهمة في السياسات العامة وتدبير الشأن العام، إلا أن الصلاحيات التي خولها الدستور في الفصل 12 لا يمكن تطبيقها إلا بعد مرور مرحلة إصدار قانون عادي لبيان شروط وكيفيات مسطرة مشاركة جمعيات المجتمع المدني، ومن شأنها كذلك أن تبين أن المواضيع التي يمكن أن تشملها هذه المسطرة.

وبخصوص الفصل 14 اتجه المشرع لجعل العرائض تقوم بدور سياسي مهم عبر إتاحتها الفرص أمام المواطنين والمواطنات الحق في تقديم اقتراحات في مجال التشريع وفق لشروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، لأنه بتقديم العرائض للبرلمان تتضمن تظلماً من النصوص القانونية المعمول بها، أو لكونها تشكل مساساً بالمصلحة الخاصة أو العامة، فالتنصيص الدستوري على تقديم العرائض في مجال التشريع يحقق غايتين:⁸³

يشكل تقديم المواطنين والمواطنات لاقتراحات في مجال التشريع وسيلة دستورية يستطيع بواسطتها صاحب الحق في اللجوء إلى السلطات التشريعية من أجل الدفاع عن حقوقه بعد أن حرمه القانون.

- يسير في اتجاه تقوية المشاركة السياسية وتقوية دور المؤسسات العامة والمؤسسة التشريعية الخاصة في القيام بدورها بشكل غير مباشر.

ويتم وضع مشروع المبادرة من قبل خمسة موقعين على الأقل وأن تعمل على إصدار إعلان عن وضع هذه المبادرة أي إعلان للعموم فقد يكون 60 يوماً أو 90 يوماً لجمع التوقيعات المطلوبة، ويكون على الذين وضعوا المبادرة أن يضعوها لدى مكتب مجلس النواب أو مجلس المستشارين وأن تأخذ صورة مقترح قانون.

⁸² الفصل 15 من دستور 2011
كريم لحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل 'سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي' العدد 3 طبعة 2012 ص 31⁸³

أما فيما يتعلق بالفصل 13 من الدستور فإنه يخص إحداث هيئات للتشاور وبالتالي فلا شك أن المساهمة في السياسات العامة والمشاركة في إطار الديمقراطية التشاركية هو كفيل بتنظيم العديد من القوانين فالفاعل المدني أصبح له دورا هاما في تنشيط الحياة السياسية والتنمية وأضحى تواجهه إلى جانب الفاعلين السياسيين أمرا لا مناص منه ولم يغفل دستور 2011 عن هذه المعادلة ، لكن يبقى التساؤل المطروح هو حدود التشاور وكيف يمكن تحقيق الالتقائية بين طموحات الفاعل السياسي والفاعل الاجتماعي؟⁸⁴

فيعتبر إحداث هيئات التشاور مظهر من مظاهر الديمقراطية التشاركية وأحد الركائز الأساسية للتأهيل المؤسسي، لأنها تنشئ وضع حد للسمة الانغلاقية التي ظلت تطبع عمل تصريف الشأن العام ،والدعوة لمقومات التدبير التشاركي للفعل العمومي القائم على ميكانزمات الانفتاح والتشاور والتواصل والإسهام الفعلي لمجموعة من القوى تنصدرها الساكنة كشريك أساسي لا محيد عنه

الفرع الثاني : رقابة المجتمع المدني على أعمال المجالس الترابية من خلال القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية

إن طرح المقاربة التشاركية في تدبير الشؤون التنموية يقوم على تهمين التراكمات السياسية والتدبيرية للديمقراطية التمثيلية إلى طموحات ورهانات الديمقراطية التشاركية التي تتأسس على منطق القرب والإشراك والتشاور والارتقاء بالمواطن الناخب الملاحظ إلى الشريك في عملية التدبير التنموي من الأسفل .حيث نص المشرع في الباب التاسع من دستور 2011 المعنون بالجهات والجماعات الترابية الأخرى الفصل 139 على تكريس دور المواطن وجمعيات المجتمع المدني للمساهمة والمشاركة ترسيخا لمفاهيم الديمقراطية التشاركية .وأن موضوع العرائض محدد يتعلق بمطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في جدول الأعمال والأمر الثاني أن يكون الموضوع من اختصاصه.

