



الرقم الترتيبي:

مركز دراسات الدكتوراه: العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية والشرعية والتدبير
تكوين الدكتوراه: القانون العام
الحقل المعرفي: القانون العام
التخصص: القانون العام
المختبر الدراسات الاستراتيجية والتحليل القانونية والسياسية

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام تحت عنوان:

الرقابة على الجماعات الترابية جماعة هبع رواضي نموذجاً

تحت إشراف الأستاذ:
الدكتور محمد فقيهي

إعداد الطالب الباحث :
عز الدين بن قدور

تاريخ المناقشة : 2024/03/11

لجنة المناقشة :

الصفة	مؤسسة الانتماء	الإطار	أعضاء لجنة المناقشة
رئيساً ومشرفاً	فاس	بكلية الحقوق	أستاذ التعليم العالي
مقرراً	فاس	بكلية الحقوق	أستاذ التعليم العالي
مقرراً	فاس	بكلية الحقوق	أستاذة التعليم العالي
مقرراً	الراشدية	بالكلية متعددة التخصصات	أستاذ مؤهل
عضوة	فاس	بكلية الحقوق	أستاذة التعليم العالي
			د. محمد فقيهي
			د. عبد السلام أوجو
			د. فضمة توفيق
			د. عبد العلي الفيلالي
			د. زبيدة نكاز

السنة الجامعية : 2023-2024م

مقدمة:

عرفت المملكة المغربية على امتداد السنين تحولات اقتصادية واجتماعية وسياسية كبرى أصبحت معه غير قادرة وفق التسيير الكلاسيكي عن تلبية حاجيات المواطنين وتحقيق تطلعات الساكنة، ومرد ذلك الى تعدد وتشعب مهام الدولة، ما دفعها إلى التنازل عن جزء من اختصاصاتها لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها اللامركزية لضمان الجودة والفعالية في التسيير لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة لخدمة المصلحة العامة على حد سواء، وبذلك فإن التنظيم الإداري أصبح بين المركزية واللامركزية.

وتعني الإدارة المركزية اقتصار الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، حيث أنه مهما بلغت إمكانياتها المادية واللوجستية لن تستطيع أن تضطلع بمهمة التسيير والتدبير ليشمل كافة التراب الوطني، وهذا ما دفع بها إلى تبني نظام اللامركزية الترابية عبر نهج سياسة القرب والانفتاح على تطلعات الساكنة ومعالجة الإشكاليات القائمة لتحقيق التنمية المنشودة.

تعتبر اللامركزية الترابية من أهم التدخلات الإدارية للدولة في التنزيل الترابي للمخططات التنموية والبرامج الحكومية، فاللامركزية أضحت اليوم أحد المحددات الرئيسية لمختلف التدخلات العامة، سواء فيما يخص تنزيل المخططات والبرامج الحكومية أو فيما يخص ضمان مشاركة السكان في تسيير وتدبير شؤونهم المحلية بكل استقلالية عن سلطات المركز، فهي تشكل مظهرا من مظاهر سيادة الدولة بما يضمن سير المرافق العمومية بانتظام وباضطراد وفي نفس الوقت تحقيق أهداف التنمية المحلية والاستماع لانتظارات السكان.

وتعتبر اللامركزية الإدارية أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، الذي يهدف من خلاله إلى توزيع المهام والوظائف بين الإدارة المركزية في الدولة، وبين الجماعات الترابية كهيئات إدارية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري في تسيير شؤونها تحت رقابة الدولة.

وتشكل اللامركزية الإدارية "Décentralisation administrative" في الأنظمة الديمقراطية أحد أبرز الآليات التي تضمن مشاركة السكان في اتخاذ القرار على المستوى المحلي وهي أسمى مراتب الديمقراطية، ولعل هذا ما دفع بالكسيس دوطوكفيل إلى القول بأن اللامركزية هي مؤسسة ديمقراطية وهي بمثابة مدرسة للحريات السياسية.

ومن جهة أخرى تعتبر اللامركزية الإدارية منهاجا وأسلوبا ديمقراطيا يقوم على أساس مبدأ تفريع أو توزيع السلط ما بين السلطات المركزية في الدولة، والجماعات الترابية مع منح هذه الأخيرة حرية واسعة في تدبير وتسيير شؤونها المحلية باستقلال عن سلطات المركز وضمان مشاركة السكان المحليين في تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة.

وتتخذ اللامركزية الإدارية صورتين، الصورة الأولى تدعى اللامركزية الإقليمية أو الترابية، بينما تدعى الصورة الثانية اللامركزية المرفقية، ويقصد باللامركزية الترابية ترك جزء من الاختصاصات الإدارية لهيئات إدارية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي محدثة بموجب الدستور على سبيل الحصر، وبموجب الدستور الجديد للمملكة هذه الوحدات الترابية هي: الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

وهذا هو النظام السائد بالمملكة المغربية منذ أكثر من أربعة عقود من الزمن، وهذا ما نص عليه الدستور المغربي 2011 في الفصل الأول على أن : "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي"، كما نص على أعمال مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع، وهذا يعد أحد أهم مظاهر الحكامة الترابية، حيث يعتبر من أهم مقومات الجهوية المتقدمة، التي تجعل من الجماعات الترابية مستويات أساسية لتطوير الفعل العمومي اللامركزي.

تاريخيا شهدت الجماعات الترابية بالمغرب تطورا مهما نتيجة للتحويلات الكبرى التي عرفت الساحة الوطنية والدولية، سواء على المستوى الاقتصادي والسياسي والاجتماعي منذ حصول المغرب على الاستقلال إلى يومنا هذا، فلقد بادر المغرب منذ بزوغ فجر الاستقلال إلى تبني نظام اللامركزية كنمط من أنماط التنظيم الإداري، وذلك بإعطاء الوحدات الترابية المحلية حرية أكبر في تدبير شؤونها الداخلية بكل استقلالية مع مراعاة المصلحة العامة للبلاد

إلى جانب السلطات المركزية، حيث عرف المغرب تقسيمات جهوية وإدارية بفعل عدة عوامل، واستمرت هذه التقسيمات منذ عهد الاستقلال وحتى حدود اليوم¹.

وبعد حصول المغرب على الاستقلال عمدت الدولة إلى التقليل من الفوارق المجالية والاقتصادية بين مختلف الجماعات الترابية بالمملكة، في محاولة لإعادة هيكلة بنيات المجتمع ككل، من خلال التركيز على تطوير المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من جهة، ومن جهة أخرى عمدت الدولة إلى تقسيم البلاد إلى عدة جهات إلا أن هذه الإجراءات لم تعطي نتائج ملموسة، وذلك راجع لضعف المنظومة التسييرية والتدبيرية لكل الفاعلين والشركاء.

وهذا ما دفع الدولة إلى إعادة توزيع الوظائف ما بين الإدارات والمؤسسات العمومية من جهة والجماعات المحلية المنتخبة من جهة أخرى، مع تمتيع هذه الأخيرة بقدر واسع من الحرية والاستقلالية في تدبير شؤونها المحلية، مع وجود مستويات مختلفة من أنماط الرقابة الهادفة إلى ضمان السير الحسن للمرفق العام بصفة مستمرة ومنظمة، وتقويم كل ما قد يصدر عنها من مخالفات و المساس بحقوق وحرريات الأفراد.

واتسم مفهوم الرقابة في مستوياته اللغوية والعلمية بتعدد دلالاته تبعاً للأساس الفلسفي والفكري الذي بني عليه هذا المفهوم والعمق التاريخي الذي ينهل من منطلقاته، إذ أن الرقابة كان لها نصيب من فكر فلاسفة الإغريق واليونان، ومؤلفات فقهاء الإسلام ونظريات رواد عصر الأنوار وصولاً إلى أدبيات العصر الحديث².

وحتى إن لم تتطرق النصوص القانونية لمسألة الجانب التعريفي لمصطلح الرقابة وتبيان المفاهيم القانونية والمصطلحية للرقابة المالية، إلا أن الفقه توسع في تحديد مفهوم الرقابة من الناحية اللغوية والاصطلاحية، حيث يحيل المفهوم اللغوي للرقابة إلى معنى

¹- إبراهيم الزباني، دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة، دار القلم، الرباط، طبعة سنة 2000، ص 21.

²- نجيب جيري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، دراسة نقدية لأنظمة رقابة المشروعية على المالية المحلية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط طبعة 2018، ص 14.

الحراسة والحفظ، فالرقيب هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، ورقب الشيء يرقبه مراقبة أي حرسه، وبالتالي فرقيب القوم حارسهم.¹

وإلى جانب المعنى اللغوي للرقابة الذي يطاله التباين هو الآخر تبعا للدلالات الاشتقاقية²، فإن المفهوم الاصطلاحي للكلمة ينحصر في معنى الحسبة كوظيفة تحرص على قيام المعاملات الدينية والدنيوية وفق مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، بحيث أفرد لها فقهاء الإسلام حيزا من مؤلفاتهم التي تناولت أحكامها ومجالات التقائها واختلافها مع أحكام القضاء وأحكام المظالم، مع التركيز على مقوماتها المتمثلة كما سبقت الإشارة في دواعي الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بأقسامه الثلاثة (حقوق الله، حقوق البشر، الحقوق المشتركة).

وهناك من الفقهاء من عرف الرقابة على أنها أداة للتخويف والتهديد وهو ما يعكسه تعريف بعض الفقهاء³ للرقابة بأنها "استخدام السلطة والسطوة أو القوة والنفوذ لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر والتعليمات ومحاسبتهم وتوقيع العقاب عليهم في حالة خطئهم أو إهمالهم".⁴ و يرى فريق آخر من الفقهاء أن الرقابة هي "قدرة فرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى من الأفراد أو تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المرجوة"⁵.

في حين يرى فريق آخر من الفقهاء أن الرقابة هي مراقبة ذاتية، حيث أن السلطات الإدارية تراقب نفسها بنفسها وتهدف الإدارة من خلاله اتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح الوضع وذلك بوضع أهداف معينة وقياس مستوى أدائها، بينما يرى البعض بأن الرقابة هي مجموع التصرفات القانونية التي يقوم بها ممثلو السلطة المركزية والتي تسمح بتصحيح

¹ نجيب جيري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، مرجع سابق، ص 15 .

² نجيب جيري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، مرجع سابق، ص 15.

³ رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1994 ص 15-16 .

⁴ محمود حيمود، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال، الرباط 2006-2007 ص 15.

⁵ محمود حيمود، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مرجع سابق، ص 15 .

الوضعية القانونية غير السليمة بعد إساءة الجماعات الترابية لاستعمال الاختصاصات المقررة لها .

ويرى فريق آخر أن الرقابة أنها الوسيلة التي يتم من خلالها "التأكد من أن التنفيذ مطابق للخطة الموضوعة، أم أن هناك انحرافات يجب العمل على تصحيحها في أقصر وقت ممكن، فالغرض الأساسي من عملية الرقابة ليس في اكتشاف المخالفات والعيوب في حد ذاتها، لكن المهم هو رسم الطريق للإصلاح والتوجيه عن طريق تحديد المسؤولية وبيان كيفية تصحيح الأخطاء"¹.

وقد وضع "إعلان ليما" حول الخطوط التوجيهية للمراقبة على المال العام، الملامح العامة لمفهوم الرقابة وهو يرصد أهدافها بحيث أشار إلى أن مفهوم الرقابة وتركيزها ملازمان لإدارة الأموال العمومية، باعتبار أن هذه الإدارة تمثل تصرفا ائتمانيا فرقابة الأموال العمومية ليست هدفا في حد ذاتها، ولكنها عنصر ضروري في نظام يهدف إلى الكشف في الوقت المناسب عن كل مخالفة للمعايير المعمول بها، وعن كل مساس بمبادئ مشروعية الإدارة المالية وكفاءتها وفعاليتها واقتصادها في وقت مبكر، حتى يمكن في كل حالة من الحالات اتخاذ الإجراءات التصحيحية أو جعل الأطراف المسؤولة تقبل مسؤوليتها، أو الحصول على تعويضات، أو اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع اقتراف أعمال من هذا القبيل.²

وتخضع الجماعات الترابية عموما لأربعة أنماط من الرقابة: الرقابة الإدارية والرقابة السياسية ثم الرقابة القضائية بنوعيهما، رقابة قضاء المحاكم المالية ورقابة القضاء الإداري. فالرقابة السياسية قد تمارس من طرف الشعب أو عن طريق البرلمان أو من داخل المجلس المنتخب أو من طرف هيئة سياسية خاصة (كالأحزاب السياسية مثلا)، أما المراقبة القضائية فإنها تمارس من طرف هيئة قضائية مشكلة من طرف عدة قضاة فهي تشكل إحدى

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983 ص 226 .

² - إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية للرقابة على المال العام، المؤتمر التاسع للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة "الانتوساي"، 1977 .

- محمد حركات، الرقابة العليا على المال العام، الوظائف والاكراهات في المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، عدد 2000 ص 32.

الآليات الرقابية الجديدة الفعالة والناجعة، والتي أصبح يقوم من خلالها القضاء المالي والقضاء الإداري كل وفق اختصاصاته بدور فعال في مراقبة تدبير وتسيير الجماعات الترابية، ومدى احترامها للقوانين والأنظمة المعمول بها حيث يتمتع بسلطة قوية في منع الجماعات الترابية من إلحاق الأضرار بالمصلحة العامة للمواطنين، والسهر على تحقيق المنفعة العامة، وكذا احترام المصالح الخاصة للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين...

وتمارس الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية، عن طريق دعوى الإلغاء، أو عن طريق الدفع أو رقابة الامتناع، كما أن الرقابة القضائية قد تكون رقابة مركزية أو غير مركزية¹، من خلال عملية الافتحاص، والرقابة التي يقوم بها المجلس الأعلى للحسابات، أو المجالس الجهوية للحسابات على تسيير وتدبير الجماعات الترابية.

أما الرقابة الإدارية فتجد أساسها من السلطة التنفيذية نفسها، وهي رقابة نظامية تركز على الحكامة المالية، بحيث تشكل أداة ناجعة لحماية الأموال العمومية، ووسيلة فعالة لحسن استخدامها في الأغراض المخصصة لها، وهي تأخذ عدة أشكال: رقابة قبلية ضمنية، ورقابة موازية، ورقابة لاحقة صارمة.

والمغرب كان يأخذ بنظام اللامركزية قبل الاستقلال، إلا أنه لم يقم بسن ظهير التنظيم الجماعي إلا بعد الاستقلال حيث صدرت عدة نصوص قانونية تنظم سير الجماعات المحلية انطلاقاً من سنة 1960.²، ليليه بعد ذلك بسنوات قانون التنظيم الجماعي لسنة 1976³، ثم الميثاق الجماعي لسنة 2002⁴ مع التعديلات اللاحقة به سنة 2009⁵.

¹ - محمد الراجي، دور القضاء الدستوري في بناء دولة القانون بالمغرب، بحث لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، جامعة الحسن الأول، السنة الجامعية 2016-2017، ص 2.

² الظهير الشريف رقم 1.59.315، بتاريخ 23 يونيو 1960، المتعلق بتنظيم المجال الجماعي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2445 بتاريخ 24 يونيو 1960.

³ الظهير الشريف رقم 1.76.584، الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976، بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3335 بتاريخ 01 أكتوبر 1976.

⁴ - الظهير الشريف رقم 1.02.297، بتاريخ 3 أكتوبر 2002، الصادر بتنفيذه القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي منشور بالجريدة الرسمية، عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

⁵ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015.

ومنذ ستينات القرن الماضي عملت المملكة المغربية على تعزيز نظام اللامركزية عن طريق تطوير الجهاز القانوني وتوفير الموارد المالية و البشرية، لتعزيز استقلالية الهيئات المنتخبة لجعل اللامركزية قاطرة للتنمية المحلية، وقد عرف نظام اللامركزية عدة إصلاحات على فترات لتمكين السكان المحليين من المشاركة في التنمية المندمجة والمستدامة، وانطلقت المرحلة الأولى لبناء نظام اللامركزية بالمغرب سنة 1960 بصور ميثاق التنظيم الجماعي، تلاه بعد ذلك صدور قانون تنظيم مجالس العمالات والأقاليم سنة 1963 ثم جاءت بعد ذلك مرحلة جديدة سنة 1976 تميزت على الخصوص بصور ظهير التنظيم الجماعي في 30 شتنبر 1976، الذي شكل بحق اللبنة الأولى لتأسيس نظام اللامركزية بالمغرب بمفهومها الجديد على مستوى البلديات أو المجالس القروية، حيث تميزت هذه المرحلة بتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية مع منحها الاستقلال الإداري والمالي، وبموجب هذا القانون منحت لها مجموعة من الصلاحيات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية إلا انه خلال هذه الفترة ظلت مجالس العمالات والأقاليم تخضع لموجبات القانون الصادر سنة 1963 ولم تستفيد من أي تطور على أرض الواقع.

ومع دستور 1992 وكذا دستور 1996 تم الارتقاء بالجماعات المحلية إلى مستوى مؤسسات دستورية، وفي سنة 1997 سيشهد التنظيم اللامركزي بالمغرب تحولات كبيرة ابتداء بصور القانون رقم 47.96 المتعلق بإحداث وتنظيم الجهات، ثم صدور القانون رقم 79.00 المتعلق بالتنظيم الإقليمي بالمغرب الصادر في 3 أكتوبر 2002، لنتوج هذه الفترة بصور القانون رقم 79.00 في صيغته الجديدة والذي تم تعديله وتتميمه بموجب القانون رقم 17.08 في 18 فبراير 2009.

ولتحسين أساليب التدبير والتسيير بالجماعات المحلية، فقد قرر الملك محمد السادس في خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2009 فتح ورش إصلاحي وذلك بإقامة جهوية متقدمة و ثم تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة بتاريخ 3 يناير 2010 للعمل على إنشاء مجالس ديمقراطية منتخبة تراعي خصوصيات كل جهة على حدة بما يضمن تحقيق التنمية المحلية المندمجة والمستدامة، دون المساس بوحدة الدولة وتماسكها.

وفي سنة 2011 عرف المغرب منعطفا جديدا تمثل في تغيير عميق حدث بفضل الدستور المغربي الذي جاء بمجموعة من المقتضيات الهامة المتعلقة بالجماعات الترابية، والتي توجت في سنة 2015 طبقا للمقتضيات الدستورية بإصدار ثلاثة قوانين تنظيمية جديدة تتعلق بالجماعات الترابية(111.14-112.14-113.14)¹، والتي شكلت في حد ذاتها تحولا تشريعيا وممارساتيا، حيث فتح المجال لأجراً مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بشكل فعلي بعيدا عن أسلوب الوصاية، وفي أعمال الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي، وهذا ما أشار إليه الفصل 140 من دستور 2011 للمملكة بأنه "للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة"²، لهذا فان الجماعات الترابية تعرف بأنها "هيئات مرفقية ترابية لها شخصيتها المعنوية تدير شؤونها بنفسها في نطاق استقلال إداري ومالي وذلك تحت إشراف الحكومة المركزية ومراقبتها".³

ومن مميزات الوثيقة الدستورية الحالية أن المشرع الدستوري استبدل تسمية الجماعات المحلية بمصطلح الجماعات الترابية وثم حذف التمييز بين الجماعات القروية والحضرية، كما تمت دسترة الجهوية المتقدمة وبالتالي ثم منح الجهات الاستقلالية والحرية في تسيير شؤونها المحلية، وتكريس مبدأ المراقبة البعيدة أو اللاحقة والتخلي عن مفهوم المراقبة القبلية وكذا ربط المسؤولية بالمحاسبة.

فالسطات المركزية عندما تمنح هذه الوحدات الترابية قدرا واسعا من الاستقلال المالي والإداري فإنما تهدف إلى التخفيف من حدة الرقابة المفروضة على هذه الأخيرة، حتى لا

¹ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

² - دستور 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

³ رضوان بوجمعة، المقتضب في القانون الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1999- ص 38.

تشكل عائقا في مسار التنمية المحلية وفي نفس الوقت ضمان خضوع هذه الوحدات لسلطان وإرادة الدولة التي يعود إليها أمر الحفاظ على تماسك الدولة ووحديتها.

وسيتم تسليط الضوء أكثر على أوجه وأشكال الرقابة الممارسة على الجماعات الترابية بالمغرب (إدارية- سياسية- قضائية)، وكذا محاولة معرفة ما إذا كانت الرقابة الممارسة على هذه الجماعات تشكل عنصرا إيجابيا أو سلبيا في تحقيق التنمية المحلية المندمجة والمستدامة. وهذا ما سنحاول التعرف عليه من خلال محاور البحث حيث سيتم التطرق إلى مختلف أنماط وأشكال الرقابة المفروضة على الجماعات الترابية، مع تبيان مزايا ومساوئ كل شكل من أشكال الرقابة المذكورة، من خلال دراسة نموذج جماعة سبع رواضي بإقليم مولاي يعقوب، والتطرق إلى الإشكالات التي يثيرها كل صنف من أصناف الرقابة، ونظرا لتعدد الأنماط الرقابية وتشعبها فإلى جانب دراسة نموذج الجماعة الترابية سبع رواضي موضوع البحث، سوف يتم التطرق أو الاستعانة بمجموعة من القرارات والأحكام التي همت مختلف الجماعات الترابية في المغرب في محاولة لاستجلاء مزايا وعيوب كل صنف من أصناف الرقابة على حدة، ولمحاولة فهم موضوع الرقابة بشكل مستفيض في ظل محدودية الرقابة الممارسة على جماعة سبع رواضي، والتي تعتبر جماعة صغيرة جدا، لم تخضع لجميع أنواع الرقابة المتعارف عليها، وبخاصة رقابة المفتشية العامة للإدارة الترابية ومفتشيات الوزارات الوصية، وكذا محدودية القضايا الواردة على رقابة القضاء الإداري، لاعتبارات عدة خاصة فيما يتعلق بالإمكانات المادية والمعنوية اللازمة وهذا ما استدعى ضرورة دراسة مجموعة من الجماعات الترابية بالمغرب للتعمق أكثر في دراسة موضوع الرقابة.

لقد تم استخدام مصطلح الرقابة في هذه الأطروحة على اعتبار أن عنوان الأطروحة يتضمن لفظ الرقابة، إلا أن ذلك لا يمنع من استخدام مصطلح المراقبة، على اعتبار أن المصطلحين متشابهين إلى حد كبير إلا في بعض الأمور التي تستوجب استخدام مصطلح معين بعينه كالرقابة السابقة أو اللاحقة، علما أن الدستور المغربي 2011 استعمل مصطلح المراقبة، لذلك تم استعمال لفظ الرقابة في الأطروحة وتارة أخرى لفظ المراقبة إلا أن المعنى لا يختلف كثيرا .

الإشكالية:

إن الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب كانت موضوع عدة إصلاحات همت إطارها القانوني والمؤسساتي، سعيا إلى تحقيق التنمية المحلية المنشودة عن طريق تمتيع الجماعات الترابية بصلاحيات واسعة في تدبير شؤونها المحلية، مع تمتيعها بالاستقلال الإداري والمالي، وما يتبع ذلك من ضرورة توفرها على الموارد المالية والبشرية الكفيلة بأداء مهمتها بنجاح، إلا أن تعدد وتباين أنماط الرقابة المفروضة على الجماعات الترابية يطرح عدة إشكالات تنعكس سلبا على أدائها وهذا من شأنه أن يقوض العملية الديمقراطية برمتها.

وهذا ما يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية:

إلى أي حد نجحت الإصلاحات الدستورية والقانونية الأخيرة في التوفيق بين إقرار الرقابة القبلية على الجماعات الترابية وتكريس الرقابة اللاحقة في إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة، وهل ساهمت هذه الرقابة في تحقيق التنمية المحلية المندمجة والمستدامة، أم أنها شكلت عقبة في طريق تحقيق التنمية المحلية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات:

- ما مظاهر وأشكال الرقابة المفروضة على الجماعات الترابية ؟
- إلى أي حد ساهمت الرقابة الإدارية والسياسية المفروضة على الجماعات الترابية في تجويد الأداء الإداري والمالي بالجماعات الترابية وأية أفاق يمكن استشرافها؟
- إلى أي حد استطاع القضاء الإداري بسط رقابته على الجماعات الترابية؟
- هل ساهمت المجالس الجهوية للحسابات في تحسين جودة الأداء المالي للجماعات الترابية؟

أسباب ودواعي اختيار الموضوع :

ترجع أسباب اختيار موضوع الرقابة على الجماعات الترابية لعدة عوامل كانت محفزة، ترجع أساسا إلى راهنية هذا الموضوع على اعتبار أن الجماعات الترابية أضحت اليوم تحظى باهتمام بالغ من طرف الدولة التي تخلت عن جزء من اختصاصاتها لفائدة هذه

الأخيرة، خصوصا مع صدور دستور 2011 الذي منح صلاحيات واسعة لهذه الوحدات الترابية في تسيير شؤونها، وتلاه بعد ذلك صدور القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية 2015، وباقي المقتضيات التشريعية الأخرى، والرغبة في تفعيل مقتضيات الجهوية الموسعة وفق توجهات دستور 2011 .

فموضوع الرقابة على الجماعات الترابية يعالج إحدى أهم الإشكالات البنيوية بالنسبة للجماعات الترابية، فيما يخص علاقتها الجدلية مع السلطات المركزية بشكل مباشر أو عن طريق ممثلي هذه الأخيرة لأجراً الرقابة الإدارية والآثار المترتبة عن هذه العلاقة فيما يخض باقي أشكال الرقابة الأخرى.

لقد أصبحت الجماعات الترابية اليوم تضطلع بدور هام في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، لكن الرقابة المفروضة عليها من طرف الدولة وأجهزتها الرقابية الأخرى قد تؤثر بشكل مباشر أو مباشر على أدائها، خصوصا مع تزايد حجم المسؤوليات الملقاة على عاتقها مما قد يؤثر سلبا على مسار الديمقراطية ببلادنا.

وهذا ما دفع إلى البحث عما إذا كانت الجماعات الترابية قد استفادت حقا من الإصلاحات الدستورية والقانونية الأخيرة أم العكس، مستعينين في ذلك بنموذج تطبيقي يتجلى في الجماعة الترابية سبع رواضي بإقليم مولاي يعقوب التابعة ترابيا لجهة فاس مكناس، أم أن الأمر يتعلق بوجود صعوبات بيروقراطية أو تقنية تحد من تنزيل المقتضيات التشريعية والتنظيمية على أرض الواقع القانونية الشيء الذي قد يجعل النظام التديري بالجماعات الترابية لا يواكب فلسفة وتوجهات الدولة للنهوض بمجالها الترابي.

صعوبات البحث:

إن الجماعات الترابية تعتبر من الأشخاص الاعتبارية العامة أوكل إليها المشرع مهمة تنفيذ مرفق عام ومنحها إمكانية تعديل الأوضاع القانونية، أحيانا بمبادرة ذاتية وأحيانا أخرى بصفة اقتراحية تتوقف على موافقة أو تأشير السلطات الحكومية التي لها سلطة المراقبة، الأمر الذي يطرح صعوبات في توجيه منحى هذا البحث كما الجماعات الترابية منظمة

بنصوص تشريعية وتنظيمية تتسم بالحدثة الأمر الذي لا يساعد في توحيد الآراء الفقهية والقضائية نظرا لقلّة الكتابات حول هذا الموضوع.

وبالرغم من أهمية هذا الموضوع باعتباره من المواضيع الكلاسيكية للقانون الإداري، فإنه يشكل صعوبة في تناوله بشكل أفقي وعمودي الأمر الذي أدى إلى تهرب الباحثين من دراسته بشكل شمولي، ومن هنا تكمن صعوبة هذا الموضوع خصوصا على مستوى تقسيم الموضوع كما أنه توجد صعوبات أخرى تتمثل في:

- عدم انفتاح بعض الجماعات الترابية على المحيط بشكل كاف مما صعب من الحصول على المقررات التي تصدر عنها أو في حقها.
- استمرار سيطرة النخب السياسية الكلاسيكية على الجماعات الترابية مما ساهم في إضعافها وأصبحت هياكلها شكلية فقط.
- التطبيقات القضائية بشأن المنازعات المرتبطة بالجماعات الترابية سواء منها المرتبطة بالرقابة على مشروعية المقررات الصادرة عن مجالسها، أو المقررات المرتبطة بعلاقتها بالمواطنين لا تعرف الاستقرار.
- صعوبات قانونية تتمثل في شساعة وتشعب الحقل المدروس من ناحية النصوص التشريعية والتنظيمية والمساطر الإدارية المعقدة.

ولكن وعلى الرغم من تلك الصعوبات التي سبق ذكرها، فقد تم المساهمة في تأسيس ثقافة معرفية جديدة في هذا المجال تفيد وتشجع البحث في هذا الموضوع المركب من خلال التعرض لمختلف الإشكالات التي تطرحها مختلف أشكال الرقابة على الجماعات الترابية، والتي تختلف باختلاف الجهة التي لها سلطة القيام بها والتي يمكن إجمالها في:

- الرقابة الإدارية.
- الرقابة السياسية.
- رقابة القضاء المالي.

■ رقابة القضاء الإداري.

المنهج المعتمد في البحث

يقتضي التطرق للإشكالية الرئيسية المرتبطة بموضوع الرقابة على الجماعات الترابية وكذا الإشكاليات المتفرعة عنها، توظيف بعض المناهج العلمية المتعارف عليها للإجابة على مختلف الإشكاليات والتساؤلات التي يثيرها هذا عن الموضوع، حيث سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي لتحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المستجدة، كما ثم الاعتماد على المنهج الإحصائي وكذا المنهج الاستقرائي .

خطة البحث:

من خلال إجراء دراسة مستفيضة لموضوع الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب والتطرق إلى تحليل الإشكالية المرتبطة بها معتمدين في ذلك على مجموعة من المناهج العلمية، ثم تقسيم هذه الموضوع إلى قسمين :

القسم الأول : الجماعات الترابية بين الرقابة الإدارية والسياسية-جماعة

سبع رواضي نموذجاً-

القسم الثاني : تجليات الرقابة القضائية على الجماعات الترابية -

جماعة سبع رواضي نموذجاً-

القسم الأول:

**الجماعات الترابية بين الرقابة الإدارية
والسياسية-الجماعة الترابية - سبع رواضي
نمودجا-**

أمام الاكراهات الملحة لتنمية التراب خصوصا في ظل تنامي المطالب المجتمعية ومعها أيضا مطالب المجالس المنتخبة والتي أصبحت جزءا من الواقع السياسي، كان من الضروري تدعيم النهج اللامركزي الذي تبناه المغرب في ظل العهد الجديد وذلك بالمرافقة على قيام مجالس الجماعات الترابية بدور ريادي في تحقيق التنمية، وفق قواعد الحكامة التي يركز عليها مفهوم اللامركزية ببلادنا، ويرجع الفضل في التطور السريع الذي شهدته الجماعات الترابية لجلالة الملك محمد السادس، حيث عبر في العديد من الخطب على ضرورة اعتبار الجماعات الترابية فاعلا رئيسيا إلى جانب الدولة في التنمية المحلية والجهوية¹.

وبالفعل حصل التغيير المأمول على مستوى تعزيز المكانة الدستورية للجماعات الترابية، حيث خصص المشرع الباب التاسع من دستور 2011 للجماعات الترابية، و تم تكريس مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، الذي من خلاله اكتسبت الجماعات الترابية قوة وحرية تدبيرية للمصالح والأجهزة اللامركزية التابعة لها.

كما ساهمت النصوص التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية، في تعبيد الطريق أمام الجماعات الترابية لإجراء تغييرات جوهرية على مستوى حكمة تدبير الشأن المحلي وفق مقاربة تشاركية ترابية، كما أنها رسمت لنظام جديد يركز على تملك الصلاحيات والاختصاصات بشكل مستقل ذاتي يمكن أن يساهم بفعالية في تحقيق التنمية المحلية والتقليل من الفوارق المجالية، بعيدا عن التدبير العمودي المركزي المقيد المقترن بالمراقبة على شاكلة من الأعلى إلى الأسفل، وقريبة من التدبير المقترن بالمراقبة الموازية أو المواكبة من خلال الأجهزة والمصالح اللامركزية وفق نظام اللامركزية الإدارية.

¹ - سعيد الدحماني، التدبير العمومي للتراب، من التدبير المقيد إلى التدبير الحر، مجلة الشؤون القانونية والقضائية، العدد الثاني، دار السلام- الرباط، سنة 2017، ص 226..

كما أن دستور 2011 نص في الفصل 136 على أن " يرتكز التنظيم الجهوي والتراحي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".¹

هذا بالإضافة إلى أن الخطب الملكية ساهمت في تطوير اللامركزية من خلال الدعوة، إلى التسريع إلى التطبيق الكامل للجهوية المتقدمة لتحقيق التنمية الشاملة لجل التراب الوطني ، والاستجابة لتطلعات الساكنة ، وذلك بإعطاء المجالس المنتخبة وبخاصة الجهات الصلاحيات الكاملة للاضطلاع بدورها الريادي في تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة .

إلا أن هذه الصلاحيات التي أصبحت تتمتع الوحدات الترابية هي ليست مطلقة وإنما مقيدة وتخضع لسلطات الوصاية، وهذا ما يفسر وجود آليات لرقابة مجالس الجماعات الترابية، والتي تتخذ صور مختلفة، قصد التأكد من شرعية القرارات المتخذة من طرف مجالس هذه الجماعات ورؤسائها.

ولقد تم اختيار الجماعة الترابية سبع رواضي كنموذج لهذه الدراسة المتعلقة بالرقابة الإدارية على الجماعات الترابية، لرصد مختلف الإشكالات إلى يثيرها موضوع الرقابة على الجماعة، سواء تعلق الأمر بالأجهزة التابعة لوزارة الداخلية أو وزارة المالية، مع الاستعانة بعدة نماذج لمختلف الجماعات الترابية بالمغرب، لمحاولة الوقوف بدقة على مختلف الأنماط الرقابية التي تمارس على هذه الجماعات، لاستخلاص النتائج وتحديد ما إذا كان هناك تباين في تطبيق نظام الرقابة على الجماعات الترابية، مع العلم أن جماعة سبع رواضي جماعة صغيرة، لا يمكن من خلالها الوقوف على جميع الأنماط الرقابية الممارسة بالمغرب، وهذا ما دفع إلى الاستعانة بمختلف الأحكام والقرارات الصادرة بمختلف الجماعات الترابية بالمملكة. ويستوجب دراسة جماعة سبع رواضي إعطاء ورقة تعريفية عن هذه الجماعة:

أحدثت جماعة سبع رواضي بمقتضى المرسوم رقم 2.59.1834 بتاريخ 02 دجنبر 1959 بشأن إحداث وتعداد الجماعات الحضرية والقروية بالمملكة، وهي تابعة لنفوذ إقليم مولاي يعقوب، جهة فاس- مكناس¹.

¹ - الظهير الشريف رقم 1.11.91، المتعلق بتنفيذ نص الدستور المغربي، صادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432، (30 يوليو 2011).

يبلغ عدد سكانها حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014 المصادق عليه بالمرسوم رقم 2.15.234 بتاريخ 19 مارس 2015، حوالي 23.519 نسمة. وتعد جماعة سبع رواضي ثاني جماعة من حيث تعداد السكان في إقليم مولاي يعقوب بنسبة 14% من مجموع سكان الإقليم البالغ عددهم 174.079 نسمة، بعد جماعة عين شقف التي يبلغ عدد سكانها 54.477 بنسبة 31%.

وتمتد على مساحة 227 كلم²، وهي تقع على سهل سايس ومقدمة جبال الريف، تحدها شرقا مقاطعة المرينيين بجماعة فاس، وغربا جماعتي مكس والمهاية، وشمالا جماعة العجاجة ومن جهة الجنوب جماعة عين الشقف ومقاطعة زواغة بجماعة فاس².

تشتهر جماعة سبع رواضي بمركز "عين الله" بحامة "عين الله" والتي أضحت قطبا سياحيا هاما، يستقطب العديد من الزوار المغاربة والأجانب من أجل الاستحمام والاستجمام. قامت الجماعة بتأهيل هذا المركز بتبني مشروع متكامل عبر 6 أشطر، أنجز منه الشطر الأول المتمثل في بناء المحطة الاستحمامية الجديدة بمواصفات عصرية، انتهت الأشغال المتعلقة بها، وكذا تلك المتعلقة بتهيئة محيطها بإحداث موقف للسيارات ومساحات خضراء. كما تم الشروع في إنجاز الشطر الثالث المتعلق ببناء مركز تجاري لتلبية الحاجيات الضرورية للزوار وخلق رواج تجاري بالمركز، والذي أوشك على الانتهاء، أما بخصوص باقي الأشطر فلا زالت الجماعة تبحث عن شركاء لإنجازها وتخص مشاريع إنجاز دور الاصطياف والحامة العصرية VIP ومسبحين بالهواء الطلق أحدهما للرجال والآخر للنساء ومسجدا³.

إن موضوع الرقابة على الجماعات الترابية تتداخل فيه العديد من الأنماط الرقابية، فهناك الرقابة الإدارية التي تمارسها الأجهزة الوصية (الفصل الأول) وهناك الرقابة

¹ - المرسوم رقم 2.59.1834 المؤرخ في فاتح جمادى الثانية 1379 (02 دجنبر 1959) بشأن إحداث وتعداد الجماعات الحضرية والقروية بالمملكة، والصادر بالجريدة الرسمية عدد 2458 بتاريخ 1959/12/04.

² - مرسوم رقم 2.15.234 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 (19 مارس 2015) بالمصادقة على الأرقام المحدد بها عدد السكان القانونيين بالمملكة، الجريدة الرسمية، عدد 6354 الصادرة بتاريخ 4 رجب 1436 (23 أبريل 2015).

³ - المصدر، مصالح جماعة سبع رواضي، إقليم مولاي يعقوب، (2023/4/15).

السياسية التي تتخذ عدة أشكال وأنماط (الفصل الثاني)، هذا بالإضافة إلى جانب الرقابة القضائية التي سوف يتم التطرق إليها بتفصيل في القسم الثاني من هذا الموضوع.

الفصل الأول:

الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية

من بين المستجدات التي جاء بها دستور 2011 أن التنظيم الجهوي والترابي أصبح يرتكز على مبادئ التدبير الحر بشكل عملي، مما يساهم في إعادة رسم العلاقة بين الدولة والهيئات اللامركزية، وهذا ما سمح بتوسيع مجالات تدخل الجماعات الترابية وتقوية قدراتها التدبيرية¹، كما أنه تم ضمان مشاركة فعالة للسكان المحليين في تدبير شؤونهم لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، وصولاً لترسيخ وتعميق دولة المؤسسات الحديثة المبنية على مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع، والتعاون والتشاور والتعددية الحزبية والحكمة الجيدة، وهذا ما اقتضى بالضرورة إصدار القوانين التنظيمية في المستويات الثلاث، القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات²، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم³، ثم القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات⁴.

إذن ومن هذا المنطلق يتضح أن أحد أهم المستجدات التي جاء بها دستور 2011 هو تنصيبه على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في الفصل 136 منه، الذي يمثل أحد أهم مظاهر اللامركزية في بعدها الحكماتي، حيث يخول بمقتضى هذا المبدأ لكل جماعة ترابية في حدود اختصاصاتها، سلطة تدبير شؤونها الداخلية باستقلالية عن سلطات المركز.

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ التدبير الحر جاء به دستور 2011 ولم يسبق الإشارة إليه في الدساتير السابقة للمملكة، ففي ظل الدساتير السابقة كانت عبارة "التدبير الديمقراطي" هي الأقرب لمفهوم التدبير الحر، وكانت تعني أن تتولى مجالس الجماعات المحلية المنتخبة بطريقة ديمقراطية تدبير شؤونها باستقلالية عن سلطات المركز، كما أن مبدأ التدبير الحر

¹ - للتعمق أكثر حول التأصيل الدستوري لمبدأ التدبير الحر يرجع إلى:

- عبد الرفيق زعنون، "مبدأ التدبير الحر بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، مقال منشور بمجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني - فبراير 2019، صادرة عن المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، منشورة بتاريخ 17 فبراير 2019 على الموقع الإلكتروني للمجلة.

- [https://democraticac.de\(18/07/2022\)](https://democraticac.de(18/07/2022)).

² - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

³ - القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

⁴ - القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

الذي نص عليه الدستور الجديد يعتبر بمثابة حرية معترف بها للجماعات الترابية في علاقتها مع السلطات المركزية، فهو مفهوم جديد ينطوي على غنى مصطلحي ويضم نظريات ومقاربات جديدة لتدبير الشأن المحلي، إلا أن ذلك لا يمنع من أن تخضع هذه الوحدات الترابية إلى المراقبة الإدارية من طرف الجهات التي خول القانون لها ذلك، خاصة الولاية والعمال وتحت سلطة الوزراء المعنيين حسبما جاء في الفصل 145 من دستور 2011.¹

وسوف يتم من خلال هذا الفصل دراسة نموذج الجماعة الترابية سبع رواضي، بالإضافة إلى نماذج أخرى متفرقة من مختلف الجماعات الترابية بالمملكة، كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقا لرصد مختلف الإشكالات التي يثيرها موضوع الرقابة المفروضة عليها، من مختلف الهيئات الرقابية، سواء الأجهزة التابعة لوزارة الداخلية أو التابعة لوزارة المالية.

وتبعاً لذلك، سوف يتم التطرق في هذا الفصل للهيئات المحلية المكلفة بالرقابة الإدارية على الجماعات الترابية (المبحث الأول) في حين سوف يخصص (المبحث الثاني) للحديث على الهيئات المركزية المكلفة بالرقابة على مجالس الجماعات الترابية.

المبحث الأول: الهيئات المحلية المكلفة بالرقابة الإدارية.

تعتبر الرقابة الإداري*آلية قانونية أقرها المشرع المغربي لسلطات المراقبة سواء السلطة المكلفة بالداخلية أو ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، لضمان مشروعية أعمال الجماعات الترابية ومطابقتها للقوانين والأنظمة، ومدى التزام أعضاء مجالسها بالالتزامات المقررة قانوناً ضماناً للصالح العام، ومواكبة للدولة في ضمان حسن سير المرافق العامة للدولة، من جماعات ترابية أو الهيئات التابعة لها.

¹- ظهير شريف رقم 1.11.91، متعلق بتنفيذ نص الدستور المغربي الصادر سنة 2011، بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

*- يمكن وصف المراقبة الإدارية بتلك العملية التي تستطيع بواسطتها الأجهزة المؤهلة قانوناً معرفة مدى تطابق إجراءات التنفيذ وخطواته ووسائله مع البرامج المسطرة، في احترام تام لحسن تدبير المال العمومي.

وعند اكتشاف وجود خروقات أو مجرد اعوجاج في عملية التنفيذ، أو قبل التنفيذ، من خلال الصعوبات التي تطرح عملياً، أو أن هناك ضعف في الأداء، أو أي سبب قد يؤثر على سير عمليات التنفيذ وتحقيق الأهداف، يمكن أن تقوم تلك الأجهزة باتخاذ التدابير القانونية اللازمة التي من شأنها التصحيح والتوجيه والإرشاد، كعملية أولى، أو اتخاذ تدابير أخرى أكثر صرامة تختلف باختلاف الإجراء المتخذ.

أما بخصوص الإطار الدستوري والقانوني الذي يؤطر الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية، فنجد أن دستور 2011 قد أولى عناية فائقة للجماعات الترابية، حيث أفرد أمرها للباب التاسع منه والمعنون بالجهات والجماعات الترابية (الفصول من 135 إلى 146)¹، ولهذا فإن التنصيب بهذه الطريقة التراتبية (الدستور، القوانين التنظيمية، النصوص التشريعية والتنظيمية)، على الأجهزة المكلفة بالرقابة يترجم فلسفة المشرع المغربي في بناء نظام قانوني قوي للرقابة بعيد عن أسلوب الوصاية الكلاسيكي، وفي ذلك تعبير صريح لتجاوز الأعطاب التنموية وتداخل الاختصاصات، سواء من جانب الجماعات الترابية أو من طرف الهيئات المحلية المكلفة بالرقابة الإدارية.

يقوم بالرقابة الإدارية على الجماعات الترابية التي يخولها القانون، للهيئات المحلية للرقابة التابعة لوزارة الداخلية على المستوى المحلي، السادة ولاية الجهات وعمال العمالات و الأقاليم، فهم من يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية ويعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، ويساعدون رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية².

وفي نفس السياق تتولى الخزينة العامة للمملكة³، تقديم المشورة والدعم اللازمين للجماعات المحلية وتضع خبرتها تحت التصرف، وتهم هذه المشورة التي هي ذات طبيعة قانونية ومالية من جملة أمور أخرى، تحديث إجراءات المحاسبة والتحليل المالي وإعداد لوحات القيادة، كما أن هناك رقابة أخرى تتم من خلال المحاسبين العموميين بالجماعات الترابية والأمريين بالصرف⁴، ثم هناك أيضا الرقابة الممارسة من طرف

¹ - ظهير شريف رقم 1.11.91، متعلق بتنفيذ نص الدستور المغربي الصادر سنة 2011، بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

² - الفصل 145 من دستور 2011 .

³ - تتولى الخزينة العامة للمملكة عبر شبكة الخازنين و القابضين تدبير ميزانيات 1659 جماعة محلية و 86 مجموعة و 41 مقاطعة، وهي تقوم بتحصيل إيراداتها وأداء نفقاتها ودفع رواتب موظفيها.

*المزيد يرجع إلى الموقع الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالية:

- [https://www.finances.gov.ma/ar\(21/07/2022\)](https://www.finances.gov.ma/ar(21/07/2022)).

⁴ - تنص المادة 2 القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمريين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.25، في 12 من محرم 1423 (3 أبريل 2002)، الجريدة الرسمية، عدد 4999، بتاريخ (29 أبريل

الخزينة العامة للمملكة التابعة لوزارة المالية، ثم الرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية التابعين لوزارة الداخلية.

لهذا فإن الهيئات المحلية المكلفة بالرقابة الإدارية على الجماعات الترابية تتمثل في الهيئات المحلية التابعة لوزارة الداخلية (المطلب الأول) والهيئات التابعة للخزينة العامة للمملكة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الهيئات المحلية التابعة لوزارة الداخلية

إن الهيئات الرقابية المحلية التابعة لوزارة الداخلية المكلفة بالرقابة على الجماعات الترابية تم التنصيب عليها في الوثيقة الدستورية الجديدة للمملكة، كما أن تنزيل القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث الصادرة سنة 2015، ساهمت بشكل كبير في تفعيل وتعزيز آليات الرقابة على الجماعات الترابية في شكلها الجديد .

تتمتع الهيئات المحلية المكلفة بالرقابة على الجماعات الترابية بصلاحيات واسعة في رقابة الأعمال الإدارية الصادرة عن الجماعات الترابية، كالقرارات والمقررات التي تهم تسيير شؤون الجماعة الترابية، وتشمل هذه الرقابة كذلك المقترحات الخاصة بصحة دورات المجلس سواء تعلق الأمر بالدورات العادية أو الاستثنائية، خاصة ما يهم ضرورة توفر النصاب القانوني لانعقاد الدورات أو احترام الآجال القانونية وجدول الأعمال، وكل الأمور الأخرى المتصلة بتسيير وتدبير مجالس الجماعات الترابية، كما تشمل رقابة هذه الهيئات المحلية مراقبة الأعضاء المنتخبين بالمجالس الترابية، إما بصفة فردية أو بصفة جماعية عن طريق عدة آليات حددها المشرع المغربي قانونا، وهذا ما سيتم التطرق إليه بتفصيل في هذا المطلب .

وعليه فإن الرقابة الإدارية التي يقوم بها العامل على مجلس الجماعة الترابية تشمل نوعين من الرقابة، رقابة على المقررات الصادرة عن المجلس (الفرع الأول) ورقابة على قرارات رئيس المجلس (الفرع الثاني).

(2002)، على أنه يعتبر أمرا عموميا بالصرف للمداخيل والنفقات، كل شخص مؤهل باسم منظمة عمومية لرصد أو إثبات أو تصفية أوامر باستخلاص دين أو أدائه.

ويعتبر محاسبا عموميا كل موظف أو عون مؤهل للقيام باسم منظمة عمومية بعمليات المداخيل أو النفقات أو تناول السندات إما بواسطة أموال وقيم معهود إليه بها وإما بتحويل داخلي لحسابات وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للمتوفرات التي يأمر بترويجها أو مراقبتها.

الفرع الأول: رقابة العامل على مقررات المجلس

تمتد رقابة العامل أو الوالي لتشمل رقابة صحة دورات مجلس الجماعات الترابية سواء الدورات العادية أو الدورات الاستثنائية (الفقرة الأولى) كما تشمل هذه الرقابة التأشير على مقررات المجالس الترابية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : صحة دورات المجلس

حسب مقتضيات القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، فإن مداولات مجالس الجماعات الترابية لا تكون صحيحة إلا إذا توفر النصاب القانوني لانعقاد الدورات، المتمثل في حضور نصف الأعضاء المزاولين مهامهم عند افتتاح الدورة بعد استدعاء من قبل الرئيس.

ويحتسب هذا النصاب القانوني عند افتتاح كل دورة، أما إذا انسحب أو تخلف أحد الأعضاء عن حضور الجلسات لأي سبب كان فإن ذلك لا يؤثر على مشروعية النصاب القانوني، كما أنه حسب ما جاء في القوانين التنظيمية لا يجوز التداول في النقط المدرجة بجدول أعمال الدورة، و لا يجوز أيضا التداول في النقط التي كان قد تعرض عليها العامل، والتي كانت قد بلغت للرئيس بشكل قانوني وتمت إحالتها على القضاء الاستعجالي للبت فيها.

ويمكن لوالي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بالنسبة للجماعات، التعرض على كل نقطة لا تدخل في اختصاصات الجهة أو العمالة والإقليم أو الجماعة على أن يكون هذا التعرض معللا، وعند الحاجة يجوز للوالي أو العامل أو من ينوب عنه إحالة هذا التعرض على القضاء الاستعجالي للبت فيه داخل أجل 48 ساعة من تاريخ التوصل به، وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية بالرباط على إلغاء مداولات مجلس جماعة أولاد علي منصور خلال دورته العادية أكتوبر 2016، بعلّة عدم استدعاء الرئيس للأعضاء يخبرهم بتاريخ انعقاد الدورة العادية¹ .

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4843، الصادر بتاريخ 16/12/2016 في قضية محمد احنين وعلي يخلف ومحمد كرون و عبد الفاضل حمدون يونس قاشي...، ضد جماعة أولاد منصور في شخص رئيسها، بمقرها بقيادة بني حسان تطوان، غير منشور .

أما بخصوص الطعن الذي تقدم به المدعو (محمد احنين وعلي وعائشة....) بسبب خرق المادة 33 من القانون رقم 14/ 113 المتعلق بالجماعات، المتمثل في عدم حضور ممثل عن عامل عمالة تطوان لأشغال الدورة العادية، فقد أجابت المحكمة على أن عدم حضور ممثل عن العمالة لا يمكن أن تنتج عنه أية آثار تمس صحة الدورة وقانونية انعقادها طالما أن تنزيل هذا المقتضى تظل مسؤوليته ملقاة على العامل، ومن واجب الرئيس فقط إطلاع العامل على جدول الأعمال وتاريخ انعقاد الدورات ليس إلا مما يجعل الطعن غير مرتكز على أساس¹.

من خلال ما سبق يتضح الدور المحوري الذي يضطلع به العامل والوالي في مراقبة الشروط الشكلية والموضوعية لانعقاد الدورات العادية والاستثنائية للمجالس الترابية للجماعات سواء في فيما يتعلق باحترام الآجال القانونية، والنصاب القانوني و كذا جدول الأعمال

مما يفهم معه أن الدولة تراقب كل صغيرة وكبيرة فيما يخص تدبير الشأن العام المحلي، مما يضع الجماعات الترابية أمام محك حقيقي خاصة فيما يتعلق بتكريس مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه دستوريا.

وهذا ما تم الوقوف عليه بجماعة سبع رواضي، شأنه في ذلك شأن باقي الجماعات الترابية الأخرى بمختلف ربوع المملكة، فالسلطات المركزية بعمالة إقليم مولاي يعقوب تمارس رقابة شديدة على مجلس الجماعة في خرق صارخ لمبدأ التدبير الحر الذي نص عليه الدستور.

الفقرة الثانية التأشير على المقررات

حسب ما ورد في المقتضيات التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، هناك شكلان من الرقابة على مقررات المجالس الترابية حسب موضوعها، فهناك المقررات الخاضعة للتأشير (أولا) وأيضا المقررات غير الخاضعة للتأشير (ثانيا).

¹ حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 814، الصادر بتاريخ 10/03/2017 في قضية محمد احنين و علي يخلف وعائشة حيحاي ضد جماعة أولاد علي منصور، قيادة بني حسان تطوان، غير منشور .

أولاً: المقررات الخاضعة للتأشيرة

اعتمد المشرع المغربي في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مصطلح التأشيرة بدل مصطلح المصادقة، سعياً منه لإرساء قواعد جديدة للعلاقة التي تربط السلطات الإدارية بالجماعات الترابية، وهذا ما سمح برسم صورة جديدة للامركزية الإدارية، تقوم على أساس فكرة الرقابة وليس على أساس رابطة قائمة بين سلطة عليا وسلطة دنيا¹.

إن مقررات المجلس الجماعي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين يوماً ابتداء من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس، ونخص بالذكر هنا المقرر المتعلق ببرنامج عمل الجماعة، والمقرر المتعلق بالميزانية، المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها و المقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخل، ولاسيما الاقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتقويت أملاك الجماعة وتخصيصها، وكذا المقرر المتعلق بتسمية الساحات والطرق العمومية عندما تكون هذه التسمية تشريفاً عمومياً أو تذكيراً بحدث تاريخي، ثم أيضاً المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجماعة مع الجماعات المحلية الأجنبية، وأخيراً المقررات المتعلقة بإحداث المرافق والمنشآت العمومية الجماعية وإحداث شركات التنمية المحلية، يؤشر عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل نفس الأجل المشار إليه في الفقرة الأولى، يعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن مقرر من المقررات المذكورة بعد انصرام الأجل المنصوص عليه أعلاه بمثابة تأشيرة².

يتولى وزير الداخلية التأشير على المقررات التي وردت في المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات³، أما بالنسبة للعمالة أو الإقليم فيتولى التأشير على المقررات الواردة بالمادة 109 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات أو الأقاليم عامل العمالة أو

¹ - حميد أبولاس، الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، دراسة مقارنة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة البيضاوي، سلا، عدد مزدوج 134-135، ماي - غشت 2017، ص 76.

² المادة 118 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات.

³ - القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات .

الإقليم¹، باستثناء المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض وبإحداث شركات التنمية حيث يؤشر عليها وزير الداخلية.

في حين يتولى عامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للجماعات التأشير على المقررات الواردة بالمادة 118 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات²، ما عدا المتعلقة بالتدبير المفوض وبإحداث شركات التنمية، حيث يؤشر عليها وزير الداخلية، وللتأكد من مطابقة هذه المقررات للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية والقوانين والأنظمة المعمول بها، تحال هذه المقررات على والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم من أجل الدراسة والمراقبة، وفي حالة عدم التأشيرة على مقرر رئيس المجلس الجماعي من طرف العامل، يعاد المقرر السالف الذكر إلى رئيس المجلس لإصلاح الاختلالات والعيوب القانونية التي شابت المقرر، غير أن قرار عدم التأشيرة على مقررات المجالس الترابية يجب أن يكون معللاً.

ثانيا : المقررات غير الخاضعة للتأشيرة

ترسل المقررات الصادرة عن مجلس الجماعة الترابية غير الخاضعة للتأشيرة و نسخ من محاضر الدورات وكذا المقررات المنبثقة عنها إلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، داخل أجل 10 أيام من أيام العمل بالنسبة للجهات أو العمالات والأقاليم و 15 يوما من أيام العمل بالنسبة للجماعة الموالية لتاريخ انتهاء الدورة أو لتاريخ اتخاذ المقررات المذكورة مقابل وصل بالتسلم ، وذلك قصد التأشير عليها .

وفي حالة ما إذا تعرض والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم على المقرر لأسباب تتعلق بعدم المشروعية، يطلب من رئيس المجلس أن يعرض المقرر المذكور على المجلس من أجل إنجاز دراسة جديدة لإصلاح الاختلالات والعيوب التي شابتها وأدت بالتالي إلى عدم شرعيته أو سحبه إن اقتضى الحال، ويبلغ هذا التعرض إلى رئيس المجلس معللاً خلال الثلاثة أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر، لكن في

¹ - القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم .

² - - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات .

حالة عدم التعرض من طرف الوالي أو العامل داخل الأجل المذكور تكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ.

وفي حالة إذا لم يستجيب المجلس لقرار التعرض والإبقاء على المقرر، يحيل وزير الداخلية بالنسبة للجهات، والعامل بالنسبة للعمالة والإقليم أو الجماعة الأمر على القضاء الاستعجالي، للبت في طلب الإيقاف داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الطلب بكتابة الضبط لدى المحكمة، مما يترتب عليه بالضرورة وقف تنفيذ المقرر إلى حين البت فيه من طرف المحكمة داخل أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ التوصل به.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال رؤساء المجالس

لقد نص المشرع المغربي على مبدأ التدبير الحر بالنسبة للجماعات الترابية في دستور 2011، لضمان الانتقال من الرقابة القبلية إلى المواكبة والرقابة البعدية، حيث حصرت الرقابة الإدارية المنصوص عليها دستوريا في مجال المشروعات كقاعدة عامة، في حين ثم اعتماد الرقابة القبلية استثناء في بعض المجالات المحدودة المتعلقة بالمجال المالي، كما أن سلطات الوصاية تخضع المقررات والقرارات الصادرة عن الجماعات الترابية لرقابة الملائمة (الفقرة الأولى)، كما أن آلية الحلول تعتبر تقنية رقابية تلجأ إليها السلطات المركزية إذا تعذر قيام رئيس المجلس بواجباته المهنية لأي سبب من الأسباب (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: رقابة الملائمة

لقد قام المشرع المغربي باستبدال مصطلح الوصاية بمصطلح أقل حدة وهو الرقابة، لكن الملاحظ على مستوى الواقع أن الوصاية لا زالت مستمرة بمختلف أشكالها على الجماعات الترابية، وذلك من خلال السلطات الموكلة للعامل أو من يمثله في إمكانية التعرض على مقررات المجلس الجماعي، من خلال ضرورة تأشيرها على العديد من المقررات الصادرة عن المجلس الجماعي.¹

¹ - عبد الكريم حيضرة، المختصر في التنظيم الإداري المغربي، مراكش، مكتبة المعرفة 2018، ص 196.

إن الرقابة المتعلقة بالملائمة تشمل البحث في مدى مطابقة قرارات المجلس للظروف التي اتخذت فيها ومدى تحقيقها للمصلحة العامة الجماعية.¹

كما أن رقابة الملائمة تعطي لسلطات الرقابة سلطة تقديرية واسعة تسمح برفض مقررات المجلس الجماعي أو إعادة دراستها، بحجة ما يمكن أن يترتب عنها من أعباء مالية أو إخلال بالتوازن المجالي والبيئي أو غيرها، على عكس رقابة المشروعية التي تتخذ من الإطار القانوني مرجعا لها من خلال قبول المقرر الجماعي من رفضه، أو التعرض عليه.²

فرقابة الملائمة تروم تحقيق المصلحة العامة أثناء العلاقة الجدلية بين سلطات الوصاية من جهة والمجالس الجماعية من جهة أخرى، وذلك من خلال اشتراط الموافقة القبلية لسلطات الوصاية لتنفيذ مقررات المجلس، مما يحد من القدرات الاقتراحية و التسييرية للمجالس المحلية، مما يجعلها تدخل في علاقة تبعية مباشرة للسلطات المركزية.

ومن أمثلة ذلك ما قامت به السلطات المركزية بجماعة سبع رواضي بتحويل مركز السوق الأسبوعي إلى مكان بعيد نسبيا عن السكان، في إطار ما يسمى بمراقبة الملائمة بدعوى انه يمنع البناء بجوار المحيط الملكي، مع العلم أنه ليس هناك أية قوانين أو تعليمات تمنع من ذلك، مما يفهم معه أن السلطات المركزية تمارس مزيدا من التضيق والخنق على الجماعات الترابية تحت ذريعة احترام القانون والنظام العام، وبالتالي تضيع حقوق الساكنة المحلية ويفقد مبدأ التدبير الحر الذي جاء به دستور 2011 كل مدلولاته ومعانيه.

لكن الجديد الذي جاءت به القوانين التنظيمية الجديدة هو عدم النص صراحة على رقابة الملائمة واكتفت بالتنصيص على رقابة المشروعية، حيث تنص المادة 115 من

¹ - أعبوشي الحسين، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق مراكش، السنة الجامعية، 2017-2018.

² - محمد الشريف بنخي، الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال الجماعات الترابية، أي تكريس لمبدأ فصل السلط ؟ ، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 122، ماي - يونيو 2016 ، ص 322.

القانون التنظيمي 113.14 على أنه: "يمارس عامل العمالة أو الإقليم مهام الرقابة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة".

وفي ذلك تكريس واضح للرقابة البعدية والتي تمارسها خاصة الهيئات القضائية وليس الإدارية، ضمانا لاستقلالية المجالس الجماعية من جهة، وضمان المراقبة من طرف محاكم مستقلة ومحيدة من جهة أخرى، ضمانا لحسن تدبير الشأن العام المحلي وحماية حقوق الساكنة المحلية والصالح العام بشكل عام.

وتختلف الرقابة على مقررات الجماعات الترابية الثلاث من مستوى ترابي إلى آخر فبالنسبة للجماعات¹، فلا تكون المقررات قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها، ومن المقررات التي تخضع للتأشيرة المقرر المتعلق برنامج عمل الجماعة، المقرر المتعلق بالميزانية، المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها، المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، ولاسيما الاقتراحات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى، ومختلف الحقوق وتقويت أملاك الجماعة وتخصيصها.

هناك أيضا المقرر المتعلق بتسمية الساحات والطرق العمومية عندما تكون هذه التسمية تشريفا عموميا أو تذكيرا بحدث تاريخي، المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجماعة مع الجماعات الترابية الأجنبية.

المقررات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها، غير أن المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجماعية وإحداث شركات التنمية المحلية، يؤشر عليها من طرف وزير الداخلية داخل نفس الأجل.

¹ - المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .

أما بالنسبة للجهات¹ ، فلا تكون المقررات قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف وزير الداخلية، داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها، ويتعلق الأمر بالمقررات التالية: المقرر المتعلق ببرامج التنمية المقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب، المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها، المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية، المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية، المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل ولاسيما تحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتقويت أملاك الجهة وتخصيصها.

هناك أيضا المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة مع الجماعات الترابية الأجنبية، وكذلك الأمر بالنسبة للمقررات المتعلقة بالميزانية والافتراضات والضمانات.

- أما فيما يتعلق بالعملات والأقاليم² ، فلا تكون المقررات قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف عامل العمالة أو الإقليم، داخل نفس أجل حيث يعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن المقرر بعد انصرام الأجل بمثابة تأشيرة ويتعلق الأمر بالمقررات التالية:

المقرر المتعلق ببرنامج التنمية، المقرر المتعلق بالميزانية، المقرر القاضي بتنظيم إدارة العمالة أو الإقليم وتحديد اختصاصاتها، المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، ولاسيما الاقتراحات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق، وتقويت أملاك العمالة أو الإقليم وتخصيصها والمقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها العمالة أو الإقليم مع الجماعات المحلية الأجنبية.

هذا ويساهم المفتشون العامون للإدارة الترابية¹ ، في تدبير عملية الرقابة على الجماعات الترابية وإجراء مختلف الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية لتحقيق وضمان الأهداف والغايات المرجوة من إبرام الصفقات العمومية.

¹ - المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 14 111 المتعلق بالجهات.

² - المادة 109 من القانون التنظيمي رقم 14. 112، المتعلق بالعملات والأقاليم .

وكذلك الشأن بالنسبة للمقررات المتعلقة بالتدبير المفوض والمنشآت العمومية وبإحداث شركات التنمية، حيث يؤشر عليها من طرف وزير الداخلية هذه المرة وداخل نفس الأجل.

كما أنه وفي إطار الرقابة على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات المجلس يمكن التمييز هنا بين حالتين:

الحالة الأولى تتعلق برقابة شرعية القرارات أو المقررات المتخذة خرقاً لمبدأ المشروعية الإدارية، ويرجع هنا الاختصاص للمحكمة الإدارية للبت في طلبات الإلغاء ضد قرارات رئيس المجلس، وكذا مقررات المجلس طبقاً لمسطرة رفع دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة بما في ذلك احترام أجل الطعن².

في حين تتعلق الحالة الثانية بالرقابة على احترام الاختصاص سواء من طرف رئيس المجلس أو المجلس نفسه، وتبعاً لذلك تعتبر القرارات والمقررات التي لا تدخل في صلاحيات المجلس أو رئيسه باطلة بحكم القانون، ولهذا فإن كل مقرر لمجلس الجماعة يحتاج لتأشير العامل ولا يحترم مقتضيات القانونية، يمكن أن يكون موضوع رقابة، وعلى سبيل المثال في مثل هذه الحالة، نورد المراسلة رقم 1430 بتاريخ 25 مارس 2019 الصادرة عن عامل إقليم مولاي يعقوب إلى رئيس جماعة سبع رواضي بخصوص كراء قطعة أرضية "بمركز الفرارة" من الأراضي السلالية لأحد المستثمرين، يطالب من خلالها الرئيس بفسخ عقد الكراء فور التوصل بالمراسلة وموافاته بنسخة من عقدة الفسخ³، لأن الرئيس المذكور قام بإبرام عقد الكراء دون وجود ما يثبت ملكية الجماعة للقطعة الأرضية، في حين أن القطعة الأرضية لا تدرج ضمن الأملاك الخاصة للجماعة، وإنما هي في ملكية جماعة سلالية الوداية وهي ضمن الملك المسمى "الوداية 2" ذي الرسم العقاري عدد 69/133780 الكائن بجماعة سبع رواضي مساحته 2079 هكتار و 52 ار.

¹-مرسوم رقم 100-94-2 صادر بتاريخ 6 يوليوز 1994 بشأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين بالإدارة الترابية لوزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4264 بتاريخ 20 يوليوز 1994.

²-عبد الواحد القريشي، التنظيم الإداري المغربي، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، الطبعة الثالثة، 2019، ص 227.

³-المصدر: مديرية المصالح جماعة سبع رواضي- إقليم مولاي يعقوب، بتاريخ 15 أبريل 2022.

الفقرة الثانية: حلول سلطات الوصاية محل الرئيس

يقصد برقابة الحلول، حلول عامل العمالة أو الإقليم محل رئيس المجلس الجماعي في ممارسة مهامه بشكل مؤقت، وقد نظمت هذه الوضعية المادة 36 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، والتي جاء فيها على أنه إذا امتنع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي، وترتب على ذلك إخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة، قام عامل العمالة أو الإقليم بمطالبة بمزاولة المهام المنوطة به، وبهذا فإن العامل يمارس سلطة الحلول ليس بصفته جهازا إداريا لممارسة الرقابة أو الإشراف على أعمال وقرارات الأجهزة المنتخبة، وإنما بصفته موظفا إداريا في مرفق عمومي للحفاظ على مصالح المواطنين حتى لا تتأثر من جراء هذا القرار الخاص بسلطة الحلول.

وفي هذا الإطار أصدر وزير الداخلية دورية عدد 1116 بتاريخ 18 يناير 2019¹ ، حول كفايات حلول سلطة المراقبة الإدارية محل رؤساء مجالس الجماعات الترابية ، والتي ورد فيها، أن سلطة الحلول تكون عند وجود تهديد بالسير العادي للمجالس الترابية من خلال امتناع رؤساء الجماعات الترابية عن القيام بالمهام المنوطة بهم، والتي من شأنها أن تمس بالسير العادي لمصالح الجماعة الترابية، حيث لا تقتصر سلطة الحلول حول المحافظة على مصالح الساكنة اليومية، بل تمتد إلى المشاريع الاستثمارية التي تساهم في إيجاد فرص العمل والرفع من المكانة الاقتصادية للجماعة الترابية.

وبعد انصرام أجل سبعة أيام بالنسبة للجماعات، وعشرة أيام بالنسبة للعمليات والأقاليم، وخمسة عشرة يوما بالنسبة للجهات، تبتدىء من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة الرئيس، يتم إحالة الأمر على القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية المختصة من أجل البت في وجود حالة الامتناع، ويبيت القضاء الاستعجالي داخل أجل 48 ساعة

¹ - دورية وزير الداخلية، عدد 1116 بتاريخ 18 يناير 2019، (غير منشورة).
المصدر: المديرية العامة للجماعات الترابية، مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون، قسم المجالس المحلية- وزارة الداخلية، الرباط.

من تاريخ تسجيل طلب الإحالة بكتابة الضبط بهذه المحكمة، ويتم البت بواسطة القضاء الاستعجالي بواسطة حكم نهائي وعند الاقتضاء دون استدعاء الأطراف.

إن امتناع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، إما يكون عن قصد أو لعجز أو إهمال، ويترتب على ذلك إخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة الترابية المعنية، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طريق والي الجهة بالنسبة للجهة، والعامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم وبالنسبة للجماعات، بمطالبة رئيس المجلس بمزاولة المهام المنوطة به¹، وإذا أقرت المحكمة الإدارية بوجود حالة الامتناع جاز للوالي بالنسبة للجهة، والعامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم والجماعة، الحل محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها².

إن سلطة الحلول تستهدف بالدرجة الأولى حماية المصلحة العامة وحماية حقوق الساكنة المحلية للجماعات الترابية من تماطل وتقاوس أو امتناع رؤساء المجالس عن القيام بالأعمال المنوطة بهم، وفي ذلك ضمان للسير العادي والمنتظم للمرافق العمومية.

وتعتبر هذه المراقبة أي سلطة الحلول ضرورية بالنسبة لمصلحة الهيئة اللامركزية التي قد تكون أول ضحية إذا كان هناك سوء تسيير وتدبير من طرف الممثلين المنتخبين، وتشكل حماية حقيقية للمواطنين المحليين في مواجهة السلطات اللامركزية المنتخبة.³

تجدر الإشارة إلى أن سلطة الحلول التي تمارسها أجهزة الرقابة هي محددة بدقة ومؤقتة، فالعامل على سبيل المثال يمارس الاختصاصات المسندة إليه بموجب النصوص القانونية بصفته سلطة حلول، وليس بصفته جهازا إداريا لممارسة الرقابة أو الإشراف

¹ - عبد القادر هرهاري، رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر، قانون المنازعات كلية الحقوق مكناس، السنة الجامعية 2016-2017، ص 25.

² - محمد باهي، انعكاسات هاجس تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة على العمل القضائي المغربي، موقف القضاء الإداري المغربي من مبدأ عدم جواز الحجز على الأعمال العامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 128، سنة 2016، ص 13-14.

³ - رشيد ركن الدين، سلطة الحلول بين النص القانوني ورقابة القاضي الإداري، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القضاء الإداري، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سلا، السنة الجامعية 2014-2015، ص 29.

على الأعمال، والقرارات التي تدخل ضمن اختصاصات المجالس المنتخبة المحلية¹. فالمشرع المغربي قد وضع تمييزا واضحا بين اختصاص السلطات الإدارية والسلطات الرقابية، كون أن أعمال الرقابة هي من اختصاص السلطات الإدارية وهي الوظيفة الأساس في هذه العملية، وعلى العكس من ذلك فسلطة الحلول هي سلطة مؤقتة بيد السلطات الرقابية، تنتهي بانتهاء المهام التي امتنع رؤساء الجماعات الترابية عن القيام بها في مجال معين بدقة، أي في حدود اختصاص الممتنع عن تنفيذه.

وعندما يمارس الجهاز الوصي للدولة سلطة الحلول على مجلس الجماعة الترابية، فإن موظفي الدولة والمنتخبين المحليين وكذا أعوان الدولة ملزمون بتنفيذ القرار المتخذ من طرف رجل السلطة الوصي، العامل فيما يخص العمالات والأقاليم والجماعات، والوالي بالنسبة للجهة.

وإذا كانت سلطة الحلول تشكل ضمانا قانونية حقيقية وفعالة لسكان الجماعات الترابية في مواجهة تعسف وامتناع الرؤساء عن القيام بالأعمال المنوطة بهم، خدمة للصالح العام، فإنها في المقابل تشكل مسا كبيرا وخطيرا باستقلالية الجماعة الترابية وتفرغا لمبدأ التدبير الحر من محتواه.

فالفصل 136 من الدستور ينص على أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، كما أن المادة 76 من القانون التنظيمي¹⁴ تشير إلى أن سلطة الحلول تباشر في حالة امتناع الرئيس عن القيام بالمهام المنوطة به، مما يترتب عليه الإخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة، وهنا يبرز الإشكال المرتبط بحالة التمييز بين السير العادي وحالة الإخلال بهذا السير.

فهل هذا يدخل في إطار السلطة التقديرية لممثل السلطة المركزية ؟ وماذا إذا كان في امتناع الرئيس حسابات سياسية ضيقة بين الأحزاب السياسية في الجماعة الترابية ؟ وما هو دور المحكمة الإدارية في التقصي والتحري لإثبات حالة الامتناع المزعومة ؟

¹ - محمد الزكراوي، أحكام سلطة الحلول، مجلة منازعات الأعمال، مقال منشور بموقع frssiw.blogspot.com ثم الإطلاع عليه بتاريخ 2021-07-8.

وتجدر الإشارة انه من خلال دراسة نموذج الجماعة الترابية سبع رواضي، فإنه لم يسبق لهذه الجماعة أن تعرضت لهذا النوع من الرقابة أي رقابة الحلول .

المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس

يخضع أعضاء المجلس الترابي لعدة أشكال من الرقابة الإدارية التي يضطلع بها وزير الداخلية أو الوالي أو العامل حسب نوع الجماعة الترابية (جهة، عمالة أو إقليم، جماعة)، حسبما جاء في الفصل 145 من دستور 2011¹.

تهدف الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الترابي إلى حسن تطبيق المنتخبين للقوانين والأنظمة المعمول بها، وذلك عن طريق عدة آليات تكمن خاصة في كل من الاستقالة الاختيارية والإقالة والتوقيف ثم العزل.

والرقابة على أعضاء المجالس الترابية تتم إما بشكل فردي (الفرع الأول) أو بشكل جماعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء الجماعيين بشكل فردي

تنتهي المدة الانتدابية للمنتخب الجماعي إما بانقضاء مدتها القانونية أو بواسطة الوفاة، لكن وفي حالات أخرى قد يعفى هذا المنتخب الجماعي من مهامه في حالة إذا ما ثبت تقصيره في أداء المهام المنوطة به، إما بسبب إهماله شخصيا أو نتيجة لظروف ومعطيات خارجة عن إرادته تستوجب عزله طبقا للأحكام الجاري بها العمل بشكل يتماشى وأساليب التدبير الحديثة ،

فحسب مقتضيات كل من المادة 22 من القانون التنظيمي رقم 111.14، والمادة 21 من القانون التنظيمي رقم 112.14 والمادة 2 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

يعتبر رئيس المجلس ونوابه في وضعية انقطاع عن مزاولة مهامهم في الحالات التالية: الوفاة، الاستقالة الاختيارية، الإقالة الحكمية، العزل بما فيه حالة التجريد المشار إليها في المادة 51 من هذا القانون التنظيمي، الإلغاء النهائي للانتخاب، الاعتقال لمدة تفوق ستة

¹ - الفصل 145 من الدستور المغربي 2011.

أشهر، الانقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاولة المهام لمدة شهرية، الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية¹.

وسوف يتم التطرق إلى الاستقالة الاختيارية (الفقرة الأولى) تم العزل والتوقيف (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى: الاستقالة الاختيارية للمنتخبين الجماعيين

ضمانا لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد قنن المشرع حق الاستقالة الاختيارية بعدة شروط حتى تكون صحيحة، فإذا رغب رئيس مجلس الجهة في الاستقالة وجب عليه تقديم استقالته إلى السلطة الحكومة المكلفة بالداخلية، ويسري أثر هذه الاستقالة بعد انصرام أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ التوصل بالاستقالة².

نفس الإجراء ينطبق على رئيس مجلس العمالة أو الإقليم³، وكذا رئيس مجلس الجماعة⁴، إذا رغب في تقديم استقالتهما من مهامها عن رئاسة المجلسين الترابيين.

كما أن كلا من رئيس الجهة المستقيل ورئيس مجلس العمالة أو الإقليم وكذا رئيس الجماعة المستقيلون، يستمرون في تصريف الأعمال إلى حين انتخاب رؤساء ومكاتب جدد ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق حتى لا تضيع حقوق ومصالح المواطنين.

أما بخصوص نواب الرئيس أو أعضاء المجالس الترابية، فبالنسبة لمجلس الجهة وجب عليهم تقديم استقالتهم من مهامهم إلى رئيس الجهة، الذي يخبر فوراً، وكتابة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طريق والي الجهة⁵، ولا يسري أثر هذه الاستقالة إلا بعد انصرام أجل 15 يوما من تاريخ توصل الرئيس بالاستقالة، ويتم اجراء الانتخابات لتعويض المقاعد الشاغرة وفق المسطرة المنصوص عليها في المادتين 19-21 من القانون التنظيمي

¹ - المادة 22 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

- المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم.

- المادة 20 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

² - المادة 62 من القانون التنظيمي رقم 111.14.

³ - المادة 60 من القانون التنظيمي رقم 112.14.

⁴ - المادة 59 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

⁵ - المادة 63 من القانون التنظيمي 111.14.

في حين أن كلا من نواب رئيس مجلس العمالة أو الإقليم وأعضائه، وكذا أعضاء المجلس ونواب رئيس مجلس الجماعة وأعضائه إذا رغبوا في تقديم استقالتهم، وجب عليهم تقديمها إلى رؤساء هذه المجالس الترابية اللذين يخبرون بذلك فوراً وكتابة عامل العمالة أو الإقليم، ويسري أثر هذه الاستقالة بعد انصرام أجل 15 يوماً ابتداء من تاريخ التوصل¹... من توجيه الطلب بالنسبة للجماعات والعمالات والأقاليم، وبعد مرور شهر بالنسبة للجهات²، في حالة عدم قبولها.

بعد ذلك تجري الانتخابات لملء المقاعد الشاغرة، وبذلك تكون سلطات الرقابة قد حددت ضوابط وآليات معينة للاستقالة الطوعية أو الاختيارية لرؤساء الجماعات الترابية وكذا نوابهم وباقي أعضاء الجماعات الترابية، ضماناً لمبدأ السير المنتظم والمطرد للمرفق العام لحماية الصالح العام.

منح المشرع المغربي عدة صلاحيات لسلطات الوصاية في مجال الرقابة على الأعضاء الجماعيين بصفاتهم الفردية، بمقتضى النصوص التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية للسهر على التطبيق السليم للمقتضيات القانونية والأنظمة الجاري بها العمل، ضماناً لحماية الصالح العام وتأمينه من كل التجاوزات، وكذا ضمان سير المرفق العمومي بانتظام وباضطراد، ولتحقيق النتائج المرجوة عمد المشرع إلى تمكين السلطات الوصية من كل الوسائل والآليات الضرورية لضبط سلوكيات أعضاء المجالس الترابية، لتخليق الحياة الإدارية وحماية الصالح العام، وما الاستقالة الاختيارية إلا شكل من أشكال الرقابة التي تمارسها الإدارة على المنتخبين الجماعيين.

وقد تضمنت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية موضوع الاستقالة الاختيارية للمنتخبين الجماعيين في العديد من المواد منها على الخصوص المادة 62 و 63

¹ - المادة 61 من القانون التنظيمي 112.14.

- المادة 60 من القانون التنظيمي 113-14.

² - عماد أبركان، نظام المراقبة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، سلسلة البحث الأكاديمي، الإصدار 13 ، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمانة، الرباط، الطبعة الأولى، سنة 2016 ص 54 .

من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات¹، والمادة 60 و 63 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم²، وكذا المادتين 59 و 60 من القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات³.

والاستقالة الاختيارية هي حق من حقوق المنتخب الجماعي بموجب القانون، فالعضو الجماعي هو من له الحق في تقديم الاستقالة، ولا تملك سلطات الوصاية أي حق في إجباره على الاستقالة لأنه هو الذي يقرر الإعلان عنها وقت ما شاء، وتخضع الاستقالة الاختيارية لجملة من الشروط الشكلية الواجب احترامها وفقا للقوانين التنظيمية الصادرة سنة 2015 المتعلقة بالجماعات الترابية، كعدم التسرع من طرف العضو المستقيل في تقديم استقالته مما قد ينعكس سلبا على ضرورة سير المرفق العمومي بانتظام، ومن جهة أخرى حتى لا يكون هناك تسرع في تقديم طلبات الاستقالة من طرف المستشارين الجماعيين⁴.

ويتولى الرئيس أو احد نوابه توجيه طلب الاستقالة إلى الوالي أو العامل طبقا للشروط المنصوص عليها قانونيا، ولا تعتبر هذه الاستقالة نهائية إلا ابتداء من تاريخ الإعلان عن قبولها، أو بعد انصرام اجل 15 يوما من توجيه الطلب بالنسبة للجماعات والعمالات والأقاليم وبعد مرور شهر بالنسبة للجهات⁵، في حالة عدم قبولها.

أما فيما يتعلق بالأعضاء الجماعيين فان العضو المعني بالاستقالة يوجه طلبا في الموضوع إلى الوالي أو العامل للبت فيها، إلا ان هذه الاستقالة تعتبر نهائية بمجرد الإعلان عن استلامها، أو بعد مرور 15 يوما في حالة عدم الإعلام بالاستلام، أما فيما يتعلق بالجهات، فان العضو المستقيل يوجه طلبا إلى الوالي عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة الذي يرفعها بدوره إلى وزير الداخلية، حيث يسري أثرها بمجرد تبليغها.

¹ المادة 62 والمادة 63 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

² المادة 60-63 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم .

³ المادة 59 و 60 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .

⁴ أمنية عياد، الوصاية في النظام الإداري اللامركزي المغربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2014 – 2015 ص 36.

⁵ عماد أبركان، نظام المراقبة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق ص 54 .

يتضح من خلال ما سبق، أن السلطات المركزية إنما تهدف من خلال تقييد الاستقالة الاختيارية بجملة من الشروط الشكلية التي يجب مراعاتها عند تقديم الاستقالة، إلى تكريس مبدأ ضرورة سير الجماعة الترابية كمرفق عام بانتظام وباضطراد، وهذا ما دفع بها إلى التنصيص عليها في القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، وقد نصت هذه النصوص على أنه : إذا رغب رئيس مجلس الجماعة في التخلي عن مهام رئاسة المجلس، وجب عليه تقديم استقالته إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بالنسبة للجماعات، أو العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم، أو إلى ما يسمى بالسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، أما نواب الرؤساء والأعضاء في النصوص الجديدة، فيجب عليهم تقديم استقالتهم كل إلى رئيس مجلسه الذي يخبر بذلك فوراً وكتابة ما يسمى بالسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، أو عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بالنسبة للجماعات، أو العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم، ويسري أثر كل استقالة من تلك الاستقالات، بعد انصرام أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ توصل رئيس المجلس بالاستقالة.

وضمامنا لحسن سير المرفق العمومي بانتظام، فإن العضو المستقيل يستمر في أداء مهامه إلى حين تعيين عضو جديد .

الفقرة الثانية: إقالة وعزل المنتخبين الجماعيين

يعتبر العزل إجراء تأديبي في حق المنتخب الجماعي يقتدر بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط العضوية عنه، فبقاء العضو في المجلس يعتبر منافياً لمصداقيته كهيئة منتخبة، حيث تتولى المحاكم الإدارية مهمة البت في طلبات العزل المحالة عليها من مختلف الوحدات الترابية.

لقد أناط المشرع المغربي بسلطات الوصاية مهمة عزل المنتخب الجماعي من مهامه في حال وقع هذا الأخير في إحدى حالات منع العضوية المنصوص عليها قانوناً، حيث أجاز لسلطة الوصاية الإعلان عن إقالته، كما يجوز إقالة العضو الممتنع عن القيام بواجبه اتجاه المجلس الجماعي بالتغيب مثلاً عن الدورات أو رفض القيام بالمهام المنوطة به، أو إذا ثبت إهماله وتقصيره في أداء واجباته المهنية اتجاه الإدارة والجماعة على حد سواء، وهذه الإقالة

تم التنصيص عليها في القوانين التنظيمية الجديدة لسنة 2015 للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث في العديد من المواد، حيث تم التنصيص عليها في المادة 70 من القانون المتعلق بالجهات¹، والمادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم²، والمادة 68 من القانون المتعلق بالجماعات³.

والمشروع المغربي إنما يهدف من خلال إجراء العزل إلى ضرورة امتثال الأعضاء الجماعيين للقانون والأهداف المسطرة، وضرورة احترام الإجراءات الخاصة بالمجلس، كحضور الاجتماعات أثناء عقد دورات المجلس، ويتخذ إجراء الإقالة في حق كل عضو جماعي تغيب عن حضور الجلسات ثلاث مرات متتالية، من دون تقديم عذر مقبول يبرر هذا التغيب، كما يتخذ الإجراء نفسه في حق كل عضو جماعي امتنع عن القيام بإحدى المهام المنوطة به من دون تقديم سبب مقنع للمجلس الترابي.

ويجب أن يكون طلب العزل أو الإقالة معللا ومعززا بالأسباب الموضوعية التي كانت وراء تقديم الطلب، كما يجب أن يكون مرفوقا بدفوعات والتبريرات التي دفعت بالسلطات الإدارية إلى تفعيل مسطرة العزل، سواء تعلق الأمر برئيس المجلس الجماعي أو السلطة الإدارية المحلية، ويجب أن يكون هذا الطلب مرفوقا بدفوعات وتوضيحات العضو المراد تنحيته من مهامه⁴.

و هنا لابد من التنبيه على أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015، كرست مزيدا من الرقابة السياسية على حساب المراقبة الوصائية على عكس القوانين السابقة، وهذا في حد ذاته يشكل مسألة إيجابية، وهذا ما نصت عليه القوانين التنظيمية، حيث ألزمت الأعضاء بضرورة الحضور لدورات المجلس بشكل إجباري، و كل عضو لم يستجيب لطلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية، أو خمس دورات بصفة

¹ - المادة 70 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² - المادة 68 م القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والعمالات.

³ - المادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

⁴ عبد الحق فاضلي، علاقة المجلس الجماعي بالسلطة المحلية بين التأطير القانوني وواقع الممارسة، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية، 2009-2010 ص 61 .

متقطعة دون تقديم مبررات وإيضاحات مقنعة بهذا الخصوص للمجلس، يعتبر مقالا بحكم القانون، ويوجه رئيس المجلس نسخة من سجل الحضور إلى والي الجهة أو إلى عامل العمالة أو الإقليم، أو إلى من يمثل العامل حسب نوع الجماعة الترابية، وذلك داخل أجل خمسة أيام بعد انتهاء دورة المجلس، كما يخبره داخل أجل خمسة أيام بعد انتهاء دورة المجلس، وهذا الأخير يخبره بقرار الإقالة داخل نفس الأجل المشار إليه.

وقد تم التنصيص على إجراء العزل والتوقيف في المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمادة 65 من القانون المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات¹، ويمكن القول عموما من خلال استقراء مضامين النصوص التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية، أن قرار العزل أو التوقيف هو إجراء إداري تهدف من خلاله الدولة إلى معاقبة العضو المنتخب، المرتكب لأعمال مخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق العام، وذلك بموجب قرار معلل يتضمن أسباب التوقيف ولا يمكن أن يتجاوز التوقيف شهرا واحدا، ويتم نشره بالجريدة الرسمية، كما أن قرار العزل يعتبر أيضا إجراء إداريا للتأديب، من شأنه أن يشكل في بعض الأحيان تجاوزا للسلطة وهذا ما يستدعي ضرورة نشره بموجب مرسوم معلل بالجريدة الرسمية.

والقوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية الصادرة في 2015، تضمنت بعض التغيير، وبموجبه أصبح قرار العزل من اختصاص المحاكم الإدارية التي أحدثت لهذا الغرض، حيث لا يقرر العزل إلا من طرف المحكمة الإدارية، فسلطات الوصاية المختصة أصبحت مجبرة بقوة القانون على إحالة طلب العزل إلى المحكمة الإدارية للبت في طلب عزل العضو المخالف، سواء كان هذا العضو منتخبا أو رئيسا، في شأن الأفعال المرتكبة خرقا للقانون والأنظمة الجاري بها، يعتبر قرار التوقيف في النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية إجراءا انتقاليا، بموجبه يقرر نتيجة إحالة الأمر على المحكمة الإدارية إلى حين البت في طلب العزل.

¹ انظر المادة 567 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والمادة 65 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 64 من القانون المتعلق بالجماعات، قوانين مشار إليها سابقا.

وقد وردت العديد من القضايا التي تهم موضوع العزل والتوقيف على مختلف المحاكم الإدارية بالمملكة، فبخصوص الجماعة الترابية سبع رواضي موضوع الدراسة فلم يسبق لها إن تعرضت لإحدى قرارات العزل أو التوقيف في حق أحد رؤسائها أو منتخبيها الجماعيين، وذلك راجع بالأساس إلى صغر هذه الجماعة التي تنتمي جغرافيا إلى المجال القروي مع العلم أن دستور 2011 قد رفع التمييز بين الجماعات الحضرية والقروية، إلا أن هذه الجماعة بحكم موقعها الجغرافي تبقى أنشطتها الإدارية محدودة نوعا ما، تقتصر على جانب التسيير، كما أن المواطنين المحليين ليسوا على دراية كافية بأساليب التسيير الجديد، لمواجهة الخروقات السابق ذكرها من طرف المجلس الجماعي.

وفي نفس السياق قضت المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2016-06-05 برفض الطلب بالحكم بعزل السيد ايدبركة محمد بصفته نائبا لرئيس مجلس مقاطعة مجلس حسان، ومما جاء في الحكم "وحيث أسس عامل عمالة الرباط الطلب على ارتكاب المدعى عليه مخالفة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة، نظرا لتحريضه على القيام بتصرفات غير قانونية أثناء حضوره لجمعية تجار العكاري، وعدم اعتراضه على القرارات التي اتخذت خلاله والتي تتعلق بالاحتلال غير القانوني للملك العام..."

وقد سارت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط على نفس النهج، حيث أيدت الحكم الابتدائي وبالتالي رفض طلب الحكم بعزل السيد محمد ايدبركة بصفته نائبا لرئيس مقاطعة حسان، مستندة في ذلك على نفس النتائج التي خلص إليها الحكم الابتدائي.¹

يتبين إذن من خلال ما سبق أن قرار عزل أو إقالة عضو من أعضاء المجالس الترابية يبقى من اختصاص القضاء الإداري، في حين يقتصر دور السلطات المركزية في إحالة طلبات العزل أو الإقالة على المحاكم الإدارية بالمملكة، فهي وحدها صاحبة الاختصاص في هذا الشأن.

¹ -، قرار المحكمة الادارية بالرباط، بتاريخ 2016/06/05، في قضية والي جهة الرباط سلا القنيطرة عامل عمالة الرباط ضد محمد ايدبركة، غير منشور.

الفرع الثاني: الرقابة على الأفراد بشكل جماعي

تضطلع سلطات الوصاية بمهمة الرقابة على المنتخبين المحليين بصفتهم الجماعية كنوع من التأديب والجزاء لممثلي المواطنين على المستوى المحلي¹، بهدف ضبط تصرفات منتخبي الجماعات الترابية بصفة جماعية، وتسعى الدولة من خلال هذا النوع من الرقابة إلى التحكم في التصرفات الإدارية الناتجة عن هذه الأجهزة المنتخبة بصفة جماعية، أي كلما تصرفوا مجتمعين في أي جهاز سواء أكان مكتبا أو هيئة جماعية أو غيرها، وذلك لحماية للمواطنين من تعسفات الإدارة ولضمان صيرورة المرفق العمومي لتقديم خدماته بانتظام واضطراد، وكذا احترام المقتضيات والنصوص القانونية الجاري بها العمل .

ولضمان رقابة فعالة على المجالس الترابية بصفة جماعية، نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على مجموعة من الآليات الرقابية ذات الاختصاص لعل أهمها حل المجلس الترابي، كآلية فعالة يضطلع بها القضاء الإداري (الفقرة الأولى) كما تلجأ سلطات الوصاية إلى تقنية رقابية أخرى تتجلى في توقيف المجلس الترابي (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: حل المجلس

إن وقوع المجلس الترابي في إحدى الحالات التي تجعله غير قادر على أداء واجباته ومهامه اتجاه المواطنين، تعتبر من أخطر النتائج والوضعيات التي يمكن أن تهدد المصالح العامة لسكان الجماعات الترابية، حيث يؤدي ذلك الوضع إلى الإضرار بالمصالح الخاصة والعامة للمواطنين على حد سواء، مما قد يؤثر بشكل مباشر على سير المرفق العمومي بانتظام، بل وقد يقوض العملية الديمقراطية بمرمتها².

إذا تم حل المجلس الترابي لأي سبب من الأسباب السابق ذكرها، بحيث استقال أكثر من نصف الأعضاء المزاولين لمهامهم على الأقل أو تعذر انتخاب أعضاء المجلس، وجب تعيين لجنة خاصة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وذلك داخل أجل 15 يوما

¹ -René Chapus, droit administratif général tome 1, Montchrestien 13^{ème} édition 1999, p 315-316.

² ملكة الصروح، مشروعية القرارات الإدارية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى ، سنة 2011 ص 332.

الموالية لتاريخ حصول إحدى الحالات المشار إليها، وتتكون هذه اللجنة من خمسة أعضاء يرأسها الوالي فيما يخص الجهة، والعامل بالنسبة للعمالة أو الإقليم أو الجماعة، ويمارس الوالي أو العامل بموجب ذلك نفس الصلاحيات التي يختص بها رؤساء الجماعات الترابية بموجب مقتضيات القوانين التنظيمية، ويجب أن تتضمن هذه اللجنة وبحكم القانون حسب الحالة، المدير أو المدير العام للمصالح .

وتنتهي صلاحية هذه اللجنة الخاصة بمجرد إعادة الانتخابات داخل ثلاثة أشهر من تاريخ حل المجلس، وفي حالة ما إذا صادف الحل أو الانقطاع، الستة أشهر الأخيرة من مدة انتخاب مجالس الجماعات الترابية، فإن هذه اللجنة تستمر في أداء مهامها إلى حين إجراء التجديد العام لمجالس الجماعات الترابية.¹

وبهذا فإن السلطات المركزية تمارس حق الرقابة على المجالس الترابية لضمان انتظامها وسيرها العادي، ومراعاتها لتطبيق النصوص القانونية، قصد قيامها بواجباتها كما هو متطلب ومنتظر منها، وتبعاً لذلك فهي تملك حق حل تلك المجالس إذا اقتضى الأمر ذلك.

وتضمنت النصوص التنظيمية الجديدة مجموعة من المستجدات فيما يتعلق بحل المجالس الترابية وكذا توقيفها، بحيث أصبح حل المجالس المنتخبة يتم عن طريق القضاء، كما أن الأجهزة المكلفة بالرقابة ملزمة بإحالة الأمر على المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس وذلك في حالتين، فإلى جانب الحالة الأولى التي كانت موجودة في النصوص القديمة، والتي أصبحت في النصوص الجديدة تخول لسلطات الوصاية حق الإحالة على القضاء من أجل الحل فقط، دون إمكانية التوقيف في حال رفض المجلس القيام ببعض الأعمال المنوطة به، هنا تصبح الأجهزة المكلفة بالرقابة مخيرة بين إجراءين، وهي إما توقيف المجلس لمدة ثلاثة أشهر بقرار معلل يتخذ من قبل ما يسمى بالسلطة الحكومية المكلفة

¹ المادة 74-75 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجماعات الترابية .

بالداخلية، وينشر بالجريدة الرسمية، أو إحالة الأمر على المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس¹.

ويشكل حل أي مجلس من مجالس الجماعات الترابية إجراء خطيرا، بحيث يمتد أثره ليمس جميع أعضاء المجالس المنتخبة، وينهي انتدابهم بصفة جماعية، إلا أن المشرع المغربي لم يتطرق إلى دواعي وموجبات تطبيق هذا الجزاء في قانون تنظيم الجهات، مما يستدعي معه تفعيل آليات جديدة خاصة بالجهة، لضمان التوازن بين الجماعات الترابية في مستوياتها الثلاث.

الفقرة الثانية: توقيف المجلس

إلى جانب إمكانية حل المجلس التي تلجا إليها سلطة الوصاية في حالة إخلال المجالس المنتخبة بالقيام بالأعمال المنوطة بها، فقد خول المشرع لهذه السلطة إمكانية أخرى لزجر تلك المجالس وإرغامها على القيام بواجباتها، وهذه الإمكانية هي التوقيف، أي توقيف المجلس عن القيام بمهامه لفترة محددة، وهذا ما أشارت إليه القوانين التنظيمية الجديدة لسنة 2015 في العديد من المواد، منها على الخصوص المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 73 من القانون المتعلق بالجماعات، حيث نصت هذه المواد على أنه في حالة رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أو رفض التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية، أو بتدبير المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، أو إذا وقع اختلال في سير المجالس من شأنه تهديد سيرها الطبيعي، يتعين على الرئيس أن يتقدم بطلب إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طريق والي الجهة بالنسبة للجهات، وعامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات، وذلك لتوجيه إعدار إلى المجلس للقيام بالمتعين، وإذا رفض المجلس القيام بذلك أو إذا استمر الاختلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ توجيه الإعدار، أمكن للسلطة المركزية ممثلة بعامل العمالة أو الإقليم أو السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية،

¹ انظر المادتين 75-76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمادتين 73-74 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادتين 70-73 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، قوانين مشار إليها سابقا .

إحالة الأمر على المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس، وفي حالة الاستعجال يمكن توقيف المجلس بقرار معلل يصدره وزير الداخلية، وينشر بالجريدة الرسمية ولا يمكن أن تتجاوز مدة التوقيف ثلاثة أشهر.

ومن هنا يمكن القول أن سلطات الوصاية في ظل تلك النصوص كان لها كامل الصلاحية إذا اقتضت الضرورة ذلك وطبقا للشروط والإجراءات القانونية¹، أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجالس الجماعات الترابية لفترة معينة، وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة إذا ما وقع توقيف أو حل المجلس الجماعي أو إذا استقال جميع أعضائه المزاولين نشاطهم، أو إذا تعذر تأليف المجلس، وجب تعيين لجنة خاصة للقيام بمهام المجلس، تنتهي مهامها بحكم القانون بمجرد تأليف مجلس جديد.

الملاحظ عموما من خلال هذا المبحث أن السلطات المركزية لا زالت تمارس رقابة شديدة على الجماعات الترابية، في تنافي صارخ مع مبدأ التدبير الحر الذي جاء به دستور 2011، فمادام أن الوالي أو العامل تصل حدود اختصاصاته إلى مسك دفتر تغييبات الأعضاء الجماعيين عن حضور جلسات المجلس، هذا يبين بجلاء خضوع المجالس الترابية وأعضائها بشكل لرقابة السلطات المركزية.

المبحث الثاني: الهيئات المركزية المكلفة بالرقابة الإدارية

إن تعدد أوجه النشاط المالي المحلي والدور التنموي الذي أصبحت تضطلع به الجماعات الترابية، فرض على الجهات الوصية ممارسة الرقابة الإدارية على هذه الأخيرة، وذلك باعتماد مجموعة من التقنيات الحديثة لضمان اتخاذ القرارات الإدارية الصائبة والكشف عن الاختلالات ومعالجتها، لذلك فإن المشرع المغربي أناط بالمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية مهمة إنجاز تدقيق خارجي سنوي إما بشكل فردي أو بشكل مشترك بينهما.

¹ عماد أبركان، نظام المراقبة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 61 .

وتخضع الجماعات الترابية في تسييرها لشؤونها المحلية إلى عدة أنواع من الرقابة سواء ما يتعلق برقابة وزارة الداخلية (المطلب الأول) أو فيما يخص رقابة وزارة المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الهيئات المركزية التابعة لوزارة الداخلية

إن الهيئات الرقابية التابعة لوزارة الداخلية تضطلع بدور بارز في عملية الرقابة على الجماعات الترابية، حيث تقوم بجميع عمليات التفتيش الدقيقة لرصد الاختلالات التي قد تشوب عملية التسيير والتدبير من طرف هذه الوحدات الترابية لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، وتتجلى هذه الهيئات التفتيشية في المديرية العامة للجماعات الترابية (الفرع الأول) والمفتشية العامة للإدارة الترابية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: المديرية العامة للجماعات الترابية

تضطلع المديرية العامة للجماعات الترابية بمهمة "تحضير قرارات وزير الداخلية المتخذة في إطار اختصاصاته المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية وتتبع تنفيذها، كما تقوم بالمواربة القانونية والتقنية والمالية للجماعات الترابية والهيئات التابعة لها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية وتقديم الدعم لها".¹

وتتكون المديرية العامة للجماعات الترابية من سبع مديريات مركزية حسب قرار وزير الداخلية رقم 2111.20² .

¹ - المادة 18 من المرسوم رقم 2.19.1086، المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، صار بتاريخ 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020)، الجريدة الرسمية، عدد 6854، بتاريخ 11 جمادى الآخرة 1441 (6 فبراير 2020).

² - تتكون المديرية العامة للجماعات الترابية، من 7 مديريات، حسب قرار وزير الداخلية رقم 2111.20، الصادر في 27 غشت 2020 بالجريدة الرسمية عدد 6912، المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم الأقسام والمصالح التابعة للمديريات المركزية لوزارة الداخلية.

طبقاً لهذا القرار، أصبحت المديرية العامة للجماعات الترابية تشمل المديريات التالية:

مديرية التخطيط والتنمية الترابية
مديرية الشبكات العمومية المحلية
مديرية المرافق العمومية المحلية
مديرية التنقلات الحضرية والنقل
مديرية المؤسسات المحلية

تعمل المديرية العامة للجماعات الترابية على المساهمة في التنمية الترابية بتنسيق مع القطاعات والهيئات المعنية في التنمية الترابية، وكل مديرية لها مهامها واختصاصاتها للقيام بمهام المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية في مختلف المجالات (التعمير، الماء والكهرباء، النقل، المرافق المحلية والمشاريع الاقتصادية والتجارية...) ¹.

وما يبرر وجود هذا العدد الكبير من المديريات هو أن القانون يفرض لصحة بعض مقررات المجالس الترابية أن تخضع للتأشير، فإذا تعلق الأمر بمقرر مجلس جماعة أو مقرر مجلس إقليمي أو مجلس العمالة، فإن التأشير يكون من طرف العامل، أما إذا تعلق الأمر بمقرر لمجلس الجهة فإن الوالي هو من يؤشر على مقرر مجلس الجهة، لكن عندما يتعلق الأمر بمشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب، فإن عامل مديرية التخطيط والتنمية الترابية التابعة للمديرية العامة للجماعات الترابية هو من يشرف على تتبع مسطرة التأشير على المقرر، ويقوم بجميع المساطر والمعاملات الإدارية بخصوص المقرر بناء على تفويض من وزير الداخلية، ويحيل الملف المتضمن للنسخة الأصلية من المقرر على وزير الداخلية الذي يؤشر على المقرر الذي صادق عليه المجلس.

من الناحية العملية تنقسم مسطرة الموافقة أو التأشير على مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب على مرحلتين:

أ) **المرحلة الأولى** تبتدئ، بإحالة الرئيس للمشروع على أنظار اللجنة المكلفة بإعداد التراب بمجلسه خلال فترة لا تقل عن 30 يوما على الأقل قبل عقد مجلس الجهة للدورة العادية أو الاستثنائية المخصصة للمصادقة عليه، ويرفق المشروع بجميع التقارير المتعلقة بدراسته وكذا الملاحظات والمقترحات التي ترسلها الإدارات والجماعات الترابية الأخرى

مديرية مالية الجماعات الترابية
مديرية تنمية الكفاءات والتحول الرقمي
كما تشمل المديرية العامة للجماعات الترابية على الأقسام والمصالح التالية، والتي تلحق مباشرة بالمديرية العامة للجماعات الترابية:
قسم الدعم وتبدير النفقات
قسم التعاون اللامركزي

¹ - المواد من 19 إلى 36 من المرسوم رقم 2.19.1086، المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، صار بتاريخ 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020)، الجريدة الرسمية، عدد 6854، بتاريخ 11 جمادى الآخرة 1441 (6 فبراير 2020).

والمؤسسات والمقاولات العمومية التي تزاوّل نشاطها في النطاق الترابي للجهة، وبعد ذلك تنجز اللجنة المذكورة أعلاه تقريراً مفصلاً، ويتم إدراج التعديلات الضرورية ثم يعرض الرئيس المشروع على أعضاء المجلس، قصد إبداء الرأي بخصوصه والموافقة عليه.¹

(ب) المرحلة الثانية: يحيل فيها رئيس مجلس الجهة مقرر المجلس المتعلق بمشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب، عن طريق والي الجهة إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية قصد التأشير عليه²، عملاً بمقتضيات المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، وكذا المادة 10 من المرسوم رقم 2.17.583 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه³.

كما تتناط بمديرية التخطيط والتنمية الترابية مهمة تقديم الدعم للجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجال التخطيط وإعداد التراب، ووضع البرامج الجهوية للتنمية وتشجيع التعاقد مع الدولة، وتقوم كذلك بمواكبة الجماعات الترابية في إعداد وضع مخططات وبرامج التأهيل الحضري والتنمية الترابية، وكذا استراتيجيات وبرامج تنمية المدن والمراكز الحضرية، كما تقوم بتنظيم تدخل الجماعات الترابية في مجال التعمير وتقوم أيضاً بمواكبة الجماعات الترابية في مجال التعاون فيما بينها وبين مصالح الدولة في المجالات المذكورة.⁴

وتتناط بمديرية الشبكات العمومية المحلية مهمة المواكبة التقنية للجماعات الترابية والهيئات التابعة لها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية في

¹ - دليل يتعلق بمسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه، منشور بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية.
- <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma> (01/05/2022).

² - في هذا الإطار نورد شكل وموضوع التأشير على مقرر لمجلس الجهة متعلق بمشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب.
*من حيث الموضوع: حيث قام عامل مدير التخطيط والتنمية الترابية، التابعة للمديرية العامة للجماعات الترابية، بتفويض من وزير الداخلية بمراسلة تحت رقم 253، بتاريخ 16 أبريل 2021، يخبر من خلالها رئيس مجلس جهة بني ملال - خنيفرة المتعلق بإرجاع أصل التصميم الجهوي لإعداد التراب، وذلك بعد القيام بالمتعين.

*من حيث الشكل: يقوم وزير الداخلية بالتأشير على النسخة الأصلية لمقرر الجهة، ويتم إرجاعها مرفوقة بمراسلة مستقلة عنه موقعة من طرف عامل مدير التخطيط والتنمية الترابية، التابعة للمديرية العامة للجماعات الترابية، بوزارة الداخلية.

³ - المرسوم رقم 2.17.583، المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه، صادر بتاريخ 7 محرم 1439 (28 سبتمبر 2017)، الجريدة الرسمية، عدد 6618، بتاريخ 13 صفر 1439 (2 نونبر 2017).

⁴ المادة 19 من مرسوم 1086-19-2 صادر في 4 جمادى الأخيرة 30/1441 يناير 2020 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية.

مجالات الماء والكهرباء والإنارة العمومية والتهيئة الرقمية والبيئة، كما تساهم إلى جانب المصالح والهيئات المختصة في عمليات إعداد وتنسيق وتتبع تنفيذ المخططات والبرامج الوطنية المتعلقة بالمجالات المذكورة، بالإضافة إلى ذلك تعمل على تقديم المساعدة لفائدة الجماعات الترابية والهيئات التابعة لها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية في مجال إنجاز وتطوير البنيات التحتية وكذا الشبكات العمومية المحلية، كما تسهر على حسن عمل الفاعلين في المجالات المذكورة والمساهمة في تطوير أدائهم، وكذا تقنين المرافق العمومية المحلية والمساهمة في وضع آليات تسييرها ومراقبتها¹.

وتنص المادة 21 من نفس المرسوم على أنه: "تتأط بمديرية المرافق العمومية المحلية مهمة مواكبة ودعم الجماعات الترابية في تنمية المشاريع الاقتصادية المهيكلية وإنعاش الشغل إلى جانب المصالح والهيئات المختصة الأخرى، وتعمل على تقديم الدعم للجماعات الترابية لتوحيد المعايير المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية المحلية الاقتصادية التجارية وغير التجارية، ووضع آليات حسب تدبيرها كما تقوم أيضا بمواكبة الجماعات الترابية في مجال حفظ الصحة ومحاربة نواقل الأمراض والمساهمة في إعداد سياسات تنمية الفضاءات النباتية والمجالية².

وتتأط بمديرية التنقلات الحضرية والنقل، مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى القطاعات الوزارية الأخرى المهام التالية: دعم المجالات الترابية في مجال التنقلات الحضرية والنقل، والمساهمة في وضع سياسة تنمية البنيات التحتية للنقل داخل الجهة، ومواكبة الجماعات الترابية في عمليات التعاقد وتجويد تدبير النقل العمومي، وكذا السهر على توحيد المعايير المتعلقة بالتنقلات الحضرية وتطوير أنماط التنقل، وأخيرا مواكبة الجماعات الترابية في إعداد المخططات الجهوية للنقل العمومي وتدعيم الولوج إلى المناطق المعزولة³.

¹المادة 20 من مرسوم 2.19.1086 مرجع سابق .

²المادة 21 من مرسوم 2.19.1086 مرجع سابق .

³المادة 22 من مرسوم 2.19.1086 مرجع سابق.

أما بخصوص مديرية المؤسسات المحلية فتناط بها مهام المواكبة والتتبع القانوني لعمل مجالس الجماعات الترابية والهيئات التابعة لها، ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية، والمراقبة الإدارية لشرعية قراراتها طبقا للقانون والأنظمة الجاري بها العمل، والنظر في القضايا المتعلقة باختصاصات الجماعات الترابية وبمجالسها وتتبع كل ما يتعلق بالوضع القانوني لمنتخبيها وكذا تطوير خدمات الحالة المدنية، كما تعمل على تقديم الدعم والاستشارة القانونية في تدبير الشكايات وتسوية الخلافات التي تعد الجماعات الترابية طرفا فيها، بالإضافة إلى مساعدتها في القضايا المعروضة على القضاء طبقا للنصوص الجاري بها العمل.¹

وتضطلع مديرية مالية الجماعات الترابية بمهمة المواكبة المالية للجماعات الترابية من أجل تقوية قدراتها للقيام بالمهام الموكولة إليها قانونا، كما تعمل على تقديم الدعم المالي لها من أجل إنجاز مشاريعها التنموية، وإنشاء التجهيزات وبرامجها التنموية بالإضافة إلى المساهمة في تنمية الوعاء الضريبي وتحصيل الرسوم المحلية وتطوير الإدارة الجبائية المحلية والممتلكات الجماعية، كما تسهر على المراقبة الإدارية لقرارات ذات الوقع المالي الخاضعة لتأشيرة وزير الداخلية والمساهمة في وضع المعايير المتعلقة بالمالية المحلية والتحكيم القانوني في المجال المالي.²

في حين تتولى مديرية الكفاءات والتحول الرقمي حسب مقتضيات المادة 25 من مرسوم 2.19.1086، مهمة تقديم الدعم لتحديث الهياكل الإدارية التابعة للجماعات الترابية ومواكبة المصالح المكلفة بتدبير مواردها البشرية، والسهر على عصرنتها وتطوير كفاءاتها والتنسيق الإداري والبيداغوجي للمراكز الجهوية لتكوين موظفي الجماعات الترابية.

وكذا مراكز التكوين الإداري ومعاهد التكوين التقني التابعة لوزارة الداخلية، كما تقوم بمواكبة التحول الرقمي للخدمات المقدمة من طرف الجماعات الترابية، ويعهد إليها تدبير البوابة الوطنية للجماعات الترابية بجانب المصالح المختصة الأخرى.

¹المادة 23 من مرسوم 2.19.1086 مرجع سابق.

²المادة 24 من مرسوم 2.19.1086 مرجع سابق.

وتتأط بمديرية التعاون الدولية، مع مراعاة الاختصاصات المسندة للقطاعات والهيئات المختصة وبتنسيق معها، مهمة وضع البرنامج العام للتعاون الدولي لوزارة الداخلية والسرهر على تنسيق وتتبع تنفيذه في إطار التوجهات العامة للسياسة الخارجية للمملكة¹.

وتتولى مديرية التواصل مهمة وضع وتنفيذ سياسة التواصل الداخلي والخارجي للوزارة وفق توجهاتها الإستراتيجية، كما تقوم بوضع آليات اليقظة وكذا المساهمة في تحليل المعلومة بتنسيق مع المصالح المختصة وبتأمين تواصل الوزارة مع وسائل الإعلام².

وفي نفس السياق تنص المادة 33 من مرسوم 2.19.1086، على أنه تتأط بمديرية الشؤون القانونية والمنازعات، مهمة تقديم الاستشارة والمواكبة القانونية لمختلف مصالح الوزارة على المستويين المركزي والترابي، وكذا تقديم الدعم القانوني لها في إعداد ودراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجالات تدخلها أو تلك المحالة عليها، هذا بالإضافة إلى تدبير ملفات المنازعات والتنسيق مع الجهات المختصة في هذا الإطار وتقديم الدعم والمواكبة القضائية كما تقوم بمهام اليقظة والإخبار القانوني.

إن ومن خلال قراءة مضامين المرسوم رقم 2.19.1086، يتضح الدور المحوري الذي تضطلع به المديرية العامة للجماعات الترابية، حيث تتدخل في كل كبيرة وصغيرة تخص الجماعات الترابية دون أن تترك شيئاً للصدقة، وبذلك تضطلع المديرية العامة للجماعات الترابية بعدة مهام منها مهمة التتبع والتقييم والمساعدة والمواكبة، بل وقد تمتد إلى ابعء من ذلك لتتولى مهمة الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية، لما تتوفر عليه من إمكانيات مادية وبشرية ولوجستيكية ضخمة، تجعلها في وضع مريح للقيام بالمهام المنوطة بها، للنهوض بالتنمية المحلية في تناسق وتناغم بين سلطات المركز والجماعات الترابية، بما يضمن لهذه الأخيرة قدرا مهما من الاستقلالية في تسيير شؤونها المحلية طبقا لمبدأ التسيير الحر الذي جاء به الدستور الجديد، وكذلك تفعيلًا للنصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بتسيير الجهات والعمالات والأقاليم وكذا الجماعات.

¹المادة 26 من مرسوم 2.19.1086 مرجع سابق.

²المادة 27 من مرسوم 2.19.1086 مرجع سابق.

الفرع الثاني : المفتشية العامة للإدارة الترابية.

تمارس وزارة الداخلية رقابتها على أعمال الجماعات الترابية عن طريق المفتشية العامة للإدارة الترابية سواء فيما يتعلق بالتسيير الإداري أو التقني أو المحاسباتي¹، وتعتبر هذه المفتشية إحدى الآليات المؤسساتية الفعالة التي تمتلكها وزارة الداخلية لممارسة مهمة الرقابة الإدارية اللاحقة على مالية الجماعات الترابية بعد تنفيذ ميزانياتها، وتتكون المفتشية العامة للإدارة الترابية من هيئة للتفتيش العام للإدارة الترابية، والتي تشمل على كل من درجة مفتش، ودرجة مفتش رئيس بعثة، ومفتش من الدرجة الممتازة، والمنصب السياسي للمفتش العام.

وقد أنيطت بها مهمة الرقابة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية ومجموعاتها، على أن تراعى في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى، كما يمكنها أن تتكلف بأية مهمة من مهام الدراسة أو التخطيط.²

وتمارس المفتشية العامة للإدارة الترابية مهامها، إما في إطار برنامج عمل دوري يحدده وزير الداخلية بناء على اقتراح من المفتش العام المكلف بإدارة مصالح المفتشية العامة، أو في إطار أعمال التفتيش الاستثنائية التي يقررها وزير الداخلية، ويمكن لأعضاء هذه الهيئة التفتيشية الاضطلاع على جميع الوثائق الضرورية، التي تمكنهم من القيام بمهامهم في أحسن الظروف حسب مقتضيات المادة السابعة من المرسوم رقم 100.94.2 الصادر في 16 يونيو 1994.³

وعلى المستوى الميداني فقد قامت المفتشية العامة للإدارة الترابية بعدة مهام رقابية على أعمال الجماعات الترابية وهيئاتها والمصالح التابعة لوزارة الداخلية، وهكذا قامت بمهام تفتيشية همت ميادين التسيير المالي والإداري والتقني، وكذا التحري والبحث في بعض

¹ - المادة 3 من المرسوم رقم 176 . 2.97 صادر في 15 ديسمبر 1997 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 4558 بتاريخ 1998/02/05، ص 500.

² - المادة 5 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية.

³ - المادة السابعة من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية .

الأعمال المنسوبة لعدد من المنتخبين والإداريين على حد سواء، وتتم عملية التفتيش والرقابة من قبل المفتشية العامة وفق مسطرة إدارية محددة ومتسلسلة، بدءا بتكوين ملف التفتيش ودراسته وكذا تعيين اللجان المركزية الخاصة بالتفتيش والرقابة والتحري، ثم مرحلة إعداد التقارير واقتراح التدابير المزمع اتخاذها، وفي الأخير تتبع مآل التوصيات الصادرة بشأن المهام المنجزة¹.

وتبعا لنتائج وتوصيات المفتشية العامة التي توصلت إليها يتم اتخاذ التدابير اللازمة، وكذا اتخاذ الإجراءات الجزائية في حق المخالفين، إما بإقرار العقوبات الإدارية المنصوص عليها في القوانين المنظمة، أو بإحالة الملف على القضاء ليقول كلمته إذا ما اتضح للهيئة خطورة الخروقات المرتكبة.

وللاضطلاع أكثر على عمل المفتشية العامة للإدارة الترابية فقد توصلت هذه الأخيرة في سنة 2020 بما مجموعه 300 ملف من مختلف الإدارات المركزية والترابية، وكذا من المنتخبين وهيئات المجتمع المدني، لإنجاز مهام التفتيش والتدقيق بالجماعات الترابية، وانصبت معظم طلبات التفتيش حول أشغال المجالس المحلية وتدبير مصالح الجماعة وعلاقة السلطات المحلية بذلك، وفي هذا الصدد أنجزت المفتشية العامة مهام بحث بشأن مراقبة شرعية قرارات رؤساء المجالس الجماعية، ومقررات مجالس الجماعات الترابية التي تدخل في إطار مهام الرقابة الإدارية الموكل للولاة والعمال القيام بها، ويمكن تصنيف هذا النوع من الرقابة بالرقابة البعدية، ويعد هذا النمط من الرقابة من الأنواع الحديثة للتدقيق والتفتيش والتي تركز على مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وبناء على ذلك تم تسجيل مجموعة من الاختلالات والخروقات بمختلف الجماعات الترابية بالمملكة، ومن بينها على الخصوص ربط بعض أعضاء المجالس الترابية لمصالح خاصة مع الجماعة.

وبخصوص الجماعة الترابية سبع رواضي والتي هي موضوع الدراسة، فلم لم يسبق للمفتشية العامة للإدارة الترابية أن قامت بعمليات تدقيق أو تفتيش في حق هذه الجماعة

¹ - نبيل بوشرمو، تجربة الحكامة الترابية بالمغرب، أية حصيلة لأية استراتيجية ؟ أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2014 - 2015 ص 403.

الترايبية نظرا لقلة الأنشطة الإدارية بها، ولكونها تابعة جغرافيا للمجال القروي الذي يتسم عادة بمحدودية نشاطه الإداري، ونورد على سبيل المثال التقرير المتعلق بتدقيق العمليات المالية والمحاسبية (30 يناير 2021) الخاص بتسيير وتدبير جماعة خريبكة طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، حيث رصدت المفتشية العامة للإدارة الترايبية مجموعة من الاختلالات على مستوى التسيير والتدبير، حيث أقدم رئيس المجلس الجماعي لخريبكة على توقيع مجموعة من الرخص المتعلقة بالبناء والتجزئات العقارية مكان النائب الأول بشكل غير قانوني، مع العلم أن مجال التعمير يبقى من اختصاص النائب الأول بشكل حصري، كما سجلت المفتشية تسببا واضحا في التدبير الإداري للجماعة، وتقصيرا كبيرا للرئيس في مهام المراقبة الإدارية، كما أن رئيس الجماعة قام بتضخيم مداخل الجماعة برسم السنة المالية 2016، ولم يفتح باب التوظيف في الجماعة رغم وجود 200 منصب شاغر.

كما قام الرئيس ونائبه الثاني بتشغيل الأعوان العرضيين بطريقة غير قانونية، وأقدم الرئيس على كراء الأملاك الخاصة بالجماعة بدون احترام مبدأ المنافسة وبدون مداولة وموافقة المجلس، كما لاحظت المفتشية العامة عدم قيام الرئيس ونائبته الثالثة بمراسلة المتقاعسين عن الأداء لفائدة الجماعة، وكذا عدم فرض الضريبة على المتملصين عن الأداء، مما أدى إلى تبديد مداخل الجماعة .

ويلخص الجدول التالي الموارد المالية التي تم تضييعها في مجموعة من المجالات:

الرسم المفروض على مجال المشروبات	الرسم على النقل العمومي للمسافرين	أكرية المحلات التجارية	الرسم على الأراضي الحضرية الغير مبنية	شغل الملك الجماعي العام مؤقتا
984815.40	6072196.71	10514690.20	6479677.10	5819990.49
المجموع	28886557.50			

وقد تم تسجيل مجموعة من الخروقات خاصة في صفقات المناطق الخضراء

- اختلالات في صفقات حفر الآبار.
- خروقات في صفقات السوق الأسبوعي.
- التلاعب في صفقات الإنارة العمومية.
- خروقات صفقات الطرق.
- عدم تشغيل المسبح البلدي وتركه عرضة للتخريب.
- خروقات في عقود تنظيم المهرجانات الفنية والثقافية.
- خروقات في تدبير الصفقات.
- خروقات في تدبير سندات الطلب.
- التلاعب في استهلاك الوقود.
- تعريض سيارات الجماعة للتلاشي والضياع.
- اختلالات في توزيع الدعم للجمعيات.
- تجديد التعاقد مع محامي من حزب العدالة والتنمية.¹

ومن خلال ما سبق يتضح الدور المحوري الذي تضطلع به المفتشية العامة للإدارة الترابية حيث تشمل مهام الرقابة والتفتيش تقريبا جميع مناحي الحياة العامة في الجماعات الترابية، ونظرا للعدد الكبير للجماعات الترابية بالمغرب، وما يلي ذلك من كثرة المهام الرقابية لهاته المفتشية في ظل ضعف الموارد البشرية واللوجستكية المؤهلة والقادرة على مواكبة هذا الكم الهائل من الجماعات الترابية وهيئاتها، فإنه يجب توفير الظروف الملائمة والموضوعية لاشتغال هذه الهيئة التفتيشية المهمة، وإعادة توزيع الاختصاصات والمهام بينها وبين باقي الهيئات الرقابية الأخرى بالمملكة.

ومن جهة أخرى فإن الدور المتعظم للسلطات الرقابية المركزية داخل الجماعات الترابية، وبخاصة هذه الهيئة التفتيشية المحورية التي نحن بصدد دراستها، فإن ذلك يتعارض صراحة مع مضامين دستور 2011 خاصة مع مبدأ التدبير الح، وكأنا داخل

¹ - [https://m.ihata.ma/\(04/10/2022\)](https://m.ihata.ma/(04/10/2022)).

جماعة ترابية مركزية لا يسمح فيها للمنتخبين إلا بالنصيب القليل في تدبير شؤونهم، مما يحد من حريتهم في تدبير شؤونهم المحلية بكل استقلالية عن سلطات المركز.

المطلب الثاني: الهيئات المركزية التابعة لوزارة المالية

تخضع الجماعات الترابية إلى نوع آخر من الرقابة، هذا إلى جانب الرقابة التي تمارسها الهيئات التابعة لوزارة الداخلية، ويتعلق الأمر بالرقابة التي تمارسها الخزينة العامة للمملكة (الفرع الأول) إضافة إلى الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة الخزينة العامة للمملكة

تضطلع الخزينة العامة للمملكة بمهمة الرقابة العامة على تنفيذ عمليات الإنفاق، فهي تمارس نوعين من الرقابة، رقابة سابقة وأخرى موازية على تنفيذ النفقات العمومية، فالخزينة العامة للمملكة تتمتع باختصاص عام حسب مقتضيات المادة الأولى من مرسوم 13 فبراير 2006، المتعلق بإلحاق المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة إلى الخازن العام للمملكة، بأن تلحق بالخزينة العامة للمملكة أقسام ومصالح المراقبة العامة للالتزام بالنفقات، كما تشير المادة الثانية من نفس المرسوم على أن تسند للخازن العام للمملكة الاختصاصات الموكولة للمراقب العام للالتزام بنفقات الدولة، على أن يستمر مراقبو الالتزام بنفقات الدولة في ممارسة المهام الموكولة لهم طبقاً للأنظمة الجاري بها العمل.

فالخازن العام للمملكة يعد رئيساً تسلسلياً لمحصلي المالية الإقليميين والجهويين وكذلك القباض الجماعيين، حيث أن المرسوم المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة المالية قد أسند للخازن العام للمملكة مهمة مراقبة محاسبي الدولة والجماعات الترابية¹، وبهذه الصفة يتولى

¹ - المرسوم رقم 2.06.52 الصادر في محرم 1427 (الموافق 13 فبراير 2006)، القاضي بإلحاق المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة إلى الخزينة العامة للمملكة وبتحويل اختصاصات المراقب العام للالتزام بنفقات الدولة إلى الخازن العام للمملكة، الجريدة الرسمية عدد 5397 بتاريخ 20 فبراير 2006.

22 - مرسوم رقم 2.78.539 بتاريخ 22 فبراير 1978، المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة المالية، ج س عدد 345 بتاريخ 13 دجنبر 1978.

الخازن العام للمملكة رقابة التدبير المالي للقباض، كما يقوم بتصفية حسابات المحاسبين قبل تقديمها للمجلس الأعلى للحسابات بواسطة تقرير سنوي يعده.¹

إن الخازن العام يمارس رقابة ذات بعد رئاسي على المحاسبين الجماعيين وعلى شسيعي المداخل والنفقات، عبر هيئات التفتيش المركزية التابعة له أو عن طريق المصالح الخارجية التابعة له، وتمتد رقابته على شسيعي المداخل والنفقات المعينين وفق الشروط القانونية.

تضطلع سلطات الوصاية ممثلة في وزير الداخلية بدور هام في رقابة الصفقات التي تبرمها الجماعات الترابية²، وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من شرعية إجراءات إبرام الصفقات العمومية للدولة، وبرز إجراء رقابي تضطلع به الخزينة العامة للمملكة على الجماعات الترابية يتجلى في مجال الصفقات العمومية، حيث أنها تسهر على احترام وتنفيذ مقتضيات القانونية الواردة في المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية.³ وبذلك تعمل على التأكد من احترام مبادئ حريةولوج إلى الطلبات العمومية، والمساواة في التعامل مع المتنافسين، والشفافية في اختيار صاحب المشروع، مع مراعاة أفضل العروض بجودة خدماتها وقل أثمانها، ومدى توفر الاعتمادات والضمانات الكافية التي تؤهل المقاول لإنجاز الصفقة المطلوبة، فحسب مقتضيات المادة السابعة من مرسوم 13 فبراير 2006⁴، تتولى الخزينة العامة للمملكة طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل ما يلي :

إعداد مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمحاسبة العمومية ومراقبة الالتزام بنفقات الدولة، وبتحصيل الديون العمومية وبالسهر على تطبيق الأنظمة المرتبطة بهذا الميدان، والمساهمة في إعداد الأنظمة المتعلقة بأجور موظفي الدولة والجماعات

¹ - سعيد العزوزي، الأجهزة العليا للرقابة ومتطلبات الحكامة، باحث في العلوم القانونية والعلوم السياسية والإدارية وجدة ، منشور في مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 43، ص93.

²-انظر الباب السادس من مرسوم 20مارس 2013 حول مقتضيات الخاصة بصفقات الجهات والعمالات والأقاليم الجماعات {المواد من 130 إلى 146}.

³ - المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 6140، بتاريخ 23 جمادى الأولى 1434 (4 أبريل 2013).

⁴ - المادة السابعة من مرسوم 13 فبراير 2006.المتعلق بالخزينة العامة .

المحلية، وكذا مراقبة مشروعية الالتزامات بنفقات الدولة ومراقبة وتنفيذ العمليات المرتبطة بالمدخلات والنفقات بخزينة الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها.

دعم ومساعدة مصالح الأمرين بالصرف في مجال مراقبة وتنفيذ النفقات العمومية والسهر على وحدة تأويل القوانين والتنظيمات المؤطرة لهذا الميدان، كما تتولى مهمة تصفية وأداء أجور الموظفين المدنيين والعسكريين التابعين للدولة بالإضافة إلى أداء المعاشات والإيرادات والتعويضات، والتدبير المحاسبي للدين العمومي ومركزة نتائج إصدارات القروض وإعداد الحساب السنوي للدين، كما تساهم في إنعاش وجمع الادخار والقيام بالعمليات البنكية المسموح بها.

- تدبير الخزينة العمومية بارتباط مع مديرية الخزينة..

- تمثيل الخزينة أمام المحاكم في ميدان منازعات التحصيل.

- إبداء الرأي في الحالات موضوع التحكيم أو في قرارات التجاوز الصادرة عن الوزير.

- المشاركة في لجن فتح الأطراف وتقييم العروض الخاصة بصفقات الدولة والجماعات المحلية.

- مسك محاسبة الالتزام بالنفقات والمحاسبة العامة للدولة وإعداد وضعيات التدبير المرتبطة بهما.

- التنفيذ والمساهمة في جميع الإصلاحات الرامية إلى تبسيط المساطر ومسالك النفقة العمومية، لاسيما عبر إخراج أنظمة التدبير المندمج إلى حيز الوجود.

- إعداد حساب مصالح الدولة والمساهمة في إعداد مشاريع قوانين التصفية والحساب العام للمملكة.

- مراقبة محاسبي الدولة والجماعات المحلية والمحاسبين الملحقين.

- إخبار الوزير المكلف بالمالية، بشكل منتظم بالظروف التي يتم فيها تنفيذ

الميزانية وقانون المالية.

- مصاحبة الإصلاحات الجارية عبر عمليات التدقيق والتفتيش.
- تدبير الموارد البشرية والمادية الموضوعة رهن إشارتها وكذا تدبير الاعتمادات المخولة لها أو المفوضة إليها.
- إيجاد تصورات وتنظيم وتنفيذ أنظمتها المعلوماتية في انسجام مع سياسة تدبير الموارد والمعلومات المعدة من طرف الوزارة.
- وتتكون الخزينة العامة للمملكة من:
 - مديرية المحاسبة العمومية والمركزة.
 - مديرية قيادة الوظائف وتنشيط الشبكة.
 - مديرية مراقبة وتنفيذ نفقات الدولة.
 - مديرية الدعم وتدبير الموارد.
 - مكتب الأداء الرئيسي للأجور.
 - الخزينة الرئيسية.

وتتم رقابة الخزينة العامة للمملكة على مالية الجماعات الترابية من خلال طريقتين مختلفتين، لكنهما متكاملتين، تتجلى الطريقة الأولى في المراقبة على الوثائق من خلال إطلاع الرئيس على أعمال مرؤوسيه بناء على التقارير والوثائق التي يرسلها له كافة المحاسبين المكلفين بالتحصيل العاملين تحت رئاسته، خصوصا عن طريق الوثائق الدورية التي تبين وضعية التحصيل، وكذا بيانات الباقي دون تحصيل .

في حين تتجلى الطريقة الثانية من خلال الرقابة من عين المكان وتتم بواسطة زيارات تفتيشية ميدانية ذات صبغة فجائية ومباغطة، بشكل لا يمكن للمحاسب المكلف بالتحصيل من إخفاء الخروقات المرتكبة من لدنه، ويقوم بهذه الرقابة المفتشون المحققون للخزينة العامة الخاضعين للسلطة المباشرة للخازن العام .

ونجد من خلال الفصل 7 من مرسوم رقم 2.78.539 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية على أنه يعهد إلى الخزينة العامة للمملكة مجموعة من الاختصاصات، من بين هذه الاختصاصات المرتبطة بالجماعات الترابية هو أنه يعهد لها جميع عمليات محاسبي

الدولة والجماعات المحلية؛ ومراقبة محاسبي الدولة والجماعات المحلية، و تصفية حسابات التسيير الخاصة بالجماعات المحلية وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

وعلى المستوى المحلي فهناك رقابة داخلية يقوم بها الخازن الجهوي تجاه القباض في إطار التسلسل الإداري لهؤلاء المحاسبين العموميين، ويقوم بتأهيل حساباتهم قبل تقديمها إلى المجالس الجهوية للحسابات، مع تحديد قيمة العجز الذي يمكن أن تعرفه محاسبة القابض الذي يتمتع بسلطة مراقبة صحة الدين وصحة النفقة.

فالخزينة العامة تعتبر هيئة عليا تابعة لوزير المالية تقع خارج التسلسل الإداري لوزارة المالية، وتخضع مباشرة لنفوذ وزير المالية، كما أن هذه المفتشية تجري رقابة بعدية على تنفيذ الميزانية المحلية وليس العكس فرقابتها تعتبر لاحقة.

الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة عليا للتفتيش، وهي من أهم الهيئات الإدارية المختصة في رقابة المال العمومي، حيث تقوم بمراقبة مالية الدولة والجماعات الترابية وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، طبقا للمقتضيات المنصوص عليها في الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 شوال 1379 (14 أبريل 1960)، المتعلق بالمفتشية العامة للمالية (14 أبريل 1960)¹.

و ينص الفصل 5 من مرسوم رقم 2.78.539 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية على أنه يعهد إلى المفتشية العامة للمالية، بمهمة مراقبة مالية الدولة والجماعات العامة طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها ولاسيما الظهير الشريف رقم 1.59.269 بشأن المفتشية العامة للمالية، وتضطلع المفتشية العامة للمالية بمجموعة من الاختصاصات في رقابة مالية الجماعات الترابية (الفقرة الأولى) إلا أنها تواجه مجموعة من الصعوبات تحول دون أداء دورها الرقابي على أكمل وجه(الفقرة الثانية).

¹- الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 شوال 1379 (14 أبريل 1960)، المتعلق بشأن التفتيش العام للمالية.

الفقرة الأولى: مهام واختصاصات المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة عليا تابعة لوزير المالية تقع خارج التسلسل الإداري لوزارة المالية، والخاضعة مباشرة لنفوذ وزير المالية، كما أن هذه المفتشية العامة للمالية تجري مراقبة بعدية على تنفيذ الميزانية المحلية وليس العكس فراقبتها تعتبر لاحقة.

وأحدثت هذه الهيئة منذ 1960 بموجب ظهير شريف، حيث يتولى مفتشو المالية مراقبة مالية الجماعات الترابية، ويخضع المفتشون لنظام أساسي مؤطر بموجب مرسوم 16 يونيو 1994،¹ والذي تم تنميته وتغييره بموجب مرسوم 3 ماي 2006.²

أما بخصوص التنظيم الهيكلي لهذه المفتشية العامة فهي فتتكون من:

- المفتش العام: وهو منصب سامي يتم فيه التعيين بموجب ظهير، كما يعتبر المفتش العام للمالية مدير عام مركزي، تابع مباشرة للوزير المكلف بالمالية.
- مفتشي المالية: تتشكل هذه الهيئة من ثلاث درجات، درجة مفتش المالية، ودرجة مفتش المالية رئيس بعثة، ثم درجة مفتش للمالية من الدرجة الممتازة، ويتولى وزير المالية التعيين في هاتين الدرجتين الأخيرتين.

وتخضع تدخلات المفتش العام للمالية لبرنامج سنوي مصادق عليه من طرف وزير المالية، وقد تطرأ بعض التعديلات على هذا البرنامج حسب المهام المستعجلة والطارئة التي تفرض نفسها، كما أن البرنامج السنوي المذكور يأخذ بعين الاعتبار طلبات التدخل المعبر عنها من طرف مختلف الوزارات المعنية، ويبلغ إجمالي العاملين بالمفتشية العامة للمالية 88 موظفا وموظفة، من بينهم 66 مفتشا للمالية.³

¹ - مرسوم رقم 2.93.807، صادر في 6 من محرم 1415 16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 4.4262 4 يوليو 1994، ص 1079 .

² - مرسوم رقم 2.05.1004 صادر في 5 من ربيع الآخر 1427 (3 ماي 2006) في شأن تغيير الجدول الملحق بالمرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 5421-15 ماي 2006، ص 1266.

³ - الإحصائيات منشورة بالموقع الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالية المالية:

- [https://www.finances.gov.ma\(27/01/2022\)](https://www.finances.gov.ma(27/01/2022)).

وينص الظهير رقم 1.59.269 المنظم للمفتشية العامة للمالية المحلية في فصله الثاني، على أنه يعهد إلى هذه المفتشية من خلال مفتشيها الماليين بإجراء تحقيقات بخصوص مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد، وكذا المحاسبين العموميين وبصفة عامة مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، فهم يتحققون من التسيير الذي يقوم به هؤلاء المحاسبون، ويتأكدون من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بتسلم المداخل ودفع المصاريف العمومية، وكذا في حسابات جميع المتصرفين.

إذن فهي تمارس مهمة رقابة على مالية الجماعات الترابية على مستوى مصالح الصندوق والمحاسبة من خلال مختلف الأعمال المالية والمحاسبية للأمرين بالصرف، خاصة تلك المتعلقة بالتنفيذ الإداري لمداخل ونفقات الميزانية المحلية من جهة، والمحاسبين العموميين المحليين خاصة في العمليات المتعلقة بالتنفيذ المحاسبي لعمليات مداخل ونفقات ميزانية الجماعات الترابية من جهة أخرى.

ولا يحق لمفتشي المالية اتخاذ المبادرة بإجراء هذه المهام إلا بعد حصولهم على أمر بالمأمورية، يوقع عليه الوزير المكلف بقطاع المالية الذي يحدد بدقة موضوع المهمة وفي حالة ما إذا ثبت لديهم أي إخلال في التسيير يشعرون المفتش العام للمالية والسلطة المخول لها صلاحية تأديب المحاسب، وفي جميع الأحوال فإن التقارير التي يحررها المفتشون تحال على المعنيين بالأمر، قصد الإجابة عليها كتابيا داخل أجل 15 يوما الموالية لتسلم التقرير، كما يحق للمفتشين تضمينها ملاحظاتهم ثم يرفعونها إلى المفتش العام الذي يرفعها بدوره مع إبداء ملاحظاته إن وجدت إلى وزير المالية وكذا إلى الوزير المعني، وبالتالي يبقى من صلاحية وزير المالية المطالبة بتحريك المتابعة الجنائية عن طريق طلب يوجهه إلى الوزير الأول لكي يوجهه إلى وزير العدل أو اتخاذ قرار بالحفظ.

يستخلص من الظهير المنظم للتفتيش العام للمالية أن التوظيف في إطار مفتش المالية يتم بناء على قرار لوزير المالية، وأن القيام بهامهم، منوط بصدور قرار بمأمورية يوقعه وزير المالية بناء على اقتراح المفتش العام للمالية، كما أن دور المفتش ينحصر في

رفع تقرير إلى رئيسه التسلسلي، أي المفتش العام للمالية الذي يبقى من صلاحياته رفعه إلى الوزير الوصي أو حفظه.

كما لا يحق لهيئة التفتيش تحريك المسطرة القانونية تجاه من ثبت إخلاله بالتزامه، وإنما يدخل ذلك في اختصاص الهيئة السياسية المتمثلة في مؤسسة الوزير، وهذا يعني بكل وضوح أن هيئة مفتشي المالية هيئة لا اختصاص حقيقي لها في رقابة المالية العامة، ذلك أن عمل المفتشين الماليين فيها منوط أولاً بمدى استجابة وزير المالية من عدمه إلى ممارستهم لأعمالهم.

فحصول المهام الرقابية لهذه الهيئة التي قاربت على إكمال نصف قرن من إحداثها، يعتبر مبرراً كافياً للوقوف على الوضع الحقيقي للرقابة على المال العام والتدبير المالي العمومي والمحلي، ولإعادة النظر في وضعيتها القانونية والمؤسسية، فالمفتشية العامة للمالية تعرف عجزاً بنيوياً ووظيفياً يتجلى بالأساس في افتقارها لمخطط رقابي واضح، يجعل عملها ذا طبيعة دائمة ومستمرة، يخولها سلطة التدخل التلقائي وفق رؤية مندمجة وبرمجة استراتيجية واضحة، كما أنها اختارت ومنذ إحداثها التركيز على تكوين أطرها وتخريج المفتشين أكثر مما اهتمت بتنويع آلياتها الرقابية وتطويرها وإرساء ثقافة الرقابة على المال العام.

فالمطلوب أنيا هو وضع مخطط استراتيجي لبرامج تدخلاتها في مجال التدقيق والرقابة وتتبع تنفيذ السياسات العمومية، كما تعتبر مراجعة نظامها القانوني وتوضيح مجالات تدخلها وآثاره القانونية، وكذا إحداث مفتشيات جهوية تابعة لها، أحد الأوراش الهامة التي يمكن من خلالها تفعيل دور الرقابة العليا الإدارية على تدبير المالية العمومية، وبخصوص الاختصاصات والصلاحيات الموكولة للمفتشية العامة للمالية فيمكن إجمالها في :

- مراقبة تسيير المحاسبين، والتأكد من قانونية العمليات المسجلة في حسابات الآمرين بالمداخيل والنفقات العمومية وكل متصرفي الدولة.

- مراقبة مصالح الصندوق والمحاسبة لدى المحاسبين العموميين وموظفي الدولة والجماعات الترابية بشكل عام.

- القيام بافتتاح المشاريع العمومية الممولة من طرف الهيئات الأجنبية كالبنك الدولي للإعمار والتنمية " B i r d " والبنك الإفريقي للتنمية " B a d " وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية "Pnud"، والوكالات الأجنبية للتنمية (كالوكالة الفرنسية للتنمية AFD، وكذا الاسبانية للتعاون الدولي AECID...)، التي تعقد اتفاقيات مع الأجهزة الحكومية أو الجماعات الترابية أو أي مؤسسة عمومية أخرى لتمويل مشاريع معينة.

- القيام بتقييم البرامج والسياسات العمومية بطلب من رئيس الحكومة أو من طرف أعضاء الحكومة.

- إنجاز الدراسات والأبحاث في المجالات المالية والاقتصادية وبصفة عامة في ميادين تدخل وزارة المالية.

كما يدخل ضمن دائرة الاختصاصات التي تمارسها المفتشية العامة للمالية مجموعة من المهام، التي لها طابع رقابي ووقائي، وأخرى ذات طابع رقابي زجري، حيث يهدف الأول إلى تقنين أساليب وطرق التدبير من خلال التقارير المقدمة من قبل مفتش المالية، والتي تتضمن الاقتراحات والملاحظات اللازمة بشأن الأخطاء المسجلة في التدبير المالي الترابي من جهة، في حين يهدف الطابع الثاني الزجري تبيان نتائج ملموسة لعمليات التفتيش، لاتخاذ الإجراءات اللازمة وتحريك المتابعات في حق المخالفين في مختلف العمليات المالية والمحاسبية، وذلك بإرسال التقارير المحضرة بشأن هذه المخالفات إلى المجلس الأعلى للحسابات أو إلى الجهات القضائية المختصة¹.

ويمكن للأمريين بالصرف إذا ما قام المحاسبون العموميون، وفقا لأحكام المادة 47 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بإيقاف عملية دفع النفقة، أن يطلبوا منهم كتابيا وتحت مسؤوليتهم دفعها.

¹ - عبد القادر باينة، الرقابة المالية على النشاط الإداري، الجزء الأول، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.

ويجب أن يتضمن الأمر بالصرف، زيادة على الأسباب المبررة لذلك مع عبارة يطلب من المحاسب أن يدفع في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها .

يجب على المحاسبين العموميين الذين يمثلون لعملية التسخير أن يقدموا تقريراً بذلك إلى الوزير المكلف بالمالية خلال خمسة عشر (15) يوماً، ويذكر في التقرير المصحوب بنسخة من الوثائق المحاسبية، التفاصيل والأسباب الداعية إلى رفض الدفع، ويمكن للوزير المكلف بالمالية أن يطلب عند الحاجة معلومات مكملّة من الأمر بالصرف.

وعلى العموم يمكن القول أن مهام واختصاصات المفتشية العامة للمالية وبالرغم من دورها المهم في ترشيد وحكمة تدبير المال العمومي اتجاه مختلف أجهزة الدولة والجماعات الترابية، فإن هناك عوائق إدارية داخلية تحد من فعاليتها تتجلى في:

- تبعية المفتشية العامة للمالية لوزارة المالية يجعلها تحت سلطة وزير الاقتصاد والمالية، وهي سلطة رئاسية تتسم بالتبعية وبالتدرج الرئاسي، في حين أن جسامه المهام التي يقوم بها هذا الجهاز يقتضي استقلالية دورها اتجاه الوزارة نفسها.

- هناك مساس بقاعدة السرية من خلال قيام المفتش العام باقتراح برامج عمل المفتشية العامة للمالية على وزير المالية، مما يصعب مهام الرقابة بمصالح وزارة المالية نفسها¹.

- حرمان المفتشية العامة للمالية لوزارة المالية من سلطة الزجر والتأديب المباشر، برفع التقارير إلى المفتش العام، وإلى الجهاز المختص مروراً بوزير الاقتصاد والمالية، ويرسل التقرير إلى الجهاز الخاضع للتفتيش والمراقبة في انتظار إحالتها على المجلس الأعلى للحسابات.

إلا أنه ومع ذلك فإن أجهزة الرقابة الخاصة بالمفتشية العامة للمالية تعاني من مجموعة من الإكراهات والمعوقات التي تعيق عملها في تعزيز الشفافية وتحقيق الحكامة الرشيدة مما يستوجب تفعيل دورها الرقابي.

¹ - فاطمة الزهراء عطراوي، الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2004 - 2005، ص 339.

الفقرة الثانية : الحدود الذاتية والموضوعية للرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية.

تعاني المفتشية العامة للمالية مجموعة من الاكراهات والصعوبات أثناء ممارسة دورها الرقابي، وتحد من فاعليتها مجموعة من الحدود الذاتية (أولا) إضافة إلى الاكراهات الموضوعية (الفقرة الثانية).

أولا : الحدود الذاتية

يمكن إبراز مكامن الضعف والخلل بالنسبة لجهاز المفتشية العامة للمالية في جملة الأمور، لعل أبرزها غياب نص قانوني حديث يوضح ويحدد مهام هذه الهيئات أو يبين وضعية المفتشين العاملين بها.¹ إذا استثنينا ما جاء في بعض النصوص التنظيمية من عناصر عامة، وبخاصة المراسيم المنظمة لاختصاصات وزارة المالية رغم وجود ظهير شريف، كما أن هذه الهيئة لا اختصاص لها في ممارسة الرقابة والتقييم، كذلك غياب إستراتيجية واضحة في المراقبة والمساءلة.²

كما أنه من بين المعوقات التي تعاني منها المفتشية العامة للمالية أيضا، غياب أو ضعف الموارد البشرية المؤهلة والقادرة على الاشتغال في ظروف ملائمة، فعدد المفتشين قليل جدا بالمقارنة مع العدد الهائل للجماعات الترابية والهيئات التابعة لها المراد مراقبتها بشكل مباشر أو غير مباشر، كما أن دورها ينحصر في عرض النتائج المتحصل عليها من عمليات الافتتاح والمراقبة على أنظار الوزير المكلف بالمالية، دون أن يكون لها دور في اتخاذ الإجراءات الجزرية في حق المخالفين، سواء تعلق الأمر بالأشخاص الخاضعين للتفتيش أو الإدارات، كما أنها لا تتمتع بالاستقلالية، بحيث تخضع مباشرة للوزير المكلف بالمالية الذي تبقى له السلطة التقديرية في متابعة المخالفين، عندما تعرض عليه المفتشية العامة للمالية التقارير التي توصلت إليها.

¹ - سعيد العزوزي، الأجهزة العليا للرقابة ومتطلبات الحكامة، باحث في العلوم القانونية والعلوم السياسية والإدارية، مرجع سابق ص 93.

² - يحي ربيعي، المفتشية المالية، المحاكم المالية نمودجا، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، وحدة التكوين والبحث والإدارة والتنمية، كلية الحقوق، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2006-2007، ص 68.

هذا إضافة إلى الصعوبات المالية، في ظل تخصيص ميزانية ضعيفة لمهام التفتيش خاصة فيما يتعلق بمحدودية وسائل التنقل، كما أن النصوص المنظمة لها قديمة وفي حاجة ماسة إلى إعادة التحيين، ويجب أن ينصب اهتمامها أكثر بمهام التفتيش والرقابة عوض التركيز على تكوين الأطر.

يتضح مما سبق أن المفتشية العامة للمالية لازالت تعاني من مجموعة من الإكراهات والصعوبات منها ما يتعلق بضعف الترسانة القانونية المنظمة لها، قلة الأطر البشرية المؤهلة بالنظر إلى تزايد الحاجة إلى قدر أكبر من المجالات المراد مراقبتها. هذا بالإضافة عدم تمتعها بالسلطة المطلقة في ممارسة مهامها بحكم خضوعها مباشرة للوزير المكلف بالمالية، وعدم إلزامية قراراتها اتجاه المخالفين، وهذا ما يستدعي بالضرورة البحث بشكل عاجل عن الحلول المناسبة لتلعب هذه الهيئة المالية المهمة دورا محوريا في عملية الرقابة على التدبير المالي والإداري للجماعات الترابية.

ثانيا: الحدود الموضوعية

تضطلع المفتشية العامة للمالية بسلطات واسعة في مجال الرقابة على مالية الجماعات الترابية، وهذا ما يجعلها تتدخل في كل العمليات المرتبطة بتسيير وبتدبير الأموال العمومية، وتنظيم مجالات الإنفاق العام في سائر الإدارات والمرافق العمومية، إن مجموعة من الإكراهات والصعوبات أدت إلى التأثير السلبي في دورها على المستوى العملي وانحساره إلى الحد الذي حصرها في مجرد أداة للتحري ترتبط بحملات زمنية مؤقتة، وإصدار تقارير متفرقة دون أن تكون لها إجراءات زجرية في حق المخالفين، ولا تخلو أحيانا من مسحة دعائية.

وهذا ما جعلها تفتقد إلى المقومات الحقيقية للجهاز الرقابي الفعال كما هو متعارف عليه، فكان من الأجدر أن تبقى هذه المفتشية منفتحة على تجارب المؤسسات المماثلة لتبادل الخبرات، وتتطلع إلى التعاون في هذا المجال مع كل الفاعلين للاستفادة من الممارسات الجيدة المعروفة على الصعيد الدولي¹.

¹ - محمد عالي أدبياء، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 29 - 2001 ، ص 251 .

فما هي إذن العوائق التي تحد من عمل المفتشية العامة للمالي؟.

• غياب الاستقلالية: إن تبعية المفتشية العامة للمالية لوزارة المالية، قد يؤدي إلى عدم استقلالية هذا الجهاز الرقابي مما يؤثر بشكل سلبي على أداء هذه الوزارة والمصالح التابعة لها، وهذا ما قد يطرح إشكال بخصوص التأكد من أن المشروع المالي والعاملين فيه يسيرون في الاتجاه الصحيح، والبحث والتحري عن الانحرافات والأخطاء ومعالجتها، ومنع الفساد والتلاعب بالمال العام، الذي قد يصيب هذه الوزارة أو المصالح التابعة لها.

• المساس بقاعدة السرية: أناط المشرع المغربي بوزارة المالية، مهمة تحديد نظام عمل المفتشية العامة للمالية، بعد اقتراح يتقدم به المفتش العام، ويكون بذلك قد أقر في نفس الوقت رقابة تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بوزارته (أي وزارة المالية)، وهذا يعتبر مسا بقاعدة السرية التي يجب أن تخضع لها جميع المصالح والمؤسسات العمومية دون استثناء، فوزير المالية هنا يصبح مقررا لخطة التفتيش فيما يخص وزارة المالية وكذلك موضوعا للرقابة، مما يستحيل معه المحافظة على قاعدة المباغثة، ما دام هو الذي سيسمح بإدراج وزارته أو المصالح التابعة له لرقابته.

كما تمنح هذه التبعية لوزارة المالية درجة متفوقة على باقي الوزارات، فهي التي تحدد المصالح والوزارات الممكن إدراجها في لائحة التفتيش، لهذا يحظى وزير المالية بمكانة قوية أمام باقي الوزراء كأميرين بالصرف رئيسين، فهذا الدور المزدوج لوزير المالية باعتباره أمرا بالصرف لوزارة المالية، وكذلك هيئة محكمة في جهاز التفتيش المالي، يؤثر على المفتشين أثناء مزاولتهم لمهامهم، و يجعل من رقابتهم لهذه الوزارة شكلية وبعيدة عن الهدف والإطار القانوني الذي حدد لاختصاصات ومهام المفتشية العامة للمالية.

إن هذا الدور الذي يتمتع به وزير المالية في مقابل هذا الجهاز يعد نقطة سلبية في مساره، مما يستوجب على المشرع أن يرفع عليه هذه الوصاية ويقوم بإلغاء علاقة التبعية الإدارية بين المفتشية العامة للمالية ووزارة المالية، كما وقع بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات].

• غياب سلطة الزجر: لقد سلك المشرع المغربي نهجا مغايرا عن الذي اتخذه المشرع الفرنسي، فيما يخص مسألة تمكين هذا الجهاز من اتخاذ الإجراءات العقابية والزجرية في حق الخارجين عن القواعد القانونية، بحيث أن التشريع الفرنسي يسمح للمفتشين بحق توقيف المحاسب العمومي إذا أضر بالمال العام، أما فيما يخص التشريع المغربي فإنه يكتفي في مثل هذه الحالات، بإحالة محضر المفتشية العامة الذي يدين الموظف أو المراقب إلى الجهة المختصة، والمتمثلة في الرئيس الإداري المعني لمطالبته بتوقيفه، ويختص الوزير باتخاذ القرار المناسب في حق المخل بالمساطر القانونية المتبعة في مادة تنفيذ العمليات المالية.

فإذا عدنا إلى الفصل الخامس من ظهير 14 أبريل 1960 المنظم للمفتشية العامة للمالية، نجده يفيد بأنه في حالة مخالفة جسيمة يرفع المفتش تقريره إلى المفتش العام، وللجهة التي تتوفر على السلطة التأديبية في حق المحاسب، وبالتالي يمكن استصدار عقوبات في حق المخل بتنفيذ العمليات المالية، إلا أنه وفي نفس الوقت نجد أن النص قد سكت عن بيان المسطرة الواجب إتباعها في حق الأمرين بالصرف في حالة مخالفتهم للقانون وللمشروعية.

والجدير بالذكر أن حرمان المفتشية العامة للمالية من سلطة الزجر والعقاب واكتفائها في أقصى الحالات باقتراح التوقيف المؤقت في حق المحاسب العمومي المخطئ، والذي لا يتعدى شهر شريطة موافقة السلطة الرئاسية، يؤثر بدوره على المراقبة التي يقوم بها المحاسب العمومي على الأمر بالصرف الرئيسي، ويجعله متخوفا من هذه المراقبة التي قد تطاله في يوم من الأيام، والعقوبات الزجرية التي قد تلحقه من الأمر بالصرف الرئيسي في حالة رفضه التأشيرة على أوامره، فالمحاسب العمومي يحس رغم مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين، أنه تحت رحمة الأمر بالصرف في حالة وقوعه في الخطأ أو المخالفة، لهذا فهو نفسيا مرتبط به وتابعا له

إلا أن حصيلة عمل هذه المفتشية تبقى مع ذلك جد مهمة، حيث قامت بإنجاز أزيد من 4900 تقرير حول التدبير المالي والمحاسبي والإداري منذ 1960، ووجهت أزيد من

800 ملف على المجلس الأعلى للحسابات، وأحالت 22 تقريراً على السلطة القضائية للبت فيها في إطار ما يسمى بمحاربة جرائم الأموال منذ سنة 2002¹.

¹ - عبد العلي الفيلاي، الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس، السنة الجامعية 2014 / 2015 ، ص 266 .

خاتمة الفصل الأول:

إن الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية من ولاية وعمال ووزير الداخلية على الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، طبقا لأحكام الدستور والقوانين التنظيمية الجديدة، لا تعكس في الحقيقة واقع الأمر، فدستور المملكة ينص على مبدأ التدبير الحر الذي يعني منح الجماعات الترابية صلاحيات واسعة في تدبير وتسيير شؤونها الداخلية باستقلالية عن سلطات المركز، إلا أن هذا يتنافى تماما مع الواقع، بحيث أن الجماعات الترابية مازالت تقبع تحت سلطات الوصاية، فالدستور المغربي استبدل كلمة الوصاية الإدارية بكلمة الرقابة الإدارية للتخفيف من حدة مصطلح الوصاية ليس إلا، لما يشكله هذا التعبير من تأثير نفسي على نفسية المنتخبين المحليين، الذين يعتبرون أن مبدأ التدبير الحر ما هو إلا خدعة تنهجها السلطات المركزية لتلميع صورتها أمام المواطنين والرأي الوطني والدولي، لكن في الواقع مازالت السلطات الإدارية تمارس وصاية شاملة تهم كل الميادين الحيوية بالجماعات الترابية، فالتأشيرة هي إلزامية في جميع المقررات ذات الوقع المالي إلا في حدود ضيقة، بحيث أن المقررات ذات الصبغة التنفيذية تخضع لإلزامية الحصول على التأشيرة، وفي حالة رفضها لا يمكن تنفيذها، مما يفهم معه استمرار الإبقاء على رقابة الملائمة التي كانت قد نصت عليها القوانين السابقة وأقرتها القوانين التنظيمية الجديدة .

وهذا الشكل من الرقابة لا يتلاءم وروح دستور 2011، الذي نص على مجموعة من المبادئ والتقنيات، التي تجعل من اللامركزية ورشا مجتمعيا كالتدبير الحر الذي يستبعد في مبدئه رقابة الملائمة، والرقابة الإدارية، والتنظيم الترابي واللامركزي القائم على الجهوية المتقدمة.

إلا أن الجديد الذي جاءت به القوانين التنظيمية الجديدة، والذي يشكل لبنة أساسية وفعالة في عملية الرقابة، هو إلزامية إحالة النزاعات القائمة ما بين سلطات المركز و المجالس الترابية على القضاء الإداري للبت فيها، فلم يعد من اختصاص السلطات الإدارية البت في قضايا العزل والتوقيف والاستقالة ...، فكل هذه النزاعات أصبحت تحال على المحاكم الإدارية السبع التي تم إحداثها لهذا الغرض.

ولتجاوز هذه الاختلالات يجب إعمال مجموعة من الحلول لإعطاء الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية طابعاً ديمقراطياً، يتمشى و أساليب التسيير الجديد، بحيث يجب توفير كل الظروف الملائمة لوسائل اشتغال سلطات الرقابة خاصة فيما يتعلق بالعامل، بحيث يجب توفير العدد الكافي من الأعوان والمسؤولين ليضطلع العامل بالدور المنوط به في إطار الرقابة بكل قوة ودقة .

كما يجب إحداث المزيد من المحاكم الإدارية المختصة، لتشمل سائر التراب الوطني فعددها يبقى غير كافي اليوم، بالنظر إلى الكم الهائل من القضايا الواردة على القضاء الإداري، وفي نفس السياق يمكن أن تخضع التأشيرة لرقابة القضاء الإداري، بحيث يجب أن تحال النزاعات المتعلقة برفض التأشيرة من طرف السلطات المركزية على المحاكم الإدارية للبت في قانونيتها، وحتى لا تقع في فخ استعمال الشطط في استعمال السلطة من طرف الوالي أو العامل، وبالتالي تضيع حقوق المجالس الترابية بسبب تعنت أو جهل سلطات الوصاية .

كما يتعين التخفيف من حدة التباين في تطبيق الرقابة على الجماعات الترابية، بحيث أن بعض العمال والولاة يلجئون إلى التعنت و المرونة في التعامل مع بعض المقررات، سواء فيما يتعلق بإحالتها على القضاء الإداري أو في التأشير على هذه المقررات، أو حتى في طريقة التعامل مع المنتخبين المحليين، باعتبارهم مجرد أجهزة خاضعة للرقابة في كل وقت وحين، علماً بأن القوانين التنظيمية قد نصت على أن الرقابة على الجماعات الترابية تتم بشكل موحد على سائر التراب الوطني دون تمييز أو تفريق.

الفصل الثاني:

الرقابة السياسية على الجماعات الترابية

عرف المغرب منعطفًا جديدًا تمثل في تغيير عميق حدث بفضل دستور 2011، الذي جاء بمجموعة من المقتضيات المهمة المتعلقة بالجماعات الترابية، والتي ترجمت في سنة 2015، طبقًا للمقتضيات الدستورية، بإصدار 3 قوانين تنظيمية مهمة تتعلق بالجماعات الترابية (112.14/113.14/111.14)¹، والتي تشكل في حد ذاتها تحولًا تشريعيًا وممارساتيًا، فتح المجال لأجراً ربط المسؤولية بالمحاسبة بشكل فعلي بعيداً عن أسلوب الوصاية، وفي إطار الحكامة في تدبير الشأن المحلي، لهذا فإن الجماعات الترابية تعرف بأنها: " هيئات مرفقية ترابية لها شخصيتها المعنوية تدير شؤونها بنفسها في نطاق استقلال إداري ومالي وذلك تحت إشراف الحكومة المركزية ومراقبتها".²

ومن مميزات الوثيقة الدستورية الحالية أن المشرع الدستوري استبدل تسمية الجماعات المحلية بمصطلح الجماعات الترابية، وتم حذف التمييز بين الجماعات القروية والحضرية، كما تمت دسترة الجهوية المتقدمة، وبالتالي منح الجهات الاستقلالية والحرية في تسير شؤونها المحلية، وتكريس مبدأ المراقبة البعيدة أو اللاحقة، والتخلي عن مفهوم المراقبة القبلية وكذا ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وفي هذا الإطار يجدر التذكير أن الميثاق الجماعي 00-78 كان يتضمن مجموعة من المقتضيات التي يمكن من خلالها للمنتخبين فرض نوع من الرقابة السياسية المرنة المتبادلة فيما بينهم، هذه الرقابة أصبحت أكثر قوة في ظل القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 14-113 حيث أن المجلس لم يعد هيئة تداولية فقط بل صار هيئة تقريرية³، أكثر رقابة.

وبذلك فإن الرقابة السياسية تعتبر إحدى الآليات الممكنة التي يسمح عبرها بمراقبة أعمال ونشاطات الجماعات الترابية، وهذا النوع من الرقابة وإن كان يبدو من الظاهر مجرد

¹ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

² بوجمعة رضوان، المقتضب في القانون الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 1999- ص 38.

وسيلة شكلية وساحة للصراع السياسي واللفظي، إلا أنه من حيث الآثار والغايات تعتبر ذات أهمية بالغة، حيث تسهم في تسهيل وتيسير مختلف عمليات الرقابة، سواء القبلية أو اللاحقة، وهي تعتبر رقابة وقائية وسابقة عن مختلف أشكال الرقابة الأخرى (إدارية، قضائية...).

ويعتبر موضوع الرقابة السياسية على مجالس الجماعات الترابية من بين المواضيع التي لم تحض بإقبال كبير من لدن الباحثين، ويرجع السبب الأساسي لهذا الخصاص لقلة المراجع حوله، ولعدم رغبة الفاعل السياسي المحلي بتملك هذه الثقافة، بخلاف الفاعل السياسي الوطني الذي ينظر إلى الرقابة السياسية وعلى عمل وبرامج الحكومة على أنها من بين أسهل الأدوات العملية التي يمكنه من خلالها تحقيق نتائج مهمة للغاية.

وبما أن الجماعات الترابية هي مجالس منتخبة من قبل المواطنين بصفة مباشرة وغير مباشرة، فإنها تخضع للرقابة السياسية من قبل الأحزاب، كما أنها تخضع لرقابة من نوع آخر وهي رقابة المواطنين على أعمال المجالس، ومعرفة مدى قدرة المجالس الترابية على تقديم الخدمات، وفي حالة الإخفاق، وعدم القيام بما يجب القيام به وتقديمه للمواطنين، بحسب الاختصاصات القانونية الممنوحة، وجب القيام بعملية الرقابة.

وعند التأمل في الإطار القانوني للعملية الديمقراطية التنافسية التي أفرزتها الانتخابات على مستوى الجهات والعمالات والأقاليم، وبكون تلك المجالس الترابية ملزمة بالقيام بالأدوار المنوطة بها على أكمل وجه، وذلك يستوجب مراقبة المجلس سياسيا، سواء تعلق الأمر بالرقابة السياسية الداخلية (المبحث الأول)، أو برقابة أكثر قوة وهي رقابة سياسية خارجية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة السياسية الداخلية على الجماعات الترابية

إن عدم نجاح الجماعات الترابية في تحقيق التنمية المحلية، يرجع أساسا إلى ضعف مساهمة مالية الجماعات في تحقيق وتنفيذ البرامج التنموية مقارنة مع مساهمة الدولة على مستوى نفقات التسيير التي لا تتعدى 8%، ونفقات التجهيز 4%، وذلك نتيجة تمسكها بالمقاربة التدبيرية التقليدية التي يحكمها منطق التدبير المرتكز على

عدم تجاوز الاعتمادات المرصودة للميزانية¹، هذه الممارسات التي أصبحت عرفا إداريا أدت إلى تزايد أهمية الرقابة السياسية الداخلية التي من الممكن أحيانا أن تحمل حولا ابتكارية.

ويقصد بالرقابة السياسية الداخلية في أبسط معانيها تلك الرقابة التي تقوم بتقييم القرارات وأعمال رئيس مجلس الجماعة الترابية من طرف المجلس الذي يرأسه هذا الأخير، هذه الرقابة يمكن اعتبارها رقابة من أجل التنبيه وتصحيح مسار القرارات السارية المفعول أو تلك التي تم إصدارها سابقا، أو القرارات المستقبلية التي يمكن أن تكون في شكل التزامات مالية أو اتفاقيات إطار...

ويتأتى امتلاك المجلس الجماعي لسلطة الرقابة السياسية الداخلية سواء اتجاه الرئيس أو اتجاه باقي أعضائه بمقتضى القوانين التنظيمية المؤطرة لاختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية، في إطار التدبير الحر الذي يقوي الأدوار التنفيذية للمجالس المنتخبة، وبامتلاك سلطة تنظيمية لتطبيق القانون، وفرض بعض المعايير العامة ضمن مجالها الترابي.

كما أن أسلوب الرقابة السياسية الداخلية يتجلى بوضوح في أن المجلس يفصل بمداولاته في قضايا الجماعة الترابية، ويتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما أنه يمارس بالأخص اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة واختصاصات تنقلها إليه الدولة، ويمكنه علاوة على ذلك تقديم اقتراحات وإبداء آراء حول المسائل التي تهم الجماعة والتي تدخل في اختصاص الدولة أو أي شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام.

وتعتبر السلطة التنظيمية المحلية من بين الصلاحيات الممنوحة للأجهزة التنفيذية للجماعات الترابية في اتخاذ التدابير اللازمة التي يتطلبها استمرار المرفق العام، والحفاظ على النظام العام بمدلولاته التي تشمل الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة داخل نفوذها الترابي، والتدخل لتنظيم أوجه الحياة العامة في مجالاتها المتعددة

1- محمد الغالي ورشدي لحسن، الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية - دراسات - العدد 124، شتنبر - أكتوبر 2015، ص 253.

عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية عامة¹، لهذا فإن دور الرقابة السياسية الداخلية يصبح أكثر قوة كإجراء سياسي لمراقبة وتفحص مختلف البرامج والقرارات التي يدعو الرئيس المجلس للتداول والتقرير بشأنها .

وإذا ما أردنا تصنيف الرقابة السياسية على الجماعات الترابية باعتبارها إحدى أهم الآليات المتاحة لمراقبة عمل الجماعات الترابية خصوصا تلك الرقابة التي يقوم بها المجلس على رئيسه (المطلب الأول)، أو تلك الرقابة التي يقوم المجلس على أعضائه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الممارسة من طرف أعضاء المجلس على أنشطة

رئيسه

سيتم من خلال هذا المطلب الحديث عن رقابة أعضاء المجلس الترابي على أنشطة الرئيس (الفرع الأول) على أن يتم بسط رقابة أعضاء مجلس جماعة سبع رواضي على أنشطة الرئيس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة أعضاء الجماعات على أنشطة الرئيس

كما سبقت الإشارة من قبل لم تعد مجالس الجماعات الترابية مجرد هيئات تداولية، تشرف على تسيير الجماعة الترابية، وإدارة الشؤون المحلية، بل أصبحت جهازا تنفيذيا وتقريريا.

وما يعبر على صدقية وصفاء الممارسة الديمقراطية هو ضمان مشاركة المواطنين في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية للجماعة أو العمالة أو الإقليم أو الجهة، عبر مساهمة المنتخبين في صنع القرار وإدارة وتنظيم الشؤون العامة المحلية في تحرر تام من الناحيتين السياسية والإدارية.

ونظرا لطبيعة تشكيل مجالس الجماعات الترابية والاختصاصات المنظمة بها، فقد منحها القانون استقلالية في إدارة شؤونها المحلية، بعيدا عن السلطة المركزية

1- عبد الرفيق زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، المركز الديمقراطي العربي، برلين-ألمانيا، ص 34.

ودون الخروج عن التوجهات الإستراتيجية العامة للدولة، ولهذا يعتبر المجلس الهيئة التي تدير شؤون الجماعة الترابية، ويضع المجلس تحت إشراف رئيسه مهمة تنفيذ برنامج عمل الجماعة الترابية، ويعمل أعضاء المجلس الجماعي على وضع برنامج عمل الجماعة لمدة 6 سنوات، ويخضع لعملية التقييم والتحيين بعد مرور 3 سنوات من اعتماده، كما يعمل على إعداد وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب للمواطنين، والتعمير وإعداد التراب، وإبرام اتفاقيات، وكذا الحصول على تمويلات بعد موافقة السلطات العمومية طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وكما هو معلوم فإن رئيس مجلس الجماعة الترابية يعتبر السلطة التنفيذية للجماعة ويقوم بتنفيذ مداوالات المجلس ومقرراته، وهذه الصلاحيات هي في غاية الأهمية، وتكمن أهميتها في أن الوثيقة الدستورية نصت عليها في الفصل 138 منها على أن: "يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداوالات هذه المجالس ومقرراتها".¹

كما أن الرئيس يقوم بوظائف أخرى والتي من بين أهمها، رئاسة المجلس، منح التراخيص، واتخاذ قرارات تنظيمية، كما يعمل على تمثيل الجماعة الترابية بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية...² وأمام جسامه القرارات التي قد تتخذ من لدن رئيس الجماعة الترابية كان لابد من فرض رقابة سياسية لصيقة داخلية تتمثل في سلطة مجالس الجماعات الترابية في ممارسة الرقابة السياسية التي يمكن أن تكون لها آثار على جميع القرارات الصادرة عن الرئيس.

- 1 الفصل 138 من الدستور 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، المتعلق بتنفيذ نص الدستور المغربي، صادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

- 2 القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، تضمن صلاحيات رئيس الجماعة في المواد من 94 إلى 112.

وتعتبر رقابة المجلس لأنشطة رئيسه في القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية، إحدى أقوى الآليات لتحقيق الرقابة السياسية السابقة، وهي رقابة قوية ومباشرة وكاملة ومستمرة في زمن المجلس، كما أنها تمتد إلى مختلف القرارات والأنشطة التي يقوم بها الرئيس بصفة مباشرة أو بواسطة تفويض الإمضاء، كما أنها تعتبر صمام الأمان لحسن إدارة الموارد بشكل معقول، وحكمة في القرارات قبل تنفيذها، وهذا النوع من الرقابة له مبرراته بحكم الاختصاصات المهمة التي يمارسها الرئيس، سواء تعلق الأمر برئيس المجلس الجماعي وفق مقتضيات القانون التنظيمي¹ 113.14 المتعلق بالجماعات، أو برئيس المجلس وفق مقتضيات القانون التنظيمي² رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم³، أو برئيس مجلس الجهة حسب القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁴.

