جامعة مولاي إسماعيل
UNIVERSITÉ MOULAY ISMAÏL

كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES

منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
جامعة مولاي إسماعيل – مكناس-

سلسلة: أبحاث ودراسات

مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية

دراسة لخصوصيات التصور المغربي على ضوء النماذج المقارنة

مهدي محمد ناتي

تقديم
ذة. منية بنلمليح
أستاذة التعليم العالي بجامعة مولاي إسماعيل- مكناس

العدد 33
2023

مهدي محمد ناتي
مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية
دراسة لخصوصيات التصور المغربي على ضوء النماذج المقارنة

33/2023

مهدي محمد ناتي
دكتور في الحقوق

عملت المراجعة الدستورية لسنة 2011 على وضع نظام دستوري متكامل للجماعات الترابية يروم تعزيز مكانتها داخل المؤسسات الدستورية للدولة. ومن هذا المنطلق فقد عمل الدستور المغربي على وضع ضمانة لاستقلالية الجماعات الترابية وذلك من خلال التنصيص على مبدأ التدبير الحر باعتباره من أهم المبادئ التي يرتكز عليها التنظيم الجهوي والترابي للبلاد.

يتعلق الأمر إذن بمبدأ دستوري جديد يعد ضمانة للجماعات الترابية ويروم تعزيز استقلاليتها. غير أن تفعيل هذا المبدأ في سياق تنظيم ترابي يعرف تدخل مجموعة من الفاعلين الآخرين، وخصوصا الدولة ذات طبيعة الموحدة، يطرح اشكالية مركزية تتمثل في كيفية تفعيل التدبير الحر كضمانة دستورية لاستقلالية الجماعات الترابية داخل تنظيم ترابي يعرف حضورا قويا للدولة المركزية وممثليها، هذا التنظيم الترابي يرتكز كذلك على بعض المبادئ الدستورية الأخرى التي قد تدخل بدورها في تعارض وتناقض مع حرية التدبير الترابي.

للإجابة على هذه الإشكالية يكون من اللازم التطرق إلى الأسس القانونية والتاريخية للتدبير الحر وخصوصياته داخل التنظيم الترابي المغربي ناهيك عن تفاعلاته مع باقي الأسس الدستورية الأخرى وفي مقدمتها طبيعة الدولة المغربية الموحدة. فهل كانت دسترة مبدأ التدبير الحر كافية لتغيير واقع الحضور القوي للدولة المركزية في تدبير الشأن العام الترابي أم أنها أدت إلى تعزيز استقلالية الجماعات الترابية وتعزيز حرية تدبيرها الترابي ؟.

Sijelmassa
Imprimerie Sijelmassa
Zitoune – Meknès
05.35.45.58.70

الفهرس

تقديم	1
قائمة المختصرات	01
مقدمة عامة:	02
القسم الأول: مبدأ التدبير الحر ضمانة دستورية لاستقلالية الجماعات الترابية بالمغرب	25
الفصل الأول: الاستقلال الاداري للجماعات الترابية	30
المبحث الأول: العناصر المؤسساتية للاستقلال الإداري	32
المطلب الأول : التشكيل الانتخابي لأجهزة الجماعات الترابية	33
الفقرة الأولى: انتخاب مجالس الجماعات الترابية	33
أولا: تطبيق مبادئ الاقتراع السياسي في الانتخاب	33
ثانيا: تعزيز العمل بالاقتراع المباشر	40
الفقرة الثانية: انتخاب الأجهزة الداخلية للجماعات الترابية	43
أولا: انتخاب الجهاز التنفيذي	43
ثانيا: انتخاب الأجهزة المساعدة	51
المطلب الثاني: تأهيل العنصرين التنظيمي والبشري للجماعات الترابية	54
الفقرة الأولى: إضفاء الطابع البرلماني على تنظيم أجهزة الجماعات الترابية	54
أولا: تنظيم العلاقات بين الأجهزة على أساس الفصل المرن بين السلط	55
ثانيا: تعزيز دور النظام الداخلي في سير عمل الجماعات ترابية	65
الفقرة الثانية: تأهيل العنصر البشري للجماعات الترابية	70
أولا: تأهيل النظام الأساسي للمنتخب	70
ثانيا: تأهيل الموارد البشرية العاملة بإدارات الجماعات الترابية	79
المبحث الثاني: العناصر الوظيفية للاستقلال الإداري	91
المطلب الأول:توفر الجماعات الترابية على اختصاصات فعلية	92
الفقرة الأولى: مبدأ التفريع ودوره في توزيع الاختصاص بين الجماعات الترابية	93
أولا : مفهوم مبدأ التفريع	93