فضيل رضوان: القانون التنظيمي للعريضة: تفعيل الديمقراطية التشاركية الحوار المتمدن العدد 3641⁸⁴

وبالتالي فهذا يتطلب على مستوى الممارسة العملية توفر نوعين من الشروط الأول شكلي والثاني موضوعي، وتبقى من أهم الشروط الشكلية أن يتم توجيهها من قبل من خول له الدستور الحق في تقديمها وهم المواطنين والمواطنون ثم الجمعيات .

وشكلت الديمقراطية التشاركية أحد الأسس المعتمدة في عمل المجالس بما يمكنها من التواصل المستمر والمباشر مع المواطنين والمواطنات وفعاليات المجتمع المدني وقد تم ذلك من خلال الإقرار ب:85

أولاً: تيسير مهمة مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية أو برامج العمل وتتبعها من خلال إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور .

ثانياً : إحداث ثلاث هيئات استشارية لدى مجلس الجهة تختص ب :

- دراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع
- دراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي
- دراسة قضايا الشباب

ثالثاً : إحداث هيئات استشارية لدى كل مجلس ترابي تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع

ويشترط في تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات مايلي :

- أن يكونوا من ساكنة الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة المعنيين أو يمارسون بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا
- أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة
- أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة

فبالنسبة للجماعات يجب أن لا يقل عدد الموقعين منهم على مئة 100 مواطنة أو مواطن فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35 ألف نسمة و200 مواطنة أو مواطن بالنسبة لغيرها من الجماعات ، غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 400 مواطنة أو مواطن بالنسبة للجماعات ذات نظام مقاطعات .⁸⁶

أما بالنسبة للجهات التي يجب أن لا يقل يبلغ عدد الموقعين على العريضة على ما يلي

- 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة
 - 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة
 - 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة
- ويتعين أن يكون الموقعين موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة ، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب.⁸⁷

أما بالنسبة للعمالات والأقاليم فيجب أن لا يقل عدد الموقعين على العريضة منهم على 300 مواطن أو مواطنة .⁸⁸

ويجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية :

- أن تكون الجمعية معترف بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات ، وتعمل المبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية .
- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل .
- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا لتراب الجماعة الترابية المعنية بالعريضة .
- أن يكون نشاطها مرتبط بموضوع العريضة .

انظر المادة 123 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات والمقاطعات ⁸⁶

انظر المادة 120 من القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات ⁸⁷

انظر المادة 114 من القانون التنظيمي 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم ⁸⁸

عند التوصل بعريضة ما يحيل رئيس المجلس العريضة على المكتب للتحقق من استيفائها للشروط وفي حالة قبولها تسجل العريضة في جدول أعمال الدورة العادية الموالية، آنذاك تحال على اللجنة المختصة لدراستها قبل أن تعرض على المجلس التداولي لأخذ القرار بشأنها. أما في حالة رفض العريضة من قبل المكتب، فيتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية بقرار الرفض معللا داخل ثلاثة أشهر .

خاتمة الفصل الثاني :

لقد تعرفنا في هذا الفصل على أهم المبادئ التي أشار إليها المشرع الدستوري في نص الوثيقة الدستورية وهي مبادئ جد مهمة وسامية في مضامينها ومقتضياتها، كمبدأ التدبير

الحر ومبدأ التفريع ومقارنته بالتجربة الفرنسية . ثم الانتقال إلى دور المؤسسات الوطنية والترابية في ممارسة الرقابة المالية على أعمال المجالس الترابية في ظل القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية والمتمثلة في رقابة وزارة الداخلية ، رقابة وزارة المالية ثم رقابة المجلس الجهوي للحسابات . ثم إبراز أهمية وقيمة المجتمع المدني في ممارسة الرقابة على أعمال المجالس الترابية.