ورغم أن النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية تمنح سلطة قوية لرؤساء تلك المجالس لمباشرة اختصاصاتهم وصلاحياتهم، باعتبار رئيس هذه المجالس هو المسؤول الأول في المجالس المنتخبة ومسؤولين عن حسن سير المرفق العام المحلي بانتظام وباضطراد من أجل إشباع الحاجات العامة، خصوصا وأن مجالس الجماعات الترابية تشكل أساس اللامركزية الإدارية بالمغرب، وهي المشرفة على تدبير الشؤون العامة نيابة عن الساكنة المحلية.

1- يقصد بالقانون التنظيمي في الأعراف الدستورية والقانونية بصفة عامة، تلك القوانين التي وردت على سبيل الحصر في الدستور، وأنها تعتبر ضرورية لتنظيم ممارسة حق معين، أو مؤسسة نص عليها الدستور ولكنه ترك أمر توضيحها وتفعيلها في الواقع، إلى قانون تنظيمي يفسر ويكمل أحكام الدستور.

لمزيد من التفاصيل حول مفهوم ومكانة القوانين التنظيمية يرجع إلى:

-عبد الكريم جلام، أهمية وخصائص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، مطبعة المعارف الجديدة- الرباط، عدد 128، ماي- يونيو 2016، ص 117.

2- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

3- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

4- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

ويمكن اعتبار الرقابة السياسية التي يمارسها المجلس على أنشطة رئيسه من الوسائل الضرورية لضمان تدبير يتسم بالحكمة. كما أن وجود هذه الآلية يمكن من تعزيز اللامركزية الإدارية وتعزيز مظاهر الديمقراطية المحلية.¹

وتكون أول نقطة امتحان للمجلس بعد تأليفه تتعلق بصياغة مشروع نظامه الداخلي، حيث يقوم رئيس المجلس بتعاون مع المكتب بإعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس، يعرض على أنظار هذا الأخير لدراسته والتصويت عليه خلال الدورة الموالية لانتخاب مكتب المجلس.

ويحيل رئيس المجلس على عامل العمالة أو الإقليم، عندما يتعلق الأمر بمجلس جماعي أو إقليمي أو مجلس العمالة، وعلى الوالي عندما يتعلق الأمر بمجلس الجهة، مقرر مداولة المجلس القاضي بالموافقة على النظام الداخلي مرفقا بنسخة من هذا النظام الداخلي، ويدخل النظام الداخلي حيز التنفيذ بعد انصرام الأجل القانوني من تاريخ توصل العامل أو الوالي حسب نوع المجلس، بالمقرر دون التعرض عليه، و في حالة التعرض، تطبق الأحكام المنصوص عليها في القوانين التنظيمية²، وتعتبر مقتضيات النظام الداخلي ملزمة لأعضاء المجلس³.

1- عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 99.

2- عندما يتعلق الأمر بالنظام الداخلي لمجلس الجهة فإن تعرض الوالي منصوص عليه في المادة 114 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- وعندما يتعلق الأمر بالنظام الداخلي للمجلس الإقليمي أو لمجلس العمالة فإن تعرض العامل منصوص في المادة 108 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- وعندما يتعلق الأمر بالنظام الداخلي لمجلس الجماعة فإن تعرض العامل منصوص في المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

3- المادة 32 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

بعد ذلك يتم صياغة برنامج العمل، الذي يتطلب ميزانية لتفعيله، وباعتبار رئيس الجماعة الترابية أمرا بالصرف، فإنه يتولى إعداد الميزانية بالاعتماد على المصالح الإدارية للجماعة وفق الإطار التوجيهي العام والضوابط المتعلقة بإعداد الميزانية، كما أن المجلس يحدث خلال الدورة العادية لجن دائمة يعهد إليها بدراسة القضايا وتهيئ المسائل، التي يجب عرضها على المجلس خلال اجتماعه العام من أجل المناقشة والتصويت، وتتكلف تلك اللجان كذلك بطلب من رئيس المجلس بالقضايا التي تدخل في اختصاصاتها، وطبقا لمقتضيات النصوص التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية¹ والمتعلقة بتنفيذ السياسات العمومية للمجلس وما تقتضيه من توفير وتوسيع مجال الخدمات الأساسية للمواطن وتنمية المجال الترابي للجماعة الترابية.

وكما هو معلوم فإن الميزانية تعتبر الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، في تدبير مجموع موارد وتحملات الجماعة، والميزانية هي كذلك وثيقة للبرمجة وأداة أساسية لإنجاز برنامج عمل الجماعة، كما أنها وثيقة للتدبير، يتقرر بموجبها الترخيص المسبق للالتزام بالنفقات وصرفها في حدود التقديرات المقبولة برسم السنة المالية المعنية، وهي بذلك الوثيقة المالية الأكثر أهمية في السنة بالنسبة للجماعات الترابية، وهذا ما يفسر ضرورة إحالتها بعد الانتهاء من تحضير مشروعها مرفقا بالوثائق الضرورية، لدراستها إلى لجنة الميزانية والشؤون المالية

- المادة 33 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- المادة 35 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

1- على سبيل المثال تنص المادة 183 القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، على أن " يتولى رئيس المجلس تحضير الميزانية. يتعين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث (3) سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعة طبقا لبرنامج عمل الجماعة، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف."

والبرمجة قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس وفق الآجال القانونية¹.

لذلك فإن الميزانية تخضع في المقام الأول للرقابة الداخلية الممارسة من لدن أعضاء اللجنة المكلفة بالسهر على حسن إعدادها كشكل من الرقابة المسبقة يتم عرضها على المجلس بواسطة رئيسها، بعد افتتاح الدورة من لدن رئيس المجلس، كما أن هذه اللجنة تقدم شروحات لأعضاء المجلس بهدف فهمها ودراستها قبل مناقشتها في الجلسة العامة².

وبعد ذلك يخضع مشروع الميزانية لرقابة أكثر قوة من لدن أعضاء المجالس بمناسبة التصويت عليها، وبعد تحضير مشروع الميزانية تأتي مرحلة دقيقة تتعلق بمناقشة هذا المشروع والمصادقة عليه من لدن أعضاء المجلس، لكن وقبل ذلك تقوم اللجنة المكلفة بالتحضير للدورة بعقد عدة اجتماعات لدراسة المشروع، ويحضرها السيدات والسادة أعضاء اللجنة، وبعض أعضاء المكتب وكاتب المجلس ونائبه، وأطر إدارة الجماعة.

1-المادة 185 القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، " تعرض الميزانية مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس.

تحدد الوثائق المشار إليها أعلاه بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. يجب أن تعتمد الميزانية في تاريخ أقصاه 15 نوفمبر."

2- تكون الجلسات العامة للمجلس عمومية: ويجوز للمجلس، وذلك بطلب من الرئيس أو ثلث أعضاء المجلس أن يقرر عقد اجتماع غير مفتوح للعموم بدون مناقشة. يتم التصويت على المقرر المتعلق بعقد جلسة غير مفتوحة للعموم بالاقتراع العلني وبالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها.

في حالة إقرار جلسة غير مفتوحة للعموم، يمكن للرئيس أن يأمر بإخلاء القاعة من العموم ومن ممثلي وسائل الإعلام وجميع الأشخاص الذين لا علاقة لهم بالنقطة أو النقط موضوع المناقشة، قبل متابعة أشغال الجلسة.

وفي حالة المصادقة بالإجماع سواء خلال الدورة العادية، والاستثنائية للمجلس¹، وإذا تعذر عقد الدورة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني، أو على إثر قرار فرق الأغلبية والمعارضة مقاطعة أشغال الدورة، كشكل من أشكال الرقابة على الرئيس احتجاجاً على طريقة تسييره للمجلس مثلاً فإنه يتم رفع أشغالها.

وكما هو معلوم يعد رئيس المجلس جدول أعمال الدورات بتعاون مع أعضاء المكتب، كما يعمل على إحداث اللجان الدائمة، واعتماد الميزانية، ويعلق جدول أعمال الجلسات وتاريخها بمقر الجماعة الترابية المعنية، ويمكن لرئيس المجلس إخبار العموم بجدول الأعمال وبتاريخ وتوقيت ومكان انعقاد الجلسات العمومية للمجلس، وذلك بواسطة وسائل الإخبار المتاحة.

وفيما يتعلق بانعقاد دورات المجلس فإنه يتطلب توفر النصاب القانوني لذلك²، وقبل بداية مناقشة أية نقطة من نقط جدول الأعمال، يدعو الرئيس عند الاقتضاء،

1- عدد دورات مجالس الجماعة الترابية؛ ثلاث دورات عادية، كما هو منصوص عليها في القوانين التنظيمية بدل أربعة في النصوص السابقة، في السنة ودورة استثنائية حيث يستدعي المجلس لعقد دورة استثنائية من قبل رئيس المجلس كلما دعت الضرورة إلى ذلك، كما يمكن أن يعقد المجلس دورة استثنائية بحكم القانون وفي حالة تلقيه طلباً في هذا الشأن.

- عندما يتعلق الأمر بمجلس الجهة، فإن الوالي يطلب من رئيس المجلس عقد دورة استثنائية طبقاً لمقتضيات المادة 40 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

- عندما يتعلق الأمر بالمجلس الإقليمي أو مجلس العمالة، فإن عامل العمالة أو الإقليم يطلب من رئيس المجلس عقد دورة استثنائية طبقاً لمقتضيات 38 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. ويكون الطلب مرفقاً بالنقط المقترح إدراجها في جدول أعمال الدورة وكذا الوثائق المتعلقة به عند الاقتضاء.

- عندما يتعلق الأمر بمجلس الجماعة، فإن العامل يطلب من رئيس المجلس عقد دورة استثنائية طبقاً لمقتضيات المادة 37 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

** ولا يمكن أن تتجاوز مدة كل دورة عادية خمسة عشر (15) يوماً متتالية، غير أنه يمكن تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار لرئيس المجلس على ألا يتعدى هذا التمديد سبعة (7) أيام متتالية من أيام العمل، ويبلغ رئيس المجلس قرار التمديد إلى السلطات الإدارية المعنية فور اتخاذه. لا يحتسب في تحديد هذه المدة أيام السبت والأحد والعطل الرسمية.

تبتدئ المدة القانونية للدورة من تاريخ الجلسة التي يتوفر فيها النصاب القانوني.

*إذا تعذر لأي سبب من الأسباب عقد دورة من الدورات العادية داخل الأجل المحدد لها قانوناً، يعقد المجلس دورة استثنائية لدراسة النقط المدرجة في جدول أعمال هذه الدورة العادية حسب أهميتها وطابعها الاستعجالي، في حين يمكن إدراج باقي النقط في أقرب دورة يعقدها المجلس

2- يتداول المجلس في اجتماع عام بكيفية صحيحة طبقاً لقواعد النصاب القانوني المقررة في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وفي حالة عدم توفر النصاب القانوني خلال الجلسة الأولى سيؤثر

رؤساء اللجان إلى تقديم ملخص عن التقارير المعدة بشأن النقط المعروضة على أنظار المجلس، ويعطي الرئيس الكلمة بعد ذلك إلى الأعضاء الراغبين في التدخل حسب طلبهم وترتيب تسجيلهم بلائحة التدخلات.

وبالرجوع لموضوع الميزانية وارتباطا برقابة المجلس على أنشطة رئيسه، قد يتسبب عدم رضا أعضاء المجلس على مشروع الميزانية في تعطيل سير أشغال المجلس، كأن يعمد الأعضاء إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال المجلس لفترة معينة، ففي هذه الحالة يتطلب واقع الحال تدخل وزارة الداخلية من خلال آلية الرقابة الإدارية، وكمثال على ذلك نجد أن وزير الداخلية قد أصدر قراره بتوقيف المجلس الجماعي لبوعرفة بإقليم فجيج لمدة ثلاثة أشهر، بسبب رفضه التصويت بالإيجاب مرتين على مشروع الميزانية برسم السنة المالية لسنة 2008 ورفضه التصويت على الحساب الإداري لسنة 2007، وما ترتب عن ذلك من اضطراب في السير العادي للمرافق الجماعية¹.

وقد تؤثر الرقابة السياسية التي توطر العلاقة بين الرؤساء وباقي أعضاء المجلس، وإن كانت ضعيفة الأثر على اختصاصات الأجهزة التنفيذية بما فيها الرئيس الذي لا يمكنه البت في مجموعة من القضايا المتعلقة بتدبير شؤون الجماعة، إلا بعد مصادقة أو تصويت من لدن المجلس الجماعي باعتباره جهازا تداوليا للجماعة ويصدر موقرا خاصا بخصوص أي تصرف يتم باسم الرئيس، حيث أنه لا يمكن للرئيس رفع دعوى قضائية إلا بمقرر لمجلس الجماعة، ولو أنه في هذه الحالة يتم رفع الدعوى باسم المجلس الجماعي في شخص رئيسه، وعند قيامه بجميع التصرفات القانونية التي تخول له رفع دعوى أو القيام بإجراءات ومساطر تحصيل الديون المستحقة للجماعة، وكذا استئناف الدعوى ومتابعتها التي لا يحتاج فيها إلى إذن

على تاريخ انعقاد الجلسة أو الجلسات الموالية يمكن لرئيس المجلس بالتعاون مع أعضاء المكتب تغيير تاريخ انعقاد الجلسة أو الجلسات الموالية وإخبار أعضاء المجلس بذلك.

1- قرار وزير الداخلية رقم 2337.08، صادر بتاريخ 17 محرم 1430 الموافق ل 14 يناير 2009، الجريدة الرسمية عدد 5706، بتاريخ 5 فبراير 2009.

مسبق، يبقى الرئيس ملزماً باطلاع المجلس بشكل بعدي خلال الدورة العادية أو الاستثنائية التي تلي مباشرة تلك التصرفات والأعمال¹.

ومن بين أشكال الرقابة الداخلية الأخرى المفروضة على رئيس الجماعة الترابية، نجد أنه إذا رفض رئيس المجلس الاستجابة لطلب ثلث الأعضاء القاضي بعقد الدورة الاستثنائية، وجب عليه تعليل رفضه بقرار كتابي يبلغ إلى المعنيين بالأمر داخل الأجل القانوني من تاريخ توصله بالطلب.

ومن بين صور الرقابة الأخرى لأعضاء المجلس الجماعي على الرئيس، توجد ورقة استقالة نصف أعضاء المجلس الجماعي من مهامهم، حيث أنها تعتبر المثال الحي الذي يجسد رقابة أعضاء المجلس الجماعي على رئيس المجلس، حيث تشير المادة 74 من القانون التنظيمي للجماعات 113.14 في الفقرة الأولى منها على أنه: "...إذا وقع حل مجلس الجماعة أو إذا استقال نصف عدد أعضائه المزاولين مهامهم على الأقل، أو إذا تعذر انتخاب أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب، وجب تعيين لجنة خاصة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وذلك داخل أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ حصول إحدى الحالات المشار إليها".².

إذن عند تقديم الاستقالة الجماعية من طرف المعارضة بالمجلس، بسبب رفض الرئيس إدراج نقط في جدول الأعمال اقترحها أعضاء في المعارضة، رغم أنه تم طرحها وفق الشروط المتطلبة قانوناً، بالإضافة إلى التنفيذ المعيب لبعض المشاريع، تلجأ المعارضة إلى أسلوب سحب الثقة لعزل الرئيس وذلك بعد مرور آجال ثلاث سنوات من مدة انتداب المجلس، حيث تشير المادة 70 من نفس القانون المشار إليه أعلاه إلى أنه بعد انصرام آجال ثلاث سنوات من مدة انتداب المجلس، يجوز لثلثي الأعضاء المزاولين مهامهم تقديم ملتمس يقضي بمطالبة الرئيس بتقديم استقالته، حيث

¹ - عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 100.

² - المادة 74 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

يُدرج هذا الملتمس وجوباً¹، أما المقررات فإنها تتخذ دائماً بأغلبية الأصوات المعبر عنها ما عدا في الحالات التالية:

- برنامج عمل الجماعة.

- إحداث شركة التنمية المحلية.

- طرق تدبير المرافق العمومية الشراكة مع القطاع الخاص.

- العقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة مع الدولة والمنقولة من هذه

الأخيرة إلى الجماعة وذلك حسب المادة 43 القانون من التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

لقد تطرق القانون التنظيمي للجماعات لمفهوم المعارضة لأول مرة على مستوى التدبير المحلي، ورغم أهمية هذا المفهوم بالنسبة للمؤسسات المنتخبة الكبرى (مجلس النواب ومجلس المستشارين)، فإن التنصيب عليه كان بغرض تمكين المعارضة من رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمجلس، ويتجسد هذا النوع من الرقابة بشكل واضح خلال انعقاد دورات المجلس، ومثل هذه الفرص الثمينة للخصوم المعارضين وأحياناً المساندين، لا تمر بسلام ويقع الكثير من الشد والجذب بين أعضاء المجلس، حيث تعتبر هذه الاجتماعات فرصة للمحاسبة السياسية، وقد تكون لها آثار واضحة على مختلف أنشطة وقرارات رئيس مجلس الجماعة الترابية.

وكما هو معلوم فإن أي جماعة ترابية ممثلة في أعضاء المجلس المكونين للمجلس الجماعي ملزمة باحترام تام لمقتضيات النظام الداخلي للجماعة، وعند تولي

1- المادة 70 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015). ورد فيها ما يلي "بعد انصرام السنة الثالثة من مدة انتداب المجلس، يجوز لتلثي (3/2) الأعضاء المزاولين مهامهم تقديم ملتمس مطالبة الرئيس بتقديم استقالته. ولا يمكن تقديم هذا الملتمس إلا مرة واحدة خلال مدة انتداب المجلس.

يُدرج هذا الملتمس وجوباً في جدول أعمال الدورة العادية الأولى من السنة الرابعة التي يعقدها المجلس. إذا رفض الرئيس تقديم استقالته جاز للمجلس في نفس الجلسة أن يطلب بواسطة مقرر يوافق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) الأعضاء المزاولين مهامهم، من عامل العمالة أو الإقليم إحالة الأمر على المحكمة الإدارية المختصة لطلب عزل الرئيس.

تبت المحكمة في الطلب داخل أجل ثلاثين (30) يوماً من تاريخ توصلها بالإحالة"

رئيس المجلس أو أحد نوابه الإجابة عن الأسئلة المبرمجة في الجلسة المخصصة لذلك، تعطى الكلمة خلال الجلسة المخصصة للجواب عن الأسئلة الكتابية لصاحب السؤال أو لرئيس الفريق أو لأحد أعضاء الفريق المعني لتقديم ملخص عن السؤال¹، في حين يتولى الرئيس أو من ينوب عنه الإجابة عن السؤال الكتابي، ويمكن لصاحب السؤال أو أحد أعضاء فريقه التعقيب على الجواب، وتشكل هذه العملية آلية سياسية للرقابة، حيث أنه ملزم عند بداية كل دورة عادية²، أو استثنائية بتقديم تقرير إخباري للمجلس حول الأعمال التي قام بها، وذلك قبل بداية مناقشة أي نقطة من نقط جدول الأعمال، ويدعو الرئيس عند الاقتضاء رؤساء اللجان لتقديم ملخص عن التقارير المعدة بشأن النقط المعروضة على أنظار المجلس.

كما يعطي الرئيس الكلمة بعد ذلك للأعضاء الراغبين في التدخل حسب طلبهم مع مراعاة ترتيب تسجيلهم في لائحة التدخلات، وتعطى الأولوية في التدخل لرؤساء الفرق حسب تمثيليتهم داخل المجلس، كما يجوز فتح لائحة إضافية عند الاقتضاء لمناقشة نفس النقطة، ويحق لكل عضو أن يتناول الكلمة أكثر من مرتين في نفس

1- المادة 46 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

2- يعقد مجلس الجماعة وجوبا جلساته أثناء ثلاث دورات عادية في السنة خلال أشهر فبراير وماي وأكتوبر يجتمع المجلس في الأسبوع الأول من الشهر المحدد لعقد الدورة العادية، تتكون الدورة من جلسة أو عدة جلسات. ويحدد لكل دورة جدول زمني للجلسة أو للجلسات والنقط التي سيتناول في شأنها المجلس خلال كل جلسة.

تحدد المدة الزمنية للجلسات وتوقيتها في النظام الداخلي للمجلس.

يحضر عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله دورات مجلس الجماعة ولا يشارك في التصويت. ويمكن أن يقدم بمبادرة منه أو بطلب من الرئيس أو أعضاء المجلس جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها.

يحضر، باستدعاء من رئيس مجلس الجماعة، الموظفون المزاولون مهامهم بمصالح الجماعة الجلسات بصفة استشارية.

ويمكن للرئيس، عن طريق العامل أو من ينوب عنه، استدعاء موظفي وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجماعة عندما يتعلق الأمر بدراسة نقاط في جدول الأعمال ترتبط بنشاط هيئاتهم، لأجل المشاركة في أشغال المجلس بصفة استشارية.

الموضوع، غير أنه يمكن الاستماع لنواب الرئيس ولرؤساء اللجان المعنيين بالمسألة موضوع المناقشة كلما اقتضى الأمر ذلك.

الفرع الثاني: رقابة أعضاء جماعة سبع رواضي على أنشطة الرئيس

يمارس أعضاء جماعة سبع رواضي رقابة مشددة على رئيس المجلس، عبر آلية تقديم الأسئلة الكتابية وفقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل، والغرض من ذلك مساءلة الرئيس عن كل كبيرة وصغيرة تهم شؤون الجماعة، لمنع تبديد الأموال العامة، وحتى لا يستأثر الرئيس لوحده لاتخاذ القرار، مما قد يفقد المجلس مصداقيته أمام المواطنين، بل وقد يؤثر على العملية الديمقراطية برمتها، وهذه الآلية تشكل جوهر الرقابة السياسية التي تتم بواسطتها مراقبة أنشطة الرئيس من أي تجاوزات أو تلاعبات قد تضر بأخلاقيات المرفق العمومي.

وعملا بهذا المبدأ فقد وجه أعضاء الجماعة الترابية سبع رواضي على امتداد السنين مجموعة من الأسئلة إلى الرئيس للاستفسار على مجموعة من الأمور التي تهم تسيير شؤون الجماعة، وسوف يتم سرد البعض منها، بالإضافة إلى بعض النماذج المتفرقة من مختلف الجماعات الترابية بالمغرب للوقوف على الطريقة التي تتم بها هذه العملية، أي توجيه الأسئلة الكتابية وكذا الرد عليها من طرف الرئيس.

وفي هذا الإطار فقد عرفت جماعة سبع رواضي بإقليم مولايا يعقوب جهة فاس مكناس، على سبيل المثال طرح أسئلة كتابية، ومنها السؤال الذي تقدم به احد المستشارين بتاريخ 2021/12/22 الذي يتعلق بتشغيل العمال العرضيين بالجماعة، حيث جاء في السؤال ما يلي:

" نتابع السيد الرئيس نتابع وتتابع ساكنة دواوير جماعة سبع رواضي باهتمام وقلق شديدين الطريقة التي يدبر بها مجلسكم الموقر ملف العمال العرضيين وتسيير الميزانية المخصصة له، حيث يلاحظ وللأسف الشديد أن هناك اختلالات في تدبير القطاع ليس فقط فيما يتعلق بقلة عدد المستفيدين ولكن أيضا في طريقة توزيعهم و اختيارهم، الشيء الذي يؤدي إلى حرمان فئة عريضة من أبناء الجماعة ممن هم في وضعية هشّة و في حاجة ماسة إلى هذه الخدمة.

وهو ما يترتب عليه المس بمبدأ من المبادئ الدستورية، ألا وهو المساواة في المعاملة أمام المرفق العام المنصوص عليه في الفصل 154 من الدستور المغربي، لكل هذه الأسباب نسألكم السيد الرئيس حول:

- ماهي المعايير والضوابط المعتمدة في انتقاء المستفيدين من خدمة الإنعاش الوطني داخل تراب الجماعة؟

- تزويدنا بلائحة العمال العرضيين العاملين داخل تراب الجماعة والأمكنة التي يزاولون فيها مهامهم وتاريخ التحاقهم بالخدمة والأجور التي يتقاضونها مقابل عملهم، وذلك لتتوير السادة أعضاء المجلس وكذا الاستجابة والإجابة على تساؤلات الساكنة وتمكينها من حق من حقوقها الدستورية وهو حق الحصول على المعلومة، وتفعيلاً لمبدأ الحقامة الجيدة.¹ فيما كان الرد من لدن الرئيس في الدورة العادية لمجلس جماعة سبع رواضي ما بين 7 و16 فبراير 2022 كما يلي " أن إدراج هذه النقطة بجدول أعمال هذه الدورة، جاء على إثر تلقي رئاسة المجلس سؤالاً كتابياً تقدم به السيد المستشار الجماعي مسجلة تحت عدد 2671 بتاريخ 22 دجنبر 2021 حول موضوع تدبير الأعوان العرضيين وطبقاً لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-113، وكذا النظام الداخلي للمجلس، أعطى السيد رئيس المجلس الكلمة للسيد المستشار لطرح سؤاله في الموضوع، حيث ألقى هذا الأخير سؤاله.

فأجاب الرئيس، بأن الموضوع المتعلق بالأعوان العرضيين عرف نقاشاً كبيراً على المستوى الوطني والمحلي بالجماعات الترابية بالمغرب، ولتوضيح بعض الأمور المهمة المتعلقة بهذه الفئة العاملة بجماعة سبع رواضي جواباً على سؤالكم، فإن العمال العرضيين والمياومين لا يعتبرون ضمن الموظفين النظاميين، فالجماعة تلجأ إلى خدماتهم للقيام ببعض الأعمال الطارئة والظرفية والملحة التي لا يمكن لمصالحها تلبيتها فقط بواسطة الموارد البشرية المتوفرة لديها.

وبفعل الموقع الحساس والمتميز للجماعة، فإن هذه الأخيرة قد اضطرت على مر السنوات إلى تشغيل الأعوان العرضيين من ساكنة الجماعة للقيام بأعمال التنظيف وجمع

¹ - عناصر السؤال الكتابي الموجه لرئيس الجماعة، المؤرخ في 2021/12/22 الذي قدم المستشار (ه.ر) بجماعة سبع رواضي/ إقليم مولاي يعقوب، جهة فاس-مكناس.(سؤال غير منشور/ أنظر الملحق).

النفائات والبستنة والحراسة، والمساعدة في بعض الأعمال الإدارية والتمريض، حيث تتضاعف هذه الأعمال والعاملين أثناء المناسبات الرسمية والزيارات الملكية الميمونة.

كما أن كل عامل من هذه الفئة يتقاضى أجرا يوميا محدد في 76,70 درهم لكل يوم، طبقا للمرسوم رقم 2.19.424 بتاريخ 26 يونيو 2019، لذا فتشغيل العرضيين والمياومين يظل مرتبطا بتوفر الاعتمادات الضرورية، وفي حدود الترخيصات بالميزانية السنوية.

أما فيما يتعلق بكيفية انتقائهم، فإنه يتم وفقا للطلبات المقدمة من طرفهم إلى مصالح الجماعة، حيث يوجد حاليا في لائحة الانتظار أكثر من 70 طلب، ويشترط فيهم حسن السيرة والسلوك والقدرة على الأعمال وحس المسؤولية.

وفيما يخص توزيع العمال العرضيين الحاليين، والذي بلغ عددهم 60 فردا حسب انتمائهم للتجمعات السكانية بالجماعة، فإنهم يمثلون عموم الدوائر الجماعية، أما في ما يتعلق بتوزيعهم حسب المهام فهو على الشكل الآتي: الحراسة بالمرافق العمومية (12) المساعدة الإدارية (3) التمريض بالمكتب الصحي (2)، جمع النفائات والنظافة والبستنة (30) السياقة (8) إمام مسجد، مهن الإنارة، الترصيص، النجارة واللحامة (4) . وفي إطار حق التعقيب تدخل السيد المستشار مشيرا إلى أن المبلغ المقترح والأعوان العرضيين بالميزانية لسنة 2022 والذي يناهز 900,000,00 درهم يبقى مبلغا كبيرا.

وبخصوص بعض العمال العرضيين الذين يعملون بالجماعة لمدة تفوق 15 سنة، مشيرا على أنهم ليسوا بموظفين للاستمرار في مناصبهم وهذا في حد ذاته يعتبر ظلما في حق أشخاص آخرين، وتطبيقا لمبدأ المساواة، يجب فتح المجال لأشخاص آخرين ليستفيدوا بدورهم من فرص العمل كأعوان عرضيين عملا بمبدأ التناوب.

وعقب الرئيس بعد ذلك حيث صرح على أن ميزانية الجماعة يتم إعدادها بناء على مجموعة من التوقعات، وبخصوص المبلغ المقترح بميزانية سنة 2022 والمخصص للأعوان العرضيين، فيبقى أقل مما رصد في السنوات الفارطة، حيث بلغ في بعض السنوات إلى 1.200.000,00 درهما نظرا لعدة عوامل سبق ذكرها، وبخصوص مسألة التناوب، فقد شاطر الرئيس مقترح السيد المستشار، وأشار على أن هذا الأمر معمول به باستثناءات محدودة لبعض الأعوان، نظرا لطبيعة العمل الذي يقومون به، ونزولا عند رغبة السيد

المستشار سيتم العمل بهذا المبدأ انطلاقاً من الأعوان العرضيين المستفيدين القاطنين بدوار الطلاحة¹.

ومن ذلك أيضاً السؤال الكتابي الذي تقدم به المستشار (ه ر) إلى رئيس جماعة سبع رواضي في 04 أكتوبر 2023 حول مشكل النقل بالجماعة، حيث تضمن نص السؤال، على أنه بناء على المادة 46 من قانون 14.113 والمادة 14 من النظام الداخلي، ونظراً للمعاناة اليومية من الوضع الكارثي الذي تعيشه ساكنة سبع رواضي نتيجة للعزلة وتدهور الوضع المدرسي نتيجة للنقص الهائل في حافلات النقل الحضري.

فقد كان سكان الجماعة يتوفرون على أربع حافلات موزعة بين الخطتين 33 (المار) بالضويات) و 43 (المار بطلاحة).

ومنذ توليكم رئاسة الجماعة، شهد هذا القطاع تدهوراً كبيراً ووصل اليوم إلى حد الانعدام. نسائلكم عن الإجراءات التي اتخذتموها للتصدي لهذا الوضع ورفع العزلة عن سكان جماعة سبع رواضي.

كما وجه المستشار (ه ر) سؤالاً كتابياً إلى رئيس جماعة سبع رواضي في 02 أكتوبر 2023 ، ومما جاء فيه أنه طبقاً لما نصت عليه المادة 46 من القانون 14.113 والمادة 14 من النظام الداخلي لجماعة سبع رواضي : نتابع وتتابع ساكنة جماعة سبع رواضي باهتمام وقلق شديدين الطريقة التي يدير بها مجلسكم الموقر مجموعة من الملفات والذي كان نتيجتها العجز المهول والمستمر في ميزانية الجماعة على مدى سنوات توليكم تسيير مصالح الجماعة إلى يومنا هذا .

إذ أثبتت المعطيات و الوقائع بان موقف السيارات المحاذي للحامة الجديدة والذي يدخل ضمن الملك الجماعي للجماعة الترابية سبع رواضي، يتم استغلاله بانتظام منذ بداية اشتغال هذه الحامة إلى يومنا هذا، حيث أن المادة 94 من القانون 14.113 تنص على أن الرئيس هو الذي يدبر أملاك الجماعة و يحافظ عليها، حول هذا الموضوع نسائلكم السيد الرئيس: من يستغل هذا الموقف ؟

¹ - عناصر الإجابة على السؤال الكتابي، المؤرخ ب 2022/02/16، الذي تقدم به المستشار الجماعي السيد(ه.ر)، حول موضوع تدبير الأعوان العرضيين بجماعة سبع رواضي، إقليم موضع مولاي يعقوب/ جهة فاس – مكناس(جواب غير منشور/ أنظر الملحق).

وما هو السند القانوني الذي بموجبه يتم هذا الاستغلال؟

وما مصير الموارد التي يتم استخلاصها من المواقف؟

إذن ومن خلال هذه الأسئلة الموجهة لرئيس مجلس جماعة سبع رواضي، تتضح الآلية الفعالة التي يمكن من خلالها لأعضاء المجلس الترابي ممارسة نوع من الرقابة السياسية الداخلية على رئيس المجلس الجماعي في إطار تام من النزاهة والشفافية.

وما يمكن أن يلاحظ من خلال استعمال آلية الأسئلة الكتابية، أنها وسيلة فعالة لإجراء الرقابة السياسية على رئيس الجماعة من لدن أعضاء المجلس في مختلف المجالات والقرارات التي يتخذها الرئيس، وهي رقابة داخلية مصححة للمساطر أو المقررات التي يتم اتخاذها من طرفه، وهذه الآلية يمكن اعتبارها وسيلة وحجة توثق مسار المنازعات أو القرارات التي يتخذها الجهاز الوصي أو القضاء الإداري.

ومن الناحية العملية أثناء انعقاد دورة عادية للمجلس فإنه يتم التأكد من العدد القانوني للأعضاء الذين يتكون منهم المجلس، ومن عدد الأعضاء المزاولين لمهامهم، وكذلك عدد الحاضرين للتأكد من توفر النصاب القانوني لعقد الجلسة أو الدورة، وبناء على جدول أعمال المجلس يتم التداول في النقاط المدرجة بشكل تراتبي، وعلى سبيل المثال بخصوص النقاط المدرجة هناك ما يعرف ببرمجة فائض الميزانية، حيث أن الرئيس يخبر أعضاء المجلس باقتراحات أعضاء اللجنة المكلفة بالميزانية والشؤون المالية والبرمجة بخصوص استخدام المخصصات المالية للفائض كمساهمة في مشاريع معينة، أو استعمالها لإصلاح الطرق أو بناء القناطر...

ففي الحالات العادية يتم التوافق والتصويت بالإيجاب لصالح برمجة الفائض وهنا لا تطرح أية مشكلة، ولكن في الحالات الاستثنائية قد لا يتفق الأعضاء على مناقشة نقطة مبرمجة بجدول الأعمال، أو عدم الموافقة على مناقشة جميع النقاط المدرجة فيه، وبالتالي يتم اعتماد المقرر الذي عن طريق آلية التصويت، وعلاقة بهذا الموضوع سيتم سرد بعض المقررات الصادرة عن مجالس الجماعة الترابية التي لم يتوافق أعضائها بشأن نقطة معينة في جدول أعمال المجلس، كالمقرر الصادر بتاريخ 07 فبراير 2018 عن مجلس جماعة أغريس العلوي بإقليم الرشيدية بخصوص النقطة الأولى من جدول أعمال الدورة العادية

لشهر فبراير 2018 المتعلقة ببرمجة فائض سنة 2017 ، حيث قرر ما يلي "قرر أعضاء المجلس بأغلبية الحاضرين عدم التداول في شأن النقطة المتعلقة ببرمجة فائض سنة 2017".¹

حيث كانت عملية التصويت على هذا النقطة كما يلي:

- عدد الأعضاء الحاضرين: 16
- عدد الأصوات المعبر عنها: 16
- عدد الأعضاء الموافقين: 05 وهم السادة: (قائمة أسماء الموافقين)
- عدد الأعضاء الراضين: 11 وهم السادة (قائمة أسماء الراضين).
- عدد الممتنعين: 00

وبهذا يكون أعضاء المجلس الترابي قد رفضوا التداول في نقطة معينة تدخل في نقط جدول أعمال المجلس والمتعلقة ببرمجة فائض سنة 2017 بالميزانية، وهذا في حد ذاته يعتبر رقابة داخلية من طرف أعضاء المجلس .

أما بخصوص جدول الأعمال الخاص بالدورة الاستثنائية للجماعات، فإنها تتطلب توفر النصاب القانوني لانعقادها وذكر صفة الحاضرين في المحضر، طبقا للمادة 42 من القانون التنظيمي رقم 113.14 كما يتطلب عقدها ضرورة حضور ممثل السلطات المحلية (القائد)، ويمكن أن يحضر ممثل المصالح اللامركزية المعنية في حالة إدراج نقطة معينة تمس القطاع الذي يمثل على المستوى الترابي (مثلا في مطلب التحفيز الجماعي يتطلب حضور ممثل مصلحة المسح العقاري والخرائطية)، وكل من له علاقة بمناقشة النقاط المدرجة في جدول الدورة هذا بالإضافة لضرورة الإعلان عن طريقة انعقاد الجلسة (علانية أم لا).

ويعلن الرئيس عن افتتاح أشغال الدورة الاستثنائية بسرد النقط المدرجة حسب الترتيب، وتتم مناقشة كل نقطة من طرف كافة الحاضرين دون قيد أو شرط، كما يحق لكل عضو أن ينسحب قبل إطلاق أشغال الجلسة أو قبل عملية التصويت، وبعد

1- مقرر عدد 62، الصادر عن مجلس جماعة أغريس العلوي بإقليم الرشيدية، بتاريخ 07 فبراير 2018، في إطار الدورة العادية لشهر فبراير 2018 الموافق لشهر جمادى الأولى 1439 هـ، الجلسة الثانية المنعقدة بتاريخ 07 فبراير 2018. (غير منشور).

اختتام المناقشة تأتي عملية التصويت من أجل اتخاذ المقرر المطلوب بخصوص النقاط المدرجة في جدول الدورة الاستثنائية.

وتختتم الدورة الاستثنائية التي تمت بشكل علني بتحرير محضر يتضمن مجريات النقاش والآراء والمواقف حول النقاط المدرجة، وهذا في حد ذاته يعتبر رقابة سياسية فعالة وشفافة قبل اتخاذ المقرر بالصادقة من عدمها على نقطة معينة، ويتضمن جميع النقط المدرجة مع بيان موقف كل الحاضرين بالموافقة أو بالرفض أو بالامتناع عن التصويت.

وكل مقرر متخذ يرقم بعدد خاص ويذكر بجانبه التاريخ الذي تمت المصادقة عليه، ويوقع كل مقرر على حدة من لدن الرئيس وكاتب المجلس¹.

1- من بين الأمثلة على الدورات الاستثنائية للجماعات نورد المثال الآتي: محضر

اجتماع مجلس جماعة أغريس العلوي دائرة كلميمة، إقليم الرشيدية المنعقد في دورته الاستثنائية لشهر مارس 2022، الموافق لشهر شعبان 1443هـ. الجلسة المنعقدة بتاريخ 30 مارس 2022.
الورقة الحافظة

عقد مجلس جماعة أغريس العلوي في إطار دورته الاستثنائية لشهر مارس 2022 الموافق لشهر شعبان 1443هـ، جلسته الفريدة التي افتتحت على الساعة العاشرة صباحا بمقر الجماعة، تحت رئاسة السيد لحسن++++رئيس المجلس، والتي حضرها بجانب السادة الأعضاء المستشارين والسيد++++قائد قيادة أغريس.

العدد القانوني للأعضاء الذين يتكون منهم المجلس: 18

عدد الأعضاء المزاولين لمهامهم: 18

عدد الأعضاء الحاضرين: 18 وهم السادة:

"

عدد الأعضاء المتغييبين بعذر: 00

عدد الأعضاء المتغييبين بدون عذر: 00

عدد المناصب الشاغرة: 00

وبناء على جدول الأعمال الذي يشتمل على النقط التالية:

1. المصادقة على ملتمس مطلب التحفيظ الجماعي.
2. المصادقة على بيع الأدوات والمعدات والأثاث والعربات والآليات المتلاشية والمستغنى عنها الخاصة بالجماعة.
3. الدراسة والتصويت على اتفاقية شراكة بين المجلس الإقليمي الرشيدية وجماعة أغريس العلوي لإحداث مجموعة الجماعات الترابية المسماة "غريس فركلة" من أجل إحداث وتدبير مطرح عمومي مراقب. وبعد التأكد من النصاب القانوني، افتتح السيد رئيس المجلس الجلسة على الساعة العاشرة صباحا. ثم يفتتح الجلسة بالإعلان على النقاط المدرجة في الدورة، وبعد مناقشة الملتمسات والنقاط من مختلف الحاضرين

وانطلاقاً من نماذج الدورات العادية والاستثنائية التي تم ذكرها أعلاه يستنتج أن المجلس له سلطة قوية لمراقبة أنشطة رئيسه، بحيث أن صدور أي مقرر مرتبط بمدى أهميته وتوافق الأعضاء بخصوصه.

كما أن هناك أشكال أخرى من الرقابة على رئيس المجلس، وذلك عند انقطاعه عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب (الانقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاولة المهام لمدة شهرين) حيث يعتبر مقالا بحكم القانون، وتعين حالة الانقطاع بقرار من وزير الداخلية بالنسبة للجهة والعمالة والإقليم وقرار عاملي بالنسبة للجماعة، ويترتب عن هذه الإقالة حل المكتب وانتخاب مكتب جديد داخل أجل 15 يوما من تاريخ معاينة انقطاع الرئيس بدون مبرر أو امتناعه عن مزاولة مهامه لمدة شهرين، وفي حالة الاستعجال يحال الأمر على القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، وإذا أقر القضاء الاستعجالي حالة الانقطاع أو الامتناع عن مزاولة المهام الذي يبت فيه داخل أجل 48 ساعة من تاريخ التوصل بالطلب.

ويترتب على هذه الإحالة توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في الطلب، كما أن هناك حالات أخرى لاعتبار الرئيس في وضعية انقطاع عن مزاولة مهامه : الوفاة، الاستقالة الاختيارية، الإقالة الحكيمة، العزل، الإلغاء النهائي للانتخاب، الاعتقال لمدة تفوق (ستة 6 أشهر)، الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية.

وعند ارتكاب الرئيس أفعالا مخالفة للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل؛ يقوم وزير الداخلية بالنسبة للجهة و العامل بالنسبة للعمالة و الإقليم والجماعة حسب الحالة، بمراسلته قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل 10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل بالاستفسار.

وبعد التوصل بالإيضاحات أو انصرام الأجل بدون الإدلاء بالإيضاحات المطلوبة، جاز لوزير الداخلية بالنسبة للجهة أو العامل بالنسبة للعمالة أو الإقليم أو

بما فيهم ممثل السلطات المحلية، يتم التصويت على النقط، ويتخذ لكل واحدة مقرر مرقم ومؤرخ وموقع من لدن الرئيس وال كاتب.

*المصدر: مجلس جماعة أغريس العلوي دائرة كلميمة، إقليم الرشيدية

الجماعة، إحالة الأمر على المحكمة الإدارية لطلب عزل الرئيس من مهام رئاسة المجلس.

إذن يمكن القول أن الرقابة السياسية الداخلية على رئيس المجلس، والثابتة من خلال القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية، هي رقابة وان كانت سياسية فإنها تعتبر رقابة قوية المفعول ذات سلطة حقيقية لممارسة السلطات بشكل فعال على الرئيس، فعلى مستوى الجماعات فان القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات قد أعطى للمجلس باعتباره جهازا تداوليا سلطات حقيقية على الرئيس يمكن من خلالها ممارسة الرقابة السياسية بشكل فعال، تكون سببا في إقالته وإنهاء مهامه وتوقيف سلطاته وفق الشروط المنصوص عليها قانونا والتي سبق التطرق إليها أعلاه.

إذن فرقابة المجلس على أنشطة رئيسه تعتبر بالأهمية بما كان، حيث أنها تساهم في حكمة تدبير الجماعات الترابية، و ما سيزيد من تجويد فعالية الحقامة الجيدة على الجماعات الترابية هي رقابة المجلس باقي على أعضائه، وهذا ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: رقابة المجلس على أنشطة أعضائه

سيتم الحديث عن الإجراءات التي يسلكها المجلس في الرقابة على باقي أعضائه (الفرع الأول) على أن يتم استعراض الآليات التي بواسطتها يبسط رقابته على أعضاء المجلس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المسطرة المتبعة في رقابة المجلس على أعضائه

بالنظر لجسامة مهام أعضاء المجالس الترابية في التدبير اليومي لشؤون المواطنين، فإن حضور جميع أعضاء المجلس لدورات المجلس سواء العادية أو الاستثنائية يعتبر إجباريا وبقوة القانون¹، وهذا ما يعطي للمجلس شرعية ممارسة سلطة الرقابة على

1- المادة 70 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)

أنشطة أعضائه، ويتجسد هذا النوع من الرقابة من خلال تدوين أسماء الحاضرين والغائبين في سجل خاص بالحضور يمسكه الرئيس في المستويات الثلاث للمجالس الترابية، وإذا كان سبب الغياب المتكرر غير مبرر فإنه يمكن اعتباره في وضعية انقطاع عن مزاولة المهام.

وفي حالة المخالفة تترتب الآثار المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وذلك باعتبار العضو المعني مقالا بحكم القانون، ويقصد بالأعضاء المزاولين مهامهم الأعضاء الذين لا يوجدون في إحدى الحالات المنصوص في القانون (الوفاة، الاستقالة الاختيارية، الإقالة الحكيمة، العزل، الإلغاء النهائي للانتخاب، الاعتقال لمدة تفوق ستة 6 أشهر، الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية).

وكل تلك المقتضيات الضامنة لسلامة وحسن سير المجالس الترابية في المستويات الثلاث، يفسر صعوبة وجسامة المهام التي يضطلع بها أعضاء المجلس، وفي مدى انضباطهم واحترامهم للضوابط القانونية التي تؤطر حدود مهامهم، حيث يعمل المجلس على تفعيلها في حالة وجودهم في حالات نص القانون على ضرورة اتخاذ مقررات بشأنها، كقبول الاستقالة الاختيارية، الإعلان عن شغور المقعد بالوفاة، أو الإقالة...، وتمتلك المجالس حق مراقبة أنشطة أعضائها، في حالة اعتبارهم في وضعية مخالفين للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، هذه الأفعال التي من شأنها أن تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة.

وعند اعتبار العضو أو عدة أعضاء قد ارتكبوا أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل التي من شأنها أن تضر بأخلاقيات المرفق العمومي أو مصالح

- المادة 68 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- المادة من 67 القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

الجماعة، تتم مراسلة الجهات الإدارية المعنية بشأن الأفعال المرتكبة، وعند توصل الجهات الوصية بالمراسلة، تقوم هذه الأخيرة بمراسلة العضو المخالف عن طريق رئيس المجلس في المستويات الثلاث (الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات) للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل 10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل¹، وبعد توصل الجهات الإدارية المكلفة بالرقابة الإدارية بالإيضاحات الكتابية، أو عدم الإدلاء بها بعد انصرام الآجال المنصوص عليها قانوناً، فإن هذه الجهات تقوم بإحالة الأمر على المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل العضو المخالف من مجلس الجماعة الترابية.

وتبت المحكمة داخل أجل شهر من تاريخ توصلها بالإحالة، وفي حالة الاستعجال يحال الأمر على القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه داخل أجل 48 ساعة من تاريخ توصله بالطلب، ويعتبر العضو المخالف الذي تم فتح المنازعة أو المسطرة ضده موقوفاً عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب عزله، وفي حالة شغور منصب العضو المخالف لمهمة داخل المجلس، يرتقي النواب حسب ترتيبهم لشغل منصب المقعد الشاغر.

وفي هذا الإطار رفع عامل عمالة الجديدة دعوة قضائية بالمحكمة الإدارية بالدار البيضاء، باعتبارها صاحب الاختصاص النوعي بمقتضى المادة 8 من القانون رقم

1- بالنسبة للجماعة فإن الإجراءات المسطرية تم التنصيص عليها في المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- بالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم فإن الإجراءات المسطرية تم التنصيص عليها في المادة 65 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- بالنسبة لمجالس الجهات فإن الإجراءات المسطرية تم التنصيص عليها في المادة 67 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

90. 41 المحدث بموجبه للمحاكم الإدارية¹، من أجل عزل رئيس مجلس العونات ورئيس مجلس الوليدية ونائبه ومجموعة من المستشارين، وذلك بناء على مراسلة وزير الداخلية.

ولقد صدرت الأحكام المثبتة لقرار العزل بناء على التقارير أنجزها المجلس الجهوي للحسابات بجماعة العونات، وجماعة الوليدية، وكانت التقارير متضمنة لمجموعة من الاختلالات التي شملت صفقات عمومية واختلالات إدارية. ولهذا قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في الحكم عدد 1601 الصادر بتاريخ 2021 / 06 / 14² بعزل " عبد الرحيم ..." من عضوية و رئاسة جماعة العونات".

كما قضت بنفس الحكم بعزل رئيس الجماعة الترابية الوليدية " عبد الكبير ..." ونائبه الرابع إضافة إلى مستشار جماعي، مع كل ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية و شمول الحكم بالنفاذ المعجل³.

وقبل الشروع في تنفيذ المسطرة القضائية بالعزل، يتم إخطار المعنيين بالقرارات الإدارية⁴، الصادرة ضدهم بناء على الأحكام القضائية، ويتم إخبار المعنيين بالأمر

1- لقد أصبح من اختصاص القضاء الإداري البث في هذه النزاعات والحكم بعقوبات تأديبية على أعضاء المجالس المنتخبة وحل هذه المجالس، وهي اختصاصات جديدة أسندت للمحاكم الإدارية بالإضافة إلى رقابة مشروعية القرارات، ذلك بهدف تقوية دور القضاء الإداري في تعزيز مسؤوليات الجماعات الترابية، وضمان المشروعية لقراراتها من خلال الرقابة التي تمارس على الأشخاص والرئيس وعلى الأعمال و الميزانيات.... ، وبالتالي تحقيق التوازن بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس المنتخبة.

2- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 1601، الصادر بتاريخ 14 يونيو 2021، حكم غير منشور.

3- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 1602، الصادر بتاريخ 14 يونيو 2021، حكم غير منشور.

4- جدير بالإشارة أن المشرع المغربي لم يعرف مفهوم القرار الإداري، وقد عرفه الدكتور حسن صحيب ب" باعتباره عملاً قانونياً انفرادياً صادراً عن السلطة الإدارية المختصة وبارادتها المنفردة وذلك بقصد إحداث آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية وذلك في نطاق احترام مبدأ الشرعية. فهو إذن عمل قانوني صادر عن السلطة الإدارية أو شخص يمارس السلطة الإدارية يؤثر على حقوق وواجبات الغير دون موافقتهم.

ويعرف الاجتهاد القضائي القرار الإداري بأنه " عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية، ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم. وقد يكون القرار الإداري صريحاً أو ضمناً، كما أن مضمونه يختلف بحسب كونه تنظيمياً أو فردياً"

***لمزيد من التفاصيل** يرجع إلى حسن صحيب، القضاء الإداري المغربي، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة و القانون، الطبعة الثانية، المطبعة والوراقة الوطنية، الداوديات- مراكش، سنة 88 ص.

بواسطة السلطات الممثلة لوزارة الداخلية التي تملك سلطة الرقابة الإدارية...، ففي الحالات الواردة أعلاه تم إخبار رئيس جماعة الوليدية ورئيس جماعة العونات، المنتميين لحزب الأصالة والمعاصرة، بقرار العزل من مهامهم من طرف وزارة الداخلية، كما تم إخبار نائبه الرابع و مستشارا جماعيا آخر بنفس الجماعة الترابية، حيث تم إبلاغهم بقرار العزل من طرف وزارة الداخلية، قبل تنفيذ مسطرة العزل بشكل قانوني من طرف المحكمة الإدارية بالدار البيضاء مع الإبقاء على حق المتابعة القضائية.

الفرع الثاني: آليات رقابة المجلس الترابي على أعضائه

يتدخل المجلس الترابي في عدة حالات ليمارس رقابته على أعضاء المجالس الترابية للحد من الشطط في استعمال السلطة ولضمان السير العادي للمرافق العمومية حتى لا تتعطل مصالح المواطنين، ومن بين الحالات التي نص عليها القانون صراحة يمكن ذكر :

- الوفاة : في حالة وفاة احد أعضاء المجالس الترابية يتعين إتباع الإجراءات المسطرية التي حددها القانون لملى المنصب الشاغر طبقا للقوانين الجاري بها العمل في هذا الإطار.

وكمثال على ذلك يمكن سرد حالة العضو المتوفي بمجلس النواب حيث يتبين من خلال الإطلاع على نسخة موجزة من رسم الوفاة، مؤرخة في 19 أبريل 2017، مستخرجة من سجلات مكتب الحالة المدنية، معاينة وفاة عضو مجلس النواب.

مما يتعين معه التصريح بشغور المقعد الذي كان يشغله المرحوم إدريس قشال بمجلس النواب، عن الدائرة الانتخابية المحلية "مكناس"(عمالة مكناس)، مع دعوة المترشح الذي يرد اسمه مباشرة في لائحة الترشيح المعنية بعد آخر منتخب في اللائحة لشغل المقعد الشاغر، تطبيقا لمقتضيات المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب.

- الاستقالة الاختيارية: وهي آلية إرادية، وتتم بواسطة تقديم طلب إلى رئيس الجماعة الترابية بصفة شخصية، الذي يخبر على الفور السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية

بالنسبة لرئيس مجلس الجهة¹، ولعامل العمالة أو الإقليم بالنسبة لرئيس المجلس الإقليمي² أو الجماعي³، وتتم وفق شروط مسطرية محددة، إذا رغب رئيس المجلس في التخلي عن مهامه وجب عليه تقديم استقالته وفق الإجراءات المتعلقة بالاستقالة، ويسري أثر هذه الاستقالة بعد انصرام أجل خمسة عشر يوما تحتسب ابتداء من تاريخ التوصل بالاستقالة، وتجري الانتخابات لملئ المقاعد الشاغرة وفق مقتضيات القوانين التنظيمية الواردة أعلاه.

العزل : العزل يكون بحكم قضائي وليس بقرار إداري، لان القضاء الإداري هو من أصبح يتولى الفض في قرارات الإقالة والعزل وكذا كل الأمور المتعلقة بالمنازعات التي يكون احد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام، بما فيه حالة التجريد المشار إليها في المادة 52 من هذا القانون التنظيمي.

- الإلغاء النهائي للانتخاب .
- الاعتقال لمدة تفوق (ستة 6 أشهر) .
- الانقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاولة المهام لمدة شهرين .
- الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية.
- وفي حالة امتناع نائب الرئيس و دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بمقتضى القانون أو بمقتضى التفويض الممنوح له وفقا لأحكام القانون التنظيمي، يجوز للرئيس أن يطلب من المجلس إصدار مقرر يقضي بإحالة طلب عزل المعني بالأمر من عضوية مكتب المجلس على المحكمة الإدارية، ويترتب عن هذه

1- المادة 63 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015) .

2- المادة 60 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

3- المادة 61 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

الإحالة سحب كل قرارات التفويض التي منحت لهذا النائب، كما يتم منعه من مزاوله مهامه بصفته نائبا للرئيس إلى حين بت المحكمة الإدارية في الأمر.

و يستنتج مما جاء أعلاه أنه لا يمكن إقالة النائب إلا في حالة الامتناع عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بمقتضى القانون، أو بمقتضى التفويض الممنوح له طبقا لأحكام القانون التنظيمي، كما يعتبر المقرر المتخذ بشأن انتخاب نواب جدد قبل صدور قرار المحكمة الإدارية باطلا.

نفس الشيء بالنسبة لحالات التنافى، بحيث تتنافى مهام الرئيس أو نائب الرئيس مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى، كما تتنافى أيضا مهام الرئيس أو نائب الرئيس مع مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية، ومن جهة أخرى تتنافى مهام الرئيس أو نائب الرئيس مع مهام الرئيس أو نائب رئيس مجلس مقاطعة، ويترتب عن الجمع بين هذه المهام إقالة المعني بالأمر بحكم القانون و تعلن هذه الإقالة بقرار من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

وبالنسبة لباقي أعضاء المجلس ففي حالة ارتكاب عضو من أعضاء المجلس أفعالا مخالفة للقانون والأنظمة الجاري بها العمل، تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة الترابية، يقوم والي الجهة أو العامل أو من ينوب عنه حسب الحالة، بمراسلة المعني بالأمر بشأن الأفعال المنسوبة إليه، وذلك من أجل إدلائه بإيضاحات كتابية بشأنها، وفي حال عدم توصل الوالي أو العامل بالإيضاحات بعد مرور الأجل المحدد للرد، يمكن له إحالة الأمر على المحكمة الإدارية لطلب عزل العضو المعني من المجلس، ويترتب عن إحالة الملف على المحكمة الإدارية، توقيف العضو المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في الطلب

هذا ويمنع كل عضو من أعضاء المجلس ربط مصالح خاصة مع الجماعة الترابية أو مع هيئاتها، أو مع المؤسسات العمومية أو شركات التنمية التابعة لها، و يدخل في هذا الباب عقود الشراكة و تمويل مشاريع الجمعيات التي هو عضو فيها.

ويمكن اعتبار إبرام عقود الشراكة و تمويل عقود الجمعيات التي يكون عضو المجلس الجماعي عضوا في هذه الجمعيات، من المستجدات التي جاءت بها القوانين

التنظيمية الجديدة، وبذلك يطرح التساؤل حول اعتبار هذه الأعمال حالة من حالات ربط مصالح خاصة مع الجماعة الترابية، وفي هذه الحالة تطبق نفس الأحكام التي تطبق على الأعضاء المرتكبين لأفعال مخالفة للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل، والتي تضر بأخلاقيات المرفق العمومي و مصالح الجماعة الترابية.

ويمنع على كل عضو من المجلس الترابي باستثناء الرئيس و نوابه، أن يزاول خارج دوره التداولي داخل المجلس أو اللجان التابعة له المهام الإدارية للجماعة الترابية، أو أن يوقع على الوثائق الإدارية أو أن يدير أو يتدخل في تدبير المصالح الجماعية.

وتطبق في هذه الحالة نفس الأحكام التي تسري على الأعضاء في حالة ارتكابهم لأفعال مخالفة للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل، التي تضر بأخلاقيات المرفق العمومي و مصالح الجماعة الترابية التي هو عضو فيها.

يعتبر حضور الأعضاء لدورات المجلس إجباريا، ففي حالة إذا لم يلب العضو المنتخب الاستدعاء لحضور ثلاثة دورات متتالية، أو خمس دورات بصفة متقطعة دون مبرر يقبله المجلس، يعتبر مقالا بحكم القانون، غير أن هذه الإقالة لا بد من معاينتها بمقرر يصدر عن المجلس، ومن أجل ضبط حالة غياب الأعضاء عن أشغال المجلس فإنه يتعين على رئيس المجلس مسك سجل للحضور عند افتتاح كل دورة، و الإعلان عن أسماء الأعضاء المتغيبين، و يرسل هذا السجل إلى والي الجهة أو العامل حسب الحالة داخل أجل 5 أيام بعد انتهاء الدورة مع إخباره بالإقالة التي عاينها المجلس.

أما بخصوص مسطرة الحلول محل الرئيس فيطبق هذا الإجراء بحلول وزير الداخلية بالنسبة للجهة، والعامل بالنسبة للعمالة والجماعة، محل رئيس المجلس في إطار حماية المصلحة العامة وضمانا لحسن السير العادي للمرافق العمومية، ولتطبيق هذا الإجراء يجب توفر الشروط التالية :

- أن يكون هناك إخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة.
- أن يكون هناك امتناع من طرف الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به.
- قيام الجهة المختصة بالحلول بمطالبة الرئيس المعني بمزاولة المهام المنوطة به.

في حالة عدم استجابة الرئيس للطلب داخل أجل 15 يوما من أيام العمل بالنسبة للجهة و7 أيام بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى من تاريخ توجيهه إليه، تحيل الجهة المختصة الأمر على القضاء الاستعجالي للبت في وجود حالة الامتناع.

نفس الشيء يطبق في حالة حل مجلس الجماعة الترابية، هذا وترجع أسباب حل المجلس إذا ما كانت مصالح الجماعة مهددة لأسباب تمس بحسن سير مجلس الجماعة الترابية، يمكن لوزير الداخلية بالنسبة للجهة والعامل بالنسبة للعمالة أو الإقليم والجماعة إحالة الأمر على المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس، ويملك وزير الداخلية والعامل حسب الحالة سلطة التقدير في تحديد الأسباب التي من شأنها أن تهدد حسن سير المجلس، بغض النظر عن اقتراح أو طلب رئيس المجلس.

وفي حالات فقدان المجلس لنصف أعضائه المزاولين مهامهم، يعتبر مجلس الجماعة الترابية في حالة انقطاع عن مزاولة مهامه إذا استقال نصف أعضائه المزاولين مهامهم على الأقل، بعد استيفاء جميع الإجراءات المتعلقة بالتعويض طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالانتخابات، ويترتب عن ذلك تعيين لجنة خاصة بقرار من وزير الداخلية لتصريف الأمور الجارية للجماعة الترابية، ويجري انتخاب أعضاء المجلس الجديد داخل أجل ثلاثة أشهر من تاريخ انقطاع المجلس عن مزاولة مهامه .

وأیضا في حال إذا رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى القانون التنظيمي و القوانين الجاري بها العمل، أو رفض التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية التابعة للجماعة الترابية، وإذا وقع اختلال في سير المجلس من شأنه تهديد السير الطبيعي للجماعة الترابية، فإذا توفرت إحدى هاتين الحالتين يقوم رئيس المجلس المعني بتقديم طلب إلى وزير الداخلية بالنسبة للجهة عن طريق والي الجهة والعامل بالنسبة للعمالة أو الإقليم والجماعة، لتوجيه اعدار إلى المجلس للقيام بالمتعين، وفي حالة الرفض أو استمرار الاختلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ توجيه الإنذار، يحيل وزير الداخلية أو العامل الأمر على المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه إذا تداول المجلس في نقطة من نقط جدول الأعمال، بحيث أن هذه النقطة كانت محل تعرض من العامل و الذي تم تبليغه إلى رئيس المجلس أو تمت إحالته على القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، و لم يتم بعد البت فيه تطبق إجراءات العزل في حق أعضاء المجلس أو حل المجلس.

يرتبط بحالات الحل أيضا، حالة مقاطعة أعضاء المجلس لدوراته أو عدم حضور أعضاء المجلس لدوراته سببا رئيسيا أيضا لحل المجلس، وتتخذ أشكال عدة فهي إما تمارس على أعضاء المجلس الجماعي بشكل فردي، أو تمارس على المجلس الجماعي ككل، أو أنها تمارس على شخص الرئيس لوحده.

المبحث الثاني: الرقابة السياسية الخارجية على الجماعات الترابية.

تعد الرقابة السياسية بشكل عام ركيزة من ركائز الحكم الرشيد "التدبير الجيد" أو ما يعرف بالحكمة الجيدة، التي تفرض تدبير جيد ومتوازن للنفقات العمومية، وعلى هذا المستوى فالرقابة تشكل عنصرا مركزيا في مفهوم الحكامة الترابية، وتعتبر الرقابة السياسية الخارجية، التي تمارس من خارج مجلس الجماعة الترابية، من أحد أهم أبرز وسائل الضغط التي تمارسها الأحزاب على منتخبيها، خصوصا أن هذه المؤسسات الحزبية تعتبر من أهم عناصر اللعبة السياسية في الديمقراطيات الحديثة، حيث ساهمت في تغيير العديد من الأحداث والوقائع على مر التاريخ، وأصبحت مثال يحتذى به لإجراء أي تغيير سياسي معقلن، ونتج عن هذا الإقبال تركز الأحزاب السياسية في المشهد السياسي بشكل قوي، هذه المنزلة جعلت الدولة تتفاوض معها من أجل إجراء ترتيبات معينة في العملية السياسية، هذا الحوار التراكمي نتج عنه تنازل الدولة عن مجموعة من الاختصاصات لصالح هذه المؤسسات، ومن بين أهم الاختصاصات التي تم التنازل عنها لصالح الأحزاب السياسية، نجد الرقابة الخارجية للدولة على المجالس الترابية، حيث أن هذه الرقابة أصبحت توصف بالرقابة السياسية الخارجية من لدن الأحزاب السياسية على منتخبيها.

وبما أن الجماعات الترابية هي مجالس منتخبة من قبل المواطنين بصفة مباشرة وغير مباشرة، فإنها تخضع للرقابة السياسية من قبل الأحزاب، كما أنها تخضع لرقابة

من نوع آخر وهي رقابة المواطنين على أعمال المجالس، ومعرفة مدى قدرة المجالس الترابية على تقديم الخدمات، وفي حالة الإخفاق وعدم القيام بما يجب القيام به وتقديمه للمواطنين، بحسب الاختصاصات القانونية الممنوحة وجب تفعيل آلية الرقابة.

وعند التأمل في الإطار القانوني للعملية الديمقراطية التنافسية التي أفرزتها الانتخابات على مستوى الجهات والعمالات والأقاليم، وبكون تلك المجالس الترابية ملزمة بالقيام بأدوارها المنوطة بها على أكمل وجه، وذلك يستوجب فرض رقابة على المجالس عند التقصير في القيام بالمهام المنوطة بها .

وعند نجاح حزب ما في الحصول على الأغلبية في إدارة المجالس الترابية وتسييرها، فإن الحزب يحاول أن يقدم نفسه للمواطنين لإثبات وجوده في تقديم الأفضل، وحتى لا يتعرض للرقابة والمحاسبة، ولذلك فلا بد من القيام بمحاسبة المنتخبين الممثلين لتلك الأحزاب ومراقبتهم في حالة الإخفاق وعدم التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة (المطلب الأول)، ولكون هذه الرقابة غير كافية كان لابد من رقابة أخرى على أعمال أجهزة الجماعات يقوم بها المواطنون، كونهم الشريحة التي اعتمد عليها رئيس المجلس وبقية أعضائه في الوصول إلى مناصبهم، وهم المعنيون بتوفير الخدمات والاحتياجات لهم، ذلك ما سيتم التطرق إليه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رقابة الأحزاب السياسية على منتخبها أو ممثليها

تعتبر الأحزاب السياسية من الجماعات المؤثرة بشكل رسمي في السياسة العامة للدولة، فوجود النظام الديمقراطي مقترن تماما بوجود الأحزاب السياسية، وهي المظهر الجوهري للديمقراطية، وتوصف الأحزاب السياسية على أنها الوسيط بين المواطنين ومن يضطلعون بمسؤولية صنع القرارات وتنفيذها، ومن خلال ذلك، تتمكن الأحزاب السياسية من تمثيل تطلعات أعضائها ومناصريها في المجالس المنتخبة.

ولا يمكن تصنيف بلد ما على أنه ديمقراطي، إلا عندما تشكل الانتخابات فيه منافسة حقيقية بين العديد من الأحزاب السياسية أو المرشحين، حيث يجب أن يمتلك

الناخبون القدرة على الاختيار بشكل حر بين خيارات سياسية مختلفة، وكذلك مرشحين مختلفين لتحديد هوية من سيمثلهم.

والحزب السياسي عبارة عن مجموعة منظمة من الأفراد يتقاسمون بشكل عام أهداف وخيارات سياسية، يعملون على التأثير على السياسات العامة من خلال العمل على فوز مرشحهم في المناصب التمثيلية المنتخبة.

وانطلاقاً من القانون التنظيمي رقم 11.29 المتعلق بالأحزاب السياسية، التي وردت فيه أحكام عامة وتنظيمية، منها تعريف الحزب السياسي حيث نصت المادة (2) على أن "الحزب عبارة تنظيم سياسي دائم، يتمتع بالشخصية الاعتبارية، يؤسس طبقاً للقانون، بمقتضى اتفاق بين أشخاص ذاتيين، يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، ويتقاسمون نفس المبادئ، ويسعون إلى تحقيق نفس الأهداف"¹.

أما طبيعة عمل هذه الأحزاب فإنها تقوم بتأطير وتأهيل منتسبيها، ولها دور سياسي هام لتقديم البرامج والاقتراحات التي يحتاجها المجتمع في ظل الأنظمة السياسية المتطورة، وذلك من خلال التنافس على السلطة لتطبيق برنامجها السياسي، وهي بهذه الصفة تلعب دوراً تمثلياً في إطار الديمقراطية المعاصرة، حيث يشكل الحزب السياسي مظهراً للتعددية والحرية السياسية².

ولكون وجود الأحزاب مقترن بوجود ديمقراطية حقيقية، فلها وظيفة أساسية في تقويم السلطة، وتعديل مساراتها نحو الأفضل، وتبني احتياجات السكان، مع الحرص على تحقيقها والدفاع عنها بأسلوب حضاري بعيد عن العنف والفوضى.

وبخصوص طبيعة اشتغال أنظمة الحكم التي تتبنى المنهجية الديمقراطية وتكرس المبادئ العامة والقيم التي تدعو إلى ترسيخ الحريات والحقوق المتعلقة بالفرد داخل المجتمع، يتجلى أنه من بين الوسائل المركزية التي تلجأ إليها هذه الأنظمة

1 - القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.166 بتاريخ 24 من ذي القعدة 1432 (22 أكتوبر 2011)، الجريدة الرسمية، عدد 5989، بتاريخ 26 ذو القعدة 1432 (24 أكتوبر 2011)، كما وقع تغييره وتتميمه سنة 2021.

2 - نور الدين التلمودي، النظام الحزبي وتأثيره على الفعل السياسي بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر السياسي والاقتصادي، عدد (60/59)، مطبعة النجاح الحديدة- الدار البيضاء، بتاريخ 18 أغسطس 2021، ص 13.

السياسية للوصول إلى السلطة وممارستها، والتداول عليها بطريقة مشروعة هي الانتخابات، وذلك لتثبيت أحد المرتكزات والمبادئ التي تدعم المشاركة السياسية لكل الفاعلين السياسيين، ومن أهم وأبرز هؤلاء الفاعلين السياسيين والمحوريين في الحياة السياسية الأحزاب، بحكم ضرورة حضورهم في المشهد السياسي وحتمية مشاركتهم في قواعد اللعبة السياسية لإضفاء نوع من المشروعية والشرعية لأي نظام سياسي.

بناء على هذه الأهمية البارزة في الحياة السياسية لهذا الفاعل السياسي لما يقوم به من أدوار سياسية واجتماعية واقتصادية على المستوى الوطني والجهوي والمحلي، فالتساؤل المراد طرحه هنا يتعلق مضمونه وفحواه بالارتباط الوطيد بين مشاركة الأحزاب السياسية في الاستحقاقات الانتخابية، ومدى فاعلية الأحزاب في مراقبة ومحاسبة ممثليها في الجماعات الترابية للقيام بدورها التنموي والإداري.

ولمحاولة البحث في أشكال الرقابة التي تقوم بها الأحزاب السياسية على منتخبها (أو ممثليها)، سيتم الحديث في (الفرع الأول) من هذا المطلب عن أدوار الأحزاب السياسية على مستوى الجماعات الترابية (الجهات والأقاليم والعمالات والجماعات)، في حين سيتم تخصيص (الفرع الثاني) للحديث عن كيفية ممارسة الدور الرقابي الذي يجب أن تقوم به الأحزاب لتصحيح الاختلالات التي قد تصدر غالبا من أحد ممثليها، وطريقة تعاملها مع التوجهات التنموية الجديدة.

الفرع الأول: دور الأحزاب السياسية في الرقابة على الجماعات الترابية.

تعد الأحزاب السياسية آلية تساهم في رفع مؤشرات المشاركة السياسية عبر مشاركة المواطنين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، والرفع بشكل خاص، من المشاركة والتمثيلية السياسية للشباب والنساء، كما أنها تساعد في تحقيق التنمية المجالية على اعتبار أن هذه التنمية موجهة بالأساس لخدمة المجتمع والدولة بصفة عامة، وتمثل التنمية السياسية أحد أهم أوجه التنمية المجتمعية وتتضمن في إحدى جوانبها تنمية روح المواطنة والولاء والمشاركة السياسية، هذه الأخيرة تعد مؤشرا قويا للدلالة على مدى تطور المجتمع ونظامه السياسي، ومما لا شك فيه أن التنمية السياسية في المغرب من أبرز المواضيع التي

لها أثر بالغ الأهمية في إرساء البناء المؤسساتي للدولة وبالتالي تهيئة بيئة صحيحة وسليمة للممارسة الديمقراطية بالنسبة لكل الفاعلين السياسيين عن طريق المشاركة السياسية في تدبير الشأن العام للنهوض بالتنمية¹.

من هذا المنطلق وباعتبار أن تنمية الكل، لا تتم إلا من خلال تنمية مختلف أجزائه مع التأكيد على ضرورة مراعاة خصائص المجال الترابي على حدة، فدور الأحزاب السياسية على مستوى مجالس الجهات لا سيما وأنها تمثل العمود الفقري للحياة السياسية باعتبارها فاعلا محوريا في الاستقرار السياسي وفي استمرار الفعل العمومي .

ويتجلى دورها كذلك في مشاركتها المباشرة في التدبير الترابي للشأن العام الجهوي، عندما تكون ممثلة ومنتخبة في هذه المجالس الجهوية وتحمل مسؤولية تسيير شؤون الجهة، ومن أهم أعمالها في نطاق تنمية مجال الجهة الترابية التي تناط بها داخل نفوذ مجالها الجهوي مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وذلك بالعمل على تحسين جاذبية مجالها وتسويقه ترابيا وتقوية تنافسيته الاقتصادية والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية، وكذا تنميتها والحفاظ عليها إضافة إلى اعتماد إجراءات مسطرية وإدارية، وتدابير مبسطة لتشجيع المقاولات وتهيئة مناخ أعمالها والعمل على تيسير وتوظيف الأنشطة المنتجة للثروة والشغل، لأن الجهة تعتبر أهم وحدة ترابية من بين الوحدات الترابية اللامركزية الأخرى، بحكم الصدارة التي أولاها لها المشرع على المستوى الدستوري على اعتبار أن لها دور فعال في إعداد التراب والتعمير والتخطيط الاجتماعي وفاعل أساسي في الورش التنموي بصفة عامة.

و من بين الاختصاصات الذاتية التي يمارسها مجلس الجهة المشكل من أغلبية سياسية معينة في ميدان إعداد التراب هي إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب لكن المثير للانتباه يظل هذا الدور مرتبطا بموافقة السلطة المركزية (اللجنة الوزارية المكلفة بالتعمير وإعداد التراب الوطني).

1- تقرير حول خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021)، المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان، منشور على الموقع الرسمي للمندوبية.

-<https://didh.gov.ma>(2022/07/28)

زيادة على الدور الباعث لمجلس الجهة في مجال التعمير وتهيئة التراب هناك إشكال آخر يتمثل في غياب دوره في إعداد وثائق التعمير، بحيث أن هذا الاختصاص تتكلف به السلطة المركزية دون إبراز أي دور فاعل لمجلس الجهة في وضع السياسة التعميرية للجماعات التابعة لها¹.

أمام هذا الوضع المختل في هذا الجانب وغير المشجع والمناسب لفتح المجال أمام الأحزاب السياسية لتقوم بأدوارها على المستوى الجهوي، وحتى يتسنى لها أن تدلو بدلوها في المساهمة في إعداد التراب الوطني وإعداد المجال تجد نفسها محاصرة بهذه الشروط والقيود، ومقيدة بمجموعة من الاكراهات وغير قادرة على تخطي هذه العقبات وبالتالي القيام بأدوارها السياسية المنوطة بها في تهيئة المجال الجهوي، الأمر الذي ينعكس سلبا على مهامها السياسية والاقتصادية ذات البعد التنموي، وتفقد مصداقيتها السياسية في المشهد السياسي المغربي وتتعذر ثقة المواطن فيها.

أما فيما يتعلق باختصاصات مجلس الجهة في ميدان التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، فإن المجلس الجهوي ملزم بتقديم اقتراحات وإعداد مخطط اقتصادي واجتماعي تتبنى فيه رؤيتها التنموية وإستراتيجيتها للنهوض بالجهة مجاليا بطريقة شمولية لكن وفق شروط أساسية، من أهمها أن يكون هذا المخطط يتماشى والتوجهات العامة للسياسة الاقتصادية على المستوى الوطني وتتم تركيزه والموافقة عليه من طرف المجلس الأعلى للتخطيط والإنعاش الوطني وتحترم فيه كذلك خصوصيات الجهة واكراهاتها المجالية².

وفي ظل هذه القيود الإدارية التي لا تترك المجال ملائما لمجالس الجهة أن تمارس اختصاصاتها وفق فضاء سياسي تشاركي وإداري مبسط، لتلعب أدوارها

1 - نور الدين التلمودي، النظام الحزبي وتأثيره على الفعل السياسي بالمغرب، مرجع سابق، ص 21 إلى 25.

2 - مصطفى عبيدي، الحياة التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، من تدخلات السلطة المركزية المغرب وتونس نموذجا، مجلة العلوم السياسية والقانونية، العدد 21- مارس، 2020، مجلد 4 ، ص من 180 إلى 183، منشور على الموقع الرسمي للمجلة.

- [https://democraticac.de/?p=65045\(2021/06/15\)](https://democraticac.de/?p=65045(2021/06/15))

الدستورية والحزبية في تدبير الشأن العام الجهوي والتنمية، نجد الأحزاب السياسية الممثلة في هذه المجالس هي الأخرى مكتوفة الأيدي وشبه عاجزة عن أداء مهامها السياسية وأدوارها التنموية، في تنزيل مقترحات برامجها وترجمة الإستراتيجية التنموية للجهة على أرض الواقع بالشكل الذي يتمشى ومرتكزات النموذج التنموي الجديد.

وبخصوص العمالات والأقاليم فهي مكلفة داخل نفوذ دوائرهم الترابية بمهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي، وكذا في المجالات الحضرية كما تتجلى هذه الاختصاصات في تعزيز النجاعة والتعاقد والتعاون بين الجمعيات التابعة لمجالها الترابي، ولتحقيق هذه الغاية المنشودة تعمل العمالة أو الإقليم على توفير التجهيزات والخدمات الأساسية في الوسط القروي وإنجاز المشاريع أو الأنشطة التي تتعلق أساسا بالتنمية الاجتماعية في الوسط القروي، قصد محاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية، لكن مع مراعاة الإستراتيجية العامة للدولة في هذه المجالات.

ويقوم مجلس العمالة أو الإقليم تحت إشراف رئيسه خلال السنة الأولى من انتخاب المجلس بوضع برنامج التنمية للعمالة أو الإقليم لمدة ست سنوات، ويعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه، كما يجب لزوما على أن يكون هذا البرنامج التنموي فيه تشخيصا وافيا لحاجيات وإمكانيات العمالة أو الإقليم ومحددات أولوياتها، بناء على تقييم مواردها ونفقاتها الخاصة للسنوات الثلاث الأولى، وتحمل مسؤوليته الإدارية الأحزاب السياسية الممثلة في هذه المجالس والمنتدبة من طرف الناخبين، لكن ضخامة اختصاصات هذه المجالس في العمل على تأهيل المجال الترابي التابع لها في ميادين الصحة والتكوين والبنية التحتية والتجهيزات وتنمية المناطق الجبلية والواحات والإسهام في تزويد العالم القروي بالماء الشروب والكهرباء...، يجعل الأحزاب السياسية فاعلا محورا في صلب هذه السياسات .

ولكن وأمام شح الموارد المالية الكافية للرفع من وثيرة تهيئة مجال هذه الجماعات الترابية، وانعدام وجود نخب سياسية في بعض الأحيان، لا تتوفر على

تجربة إدارية على المستوى التدييري ولا ترقى إلى المستوى المطلوب الذي يواكب مسار الجهوية المتقدمة للبعد التنموي والمجالي، فالأحزاب السياسية الممثلة في هذه المجالس تصبح شبه عاجزة وغير قادرة على القيام بأدوارها على الوجه الأكمل وبذلك يتعثر مشوارها السياسي والحزبي، في المساهمة بالتنزيل الواقعي لبرامج التنمية.

وفي الجانب المتعلق بالجماعات الترابية على المستوى المحلي ونظرا لأهمية دورها الترابي في التنمية، فقد حمل الدستور المغربي 2011 تصورا جديدا للتنظيم الترابي ولمكانتها، إذ خصها بمبادئ تدعم التدبير الحر لشؤونها ومن أهمها ضمانات تنفيذ مقررات المجالس الترابية، وكذا تحديث منظومة الرقابة الإدارية من طرف ممثلي السلطة المركزية، كما منحها صلاحيات تنفيذ مداولات ومقررات المجالس الترابية لرؤسائها، بحيث تمثل هذه السلطة إحدى أهم الركائز التي ينبنى عليها مبدأ التدبير الحر و أحد أبرز خصائص اللامركزية الإدارية في بعدها المتقدم.

وبفضل مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 من دستور 2011¹، يصبح المنتخب المحلي الذي يمثل بطبيعة الحال الانتماء لحزب سياسي معين، مصدرا للسلطة وصاحب قرار وبذلك يكون في إمكانه الاستجابة لمطالب السكان كأداة سياسية يفتح المجال لمشاركة المواطن في تدبير شؤونه والرفع من مساهمته في النهوض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

وتماشيا مع صلاحيات مجلس الجماعة المشكل من عدة فاعلين حزبيين، يقوم بالفصل بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجماعة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام القانون التنظيمي، كما يتداول في القضايا المتعلقة بالإدارة والتنظيم والتدبير التنموي للجماعة، كل هذه المهام السياسية والإدارية والأدوار الإستراتيجية التي يتوجب على الفاعل الحزبي والسياسي المتحمل

1 - الفصل 136، من الظهير الشريف رقم 1.11.91، المتعلق بتنفيذ نص الدستور المغربي، صادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

لمسؤولية تدبير الشأن الترابي، تجعل منه مرتكزا محوريا في الورش التنموي وعاملا أساسيا في الرفع من وثيرة التنمية الترابية.

وإذا أردنا أن تقوم الأحزاب السياسية بأدوارها السياسية وتشارك في تدبير الشأن العام الترابي بشكل منطقي، وأكثر جودة وحكمة، فانه يجب تكريس مبدأ التدبير الحر على المستوى الواقعي والممارساتي، وذلك بتجاوز مجموعة من الاكراهات والصعوبات البنيوية العميقة التي ظلت تحول دون نجاح عملية التنمية الترابية.

كما يجب على الأحزاب السياسية أن تعمل على تزكية المرشحين ذوي الكفاءات الجيدة والأخلاق الحميدة والسلوك القويم بعيدا عن سماسرة الأصوات وتجار الانتخابات الذين سئم منهم المواطن¹.

وتبقى الجماعات الترابية مرهونة بمدى توفرها على الوسائل المادية من أجل ترجمة تلك الاختصاصات و الأدوار على ارض الواقع، لكن مقابل ذلك فان الجماعات الترابية مطالبة بعقلنة وترشيد الموارد المتوفرة والمتاحة لها، وتحديد أولوياتها وفق برنامج تنموي هادف يحدد مسار التنمية الاقتصادية المنشودة.

زيادة على ما سبق فالنظام الرقابي الممارس والمعتد أو بالأحرى المسلط على الجماعات لا بد من تخفيف تدخلاته الرقابية ذات الصبغة الإدارية في شؤون تلك الجماعات، بالإضافة إلى الرقابة المالية التي تمارسها الوزارة المكلفة بالمالية على الميزانية والشؤون المالية الترابية صارمة وشديدة ومبالغ فيها تعرقل وتعيق اختصاصات وأنشطة الجماعات، أما الوصاية الإدارية التي تمارسها وزارة الداخلية فهي اشد وطأة في هذا الصدد.

وإذا أردنا أن تلعب الأحزاب السياسية أدوارها بالشكل المطلوب والمقنع في مجال التنمية الترابية، فمن بين مستلزمات هذه التنمية أن نتجاوز ونتخطى مرحلة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي، والمتجلي في الرقابة الوصائية من أجل

1 - مصطفى عبيدي، الحياة التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية، المغرب وتونس نموذجا، مرجع سابق، الصفحة 164.

الرقابة ولتكريس المقاربة الضبطية، وتحكم الدولة في دواليب الديمقراطية الترابية حيث كانت وما تزال حجرة عثرة تقف في طريق التنمية الترابية، وتتم ممارستها وفق منظور امني احترازي ضيق وكان الغرض منها هو عرقلة وتعطيل أعمال الهيئات المنتخبة (مجالس الجماعات الترابية)، وبطبيعة الحال توجهات وبرامج الأحزاب السياسية مستغلة نقص تأطير المستشارين وضعف مستواهم التعليمي.

وباعتبار الأحزاب تمثل عنصرا رئيسيا في التنافس الانتخابي، وآلية ربط حيوية بين الفرد والدولة، من خلال دمج الجماعات والأفراد في العملية السياسية¹، مما ينتج عنه في الواقع صراع أو تنافس بين الأحزاب السياسية داخل المجالس المنتخبة نتيجة الحساسية السياسية والانتماء الحزبي، مما يشكل في الحقيقة عائقا لتسيير أعمال واختصاصات الجماعات الترابية، ومعرقلا لتدبير الشأن الترابي بالشكل الجيد للنهوض بالتنمية، بحيث على الأحزاب السياسية هنا أن تتحلى بروح المواطنة وتتحنى عن المصالح الحزبية الضيقة، وتعمل على تحقيق المصلحة العامة وتتصف فيما بينها بالاعتدال والتجاوب والتفاهم والتنسيق لما تكون مصلحة الوطن حاضرة.

الفرع الثاني: الدور الرقابي للأحزاب السياسية على ممثليها في الجماعات الترابية.

تقوم الأحزاب السياسية كجهات حاملة للسياسات العمومية بدور هام في عملية الرقابة السياسية الخارجية على مجالس الجماعات الترابية، كما أنها تهدف إلى ترسيخ السياسات العمومية على الصعيد الترابي، والعمل على تصحيح الاختلالات. حيث تعتبر الرقابة السياسية الخارجية على المنتخبين بالجماعات الترابية إحدى متطلبات ومستلزمات اللامركزية الترابية، وركيزة أساسية لممارسة العملية السياسية على المستوى المحلي، فبواسطتها يمكن ضمان فعالية المجالس المنتخبة وقدرتها على أداء أدوارها².

¹ - مبادئ توجيهية للأحزاب السياسية، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (L'OSCE)، طبع في بولندا، سنة 2011، منشور بالموقع الرسمي للمنظمة. <https://www.osce.org/21/03/2021>.

² - عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 110.

وتمثل الأحزاب السياسية دورا مهما وحيويا، في الحياة السياسية، ويظهر دورها بفاعلية في نتائج الانتخابات التي تشارك فيها، فهي إما أن تريح الانتخابات فتعمل على تسيير وإدارة المجالس الترابية، فتلعب دورين في آن واحد المشاركة في التسيير من خلال ممثليها، وفي نفس الوقت تلعب دور المراقب على ممثليها في حالة عدم القيام بالمسؤولية على الوجه المطلوب، أو تكون في المعارضة وذلك هو الأصل في المراقبة، فتلعب دور الرقابة والمحاسبة على الحزب أو الأحزاب التي ربحت الانتخابات، وذلك يدل على الوعي الديمقراطي¹.

ورغم الدور الرقابي الذي كان يقوم به الحزب السياسي من حيث متابعة منتخبيه وممثليه في الجماعات الترابية بصفة مباشرة ومستمرة، توجد طريقة أخرى تدل على إمكانية ممارسة الأحزاب السياسية الوظيفة الرقابية بشكل غير مباشر. والأدوار الرقابية التي يمكن أن تقوم بها الأحزاب السياسية على الجماعات الترابية كثيرة، ومنها الدور الذي يتمثل في الرقابة على عمل الأعضاء من حيث مدى التزامهم بالبرامج المحددة من طرف الحزب من جهة، ومن جهة أخرى في رقابة داخلية عن طريق الأعضاء المنتخبين بمنع اتخاذ القرارات، أو القيام بالأعمال التي تتعارض مع مصالح سكان الجماعة الترابية، فالمشرع ملزم بتوسيع مجال هذا النوع من الرقابة الذي يعزز الاستقلالية والديمقراطية الترابية في آن واحد². ويمكن القول أن رقابة الجماعات الترابية آلية بناء ذات جدوى يجب العمل بها لأنها أصبحت ضرورة مؤكدة للتدبير الجيد وعنصر من العناصر المكونة للحكومة الجيدة³.

وتندرج الرقابة التي تجريها الأحزاب السياسية من خلال ممثليها في المجلس لتدبير وتسيير المجال الترابي ضمن المراقبة ذات طبيعة سياسية، إذ يقوم الجهاز

1 - محمد نصر مهناء، النظام الدستوري والسياسي دراسة تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث - الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، طبعة 2005، ص 15.

2- غزير محمد الطاهر، آلية تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة بالجزائر، سنة 2011، ص 84 .

3 - كريم لحرش، الحکامة الترابية بالمغرب، سلسلة اللامركزية و الإدارة الترابية، مطبعة طوب بريس - الرباط، ص 46 .

التداولي بدوره الرقابي من خلال مشروع الميزانية عن طريق المراقبة السابقة بشكل يسمح بتنقيحها وعقلنة اعتمادها، ورقابة موازية بتتبع تنفيذها عن طريق التصويت على التعديلات الجزئية المدخلة خلال السنة.

ولذلك فإن ضعف الفعالية وغياب النجاعة في الرقابة السياسية على الجماعات الترابية في أغلب المجالس المنتخبة يضعف مراقبة الأحزاب السياسية على ممثليها في الجماعات الترابية، نظرا لارتباطها بعوامل ومعطيات كثيرة ومتعددة يصعب جردها والتحكم فيها بسهولة، منها ضعف التكوين التعليمي والسياسي للمنتخبين، وصعوبة إيجاد الولاء السياسي في بعض المجالات وحضور لغة المصالح، وهو ما يؤثر على هذا النوع من الرقابة، فمن المفترض أن تكون رقابة الأحزاب السياسية حاضرة وقوية لتصحيح بعض الاختلالات التي تصدر عن منتخبها الممثلين عن تلك الأحزاب في الجماعات الترابية .

وفي ظل وجود رقابة إدارية من قبل السلطة المركزية على أعمال الجماعات الترابية، وكذلك رقابة سياسية من قبل الأحزاب على ممثليها، أو من قبل أحزاب المعارضة، كل ذلك يحد من حرية وصلاحيات الجماعات الترابية، وفي المقابل كان من المفترض وجود حماية تشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية، حيث لم تخول القوانين التنظيمية الضمانات الكافية للجماعات الترابية ورؤسائها لكبح جماح تدخلات السلطة المركزية، بحيث نجد أنها قيدت جميع الاختصاصات الجوهرية للجماعات الترابية، وهو ما جعل استقلالية الهيئات في الجماعات اللامركزية محصورة في اتخاذ المقررات فقط، في حين بقيت إمكانية تنفيذ مقرراتها متوقفة على الموافقة القبلية للسلطات المركزية أساسا¹.

1- مصطفى عبيد، الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية المغرب وتونس نموذجا، مرجع سابق، الصفحة 184، منشور على الموقع الرسمي للمجلة: <https://democraticac.de/?p=65045> (15/06/2021)

المطلب الثاني: رقابة المواطنين على أعمال أجهزة المجلس

لقد عرف هذا النوع من الرقابة تطورا تدريجيا في مختلف دول العالم، وهو نظام مرن غير إلزامي اتجاه المواطنين، بحيث لا ينظر إلى من لا يساهم في هذه العملية بأنه لا يتمتع بالغيرة على مجاله الترابي، لكونها تعتبر مجرد مبادرات تطوعية.¹

والمغرب وكغيره من البلدان تبنى هو الآخر نظام الجماعات الترابية كقاعدة للامركزية الإدارية، وأسندت مهمة تسييرها إلى مجالس جماعات محلية منتخبة، رغبة منها في تجسيد الديمقراطية التشاركية، وتمكين المواطنين من تسيير شؤونهم، وفي سبيل تطوير أداء الجماعات الترابية وتفعيل دورها، لأجل ذلك صاغ المشرع منظومة قانونية جمعت بين تكريس الاستقلالية الإدارية لهذه الجماعات من جهة، وإخضاعها لإطار رقابي، لضمان انضباطها وخلق تسيير جيد من جهة أخرى.²

ومن الأشكال الرقابية يوجد شكل رقابة المواطنين على أعمال أجهزة المجالس الترابية اللذين ينتمون لدائرة نفوذها الترابي، وتتوفر المغرب على شبكة مهمة من الجمعيات التي تقوم بأنشطة متعددة اقتحمت ميادين التنمية المحلية من محاربة الأمية وتقوية البنيات التحتية ومساعدة الفئات الضعيفة والهشة وانجاز مشاريع متنوعة تعود بالخير العيم على المستفيدين.

وهذا التوجه يعتبر من بين المبادئ الأساسية في النظام السياسي المغربي، كما أنه يعد من بين التوجيهات الأساسية لجلالة الملك لتدعيم وممارسة الديمقراطية التشاركية بمختلف صورها، حيث أكد جلالاته في الخطاب الذي ألقاه في افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط بأنه: "يتعين على الدولة كما على

1- Quentin Cardy, Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée : une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation citoyenne, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en philosophie, l'Université Paris I Panthéon-sorbonne, 2018, page 47.

2 - عمير سعيد، الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة في المغرب والجزائر، مقال منشور في مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، العدد 2 ، تاريخ 6/21 / 2020، ص 173.

الجماعات المحلية والفاعلين الآخرين توظيف هذه الطاقات الهائلة التي يتوفر عليها المغرب والأخذ بيدها لتوضيح مسؤولياتها وتحديد ضوابطها وعقلنة تسييرها"¹.

وبناء على ما سبق يتبين أن أهم واجبات المواطن تتجلى في محاسبة الأعضاء المنتخبين في حال التقصير في أداء أعمالهم، وتفعيل دور المجالس، مع تقديم بعض المقترحات والمشاركات، ولذلك فقد ارتبط مفهوم رقابة المواطنين بالدول ذات الأنظمة المرنة، من خلال منظمات المجتمع المدني التي تعتبر الأكثر تأثيراً على سياسة الحكومات الداخلية والخارجية، بالإضافة إلى المجموعات الضاغطة، حيث أنها تقوم بدور مزدوج وهو المساهمة في إدارة الجماعات الترابية، والقيام بعملية الرقابة، بقصد منع أعضاء الجماعات الترابية من التقصير أو التعدي على الحريات الفردية، مع المساهمة في الحفاظ على الممتلكات الوطنية.

ومن تلك الأدوار الرقابية دور المواطنين في رقابة أعمال المجالس الترابية المنتخبة (كرقابة خارجية)، وتتمثل رقابة المواطنين القيام بتعزيز الإيجابيات بالتنويه والتشجيع، ومحاولة تقليص السلبيات من خلال التنبيهات وتقديم النصح والمشورة، فإن لم يجد ذلك نفعاً، يمكن محاولة القيام برفع الشكاوى إلى الحكومة المركزية في حال حدث تقصير من تلك الجماعات، مع القيام ببعض الاحتجاجات والاعتصامات السلمية الموافقة للقانون.

وإلى جانب الدور الرقابي للأحزاب السياسية - المذكورة سابقاً - فلرقابة المواطنين دور أساسي في تعزيز استقلالية الجماعات الترابية وتفعيل أدائها، وقد تمارس رقابة المواطنين عادة عن طريق منظمات المجتمع المدني، والتي يفترض أن يكون لها تأثيرها ليس في الإطار الترابي المحلي فقط، بل يتعداه إلى التأثير على قرارات السلطة المركزية، فهي تعتبر أحد المجموعات الضاغطة التي تؤثر في السياسة المحلية.

³ - نص الخطاب الملكي السامي الذي ألقاه جلالتة في افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط بتاريخ 4 ماي 2000 بطنجة، منشور بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية (خطب ورسائل ملكية).

وكما بينا سابقا فإن رقابة المواطنين للجماعات الترابية تعتمد على عدة وسائل، أهمها إبداء الآراء الاستشارية، أو الاعتراض مباشرة على مداوالات المجلس إن سمح لهم بحضور الجلسات كأفراد ومواطنين، كما يمكن أن تكون رقابة المواطنين لاحقة، بتقديم شكاوى إلى الجهات الإدارية الرسمية في حالة وجود تقصير أو إهمال من قبل رئيس أو أعضاء الجماعات الترابية، وقد يتم اللجوء إلى الطعن القضائي ضد مداوالات وقرارات الجماعات الترابية التي تمس بالمصلحة العامة.

كما يمكن لرقابة المواطنين استعمال وسائل الإعلام المتاحة للتعبير عن رفضها للقرارات الإدارية، كما يمكن الاستعانة بوسائل التواصل الاجتماعي التي أصبح لها دور بارز في الكشف عن الاختلالات والتجاوزات في مختلف مناحي الحياة العامة، فالمجتمع المدني يعتبر أحد الآليات الفعالة لقيام المجالس الترابية المنتخبة بالدور المنوط بها، وتفعيله وفق ما يتماشى مع التنمية المحلية ومبادئ الحكامة والديمقراطية التشاركية¹.

وذلك يشير إلى أن الرقابة لها دور محوري هام في الإصلاح الإداري وفي التنمية الترابية، فهي إحدى الأسس التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية، لكن في حدود المعقول، لأن الإفراط والتشديد في ممارسة الدور الرقابي - سواء من قبل الإدارة المركزية أو من قبل المواطن، أو من طرف الحزب - قد يؤدي إلى تقييد الدور الجيد والفعال للمجالس المنتخبة، في ظل بروز مفهوم الحكامة الرشيدة التي تعمل على تقريب المجالس المنتخبة من المواطن لتحقيق وخدمة مصالحه، لهذا فإن أعضاء الجماعات الترابية تفرض عليهم قيود من خلال مفهوم الرقابة بشتى أنواعها، بهدف ممارسة نوع من الرقابة عليهم، حماية لمبدأ المشروعية وضمانا لسلامة سائر الأعمال والخدمات التي يتم تقديمها للمواطنين بتوافق مع الدستور والقانون.

وقد سعت القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية إلى ترجمة المقترحات الجديدة الخاصة بمشاركة المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع

¹ - محمد الشافعي أبو راس، القانون الدستوري، مطبعة دار الهناء، الطبعة الأولى 1984، ص 534 وما بعدها .

المدني في المجالس الترابية، مكرسة مجموعة من الحقوق ذات الصلة بالديمقراطية التشاركية الترابية.

وبغض النظر عن مدى ترجمة هذه القوانين لتلك المقتضيات المتقدمة في دستور 2011 المتعلقة بالديمقراطية التشاركية الترابية، فإن ممارسة تلك الحقوق المرتبطة بها لا يمكن أن تكون لها قائمة دون مشاركة فعلية للمواطنين والمواطنات في المسلسل الانتخابي، بصرف النظر عن ميولاتهم وطبيعة اختياراتهم، ويمكن القول أن الرقابة التي يمارسها المواطنون على مالية الجماعات الترابية، بشكل مباشر أو غير مباشر هي رقابة للملائمة بالدرجة الأولى، وهي بذلك تأصل لرقابة سياسية جديدة وفعالة اقراها دستور 2011¹.

ومن أجل توضيح هذه المقتضيات الجديدة دستوريا وقانونيا في هذا السياق، ولبيان دور المواطن الرقابي والإرشادي والاستشاري في تفعيل دور المجالس الترابية، فلا بد من تسليط الضوء على الديمقراطية التشاركية الترابية والوقوف عند مضامينها بحسب الدستور والقانون، حيث سيتم التطرق إلى تجليات الديمقراطية التشاركية في الدستور المغربي من خلال تعزيز دور المواطنين والجمعيات في الرقابة على الجماعات الترابية (الفرع الأول) مع استعراض واقع الديمقراطية التشاركية بين الاكراهات والأفاق (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تجليات الديمقراطية التشاركية في الدستور المغربي

أتاحت الدينامية التي يعرفها المغرب في الوقت الراهن توسعا متواصلا لفضاءات المشاركة السياسية لهيئات المجتمع المدني، وذلك في توافق مع الرهانات الإستراتيجية المطروحة على المملكة، واستكمالا للبناء الديمقراطي للمجتمع المغربي، وإذا كانت مؤسسات المجتمع المدني عموما، تشكل إحدى الملفات الرئيسية والفعالة التي لا محيد

¹ - نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الثقافة، دار النشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2006 ص 190 .

عنها لإحداث التغيير في المجتمع، فإن تفعيل مشاركتها في صنع وتنفيذ القرار يساهم بشكل فعلي في عملية التحول الديمقراطي.

وانطلاقاً من مبدأ الديمقراطية التشاركية التي تقوم على إشراك المجتمع المدني في تدبير الشأن العام، أكد الخطاب الملكي 9 مارس على ضرورة اعتماد منهجية الإصغاء والتشاور مع جميع الهيئات والفعاليات المؤهلة والفاعلة على الخصوص في مجالات حقوق الإنسان، وحقوق المرأة وإصلاح القضاء وتخليق الحياة العامة والصحافة والشأن الديني والاقتصاد، وهي ذات المنهجية التي غرسها الدستور الجديد حيث خول لكل فعاليات المجتمع المغربي المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية المساهمة في إعداد القرارات، ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا تفعيلها وتقييمها، ولاشك أن هذا الإشراف الفعلي لمختلف هذه الأطراف لا يمكن أن يتم إلا عبر آليات عملية ذات مصداقية، أشار إليها صراحة الفصل 15 من الدستور والتي تتمثل في حق تقديم العرائض وبعض الآليات الأخرى التي يمكن استنتاجها من الفصول 13 و 14 و 15 من الدستور الحالي.

ظلت المقتضيات المرتبطة بالديمقراطية التشاركية بعيداً عن اهتمامات الأحزاب السياسية المغربية، كما يتضح ذلك من خلال الأدبيات التي أنتجتها هذه الأحزاب في علاقة مع مسألة الإصلاحات الدستورية، حيث ظلت مذكراتها تركز على هندسة العلاقات بين المؤسسات والسلط وعلى تحديد اختصاصات وصلاحيات المؤسسة الملكية والحكومة والبرلمان¹.

ورغم أن هذا المعطى له ما يبرره على المستوى التاريخي بالنظر لطبيعة الإشكالية الدستورية التي ارتبطت أساساً منذ بداياتها الأولى بإشكالية السلطة، فإنه في المقابل وضع تحول المطالب الدستورية من شكل محاوره ثنائية "الأحزاب المؤسسة الملكية" إلى معادلة مفتوحة على أصوات ومطالب المجتمع المدني "فعاليات نسائية

¹ - ندوة دولية حول الدستور و الديمقراطية التشاركية" نشر في الاتحاد الاشتراكي يوم 09-06-2012.

أمازيغية حقوقية، مدنية..." وهو التحول الذي بدأ باهتا خلال التسعينات ليبرز بشكل ناضج خلال الحوار العمومي الواسع الذي عرفه المغرب بعد تاريخي 20 فبراير 2011 و 9 مارس 2011، حيث أصبحت اهتمامات وآفاق النقاش الدستوري أكثر اتساعا، وهو ما يسمح بظهور مطالب بدسترة الديمقراطية التشاركية، بما يضمن إشراك واسع للمواطنين والمواطنات في تدبير قضايا الشأن العام، وتكريس آلياتها بالشكل الذي يسمح بمشاركة فعالة لجميع أطراف المجتمع المغربي في تدبير الشأن العام المحلي، وتعزيز الآليات والوسائل التي تركز حق المواطنين في مراقبة هذا الشأن.

وفي هذا الإطار أصبح المجتمع المدني إلى جانب الدولة والقطاع الخاص فاعلا أساسيا في تدبير الشأن العام بمختلف أبعاده الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، فالحكمة كما نص عليها الدستور الجديد تفقد معناها إذا غاب عنها المجتمع المدني.

وبصدور دستور 2011 انتقل دور المجتمع المدني من الطابع الاستشاري أي من مجرد تقديم المطالب والتعبير عن ردود الأفعال، ليصبح مؤسس ضمن المؤسسات التي تضطلع بدور تقرييري عبر تقديم اقتراحات مكتوبة وعرائض أو تظلمات، حيث جاء في الفصل 15 من الدستور الجديد "للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق"، كما جعل دستور 2011 من المشاركة أولى مرتكزات الدولة الحديثة إلى جانب التعددية والحكمة، واعتبر الديمقراطية المواطنة والتشاركية من مقومات النظام الدستوري المغربي.

وتجد آليات الديمقراطية التشاركية تجسيدها الواضح في الفصول 12، 13 من الدستور، أما على مستوى الجماعات الترابية، فقد نص المشرع الدستوري في الفصل 139 على أن مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور من أجل مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية الترابية وتتبعها،

كما نص الفصل ذاته على حق المواطنين والمواطنات في تقديم عرائض لمطالبة المجلس الجماعي بإدراج نقطة تدخل في نطاق اختصاصه ضمن جدول أعماله¹.

عرّفت القوانين التنظيمية الثلاث "العريضة" (المادة 122 بالنسبة للجماعات، والمادة 113 بالنسبة للعمالات والأقاليم، المادة 119 بالنسبة للجهات) بكونها: "كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجلس الجماعة الترابية بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله".

كما أكدت القوانين الثلاث على أنه لا يمكن أن يمس موضوع العرائض الثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور²، وهي طبعاً الدين الإسلامي، الوحدة الوطنية، الملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي.

وتختلف شروط تقديم العرائض من طرف المواطنين حسب نوع الوحدات الترابية سواء فيما يتعلق بالجماعات أو العمالات والأقاليم وفيما يتعلق بالجهات أيضاً.

فبالنسبة للجماعات حددت المادة 123 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الشروط الواجب توافرها في المواطنين والمواطنات الراغبين في تقديم عرائض لدى مجالس الجماعات في ما يلي:

1. أن يكونوا من ساكنة الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطاً اقتصادياً أو تجارياً أو مهنياً.

2. أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية.

3. أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة.

4. أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن: مائة (100) مواطن أو مواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة، و 200 مواطن أو مواطنة

¹ - الفصول 12، 13، 14، 15، 139 - ينظر دستور 2011 ،

2 - ينظر: المادة 119 ، 122 ، من دستور 2011 .

بالنسبة لغيرها من الجماعات، و 400 مواطن أو مواطنة بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات¹، وهنا يجب التمييز بين المستويات الترايبية الثلاث، فبالنسبة للجماعات نصت المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، على أن تُحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبق كفايات تحدد في النظام الداخلي للجماعة.

كما نصت المادة 120 من القانون المذكور على إحداث لدى مجلس الجماعة، هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع"، وقد أحال المشرع كيفية تأليفها وتسييرها إلى النظام الداخلي للمجلس الجماعي.

ولعل أهم ما يميز العريضة كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية هي كونها رسالة مفتوحة وموقعة موجهة إلى سلطة عمومية، لتغيير وضع أو قرار آخر قامت به سلطة عمومية أخرى، فهي بذلك تعتبر إحدى الآليات الناجعة والمهمة والتي يستطيع بواسطتها صاحب الحق اللجوء إلى السلطات التشريعية أو التنفيذية.

كما أن تقديم العرائض حق منحه الدستور للمواطنين للدفاع عن حقوقهم بعد أن حرّمهم من اقتضاء حقوقهم بأنفسهم، كما يعد واجبا وطنيا يتوجب على كل فرد أن يباشره بنفسه ولا يجوز أن يفوضه لغيره لأنه لا يجوز التفويض إلا في المسائل التي يعجز الفرد عن ممارستها، كما تعتبر العريضة أيضا شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها الرأي العام على أداء السلطات.

ولقد تزامن الإقرار بحق تقديم العرائض مع تبني مبدأ سيادة الأمة والنظام البرلماني وإقرار حق تقديم العرائض بمفهومه الحديث، فحق تقديم العرائض يشكل أساسا

¹ - المادة 123، من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم الجماعات الترايبية .

للحكومة المنبثقة عن البرلمان لكونه يحمي النظام البرلماني من سلبياته على اعتبار أن هذا الحق يشكل حماية للحرية وضمانة للحد من الشطط في استعمال السلطة، وهو بذلك مبدأ دستوري ضد الاستبداد، لأن المصلحة الشخصية تقف سدا يقظا وتتولى إبلاغ السلطات العامة، بكل عمل تحكيمي أو إجراء غير قانوني، ويتيح الفرصة أمام البرلمان لممارسة الرقابة القانونية، التي هي أهم أعماله وأقدسها.

يتضح إذن مدى الدور الكبير الذي تلعبه العرائض كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية، وذلك عبر قيامها بدور سياسي كبير عبر إتاحة الفرص أمام المواطنين والمواطنات، في تقديم اقتراحات في مجال التشريع ومراقبة العمل الحكومي، هذا فضلا عن كونها تنمي روح المبادرة والإشراك لدى مختلف الفئات الاجتماعية ورفع حالة التخوف والتوجس التي تنتاب هؤلاء في مواجهة السلطات العمومية.

فالديمقراطية التشاركية إذن هي من مقومات الحكم، أما العريضة والمبادرة الشعبية وكل ما يدخل في نطاقهما فهي آليات لتفعيلها، وقد فتح الدستور العديد من الآليات الأخرى للمشاركة خصوصا إذا نظرنا إلى الفصول 12-13-14-15 من باب التأويل القانوني الصريح لهذه النصوص.

ومهما يكن الأمر فإن التساؤل الذي يطرح نفسه بقوة هل المواطن المغربي العادي والبسيط قادر ولديه ما يكفي من الكفاءة للتعامل مع هذه الآليات الديمقراطية بالشكل الذي يضمن له حقوقه، ثم هل هذا المواطن أصبح على درجة عالية من الوعي بالمساطر والطرق الخاصة بتقديم العرائض، وباقي المبادرات الأخرى، ثم هل السلطات العمومية والمحلية تأخذ تلك المبادرات مأخذ الجد من خلال المناقشة وتلبية الطلبات، أم أن المسألة هي فقط تفاعل مع ما يحدث داخل المجتمع المغربي وإسكات للأفواه التي ما فتئت تفادي بدسترة الديمقراطية التشاركية كمخرج ضروري نحو استشراف آفاق أفضل.

الفرع الثاني: واقع الديمقراطية التشاركية بين الإكراهات والآفاق

إن المزايا العديدة التي جاء بها الدستور المغربي فيما يخص الديمقراطية التشاركية كاستراتيجية لا محيد عنها، لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة، تماشيا مع ما يشهده العالم المتحضر من تقدم وازدهار في مختلف المجالات، وتكريسا لسياسة رفع الظلم والحيث والإقصاء والتهميش عن مختلف فئات المجتمع، رغم كل هذا فإن مسار الديمقراطية التشاركية لازالت تعترضه العديد من الصعوبات والتحديات.

على الرغم من الترسانة القانونية المهمة المؤسسة للديمقراطية التشاركية، وعلى الرغم من الأهمية القصوى التي أصبحت تحظى بها على الصعيد الوطني من طرف مختلف الفاعلين المحليين من سلطات ومنتخبين وفعاليات المجتمع المدني، وذلك من خلال عقد العديد من الندوات والتظاهرات التي سلطت الضوء على موضوع الديمقراطية التشاركية والآمال المعقودة عليها، لجعل ثقافة الإشراف خيارا استراتيجيا لإرساء معالم دولة الحق والقانون، فإنه وعلى الرغم من كل ذلك لازالت الديمقراطية التشاركية تعاني العديد من الصعوبات التي تحد من نجاعتها وملاءمتها لمفهوم الحداثة الجيدة خاصة بعد تزايد الطلب المجتمعي والمدني على المشاركة في المستويات المحلية، هذا بالإضافة إلى الضغوط الممارسة من طرف الرأي العام الوطني على الحكومة والسلطات العمومية لحثها على تفعيل مضامين الدستور، خاصة الشق المتعلق بالديمقراطية التشاركية وعموما فإن أهم المعوقات التي تعترض هذا المنهج الديمقراطي تتجلى فيما يلي:

1- ضعف التواصل بين الفاعلين في التنمية المحلية، المجالس المنتخبة والجمعيات والمجتمع المدني.

2- عدم الاستجابة لمتطلبات المقاربات التنموية بسبب ضعف قدرات الفاعلين المحليين.

3- سيطرة حالة من التوجس والتخوف بين شركاء التنمية على المستوى المحلي.

4- عدم القدرة على اتخاذ القرار بسبب تعدد الأقطاب التي تنتجها الديمقراطية التشاركية.

5- تعدد هؤلاء الفاعلين يؤدي إلى الصراع على السلطة والانزواء وراء المصالح الشخصية أو الحزبية.

6- التهميش الذي تتعرض له الجمعيات من طرف الدولة والمجالس المنتخبة يجعل مشاركتها في التنمية المحلية محدودا.

7- شح الدراسات المتعلقة بالتنمية المحلية وتطلعات المواطنين وإمكانية مشاركتهم في تدبير الشأن المحلي سواء لدى الجمعيات أو الجماعات المحلية عامة.

8- التخوف من تحول الديمقراطية التشاركية إلى نوع من الشعبوية السياسية، على اعتبار الرجوع إلى الشعب دون الوساطات التي تمنحها الديمقراطية التمثيلية ينطوي على صعوبات وتعقيدات ومخاطر.

9- عدم وضوح الرؤية المستقبلية فيما يخص اللغة الأمازيغية والكيفية التي ستدرس بها في المؤسسات التعليمية.

إن هذه جملة من الصعوبات التي تعترض سبيل الديمقراطية التشاركية كآلية ديمقراطية يجب التعامل معها بكل جد وحزم، وإعطائها ما يلزم من الأهمية لأنها من المرتكزات الأساسية لأي تنمية مستدامة ينشدها المغرب، رغم أنه قطع أشواطاً جد متقدمة في هذا المجال، مقارنة مع باقي الدول العربية والإفريقية، ولكن واقع الحال يقول بأن المغرب يحتل مراكز متأخرة نوعاً ما عالمياً، فيما يخص التنمية المحلية وهذا مؤشر يدعو إلى القلق ويثير العديد من التساؤلات ويفند المقاربات والأطروحات التي ينهجها المسؤولون في هذا البلد بنهج السياسات الأحادية الجانب¹.

¹ - عبد الله منصوري: الديمقراطية التشاركية والتدبير المحلي نحو مقاربة جديدة للتنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، الموسم الجامعي 2009-2010.

هذا وتلعب الجمعيات دورا هاما في تأطير المواطنين والشباب، وترسيخ ثقافة الإشراف لديهم فلا بد من تعزيز مكانتها وتوفير الظروف الملائمة لها للاشتغال في ظروف حسنة ويتجلى ذلك فيما يلي:

- 1-الرفع في اتجاه الاعتماد على المواطن في تدبير الشأن المحلي.
- 2-الرفع من قدرات وكفاءات الفاعل الجمعي لمسايرة لمقتضيات الدستورية.
- 3-مأسسة المؤسسات الجمعوية وتجاوز النموذج الكلاسيكي في تسيير وتدبير الجمعيات.
- 4-عقد لقاءات تواصلية مع الجماعات الترابية تقدم من خلالها الجمعيات نفسها للمجالس وتعرف بأهدافها ومشاريعها ومنجزاتها.
- 5-إشراك الجمعيات حسب تخصصها في اللجان التي تشكلها المجالس الجماعية أو التنسيق بين لجان الطرفين.

خاتمة القسم الأول :

إن الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية تعد من أهم العناصر البنيوية الهادفة إلى دفع حركة التنمية المحلية، وتحسين مستويات الأداء على المستوى الترابي، حيث أن تحقيق التقدم والتطور وتجويد الخدمات للسكان المحلية، لا يتوقف على حداثة وجودة الإدارة اللامركزية الترابية فقط، بل رهين بمدى ملائمة ومواءمة نظام الرقابة الإدارية الذي تنهجه الدولة على الهيئات المنتخبة لمتطلبات الحكامة الترابية، ويتوقف على كفاءة الأجهزة الرقابية والوصائية المحلية في فهم واستيعاب الحاجيات والأهداف الآنية والمستقبلية للجماعات الترابية، ثم على كيفية تدخلها والمساهمة في تحويلها إلى إنجازات ملموسة على المستوى الواقعي والممارساتي.

إن الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية تعثرها العديد من المشاكل والصعوبات هذا بالإضافة إلى مجموعة من العيوب والمساوئ التي تشوه صورة هذه المراقبة وتحد من فعاليتها، كما أن بعض الأجهزة والتي تعتبر من الأهمية بمكان في منظومة الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة على الجماعات الترابية يعثري دورها الرقابي العديد من الحدود خاصة مفتشيات الوزارات الوصية، كما واجهت الرقابة الإدارية انتقادات من لدن جانب كبير من الفقه على اعتبار أنها لا تعدو أن تكون مجرد رقابة من السلطة التنفيذية على نفسها، أي رقابة ذاتية أو داخلية طبقا لما تضعه هذه السلطة من قواعد وإجراءات بما يتماشى وتوجهاتها العامة، دون مراعاة المصلحة الخاصة للجماعات الترابية، وهذا في حد ذاته يؤثر على العملية الديمقراطية برمتها.

إن الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية أثارت العديد من التساؤلات حول إشكالية احترامها للاستقلال الإداري والمالي لهذه الهيئات اللامركزية، وحققها في تدبير شؤونها طبقا لمبدأ التدبير الحر الذي نص عليه الدستور المغربي 2011 ، وتبعا لذلك وجب البحث عن الحلول الآنية والكفيلة بضمان ممارسة الجماعات الترابية لدورها الريادي في تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، باستقلال تام عن السلطات المركزية، وتكريس مبدأ المراقبة اللاحقة كما نص على ذلك الدستور المغربي وربط المسؤولية بالمحاسبة، وفي نفس السياق

يجب إعطاء دفعة قوية للمتفشيات التابعة للوزارات الوصية لتعزيز دورها الرقابي، بحيث يجب تعزيز الترسانة القانونية المنظمة لهذه الهيئات الرقابية وإعطائها صلاحيات أكثر في مجال الرقابة، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ الجزاءات في حق المخالفين بما يضمن التنزيل السليم للقوانين والأنظمة .

كما أن التصور الحقيقي الذي ينسجم أكثر مع روح ومنظور اللامركزية المحلية كقاعدة للديمقراطية المحلية، هو أن يكون المنتخب المحلي مصدر للرقابة السياسية ومتقبلاً للرقابة الممارسة عليه ولكن ذلك غير موجود في التجربة المغربية، فالمنتخب المحلي يشكل حجر عثرة في طريق الرقابة الممارسة على الجماعات الترابية بالمغرب، بل هو من العقبات الأساسية التي تحول دون نجاعة وفعالية النظام الرقابي، كما أن تحقيق لامركزية ترابية حقيقية وحكامة محلية، وفي ظلها رقابة ومراقبة فعالة رهين بقدرة المنتخب المحلي على إدارة شؤون جماعته الترابية بجودة ونجاعة وفعالية والدود عنها بالرقابة والمحاسبة السياسية، بل والقبول بالرقابة الممارسة عليه، وأيضاً رهين بقدرته على استيعاب مضامين وأسس اللامركزية الترابية الإدارية، وهو الأمر الذي يتوقف عموماً على مستوى النضج السياسي للمنتخبين بالجماعات الترابية.

وإذا كانت السلطات المحلية وفي إطار وظيفتها النيابية مطالبة بل وملزمة بممارسة نوع من الرقابة السياسية على بعضها البعض، باعتبارها ممثلة للسكان المحلية ومؤتمنة على مصالحها، فإنه بفعل احتلالها لتلك المكانة الإستراتيجية داخل النسيج المؤسسي المحلي، تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على جميع الأجهزة والجهات الرقابية الأخرى بما في ذلك الرقابة الإدارية والقضائية وغيرها.

وهكذا تطرح مسألة النضج السياسي للمنتخب المحلي وعلاقته باختلال نظام الرقابة على الجماعات الترابية العديد من الأسئلة والتساؤلات بل والإشكالات البنيوية العميقة، وهي أسئلة تصب في جانب كبير منها حول مدى تأثير مستوى النضج السياسي للمنتخبين المحليين على المنظومة الرقابية ككل؟ وأين يتجلى ذلك بالخصوص وتتأسس الفكرة الرئيسية حول معرفة الجماعات المتبادلة بين النضج السياسي للنخبة المحلية ونظام الرقابة

على الجماعات الترابية بالمغرب، وذلك من خلال الدور الذي يقوم به المنتخب، أو الذي من المفترض أن يقوم به في المجال الرقابي، والمرتكز أساسا على مدى قدرته وفهمه واستيعابه للاختصاصات الممنوحة له بمقتضى القانون، أو تلك المخولة له بحكم انتخابه ممثلا ديمقراطيا" للمواطنين على المستوى المحلي، أو بعبارة أخرى التساؤل عن علاقة النضج السياسي للمنتخب المحلي بالنظام الرقابي على الجماعات الترابية في مظهراته وتجلياته ومظاهره المختلفة، والتي تعتبر انعكاسا لتمثلات ذلك المنتخب لفلسفة وأهداف النظام الرقابي والنظام اللامركزي الترابي ككل، ومن تم مدى مساهمته في تفعيل الرقابة ونجاعتها أو تكريس إفشالها وإبطال مفعولها.

إن ضعف التأطير والتنشئة السياسية للمنتخب، وكونه دون المستوى المطلوب أفرغ بعض الآليات الرقابية من محتواها بشكل شبه مطلق كما هو الأمر بالنسبة للرقابة السياسية الداخلية التي يمارسها – أو بالأحرى التي كان من المفترض أن يمارسها المنتخبون على الأجهزة وعلى بعضهم البعض، فإذا كانت الرقابة السياسية الداخلية المتبادلة بالجماعات الترابية ضعيفة، وكانت كثيرة ومتنوعة فما هي دوافع وأسباب ذلك، فإن أبرز تلك الأسباب وأكثرها مسا وتأثيرا سلبيا على الإطار الرقابي – خاصة ذات الأبعاد السياسية هي مسألة تدني مستوى النضج السياسي للمنتخبين بالجماعات الترابية.

إن وظيفة المستشارين الجماعيين لا تنحصر في تمثيل السكان فقط، بل ترتبط أساسا بالدور التدبيري والرقابي المحلي، الذي ينبغي أن يلعبه المنتخب للرفع من مستوى الجماعة الترابية، إلا أن ذلك غير موجود على أرض الواقع، فالتخلف السياسي والثقافي للمنتخب المحلي، وإلى جانب ذلك فإن وضاعة وتدني مستوى النضج السياسي للمنتخبين وعدم قدرتهم على فهم مقتضيات النصوص القانونية، وكذا العجز عن إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل بسبب الجهل وعدم الدراية بأمور التسيير والتدبير للشأن العام المحلي – خاصة أمام تعدد المسؤوليات وثقلها- أدى بشكل حتمي إلى إضعاف استقلالية الجماعة الترابية.

وعموما تتضح العلاقة الوطيدة بين الرقابة على الجماعات الترابية، ومستوى النضج السياسي للنخبة المحلية، وتلك العلاقة يمكن اعتبارها علاقة جدلية تكاملية متبادلة، إذ

يستحيل إنجاح أي رقابة سياسية أو إدارية أو قضائية، أو كيفما كانت بدون وجود نخب محلية قادرة وناضجة سياسيا وأخلاقيا، كما لا يمكن في المقابل ضمان نزاهة واستقامة أولئك المنتخبين دون وجود منظومة رقابية ناجعة وفعالة وملائمة، وفي المستوى المطلوب و بدون مبالغة يعتبر هذا الأمر سمة من السمات الرقابية بالمغرب، حيث الترابط والتفاعل والتداخل بين الأمور إلى درجة لا يمكن معها معرفة أي منها تعتبر أسبابا وأي من بينها تعتبر نتائج لمسألة الاختلال الرقابي الموجود بالجماعات الترابية.

إلا أن الواقع يجسد واقع الحال في استمرار عدم ثقة المواطنين في المؤسسات والفاعلين السياسيين، وهذا ما يحد من رقابة المواطنين على أعمال أجهزة المجلس، ومن تم وجب إيجاد آليات جديدة للنهوض بالرقابة المفروضة على الجماعات الترابية، كمراجعة قانون الجمعيات الذي لا يوفر، بصيغته الحالية، إطارا أفضل للمشاركة والتنظيم الحر والعفوي والتعجيل باعتماد قوانين جديدة هامة لمشاركة الشباب في مسلسل صنع القرار ومجهودات التنمية (مثل قانون الخدمة التطوعية والتطوع والقانون المنظم للاستشارة العمومية).

القسم الثاني:

تجليات الرقابة القضائية على الجماعات التراية

سبع رواضي نموذجاً

إلى جانب الرقابة الإدارية والسياسية التي تمارس على الجماعات الترابية، نجد هناك نمط آخر من أنماط الرقابة على الجماعات الترابية، حيث تضطلع المحاكم المالية الممثلة في المجالس الجهوية للحسابات بدور بارز في عملية الافتحاص والتدقيق في حسابات الجماعات الترابية، للحد من تبديد وسرقة المال العام، وتنصب رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية، حيث تنصب هذه الرقابة بالأساس على التدبير المحلي على وثيقة الميزانية، وتتناول مسألة الرقابة على مالية الجماعات الترابية بشكل أساسي في سياق مناقشة الرقابة على الميزانية المحلية .

كما تخضع الجماعات الترابية لرقابة القضاء الإداري، الذي أصبح مختصا بالنظر في النزاعات التي يكون احد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام، وذلك بموجب القوانين التنظيمية الجديدة، فالعامل لم يعد يمارس العزل أو الإقالة أو التأديب في حق المنتخبين المحليين كما كان في السابق، ففي حال وجود إحدى الحالات المذكورة أعلاه يحيل العامل الأمر على المحاكم الإدارية، للبت في القضايا موضوع النزاع وفق الشكليات والآجال المحددة قانونا، كما يمكن للطاعنين استئناف الأحكام الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، وذلك لدى محكمة الاستئناف الإدارية، وفي نفس السياق يمكن كذلك إحالة الأمر على محكمة النقض التي يوجد مقرها بالرباط عند استصدار حكم عن محكمة الاستئناف الإدارية .

ويتولى فض النزاعات إما القضاء الشامل أو على دعاوى الإلغاء، وهذا ما سيتم التطرق إليه بتفصيل في الفصل الثاني من هذا القسم .

وعليه سوف نتناول رقابة المحاكم المالية على الجماعات الترابية في (الفصل الأول) على أن نتناول رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية في (الفصل الثاني) .

الفصل الأول:

رقابة المحاكم المالية لتدبير شؤون الجماعات الترابية

تعد المحاكم المالية الهيئات الوحيدة التي يدخل في اختصاصها مراقبة جميع حسابات المحاسبين العموميين بالجماعات الترابية، وهم ملزمون بصفقتهم أعوان عموميين بتقديم حساباتهم إلى المجلس الجهوي للحسابات في نطاق دائرته قبل انتهاء شهر يوليوز من السنة المالية لسنة تنفيذ العمليات الحسابية¹.

وفي المغرب تتحدد مؤسسات القضاء المالي، في المجلس الأعلى للحسابات وفي المجالس الجهوية للحسابات أيضا بحسب الصلاحيات والمهام، ولذلك فإن هناك عدة فرضيات وعوامل ومهام تستلزم تطوير أساليب وسبل الرقابة العليا على تسيير الجماعات الترابية، ومالياتها وذلك ما سنتحدث عنه بإيجاز في الفقرات التالية.

تعد الرقابة التي تمارس على مالية الجماعات من أهم العناصر المركزية في مفهوم الحكامة، كونها تشتمل على تقديم الحسابات، وتميز الإدارة الجيدة للنفقات العمومية، وهي بهذا المعنى تعد أقوى أشكال الرقابة القضائية، مقارنة بالرقابة التقليدية الأخرى التي تنصب عادة على العمليات الحسابية البسيطة للتدقيق من خلال مطابقة التدبير، ولتتركز على مسائل أخرى تتعلق بالنجاعة والأخلاق والكفاءة والمردودية، وهي أغراض جوهرية هامة لجودة الإنفاق العام الوطني².

وعند النظر إلى الجهات المختصة والمخولة بالرقابة على مالية و أعمال المجالس الترابية، فإنها متعددة ومختلفة، إلا أن مهامها تكاد تكون متشابهة ومكملة لبعضها البعض، ومنها الرقابة الإدارية و الرقابة السياسية، فدورهما له اعتبار لكنهما لا تكفيان لما يكتنفهما من قصور في غالب الأحيان، إضافة إلى ما تلاقيانه من مشاكل وصعوبات أثناء أداء مهامهما الرقابية والإدارية، فالرقابة الإدارية تصدر من السلطة التنفيذية نفسها، وهي بذلك غالبا ما تكون ضعيفة وواهية وغير حازمة، كما أن الرقابة السياسية تعرف هي الأخرى

¹ - ينظر: المادة 128، من الظهير الشريف رقم 1-2-124، صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 15 أغسطس 2002.

² - عبد العلي الفيلالي، الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سيدي محمد بن عبد الله - فاس، السنة الجامعية 2014 - 2015، ص 373.

عدة اشكالات، الأمر الذي يدعو في التشريع المقارن إلى تشجيع : " إنشاء هيئة مستقلة يراد منها الانصراف إلى هذه الرقابة العامة ويتحاشى فيها موضع الوعد المشهود في غيرها" .

وبناء على كل ما سبق فإن استحضار هذه العقوبات والمشاكل يدفع إلى تناول أمر ثالث من أمور الرقابة يتعلق هذا الأمر برقابة المحاكم المالية (الرقابة القضائية) موضوع البحث هذه الأخيرة في الحقيقة تحتل المرتبة الأولى من حيث ترتيب الأولويات، إضافة إلى فعاليتها المؤثرة في الحفاظ على مبدأ الشرعية في احترام القانون وضرورة تطبيقه¹.

إن موضوع رقابة المحاكم المالية على الجماعات الترابية من أهم المواضيع التي لها صلة وثيقة بتصحيح الاختلالات وتحقيق التنمية المحلية على سائر التراب الوطني، لهذه الأهمية ورغبة في إثراء الموضوع، يمكن اعتبار المحاكم المالية الهيئات الوحيدة التي يدخل في اختصاصها مراقبة جميع حسابات المحاسبين العموميين بالجماعات الترابية، وهم ملزمون بصفتهم أعوان عموميين بتقديم حساباتهم إلى المجلس الجهوي للحسابات في نطاق دائرته قبل انتهاء شهر يوليوز من السنة الموالية لسنة تنفيذ العمليات الحسابية².

وفي هذا السياق يتولى المجلس الجهوي للحسابات في حدود دائرة اختصاصه مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، بالإضافة إلى المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية ومراقبة تسييرها طبقا لمقتضيات الفصل 149 من دستور المملكة المعدل، حيث جاء بقانون 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية³.

وبناء على ذلك فإن المجلس الجهوي للحسابات يزاول عدة مهام ووظائف، منها مهام رقابية قضائية، كما يمارس مهام رقابية ذات طابع إداري، ومن أبرز المهام التي يمارسها المجلس الجهوي للحسابات رقابة مباشرة على المحاسبين العموميين بالجماعات الترابية وهيئاتها، والمؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك رأسمالها التابع للجماعات الترابية وهيئاتها، والمؤسسات العمومية التي تتوفر على محاسب عمومي⁴، حيث تشملهم الرقابة

¹ - عبد القادر باينة، القضاء الإداري، الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر - الدار البيضاء، ص 49.

² - المادة 128 من قانون 62.99 من مدونة المحاكم المالية.

³ - المادة 149 من قانون 99.62 من مدونة المحاكم المالية، ص 50.

⁴ - المادة 126 من قانون 62.99 من مدونة المحاكم المالية، ص 48.

القضائية، وذلك من خلال النظر في حسابات المحاسبين بحكم الواقع، من حيث الواقع فإذا ثبت التقصير في حق أي شخص بحكم الواقع كما حدده الاجتهاد القضائي المالي، والمقتضيات المالية المنصوص عليها في المواد (131، 132، 133) من القانون المتعلق بمدونة المحاكم، فإنه يدخل تحت طائلة المسؤولية والمراقبة¹.

وبما أن القانون المغربي المرتبط بمسؤولية المحاسب العمومي جاء متأثراً إلى حد ما بنظيره الفرنسي في مجموعة النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمالية العامة، فإن ما يرتبط بالمسؤولية ومسطرة تقريرها، قد طرأ عليها تغيير ملحوظ على ضوء صدور كل من مدونة المحاكم المالية، والظهير الجديد حول مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين².

وفي هذا الصدد، فإن واجب تقديم الحسابات لا يسقط بالتقادم، ولذلك فلا يصح الاتفاق على مخالفته، ولهذا فإن الحسابات المقدمة لا تكون قابلة للتدقيق إلا إذا كانت مستوفية لجميع الوثائق العامة والمقررة في النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، والمنصوص عليها في المادة 27 من قانون 99-62، من مدونة المحاكم المالية³، وفي حالة رفض المحاسب العمومي الإدلاء بحسابه أو بيانه الحسابي، وحالت الظروف دون أن يدلي المحاسب بذلك، أو حالت دون أن يجمع وثائقه ومستنداته، كلف وزير المالية محاسب عمومي منتدب للقيام بذلك وفق أجل محدود، أما إذا تأخر في تقديم الحساب في وقته المحدد، يجوز لرئيس المجلس الجهوي للحسابات أن يوجه إليه أمراً بتقديم الوثائق، وأن يحكم عليه في حالة عدم تقديمها بغرامة مالية قد تصل إلى ألف درهم، كما يمكن أن يحكم عليه بغرامة تهديدية قدرها 500 درهم عن كل شهر تأخير⁴.

وبعد نهاية عملية الحساب والتدقيق يقوم المستشار المقرر بالتحقيق الذي تكون مسطرته كتابية، في المخالفات التي يعاينها، وذلك من خلال فحص الوثائق

¹ - محمد براو، المجالس الجهوية للحسابات، مطبعة طوب بريس - الرباط، طبعة 1، سنة 2006، ص 39.

² - الظهير الشريف رقم 25 - 02 - 1 الصادر في 3 أبريل 2002 م، بتنفيذ القانون 99 - 61 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين، الجريدة الرسمية ع 4999، ت 2002/4/29، ص 168.

³ - ينظر، المادة 107، من قانون 62.99، من مدونة المحاكم المالية، ص 46.

⁴ - ينظر: المادة 28 من مدونة المحاكم المالية السابقة الذكر ص 17، والمادة 29 من نفس المدونة ص 17.

والمستندات المرتبطة بالحساب، وعندما يباشر المستشار المقرر سلطاته في مواجهة الطرف المعني بالتحقيق، وذلك مع تقديم جميع التوضيحات التي يراها ضرورية، بما في ذلك إمكانية التحري بعين المكان، ويمنح المعني بالأمر أجل شهرين للجواب عليها كتابة باعتبار الطابع الكتابي للمسطرة، بعد توصله بها بشكل قانوني حفاظا على حق الدفاع لاسيما وهو محروم من توكيل محام الدفاع عنه طبقا للفصل 30 من قانون المحاكم المالية¹.

وإشارة إلى ما سبق ذكره فإن الرقابة القانونية تجري وفق مقتضيات القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية، فيما يخص تقرير مسؤولية المحاسب العمومي ومراقبة الالتزام بالنفقات والأمر بالصرف، وكل من يعمل تحت سلطتهم و لحسابهم مع إمكانية الاستناد إلى القانون 99-61 حول مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين².

وبالرغم من كون الجهاز الذي يشرف على هذا الطابع الرقابي جهاز قضائي، إلا أن الرقابة هنا تعتبر رقابة إدارية، لتعلقها بالتنفيذ الإداري للعمليات المالية والمحاسبية العمومية، ولاعتمادها على مسطرة إدارية لا على إجراءات قضائية، حيث يكفي المجلس الجهوي للحسابات في هذا الجانب بمراقبة نتائج ومناهج التسيير وطرق صرف المال العام، وإبداء ملاحظاته وإنجاز تقاريره ومقترحاته بشأن تحسين وسائل العمل، دون الحق في زجر المخالفات، وفي هذا الجانب فإن القانون ميز بين الرقابة على إجراءات تنفيذ الميزانية واستخدام المال العام، والرقابة على التسيير، وذلك ما تم الحديث عنه سابقا بالتفصيل.

ويمكن اعتبار الرقابة ذات الطابع المالي عبارة عن مجموعة من الأنشطة والإجراءات التي تساعد على ضمان تنفيذ القانون واحترام المعايير والضوابط،

³⁹ - للتفصيل أكثر ينظر المادة 3 من قانون المحاكم المالية ، ص 37 .

² - ينظر : المادة 79، من قانون 99.61، من مدونة المحاكم المالية ، ص50. .

ومراقبة مدى تحقيق الأهداف بالشكل المطلوب، وهي بهذا المعنى تتفرع إلى عدة مجالات أساسية، رقابة وقائية، رقابة توجيهية، رقابة تقييمية، رقابة تصحيحية.

وبالتالي فإنه عند المناقشة لمجالات الرقابة على المالية المحلية، في طابعها الإجرائي، يبرز عمق الطبيعة المسطرية الجامدة التي تصبغ أغلب جوانبها، إضافة إلى هيمنة الطابع الهرمي الذي يميزها، مما يجعلها أقرب إلى الرقابة الشكلية.

وتعد الرقابة المالية المحلية من حيث النظرية الشكلية عبارة عن إجراءات وتصرفات معينة، تسعى إلى تنفيذ عناصر التجربة المحلية التي تشكل النشاط المالي المحلي، ومن ثم يتعلق الأمر عموماً بإجراءات تحصيل الموارد وأداء النفقات طبقاً للأحكام والقوانين والأنظمة المالية، فهي رقابة تنصب على قانونية التصرف من الناحية الشرعية والمالية والمحاسبة¹.

فهذا النوع من الرقابة المالية يبقى ذات طابع شكلي إجرائي صرف ومركز على سلامة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية المحلية، وهي ترتبط بفاعلية الوحدات الترابية ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة، وذلك من خلال التأكيد على استخدام الأموال العامة في المشاريع والاستخدامات التي خصصت لها، وقد تمت وفق الأهداف المعدة لهذا الغرض، وبهذا تعتبر الرقابة المالية أجراً طبيعياً لأجل حماية المال العام المحلي.

والرقابة الممارسة على المالية المحلية في طابعها الشكلي عبارة عن آلية أساسية وفعالة للوصول إلى توافق تام مع سياسة الدولة العامة، ومع أنشطة التنمية لكافة الجماعات الترابية الأخرى، فإذا كانت هذه الرقابة تركز على هذه العناصر، فإنها قد اعتمدت الطابع التوجيهي للنشاط المالي المحلي، مما جعلها تغفل مختلف العناصر الأخرى المتمثلة بكفاءة الأداء وضمان تحقيق الأهداف المرسومة والمحددة مسبقاً.

1- عبد العلي الفيلالي، الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، مرجع سابق، ص

وهذا ما يجعل الرقابة المالية ذات صفة ضابطة للتنمية المحلية، مما يؤثر نسبياً على الاستقلال المالي المحلي، مع بقاءه خاضعاً لمجال يتجاوز مجالات الجماعة الترابية، وهذا ما يجعل استقلال الجماعات الترابية يكاد يندثر في خضم التخطيط الاقتصادي الشامل، بل ويدفع إلى فرض رقابة صارمة وحازمة على تنفيذ المشاريع التنموية وجعل الضوابط المسطرية موجبة لها¹.

إذا كانت مهمة القضاء العادي تنحصر في تطبيق حرفية النص القانوني والموقف عند نية وقصد المشرع دون التوسع في ذلك، فإن القضاء المالي قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة في إطار بحثه الدائم عن نقطة الانسجام والتوازن بين الحفاظ على الأموال العامة وبين صيانة الخاضعين لاختصاصات القضاء المالي، وذلك في إطار مرونة تامة لا تؤدي إلى التضحية بالمال العام، ولا إلى شل روح المبادرة لدى الأمرين بالصرف²،

وعند الحديث عن المحاكم المالية ودورها الرقابي، يتجلى لنا أمر القضاء بشكل عام والقضاء المالي بشكل خاص، وهنا لا بد من ذكر نبذة مختصرة نتعرف فيها على القضاء المالي، ثم الانتقال إلى ذكر بعض العوامل التي تساعد في تطوير أساليب جانب الرقابة والتدبير المالي، وهناك عدة عوامل تساعد في تجويد وتطوير أساليب الرقابة العليا على مالية الجماعات الترابية، لتؤدي دورها بكفاءة أثناء تسيير الجماعات ومالياتها، من هذه العوامل ما يلي :

1 - الوجهات الدولية الجديدة القاضية بدعم الحكم الجيد.

¹ - عبد الرحيم جناتي، الجماعات المحلية ودورها في تنشيط الاقتصاد، رسالة دكتوراه، المدرسة الوطنية للإدارة - الرباط، 1995-1996، ص 45.

² - عثمان شمحوط، الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الترابية، بحث لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة، 2019 / 2020، ص (6 ، 7).

2 - الأزمات التنظيمية والإستراتيجية في مجال تقويم تدبير الشأن العام، وتحسين أدائه وتطوير مردوديته، والتعامل بحكمة مع العيوب والاختلالات التي تكتنفه¹.

تلك العوامل وغيرها هي التي تعمل على تطوير أداء الرقابة، وتزيد من فاعليتها ونجاعتها، وبذلك يتحقق الهدف المحدد، وتؤدي التنمية المحلية ثمارها في كل الجهات والأقاليم، وعلى مستوى التراب الوطني، كما لا يخفى على أحد مدى أهمية حماية المال العام ومدى تأثيره على مستوى الدولة من كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذا استلزم الأمر إحاطته بنوع من الحماية، حتى لا يتم العبث به سواء بالتدبير أو الاختلاس أو سوء التدبير، خصوصا وأن ظاهرة الفساد المالي وإن كانت ملازمة للتصرف المالي على مر التاريخ، فقد اتخذت أبعادا خطيرة في السنوات الأخيرة، حيث تنوعت وسائل وطرق التلاعب بالمال العام نتيجة التطور العملي والتقني لأساليب التدبير الإداري والمالي.

وتتم حماية هذا المال بفرض الرقابة القانونية عليه، وقد تكون رقابة داخلية أو رقابة خارجية، هذه الأخيرة تتم عن طريق جهة خارجية مستقلة، وقد تقوم بها السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، ويتميز هذا النوع من الرقابة بكونه يساعد على إحكام الرقابة على الأموال العمومية والمحافظة عليها، أما الرقابة الداخلية فهي التي تمارسها الجهة الإدارية أو السلطة التنفيذية باعتبارها السلطة القائمة على مالية الدولة.

وتعد الرقابة التي تمارس على مالية الجماعات الترابية من أهم العناصر المركزية في مفهوم الحكامة، كونها تشمل على تقديم الحساب، وتميز الإدارة الجيدة للنفقات العمومية، وهي بهذا المعنى تفوق كل الرقابات الأخرى التقليدية الأخرى التي تنصب عادة على العمليات الحسابية البسيطة للتدقيق من خلال مطابقة التدبير، ولتتركز على مسائل أخرى تتعلق بالنجاعة والأخلاق والكفاءة والمردودية، وهي أغراض جوهرية هامة لجودة الإنفاق العام الوطني.

¹ - محمد حركات، إستراتيجية تنظيم الجماعات الترابية المحلية بالمغرب، مجموعة البحث حول الاقتصاد الحضري الجهوي والبيئة، جامعة محمد الخامس، مطبعة المعارف الجديدة 2002 .

ومن هذا المنطلق تم إحداث المجالس الجهوية للحسابات والتي تعد نقلة نوعية في المغرب، وهي امتداد لعمل المجلس الأعلى للحسابات، لكن يقتصر عملها على النطاق المحلي، إذ تراقب حسابات الجماعات الترابية وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، وكذلك التحقق من ملائمة اختياراتها مع السياسة العامة في ما يتعلق بالتنمية المحلية، وهي جزء لا يتجزأ من الجهاز الرقابي الوطني إلى جانب المجلس الأعلى للحسابات وهيئات التفتيش والرقابة الداخلية التي تندرج ضمن الرقابة الإدارية على المال العام.

وعلى هذا الأساس يتولى المجلس الجهوي للحسابات في حدود دائرة اختصاصاته مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، بالإضافة إلى المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية ومراقبة تسييرها طبقاً لمقتضيات الفصل 149 من دستور المملكة المعدل، حيث جاء قانون 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية (المبحث الأول).

ولكن ورغم أهمية هذه الاختصاصات المخولة للمجالس الجهوية للحسابات في مجال الرقابة على مالية الجماعات الترابية إلا أن ذلك لا يمنع من وجود عدة اختلالات تحد من فعالية هذه الرقابة الشيء الذي يحتم إيجاد حلول ومقترحات لتجويد هذه الرقابة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات في مجال الرقابة على الجماعات الترابية

تشكل المحاكم المالية الجهوية لبنة أساسية ودعامة مهمة لامركزية الرقابة المالية، والتي يرمي المشرع المغربي من وراء تطبيقها إرساء جهاز رقابي قضائي يعنى بترشيد وحماية الأموال العمومية على صعيد الجماعات الترابية، والرفع من مستوى أدائها من خلال تطوير أساليب التدبير الترابي، ومن ثم فإن الهدف من إرساء المجالس الجهوية للحسابات تتجلى في اعتماد لامركزية الرقابة المالية وتقريب القضاء المالي، وذلك حتى لا يبقى المجلس الأعلى للحسابات على الصعيد المركزي لوحده يمارس الرقابة العليا على المالية العمومية والترابية.

ومن ثم فإن الغاية المثلى للمشرع المغربي تتجلى في تقسيم وتوزيع الاختصاصات ما بين أجهزة منظومة الرقابة المالية- الإدارية¹، ولأجل ذلك فقد أخضع المشرع المغربي مالية الجماعات الترابية لرقابة المجالس الجهوية للحسابات طبقاً للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية، كآلية أو كجهاز من الأجهزة المعتمد عليها في رقابة المالية المحلية، مستندا في ذلك على مجموعة من البنيات.

وهذا يقوم به المجلس الجهوي للحسابات بفاس بشكل منتظم على الجماعة الترابية سبع رواضي، وذلك ما سيتم الوقوف عليه من خلال الاضطلاع على مختلف التقارير والمستندات المتوفرة، لرصد الاختلالات والأخطاء، التي تكون قد وقعت فيها هذه الجماعة، وكذا الخلاصات والتوصيات التي أوصى بها المجلس الجهوي للحسابات لتجاوز و تصحيح الاختلالات المرصودة، واتخاذ العقوبات الزجرية عند الحاجة، وتعتبر المجالس الجهوية للحسابات مؤسسات دستورية، إذ نظم اختصاصاتها الفصل 98 من دستور 1996²، وهكذا تتولى هذه المجالس وطبقاً لمدونة المحاكم المالية ممارسة اختصاصات قضائية (المطلب الأول) واختصاصات إدارية (المطلب الثاني) في مجال الرقابة على شؤون الجماعات الترابية وهيئاتها.

المطلب الأول: مشروعية الاختصاصات القضائية للمجالس الجهوية للحسابات

عرفت الرقابة الممارسة من قبل المجلس الأعلى للحسابات على تدبير الشؤون المحلية عدة تطورات، ارتبطت بالتطورات التي مرت منها هذه المؤسسة عبر تاريخها سواء من حيث الاختصاصات أو الهياكل المسيرة لها، لذلك جاءت عملية تأسيس المجالس الجهوية للحسابات بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 13 شتنبر 1996، إذ طبقاً لمقتضيات الفصل 98 من هذا الدستور والقوانين المنظمة لعمل هذه المجالس، تتولى المجالس الجهوية للحسابات من خلال أجهزتها، مراقبة حسابات الجماعات الترابية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها (الكتاب الثاني من مدونة المحاكم المالية)، وعلى ضوء ذلك فإن المجالس الجهوية للحسابات

¹ - هشام الحسكة، المحاكم المالية الجهوية وأنماط مستويات العلاقة بالمحيط الرقابي القضائي المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124، 2015، ص 264.

² - المادة 118 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

يعهد إليها بممارسة العديد من المهام الأساسية تتجلى في التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين (الفرع الأول) ثم التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين

أسند المشرع المغربي للمجالس الجهوية للحسابات على المستوى الترابي مجموعة من الاختصاصات القضائية الموكولة للمجلس الأعلى للحسابات في ميدان التدقيق والتحقق والبت في الحسابات المتعلقة بالمحاسبين العموميين، حيث يعتبر التدقيق والبت في حسابات الهيئات الخاضعة موضوعيا لاختصاصاتها، ويتعلق الأمر أساسا بمساطر التحقيق والبت في حسابات محاسبي الجماعات الترابية ومجموعاتها وباقي المؤسسات الخاضعة لرقابة المحاكم المالية الجهوية.

وحسب مقتضيات المادة 126 من مدونة المحاكم المالية، يقوم المجلس الجهوي في حدود دائرة اختصاصاته بالتدقيق والبت في حسابات الجماعات الترابية 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.

إن اختصاص القاضي المالي وتدخله لا يرتبط بطبيعة المال الذي يجب أن يخضع للرقابة وإنما بوجود محاسب عمومي وبالعمليات التي أسندت له، إذ يمتد نطاق رقابته ليشمل كافة هذه العمليات سواء قام بها محاسب عمومي مؤهل قانونا للقيام بذلك (الفقرة الأولى) أو قام بها محاسب فعلي دون سند شرعي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: حسابات المحاسبين العموميين المؤهلين قانونا

يعتبر تقديم الحساب من النظام العام ولا يسقط بالتقادم، وهو ذلك الإطار الذي تدرج فيه وضيفة المحاسب إزاء الجهاز العام في اليوم الأول من السنة المالية وكذا تاريخ اختتام

السنة المالية، مع تفصيل للعمليات المختلفة بالموارد والنفقات المنجزة خلال نفس السنة ويتكون الحساب من وثائق عامة ومستندات مثبتة¹.

وبخصوص مسطرة التحقيق والبت، فإنه تبعا للمادة 128 من قانون المحاكم المالية تطبق نفس الإجراءات المتبعة في التدقيق والتحقيق والبت في الحسابات أمام المجلس الأعلى للحسابات والواردة في المواد من 27 إلى 40 من نفس القانون، مع الأخذ بعين الاعتبار دور كل من رؤساء المجالس الجهوية للحسابات أو رؤساء الفروع بها، وكذا مهام وكيل الملك². حيث يقوم المستشار المقرر بتهيئ تقريرين بعد القيام بالتحريات اللازمة.

التقرير الأول يتضمن نتائج التحقيق المتعلق بالحساب ويبرز عند الاقتضاء الملاحظات المتعلقة بالوقائع، التي من شأنها أن تثبت بالخصوص مسؤولية الأمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي في المجالات القضائية التي يتدخل فيها المجلس الجهوي. أما التقرير الثاني فيضمن فيه ملاحظاته حول تسيير الجماعات الترابية ومجموعاتها والمقولة العمومية أو المؤسسة العمومية المعنية التي لها علاقة باختصاص المجلس الجهوي للحسابات في مجال المراقبة التسيير.

وتكون مسطرة التحقيق كتابية، ويتحتم فيها مشاركة الأطراف المعنية بالتحقيق³، وهكذا وعند توصل المجلس الجهوي بالحسابات يقوم الرئيس بتوزيعها على المستشارين المقررين، ويمكن لهذا الأخير أن يلزم كلا من الأمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي أو أي مسؤول آخر، بتقديم التوضيحات أو التبريرات التي يراها المستشار المقرر ضرورية⁴.

وهكذا فالحساب العمومي لا يكون قابلا للبت والتدقيق إلا إذا كان مستوفيا لجميع الوثائق المثبتة والمقررة في النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، وفي القوائم التي

¹ - محمد براو، المجالس الجهوية للحسابات، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص 128.

² - عبد القادر باينة، القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 1988، ص 341.

³ - الفقرة الثالثة من المادة 30 من مدونة المحاكم المالية.

⁴ - الفقرة الرابعة من المادة 30 من مدونة المحاكم المالية.

يضعها الوزير المكلف بالمالية والمنصوص عليها في المادة 27 من مدونة المحاكم المالية، بحيث لا يقدم المستشار المقرر على توقيع مستند استلام الحساب إلا بعد تأكده من توفر الشروط القانونية اللازمة، فإذا لوحظ غياب وثيقة أو عدة وثائق ضرورية لإجراء المقارنة بين المبالغ الإجمالية والتي يتعذر مع غيابها التأكد من صحة نقل الأرصدة أو من مطابقة البيانات التفصيلية مع البيانات الإجمالية، وفي حالة غياب وثائق أو مستندات تتعلق بالوضعية الإدارية للمحاسب، فإن هذه الأمور تجعل من الحساب غير قابل للتدقيق¹، وفي هذا الصدد فإن تقديم الحساب من النظام العام لا يسقط بالتقادم، ولا يجوز الاتفاق على مخالفته.

أما المستندات المثبتة للمداخل ونفقات الجماعات الترابية وهيئاتها، فتوجه إلى المجلس الجهوي كل ثلاثة أشهر، وبالنسبة للأجهزة الأخرى فيمكن التدقيق في مستنداتها في عين المكان.

وفي حالة رفض المحاسب العمومي الإدلاء بحسابه، أو إذا حالت ظروف دون أن يدلي المحاسب المسؤول ببيانه المحاسبي أو بالوثائق الضرورية، كلف حينها وزير المالية محاسبا عموميا آخر ليقوم بذلك ضمن آجال محددة²، أما إذا تأخر في تقديم الحساب في وقته المحدد يجوز لرئيس المجلس الجهوي للحسابات، أن يوجه إليه أمرا بتقديم الوثائق وأن يحكم عليه في حالة عدم تقديمها بغرامة قد تصل إلى 1000 درهم أو بغرامة تهديدية قدرها 500 درهم على كل شهر تأخير³.

وتتولى كتابة الضبط تسجيل الحساب المقدم إلى المجلس الجهوي وتوزيعه على المستشارين، وذلك بتنسيق مع رئيس المجلس الجهوي ورؤساء الفروع، في حالة وجودهم،

¹ - محمد براو، المجالس الجهوية للحسابات، مرجع سابق، ص 39.

² - المادة 28 (الفقرة الخامسة) من مدونة المحاكم المالية.

³ - المادة 29 من مدونة المحاكم المالية.

مع وكيل الملك لدى المجلس الجهوي فيما يخص المسائل القضائية¹، ويجوز للمستشار أثناء التدقيق في الحساب الاستعانة بقضاة ومدققين يعينهم رئيس المجلس الجهوي².

وعموما فإن الرقابة القانونية تجري وفق المقتضيات القانونية، خصوصا القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، فيما يخص تقرير مسؤولية المحاسب العمومي ومراقبة الالتزام بالنفقات ومراقب المالية والأمر بالصرف، وكل من يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم، مع إمكانية الاستناد إلى القانون 61-99 حول مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين.

ونظرا لكون التدقيق والبت في الحسابات يشكل مناسبة لاكتشاف مخالفات أخرى مرتكبة من مقدمي الحسابات إلى المجلس الجهوي، فإذا تبين للمجلس الجهوي وجود مخالفات منصوص عليها في المواد 54 و55 و56 من مدونة المحاكم المالية، اتخذ قرار يوجهه إلى وكيل الملك الذي يحيل القضية إلى المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية³، كما تشير نفس المادة أنه إذا تم الوقوف خلال التحقيق على عناصر مكونة للتسيير بحكم الواقع، حسب مدلول المادة 41 صرح المجلس الجهوي بهذا التسيير وبت فيه بصرف النظر عن المتابعات الجنائية.

وطبقا لمقتضيات المادة 162 من مدونة المحاكم المالية، إذا تم اكتشاف أفعال تستوجب عقوبة جنائية أحيل أمر تلك الأفعال بواسطة رئيس المجلس الجهوي إلى وكيل الملك الذي يخبر الوكيل العام للملك، ليرفع بدوره النازلة إلى وزير العدل ويخبر كذلك السلطة التي ينتمي إليها المعني بالأمر ويخبر وزير العدل المجلس بالتدابير التي اتخذها، وإذا اكتشف المجلس الجهوي أفعالا من شأنها أن تستوجب عقوبة تأديبية، أخبر وكيل الملك بذلك الوكيل العام للملك الذي يخبر بدوره السلطة التي لها حق التأديب بالنسبة للمعني بالأمر.

¹ - المادة 120 من مدونة المحاكم المالية.

² - المادة 30 من مدونة المحاكم المالية.

³ - المادة 37 من مدونة المحاكم المالية.

وتطبيقاً لأحكام للمادة 129 من نفس القانون المشار إليه أعلاه¹، يحرر المستشار المقرر الحكم ويوقعه كل من رئيس الهيئة وكاتب الضبط، وإذا عاقه عائق وقع مكانه أقدم مستشار عضو في الهيئة، ويبلغ الحكم التمهيدي إلى المحاسب العمومي، ويبلغ الحكم النهائي بالإضافة إلى المحاسب العمومي إلى سلطة الوصاية ووكيل الملك والخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم وإلى الممثلين القانونيين للأجهزة العمومية المعنية².

وتحدد هذه القرارات النهائية ما إذا كان المحاسب العمومي بريء الذمة أو في حسابه فائض، وفي هذه الحالة يجوز له استرجاع هذا الفائض، أو أن حساب التسيير به عجز، وهنا يتم تحديد مبلغ العجز ويكون المحاسب مطالباً بتسديده بمجرد تبليغه بالقرار، إلا إذا لجأ إلى الطعن بالاستئناف لدى المجلس الأعلى للحسابات³.

وفي هذا الصدد وردت الكثير من التقارير الصادرة عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة - فاس مكناس - تهم التدقيق والحساب بخصوص جماعة سبع رواضي بإقليم مولاى يعقوب، ففي حكم عدد 229/2020 بتاريخ 27 يوليوز 2020 في ملف التدقيق والحسابات ملف عدد 017/2016، حيث قضى المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس، من حيث الشكل، بانعقاد اختصاصه للبت في حساب تسيير جماعة سبع رواضي برسم السنة المالية 2016، ومن حيث الجوهر، بإبراء ذمة المحاسب العمومي للجماعة برسم السنة المالية 2016، فيما يتعلق بحساب تسيير جماعة سبع رواضي، وذلك طبقاً لمقتضيات المواد 37 و40 من القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم، كما تم تحديد الأرصدة العامة للحسابات بتاريخ 31 دجنبر 2016، لذلك قضى المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس باعتبار المحاسب العمومي للجماعة يستوفي جميع الشروط القانونية والنظامية لصفة المحاسب العمومي، عن الفترة الممتدة من 2016/01/01 إلى غاية 2016/12/31.

¹ - المادة 129 من القانون 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

² - المادة 130 من مدونة المحاكم المالية.

³ - عبد اللطيف بروجو، مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 218.

وبعد التحقق من جاهزية حساب التسيير والبت وتقديمه وفق الكيفيات والشروط المقررة في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، صرح المجلس بجاهزية حساب جماعة سبع رواضي للتدقيق والحساب برسم السنة المالية لسنة 2016.¹

وفي حكم آخر عدد 2015/042 بتاريخ 30 يونيو 2015 صادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس في ملف رقم 10/018 حيث صرح المجلس من ناحية الشكل يمارس، في حدود دائرة اختصاصه، البت في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وفق أحكام المواد 117 و118 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، وحيث أن الجماعة القروية سبع رواضي تتواجد داخل النفوذ الترابي للمجلس، بحسب مقتضيات المرسوم رقم 2.02.701 صادر في 26 ذي القعدة 1423 (29 يناير 2003) بتحديد عدد المجالس الجهوية للحسابات و تسميتها ومقارها ودوائر اختصاصها، لذلك فإن المجلس يحكم بإبراء ذمة المحاسب العمومي للجماعة للفترة الممتدة من فاتح يناير إلى 31 دجنبر 2010، وذلك طبقا لمقتضيات المادة 40 من مدونة المحاكم المالية، كما تم تحديد النتيجة النهائية للحساب بتاريخ 31 /12 /2010 .

ومن ناحية جاهزية الحساب للتدقيق والبت، فقد تم التصريح بأنه قدم وفق الكيفيات المقررة في النصوص الجاري بها العمل، ومن ناحية الجوهر، فإن عملية التدقيق لم تسفر عن أية مخالفات تدرج ضمن المخالفات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 37 من مدونة المحاكم المالية.²

كما قام المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس بافتحاص مجموعة من المرافق الحيوية بجماعة سبع رواضي للتأكد من سلامة العمليات المالية بالجماعة، كالإرسالية رقم 795/2020 المتعلقة بطلب وثائق ومعلومات حول النقل المدرسي بالوسط القروي لإقليم مولاي يعقوب، والإرسالية رقم 2018/392 المتعلقة بطلب معلومات حول مالية الجماعة الترابية سبع رواضي، هناك أيضا الإرسالية رقم 2020/374 التي تهم تزويد المجلس

¹ - حكم صادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس، حكم عدد 2020/229 ، بتاريخ 27 يوليوز 2020، ملف رقم 2016/017، انظر الملحق .

² - حكم صادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس، عدد 2015/042 ، بتاريخ 30 يونيو 2015، ملف رقم 10/018 انظر الملحق .

الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس بالوثائق والمعلومات حول المكتب الجماعي لحفظ الصحة، ثم الإرسالية رقم 2020/581 المتعلقة بطلب وثائق ومعلومات حول مشاريع الماء الصالح للشرب¹.

إذن يتبين من خلال عملية افتتاح ماليّة الجماعة الترابية سبع رواضي بإقليم مولاي يعقوب، أن المجلس الجهوي للحسابات يقوم بجميع عمليات التدقيق والبت، للتأكد من صحة العمليات المالية والمحاسبية للجماعة، حيث يقوم بالتأكد أولاً من استيفاء المحاسب العمومي للجماعة للشروط والشكليات الواجب توافرها في صفة المحاسب العمومي، كما يتأكد من حيث جاهزية الحساب للبت والتدقيق، و يقوم بعمليات افتتاح تهم جميع المرافق الحيوية بالجماعة، مما يطرح معه بقوة مسألة التدبير الحر التي نص عليها الدستور المغربي 2011 ومما يلاحظ أيضاً غلبة الرقابة المالية ممثلة في المجلس الجهوي للحسابات على جماعة سبع رواضي، مقارنة مع باقي الأنماط الرقابية الأخرى (الرقابة الإدارية، الرقابة السياسية، رقابة القضاء الإداري).

الفقرة الثانية: الرقابة على حسابات المحاسبين بحكم الواقع

يعتبر المجلس الجهوي للحسابات، محاسباً بحكم الواقع، كل شخص يباشر من غير أن يؤهل لذلك من لدن السلطة المختصة، عمليات قبض الموارد ودفع النفقات واستعمال أموال وقيم في ملك إحدى الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابة المجلس الجهوي للحسابات، أو أن يقوم دون أن تكون له صفة محاسب عمومي بعمليات تتعلق بأموال وقيم ليست في ملك الأجهزة المذكورة، ولكن المحاسبين العموميين يكلفون وحدهم بإنجازها وفقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل².

كما يعد مشاركا مسؤولاً عن التسيير بحكم الواقع كل موظف أو عون، وكذا كل من هو حاصل على طلبات عمومية، والذي يكون بموافقة أو تشجيعه إما على المبالغة في بيانات

¹ - مجموعة إرساليات صادرة عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس لافتتاح مرفق توزيع الماء الصالح للشرب، والمكتب الجماعي لحفظ الصحة، وطلب معلومات حول ماليّة الجماعة، ومرفق النقل المدرسي، لجماعة سبع رواضي، انظر الملحق.

² - بورقادي إقبال، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على الجماعات الترابية – المجلس الجهوي للحسابات بفاس نموذجاً - بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام – كلية الحقوق بفاس السنة الجامعية 2012-2013، ص 19.

الأثمان أو الفاتورات أو على تحريف البيانات الواردة، وقد عمد عن علم إلى تحرير أو أمر بالأداء أو حوالات أو تبريرات أو أصول صورية¹.

وفي كلتا الحالتين فإن مسطرة التسيير بحكم الواقع تخضع لنفس الإجراءات التي تسري في حق المحاسب العمومي، فيعتمد المجلس الجهوي للحسابات إلى إتباع مسطرتة القضائية في حق المسير بحكم الواقع، حيث يحيل وكيل الملك إلى المجلس الجهوي في حدود اختصاصه، العمليات التي قد تشكل تسييرا فعليا بحكم الواقع من تلقاء نفسه أو بطلب من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل والوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم أو الممثل القانوني للجماعة الترابية، أو الهيئات أو المحاسبين العموميين، كما يحق للمجلس الجهوي النظر في حالة التسيير بحكم الواقع بصفة مباشرة أثناء التدقيق في الحسابات².

يمكن للمجلس أن يحكم على المحاسب بحكم الواقع، إذا لم يكن موضوع أية متابعة جنائية بغرامة تقدر باعتبار أهمية ومدة حيازة واستعمال الأموال والقيم، دون أن يتجاوز مبلغ هذه الغرامة مجموعة المبالغ التي تمت حيازتها واستعمالها بصفة غير قانونية، كما تنص المادة 43 على أن القاضي الذي يعتبر شخصا محاسبا بحكم الواقع، فإنه يصدر قراره بتقديم حسابه داخل أجل لا يقل عن شهرين وفي هذه الحالة تطبق أحكام المواد 29 أو 40 من هذا القانون³.

يمكن للمحاسب العمومي الصادر في حقه الحكم النهائي بصفة شخصية أو بواسطة وكيل، أن يستأنف هذا الحكم الصادر عن المجلس الجهوي للحسابات، كما يمكن ذلك لوزير الداخلية أو الوالي أو العامل، وكذا الوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم، بالإضافة إلى وكيل الملك والممثل القانوني للجماعة الترابية أو المؤسسة المعنية⁴.

¹ - المادة 41 من مدونة المحاكم المالية.

² - المادة 99 من مدونة المحاكم المالية.

³ - المادة 44 من مدونة المحاكم المالية.

⁴ - محمد حركات، دور المجلس الجهوي للحسابات في تفعيل التدبير الجيد للشأن العام المحلي، كتاب إستراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية بالمغرب، الطبعة الأولى، 2002، ص 7.

يجب على طالب الاستئناف إيداع عريضة الاستئناف لدى كتابة الضبط بالمجلس الجهوي خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ تبليغ الحكم النهائي، والتي توجهه بدورها إلى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات، ويمكن أن يضاف إلى ملف الاستئناف الحساب موضوع الحكم المطعون فيه كليا أو جزئيا، مما يمكن للمحاسب أو لذوي حقوقه وكذا الجهات المعنية بعد انصرام أجل المحدد للاستئناف وفي حالة اكتشاف عنصر جديد، طلب المراجعة في عشر سنوات ابتداء من تاريخ تبليغ الحكم الصادر عن المجلس الجهوي وفي حالة تقديمه لغير صالح المعني بالأمر، تحدد هذه الآجال في 4 سنوات¹.

يوقف الاستئناف التنفيذ ما لم يكن مشمولا بالنفاذ المعجل²، كما أنه يمكن أن تكون قابلة للطعن بالنقض، الأحكام الاستئنافية، لدى المجلس الأعلى للحسابات داخل الآجال المحددة لطرق الطعن، خاصة إذا رأى أحد الأطراف أن هناك خرق للقانون، أو عدم احترام الإجراءات الشكلية أو في حالة انعدام التعليل، أو عدم اختصاص المجلس³.

ويلاحظ أن المشرع المغربي لم يخصص مواد كافية لعمليات التسيير بحكم الواقع، وأغفل العديد من النقاط كالتنصيب على إمكانية خضوع الأحكام المصرحة بوجود تسيير بحكم الواقع للطعن، وتحديد الآجال والمحكمة المختصة، وأيضا صلاحية الأجهزة التداولية للجماعات الترابية، وهيئاتها ومؤسساتها العمومية في التصريح بطابع المنفعة العامة للنفقات المؤداة في إطار التسيير بحكم الواقع.

الفرع الثاني: التأديب المتعلق بالميزانية

إذا كان النظر والتدقيق والبت في حسابات الجماعات الترابية، يهم بالدرجة الأولى المحاسبين العموميين، فإن التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية يشمل العديد من

¹ - المادة 74 من مدونة المحاكم المالية.

² - انظر المادة 70 من مدونة المحاكم المالية (الفقرة الثانية).

³ - بورقاري إقبال، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على الجماعات الترابية - المجلس الجهوي للحسابات بفاس نموذجا مرجع سابق، ص 21.

المتدخلين في التدبير المالي المحلي¹، وهنا تتجلى أهمية أخرى لهذا النوع الرقابي، ونظرا لأهميته لم يقتصر تنصيب مدونة المحاكم المالية على الرقابة الابتدائية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والمالية، التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات فقط، بل شمل أيضا الطعن في الأحكام الصادرة بالتأديب المالي والموازي.

لقد أوكل المشرع للمجلس الجهوي للحسابات مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات، هذا بالإضافة إلى كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال، أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، كما نصت على ذلك المادة 136 من مدون المحاكم المالية على ممارسة المجالس الجهوية لاختصاصها في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، إذا ارتكب الأشخاص الخاضعون لها إحدى المخالفات المنصوص عليها في المواد 54-55-56 من نفس المدونة.

كما يشمل هذا الاختصاص أيضا مرتكبي هذه المخالفات إذا أدلوا بأمر كتابي صادر عن رئيسهم التسلسلي أو عن شخص آخر مؤهل لإصدار هذا الأمر، وبهذا فالمسؤولية أمام المجلس الجهوي للحسابات تنتقل إلى من أصدر هذا الأمر الكتابي².

يقصد بمسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، مجموعة من القواعد التي تنظم رفع القضية وسير التحقيق والمحاكمة، والتي تسهر على ضمان حقوق الدفاع³، حيث أن طبيعة سلطة القاضي المالي في هذا المجال، هو أن تدخله لا يكون تلقائيا كما هو الحال في إطار رقابته على المحاسبين، وإنما تحال القضايا على القاضي المالي الجهوي برسم المخالفات والتجاوزات المرتكبة، في إطار تدبير العمليات المالية الراجعة للجماعات الترابية

¹ - عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، الطبعة الأولى، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، سنة 2005، ص 365.

² - المادة 137 من مدونة المحاكم المالية.

³ - بشرى العلوي، خصوصيات مسطرة التأديب المالي والميزانية ومدى قابلية الأحكام الصادرة لأنواع الطعن، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 7، 2005، ص 7.

وهيئاتها والمؤسسات والمنظمات الخاضعة لها¹، من وكيل الملك بالمجلس الجهوي للحسابات بمبادرة منه أو يطلب من الرئيس أو من وزير الداخلية ووزير المالية عن طريق وكيل الملك.

ومن الملاحظات المسجلة أيضا تنظيميه لمسطرة إحالة القضايا أمام القاضي المالي الجهوي، حيث استثنى المشرع المنتخبين المحليين ولم يخولهم امتياز التماس النظر في التجاوزات التي يرتكبها الموظفون والأعوان أثناء تدبيرهم للعمليات المالية الراجعة للجماعات الخاضعة لسلطاتهم².

ومن جانب آخر وعلى خلاف الامتياز الذي نصت عليه المدونة بالنسبة لمنتخبي المستوى المركزي، حينما قضت باستثنائهم من الخضوع لرقابة القاضي المالي نظرا للطبيعة الانتخابية للمهام التي يقومون بها، فإن نفس هذا النص التشريعي يستثني المنتخبين المحليين من هذا الامتياز حيث نصت المادة 118 من مدونة المحاكم المالية، على امتداد رقابة القاضي المالي الجهوي إلى كل مسؤول أو موظف أو مستخدم دون استثناء، ومعلوم أن المسؤولية قد يتحملها الشخص المعنوي بتعيين إداري أو بانتداب انتخابي الأمر الذي يفيد خضوع المنتخبين للرقابة³.

وهكذا فالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية يسري على الأمرين بالصرف ومراقبي الالتزامات والمحاسبين العموميين، فالأمر بالصرف هو المتدخل الأول في مجال النشاط المالي المحلي، فهو يبادر إلى وضع المشاريع وتدبير الموارد والتعاقد باسم الجماعة الترابية والالتزام باسمها ولحسابها، وقد جاء في المادة 196 من القانون التنظيمي 2015 المتعلق بالجماعات، على أنه يعتبر رئيس مجلس الجماعة أمرا بقبض مداخل الجماعة

¹ - حليلة المكروض، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام 2015-2016، ص 29.

² - المصطفى معمر، قراءة في مضمون المحاكم المالية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 51-52 يوليوز - أكتوبر 2003، ص 137.

³ - حليلة المكروض، مرجع سابق، ص، 30.

وصرف نفقاتها، يعهد بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن تنفيذ ميزانية الجماعة إلى الأمر بالصرف والخازن¹.

أما مراقب الالتزام بالنفقات، فالمحاسبون الجماعيون هم من يقومون بمهام مراقبة الالتزام بنفقات الجماعات، إضافة إلى تحصيل الموارد وأداء النفقات المحلية، وفيما يتعلق بالمحاسب الجماعي، فقد منحه القانون اختصاصات واسعة تتعلق أساساً بمراقبة يلزمه بها نظام المحاسبة المطبق على الجماعات الترابية وهيئاتها، سواء تعلق الأمر بتحصيل الموارد أو بصرف النفقات، وبالتالي يعتبر تحديد العلاقة بين ممارسة الاختصاص وتحديد مجال المسؤولية أمراً منطقياً لأن مهام المراقبة الواجبة على المحاسب تفيد تلقائياً بأن مخالفة مقتضياتها يدخل في إطار المخالفات الخاضعة لمجال التأديب في مجال المالية والميزانية².

ويتولى وكيل الملك متابعة قضايا التأديب المالي من تلقاء نفسه أو بطلب من رئيس المجلس الجهوي، أو بناء على تقارير الرقابة والتفتيش مشفوعة بالوثائق المثبتة، كما يمكن لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أن يقوم برفع القضية إلى المجلس الجهوي للحسابات والجدير بالذكر أن المتابعة على صعيد المجالس الجهوية للحسابات تكون على أساس صفة أمر بالصرف للجماعة أو الهيئة، أو على أساس محاسب بحكم الواقع وليس على أساس الصفة الوزارية أو البرلمانية³.

كما أن المشرع عمد إلى تقليص المصادر التي يمكن أن تمد المجلس الجهوي بمعلومات حول سوء التسيير المالي للقطاع العام المحلي، بحصر الأشخاص الذين يحق لهم طلب رفع القضية إلى المجلس الجهوي من رئيس المجلس ووزير الداخلية ووزير المالية⁴، ومن هذا المنظور ودعماً للامركزية المراقبة التي هي أساس إنشاء المجالس الجهوية للحسابات، فقد كان أولى بالمشرع إعطاء صلاحية رفع القضية إلى المجلس الجهوي إلى ممثلي الدولة على الصعيد المحلي، خاصة الولاية والعمال، الخزنة الجهويون والإقليميون

¹ - انظر القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات المشار إليه سابقاً.

² - عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص، 222.

³ - محمد براو، المجالس الجهوية للحسابات، مرجع سابق، 64.

⁴ - بورقادي إقبال، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على الجماعات الترابية مرجع سابق، ص، 23.

والقبضة الجماعيون والجهويون، وذلك لقربهم واحتكاكهم اليومي بتدبير وتسيير الجماعات الترابية وهيئاتها ومؤسساتها.

أما في حالة المتابعة، فإن ملتصقا يقدم إلى رئيس المجلس الجهوي من أجل تعيين مستشار مقرر مكلف بالتحقيق، فيبلغ المعنيين بالأمر بالمتابعة وفقا لقواعد المسطرة المدنية في التبليغ¹، كما يتم إخبار الوزير المعني والوزير الوصي على الإدارة التي يعمل بها المتابع.

أما في حالة حفظ القضية فإنه يجب على رئيس المجلس أن يبلغ مقرر الحفظ بعد تعليقه إلى الجهة التي عرضت عليه القضية، كما يمكنه التراجع عن قرار الحفظ في حالة توصله بمعلومات أو وثائق جديدة من شأنها تغيير مجرى القضية التي على أساسها حركت المتابعة.

يقوم المستشار المقرر المكلف بالتحقيق بجميع التحريات والتحقيقات بشكل سري والإطلاع على جميع الوثائق، والاستماع إلى الأشخاص الذين لهم علاقة بموضوع المتابعة وكذا إلى جميع الشهود، فيحرر على إثر ذلك تقرير يتضمن كل الخطوات المتبعة والإجراءات التي قام بها ويتم توجيه ملف القضية إلى وكيل الملك الذي يضع مستنتاجاته داخل أجل 15 يوم تبدأ من تاريخ هذا التوصل².

وبعد أن تصبح القضية جاهزة للحكم، فإن المجلس الجهوي يحكم على الأشخاص المدانين بواسطة قرار نهائي، يلزم بموجبه المخالف بغرامة 1000 درهم على كل مخالفة دون أن يتعدى مجموع الغرامة المنطوق بها إجمالي صافي الدخل السنوي للمعني بالأمر عن المخالفة الواحدة³، أو أربعة أضعاف الأجر السنوي عند الجمع بين المخالفات، مع أحقية هيئة الحكم بأن تقضي بإرجاع أصول وفوائد الرأسمال الذي ضاع نتيجة الفعل المعيب، ويستثنى مراقبو الالتزام بالنفقات، المراقبين الماليين من إرجاع المبالغ والفوائد ويخضعون فقط للغرامات المالية.

¹ - المواد 37-38-39 من قانون المسطرة المدنية.

² - يعتبر قرار حفظ القضية الصادر من طرف رئيس المجلس قرارا غير قابلا للطعن وإنما يمكن التراجع عنه في حالة ثبوت وثائق أو معلومات جديدة فتتحرك المتابعة من جديد.

³ - الفقرة الأخيرة من المادة 55 من قانون المسطرة المدنية .

ويلاحظ من خلال ما سبق أن العقوبات السالفة الذكر لا تتضمن العقوبات البدنية التي قد تحرم المدان من حقوقه المدنية والسياسية، كما لا تشمل أيضا العقوبات التأديبية والجنائية، إلا إذا كشفت التحقيقات عن وجود أفعال تستلزم اتخاذ عقوبات جنائية أو تأديبية، وفي هذه الحالة فإنه لا يجوز الحكم بالغرامة، وإنما بعقوبات تصدرها السلطة التي لها حق إصدار أحكام أو قرارات بالعقوبة التأديبية اتجاه الأشخاص المرتكبين للأفعال الموجبة لهذه الأحكام أو العقوبات¹.

يبدو إذن من خلال نظام العقوبات المعتمدة في هذا الصدد، أن دور التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية للمجالس الجهوية للحسابات ليس زجريا بالأساس، بل له مقاصد وأهداف أخرى، منها على الخصوص حماية المال العام، ومنع المرتكب للمخالفة من تكرارها أو الوقوع في حالة العود، حيث أن الغرامات المحكوم بها على المخالفين هي مبالغ زهيدة لا تتناسب في الغالب مع المبالغ المفقودة، مما يدل ويؤكد أن المشرع لم يتوخى من خلال الزجر المالي للمخالفين للضوابط وقواعد الإنفاق والتحصيل المالي، العمل على تعويض الخسارة التي تتحملها الجماعات الترابية المعنية.

المطلب الثاني: الاختصاصات ذات الطبيعة الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات

بخلاف التدقيق والبت في الحسابات والتأديب المالي بوصفهما اختصاصيين قضائيين، فإن مراقبة التسيير وتقييم المشاريع ومراقبة استخدام أموال المساعدة، تندرج في نطاق الوظيفة الرقابية غير القضائية للمحاكم المالية، إذ تنطوي على أبعاد فنية متنوعة تقربها من مجال علوم التسيير أكثر من علوم القانون والقضاء، وبالرغم من كون الجهاز الذي يشرف على هذه الرقابة هو جهاز قضائي إلا أن هذه الرقابة تعتبر رقابة إدارية لتعلقها بالتنفيذ الإداري لعمليات المالية العمومية، ولاعتمادها على مسطرة إدارية وليس على إجراءات قضائية، إذ يكفي المجلس الجهوي للحسابات في هذا الصدد بمراقبة نتائج ومناهج التسيير (الفرع الأول) هذا بالإضافة إلى الرقابة التي تمارس في هذا الشأن على تنفيذ الميزانية

¹ - المصطفى معمر، قراءة في مضمون المحاكم المالية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 51-52 يوليوز - أكتوبر 2003، ص 58.

(الفرع الثاني) حيث تهدف هذه الرقابة إلى تحقيق رقابة شاملة ومندمجة لكل أوجه ومظاهر التدبير المالي والإداري للجماعات الترابية، وكل ذلك دعماً للديمقراطية المحلية¹.

الفرع الأول: رقابة مناهج ونتائج التسيير بالجماعات الترابية

تعمل المجالس الجهوية للحسابات على مراقبة تسيير الجماعات الترابية وهيئاتها عن طريق تقييم وتقدير هذا الحساب من حيث الفعالية والجودة، ومدى اعتماد مبادئ الحكامة ومؤشراتها، والإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل والآليات الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته، حسب كل حالة من الحالات المعروضة عليها، وتشمل مراقبة المجالس الجهوية للحسابات مختلف أوجه التسيير الترابي والتدبير المحلي ذات الطابع المالي²، وقد تشمل حتى بعض الجوانب المتعلقة بتدبير الشؤون الإدارية، خاصة تلك التي لا يمكن فصلها عن الجانب المالي، حيث تقوم بتقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة، وكذا تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة.

وتشمل تلك المراقبة أيضاً مشروعية وصدق العمليات المنجزة، وكذا حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشخاص المنجزة، كما تتأكد المجالس الجهوية في هذا الإطار من سلامة الأنظمة والإجراءات والمساطر المطبقة داخل الجماعات الترابية وهيئاتها، ومن أنها مطابقة للقانون، ثم يتم التأكد بعد ذلك من ضمان تلك المعطيات المراقبة للتسيير الأمثل لموارد الجماعات الترابية المعنية، أو أي جهاز من الأجهزة المذكورة، وكذا من استخداماتها، وحماية ممتلكاتها، وتسجيل كافة العمليات المنجزة، هذا فضلاً عن التأكد من مدى وإلى أي حد تم تحقيق الأهداف المحددة، وذلك انطلاقاً مما تم إنجازه بالنظر إلى الوسائل المستعملة في ذلك³.

إن الهدف من مراقبة التسيير وتقييم المشاريع بالجماعات الترابية كما توخاه المشرع، هو إجراء رصد وتقييم كيفي ونوعي لمناهج وطرق التدبير المعتمدة من طرف الوحدات

¹ -Mohammed El Yaâgoubi, « Les cours régionales des comptes et la démocratie locale au Maroc » REMALD, n°43, Mars – Avril, 2002, p 23.

² - عماد أبركان، نظام المراقبة ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 172.

³ - انظر المادة 147 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية المشار إليه سابقاً.

المحلية، ثم التحقق من مدى بلوغ الأهداف المسطرة المتفق عليها سلفاً، وحدود التكاليف التي تم تسخيرها بما في ذلك إعداد المقترحات التي يرى أن من شأنها المساعدة على ترشيد وتجويد أنماط التسيير والتدبير والحكمة بالجماعات الترابية¹، وبالإضافة إلى ذلك وفي حدود دائرة اختصاصاتها، تقوم المجالس الجهوية للحسابات بمراقبة تسيير المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره، والمقاولات والشركات التي تملك فيها جماعات ترابية أو هيئات أو مؤسسات عمومية جهوية وجماعية، على انفراد أو بصفة مشتركة، بشكل مباشر أو غير مباشر، أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرارات².

وبعبارة أوضح تتسع مراقبة التسيير وتقييم المشاريع التي تقوم بها المجالس الجهوية للحسابات لتشمل الجماعات الترابية، وكل جهاز أو مؤسسة أو مقولة أو مرفق أو أي جهة كيفما كانت، تتواجد بها أموال الجماعات الترابية بهدف التسيير والتدبير.

وتعني رقابة التسيير بصفة عامة، تلك العملية التي تهدف إلى قياس النشاط المؤدى والوقوف على حقيقة نتائجه، ومن ثم بيان ما إذا كان النشاط متفقاً في نتائجه مع الأهداف التي تسعى لتحقيقها، وما إذا كان هذا النشاط ووسائل تحقيق نتائجه تمثل أفضل طريقة تم إتباعها لتحقيق تلك النتائج والأهداف³، كما يعد من أبرز الاختصاصات الحديثة، نظراً لكونه ينصب على قضايا ومظاهر تجاوزت المفهوم الكلاسيكي لها كالاهتمام بالنوعية⁴.

في فرنسا يمكن تقديم مفهوم رقابة التسيير في القطاع العام المحلي الذي جاء به القانون المؤرخ في 5 يناير 1988، على أنه مطابق لمهمة الغرف الجهوية للحسابات، كما تم دعمها وتوسيعها بموجب قانوني 15 يناير 1990، و6 فبراير 1992، ويتضمن هذا المفهوم رقابة تصرف المحاسب العمومي في شكله القضائي، وكذلك رقابة مشروعية ونوعية تصرف

¹ - المصطفى معمر، قراءة في مضمون المحاكم المالية، مرجع سابق، ص 136.

² - انظر المادة 148 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية المشار إليه سابقاً.

³ - أحمد احميدوش مدني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية، دراسة مقارنة، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2003، مرجع سابق، ص 46.

⁴ - Harakat Mohammed ، Le droit du contrôle supérieur des finances au Maroc : essai sur les techniques d'audit a l'heure de l'ajustement structurel, édition, Bobel. Rabat, 1992, p 94.

أمري الصرف العموميين والمجالس المحلية، كما يشمل هذا المفهوم الهيئات التابعة إلى الوحدات والمؤسسات العامة المحلية، والمنتمية إلى القطاع العام المحلي بمعناه الواسع¹.

ويمكن تفسير هذا المفهوم بانسحابه على كل جانب من جوانب التسيير "الرقابة الشاملة"، التي يطبقها الأنكلوسكسونيون وقاعدة "3E" التي تعني الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وكلفة الوسائل المستخدمة ومردود الخدمة العامة وفائدة هذه الأخيرة يمكن أن تشملها هذه الرقابة، وتمكن فاعلية عمل عمومي من القيام بتقويم البرامج المحلية، ويعني ذلك قياس نتائج العمل العمومي والتثبت من مدى تحقيق الوسائل القانونية والإدارية والمالية والفنية المستخدمة للنتائج المرجوة مقارنة بالأهداف المرسومة².

أما في تونس فإن دائرة المحاسبات التونسية تنتظر في مدة تفوق الوحدة العمومية محل الرقابة في توظيف الموارد المتوفرة لديها، التوظيف الأفضل وفق متطلبات الكفاءة والاقتصاد بما يضمن لها الفعالية في إنجاز البرامج، ويمكنها من تحقيق الأهداف المرجوة، وتسعى الدائرة من خلال النظر في تقييم أداء القطاع العمومي إلى مساعدة الهيئات العمومية بما فيها الجماعات المحلية على الرفع من مستوى أدائها، وحث هذه الجماعات على إرساء تقاليد في مجال تقييم تصرفها حتى يتسنى لها مقاربة النتائج مع الأهداف المرجو بلوغها وإدخال التعديلات والتصحيحات اللازمة في الوقت المناسب³.

أما في المغرب فقد نصت مدونة المحاكم المالية في المادة 147 على أن المجلس الجهوي للحسابات يراقب تسيير الجماعات، والهيئات التي تدخل في حدود اختصاصها لأجل تقديره من حيث الكيف والإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته، ويمكن للمجلس أن يقوم بمهام تقييم مشاريع الأجهزة الخاضعة لمراقبته بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقا مما تم

¹ - حليلة المكروض، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 36.
² - جاك بوناوي وجيل كزاناف، تطور دور الغرف الجهوية الفرنسية للحسابات، وطرق عملها المجالس الجهوية للحسابات، أية تطبيقات للقضاء المالي في أفق الألفية الثالثة؟ منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي عدد 1، 1999، ص 361.
³ - إسماعيل العياري، رقابة دائرة المحاسبات التونسية على الجماعات المحلية، المجالس الجهوية للحسابات أية تطبيقات للقضاء المالي في أفق الألفية الثالثة؟ منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي عدد 1، 1999، ص 36.

إنجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة، ومن أجل الإحاطة بهذا الاختصاص لابد من تحديد مجال رقابة التسيير أولاً ثم مسطرة ممارستها ثانياً، أما فيما يخص المجالات التي تتم من خلالها رقابة التسيير فنجد المادة 148 من مدونة المحاكم المالية تنص على أن المجلس يمارس مراقبته على الجماعات الترابية وهيئاتها التي تدخل في اختصاصه، كما يقوم المجلس الجهوي بالإضافة إلى ذلك بمراقبة تسيير المقاولات المخولة بالامتياز في مرفق عام محلي أو المعهد إليها بتسيير، وكذا المقاولات والشركات التي تملك فيها جماعات ترابية أو هيئات ومؤسسات عمومية جهوية وجماعية، على أفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

يعتبر المجلس الجهوي للحسابات حراً فيما يتعلق بوضع برنامج لمراقبة التسيير، ويمكن لوزير الداخلية أو الوزير المكلف بالمالية أن يطلب من المجلس الجهوي إدراج قضية تتعلق بتسيير الأجهزة الخاضعة للرقابة في برنامجه السنوي، وذلك بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 153 من مدونة المحاكم المالية، واستناداً إلى البرنامج السنوي يقوم رئيس المجلس بتعيين مستشار أو أكثر للقيام بكافة عمليات المراقبة، وهم يتمتعون بصلاحيات واسعة في هذا الصدد من إمكانية اضطلاعهم على وثائق أو مستندات يرون أنها كفيلة بإثبات وقائع معينة، حول عمليات التسيير موضوع الرقابة والاستماع إلى الأشخاص الذين يرى أن شهادتهم ضرورية... وفي حالة رفض الاستجابة لطلبات المستشارين، يمكن الحكم عليهم بغرامة تتراوح ما بين 500 و2000 درهم من طرف رئيس المجلس الجهوي للحسابات¹.

توجه الملاحظات التي يسجلها القضاة القائمون بالمراقبة إلى الأجهزة المعنية بالمراقبة الذين يتوفرون على أجل شهرين من أجل الإدلاء بإيضاحات حول تلك الملاحظات، وعند انصرام هذا الأجل يقوم هؤلاء القضاة بتحرير تقرير أو تقارير توجه إلى رئيس المجلس².

وتتكون هيئة المجلس من خمس أعضاء، ومن ضمنهم الرئيس والقاضي الذي قام بالمراقبة والذي يمكنه أن يستمع لكل مسؤول أو مستخدم أو مراقب للجهاز المعني، ولا

¹ - انظر المادة 151 من مدونة المحاكم المالية المشار إليه سابقاً.

² - راجع المادة 80 من مدونة المحاكم المالية.

يلتزم هؤلاء بواجب كتمان السر المهني إلا إذا تعلق الأمر بوقائع تهم الدفاع والأمن الوطني، حيث تطبق في هذه الحالة مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 110 من مدونة المحاكم المالية¹، ويحرر المستشارون عند انصرام الآجال المحددة تقارير يوجهونها إلى رئيس الغرفة للتداول بشأنها وبناء على نتائج المداولة والأبحاث والتحريات التكميلية، و بناء على ردود وتعقيبات مسؤولي الأجهزة موضوع المراقبة، يقوم المستشار المقرر بإعداد تقرير خاص يتداول المجلس بشأنه².

وتختتم مسطرة مراقبة التسيير بتوجيه رئيس المجلس الجهوي للتقارير الخاصة المتداول بشأنها إلى وزير الداخلية أو الوالي أو العامل، في حدود الاختصاصات المخولة لهم بموجب النصوص القانونية، وإلى الوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العاملة أو الإقليم الذين يمكنهم الإدلاء بملاحظاتهم داخل أجل يحدده الرئيس على أن لا يقل عن شهرين وهو ما تنص عليه المادة 152 من مدونة المحاكم المالية³.

وكخلاصة يلاحظ أن المدونة لم تنص على توجيه التقارير المتعلقة بالتسيير إلى الأجهزة المعنية بالمراقبة، وذلك لإعطائها الفرصة من أجل معرفة أوجه القصور في أدائهم، وإنما نص فقط على توجيههما فقط لسلطات الوصاية، خلافا للتجربة الفرنسية، حيث توجه الملاحظات أيضا إلى الأمرين بالصرف بالجماعات الترابية المعنية، وكذا الممثل القانوني لهذه الأجهزة في حالة عدم توفرها على محاسب عمومي، كما أن التقارير المتعلقة بالتسيير لا تكتسي صبغة إلزامية وإنما تبقى مقترحات، وبالتالي فإن نتائج افتتاح التسيير لا يتم الأخذ بها، وذلك نظرا لمنح السلطة التقديرية للمعنى بالأمر للأخذ بهذه الملاحظات من عدمه، ومن ثم كان من الأجدر الاقتداء بالتجربة الألمانية، إذ أن اقتراحات الغرف الجهوية للحسابات تعرض على البرلمان، وهذا الأخير يقرر في مصير الملاحظات الصادرة عن الغرف الجهوية للحسابات.

¹ - يخبر الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بذلك الوزير الأول، الذي يجوز له الإبقاء على كتمان السر أو رفعه، أو يتخذ المجلس كافة الإجراءات الضرورية لضمان سرية تحرياته وملاحظاته.

² - انظر في هذا الشأن المادتين 83-84 من مدونة المحاكم المالية المشار إليها سابقا.

³ - يرى بعض الفقه أن المشروع قد أفرغ مراقبة التسيير من كل محتوى عندما عمل على توجيه التقارير المتعلقة بمراقبة التسيير إلى المجلس الجهوي للحسابات إذ كان بالأحرى توجيه هذه التقارير إلى مسؤولي الأجهزة المعنية من أجل تطبيق اقتراحات المجلس الجهوي والانتباه إلى أوجه القصور في الأداء التي تم اكتشافها.

وبخصوص مراقبة التسيير بالجماعة الترابية سبع رواضي بإقليم مولاي يعقوب، قام المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس – مكناس بمهمة مراقبة جماعة سبع رواضي، برسم الفترة الممتدة ما بين 2017 وسنة 2022، وذلك طبقا لمقتضيات القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.02.124 بتاريخ ربيع الثاني 1423 (13 يونيو 2002) خاصة المواد من 147 إلى 151 منه .

- بنية مصاريف جزء التسيير

صرفت الجماعة خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2017 و 2021 ما مجموعه 73.707.633,76 درهم، تشكل منها مصاريف الموظفين نسبة 53% بما مجموعه 39.049.591,21 درهم، تليها فوائد خدمة الدين بنسبة 11% بما مجموعه 8.024.346,08 درهم، ومستحقات الكهرباء والماء بنسبة 8% بما مجموعه 5.811.040,00 درهم، ويحمل الجدول أسفله مجموع نفقات التسيير:

الجدول رقم 6: بنية مصاريف جزء التسيير

نصفقات التسيير	2017	2018	2019	2020	2021	المجموع	النسبة
مصاريف الموظفين	7.120.888,18	7.747.223 ,47	8.108.790,04	8.511.908,88	7.560.780,64	39.049.591,21	53%
مصاريف المجلس الجماعي	300.020,00	294.120,00	299.220,00	284.400,00	195.130,02	1.372.890,02	2%
مصاريف حظيرة السيارات	719.678,58	974.822,97	887.387,93	678.052,26	397.551,60	3.657.493,34	5%
مصاريف المديونية	1.530,825,00	1.422.857,65	1.724.462,77	1.738.522,55	1.607.678,00	8.024.346,08	11%
مصاريف الصيانة	180.162,00	79.596,00	59.382,00	0,00	0,00	319.140,00	0%
مستحقات الماء والكهرباء	2.132.640,00	2.478.400,00	1.200.000,00	0,00	0,00	5.811.040,00	8%
الإعانات الممنوحة للجمعيات	210.000,00	50.000,00	0,00	0,00	0,00	260.000,00	0%
مصاريف أخرى	3.588.820,07	2.443.585,50	2.724.648,03	2.604.763,56	3.851.315,95	15.213.133,11	21%
مجموع مصاريف التسيير (دون الفائض)	15.783.033,94	15.490.605,59	15.003.890,77	13.817.647,25	13.612.456,21	73.707.633,76	100%

المصدر: الوضيعات المحاسبية للجماعة

- بنية مصاريف التجهيز

الجدول رقم 7: بنية مصاريف جزء التجهيز

النسبة	المجموع	2021	2020	2019	2018	2017	مصاريف التجهيز
1%	199.353,61	0,00	0,00	0,00	163.261,13	36.092,49	إنشاء البنائات
7%	2.249.124,64	154.332,43	0,00	321.246,68	753.195,92	1.020.349,61	المسالك والطرق
2%	821.128,46	0,00	19.886,65	370.728,79	0,00	430.513,02	الماء الصالح للشرب
3%	1.029.080,28	38.508,25	99.156,37	49.625,95	434.957,79	406.834,92	توسيع شبكة الكهرباء
35%	11.960.746,30	0,00	1.261.322,14	2.905.358,00	1.857.298,63	5.936.766,73	المشاريع المتكاملة
10%	3.344.553,29	0,00	97.746,18	512.363,58	1.536.276,78	1.198.166,75	مصاريف الصيانة الكبرى
2%	540.440,27	0,00	0,00	517.777,07	0,00	22.663,20	الأشغال الكبرى لتهيئة المساحات الخضراء
0%	66.123,32	0,00	0,00	0,00	0,00	66.123,32	المراكز التجارية
1%	293.640,00	0,00	0,00	47.400,00	78.840,00	167.400,00	الدراسات بما فيها الدراسات والتقنية
1%	294.030,00	0,00	0,00	285.660,00	0,00	8.370,00	شراء أدوات وأثاث المكتب
0%	29.760,00	0,00	0,00	0,00	0,00	29.760,00	العتاد المعلوماتي ورقمنة الحالة

المدنية							
السيارات والآليات	311.529,60	0,00	0,00	0,00	0,00	311.529,60	1%
المديونية (صندوق التجهيز الجماعي)	932.082,60	1.719.576,52	1.588.731,97	1.330.627,14	1.040.049,54	6.611.067,25	19%
مصاريف أخرى	2.157.609,51	182.542,19	99.938,64	300.089,05	3.769.513,68	6.509.693,07	19%
مجموع مصاريف التجهيز	12.724.261,23	2.094.956,39	3.166.781,95	6.640.877,06	9.633.393,47	34.260.270,10	100%

المصدر: الوضعيات المحاسبية للجماعة.

- أسباب وانعكاسات الوضعية المالية على جماعة سبع رواضي

إن الوضعية المالية للجماعة التي تعرف عجزا مستمرا لها انعكاس على تدبير مصالح الجماعة ومسلسل تنميتها، وقبل التطرق لهذه الانعكاسات لابد من ذكر بعض الأسباب الكامنة وراء هذه الوضعية.

- أسباب الوضعية المالية للجماعة

بالإضافة إلى استقرار حصة الجماعة من الضريبة على القيمة المضافة وعدم استقرار مداخيلها الأخرى، يمكن إجمال أسباب الوضعية المالية والعجز المحقق خلال السنوات المعنية بالمراقبة، بثقل خدمة الدين، وعدم صدقية الميزانية.

ثقل المديونية

الملاحظة رقم 1: ثقل المديونية

شرعت الجماعة في إنجاز المشروع المندمج لبناء وإعادة تهيئة حامة "عين الله"، والمتكون من خمس أشطر تتمثل في بناء وتهيئة المحطة الاستحمامية الجديدة، وبناء مركب

تجاري، وبناء وحدات سياحية (bungalows) وبناء حامة عالية الجودة (VIP) مكان الحامة القديمة، وبناء مسجد بالإضافة إلى التهيئة الخارجية.

ولتمويل هذا المشروع وإنجاز الشطرين الأولين منه، قامت الجماعة بإبرام قرضين مع صندوق التجهيز الجماعي بما مجموعه 32.690.000,00 درهم، كما هو مبين أسفله:

الجدول رقم 8: قروض الجماعة لتمويل برنامج تهيئة حامة "عين الله"

رقم القرض	الموضوع	المبلغ	الإفراج عن الأقساط		تاريخ الانتهاء من التسديد
			التاريخ	المبلغ	
ACR005145MAD	مشروع بناء المحطة الاستحمامية الجديدة لعين الله	13.840.000,00	2014/01/22	5.160.000,00	2028
			2014/09/05	4.180.000,00	
			2015/01/22	4.140.000,00	
			2016/07/29	262.000,00	
ACR005437MAD	مشروع بناء مركز تجاري بمركز "عين الله"	18.850.000,00	2016/10/17	8.100.000,00	2030
			2017/11/23	4.900.000,00	
			2019/08/15	3.750.000,00	

المصدر: الوضعيات المحاسبية للجماعة

ولتسديد هذين القرضين قامت الجماعة خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2017 و2021 بصرف ما مجموعه 12.915.836,81 درهم كخدمة للدين؛ منها 8.024.346,08 درهم كفوائد، 4.891.490,73 درهم كرأس المال الدين، كما هو مبين أسفله:

الجدول رقم 9: خدمة الدين خلال الفترة الممتدة ما بين 2021-2017

السنوات	فوائد الدين	رأس المال الدين	المجموع
2017	1.530.825,11	932.082,08	2.462.907,19
2018	1.422.857,65	1.040.049,54	2.462.907,19
2019	1.724.462,77	1.330.627,14	3.055.089,91
2020	1.738.522,55	1.588.731,97	3.327.254,52
2021	1.607.678,00	0,00	1.607.678,00
المجموع	8.024.346,08	4.981.490,73	12.915.836,81

المصدر: الوضعيات المحاسبية للجماعة

وبمقارنة المداخل المحققة مع النفقات الإجبارية ولاسيما المتعلقة بخدمة الدين، نجد أن الجماعة مجبرة على تخصيص أكثر من 17% من مداخلها السنوية لخدمة الدين، جزء منها أدرج في الجزء الأول من ميزانيتها لتغطية فوائد القروض، وجزء كفاءض يرحل للجزء الثاني من الميزانية لتسديد رأسمال الدين، ويكمل الجدول أسفله مقارنة المداخل المحققة مع النفقات الإجبارية وخدمة الدين.

الجدول رقم 10: ثقل المديونية والنفقات الإجبارية

السنوات	2017	2018	2019	2020	2021	المجموع العام
مجموع مداخل الجزء الأول	15.347.444,43	14.825.641,91	17.072.063,18	15.674.272,66	14.260.223,73	77.179.645,91
مصاريف الموظفين	7.120.888,18	7.747.223,47	8.108.790,04	8.511.908,88	7.560.780,64	39.049.591,21
فوائد الدين	1.530.825,11	1.422.857,65	1.724.462,77	1.738.522,55	1.607.678,00	8.024.346,08
رأسمال الدين	932.082,08	1.040.049,54	1.330.627,14	1.588.731,97	0	4.891.490,73
مجموع خدمة الدين	2.462.907,19	2.462.907,19	3.055.089,91	3.327.254,52	1.607.678,00	12.915.836,81
نسبة خدمة الدين من مجموع المداخل	16%	17%	18%	21%	11%	17%
استهلاك الماء والكهرباء	2.132.640,00	2.478.400,00	1.200.000,00	0	0	5.811.040,00
مجموع النفقات الإجبارية	11.716.435,37	12.688.530,66	12.363.879,95	11.839.163,40	9.168.458,64	57.776.468,02
نسبة مخصصات النفقات الإجبارية من مجموع المداخل	76%	86%	72%	76%	64%	75%

المصدر: الوضعيات المحاسبية للجماعة

وعليه نجد أن مخصصات النفقات الإجبارية، بما فيها خدمة الدين تستنزف أكثر من ثلاث أرباع المداخل، الشيء الذي ينتج عنه عدم كفاية الموارد لتغطية باقي نفقات التسيير، وتحقيق فائض يرحل للجزء الثاني لمواجهة إكراهات التنمية.

- صدقية الميزانية

الملاحظة رقم 2: المساس بمبدأ صدقية الميزانية

أمام متطلبات خدمة الدين وحجم النفقات الإجبارية، لجأ المسؤولون والمديرون لشؤون الجماعة إلى تضخيم المداخل التوقعية، لتغطية النفقات المتوقعة وفتح اعتمادات مالية. ويجمل الجدول أسفله مقارنة بين المداخل المتوقعة والمداخل المحققة:

الجدول رقم 11: الفرق بين المداخل المقررة والمداخل المحققة

2021	2020	2019	2018	2017	
19.700.470,00	21.985.250,00	17.342.620,00	18.835.100,00	19.931.450,00	المداخل المقررة بالميزانية
14.260.223,73	15.674.272,66	17.072.063,18	14.825.641,91	17.505.053,94	المداخل المحققة
-5.440.246,27	-6.310.977,34	-270.556,82	-4.009.458,09	-2.426.396,06	الفرق بين المتوقع والمحقق في المداخل
647.767,52	300.000,00	1.330.630,00	3.104.550,00	1.722.020,00	فائض الجزء الأول التقديري
-748.865,49	1.856.625,41	2.068.172,44	-3.769.513,68	-2.157.609,51	الفائض أو العجز الحقيقي

المصدر: الوضعيات المحاسبية للجماعة

يلاحظ وجود فوارق مهمة بين مبالغ المداخل المتوقعة في الميزانية وتلك المحققة فعليا في نهاية كل سنة مالية، إذ فاقت هذه الفوارق ست ملايين درهم خلال سنة 2020 وخمس ملايين سنة 2021، مع تسجيل أقل فرق سنة 2019 التي عرفت أكبر فائض حقيقي قدر بأكثر من ملوني درهم .

هذه الممارسة تمس بمبدأ صدقية الميزانية كما جاء في المادة 152 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، التي تنص على أن الميزانية تقدم بشكل صادق بمجموع مواردها وتكاليفها، ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها.

وبالتالي كان على المدبرين الجماعيين، أثناء تحضير وإعداد الميزانية، الانتباه إلى الفوارق المسجلة بين المتوقع والمحقق وكذا النتائج السلبية ومبلغ العجز الذي يفرزه تنفيذ الميزانية.

ولم يتم الانتباه إلى هذا الأمر إلى عند إعداد ميزانية سنة 2022؛ حيث تم توقع عجز يقدر بـ 6.633.045,00 درهم في الميزانية الأولية، تم خفضه إلى 4.352.477,00 في القراءة الثانية، بعد التوصل برسالة من عامل إقليم مولاي يعقوب بتاريخ 29 نونبر 2021 إثر عرض الميزانية على التأشيرة.

وأمام استمرار العجز في مشروع الميزانية توصلت الجماعة برسالة بتاريخ 07 يوليوز 2022 من عامل إقليم مولاي يعقوب يخبرها، من خلالها، بأن المصالح المركزية قد خصصت لفائدتها مبلغ 4.142.100,00 درهم كحصة إضافية من الضريبة على القيمة المضافة لسد العجز في الميزانية، وبالتالي إعداد ميزانية سنة 2022 على هذا الأساس. ويبين الجدول أسفله مراحل إعداد الميزانية برسم سنة 2022:

الجدول رقم 12: ميزانية سنة 2022

المعطيات	الميزانية الأولية	القراءة الثانية للميزانية	الميزانية النهائية
مداخل التسيير	17.584.160,00	19.864.728,00	24.006.828,00
مصاريف التسيير	24.217.205,00	24.217.205,00	24.006.828,00
الفائض/ العجز	-6.633.045,00	-4.352.477,00	0,00

المصدر: مصالح الجماعة

استقرار حصة الجماعة من الضريبة على القيمة المضافة وعدم استقرار المداخل

الملاحظة رقم 3: حصة الجماعة من الضريبة على القيمة المضافة

تعرف الجماعة عدم استقرار في مداخيلها باستثناء سنة 2019 التي عرفت نمو مهما مرده إلى الطفرة التي عرفت المدايل المرتبط بالتعمير كما سبقت الإشارة إلى ذلك، كما تعرف الجماعة ركوضا في حصتها من الضريبة على القيمة المضافة حيث تبقى في حدود عشرة ملايين ونصف مليون درهم؛ هذا ولم تعرف هذه الحصة أي تطور إلا بحلول سنة 2022 التي سجلت زيادة قدرها 839.768,00 درهم لتصل في مشروع الميزانية إلى 11.278.768,00 درهم.

ويبرز المبيان أسفله تطور حصة الجماعة من الضريبة على القيمة المضافة مقارنة مع مجموع المدايل المحققة:

2 - انعكاسات الوضعية المالية على الجماعة

من أهم انعكاسات الوضعية المالية على الجماعة إلغاء بعض الاعتمادات من الجزء الثاني لسد العجز، وتراكم المتأخرات في ذمة الجماعة.

إلغاء الاعتمادات

الملاحظة رقم 4: إلغاء بعض الاعتمادات من الجزء الثاني

بسبب العجز المسجل في أواخر سنوات 2017 و 2018 و 2021 اضطرت الجماعة إلى إلغاء مجموعة من الاعتمادات من الجزء الثاني من الميزانية وتحويلها إلى الجزء الأول لسد العجز، ويؤثر هذا الوضع على إنجاز مجموعة من المشاريع الأخرى المرتبطة بتنمية الجماعة وتحسين واقع عيش الساكنة، ويتعلق الأمر أساسا بمشاريع فك العزلة وإنجاز المسالك القروية، وتوسيع شبكة الكهرباء.

ويبين الجدول أسفله بعض الفقرات من الميزانية التي كانت موضع إلغاء:¹

¹ - تقرير المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس - مكناس ، الفترة الممتدة ما بين 2017 و 2022 ، طبقا لمقتضيات القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية ، الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.02.124 بتاريخ ربيع الثاني 13 يونيو (2002) ، انظر الملحق .

الجدول رقم 13: أهم المشاريع المعنية بإلغاء الاعتمادات

السنة	مراجع الإذن الخاص	مبلغ العجز	عدد الفقرات المعنية بإلغاء	أهم المشاريع المعنية بإلغاء	مبلغ الاعتمادات الملغاة
2017	03 بتاريخ 21 فبراير 2018	2.157.609,51	17 عنوانا بالميزانية	المسالك القروية الكهربية القروية شراء الأراضي	311.545,65 849.409,72 500.000,00
2018	03 بتاريخ 26 فبراير 2019	3.769.513,68	20 عنوانا بالميزانية	الكهربية القروية محطة التطهير والضخ	300.000,00 237.614,00
2021	30 يونيو 2022	748.865,49	08 عناوين بالميزانية	شراء الأراضي	200.000,00

المصدر: مصالح جماعة سبع رواضي

الملاحظ من خلال تقرير المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس – مكناس أن المجلس عمد من خلال هذا التقرير إلى الإحاطة بالمشاكل التي تواجهها جماعة سبع رواضي في عملية تسيير المجلس الترابي، نتيجة عدة أكرهات سبق ذكرها بالتقرير أعلاه، بالإضافة إلى معالجة الإشكالات التي يثيرها موضوع صدقية المداخل، حيث عمدت الجماعة إلى تضخيم المداخل المتوقعة، لتغطية النفقات المتوقعة وفتح اعتمادات مالية، وهذا ما انعكس سلبا على مصداقية العمليات المنجزة .

ومن هنا يتضح أن المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس- مكناس، يراقب كل صغيرة وكبيرة تهم جماعة سبع رواضي، لتجويد عملية التسيير والتدبير بهذه الجماعة الترابية، لحماية المال العام من التبديد .

الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية

لقد ظلت الرقابة الممارسة على الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية، ورغم كونها رقابة قضائية، مستوردة للمجالس الجهوية للحسابات كمحاكم مالية- مرتبطة بسلطات الوصاية، حيث لا تتحرك إلا من طرفها ومن خلالها، ولأجل ذلك أطلق عليها المراقبة الممارسة بمناسبة بدل المساعدة لسلطات الوصاية، فهي رقابة لا يمكن أن تمارس إلا في هذا الإطار.

ومن هذا المنطلق وعند طلب مساعدة المجالس الجهوية للحسابات من طرف سلطات الوصاية، 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 للحسابات كل قضية أو مسألة تخص الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية جماعة محلية أو هيئة¹، بحيث يجدر أن يكون قد وقع خلاف حولها بين سلطات الوصاية والأمر بالصرف أو بين هذا الأخير والمجلس التداولي، أو كانت محط تشكيك أو شبهات معينة من طرف هؤلاء أو أولئك.

ويظهر من خلال تلك المقتضيات المنظمة لهذا النمط الرقابي، أن المشرع المغربي لم يفصل في مدونة المحاكم المالية ولم يدقق في تلك الإجراءات المعنية بالرقابة، باستثناء ما يتعلق بالحساب الإداري، وبما أن المجلس الجهوي للحسابات بمناسبة بذله المساعدة لسلطات الوصاية يمكن له من الناحية القانونية أن يمارس رقابته على مجموعة من الإجراءات وليس على إجراء واحد، على اعتبار أن عبارة الجمع الواردة في القانون، حيث تهم كل قضية الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية جماعة محلية أو هيئة، فإنه يمكن القول أن ما كشفت عنه الممارسة من اقتصار هذا الاختصاص الرقابي للمجالس الجهوية للحسابات على دراسة الشق الإداري المحال عليها مسألة لا تتعلق بالسند القانوني، بل ترتبط أساسا بالسلطة التي لها الحق في إحالة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية على المجالس الجهوية للحسابات، وطلب مساعدتها².

فسلطات الوصاية التي تملك ذلك الحق، أو بالأحرى تلك السلطة منذ إحداث هذه الرقابة لم يثبت في أية مرة أن قامت بعرض أي إجراء من الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية على المجالس الجهوية للحسابات، عدا ما يتعلق ببعض الحسابات الإدارية.

¹ - انظر المادة 142 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية المشار إليه سابقا.

² - عماد أبركان، نظام المراقبة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 185.

وبالعودة إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فلم يعد واردا مصطلح الحساب الإداري وتم استبداله بمصطلح بيان تنفيذ الميزانية، والذي تم التطرق إليه على التوالي في المواد 203 بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، وفي المادة 194 بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بالعمليات والأقاليم، وفي المادة 216 بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والتي ينص من خلالها المشرع على أنه "يثبت في بيان تنفيذ الميزانية في أجل أقصاه 31 يناير من السنة المالية، المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة المحاسبية وتحتصر فيه النتيجة العامة للميزانية"¹.

ولكن يبدو أن المشرع لم ينص على أنه في حالة عدم المصادقة على بيان تنفيذ الميزانية، يجب إحالته على المجلس الجهوي للحسابات كما هو وارد في مدونة المحاكم المالية، وبالتالي يجب إعادة النظر في الإطار القانوني المنظم للمحاكم المالية حتى تتلاءم مع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وكذا مع المقتضيات الدستورية الواردة في دستور 2011.

وقد تضمنت القوانين التنظيمية 2015 إجراء يتعلق بمراقبة تدبير شؤون الجماعة، ويتعلق الأمر بتشكيل لجنة للتقصي²، حيث يمكن لمجلس الجماعة بطلب من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل، أن يشكل لجنة للتقدم حول مسألة تهم تدبير شؤون الجماعة، حيث تعد هذه اللجنة تقريراً حول المهمة التي أحدثت من أجلها في ظرف شهر على الأكثر، ويناقش هذا التقرير من قبل المجلس الذي يقرر في شأنه توجيه نسخة منه إلى المجلس الجهوي للحسابات، ولا يمكن إغفال مسألة تتعلق بكون رقابة الغرف الجهوية للحسابات بفرنسا على الميزانية، تشمل كل ما يتصل بهذه الأخيرة سواء ارتبط بالتحضير أو بالتنفيذ، في

¹ - حليلة المكروض، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 44.
² - أما المقتضيات المتعلقة بلجان التقصي فقد تم التخصيص عليها في المواد 205 بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، وفي المادة 206 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمليات والأقاليم، والمادة 228 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

حين أن المجالس الجهوية للحسابات بالمغرب تتوقف صلاحياتها في هذا الإطار فقط، أي على كل ما يتصل بتنفيذ الميزانية¹.

لقد خولت مدونة المحاكم المالية الحق لسلطة الوصاية أن تعرض على أنظار المجلس الجهوي للحسابات كل قضية تمس تنفيذ الميزانية، وذلك في شخص وزير الداخلية أو الولي أو العامل كما سبق، إلا أن المشرع المغربي لم يحدد الحالات التي ينبغي على سلطة الوصاية أو من يمثلها اللجوء إلى المجلس الجهوي، إلا في حالة رفض التأشير على بيان تنفيذ الميزانية من طرف المجلس التداولي المتخصص، وهو ما جاء في المادة 142 من قانون 99-62 المتعلق بالمحاكم المالية يبيد المجلس عندئذ رأيه حول شروط تنفيذ الميزانية الجماعية، أو أي هيئة تابعة لها داخل أجل أقصاه شهرين يبتدئ من تاريخ عرض الأمر عليه ليبلغ إلى الجهة التي عرضت المسألة عليها، وهو ما يخالف التشريع الفرنسي الذي أوجب على المجلس إبداء رأيه داخل أجل أقصاه 30 يوماً²، ويدقق في القضية المعروضة على المجلس الجهوي رئيس هذا المجلس الذي يعمل على مراسلة رئيس الجماعة الترابية أو الهيئة المعنية بالميزانية موضوع الرقابة، قصد إخباره بإحالة الملف على المجلس الجهوي من طرف سلطة الوصاية، كما يخبر المجلس العمومي المكلف بتنفيذ ميزانية الجماعة أو الهيئة المعنية³.

يقوم المستشار المقرر بكافة التحريات من فحص للمستندات والانتقال إلى عين المكان عند الاقتضاء⁴، كما يجوز له الاستعانة بقضاة آخرين وبمدققين آخرين، كما يخول له القانون

¹ - حنان القادري، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على إجراءات تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية وهيئاتها، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2007-2007، ص 4.

² - الحساب الإداري هو تقرير مفصل بالأرقام يوضح تفاصيل التصرف في ميزانية سنة مالية محددة المداخل والنققات المسجلة بالميزانية، ويعهد من الناحية القانونية إلى رئيس المجلس الجماعي باعتباره أمرا بالصرف والمسؤول عن تدبير مالية الجماعات الترابية خلال كل سنة مالية.

³ - عبد العزيز الحبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والتنمية والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50 ماي-يونيو 2003، ص 32.

⁴ - يجب على المستشار أولا التأكد من قابلية الحساب للنظر فيه من حيث الجهة التي أحالت الملف، وطبيعة القضية المعروضة والتي يجب أن لا تخرج عن نطاق إجراءات تنفيذ الميزانية وفي حالة اختلال إحدى هذه الشروط فإنه يحق للمجلس عدم قبول الطلب بناء على تقرير المستشار المكلف بالتحقيق في جلسة تراعي فيها القواعد والشروط القانونية.

إمكانية الاضطلاع على جميع الوثائق التي يمكن أن تزوده بالمعلومات حول القضية موضوع التحقيق، والاستماع إلى الأشخاص الذين يمكن أن يفيدوا عملية التحقيق، ويدون ذلك في محضر رسمي من لدن كاتب الضبط، وبعد الانتهاء من التحقيق يعمل على إعداد تقرير حول الملف، وإذا رأى رئيس المجلس الجهوي أن القضية جاهزة للعرض، حدد تاريخ البث فيها، فيتم التداول باجتماع خمسة قضاة بمن فيهم الرئيس، وتفتح الجلسة من لدن رئيس الهيئة ويعرض المستشار المقرر تقريره ورأيه، لتتم بعد ذلك مناقشة التحقيق وتصدر الهيئة رأيها بأغلبية الأصوات ويدون كاتب الضبط مجريات الجلسة في محضر يوقعه هو ورئيس الهيئة، ويعد رأي المجلس غير قابل للطعن باعتباره لا يدخل في إطار الأحكام القضائية وفي حالة اتخاذ سلطات الوصاية رأيا مخالفا لرأي المجلس الجهوي للحسابات فهي تكون ملزمة بالتعليل.

أما فيما يخص المراقبة على تنفيذ ميزانية جماعة سبع رواضي، فقد تطرق لها المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس - مكناس بإسهاب، حيث قدم كل التفاصيل المتعلقة بهذه العملية في محاولة لرصد الاختلالات أو الأخطاء التي وقعت فيها الجماعة كما حصل في مراقبة صدقية المداخل، وتبين الجداول التالية عمليات بنية الميزانية سواء فيما يتعلق ببنية الجزء الأول من الميزانية، أو بنية المداخل المدبرة من طرف الجماعة أو وثائق التعمير، وكذا مداخل التجهيز.

تعرف مالية الجماعة عجزا بنيويا منذ سنة 2017، وإن كانت قد عرفت بعض التحسن سنتي 2019، 2020 حيث سجلت خلالهما فائضا يقدر على التوالي ب 2.805.714,82 درهم سنة و 2019 1.856.625,41 درهم سنة 2020 كما هو مبين أسفله:

الجدول رقم 1: بنية الميزانية خلال الفترة 2017-2021

2021		2020		2019		2018		2017	البيانات / السنوات
نسبة النمو	المبلغ	نسبة النمو	المبلغ	نسبة النمو	المبلغ	نسبة النمو	المبلغ	المبلغ	
-9%	14.260.223,73	-8%	15.674.272,66	15%	17.072.063,18	-3%	14.825.641,91	15.347.444,43	مجموع مداخل الجزء الأول
-1%	13.612.456,21	-8%	13.817.647,25	-3%	15.003.890,77	-2%	15.490.605,59	15.783.033,94	مجموع مصاريف الجزء الأول (دون الفاتض)
-6%	4.078.465,55	-59%	4.338.622,09	-6%	10.679.499,15	-48%	11.390.170,21	21.992.411,44	مجموع مداخل الجزء الثاني
-34%	2.094.956,39	-52%	3.166.781,95	13%	6.640.877,06	-45%	8.863.879,79	10.566.651,72	مجموع مصاريف الجزء الثاني
-13%	2.631.276,68	-50%	3.028.465,55	26%	6.106.794,50	-56%	4.861.326,74	10.990.170,21	الفاتض الحقيقي الخام للسنة
188%	3.380.142,17	-65%	1.171.840,14	-62%	3.301.079,68	-34%	8.630.840,42	13.147.779,72	الاعتمادات المرحلة للسنة الموالية
-140%	-748.865,49	-34%	1.856.625,41	-174%	2.805.714,82	75%	-3.769.513,68	-2.157.609,51	الفاتض الحقيقي الصافي للسنة

المصدر: الوضعيات المحاسبية للجماعة

وهكذا يلاحظ أن الجماعة في ختام السنوات المعنية بالمراقبة سجلت عجزا حقيقيا يقدر بـ 2.157.609.51 درهم سنة 2017، ارتفع إلى 68, 7.769.513 درهم سنة 2018، وبقي في حدود 748.865,49 سنة 2021. وقبل التطرق لأسباب هذه الوضعية وآثارها على تسيير الجماعة، ينبغي التذكير ببنية الميزانية في شقي المداخل والمصاريف.

I - بنية الميزانية

1 - بنية مداخل الجزء الأول

يجمل الجدول أسفله مداخل جماعة سبع رواضي خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2017 و 2021 :

الجدول رقم 2 : بنية مداخل الجزء الأول

المعطيات	الرسوم المدبرة من طرف الجماعة	الرسوم المدبرة من طرف الدولة	الحصة من الضريبة على القيمة المضافة	مداخل أخرى	المجموع
2017	4.061.240,23	230.246,47	10.439.000,00	616.957,73	15.347.444,43
2018	3.466.484,45	377.062,30	10.739.000,00	243.095,16	14.825.641,91
2019	5.734.305,80	236.048,22	10.539.000,00	562.709,16	17.072.063,18
2020	4.535.916,75	288.989,66	10.439.000,00	310.366,25	15.674.272,66
2021	3.010.221,52	236.328,28	10.439.000,00	574.673,93	14.260.223,73
المجموع	20.908.168,75	1.368.674,93	52.595.000,00	2.307.802,23	77.179.645,91
النسبة	27%	2%	68%	3%	100%

المصدر: الوضعيات المحاسبية للجماعة

الملاحظ في هذا الصدد هو أن نسبة حصة الجماعة من الضريبة على القيمة المضافة تشكل 68% من مجموع مداخل الجماعة خلال الفترة المعنية بالمراقبة، بما مجموعه 52.595.000,00 درهم، بينما المداخل المدبرة من طرف الجماعة لا تتجاوز نسبتها 27% بما مجموعه 20.908.168,75 درهم.

أما فيما يخص تطور هذه المداخل فقد عرفت انخفاضا بين سنتي 2017 و 2021، حيث انتقلت من 15.347.444,43 درهم إلى 14.260.223,73 درهم مع تسجيل ارتفاع

سنة 2019 سجلت فيه أحسن النتائج بتحقيق 17.072.063,18 درهم. كما يوضح المبيان أسفله:

وبخصوص هذا التطور يمكن إبداء الملاحظات التالية:

استقرار حصة الجماعة من الضريبة على القيمة المضافة في مبلغ 10.439.000,00 درهم خلال فترة المراقبة مع تسجيل ارتفاع طفيف خلال سنتي 2018 و2019.

ارتباط الارتفاع المسجل سنة 2019 على الخصوص وكذا على مستوى منحى التطور بشكل عام، بصفة مباشرة، بمجهود الاستخلاص في المداخل المدبرة من طرف الجماعة وخصوصا تلك المتعلقة بالتعمير.

بخصوص المداخل المدبرة من طرف الجماعة، تقدر المداخل المدبرة من طرف الجماعة والمحقة خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2017 و2021 بما مجموعه 20.908.168,75 درهم، منها 10.535.025,00 درهم تتعلق بمداخل المرافق الجماعية ومبلغ 7.822.772,43 درهم يتعلق بالرسوم الجماعية، كما هو مبين أسفله:

الجدول رقم 3: بنية المداخل المدبرة من طرف الجماعة

المعطيات	الرسوم	الإتاوات	مداخل الممتلكات	مداخل المرافق	المجموع
2017	286.494,73	66.890,00	374.330,50	3.333.525,00	4.061.240,23
2018	916.496,70	79.420,00	442.472,75	2.028.095,00	3.466.484,45
2019	2.527.414,50	183.740,00	452.351,30	2.570.800,00	5.734.305,80
2020	1.817.742,00	292.935,00	96.209,75	2.429.030,00	4.635.916,75
2021	2.274.624,50	254.753,00	307.269,00	173.575,00	3.010.221,52
المجموع	7.822.772,43	877.738,00	1.672.633,30	10.535.025,00	20.908.168,75
النسبة	37%	4%	8%	50%	100%

المصدر: الوضعيات المحاسبية للجماعة

والجدير بالذكر بأن مداخل المرافق الجماعية، والتي تشكل 50% من مجموع المداخل المدبرة من طرف الجماعة، تتكون أساسا من واجبات الدخول إلى الحامتين، القديمة قبل سنة 2020، والحامة الجديدة بعدها، بينما تشكل مداخل الرسوم 37%، أبرزها يتعلق بمداخل التعمير وخصوصا الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية والرسم على عمليات البناء، علما أن جزء كبيرا من تراب الجماعة مشمول بوثائق للتعمير كما هو مبين في الجدول أسفله:

الجدول رقم 4: وثائق التعمير

طبيعة الوثيقة	موضوع الوثيقة	تاريخ الدخول حيز التنفيذ
تصميم التهيئة	تصميم التهيئة للمناطق المحيطة بفاس والتابعة لسبع رواضي	يونيو 2015
تصميم التهيئة	تصميم التهيئة للصويات	يونيو 2015
تصميم التهيئة	تصميم التهيئة لدوار الطلاحة	دجنبر 2019
تصميم التهيئة	تصميم التهيئة لعين الله	يوليوز 2018
تصميم إعادة الهيكلة	تصميم إعادة الهيكلة لدوار أولاد عايد	أبريل 2018
تصميم إعادة الهيكلة	تصميم إعادة الهيكلة لدوار أولاد راشد	أبريل 2018
تصميم إعادة الهيكلة	تصميم إعادة الهيكلة لدوار الكاف ودوار البسايس	يناير 2021
تصميم إعادة الهيكلة	تصميم إعادة الهيكلة لدوار أولاد اهلال	مارس 2019

المصدر: مصالح جماعية سبع رواضي

2 - بنية مداخل الجزء الثاني

فيما يخص بنية مداخل التجهيز نجد أنها تتكون أساسا من فوائض السنة المنصرمة وهي مداخل غير حقيقية، بينما لم تسجل الجماعة فوائض حقيقية في الجزء الأول من ميزانيتها إلا سنتي 2019 و2020، علما أن سنوات 2017 و2018 و2021 قد سجلت عجزا في ميزانية التسيير تم سده بتحويلات من الجزء الثاني.

ويبرز الجدول أسفله بنية مداخل التجهيز برسم سنوات 2017-2021.

الجدول رقم 5: بنية مداخل التجهيز

2021	2020	2019	2018	2017	
-	1.856.625,41	2.068.172,41	-	-	فائض الجزء الأول
2.728.465,55	4.038.622,09	4.861.326,74	10.990.170,21	17.056.719,44	فائض السنة المنصرمة
1.350.000,00	-	3.750.000,00	-	4.900.000,00	القروض
-	-	-	400.000,00	35.692,00	مداخل أخرى
4.078.465,55	5.895.247,50	10.679.499,15	11.390.170,21	21.992.411,44	المجموع السنوي

المصدر: الوضعيات المحاسبية للجماعة

بالإضافة إلى الفوائض المحققة سنتي 2019 و2020 تمثل القروض المورد الثاني الحقيقي للجزء الثاني من الميزانية.

الملاحظ عموماً أن المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس يقوم بعملية افتتاح مالية جماعة سبع رواضي بشكل شمولي، حيث يراقب عملية التسيير وكذا صدقية المداخل، كما يقوم بمراقبة عملية تنفيذ الميزانية، وذلك بغية الوقوف على كل صغيرة وكبيرة تهم تسيير شؤون هذه الجماعة، لضمان الشفافية والمصادقية في التسيير وبلوغ النتائج المرجوة، هذا من جهة ومن جهة أخرى الوقوف على الاختلالات والصعوبات التي قد تواجه عملية التسيير، واتخاذ الإجراءات المناسبة عند ضبط المخالفات الجنائية التي تستحق المتابعة القضائية، وذلك بإحالة الأمر على القضاء المختص.

المبحث الثاني: إكراهات رقابة المحاكم المالية على الجماعات الترابية

وسبل وتجاوزها

في إطار سياسة اللامركزية و اللاتركيز الإداري، وبغية تحسين تدبير الجماعات الترابية، نص دستور 2011 كذلك بمقتضى الفصل 149 على إحداث المجالس الجهوية للحسابات التي كلفها بمراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، وإذا كانت الرقابة القضائية تعتبر إحدى أهم الأصناف الرقابية التي يتمحور حولها إصلاح المجال الرقابي على المالية المحلية، وإحدى أهم المحاور التي يطالب الفاعلون المحليون بتعزيزها وتدعيمها بمقابل التحجيم والتقليص من قوة تدخل الأصناف الرقابية الأخرى، فإن الممارسة أثبتت أنه بالرغم من أهمية القضاء المالي اللامركزي، فإن هذا الأخير ظل يعاني من مجموعة من الإكراهات والصعوبات على مستوى التدخلات الرقابية للمجالس الجهوية للحسابات (المطلب الأول).

ولكي تؤدي المجالس الجهوية وظائفها على أكمل وجه يجب اخذ العبرة من التجارب الأجنبية خاصة التجربة الفرنسية أي الأخذ بإيجابياتها وتفادي سلبياتها ومراعاة خصوصيات التجربة المغربية، من واقع إداري مالي اقتصادي ومحاسبي وفق رؤية شمولية، وهكذا ففعالية دور القضاء الجهوي في أداء وظيفته الرقابية والافتحاصية المرتبطة بالشأن العام الترابي، وكذا كيفية التصرف في الأموال العمومية مرتبط بمدى توفره على شروط داخلية وأخرى خارجية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود رقابة المجالس الجهوية للحسابات على الجماعات الترابية

إذا كان المغرب عموماً يتوفر على منظومة قضائية حديثة من حيث مكوناتها وهيكلها، وصحيح أن وجود الرقابة القضائية على الجماعات الترابية (من الناحية المبدئية) يمثل ضماناً مهماً من الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحياتهم على المستوى المحلي، بل هي أفضل نوع رقابي في هذا الصدد من الناحية المبدئية، لكن وبالمقابل فإن الأصح أن تلك الرقابة تعترضها الكثير من العوائق والإكراهات والصعوبات منها ما هو داخلي يتعلق ببنية وتكوين المجالس الجهوية للحسابات (الفرع الأول) ومنها ما هو خارجي يتعلق بمحيط اشتغال هذه المجالس خاصة ما يتعلق بغياب آليات حرية تمكن من تنفيذ الأحكام التي تصدرها هذه المجالس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإكراهات المرتبطة بالجانب الداخلي لرقابة المحاكم المالية

إن نظام رقابة المحاكم المالية على الجماعات الترابية الذي يوجد بالمغرب حالياً يعاني العديد من الصعوبات والإكراهات والعوائق الذاتية التي تحول دون فعاليته وتطوره، ويتسم باختلالات متعددة مما أدى إلى محدوديته وعدم قدرته على مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الترابي، خاصة ما يتعلق بالقدرة على مواكبة مستجدات قضايا التنمية المحلية ومستجدات التدبير العمومي والحكمة الترابية عموماً¹.

فالمحاكم المالية ورغم كل الجهود المبذولة لتحديثها والارتقاء بوظيفتها، فهي ما تزال غير قادرة على ممارسة تلك الرقابة المالية الفعالة المفترضة على جميع أورش ومشاريع التنمية الترابية، كما أنها مازالت غير قادرة على الرقابة الميدانية الناجعة للشؤون المالية المحلية، وعلى حماية المواطنين من أخطار وأخطاء الجماعات الترابية، ومن ثم الاستجابة لتطلعاتهم في إطار لامركزية الرقابة العليا على الأموال العمومية المحلية التي تمثلها المجالس الجهوية للحسابات كمحاكم مالية ابتدائية لا مركزية².

¹ عماد أبركان، نظام المراقبة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 274

² مدني أميدوش، نحو إرساء لامركزية الرقابة العليا على الأموال العمومية من خلال محاكم جهوي، مرجع سابق، ص 127

ولعل السند القانوني المؤطر لمنظومة المحاكم المالية بالمغرب هو الذي يأتي في مقدمة الصعوبات والعراقيل، ويعتبر من أبرز عوائق وإكراهات قدرتها ونجاحاتها الرقابية إن على المستوى الدستوري أو على مستوى القانون الأساسي، الذي كان بمثابة مدونة المحاكم المالية¹، بل حتى بالنسبة للدستور المغربي الصادر في فاتح يوليوز 2011، والذي كان منتظرا منه أن يأتي برؤية جديدة في مجال الرقابة المالية العليا، تفعيلًا للمساءلة المالية، وتقوية لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، جاء بمقتضيات عامة ومختصرة، أقل ما يقال عنها أنها دون المستوى المطلوب في مسألة النهوض بالمحاكم المالية وتعزيز قدراتها الرقابية، حيث بقيت توجهاته في عمومها غامضة ومحدودة جدا، ولم تحسم حتى في الطابع القضائي الفعلي لتلك المجالس العليا للرقابة.

لقد أوكل المشرع المغربي للمجالس الجهوية للحسابات مجموعة من الاختصاصات والتي تحتاج إلى طاقات بشرية كافية ومؤهلة للقيام بها، وتشكل الموارد البشرية الدعامة الأساسية لأي نشاط مؤسساتي، فالقيام بالوظائف والمهام المنوطة بالمجالس الجهوية للحسابات رهين بتوفر الموارد البشرية الكافية، خصوصا وأن الأمر يتعلق بجهاز مكلف بمهمة الرقابة العليا على المال العام المحلي، لأن القاضي المالي مطالب بممارسة المهام الموكولة إليه بموجب النصوص القانونية المنظمة لعمل القضاء المالي الجهوي، وهو ما يتطلب من أجل ممارستها التوفر على طاقات بشرية يستحيل دون وجودها أو ضعفها بلوغ النتائج المرجوة.²

إن من أبرز التحديات الذاتية التي تواجه عمل المحاكم المالية الجهوية هي إشكالية الموارد البشرية من حيث توفرها، ومن حيث ما تتمتع به من كفاءات ومؤهلات لممارسة الاختصاصات الرقابية، حيث أجمع العديد من الباحثين والدارسين المهتمين بالشأن المحلي، على أن الموارد البشرية التي تتوفر عليها المجالس الجهوية للحسابات ما تزال ضعيفة، سواء من الناحية العددية أو من ناحية المؤهلات والكفاءات، وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على عمل تلك المحاكم ومردوديتها.

¹ انظر القانون 62.99 المتعلق بالمحاكم المالية المشار إليه سابقا

² حليلة المكروض، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 73.

إن المجالس الجهوية للحسابات تمارس رقابة قضائية وأخرى إدارية (شبه قضائية) تتمثل في مراقبة التسيير للأجهزة الخاضعة للرقابة، من حيث الكيف والأداء وتقييم الاقتراحات عند الاقتضاء حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرق التسيير وفعالية مردوديته، فإن هذا الاختصاص الأخير لا يرقى إلى المستوى المطلوب في غياب اهتمام حقيقي وفعلي بمراقبة التسيير التي تعتبر أحد مقومات المراقبة الداخلية¹، والتي تبقى اهتماما ثانويا ومراقبة انتقائية بالنسبة للجهاز الرقابي القضائي.

وتشكل المراقبة الداخلية حجر الزاوية في الأنظمة الرقابية المقارنة، حيث إنه وفي غياب مساطر إجرائية داخلية للرقابة يصعب على الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أن يكونا في مأمن، لكن يمكن الوقوف على قصور هذه الرقابة فيما يخص المراقبة الداخلية تأخذ الاختصاصات النوعية التي يحظى بها نظام الرقابة العليا على المال العام، فالمرشح لم يتوسع في التطرق إليها، كما يدل على ذلك وجود فقرة تنص على إقامة مساطر إجرائية داخلية في مجال التدقيق ولكن بشكل محتشم.²

فالفقرة الرابعة من المادة 147 من مدونة المحاكم المالية تنص على أنه يتأكد المجلس الجهوي من الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لمراقبته تضمن التسيير لمواردها واستخداماتها وحماية ممتلكاتها وتسجيل كافة العمليات المنجزة، فالمقتضيات المذكورة تحمل في طياتها ثغرة واضحة تتمثل في عدم الإفصاح عن الجهة التي تتولى وضع المساطر والإجراءات التي تعد الأساس في المراقبة الداخلية.³

وإذا لم تتطرق المجالس الجهوية لهذا النوع من الرقابة بشيء من الدقة والتفصيل، فإن أدائها سوف يعثره النقصان خصوصا عند تأثره بالنموذج الفرنسي وعدم تأثره بالنموذج الأنجلوساكسوني، مع العلم أن النموذج الأنجلوساكسوني يعد غنيا فيما يتعلق باستغلال التقنيات والمناهج الحديثة في التدقيق، وبالطبع فإن هذا التوجه يؤكد على حقيقة مفادها أن

¹ نجيب جبري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، مرجع سابق، ص 138.

² محمد حركات، نجاح المحاكم المالية يتوقف على آليات التقويم الداخلي، جريدة الأحداث المغربية، عدد 256 فاتح نوفمبر 2000 ص 2 .

³ نعيمة أمويني، القابض الجماعي وإشكالية الرقابة على تنفيذ الميزانية الجماعية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004 ، ص 338 .

الرقابة الخارجية لأجهزة الرقابة العليا سوف لن تكون في مستوى الجودة المطلوب توفرها في رقابة المجالس الجهوية للحسابات، لعدم توفرها على مساطر داخلية وتنظيم داخلي تعتمد عليه الرقابة الداخلية عند مراقبة التسيير، وهذا يسير في اتجاه معاكس لإحدى أهم التوصيات التي صدرت عن المنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية (الانتوساي) عند تأكيدها على أهمية العلاقة الجدلية بين المراقبة الداخلية والمراقبة الخارجية.¹

وتتجلى أهمية مراقبة التسيير كما هو معلوم في تقييم وتقويم تسيير الأجهزة والمؤسسات التي سوف تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبتها، وبالتالي حماية الأموال العمومية المحلية من كل تبذير أو ضياع أو إهمال، كما تتجلى هذه الأهمية أيضا في كونها تسمح بالتصرف على مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة، وكذا تكاليف السلع والخدمات المقدمة والأثمان المطبقة والنتائج المالية للأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس الجهوي، والتي تم تحديدها في المادة 148 من مدونة المحاكم المالية والتي يمكن عند الاقتضاء مدها ببعض الاقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرق تسييرها والزيادة في فعاليتها ومردوديتها.

إلا أن الثغرة القانونية تتجلى في عدم تناول هذا الاختصاص الإداري، وهو اختصاص أساسي سواء بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات أو بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات، بشيء من الدقة والجدية في قانون 60-99 بمثابة مدونة المحاكم المالية، فرقابة التسيير تستدعي ظروف وشروط ممارستها تفصيلا دقيقا للمحور المتعلق بالمساطر الإجرائية التي تعتبر أحد مقومات الرقابة الداخلية.

كما أن هناك غياب اهتمام حقيقي وفعلي بجودة التسيير، التي تبقى اهتماما ثانويا بالنسبة للجهاز الرقابي القضائي²، مما ينتج عنه اختلال يمكن بأية حالة من الأحوال أن تكون له قوة قضائية حقيقية، ويؤكد هذا الأمر النص قانونيا على إمكانية اتخاذ إجراءات مخالفة لرأي المجلس من قبل وزير الداخلية أو الوالي أو العامل (الفقرة الثانية من المادة

¹ محمد حيمود ، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مرجع سابق، ص 222 .

² نعيمة أمويني، القابض الجماعي وإشكالية الرقابة على تنفيذ الميزانية الجماعية بالمغرب، مرجع سابق، ص 339 .

(144)، وهذا ما يجعل تدخل المجالس الجهوية للحسابات في هذا السياق ذا أثر نسبي ومعنوي أكثر منه رقابي حقيقي¹، وعلى الرغم من أن رأي المحاكم المالية يميل إلى عدم حصر الرقابة هنا في مضمون الحسابات نفسه فقط وبالتالي فسمح المجال لإمكانية اللجوء إلى مسطرة التأديب المالي بمناسبة دراسة الحساب الإداري²، فإن النص القانوني لم ينص على مثل هذه الإمكانية (مثلما هو الأمر بالنسبة للتحقيق والبت في حسابات المحاسبين) وتحدث فقط في إبداء الرأي وتبليغه للمعنيين بالأمر³.

وهكذا فإن الرأي الذي يبديه المجلس الجهوي للحسابات يتعلق بشروط تنفيذ الميزانية المحلية، ويتضمن بالأساس الوضع العام للحساب الإداري وبناء على ذلك تتخذ سلطات الوصاية الإجراءات التي تراها ضرورية كما يخولها القانون الحق في برمجة الفائض المالي الناتج عن تنفيذ الميزانية المحلية⁴.

ومن بين الصعوبات والإكراهات التي تعترض المحاكم المالية وكما تم الوقوف على ذلك من خلال الجماعة الترابية سبع رواضي، والتي يمكن اعتبارها تدخل في نطاق الإكراهات الذاتية، ما يتعلق بالجانب الإجرائي والمسطري، فالصعوبات المسطرية التي تعترض عمل القاضي المالي، تعد من بين العوامل والمعطيات الذاتية الأساسية التي تعترض الوظيفة الرقابية، فعلى الرغم من أن المحاكم المالية بحكم صبغتها شبه القضائية، مقيدة في عملها بقواعد مسطرية تحيل في بعض المسائل المحدودة على المسطرتين المدنية والجنائية، فإنها تتوفر على مسطرة ثالثة خاصة بها⁵، تنطوي هي نفسها على مقتضيات إجرائية متعددة ومعقدة في الوقت نفسه بل يمكن القول أن لكل من الاختصاصات الأربعة الكبرى المخولة للمحاكم المالية بعض من المساطر الخاصة بها والتميزة عن باقي

¹ عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 223 .

² التقرير السنوي عن أنشطة المحاكم المالية لسنة 2006، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، الرباط، 2007 ص 422 .

³ نجيب جيري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، مرجع سابق، ص 142 .

⁴ المادة 144 من مدونة المحاكم المالية .

⁵ Mohammed Horkat le droit du contrôle supérieur des finances publique au Maroc essai sur les technique d'audit al heure de la justement structurel op cit p 233

المساطر الأخرى، وهو الأمر الذي يعرقل ويعطل النجاعة والقدرة لرقابة المحاكم المالية مما يؤثر عموما على منظومة الحكامة المحلية.¹

إذن تبقى هذه جملة من الإكراهات والمعوقات الداخلية والذاتية التي تعترض عمل المجالس الجهوية للحسابات في مجال الرقابة على الجماعات الترابية، إلا أن هناك العديد من الصعوبات الأخرى التي تواجه عمل المحاكم المالية سيتم التطرق إليها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الصعوبات الخارجية لنظام رقابة المحاكم المالية

يعاني نظام رقابة المحاكم المالية بالمغرب إلى جانب الصعوبات العملية العديد من الإكراهات والصعوبات الأخرى، التي تحول دون تطوره وتتبعه لمختلف نشاطات الجماعات الترابية اللامركزية، حيث أن أهم تلك الصعوبات التي حالت دون مواكبته للتطور ببلادنا، هي الصعوبات الذاتية كما رأينا فيما سبق والمتمثلة أساسا في غياب المرتكزات والأسس والشروط القانونية والتنظيمية الداعمة لعمل المحاكم المالية، علاوة على ضعف المقومات والمكونات والوسائل والأدوات الموضوعة رهن إشارتها.²

ويظهر أن الإشكال الأساسي في عمل المحاكم المالية، هو كينونتها وذاتيتها ومميزاتها وخصائصها كما تم إحداثها، والتي تشكل المنطلق والحجر الأساس في الممارسة الرقابية.

وعموما لا تقف العوائق والإكراهات التي تعترض رقابة المحاكم المالية عند المشاكل والتحديات الذاتية، بل هناك الكثير من العوامل والمعطيات الأخرى التي تشكل في مجموعها ومن خلال تفاعلها ما يسمى بالعوائق الموضوعية لنظام رقابة المحاكم المالية، ولعلها الأكثر اعتراضا وحدة وإشكالا، وتأثيرا سلبيا على نجاعتها وفعاليتها الرقابية، وهي عبارة عن إكراهات ومشاكل وصعوبات ناتجة عن المحيط وبيئة الاشتغال وعن العلاقات

¹ تجدر الإشارة أن القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية المشار إليه سابقا هو المنظم الأساسي لمساطر وإجراءات عمل المحاكم المالية علاوة وذلك في ظل غياب قانون خاص بالمساطر والإجراءات المتعلقة بها .

² عماد أبركان، نظام المراقبة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 178 .

المختلفة التي تربط المحاكم المالية بالجماعات الترابية، وبالعديد من الأشخاص العامة والأجهزة والمؤسسات الوطنية والمحلية التي تبقى معنية بتلك الرقابة بشكل أو بآخر.

إذا كانت سلطات الوصاية هي ثاني جهة معنية بالرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات على الجماعات الترابية، باعتبارها الجهة المشرفة على أعمال المراقبة، بعد المجالس والأجهزة المنتخبة لهذه الأخيرة، فإن أولى العوائق الموضوعية التي تعترض نظام رقابة المحاكم المالية على الوحدات المحلية المنتخبة في التجربة المغربية، هي تلك التي تشكل بعض تصرفات سلطات الوصاية في حد ذاتها.

لقد كان أجدى بالمشروع المغربي اعتماد المنحى الذي أخذته التشريعات المقارنة من حيث إعطاء المجالس المنتخبة وهيئاتها التنفيذية كامل الصلاحية في تدبير شؤونها بحرية وإعطاء القضاء صلاحية مراقبة تصرفات هذه الأجهزة، في حين تصرف جهود السلطات المكلفة بالوصاية في وظائف التصور والبحث والتنشيط والتأطير والتكوين.¹

وبالرجوع إلى التشريع الفرنسي، فصحیح أنه أعطى لممثل الدولة الحق في اللجوء إلى الغرف الجهوية للحسابات في حالة وجود خلاف يتعلق بالميزانية حسب الحالات المحددة قانوناً، إلا أن الإحالة ليست حصراً على ممثل الدولة، فيمكن للمحاسب العمومي أو لكل ذي مصلحة في حالة عدم تسجيل نفقات إجبارية أو توفير الاعتمادات اللازمة لها، أن يلجأ إلى الغرفة الجهوية، فضلاً على أنه حرر المنتخبين من قيود سلطة الوصاية.²

ففي فرنسا وطبقاً لمبدأ الإدارة الحرة للجماعات المحلية وكذا قرارات رؤسائها بقوة التنفيذ المباشر والفوري دون حاجة إلى انتظار سريان أي أجل، أو الحصول على تأشيرة أو ترخيص من أي نوع كان، بحيث تقتصر مراقبة هذه القرارات على جانب الشرعية فقط

¹ محمد مجيدي، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 192 .

² حنان القادري، رقابة المجالس الجهوية للحسابات، مرجع سابق، ص 57-58 .

وتمارس من قبل المحكمة الإدارية، ويحق لممثل الدولة في المحافظة أو الجهة اللجوء إلى هذه المحكمة كما يحق ذلك لجميع المواطنين¹.

وبالعودة إلى ما هو عليه الأمر بالمغرب، ولنأخذ على سبيل المثال هنا مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية المتعلقة بالجماعات الترابية وكما تم الوقوف على ذلك من خلال جماعة سبع رواضي، والتي تتم بمناسبة بذل المساعدة لتلك السلطات على المستوى المحلي، فتلك الرقابة التي تعود صلاحية تحريك مسطرتها إلى سلطة الوصاية بشكل أحادي، لاشك أنها تخضع لتقديرات هذه الأخيرة ولا اعتباراتها المختلفة والتي قد تكون أحيانا بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة².

وإذا كانت القوانين التنظيمية 2015 المتعلقة بالجماعات الترابية، قد ألغت جلسات المصادقة على الحسابات الإدارية، التي كانت تشكل المنطلق والمكون الأساسي في رقابة المجالس الجهوية للحسابات على الحسابات الإدارية، فإن ذلك الإلغاء يعتبر مسألة معيبة، ولا يمثل في الحقيقة إلى نكوصا وتراجعا وتقهقرا سيعرفه نظام الرقابة على الجماعات الترابية، بعد أن دخلت القوانين التنظيمية حيز التنفيذ، فتلك الرقابة على تقرير التنفيذ وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة إليها، فإنها تمثل مناسبة سانحة لتكريس الاندماج الرقابي والالتقائية بين الرقابة السياسية والإدارية، تحت إشراف رقابة المحاكم المالية، فالأمر كان يستدعي إصلاح هذا النوع من الرقابة وليس إلغائها بشكل نهائي.

ففي فرنسا خلق الغرف الجهوية للحسابات كتعويض على حذف الرقابة السابقة على قرارات الجماعات المحلية، ومن أجل إناطة مراقبة المالية والتدبير المحليين بأجهزة متخصصة ومحيدة، في حين تم بالمغرب الاحتفاظ بالرقابة المسبقة للسلطات المركزية على أهم القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية، ذات الطابع المالي بالخصوص، هذا الوضع ليس من شأنه المساعدة على تشجيع الابتكار والمبادرة على مستوى تسيير الشأن العام المحلي، فالمسؤولون المحليون سيصبح هاجسهم الأساسي الاستجابة لمتطلبات

¹ محمد مجيدي، مرجع سابق، ص 192 .

² عماد أبركان، نظام المراقبة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة مرجع سابق، ص 280 .

الأجهزة الرقابية عند التفكير في اختيار المشاريع واتخاذ القرارات لكي يحصلوا على موافقة سلطات الوصاية، وفي نفس الوقت العمل على تفادي إثارة مسؤولياتهم لاحقا من طرف المجالس الجهوية للحسابات¹.

ومن تجليات ممارسة سلطة الوصاية في علاقتها بالمجالس الجهوية للحسابات أنه ليس من حق الممثلين للجماعات الترابية وهيئاتها، اللجوء المباشر إلى استشارة المجلس الجهوي للحسابات إلا من خلال سلطة الوصاية²، ومن بين الإكراهات الأخرى المتعلقة برقابة المحاكم المالية على الجماعات الترابية تلك المرتبطة بمآل تلك التقارير التي تصدرها المجالس الجهوية للحسابات وبعبارة أخرى، ما معنى أن تصدر المحاكم المالية المختلفة أحكاما وقرارات قضائية، قد تكلف مجهودا وأموالا كثيرة، ويتم إدراج نتائجها في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات الذي تتناوله وسائل الإعلام المختلفة ليثير زوبعة إعلامية، وفي الأخير لا تتابع تلك الأحكام والقرارات ولا تنفذ؟ لاسيما هنا وأن تلك التقارير ترفع إلى المؤسسة الملكية باعتبارها أعلى سلطة في البلاد، ومن ثم كيف يعقل ألا يحرك وزير العدل الملاحظات والمتابعات القضائية بصفته رئيسا للنيابة العامة؟ وما هي الأسباب والدواعي التي تحول دون تطبيق القانون تطبيقا صارما في حق كل من تثبت إدانته؟

إنه لطالما شغلت تقارير المجلس الأعلى للحسابات الرأي العام الوطني المحلي عندما يتم تقديمها من طرف المجلس إلى المؤسسة الملكية، ثم فجأة يخفت وهجها مع مرور الوقت، وتتوارى الاتهامات إلى الخلف تاركة المجال أمام الركون إلى الصمت المطبق، والاكتفاء بالتنديد والوعد بإحالة الملفات على القضاء، ثم تطوى الصفحة في انتظار تقرير جديد يعيد النقاش إلى نقطة البداية، وفي هذا الإطار صدرت مجموعة من التقارير عن "الهيئة العليا للرقابة المالية بالمغرب" خلال السنوات العشر الأخيرة، وقد رصدت تلك التقارير الكثير من التجاوزات والاختلالات المالية والتدبيرية، بما يكفي والتي كانت في بعض الأحيان على درجة كبيرة من الخطورة بالنسبة لبعض الجماعات الترابية، كما

¹ محمد مجيدي مرجع سابق، ص 84 .

² حنان القادري، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية و هيئاتها، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008 ص 59 .

تضمنت العديد من التوصيات والافتراضات التي من شأنها التخفيف من وطأة الفساد الإداري والمالي بتلك الجماعات المعنية بالاختلال، لكن دون جدوى حيث لحد الآن يظهر أن عددا كبيرا من تلك الاقتراحات والتوصيات لم تفعل أو ثم تجميدها أو بالأحرى تجاهلها الأمر الذي يفرغ لا محالة تلك المؤسسة الدستورية من محتواها، ويحمل في طياتها بذور فشل مهمتها الوطنية النبيلة.

ولاشك أن ذلك هو السبب الحقيقي لعدم ربط المسؤولية بالمحاسبة في كثير من الملفات والقضايا التي كان من الواجب أن تعرض على القضاء ليقول كلمة الفصل، فلا يعقل أن يتم رصد كل تلك الاختلالات والانحرافات في بعض الجماعات الترابية، دون أن يتم تحريك مسطرة المتابعة القضائية، بل قد لا يتم أحيانا حتى أعمال المحاسبة القانونية والإدارية للمسؤولين عنها مما يثير أكثر من علامة استفهام¹.

ولعله وفي خضم الإجابة عن تلك الأسئلة المطروحة حول الأسباب التي تحول دون تحريك المتابعات، فقد تم التأكيد كإحدى التبريرات السياسية، أن من بين الأسباب التي تحول دون الانتقال بتقارير المجلس الأعلى للحسابات إلى مرحلة التقاضي، وتعد من عملية المتابعة القضائية، هو أن تلك التقارير كما يتوصل بها الوكيل العام للملك لدى المجلس ويرفعها إلى وزير العدل تبقى مجردة من كل الوثائق والأدلة التي تثبت الاختلالات التي يتم رصدها، ومن ثم يصعب على هذا الأخير تحريك مسطرة المتابعة في حق المسؤولين المتورطين في تلك القضايا، خاصة وأن الأمر يتعلق في الغالب بأخطاء وتجاوزات مالية ذات صبغة مهنية يمكن حلها إداريا ولا تستحق المتابعة القضائية.

المطلب الثاني: آليات تجويد رقابة المحاكم المالية تكريسا للديمقراطية المحلية

إن النصوص المنظمة للامركزية تبرز السلطة القانونية السائدة إن لم نقل المهيمنة للمجالس التداولية، والسبب في ذلك يرجع إلى كون المجالس الجماعية أجهزة منتخبة بالاقتراع العام المباشر، والمجالس الجهوية تتحمل مسؤوليات كبرى في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه في الواقع غالبا ما تتركز السلطة الحقيقية بين يدي السلطة

¹ عماد أبركان، نظام المراقبة على الجماعات الترابية و متطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 283 .

التنفيذية المحلية، سواء كانت منتخبة أو معينة، والعوامل التي تقوي ظاهرة "ترئيس" السلطة تكمن أساسا في أمرين: التعدد المتزايد للمسؤوليات المحلية ومتطلبات التدبير اليومي للشؤون المحلية، فقضايا الفساد الإداري ترتبط أكثر بالسلطات التنفيذية المنتخبة وأقل بأعضاء المجالس التداولية.

فمن الضروري لتحسين سير الديمقراطية المحلية، إقحام المنتخبين المحليين داخل المجالس التداولية والمواطنين لمجابهة السلطات التنفيذية المحلية التي تستأثر بمزيد من المسؤوليات، ومن شأن المراقبة المتعددة الأوجه التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات أن تساهم في تسهيل عملية تنوير المنتخبين من المعارضة ومن الأغلبية، ولا يمكن لهذه الرقابة إلا أن تدعم مراقبة المجلس التداولي على الرئيس وتمنعه من مصادرة السلطة من المجلس المنتخب، لكن يجب أن تتوافر بعض الشروط الضرورية لتمكين المجالس الجهوية للحسابات من القيام بعملها في ظروف جيدة (الفرع الأول).

ولاشك أن إقرار المجالس الجهوية للحسابات كمؤسسات مساعدة على المستوى المحلي انطلاقا من المراجعة الدستورية ل 13 شتنبر 1996، يعتبر من التجديدات المهمة والمحورية في تطوير المجال الرقابي من جهة، وتعزيز التوجه الجهوي واللامركزية التي تشعب الدولة إلى ترسيخها في إطار نظامها الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شروط اشتغال المحاكم الجهوية للحسابات

يمكن التمييز هنا بين الشروط العامة والشروط الخاصة لكي تقوم المجالس الجهوية للحسابات بأداء مهامها الرقابية على تدبير شؤون الجماعات الترابية.

ففيما يتعلق بالشروط العامة، يتعين على المجالس الجهوية للحسابات أن تحترم سلطة المنتخب في تحديد المصلحة العامة المحلية، وتهم الإشكالية تقييم ملائمة المقررات التي تتخذها المجالس المنتخبة والسلطات التنفيذية المحلية، ففي الواقع ليس من مهام المحكمة المالية تحديد المصلحة العامة المحلية سوءا تعلق الأمر بالمراقبة القضائية لحسابات المحاسبين العموميين، أو بفحص تدبير الأمرين بالصرف المحليين، وبخلاف ذلك يجب

على المجالس الجهوية للحسابات أن تعتبر نفسها الضامنة لاحترام تحديد المصلحة العامة من لدن السلطات المحلية المختصة.¹

وهكذا يجب على المجالس في إطار المراقبة القضائية لحسابات المحاسبين العموميين، أن تسهر بالضبط على أن لا تتدخل في تحديد المصلحة العامة المحلية الذي يدخل حصرا في اختصاص السلطات المحلية، ولذلك فهذا التحديد الذي تقوم به المجالس المنتخبة يفرض نفسه على المحاسب العمومي الذي يتعين عليه أن لا يتدخل في بلورة المصلحة العامة التي تنطوي عليها النفقات، فلا يمكن للمحاسب العمومي وقاضي الحسابات أن يقيما صحة القرارات المحلي وبالأحرى ملائمة.