ثانيا: دور مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات بين الوحدات الترابية	97
أ- إسناد الاختصاص عبر إقرار توجه معين لكل صنف من الجماعات الترابية	98
ب- الحد من مشكل تداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية	102
الفقرة الثانية: مبدأ التفريع كألية لتعزيز الاختصاص الترابي في مواجهة الدولة	110
أولا : حماية الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية	111
ثانيا: توسيع اختصاصات الجماعات الترابية بناء على مبدأي التدرج والتمايز	120
أ- مبدأ التدرج	121
ب- مبدأ التمايز	125
المطلب الثاني: توفر الجماعات الترابية على سلطة تقريرية	127
الفقرة الأولى: سلطة التداول بكيفية ديمقراطية	128
أولا: مفهوم ودلالات سلطة التداول الديمقراطي	129
أ- الدلالات الممكنة للسلطة في سياقها الترابي	129
ب- مفهوم المداولة الديمقراطية	135
ثانيا: المضمون القانوني لسلطة التداول الديمقراطي	139
أ- سلطة التداول في إطار آليات الديمقراطية التمثيلية	139
ب- سلطة التداول في إطار آليات الديمقراطية التشاركية	148
الفقرة الثانية: سلطة تنفيذ المداولات والمقررات	158
أولا: السلطة التنفيذية الترابية وسؤال الكفاءة	158
ثانيا: مضمون السلطة التنفيذية	163
الفصل الثاني: الاستقلال المالي للجماعات الترابية	169
المبحث الأول: التدبير الحر لميزانية الجماعة الترابية	174
المطلب الأول: تعزيز الحرية عبر اعتماد المناهج الحديثة في التدبير المالي	174
الفقرة الأولى: جعل التخطيط الاستراتيجي منطلقا للتدبير المالي الترابي	175
أولا: وضع الجماعات الترابية لمخططاتها الاستراتيجية	176
ثانيا: البرمجة المالية لمضمون المخطط الاستراتيجي الترابي	183
الفقرة الثانية: تدبير ميزانيات الجماعات الترابية على أساس النتائج	187

أولا: تحديث قواعد اعتماد الميزانية	187
ثانيا: تحديث قواعد مراقبة تدبير الميزانية	191
المطلب الثاني: حدود تفعيل المناهج الحديثة في تدبير الميزانية	195
الفقرة الأولى: حرية محدودة للجماعات الترابية في تدبير النفقات	195
أولا: الحد من حرية التصرف في الموراد	195
ثانيا: رقابة مالية مشددة على النفقات	200
الفقرة الثانية: عدم ملاءمة مناهج التدبير المالي الحديث لواقع الجماعات الترابية	207
أولا: تجليات عدم الملاءمة	207
ثانيا: أسباب عدم الملاءمة	211
المبحث الثاني: التدبير الحر للموارد المالية للجماعات الترابية	216
المطلب الأول: تدبير الموارد المالية الذاتية للجماعات الترابية	217
الفقرة الأولى: تدبير الموارد الجبائية	218
أولا: التدبير على مستوى سلطة اتخاذ القرار الجبائي الترابي	218
ثانيا: تدبير الموارد الجبائية الذاتية وسؤال المردودية	222
الفقرة الثانية: تدبير التمويل الذاتي غير الجبائي	228
أولا: تدبير أملاك الجماعات الترابية	228
ثانيا: تدبير الأجرة عن الخدمة المقدمة	232
المطلب الثاني: قدرة الجماعات الترابية على تعبئة التمويلات الخارجية	236
الفقرة الأولى: تعبئة الموارد المالية المرصودة من الدولة	236
أولا: الإمدادات ومختلف التحويلات الضريبية للدولة	236
ثانيا: التمويل عن طريق الشراكة والتعاقد مع الدولة	245
الفقرة الثانية: تعبئة الموارد المالية من القطاع الخاص	250
أولا: حرية الاقتراض من مؤسسات التمويل البنكي الخاصة	250
ثانيا: تنمية آليات الشراكة مع القطاع الخاص	260
خاتمة القسم الثاني	265
القسم الثاني: تفاعلات التدبير الحر مع باقي المبادئ الدستورية للدولة	266

الفصل الأول: مبدأ التدبير الحر والطابع الموحد للدولة	272
المبحث الأول: محدودية المضمون المعياري للتدبير الحر داخل الدولة الموحدة	274
المطلب الأول: تخويل الوحدات الترابية مجرد سلطة معيارية تنظيمية ثانوية	275
الفقرة الأولى : تحولات السلطة المعيارية الترابية بالمغرب	276
أولا: وجود تعددية معيارية أصلية بالمغرب مع النظام القبلي	276
ثانيا: تفكيك نظام التعددية المعيارية للقبيلة ابتداء من فترة الحماية	285
الفقرة الثانية : خصائص السلطة التنظيمية للوحدات الترابية	292
أولا: سلطة تنظيمية مرتهنة بوجود تأهيل قانوني	292
ثانيا: سلطة تنظيمية تابعة للسلطة التنظيمية الوطنية	298
المطلب الثاني: ضمانات التدبير الحر أمام استئثار الدولة بالسلطة المعيارية الأصلية	304
الفقرة الأولى: اختصاص البرلمان في سن النظام القانوني للوحدات الترابية	305
أولا: اختصاص برلماني غير مانع لتدخل الجهاز التنفيذي	305
أ: الاختصاص الموضوعي للبرلمان	305
ب: الدور المتصاعد للجهاز التنفيذي في سن تشريعات اللامركزية	309
ثانيا: مشاركة الجماعات الترابية في سن نظامها القانوني عبر الجهاز التشريعي	315
الفقرة الثانية: حماية القضاء الدستوري للتدبير الحر من تعسف البرلمان	321
أولا: تجربة المجلس الدستوري المغربي في حماية حرية التدبير الترابي	322
ثانيا: آفاق حماية مبدأ التدبير الحر في ظل مستجدات الدفع بعدم الدستورية	330
المبحث الثاني: خضوع التدبير الحر للمراقبة الإدارية للدولة	336
المطلب الأول : المراقبة الإدارية القبلية للدولة بين الحد والتكريس	336
الفقرة الأولى : الحد من المراقبة القبلية عبر مسطرة التعرض على التنفيذ	338
أولا : تبليغ مداولات وقرارات الجماعات الترابية إلى ممثل السلطة المركزية	338
ثانيا : فحص ممثل السلطة المركزية للمقررات المحالة عليه	343
الفقرة الثانية : تكريس المراقبة القبلية عبر مسطرة التأشير	349
أولا : مستجدات المراقبة القبلية وفقا لمسطرة التأشير	349
ثانيا : انتهاك مسطرة التأشير القبلي لمبدأ التدبير الحر	358

المطلب الثاني : مبدأ التدبير الحر ومتطلبات تعزيز قضائية المراقبة	362
الفقرة الأولى : تدخل القضاء الإداري في مساطر المراقبة الإدارية	363
أولا : مظاهر تدخل القضاء الإداري	363
ثانيا : حدود تدخل القضاء الإداري	373
الفقرة الثانية : تدخل القضاء المالي في المراقبة الإدارية	380
أولا : اختصاصات القاضي المالي في مراقبة الجماعات الترابية	381
ثانيا : محدودية دور القضاء المالي في مساطر المراقبة الإدارية	385
الفصل الثاني: تفاعلات مبدأ التدبير الحر مع مبدأي المساواة والتعاون اللامركزي	391
المبحث الأول: تفاعلات مبدأ المساواة مع التدبير الحر	393
المطلب الأول: تكريس المساواة القانونية بين الجماعات الترابية لمبدأ التدبير الحر	394
الفقرة الأولى: مظاهر المساواة القانونية بين الجماعات الترابية	395
أولا: توحيد النظام المعياري بين الجماعات الترابية	395
ثانيا: عدم جواز ممارسة جماعة ترابية لوصايتها على أخرى	398
الفقرة الثانية: الاستثناءات الواردة على المساواة القانونية بين الجماعات الترابية	402
أولا: وجود أنظمة جماعية استثنائية	402
ثانيا: إعطاء مكانة قانونية متميزة لأحد أصناف الجماعات الترابية	408
المطلب الثاني: ترجيح المساواة بين الأشخاص على التدبير الحر	414
الفقرة الأولى: المساواة بين الأشخاص في الحريات الاقتصادية	415
أولا : المساواة في شروط المنافسة كحد من الحرية التعاقدية للجماعات الترابية	415
ثانيا: حرية المبادرة كحد من حرية النشاط الاقتصادي للجماعات الترابية	418
الفقرة الثانية : المساواة بين الأشخاص أمام المرفق العام	421
أولا: المساواة بين الأشخاص في الولوج إلى الخدمات التي يقدمها المرفق العام	422
ثانيا: المساواة بين الأشخاص من زاوية التنظيم المعياري للمرفق العام	428
المبحث الثاني: تفاعلات مبدأ التعاون اللامركزي مع التدبير الحر	434
المطلب الأول: التعاون اللامركزي كدعامة للتدبير الحر	435
الفقرة الأولى: تخويل الجماعات الترابية صيغا متعددة للتدبير	436

أولا: التدبير عن طريق آليات التعاون اللامركزي الداخلي	436
ثانيا: التدبير عن طريق آليات التعاون اللامركزي الدولي	444
الفقرة الثانية: تعزيز التعاون اللامركزي من استقلالية الجماعات الترابية	451
أولا: التعاون تجسيد لتضامن إرادي بين الوحدات الترابية	452
ثانيا: التعاون اللامركزي كأداة للتعاضد بين الوحدات الترابية	455
المطلب الثاني: مخاطر التعاون اللامركزي على التدبير الحر	457
الفقرة الأولى : المخاطر المرتبطة بتأسيس وتسيير مؤسسات التعاون	458
أولا: تحكم الدولة في تأسيس آليات التعاون اللامركزي والانضمام إليها	458
ثانيا: هيمنة الجماعات الترابية الكبرى على تسيير مؤسسات التعاون	463
الفقرة الثانية: المخاطر المرتبطة بممارسة الاختصاص	466
أولا: افتقاد بنيات التعاون لمشروعية ممارسة الاختصاص الترابي	466
ثانيا : انتقاص بنيات التعاون من اختصاصات الجماعات الترابية	472
خاتمة القسم الثاني:	475
خاتمة:	476
قائمة المراجع:	481
الفهرس:	522