خاتمة عامة :

وخلاصة القول فإن المفهوم الجديد للرقابة الإدارية يتجسد في أن الرقابة هي وظيفة من الوظائف الإدارية الهامة والضرورية لإدارات الدولة والجماعات الترابية فسواء أخذت الدولة بالنظام المركزي أو النظام اللامركزي فلا بد أن تباشر نوعا من الرقابة على الهيئات الإدارية الأخرى .

فهي عملية مستمرة متجددة يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء الإداري يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية بحيث أن وضع هدف وقياس أداءه واتخاذ الإجراء التصحيحي لقياس أداء المسؤولين لغرض التأكيد من أهداف المشروع والخطط الموضوعية لبلوغها يحتم ضرورة رقابة إدارية تمكن الرؤساء التأكد من ما تم أو يتم مطابقة

لما يريد إتمامه ، لغرض التقويم والتصحيح . ويؤسس دستور 2011 في مجال اللامركزية الترابية لسيرورة مؤسسة على مبدأ التدبير الحر الذي سيكرس عبر نقل الاختصاص من المركز نحو الجماعات الترابية ، كشرط ضروري لفعالية مبدأ التدبير الحر الذي سيغدو جوهر اللامركزية الترابية التي تتطلب التوفيق بينها وبين نمط الدولة الموحدة في اتجاه التوفيق بين مسار التنظيم الجهوي والترابي وهو مسار الجهوية المتقدمة.

ويحيل مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في العمق على إعادة تمفصل العلاقة ما بين الدولة ، المجتمع والجماعات الترابية كبنيات ترابية وسيطة وكفاعل أساسي مسؤول عن التنمية المحلية المتعددة الأبعاد .

ففي غياب هيئات للافتحاص الداخلي بالجماعات الترابية تبقى الرقابة الإدارية هي السبيل للتجويد الأداء الإداري المحلي لنفس الاتجاه شرعت المفتشية العامة للإدارة الترابية في تنفيذ 22 مهمة للتدقيق . وتتعدد أهداف الرقابة الإدارية : أهداف داخلية ، خارجية أهداف سياسية ، اجتماعية ، اقتصادية ثم الرقابة السابقة واللاحقة . بحيث أن الهدف من الرقابة الاجتماعية هو قياس مدى تحقق الأهداف العامة للدولة ومدى إشباعها لحاجات الأفراد عن طريق الرقابة على وحدات التنفيذ والتي تكمن في أهمية رقابة المجتمع المدني على أعمال المجالس الترابية وذلك من خلال آليات الحوار والتشاور ثم تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني .

لائحة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- المهدي بنمير : الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب المطبعة والوراقة الوطنية, مراكش 1994
- الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب 'المطبعة والوراقة الوطنية مراكش 1998
- محمد معني السنوسي : مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي 'مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء 1993
- محمد يحيى : المغرب الإداري مطبعة اسبارطيل – طنجة – الطبعة الرابعة 2012
- محمد يحيى : المغرب الإداري مطبعة اسبارطيل – طنجة – الطبعة الخامسة 2016
- ميشيل روسي : المنازعات الإدارية بالمغرب ترجمة محمد هيري الجيلالي أمزيد ' مطبعة المعارف الجديدة الرباط
- مليكة الصروخ : القانون الإداري دراسة مقارنة 'مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ' الطبعة السادسة نونبر 2006
- محمد اليعكوبي: تأملات حول الديمقراطية بالمغرب 'مطبعة فنون الطباعة والإشهار 'الطبعة الأولى 2008
- عبد العزيز أشرفي : الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المتدمجة' مطبعة النجاح الجديدة 'الطبعة الأولى 2011

الأطروحات والرسائل :

الأطروحات :

- ادريس جردان : دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية 'أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام 'جامعة محمد الخامس أكادال 'الرباط موسم 2001-2002

- عزيزي مفتاح : اللامركزية من التسيير الإداري الى تدبير التنمية 'أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق 'القانون العام جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط ' 2001-2000
- محمد مجيدي : دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية 'أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق ' وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة جامعة محمد الخامس أكادال كلية الحقوق الرباط موسم 2006-2007

الرسائل :