ويجب على المجالس الجهوية للحسابات أن تتخذ نفس الموقف لما تقوم بفحص تدبير الأجهزة المحلية، باقتصارها على مراقبة شرعية وجودة التسيير، فمن المؤكد أن المراجع القانونية تسمح بتأمين تجانس الملاحظات التي تثيرها مجموع المجالس الجهوية، إلا أن الأمر غير ذلك لفحص جودة التدبير، إذ من المستحب تأسيس داخل المجالس الجهوية لجنة تختص في المناهج بهدف تحقيق التناسق في الملاحظات التي تبديها وإعداد المراجع النافعة لمراقبة جودة التسيير المحلي.

ويجب على قاضي الحسابات أيضا أن يضمن احترام تحديد المصلحة العمومية المحلية في إطار المشروعية من قبل السلطات المختصة، ومن المفروض أن تنعكس هذه المهمة الحمائية في المراقبة للحسابات، وفي فحص التدبير كما أن فعالية الرقابة الخارجية للمجالس الجهوية للحسابات تتوقف على وجود مراقبة داخلية، ففي الرسالة الملكية السابق ذكرها تم التأكيد على البعد الشمولي لآليات المراقبة، التي من شأنها أن تجعل من مختلف مكونات المنظومة الرقابية الوطنية وحدة متكاملة ومتناسقة، تتكون من محاكم مالية متمثلة في المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات ومن هيئات للتفتيش والمراقبة الداخلية وتوظيف نتائج أعمالها في ممارسة مختلف اختصاصاته بوصفه الجهاز الأعلى للرقابة.

¹ محمد البعقوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، دراسات قانونية وقضائية، الطبعة الثالثة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2019، ص 365 .

من المؤكد أن الوصاية الإدارية تؤدي إلى التفاوض والنقاش في تطبيق القاعدة القانونية¹، وبالتالي ينتج عن ذلك نوع من الأمن القانوني، إلا أن هذه المراقبة لا تساعد على تقوية الرقابة داخل الجماعات الترابية، فكان من المفروض أن تساهم اللامركزية موازاة مع اللاتمركز في توطيد المراقبة اللاحقة وتنمية مساطر المراقبة الداخلية.

ويتضح من التجارب الأجنبية أن تقوية المراقبة الداخلية تكتسي أهمية كبرى مزدوجة فمن شأن هذا الصنف من الرقابة أن يحقق أمنا قانونيا كبيرا للجماعات الترابية والمنتخبين خصوصا في علاقاتهم مع مؤسسات الرقابية، وبعبارة أخرى من المنطقي أن تصبح مراقبة المجالس الجهوية للحسابات مرضية إذا كانت الرقابة الداخلية منظمة².

ومن جهة أخرى يبدو واضحا أن فعالية المراقبة الداخلية بالنسبة للديمقراطية المحلية تقتضي أن تقوم الجماعات الترابية بالتحديد الدقيق لأهداف السياسات المحلية والعمل على الإعلان عنها بواسطة النشر، وفي هذا الصدد تطرقت الفقرة الثانية من المادة 147 من مدونة المحاكم المالية التي توضح ما يلي: " تشمل مراقبة المجلس الجهوي جميع أوجه التسيير و يقيم المجلس لهذا الغرض مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة وكذا تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة".

فمن شأن الإعلان عن الأهداف التي تدخل في إطار ملائمة التدبير أن تسمح بحصر فحص التدبير من طرف القاضي المالي في المراقبة القانونية وجودة التسيير، إن دولة القانون تقتضي أولا وقبل كل شيء احترام القواعد القانونية من قبل السلطات المحلية، فالديمقراطية المحلية هي إذن ديمقراطية المساطر وتنطوي على مشاركة المواطنين في تحديد الاختيارات الجماعية وبعبارة أخرى فهي ديمقراطية الجوهر وليس الشكل.

فالمجالس الجهوية للحسابات لا تشكل عرقلة بل آلية لتجسيد المتطلب الديمقراطي وباستجابتها لهذه الضرورة فهي تخدم الديمقراطية المحلية، ومن المستحب أيضا أن تتناط

¹ انظر المقترحات التي تتعلق بدعوة المجالس المنتخبة لإجراء دراسة جديدة بشأن مسألة سبق أن تداولت فيها، المادة 70 من الميثاق الجماعي، المادة 61 من القانون المتعلق 'بالأقاليم والمدة 42 من القانون المنظم للجهات .

² محمد اليكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 366.

بهذه المحاكم اختصاصات استشارية تشبه تلك التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات بموجب الفصل 148 الفقرة الثالثة من دستور 2011 الذي ينص على أن المجلس الأعلى للحسابات يبذل "مساعدته للبرلمان وللحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون" وأكدت الرسالة الملكية السابق ذكرها في هذا الصدد أن الدستور جعل من المجلس الأعلى للحسابات "مؤسسة دستورية مستقلة عن الجهازين التشريعي والتنفيذي وسلطة استشارية محايدة، تقدم آراء واقتراحات موضوعية تستنير بها الجهات المعنية في اتخاذ قراراتها وتقويم الاختلالات التي يبرزها المجلس.

أما بالنسبة للأجهزة اللامركزية، فيمكن التأكيد على أن الحريات المحلية التي يتم الاعتراف بها للمنتخبين من قبل الدستور والنصوص التشريعية من شأنها أن تدفع بالجماعات الترابية الصغيرة والمتوسطة إلى الاشتغال في نوع من العزلة، لاسيما وأن المنتخبين يميلون إلى الخلط بين الاستقلال والقدرة على التدبير.

فالتحقيق من طبيعته، أن يغني العلاقات بين المنتخبين والموظفين الترابيين من جهة والقضاة من جهة أخرى، خصوصا وان قضاة مستقلين يقومون بافتحاصات بدون مقابل بالنسبة للوحدات الترابية، كما أنه بإمكان السلطات المحلية وممثلي الدولة التوجه إلى المجلس الجهوي بطلب معلل للقيام بمراقبة التسيير المحلي للجماعة، ومن شأن هذه الرقابة أن تقلص من عدد الدعاوي الموجهة إلى القاضي الجنائي وتحد من مساطر التدبير الفعلي.

هذا بالإضافة إلى أهمية منح المحاكم الإدارية وظيفة استشارية¹، إذ ستقوى مكانة السلطات المحلية كانت منتخبة أو معينة في تدخلاتها وقراراتها، إذا قامت الفئتين من المحاكم بممارسة هذه الوظيفة في آن واحد، أما فيما يتعلق بالشروط الخاصة فيمكن إجمالها في ما يلي، يتعين أن يخضع توظيف قضاة المجالس الجهوية للحسابات إلى رقابة صارمة تسمح بانتقاء المرشحين على أساس الاستحقاق والكفاءة، كما يمكن للقضاة أن يكونوا من بين الموظفين الأكثر تكويننا والأكثر تجربة في الفروع المختلفة، كالقانون الجنائي والمالية العمومية، والمحاسبة والافتحاص والقانون الإداري والتنظيم الإداري .

¹ محمد اليكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 33 .

يجب ثانيا أن يتمتع قضاة المحاكم المالية بضمانات دستورية وقانونية تسمح بتقوية استقلالهم عن السلطة التنفيذية، خصوصا فيما يهم مسألتي العزل والنقل، لكن لسوء الحظ توضح مدونة المحاكم المالية أن القضاة لا ينتمون لنظام القضاة العاديين ولا يخضعون لولاية المجلس الأعلى للقضاء، بل تم إحداث مجلس للقضاء خاص بالمحاكم المالية، يرأسه رئيس محكمة جهوية للحسابات، ويكون مكلفا بالسهر على تطبيق النظام الأساسي للقضاة الماليين.

ثالثا يتعين التدقيق في مهام المحاكم المالية فمن المستحب منح هذه المحاكم اختصاصات جديدة طبقا لتوصيات المنظمات الدولية.

وهذا ما ينطبق على تقييم برامج الخصوصية، فممارسة هذه المهمة تسمح للحكومة والمواطنين بالتأكد من الحفاظ على حقوق الدولة وحماية حقوق المستعملين والمستثمرين كما يمكن تكليف المحاكم المالية بوظيفة الكشف عن أعمال الغش والفساد خصوصا في الميادين الحساسة والمعرضة أكثر للانحرافات كالضرائب، والمصالح الاقتصادية والصفقات العمومية، والإعانات المالية والتراخيص ومصلحة الموارد البشرية والجمارك وعمليات الخصوصية ورخص البناء والتجزئات ...

وأخيرا، من المهم إخضاع ميزانيات المحاكم المالية إلى افتتاح خارجي ينجزه مكتب مستقل، يضطلع بمراقبة قبلية ومراقبة لاحقة، والهدف من هذا الشرط هو تحقيق استقلال المحاكم في علاقاتها مع مختلف البنيات الإدارية الوطنية والترايبية، ولتفادي حالة التنافي يجب استبعاد المفتش العام والمراقب العام للالتزام والنفقات ومدير الميزانية المالية من عضوية اللجنة ، إذ أن هؤلاء الموظفين يسيرون مصالح هي بذاتها خاضعة لرقابة المحاكم المالية.

الفرع الثاني: مستويات دعم الدور الرقابي للمجالس الجهوية للحسابات

إن إحداث المجالس الجهوية للحسابات وتطبيق اللامركزية على مستوى الرقابة العليا على الأموال العمومية، ربما ستكون من بين العوامل المساعدة على تخطي وتجاوز سلبات

وإكراهات تجربة المجلس الأعلى للحسابات في حلتها القديمة، خاصة في مجال تدبير الأموال العمومية، حيث اتسم أداء المجلس في هذا المجال بالضعف، ومن هذا المنطلق اعتبر القانون المحدث للمجلس قانوناً¹، جامداً والذي أبقى على هذه المؤسسة في سبات عميق، وبالتالي عجز المجلس عن القيام بمهامه التي أنيطت به بصفة عامة.

ولكي تؤدي المجالس الجهوية للحسابات وظائفها على أكمل وجه، يجب أن تأخذ العبرة من التجارب الأجنبية خاصة التجربة الفرنسية، أي الأخذ بإيجابياتها وتفادي سلبياتها ومراعاة خصوصيات التجربة المغربية، من واقع إداري مالي اقتصادي ومحاسبي وفق رؤية شمولية.²

إن تدعيم الإمكانيات والوسائل والضمانات الممنوحة للمحاكم المالية، قصد تأدية وظائفها الرقابية بفعالية ونجاعة بات من الضروريات المستعجلة، التي لا تحتل التأخير والتأجيل، فقد حان الوقت بعد سنوات من الممارسة³، ونضج التجربة، للنهوض والرقى بمستوى المحاكم المالية في الرقابة، لاسيما بالنسبة للجماعات الترابية، حيث قطع المغرب أشواطاً مهمة في مجال الجهوية الموسعة واللامركزية المتقدمة.

ولاشك هنا أن حماية المال العام المحلي تعتبر رهاناً أساسياً في الوقت الراهن، وفي سياق الحديث عن تنزيل الإصلاحات السياسية والدستورية بالطريقة المنشودة، فإن لم يتم تعزيز الرقابة القضائية على المالية العمومية والمالية المحلية بالخصوص لا يمكن الحديث عن اعتماد مبادئ الحكامة المالية المنصوص عليها دستورياً، وإن لم يتم التنصيب في القانون الأساسي بمثابة مدونة المحاكم المالية الجديدة المنتظر إصدارها على الشروط والضمانات الكفيلة بالممارسة الرقابية الحقيقية، فلن نكون أمام ترسيخ وتجويد رقابة القضاء المالي على التدبير العمومي الترابي كشرط لازم للجهوية المتقدمة واللامركزية المتطورة،

¹أحميدوش مدني، المحاكم المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 332-334 .

²محمد حركات ، التدبير الاستراتيجي والمنافسة رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، سنة 1997 ص 129.

³ Mohammed Brahimi la commune marocain un siècle d'histoire de la ville du protectorat 2009 op cit pp 253

ومن ثم لا يمكن الحديث عن تطوير الإطار القانوني ولا عن تنفيذ الدستور الجديد لتكريس الحقامة الترابية، ولا حتى عن تغيير منهجية التدبير العمومي والمقاربة الترابية للتنمية.

هكذا تعتبر مسألة تدعيم الإمكانيات والوسائل والضمانات الممنوحة للمحاكم المالية، بمثابة إعادة بناء جهاز جديد للرقابة على المال العام المحلي، ذلك أن ما كان ممنوحا لتلك المحاكم في السابق، ظل دائما دون المستوى المطلوب دائما، وكان يأتي في مقدمة العراقيل المعترضة للرقابة المالية ذات الصبغة القضائية بالخصوص، وذلك نظرا لعدم تناسب الإمكانيات المادية والبشرية والضمانات الدستورية والقانونية، مع المتطلبات الرقابية كما وكيفا.

ومن هنا يجب بداية أن يحاط العمل الرقابي لتلك الأجهزة القضائية بترسانة من القواعد والمبادئ القانونية الرادعة، وبتمكين المحاكم المالية من سلطات واسعة وزجرية في محاربة الفساد، هذا فضلا عن ضرورة ربط جسر من التواصل بينها وبين باقي الأجهزة المعنية بحماية المال العام المحلي¹، خاصة الإدارية منها، سواء بالنسبة لقطاع المالية أو الداخلية، هذا بالإضافة عن ضرورة تمكينها من الموارد المادية الكافية وبما يكفي من الوسائل والآليات لبسط رقابتها على مختلف الأجهزة المحلية المكلفة بإدارة المال العام المحلي أو المستفيدة منه، ثم لابد من تمكينها أساسا من الموارد البشرية المؤهلة والمحفزة القادرة على ممارسة اختصاصاتها الرقابية بكثير من الفعالية والنجاعة.

إن الشرط الأساسي لتطوير الوظيفة الرقابية للمحاكم المالية على الجماعات الترابية في المغرب، يتجلى في مدى قدرتها وإمكانيتها المادية والبشرية على التكيف مع المستجدات التي يعرفها المستوى المحلي، تلك المستجدات التي تتخذ شكل تحديات وإشكالات رقابية مطروحة تختلف من حيث طبيعتها وحدتها، وكذا من حيث آليات مواجهتها ووثيرة اتساعها وذلك تبعا للظروف والأحوال وتبعا للمحطات الزمنية التي توترها.

وإذا كانت كثيرة ومتنوعة هي المشاكل والإشكالات التي سيطرحها التنظيم الترابي الجديد، على رقابة المحاكم المالية، فإن أبرزها هي إشكالية فعالية الموارد البشرية المتوفرة

¹ عماد أبركان ، نظام المراقبة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملازمة، مرجع سابق ، ص 374 .

لديها ومدى قدرتها على مراقبة المظاهر المختلفة للتدبير العمومي المحلي¹، لاسيما وأن الأمر يتعلق باختصاصات كثيرة ومتعددة، أصبحت مسنودة للجماعات الترابية بمقتضى القوانين التنظيمية الجديدة، فكل من الجهات والعمالات أو الأقاليم والجماعات ستعرف تطورا من حيث الكم والكيف، في الاختصاصات والمسؤوليات المخولة إليها، وهذا الأمر لاشك سيضاعف وسيطلب رقابة ومجهودا أكثر من قبل المحاكم المالية، خاصة بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات، الشيء الذي يتطلب وضع تدبير ديناميكي للموارد البشرية المتوفرة بالمحاكم المالية، بحيث ينبغي أن يركز على التعريف المسبق للأهداف والاستراتيجيات الرقابية، وذلك وفق منطق توقعي واستباقي وتشاركي يمكن من تعبئة الموظفين الإداريين والقضاة حول خدمة تلك الأهداف الرقابية.

وحتى تعرف المجالس الجهوية للحسابات نجاحا كبيرا على مستوى عملها الرقابي على الجماعات الترابية وبالإضافة على كل الآليات التي تم التطرق إليها من قبل، سوف يتم سرد بعض الحلول والتي يراها بعض الباحثين منطقية ومعقولة ستساهم دون شك في إرساء قواعد المساءلة على المستوى المحلي نذكر منها على الخصوص ما يلي²:

- ينبغي تمتيع المجالس الجهوية للحسابات باستقلال وظيفي وعضوي ومالي يصون حيادها واستقلالها العام.

- مراعاة مبدأ الاستحقاق والجدارة في التوظيف، من أجل تأليف السلك القضائي بالمجالس الجهوية وتكوينه المستمر، وتدبير موارده البشرية والاستعانة بالأطر العليا لشغل المهام القضائية بالمجالس الجهوية.

- تبني الجدية الكاملة لتحقيق الفعالية والإنتاجية والمردودية في إنجاز المهام الموكولة إليها والمحافظة على سلوكيات وأخلاقيات القضاء المالي كما هي متعارف عليها دوليا.

¹ بخصوص الإشكال الذي طرحه الموارد البشرية بالنسبة لتفعيل رقابة المحاكم المالية، انظر مدني أحميدوش المجلس الأعلى للحسابات ، مرجع سابق ص 379 إلى 384 .

² نجيب جبري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، مرجع سابق ص 63 .

- الإلمام أو الإحاطة بملازمات العمل الإداري المحلي والتوجه إلى تقديم الدراسات والتقارير التي تستهدف تحسين أدائها، كما لا يجب أن يكون هدفها هو تصيد الأخطاء بل العمل على تقديم الاقتراحات والملاحظات والمشورة اللازمة وتحسين نظام المراقبة الداخلية والتنبيه بالأخطار قبل وقوعها.

- على المجالس الجهوية أن تعمل على إعداد وتطوير أسس التدقيق، بالنظر إلى الوضعية التي توجد عليها مهمة الخبرة المحاسبية والتي لم ينطلق تنظيمها إلا حديثاً، ولا زالت تعرف عدة صعوبات في مجال التنظيم والممارسة، مما يؤكد وضعية التدقيق التي تتسم بالضعف، بحيث يتطلب الأمر الكثير من الدعم والاهتمام لأجل الاضطلاع بالمهام الموكولة إليها على المستويين المحلي والعمومي.

- دمج تقارير المجالس الجهوية الهامة ضمن التقرير العام السنوي الذي يعده المجلس الأعلى للحسابات لتتوفر الرأي العام، علماً أن المقتضيات القانونية الجديدة نصت على مبدأ علانية التقارير ونشرها في الجريدة الرسمية.

ويشكل التدقيق بالنسبة للجماعات الترابية¹، أحد المؤشرات الهامة من أجل قياس وتقييم الفعالية الحقيقية لها وتنميتها الاقتصادية والاجتماعية من الناحية النوعية والكيفية، بما أن من بين أهدافه الكشف وإظهار العيوب والوقوف على الأخطاء من أجل تقويمها إذ يساهم بشكل فعال في تدبير الشأن المحلي.

- دعم التسويق المؤسسي سواء داخل المجالس الجهوية للحسابات أو داخل الجماعات الترابية أو داخل المجتمع المدني أو الجماعة.

- التسريع بتبني إصلاحات جذرية في مجال الميزانية ومناهج المراقبة من خلال إصلاح النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمحاسبة، واعتماد نظام جديد وشفاف للمساءلة المالية والإدارية، قوامه إرساء مبادئ ميزانية برامج بدل ميزانية وسائل².

¹ Khoudry d et drioca le guide d'audit communal ed 1998 p 13

² نجيب جيري ، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، مرجع سابق، ص 64 .

وعلى العموم يجب على المجالس الجهوية، أن تعمل وتسهر على إرساء قواعد الفقه والاجتهاد القضائي المالي المحلي، وتحذو في هذا الشأن حذو التجربة الفرنسية.

وبصفة عامة يجب توفير شروط كافية والعمل على إدماج المجالس الجهوية للحسابات في محيط سليم، وذلك بتقديم مختلف أشكال العون والمساعدة لها قصد قياس مردودية الجماعات الترابية، لتضع ميزان التقييم حتى تتمكن هذه المجالس من مباشرة مهامها الرقابية في أحسن الظروف.

خاتمة الفصل الأول:

تتولى المحاكم المالية الممثلة في المجالس الجهوية للحسابات إحدى أشد العمليات تعقيدا بحيث تتولى هذه الهيئات الرقابية مهمة البت والتدقيق في حسابات الجماعات الترابية، لحماية المال العام من التبيد والاختلاس، لذلك يعهد إليها بمراقبة وافتحاص كل كبيرة وصغيرة تهم الشق المالي بهذه الجماعات الترابية، فالمحاكم المالية تحضى بأهمية كبرى في عملية المراقبة، بحيث تستأثر بنصيب الأسد عن باقي الأنماط الرقابية الأخرى، كالرقابة الإدارية والسياسية وكذا رقابة القضاء الإداري، إلا أن هذه الهيئات الرقابية تعاني من مجموعة من الصعوبات والاكراهات، شأنها في ذلك شأن باقي الأنماط الرقابية الأخرى، حيث تعاني من نقص حاد في الأطر البشرية المؤهلة للقيام بمثل هذه العمليات الدقيقة، كما يجب توفير كل الإمكانيات المادية واللوجستكية الضرورية، حتى تضطلع هذه المجالس الرقابية بالمهام المنوطة بها على أتم وجه، كما يجب أن تكتسي تقاريرها الصبغة الزجرية، حتى لا تبقى مجرد أوراق رسمية وتوصيات في ردهات المجالس الترابية، بحيث يجب إلزام الجماعات الترابية على تصحيح الاختلالات الواردة في تقارير المجلس الجهوي للحسابات، بل ويجب إحالة الأمر على القضاء المختص، لإصدار عقوبات تأديبية وجنائية في حق المخالفين، وإلا فإن ذلك سيؤثر في مصداقية الدولة ونزاهتها، مما قد ينعكس سلبا على العملية الديمقراطية برمتها .

الفصل الثاني:

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

إن من أخطر الآفات التي تهدد الجماعات الترابية في المغرب بسبب غياب الفعالية والنجاعة في الرقابة هي آفة الفساد الإداري، لأن هذا الأخير هو منتهى المظاهر السلبية، بل هو المقابل الأساسي والمناقض الجوهرى لأهداف ومبادئ اللامركزية الترابية كما هو متعارف عليها عالميا بين الدول، فلفساد الإداري آثار سيئة على عمق المجتمع المحلي وعلى الحكامة الترابية عموما، حيث أنه آفة تقتل معاني القرب والفعالية والنجاعة والجودة في التدبير العمومي، ويصبح المجتمع المحلي نتيجة لتقشي الفساد الإداري مصاب بمختلف الأمراض والعلل الإدارية كالمحاباة، والنفوذ والبيروقراطية والتعقيد وتضييع حقوق المواطنين.

كما أنه وبفعل الفساد الإداري أيضا تغيب الحكامة وتضعف الديمقراطية وتتناقص الحقوق وتسلب الحريات، ومن ثم تنتشر اللامبالاة لدى المواطنين، وتشيع السلبية وتقل المشاركة السياسية، وتتعرش التنمية المحلية عموما، فتجد الجهات المستفيدة من الوضع مرة أخرى ضالتها ومبررها لتشديد الرقابة الوصائية من جديد.

لقد شكل هاجس الرقي بالتدبير الإداري للجماعات الترابية دافعا رئيسيا لمختلف المبادرات الإصلاحية اللامركزية منذ مدة، كما شكل إحدى الهموم الأساسية التي تم التعبير عنها في الخطاب الرسمي، إلا أنه بالرغم من تلك الاهتمامات والمسااعي المتعددة التي بذلتها السلطات، خطابا وكلاما خاصة في السنوات الأخيرة لحث الإدارات الجماعية على النهوض والرقي بمستواها وخدماتها الإدارية، فإن الجماعات الترابية المغربية مازالت تعرف مجموعة من المشاكل المتعلقة بسوء التسيير والتدبير الإداري، وبتعقد المساطر وكثرة المسالك والإجراءات الإدارية، وقد أضحت إحدى أهم الإكراهات التي تعوق تحقيق التنمية المحلية، لاسيما وأن تلك المشاكل غالبا ما تخلق نوعا من الانتظار والروتين والبطء في أداء الخدمات، مما يؤدي إلى فقدان مصداقية الجماعات الترابية لدى المرتفقين وفي الإدارة المحلية عموما.

ومن جهة أخرى وإذا كانت أسباب هذا الواقع المر والمتردي كثيرة ومتعددة ولا يمكن حصرها في هذا المقام، فإن أبرز تلك الأسباب وأوضحها وأكثرها تأثيرا سلبيا في هذا

الصدد هو الاختلال الرقابي، وبالضبط ضعف النجاعة والفعالية المحدودة لنظام الرقابة الممارس على الجماعات الترابية، وذلك على الرغم من تعدد وتنوع الأجهزة والأنماط الرقابية الممارسة على الجماعات الترابية .

إن تبعات قصور النظام الرقابي على التدبير الإداري بالجماعات الترابية كثيرة ومتعددة، بحيث لا يمكن حصرها فيما تم سرده سابقا فقط بل هناك أمور أخرى، فإلى جانب النقائص والانحرافات هناك فئات أخرى متعددة ومتنوعة من الاختلالات حسب كل مجال وميدان وقطاع، وهي لا تقل تأثيرا وآثار سيئة على التنمية المحلية من الأولى، ولنا فيما ترصده تقارير المجلس الأعلى للحسابات سنويا خير دليل على ذلك، وما خفي واستعصى عن التشخيص قد يكون أعظم أو بالأحرى أدهى وأمر، فرغم كون تلك التقارير تنصب بالأساس على ما هو مالي لا اعتبار التخصص، فإنه ونظرا لكون المجالين الإداري والمالي مرتبطين ارتباطا علائقيا كبيرا لحد استحالة الفصل بينهما أحيانا، فقد أورد المجلس الأعلى للحسابات في تقاريره المختلفة العديد من الاختلالات ذات الصبغة الإدارية، خاصة تلك التي كان لها انعكاس مباشر على المجال المالي.

وهكذا رصد تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2010 على سبيل المثال العديد من الانحرافات والاختلالات ذات الصبغة الإدارية، التي لا يمكن أن تكون إلا من تبعات قصور النظام الرقابي على التدبير الإداري بالعديد من الجماعات الترابية.

إن جميع التصرفات والأعمال الصادرة عن الجماعات الترابية تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري باعتباره أعلى هيئة رقابية في البلاد، فلا يعقل أن تضيع حقوق الأفراد و الجماعات في مواجهة الدولة وهيأتها نتيجة الشطط في استعمال السلطة، وهذا ما يستدعي بالضرورة تدخل القضاء الإداري للفصل في النزاعات التي يكون احد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام، وهذا ما سيتم التطرق إليه بإسهاب في هذا الفصل من البحث، حيث سيتم التطرق لرقابة المحاكم الإدارية بالمملكة، ومحاكم الاستئناف الإدارية، بالإضافة إلى محكمة النقض، مع إبراز مختلف الصعوبات والاكراهات التي تواجه هذا النوع من الرقابة خاصة فيما يتعلق بصعوبة تنفيذ الأحكام القضائية، وغياب سلطة الزجر لهذه الهيئة الرقابية.

وعليه سيتم التطرق لرقابة القضاء الإداري لأعمال الجماعات الترابية (المبحث الأول) كما سيتم استعراض دور القضاء الإداري في الرقابة على الصفقات العمومية (المبحث الثاني) على أن يتم الحديث عن أهم المعوقات التي تواجه القضاء الإداري في مجال الصفقات العمومية، نظرا للحساسية المفرطة التي يثيرها هذا الموضوع، وهذا ما استدعى تخصيص (مبحث ثالث).

المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري لأعمال الجماعات الترابية

أصبحت الجماعات الترابية في السنين الأخيرة إحدى المحددات الرئيسية لمختلف التدخلات العامة للدولة، نظرا لما أصبحت تتمتع به هذه الوحدات الترابية من استقلال مالي وإداري يساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية المحلية المندمجة والمستدامة، بحيث أن الدولة تخلت عن جزء كبير من اختصاصاتها لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها اللامركزية، نظرا لتعدد وتشعب المهام والوظائف التي تضطلع بها الدولة، مما يجعلها عاجزة عن تلبية حاجيات السكان بالجودة والدقة المطلوبتين لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة.

فإذا كانت الجماعات الترابية تتمتع بقدر كبير من الحرية الاستقلال المالي والإداري في تصريف شؤونها الداخلية، فإن ذلك لا يعني بالضرورة استقلالها عن السلطات المركزية، بل تخضع في جميع تصرفاتها لحكم القانون، في احترام تام لمبدأ المشروعية والملائمة الذي تخضع له عادة جميع الأعمال القانونية الصادرة عن السلطات المركزية أو اللامركزية طبقا للقواعد القانونية.

فلا غرو أن الجماعات الترابية يسري عليها ما يسري على الدولة، وباقي السلطات الإدارية من حيث ارتباطها بمبدأ سيادة القانون¹، ونتيجة لذلك ييسر القضاء الإداري رقابته على الأعمال القانونية للجماعات الترابية، التي لها تأثير مباشر في المراكز القانونية، وبذلك تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الترابية إحدى المستجدات الرئيسية التي جاء بها الدستور الجديد للمملكة، وكذا القوانين التنظيمية الجديدة ضمانا لاستقلالية الجماعات

¹ Mohammed El Yaagoubi: les tribunaux administratifs et le développement local au Maroc op cit p 9-10-11.

الترابية في تدبير شؤونها المحلية بكل حرية، وإعمالاً لمبدأ التدبير الحر الذي نص عليه دستور 2011، وسوف يتم الحديث عن مراقبة القاضي الإداري للقرارات والمقررات الصادرة عن المجلس الترابي في (المطلب الأول)، في حين سيتم تخصيص (المطلب الثاني) لإبراز دور القضاء الإداري في مراقبة العقود الإدارية.

المطلب الأول: الرقابة على القرارات والمقررات

إذا كانت الجماعات الترابية تتمتع بحرية واسعة في تدبير شؤونها المحلية بكل استقلالية عن سلطات الوصاية، إلا أنه بالمقابل تخضع القرارات والمقررات المتعلقة بتصرف الأعمال المتعلقة بتدبير الشأن المحلي لرقابة القاضي الإداري.

إن رقابة القضاء الإداري تنصرف عن الأعمال القانونية للجماعات الترابية إلى الأعمال التي لها تأثير مباشر في المراكز القانونية¹، خاصة ما يتعلق بالقرارات والأعمال القانونية الصادرة عن الجماعة الترابية من جانب واحد وبإرادتها المنفردة²، هذا بالإضافة إلى الرقابة على الأعمال القانونية الصادرة عنها بصفة مشتركة مع الهيئات الإدارية أو مع الأفراد، خاصة فيما يتعلق بالعقود الإدارية والصفقات العمومية.

تنص الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور : يمارس الولاية والعمال المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رؤساء المجالس ومقررات مجالس الجماعات، وكل نزاع في هذا الشأن، تبث فيه المحاكم الإدارية، ومن هنا تعتبر باطلة بحكم القانون القرارات والمقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجالس الجماعات الترابية، أو رئيسها المتخذة خرقاً لأحكام القوانين التنظيمية والنصوص التشريعية الجاري بها العمل، وتبث المحكمة الإدارية بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل السلطة الوصائية المختصة حسب نوع الجماعة الترابية المعنية.³

¹ Mohammed Fakihi : le rôle du juge administratif dans le redéploiement du système locale décentralisé , ' publications remald, n°0 ,60 janvier - février 2005 p 41.

² محمد كرامي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، ط 2015، ص 149.

³ عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 203.

لتمكين السكان المحليين من المشاركة في تدبير شؤونهم المحلية، فقد نص الدستور المغربي 2011 على أن تسيير المجالس الترابية أصبح يعتمد على مبدأ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان في تدبير شؤونهم، وتبعا لذلك تعقد المجالس الترابية دوراتها بصفة منتظمة للبت في القضايا التي تهم الجماعة الترابية التي يمثلونها، وذلك طبعا بعد إعداد جدول الأعمال الخاص بكل دورة الذي يتضمن النقاط التي سيتم التداول بشأنها، وهذه الدورات قد تكون عادية (الفرع الأول) كما قد تكون استثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الدورات العادية

تلعب الدورات العادية دورا هاما ومحوريا في رسم خارطة طريق الجماعات الترابية في معالجة القضايا التي تهم مجالات التنمية المحلية، ومن تم تحديد الأولويات بالنسبة لبرامج التنمية المندمجة والمستدامة المراد انجازها بتراب الجماعة الترابية، وتتم هذه العملية عن طريق تداول المجالس الترابية في القضايا والأعمال التي تهم مصالح الجماعة، ومن تم الانكباب على دراسة السبل الكفيلة لإخراج هذه المشاريع إلى حيز الواقع.

وتبعا لذلك فان الجماعات الترابية تعقد ثلاثة دورات عادية في السنة، خلال اشهر فبراير وماي وأكتوبر بالنسبة للجماعات، وخلال اشهر مارس ويونيو وأكتوبر بالنسبة للجهات وخلال اشهر يناير و يونيو وغشت بالنسبة للعمالات و الأقاليم، وتعقد المجالس الترابية دوراتها ابتداء من الأسبوع الأول المحدد لعقد الدورة العادية، ويمكن أن تعقد جلسة واحدة أو عدة جلسات، كما يتم تحديد الحيز الزمني لكل جلسة وكذا توقيتها في النظام الداخلي للمجلس الذي يخصص لهذا الغرض.

ويحضر أشغال هذه الجلسات كل من الوالي بالنسبة للجهات والعامل بالنسبة للعمالات أو الأقاليم أو الجماعات، دون أن تكون لهم إمكانية التصويت على المقررات التي يصدرها المجلس الترابي، إلا أن لهم الحق سواء من تلقاء أنفسهم أو بناء على طلب من احد رؤساء هذه الجماعات الترابية أو بناء على طلب الأعضاء، أن يقدموا جميع التوضيحات والملاحظات التي تخص القضايا المتداول بشأنها.

تم تحديد الحيز الزمني لكل دورة في 15 يوما متتالية، كما يمكن تمديد هذه المدة لمرة واحدة فقط مدة 7 أيام من أيام العمل بالنسبة للجماعات و 15 يوما من أيام العمل بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم، بناء على قرار من رؤساء الجماعات الترابية .

ويتم إبلاغ السلطات المركزية بالجماعة الترابية سواء تعلق الأمر بالوالي أو العامل بقرار التمديد فور اتخاذ طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها، ويتولى الرئيس مهمة إخبار أعضاء المجلس الترابي بتاريخ ومكان انعقاد الدورة، بواسطة إشعار مكتوب يوجه إليهم في ظرف عشرة أيام على الأقل قبل انعقاد الدورة، على أساس أن يكون هذا الإشعار مرفقا بجدول الأعمال، والجدولة الزمنية للجلسة وكذا النقط التي سيتم التداول بشأنها وكل الوثائق الضرورية ذات الصلة بالموضوع.¹

والقضاء الإداري يبسط راقبته على الجماعات الترابية، خاصة عند الإخلال بإحدى الضوابط والنصوص المبينة أعلاه، والتي خصها المشرع المغربي بحيز هام في القوانين التنظيمية الصادرة سنة 2015، ويتدخل القاضي الإداري للبت في القضايا المعروضة عليه انطلاقا من الإحالة التي يتقدم بها الوالي بالنسبة للجهات، والعامل بالنسبة للعمالات أو الأقاليم أو الجماعات، في إطار ما يسمى بالرقابة الإدارية على الجماعات الترابية، أو من خلال الطعون الخاصة بالدورات العادية والمستوفية للشروط الشكلية والموضوعية الخاصة بالطعون الإدارية، وكل الطعون الغير مستوفية للشروط التي حددها القانون صراحة يكون مصيرها الرفض.

وقد تطرقت العديد من المحاكم الإدارية لهذا الموضوع، وفي هذا الصدد رفضت المحكمة الإدارية بالرباط في الملف عدد 4883 بتاريخ 2015/11/19 الطلب القاضي بإلغاء كافة المقررات الصادرة عن المجلس الجماعي لمدينة المهدية نتيجة الخروقات التي ادعى الطاعن أنها شابت الدورة العادية، فقد جاء في حيثيات الحكم " بخصوص وسيلة الطعن المستمدة من عدم إخبار الرئيس أعضاء المجلس بانعقاد الدورة قبل 10 أيام على

¹ - المواد 33-34-35 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات .
- المواد 36-37-38 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات .
- المواد 34-37-38 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم .

الأقل، فانه لما كان الطاعن قد حضر الدورة في الوقت المحدد كما ثبت في لائحة الحضور و مارس حقوقه كعضو بالمجلس، فان الغاية تكون قد تحققت مما يجعل وسيلة الطعن على غير أساس، أما بخصوص وسيلة الطعن المستمدة من عدم عقد الدورة العامة خلال الأسبوع الأول من أكتوبر خلافا للمادة 33 من القانون التنظيمي 113.14، فان عدم احترام هذا الأجل لم يجعله المشرع تحت طائلة أي جزاء...، مما دفع المحكمة إلى الحكم علنا ابتدائيا و حضوريا برفض الطلب " ¹.

وفي نفس السياق سارت المحكمة الإدارية بالرباط على نهج مخالف في ملف رقم 814 بتاريخ 10/03/2017، حيث رفضت طلب إلغاء مداورات الدورة العادية لكونه غير مؤسس، و كما جاء في حيثيات الحكم ما يلي "حيث ثبت للمحكمة فيما يخص عدم استدعاء الطاعنين من قبل رئيس المجلس، فان بين وثائق الملف أن الرئيس وجه عن طريق المفوض القضائي استدعاء إلى الطاعن محمد احنين فتوصل به أخوه، و نفس الأمر بالنسبة للطاعنة خديجة حيحاي التي تسلم عنها الاستدعاء خالها المفضل احنين، أما الطاعن علي يخلف فقد وجه له الاستدعاء غير أن ابنه محمد يخلف رفض التوصل، الأمر الذي يجعل رئيس المجلس قد استعرض ما يفرضه القانون سيما وأن الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية قابلة للتطبيق باعتبارها من القواعد العامة في مجال التبليغ".

أما بخصوص سبب الطعن المؤسس على خرق المادة 33 من القانون التنظيمي رقم 113.14 لعدم حضور ممثل عن عامل عمالة تطوان لأشغال الدورة العادية، فقد أجابت المحكمة على أن "عدم حضور ممثل عن العمالة لا يمكن أن تنتج عنه أية آثار تمس صحة الدورة و قانونية انعقادها طالما أن تنزيل هذا المقتضى تظل مسؤوليته ملقاة على العامل، و من واجب الرئيس فقط إطلاع العامل على جدول الأعمال و تاريخ انعقاد الدورات ليس إلا، مما يجعل الطعن غير مرتكز على أساس" ².

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4883 ، الصادر بتاريخ 19/ 11/2015 في قضية محمد شاح ضد الجماعة الحضرية لمدينة مهيدي، غير منشور .

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، ملف عدد 814 ، الصادر بتاريخ 10/03/2017 في قضية محمد احنين وعلي يخلف وعائشة حيحاي ضد جماعة أولاد علي منصور، قيادة بني حسان، تطوان، غير منشور .

إذن يتضح من خلال استقراء مضامين الأحكام القضائية السالفة الذكر أن رقابة القضاء الإداري قد تمتد إلى كثير من الأمور الشكلية التي قد تكون سببا في قبول الدورات العادية أو عدم اعتمادها، هذا طبعا إلى جانب الأمور الشكلية البديهية الأخرى الضرورية لقبول الدورات العادية كالمدد والآجال الخاصة بالدورات .

الفرع الثاني : الدورات الاستثنائية

طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تعقد مجالس الجماعات الترابية دوراتها الاستثنائية بناء على طلب من رؤساء هذه المجالس كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إما بمبادرة منهم أو بطلب من ثلث أعضاء المجالس المزاولين مهامهم على الأقل، على أساس أن يكون هذا الطلب، مرفوقا بالنقط المزمع عرضها على أنظار المجلس قصد التداول بشأنها، وفي حال عدم الاستجابة لطلب ثلث الأعضاء القاضي بعقد دورات استثنائية من طرف رؤساء المجالس الترابية، وجب عليهم تعليل هذا الرفض بقرار معلل يتم تبليغه إلى المعنيين بالأمر داخل اجل عشرة أيام من تاريخ التوصل بالطلب .

وفي حالة ما إذا قامت الأغلبية داخل المجلس بتقديم الطلب، تنعقد الدورة الاستثنائية على أساس جدول أعمال محدد خلال اجل ثلاثين يوما بالنسبة للجهات و15 يوما بالنسبة للعمالات والأقاليم و الجماعات ابتداء من تاريخ تقديم الطلب، هذا طبعا مع مراعاة الضوابط والمقتضيات المتعلقة بإدراج النقط، وكذا المقتضيات المتعلقة بجدول الأعمال .

يجتمع المجلس في الدورة الاستثنائية طبقا للكيفيات المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث (الجهات، العمالات والأقاليم، والجماعات)

وتشتمل هذه الإجراءات على ضرورة تبليغ الرؤساء الأعضاء بتاريخ ومكان وساعة انعقاد الدورة الاستثنائية، مع مراعاة الإجراءات الشكلية المتعلقة أساسا بضرورة توفر النصاب القانوني لانعقاد الدورات ولصحة المداولات، إلى غير ذلك من الإجراءات

الأخرى، وعند استنفاد جميع النقط المدرجة بجدول الأعمال، تختتم الدورات في جميع الأحوال داخل أجل سبعة أيام من أيام العمل¹.

وعلى غرار الدورات العادية يتدخل القضاء الإداري ليسط رقابته على الدورات الاستثنائية لمجالس الجماعات الترابية، للبت في الطلبات التي تخالف الضوابط والشروط الشكلية الواجب إتباعها لعقد الدورات الاستثنائية من طرف هذه المجالس، كالمدد والآجال القانونية وتوفر النصاب القانوني لانعقاد الدورة....

وكثيرة هي المحاكم الإدارية التي تطرقت لموضوع الرقابة على الدورات الاستثنائية للمجالس الترابية، ونورد على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 406 بتاريخ 2017/02/03 حيث جاء في حيثيات الحكم "يهدف طلب الأطراف الأعضاء بالمجلس إلى الحكم بإيقاف قيام الدورة الاستثنائية، و الحال أن الدورة هي آلية قررتها القوانين التنظيمية للتداول وفقا لقواعد الديمقراطية في شأن المقررات الداخلية في إطار تسيير مجلس الجماعة، و هي بهذا المعنى لا يمكن الحكم بإيقاف انعقادها لما ينطوي عليه ذلك من عرقلة للسير العادي، و أن صلاحية المحكمة الإدارية تنحصر في الرقابة البعدية على المقررات الصادرة عن مجلس الجماعة، خصوصا و أن إيقاف التنفيذ هذا جاء نتيجة الرد على دراسة إقالة ثلاثة رؤساء لجان و إقالة مندوب الجماعة، لهذه الأسباب حكمت المحكمة الإدارية بالرباط بعدم قبول الطلب".

من خلال ما سبق يتضح أن القاضي الإداري يبسط رقابته على دورات مجالس الجماعات الترابية، سواء فيما يتعلق بالدورات العادية أو الدورات الاستثنائية، ويتأكد من توفر الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توفرها لانعقاد الدورات العادية أو الاستثنائية، كاحترام الآجال القانونية، والنصاب القانوني...، فالقاضي الإداري يتدخل كلما طلب منه إصدار أحكام أو قرارات تهم دورات المجلس، حيث يتأكد من صحة الإجراءات والضوابط

¹ - المادة 37 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات
- المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات
- المادة 38 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم

القانونية، دون أن يكون له الحق في تجاوز الاختصاص المسنود إليه طبقا للمقتضيات والقوانين الجاري بها العمل .

وبذلك يكون القضاء الإداري مختصا بالبت في القضايا المعروضة عليه والتي تخص التصرفات القانونية الصادرة عن الجماعات الترابية، سواء تعلق الأمر بقرارات تدبير مجالس وإدارات الجماعات الترابية أو قرارات تدبير القضايا المختلفة بالجماعات الترابية، ويعتمد إلى فحص وتقدير مدى شرعية أعمالها وقراراتها، وكذا البت في الآجال القانونية المحددة، فالقرار الإداري الصادر عن الجماعات الترابية يشترط فيه أو يكون مستوفيا للشروط الشكلية والموضوعية الخاصة بالقرارات الإدارية المتعارف عليها، فلا يمكن للجماعات الترابية، أن تنتج عنها قرارات معيبة أو غير مشروعة من الناحية القانونية خدمة للصالح العام، وإلا فإنها معرضة للإلغاء طبقا للقانون الذي يتولى القاضي الإداري البت فيه.

ومن أمثلة ذلك أيضا ما عرض على المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2017 /03/10/ ملف عدد 2017 /7107/ 5 بخصوص جدول أعمال الدورة، حيث تقدم احد الطاعنين بطلب يؤكد استفراد رئيس المجلس الجماعي بإعداد جدول الأعمال دون مشاركة باقي أعضاء المكتب، إلا انه من الثابت أن المشرع اكتفى بالنص على صيغة عامة ورد بها، أن رئيس المجلس يعد جدول أعمال الدورات بتعاون مع أعضاء المكتب، وهو مقتضى لا يقيد إلزام الرئيس بإجراء معين قصد تحقيق المشاركة المطلوبة، كما أن الأفراد إذا رغبوا في المشاركة عليهم أن يبادروا إلى تفعيل الطابع التشاركي لإنجاز هذه العملية، إلا أن المحكمة تبث لها إضافة إلى ذلك واستنادا على وثائق الملف أن الرئيس وجه استدعاء عن طريق مفوض قضائي للطاعن نفسه، مما يجعل الطلب غير مبني على أساس ويتوجب استبعاده حسب حكم المحكمة ¹.

وانطلاقا من الحكم السابق يتضح أن المشرع المغربي قد أناط بالقضاء الإداري مهمة المراقبة على جدول أعمال الجماعات الترابية، للحفاظ على الشرعية وتكريس مبدأ المقاربة

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، رقم 814 ، ملف عدد 2017 / 7107 / 5 ، الصادر بتاريخ 2017 / 03/10 ، في قضية السادة أعضاء المكتب ضد رئيس المجلس الجماعي لجماعة منصور، م س، غير منشور .

التشاركية حتى تضطلع الجماعات الترابية بالمملكة بمهمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.¹

إن رقابة القضاء الإداري، تختلف كثيرا عن الأنماط الرقابية الأخرى، خاصة فيما يخص اتساع نطاقها وشمولها لجميع القرارات المطعون فيها والتي تستجيب للشروط الشكلية الخاصة لقبول دعوى الإلغاء.²

وبذلك فالقاضي الإداري يتمتع بحق استبعاد وتطبيق أي قرار إداري غير شرعي صادر عن الجماعات الترابية، معتمد من طرف الإدارة في الدعوى المعروضة عليه سلفا³، سواء أكانت هذه التصرفات أو الأعمال القانونية أعمالا قانونية، تتوخى الإدارة من خلالها ترتيب آثار قانونية معينة، كإنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تعديل فيها، أو كانت تهدف من ناحية أخرى إلى ترتيب أعمال مادية، كأن تقوم الإدارة نتيجة تنفيذها لأعمال قانونية معينة، كالاستيلاء على ملك الأفراد طبقا للمقتضيات المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة.⁴

كما تنص المادة 20 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية على أن: " كل قرار إداري صدر من جهة غير مختصة، أو لعب في شكله أو لانحراف في السلطة، أو لانعدام التعليل أو لمخالفة القانون، يشكل تجاوزا في استعمال السلطة، يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية المختصة".⁵

ومن خلال تصفح أرشيفات المحاكم الإدارية بمختلف ربوع المملكة، يتضح الكم الهائل من المنازعات والقضايا الواردة، على القضاء الإداري، خاصة في العقدين الأخيرين

¹ - لبنى قرني، الحق في تقديم العرائض على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 109
² عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 196.
³ محمد كرامي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 149.
⁴ مليكة الصروخ، مشروعية القرارات الإدارية، مطبعة دار القلم، طبعة الأولى، سنة 2011 ص 4-5.
⁵ القانون، رقم 41-90 المحدث بموجبه محاكم إدارية المشار إليه سلفا.

نتيجة لتمتع هذه الوحدات الترابية بقدر واسع من الحرية في تسيير وتدبير شؤونها المحلية، وتتعلق هذه الطعون خاصة بقرارات تدبير المجالس وإدارات الجماعات الترابية.

وكذلك نظرا لإحداث العديد من المحاكم الإدارية الجديدة بالمملكة، وأغلب القضايا المعروضة على المحاكم الإدارية تتعلق بتدبير الموارد البشرية بهذه الجماعات الترابية، إضافة إلى القضايا المتعلقة بتنظيم دورات المجالس وتسيير المكاتب، خاصة فيما يتعلق بتسيير الجماعات، وتقل القضايا الواردة بخصوص تسيير العمالات والأقاليم، وكذا تسيير الجهات.

ومن أمثلة ذلك أيضا ما جاء في حكم المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2016/09/16 والذي جاء فيه "أن المدعي تقدم بطلب يهدف من خلاله إلى الحكم ببطالان المقرر الصادر عن مجلس جماعة مشروع بلقصور، والقاضي بمعاينة إقالة عضو المجلس محمد كسوس، وحيث أسس عامل إقليم سيدي قاسم طلبه على خرق المقرر الخاص بالمادة 67 من القانون التنظيمي 14.113 حسب الفقرة الثالثة التي تنص على أن كل عضو من أعضاء مجلس الجماعة لم يلب الاستدعاء بحضور ثلاثة دورات متتالية أو خمس دورات بصفة متقطعة ...، وحيث أنه بالرجوع لمحاضر جلسات مجلس الجماعة تبين لها أن المجلس عقد خلال ولايته سبع دورات، وأن العضو لم يتخلف عن الحضور بدون مبرر إلا عن ثلاث دورات بصفة متقطعة ... حيث أقرت المحكمة ببطالان المقرر القاضي بمعاينة إقالة العضو محمد كسوس.¹

يتضح إذن من خلال النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، أن القضاء الإداري يمارس رقابته من حيث صحة قرارات ومقررات المجالس الترابية انطلاقا من ثلاثة دعائم أساسية، تتمثل الأولى في كون أن هذه القرارات يجب أن تكون خاضعة للمسطرة المتبعة في التبليغ إلى ممثل الدولة، هذا الأخير يتأكد بأن هذه المقررات والقرارات لا تخرج عن الضوابط المحددة في إطار الشرعية، ابتداء من تاريخ اتخاذ

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 3259، الصادر بتاريخ 2016/09/16 في قضية محمد كسوس ضد جماعة بلقصور، غير منشور.

القرارات، أو من تاريخ اختتام أشغال الدورة، بحيث يقوم الوالي أو العامل أو نائبه، بالتأكد من مطابقة هذه الأعمال أو التصرفات لأحكام القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية المعنية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، كما يقوم في نفس الوقت بمراقبة شرعية القرارات والمقررات المتخذة من طرف مجالس الجماعات ورؤسائها.

وإذا ما تبين لها أن القرار الإداري مشوب بعيب سواء من حيث الشكل أو الموضوع أو هما معاً، أو وجود اختلالات وعيوب، حسب الحالة فإنه يتم إبلاغ الجماعة الترابية بواسطة طلب مغلل يتم فيه توضيح وتبيان الاختلالات القانونية والعيوب التي شابت العمل موضوع المراقبة، مع توجيه طلب بتعديل أو سحب هذا القرار داخل الآجال القانونية المتعارف عليها مع مراعاة حالة الاستعجال، وفي حالة عدم امتثال الجماعة الترابية سواء عن طريق رفض صريح أو رفض ضمني، فإن السلطات المركزية ملزمة في هذه الحالة بإحالة الأمر على المحكمة الإدارية للبت في النزاع موضوع المراقبة.¹

في حين تتمثل النقطة أو الدعامة الثانية في كون أن رقابة القضاء الإداري يمكن أن تمتد على أعمال المجالس الترابية، وكذا رؤساء هاته المجالس دون أن تكون خاضعة للإلزامية التبليغ إلى السلطات المركزية، ففي هذه الحالة يمكن للوالي أو العامل أو من ينوب عنه حسب الحالة، بأن يطلب بشكل تلقائي أو بناء شكاية بأن تبلغ إليه الأعمال والتصرفات الواردة أو المتخذة من طرف الجماعات الترابية، كما يمكن للسلطات المركزية المختصة إحالة هذه الأعمال على المحكمة الإدارية للبت في مشروعيتها ومدى مطابقتها للقانون والنصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

أما الحالة الثالثة فتتمثل في أنه يمكن للغير بشرط أن يثبت أنه من فئة الأشخاص المتضررين من القرارات والمقررات الصادرة عن الجماعات الترابية، أن يطلب من

¹ محمد باهي، مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 24، سنة 2005، ص 45 .

السلطات المركزية أو ممثلها حسب الحالة تحريك مسطرة الإحالة على القضاء الإداري المختص للبت في النزاع موضوع المراقبة.¹

إلا أنه رغم أن القضاء الإداري حقق نقلة نوعية في مجال المراقبة على حماية الشرعية على قرارات رؤساء الجماعات الترابية وكذا مقررات المجالس الترابية، إلا أنها تعاني من عدة صعوبات تتعلق أساسا بكثرة عدد القضايا المعروضة على أنظارها في ظل قلة المحاكم الإدارية المختصة على الصعيد الوطني، وتعدد الحالات المعروضة، وصعوبة تنفيذ الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم، وتعتبر رقابة القضاء الإداري على المقررات الصادرة عن الجماعات الترابية مؤشرا حقيقيا لممارسة الديمقراطية السياسية على المستوى المحلي، ضمانا لحقوق الأفراد والجماعات وحمايتها وضمان شرعية القرارات المتخذة من لدن هذه الأخيرة.²

وتعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو رئيسه أو المتخذة خرقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه.³

إن مجالس الجماعات الترابية تتمتع بحق إصدار القرارات الإدارية، فهي صاحبة الحق فيما تصدره من قرارات إدارية، كما أن لها الحق في العدول عن تنفيذ هذه القرارات أو إلغائها، أو إصدار قرارات بديلة وكذا تعديلها، تتماشى وما يتطلبه تحقيق المصلحة العامة، كما أنها تتمتع بحق التقاضي أمام المحاكم الإدارية لاستخلاص حقوقها وكذا الالتزام بواجباتها، إلا أنه لا بد للجماعات الترابية أن تخضع لرقابة القضاء الإداري بمناسبة قيامها بأعمالها وتصرفاتها، بكل استقلالية عن السلطات المركزية، لضمان عدم تجاوزها للاختصاصات الموكولة إليها.⁴

¹ محمد باهي، مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، مرجع سابق، ص 46.

² عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 202.

³ المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات .

⁴ أيمن عودة، الإدارة المحلية، مطبعة دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، السنة 2010 ، ص 173.

تنص المادة 20 من القانون المحدث بموجبه محاكم إدارية أن: " كل قرار إداري صدر عن جهة غير مختصة، أو لعيب في شكله أو لانحراف في السلطة، أو لانعدام التعليل أو لمخالفة القانون، يشكل تجاوزا في استعمال السلطة، يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية المختصة.¹

إن مجموع القرارات أو التصرفات القانونية الصادرة عن الجماعات الترابية تكون نابعة من الإرادة المنفردة للإدارة، ولا يتطلب دخولها حيز التنفيذ توفر رضا الأطراف المعنيين بها.²

إن المحاكم الإدارية يمكن اعتبارها الجهاز القضائي الإداري الذي خوله الدستور صلاحية فض النزاعات بين الجماعات الترابية والأغيار، لكونه الجهاز الأكثر فعالية وضمنا لحماية مبدأ الشرعية وحقوق وحريات الأشخاص.³

إذن وكما هو معلوم فإن المجالس الترابية مقيدة بنصوص قانونية في إطار مباشرتها لأعمالها وتصرفاتها القانونية، كما أن مجال اختصاصها يبق محصور ومقيد بشكل قانوني ضمنا لتوازن المهام بينها وبين سلطات المركز، فكل المقررات والتصرفات القانونية التي تتخذها الجماعات الترابية والتي لا تدخل ضمن اختصاصاتها تكون باطلة بحكم القانون.

نفس الأمر بالنسبة للمقرر الذي شارك في اتخاذه عضو من المجلس وتبت لدى أنظار المحكمة، أن العمل أو التصرف القانوني يهم العضو بصفة شخصية أو زوجه أو بصفته وكلا عن غيره أو أحد أصوله أو فروعه المباشرين، ففي هذه الحالة يكون المقرر باطلا بحكم القانون.⁴

¹ القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية المشار إليه سابقا.

² André de laubardère, jean – claude venzia, yves Gaudement ;traité de Droit administratif 15 éme édition , L.G.D.J , paris , pp 545-546-547 .,

³ محمد اليعكوبي، الجماعات الترابية بين المراقبة القضائية والتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 132، يناير 2017 ص 362 .

⁴ أحمد أعجون، التنظيم الإداري بالمغرب بين المركزية واللامركزية، م م إ ت، العدد 96، السنة 2013 ص 183.

فمن الأشياء الإيجابية التي جاءت بها القوانين التنظيمية الجديدة وخاصة القانون 113.14 المتعلق بالجماعات في مجال المراقبة الإدارية، هو إشراك المحاكم، وإعطائها صلاحيات الحل والعزل والتوقيف الذي قد يطال المجلس أو أعضائه، فقد نصت المادة 63 من القانون التنظيمي 113.14، على أن عزل أعضاء المجلس وكذلك التصريح ببطلان مداوالات مجلس الجماعة، وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية من اختصاص القضاء الإداري وفقا للمادة 117 من نفس القانون التنظيمي، حيث يجب عليه أن يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط، على أن تبت المحكمة في طلب البطلان داخل أجل 30 يوما من تاريخ التوصل.¹

ويشترط في صحة المقررات الصادرة عن الجماعات الترابية حسب ما ورد في المادة 35 من القانون التنظيمي 113.14، أن يقوم رئيس المجلس بإخبار باقي أعضاء المجلس الجماعي بتاريخ ومكان وساعة انعقاد الدورة للتداول في الأمور والقضايا التي تهم تدبير الشأن المحلي كلما دعت الضرورة إلى ذلك.²

وقد وردت العديد من القضايا على مختلف المحاكم الإدارية بالمملكة في هذا الشأن

إن السلطة الرقابية التي يمارسها الولاية والعمال على المجالس الترابية لا تتم بشكل مطلق، إنما يتم تقييدها في إطار مشروعية القرارات الصادرة عن رئيس المجلس، وكل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحاكم الإدارية.

فقبل صدور الدستور الجديد للمملكة 2011، أو حتى صدور القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية، لم يكن القضاء الإداري موكولا إليه النظر في مراقبة أعمال تدبير الجماعات الترابية، ولا حتى النظر في الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية من ولاية وعمال على المجالس الترابية ومنتخبيها، لكن مع تفعيل مقتضيات الدستور الجديد

¹المواد 63-117 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات .

²المادة 35 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات .

وتفعيل القوانين التنظيمية، أصبحت هذه الأخيرة تؤطر العلاقة بين هذين الجهازين الإداريين.¹

المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في المنازعات المرتبطة بمجالس

الجماعات

سيتم التطرق في هذا المطلب لدراسة نوع الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري في المنازعات المرتبطة بالجماعات الترابية (الفرع الأول) وفي نفس الوقت سيتم الحديث عن القضايا الواردة على المحاكم الإدارية وعلى قلمها، بخصوص الجماعة الترابية سبع رواضي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حدود سلطات القاضي الإداري في رقابته لمجالس الجماعات الترابية

حسب مقتضيات المادة 68 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، في حال امتناع أحد نواب رئيس المجلس الجماعي عن القيام بالمهام المنوطة به بدون عذر مقبول، جاز لرئيس المجلس اتخاذ مقرر يطلب فيه من باقي أعضاء المجلس عزل المعني بالأمر وإحالة طلب العزل على المحكمة الإدارية المختصة، داخل أجل شهر من تاريخ تسجيل الطلب لدى كتابة الضبط.²

من خلال استقراء مضامين المادة 68 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية يتضح أن مسطرة الحلول أو عزل موظف من منصبه، أصبحت خاضعة للقضاء الإداري وهو المختص بالبت فيها، ولم تعد مسطرة إدارية كما كانت في السابق.

ومن أمثلة ذلك ما جاء في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط رقم 4072 بتاريخ 2016/10/26 : "حيث يهدف الطلب إلى التصريح بوجود حالة الامتناع في حق رئيس المجلس الجماعي لسليمان عن القيام بالمهام الموكولة له قانونا، وحيث أسس عامل سيدي قاسم طلبه على أن رئيس المجلس لم يقم بتوجيه إنذارات للمخالفين لقانون

¹ عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 201.

² المادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113.14.

التعمير، بعد أن أحييت عليه محاضر المعاينة المنصوص عليها قانوناً، وحيث أنه لما كان البت في النازلة أن رئيس المجلس الجماعي لسيدي سليمان، لم يفد اتخاذ إجراء من الإجراءات التي توجهها مدونة التعمير بالرغم من تلقيه طلباً من العامل، فإن شروط قيام حالة الامتناع تعتبر قائمة"¹.

فالسطات المركزية أصبحت اليوم تسلك مساطر خاصة حددها القانون سلفاً في تعاملها مع كل تصرف صادر عن الجماعات الترابية أو ممثليها، بحيث يوجه العامل أو من ينوب عنه طلباً إلى رئيس المجلس الجماعي يحثه فيه على استئناف الأعمال القانونية موضوع الامتناع أو التوقف عن القيام بها لأي سبب من الأسباب داخل أجل سبعة أيام، وفي ظل امتناع رئيس المجلس الجماعي عن القيام بالمهام المنوطة به، فإن العامل أو من ينوب عنه يكون مضطراً بإحالة الأمر على أنظار القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، ومن ثم يمارس العامل سلطة الحل، ويحل محل رئيس المجلس الجماعي في القيام بالتصرفات القانونية موضوع الرفض، وتبت المحكمة الإدارية المختصة داخل أجل لا يتعدى 48 ساعة.

كما أن القاضي الإداري يتدخل لإيقاف تنفيذ القرار الإداري كلما توفرت لديه المبررات الكافية التي تستوجب التوقيف، ومن أمثلة ذلك ما جاء في حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 848 بتاريخ 08/09/2016 : وحيث أن الاستجابة لطلبات إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية حسب مقتضيات المادة 24 من القانون 41/90، يبقى رهيناً بتوافر ظروف استثنائية، تبرر الخروج عن قاعدة الأثر الفوري للقرارات الإدارية و قابليتها للتنفيذ فور اتخاذها باعتبارها القاعدة الأصل، وهي الظروف التي استقر الفقه و القضاء على تجسيدها في عنصري الجدية والاستعجال، أي قيام مؤشرات دالة حسب الظاهر على عدم

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، عدد 4072 الصادر بتاريخ 2016/10/26 ، في قضية عامل إقليم سيدي سليمان ضد رئيس المجلس الجماعي لسيدي سليمان، غير منشور .

مشروعية القرار مع ترجيح إلغائه، وان يترتب عن تنفيذه حصول أضرار يستحيل أو يصعب تداركها مستقبلا في حالة الاستجابة لطلب الإلغاء.¹

وفي حكم آخر صدر عن المحكمة الإدارية بفاس رقم 1208 بتاريخ 17/11/2009 ، أن الطاعن تقدم بطلب يعرض من خلاله انه حصل على رخصة بناء مسكن و إسطل و مستودع، من السيد رئيس المجلس الجماعي، حيث فوجئ من هذا الأخير يشعره بسحب هذه الرخصة معللا قراره أنها تستغل من طرف الغير، وقد تم رفع دعوى الطعن في هذا القرار بالسحب على اعتبار انه مشوب بالتعسف، وسيلحق به اضطرابا مادية ومعنوية تخص مشروعه لكونه يترتب عليه إيقاف جميع الأشغال والمعدات التي رصدها لأجل هذا المشروع، وان قرار السحب مؤسس على أمر غير واقعي وهو استغلال الرخصة من طرف الغير، ولأجله يلتمس الحكم له بإيقاف تنفيذ قرار سحب رخصة البناء .

وهذا ما جاء في حيثيات الحكم : "وحيث انه من المعروف في إطار القواعد العامة المنظمة لدعوى إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية أن الفقه والاجتهاد القضائي الإداري، قد وضع عدد من الشروط و الضوابط التي تقنن هذه الدعاوى، منها ماهي ذات طبيعة شكلية وتتجلى في أن يكون طلب إيقاف التنفيذ مقترنا بدعوى الإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة ، وأخرى ذات طبيعة موضوعية وتتجلى في شرط الجدية والاستعجال، حيث أن عنصر الاستعجال يتحقق عندما يكون تنفيذ القرار من شأنه أن يترتب عنه نتائج يتعذر تداركها فيما لو حكم بإلغاء القرار بعد تنفيذه، حيث تتحقق المحكمة في هذه الحالة مما إذا كانت هناك أمور يخشى عليها من طول الوقت أو نتائج يتعذر تداركها. وأما شرط الموضوعية يتجلى في شرط الجدية أو المشروعة، فهو أن يكون طلب وقف التنفيذ مبني على أسباب جدية وواقعية تستشفها المحكمة من خلال الفحص الظاهر لوثائق الملف، بحيث أن يكون طلب الإلغاء ذاته قائما على أسباب جدية تعمل على ترجيح كفة إلغاء القرار الإداري المعيب فيه دون ان يقوم القاضي بالبحث في الموضوع، أي دون الخوض في جوهر النزاع و اصل الحق، على اعتبار أن وقف التنفيذ هو حكم مؤقت يستلزم عدم الخوض في الجوهر ولا يقيد

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، رقم 848 ، ملف عدد 20 / 2016/7106 ، الصادر بتاريخ 2016/09/08 قضية عامل إقليم صفرو ضد المجلس الجماعي لمدينة صفرو في شخص رئيسها .

المحكمة عند النظر في الطلب المتعلق بإلغاء القرار، بحيث قد تحكم برفض الطلب الرامي إلى الإلغاء رغم كونها سبق لها أن استجابت لطلب الإيقاف، وحيث انه انطلاقاً من هذه المبادئ والقواعد، يتضح أن سحب الترخيص للطاعن من شأنه أن يترتب عنه ضياع حقوقه وأمواله، فضلاً عن ذلك، ففي حالة ما إذا تم إلغاء القرار حالة عدم صحة السبب الداعي إلى اتخاذه، حيث تصرح المحكمة بإيقاف تنفيذ القرار بسبب هذه العلة.¹

وعموماً يمكن ملاحظة أن مسطرة الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية للجماعات الترابية تتميز بعدة خصائص ندرجها في عدة نقاط:

النقطة الأولى: تتمثل في كون أن رئيس الجماعة هو من يمثل هذه الأخيرة سواء أكانت مدعية أو مدعى عليها، حيث تنص المادة 263 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات على أن رئيس الجماعة يمثلها لدى المحاكم، ما عدا إذا كانت القضية تهمه بصفة شخصية أو بصفته وكيلًا عن غيره، أو شريكًا أو مساهمًا أو تهم زوجه أو أصوله أو فروعه، وفي هذه الحالة تطبق مقتضيات المادة 109 من هذا القانون المتعلق بالإنابة المؤقتة.

يتعين على الرئيس السهر على الدفاع عن مصالح الجماعة أمام القضاء، ولهذه الغاية يقيم جميع الدعاوي القضائية المتعلقة بالجماعة ويتابعها في جميع مراحل الدعوى، ويقيم جميع الدعاوي المتعلقة بالحيازة، أو يدافع عنها، و يقوم بجميع الأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق، ويدافع عن التعرضات المقدمة ضد اللوائح الموضوعة لتحصيل الديون المستحقة للجماعة، كما يقدم كل طلب لدى القضاء الاستعجالي بخصوص القضايا المتعلقة بالجماعة، ويتتبع القضية عند استئناف الأوامر الصادرة عن قاضي المستعجلات لاستئناف هذه الأوامر، و في جميع مراحل الدعوى، وكل إخلال باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحصيل ديون الجماعة يوجب تطبيق أحكام المادة 64 من هذا القانون التنظيمي.²

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، رقم 1208 ، الملف الإداري عدد 10 / 4 / 2009 ، الصادر بتاريخ 2009/11/17 ، قضية الجبالي خطاك ضد رئيس المجلس الجماعي لعين الشقف .

² المادة 263 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات .

من خلال استقراء المادة 263 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعة، يتضح مدى الدور الفعال والمؤثر الذي يضطلع به رئيس الجماعة للدفاع عن مصالح هذه الأخيرة سواء أكانت مدعية أو مدعى عليها.¹

في حين تتمثل النقطة أو الخاصية الثانية في إلزامية إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية، حيث تنص المادة 268 على أنه يتعين بقرار لوزير الداخلية وكيل قضائي للجماعات الترابية، يتولى تقديم المساعدة القانونية للجماعات وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية، ويؤهل للترافع أمام المحكمة المحال إليها الأمر.

ويجب إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية، تحت طائلة عدم القبول في جميع الدعاوي التي تستهدف مطالبة الجماعة وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية بأداء دين أو تعويض، ويخول له بناء على ذلك إمكانية مباشرة الدفاع عن الجماعة وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية في مختلف مراحل الدعوى.

علاوة على ذلك، يؤهل المساعد القضائي للنيابة عن الجماعة وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية في جميع الدعاوي الأخرى بتكليف منها، ويمكن أن تكون خدماتها موضع اتفاقيات بينه وبين الجماعة وهيئاتها ومؤسسات التعاون الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية.²

إن ضرورة وجود الوكيل القضائي في الدعاوي التي ترفع ضد الجماعة، أعطى لهذه الأخيرة قوة في مواجهة الأطراف المدعية، لما يتوفر عليه الوكيل القضائي مما تكوين قانوني وعلمي يؤهله للدفاع عن مصالح الجماعة بكل حرفية ومهنية.

¹ عبد الواحد القريشي، التنظيم الإداري المغربي، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، العدد 9 مطبعة الأمنية، الرباط الطبعة الثالثة، 2019 ص 233.

² المادة 268 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113.14 ، مرجع سابق .

أما الخاصية الثالثة في كون أنه لا يمكن رفع الدعوى ضد الجماعة إلا بموجب مذكرة سابقة يتم فيها تبيان موضوع وأسباب الشكاية، مع إيصال بالتوصل.

وفي هذا الصدد نصت المادة 265 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه: " لا يمكن تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجماعة، أو ضد قرارات جهازها التنفيذي إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل رئيس مجلس الجماعة ووجه إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته، ويسلم على إثرها للمدعي فوراً وصل بذلك، وتستثنى من هذا المقتضى دعاوى الحيازة والدعاوى المرفوعة أمام القضاء الاستعجالي.¹

كما تنص المادة 266 من نفس القانون التنظيمي على أنه: " يعفى المدعي من الإجراء المشار إليه في المادة 265 أعلاه، إذا لم يسلم له الوصل بعد انصرام أجل الخمسة عشر يوماً الموالية للتوصل بالمذكرة، أو بعد انصرام أجل ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ تسليم الوصل إذا لم يحصل اتفاق بالتراضي بين الطرفين.²

يتضح إذن من خلال هذه الخاصية أن الدعوى لا ترفع لدى المحاكم الإدارية إلا بموجب طلب سابق، يقدمه المدعي إلى السلطات المركزية التي تتبع إليها هذه الجماعة الترابية موضوع الشكاية، ويجب أن يكون الطلب مشتملاً على موضوع وأسباب الشكاية مع وجوب تسليم وصل للمدعي، إلا في حالات خاصة حددها القانون .

في حين تتجلى الخاصية الأخيرة في أن الجماعات تنتج أعمالاً أو تصرفات إدارية لصالح سكان الجماعة، بصفة خاصة وخدمة للصالح العام بصفة عامة، إلا أن هذه التصرفات قد تسبب أضراراً للغير، التي قد تكون سبباً مباشراً في إثبات مسؤولية الجماعة عن التصرفات أو الأعمال الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية الإدارية، ويشترط في رفع الدعوى ضد الجماعة وجوب سلوك مسطرة خاصة ودقيقة جداً.

¹ المادة 265 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

² المادة 266 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

حيث نصت المادة 267 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، إذا كانت الشكاية تتعلق بمطالبة الجماعة بأداء دين أو تعويض، لا يمكن رفع أي دعوى تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة إلا بعد إحالة الأمر مسبقا إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، الذي يدرس الشكاية في أجل أقصاه 30 يوما ابتداء من تاريخ تسليم الوصل.

إذا لم يتوصل المشتكي برد على شكايته في الآجال المذكورة أو إذا لم يقبل المشتكي هذا الرد، أمكنه رفع شكايته إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التي تدرسها داخل أجل أقصاه 30 يوما، ابتداء من تاريخ توصلها بالشكاية، أو رفع الدعوى مباشرة أمام المحاكم المختصة، ويترتب على تقديم مذكرة المدعي وقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت بعده دعوى في أجل 3 أشهر.¹

يتضح إذن من خلال مضامين هذا القانون التنظيمي، أن الأعمال والتصرفات القانونية الصادرة عن الجماعات، والتي تسبب ضررا للغير لا تترتب عنها بالضرورة مسؤولية الجماعة وحدها، وإنما قد أن تتعداها لتترتب عنها المسؤولية الشخصية المباشرة لرئيس المجلس الجماعي سواء تعلق الأمر بالإجراءات التأديبية أو الجنائية وحتى السياسية منها.²

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري لجماعة سبع رواضي

تخضع المنازعات المتعلقة بجماعة سبع رواضي، والتي يكون أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام، لاختصاص المحكمة الإدارية التي يوجد مقرها بمدينة فاس، وفي حالة الاستئناف، تحال القضية على أنظار محكمة الاستئناف الإدارية التي يوجد مقرها بالرباط، وإذا وصلت القضية إلى مرحلة النقض، يحال الأمر على محكمة النقض والتي يوجد مقرها بالرباط.

¹ المادة 267 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

² عبد الواحد القرشي، التنظيم الإداري المغربي، مرجع سابق ص 235.

الملاحظ عموما أن أغلبية مراحل التقاضي تكون خارج حدود الجهة التي تنتمي إليها هذه الجماعة، وهذا في حد ذاته يشكل عائقا أمام المتقاضين الذين يفضلون غالبا عدم الدخول في غمار هذه القضايا، من جهة لقلة الوعي والمعرفة، ومن جهة أخرى لضعف الإمكانيات المادية والمعنوية اللازمة في مثل هذه الحالات التي تكون الدولة أو احد مؤسساتها طرفا في الدعوى.

و بخصوص القضايا الواردة على القضاء الإداري والتي تهم جماعة سبع رواضي، فعلى قلتها إلا أنها تبقى قليلة بالمقارنة مع الموقع الاستراتيجي والحيوي للجماعة، وفي هذا الصدد أصدرت المحكمة الإدارية بفاس في حكم عدد 259/2018 بتاريخ 4 ابريل 2018 في قضية السيد (ع م) ضد جماعة سبع رواضي بإقليم مولاي يعقوب، حيث عرض المدعي على أنظار المحكمة الإدارية مقالا بواسطة دفاعه، بأنه ارتبط مع جماعة سبع رواضي بعقد من اجل دراسة وانجاز التصاميم لمشروع تهيئة وبناء المركز التجاري للمنتجع السياحي عين الله الشطر 3 بمبلغ 484200 درهم، وانه أنجز أشغال الدراسة والتصاميم، ولما طالب بمستحققاته توصل بكتاب من طرف السيد رئيس الجماعة مفاده أن السبب في عرقلة تسوية وضعيته المالية يرجع إلى الخازن الإقليمي بفاس، الذي رفض التأشير على الالتزام بالنفقة وانه سبق له أن أقام دعوى في الموضوع أمام هذه المحكمة وصدر فيها حكم بتاريخ 06/06 /2017، حكم قضى بأداء الجماعة في شخص رئيسها لفائدته مبلغ 484200 درهم إضافة إلى تعويض عن التماطل قدره 1000 درهم وانه تم استئناف هذا الحكم وصدر فيه قرار محكمة الاستئناف بالرباط، لهذه الأسباب قضت المحكمة الإدارية بفاس علنيا وابتدائيا وحضوريا من ناحية الشكل بقبول الطلب، وفي الموضوع بأداء جماعة سبع رواضي في شخص رئيسها المدعي مبلغا قدره 484200 درهم وتعويضا عن التماطل قدره 10000 درهم (عشرة آلاف درهم) مع تحميلها الصائر ورفض باقي الطلبات.¹

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 2018/259 ، ملف رقم 87 / 2017/7114 ، بتاريخ 4 ابريل 2018 ، قضية السيد (ع م) ضد جماعة سبع رواضي بإقليم مولاي يعقوب، انظر الملحق .

كما قضت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في الملف عدد 2018/7207/297 بتاريخ 31 دجنبر 2018 في نفس القضية، السيد (ع س) ضد جماعة سبع رواضي، علنيا وحضوريا بقبول الاستئناف من ناحية الشكل، وفي الموضوع بتأييد الحكم المستأنف الصادر عن المحكمة الإدارية بفاس¹.

وفي نفس السياق قضت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بالرباط في القرار رقم 1/1061 في الملف الإداري رقم 2019/1/4/3190 في جلستها المنعقدة بتاريخ 26 نونبر 2020 بين جماعة سبع رواضي في شخص رئيسها وبين السيد (ع س)، برفض الطلب وتحميل رافعه الصائر².

وبذلك يتبين أن رقابة القضاء الإداري بجماعة سبع رواضي، هي قليلة جدا بالمقارنة مع رقابة المحاكم المالية التي تستأثر بغالبية الأحكام القضائية، خاصة فيما يتعلق بالشق المالي، وذلك راجع بالأساس إلى جهل المواطنين بأهمية اللجوء إلى المحاكم الإدارية كلما أثير نزاع في مواجهة أحد أشخاص القانون العام، وهذا ما يؤدي حتما إلى التباين في تنظيم الرقابة على الجماعات الترابية، مما يستلزم بالضرورة توعية المنتخبين والمواطنين بضرورة اللجوء إلى القضاء الإداري، لاستخلاص الحقوق والتصدي لكل استبداد أو تعسف قد يصدر عن السلطات المركزية، وبالتالي تضيع حقوق الجماعات والأفراد على حد سواء، حتى وإن كان القاضي الإداري يجد صعوبة في تنفيذ الأحكام في مواجهة الإدارة لما ينطوي عليه ذلك من ضرورة المحافظة على النظام العام .

¹ - حكم محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط ، ملف عدد 2018/7207/297 ، بتاريخ 31 دجنبر 2018 ، قضية جماعة سبع رواضي ضد السيد (ع م)، انظر الملحق .

² - قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بالرباط، القرار رقم 1/1061 ، رقم الملف 2020/1/4/3190 ، بتاريخ 26 نونبر 2020 ، قضية جماعة سبع رواضي ضد السيد (ع م)، انظر الملحق .

المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري للصفقات العمومية

العقد الإداري هو ذلك الاتفاق الذي يكون طرفه أحد الأشخاص العامة بهدف تسيير مرفق عام أو تنظيمه، كما أنه ذلك الاتفاق الذي يبرمه المتعاقد مع الإدارة الذي يخول له مباشرة الاشتراك في تسيير المرفق العام، كما أنه يتضمن شروطا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص، ولا يشترط لانعقاد العقد الإداري أن يكون مكتوبا، إلا إذا اشترط القانون ذلك¹، فالكتابة مجرد وسيلة لإثبات انعقاد العقد وشروطه كذلك.

في حين عرف قضاء مجلس الدولة الفرنسي العقد الإداري، أنه يحيل إلى كل اتفاق يبرمه أحد الأشخاص المعنوية العامة بغرض تسيير مرفق عام، على أن تظهر في الاتفاق نية الشخص المعنوي العام في الأخذ بوسائل وأحكام القانون العام، إما بتضمين الاتفاق شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص، أو بالسماح للمتعاقد الذي هو أحد أشخاص القانون الخاص بالاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام، حيث تتخذ فكرة المرفق العام صورا مختلفة².

ويتولى القضاء الإداري النظر في النزاعات المتعلقة بهذه العقود، والعقود الإدارية قد تكون عقودا محددة بالقانون، وتعتبر عقودا إدارية بقوة القانون لأن موضوعها يتعلق بمرفق عمومي، والقانون هو الذي يحدد طابعها الإداري، كما أن هناك عقودا إدارية غير محددة من حيث طبيعتها ونظامها، والقضاء هو من يتولى تمييزها عن باقي العقود الأخرى خاصة العقود الخاصة، عن طريق مجموعة من المبادئ العامة.

إن تشخيص واقع الرقابة على الصفقات العمومية بالمغرب، تفضي إلى وجود عدة اختلالات وصعوبات، تستدعي ضرورة تدخل المشرع المغربي لإيجاد الصيغة والحلول الملائمة لضمان رقابة فاعلة وناجعة في تدبير الصفقات العمومية.

¹حسن صبيب، القانون الإداري المغربي، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون، مطبعة الوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، 2018، ص142 .

²مارسولون وبرسير في وحي بريان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة أحمد يسري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1991 ص511 .

وقد أناط المشرع المغربي بمجموعة من الهيئات الرقابية مهمة الرقابة على الصفقات العمومية بالجماعات الترابية، وعليه سوف يتم التطرق لرقابة المحاكم الإدارية على الصفقات العمومية (المطلب الأول) في حين سيتم التطرق في (المبحث الثاني) لرقابة محاكم الاستئناف الإدارية وكذا محكمة النقض.

المطلب الأول: رقابة المحاكم الإدارية للصفقات العمومية بالجماعات الترابية

هناك مجموعة من أنواع العقود الإدارية التي يكون أحد أطرافها أحد أطراف الإدارة لعل من أبرزها، عقد الامتياز عقدا لتدبير المفوض، عقد الأشغال العامة، عقد التوريد، عقد تقديم المساعدة أو المساعدة ثم عقد القرض العام، إلا أن الدولة ومعها الجماعات الترابية غالبا ما تلجأ إلى عقد الصفقات العمومية، لما تتوفر عليها هذه الأخيرة من الخبرة والدقة اللازمين لإنجاز المشروع وفق المواصفات المطلوبة والآجال المعقولة.

أمام المهام والمسؤوليات الجمة التي أصبحت تضطلع بها الجماعات الترابية في السنين الأخيرة، وخاصة مع صدور دستور 2011، والذي خص فيه الجماعات الترابية بقسط وافر من الأهمية (الفصول 135-146)، ونتيجة لصدور القوانين التنظيمية الجديدة، القانون 113.14 المتعلق بالجماعات، وتخلى سلطات المركز عن العديد من الاختصاصات لفائدة الجماعات الترابية، و نظرا أيضا لتعدد وتشعب المسؤوليات والمهام الملقاة على عاتق هذه الأخيرة، تلجأ الدولة في كثير من الأحيان إلى الدخول في علاقات مع أشخاص وهيئات أخرى لتتمكن من إنجازها¹، لتدبير بعض المرافق أو لتقديم خدمات معينة، مما تكون معه هذه الجماعات مضطرة إلى إبرام صفقات وعقود، ضمانا لتقديم خدمات ذات جودة عالية للسكان المحلية بالدقة والجودة المطلوبتين في الآجال المحددة قانونا، وكل نزاع قد يثار بين مختلف المتعاقدين يكون من اختصاص القضاء الإداري.

ويمكن تعريف الصفقات العمومية على أنها عقود إدارية يلتزم من خلالها أحد الأطراف الذاتيين أو المعنويين، بالقيام بأعمال لفائدة أحد أشخاص القانون العام سواء

¹ عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية متطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 207.

السلطات المركزية أو الجماعات الترابية وكذا المؤسسات العمومية لإنجاز الأشغال المتفق عليها أو القيام بخدمات أو عقد توريدات لتسيير مرفق عمومي¹، مقابل عوض مالي طبقا للشروط المنصوص عليها في العقد، وكل هذا يتم تحت إشراف ومراقبة الدولة أو الجماعات الترابية.²

أما مرسوم 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية قد نص في المادة 4 في تعريفه للصفقات العمومية على أنها: عقود بعوض تبرم بين صاحب مشروع من جهة، وشخص ذاتي أو اعتباري من جهة أخرى، يدعى مقاولات أو موردا أو خدماتيا وتهدف الى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات وفق التعاريف الواردة بعده".

ولقد عرف الفقه الإداري الصفقات العمومية بعدة تعاريف نورد منها على الخصوص:

الأستاذ ريني روموف الذي عرف الصفقات العمومية بأنها، عقود بمقتضاها يلتزم أحد الأشخاص ذاتيا أو معنويا اتجاه شخص معنوي، الدولة أو الجماعات الترابية، بانجاز عمل لحسابها وتحت مسؤولية هذه الأخيرة مشروعا عاما، أو القيام بتوريدات أو خدمات تهم تسيير مرفق مقابل ثمن محدد، طبقا للشروط المنصوص عليها في العقد، أما الفقيه دولي بادير فيعرف الصفقات العمومية على أنها: "عقود بمقتضاها يلتزم المتعاقد بالقيام بأعمال لفائدة الإدارة مقابل ثمن محدد".³

تشكل رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية تكريسا فعليا لمبدأ التدبير الحر الذي نص عليه دستور 2011 وضمانة حقيقية لكل مس قد يتعرض له، وهذا من شأنه أن يؤدي حتما إلى تقوية وتدعيم مسار الديمقراطية المحلية، رغم الصعوبات والإكراهات التي تواجهه.

¹ Abdelmajid CHRIF bOU TAQBOUT: MARCHÉS PUBLIC GUIDE PRATIQUE DU GESTIONNAIRE PUBLICAION DE LA REVUE MAROCAINE D'ADMINISTRATION LOCALE ET LE DEVELOPPEMENT COLLECTION GUIDES DE GESTION N° 18-2004P13

² Abdelmajid CHRIF bOU TAQBOUT: MARCHÉS PUBLIC GUIDE PRATIQUE DU GESTIONNAIRE PUBLICAION DE LA REVUE MAROCAINE D'ADMINISTRATION LOCALE ET LE DEVELOPPEMENT COLLECTION GUIDES DE GESTION N° 18-2004P13

³ بوشعاب سعاد، الصفقات العمومية كرافعة للتنمية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، 2018 ص 17-18.

فالقضاء الإداري هو إحدى السلطات التي تعتمد عليها الدول الديمقراطية للحفاظ على وجودها وكيانها من الانهيار، كما أنه الأداة التي تحقق صفة الالتزام للقانون، فلا وجود للقانون بدون قضاء¹.

إن تعاضم وتشعب مهام و وظائف الجماعات الترابية يفرض بالضرورة وجود جهاز رقابي قوي قادر على حماية حقوق والتزامات كل الأطراف، فموضوع حماية حقوق الأفراد وحررياتهم يعتبر من الانشغالات الأساسية للمسؤولين²، وهذا ما يعطي للرقابة القضائية أهمية كبرى في حماية الشؤون المحلية وتدعيم الديمقراطية المحلية، هذا وتخضع الصفقات العمومية في المغرب لرقابة القضاء الإداري عن طريق آلية الطعون المرفوعة إليه.

كما تعتبر الصفقات العمومية ملاذ الجماعات الترابية لتلبية حاجياتها في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية، فهي تعتبر آلية ناجعة تلجأ إليها هذه الجماعات لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، وبالتالي إنجاز المشاريع التنموية على أرض الواقع، وكذا تشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة، والمساهمة في تحقيق الرواج الاقتصادي على المستوى المحلي³.

يعتمد القاضي الإداري إلى التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على حد سواء، فمن جهة يضمن حسن إنجاز العمل المتفق عليه ما بين المتعاقدين، ومن جهة أخرى يضمن حقوق المتعاقدين مع الإدارة من استعمال التعسف والشطط في استعمال السلطة من طرف هذه الأخيرة، ولعل هذا ما دفع بالمشرع المغربي إلى إسناد الاختصاص المتعلق بالمنازعات الخاصة بالصفقات العمومية إلى القضاء الإداري لما يتوفر عليه هذا الأخير من إمكانيات مادية وبشرية متخصصة في الميدان، ذات تكوين أكاديمي رفيع المستوى.

¹ عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، طبعة الثانية، مطابع منشورات عكاظ، الرباط، 2002 ص 3.

² عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 4.

³ محمد الشاوي، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017 عدد مزدوج 2-3 ص 227.

إن القضاء الإداري هو قضاء متخصص في البت وكذا التوفيق بين أحد أشخاص القانون العام من جهة، وبين الفرد من جهة أخرى، والعلاقة بين هاذين المتعاقدين تتطور باستمرار وتختلف باختلاف الظروف وباختلاف الفلسفات الاجتماعية للدولة.¹

وتتولى المحاكم الإدارية المحدثّة بالمملكة مهمة الفص في النزاعات المتعلقة بالصفقات العمومية التي يكون أحد أطرافها الدولة أو ممثليها (دولة، جماعات ترابية، مؤسسات عمومية)، وذلك لما تتمتع به هذه المحاكم الإدارية من الدقة والتخصص اللازمين لضمان تحقيق العدالة والمساواة بين أطراف العقد، عكس القضاء العادي الذي تكون له نظرة مغايرة للأمور، بفعل عدم التخصص وكذا تعدد وتشعب القضايا الواردة عليه.

إن المتعاملين مع الإدارة إذا لم توفر لهم الضمانات الكافية لحماية حقوقهم المادية والمعنوية اتجاه الإدارة، سوف لن يدخلوا مطلقاً في تعاقدات مع الدولة وفي ذلك ضرر كبير للصالح العام، وهذا من شأنه أن يربك العملية التنموية برمتها.²

وتبعا لذلك المحاكم الإدارية ثلاثة أنواع:

المحاكم الإدارية المحدثّة بموجب القانون 41-90 ومحاكم الاستئناف الإدارية المحدثّة بموجب القانون 80-03 ثم محكمة النقض المحدثّة بموجب القانون رقم 58-11.

وسيتّم التطرق في هذا الفرع إلى المهام التي تضطلع بها المحاكم الإدارية في مجال الصفقات العمومية وكذا الإجراءات المسطرية المتبعة في الطعون أمامها، لذلك سيتمّ التطرق في الفرع الأول لمراقبة المحاكم الإدارية على الصفقات العمومية، في حين سيتمّ التطرق في الفرع الثاني لرقابة محاكم الاستئناف الإدارية ومحكمة النقض على الصفقات العمومية .

¹ مليكة الصروخ، الصفقات العمومية في المغرب (الأشغال التوريدات الخدمات)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2009 ص 405.

² - مليكة الصروخ، الصفقات العمومية في المغرب، مرجع سابق، ص 408 .

الفرع الأول: رقابة المحاكم الإدارية للصفقات العمومية

تم إحداث المحاكم الإدارية بالمملكة بموجب القانون الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.91.225 صادر في 22 من ربيع الأول 1414/10 شتنبر 1993.

حيث تنص المادة الأولى من قانون 41.90 : " تحدث محاكم إدارية تحدد مقارها ودوائر اختصاصها بمقتضى مرسوم، وتسري على قضاة المحاكم الإدارية أحكام الظهير المعتبر بمثابة قانون رقم 1.74.467 الصادر في 26 من شوال 1394/11 نونبر 1974. بتحديد النظم الأساسي للقضاة مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة فيه باعتبار خصوصية المهام المنوطة بقضاة المحاكم الإدارية.¹

وبموجب صدور المرسوم رقم 2.92.59 تم تحديد عدد المحاكم الإدارية في سبعة محاكم إدارية بكل من مدن فاس، الرباط، الدار البيضاء، مراكش، مكناس، أكادير ثم وجدة²، ويخضع قضاة المحاكم الإدارية لأحكام الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.743.467 مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة فيه نظرا لخصوصية المهام المنوطة بقضاة هذه المحاكم الإدارية.

وتتكون المحاكم الإدارية من رئيس وعدة قضاة بالإضافة إلى كاتب الضبط، ويجوز تقسيم المحكمة الإدارية إلى عدة أقسام بحسب أنواع القضايا المعروضة عليها، ويعين رئيس المحكمة الإدارية من بين قضاة المحكمة، مفوضا ملكيا أو مفوضين ملكيين للدفاع عن القانون والحق باقتراح من الجمعية العمومية لمدة سنتين³.

أما بخصوص المهام المنوطة بهذه المحاكم الإدارية فتتصرف رقابة القضاء الإداري إلى مراقبة المنازعات الخاصة بالصفقات العمومية (الفقرة الأولى) ثم الرقابة الخاصة بمراقبة المشروعية (الفقرة الثانية).

¹ الظهير الشريف رقم 1.91.225 صادر في 22 ربيع الأول 1414 / 10 سبتمبر 1993 بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث بموجب بمحاكم الإدارية .

² المرسوم رقم 2.92.59 بتاريخ 18 من جمادى الأولى 1414/3 نوفمبر 1993.

³ المادة 2 من القانون 41-90 ، مرجع سابق .

الفقرة الأولى: رقابة قاضي الإلغاء لمنازعات الصفقات العمومية

باستقراء مضامين القانون رقم 41.90 بتاريخ 10 شتنبر 1993 المحدث بموجبه محاكم إدارية، خاصة الباب الثاني المتعلق باختصاص المحاكم الإدارية، يمكن الحديث هنا عن الاختصاص النوعي والاختصاص المكاني للقضايا المعروضة على المحاكم الإدارية (أولا) في حين سيتم الحديث عن شروط قبول دعوى الإلغاء في إبرام الصفقات العمومية (ثانيا).

أولا: الاختصاص النوعي والمكاني

يجدر هنا التمييز بين الاختصاص النوعي والاختصاص المكاني:

- الاختصاص النوعي

لقد تطرق المشرع المغربي لمسألة الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية من خلال المادة الثامنة من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية: " تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و 11 من هذا القانون، بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة، وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ما عدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام، مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام.

وتختص المحاكم الإدارية كذلك بالنظر في النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمعاشات، ومنح الوفاة المستحقة للعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة، وموظفي إدارة مجلس النواب وموظفي إدارة مجلس المستشارين، وعن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالانتخابات والضرائب ونزع الملكية لأجل المنفعة العامة، والبت في الدعاوي المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة للخزينة العامة، والنزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة، وموظفي إدارة مجلس النواب

وموظفي مجلس المستشارين، وذلك على وفق الشرط المنصوص عليها في هذا القانون، وتختص المحاكم الإدارية أيضا بفحص شرعية القرارات الإدارية وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 44 من هذا القانون¹.

يتبين إذن من خلال استقراء مضامين هذه المادة، وكذا من خلال الفقرة الثانية من مرسوم 30 دجنبر 1998 مرسوم 2007 المتعلق بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة أن الصفقات العمومية هي عقود إدارية تخضع لقواعد القانون العام، وتخضع لقواعد القانون الإداري².

إن القاضي الإداري يتدخل لحماية المتعاقدين مع الدولة أو الجماعات الترابية من تعسفات هذه الأخيرة التي قد تصيب حقوقهم المادية، والتي هي من اختصاص القضاء الشامل، فالقاضي الإداري يتدخل في هذه الحالة عن طريق ما يعرف بدعوى الإلغاء تدريجيا، لإلغاء بعض القرارات المنفصلة أو القابلة للانفصال، حماية للمتعاقد من تعسفات الإدارة أو الجماعات الترابية³.

ويجب التذكير هنا أن المحاكم الإدارية لا يجوز لها النظر في القضايا المعروضة عليها، إلا باحترام إجراءات التقاضي العادية، مع مراعاة حالة الاستعجال القصوى التي قد تتطلبها بعض القضايا الخاصة، التي تستوجب السرعة والدقة في التنفيذ لتفادي الأضرار والمخاطر المستقبلية التي قد تصحب تجاوزها، وهذا ما يصطلح عليه بالقضاء الاستعجالي.

- الاختصاص المكاني

يقصد بالنطاق الترابي أو الاختصاص المحلي الحدود الترابية والجغرافية التي تباشر فيها المحاكم الإدارية اختصاصها، والهدف من تحديد النطاق الترابي هو حصر عدد

¹ المادة 8 من القانون رقم 41.90 مرجع سابق.

² الجليلي امزيد، مباحث في مستجدات القضاء الإداري، م، م، أ، م، ت، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 50، سنة 2003 الطبعة الأولى، ص 214.

³ محمد العلوي، اختصاص قضاء الإلغاء في منازعات العقود الإدارية، م، م، إ، م، ت، العدد 101، نونبر دجنبر 2011، ص 145.

القضايا الواردة عليها، بهدف تمكينها من اتخاذ القرارات المناسبة لتلبية احتياجات المجتمع ككل بطريقة أكثر فعالية ونجاعة.

وفي هذا الإطار تنص المادة 10 من القانون 41.90 المتعلق بإحداث محاكم إدارية :
" تطبق أمام المحاكم الإدارية قواعد الاختصاص المحلي المنصوص عليها في الفصل 27 وما يليه إلى الفصل 30 من قانون المسطرة المدنية، ما لم ينص على خلاف ذلك في هذا القانون أو في نصوص أخرى خاصة، واستثناء من ذلك ترفع طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة إلى المحكمة الإدارية التي يوجد موطن طالب الإلغاء داخل دائرة اختصاصها، أو التي صدر القرار بدائرة اختصاصها".¹

وكما جاء في المادة 11 من نفس القانون، تختص محكمة الرباط الإدارية بالنظر في النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للأشخاص المعيّنين بظهير شريف أو مرسوم وبالنزاعات الراجعة إلى اختصاص المحاكم الإدارية، التي تنشأ خارج دوائر اختصاص جميع هذه المحاكم، بيد أن الدفع بعدم الاختصاص المحلي أمام المحاكم الإدارية تطبق عليه الفقرات الأربعة من الفصل 16 من قانون المسطرة المدنية، هذه الأخيرة التي تنص على أن الدفع بعدم اختصاص محاكم إدارية معينة سواء من حيث النوع أو المكان يجب أن يثار قبل كل دفع أو دفاع، كما أنه لا يمكن الدفع بعدم الاختصاص إذا كانت القضية في طور الاستئناف، إلا في حالة الأحكام الغيابية كما يجب على من يثير الدفع أن يبين للمحكمة التي ترفع إليها القضية، وإلا رفض الطلب.

في حالة قبول الطلب يحال الملف على المحكمة المختصة بقوة القانون وبدون صائر، ويمكن الحكم بعدم الاختصاص النوعي تلقائياً من طرف محكمة الدرجة الأولى²، وعلى

¹ المادة 10 من القانون رقم 41.90، المحدث بموجب محاكم إدارية، مرجع سابق .

² الفصل 16 من الظهير بمثابة قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 11 رمضان 1394 / 28 شتنبر 1974 بالصادقة عل نص قانون المسطرة المدنية .

المحكمة التي أثير أمامها الدفع بعدم الاختصاص أن ثبت فيه بموجب حكم مستقل أو بإضافة الطلب العارض إلى الجوهر¹.

ولإزالة الالتباس الذي كان قائماً فيما قبل بين قواعد الاختصاص النوعي التي تعتبر من النظام العام، وقواعد الاختصاص المحلي التي لا تنتمي إلى قواعد النظام العام، عمد المشرع المغربي إلى التنصيص بأن القواعد المتعلقة بالاختصاص النوعي تعتبر من قبيل النظام العام، ويقع على عاتق الأطراف الدفع بعدم الاختصاص النوعي في جميع مراحل إجراءات الدعوى، وعلى الجهة القضائية المعروضة عليها القضية أن تثيره تلقائياً².

وفي حالة وجود تنازع في الاختصاص، سواء فيما يخص الاختصاص النوعي أو المحلي، فإن القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية قد حدد الإجراءات والضوابط الواجب اتباعها، وخصص الفصول من 12 إلى 19 لتأطيرها، ففيما يخص التنازع في الاختصاص النوعي، فيكون في حالة عدم التمكن من تحديد المحكمة المختصة للبت في موضوع معين في حالة وجود خلاف بين المتعاقدين.

وقد يكون هذا التنازع بشكل إيجابي عندما يتمسك كل طرف بأحقية للنظر في الدعوى، سواء من قبل المحاكم الإدارية أو المحاكم العادية، كما قد يكون هذا التنازع سلبياً عندما تتنصل كل من المحاكم الإدارية، وكذا المحاكم العادية بدعوى عدم اختصاصها للنظر في الدعوى موضوع الخلاف³.

وهذا ما دفع بالمشرع المغربي إلى التنصيص في المادة 12 من القانون 41.90 على اعتبار القواعد المتعلقة بالاختصاص النوعي، من قبيل النظام العام وبين المساطر الواجب اتباعها من طرف الأطراف في جميع مراحل الدعوى.

كما بين في الفصل 13 من نفس القانون أن الدفع بعدم الاختصاص النوعي أمام أي جهة قضائية، سواء أكانت إدارية أم عادية وجب عليها أن تثبت فيه بحكم مستقل دون أن

¹ الفصل 17 من القانون رقم 1.74.447 مرجع سابق .

² المادة 19 من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية .

³ مليكة الصروخ، الصفقات العمومية في المغرب ، مرجع سابق ، ص 224 .

يكون لها الحق في ضمه، ويمكن للأطراف استئناف الحكم سواء أكانت المحاكم العادية أو الإدارية أمام محكمة النقض، التي تبت في الطلب داخل أجل 30 يوما من تاريخ تسلط كتابة الضبط بها لملف القضية.

وفيما يتعلق بتنازع الاختصاص المحلي، فإن الإشكال هنا يثار بخصوص تحديد المحكمة المختصة بالبت في القضية موضوع النزاع، وفي حالة استحالة وجود حل حول تحديد الهيئة القضائية المختصة، فإنه يتم اللجوء للمقتضيات المضمنة بالفصل 14 من القانون 41.90، الذي يحيل بدوره على قواعد المسطرة المدنية، وبناء عليه يجب على المحكمة التي أثير أمامها الدفع بعدم الاختصاص أن تبت فيه بموجب حكم مستقل أو بإضافة الطلب العارض إلى الجوهر¹، فالدفع بعدم الاختصاص المحلي يكون بين محكمتين من نفس الجهة القضائية، على عكس الاختصاص النوعي، الذي قد يكون بين محكمتين من جهتين قضائيتين مختلفتين.

ثانيا : شروط قبول دعوى الإلغاء

تتعلق شروط قبول دعوى الإلغاء بالنسبة لإبرام الصفقات العمومية ، بالشروط القابلة للطعن بالإلغاء (أ) وكذا الشروط المتعلقة بالطاعنين (ب).

أ-الشروط القابلة للطعن بالإلغاء

يجب التمييز هنا بين القرارات المنفصلة والقرارات السابقة على إبرام العقد، وكذلك القرارات المتصلة بعملية التوقيع على العقد أو المصادقة عليه ، ثم القرارات المتصلة بتنفيذ العقد الإداري.

¹الفصل 17 من القانون رقم 1.74.771، مرجع سابق .

- القرارات المنفصلة

أتاح القضاء الإداري المغربي إمكانية الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية التعاقدية، سواء فيما يخص الشخص المتعاقد مع الإدارة أو أحد الاغيار الذي لا يستطيع المطالبة بإبطال العقد .

القرار المنفصل هو ذلك القرار الذي يسبق عملية إبرام العقد، وهو بمثابة قرار ممهّد لعملية إبرام العقد، وتبعاً لذلك يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري .

إن القرارات المنفصلة هي في حقيقتها قرارات إدارية بمعنى الكلمة، بحيث ينطبق عليها تعريف القرارات الإدارية، فهي تعبير من جانب الإدارة بمفردها بما لها من سلطات وفقاً للقوانين واللوائح لإحداث أثر قانوني معين، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو بالتأثير على هذا الأخير بالتغيير أو التعديل أو حتى الإلغاء كلية، وهو تصرف قانوني صادر من إحدى السلطات أو الإدارات أو الهيئات بصفتها الإدارية في موضوع إداري بطبيعته.¹

ومن تم يمكن القول أن القرارات المنفصلة هي تلك القرارات التي تسبق عملية إبرام الصفقات العمومية، سواء تعلق الأمر بإبرام العقد أو عدم إبرامه، ومن تم يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص، إلا أنه وفي ظل غياب تعريف واضح للقرارات المنفصلة فإن الاجتهاد القضائي درج على تصنيف القرارات المنفصلة إلى ثلاثة أصناف :

- القرارات السابقة على إبرام العقد

وهي مجموع القرارات التمهيدية والتحضيرية السابقة لإبرام العقد، وهذه القرارات يمكن الطعن فيها لوحدها بحكم قابليتها للانفصال عن العقد الأصلي، وفي هذا الصدد تطرقت المحكمة الإدارية بفاس في الملف عدد 99/141 بتاريخ 25/9/2001 في قضية شركة GMF للضخ و التطهير في خدمة البيئة شركة ذات المسؤولية المحدودة ضد السيد رئيس المجلس البلدي لجماعة أكدال ورئيس اللجنة البلدية لطلب العروض، الذي أصدر قرار بإجراء المناقصة الخاصة بتدبير مرفق النظافة و جمع النفايات و أن المدعية شاركت

¹ - جورجي شفيق ساري، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مايو 2002 ، ص 06.

في هذه المناقصة و قدمت ملفا متكاملًا، إلا أنها فوجئت بقرار الإقصاء مما جعلها تقدم مقالًا للإلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة، إلا أن المحكمة الإدارية بفاس اعتبرت هذه الإقصاء صحيحًا و غير مبني على أي أساس قانوني و رفضت طلب الإلغاء "حيث انه من الثابت من وثائق الملف، و مما بسطه الطرفان بجلسة البحث المنعقدة بمكتب المقرر أن الطاعنة حصلت على 63،5 نقطة في حين أن شركة CGEA/EMV حصلت على 87،95 نقطة، و كما سبقت الإشارة إلى ذلك بإسهاب فان هذا التنقيط قد قدم بناء على معطيات و معايير مثبتة بتفصيل في محضر جلسة البحث و أن حصول الطاعنة على نقطة اقل من تلك التي حصلت عليها شركة CGEA /EMV، ونظرًا لكون هذه الأخيرة قد أبانت عن مؤهلات مثبتة بمقبول أدت إلى حصولها على نقطة أعلى من تلك التي حصلت عليها المدعية، و دون أن يكون ذلك مشوبًا بأي عيب أو شطط في استعمال السلطة فان القرار المتخذ بعدم منح الصفقة للمدعية يبقى لذلك مصادقًا للقانون في صحيحه و الطلب الرامي إلى إلغائه غير مرتكز على أساس و مآله الرفض " ¹.

و هذا ما سارت عليه المحكمة الإدارية بوجدة حيث جاء في حكمها ما يلي " وحيث أن القرارات التحضيرية لإبرام عقد الصفقة تعتبر من القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد فإنها تبقى قابلة للإلغاء ".

فالأمر يتعلق إذن بقرارات تحتفظ بذاتيها الخاصة و يمكن فصلها عن العقد لفصلها في ذاتها نظرًا لدورها المستقل في إبرام العقد بالفعل، فقد كان إبرام العقد هو الذي يشكل حاجزًا أمام قبول دعوى الإلغاء.

- القرارات المتصلة بعملية التوقيع على العقد أو المصادقة عليه

تمتد رقابة القاضي الإداري لإلغاء القرارات المتعلقة بعملية التوقيع على العقد وكذا المصادقة عليه، إذا اشترط القانون ضرورة المصادقة، كما هو الشأن بالنسبة لعقود الصفقات العامة أو عقود التوريدات أو عقود الخدمات، حيث تخضع هذه العقود وجوبًا

¹ - حكم المحكمة الإدارية، بفاس، بتاريخ 2001/9/25، ملف عدد 99/ 141 ، انظر الملحق، ص 221 .

لتأشيرة السلطات المختصة، كما أشار إلى ذلك الفصل 73 من مرسوم 30-12-1998 ،
إذن فإن شرط المصادقة ضروري في هذا النوع من العقود حتى تكون صحيحة ونهائية¹.

وهذا ما كرسه القضاء الإداري في أحكامه الصادرة عن مختلف المحاكم الإدارية بالمملكة، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية باكادير في الملف عدد 94 / 10 بتاريخ 23/2/1995 في قضية الوكالة الصناعية والتجارية باكادير ضد السيد مدير هندسة المياه بوزارة الأشغال العمومية و التجهيز، الذي أصدر قرارا برفض المصادقة على المناقصة التي فازت بها الطاعنة فاعتبرت المحكمة الإدارية باكادير أن المقرر المطعون فيه صادر عن جهة مختصة وإن توجيه تحقيق المصلحة العامة يعصمه من أي إلغاء².

إذن يتضح من خلال ما سبق أن جميع القرارات التي تمهد للعقد الإداري، سواء تلك المتعلقة بإبرام العقد أو القرارات المتعلقة برفض المصادقة على عقد الصفقة أو تلك المتعلقة بالإقصاء من المنافسة، نفس الشيء بالنسبة للقرارات التي تهدف إلى التراجع عن التأشير على العقد، يمكن اعتبار كل هذه القرارات منفصلة عن العقد الإداري، مما يمكن معه الطعن فيها بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة، إلا أن القاضي الإداري يبقى دوره مقصورا في إلغاء القرار الغير المشروع، دون أن يمتد اختصاصه إلى إصدار أوامر للإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عنه مراعاة لمبدأ الفصل بين السلط المكرس دستوريا .

تجدر الإشارة إلى أن إلغاء القرار الممهّد للعقد الإداري لا يؤثر بأي حال من الأحوال على عقد الصفقة المبرمة طبقا للأحكام والقوانين الجاري بها العمل .

- القرارات المتصلة بتنفيذ العقد الإداري

يتولى القضاء الشامل البت في القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد الإداري، باستثناء بعض القرارات الخاصة بتنفيذ العقد الإداري وكذا إنهائه، ومثال ذلك قرارات الطعن ضد

¹- يامينة بيكيس، الرقابة على الصفقات العمومية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2008-2009 .

² الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية باكادير، بتاريخ 23/2/1995 في الملف عدد 94/10، أورده الأستاذ محمد الصقلي حسيني في مرجعه ص: 48.

القرارات الخارجة عن نطاق العقد، بحيث أن هذه التصرفات قد تؤثر بشكل مباشر على المتعاقدين مع الإدارة، ونظرا للهدف الذي انشأ من اجله القضاء الإداري الذي هو حماية حقوق المتعاقدين مع الإدارة، فانه يجوز الطعن في هذه المقررات بسبب الشطط في استعمال السلطة¹.

والإدارة قد تتخذ مجموعة من التدابير بإرادتها المنفردة ودون الرجوع إلى القضاء بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية، حيث تعتمد إلى إصدار مجموعة من الجزاءات في حق المتعاقدين مع الإدارة، بصفتها سلطة إدارية تمثل الحق العام لا بصفتها طرفا في العقد²، في حين أن القرارات المتعلقة بالفسخ المطبقة على العقود الإدارية والتي يتم اتخاذها طبقا للقواعد القانونية الجاري بها العمل، يمكن الطعن فيها بالإلغاء تماشيا ومبدأ المشروعية بغض النظر عن طبيعة العقد وأحكامه، وهذا ما سار عليه الاجتهاد القضائي المغربي.

والملاحظ ان المحاكم الإدارية قد سلكت نفس الاتجاه، و هو ما يتضح من خلال قضية السيد محمد زراحن ضد بلدية الراشدية، التي أصدرت قرارا بتوقيف الطاعن عن استغلال النقل الجماعي عن طريق أتوبسات حافلات النقل، فميزت المحكمة الإدارية بمكناس بين البنود التعاقدية المتعلقة بالأعباء المالية المتبادلة بين الإدارة و الملزم، و بين البنود التنظيمية للعقد الإداري و المتعلقة بتنظيم سير المرفق العام، والتي تستند إلى نصوص القانون و اللوائح، و اعتبرت أن القرارات الصادرة في هذا الإطار...، و لو كانت مرتبطة بالعقد الإداري فتظل خاضعة للطعن فيها بدعوى الإلغاء، تطبيقا لمبدأ جزاء المشروعية، و قد جاء في هذا الحكم ما يلي . " و حيث يتضح بجلاء أن القرار المطعون فيه قد استند أثناء صدوره إلى مخالفة الطاعن للنصوص التنظيمية و الظواهر الشريفة... و حيث انه و تبعا لذلك لإثارة إمكانية وضع الدعوى الموازية مادامت دعوى الإلغاء هي

¹ ادريس المشتراي، الرقابة القضائية على الصفقات العمومية، مجلة المحاكم الإدارية، العدد الثاني أكتوبر 2005 ، ص 230 .

² الجيلالي أمزيد، دعوى الإلغاء وإيقاف التنفيذ في منازعات الصفقات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة أعمال ومؤلفات جامعية عدد 2003/50 ، ص 203 .

جزاء لمبدأ المشروعية، و حيث أن قرارها يتسم بعيب مخالفة القانون... مما يستوجب الإلغاء"¹.

الملاحظ من خلال ما سبق وانطلاقاً من الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية بالمملكة، أن القرارات المتصلة بتنفيذ العقد يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء طبقاً للأحكام والقوانين الجاري بها العمل في هذا الشأن كما سبق ذكره.

ب - الشروط الخاصة بالطاعنين

لم يعد الاجتهاد القضائي المغربي يميز ما بين المتعاقد والغير فيما يتعلق بقبول دعوى الإلغاء، وتطبق في كلتا الحالتين نظرية القرارات المنفصلة، إلا انه يشترط وجود مصلحة فيما يتعلق بالطاعنين، فالطاعن يجب ان يكون ذا مصلحة مؤكدة حتى يقبل طعنه.

فبالنسبة للغير فيقبل الطعن من طرف الملزمين بالضريبة على المستوى المحلي، حسب رأي القضاء الفرنسي، لان اختيار هذه المسطرة لإبرام الصفقة قد تضر كثيراً بمالية الجماعة المحلية، كما يمكن في نفس السياق أن يتقدم المقاولون الذين تم إقصاؤهم بسبب قرار معيب صادر عن الإدارة، بالطعن في المسطرة الغير قانونية في إبرام العقد ، في حين يكمن الشرط الأخير، في ضرورة احترام الأجل القانوني للطعن، ومن ثم يجب على الطاعن أن يقيم دعواه قبل سنتين يوماً من تاريخ نشره .

إلا أن اللجوء إلى القضاء الشامل يعد أفضل طريقة بالنسبة للمتعاقد، الذي تبقى له الصلاحية في مراقبة العملية التعاقدية برمتها، ومن ثم يتخذ جميع التدابير التي توفر الحماية القانونية للمتعاقد مع الإدارة، على عكس قضاء الإلغاء الذي يتولى النظر في مسألة معينة أي القرار المشوب بأحد عيوب المشروعية، دون أن تمتد صلاحيته إلى إمكانية إبطال العقد أو ما شابه ذلك .

¹ حكم المحكمة الإدارية بمكناس، تحت عدد 96/14 بتاريخ 19/11/1995 أزرهان محمد ضد بلدية الراشدية، منشور بالمجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 9 / 1996 ، ص 229 .

الفقرة الثانية: رقابة المشروعية على الصفقات العمومية

فالمشروعية يراد بها احترام سيادة القانون، حيث تخضع كل من الدولة والإدارة في تدخلاتها لسلطة القانون، وهي تمثل أهم الضمانات الجدية للأفراد في مواجهة السلطة العامة لأنهم يكونون بمقتضاها في مأمن من تعسفات السلطة العمومية.

فقبل صدور قانون المحاكم الإدارية، لم يحدد المجلس الأعلى المغربي أسباب إلغاء القرارات الإدارية، وترك للقاضي سلطة تحديد معنى الشطط وحالاته، وقد تولت الغرفة الإدارية هذه المهمة على غرار ما جرى عليه القضاء الإداري الفرنسي.

إلا أنه ومع صدور قانون المصالح الإدارية، فإن المشرع قد تولى بنفسه تحديد الحالات التي تعتبر تجاوزا للسلطة، والتي تؤدي إلى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية، حيث نصت المادة 20 من القانون المذكور على أن كل قرار إداري صدر من جهة غير مختصة، أو لعب في شكله أو لانحراف في السلطة أو لانعدام التعليل أو لمخالفة القانون، يشكل تجاوزا في استعمال السلطة يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة.

تعتبر رقابة المشروعية أكثر انسجاما مع الخيار اللامركزي على اعتبار الأحكام تكون مطابقة للقاعدة القانونية ومدى احترامها¹، فالقوانين الحديثة في مجال المراقبة تذهب إلى حد تقييد جانب المشروعية الذي يعود اختصاص البت فيه لجهاز قضائي مستقل .

إن المحاكم الإدارية تضطلع بمهمة مراقبة مشروعية الصفقات العمومية، إما عن طريق القضاء الشامل أو قضاء الإلغاء، القضاء الشامل ويصطلح عليه أيضا بالقضاء الكامل، وهو الذي يخول للقاضي الإداري إما بالبت في النزاع بصفة كلية، وبالتالي يلغي القرارات والتصرفات المخالفة للقانون، كما يبت في النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية، ومن ضمنها الصفقات العمومية.

¹نجيب جيري، اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، مرجع سابق، ص 191.

إن القاضي الإداري بموجب دعوى القضاء الشامل يتولى النظر أو البت في العملية التعاقدية برمتها، ابتداء من المراحل الأولى لنشأة العقد أو الصفقة العمومية إلى آخر مراحل انتهاء هذا العقد، فلا يقتصر دور القاضي الإداري في التأكد من خلو العقود الإدارية أو القرارات الإدارية من أي عيب أو خطأ قد يؤثر على العملية التعاقدية، لهذه الأسباب كلها أصبح اختصاص المحاكم الإدارية اختصاصا مطلقا وشاملا للبت في أصل النزاع برمته.

إذن فالقضاء الإداري يتولى البت في كل العناصر المكونة للصفقة، مادامت هذه الأخيرة تعتبر من العقود الإدارية مع مراعاة حالات التقادم، والقاضي الإداري هنا ملزم بالبحث والتدقيق في كل القرارات والتصرفات المنبثقة عن الصفقات العمومية، سواء اتخذت هذه القرارات صفة القرارات الإدارية، أم بدونها مادام أن الأعمال التمهيدية تدخل ضمن دعوى الإلغاء، وهذا ما دفع المشرع المغربي إلى تسميتها بالدعوى الشاملة، نظرا لأن القاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة للبت في هذه الدعوى، على عكس دعوى الإلغاء الذي يبقى دور القاضي الإداري فيها محدودا لا يتعدى حد فحص المشروعية.

ودعوى القضاء الشامل تتخذ عدة أشكال، لكن أهمها فيما يتعلق بالصفقات العمومية، دعوى بطلان عقد الصفقة العمومية التي تتيح بموجبها لأحد طرفي العقد، الحق في إبطال العقد بسبب وجود عيب أو خطأ، وهنا يشترط أن يكون أحد طرفي العقد هو رافع الدعوى.

ثم هناك الدعوى المرفوعة للتصدي للتصرفات الصادرة عن الإدارة، فهنا يجوز للشخص المتعاقد مع الإدارة رفع دعوى ضد الإدارة لجبر الضرر الناتج عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية، حتى ولو اتخذت هذه التصرفات شكل قرارات إدارية تتعلق بالجزاءات التعاقدية، كإنهاء العقد أو فسخ عقد الصفقة.

هناك أيضا دعوى لأجل فسخ عقد الصفقة العمومية، التي تهدف إلى استصدار حكم قضائي بفسخ عقد الصفقة بناء على طلب أحد طرفين الدعوى، جراء القوة القاهرة أو لإخلال أحد طرفي العقد بالتزامات التعاقدية، أو جراء حق الإدارة في تعديل العقد، كما أن الدعوى قد تكون لأجل الحصول على المستحقات المالية المتفق عليها بين المتعاقدين، أو كتعويض عن ضرر تسبب فيه أحد الطرفين.

كما أن القضاء الإداري الشامل يتدخل أيضا في المنازعات المستعجلة في الصفقات العمومية، كما هو الأمر بالنسبة للأمور العادية، بدءا بتكوين العقد وتنفيذه وكذا إنهائه فإن الأمور المستعجلة المتصلة بهذا العقد تكون من اختصاص القضاء الاستعجالي.¹

إذن يتضح من خلال ما سبق أن دعوى القضاء الشامل هي دعوى شخصية وذاتية، بحيث أن الدعوى يرفعها أحد طرفين العقد، للمطالبة بجبر الضرر والحصول على التعويض أمام الهيئات القضائية المختصة، وخاصة أمام المحاكم الإدارية بالمملكة المحدثه لهذا الغرض (القانون 41.99).

أما دعوى الإلغاء فتعتبر الآلية القانونية الناجعة التي يراقب بها القضاء تصرفات وأعمال الإدارة والجماعات الترابية، بحيث تؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية الغير المشروعة²، عن طريق المطالبة بإلغاء أو إبطال قرار إداري معيب أو مشيب بعيب من عيوب عدم المشروعية.

إن دعوى الإلغاء لا تقوم في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية أو الصفقات العمومية إلا في حدود ضيقة، ذلك أن من شروط دعوى الإلغاء، أن تقام الدعوى للتصدي لقرار إداري صادر عن الإدارة بصورة منفردة، في حين أن العقود الإدارية كما سبق تعريفه هو اتفاق بين طرفين، طرف يمثل الدولة أو الجماعات الترابية، والآخر يمثل الفرد أو الأشخاص خارج الإدارة.

إلا أنه يمكن استثناء الطعن بالإلغاء في بعض القرارات المصاحبة والمنفصلة عن العقد، هذه القرارات غالبا ما تتخذها الإدارة بشكل موازي مع تكرين العقد وتنفيذه أو إنهائه وتكون بعيدة عن بنود العقد الأصلي المبرم بين الطرفين، وفي نفس السياق يحق للمستفيد من عقد الامتياز، أن يرفع دعوى الإلغاء على قرار يخل بالشروط اللائحية للعقد، حتى تنصاع الإدارة لاحترام هذه الشروط المهمة.

¹ملكية الصروح، الصفقات العمومية في المغرب، مرجع سابق، ص 428 .

²القانون رقم 41.99 ، المحدث بموجبه محاكم إدارية .

إذن يمكن القول أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية يتم رفعها أمام المحاكم الإدارية المختصة، تهدف إلى إلغاء أي قرار معيب مهما كان مصدره، ما لم يكن هناك نص صريح بالاستيعاب ودعوى الإلغاء ينحصر اختصاصها في إلغاء القرار المعيب أو المشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية، دون أن يمتد اختصاصها إلى وقف تنفيذ العقد الإداري عكس القضاء الشامل الذي يبيث في العملية التعاقدية برمتها، بدءا بتنفيذ العقد وتتبعه، وكذا إنهائه، إلا أنه وفي حالات استثنائية يمكن للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ العقد الإداري وفق شروط معينة، شرط أن يطلب الطاعن ذلك، ولكي تكون دعوى الإلغاء صحيحة من الناحية القانونية، يجب توفر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية، ففيما يخص الشروط الشكلية فيجب أن يكون القرار المطعون فيه صادرا عن سلطة إدارية (الدولة، الجماعات الترابية)، وأن يكون هذا القرار نهائيا داخل الآجال القانونية المسموح بها طبقا لأحكام الفصل 360 من قانون الالتزامات والعقود في المغرب، وكذا أحكام المادة 23 من قانون 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية، حيث تنص على أنه يجب تقديم طلبات إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة داخل أجل ستين يوما يبتدئ من تاريخ نشر أو تبليغ القرار المطلوب إلغاؤه إلى المعني بالأمر.

كما أنه يجوز للمعنيين بالأمر أن يقدموا، قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة، تظلما من القرار إلى مصدره أو إلى رئيسه، وفي هذه الحالة يمكن رفع طلب الإلغاء لدى المحكمة الإدارية داخل أجل ستين يوما، يبتدئ من تاريخ تبليغ القرار الصادر صراحة برفض التظلم الإداري كليا أو جزئيا.

إذا التزمت السلطة الإدارية الصمت في شأن التظلم المرفوع إليها طوال ستين يوما اعتبر سكوتها عنه بمثابة رفض له، كما أنه لا يقبل الطلب الهادف إلى إلغاء قرارات إدارية إذا كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا اللجوء إلى الطعن العادي أمام القضاء الشامل.¹

أما الشروط الموضوعية الواجب توافرها لإقامة دعوى الإلغاء فيمكن إجمالها فيما نصت عليه المادة 20 من قانون 41.90 المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية، عيب عدم

¹ المادة 23 من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية .

الاختصاص وعيب الشكل وعيب الانحراف في استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون وعيب السبب.

كل قرار إداري صدر من جهة غير مختصة أو لعيب في شكله أو لانحراف في السلطة أو لانعدام التعليل أو لمخالفة القانون، يشكل تجاوزا في استعمال السلطة، يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة.¹

إلا أنه ومع صدور قانون المحاكم الإدارية، فإن المشرع قد تولى بنفسه تحديد الحالات التي تعتبر تجاوزا للسلطة، والتي تؤدي إلى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية، حيث نصت المادة 20 من القانون المذكور 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 تجاوزا في استعمال السلطة يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، وانطلاقا من هذا النص فإن أوجه الإلغاء أو حالات عدم المشروعية تتحدد في العيوب السابق ذكرها، وبما أن الصفقات العمومية تعتبر من العقود الإدارية فإن مراقبة شروط المشروعية الداخلية للقرار من طرف قاضي الإلغاء، تنصب على كل من ركن المحل والغاية والسبب.

- عيب مخالفة القانون

خرق القانون أو مخالفة القانون، يعرف كعدم احترام للقواعد القانونية التي تعلق القرار الإداري، وقد يتجلى خرق القانون في رفض الإدارة الصريح تطبيق القانون وهذا نادر جدا، لكنه يظهر عادة في سوء تأويل القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيق هذه القاعدة على الواقع، ويعتبر هذا العيب أهم أوجه الإلغاء وأكثرها تطبيقا في العمل الإداري، ومراقبة القضاء فيما يتعلق بمخالفة القانون هي رقابة موضوعية تستهدف التحقق من مدى مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون أو عدم مطابقته لها.

¹ المادة 20 من القانون رقم 41.90، المحدث بموجبه محاكم إدارية .

ويتخذ عيب مخالفة القانون صوراً مختلفة، فهو قد يأتي في صورة الخطأ المباشر في تطبيق القانون، كأن تقوم السلطة التأديبية بتطبيق عقوبة غير منصوص عليها في لائحة العقوبات، كما يعد من قبيل عيب مخالفة القانون قيام الإدارة بتطبيق عقوبتين تأديبيتين على جريمة تأديبية واحدة، خلافاً للمبدأ العام الذي يقضي " بعدم معاقبة الشخص على الفعل الواحد مرتين".

وقد يتخذ هذا العيب صورة الخطأ في تفسير القاعدة القانونية أو تأويلها أو تطبيقها، كأن تلتزم جهة الإدارة الصمت في شأن طلب الاستقالة المقدم إليها لأزيد من ستين يوماً من تاريخ تسلمها الطلب، كما يعتبر من صور عيب مخالفة القانون، عدم احترام المبادئ العامة للقانون كمبدأ حق الدفاع، ومبدأ رجعية القرارات الإدارية، وبخصوص المراقبة القضائية لعيب خرق القانون في القرار الإداري، فقد صدرت العديد من الأحكام القضائية المتعددة، فعلى سبيل المثال:

صرحت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء أن عقد التوريد الرابط بين الطالب والجماعة باعتباره عقداً إدارياً فإنه يخضع للمبادئ العامة للعقد من حيث الآثار المترتبة كالية، ذلك أن تنفيذ أحد المتعاقدين لالتزاماته التعاقدية يلزم الطرف الآخر بتنفيذ التزاماته المقابلة¹.

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية بوجدة حيث ترى أن قيام الإدارة بإصدار أمر بالخدمة يقضي بإيقاف الأشغال بعد شهر من بدايتها واستمرار هذا الموقف 3 سنوات حيث تم إبرام ملحق صفقة تعديلي، على أساسه تم البدء من جديد في إنجاز الأشغال حيث تعرضت المقاوله لأضرار، لا يحرم هاته الأخيرة من مطالبتها للتعويضات عن الأضرار اللاحقة بها².

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 293 بتاريخ 15/11/ 2000، ايت بوريد ضد جماعة المنصورية، المرجع العملي، مرجع سابق، ص 440 أورده محمد الأعرج، مرجع سابق ص147 .

² - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بوجدة، عدد 239 بتاريخ 4/10/2005 انظر الملحق .

كما اعتبر القاضي أن سحب رخصة استغلال المقهى مخالف للقانون، لأن السلطة الإدارية التي اتخذته لم تمهل المدعي من أجل إصلاح الوضع واتخاذ التدابير اللازمة التي تحد من الإخلال بالأمن وصحة المواطنين.

- عيب الغاية الانحراف في استعمال السلطة

يقصد بالانحراف في استعمال السلطة، ابتعاد الإدارة عن الهدف الذي من أجله منحت له السلطة، فالادعاء بتحويل السلطة يطرح مسألة نية صاحب القرار والهدف يتعلق بنية متخذ القرار، وعلى القاضي أن يصل إلى هذا العنصر الذاتي أي النية بكل وسائله، والانحراف في استعمال السلطة يكون إما من أجل مصلحة خاصة، وإما من أجل مصلحة عامة، تختلف عن المصلحة العامة التي أعطيت السلطة لأجلها.

- انحراف السلطة لمصلحة شخصية

إن المبدأ العام يقتضي ألا تقوم الإدارة بأي عمل إلا من أجل المصلحة العامة، لذلك فهذه المصلحة الخاصة في العمل الإداري غير شرعي إطلاقاً، لكن هدف المصلحة الخاصة يصعب تقديم الحجة عليه، لأن نية متخذ القرار من أجل المصلحة الخاصة غير ظاهرة، ويلعب القاضي الإداري دوراً مهماً في هذه الحالة لأنه يسهل على المتقاضى الإدلاء بالحجة نظراً لصعوبتها ورغم ذلك فالمتقاضى الذي لا يستطيع تقديم الحجة على انحراف السلطة يرفض طلبه.

ويقصد بالمصلحة الخاصة في الاجتهاد القضائي، مصلحة صاحب القرار الشخصية أو مصلحة الغير أو مصلحة سياسية، وقد أبرز المجلس الأعلى من خلال مجموعة قرارات عيب الانحراف في استعمال السلطة لأسباب سياسية، بحيث فحصت الغرفة الإدارية شرعية قرار عامل الدار البيضاء القاضي بعزل الطاعنين والنشيطين عليهم ضمن لائحة المستخدمين التابعين للعمالة، وقد اعتبر هؤلاء أن عقوبة العزل المتخذة في حقهم لم تكن مؤسسة على خطأ تأديبي، وإنما اتخذت لسبب سياسي مما يجعل هذه العقوبات تشكل انحرافاً في استعمال السلطة.

- انحراف السلطة لمصلحة عامة تختلف عن المصلحة التي يستهدفها القرار

إن تحويل السلطة يفيد أيضا اتخاذ القرار من أجل مصلحة عامة يختلف هدفها عن الهدف الذي حدده المشرع، فالمشروعية تقتضي الخضوع لمقاصد التشريع المحددة في النصوص القانونية، وبذلك إذا كان من اختصاص رجال السلطة الحفاظ على النظام العام في حدود المنطقة الجغرافية التي يحكمونها، وهذا يعد من المصلحة العامة، إلا أن السلطة التي أعطيت لهم لا يدخل هدفها في فض النزاعات بين الأشخاص، لأن هذا من اختصاص القضاء، وقد أبرز المجلس الأعلى هذا الاتجاه ومن خلال حكم لحسن بن عبد المالك السوسي، حيث أن قائد الخميسات اتخذ قرارا يقضي بحل نزاع حدث بين شخصين، واعتبر هذا القرار تحويلا للسلطة في شكل عدم الاختصاص، وقد سهل المجلس الأعلى البيئة على المتقاضين بربط تحويل للسلطة بعدم الاختصاص.

إن عنصر تحويل السلطة لمصلحة عامة غير المصلحة التي يستهدفها القرار يعتبر إجراء خاصا، بحيث إن رجل السلطة قد يحترم اختصاصاته ويحترم الإجراءات القانونية بهدف تحقيق المصلحة العامة، إلا أن الأمر حينما يتعلق بمصلحة عامة غير تلك التي يستهدفها القرار، نكون بذلك أمام عيب الانحراف في استعمال السلطة.

- تحويل المسطرة

تجدر الملاحظة أن تحويل المسطرة هو حلول مسطرة محل مسطرة أخرى للوصول إلى نتيجة تؤدي إليها المسطرتان يبطل القرار المتخذ من طرف الإدارة في الموضوع، فإذا قامت الإدارة بحجز عقار معين بدل مسطرة نزع الملكية، فإنها تكون بذلك قد استبدلت مسطرة نزع الملكية بمسطرة الحجز، للوصول إلى نفس النتيجة وهي استغلال الإدارة لملكية العقار، والاجتهاد القضائي لا يسمح بحلول مسطرة الحجز محل مسطرة نزع الملكية، فيحكم بالإبطال لعدم الشرعية في استعمال المسطرة.

- عيب السبب

السبب ركن من أركان القرار الإداري يعرف بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى إصداره، فقيام رجل السلطة بممارسة اختصاصاته يجب أن يتم في حدود القانون وبقصد تحقيق الصالح العام، ومن ثم يلزم أن يستند رجل الإدارة في كل ما يصدره من قرارات إلى أسباب واقعية تبيح له ذلك، وتجعل تدخله مبررا ومشروعا ويمارس القاضي الإداري في دعوى الإلغاء رقابته على سبب القرار الإداري من جانبيه الواقعي والقانوني.

أولاً: الرقابة على صحة الوقائع.

إن قيام القاضي بفرض رقابته على الوقائع التي تشكل أسباب القرار الإداري ليتأكد من صحة وجودها أو عدم وجودها إنما يتصدى لها من زاويتين، فهو يبحث في وجودها أو عدم وجودها المادي، كما يتحقق من صحتها القانونية، فيما يخص الرقابة على صحة الوقائع من الناحية المادية، أما بالنسبة للرقابة على مدى صحة الوقائع من الناحية القانونية فإنه يتبين من أحكامها أنها باشرت هذه المهمة منذ وقت مبكر، ففي حكمها الصادر بتاريخ 9 دجنبر 1966 في قضية بوزطوط العربي، قررت أن التصريح بعدم وجود المخالفات المذكورة في حكم متمتع بقوة الشيء المحكوم به يترتب عنه انعدام أساس العقوبة التي أنزلتها الإدارة بالمعني بالأمر، مما نتج عنه أن سحب قرار الوكالة قبل انقضاء مدته مشوب بالشطط في استعمال السلطة.

ثانياً: الرقابة على الوجود القانوني للوقائع

إن أي قرار إداري يتعين من الناحية المبدئية أن يركز على سبب مشروع منصوص عليه قانوناً، لذلك فمن المفترض أن تتحقق مسألة احترام العلاقة المشروعة التي تربط القرار بالسبب، ما دام لكل صنف من القرارات الإدارية نوعاً معيناً من الأسباب، وبالتالي فإن عدم احترام هذه العلاقة يعتبر خطأ قانونياً، لذلك يتعين البحث فيما

يتعلق بكل قرار إداري عن نوع السبب الذي يبرره، للتأكد فيما إذا كانت الإدارة قد استندت على الأسباب القانونية المناسبة.

وإذا كان المجلس الأعلى قد اعتبر أن مدير مصالح الأمن عندما برر عقوبة بارتكاب المعني بالأمر لخطأ مهني فادح قد اختار سببا صحيحا ومقبولا من الوجهة القانونية، فإنه في حكم شركة الحمامات ألغى قرارا ثم اتخذه على أساس سبب لا يدخل في نطاق الأسباب التي يمكن أن يبرره قانونيا.

ومع صدور قانون المصالح الإدارية، فإن المشرع قد تولى بنفسه تحديد الحالات التي تعتبر تجاوزا للسلطة والتي تؤدي إلى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية، حيث نصت المادة 20 من القانون المذكور 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 تجاوزا في استعمال السلطة يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، وانطلاقا من هذا النص فإن أوجه الإلغاء أو حالات عدم المشروعية تتحدد في مجموعة من العيوب .

إن مما سبق يتضح الدور البارز الذي تضطلع به المحاكم الإدارية، خاصة من خلال فحص شرعية أعمال الجماعات الترابية، بحيث أن المشرع المغربي أضفى الصبغة القضائية على رقابة شرعية أعمال الجماعات الترابية ورؤسائها، وهذه أهم المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية الجديدة¹.

إن دعوى الإلغاء تهدف بالأساس إلى حماية الأفراد والجماعات من ظلم وتعسف السلطات المركزية، وذلك لأنها تهدف إلى المطالبة بإلغاء أو إبطال قرار إداري معيب أو مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية، تكريسا لدولة الحق والقانون وتكريس قواعد المساواة بين أطراف العقد، خاصة في الصفقات العمومية موضوع الدراسة فalcضاء

¹ محمد اليكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، دراسات قانونية وقضائية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، الطبعة الثالثة، 2019 ، ص 318.

الإداري هنا يتدخل بواسطة دعوى الإلغاء للتوفيق بين المتعاقدين دون أن تتصرف نيته إلى تغليب فئة على أخرى، على اعتبار أن الدولة أو الجماعات الترابية توجد في موقع قوة.

وهذا من مميزات دعوى الإلغاء التي تتيح للفئات المتضررة من الأعمال والتصرفات الإدارية الغير مشروعة سواء تعلقت بالعقود أو بالقرارات، حق الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية المختصة، للمطالبة بإلغائها وكذا إبطالها والمطالبة بالتعويضات اللازمة التي حددها القانون.

الفرع الثاني: المسطرة الواجب إتباعها للطعن في الصفقات العمومية

إن المسطرة المتبعة للطعن في الصفقات العمومية لا تختلف عن الإجراءات المسموح بها للطعن في مختلف القضايا الأخرى أمام مختلف المحاكم، وتتخذ هذه الإجراءات عموما صورتين، إحداها تتعلق بمقال الدعوى والأخرى تتعلق بجلسات المحكمة الإدارية.

ففيما يتعلق بمقال الدعوى، فإن جميع القضايا التي ترفع إلى المحاكم الإدارية يجب أن تتخذ صورة مقال مكتوب، موقع من طرف محام ينتمي إلى هيئات المحامين بالمغرب، ويجب أن يتضمن هذا المقال وجوبا البيانات والمعلومات المنصوص عليها في الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية، ما لم ينص على خلاف ذلك (الأسماء العائلية والشخصية وصفة أو مهنة وموطن أو محل إقامة المدعي والمدعى عليها..)¹.

ويسلم كاتب الضبط وصلا بإيداع المقال، ويجوز لرئيس المحكمة الإدارية أن يمنح المساعدة القضائية طبقا للمسطرة المعمول بها، وبعد تسجيل المقال بكتابة الضبط يتم إحالة الملف إلى قاض مقرر يقوم بتعيينه رئيس المحكمة الإدارية، وكذلك إلى المفوض الملكي للدفاع عن القانون²، وتخضع الإجراءات التي يقوم بها القاضي المقرر لأحكام الفصل 329 والفصل 333 وما يليه إلى الفصل 336 من قانون المسطرة المدنية.

¹ الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية رقم 1.74.447 .

² المادة 4 من قانون رقم 41.90 مرجع سابق .

تتعد المحاكم الإدارية جلساتها علانية وهذا هو النظام المعمول به في مختلف المحاكم إلا في حالات خاصة جداً، كوجوب عقد جلسة سرية حفاظاً على النظام العام مثلاً، يرجع الحق في عقد جلسة سرية إما من طرف القاضي نفسه أو بناء على طلب أحد أطراف الدعوى، والمحاكم الإدارية تتكون من ثلاثة قضاة يساعدهم كاتب الضبط، ويتولى رئيس المحكمة رئاسة الجلسة، كما يمكن تعيين قاضي لرئاسة الجلسة يتم تعيينه من طرف الجمعية العمومية السنوية لقضاة المحكمة الإدارية.

كما أنه يشترط في الجلسة ضرورة حضور المفوض الملكي للدفاع عن الحق والقانون الذي يقدم أداء سواء بشكل كتابي أو شفهي على هيئة المحكمة بكل استقلالية، سواء فيما يتعلق بظروف الوقائع أو القواعد القانونية المطبقة في كل جلسة، ويمكن لأطراف الدعوى أخذ نسخة من مداخلات المفوض الملكي للاضطلاع عليها في كل وقت وحين الاطلاع عليها، دون أن يكون للمفوض الملكي أي سلطة في إصدار الحكم.¹

الملاحظ إذن من خلال مما سبق وانطلاقاً من الفصول القانونية المنظمة لمسطرة الطعن أمام المحاكم الإدارية، سواء القانون 41.90 المحدث بموجب محاكم إدارية وكذا فصول المسطرة المدنية، أن القاضي الإداري يتأكد من صحة الإجراءات الواجب توافرها في مقال الدعوى وكذا سلوك المساطر القانونية لإيداع المقال بكتابة الضبط، كما يمكن للقاضي الإداري الاستعانة بأهل الخبرة، للمساعدة في الوصول إلى الحقيقة، فالقاضي الإدارية يتمتع بصلاحيات مهمة في مراقبة الصفقات العمومية التي يكون أحد أطرافها أحد أشخاص القانون العام، وذلك لضمان المساواة والعدل بين طرفي العقد.

المطلب الثاني : رقابة محاكم الاستئناف الإدارية ومحكمة النقض على الصفقات العمومية.

بعد إصدار المحاكم الإدارية بالمملكة لأحكامها الابتدائية في القرارات المخالفة أو المشوبة بعيب من عيوب المشروعية، يجوز للطاعنين استئناف هذه الأحكام أمام محاكم

¹ المادة 5 من القانون 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية م س .

الاستئناف الإدارية التي تم إحداثها لهذا الغرض (الفرع الأول) وعند إصدار هذه الأخيرة لأحكامها يمكن الطعن فيها لدى محكمة النقض (الفرع الثاني).

الفرع الأول : رقابة محاكم الاستئناف الإدارية

تم إحداث محاكم الاستئناف الإدارية بموجب القانون رقم 80.03 المحدث بموجبه محاكم استئناف إدارية وذلك في 14 فبراير 2006¹، على أن تحدد مقار ودوائر اختصاص من هذه المحاكم بمقتضى مرسوم، ويبقى عدد محاكم الاستئناف الإدارية بالمغرب جد ضعيف حيث لا يتعدى محكمتين اثنتين بكل من مدن الرباط ومراكش، وتسري على قضائها أحكام الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.74.467 بتحديد النظام الأساسي للقضاة.²

يمكن الطعن في المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية أمام محاكم الاستئناف الإدارية وفق الشروط التي حددها القانون، وتتألف محاكم الاستئناف الإدارية من حيث تنظيمها الإداري من رئيس أول ورؤساء غرف ومستشارين، وكذلك من كتابة الضبط، وحسب مقتضيات المادة الثانية من القانون المتعلق بإحداث محاكم الاستئناف الإدارية، يمكن تقسيم هذه المحكمة إلى عدة غرف حسب أنواع القضايا الواردة عليها، ويعين من بين المستشارين بهذه المحكمة، مفوض ملكي أو أكثر للدفاع عن القانون والحق باقتراح من الجمعية العمومية لمدة سنتين قابلة للتجديد.³

وعلى غرار مختلف الهيئات القضائية الأخرى تعقد محاكم الاستئناف الإدارية جلساتها وتصدر قراراتها بشكل علني، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، كالحفاظ على النظام العام كما سبق ذكره، وتتألف هذه المحكمة كما أشرنا على ذلك سابقا من ثلاثة مستشارين يعين من بينهم رئيس للجلسة، بمساعدة كاتب الضبط.

¹ظهير شريف رقم 1.06.07 صادر في 15 من محرم 1427/14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون رقم 80.03 المحدث بموجبه محاكم استئناف إدارية.

²المادة 2 من القانون رقم 80.03 المحدث بموجبه محام استئناف إدارية.

³ ملكة الصروح، الصفقات العمومية في المغرب، مرجع سابق، ص 494.

ويتولى المفوض الملكي تقديم أرائه، إما بشكل كتابي أو بتقديم إيضاحات شفوية بكل حرية وباستقلال تام، بشأن القضية موضوع النزاع والإحاطة بكل جوانبها سواء من حيث دراسة الوقائع وكذا القواعد المطبقة عليها، ويقدم هذا المفوض إفاداته في كل قضية على حدة.¹ ، دون أن يكون له الحق في المشاركة في المداولات أو إصدار الحكم، وتختص محاكم الاستئناف الإدارية بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية وأوامر رؤسائها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ويتلى رئيس محكمة الاستئناف مهمة قاضي المستعجلات في حالة ما إذا عرض عليها النزاع، كما يمكن استئناف القرار القاضي برفض منح المساعدة القضائية من طرف رئيس المحكمة وفق الآجال التي حددها القانون.

والصفات العمومية عموما تخضع لاختصاصات المحاكم الإدارية باعتبارها من العقود الإدارية، بشرط احترام الإجراءات القانونية والتنظيمية التي يتطلبها الطعن في مثل هذه القضايا، حتى وإن كانت رقابة القضاء الإداري على الصفات العمومية تعاني من عدة إشكالات بفعل تعقد المساطر الإدارية للطعن في الدعوى وكذا بطء المساطر المتبعة.²

فالمتقاضي في هذه الحالة يجد نفسه أمام مسطرة طويلة ومعقدة لجبر الضرر اللاحق به، وهذا يدخل فيما يصطلح عليه بالتظلم الإداري، حتى وإن كان هذا التظلم إيجابيا بحيث أن العديد من القضايا يتم حلها بشكل ودي على الصعيد المحلي.³

تستأنف الأحكام الإدارية لدى محكمة الاستئناف الإدارية داخل أجل 30 يوما من تاريخ تبليغ الحكم وفقا للمقتضيات المنصوص عليها في الفصل 134 وما يليه إلى الفصل 141 من قانون المسطرة المدنية، كما أنه يسري نفس أجل الاستئناف المنصوص عليه في الفصلين 148 و 153 من قانون المسطرة المدنية، بالنسبة للأحكام الصادرة عن رؤساء المحاكم الإدارية.⁴

¹ المواد 6-7 من القانون رقم 80.03 المحدث بموجبه محاكم استئناف إدارية .

² محمد الشاوي، صفقات الجماعات الترابية بين الإشكالات العملية وسبل تفعيل المنظومة الرقابية، مرجع سابق، ص 237.

³ عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 213.

⁴ المادة 9 من القانون رقم 80.03 المحدث بموجبه محاكم استئناف إدارية .

وتخضع الإجراءات الشكلية لإيداع مقال الدعوى بكتابة ضبط محكمة الاستئناف الإدارية لنفس الإجراءات المتبعة في المحاكم الإدارية تقريبا، حيث يودع المقال الذي يجب أن يكون مكتوبا وموقعا عليه من طرف محامي لدى كتابة الضبط بالمحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم، ويستثنى من ضرورة وجود المحامي في الاستئناف الذي تقوم به الدولة أو الإدارات العمومية، حيث يكون وجود المحامي مسألة اختيارية، كما يعفى طلب الرسوم القضائية.

يرفع مقال الدعوى موضوع النزاع خاصة في الصفقات العمومية، مرفوقا بالوثائق والمستندات الضرورية إلى كتابة الضبط لدى محكمة الاستئناف الإدارية داخل الآجال القانونية التي حددها القانون الذي لا يمكن أن يتجاوز 15 يوما من تاريخ إيداعه بكتابة الضبط بالمحكمة الإدارية.

أما بخصوص استئناف الأحكام الصادرة في موضوع الاختصاص النوعي، فتبقى خاضعة لمقتضيات المادة 13 من القانون 41.99 المحدث بموجبه محاكم إدارية، كما أنه يجب على محكمة الاستئناف أن ثبت في طلب الاستئناف المتعلق بوقف تنفيذ قرار إداري داخل أجل 60 يوما يبتدىء من تاريخ توصل كتابة ضبط محكمة الاستئناف بالملف كما أنه يجوز التعرض على القرارات التي صدرت بشكل غيابي عن محاكم الاستئناف.

وتطبق القواعد القانونية والإجراءات المسطرية المنصوص عليها في القانون رقم 41.90 وكذا قانون المسطرة المدنية أمام محاكم الاستئناف الإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وتكون قابلة للطعن كل القرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية، داخل أجل 30 يوما من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه، طبقا للإجراءات الواردة في قانون المسطرة المدنية ويستثنى من القرارات القابلة للطعن القرارات الصادرة في شأن تقدير شرعية القرارات الإدارية¹.

¹المواد 10 وما يليه إلى المادة 16 من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية.

كما أنه لا يجوز الاستفادة من أكثر من مرة واحدة في الطعن بالاستئناف المتعلق بنفس الموضوع، وإذا تنازل أحد الطرفين المتعاقدين في موضوع الصفقات العمومية عن دعواه لأي سبب من الأسباب، وجب عليه احترام الشكليات والمساطر والقانونية للحصول على منطوق الحكم الذي يفيد التنازل شرط أن يضر بحقوق الغير.

ونفس السياق لا يمكن لمن صدر في حقه النفاذ المعجل الدفع بعدم جواز الحكم بالنفاذ المعجل كسبب للاستئناف، مع مراعاة الأحكام الواردة بالفصل 63 من قانون المسطرة المدنية بخصوص إجراءات الخبرة المنصوص عليها، والواجب التقيد بها و إلا جاز الطعن فيها أمام المحاكم المختصة إذا ثبت وجود خروقات وتجاوزات.

وبخصوص تنازع الاختصاص سواء النوعي أو المكاني لهذه المحاكم، وخاصة محاكم الاستئناف الإدارية، فإذا كان الاختصاص المكاني عموماً لا يثير إشكالات كبرى في القضايا أو المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية لكونها مؤطرة بمقتضى المرسوم رقم 2.06.187 بتاريخ 25 يوليوز 2006 بتحديد عدد الاستئناف الإدارية ومقارها ودوائر اختصاصها، فإن الاختصاص النوعي كما سبق ذكره في الموضوع المتعلق بالمحاكم الإدارية يثير الكثير من الإشكالات خاصة فيما يتعلق بتداخل نوعية القضايا في معطياتها ففي هذه الحالة يكون الدفع بعدم الاختصاص النوعي يكون بناء على حكم مستقل، ويتم الاستئناف أمام محكمة النقض، ويكون الطعن في القضايا المتعلقة بالصفقات العمومية في إطار دعوى القضاء الشامل الذي يشمل جميع مراحل العملية التعاقدية، بدء بتنفيذ الصفقة وتتبعها، وانتهاء بتسليمها ضماناً لحقوق الأطراف معاً، على عكس دعوى الإلغاء التي تثبت حصرياً في المقرر المعيب أو المراد إبطاله.

الفرع الثاني: رقابة محكمة النقض على الصفقات العمومية

تعتبر محكمة النقض أعلى سلطة قضائية بالمغرب، فهي تأتي على قمة هرم التنظيم القضائي المغربي، فهي تقوم بوظيفة جد حساسة وهي البت في الطعون بالنقض، وتبحث في مدى التزام المحاكم الإدارية بالتطبيق السليم للنصوص القانونية، وتكريس ثقافة حقوق

الإنسان كما هو متعارف عليها عالميا، كما تلعب دورا بارزا في توحيد الاجتهاد القضائي على الصعيد الوطني، ويوجد مقرها بالعاصمة الرباط.

وقد أنشئت محكمة النقض بعد حصول المغرب على الاستقلال، 1957 وكانت تسمى في شكلها القديم بالمجلس الأعلى، ومحكمة النقض منظمة بمقتضى القانون رقم 58.11 بشأن المجلس الأعلى حيث ورد في هذا القانون، الذي صدر في 25 أكتوبر 2011 على أنه: " تحل عبارة محكمة النقض محل عبارة المجلس الأعلى في جميع مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.57.223 الصادر في 2 ربيع الأول 1377/27 شتنبر، 1957 بشأن المجلس الأعلى، كما تم تغييره وتتميمه وكذا جميع النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل¹.

وقد لعبت محكمة النقض دورا بارزا في التصدي للخروقات والتجاوزات وكذا الأخطاء التي قد تكون وقعت فيها المحاكم الأقل درجة، وبالتالي تبحث في مدى التطبيق السليم للنصوص القانونية ضمانا لحقوق أطراف عقد الصفقات العمومية وتخضع الإجراءات الخاصة بمحكمة النقض للقواعد الواردة بفصول المسطرة المدنية.

بموجب القانون الجديد لمحكمة النقض الصادر سنة 2011، أصبحت محكمة النقض تتكون من تنظيم هيكلي إداري جديد، حيث أصبحت تتكون من ديوانيين وكتابة عامة وأربعة أقسام، قسم التوثيق والدراسات والبحث العلمي، وقسم الشؤون القضائية وقسم العلاقات الدولية، وقسم التحديث والآفاق المستقبلية، وفي الأخير قسم العلاقات الدولية والتعاون، تلي هذه الأقسام عدة مصالح إدارية، بعضها مستحدث لأول مرة كقسم التحديث والآفاق المستقبلية، والبعض الآخر تم تعديل على مستوى تسميته وكذا مهامه، كقسم التوثيق والدراسات والبحث العلمي².

¹ القانون رقم 58.11 يتعلق بمحكمة النقض بغير بموجبه الظهير الشريف رقم 1.57.223 الصادر في 2 ربيع الأول 1377 / 27 شتنبر 1957 بشأن المجلس الأعلى.

² - محكمة النقض المملكة المغربية، مؤرشف من الأصل في 2019 www.courdecassation.ma تم الاطلاع عليه في 2023/05/27 .

ويتولى رئاسة محكمة النقض الرئيس الأول الذي يسهر على حسن سير الغرف وكتابة الضبط، ويمثل النيابة العامة لدى محكمة الضبط الوكيل العام للملك بمساعدة المحامي الأول وكذا المحامون العامون.

وتتكون محكمة النقض من سبعة غرف، الغرفة المدنية وغرفة الأحوال الشخصية والميراث والغرفة الإدارية والغرفة الاجتماعية والغرفة التجارية والغرفة الجنائية ثم الغرفة العقارية.

أما بخصوص اختصاصات محكمة النقض في منازعات الصفقات العمومية، فإننا نجد أن المادة 353 من قانون المسطرة المدنية تنص بأن محكمة النقض تبت في مجموعة من القضايا ما لم يصدر نص صريح بخلاف ذلك، وفي نفس السياق حسب مقتضيات المادة 362 من قانون المسطرة المدنية فإن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض يعود لها حق النظر في الطعون بالنقض ضد الأحكام الصادرة في القضايا التي يكون أحد أطرافها شخصا عموميا، وكذلك الطعون الموجهة ضد مقررات السلطات الإدارية للشطط في استعمال السلطة¹، وبذلك يكون المشرع المغربي قد حدد بدقة نوع القضايا التي يمكن عرضها على أنظار محكمة النقض كما هو مبين أعلاه.

هذا بالإضافة إلى الشروط التي حددها المشرع في نصوص المادة 359 من قانون المسطرة المدنية، وهي أن تكون طلبات النقض المعروضة على محكمة النقض مبنية على أحد الأسباب التي حددها القانون، كخرق القانون الداخلي وخرق قاعدة مسطرية أضر بأحد أطراف العقد وكعدم الاختصاص، وكذا الشطط في استعمال السلطة ثم عدم ارتكاز الحكم على أساس قانوني أو انعدام التعليل، أما بخصوص المسطرة المتبعة في إجراءات الطعن أمام محكمة النقض، فإنه بمجرد تقديم طلب النقض، يقوم الرئيس الأول للمحكمة بتسليم الملف إلى رئيس الغرفة المختصة، الذي يعين بدوره مستشارا مقررا يكلف بإجراء المسطرة، إلا أنه يمكن لكل غرفة داخل المحكمة البت في أي قضية معروضة أيا كان نوعها.

¹المواد 35 36 من قانون المسطرة المدنية 1.74.447

غير أنه إذا تبين لرئيس الغرفة، سواء من خلال المقال الافتتاحي للدعوى أو من خلال المذكرة التفصيلية أن حل القضية معروف مسبقاً أمر بعدم إجراء البحث، ويسلم ملف القضية مباشرة بعد ذلك إلى النيابة العامة وتدرج القضية بالجلسة من طرف الرئيس داخل أجل 30 يوماً من تاريخ التبليغ.

إذا قضت المحكمة بنقض حكم معروض عليها، سواء تعلق الأمر بخرق قاعدة مسطرية أضرت بأحد طرفي عقد الصفقة العمومية، أو لأي سبب آخر منصوص عليه قانوناً قضت بإلغاء الحكم، وأرجعت ملف القضية إلى محكمة من نفس درجة المحكمة التي أصدرت القرار المنقوض عليه، أو إلى نفس المحكمة مع استبعاد القضاة الذين شاركوا في الحكم الأول الذي تم نقضه، وإذا رأت المحكمة بعد نقض الحكم المحال عليها أن القضية لا تستوجب حكماً، قررت النقض دون إحالته على المحكمة المختصة.¹

وقد وردت في هذا الشأن العديد من القضايا على محكمة النقض بخصوص منازعات الصفقات العمومية بين الدولة والمتعاقدين معها، نورد على سبيل المثال قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، حيث جاء فيه "لكن حيث إن واقعة اعمار الشقق موضوع الصفقة بالرغم من كونها تعتبر رائدة لقيام التسليم النهائي فإنها قرينة على انجاز الأشغال من طرف المقاول، وبالتالي معها إلزامية التسليم النهائي من طرف الإدارة الذي لا يمكن أن يظل معلقاً على أي وقت تختاره الإدارة بحجة عدم قيام المقاول ببعض الإصلاحات التي يتطلبها الأمر، وهي صلاحية القيام بواسطة الغير على نفقة المقاول إن وجدت، والحال أنه تم مرور أربع سنوات بين تاريخ التسليم المؤقت وتاريخ الدعوى وإن قواعد العدالة توجب تقييد كل التزام في مدد معقولة وفقاً للسير العادي للأمر وطبيعة العمل ذاته".²

يتضح من خلال حكم محكمة النقض أو المجلس الأعلى سابقاً إن محكمة النقض تلعب دوراً بارزاً في مجال حماية المتعاقدين مع الإدارة في مجال الصفقات العمومية، للحد من التجاوزات التي قد تحدث نتيجة للشطط في استعمال السلطة من طرف الدولة وأجهزتها ،

¹ الفصل 369 من قانون المسطرة المدنية 1.74.447

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 12/01/2006 أورده محمد القصري بنفس المرجع .

مما قد يقوض العملية الديمقراطية ببلادنا وبالتالي يفقد المواطنون الثقة في الجهاز القضائي برمته.

المبحث الثالث: معيقات القضاء الإداري في مجال الصفقات العمومية

يلعب القضاء الإداري دورا هاما في الفصل في المنازعات التي تهم النشاط الإداري للدولة بصفة عامة، ومن ضمنها المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية، فإذا كانت الصفقات العمومية ملاذ الدولة ومعها الجماعات الترابية، لما توفره من الدقة والخبرة اللازمين لإنجاز الصفقة، خدمة للصالح العام، وخدمة التنمية المحلية فإن القاضي الإداري يجد نفسه في حال حدوث نزاع أمام إشكال حقيقي يرتبط بالمصالح العامة والخاصة في آن واحد، ومن ثم تبرز إلى السطح مجموعة من الإشكالات الحقيقية التي تواجه القاضي الإداري في بسط رقابته على الصفقات العمومية، وخاصة الجماعية منها، يمكن إجمالها في تعقد وبطء المساطر الإدارية، خاصة في الإجراءات المتعلقة برفع الدعوى¹.

وتعد إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية ضد الدولة (المطلب الأول) أحد أهم التحديات التي تواجه القضاء الإداري، هذا إلى جانب مجموعة من الإكراهات المتعلقة بضعف الإطار القانوني والبشري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية

بالرغم من أن الدولة هي الضامنة لحقوق وحريات الأفراد والجماعات، إلا أن عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها أو أحد أشخاص القانون العام يضعها في موقف يطرح عدة إشكالات، فإذا كان القضاء الإداري يصدر حكمه إما بإلغاء القرارات غير المشروعة لأي سبب من الأسباب الموجبة للإلغاء السابق ذكرها، أو الحكم بأداء المبالغ المتفق عليها لفائدة المتعاقد مع الإدارة صاحب الدعوى، وكذا التعويضات والجزاءات المستحقة جراء إخلال

¹ محمد الشاوي، صفقات الجماعات الترابية بين الإشكالات العملية وسبل تفعيل المنظومة الرقابية، مرجع سابق، ص 237.

الإدارة بالتزاماتها التعاقدية، إلا أن القاضي الإداري لا يملك أي سلطة لحمل الإدارة ومؤسساتها على تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة المختصة.¹

إذن هناك مجموعة من الأسباب التي تدفع بالإدارة إلى عدم الالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها (الفرع الأول) كما أن هذا الامتناع أو التأخير قد يتخذ عدة أشكال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الدوافع الموضوعية والذاتية لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة

ضدها

إن الأحكام النهائية الصادرة عن مختلف محاكم المملكة هي ملزمة للجميع ويجب التقيد بها، ويتحتم على السلطات العمومية تقديم كل أشكال المساعدة أثناء المحاكمة، إذ صدر الأمر إليها بذلك، وبالتالي فهي ملزمة بتقديم المساعدة على تنفيذ الأحكام.²

إذن يتضح من خلال هذا الفصل أن الدولة مجبرة على احترام القانون، ضمانا لمبدأ مصداقية الدولة والقضاء على حد سواء، إلا أن تعنت الإدارة على تنفيذ الأحكام يضعها في موقف حرج تضيع معه حقوق المواطنين ومصالح المقاولات المتعاقدة مع الدولة، وترجع أسباب امتناع الإدارة عن التنفيذ إما لأسباب موضوعية حتى وإن كانت حقيقية تمثل واقع سوء التسيير والتدبير بالدولة بصفة عامة، كالحفاظ على النظام العام، وضعف الاعتمادات (أولا) إلا أن هناك اعتبارات شخصية وسياسية خارجة عن القانون تبرر بها عدم تنفيذ الأحكام ضدها (ثانيا).

الفقرة الأولى: الأسباب الموضوعية

إن إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية ضد الدولة يجد سنده في مجموعات الأسباب التي قد تبدو للوهلة الأولى منطقية، لعل أبرزها ما يتعلق بضرورة الحفاظ على الأمن والنظام العام، فإذا كان سبب وجود الإدارة في الأساس هو الحفاظ على النظام العام بصوره

¹ عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 288 .

² الفصل 126 من الدستور الجديد للمملكة 2011 .

الثالث (الصحة العامة، السكنية والأمن العام)، فإن تنفيذ الحكم القضائي لا يتم تنفيذه إذا كان تنفيذه سيشكل مسا خطيرا بالأمن العام، أو من شأنه أن يمس بالسير العادي للمرافق العمومية بالدولة.¹

وهذا ما نص عليه الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية على انه يمنع على المحاكم ما عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة، أن تنتظر ولو بصفة تبعية في جميع الطلبات التي شأنها أن تعرقل عمل الإدارات العمومية للدولة، أو الجماعات العمومية الأخرى، أو أن تلغي إحدى قراراتها، كما أنه لا يجوز للجهات القضائية الأخرى أن تثبت في دستورية القوانين.²

ما يمن استنتاجه من خلال ما سبق هو أن الحكم الصادر عن مختلف المحاكم المختصة، لا يمكن تنفيذه على أرض الواقع إذا ما اصطدم بمبدأ المحافظة على النظام العام، لكون هذا الأخير يعمل على ضمان الحفاظ على سلامة الدولة، وتحقيق الطمأنينة والاستقرار، مما يبرر جواز حق تأخير أو تعطيل تنفيذ الأحكام ضد الدولة، لذلك يجب تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، لذلك لا يمكن إكراه الإدارة على تنفيذ الأحكام لعدم إمكانية تطبيق الفصل 433 من قانون المسطرة المدنية.

وهذا ما سار عليه القضاء الإداري المغربي في عدم إكراه الدولة على التنفيذ الجبري للأحكام الصادرة ضدها، إذا كان في ذلك مساس بالنظام العام، وهذا ما دفع المحاكم الإدارية إلى تحديد حالات الاستثناء التي يمكن أن تشكل خطرا على النظام العام، حتى لا تتحجج وتتملص الإدارة من تنفيذ الأحكام، مادام أن اصطلاح النظام العام هو لفظ فضفاض يحتمل مفهوم العمومية.

¹ حميد أمال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، رسالة لنيل دبلوم لدراسات العليا المتخصصة في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوييس الرابط، السنة الجامعية 2008 / 2009 ص 2/3 .

² الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية رقم 1.74.447.

كما أن من شأن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، أن تفسر الأحكام على نحو يجعلها تدخل دائماً في نطاق المحافظة على النظام العام، مما قد يصعب معه إثبات انحراف وتجاوز السلطة من طرف الدولة.

أما السبب الثاني لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، فيتجلى في نقص الاعتمادات المالية، الذي يجد أساسه في مبدأ سنوية الميزانية، بما معناه أن إعداد الميزانية الخاصة بكل إدارة يتم بشكل سنوي، وبالتالي فإن أي حكم على الإدارة بأداء مبلغ مالي لفائدة المدعي، يصطدم بواقع عدم وجود الاعتمادات المالية الكافية، مما يجعل الإدارة عاجزة عن سداد المبلغ المحكوم به عليها من طرف المحاكم المختصة، رغم حيازة الحكم لحجية الشيء المقضي به، ويتم برمجة الاعتمادات في ميزانية السنة المقبلة باستثناء بعض الإدارات التي تحمل بشكل استباقي على برمجة الاعتمادات المخصصة بالميزانية العامة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.¹

وهذا ما سار عليه المشرع المغربي في مشروع المسطرة المدنية، الذي نص بشكل صريح على ضرورة توفير الاعتمادات اللازمة وتنفيذ الحكم داخل ستة أشهر من تاريخ المصادقة على الميزانية في السنة الموالية، أما فيما يخص الإشكالات القانونية فالملاحظ أن القاضي الإداري لا يملك سلطة حقيقية لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، سواء تعلق الأمر بإلغاء القرارات الغير المشروعة أو الحكم بالتعويض.²

فليس هناك نص قانوني صريح يحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، باستثناء ما ورد في القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية، الذي نص في المادة 49 على أن تنفيذ الحكم يتم بواسطة كتابة الضبط الخاصة بالمحكمة التي أصدرت الحكم، في غياب مسطرة واضحة في هذا الشأن، كما أنه تطبق القواعد المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية أمام المحاكم الإدارية، وهذا ما دفع المشرع المغربي إلى تخصيص باب كامل في

¹ محمد الشاوي، صفقات الجماعات الترابية بين الإشكالات العملية وسبل تفعيل المنظومة الرقابية، مرجع سابق، ص 238.

² حسن صبيب، القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 80 دار النشر المغربي، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2008 ص 595.

مشروع قانون المسطرة المدنية، يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

كما أن الآجال المطبقة في مجال الصفقات العمومية متباينة، حيث أن المشرع المغربي منح آجال طويلة للدولة ومؤسساته لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وفي المقابل منح آجال جد قصيرة للمتعاقد مع الإدارة والذي يعتبر من الأفراد، وفي ذلك إجحاف في حقه، فالمشرع المغربي منحه أجل 5 أيام للرد على التظلم المرفوع إلى السلطات المختصة، وفي المقابل منح أجل شهرين للدولة، وفي ذلك انعدام المساواة والتكافؤ بين أطراف عقد الصفقة العمومية.

كما أن طول آجال الطعن يؤدي إلى طول الدعاوي، وفي ذلك ضرر كبير سواء بالنسبة للطاعن، أو بالنسبة للصفقة برمتها، وهذا ما يستدعي إيجاد صيغة ملائمة من طرف المشرع لضمان حقوق المتعاقدين مع الإدارة من تملص هذه الأخيرة من التزاماتها التعاقدية، ومن جملة الإكراهات أيضا ضرورة أن يكون منطوق الحكم الصادر عن مختلف المحاكم واضحا لا يحتمل أي تفسيرات من طرف الإدارة، وبالتالي تستغلها على النحو الذي يخدم مصلحتها العليا، دون مراعاة مصلحة باقي الأطراف.

الفقرة الثانية: الأسباب الذاتية

هناك عدة أسباب أخرى إلى جانب الأسباب الموضوعية السابق ذكرها تتخذها الإدارة ذريعة للتملص من تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، مع العلم صراحة أن هذه الأسباب قد تكون خفية لكنها تحمل في طياتها دوافع شخصية وسياسية لا علاقة لها بمبدأ المحافظة على النظام العام، أو لضمان استمرارية المرفق العام لخدمة المصلحة العامة والخاصة للمواطنين على حد سواء، حيث يتشبع الموظفون بروح الإدارة وبمنطق العقلية المتحجرة في مواجهة الأحكام القضائية الصادرة ضدهم، ويعتبرونها غير ملزمة لهم وإنما هي مجرد توصيات، وأنهم هم أدرى بمشاكل الإدارة دون غيرهم، وأن تنفيذ الأحكام القضائية ضدهم قد يفقد الثقة فيهم سواء من طرف السلطات المركزية، كونهم هم المسؤولون عن هذه الأخطاء وبالتالي يفقدون مصداقيتهم أمام رؤسائهم، أو من طرف

المواطنين أنفسهم الذين يعتبرون أن ارتكاب مثل هذه الأخطاء الفادحة يضيع عليهم حقوقهم بصفة غير مباشرة، كما أن بعض رجال الإدارة الصادرة ضدهم الأحكام القضائية يتحجبون في عدم تنفيذ القرارات القضائية، في احترام مبدأ الفصل بين السلطات وخاصة بين السلطة القضائية والتنفيذية، وهذا اعتقاد خاطئ، فاستقلال القضاء عن باقي السلط لا يعني بالضرورة أن يتجاهل كل منهما قرارات الآخر، لأن هذا سيحدث فوضى مطلقة ستؤثر لا محالة على فرص النظام العام¹، وفي كثير من الأحيان تلجأ الإدارة إلى الدفع بعدم الاختصاص النوعي والموضوعي للمحكمة التي أصدرت الحكم، إما ربحا للوقت وإما لتلمصها من تنفيذ التزاماتها، كما تطعن في بعض الأحيان في الإجراءات الشكلية بدعوى وجود عيب من عيوب عدم المشروعية.

إن مجالس الجماعات الترابية مشكلة كما هو معروف من مختلف الأحزاب السياسية سواء فيما يخص الأغلبية أو المعارضة، وهذا المعطى في حد ذاته يشكل عائقا أمام تنفيذ الأحكام القضائية ضد الجماعات الترابية، بسبب الحسابات السياسية والحزبية الضيقة بين المنتخبين، فكل طرف يحاول إخلاء مسؤوليته عن الأخطاء التي وقعت فيها الجماعة، مما أدى إلى إثقال كاهلها بتكاليف مادية هي في غنى عنها، خصوصا إذا كان الحكم يكتسي طابعا ماديا، وخاصة في مجال الصفقات العمومية، وهنا عادة يستغل الموقف كدعاية انتخابية سابقة لأوانها، وفي ذلك انتهاك صارخ لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

الفرع الثاني: مظاهر امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية

تتخذ الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها عدة صور وأشكال (الفقرة الأولى) وتلجأ إلى استعمال أساليب ملتوية لرفض تنفيذ الحكم الصادر ضدها (الفقرة الثانية).

¹ حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص 26-27.

الفقرة الأولى: صور امتناع الإدارة عن التنفيذ

تلجأ الإدارة في غالب الأحيان إلى سلوك أساليب معينة في امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها، كأسلوب التقاعس والتباطؤ في تنفيذ الحكم، أو أن تلجأ الدولة إلى تنفيذ الحكم، لكن بطرق ناقصة وغير مكتملة، كما أنها قد تلجأ مباشرة إلى أسلوب الرفض الصريح.

إن الإدارة في غالب الأحيان لا تلجأ إلى أسلوب الرفض الصريح للأحكام القضائية ضدها، لأن من شأن ذلك أن يفسر على أنه عصيان وتمرد على القضاء، مما قد يفرغ هذا الأخير من وظيفته في تحقيق العدالة والمساواة بين جميع الأطراف المتعاقدين، وكذلك قد يشكك في وظيفته الرقابية باعتباره أسمى سلطة قضائية في البلاد، كما أن الإدارة قد تستعمل هذا الأسلوب في غالب الأحيان، لأن الأحكام تصدر باسم جلالة الملك، وفي ذلك حكم بليغ، لذلك تلجأ الإدارة إلى أسلوب الدفع بوجود عيب في الشكل أو عيب آخر من عيوب عدم المشروعية، أو الدفع بعدم الاختصاص النوعي أو الموضوعي، وكل ذلك لتعطيل تنفيذ القرار القضائي.

