مسارات
في الأبحاث والدراسات القانونية
-مجلة علمية محكمة-

MASSARAT

المدير المسؤول: الدكتور عبد المولى المسعيد

العدد الحادي عشر - 2025

سلسلة أعمال أكاديمية (11)

التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب:
دراسة في الأسس الفكرية والدستورية

الدكتور عبد الرحيم المحجوبي
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية
باحث في القانون الإداري والعلوم الإدارية

تقديم:
د. عبد المولى المسعيد
أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية
عين الشق الدار البيضاء

الطبعة الأولى 2025
منشورات مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية

سلسلة أعمال أكاديمية (11)

الفهرس

افتتاحية المؤلف........................ 1
مقدمة........................ 4
القسم الأول:التدبير الحر للجماعات الترابية :السياق العام والتصورات........ 17
الفصل الأول: الإطار العام لنشأة التدبير الحر للجماعات الترابية........................ 20
المبحث الأول: السياق العام لتشكل بعض مظاهر للتدبير الحر للجماعات الترابية........ 22
المطلب الأول :التدبير الحر للجماعات الترابية: محاولة في التأصيل........................ 22
الفقرة الأولى:الأسس النظرية لموقع الجماعات الترابية من داخل الدولة........ 23
الفقرة الثانية : الجماعات الترابية وامكانية حيازة حريات أساسية 24
الفقرة الثالثة: نشأة سلطة الجماعات الترابية داخل الدولة........ 27
المطلب الثاني: تأثير التوجهات الاديولوجية في التاسيس للتدبير الحر........ 31
الفقرةالأولى : دور البيئة السياسية الدولية في بناء علاقة المركز بالمحيط........ 32
الفقرة الثانية: انعكاسات أزمة الدولة الوطنية على علاقة المحلي بالمركزي........ 34
المبحث الثاني:التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب :المرجعيات و السياق.... 37
المطلب الأول: المرجعيات الوطنية المؤسسة لبعض مظاهر التدبير الحر........ 38
الفقرة الأولى : المرجعيات السياسية بعض مظاهر التدبير الحر........ 38
اولا: الخطب الملكية........................ 38
ثانيا: تصورات الأحزاب السياسية لبعض مظاهر التدبير الحر 42
الفقرة الثانية :المرجعيات المؤسساتية لبعض مظاهر التدبير الحر........ 51
اولا: تصور اللجنة الاستشارية للجهوية........................ 51
ثانيا:تصور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي........................ 53
المطلب الثاني: فلسفة تبني مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب........ 56
الفقرة الأولى :التأسيس لنمط جديد للحكامة الترابية والتنمية 57
الفقرة الثانية: تفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة على المستوى الترابي........ 61
اولا :منطلقات ربط المسؤولية بالمحاسبة على المستوى الترابي........ 61
ثانيا:مضمون ربط المسؤولية بالمحاسبة على المستوى الترابي........ 65
الفقرة الثالثة : التدبير الحر مدخل لتسوية قضية الوحدة الترابية للمملكة 69
خاتمة الفصل الأول........................ 73
الفصل الثاني :التدبير الحر للجماعات الترابية : التصورات والمرتكزات........ 74
المبحث الأول : التأطير القانوني للتدبير الحر للجماعات الترابية........ 75
المطلب الأول: التأطير القانوني للتدبير الحر في التجارب المقارنة........ 76
الفقرة الأولى : للتدبير الحر في التجربة الفرنسية........................ 76
اولا:تطور القواعد المعيارية للتدبير الحر في التجربة الفرنسية........ 77
ثانيا : مساهمة المجلس الدستوري الفرنسي في التأسيس للتدبير الحر........ 79
الفقرة الثانية : تأثير النموذج الفرنسي في بناء النموذج الأوروبي للتدبير الحر........ 85

الفقرة الثالثة: التدبير الحر في التجربة الأوروبية........................... 87
المطلب الثاني: التدبير الحر بالمغرب بين التاطير الدستوري والقوانين التنظيمية.......... 89
الفقرة الأولى :التصور الدستوري للتدبير الحر للجماعات الترابية.......................... 89
الفقرة الثانية : تصور القوانين التنظيمية للتدبير الحر للجماعات الترابية..................95
أولا: سياق صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية 96
ثانيا : التدبير الحر للجماعات الترابية انطلاقا من القوانين التنظيمية........ 99
المبحث الثاني : التدبير الحر للجماعات الترابية: المقومات والمرتكزات..... 105
المطلب الاول : مقومات التدبير الحر للجماعات الترابية.......................... 106
الفقرة الأولى :الاستقلال الوظيفي للجماعات الترابية...................................107
اولا: الاستقلال الوظيفي بين حرية المبادرة وضرورة المراقبة الادارية......................107
ثانيا: استقلالية التدبير و مؤشر تعزيز الديمقراطية على المستوى الترابي..................110
الفقرة الثانية : الاستقلال المالي للجماعات الترابية. 113
اولا:مؤشرات الاستقلال المالي..114
ثانيا: الاستقلال المالي انطلاقا من النص الدستوري..116
الفقرة الثالثة : منح الجماعات الترابية سلطة جبائية مستقلة.............................. 119
المطلب الثاني: مرتكزات التدبير الحر للجماعات الترابية................................. 120
الفقرة الأولى:مبدأي التشاركية والتفريع.. 121
اولا: المقاربة التشاركية الية للحد من مركزية السلطة.................................... 121
ثانيا: مبدأ التفريع :تقنية دستورية جديدة لتوزيع الاختصاص............................ 126
ثالثا : إشراك المعارضة في صناعة القرار التنموي المحلي................................. 129
الفقرة الثانية : آليات ممارسة التدبير الحر للجماعات الترابية........................... 131
أولا: وكالة تنفيذ المشاريع التنموية...132
ثانيا: منح سلطة التنظيمية للجماعات الترابية...134
ثالثا : تمتيع الجماعات الترابية بحرية تعاقدية...138
خاتمة الفصل الثاني 140
خاتمة القسم الاول 141
القسم الثاني : التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب : محاولة تقييمية.................142
الفصل الاول التدبير الحر بين هشاشة الوضع الدستوري وتكريس التحكم في الجماعات الترابية.. 144
المحبث الإول: هشاشة الوضع الدستوري للتدبير الحر للجماعات الترابية................. 145
المطلب الأول توزيع الإختصاص بين الدولة والجماعات الترابية :تفوق سلطة الدولةعلى سلطة الجماعات التراب.. 146
الفقرة الأولى : شكلانية الآليات الدستورية لتوزيع.. 146
الفقرة الثانية :تدخلات السلطة المركزية تضييق على حرية الجماعات الترابية............151
المطلب الثاني: حدود تمكين الجماعات الترابية من وسائل التدبير الحر...................154

الفقرة الأولى: السلطة التنظيمية: بين أصالة الأسس وثانوية أنماط التعبير............ 155
أولا . أسس وطبيعة للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية............ 155
ثانيا :تقييد ممارسة السلطة التنظيمية من طرف الجماعات الترابية............ 160
الفقرة الثانية: محدودية ضمان النص الدستوري للإستقلال المالي الترابي.. 165
المبحث الثاني : تكريس التدخل في الجماعات الترابية على حساب التدبير الحر...... .. 173
المطلب الاول : استمرار التحكم في المالية الترابية من طرف السلطة المركزية............ 173
الفقرة الأولى : تعدد أوجه تدخلات السلطة المركزية في مالية الجماعات الترابية......... 174
الفقرة الثانية : استمرار الرقابة المالية: تقليص هامش الاستقلال المالي أم ضرورة تدبيرية............ 178
المطلب الثاني: اشكالية التوازن بين ممثل السلطة والمنتخبين على مستوى سير المجالس المنتخبة............ 183
الفقرة الاولى : هيمنة ممثل السلطة المركزية على سير المجالس المنتخبة............ 183
الفقرة الثانية : محاولة اعادة التوازن بين ممثل السلطة المركزية والمنتخبين............ 186
اولا: الضمانات القانونية لإعادة التوازن بين ممثل السلطة المركزية والمنتخبين 187
ثانيا: الضمانات القضائية إعادة التوازن بين المنتخبين وممثل السلطة المركزية **188**
خاتمة الفصل الأول............ 191
الفصل الثاني : التدبير الحر للجماعات الترابية : واقع التفعيل ومعيقات التنزيل............ 192
المبحث الاول : التدبير الحر للجماعات الترابية على المحك :حالات تطبيقية............ 193
المطلب الأول: علاقة المنتخبين بممثل السلطة المركزية :دارسة ميدانية............ 193
الفقرة الأولى: حضور ممثل السلطة المركزية على مستوى تشكيل وتسيير المجالس المنتخبة............ 194
اولا: تشكل مكتب المجلس المنتخب............ 194
ثانيا : حول انعقاد وسير دورات المجلس............ 196
ثالثا: علاقة سلطة المراقبة الادارية بأعضاء المجلس المنتخب............ 201
الفقرة الثانية : استمرار التأشير على مساطر التدبير المالي............ 205.
اولا:التاشير على اهم مقررات المجالس المنتخبة............ 205
ثانيا: التدخل في مساطر تدبير المالية الترابية............ 208
ثالثا : التدخل في التعاون اللامركزي............ 210
المطلب الثاني: حرية التدبير الترابي بين تدخل الادارة والممارسة القضائية 215
الفقرة الأولى : دراسة حالة توقيف مجلس جهة كلميم واد نون............ 216
اولا .سياق توقيف مجلس جهة كلميم واد نون............ 216
ثانيا : قراءات متقاطعة حول شرعية قرار توقيف مجلس جهة كلميم واد نون............ 218
ثالثا: انعكاسات قرار التوقيف على مبادئ وفلسفة التنظيم الترابي 220
الفقرة الثانية: الدور القضائي الجديد في الرقابة على الجماعات الترابية............ 222
اولا : نطاق التدخل القضائي في الرقابة على الجماعات الترابية 222

ثانيا:حالات تطبيقية للتدخل القضائي في علاقة ممثل السلطة المركزية بالمجالس المنتخبة...225
المبحث الثاني :معيقات تنزيل مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية.......................236
المطلب الاول : القيود الدستورية لمبدا للتدبير الحر للجماعات الترابية....................236
الفقرة الاولى: قيود مرتبطة بالتعاون اللامركزي........ 237
الفقرة الثانية: قيد التضامن المجالي 240
الفقرة الثالثة: مبدأ التقييد ببنية الدولة..242
المطلب الثاني :قيود مرتبطة بهندسة وتنزيل مبادئ التدبير الترابي 243
الفقرة الاولى : انعكاسات سياسة اللاتركيز على التنظيم اللامركزي.........................244
الفقرة الثانية : حضور الهاجس الأمني في التعامل مع الجماعات الترابية.......... 247
الفقرة الثالثة : اشكالية النضج السياسي للمنتخبين بالجماعات الترابية 249
المبحث الثالث: مداخل تدعيم التدبير الحر للجماعات الترابية 254
المطلب الاول: تطوير مناهج الرقابة الادارية ونظم الشراكة والتعاقد 254
الفقرة الاولى : عقلنة نظام المراقبة الممارسة من طرف ممثل السلطة المركزية.... 255
الفقرة الثانية اعتماد مناهج بديلة للمراقبة الادارية 257
الفقرة الثالثة: : تطوير نظام التعاقد الترابي 259
المطلب الثاني : تقوية المواد المالية والبشرية للجماعات الترابية...........................261
الفقرة الاولى: تأهيل الموارد البشرية بالجماعات الترابية......................................261
الفقرة الثانية : تطوير المالية الترابية 262
خاتمة الفصل الثاني 268
خاتمة القسم الثاني...269
خاتمة عامة...271
ملحق..274
المراجع المعتمدة..279

عبد الرحيم المحجوبي

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

باحث في القانون الاداري والعلوم الادارية

استاذ زائر بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء

------------------لماذا هذا المؤلف-----------------

يأتي إصدار هذا المؤلف انطلاقا من إيماننا الراسخ بأن فعالية أي دور تنموي يمكن أن تضطلع به الجماعات الترابية بالمغرب يتطلب بالضرورة حرية للفعل العمومي الترابي بعيدا عن تدخل السلطة المركزية، لأن الرهان على الفاعل المحلي خاصة الجماعة الترابية لم يكن رهان الدولة فحسب، بل كان رهانا للفعاليات السياسية و النخب المحلية منذ بداية الاستقلال، وهو ما يتضح من خلال التصور الذي ارتآه المهدي ابن بركة للجماعة المحلية بداية الاستقلال، فهذه الأخيرة في نظره ينبغي أن تكون "نقطة الانطلاق الديناميكية والخصبة لبناء البلاد"، ولذلك يجب أن" تحكم نفسها بنفسها بدل أن تكون خاضعة للسلطة المطلقة لقائد قوي..."إذ يجب عليه أن يهتم أكثر بالعلاقة مع المصالح الادارية المحلية، واستنهاض الهمم وجعل التسيير الذاتي على مستوى الجماعة بمثابة توسيع للحريات السياسية للمواطنين، حسب ما أورده الأستاذ عبد الرحيم العلام في مقاله المعنون ب"المهدي بن بركة: الجماعة القروية أساس للديمقراطية وفضاء للتسيير الذاتي، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16-2015 ".

كما أن إصدار هذا الكتاب له ارتباط بسياسة اللامركزية الترابية، خصوصا الورش المتعلق بالجهوية المتقدمة، كإطار لبلورة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمجتمع، والمساهمة في تدبير الفعل العمومي وتطويره على صعيد بنيات وهياكل الدولة، الأمر الذي سيمكن من إصلاح وتحديث العلاقة بينها وبين باقي المستويات الترابية المكونة لها، وجعل الديمقراطية المحلية عنصرا معبئا للطاقات ومنتجا للنخب، ومجالا فعالا للسياسات العمومية، وملائما لشروط التدبير العمومي للنهوض بالتنمية الترابية عن طريق وضع صيغ مناسبة أكثر فعالة من حيث تشخيص إشكاليات التنمية المحلية ووضع البدائل الملائمة لها.

إضافة إلى الأهمية الكبيرة التي أصبح يحتلها مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في سياق الاصلاحات الدستورية بالنسبة لمستجدات اللامركزية الترابية وبالنظر كذلك إلى قيمة التشريعات "القوانين التنظيمية للجماعات الترابية" المنتظر مساهمتها في تنزيل المقتضيات الدستورية الخاصة بالجماعات الترابية كما تتجلى أهمية البحث في الأسس الفكرية والدستورية للتدبير الحر نظرا لتقاطعه مع عدة أصناف من العلوم والمناهج المتخصصة كالقانون الإداري والسياسات العمومية وإعداد التراب والسيسيولوجيا وعلم الإدارة، ولم يعد ممكنا دراسة القوانين الخاصة بالجماعات الترابية دون الحديث عن بعدها الدستوري، كما نود لهذا المؤلف أن يساهم في إحداث تراكم علمي في حقل اللامركزية الدستورية بالمغرب.