



## القضاء الإداري والجماعات الترابية:

### أية علاقة؟

عبد الوهاب القستلي

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

المغرب

دخل مفهوم المراقبة الادارية إلى القانون الوضعي المغربي، لأول مرة، بدخول دستور 29 يوليوز 2011، حيث كرسه الفصل 145 من النص المذكور، جاء في هذا الفصل ما يلي: "يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية".

لم يعط الدستور أي تعريف لهذا المفهوم. كما أن الفصل 146 المتعلق بالمواد المحددة بالقانون التنظيمي للجماعات الترابية، لم يشر إلى أي تكليف للمشرع التنظيمي بتحديد مفهوم المراقبة الادارية أو تعريفه. إلا أنه لا شيء يمنع هذا المشرع من تحديد شروط ممارسة المراقبة الادارية على الجماعات الترابية، إذ أن التنصيص على المواد التي سيحددها القانون التنظيمي ما هو إلا تحديد توجيهي وليس حصري. ولعل استعمال عبارة "تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة" لمؤشر واضح إلى ما ذهبنا إليه. يتضح إذن أن على المشرع -العادي أو التنظيمي- تحت رقابة القاضي الدستوري، تحديد شروط ممارسة المراقبة الادارية، آلياتها وكذا مساطرها.

وقد جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لتأكيد وتنزيل مقتضيات الدستور فيما يخص الجهوية المتقدمة، إذ حملت العديد من المستجدات فيما يخص الجماعات الترابية، ومن بين أهم هذه المستجدات التخفيف من الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية من خلال المحاكم الإدارية.

إن بعض المتخصصين في هذا المجال يرون أن المراقبة الإدارية تتناقض تماما مع مبدأ التدبير الحر<sup>1</sup>، إلا أن هذه الأخيرة تعتبر أكثر ليونة وتلاؤما مع الحقوق والحريات المحلية إذا ما قورنت بآلية الوصاية الإدارية التقليدية<sup>2</sup>.

وتعتبر رقابة القضاء الإداري أهم ضمان لاحترام المشروعية من جهة، وضمان استقلالية الجماعات الترابية من جهة أخرى، كما تتضمن الشفافية في العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية.

فالمراقبة الإدارية لا تمكن إلا من مراقبة مشروعية القرارات، هذه المراقبة إذن لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تشمل مراقبة فممثل الدولة يكتفي بمراقبة مشروعية القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية ومطابقتها للقانون ولا يتمتع بسلطة المصادقة، كما أنه لا يمكن له إلغاء قرارات أو مداوات الجماعات الترابية، فكل ما تخول له هذه الآلية الجديدة، هو إمكانية اللجوء إلى القاضي الإداري من أجل البث في القرارات المشكوك في مشروعيتها<sup>3</sup>.

وقد عرفت الرقابة على الجماعات الترابية عدة تطورات، حيث انتقل المغرب من الوصاية التقليدية التي كانت مفروضة على الجماعات الترابية إلى تدخل الرقابة القضائية في الوصاية الإدارية من خلال القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهة، لكن هذه الرقابة كانت محدودة وقاصرة، إذ كانت تقتصر فقط على مستوى واحد من مستويات الجهوية وهي الجهات دون باقي المستويات الأخرى، كما كانت محصورة في الرقابة على قرارات سلطات الوصاية والإعلان عن البطلان.



وبصدور القوانين التنظيمية لم تتحدث عن الوصاية بل تضمنت الرقابة الإدارية والقضائية على الجماعات الترابية، وبالتالي تحول المغرب من المفهوم التقليدي للوصاية إلى مفهوم متطور يعتمد على إشراك القضاء في الرقابة على الجماعات الترابية، محتذيا في ذلك بالقانون الفرنسي المنظم للرقابة على الجماعات المحلية، الذي ألغى الرقابة الإدارية المسبقة على الهيئات اللامركزية، وحولها إلى رقابة إدارية بعدية تنتهي إلى رقابة قضائية في حالة الإحالة على القضاء الإداري.

وانطلاقا من الدستور والقوانين التنظيمية نقف عند السلطات الجديدة التي أسندها المشرع للقضاء الإداري في إطار الجهوية المتقدمة، حيث أسند له الاختصاص في البت في النزاعات التي تثور بين السلطة المركزية من خلال ممثليها في الجماعات الترابية والمجالس المنتخبة في إطار الرقابة على الجماعات الترابية، وذلك طبقا للمادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، التي نصت على أنه "يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك التصريح ببطالان مداولات مجلس الجهة، وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية... يختص القضاء وحده بحل مجلس الجهة"، ونفس المقضى جاءت به المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 63 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

فهذه المقتضيات تشكل نقلة نوعية في رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية، إذ أصبح يختص بإنزال العقوبات التأديبية على أعضاء المجالس المنتخبة، وحل هذه المجالس، وهي اختصاصات جديدة تسند للمحاكم الإدارية بالإضافة إلى رقابة المشروعية<sup>4</sup>.

وهذا ما قدم ويقدم تعبيرا واضحا عن رغبة المشرع في تقوية دور القضاء على المستوى الإداري، وفي تعزيز النموذج الجهوي المتقدم والنهوض به، وضمان المشروعية، وذلك عن طريق الوصول إلى تحقيق نوع من التوازن بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس المنتخبة، وهذا هو محور الإشكالية التي نحن بصدد معالجتها من خلال الوقوف عند تموقع القضاء الإداري في العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات الترابية، وإلى أي حد كرس المشرع الرقابة القضائية كبديل عن الوصاية الإدارية في إطار النموذج الجهوي المتقدم؟، وعلى هذا الأساس سيتم في (المحور الأول) من هذا المقال تبيان نطاق ممارسة رقابة القضاء الإداري على هياكل الجماعات الترابية (سواء تعلق الأمر بأعضاء هذه المجالس، وكذلك أعمالها)، أما (المحور الثاني) منه، ويتمتع في الجانب المالي للجهة نجد أن هذا الجانب المالي يخضع هو كذلك لنوع من المراقبة، وعلى هذا الأساس سنحاول في هذا المحور، تبيان مجال ممارسة الرقابة على الجانب المالي للجهة، باعتبارها تأتي في صدارة الجماعات الترابية الأخرى، وهل هناك نوع من التشديد أم نوع من التخفيف من الرقابة على مالية الجهة، فعلى أي مستوى تتجلى الرقابة على الجانب المالي للجهة؟، كل هذه الإشكاليات ستتم معالجتها في هذا المقال من خلال محورين، وفق التصميم التالي:

### المحور الأول: رقابة القضاء الإداري على هياكل الجماعات الترابية

#### الفرع الأول: الرقابة الممارسة على أعضاء مجالس الجماعات الترابية:

- العزل
- التجريد من العضوية
- سلطة الحلول
- حل مجالس الجماعات الترابية

#### الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال مجالس الجماعات الترابية:



• رقابة المشروعية

• إيقاف تنفيذ القرارات

### المحور الثاني: تشديد الرقابة على مالية الجهة

الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية وأهميتها

الفرع الثاني: طبيعة ممارسة المراقبة المالية



## المحور الأول: رقابة القضاء الإداري على هياكل الجماعات الترابية

إن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (الجهات/ العمالات والأقاليم / الجماعات) المشار إليها أعلاه، شكلت قفزة نوعية في مجال الرقابة الممارسة على الجماعات الترابية، حيث أصبح للمحاكم الإدارية أدوار هامة في ممارستها الرقابية على المجالس المنتخبة، سواء الرقابة الممارسة على أعضاء هذه المجالس، وهذا ما ستتم مناقشته في (الفرع الأول) من هذا المحور الأول، على أن يتم التطرق في (الفرع الثاني منه) إلى الرقابة الممارسة على أعمال هذه المجالس الترابية (المجلس بصفة عامة).

### الفرع الأول: الرقابة الممارسة على أعضاء مجالس الجماعات الترابية

حلت المحاكم الإدارية محل سلطات الوصاية في توقيع الجزاءات التأديبية على أعضاء مجالس الجماعات الترابية، في حالة إخلالهم بمهامهم سواء الرئيس أو نوابه أو باقي الأعضاء، حيث أصبح العزل والتوقيف ينعقدان ويتمان بمقتضى حكم قضائي عوض قرار إداري، كما كان معمولا به إبان القوانين التنظيمية السابقة، كالتالي:

#### • العزل:

نصت المادة 66 من القانون التنظيمي للجهات، على أنه: "يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس..."، كما نصت المادة 64 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم على نفس المقتضى، وكذلك المادة 63 من القانون التنظيمي للجماعات<sup>5</sup>، حيث أن مضامين هذه المواد السالفة الذكر تضمنت مقتضيات جديدة فيما يخص العزل، حيث أنه لم يعد من الممكن عزل أعضاء مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى إلا بمقتضى حكم قضائي نهائي.

كل هذه المستجدات شكلت تطورات ومستجدات مهمة فيما يتعلق بنظام الرقابة على الجماعات الترابية في المغرب، حيث لم يعد العزل يتم بقرار إداري صادر عن السلطات الوصية، بل أصبح يتم طبقا لحكم قضائي، وهو يعتبر اختصاص جديد يسند إلى المحاكم الإدارية، حيث لا يوجد أي مقتضى في قانون إحداث المحاكم الإدارية يسند هذا الاختصاص إلى المحاكم الإدارية.

وقد حددت القوانين التنظيمية السالفة الذكر المخالفات والتجاوزات التي يمكن أن تؤدي إلى إنزال عقوبات تأديبية، من قبيل عزل أعضاء مجالس الجماعات الترابية، والمساطر التي يجب إتباعها، فبالنسبة للمخالفات، يمكن تلخيصها كالتالي:

- ارتكاب مخالفات تمس القوانين والأنظمة المعمول بها، والتي تضر بأخلاقيات المرفق ومصالح الجهة، أو مصالح العمالة أو الإقليم إذا تعلق الأمر بعضو في مجلس العمالة أو الإقليم، أو مصالح الجماعة إذا تعلق الأمر بعضو في مجلس الجماعة<sup>6</sup>؛
- ربط مصالح خاصة مع الجهة أو مجموعات الجهات فيما بين أعضاء مجلس الجهة، أو ربط عضو من أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم مصالح خاصة مع العمالة أو الإقليم، ونفس الأمر بالنسبة لأعضاء مجلس الجماعة في حالة ربط مصالح مع الجماعة<sup>7</sup>؛
- ممارسة عضو في مجلس الجهة أو مجلس العمالة أو الإقليم أو مجلس الجماعة خارج دوره التداولي المهام الإدارية، أو أن يوقع على الوثائق الإدارية، أو يدير أو يتدخل في تدير مصالح الجهة أو العمالة أو الجماعة<sup>8</sup>.

كما أن مخالفة أحكام المادة 44 من القانون التنظيمي للجهات<sup>9</sup>، تستوجب هي الأخرى جزاء تأديبيا، حيث تنص هذه المادة على عدم جواز تداول المجلس إلا في النقاط التي تدخل في صلاحياته، والمدرجة في جدول أعماله، فكل من يخالف بشكل متعمد هذه المادة من أعضاء المجلس، يمكن تطبيق عقوبة العزل في حقه.



ويظل حق الدفاع مضمون، حيث لا يجوز الالتجاء إلى القاضي الإداري حتى يتم منح العضو حق الدفاع عن نفسه، من خلال مراسلته وإخطاره لتقديم توضيحات كتابية حول ما نسب إليه من مخالفات، قبل إحالة طلب عزله على المحكمة الإدارية المختصة، ونفس بالنسبة لعزل رؤساء مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في حالة ارتكاب أفعال مخالفة للأنظمة والقوانين الجاري بها العمل<sup>10</sup>.

أما فيما يتعلق بنواب الرئيس الذين يرتكبون مخالفة الامتناع عن القيام بمهامهم وصلاحياتهم، فيمكن تقديم طلب عزلهم إلى المحكمة الإدارية عن طريق مقرر صادر عن المجلس الذي ينتمي إليه النائب<sup>11</sup>.

وتبت المحكمة الإدارية في طلب العزل في أجل شهر من تاريخ تقديم الطلب، وفي حالة ما إذا كان الوضع مستعجلا، يمكن أن الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه في أجل 48 ساعة من تاريخ التوصل بالطلب، ويترتب على الإحالة على المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه وصلاحياته إلى حين البت في طلب عزله<sup>12</sup>.

إن أهم ما يمكن ملاحظته عند الاطلاع على هذه المواد، أنها تحمل نوعا من الغموض، حيث نصت على أنه: يمكن الإحالة إلى الاستعجالي للبت في الأمر في حالة ما إذا كان طلب العزل مستعجلا، مع العلم وكما هو معروف لدى كل باحث ومطلع على هذا المجال، أن القضاء الاستعجالي من خصائصه أنه لا يبت في الجوهر، ويصدر عنه حكم مؤقت إلى حين بت المحكمة في الموضوع، كما أن الأمر لا يحتاج إلى اللجوء للقضاء الاستعجالي ما دام أن الإحالة على المحكمة ينتج عنها تلقائيا توقيف المعني بطلب العزل.

#### ● التجريد من العضوية:

إن الأعضاء المكونين لمكاتب الجماعات الترابية لا يجوز لهم التخلي عن انتمائهم السياسي طيلة فترة الانتداب، تحت طائلة التجريد من العضوية في المجلس، حيث يتم التجريد من العضوية بمقتضى حكم قضائي يصدر بطبيعة الحال عن المحكمة الإدارية، مع العلم طلب التجريد من العضوية يتم تقديمه من طرف رئيس المجلس أو الحزب السياسي الذي ترشح العضو باسمه وبشعاره، ويبقى على المحكمة الإدارية البت في الطلب داخل أجل شهر ابتداء من تاريخ تقديم الطلب السالف الذكر<sup>13</sup>.

#### ● سلطة الحلول:

تشمل سلطة الحلول رؤساء مجالس الجهات، رؤساء مجالس العمالات والأقاليم ورؤساء مجالس الجماعات، حيث أنه وعند امتناع الرئيس عن القيام بالأعمال والصلاحيات الواجبة عليه بمقتضى القانون، يجوز للوالي بالنسبة لمجلس الجهة، والعامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم ومجلس الجماعة، الحلول محل الرئيس للقيام بهذه الصلاحيات والأعمال.

حيث أن إثبات امتناع الرئيس عن القيام بالصلاحيات الواجبة عليه، أصبح يتم بمقتضى حكم قضائي، على خلاف ما كان عليه الوضع في السابق، فالحلول كان يتم تلقائيا دون اللجوء إلى المحكمة لإثبات وجود حالة الامتناع.

وبالرجوع إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يجب توفر شرطين لاعتبار الرئيس في حالة امتناع وهما كالتالي:

- رفض الرئيس القيام بالأعمال والواجبات المفروضة عليه بمقتضى مضمين القوانين التنظيمية.
- أن يترتب عن هذا الامتناع إخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة الترابية سواء الجهة أو العمالة والإقليم أو الجماعة.



ويجب على ممثلي السلطة المركزية قبل اللجوء إلى القضاء إبلاغ المعني بالأمر عن طريق توجيه إنذار له، لمطالبته بالقيام بالأعمال المنوطة به، وفي حالة عدم الاستجابة داخل أجل 15 يوم يتم رفع الأمر إلى القضاء الاستعجالي في المحكمة الإدارية لبت في وجود حالة الامتناع.

ويتم البت في الموضوع بمقتضى حكم قضائي نهائي، حيث أنه في حالة إقرار وجود حالة الامتناع يمكن لممثل السلطة المركزية (الوالي بالنسبة للجهة/العامل بالنسبة للعمالة أو الاقليم وكذلك بالنسبة للجماعة) الحلول محل الرئيس للقيام بهذه الأعمال<sup>14</sup>.

### • حل مجالس الجماعات الترابية:

أصبح حل مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى أو توقيفها يتم وفق حكم قضائي صادر عن المحكمة الإدارية المختصة، خلاف ما كان عليه الوضع سابقا، إذ كان حل مجلس الجهة يتم عن طريق مرسوم معلل ينشر في الجريدة الرسمية، وهذا المقتضى المستجد حاليا أصبح يشكل ضمانا لاستقلالية هذه المجالس، واستمراريتها إذ لم تعد تحت وطأة سلطات الوصاية.

وبالرجوع إلى القوانين التنظيمية المعمول بها حاليا والمؤطرة لعمل واختصاصات الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، نجد أنها تنص على اختصاص القضاء وحده بحل مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وقد تم تحديد الحالات التي تجيز اللجوء إلى المحكمة الإدارية لطلب حل المجلس، وهي:

- مصالح الجماعة الترابية مهددة لأسباب تمس بحسن سير المجلس .
- رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى القانون، أو رفض التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية للجماعة الترابية.
- إذا وقع إخلال في سير المجلس من شأنه تهديد السير الطبيعي للجماعة الترابية .

إن أهم ما يمكن ملاحظته على مستوى هذه المقتضيات المستجدة، هي أن الحالة الأولى جاءت فضفاضة وعامة وغير دقيقة، إذ أن يدرج في إطارها أي إخلال بالسير العادي للمجلس، مما يجعلنا نتساءل، إن كانت الحالات الأخرى مجرد تفصيل للحالة الأولى، مع أنه إذا تمعنا في الحالة الأخيرة فهي مجرد تكرار لمنطوق الحالة الأولى.

إن استعمال عبارات فضفاضة وعامة وغير دقيقة سيؤدي إلى فتح الباب أمام التأويلات، حيث من الممكن أن يشكل دافعا ومبررا لتدخل ممثلي السلطة المركزية في شؤون مجالس الجماعات الترابية.

كما أن هناك حالات الأخرى التي توجب حل المجلس، كمخالفة أحكام المادة 44 من القانون التنظيمي للجهات.

إلا أنه يجب التمييز بين حل المجلس وحل المكتب الذي يمكن أن يتم بقوة القانون في حالة انقطاع الرئيس عن القيام بواجباته وأعماله نظرا لتوفر إحدى الأسباب التالية:

– الوفاة – الاستقالة الاختيارية – الإقالة الحكومية – العزل بما فيه التجريد من العضوية – الإلغاء النهائي للانتخاب – الاعتقال لمدة تفوق ستة أشهر – الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية.

ويمكن حل المكتب كذلك، في حالة صدور حكم قضائي من القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، يقضي بوجود حالة امتناع أو انقطاع الرئيس عن مزاولة مهامه، وذلك عند انقطاع الرئيس أو امتناعه عن مزاولة مهامه لمدة شهرين، ولكن قبل إحالة الأمر إلى القضاء



الاستعجالي يجب إخطار الرئيس لاستئناف مهامه وأعماله، وفي حالة عدم استجابته داخل أجل سبعة أيام (7 أيام) يمكن اللجوء إلى القاضي الإداري للبت في الواقعة.

من خلال ما سبق ذكره يمكن ملاحظة أن القضاء الإداري أصبح يمارس رقابة تأديبية على مجالس الجهات والجماعات الترابية وهي اختصاصات ومهام جديدة تم إسنادها إلى المحاكم الإدارية، هذا بالإضافة إلى توسيع رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الترابية، فبالإضافة إلى الرقابة الممارسة على هياكل الجماعات الترابية تنجدها تشمل كذلك أعمال مجالس الجماعات الترابية، هذا ما سنحاول التطرق إليه في (الفرع الثاني) من هذا المحور، فما هي تجليات الرقابة الممارسة على أعمال مجالس الجماعات الترابية؟

### الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال مجالس الجماعات الترابية

إن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة جاءت لتأكيد وتنزيل مقتضيات الدستور فيما يخص الجهوية المتقدمة، إذ حملت العديد من المستجدات، ومن بين أهمها التخفيف من الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية من خلال المحاكم الإدارية.

فرقابة القضاء الإداري تشكل أهم ضمانة لاحترام المشروعية من جهة، وضمان استقلالية الجماعات الترابية من جهة أخرى، كما تضمن التوازن في العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية.

لقد عمل المشرع المغربي على التوسيع من سلطات وصلاحيات القضاء الإداري في مجال مراقبة المشروعية، حيث كانت الرقابة القضائية مقتصرة على الجهات دون باقي الجماعات الترابية الأخرى، التي كانت تمارس فيها الرقابة من طرف سلطة الوصاية، ليقوم المشرع بالمساواة بين جميع الجماعات الترابية على المستوى الرقابي، كما أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نصت على دعوى إيقاف التنفيذ لإيقاف تنفيذ القرارات إلى حين البت فيها من طرف محكمة الموضوع، هذا ما سيتم تحليله في هذا (المحور الثاني) من هذا المقال.

### - رقابة المشروعية

عرفت الرقابة على قرارات مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى تطورات كثيرة، حيث تم التقليل من الرقابة الإدارية لصالح الرقابة القضائية على أعمال مجالس الجماعات الترابية، ولم يعد للسلطة المركزية السلطة التقريرية في مواجهة أعمال هذه المجالس، بل أصبح اللجوء إلى المحاكم الإدارية أمرا فاصلا لإعطاء كلمتها في كل مشكل ونزاع<sup>15</sup>. وذلك طبقا للمادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، التي نصت على اختصاص القضاء وحده بالتصريح ببطالان مداولات مجلس الجهة، ونفس المقتضى نصت عليه القوانين التنظيمية الأخرى للجماعات الترابية.

فكل خلاف أو نزاع بين ممثلي الإدارة المركزية والهيئات المنتخبة حول شرعية قرارات مجالس الجماعات الترابية يجب إحالته إلى المحكمة الإدارية المختصة للبت فيه، مع العلم أن هذا المقتضى لم يحمل جديدا بالنسبة للجهات، لأن الإعلان عن البطلان كان من اختصاص المحاكم الإدارية سابقا، وعليه فإنه المستجد يطال فقط باقي الجماعات الترابية الأخرى (العمالات والأقاليم والجماعات)، حيث أن الإعلان عن البطلان يعتبر من اختصاص السلطة الإدارية بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجالس العمالات والأقاليم أو مجالس الجماعات.

وعليه، فقد تم تحديد قرارات المجالس التي يشوبها البطلان من قبل القوانين التنظيمية المؤطرة لمجال وحدود اشتغال الجماعات الترابية المشار إليها أعلاه، على الشكل التالي:

- القرارات والمقررات التي لا تدخل في صلاحيات المجلس أو رئيسه؛



– المقررات والقرارات المتخذة خرقاً لأحكام القانون التنظيمي للجماعة الترابية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل<sup>16</sup>. وللإشارة، فقد عبر المشرع عن القرارات الصادرة عن مجالس الجماعات الترابية بالمقررات، وما يصدر عن رؤساء هذه المجالس بالقرارات، والمقرر هو ما يتم اتخاذه بطريقة تداولية وغالبا ما يتجه القصد منه إلى التقرير في أمور تنظيمية وليس مراكز قانونية فردية، وهو مجرد فرق في الاصطلاح، أما من الناحية القانونية فليس هناك فرق واضح بين القرار والمقرر.

عموماً، فالقرارات المذكورة في الحالة الأولى تطرقت لعبع عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري بإصدار المجلس لقرار لا يدخل ضمن اختصاصاته أو إصدار رئيس المجلس لقرار لا يكون من اختصاصاته وصلاحياته، أما الحالة الثانية فتطرقت لمخالفة القانون، لكن هل اتجهت نوايا المشرع إلى عيب مخالفة القانون، أم مخالفة القانون بالمعنى الواسع أي جميع عيوب المشروعية التي تشوب القرارات الإدارية، إلا أنه في الغالب والراجح أن المقصود هو العيب الثاني، أي كل عيب يشوب القرار الإداري يصبح معه هذا القرار باطلاً وبقوة القانون، أما في حالة النزاع حول شرعية هذه القرارات، فيتعين إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية المختصة لإعلان البطلان.

إنه، وفي حالة النزاع حول شرعية القرارات الإدارية المتخذة، يتم إحالة الأمر على المحكمة الإدارية المختصة، والتي تقوم بها السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، عكس ما كان معمولاً به سابقاً، حيث كانت الإحالة تتم من طرف سلطة الوصاية أو من طرف من يعينه الأمر<sup>17</sup>، أما بالنسبة للعمليات والأقاليم والجماعات، فإن الإحالة على القاضي الإداري تتم من طرف عامل العمالة أو الإقليم.

فرغم أهمية المستجدات التي جاءت بها المقتضيات القانونية للتنظيمات الثلاثة الجهوية فيما يخص رقابة المشروعية فإن تحريك الرقابة القضائية يبقى بيد ممثلي السلطة أو الإدارة المركزية، وبالتالي فإن الإدارة المركزية تمتلك السلطة التقديرية في اللجوء إلى القضاء، وهذا نفس ما تضمنته قوانين اللامركزية في فرنسا في بداية الثمانينات، حيث أن تحريك الرقابة القضائية كان مرتبطاً بإرادة المحافظ، وقد عرف هذا النظام عدة اختلالات، كقلة الإحالة على المحاكم الإدارية، والتركيز على صنف من القرارات دون الأخرى لإخضاعها للرقابة القضائية، وبالتالي تحولت الرقابة القضائية إلى رقابة إدارية لممثل الدولة، حيث أن السلطة المحلية اللامركزية وممثل الدولة غالباً ما يفضلان الحوار التفاوضي لإرساء قواعد المشروعية عوض المنازعة القضائية، مما حدا ببعض الفقه إلى الدعوة إلى سحب الرقابة عن ممثل الدولة وتخويلها لسلطة مستقلة<sup>18</sup>.

### – إيقاف تنفيذ القرارات

نظراً للأثر غير الواقف للطعن في القضاء الإداري، فقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على دعوى إيقاف التنفيذ لإيقاف تنفيذ القرارات إلى حين البت فيها من طرف محكمة الموضوع، وإن كان قانون الجهة رقم 47.96 المنسوخ والمعمول به سابقاً، كان يرتب إيقاف التنفيذ في هذه الحالة تلقائياً بمجرد تقديم الطعن، وذلك بالنص صراحة أن إحالة النزاع على المحكمة الإدارية ينتج عنه بحكم القانون توقيف تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، لكن المشرع تدارك هذا الأمر من خلال القوانين التنظيمية المعمول بها حالياً.

ففي حالة رفع النزاع في شرعية القرارات الإدارية أمام المحكمة الإدارية يجب بالموازاة مع ذلك رفع دعوى إيقاف التنفيذ لإيقاف تنفيذ هذه القرارات، وكذلك الأمر في حالة التعرض على أعمال المجالس المنتخبة.

حيث يمكن لممثلي السلطة المركزية التعرض على كل قرار لا يدخل في اختصاصات وصلاحيات الهيئات الترابية المنتخبة أو جاء مضمونه مخالفاً للقوانين المعمول بها، وكذلك التعرض على النظام الداخلي للمجلس، ويجب على المجلس إجراء مداولة جديدة في



شأن الأمور التي كانت موضوع تعرض، وفي حالة عدم استجابة المجلس، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية المختصة لطلب إيقاف تنفيذ القرار موضوع التعرض، إلى حين بت المحكمة المختصة في الطلب.

إن أهم ما تجب ملاحظته، هو أن المشرع المغربي لم يقطع بشكل يجعل الرجوع إلى الخلف غير ممكن بشكل نهائي، بل خفف من الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية، كما أن القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات لم يحسم في بعض الإشكالات، إذ أن تحريك الرقابة القضائية لازال بيد ممثلي السلطة المركزية كافة، وبالتالي تبقى لها السلطة التقريرية في اللجوء إلى القضاء من عدمه، كما لم تحدد القوانين التنظيمية آجال الإحالة على القضاء الإداري.

ويمكننا كذلك ملاحظة أن بعض التساؤلات تطرح في هذا الصدد، حول مدى الانسجام بين المقتضيات القانونية المنظمة للجهوية، والقانون المحدث للمحاكم الإدارية، نظرا لإسنادها لاختصاصات جديدة للقضاء الإداري غير منصوص عليها في قانون المحاكم وفي حالة وقوع تعارض بين هذه المقتضيات، هل يرجح القانون التنظيمي باعتباره أعلى درجة؟ ولماذا لم يقيم المشرع بتوحيد القوانين المنظمة للجهوية، بإصدار تشريع موحد لكل مستويات الجهوية، مع أنه وُجد في التعامل معها، حيث أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تحمل نفس المقتضيات القانونية، وعليه، ويتمتع في الجانب المالي للجهة كذلك، والتي سيتم التركيز عليها كوحدة ترابية تأتي في الصدارة أي في مقدمة الجماعات الترابية الأخرى، نجد أنه يخضع هو كذلك لنوع من المراقبة، وعلى هذا الأساس سيتم في الثاني من هذا المقال، تبيان مجال ممارسة الرقابة على الجانب المالي للجهة، وهذا ما سيتم التطرق له، فعلى أي مستوى تتجلى الرقابة على الجانب المالي للجهة؟

### المحور الثاني: تشديد الرقابة على مالية الجهة

لقد مكن دستور 2011م من إعطاء دينامية جديدة لمسلسل اللامركزية والجهوية المتقدمة، وذلك بهدف إرساء دعائم النموذج الجهوي المتقدم، والتي تمنح للمنتخبين المحليين الوسائل والآليات التي تمكنهم من تدبير شؤون جهاتهم، وقد تمخض عن هذا المسلسل إصلاح ترابي شامل، والذي تجلى في وضع الدعائم المؤسساتية للجهوية، والمتمثلة في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والذي ينص ضمن مرتكزاته على تعزيز الموارد المالية للجهة وتوسيع اختصاصاتها في مجال التعمير والتنمية الجهوية والتدبير الترابي.

وتنزيلا لمقتضيات الدستور، والمتعلقة بالتنظيم الترابي الجديد للمملكة في إطار الجهوية المتقدمة، فقد أصبح لزاما مساءلة الإدارة الجهوية على نشاطها وسلوكياتها سواء في محيطها الداخلي أو في علاقتها بالمرتفقين.

وبالرجوع إلى مضمون الفصل 136 من الدستور، والمادة الرابعة من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة رقم 111.14، فإن التنظيم الترابي وكما سبق الذكر، يركز على مبدأ التدبير الحر قصد تمكين الجماعات الترابية من المزيد من الحصانة والاستقلالية لتقوم بهدف تحقيق التنمية المستدامة لإرساء وتعزيز النموذج الجهوي المتقدم.

إن المجال المالي يعتبر من بين أهم المجالات التي يتداول فيها مفهوم الحكامة بشكل واسع، باعتبار أن العنصر المالي يحتل مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتموّل بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية، وترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس.

لقد نص القانون التنظيمي للجهة على ضرورة اعتماد هذه الآليات الحديثة في المراقبة<sup>19</sup>، وأوجب هذا القانون على الجهة تحت إشراف رؤساء مجالسها اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص والتدقيق، فالميزانية تلخص في واقع الأمر مختلف العمليات والتصرفات المالية التي تبرمجها الجهات، وبالتالي فهي تهم مختلف مجالات عملها وممارستها لاختصاصاتها.



وفي مقابل هذه الهندسة الموضوعية لتوزيع المهام التدبيرية والتنموية وآليات تنزيلها عبر الجوانب المالية والميزانية، نص القانون التنظيمي المتعلق بالجهة بالمغرب (111.14)، على مجموعة من القواعد المتعلقة بالرقابة الإدارية التي تمارس في إطار النموذج الجهوي المتقدم، المعتمد دستوريا، وبالوسائل المحددة في القوانين التنظيمية المعمول بها في هذا المجال.

إن الميزانية الترابية تعد أساس التدبير المالي الترابي، فهي تسطر مختلف العمليات والتصرفات المالية للجهة المعنية، سواء تعلق الأمر بالسير العادي والطبيعي لهذه الهيئة اللامركزية، أو تعلق الأمر بالتدبير التنموي وبتنزيل البرامج والمشاريع التنموية، فالنموذج الجهوي هو نموذج إداري متقدم وليس سياسي، وبالتالي يظل الخضوع للرقابة الممارسة من قبل السلطات المركزية أو ممثلها على المستوى المحلي والجهوي، أمرا منطقيا من الناحية النظرية لضمان احترام القانون من عدمه، ثم لضمان تحقيق تنمية جهوية منسجمة مع البرامج والمخططات الوطنية، احتراما لمبادئ النموذج الجهوي التنموي المتقدم نفسه<sup>20</sup>.

فمراقبة مالية وميزانية الجهة بشكل خاص، تخضع لأصناف متعددة، كالمراقبة قبلية، ومراقبة المواكبة، إضافة إلى رقابة أكثر فعالية رغم أنها أقل حدة وتأثيرا على الاستقلال المالي الجهوي، وهي رقابة لاحقة أو بعدية بتنوع آلياتها ودرجة حدتها وتأثيرها على النشاط المالي الجهوي، وعلى هذا الأساس سنحاول في هذا الفرع تحليل إشكالية مراقبة مالية الجهة، ما هي طبيعتها؟ وكيف يتم ممارستها تماشيا مع البنود الدستورية وفصول القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة، وذلك من خلال فرعين، سيتم التطرق في (الفرع الأول) لمفهوم المراقبة المالية وأهميتها، أما (الفرع الثاني) فسيتم تخصيصه لطبيعة ممارسة الرقابة على مالية هذه الوحدة الترابية (الجهة)، فما هو واقع المراقبة الممارسة على مالية الجهة بالمغرب؟

### الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية وأهميتها

تعد المالية الترابية من عدة جوانب، مؤشرا حقيقيا للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة وعنصرا أساسيا للحكم على إيجابية المسار الجهوي المتقدم.

فباعتبارها جزءا لا يتجزأ من المالية العمومية، فقد ظلت موضوع عدة إصلاحات وتغييرات منذ سنوات السبعينات، وهذه التغييرات همت كذلك بنيات الدولة والأسواق الاقتصادية والمالية.

إن المالية الترابية تتجاوز كثيرا الإطار العضوي التقليدي للمالية العمومية، والتي تشكل المخرج المشترك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة لجميع الدول، وذلك بسبب وجودها داخل مجموعة من البنيات والعلاقات المعقدة.

فضلا عن الجوانب المتعلقة بتمويل الجهة والعلاقات التي تربطها بالدولة، هناك جانب يكتسي أهمية قصوى، وهو المتعلق بالمراقبة على هذا النوع من المالية، ويمكن القول أن المراقبة تحظى بأهمية كبيرة في أدبيات الهيئات العامة، فقد اعتبرت التعريفات الكلاسيكية أن الرقابة هي سياق يؤثر عبره شخص أو مجموعة أو منظمة قصدا على تصرفات شخص آخر، وكان أول استعمال لمفرد "الرقابة" في القرن الثامن عشر والذي يشير إلى صك العلامة المصاغة على عملة الدولة، ويقترن معنى هذه الكلمة من عبارة rôle contre أي سجل في نسختين والذي عبره يتم تقييم مصداقية مضمون الجدول.

وفي غالبية الأحيان، تغلب المعاني التقليدية للرقابة على المفاهيم الأخرى، كالصحة (vérification)، التفتيش (inspection)، أو الحراسة (surveillance)، وقد ظهرت بعدها عبارة أخرى (في اتجاه التحكم)، حسب معنى العبارة باللغة الإنجليزية-To control، وعن هذا التعريف يعطي الفقيه Godwin مثلا لذلك<sup>21</sup>، بقيادة السيارة، بحيث يطرح السؤال التالي: ما هي آلية التحكم في السيارة، هل هو المقود (le volant)، أم عداد السرعة (compteur)، فالجواب عنده أن عددا من الناس سيختارون دون تردد "المقود"، غير أنه وفي معنى المانجمانت (Mangement) فإن الجواب الصحيح سيكون هو العداد.



وفي تعريف آخر، يمكن القول إن المراقبة هو نظام معلومات يمكن من خلاله معرفة ما إذا كانت الأهداف قد تحققت (مراقبة الفعالية)، أو أن استهلاك الوسائل لم يكن مفرطاً بالمقارنة مع النتائج المحصل عليها (مراقبة الكفاءة).

أما مفهوم المراقبة المالية في أبعادها الحديثة، فلم يوجد بمحض الصدفة أو العتب وإنما هي في واقع الأمر نتاج لمجموعة من الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي عرفتها المجتمعات عبر العصور.

وتعد المراقبة المالية نوعاً من المراقبة العامة التي تحظى بدور هام وأساسي في تنظيم المجتمعات والمؤسسات، حيث عرفها المصريون القدماء والإغريق والرومان.

وبصفة عامة، ترجع نشأتها إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب الذي يعتبر العمود الفقري لنشأة الدولة وقيام الجماعات، ولذلك حرصت مختلف الشرائع على حماية المال العام وإيجاد الوسائل الكفيلة بتنظيمه من حيث الإنفاق والتحصيل.

لقد شكل موضوع المراقبة المالية في نظر جانب من الفقه عنصراً من أهم عناصر ومداخل علم المالية العامة، فهو العلم الذي استمد أسسه من علوم التشريع والسياسة والاقتصاد والمحاسبة والاجتماع والأخلاق.

أما الجانب الآخر من الفقه، فيربط المراقبة المالية بوجود جهاز أو عدة أجهزة يعهد إليها بواسطة نص قانوني أو دستوري ممارسة المراقبة على الأموال العمومية .

والتعريف الآخر الذي يتوافق ويتمشى مع التعريف الذي قدمته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للمراقبة على الأموال (الانتوساي)<sup>22</sup> في نظامها الأساسي، وبالخصوص في مادته الثانية، حيث نصت على أن: "المراقبة المالية تعني كل جهاز عال تناط به دستورياً أو قانونياً ممارسة المراقبة على المالية العامة، والذي يزود كلا من الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي بالمعلومات الكافية حول كيفية إدارة واستعمال الأموال العمومية".

وفي نفس السياق، اعتمدت المنظمة العربية للأجهزة العليا للمراقبة المالية والمحاسبة<sup>23</sup>، على نفس الاتجاه، وفي تعريف المراقبة المالية والذي يعتبر أكثر شمولية، أكدت هذه المنظمة على أن الرقابة المالية هي: "منهج علمي شامل، يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق في النتائج المحققة".

إن موضوع مراقبة مالية الجهة يطرح مجموعة من الإشكاليات، انطلاقاً من مدى فاعلية المراقبة على مالية هذه الوحدة، فلا أحد ينكر التأثير الذي تمارسه عمليات المالية الترابية على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والترابي، من أجل تلبية حاجات الأفراد والجماعات، وهذا جاء نتيجة عدة عوامل تجعلنا ن فكر بجديته في أهميته، ومن أهم هذه العوامل نذكر:

- اعتماد مبدأ أساسي يتعلق بضرورة معرفة حاجيات المواطن، مع عمل الجهة على إشباع حاجاته ومتطلباته انطلاقاً من الموارد المالية المتوفرة لديها.

إن إشكالية المراقبة المالية نكتسي أهمية اقتصادية، حيث يعتبر المغرب دولة من الدول السائرة في طريق النمو، تعاني من مشاكل وإكراهات تعوق نسبياً عملية التنمية الترابية التي يتوخى تحقيقها.



أما الأهمية العملية، فهي تتوضح من خلال معرفة المسؤوليات التي تقررت على الجهات التي تتدخل في عمليات المراقبة على مالية الجهة، كما أن أهميتها تتضح أكثر من خلال تبيان الدور الذي تلعبه السلطات الإدارية المؤهلة والجهات القضائية المختصة، في مساءلة القائمين على تدبير مالية الجهة.

إن المراقبة المالية تحتل أهمية كبيرة في العملية الإدارية، وتعد من أهم ركائز هذه العملية، ولا بد من تنظيم عملية المراقبة بشكل منها أداة فاعلة في تطوير وتوجيه النشاط الإداري بكلياته المختلفة.

كما أن الحديث عن أنواع المراقبة المالية لا يقصد به استقلالية كل نوع عن الآخر، بل جاء هذا التقسيم النظري تبعاً للزاوية التي إلى الرقابة المالية من خلالها، وبهذا تصنف المراقبة المالية بشكل عام إلى أنواع حسب الزمن الذي تمارس فيه وبحسب الموقع الذي تمارس منه.

إن أي نظام للمراقبة المالية على الجهة لكي يكون فعالاً وجيداً لا بد وأن تتوفر فيه عدة مقومات حتى تستطيع عملية المراقبة أن تؤدي الغاية منها وتحقق أهدافها، وهذه المقومات هي:

1- وجود هيكل تنظيمي يوضح خطوط السلطة والمسؤولية الرقابية التي تحكم علاقة المؤسسات الحكومية بالسلطة المالية المركزية وبجهاز الرقابة المركزي، بهدف توفير الرقابة اللازمة على تصرفات هذه الوحدات وتوفير البيانات الضرورية لمتخذي القرار.

إن هذا الهيكل التنظيمي، يجب أن يتضمن وصفاً دقيقاً لكل وظيفة، وتحديدًا للاختصاصات والمسؤوليات الخاصة بها، مما يمكن من تحقيق الأهداف الرقابية المرجوة من القيام بهذه الوظيفة، في ظل توفر الاعتبارات الآتية:

- وجود خطة تنظيمية لنظام الرقابة الفعال، تحقق الفصل الواضح للواجبات والمسؤوليات، وتساعد على الوصول إلى الأهداف المرجوة بأقصر الوسائل وأفضل السبل؛

- مراعاة الظروف المحيطة المؤثرة، والاسترشاد بالأحداث التاريخية مع إجراء التعديلات التي تتطلبها الظروف المستقبلية؛

- ربط الأهداف بالمسؤولية عند تنفيذها، مما يساعد على علاج ما قد يظهر من انحرافات عن هذه الأهداف، كما يعد ذلك إمداداً بالتغذية العكسية عن الأداء للمراقبين الماليين.

إن المدلول القانوني للرقابة المالية، يعني تلك الرقابة التي تقوم بها هيئات أو منظمات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه، سواء ما كان منها داخلياً في إطار الشكل القانوني، أو أن يكون العمل المالي مطابقاً للتصرف القانوني، أو ما كان منها داخلياً في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه، ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من المراقبة مراقبة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة.

إن مالية الجهة في مجال الرقابتين الإدارية والسياسية، تثير من جوانبها العملية والقانونية جملة صعوبات ومشاكل، فالرقابة الإدارية تكون من السلطة التنفيذية على نفسها، وهي بذلك غالباً ما تكون ضعيفة وغير حازمة، كما أن الرقابة السياسية تعرف هي الأخرى عدة نواقص وحدود، الأمر الذي دعا التشريع المقارن إلى تشجيع: "إنشاء هيئة مستقلة يراد منها الانصراف إلى هذه الرقابة العامة، ويتحاشى فيها موضع الوعد المشهود في غيرها".



وفي هذا الإطار، فإن استحضار هذه الصعوبات والمشاكل يدفعنا إلى تناول وجه ثالث من أوجه الرقابة يتعلق الأمر بالرقابة القضائية، هذه الأخيرة تحتل المرتبة الأولى من حيث فعاليتها المباشرة في الحفاظ على مبدأ الشرعية عن طريق احترام القانون من قبل الإدارة.

وإذا 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 التوازن بين الحفاظ على الأموال العمومية وبين صيانة الخاضعين لاختصاصاته، وذلك في إطار مرونة تامة لا تؤدي إلى التضحية بالمال العام ولا إلى شل روح المبادرة لدى الأمرين بالصرف. إن مالية الجهة وكما سبق الذكر تلعب أدوارا جد مهمة، وتنزيلا لمقتضيات دستور 2011م المتعلقة بالتنظيم الجهوي الجديد للمملكة ومقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-111 ذات الصلة، فإنه يظل من الضروري مساءلة الإدارة الجهوية على الأنشطة التي تقوم بها سواء على مستوى علاقاتها الداخلية أو في علاقتها بالمواطنين.

وعلى هذا الأساس، سيتم تخصيص (الفرع الثاني) من هذا المحور، لتبيان طبيعة ممارسة المراقبة على مالية الجهة بالمغرب، فكيف تمارس هذه المراقبة؟

### الفرع الثاني: طبيعة ممارسة المراقبة المالية

بالرجوع إلى ما ورد في الفصل 136 من الدستور، والمادة الرابعة من القانون التنظيمي للجهات رقم 14.111، وكما سبق الذكر فإن التنظيم الجهوي والترابي للمملكة يركز على مبدأ التدبير الحر، قصد تمكين مختلف الجهات من ضمانات حقيقية تمكنها من القيام بمختلف مسؤولياتها وأدوارها على أكمل وجه، بمعنى أن تمارس هذه الجهات اختصاصاتها بما هو موكول لها في النصوص القانونية، والدولة لها حق المراقبة البعدية، أي ترك هامش من الحرية والاختيار للمدبر المحلي في ممارسة اختصاصاته، من أجل النهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا، وتعزيز سياسة القرب، في مقابل مسائلته عن النتائج التي أنجزها، وله حرية التصرف في الموارد المتاحة له في إطار احترام القانون.

لذا أصبح من الضروري تفعيل مقتضيات المادة 227 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة، والتي منحت المجالس الجهوية للحسابات مهمة مراقبة مالية الجماعات الترابية طبقا للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية.

ونظرا للاهتمام المتزايد بأنظمة المراقبة نظرا لما لها من دور هام في حسن التدبير الإداري والمالي بالجهة، فقد أصبحت للجهازين الرقابيين (المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية) دور فعال في إجراء تدقيق سنوي للعمليات المالية والمحاسبية للجهة، خاصة وأن التدقيق يعد من أهم الفاعلين في الحكامة.

فالرقابة على مالية الجهة لها أهمية بالغة، اعتبارا للتأثير المباشر وغير المباشر الذي تحدثه على النشاط المالي الترابي، لذلك عمل المشرع المغربي على حماية المال العام من خلال العديد من الآليات، أهمها المراقبة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات والتي تشكل أحد الركائز الأساسية التي يبنى عليها صرح الحكامة الجيدة للشأن العام الترابي على الخصوص، بكل تجلياته الإدارية والاقتصادية والمالية والقضائية والثقافية.

ولدعم سياسة اللامركزية، نص دستور المملكة على إحداث المجالس الجهوية للحسابات لكي تتولى مراقبة حسابات وتدبير الجهات وهيئاتها، فالمجالس الجهوية للحسابات وطبقا لمقتضيات الفصل 149<sup>24</sup> من دستور 2011م، تتولى مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، وتعاقب عند الاقتضاء عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة، ويدخل إحداث المجالس الجهوية للحسابات ضمن إطار مسلسل تقوية سياسة اللامركزية والتركيز الإداري في المغرب.



فالرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات، رقابة قضائية لاحقة تتجلى في الفحص والتحقق من العمليات المالية للجهة، وتعتبر وظائف المجالس الجهوية للحسابات على المستوى المحلي امتدادا لوظائف المجلس الأعلى للحسابات، كما أن المساطر والتنظيم هي بصفة عامة مماثلة، حيث يقتصر عمل المجالس الجهوية للحسابات على النطاق المحلي، إذ تراقب حسابات الجهة وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، وهي بذلك جزء لا يتجزأ من المنظومة الرقابية الوطنية إلى جانب المجلس الأعلى للحسابات وهيئات التفتيش والمراقبة الداخلية التي تدخل في إطار الرقابة الإدارية على المال العام.

كما تتولى وزارة الداخلية مهامها الرقابية على مالية الجهة عامة، وعلى تنفيذ ميزانيتها خاصة، من خلال المفتشية العامة للإدارة الترابية التي نص القانون المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية (مرسوم رقم 2.94.100 الصادر في 10 صفر 1415 هـ. الموافق لـ 16/06/1994م، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4264 بتاريخ 20/07/1994م<sup>25</sup>، ص 1171، في مادته الثانية من الفصل الأول، على ما يلي: "تتعلق بالمفتشية العامة للإدارة الترابية مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية وهيئاتها على أن تراعي في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى.

أما وزارة المالية، فتمارس سلطتها الرقابية على مالية الجهات، من خلال: المفتشية العامة للمالية<sup>26</sup> (المادة 5 من المرسوم رقم 2.78.539 بتاريخ 21 من ذي الحجة 1398 هـ. الموافق لـ 2 نونبر 1978م، بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية، والخزينة العامة للمملكة (المادة 7 من مرسوم رقم 2.78.539 بتاريخ 21 من ذي الحجة 1398 هـ. (2 نونبر 1978م)، بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية.

فالتدقيق بشكل عام، يهدف إلى التأكد من احترام السياسات وتتبع المساطر والالتزام بالمعايير، كما يهدف إلى إظهار الدور الهام الذي يلعبه من أجل منع حدوث الأخطاء ومعالجة الانحرافات ضمانا لحسن سير العمل بطريقة قانونية، ومنع كل تلاعب أو ضياع أو اختلاس للمال العام، واللجوء إليه لا يرتبط بالضرورة بوجود مشاكل تدبيرية بالمؤسسة، بل فالمناداة على الفاحص تكون حتى في حالة الازدهار المفرط للمؤسسة.

وبالنسبة للجهة، يمكن تلخيص مبررات اللجوء إليه، في نقطتين اثنتين:

1 - وجود مخاطر (Risques) على مستوى تسيير الجهة؛

2 - عجز وسائل المراقبة التقليدية على تقويم الشأن الجهوي.

ومن أجل مراقبة تدبير الشأن العام الجهوي أصبح من الضروري تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية في الجهات، لتحقيق الأهداف وإقامة تدبير جيد، خصوصا مع تنامي ظاهرة الفساد الإداري والمالي، والتي تعد من الظواهر الخطيرة التي تواجه الجهة في المغرب، لذا أصبحت فعالية أجهزة المراقبة المالية مطلبا أساسيا لدى المرتفقين، بهدف تطويق ومحاصرة هذه الظاهرة ومحاولة إيجاد علاج لها.

فالتدقيق يعتبر من أنجع الآليات الرقابية الحديثة، لكونه رقابة خارجية ومحايدة، يسعى إلى تقييم حصيلة التدبير المالي للجهة، وكذا تقويم مسارها، لذا فإن تفعيل الجهات لهذا النوع من المراقبة، ضرورة يقتضيها واقع تدبير شؤون الجهة، باعتباره وسيلة لتقويم المنجزات التي تنجزها هذه الوحدة.

فالتدقيق عملية تهدف أساسا إلى تحسين مردودية التسيير المالي على المستوى الترابي، وحسن تدبير الموارد المالية وعدم تبذيرها، وكذا التأكد من مدى تحقيق الأهداف التنموية والاقتصادية والاجتماعية التي سطرتها الجهة.



ونتيجة للتحديات التي تواجه الجهة، فإنه يظل من الضروري تطبيق بعض الآليات للحد من الفساد الإداري والمالي خصوصا مع تغيير المجالس جهوية جديدة، حيث يتضح أن وجود مدققين في الجهات أصبح أكثر من ضرورة، لأن بإمكان هؤلاء العمل على تطوير نظام الرقابة الداخلي وتقويته والذي من شأنه تحقيق الهدف، مع تفعيل دور الأدوات الرقابية في هذه الوحدات الترابية لتحقيق الأهداف المنشودة، وتبني استراتيجية فعالة معتمدة على الإمكانيات التنفيذية لمعالجة مختلف الظواهر، والأخذ بعين الاعتبار ضوابط حماية المصالح انطلاقا من الرقابة الداخلية.

إن آلية التدقيق والافتحاص تركز على تحليل المعطيات وتداول البيانات المالية، وعلى الإعلام والإخبار المتبادل، فوظائف التدقيق توجد في صلب أهداف تطوير التدبير المالي للجهة.

وبالنظر للأهمية الوظيفية والعملية التي يكتسبها التدقيق في تطوير أداء ورقابة التدبير المالي للجهة، يعتبر إرساء هذه الآلية الرقابية وتطبيقها في مجال التسيير الجهوي مسألة جد إيجابية، حيث أنه وبصفته رقابة إدارية لاحقة ومتطورة تختلف منهجيا وبنويا عما سواها من الأشكال الرقابية، فإنها لا تتعارض مبدئيا مع وجود تلك الآليات الرقابية ولو بشكلها التقليدي، كما أن الأهمية التي يكتسبها على مستوى مالية الجهة، لا تنفي الأهمية التي تبقى لباقي أنواع المراقبة الإدارية اللاحقة على مالية الجهات والجماعات الترابية الأخرى.

إنه، ومن خلال القيام بقراءة لمضامين القانون التنظيمي للجهة بالمغرب رقم 111.14، يمكن أن نستشف أن هذا القانون قد شدّد المراقبة على القرارات المالية التي يتخذها المجلس الجهوي، حيث أن المقررات المتعلقة بالميزانية وكذلك المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخل، وخاصة الاقتراضات والضمانات وفرض الرسوم المأذون بها وتفويت الأملاك الجماعية وتخصيصها، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وذلك داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس<sup>27</sup>.

إن أهم ما تجب ملاحظته على مستوى نصوص ومضامين القانون التنظيمي للجهة (111.14)، وخاصة تلك المتعلقة بمجال المراقبة، هو أن هذه النصوص قد عملت على تشديد المراقبة على الجانب المالي للوحدة الجهوية، وذلك إذا ما قورنت بنصوص القانون المؤطر سابقا للجهة، حيث أنه لم يعد بإمكان المجلس الجهوي في حالة رفض التأشير على المقررات لكي تكون قابلة للتنفيذ من طرف والي الجهة إحالة الأمر على المحكمة الإدارية، بل إنه في حالة عدم أخذ المجلس الجهوي بملاحظات ممثل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية يمكن له تجاوز المجلس ووضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مصادق عليها.

إن الجهة بصفتها وحدة ترابية، فهي لا تملك الحرية المطلقة في ممارسة اختصاصاتها بمختلف تجلياتها، بل تظل خاضعة لعدة قيود، أهمها التطابق المكاني الذي تتم في إطاره ممارسة هذه الاختصاصات، وكذا ممارستها في نطاق المسائل المحددة بالقانون، وهذه القيود تفرض وجود مراقبة إدارية ومالية متنوع بتنوع ممارسة الاختصاصات، وذلك بهدف مزاولة سليمة لها وفي إطار مكاني محدد كذلك.

لقد نصت المادة 243 من القسم الثامن من القانون التنظيمي رقم 111.14، على ما يلي: "يراد في مدلول هذا القانون التنظيمي بقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، العمل على الخصوص على احترام المبادئ العامة التالية:

- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة؛
- الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها؛
- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة؛



- ترسيخ سيادة القانون؛

- التشارك والفعالية والنزاهة.

كما نجد أن المادة 244 من القانون التنظيمي رقم 111.14، تمّ فيها احترام بنود ومضامين دستور 2011م، والمتعلقة بحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية، والمنصوص عليها في الفصل 147 من الباب العاشر من الدستور، وكذلك المادة 149 منه، كما نجد كذلك أن المادة 244 من هذا القانون التنظيمي أضافت إجراءات أخرى من المتعيّن أن يتّقيّد بها مجلس الجهة ورئيسه والهيئات التابعة للجهة، ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية، من أجل حسن تطبيق قواعد الحكامة المنصوص عليها في المادة 243 السالفة الذكر، وتمثل الإجراءات التي تم إضافتها، في :

- عدم استغلال التسريبات المخلّة بالمنافسة النزيبية؛
- التصريح بالممتلكات؛
- عدم تنازع المصالح؛
- عدم استغلال مواقع النفوذ.

وما يمكن قوله بخصوص هذه الإجراءات المضافة، هو أنها قد استفادت من مضامين فصول دستور 2011م، مما يشكل قيمة نوعية مضافة يعتبر التنصيص عليها قانونيا أمرا إيجابيا إلى حد بعيد، كما أكدت المادة 245 من القانون التنظيمي 111.14، على أنه يتعين على مجلس الجهة اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد أساليب التدبير الفعالة، وخاصة ما يلي:

- تحديد المهام ووضع دلائل للمساير تغطي الأنشطة والمهام المنوطة بإدارة الجهة وبأجهزتها التنفيذية والتدبيرية؛
- تبني نظام للتدبير بحسب الأهداف؛
- وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.

كما نجد تباعا المواد ( 246 و 247 و 248 و 249 و 250) من القانون التنظيمي (111.14)<sup>28</sup>، قد تطرقت في مجملها لقواعد ومبادئ الحكامة الجيدة الواجب احترامها عند تدبير شؤون الجهة، والهادفة في مجملها إلى تحقيق الأهداف التي سبق ذكرها، والتي تم التنصيص عليها في المادة 243 من هذا القانون.

إن مسألة الاختصاصات والصلاحيات تعتبر بمثابة العمود الفقري لكل استقلال ذاتي في التدبير والتسيير، ذلك أن الجهوية المتقدمة أسلوب لا يعتبر من قبيل عدم التركيز الإداري البسيط أو اللامركزية الإدارية، بل تتجاوزها إلى أسلوب يقتضي تزويد الجهة بكافة السلطات والصلاحيات المستقلة عن الدولة في احترام تام بطبيعة الحال لوحدة الدولة المغربية واستقلالها السياسي.

فأهمية الجهوية اليوم، هي على المستوى التطبيقي والعملي، فدستوريا وقانونيا قد تم تجاوز إطارها القديم، إلا أنه ينبغي العمل على أن تكون هذه الوحدة وغيرها من الوحدات الترابية في مقدمة الإجابات على كل التحديات المطروحة، لهذا فنجاح الإصلاح على أرض الواقع يتمفصل في مجمله حول ما هو سياسي (السعي إلى وضع أسس الديمقراطية الترابية)، وما هو تقني الوصول إلى الفعالية والتنافسية بتطوير القدرات التدخلية للسلطات والاختصاصات الجهوية الترابية في المجال التنموي).



## الهوامش:

- <sup>1</sup> - **Tarik Zaïr**, le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales, Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD), 99-100 (juillet-octobre 2011).
- <sup>2</sup> - **Marie-José Tulard**, la réforme du contrôle de l'égalité, in les contrôles de l'état sur les collectivités territoriales aujourd'hui, l'harmattan, 2007, p9.
- <sup>3</sup> - **Diane Roman**, l'indispensable du droit administratif, 27 septembre 2004, studyrama, les livres essentiels pour tout niveau et type d'études, p29.

<sup>4</sup> - **بوطة حفيظة**, الجماعات الترابية من الوصاية إلى رقابة الإداري، مقال منشور بموقع: [https:// hazbane.asso-web.com](https://hazbane.asso-web.com)

<sup>5</sup> - يمكن الرجوع إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على البوابة الوطنية للجماعات الترابية PNCT، على الموقع:

[www. Collectivités-territoriales.gov.ma](http://www.Collectivités-territoriales.gov.ma).

<sup>6</sup> - للاطلاع أكثر، يمكن الرجوع إلى:

- المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات؛

- المادة 65 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم؛

- المادة 64 من القانون التنظيمي للجماعات.

<sup>7</sup> - يمكن الرجوع إلى:

- المادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات؛

- المادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم؛

- المادة 65 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

<sup>8</sup> - أنظر:

- المادة 69 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات؛

- المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم؛

- المادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

<sup>9</sup> - هذا الإجراء نصت عليه المادة 42 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم والمادة 41 من القانون التنظيمي للجماعات.

<sup>10</sup> - أنظر:

- المادة 67 من القانون المتعلق بالجهات؛ - المادة 65 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم - المادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

<sup>11</sup> - أنظر:

- المادة 71 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات؛

- المادة 69 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم؛



- المادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
- 12- لتعمق أكثر، يستحسن الاطلاع على المواد التالية من القوانين التنظيمية السالفة الذكر، كالتالي:
- المادة 67 من القانون التنظيمي لمتعلق بالجهات؛
- المادة 65 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم؛
- المادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
- 13- طبقا للمواد التالية من القوانين السالفة الذكر، كالتالي:
- المادة 54 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات؛
- المادة 52 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم؛
- المادة 51 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
- 14- المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات؛
- المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛
- المادة 76 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.
- 15- تماشيا مع المادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والتي نصت على اختصاص القضاء وحده بالتصريح ببطلان مداوات مجلس الجهة، كما نجد أن نفس المقتضى نصت عليه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الأخرى.
- 16- يمكن الرجوع إلى المواد التالية للاطلاع أكثر:
- المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات؛
- المادة 106 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم؛
- المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
- 17- أحمد أجمعون، الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية، عدد يونيو 2005، ص 41.
- 18- محمد أبو بوثنية، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، ماي - يونيو 2000، ص: 74.
- 19- تعتبر المراقبة من بين أهم العناصر المكونة للحكامة المالية، فهي الأداة الناجعة لحماية الأموال العمومية، والوسيلة الفعالة للتأكد من حسن استخدامها في الأغراض المخصصة لها.
- 20- القستلي عبد الوهاب، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص: العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تحت إشراف الأستاذ أحمد بوعشيق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - الرباط، السنة الجامعية 2017/2018، ص ص 165-166.
- 21 - **GODWIN, GRAHAM C, Stefan F** : Graebe, Mario E Salgado, 2000, contrôle système Design, prentio Hall, upper Saddle.
- 22- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي) هي منظمة مركزية للرقابة المالية الخارجية العامة، الإنتوساي منظمة غير حكومية تتمتع بمنصب استشاري خاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة.
- 23- تأسست المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة سنة 1976، وفقا لمحضر الاجتماع التأسيسي لرؤساء هذه الأجهزة المنعقد بالقاهرة في نفس السنة، وقد تم تنظيم العمل فيها بموجب اللوائح التأسيسية والتنظيمية الصادرة سنة 1976م.
- 24- نص الفصل 149 من دستور 2011م على ما يلي: "تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.
- وتعاقب عند الاقتضاء، عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة".
- 25- للاطلاع أكثر، يمكن الرجوع إلى العدد 4264 من الجريدة الرسمية، البوابة الوطنية للجماعات الترابية: [www.pnct.gov.ma](http://www.pnct.gov.ma)
- 26- انظر الموقع التالي، للاطلاع أكثر على الأدوار الرقابية للمفتشية العامة للمالية: <https://www.finances.gov.ma>
- 27- يمكن الرجوع إلى المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 111.14، هاته الأخيرة تضمنت تحديدا للمقررات التي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد أن تؤشر عليها السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، حيث أن هذه المقررات المنصوص عليها في هذه المادة هي كلها مقررات لها علاقة بالجانب المالي.



28- القستلي عبد الوهاب، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص: العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تحت إشراف الأستاذ أحمد بوعشيق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال - الرباط، السنة الجامعية 2017/2018، ص 171.