كما أن الإدارة قد تستجيب لتنفيذ الحكم الصادر ضدها، وذلك استجابة لرغبة السلطات القضائية للتنفيذ الفوري لتلك القرارات، ومن جهة أخرى لتلميع صورتها أمام المواطنين والقضاء على حد سواء، لكن هذا التنفيذ لا يكون بشكل مكتمل وإنما يكون ناقصا بما يتماشى مع مصالحها، وفي ذلك تحايل على القانون لما قد يخلفه من ضرر للمدعين، فمثلا في مجال المنازعات في الصفقات العمومية، قد يصدر القضاء قرارا بالتعويض لفائدة المتعاقدين مع الإدارة أو أحد أشخاص القانون بمبلغ معين، كتعويض عن الضرر الذي لحقهم من جراء الشطط في استعمال السلطة من طرف الدولة، أو لأي سبب آخر، إلا أن الإدارة لا تؤدي كامل المبلغ المحكوم به عليها من طرف القضاء، وإنما تعتمد إلى تعويض أقل بكثير من المتفق عليه، وفي ذلك مس خطر بمصادقية الإدارة اتجاه الأفراد والجماعات على حد سواء، فالإدارة ملزمة بتنفيذ منطوق الحكم كاملا كما أصدرته الهيئات القضائية المختصة، دون نقصان أو زيادة تحقيقا لمصادقية الإدارة وإبراء ذمتها.

ومن أمثلة ذلك ما صرحت به المحكمة الإدارية بفاس "وحيث أن تماطل المدعى عليها في أداء المبلغ المذكور منذ مطالبتها به قضائيا في 4/5/1995 إلى الآن ثابت مما تكون معه المدعية محقة في طلب التعويض عنه والذي تحدده المحكمة في مبلغ 100.00 درهم المطلوب وذلك اعتمادا على نسبة الفائدة المقدرة في 6 في المائة سنويا وفي حدود طلب المدعية بهذا الخصوص¹ .

ومن جهة أخرى قد تلجأ الدولة إلى أسلوب التناقل والتباطؤ في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، بدعوى عدم امتلاكها للاعتمادات المالية الكافية لسداد مبالغ التعويض التي تضمنها منطوق الحكم القضائي في مجال الصفقات العمومية مثلا، كما أنها قد تستغل السلطة التقديرية التي منحها إياها المشرع استغلالا خاطئا بشكل يخدم مصالحها دون مراعاة مصالح الغير، وهنا يتدخل القضاء الإداري لتحديد المدة المعقولة للتنفيذ لأن الإدارة تلجأ دائما إلى تبرير تأخرها عن التنفيذ بأسباب واهية وغير منطقية².

ومن ذلك أيضا ما صرحت به المحكمة الإدارية بوجدة "وحيث انه أمام ثبوت قيام الشركة بمطالبة الجماعة المدعى عليها بأداء قيمة الصفقة، وذلك بموجب الإنذارات الموجهة إليها والمدرجة بالملف، وأمام عدم إدلاء هذه الأخيرة بأي سبب جدي يبرر هذا التأخير، فإن واقعة التماطل تبقى ثابتة في حقها وتكون المدعية تبعا لذلك محقة في الحصول على تعويض بهذا الشأن من حيث المبدأ³ .

كما أن الدولة قد تبرر تباطؤها وتأخرها عن التنفيذ وتتمسك بالمقتضيات التي جاء بها الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية، الذي يرفض استعمال أسلوب التنفيذ الجبري ضد الإدارة إذا من شأن ذلك أن يعرقل عمل الإدارات العمومية للدولة أو الجماعات الترابية الأخرى⁴.

¹ - حكم عدد 350/2000 بتاريخ 18/4/2000 صادر عن المحكمة الإدارية بفاس ، انظر الملحق .

² حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص 32.

³ - حكم عدد 790 بتاريخ 30/9/1999 شركة أشغال وخدمات الشمال ضد وزير التربية الوطنية ، الدليل العملي ، الجزء الثاني، ص 402 أورده محمد الأعرج ، مرجع سابق، ص 130 .

⁴ الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية رقم 1.74.447

يتضح من خلال ما سبق أن الإدارة تلجأ إلى مختلف الأساليب الممكنة لتجنب تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهتها، وفي ذلك مس خطير بمصادقية الإدارة من جهة، خاصة من طرف المتعاقدين معها، وكذلك التشكيك في قدرات القضاء الإداري على حماية حقوق وحرريات المواطنين، وضمان المساواة في تحمل الأعباء العامة، مما قد يفهم معه أن لا سلطة للقضاء على الإدارة، ما دام غير قادر على حمل هذه الأخيرة على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية اتجاه الأفراد والجماعات.

الفقرة الثانية: أساليب الامتناع عن تنفيذ القرار من طرف الإدارة

تستخدم الإدارة جميع الوسائل للتملص من تنفيذ الحكم الصادر بحقها، وهذا ما يشكل مساسا بحقوق المتعاقدين مع الإدارة وقد تتخذ في ذلك مجموعة من القرارات الإدارية التنظيمية وكذا القرارات الإدارية بصفة فردية، بحيث تعتمد الإدارة إلى إصدار قرارات في صورة قرارات إيجابية أو في صورة قرارات سلبية.

يقصد بالقرار الإداري السلبي هو امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار ملزم لها وفقا للقانون واللوائح، والقرار السلبي هو قرار سلبي في مظهره وشكله وكذا في مضمونه، فهو قرار تمتع بموجبه الإدارة عن الوفاء بالتزاماتها، ومن مظاهره كذلك أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

أما القرار الإداري الإيجابي فهو الذي تعتمد بموجبه الإدارة إلى اتخاذ قرار جديد يستجيب نسبيا إلى نفس مضمون القرار الإداري الذي سبق إلغاؤه، مع تصحيح الوضعية والإجراءات التي كانت قد أدت إلى إلغاؤه سابقا، خاصة فيما يتعلق باحترام الإجراءات الشكلية لإصدار القرار الإداري، أو حتى من حيث إضفاء طابع المشروعية عليه.¹

أما القرارات التنظيمية فهي من حيث المنزلة فهي بمثابة تشريع صادر عن الإدارة تضع قواعد عامة بموجبه، فالدولة تلجأ إلى مثل هذه القرارات ليس خدمة للصالح العام وإنما كإجراء تتوخى من خلاله تجنب تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، كأن تلجأ

¹ حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص 39 .

الدولة مثلا إلى إجراء تعديل في بنود دفتر التحملات الخاص بالصفقات العمومية، حتى تحرم المتعاقدين معها من الامتيازات التي وقع الاتفاق عليها مسبقا، ومن صورها كذلك تعديل الشروط الخاصة بالولوج إلى إحدى الوظائف، حتى تحرم المدعي من حقوقه بدعوى عدم استيفاء الشروط الضرورية للحصول على الوظيفة المذكورة.

عموما إن كل هذه التصرفات والمناورات التي تقوم بها الإدارة والتي تستهدف تجنب تنفيذ الحكم القضائي الحائز لقوة الشيء المقضي به، تظل كلها بعيدة كل البعد عن مقومات دولة الحق والقانون، وتضر بالعملية الديمقراطية برمتها، لذلك وجب على القضاء الإداري استخدام جميع الوسائل الممكنة لحمل الإدارة على الوفاء بالتزاماتها تجاه الأفراد والجماعات على حد سواء.

المطلب الثاني: الإجراءات القانونية والزجرية لحمل الإدارة على التنفيذ

أنط المشرع المغربي بالقضاء الإداري مهمة البت في النزاعات المتعلقة بالصفقات العمومية بكل حيادية وتجرد لضمان حقوق جميع المتعاقدين سواء أشخاص القانون العام أو الأفراد، وذلك تطبيقا لمبدأ المساواة في الولوج إلى القضاء، إلا أن الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة لا تجد طريقها إلى التنفيذ، لتعنت هذه الأخيرة والتصل من مسؤوليتها لمختلف الأسباب السابق ذكرها، وذلك راجع بالأساس إلى غياب الإجراءات القانونية التي تتضمنها مختلف القوانين، التي من شأنها أن تحمل الإدارة على التنفيذ الجبري لهذه الأحكام القضائية، باستثناء ما تضمنته المادة 49 من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية، والتي نصت على أن كتابة الضبط بالمحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم هي من تتولى مهمة التنفيذ.¹

لذلك غالبا ما يتم اللجوء إلى نصوص المسطرة المدنية لاستخلاص الإجراءات الواجب اتخاذها أمام المحاكم الإدارية، وهذا ما نصت عليه السابعة من نفس القانون المحدث بموجبه محاكم إدارية²، وتبعاً لذلك غالبا ما يعمد القضاء الإداري المغربي إلى نهج

¹ المادة 49 من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية .

² المادة 7 من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية.

أسلوب الغرامة التهديدية (الفقرة الأولى) أو إلى الحجز على أموال الإدارة لحملها على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها (الفقرة الثانية).

الفرع الأول: الغرامة التهديدية

الغرامة التهديدية هي المبلغ المالي الذي يحكم به القضاء لفائدة المدعي صاحب الحق الذي لم يتوصل بمستحققاته من طرف المدعى عليه داخل الآجال القانونية، وقد عرفها الأستاذ عبد الرزاق السنهوري على أنها مبلغ مالي يلزم القضاء المدين بتنفيذ التزامه عينا خلال مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزما بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخير.

وقد نصت المادة 448 من قانون المسطرة المدنية على أنه : " إذا رفض المنفذ عليه أداء التزام بعمل أو خالف إلزاما بالامتناع عن عمل، أثبت عون التنفيذ ذلك في محضره، وأخبر الرئيس الذي يحكم بغرامة تهديدية ما لم يكن سبق الحكم بها، كما يمكن للمستفيد من الحكم أن يطلب علاوة على ذلك التعويض من المحكمة التي أصدرته¹.

ويشترط في الحكم بالغرامة التهديدية مجموعة من الشروط لعل أبرزها هو أن يقتضي تنفيذ الالتزام بالتدخل الشخصي للمدين، وأن يطلب الدائن نفس الحكم له بالغرامة التهديدية، وأن يتم ذلك عن طريق قيامه بعمل أو امتناعه عن عمل، شرط عدم وجود وسيلة بديلة لتنفيذ الغرامة التهديدية، فالملاحظ إذن أن الغرامة التهديدية لا تقوم إلا بناء على طلب الدائن أو صاحب الطعن، فهي غرامة تهديدية يقصد بها حمل المدين على أداء التعويض الذي يحدد تبعا لنوع الضرر وأهميته، الناتج عن عدم انصياع المدين لتنفيذ الحكم القضائي الصادر في حقه، بشرط أن يثبت تعنت المدين فعلا².

وإذا كان تحديد الغرامة في مواجهة أشخاص القانون الخاص لا يثير أي إشكال قانوني فإن تطبيقها على أشخاص القانون العام يثير عدة إكراهات، لكون أن القاضي الإداري لا يملك سلطة قوية لإجبار الدولة على تنفيذ الأحكام القضائية، أو حتى أداء مبلغ الغرامة إنما

¹ الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية قم 1.74.447.

² محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والإشكاليات المطروحة، مجلة المحاكم الإدارية، العدد الخامس، يناير 2017 ص 59 .

ينحصر دوره فقط في تذكير هذه الأخيرة بواجباتها اتجاه الأفراد عن طريق فرض هذه الغرامة التهديدية¹، وقد درج القضاء الفرنسي على نفس المنوال، حيث يفرض تطبيق الغرامة على الإدارة في حال امتناعها عن تطبيق الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، إلا أنه يجب التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في فرض الغرامة التهديدية، حيث أن محكمة النقض قررت عدم إمكانية إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها عن طريق فرض الغرامة التهديدية إلا في حالة دعوى الإلغاء، لكونها دعوى عينية يحتم تدخل الإدارة لتنفيذها².

على العكس من ذلك فإن دعوى التعويض فلا تطبق عليها الغرامة التهديدية لوجود وسائل أخرى بديلة، يمكن تطبيقها لضمان التنفيذ الجبري في مواجهة الإدارة، وهناك من لا يصيغ تمييزا بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، ويقر بوجود إقرار الغرامة التهديدية في كلا الحالتين في كافة القضايا دون تمييز.

وقد سار الفقه في نفس الاتجاه، أي في عدم التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الشامل، فيما يخص تحديد الغرامة التهديدية، والمشرع المغربي بدوره سار على نفس المنوال حيث رفض التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض وصرح بإمكانية فرض الغرامة التهديدية على الممتنع عن التنفيذ في إطار الدعويين معا دون تمييز، ويتولى التنفيذ قاضي يعين لهذا الغرض³.

ومن جهة أخرى هل يمكن فرض الغرامة التهديدية على المسؤول الراض أو الممتنع عن التنفيذ شخصيا، حيث تنص المادة 448 من قانون المسطرة المدنية على أنه إذا رفض المنفذ عليه أداء التزام بعمل، أو خالف إلزاما بالامتناع عن عمل، أثبت عون التنفيذ ذلك في محضره وأخبر الرئيس الذي يحكم بغرامة تهديدية ما لم يكن سبق الحكم بها⁴.

¹ حسين صهيبي، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 612.

² محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والإشكاليات المطروحة، مجلة المحاكم الإدارية، العدد الخامس، يناير 2017 مرجع سابق. .

³ المادة 448 من مسودة مشروع المسطرة المدنية 3.451.

⁴ المادة 448 من قانون المسطرة المدنية رقم 1.74.447.

ما يمكن استقراؤه من خلال مقتضيات المادة 448 من قانون المسطرة المدنية، مادام أن الأشخاص المخاطبين في إطار القانون الخاص، تحكمه قواعد القانون الخاص وهذا يثير أي إشكال، إلا أن بعض القضاة قد تمردوا على هذه القاعدة وأصدروا أحكاما بفرض الغرامة التهديدية في مواجهة المسؤولين المباشرين عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية، ولعل أبرزها الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بمكناس سنة 1998، حيث تم فرض غرامة تهديدية مباشرة ضد رئيس الجماعة، وحمله على تنفيذ الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به، اعتمادا على فكرة المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ.¹

بعد ذلك توالى الأحكام والأوامر الصادرة عن مختلف المحاكم الإدارية بالمملكة والتي تم الحكم فيها بالغرامة التهديدية في مواجهة شخصيات بارزة في البلاد بصفتهم أمراء بالصرف أو وزراء كل حسب رتبته الوظيفية، كالقرار عدد 3262 بتاريخ 2016/08/30 ضد السيد رشيد بلمختار بن عبد الله بصفته الشخصية والقرار عدد 2165 بتاريخ 11/08/2015 ضد السيد فتح الله ولعلو بصفته رئيسا للمجلس الجماعي لمدينة الرباط، وكذا القرار عدد 2251 الصادر ضد الحسين الوردى بصفته وزيرا للصحة بتاريخ 1.09.2015.²

إلا أن جانبا من القضاء يرفض أن تحدد الغرامة التهديدية في مواجهة الشخص الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي بشكل شخصي، لأن هذا يتنافى ومنطوق الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية، بحيث إن المقصود هو المنفذ عليه وليس المسؤول عن التنفيذ، فهذا الأخير يمكن مواجهته ومحاسبته في إطار المسؤولية التقصيرية، فالمساءلة يجب أن توجه إلى الشخص المعنوي، وليس إلى الشخص الذاتي لأنه لا يعبر عن إرادته.

وهذا ما يبرر صدور قرارات استئنافية عدلت من منطوق الأحكام السابقة كالقرار الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 642 في 28/09/2016 والتي جعلت

¹ أحمد بوعشيق، الدليل العلمي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، سلسلة دلائل التسيير، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16 سنة 2004 ص 563.

² محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والإشكالات المطروحة، مرجع سابق، ص 201.

تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة وزارة الصحة، وليس في مواجهة الوزير بصفته الشخصية.

لذلك وجب على المشرع المغربي إيجاد حلول آنية لتعنت الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، عن طريق سن قوانين وقواعد قانونية واضحة، تحدد النزاعات وواجبات كل طرف بكل وضوح وشفافية، وإعطاء القضاء الإداري صلاحيات واسعة للبت في النزاعات المتعلقة بالصفقات العمومية، باعتباره أعلى هيئة رقابية في المغرب، لضمان المساواة بين جميع المتعاقدين.

الفرع الثاني: الحجز على أموال الإدارة

تعتبر آلية الحجز على الأموال العمومية التابعة للإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها، إحدى الآليات الفعالة التي ينهاجها القضاء الإداري في تعامله مع الدولة، هذا إلى جانب فرض الغرامة التهديدية كما أشرنا إلى ذلك مسبقاً، فإذا كان الحجز على أموال الخواص لا يثير أي إشكال، على اعتبار الحجز على أموال الإدارة يصطدم بنظرية أن الأموال العمومية لا يجوز الحجز عليها أو تفويتها، نظراً لأن الحجز على الأموال العمومية يؤدي إلى عرقلة سير المرفق العمومي بانتظام واضطرابه.

إن الإكراهات القانونية التي تقف حاجزاً أمام أشخاص القانون العام لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدهم ثم تكييفها مع الواقع، من خلال تخصيص الباب الثالث من المسطرة المدنية لتبيان المسطرة والإجراءات المتبعة في التنفيذ، سواء من خلال فرض الغرامة التهديدية وكذلك الحجز على أموال الدولة، من خلال الحجز لدى المحاسبين العموميين التابعين للخزينة العامة للمملكة المحجوز عليها، أو من خلال الحسابات الخصوصية، كما قد يطال هذا الحجز حساب الخزينة العامة لدى بنك المغرب¹.

واستناداً إلى المعطيات السابقة يلجأ القاضي الإداري إلى الحجز على أموال الدولة من خلال إجبارها على التنفيذ، سواء من خلال الحجز التنفيذي أو الحجز لدى الغير، كما أن

¹ فصول الباب الرابع من قانون المسطرة المدنية 1.74.447.

امتناع الدولة عند تنفيذ الحكم القضائي الحائز لقوة الشيء المقضي به بدون مبرر، يفتقر إلى سند قانوني.¹

وتجدر الإشارة إلى أن الحجز التنفيذي لأموال الإدارات العمومية تشمل كل الممتلكات من عقارات ومنقولات، باستثناء الحالات التي حددها القانون صراحة، والتي بمثابة الأمور الضرورية واللازمة لسير المرفق العمومي بانتظام واضطراب، وقد نص الفصل 458 من قانون المسطرة المدنية على مجموعة الأشياء التي لا يجوز الحجز عليها، كفراش النوم والملابس وأواني الطبخ اللازمة للمحجوز عليه ولعائلته، وكذلك الكتب والأدوات اللازمة لمهنة المحجوز عليه.²

ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء رقم 894 حيث قضت على أن مبدأ عدم جواز الحجز على الممتلكات الخاصة للدولة وكذا الأموال العامة بسبب ملائمة ذمتها، وعدم جواز إجبارها على التنفيذ لما في ذلك من مصلحة عامة، وليس أصلاً مطلقاً بل إنه رهين بالتحقق من كون هذه الأموال هي مرصودة لخدمة المرفق العام وانتظامه أم مخصصة لأغراض أخرى.³

وبذلك تلعب آلية جبر الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها دوراً هاماً في تفادي الحجز على أملاك الدولة، لما يسببه هذا الأخير من ضرر سواء للإدارة نفسها التي تفقد مصداقيتها ونزاهتها أمام السلطات المركزية والأفراد على حد سواء، أو من خلال الإضرار بمبدأ سير المرفق العمومي بانتظام وباضطراب، ومن جهة أخرى تعتبر مسطرة الحجز لدى الغير، إحدى الوسائل البديلة التي يمكن أن يلجأ إليها الدائن لحمل الدولة على التنفيذ الجبري للحكم القضائي الحائز لقوة الشيء المقضي به، ومسطرة الحجز لدى الغير منظمة بمقتضى فصول المسطرة المدنية⁴، الفصول من 488 إلى الفصل 496، ويتم

¹ حسن صحيب، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 611.

² الفصل 458 من قانون المسطرة المدنية رقم 1.74.3447.

³ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، رقم 894 ، صادر بتاريخ 17 يونيو 2004 ، غير منشور.

⁴ الباب الخامس من قانون المسطرة المدنية رقم 1.74.447.

حجزها للمدين لدى الغير بناء على سند تنفيذي، أو بأمر يصدره رئيس المحكمة الابتدائية بناء على طلب بشرط الرجوع إليه عند وجود صعوبة.

وبناء عليه، يجوز للدائن الذي يثبت أن للمدين أموالا لدى الغير أن يحجز عليها بناء على طلب، حيث أن القانون المدني يجعل جميع أموال المدين لدى الغير ضمانا لديونه المترتبة عليه، وبالتالي يلجأ القضاء الإداري إلى تتبع تلك الأموال التي هي بحوزة الغير ويجبر المدين على تسليمها، وبالتالي الوفاء بالتزاماته اتجاه الأشخاص الدائنين وكذا الجماعات، كما أنه أصبح بإمكان المحكوم له الحجز على أموال المدين على حساب الخزينة العامة للمملكة المفتوح لدى بنك المغرب.

إذن يمكن القول أن المشرع المغربي قد صنع خيرا عندما سمح بالحجز على أموال الدولة التي تمتنع عن التنفيذ للحكم القضائي الصادر ضدها، لأن ذلك يعطي للدولة قيمتها وهيبتها باعتبارها الجهاز الوصي على حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون، كما أنه يجعل المتعاقدين مع الدولة في مأمن من تعسفاتها.

خلاصة القسم الثاني :

بناء على ما تم ذكره سابقا فإن الرقابة المالية للمحاكم المالية على الجماعات الترابية، خاصة فيما يتعلق مراقبة التسيير ومراقبة تنفيذ الميزانية اللتين ينجزهما القاضي المالي، تلعبان وبدون أدنى شك دورا مهما في تكريس حكمة الجماعات الترابية، وذلك بالاعتماد على مؤشرات النجاعة والفعالية، والكشف عن المخاطر والمخالفات التي تعيق التدبير المالي للأجهزة العمومية الترابية، والحد من التقصير، مع اقتراح توصيات وحلول من شأنها تحسين وتجويد أداء الجماعات الترابية، وتتطلب عملية مراقبة التسيير المحلي تدعيم وتثبيت لا مركزي حقيقي، غايته الأولى والأخيرة تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية.

وعلى هذا الأساس يتضح أن مفهوم التسيير ومفهوم التنمية أمران متلازمان، لأن الغاية من تجويد التسيير بلوغ التنمية، وبالتالي فلا يمكن تحقيق تنمية بدون تسيير ناجح، وإحراز التنمية الشاملة لا يمكن إلا بإدراج البعد الاجتماعي في كل تصور إلى جانب الحسابات الاقتصادية .

وتعاني رقابة المجالس الجهوية للحسابات، شأنها في ذلك شأن باقي الأنماط الرقابية الأخرى، وكما تم الوقوف على ذلك من خلال جماعة سبع رواضي، من غياب سلطة الزجر في تقاريرها الصادرة في حق المخالفين، حيث تبقى مجرد حبر على ورق، إضافة إلى قلة الموارد البشرية المؤهلة للقيام بمثل هذه العمليات الرقابية الدقيقة، والتي تتطلب تكويننا خاصا يتماشى وأساليب التسيير والتدبير الجديد، الذي أصبحت تنهجه الجماعات الترابية لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة .

إن المجالس الجهوية للحسابات مطالبة اليوم بان تلعب دورها كاملا في المحافظة على المال العام من النهب والسرقة والتبديد، الشيء الذي يستلزم معه توفير كل الإمكانيات المادية واللوجستيكية الضرورية، للقيام بهذه المهمة الرقابية الدقيقة والمعقدة، في تناسق وتناغم مع باقي الهيئات الرقابية الأخرى، سواء تعلق الأمر بالرقابة الإدارية من طرف سلطات الوصاية، من ولاية وعمال أو الرقابة السياسية كما سبق ذكره، إلى جانب رقابة القضاء الإداري، ومفتشيات الوزارات الوصية .

ومما لاشك فيه أن القضاء الإداري يلعب دورا مهما في فض المنازعات الناتجة عن النشاط الإداري بصفة عامة، وصفقات الجماعات الترابية بصفة خاصة، باعتباره أعلى هيئة قضائية في البلاد، كما أنه يتمتع باستقلالية تامة عن باقي الأجهزة الرقابية الأخرى وهو ما يخول له ضمان الحرية والمساواة للمتعاقدین مع الإدارة في تدخلاته الرقابية التي تروم تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه ومع ذلك، فإن رقابة القضاء الإداري مازالت تعاني عدة عراقيل وصعوبات، يتصل بعضها بتعدد إجراءات الدعوى الإدارية، بالإضافة إلى صعوبة استصدار حكم قضائي، بفعل تعدد وتشعب الإجراءات المسطرية، وكذلك الصعوبات التي تواجه تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة بفعل التعنت والشطط في استعمال السلطة كما سبقت الإشارة إلى ذلك، وضعف الإمكانيات البشرية واللوجستية للمحاكم الإدارية المختصة، وقلة القوانين المنظم بالمقارنة مع حجم القضايا الواردة على هذه المحاكم.

ولتجاوز هذه الاختلالات والصعوبات التي تواجه القضاء الإداري في أداء أدواره الرقابية بالجودة والدقة المطلوبتين لضمان المساواة والعدل بين جميع أطراف الدعوى، يجب إعمال مجموعة من الحلول والاقتراحات لتجاوز الوضعية، كتكوين قضاة متخصصين في القضاء الإداري، وتنظيم دورات تكوينية لفائدة القضاة لمواكبة المستجدات الطارئة، ومن ذلك أيضا توعية المواطنين وتحسينهم بأهمية اللجوء إلى القضاء الإداري لانتزاع حقوقهم المشروعة، وكذلك إحداث المزيد من المحاكم الإدارية لتشمل جل التراب الوطني وتأهيل القضاة والمحامين عن طريق تنظيم دورات تكوينية، كما أن المشرع المغربي ملزم باعتماد مصطلحات قانونية واضحة ومفهومة ولا تحتل التأويل حتى لا يسيء استعمالها من طرف قضاة القضاء الإداري، وتجميع الاجتهادات القضائية في مدونة خاصة حتى يسهل على القضاة الغير ملمين بمثل هذه القضايا، وخاصة المبتدئين منهم الاضطلاع على الحثيات المتعلقة بالقضايا المطروحة أمامهم، كما يجب إعادة النظر في السلطة التقديرية الممنوحة للموظفين الإداريين، وتوضيح حدودها حتى لا يتم استغلالها استغلالا خاطئا، خاصة فيما يتعلق بالقضايا التي تهم ضرورة الحفاظ على النظام العام وما يثيره ذلك من إشكالات معقدة يصعب حلها

خاتمة عامة :

إن التوجه اللامركزي الموسع والذي يعني بداية انتقال المغرب من عهد إلى عهد آخر يبقى مرهونا بمدى التكريس القانوني المحكم لهذا الورش الإصلاحى الكبي، بل الأكثر من ذلك سيتوقف على حجم التغييرات والإصلاحات الهيكلية والبنوية التي ينبغي مباشرتها بسرعة لا تحتمل الانتظار، كما هو الأمر بالنسبة لحتمية تطوير نظام الرقابة على الجماعات الترابية قانونا وممارسة.

وتعتبر مسألة تشخيص الاختلالات التي تعترض نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب، أولى الخطوات التي يجب القيام بها من أجل حصرها والعمل على إيجاد حلول لها، وبالتالي خلق مناخ ملائم يساعد على تحسين جودة منظومة المحاسبة والمساءلة المحلية، ويمنح لكل المعنيين الفرصة للإسهام إلى جانب الأجهزة التابعة للدولة في مراقبة الجماعات الترابية، ولاشك أن هناك مجموعة من الاختلالات في النظام الرقابي المعتمد على الجماعات الترابية، والتي أفرزتها الممارسة والتطبيق العملي للأنماط الرقابية عبر أزيد من نصف قرن من اللامركزية الترابية بالمغرب، الشيء الذي أدى إلى بروز العديد من الدراسات والتقارير والبحوث، التي حاولت استشراف مستقبل اللامركزية الإدارية الترابية في أفق تطبيق الجهوية المتقدمة، والتي أكدت على مدى أهمية تطوير نظام الرقابة على الجماعات الترابية، قصد تجويد منظومة الحكامة المحلية، وتقوية ربط المسؤولية بالمحاسبة، لكنها وفي المقابل لم تقم بتشخيص مفصل و دقيق للتجربة اللامركزية الترابية في علاقتها بالمنظومة الرقابية، وذلك من خلال الوقوف على الإطار التفاعلي لاختلال نظام الرقابة على الجماعات الترابية.

لقد بات من الواضح والمؤكد أن تدبير الجماعات الترابية للشؤون المحلية بشكل جيد، يتطلب أن تتوفر لها عدد من المعطيات والشروط حتى تقوم وتضطلع بصلاحياتها ومهامها المختلفة، ولعل من أبرز تلك الشروط ما يتعلق بوجود الموارد البشرية المؤهلة والبنى التحتية المناسبة والموارد المالية الكافية، إلى جانب الشروط القانونية التنظيمية والإطار المؤسسي الذي من شأنه دعم الهيئات المنتخبة وتطويرها، إلا أن ذلك ورغم أهميته، لا يكفي لتجويد الخدمات المقدمة، وخدمة المصالح العامة كما هو منتظر منها، بل لابد من

التزام تلك الوحدات الترابية بمبادئ المشروعية والملائمة واحترام القواعد القانونية، ومراعاة المصالح الخاصة قدر الإمكان، ومما لاشك فيه أيضا أن هذا الأمر لا يمكن أن يتحقق ويستقيم إلا من خلال معالجة مختلف الإشكاليات التي تتخبط فيها منظومة الرقابة الممارسة على هذه الوحدات الترابية، لما لهذه الرقابة في حالة توفير جميع الظروف المناسبة لها، من مكانة مرموقة في الرقي بمسألة التدبير المحلي الجيد بسبب التنوع في الأشكال والأساليب الرقابية الممارسة على الجماعات الترابية.

لكن الواقع والممارسة يكشفان غير ذلك، فمنظومة الرقابة ورغم العديد من المكاسب التي حققتها في السنوات الأخيرة، خصوصا بعد صدور دستور 2011 والقوانين التنظيمية الجديدة، إلا أنها راكمت العديد من المشاكل خصوصا ما يتعلق منها بالرقابة الإدارية التي تعاني من إكراهات واختلالات جمة أثرت بشكل واضح على مردوديتها ووظيفتها، نفس الشيء يمكن أن يقال على الرقابة القضائية التي عرفت هي الأخرى مجموعة من المعوقات خاصة ما يتعلق منها بالمحاكم المالية، والتي تعرف العديد من الإكراهات الذاتية والموضوعية والتي قلصت بشكل كبير من نجاعتها ودورها الرقابي.

إن تحكم نمط اللامركزية المتبعة بالمغرب في النظام الرقابي الممارس على الجماعات الترابية مسألة في حقيقتها تنطوي على العديد من المفارقات والإشكالات البنيوية العميقة، وتطرح في خضمها العديد من التساؤلات المحيرة فكيف أثر واقع اللامركزية المتبعة بالمغرب في النظام الرقابي، والمؤسسات السياسية الرسمية تدعو منذ الاستقلال لتقوية هذا النظام ولماذا فشلت في إطار الممارسة اللامركزية المغربية، مختلف المكونات الرقابية في ضبط وتقويم الجماعات الترابية وهي أبرز تجليات ومظاهر التأثير السلبي للنهج اللامركزي الذي اختاره المغرب على منظومته الرقابية، فهي تفرض فهم العلاقة الجدلية بين ثلاث مكونات أساسية في منظومة سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب، وهي الخطاب والقانون والممارسة.

وبالرجوع بداية إلى المستوى الخطابي، نجد أن اللامركزية الترابية التي يتحدث عنها الخطاب السياسي الرسمي يفيد ضرورة احترام مبادئ اللامركزية الترابية والتعامل معها

كأحد الأساليب الفعالة، لإشراك المواطنين في تدبير شؤونهم المحلية وتحقيق الديمقراطية وكأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكان المحلية، ومن ثم تكون الرقابة من هذا المنطلق مواكبة لمسلسل اللامركزية وملائمة لمتطلباته ودعامة أساسية من دعائم الحكامة المحلية، بحيث يتم التدخل الرقابي في الوقت المناسب وبالوسائل الملائمة، مع احترام استقلالية وشخصية الجماعات الترابية.

ونفس الشيء بالنسبة للجانب القانوني بالمقارنة مع الجانب العملي والتطبيقي، فاللامركزية وفي خضمها الرقابة التي جاء بها الإطار القانوني غير تلك التي تم تكريسها على المستوى الواقعي والممارساتي، حيث أن الجانب القانوني ورغم المؤاخذات المسجلة عليه حاول أن يرسخ لامركزية إدارية حديثة نوعا ما، قد تقترب في بعض بنودها من تلك المتعارف عليها دوليا، في بعض من القواعد المتعلقة بها، وحيث حاولت الترسنة القانونية المؤطرة للجانب الرقابي إيجاد نوع من الرقابة على الجماعات الترابية، تشبه إلى حد ما تلك السائدة والمعمول بها في الدول الديمقراطية الحديثة - مع بعض الاستثناءات هنا وهناك التي تدخل في إطار الوصاية - فإنها على مستوى الواقع والممارسة نجد خلاف ذلك تماما، حيث تم تشويه المفاهيم وتأويل المصطلحات والمبادئ الرقابية حتى تتلاءم مع منطق التحكم والمركزية المتحجرة، ومع ما يسمى بالخصوصية المغربية، بل إن الممارسة الرقابية والوصائية المختلفة للدولة على الجماعات الترابية، قد أضافت علا كثيرا إلى تلك التي حملتها النصوص التشريعية التنظيمية المعتلة أصلا.

وهكذا يعاني نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب، من مشكل غياب الرغبة والإرادة السياسية لدى الدولة ومكوناتها في الحكامة، وفي تقوية مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة على المستوى المحلي، فالإدارات المركزية الفت وتعودت التدخل في كل الشؤون العامة صغیرها وكبیرها، التي تشرف عليها مركزيا ومحليا، مما جعلها تستفيد من تلك الوضعية والامتيازات المخولة لها ولا تريد بأي حال من الأحوال التخلي عنها بسهولة، وهي في المقابل تجد في الجماعات الترابية منافسا وندا لها في سلطاتها واختصاصاتها - خاصة إذا مارس الممثلون المحليون عملهم بنوع من الجودة والحكمة، ومن ثم لا يمكن

بالنسبة لأولئك المسؤولين على المستوى المركزي تشجيع نوع من اللامركزية الترابية الناجعة وذلك حتى لا يتم التنقيص من قيمتهم وافتراد بعض امتيازاتهم.

إن تحكم نمط اللامركزية المتبعة بالمغرب في نظام الرقابة على الجماعات الترابية مسألة لا حسم فيها، فهي بادية للعيان من خلال ذلك التناقض وتلك المفارقات الموجودة بين الخطاب والواقع، بل حتى بين القانون والممارسة، فلو أرادت الدولة حقيقة أن تجود الرقابة على الجماعات الترابية وتجعلها فعالة وناجعة وملائمة وذات جودة عالية، لكان لها ذلك بالتأكيد، حيث تتوفر لها من القدرات والإمكانات المتعددة والمتنوع، ونظر لما تتمتع به السلطة المركزية من اختصاصات وسلطات إزاء المنتخبين المحليين والجماعات المحلية بصفة عامة، إذا توفرت الإرادة ولكن تلك الإرادة مازالت غير موجودة أو بالأحرى حاضرة على المستوى الخطابي، وغائبة أو مازالت غير مكرسة على المستوى القانوني، وخاصة على المستوى الممارساتي والواقعي.

إن أبرز الإشكالات والاختلالات البنيوية العميقة التي تعتري منظومة الرقابة والمحاسبة للوحدات المحلية المنتخبة، تتأرجح بين الصرامة الرقابية والوصائية كقوة مكبلة للمنتخب على المستوى المحلي، والنجاعة الغائبة أو الفعالية المفقودة في الإطار الرقابي بصفة عامة، فإن تلك الاختلالات - ونظرا لتشعبها وتفاعلاتها الجدلية المختلفة - لا يمكن رصد بعض تداعياتها إلا من خلال استجلاء انعكاسات الثقل الرقابي على استقلالية الجماعات الترابية بصفة عامة، ثم من خلال الوقوف على مخلفات محدودية الفعالية الرقابية على الجماعات الترابية بصفة خاصة.

ورغم المجهودات التي بذلت، ولا تزال لتطوير الجماعات الترابية والرقابي بها لتستجيب للهدف الذي من أجله وجدت، ألا وهو تحقيق التنمية المحلية المنشودة، فإنها ما تزال رهينة الخضوع والتبعية الشبه المطلقة للمركز ولممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، وذلك بفعل تلك الرقابة الإدارية الصارمة والمشددة التي تم تكريسها قانونيا، وترسيخها بصفة خاصة على مستوى الممارسة، فالمجالس المنتخبة تعوزها

الضمانات القانونية والممارساتية الكافية إلى جانب نقص الإمكانيات المالية والبشرية، حيث يعتبر مجال اختصاصها جد مقيد وهامش مبادرتها ضيق جدا، بسبب ثقل الوصاية وشدتها.

و عليه إذا كانت انعكاسات الثقل الرقابي على استقلالية الجماعات الترابية كثيرة ومتعددة، فإنها تتجلى وتبرز بالخصوص على مستوى التخطيط والتدبير، أو بعبارة أخرى في مبدأ المبادرة الذي يتأرجح من جهة بين التخطيط التنموي بالجماعات الترابية وإكراهات الثقل الرقابي، ومن جهة أخرى بين تدبير العمل التنموي بالجماعات الترابية والمعوقات الرقابية.

يعد التخطيط الذي هو عبارة عن مجموعة من القرارات والتدابير التي تتخذها المجالس الجماعية لتحديد وبلوغ أهداف تنموية في مدة زمنية محددة، أبرز مظهر من مظاهر وتجليات مبدأ المبادرة، وهو لذلك يعتبر أهم وسيلة وأنجعها في تحقيق تنمية محلية شمولية مستدامة تهم كافة المستويات والأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، بل يمكن القول أن المخططات المحلية التي يفترض أن تضعها الجماعات الترابية في تكاملها مع المخطط العام للدولة، تمثل منطلق التنمية الشاملة على الصعيد الوطني.

لكن رغم تلك الأهمية التي تمثلها مسألة التخطيط التنموي بالجماعات الترابية، فإنها تعاني إلى جانب مشاكل متعددة من إكراهات الثقل الرقابي، حيث التشدد الوصائي والمبالغة في الرقابة الإدارية، والتي تعتبر من أولى العقبات التي تحد من حرية الجماعات الترابية في التخطيط، فالوصاية الإدارية والمراقبة المالية التي تثقل كاهل الجماعات الترابية والتي كشفتها الدولة نفسها من خلال المناظرات الوطنية للجماعات المحلية المتعاقبة، لم تعرف تطورا ايجابيا في اتجاه تخفيفها، بل بقيت تلك الآثار الرقابية نفسها كقوة مكبلة ومعرقة منذ ستينيات القرن الماضي، وذلك على الرغم من بعض الإصلاحات الشكلية في الرقابة التي كانت تتم هنا وهناك مع كل تعديل قانوني.

وهكذا بقيت وفي نفس الصدد توصيات تلك المناظرات بخصوص تخفيف الرقابة الوصائية دائما حبرا على ورق ولم تجد طريقها للتنفيذ، وذلك رغم كل النداءات والمطالبات المتواترة بالتنفيذ ومن هنا وفي ظل سيف الوصاية المسلط على رقاب المجالس الجماعية،

يصعب الحديث عن حرية المبادرة أو استقلال تلك المؤسسات التمثيلية وبالأحرى قدرتها على وضع المخططات التنموية وتنفيذها، لتتمكن من تحقيق تميماتها المستدامة والمنشودة وعلى صعيد آخر، ومما يزيد الأمر تعقيدا، ويزيد من تداعيات الرقابة على التخطيط التنموي بالجماعات الترابية تفاقم وتكريسا واقعيا، هو تدني المستوى الثقافي والقانوني لرؤساء الجماعات الترابية، فإعداد مخطط التنمية الجماعية يحتاج إلى كفاءات ومؤهلات وإلى خبرة في ميدان التسيير الجماعي والشأن العام المحلي، وهو ما لا يوجد في معظم الجماعات الترابية، وهنا لا بد من تدخل رجال السلطة، حيث تجد سلطات الوصاية مرة أخرى ضالتها ومبتغاها للتحكم في سياسة التخطيط المحلي، وتكيفها مع أهدافها ورغباتها واعتبارات الخاصة، ومن ثم هي التي تقوم بانجاز تلك المخططات بشكل مباشر تحت مبرر العجز أو عدم الكفاءة في إدارة وتسيير شؤون الجماعة الترابية المعنية.

وفي الأخير تجدر الإشارة أن القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، إذا كانت قد نصت بصريح العبارة على أن تضع الجماعة الترابية تحت إشراف رئيس مجلسها برنامج عملها، مخطط التنمية وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه، فإن المحدد هنا من خلال مدى تأثير الرقابة في البرامج التنموية التي سيتم إنجازها سيعود للممارسة، وما سيكشفه التطبيق على أرض الواقع، وعموما يمكن القول أن تداعيات الاختلال الرقابي "التشدد الوصائي بالخصوص" وتأثيراته السلبية على التخطيط التنموي بالجماعات الترابية كبيرة ولاشك فيها، حيث التأثير السلبي المباشر على الاستقلال الإداري والمالي لتلك الوحدات المنتخبة، وعلى مبدأ المبادرة بالخصوص تخطيطا وتدبيراً، لتصبح بذلك الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية بمقتضى القانون ولحد الآن ضعيفة ومحدودة، ليس لها من المبادرة ومن أسلوب اللامركزية الترابية ومبدأ الديمقراطية المحلية إلا الحيز اليسير.

إن من أخطر الآفات التي تهدد الجماعات الترابية في المغرب بسبب غياب الفعالية والنجاعة في الرقابة هي آفة الفساد الإداري، لأن هذا الأخير هو منتهى المظاهر السلبية، بل هو المقابل الأساسي والمناقض الجوهرى لأهداف ومبادئ اللامركزية الترابية كما هو متعارف عليها عالميا بين الدول، فلفساد الإداري آثار سيئة على عمق المجتمع المحلي

وعلى الحكامة الترابية عموما، حيث أنه آفة تقتل معاني القرب والترابية والفعالية والنجاعة والجودة في التدبير العمومي، ويصبح المجتمع المحلي نتيجة تفشي الفساد الإداري مصاب بمختلف الأمراض والعلل الإدارية، كالمحاباة والنفوذ والبيروقراطية والتعقيد وتضييع حقوق المواطنين.

كما أنه وبفعل الفساد الإداري أيضا تغيب الحكامة وتضعف الديمقراطية وتنتقص الحقوق وتسلب الحريات، ومن ثم تنتشر اللامبالاة لدى المواطنين وتشيع السلبية وتقل المشاركة السياسية، وتتعرثر التنمية المحلية عموما، فتجد الجهات المستفيدة من الوضع مرة أخرى ضالتها ومبررها لتشديد الرقابة الوصائية من جديد.

لقد شكل هاجس الرقي بالتدبير الإداري للجماعات الترابية دافعا رئيسيا لمختلف المبادرات الإصلاحية اللامركزية منذ مدة، كما شكل إحدى الهموم الأساسية التي تم التعبير عنها في الخطاب الرسمي، إلا أنه بالرغم من تلك الاهتمامات، والمساعي المتعددة التي بذلتها السلطات خطابا وكلاما خاصة في السنوات الأخيرة، لحث الإدارات الجماعية على النهوض والرقي بمستواها وخدماتها الإدارية فإن الجماعات الترابية المغربية مازالت تعرف مجموعة من المشاكل المتعلقة بسوء التسيير والتدبير الإداري، وبتعقد المساطر وكثرة المسالك والإجراءات الإدارية، وقد أضحت إحدى أهم الإكراهات التي تعوق تحقيق التنمية المحلية، لاسيما وأن تلك المشاكل غالبا ما تخلق نوعا من الانتظارية والروتين والبطء في أداء الخدمات، مما يؤدي إلى فقدان مصداقية الجماعات الترابية لدى المرتفقين وفي الإدارة المحلية عموما.

ومن جهة أخرى وإذا كانت أسباب هذا الواقع المر والمتردي كثيرة ومتعددة ولا يمكن حصرها في هذا المقام، فإن أبرز تلك الأسباب وأوضحها وأكثرها تأثيرا سلبيا في هذا الصدد هو الاختلال الرقابي، وبالضبط ضعف النجاعة والفعالية المحدودة لنظام الرقابة الممارس على الجماعات الترابية، وذلك على الرغم من التضخم والتنوع الذي تعرفه الأجهزة والأنماط والممارسات الرقابية.

إن تبعات قصور النظام الرقابي على التدبير الإداري بالجماعات الترابية كثيرة ومتعددة، بحيث لا يمكن حصرها فيما تم سرده سابقا فقط، بل هناك أمور أخرى، فإلى جانب الروزنامة المذكورة من النقائص والانحرافات هناك فئات أخرى متعددة ومتنوعة من الاختلالات، حسب كل مجال وميدان وقطاع وهي لا تقل تأثيرا وآثار سيئة على التنمية المحلية من الأولى، ولنا فيما ترصده تقارير المجلس الأعلى للحسابات سنويا خير دليل على ذلك، وما خفي واستعصى عن التشخيص قد يكون أعظم أو بالأحرى أدهى وأمر، فرغم كون تلك التقارير تنصب بالأساس على ما هو مالي لا اعتبار التخصص، فإنه ونظرا لكون المجالين الإداري والمالي مرتبطين ارتباطا علائقيا كبيرا الحد استحالة الفصل بينهما أحيانا، فقد أورد المجلس الأعلى للحسابات في تقاريره المختلفة العديد من الاختلالات ذات الصبغة الإدارية، خاصة تلك التي كان لها انعكاس مباشر على المجال المالي.

وهكذا رصد تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2010 على سبيل المثال العديد من الانحرافات والاختلالات ذات الصبغة الإدارية، التي لا يمكن أن تكون إلا من تبعات قصور النظام الرقابي على التدبير الإداري بالعديد من الجماعات الترابية، ومنها على سبيل الذكر لا الحصر، التأخر في إنجاز برامج التأهيل الحضري، ضعف التنسيق وتقييم كلفة المشاريع، عدم تقديم كل الوثائق المنصوص عليها في الصفقات المبرمة مع مكاتب الدراسات التنفيذ المعيب للأشغال العمومية وغياب أدوات تتبع مراقبة تلك الأشغال هذا ناهيك عن اختلالات أخرى بالجملة على مستوى تدبير الأراضي والأماكن الجماعية، وفي تدبير الصفقات العمومية، وذلك كضعف نسبية تنفيذ المشاريع المبرمجة، وغياب الجودة في المشاريع المنجزة، والغش في الدراسات الجيوتقنية والدراسات المنجزة، وكذا ضعف أنظمة الرقابة على مستوى أسواق الجملة وغيرها..

وعموما يمكن القول أن تبعات قصور النظام الرقابي على التدبير الإداري بالجماعات الترابية، لها انعكاسات وتداعيات وخيمة على مستوى التنمية المحلية والحكامة الترابية بصفة عامة.

على التدبير الإداري بالجماعات الترابية، فإن تأثيرات وتداعيات ومخلفات ذلك القصور على التدبير المالي بتلك الجماعات أدهى وأمر وأكثر وقعا على التنمية المحلية وعلى الحكامة الترابية عموما، حيث أن بعض الجماعات الترابية لا تعرف أخطاء واختلالات مالية انحرافات في الميزانيات من المستوى الاعتيادي المألوف، بل يحدث فيها أحيانا من السلوكيات والأفعال التصرفات ما يمكن تصنيفه ضمن الجرائم الكبرى للمالية، هذا فضلا عن كون الممارسة والتجربة الواقعية قد أثبتت أن الأصل في التدبير المالي للجماعات الترابية - وبدون مبالغة - هو الاختلالات والعلل والنواقص المتعددة، نادرا إن لم يكن معدما ما تكون السنة المالية بإحدى الوحدات المنتخبة سليمة من الانحرافات والاختلالات المالية الكبرى، وذلك بصرف النظر عن الأخطاء الصغرى المعتادة، وبصرف النظر عن الاختلالات المصرفية أو المحاسبية أو التدبيرية أو غيرها من المظاهر المالية المشينة المعتادة والمألوفة بالجماعات الترابية.

لقد كان ولا يزال لقصور النظام الرقابي الممارس على الجماعات الترابية في المغرب تأثيرات وتداعيات سلبية كبرى على التدبير المالي المحلي، بحيث لا يمكن عد مظاهر ذلك التأثير ولا حصرها بأي حال من الأحوال، فالأمر لا يتعلق بالاختلاس والاستيلاء على المال العام المحلي أو التفريط فيه فقط، بل راجع لكثرة وتنوع الاختصاصات ذات الصبغة المالية التي تمارسها الجماعات الترابية، فكل تدخل أو نشاط أو اختصاص مالي أو ميزانياتي على المستوى الترابي نصيبه من الفساد المالي، بل قد يشوب التدخل الواحد انحرافات و اختلالات متعددة فجرائم الغش والنهب والاختلاس والتبذير والتلاعب بالمال العام المحلي وسوء التدبير المالي بالنسبة للمشاريع التنموية، وتغييب الحكامة والفعالية والنجاعة، وغيرها من الممارسات المشبوهة، قد استفحلت بشكل كبير داخل مختلف الجماعات الترابية.

إن تأثيرات الفعالية المحدودة للرقابة على التدبير المالي بالجماعات الترابية تظهر بوضوح على مستوى سوء تدبير النفقات وضعف تدبير المداخل، فبالنسبة للنفقات هناك العديد من الاختلالات والخروقات، والتي تبرز بالخصوص في مجال الصفقات العمومية

وسندات الطلب وتحمل النفقات بشكل غير قانوني، ثم تظهر في عدم تتبع المنح المخصصة للجمعيات، وعدم مسك عدد من السجلات والدفاتر الخاصة بالمحاسبة الإدارية للأمرين بالصرف إلى غيرها من العناصر والعاملات المالية الأخرى.

أما بالنسبة لسوء تدبير المداخل، فإنها تتجلى بالخصوص في ضعف أو عدم استخلاص بعض المداخل والتقصير في تطبيق بعض المقتضيات القانونية المتعلقة باستخلاص بعض المداخل بطرق غير قانونية، هذا ناهيك عن ضعف تدبير الممتلكات الجماعية، بما في ذلك سوء تدبير الملك العمومي والإخلال بواجب حماية تلك الممتلكات، وضعف تدبير الممتلكات المنقولة، حيث العشوائية والعشوائية وغياب الدقة والفعالية والنجاعة في تدبير أموال وممتلكات الجماعات الترابية بصفة عامة.

ولاشك هنا أن الفساد المالي الذي يسود التدبير المحلي لا ينحصر في النفقات والمداخل والممتلكات فقط، بل هو مستشر في جميع مناحي الحياة المالية للجماعات المحلية، ولعلها تكفي نظرة موجزة على أي تقرير من التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات مؤخرا، حتى يتم الاطلاع على أشكال وأنواع وأنماط متعددة من الاختلالات والخروقات والانحرافات ومختلف مظاهر الفساد المالي، وذلك على الرغم أن تلك التقارير لا تكون شمولية بحيث تشمل جميع الجماعات الترابية، بل إنها ونظرا لكثرة تلك الجماعات الترابية يتم إتباع مقاربة انتقائية عشوائية مع التركيز على الجماعات الترابية الكبرى وذات الأهمية من حيث حجم الأموال المتداولة بها، ولعل من بين التداعيات والآثار السلبية لمحدودية النجاعة الرقابية والوصائية التي تترصدها، تقارير المجلس الأعلى للحسابات باستمرار، ما يتعلق بضعف وهشاشة البرامج والأوراش والمشاريع المنجزة، كل هذا يحتم إنشاء نظام رقابي فعال ناجع ومرن مهمته الإشراف ومتابعة الممارسات التي تتم من قبل المنتخبين المحليين والموظفين العاملين في كل جماعة من الجماعات الترابية.

ولتجاوز هذه الاختلالات وجب تفعيل مجموعة من التوصيات :

- توفير الموارد البشرية المؤهلة للقيام بمثل هذه المهام الرقابية الدقيقة والمعقدة .
- التخفيف من إجراءات الرقابة السابقة وتفعيل الرقابة اللاحقة وربط المسؤولية بالمحاسبة.
- التحديد الدقيق لمهام كل الهيئات الرقابية بدقة حتى لا يكون هناك تقاطع في البرامج
- توفير الإمكانيات المادية واللوجستكية الضرورية حتى تضطلع هذه الهيئات الرقابية بالدور المنوط بها على أتم وجه.
- التنزيل السليم لمبدأ التدبير الحر الذي نص عليه الدستور .
- إخضاع رقابة التأشيرة لرقابة القضاء الإداري حتى لا يكون هناك شطط في استعمال السلطة من طرف أجهزة الوصاية .
- التقليل من عدد المقررات ذات الوقع المالي الخاضعة لضرورة التأشير عليها من قبل سلطات الوصاية .
- يجب ان تنصب رقابة الأجهزة على مشروعية المقررات الصادرة عن المجالس الترابية وليس القصد فرض السلطة المركزية عليها .
- مواكبة البرامج التنموية للجماعات الترابية وليس انتظار الأخطاء والاختلالات لفرض المراقبة عليها .
- تعزيز آليات الرقابة السياسية الداخلية على الجماعات الترابية من خلال مراقبة الأعضاء على المجلس أو فيما يخص الرقابة على أنشطة الرئيس نفسه.
- التخفيف من حدة التباين في تطبيق الرقابة على الجماعات الترابية .
- توعية المنتخبين المحليين بأهمية الهيئات الرقابية في تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة .
- تعزيز دور الجمعيات والمجتمع المدني في المراقبة على مجالس الجماعات الترابية وفق الكيفيات التي حددها القانون .

- تمكين وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي من الوصول إلى المعلومة للاضطلاع بدورها الرقابي والتوجيهي على النحو الذي يحقق المصلحة العامة للساكنة.
- تكتيف عمليات المراقبة من طرف الأحزاب على منتخبيها بالمجالس الترابية.
- تمكين المحاكم المالية وخاصة المجالس الجهوية للحسابات من الوسائل الضرورية للقيام بعمليات البت والتدقيق في ظروف مهنية جيدة.
- إحداث مدونة تعنى بالاجتهادات القضائية المستجدة حتى يستفيد منها قضاة المحاكم المالية، خاصة المبتدئين منهم حتى يصدرُوا أحكاماً في المستوى المطلوب.
- إضفاء الطابع الزجري على التقارير التي تصدرها هذه المحاكم المالية، حتى لا تبقى تقاريرها مجرد حبر على ورق دون أن ينال المخالفون جزاءهم خاصة فيما يتعلق بالمخالفات ذات الصبغة الجنائية.
- إحداث المزيد من المحاكم الإدارية لتشمل مختلف ربوع المملكة لتقريب القضاء من المواطنين.
- توعية المواطنين بضرورة اللجوء إلى القضاء الإداري في حال النزاع مع أحد أشخاص القانون العام.
- تأهيل وتكوين قضاة المحاكم الإدارية للقيام بأدوارهم الرقابية كما يجب .
- خلق آليات جديدة لإجبار الدولة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها .

الملاحق

لائحة المراجع:

*- باللغة العربية :

الكتب :

- إبراهيم زيانى، دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة، مطبعة دار القلم، الرباط، أكتوبر، سنة 2000 .
- ابراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.
- أحمد احميدوش مدني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية، دراسة مقارنة، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2003 .
- أيمن عودة، الإدارة المحلية، مطبعة دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، السنة 2010 .
- بوشعاب سعاد، الصفقات العمومية كرافعة للتنمية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، سنة 2018.
- جورجى شفيق ساري، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مايو 2002.
- الجيلالي أمزيد، دعوى الإلغاء وإيقاف التنفيذ في منازعات الصفقات العمومية المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة أعمال ومؤلفات جامعية عدد 502003./
- الجيلالي امزيد، مباحث في مستجدات القضاء الإداري، م.م.ا.م.ت، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الاولى، العدد 50 سنة 2003 .
- حسن صحيب، القانون الإداري المغربي، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون ، مطبعة، الوراقة الوطنية الطبعة الاولى، سنة 2018.
- رضوان بوجمعة، المقتضب في القانون الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1999.

- رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1994 .
- عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، الطبعة الأولى، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، سنة 2005.
- عبد القادر باينة، الرقابة المالية على النشاط الإداري، الرقابة المالية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة / الأولى، 2011.
- عبد القادر باينة، القضاء الإداري، الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر - الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 1988 .
- عبد الكريم حيضرة، المختصر في التنظيم الإداري المغربي، مراكش، مكتبة المعرفة 2018.
- عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، منشورات عكاظ طبعة 2، الرباط، سنة 1999 .
- عبد الواحد القرشي، التنظيم الإداري المغربي، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، الطبعة الثالثة، 2019.
- عبد الواحد القرشي، التنظيم الإداري المغربي، وفق مستجدات الميثاق الوطني اللاتمرکز الإداري، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، العدد 9 الطبعة الثالثة ، مطبعة الأمنية الرباط، سنة 2019.
- عماد أبركان، نظام المراقبة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، سلسلة البحث الأكاديمي، الإصدار 13، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، سنة 2016 .
- مارسولون وبرسير في وجي بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة أحمد يسري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1991.
- محمد الشافعي أبو راس، القانون الدستوري، مطبعة دار الهنا، الطبعة الأولى، 1984.

- محمد اليكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، دراسات قانونية وقضائية الطبعة الثالثة، مطبعة المعارف، الجديدة، الرباط، 2019.
- محمد براو، المجالس الجهوية للحسابات، تنظيمها تسييرها واختصاصاتها ومساطرها، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، سنة 2012 .
- محمد حركات، استراتيجية تنظيم الجماعات الترابية المحلية بالمغرب، مجموعة البحث حول الاقتصاد الحضري الجهوي والبيئة، جامعة محمد الخامس، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، سنة 2002 .
- محمد حركات، التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، مطبعة فضالة، المحمدية، سنة 1997.
- محمد حركات، الرقابة العليا على المال العام، الوظائف والاكراهات في المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، عدد 13 سنة 2000 .
- محمد حركات، دور المجالس الجهوية للحسابات في تفعيل التدبير المحلي الجيد للشأن العام المحلي، كتاب استراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، سنة 2002.
- محمد كرامي، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية 2003.
- محمد نصر مهنا، النظام الدستوري والسياسي دراسة تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث - الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، طبعة 2005.
- مليكة الصروخ، الصفقات العمومية في المغرب (الأشغال - التوريدات - الخدمات)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2009.
- مليكة الصروخ، مشروعية القرارات الإدارية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، سنة 2011 .

- نجيب جيري، اللامركزية الترايبية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، دراسة نقدية لأنظمة رقابة المشروعات على المالية المحلية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط طبعة 2018.
- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الثقافة، دار للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2006 .

*- المقالات :

- أحمد أعجون، التنظيم الإداري بالمغرب بين المركزية واللامركزية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 96، السنة 2014 .
- ادريس المشتراي، الرقابة القضائية على الصفقات العمومية، مجلة المحاكم الإدارية ، العدد الثاني اكتوبر سنة 2005.
- إسماعيل العياري، رقابة دائرة المحاسبات التونسية على الجماعات المحلية، المجالس الجهوية للحسابات أية تطبيقات للقضاء المالي في أفق الألفية الثالثة؟ منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي عدد 1، 1999.
- بشرى العلوي، خصوصيات مسطرة التأديب المالي والميزانية ومدى قابلية الأحكام الصادرة لأنواع الطعن، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 7، 2005.
- جاك بوناوي وجيل كزاناف، تطور دور الغرف الجهوية الفرنسية للحسابات، وطرق عمل المجالس الجهوية للحسابات، أية تطبيقات للقضاء المالي في أفق الألفية الثالثة؟ منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي عدد 1، 1999.
- العياري اسماعيل، رقابة دائرة المحاسبات التونسية على الجماعات المحلية، منشورات م.م.د.ت، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد 1، (عدد خاص حول موضوع اية تطبيقات للقضاء المالي في افق الالفية الثالثة)، الصادر في 1999 .

- حسن صحيب، القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، العدد 80 ، سنة 2008.
- حميد أبولاس، الجماعات الترابية من الوصاية إلى الرقابة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، دراسة مقارنة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة البيضاء- سلا، عدد مزدوج 134-135، ماي- غشت 2017.
- خلود المرابط، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين المقاربة القانونية والضمانات الدستورية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 141، مطبعة المعارف الجديدة- الرباط، يوليو- غشت 2018.
- سعيد الدحماني، التدبير العمومي للتراب من التدبير المقيد إلى التدبير الحر، مجلة الشؤون القانونية والقضائية، العدد الثاني، دار السلام- الرباط، سنة 2017.
- سعيد العزوزي، الأجهزة العليا للرقابة ومتطلبات الحكامة، باحث في العلوم القانونية والعلوم السياسية والإدارية وجدة، منشور في مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة العدد 43.
- سعيد العزوزي، الأجهزة العليا للرقابة ومتطلبات الحكامة، وجدة، منشور في مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة العدد 43 .
- عبد الرفيع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، المركز الديمقراطي العربي، برلين- ألمانيا.
- عبد العزيز الحبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والتنمية والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50 ماي- يونيو 2003.

- عبد الكريم جلام، أهمية وخصائص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة- الرباط، عدد 128، ماي-يونيو 2016.
- عمير سعيد، الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة في المغرب والجزائر، مقال منشور في مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، العدد 2 ، تاريخ 21/6 / 2020.
- فيصل الفاضل ، إشراك المواطنين في الرقابة يسهم في تحقيق النزاهة، مقال علمي نشر في جريدة العرب الاقتصادية الدولية، 2012.
- محمد الشاوي، صفقات الجماعات الترابية بين الاشكالات العملية وسبل تفعيل المنظومة الرقابية ، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد مزدوج 2-3 سنة 2017.
- محمد الشريف بنخي، الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال الجماعات الترابية، أي تكريس لمبدأ فصل السلط ؟ ، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 122، ماي - يونيو 2016.
- محمد العلوي، اختصاص قضاء الإلغاء في منازعات العقود الإدارية، منشورات م. م. إ.م. ت ، العدد 101، نونبر دجنبر 2011.
- محمد الغالي ورشدي لحسن، الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية - دراسات - العدد 124، شتنبر - أكتوبر 2015.
- محمد اليعكوبي، الجماعات الترابية بين المراقبة القضائية والتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 132، يناير- فبراير، سنة 2017 .
- محمد باهي، انعكاسات هاجس تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة على العمل القضائي المغربي، موقف القضاء الإداري المغربي من مبدأ عدم جواز الحجز على الاموال العامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، العدد 128 ،ماي - يونيو، سنة 2016.

- محمد باهي، مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124، سنة 2005.
- محمد حركات، نجاح المحاكم المالية، يتوقف على آليات التقويم الداخلي، جريدة الأحداث المغربية، عدد 256 فاتح نوفمبر 2000.
- محمد عالي أديبا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 29، 2001.
- محمد قصري، الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والإشكاليات المطروحة، مجلة المحاكم الإدارية، العدد الخامس، يناير 2017.
- المصطفى معمر، قراءة في مضمون قانون المحاكم المالية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 51-52 يوليوز – أكتوبر 2003.
- نور الدين التلمودي، النظام الحزبي وتأثيره على الفعل السياسي بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر السياسي والاقتصادي، عدد (60/59)، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، بتاريخ 18 أغسطس 2021.
- هشام الحسكة، المحاكم المالية الجهوية وأنماط مستويات العلاقة بالمحيط الرقابي القضائي المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124، 2015.

الأطروحات والرسائل:

*- الأطروحات :

- أمنية عياد، الوصاية في النظام الإداري اللامركزي المغربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2014 – 2015.
- الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، جامعة الحسن الأول، السنة الجامعية 2016-2017.

- عبد الرحيم جناتي، الجماعات المحلية ودورها في تنشيط الاقتصاد، رسالة دكتوراه، المدرسة الوطنية للإدارة - الرباط، 95 / 96 .
- عبد العلي الفيلاي، الجماعات الترابية بالمغرب، بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، السنة الجامعية 2014 / 2015 .
- غزير محمد الطاهر، آلية تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - وركلة بالجزائر، سنة 2011
- فاطمة الزهراء عطاوي، الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2004 – 2005 .
- محمد الراجي، دور القضاء الدستوري في بناء دولة القانون بالمغرب، أطروحة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، جامعة الحسن الأول، السنة الجامعية 2016-2017.
- محمود حيمود، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقاربة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال، الرباط 2007-2006.
- نبيل بوشرمو، تجربة الحكامة الترابية بالمغرب، أية حصيلة لآلية إستراتيجية ؟ أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والإجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2014 – 2015 .
- نعيمة أمويني، القابض الجماعي وإشكالية الرقابة على تنفيذ الميزانية الجماعية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004.

*- الرسائل :

- أعبوشي الحسين، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق، مراكش، السنة الجامعية، 2017-2018.
- بورقادي إقبال، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على الجماعات الترابية – المجلس الجهوي للحسابات بفاس نموذجاً- بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام – كلية الحقوق بفاس السنة الجامعية 2012-2013.
- حميد أملال، إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المتخصصة في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2008 / 2009.
- حنان القادري، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على إجراءات تنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية وهيئاتها، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط السنة الجامعية 2007-2008.
- رشيد ركن الدين، سلطة الحلول بين النص القانوني ورقابة القاضي الإداري، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القضاء الإداري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2014-2015 .
- عبد الحق فاضلي، علاقة المجلس الجماعي بالسلطة المحلية بين التأطير القانوني وواقع الممارسة، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية، 2009-2010 .
- عبد القادر الهرهاري، رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر، قانون المنازعات ،جامعة مولاي اسماعيل، كلية الحقوق مكناس، السنة الجامعية 2016- 2017.
- عثمان شمحوط، الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الترابية، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة، 2019 / 2020.

- يامينة بيكيس، الرقابة على الصفقات العمومية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2008-2009.
- يحي ربيعي، المفتشية المالية، المحاكم المالية نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، وحدة التكوين والبحث والإدارة والتنمية، كلية الحقوق، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2006-2007 .

***- النصوص القانونية:**

- الظهير الشريف رقم 1.11.91، المتعلق بتنفيذ نص الدستور المغربي، صادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- الظهير الشريف رقم 1.59.315 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بتنظيم المجال الجماعاتي منشور بالجريدة الرسمية عدد 2445 بتاريخ 24 يونيو 1960
- الظهير الشريف رقم 1.76.584، الصادر تاريخ 30 شتنبر 1976، بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3335 بتاريخ 01 أكتوبر 1976.
- الظهير الشريف رقم 1.02.297 ، بتاريخ 3 أكتوبر 2002، الصادر بتنفيذه القانون 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002.
- الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بشأن التفتيش العام للمالية ..
- الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

- الظهير الشريف رقم 1.11.91، المتعلق بتنفيذ نص الدستور المغربي، صادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- الظهير الشريف رقم 1-2-124، صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 15 أغسطس 2002.
- الظهير الشريف رقم 1-2-124، صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 15 أغسطس 2002.
- الظهير الشريف رقم 25 - 02 - 1 الصادر في 3 أبريل 2002 م، بتنفيذ القانون 99 - 61 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين، الجريدة الرسمية ع 4999، ت 2002/4/29، ص 168.
- القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.166 بتاريخ 24 من ذي القعدة 1432 (22 أكتوبر 2011)، الجريدة الرسمية، عدد 5989، بتاريخ 26 ذو القعدة 1432 (24 أكتوبر 2011). كما وقع تغييره وتتميمه سنة 2021.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- المرسوم رقم 2.19.1086، المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، صار بتاريخ 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020)، الجريدة الرسمية، عدد 6854، بتاريخ 11 جمادى الآخرة 1441 (6 فبراير 2020).
- المرسوم رقم 2.17.583، المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه، صادر بتاريخ 7 محرم 1439 (28 سبتمبر 2017)، الجريدة الرسمية، عدد 6618، بتاريخ 13 صفر 1439 (2 نونبر 2017).
- المرسوم رقم 176 . 2.97 صادر في 15 ديسمبر 1997 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 4558 بتاريخ 1998/02/05 ، ص 500.
- المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 6140، بتاريخ 23 جمادى الأولى 1434 (4 أبريل 2013).
- مرسوم رقم 2.93.807 صادر في 6 من محرم 1415 16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفيتش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 4.4262 يوليوز 1994، ص 1079 .

*- قرارات وأحكام قضائية

- قرار المحكمة الادارية بالرباط، بتاريخ 2016/06/05، في قضية والي جهة الرباط سلا القنيطرة علمل عمالة الرباط ضد محمد ايدبركة، غير منشور.
- قرار وزير الداخلية رقم 2337.08، صادر بتاريخ 17 محرم 1430 الموافق ل 14 يناير 2009، الجريدة الرسمية عدد 5706، بتاريخ 5 فبراير 2009.
- قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بالرباط، القرار رقم 1/1061، رقم الملف 2020/1/4/3190، بتاريخ 26 نونبر 2020، قضية جماعة سبع رواضي ضد السيد (ع م).

- مقرر عدد 62، الصادر عن مجلس جماعة أغريس العلوي بإقليم الرشيدية، بتاريخ 07 فبراير 2018، في إطار الدورة العادية لشهر فبراير 2018 الموافق لشهر جمادى الأولى 1439 هـ، الجلسة الثانية المنعقدة بتاريخ 07 فبراير 2018. (غير منشور).
- حكم المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 2018/259 ، ملف رقم 87 / 2017/7114 ، بتاريخ 4 ابريل 2018، قضية السيد (ع م) ضد جماعة سبع رواضي بإقليم مولاي يعقوب .
- حكم محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، ملف عدد 2018/7207/297 ، بتاريخ 31 دجنبر 2018 ، قضية جماعة سبع رواضي ضد السيد (ع م).
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، 4843، الصادر بتاريخ 16/12/2016 في قضية محمد احنين وعلي يخلف ومحمد كرون و عبد الفاضل حمدون يونس قاشي...، ضد جماعة أولاد منصور في شخص رئيسها، بمقرها بقيادة بني حسان تطوان ، غير منشور .
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 814 ، الصادر بتاريخ 10/03/2017 في قضية محمد احنين و علي يخلف وعائشة حيحي ضد جماعة أولاد علي منصور ، قيادة بني حسان تطوان، غير منشور .
- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 1601، الصادر بتاريخ 14 يونيو 2021، حكم غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 1602، الصادر بتاريخ 14 يونيو 2021، حكم غير منشور.
- حكم عدد 2020/229 ، صادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس، بتاريخ 27 يوليوز 2020 ،ملف رقم 2016/017 .
- حكم عدد 2015/042 ، صادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس، بتاريخ 30 يونيو 2015 ، ملف رقم 10/018.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4883 ، الصادر بتاريخ 19/ 11/2015 في قضية محمد شاح ضد الجماعة الحضرية لمدينة مهدية، غير منشور .

- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، ملف عدد 814، الصادر بتاريخ 10/03/2017 في قضية محمد احنين وعلي يخلف وعائشة حيحاي ضد جماعة أولاد علي منصور، قيادة بني حسان، تطوان، غير منشور .
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 814 ، ملف عدد 5 / 7107 / 2017، الصادر بتاريخ 10/03/2017، في قضية السادة أعضاء المكتب ضد رئيس المجلس الجماعي لجماعة منصور، م س ، غير منشور .
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 3259 ، الصادر بتاريخ 16/09/2016 في قضية محمد كسوس ضد جماعة بلقصيري، غير منشور .
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4072 الصادر بتاريخ 26/10/2016، في قضية عامل إقليم سيدي سليمان ضد رئيس المجلس الجماعي لسليمان، غير منشور .
- حكم المحكمة الإدارية بفاس، رقم 848، ملف عدد 20 / 7106 / 2016، الصادر بتاريخ 08/09/2016 قضية عامل إقليم صفرو ضد المجلس الجماعي لمدينة صفرو في شخص رئيسها .
- حكم المحكمة الإدارية بفاس، رقم 1208، الملف الإداري عدد 10 / 4 / 2009 الصادر بتاريخ 17/11/2009، قضية الجيلالي خطاك ضد رئيس المجلس الجماعي لعين الشقف
- حكم المحكمة الادارية، بفاس، بتاريخ 25/9/2001 ، ملف عدد 141 / 99 .
- حكم المحكمة الادارية بمكناس تحت عدد 14/96 بتاريخ 19/11/1995 ازرحان محمد ضد بلدية الراشدية، منشور بالمجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 9 / 1996 ، ص 229 .
- حكم صادر عن المحكمة الإدارية بوجدة عدد 239 بتاريخ 4/10/2005 انظر الملحق حكم عدد 350/2000 بتاريخ 18/4/2000 صادر عن المحكمة الإدارية بفاس، انظر الملحق .

- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، رقم 894، صادر بتاريخ 17 يونيو 2004، غير منشور.

*- المواقع الإلكترونية :

- عبد الرفيق زعنون، "مبدأ التدبير الحر بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، مقال منشور بمجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني - فبراير 2019، صادرة عن المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، منشورة بتاريخ 17 فبراير 2019 على الموقع الإلكتروني للمجلة.

- [https://democraticac.de\(18/07/2022\)](https://democraticac.de(18/07/2022)).

- [https://www.finances.gov.ma/ar\(21/07/2022\)](https://www.finances.gov.ma/ar(21/07/2022)).

- محمد الزكراوي، أحكام سلطة الحلول، مجلة منازعات الأعمال، مقال منشور بموقع frssiw.blogspot.com ثم الاطلاع عليه بتاريخ 8-07-2021.

- دليل يتعلق بمسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتقييمه، منشور بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية.

- [https://www.collectivites-territoriales.gov.ma\(01/05/2022\)](https://www.collectivites-territoriales.gov.ma(01/05/2022)).

- الإحصائيات منشورة بالموقع الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالية المالية:

- [https://www.finances.gov.ma\(27/01/2022\)](https://www.finances.gov.ma(27/01/2022)).

- مبادئ توجيهية للأحزاب السياسية، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (L'OSCE)، طبع في بولندا، سنة 2011، منشور بالموقع الرسمي للمنظمة.

- [https://www.osce.org\(21/03/2021\)](https://www.osce.org(21/03/2021)).

- المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان، منشور على الموقع الرسمي للمندوبية.

- [https://didh.gov.ma\(2022/07/28\)](https://didh.gov.ma(2022/07/28))

- مصطفى عدي، الحياة التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية المغرب وتونس نموذجا، مجلة العلوم السياسية والقانونية، العدد 21- مارس، 2020 ، مجلد 4، ص من 180 إلى 183، منشورة على الموقع الرسمي للمجلة.
- [https://democraticac.de/?p=65045\(2021/06/15\)](https://democraticac.de/?p=65045(2021/06/15))
- مصطفى عدي، الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية " المغرب وتونس نموذجا " مرجع سابق، الصفحة 184، منشورة على الموقع الرسمي للمجلة:
- [\(15/06/2021\) https://democraticac.de/?p=65045](https://democraticac.de/?p=65045(15/06/2021))
- القانون رقم 58.11 يتعلق بمحكمة النقض يغير بموجبه الظهير الشريف رقم 1.57.223 الصادر في 2 ربيع الأول 1377 / 27 شتنبر 1957 بشأن المجلس الأعلى محكمة النقض المملكة المغربية، مؤرشف من الأصل في 2019
- www.courdecassation.ma تم الاطلاع عليه في 2023/05/27

*- الخطب والرسائل الملكية

- الخطاب الملكي السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره الله، يوم الجمعة 13 أكتوبر 2017 بمناسبة ترؤس جلالتة لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة.
- نص الخطاب الملكي السامي الذي ألقاه جلالتة في افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط بتاريخ 4 ماي 2000

*- الدلائل والتقارير

- أحمد بوعشيق، الدليل العلمي للاجتهاد القضائي في المادة الادارية سلسلة دلائل التيسير، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16 سنة 2004.
- تقرير حول خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021).

- تقرير المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس – مكناس، الفترة الممتدة ما بين 2017 و2022، طبقا لمقتضيات القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.02.124 بتاريخ ربيع الثاني 13 يونيو (2002).
- التقرير السنوي عن أنشطة المحاكم المالية لسنة 2006، منشورات المجلس الأعلى للحسابات الرباط 2007.
- مديرية المصالح جماعة سبع رواضي- إقليم مولاي يعقوب.
- المديرية العامة للجماعات الترابية، مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون، قسم المجالس المحلية- وزارة الداخلية، الرباط.
- إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية للرقابة على المال العام، المؤتمر التاسع للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة "الانتوساي"، 1977 .

*- المراجع باللغة الأجنبية

*- Ouvrages

- André de Laubardère ,Jean – Claude Venezia ,Yves Gaudement ; Traite de Droit administratif 15 éme édition , L.G.D.J , paris .
- Harakat Mohammed , Le droit du contrôle supérieur des finances au Maroc : essai sur les techniques d’audit a l’heure de l’ajustement structurel, édition, Bobel. Rabat, 1992.
- René Chapus, droit administratif général tome 1, Montchrestien 13^{ème} édition 1999.

Thèses :

- Mohammed Fakihi : la commune rurale au Maroc, la décentralisation à l'épreuve étude de cas: la commune de sebaa-Rouadi, thèse pour l'obtention de doctorat en droit , Faculté de droit et de science politique d'aix Marseille, Aix-en-Provence ,décembre 1995.

- Quentin Cardi, Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée : une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation citoyenne, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en philosophie, l'Université Paris I Panthéon-sorbonne, 2018.

Articles :

- Abdelmajid Chrif Bou Taqbout : Marches public guide pratique du gestionnaire publication de la revue marocaine d'administration locale et le développement collection guides de gestion n° 18-2004.
- Mohammed El Yaâgoubi, Les cours régionales des comptes et la démocratie locale au Maroc, REMALD, n°43, Mars – Avril, 2002.
- Mohammed Fakihi, le rôle du juge administratif dans le redéploiement du système locale décentralisé, publications remald, n°0 ,60 janvier - février 2005.

الفهرس:

1	مقدمة:
	القسم الأول: الجماعات الترابية بين الرقابة الإدارية والسياسية-الجماعة الترابية -
14	سبع رواضي نموذجاً-
19	الفصل الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية
21	المبحث الأول: الهيئات المحلية المكلفة بالرقابة الإدارية.
23	المطلب الأول: الهيئات المحلية التابعة لوزارة الداخلية.
24	الفرع الأول: رقابة العامل على مقررات المجلس.
24	الفقرة الأولى : صحة دورات المجلس.
25	الفقرة الثانية التأشير على المقررات.
26	أولاً: المقررات الخاضعة للتأشير.
27	ثانياً : المقررات غير الخاضعة للتأشير.
28	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال رؤساء المجالس.
28	الفقرة الأولى: رقابة الملائمة.
33	الفقرة الثانية: حلول سلطات الوصاية محل الرئيس.
36	المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس.
36	الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء الجماعيين بشكل فردي.
37	الفقرة الأولى: الاستقالة الاختيارية للمنتخبين الجماعيين.
40	الفقرة الثانية: إقالة وعزل المنتخبين الجماعيين.
44	الفرع الثاني: الرقابة على الأفراد بشكل جماعي
44	الفقرة الأولى: حل المجلس.
46	الفقرة الثانية: توقيف المجلس.

47.....	المبحث الثاني: الهيئات المركزية المكلفة بالرقابة الإدارية
48.....	المطلب الأول: الهيئات المركزية التابعة لوزارة الداخلية
48.....	الفرع الأول: المديرية العامة للجماعات الترابية
54.....	الفرع الثاني : المفتشية العامة للإدارة الترابية
58.....	المطلب الثاني: الهيئات المركزية التابعة لوزارة المالية
58.....	الفرع الأول: رقابة الخزينة العامة للمملكة
62.....	الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية
63.....	الفقرة الأولى :مهام واختصاصات المفتشية العامة للمالية
68.....	الفقرة الثانية : الحدود الذاتية والموضوعية للرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية
68.....	أولا : الحدود الذاتية
69.....	ثانيا: الحدود الموضوعية
73.....	خاتمة الفصل الأول:
75.....	الفصل الثاني: الرقابة السياسية على الجماعات الترابية
77.....	المبحث الأول: الرقابة السياسية الداخلية على الجماعات الترابية
79.....	المطلب الأول: الرقابة الممارسة من طرف أعضاء المجلس على أنشطة رئيسه
79.....	الفرع الأول: رقابة أعضاء الجماعات على أنشطة الرئيس
90.....	الفرع الثاني: رقابة أعضاء جماعة سبع رواضي على أنشطة الرئيس
98.....	المطلب الثاني: رقابة المجلس على أنشطة أعضائه
98.....	الفرع الأول: المسطرة المتبعة في رقابة المجلس على أعضائه
102.....	الفرع الثاني: آليات رقابة المجلس الترابي على أعضائه
107.....	المبحث الثاني: الرقابة السياسية الخارجية على الجماعات الترابية
108.....	المطلب الأول: رقابة الأحزاب السياسية على منتخبها أو ممثليها
110.....	الفرع الأول: دور الأحزاب السياسية في الرقابة على الجماعات الترابية

الفرع الثاني: الدور الرقابي للأحزاب السياسية على ممثليها في الجماعات الترابية.....	116
المطلب الثاني: رقابة المواطنين على أعمال أجهزة المجلس.....	119
الفرع الأول: تجليات الديمقراطية التشاركية في الدستور المغربي.....	122
الفرع الثاني: واقع الديمقراطية التشاركية بين الإكراهات والآفاق.....	128
خاتمة القسم الأول :	131
القسم الثاني: تجليات الرقابة القضائية على الجماعات الترابية -سبع رواضي نموذجاً	
.....	135
الفصل الأول: رقابة المحاكم المالية لتدبير شؤون الجماعات الترابية.....	137
المبحث الأول: اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات في مجال الرقابة على الجماعات الترابية	
.....	145
المطلب الأول: مشروعية الاختصاصات القضائية للمجالس الجهوية للحسابات.....	146
الفرع الأول: التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين.....	147
الفقرة الأولى: حسابات المحاسبين العموميين المؤهلين قانوناً.....	147
الفقرة الثانية: الرقابة على حسابات المحاسبين بحكم الواقع.....	153
الفرع الثاني: التأديب المتعلق بالميزانية.....	155
المطلب الثاني: الاختصاصات ذات الطبيعة الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات.....	160
الفرع الأول: رقابة مناهج ونتائج التسيير بالجماعات الترابية.....	161
الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية.....	175
المبحث الثاني: إكراهات رقابة المحاكم المالية على الجماعات الترابية.....	185
وسبل وتجاوزها.....	185
المطلب الأول: حدود رقابة المجالس الجهوية للحسابات على الجماعات الترابية.....	186
الفرع الأول: الإكراهات المرتبطة بالجانب الداخلي لرقابة المحاكم المالية.....	186
الفرع الثاني: الصعوبات الخارجية لنظام رقابة المحاكم المالية.....	191

المطلب الثاني: آليات تجويد رقابة المحاكم ا لمالية تكريسا للديمقراطية المحلية.....	195
الفرع الأول: شروط اشتغال المحاكم الجهوية للحسابات.....	196
الفرع الثاني: مستويات دعم الدور الرقابي للمجالس الجهوية للحسابات.....	200
خاتمة الفصل الأول:	206
الفصل الثاني: رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية.....	207
المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري لأعمال الجماعات الترابية.....	210
المطلب الأول: الرقابة على القرارات والمقررات.....	211
الفرع الأول : الدورات العادية.....	212
الفرع الثاني : الدورات الاستثنائية.....	215
المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في المنازعات المرتبطة بمجالس الجماعات.....	224
الفرع الأول: حدود سلطات القاضي الإداري في رقابته لمجالس الجماعات الترابية.....	224
الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري لجماعة سبع رواضي.....	230
المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري للصفقات العمومية.....	233
المطلب الأول: رقابة المحاكم الإدارية للصفقات العمومية بالجماعات الترابية.....	234
الفرع الأول: رقابة المحاكم الإدارية للصفقات العمومية.....	238
الفقرة الأولى: رقابة قاضي الإلغاء لمنازعات الصفقات العمومية.....	239
أولا: الاختصاص النوعي والمكاني.....	239
-الاختصاص النوعي.....	239
- الاختصاص المكاني.....	240
ثانيا : شروط قبول دعوى الإلغاء.....	243
الفقرة الثانية: رقابة المشروعية على الصفقات العمومية.....	249
أولا: الرقابة على صحة الوقائع.....	257
ثانيا: الرقابة على الوجود القانوني للوقائع.....	257

259.....	الفرع الثاني: المسطرة الواجب إتباعها للطعن في الصفقات العمومية
260.....	المطلب الثاني : رقابة محاكم الاستئناف الإدارية ومحكمة النقض على الصفقات العمومية
261.....	الفرع الأول : رقابة محاكم الاستئناف الإدارية
264.....	الفرع الثاني : رقابة محكمة النقض على الصفقات العمومية
268.....	المبحث الثالث: معوقات القضاء الإداري في مجال الصفقات العمومية
268.....	المطلب الأول: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية
269.....	الفرع الأول: الدوافع الموضوعية والذاتية لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها
269.....	الفقرة الأولى: الأسباب الموضوعية
272.....	الفقرة الثانية: الأسباب الذاتية
273.....	الفرع الثاني: مظاهر امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية
274.....	الفقرة الأولى: صور امتناع الإدارة عن التنفيذ
276.....	الفقرة الثانية: أساليب الامتناع عن تنفيذ القرار من طرف الإدارة
277.....	المطلب الثاني: الإجراءات القانونية والزجرية لحمل الإدارة على التنفيذ
278.....	الفرع الأول: الغرامة التهديدية
281.....	الفرع الثاني: الحجز على أموال الإدارة
284.....	خلاصة القسم الثاني :
286.....	خاتمة عامة :
298.....	الملاحق
299.....	لائحة المراجع :
317.....	الفهرس :