- أحمد سميح : التدبير الحر والجماعات الترابية في دستور 2011 ' رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام 'جامعة القاضي عياض ' كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش 2012-2013
- أشرف الشعبي : مساهمة المجتمع المدني في السياسات العمومية رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ' جامعة عبد المالك السعدي ' كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة 2012-2013
- حنان جاهد : مكانة المجلس الجهوي للحسابات في ترسيخ حكمة التدبير المالي المحلي ' رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ' جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات 2015-2016
- أشرف عبد الصماد : الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية ' رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام
- اشمارخ فاطمة الزهراء : حكمة التدبير المالي المحلي مراقبة المجالس الجهوية للحسابات -نموذجاً- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة الحسن الأول 'كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات 2012-2013

المقالات :

- أمينة الطنجي الشرقاوي : تطبيقات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر موقعها من الفقه والقضاء منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 50 ماي يونيو 2003
- محمد اليعكوبي : التصور الجديد لدور المجلس الجماعي على ضوء القانون رقم 00-78 المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة عدد 44
- محمد براو : المجلس الجهوي للحسابات سلسلة الرقابة على المال العام والمنازعات دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع – الرباط – 2006
- محمد سعيد الرباحي : قانون مكافحة غسل الأموال المغربي : نحو صلاحيات جديدة للقاضي الإداري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 94-95 شتنبر/ دجنبر 2010
- محمد الأعرج : قانون منازعات الجماعات المحلية منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة العدد 58 الطبعة الأولى 2008
- مصطفى معمر : إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 108 يناير – فبراير 2013
- حسن صحيب : تطور الاختصاص في مجال الاعتداء المادي في الاجتهاد القضائي بالمغرب منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 61 مارس – أبريل 2005
- عماد أبركان : رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية مظاهر وتجليات مجلة مسالك العدد 38/37 ' 201

- فضيل رضوان : القانون التنظيمي للعريضة ، تفعيل الديمقراطية التشاركية الحوار المتمدن العدد 3641
- كريم لحرش : الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي العدد 3 طبعة 2012

الندوات والتقارير :

- تقرير لجنة الداخلية والجهات والجماعات المحلية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 78-00 يتعلق بالميثاق الجماعي المناقشة العامة لسنة 2001 - 2002 دورة أبريل 2002 مصلحة الطباعة والتوزيع بالبرلمان
- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول " الجهوية المتقدمة " ، الكتاب الأول ' التصور العام 2011

الخطب الملكية :

- الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010 بمناسبة تشكيل اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة
- خطاب جلالة الملك ل 9 مارس 2011

الظواهر والمراسيم :

- ظهير شريف رقم 1-97-84 الصادر في 27 مارس 1997 بتطبيق القانون 96-47 المتعلق بالجهات
- ظهير شريف رقم 021-1-24 الصادر بتاريخ 13 يونيو 2002 بتطبيق القانون رقم 99-62 الخاص بمدونة المحاكم المالية

القوانين :

- دستور 2011 الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1-1-91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)
- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958
- القانون 96-47 المنظم للجهات
- القانون 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما وقع تغييره وتتميمه بالقانون رقم 08-17
- القانون 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها
- القانون 99-62 الخاص بمدونة المحاكم المالية
- القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات والمقاطعات
- القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم
- القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات

المراجع باللغة الفرنسية :

Les Revues :

- André roux :« le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales . revue française de droit administratif , 8 (3) mai –juin 1992
- André roux : « Droit constitutionnel local .Droit poche , Ed ,Economic 1995
- Louis Favoreu « Décentralisation et constitution « Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger , n 5-1982
- Mohammed Fakihi « le rôle du juge administratif dans le redéploiement du système local décentralisé « publication REMALD n 60 janvier –février 2005

- Les Décrets:
- Décret n 2-94-100 du 6 Moharrem1415(16 juin 1994) portant statut particulier de l'inspection générale de l'administration territoriale du ministère d'Etat à l'intérieur, B.O n 62, du 20_7_94 , p :359

الفهرس:

- 1 : مقدمة
- 7 الفصل الاول : تطور ممارسة الرقابة المركزية على نشاط الجماعات الترابية
- 8 المبحث الاول : تجليات أسلوب الوصاية من خلال القوانين السابقة لدستور 2011
- 8 المطلب الأول : تقنية الحساب الإداري
- 9 الفرع الأول : مفهوم الحساب الإداري
- 10 أولا : تعريف الحساب الإداري
- 12 ثانيا : مضامين الحساب الإداري
- 13 الفرع الثاني : تقنيات الحساب الإداري
- 14 أولا : مراحل إعداد الحساب الإداري
- 16 ثانيا : التصويت والمصادقة على الحساب الإداري

- المطلب الثاني : تدخل سلطة الوالي في أعمال المجالس الترابية.....19
- الفرع الأول: التدخل المبني على طلب المساعدة لمؤسسة الوالي.....20
- الفرع الثاني : التحول النوعي في تدخل مؤسسة الوالي.....21
- المبحث الثاني : المفهوم الجديد لأسلوب الرقابة.....23
- المطلب الأول : تحول سلطة الأمر بالصرف من الوالي إلى رئيس الجهة.....23
- الفرع الأول : اختصاصات الوالي المتصلة بتنفيذ قرارات المجالس وتسيير شؤونه المالية.....24
- الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الجهوي ورئيسه المرتبطة بتنفيذ قرارات الشؤون المالية للمجلس.....26
- المطلب الثاني : تدخل سلطة القضاء الإداري في مجال الرقابة.....30
- الفرع الأول : رقابة القضاء الإداري على الأعمال القانونية للجماعات الترابية31
- أولا : الرقابة المتعلقة بالقرارات الصادرة عن الجماعات الترابية.....31
- ثانيا : الرقابة المتعلقة بالعقود الإدارية وصفقات الجماعات الترابية.....34
- الفرع الثاني :رقابة القضاء الإداري على الأعمال المادية للجماعات الترابية.....36
- أولا : الرقابة المتعلقة بالاعتداء المادي للجماعات الترابية.....37
- ثانيا : الرقابة المتعلقة بالمسؤولية الإدارية للجماعات الترابية.....38
- خاتمة الفصل الأول.....39
- الفصل الثاني: أعمال الجماعات الترابية ما بين المحافظة والتخلي عن أسلوب الرقابة..40
- المبحث الأول : من مفهوم الوصاية إلى مفهوم الرقابة.....41
- المطلب الأول:رقابة الدولة ومبدأ التدبير الحر.....41

- الفرع الأول: مفهوم التدبير الحر للجماعات الترابية في دستور 2011..... 42
- أولاً: التدبير الحر في التجربة الفرنسية..... 43
- الفرع الثاني: دور الرقابة الإدارية في تطبيق التدبير الحر..... 48
- المطلب الثاني: دور المؤسسات الوطنية والترابية في ممارسة الرقابة..... 50
- الفرع الأول: دور المؤسسات الوطنية في ممارسة الرقابة المالية على الجماعات الترابية..... 51
- أولاً: رقابة وزارة المالية:..... 51
- ثانياً: الخزينة العامة للمملكة..... 54
- ثالثاً: رقابة وزارة الداخلية..... 55
- الفرع الثاني: دور المجالس الجهوية للحسابات في ممارسة الرقابة المالية على الجماعات الترابية:..... 57
- أولاً: أجهزة المجالس الجهوية للحسابات..... 57
- المطلب الأول : تطور المجتمع المدني..... 69
- الفرع الأول : التعريف بالمجتمع المدني..... 69
- الفرع الثاني : قيمة المجتمع المدني في بعض التجارب الدولية..... 70
- أولاً: تجربة مجلس الحكماء باسبانيا..... 70
- ثانياً : تجربة لجان الأحياء بفرنسا..... 72
- المطلب الثاني : أهمية رقابة المجتمع المدني على أنشطة المجالس الترابية..... 73
- الفرع الأول: رقابة المجتمع المدني على أنشطة المجالس الترابية على ضوء دستور 2011..... 73

75	الفرع الثاني : رقابة المجتمع المدني على أعمال المجالس الترابية من خلال القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية.....
78	خاتمة الفصل الثاني :
79	خاتمة عامة :
81	لائحة المراجع: