

نشأة وتطور مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في التشريعين الفرنسي والمغربي

د. مصطفى عبيدي
دكتور في القانون العام

ظهر مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية أول مرة كأحد المبادئ الدستورية المعززة للامركزية الإدارية بموجب المادة 87 من دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية سنة 1946، وتم تكريسه خلال دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 بموجب المادة 72، وعلى أساسه أصبحت الجماعات الترابية تتمتع باستقلالية دستورية لممارسة شؤونها الخاصة بحرية. على المنوال نفسه، حمل الدستور المغربي لسنة 2011 تعديلات مهمة وجوهرية مست تنظيم الجماعات الترابية، فتم الاعتراف بمجموعة من المبادئ اللامركزية الداعمة لاستقلالية الجماعات الترابية، حيث اصطلح على هذه المبادئ بركائز التنظيم الترابي والجهوي في المادة 136 من الدستور. وبما أن التأطير التشريعي للجماعات الترابية جاء في حلة جديدة ومختلفة عما كانت عليه، فإنه من البديهي أن ترافقه آليات ومبادئ إما لم تكن معهودة في التنظيم اللامركزي السابق كالتدبير الحر والسلطة التنظيمية المحلية والتفريع/الثانوية الفاعلة، أو أنها كانت معروفة ومفعلة من دون أن تتبوأ مرتبة دستورية كمبدأي التعاون والتضامن.

قبل الارتقاء به إلى المرتبة الدستورية في إطار وجود الدول، كان للتجمعات البشرية الطبيعية تاريخ طويل على مستوى تسيير شؤونها بكيفية مستقلة وحررة، فكانت تنظم نفسها عبر انتخاب جماعة تتولى النظر في كل الأمور التي تمس تدبير شؤونها اليومية سواء في حالة الحرب أو السلم، ومن ثم فإن استقلالية الجماعات الترابية له أصول وجذور تاريخية لدى القبائل والتجمعات البشرية التي كانت قائمة قبل ظهور الدولة.

لقد طرح مفهوم مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية عند الاعتراف به نقاشاً عميقاً ومستفيضاً حول معناه ونطاق تطبيقه، خصوصاً وأن المنظومة اللامركزية الفرنسية وعلى غرارها المغربية، تتسمان

بأنهما منظومتان تطبعهما وصاية مفرطة تحد من استقلالية الهيئات اللامركزية، وتقلص من حدود حرية حركتها في الفعل، بل في بعض الأحيان تصل الوصاية إلى حد إلغاء وجود هذه الهيئات خلال مراحل معينة من سيرورة تطورها عندما كانت الهيئات المركزية تتخذ من الوصاية كآلية للتحكم في تدبير شؤون الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها.

ضمانة لحماية استقلالية الجماعات الترابية وتمتعها بممارسة المبدأ الدستوري للتدبير الحر، أعطت القوانين المؤطرة للجماعات الترابية في كلا النظامين حزمة من الاختصاصات والصلاحيات في مجموعة من المجالات لتقوم بدورها كهيئات منتخبة في تحقيق التنمية المستدامة وفق توجهات السياسة العامة للدولة والسياسات العمومية القطاعية، فعملت هذه القوانين على محاولة تأطير العلاقة القائمة بين الهيئات اللامركزية والمصالح المركزية من خلال العمل على رسم حدود ممارسة مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في مقابل ضبط تدخلات ممثلي السلطة المركزية في إطار المراقبة الإدارية التي حلت محل الوصاية، حيث تعمل هذه الأخيرة على تطبيق القانون والحرص على التزام الجماعات الترابية بالقوانين والتشريعات والنصوص التنظيمية التي تحكم ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها.

لقد شكلت دسترة مبدأ التدبير الحر وتأطيره على مستوى القوانين المنظمة للجماعات الترابية طفرة نوعية في مجال استقلالية الوحدات اللامركزية في فرنسا وبعدها المغرب، وبهذا طرحت إشكالية كيفية ممارسته باعتباره مبدأ مكرس لاستقلالية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها. وبناء عليه، نطرح الإشكالية المحورية التالية للتحليل والتفكيك: إلى أي مدى تمكنت المقتضيات الدستورية والتشريعية في النظامين اللامركزيين الفرنسي والمغربي من تحديد معنى ونطاق واضحين لممارسة مبدأ التدبير الحر من طرف الجماعات الترابية؟

تثير مناقشة هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة نبسطها كالتالي: ما هي الجذور التاريخية للتدبير الحر للجماعات الترابية في فرنسا والمغرب؟ كيف نشأ وتطور هذا المبدأ في إطار المنظومة اللامركزية في النظامين موضوع الدراسة؟ كيف أسست المقتضيات الدستورية في فرنسا والمغرب لمفهوم مبدأ التدبير الحر؟ كيف حددت المدونة العامة للجماعات الترابية في فرنسا والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب نطاقه وكيفية تطبيقه؟

لتفكيك الإشكالية المحورية وبسط عناصرها الرئيسة والإجابة عن الأسئلة المنبثقة عنها، نقسم الموضوع إلى المطلب الأول الذي نخصصه لدراسة المدلول اللغوي والتحديد الدستوري لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في النظامين اللامركزيين الفرنسي والمغربي، ومطلب ثان للبحث في كيفية تحديد المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية لتطبيق مبدأ التدبير الحر.

المطلب الأولي

المدلول اللغوي والتحديد الدستوري لمبدأ التدبير الحر في فرنسا والمغرب

يدل تاريخ المجتمعات البشرية التي كانت تسود فيها الدولة المركزية على أن جميع الأنشطة الاقتصادية كان متحكماً فيها عبر تسلسل هرمي يتشكل من الكتبة (de scribes)، أي الموظفين حسب التعبير السائد حالياً، ففي الحضارة المصرية القديمة مثلاً كان يراقب وينشط كل الأمور والأعمال من خلال النصوص ووسائل الإدارة المعقدة شخص مستبد يجسده (الفرعون)، ومع هيمنة السيطرة والاستغلال التي تتميز بهما مثل هذه الأنظمة، لا يمكن أن يكون فيها حرية تدبير للجماعات القاعدية، بالرغم من شساعة مساحة الدولة وما ينتج عنها من مشاكل كثيرة ومعقدة (1).

تبلور فكرة الدولة وتطور أدوارها، ظهرت الحاجة إلى تنظيم التجمعات البشرية في المجالات الجغرافية بشكل يسهل على الدولة المركزية إدارة ترابها بحرية وفعالية في إطار يلبي حاجيات ومتطلبات تلك التجمعات، ومن هنا ظهرت الجماعات الترابية التي تجسدت من خلال مجالس أو تجمعات تدبير شؤونها في إطار توجهات الدولة المركزية وخدمة المصلحة العامة للسكان.

الفقرة الأولى : المدلول اللغوي والتحديد الدستوري لمبدأ التدبير الحر

أولاً: مدلول مبدأ التدبير الحر

بتفكيك المعنى اللغوي لمفهوم التدبير الحر وجدنا أن مصطلح التدبير يفيد حسب معجم المعاني: حسن القيام بالشيء، ودبر الأمر يعني فكر فيه وخطط له بعناية وروية، ويقابله في اللغة الفرنسية حسب معجم (Larousse) مصطلح (La gestion) الذي يعني طريقة في الإدارة والتوجيه والتنظيم، وفي اللغة الإنجليزية يتناظر ومصطلح (The management)، أما مصطلح الحر الذي يشكل مصدر لكلمة الحرية، فإن معناه يخالف القيد والخضوع حسب معجم اللغة العربية المعاصر، وهو يفيد القدرة على التصرف بملء الإرادة والخيار، ويقابله في اللغة الفرنسية مصطلح (Libre)، ومع مصطلح (Free) في اللغة الإنجليزية.

أما على مستوى معنى التدبير في اللغتين الفرنسية والإنجليزية، فهو يفيد طريقة في الإدارة كما سبقت الإشارة إلى ذلك. لذلك، فإن استعمال تسمية التدبير الحر هي الأقوى والأكثر دلالة من مدلول حرية الإدارة، تأسيساً على أن التسمية الأولى شاملة للإدارة وطرق تدبيرها.

(1) Pierre Lévêque, « Cite antique et libre administration », in *la Libre administration des collectivités locales réflexion sur la décentralisation*, sous la direction de Jacques Moreau, Guilles Darcy, Economica, 1984, p. 41.

في سياق تحديد معنى التدبير الحر، نشير إلى أن مصطلح (Librement) في النظام الفرنسي قد أثار تساؤلات حول معناه خلال مناقشات الجمعية التأسيسية سنة 1946، بحيث طلب رئيس لجنة الدستور (A. PHILIP) التحديد الدقيق لكلمة (Librement) التي تعني باللغة العربية بحرية، هل تعني الحرية الكاملة أو المطلقة (liberté totale)؟ أم أنها تعني ما يصطلح عليه في مجال العدالة الجنائية بالحرية المراقبة أو المحروسة (liberté surveillée)؟. في خضم تلك المناقشات، أعطى النائب (André Mare) إجابة عن هذا السؤال تفيد التأكيد على التدبير الحر للجماعات وكذلك البلديات، لكنه أشار إلى أن التدبير الحر يطبق تحت المراقبة الإدارية وممثل مصلحة الدولة، وأن مراقبة أنشطة جميع الجماعات المحلية باقية كما كانت في السابق (2). أما خلال الأعمال التحضيرية لدستور سنة 1958، كانت تعبيرات التدبير الحر (libre administration)؛ حرية الجماعات الترابية (libertés des collectivités locales)؛ حرية الجماعات (liberté communale)؛ الحريات المحلية (libertés locales) مرادفات لبعضها البعض (3).

يبدو أن معنى التدبير الحر يعد مرادفاً لحرية تسيير الجماعات من طرف هيئات منتخبة، لكن في ظل الحدود التي يضعها الدستور والقانون في دولة بسيطة (4)، ليتضح أن الغرض من الارتقاء بمبدأ التدبير الحر إلى المرتبة الدستورية، جاء ليتوافق مع الجماعات الترابية ويحولها بعض الاستقلالية باعتباره العنصر الهيكلي للامركزية (5)، كما يوحي هذا التطور أيضاً بأن هناك منحى لتعزيزه وجعله أكثر اتساقاً، وللتأكيد على تقديم إطار مبتكر أكثر وضوحاً وتنظيماً (6)، ليتضح أن مبدأ التدبير الحر ينطوي على الاعتراف بقدرة الجماعات الترابية على استقلاليتها في الإدارة من خلال تعهد الدولة بجعلها أكثر مسؤولية وفعالية وديمقراطية (7)، ومن تم يمكن الفهم بأن مبدأ التدبير الحر أسند إلى مجالس منتخبة يتم انتخابها عن طريق الاقتراع العام المباشر لتكون مسؤولة عن إدارة الجماعات الترابية، غير أن هذه الشرعية التي اكتسبها المجالس بعد الانتخابات، لا تمنحها الاستقلالية المطلقة لأن التدبير الحر ليس مرادفاً لحرية الحكم (8).

(2) Louis Favoreu, le *Libre administration et principes constitutionnels*, op. cit., p. 66. Voir J.O. Débats Assemblée Nationale Constituante, 2^e Séance du 10 septembre 1946, p. 3599, et aussi plus loin, p. 3600 et 3601.

(3) Constantinos Bacoyannis, *Principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, op. cit., p. 98, in Louis Favoreu, André Roux, *la Libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?*, op. cit., p. 3.

(4) Louis Favoreu, le *Libre administration et principes constitutionnels*, op. cit., p. 66.

(5) Manon Ghevoitian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, 9^e congrès français de droit constitutionnel, Lyone, 26, 27 et 28 juin 2014, p. 2.

(6) Manon Ghevoitian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, op. cit., p. 2.

(7) Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, Sénat, n° 24 rectifié, 2002-2003. In Manon Ghevoitian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, op. cit., p. 8.

(8) Donier Virginie, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2014, p. 22.

بالمقابل، يمكن اعتبار مبدأ التدبير حلاً وسطاً على الطريقة الفرنسية (9)، كونه يركز على وجود الحريات المحلية المرتبطة بمجموعة بشرية ضمن مجتمع المواطنين الذي يشكل الجماعة الترابية ويحافظ عليها، ليس فقط من تعديت الدولة، ولكن أيضاً من التجاوزات التي قد تصدر من الأشخاص الاعتبارية الأخرى (10)، وهو بهذا المعنى يعتبر أنه يكفل مساحة معينة من الحرية تسمح للجماعات الترابية بالوجود (11)، لكن هذا الوجود يجب أن يكون في احترام تام لصلاحيات الدولة والطابع الحدودي باعتبارها الحدود القصوى التي لا يمكن للجماعات الترابية تخطيها، الشيء الذي يفيد أنه مبدأ دستوري لا يعني حرية التنظيم، ولا يخول حرية الحكم للجماعات الترابية (12).

ثانياً: نشأة وتطور مبدأ التدبير الحر في النظامين الفرنسي والمغربي

إن التدبير الحر لم يمنح للشخص المعنوي - أي الجماعات الترابية - ولكنه منح للتجمع الطبيعي (groupement naturel) الذي يحدده ارتباطه بإقليم كان قائماً قبل الاعتراف به من طرف الدولة، كما أن التجمعات الطبيعية الإقليمية عاشت بشكل مستقل عن وجود وإرادة الدولة، وهذا الأمر ينطبق بلا شك على الجماعات دون الحديث عن الجماعات الترابية الأخرى كالأقاليم والجهات التي لم يكن لها وجود أبداً، ومن ثم فإن هذا يشكل اعترافاً بحرية طبيعية مدرجة في الماضي التاريخي الطويل للجماعات (13).

أ - نشأة وتطور التدبير الحر في فرنسا

إذا كان (Louis-Napoléon Bonaparte) قد أقر بفكرة أن الحكم يمكن أن يتحقق عن بُعد، وأن الإدارة الجيدة لا يمكن أن تكون إلا عن قرب (peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près)، وأنه بقدر أهمية مركزية العمل الحكومي للدولة، فإنه من الضروري إضفاء الطابع اللامركزي على العمل الإداري البحث (14)، فإنه بهذا يكون قد أسس للبوادر والإرهاصات الأولى لفكرة التدبير الحر

(9) Hertzog (R.), «L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification?», *op. cit.*, p. 455. In Manon Ghevontian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, *op. cit.*, p. 16.

(10) L. Favoreu, *la Problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales*, RFDA, 1990, p. 400. M. Bourjol et S. Bodart, *Droit et libertés des collectivités territoriales*, Masson, 1984, p. 34-35. In Serge Larcher, *Rapport d'information de colloque organisé le 10 avril 2014 sur «Un kaléidoscope de l'autonomie locale : théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines»*, Sénat, n° 452, Session ordinaire de 2013-2014, p. 21.

(11) Favoreu (L.) et Roux (A.), «La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?», *op. cit.*, p. 91. In Manon Ghevontian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, *op. cit.*, p. 16.

(12) Louis Favoreu, *Décentralisation et Constitution*, RD publ. 1982, p. 1259. In Louis Favoreu, André Roux, «La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?», *op. cit.*, p. 5.

(13) Constantinos Bacoyannis, principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 100. In Louis Favoreu, André Roux, «La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?», *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, mai 2002, p. 3.

(14) N° 3855, «Décret sur la décentralisation administrative du 25 mars 1852 AD Marne», *Bulletin des lois*, édition numérique sur le site : <http://www.cndp.fr/crdp-reims/prefets/decret1852.htm>

للجماعات الترابية في المنظومة اللامركزية الفرنسية خلال بداياتها. لذا نجد أنه منذ ثورة عام 1789 وحتى نهاية القرن العشرين، كان موضوع التدبير الحر يثير الكثير من النقاش في المجالس البرلمانية وفي الأوساط السياسية ولدى الصحافة، غير أن فكرة التدبير الحر المحلي لقيت مقاومة قوية خلال فترة المطالبة بها، لأن المبدأ ما يزال غامضاً في العديد من النواحي (15).

التطور التاريخي لمبدأ حرية تدبير الجماعات من قبل مجالس منتخبة بفرنسا، يؤكد أن المطالبة به كانت حاضرة في تاريخ الجمهورية، حيث كان السعي إلى التمتع بهامش أوسع من الحرية حاضراً في قانون المقاطعات لسنة 1871، وفي قانون البلديات لسنة 1884 (16)، ورغم التصويت على قانون 10 أغسطس 1871، وقانون 5 أبريل 1884، فإن المطالبة بالتدبير الحر المحلي لم تنته، بل ترايدت الأصوات المطالبة بتوسيع هامش الحرية المحلية أكثر فأكثر (17).

خلال المراحل المتلاحقة من تاريخ الدولة الفرنسية، حظيت الجماعات الترابية بتوسيع صلاحياتها في الإصلاح الأول للامركزية خلال السنوات من 1982 إلى 1986، فتحررت المقاطعات من السلطة التنفيذية للولاية (l'exécutif préfectoral)، وتم خلق جماعة جهوية جديدة، كما تم بموجب الإصلاح الثاني للامركزية لسنتي 2003 و2004 الذي قدم الإطار الدستوري والتنظيمي الجديد للتدبير الحر، توسيع صلاحيات الجماعات الترابية مرة أخرى (18).

عموماً، يمكن القول بأن الجمهورية الفرنسية وإن كانت تُعرف ولأكثر من قرن من الزمن بالحرية المحلية التي تقوم على التنظيم اللامركزي، إلا أنها ظلت تحتفظ بطابعها الوحدوي، الشيء الذي يحيل إلى أن مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية مازال ثانوياً من حيث رمزيتها وقانونيته (19).

ب - نشأة وتطور التدبير الحر في المغرب

ذهب (Michel Rousset) إلى القول بأن مواصلة الجهود لخدمة اللامركزية تتجسد في الارتباط بفكرة الاستقلالية التي تعد صفة لصيقة ومتجذرة في تاريخ الذاكرة الجماعية للمجتمع المغربي (20). هذا الرأي

(15) Jean-Louis Mestre, «L'idée de libre administration de la révolution à la fin du XX^e siècle», in *la Libre administration des collectivités locales réflexion sur la décentralisation*, sous la direction de Jacques Moreau-Guilles Darcy, Economica, 1984, p. 47.

(16) Jacques-Henri Stahl, «Le principe de libre administration a-t-il une portée normative?», *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/1, n° 42, p. 32.

(17) Jean-Louis Mestre, «L'idée de libre administration de la révolution à la fin du XX^e siècle», *op. cit.*, p. 50.

(18) Jacques-Henri Stahl, «Le principe de libre administration a-t-il une portée normative?», *op. cit.*, p. 32.

(19) Jacques-Henri Stahl, «Le principe de libre administration a-t-il une portée normative?», *op. cit.*, p. 32.

(20) رشيد لبر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001/2000، ص. 54. نقلًا عن: Michel Rousset, *la Décentralisation marocaine, réflexions pour un bilan*, Presse de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse - Michel Rousset, 1989, p. 186.

يتوافق وما خلص إليه (Bacoyannis) حين تحدث عن علاقة مبدأ التدبير الحر مع التنظيم الاجتماعي، بحيث أكد أن التدبير الحر لم يمنح للشخص المعنوي المتمثل في الجماعات الترابية، ولكن عهد به إلى التجمع الطبيعي الذي كان قائماً بشكل مستقل عن وجود وإرادة الدولة (21).

ارتباطاً بعلاقة مبدأ التدبير الحر مع التجمعات البشرية، اعتبر (Michel Rousset) أن قبائل السيبية لم تكن إطلاقاً حركة انفصالية، وإنما كانت لها حسب تعبيره «نزعة نحو الاستقلالية»، فكانت تحافظ الجماعة عبرها على علاقة التضامن التي تقوم على الشعور بالانتماء إلى مجموعة بشرية تربطها قواسم مشتركة تتجسد في الدين والأرض (22).

كانت القبائل في بلاد السيبية تدير شؤونها بواسطة مؤسسة «اجماعة» - التي يمكن القول بأنها شبيهة بنظام الجماعات الترابية القاعدية -، فكانت هذه المؤسسة تتشكل من مجلس للأعيان يقترحون بعضهم البعض، ويجسدون إرادة المجموعة البشرية التي تؤكد على استقلالها الذاتي (23)، فكانت تتوفر على اختصاصات تخولها اتخاذ القرارات السياسية والإدارية المتمثلة في إبرام المعاهدات والحروب باعتبارها المستوى الأعلى لتمثيل القبيلة، بينما كان تدبير الأمور اليومية مثل تواريخ الحث وتوزيع المياه من اختصاص الجماعات على صعيد الفرق والدواوير كمستوى أدنى من مؤسسة «اجماعة» (24). شكلت قبائل السيبية محور ممانعة ضد سلطة المخزن عليها (25)، فكانت حريصة على استقلاليتها بتدبير جميع شؤونها بكامل الحرية، ورفضت دفع الضرائب وأداء الخدمة العسكرية لصالح المخزن (26)، فجسدت قبائل السيبية بهذا المعنى، ذلك الكيان السياسي المنظم والمنتظم الذي يعمل عند الاقتضاء عندما تستهدف مؤسسة القبيلة اجتماعياً وسياسياً من طرف المخزن (27)، فكانت قبائل بلاد السيبية تدير شؤونها المحلية بحرية، وحظيت بما يشبه حكماً ذاتياً مؤقتاً (28).

(21) Constantinos Bacoyannis, «Le droit de s'administrer librement comme n'étant pas conféré à la personne morale, "collectivité territoriale", mais au groupement naturel qui est délimité grâce à son rattachement à un territoire et qui préexistait à sa reconnaissance par l'État», *op. cit.*, p. 100. In Serge Larcher, Rapport d'information de colloque organisé le 10 avril 2014 sur «Un kaléidoscope de l'autonomie locale : théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines», *op. cit.*, p. 21.

(22) ميشيل روسي، المؤسسات الإدارية المغربية، تعريب ابراهيم الزياتي وآخرون، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 1993، ص. 33.

(23) ميشيل روسي، المؤسسات الإدارية المغربية، مرجع سابق، ص. 32-33.

(24) رشيد ل بكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق، ص. 161، 162. نقلاً عن: عبد الواحد شعير، الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة فضالة، المحمدية، 1991، ص. 37.

(25) رشيد ل بكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق، ص. 161-162. نقلاً عن: عبد الواحد شعير، الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، المطبعة فضالة، 1991، ص. 37.

(26) هشام مليح، المخزن والجباية في مغرب ما قبل الحماية، الطبعة الأولى، الرباط، مطبعة الأمنية، 2016، ص. 235.

(27) محمد ظريف، مؤسسة الزوايا بالمغرب، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الطبعة الأولى، مكان النشر غير مذكور، 1992، ص. 136-137.

(28) هشام مليح، المخزن والجباية في مغرب ما قبل الحماية، مرجع سابق، 2016، ص. 239.

يتضح أن نظام «اجماع» في بلاد السببية شكل مقابلاً للمجالس المنتخبة التي لها صلاحية التداول وتنفيذ القرارات والمقررات، إلا أن الاختلاف الجوهرى بين النموذجين، يكمن في تجسيد نظام «اجماع» لدرجة متطورة ومتقدمة لمبدأ التدبير الحر، بل يتعداه إلى اتخاذ القرارات السياسية مثل شن الحرب وإبرام المعاهدات، ومن منظور مقارن، فإن مبدأ التدبير الحر في نظام «اجماع» هو أشبه بكثير لنظام المدينة عند اليونان التي جسدت مجتمع مستقل عن أية سلطة أخرى وله شؤونه الخاصة، بحيث كان يدار بموجب مقتضياته الخاصة (قانون، أو دستور)، ولم يكن هناك ما هو أكثر أهمية لهذا الكيان من الاستقلال بالمعنى اليوناني (29).

شكل تمكن الدولة وتغلغلها مضايقة ومصادرة لاستقلالية التجمعات البشرية الطبيعية، فتقلصت نتيجة لذلك حرية تدبير شؤون القبائل التي كانت تديرها مؤسسة «اجماع» ويرأسها «أمغار» في مرحلتي الحماية والاستقلال، وتراجع دور الجماعات البشرية الطبيعية بشكل كبير جداً بعد أن خضعت لسلطة وتنظيم الدولة، فاتسم التنظيم الذي جاءت به الدولة خلال مرحلتي الحماية والاستقلال، بمركزية مفرطة وصلت إلى حد مصادرة تامة ومطلقة لحرية واستقلالية نظام «اجماع» في تدبير شؤونها الخاصة كمرحلة أولى، والعمل على طمس وجودها والقضاء عليها كلياً كمرحلة ثانية، وذلك تمهيداً لتعويضه بنظام الجماعات المحلية في إطار التنظيم الإداري اللامركزي.

الفقرة الثانية: التأطير الدستوري لمبدأ التدبير الحر في النظامين الفرنسي والمغربي

إذا كان المعنى اللغوي يفيد أن التدبير الحر يعني القيام بشؤون معينة بملاء الإرادة ودون فرض أو قيد، فإن التحديد التشريعي المقصود به في النظامين المغربي والفرنسي، قد تكون له دلالة مرتبطة بقواعد وضوابط اللامركزية الإدارية التي تطبع التنظيم الإداري للدول البسيطة.

على مستوى الإطار القانوني المنظم للجماعات الترابية في التشريع الفرنسي، فقد خصص القسم الأول من المدونة العامة للجماعات الترابية لمبدأ التدبير الحر، لكن هذه المرة تحت مسمى مبدأ التدبير الحر (Principe de libre administration).

التحديد الدستوري لمبدأ التدبير الحر في دساتير الدول البسيطة مثل فرنسا والمغرب، يقتضي رصد ومقارنة المدلول الذي أعطي للمبدأ في كلا النظامين.

أولاً: مبدأ التدبير الحر في الدستور الفرنسي

يقر (Louis Favoreu) أنه من الصعب إن لم يكن من المستحيل إبراز مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، ويرى بأن النص الأول الذي احتوى تعبير التدبير الحر كان هو الباب العاشر من دستور 27 أكتوبر

(29) Pierre Lévêque, «Cite antique et libre administration», *op. cit.*, 1984, p. 44 et 45.

1946 المعنون بالجماعات الترابية، والذي نصت ضمنه الفقرة الأولى من المادة 87 على أن تدار الجماعات الترابية بحرية من طرف مجالس منتخبة بالاقتراع العام (30)، وبذلك يرى أن هذا المقتضى ما هو إلا إعادة لإنتاج الصيغة الواردة في المادة 114 من مسودة دستور أبريل 1946، والتي نفسها ينطبق على المادتين 34 و72 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 (31).

لقد لوحظ في المراجعة الدستورية لسنة 2003 توسعاً طال مجال صلاحيات الجماعات، لكن هذه الصلاحيات حددت بصرامة من خلال المبدأ الدستوري القاضي بعدم تجزئة الجمهورية من ناحية، وبموجب الاختصاص التشريعي المحدد في المادة 34 من الدستور من ناحية أخرى. وعلى هذا النحو، يبدو هذا الاختصاص للوهلة الأولى محصوراً جداً، حتى وإن كان من المحتمل أن يتسع بقدر معين الاستقلال المحلي ضمن احترام هذه الحدود الصارمة (32).

يلمس البعض أن الدستور الفرنسي ما زالت تتخلله بعض المرونة المطلة على غموض الشروط الدستورية المتعلقة بالجماعات الترابية، ويحاجون على هذا بتحويل السلطة التشريعية صلاحية تحديد اختصاصات وموارد الجماعات الترابية، إضافة إلى تحديد الشروط والمبادئ الأساسية للتدبير الحر بناءً على الفصل 34 من الدستور (33).

إنه رغماً من وضع المراجعة الدستورية سنة 2003 للحدود العليا المتمثلة في عدم تجزئة الدولة، وحتى إن كان الفصل 34 من الدستور يعطي صلاحيات تحديد المبادئ الأساسية لحرية تدبير الجماعات، فإن هذه المراجعة حملت في طياتها هدفاً محورياً تجسد في الإشراف، بحيث كرست المشاركة الفعلية للجماعات اللامركزية والمواطنين في النقاش العمومي وفي تنفيذ الخيارات السياسية وعباً بالدور الرئيس والمحوري الذي ستلعبه الجماعات الترابية في تحديث البلاد عبر إصلاح هياكلها الإدارية لتقريب المرافق العامة من المواطنين وتنشيط الحياة الديمقراطية (34).

لقد تمحورت أهداف الإصلاح الدستوري لسنة 2003 حول ضمان مبدأ التدبير الحر وتعزيز اللامركزية عبر تكريس مجموعة من المبادئ الدستورية المتمثلة في: الاستقلال المؤسسي والتفريع في الفقرة الثانية من المادة 72 التي نصت على أن الجماعات الترابية لها صلاحية اتخاذ القرارات

(30) Constitution de 1946, IV^e République, Article 87 : « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel ».

(31) Louis Favoreu, *la Libre administration et principes constitutionnels*, op. cit., p. 64.

(32) Manon Ghevoitian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, op. cit., p. 6.

(33) Manon Ghevoitian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, op. cit., p. 3 et 4.

(34) Exposé des motifs, projet de loi constitutionnelle n°24 relatif à l'organisation décentralisée de la République présenté au sénat le 16 oct. 2002, <http://www.senat.fr/leg/pjl02-024.html> (consulté le 20 août 2008). In Eberhard Schmidt-Abmann, Stéphanie Dagon, « Les fondements comparés des systèmes de droit administratif français et allemand », op. cit., p. 538.

اللازمة لممارسة اختصاصاتها بأفضل طريقة؛ السلطة التنظيمية للجماعات الترابية في الفقرة الثالثة من المادة 72 (35)، التي يرى البعض أنها ابتكار نسبي، الغاية من إقرارها لصالح الجماعات الترابية هو تمكينها من ممارسة صلاحياتها (36)؛ الحق في التجريب (Expérimental) في الفقرة الرابعة من المادة 72 (37)؛ الاستقلال المالي اللازم للممارسة الفعلية للاختصاصات المنصوص عليها في المادة 72-2 (38)؛ حظر ممارسة وصاية جماعة ترابية على جماعة أخرى المنصوص عليه في الفقرة الخامسة من المادة 72-2 الذي يتوخى منه تكريس مبدأ المساواة بين جميع مستويات الجماعات الترابية (39)؛ التأكيد في الفقرة الثالثة من المادة 72-2 على ضرورة وجود مجالس منتخبة بحرية مع ضرورة التوفر على صلاحيات فعالة لأن وجودها يمثل معياراً للتدبير الحر كما أنه يشكل الحد الأدنى المطلوب لضمان تطبيقه (40).

يستخلص من المادة 72 من التعديل الدستور الفرنسي لسنة 2003 (41)، أن الجماعات الترابية يجب أن يكون لها مجلس خاص بها لضمان استقلاليتها، وفي منحى تأكيد هذا التوجه سعى المجلس الدستوري ومجلس الدولة لتكريس هذا المعطى (42)، فوجد أن القاضي الدستوري الفرنسي أولى أهمية كبرى لتحديد مبدأ التدبير الحر في كل حالة، كما أنه أكد على ضرورة أن يمارس وفق الشروط التي ينص عليها القانون (43). في حين يرى البعض أن منح المشرع في الفصل 34 من الدستور صلاحية تحديد المبادئ الأساسية للتدبير الحر، لا يشكل قيداً عليه بقدر ما يوفر حماية من احتمال انتهاكه من طرف

(35) Eberhard Schmidt-Aßmann, Stéphanie Dagrón, «Les fondements comparés des systèmes de droit administratif français et allemand», *op. cit.*, p. 538.

(36) B. Faure, *le Pouvoir réglementaire des collectivités locales*, préface de J-C. Douence, Paris, LGDJ, «Bibliothèque de droit public», p. 1998, 329. In Julien Jorda, *les Collectivités territoriales outre-mer et la révision de la Constitution*, *Revue française de droit constitutionnel* 2003/4, n° 56, p. 710.

(37) الفقرة 4 من المادة 72 من الدستور الفرنسي: «يجوز للجماعات المحلية أو مجموعاتها أن تخالف على سبيل التجربة وفي موضوع معين ولمدة محددة أحكام القوانين واللوائح التي تسري على ممارسة اختصاصاتها - إذا نص القانون أو اللائحة على ذلك حسب الأحوال - وذلك وفق الشروط التي يحددها القانون الأساسي ما لم يتعلق الأمر بالشروط الأساسية لممارسة إحدى الحريات العامة أو حق من الحقوق التي يكفلها الدستور».

(38) Eberhard Schmidt-Aßmann, Stéphanie Dagrón, «Les fondements comparés des systèmes de droit administratif français et allemand», *op. cit.*, p. 538.

(39) Evelise Plénet, «La réforme des collectivités territoriales : quand la Constitution s'en mêle», *Droit et société* 2012/2, n° 81, p. 398.

(40) Nadine Dantonel-Cor, *Droit des collectivités territoriales*, Bréal, 3^e édition 2007, édition numérique sur le site : <https://books.google.com>, p. 11.

(41) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Article 72, Aléna 2, «Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon...».

(42) Evelise Plénet, «La réforme des collectivités territoriales : quand la Constitution s'en mêle», *op. cit.*, p. 396.

(43) Pontier (Jean-Marie), «La décentralisation territoriale en France au début du XXI^e siècle», *RGCT*, n° 22, mars-avril 2002, p. 92. In Guillaume Portière, *Collectivités territoriales et Constitution: une mention pour rien ?*, Politeia, 2007, édition numérique sur le site : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00823911>, p. 14.

السلطة التنفيذية، فيمثل من جانب ضمانه للاستقلال المحلي (44)، ومن جانب آخر تقييد المشرع عند تحديده للمبادئ الأساسية لمبدأ التدبير الحر (45).

يمكن القول إذن أن دسترة مبدأ التدبير الحر مكنت فعلاً من كبح إضعافه خصوصاً بعد التعديل الدستوري لسنة 2003، لكن هذا التكريس لا يعني التأكيد على وجود استقلال محلي فعلي (46)، حتى وإن كان الإصلاح يقوي بوضوح مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية الواقعة فيما وراء البحار المؤطرة بموجب الفصل 74 من الدستور، فإنه في النهاية يدخل ضمن معيار يؤكد مبدأ عدم تجزئة ممارسة السيادة الذي يعد سقفاً لا يمكن المساس به في حال من الأحوال في دولة بسيطة كفرنسا (47).

ثانياً: مبدأ التدبير الحر في الدستور المغربي

لم تكن الدساتير المغربية تعترف للجماعات الترابية بأي نوع من حرية التدبير، بل كانت تقيّد صلاحية تنفيذ اختصاصات مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم خصوصاً بموجب الفقرة الثانية من الفصل 101 من دستور سنة 1996 التي كانت تنص صراحة على أن «يتولى العمال تنفيذ قرارات العمالات والأقاليم والجهات...»، ولم يُعترف بالتدبير الحر للجماعات الترابية إلا في دستور سنة 2011، ولم يدخل مجال الممارسة إلا بعد نشر القوانين التنظيمية وتشكيل مجالس الجماعات الترابية بعد انتخابات 4 شتنبر 2015.

في منحى تطور اللامركزية، يلاحظ أن المغرب درج دوماً على تبني مبادئ وأسس كان قد أقرها دستور الجمهورية الفرنسية سيما فيما يتعلق بتنظيم الجماعات الترابية، فقد تبني مبادئ عامة من قبيل مبدأ وحدة الدولة في الفصل الأول من الدستور، وهذا يحيل إلى أن سقف المبدأ الدستوري للتدبير الحر محدود بمبدأ الوحدة الوطنية الذي يعد من الثوابت الجامعة للأمم المغربية، هذا إضافة إلى مبادئ التفريع/الثانوية الفاعلة، والسلطة التنظيمية المحلية.

أما على مستوى تحديد المبادئ الأساسية للتدبير الحر، فإن الدستور المغربي سار كذلك على منوال الدستور الفرنسي في المادة 34، وذلك عندما جعل مجال القانون في الفصل 71 من الدستور يختص بالتشريع فيما يتعلق بنظام الجماعات الترابية وتحديد مبادئ تحديد دوائرها الترابية ونظامها الانتخابي وكيفية تقطيع الدوائر الانتخابية.

(44) Nadine Dantone-Cor, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 11.

(45) Joël ThAlineau, *Essai sur la centralisation et la décentralisation : réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann*, Humanities and Social Sciences, Thèse pour le doctorat d'Etat, Université François Rabelais-Tours, 1994, p. 145.

(46) Manon Ghevontian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales. un miroir aux alouettes ?*, op. cit., p. 16.

(47) M. Bourjol, « Statut constitutionnel : Exercice de la libre administration », J.-Cl. Collectivités territoriales, t. 1, fasc. n° 23, 2002, 32 p., not. p. 4 et suiv. in Julien Jorda, *les Collectivités territoriales outre-mer et la révision de la Constitution*, op. cit., p. 709.

استناداً على صياغة المادة 136 من الدستور، يلاحظ أنه اعتبر مبدأ التدبير الحر من ركائز التنظيم الترابي إضافة إلى مبادئ التعاون والتضامن ومشاركة السكان في تدبير شؤونهم، وترك تحديد مبادئه وقواعد تطبيقه للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية التي ربطت تطبيقه بقواعد الحكامة الجيدة، ومن هنا يمكن القول على أن مبدأ التدبير الحر جاء مبهماً في الدستور المغربي ولم يتسم بالوضوح الكافي واللازم لنقل جوهره وفلسفته إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

المطلب الثاني

تحديد القوانين المنظمة للجماعات الترابية لممارسة مبدأ التدبير الحر في المغرب وفرنسا

إذا كانت الصيغة الدستورية التي طرح بها مبدأ التدبير الحر في كل من الدستورين الفرنسي والمغربي متشابهة إلى حد كبير على مستوى بنائها، وبدرجة أقل على مستوى مضمونها، فإننا نتساءل عن مدى الترجمة الفعلية للمبدأ الدستوري على مستوى مقتضيات القانونية التي تحدد كفاءات وشروط تطبيق وممارسة مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في فرنسا والمغرب؟
بناء على هذا التساؤل، سنعمل على رصد تحديد المدونة العامة للجماعات الترابية بفرنسا لكيفية تطبيق مبدأ التدبير الحر (الفقرة الأولى)، كما سنعمل على كيفية تحديد القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب لكيفية ممارسته (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تحديد ممارسة مبدأ التدبير الحر في المدونة العامة للجماعات الترابية

تمتد جذور حرية تدبير الجماعات من قبل مجالس منتخبة في أعماق تاريخ الجمهورية الفرنسية، فهي كانت مدرجة في قانون المقاطعات لسنة 1871، ثم في قانون البلديات لسنة 1884. ومع مرور الزمن، حظيت الجماعات الترابية بتوسيع صلاحياتها في الإصلاح الأول للامركزية خلال السنوات من 1982 إلى 1986 حيث تحررت المقاطعات من السلطة التنفيذية للولاية (l'exécutif préfectoral) ليعقبها إنشاء جماعة جهوية جديدة، أما خلال الإصلاح الثاني للامركزية لسنتي 2003 و2004، فقد حمل الإطار الدستوري والتنظيمي الجديد للتدبير الحر توسيعاً في صلاحيات الجماعات الترابية مرة أخرى (48).

(48) Jacques-Henri Stahl, «Le principe de libre administration a-t-il une portée normative?», *op. cit.*, p. 32.

أولاً: على مستوى الشكل

بالرجوع إلى المدونة العامة للجماعات الترابية أولت أهمية شكلية لمبدأ التدبير الحر من خلال حجم الجزء التشريعي الذي خصص لهذا المبدأ فيها (49)، كما تبرز أهميته بجعله يأتي في مستهل المدونة إذ يدخل ضمن جزئها الأول المعنون بالمقتضيات العامة الذي يندرج ضمن الكتاب الأول المعنون بالمبادئ العامة للامركزية في فصل فريد بعنوان مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، حيث شمل هذا الأخير المواد (من L1111-1 إلى L1111-10) من المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية.

ثانياً: على مستوى المضمون

لقد انصبت جل المقتضيات الواردة في الفصل الفريد المتعلق بمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية حول مجموعة من المبادئ والأسس التي توضح كيفية ممارستها في إطار علاقته بالاختصاصات سواء كانت أصلية أم مشتركة أم منقولة، كما تضمن أيضاً أهم الشروط الجوهرية التي يتأسس عليها المبدأ والمتمثلة في انتخاب المجالس التداولية، ثم كيفية تداولها وتدبيرها لاختصاصاتها بحرية في إطار ما تسمح به القوانين واللوائح.

أ - انتخاب المجالس التداولية

خصصت المادة (L111-1) من الفصل الفريد المتعلق بمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من المدونة العامة للجماعات الترابية لانتخاب المجالس التداولية، فنصت على أن تدار الجماعات والأقاليم والجهات بحرية من طرف مجالس منتخبة، وهذا يعتبر أول الشروط الجوهرية الأساسية التي يجب توفرها لقيام مبدأ التدبير الحر (50). وعلى مستوى ملاحظة هذه المادة، يتضح أنها جاءت تماشياً مع الفقرة الثالثة من الفصل 72 من الدستور التي أكدت على تولي المجالس المنتخبة لمهمة إدارة الجماعات الترابية بحرية (51)، وبهذا يظهر جلياً حرص المشرع في إطار اختصاصه أنه أخذ بالحسبان وضع وتنفيذ المعايير الدستورية فيما يتعلق بمبدأ التدبير الحر.

ارتباطاً بمضمون المادة نفسها، وجدنا أن المجلس الدستوري كان قد أكد على ضرورة أن تدار الجماعات الترابية عن طريق مجالس منتخبة بناء على الفصل 72 من الدستور وضمن نطاق ما يسمح به القانون (52).

(49) Jacques-Henri Stahl, «Le principe de libre administration a-t-il une portée normative?», *op. cit.*, p. 35.

(50) Article L1111-1 du Code général des collectivités territoriales, créé par loi 96-142 du 21/2/1996, *J.O.* du 24 février 1996.

(51) Alinea 3, Article 72 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

(52) La décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, cons. 4.

ب - تداول المجالس المنتخبة بكيفية حرة

عملت المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية على تمكين الجماعات الترابية من إجراء مداولاتها بكيفية حرة، إذ نصت المادة (2-1111 L) على أن تتولى الجماعات والأقاليم والجهات التداول حول شؤونها في حدود اختصاصها، وعلى أن تساهم مع الإدارة الحكومية في: قضايا إعداد التراب؛ التنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والعلمية؛ مكافحة التمييز وتعزيز المساواة بين المرأة والرجل؛ حماية البيئة ومكافحة الاحتباس الحراري عن طريق الاستخدام الرشيد للطاقة والتمكين منها وتحسين مجال العيش. كما أن للجماعات الترابية أن تبرم عقود شراكة فيما بينها حسب الفصل 6 من القانون رقم 173-2014 المؤرخ في 21 فبراير 2014 المتعلق بتخطيط المدينة وبرمجة التماسك في المناطق الحضرية، وألزم هذا الفصل رؤساء الجماعات بتقديم تقرير عن وضعية الجماعة في ظل سياسة المدينة والبرامج والتوجهات التي من شأنها تحسين هذا الوضع إلى المجلس التداولي لمناقشته (53).

بالعودة إلى المقتضيات الدستورية التي تحكم الجماعات الترابية، نجد أن نص هذه المادة جاء متوافقاً مع الفقرة الثانية من الفصل 72 من الدستور التي تؤكد على أن: «يخول للجماعات الترابية اتخاذ القرارات في كل الاختصاصات التي يمكن تطبيقها في إطار اختصاصها بأفضل طريقة ممكنة» (54). وفي المنحى ذاته، تجسد المادة (1-9-1111 L) وجهاً آخر لتداول الجماعات الترابية بحرية فيما يتعلق بالعمل المشترك، وذلك من خلال ما يعرف (la conférence territoriale de l'action publique) وهو المؤتمر الذي تتم فيه عملية تنسيق اختصاصات الجماعات الترابية ومجموعاتها ومؤسساتها العمومية على مستوى كل جهة، وينعقد برئاسة رئيس المجلس الجهوي الذي ينظم أشغاله بحرية عبر اللجان الموضوعاتية، كما يحدد جدول أعمال اجتماعاته مع تخويل القانون أي عضو فيه إمكانية اقتراح إدراج قضايا إضافية في جدول أعمال المؤتمر شرط أن تكون ضمن اختصاص الهيئة العامة، أو فئة الشخص العام التي يمثلها، أو من طرف الشخص العام المسؤول عن تنظيم إجراءات العمل المشترك للجماعات الترابية، وخلال هذا المؤتمر تتم المناقشة وإبداء الرأي في جميع المواضيع المتعلقة بممارسة الاختصاصات وسير السياسات العمومية التي تتطلب التنسيق أو تفويض الاختصاصات بين الجماعات الترابية ومجموعاتها، ويمكن أيضاً المساهمة في تنسيق العلاقات عبر الحدود مع الجماعات الترابية الأجنبية الواقعة بالقرب من الجهة. أما على مستوى حضور سلطة المراقبة الإدارية، فيتمثل في إبلاغ ممثل الدولة بالجهة بدورات المؤتمر الإقليمي للعمل العمومي، ويمكن لممثل الدولة المشاركة فيه وإبداء رأيه عندما يطلب منه بناء على طلب جماعة ترابية أو مؤسسة عمومية للتعاون بين الجماعات تسعى للحصول على تفويض ممارسة اختصاص

(53) Article L1111-2 du Code général des collectivités territoriales, modifié par loi n° 2014-173 du 21 février 2014, art. 11.

(54) Alinea 2, article 72 : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

من الدولة ضمن الإطار الذي حددته المادة (L. 1111-8-1)، كما له أن يشارك في دورات أخرى بناء على طلب منه (55).

ج - الديمقراطية التشاركية المحلية

أكدت المادة (L1111-2) في فقرتها الأخيرة على أن الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها تشكل الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في الحياة المحلية، كما تضمن لهم التعبير عن آرائهم، فنجد أن هذا المقتضى يحيل على حضور الديمقراطية التشاركية المحلية التي تركز مساهمة المواطنين في تدبير شؤونهم، كما أنه يتوافق أيضاً مع مقتضى الفقرة الثالثة من المادة 1-72 من الدستور التي تخول في إطار قانون تنظيمي حق المبادرة للجماعات الترابية بتقديم مشاريع مداولات أو عمل يدخل ضمن نطاق اختصاصها على الناخبين المنتمين لها ليتخذوا القرار فيه عبر استفتاء محلي ينظم لهذه الغاية (56).

د - حظر الوصاية فيما بين الجماعات الترابية

إذا كانت المقتضيات الدستورية المؤطرة للجماعات الترابية في الفقرة الخامسة من المادة 72 من الباب الثاني عشر تحظر وصاية جماعة ترابية على أخرى (57)، فإن هذا الحظر مكرس كذلك بموجب المادة (L1111-3) التي تنص على أن توزيع الاختصاصات بين الجماعات الترابية من جانب، كما تنص على حظر ممارسة جماعة ترابية الوصاية على جماعة أخرى بأي شكل من الأشكال (58).

في المنحى نفسه، جاءت المادة (L1111-4) لتؤكد وتعزز مبدأ المساواة بين الجماعات الترابية المشار إليه في المادة الآتية، وذلك عندما نصت في الفقرة الرابعة منها على أن القرارات التي تتخذها الجماعات الترابية القاضية بقبول أو رفض تقديم الدعم المالي لجماعة ترابية أخرى، لا يخول ممارسة الوصاية بأي شكل من الأشكال في هذا الشأن، كما وجدنا أيضاً أن الفقرة الخامسة من المادة ذاتها تنص على أنه لا يمكن للمساعدة المالية التي تقدمها جماعة ترابية إلى جماعة ترابية أخرى أن تخضع لشروط تتعلق بانتماء الجماعة المستفيدة إلى جمعية ما، أو لمؤسسة عمومية للتعاون فيما بين الجماعات، أو إلى نقابة مختلطة قائمة كانت أم في طور التأسيس (59).

لكن وبالعودة إلى الفقرة الخامسة من المادة 72 من النص الدستوري، نجد أنها قد وضعت استثناءً على هذا المبدأ، إذ ينص هذا الاستثناء على أنه في حالة ما إذا «تطلبت ممارسة إحدى الاختصاصات

(55) Article L1111-9-1 du Code général des collectivités territoriales, créé par loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 4 (V).

(56) Alinea 3, article 72-1 : « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

(57) Alinea 5, article 72 : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre... ».

(58) Article L1111-3 du Code général des collectivités territoriales, créé par loi 96-142 du 21/2/1996, J.O. du 24 février 1996.

(59) Article L1111-4 du Code général des collectivités territoriales, modifié par loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 104.

مساهمة عدة جماعات محلية، يجوز للقانون أن يرخص لإحداها أو لإحدى مجموعاتها تنظيم طرق القيام بعملها المشترك» (60). ولتعزيز وتكريس هذا النص، اعتبر المجلس الدستوري في سنة 2016 على أن أحكام الفقرة الثانية من (L.2113-5) من المدونة العامة للجماعات الترابية المطعون فيها، والتي تسمح للوالي بأن يفرض على جماعة تم إنشاؤها حديثاً الارتباط أو الالتحاق بمؤسسة عمومية للتعاون بين الجماعات غير التي اختارتها هي، يؤثر على مبدأ التدبير الحر للجماعات المعنية على أساس أن هذا المنع قد يفضي إلى تقويض التماسك وإضعاف مجالات التعاون بين جماعي القائم، وبالتالي الحؤول دون تحقيق هدف المصلحة العامة، كما اعتبر أن هذا الإلحاق سينتج عنه حتما عواقب على الجماعة الجديدة وعلى الجماعات الأعضاء في المؤسسة العمومية المعنية وعلى المؤسسات العمومية نفسها، هذا إضافة إلى أن الأحكام المطعون فيها لم تنص على استشارة الهيئة التداولية للمؤسسة العمومية للتعاون بين جماعي، وبناء على هذه الحثيات صرح المجلس الدستوري في قراره بمخالفة أحكام الفقرة المذكورة لأحكام الدستور (61).

هـ - نقل وتفويض الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية

ينص المقتضى الدستوري الوارد في الفقرة الرابعة من المادة 72-2 على أن أي اختصاص تنقله الدولة إلى الجماعات الترابية يجب أن يقترن بموارد مالية مطابقة لتلك المخصصة للقيام به، وفي حال تحملت الجماعة الترابية نفقات ناتجة عن خلق أو توسيع في الاختصاصات المنقولة، فإن هذا الإنشاء أو التوسيع يستوجب أيضاً مصاحبه بموارد مالية يحددها القانون (62).

علاقة بهذا المقتضى الدستوري، جاءت الفقرة الأولى من المادة (L1111-4) استجابة له بتنصيبها على أن يتم توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية مع مراعاة أن تنفذ هذه الاختصاصات قدر الإمكان من طرف هذه الأخيرة، كما أشارت المادة على ضرورة أن يقترن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجماعات الترابية بالموارد المالية المطابقة لها. وبموجب التعديل الذي أدخل على المادة (L1111-4) في 7 غشت 2015، نصت الفقرة الثانية من المادة المذكورة على أن تتم مشاركة الاختصاصات المندرجة ضمن مجالات: الثقافة؛ الرياضة؛ السياحة؛ تعزيز اللغات الجهوية والتعليم الشعبي فيما بين الجماعات والأقاليم والجهات والجماعات ذات الوضع الخاص، وفيما يتعلق بالشباب، وأقرت الفقرة الثالثة إمكانية

(60) Alinea 5, article 72 : « ... Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

(61) Décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, cons 8 et 9.

(62) Alinea 4, article 72-2 : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

أن تكون السياسات العمومية المتعلقة التي قامت بها الدولة والجماعات الترابية المذكورة المتعلقة بهذه الفئة موضوع مناقشة في المؤتمر الإقليمي للفعل العمومي أو العمل العمومي، وأوجب أن تنصب المناقشة بالخصوص على ترابط وتنسيق هذه السياسات بين مختلف مستويات الجماعات وبين الدولة (63).

في منحى تكريس هذه المادة على مستوى القضاء الدستوري، ولتوضيح العلاقة بين مبدأ التدبير الحر ونقل الاختصاصات، اعتبر المجلس الدستوري أن المقتضيات المتعلقة بضرورة تحويل الاعتمادات المقترنة بنقل الاختصاصات الواردة في الفقرة الرابعة من المادة 72-2 من الدستور لا يمكن أن يكون لها انعكاس على الحد من موارد الجماعات الترابية إلى درجة التأثير على مبدأ التدبير الحر كما حددتها المادة 72 من الدستور (64).

ارتباطاً بتفويض الاختصاص بين الدولة والجماعات الترابية، خول المشرع في الحالات التي لا تمس بالمصالح الوطنية لكل جماعة ترابية أو مؤسسة عمومية للتعاون بين الجماعات بناء على المادة (L1111-8-1) تقديم طلب للدولة من أجل الحصول على تفويض الاختصاص بشأن (fiscalité propre) من أجل ممارسة بعض الاختصاصات، وفي الحالة هذه يعرض الطلب خلال اجتماع المؤتمر الإقليمي للعمل العمومي من أجل إبداء الرأي فيه، ثم بعد ذلك يرسل الطلب مرفقاً برأي الندوة الإقليمية عبر ممثل الدولة بالجهة إلى الوزارات المعنية، وفي حال قبول الطلب، يتم التفويض بموجب اتفاقية تحدد مدتها والوسائل المتبعة للوصول لأهدافها، هذا إضافة إلى شروط المراقبة التي تمارسها الدولة على الجماعة الترابية أو المؤسسة العمومية للتعاون بين الجماعات. وفيما يتعلق بممارسة هذا الاختصاص، فإن تنفيذه يتم باسم الدولة ولصالحها، ولا يمكن أن يؤدي هذا التفويض الذي يحدد مجلس الدولة شروط اتفاقته بموجب قرار ويعتمد بموجب مرسوم إلى تحويل الجماعات الترابية أو المؤسسة العمومية إمكانية الخروج عن القواعد التي يشملها مجال القانون أو المجال التنظيمي (65).

و - تفويض الاختصاص فيما بين الجماعات الترابية

في إطار التعاون بين الجماعات أقرت المادة (L1111-8) أنه بإمكان أي جماعة ترابية أن تفوض إلى جماعة ترابية أخرى أو إلى مؤسسة عمومية اختصاصاً مالياً ضمن الحدود القانونية المسموح بها، فتم بناء عليه ممارسة الاختصاصات المفوضة باسم الجماعة الترابية المفوض لها ولحسابها، وحتى يتسنى ممارسة الاختصاص بطريقة فعالة ومجدية، يخضع التفويض إلى اتفاقية يحدد شروطها مجلس الدولة

(63) Article L1111-4 du code général des collectivités territoriales, *op. cit.*

(64) Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, Départements de la Seine-Saint-Denis et autres [Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA]. cons. 14.

(65) Article L1111-8-1 du Code général des collectivités territoriales, Modifié par loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 1.

بموجب قرار، ويتم خلالها: ضبط مدة التفويض؛ أهداف التفويض؛ تحديد أحكام المراقبة التي تطبقها السلطة المفوضة على السلطة المفوض لها (66).

بتاريخ 7 غشت 2015 أدخل تعديل على الكتاب الأول من المدونة العامة للجماعات الترابية عندما أضيفت إليه المادة (L1111-8-2) التي تسمح لمقتضياتها فيما يتعلق بمجالات الاختصاصات المشتركة للدولة أو الجماعة الترابية أو المؤسسة العمومية للتعاون بين الجماعات، بإمكانية منح إعانات ومساعدات لأحد الأشخاص الاعتبارية المذكورة آنفاً بموجب اتفاقية تفويض تحدد فيها: مدة التفويض؛ الوسائل المتبعة للوصول إلى أهداف المرتقبة؛ أحكام المراقبة المطبقة على التفويض. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التفويض يخضع لمقتضيات المادة (L1111-8) عندما يكون المفوض والمفوض له جماعة ترابية أو مؤسسة عمومية للتعاون، في حين أنه عندما تكون الدولة هي المفوض، فإن التفويض يخضع لأحكام المادة (L1111-8-2) (67).

ز - ممارسة الاختصاصات المشتركة بين الجماعات الترابية

تكريساً للفقرة الخامسة من المادة 72 من الدستور التي تنص على أنه في حال ممارسة اختصاص معين يستدعي مساهمة عدة جماعات، فإنه يتم الترخيص لإحداها بصلاحيه تنظيم كيفية ممارسة ذلك الاختصاص بشكل مشترك، ظهرت في فرنسا آلية الجماعة الرائدة (chef de file) بناء على مبادرة من مجلس الشيوخ بموجب قانون الإطار الصادر في 4 فبراير 1995، بحيث تسمح هذه الآلية لجماعة بتولي دوراً ريادياً لممارسة اختصاص معين، أو مجموعة من الاختصاصات في إطار عدة جماعات ترابية (68). في إطار تنزيل هذا المقتضى الدستوري المذكور، أقرت المادة (L1111-9) بأن تمارس وتنفذ بعض اختصاصات الجماعات الترابية بمساعدة عدة جماعات ترابية أو مجموعة جماعات ترابية على كل مستوى ترابي معين، بحيث خولت هذه المادة للجهة باعتبارها جماعة رائدة مسؤولية عن تنظيم أحكام العمل المشترك بين الجماعات الترابية وباقي المؤسسات العمومية صلاحيه ممارسة الاختصاصات المتعلقة بالمجالات التالية: إعداد والتنمية المستدامة للتراب؛ حماية التنوع البيولوجي؛ المناخ وجودة الهواء والطاقة؛ التكامل بين أنواع النقل خصوصاً في إعداد المحطات؛ دعم التعليم العالي والبحث. أما على مستوى الأقاليم، فقد أتاحت المادة نفسها إمكانية ممارسة الاختصاصات المتعلقة بالرعاية والتنمية الاجتماعية؛ المساهمة في الحد من الفقر؛ التضامن الترابي. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإمكانيه

1. art. 1. 2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 105.

(66) Article L1111-8 du Code général des collectivités territoriales, modifié par loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 105.

(67) Article L1111-8-2 du Code général des collectivités territoriales, modifié par loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 105.

(68) Assemblée des communautés de France, Les outils de la clarification des compétences entre autorités locales, Note actualisée au 15 octobre 2012, p. 4.

متاحة أيضاً للجماعات أو المؤسسات العمومية للتعاون بين الجماعات التي نقلت إليها الاختصاصات المتصلة ب: النقل المستدام؛ تنظيم المرافق العامة المحلية للقرب؛ تهيئة المجال؛ التنمية المحلية. فيما يخص أجرأة العمل المشترك، أكدت الفقرة الأخيرة من المادة (L1111-9) على ضرورة مناقشة أحكام وشروط العمل الجماعي للجماعات الترابية خلال الندوة الإقليمية للعمل العمومي المنصوص عليها في المادة (L1111-9-1). كما تنص المادة نفسها على أن تخضع ضوابط ممارسة الاختصاص المشترك إلى أحكام اتفاقية لا تتجاوز مدتها ست سنوات، ويمكن إعادة النظر فيها إما بعد مضي ثلاث سنوات، أو في حالة تغيير الشروط التشريعية أو التنظيمية أو المالية التي كانت معتمدة، ولا تعتبر أحكام هذه الاتفاقية بعد الموافقة عليها ملزمة إلا للجماعات الترابية والمؤسسات العمومية التي وقّعت عليها، بحيث يجب على هذه الأخيرة اتخاذ الإجراءات والاتفاقيات اللازمة لتنفيذها (69).

ضماناً لفعالية ممارسة الاختصاصات المشتركة، تكون الجماعة الرائدة المسؤولة عن تنظيم إجراءات العمل المشترك، ملزمة على الأقل مرة في السنة بتوجيه تقرير مفصل يخضع للمناقشة إلى الهيئة التداولية للجماعات الترابية والمؤسسات العمومية المعنية عن التدابير المتخذة في إطار الاتفاقية المشتركة لممارسة اختصاص أو مخطط أعمال، بالإضافة إلى التدخلات المالية التي وقّعت (70).

عن مساهمة جماعات الجهات في دعم المشاريع التنموية بالجهة التي تدخل ضمن نطاق مبدأ التدبير الحر، فإن المادة (L1111-10) كانت تنص بأن على الجهات المساهمة في تمويل العمليات التي تعود بالمنفعة على الجهة والأقاليم والجماعات ومجموعاتها، إضافة إلى المجموعات ذات المصلحة العامة، لكن هذا المقتضى ألغي بموجب التعديل الذي لحق المادة المذكورة في 7 غشت 2015، وبقي الأمر مقتصرًا على باقي مستويات الجماعات الترابية الأخرى ومجموعاتها (71).

الفقرة الثانية: تحديد القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لمبدأ التدبير الحر

قبل دستور 2011 لم يسبق أن عُرف مصطلح مبدأ التدبير الحر في المنظومة التشريعية المغربية لا في القانون الدستوري كما لم تعهده مواد القوانين العادية المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث خصوصاً بعد حصول المغرب على استقلاله، لكن وبالمقابل كان حاضراً في الممارسة العملية لما قبل الاستقلال وفترة الحماية بحيث شكل سمة من السمات الجوهرية التي كانت تطبع تدبير شؤون التجمعات البشرية القبلية المعروف بنظام «اجماعة» في مغرب ما قبل الحماية، إلا أنه وبعد مرحلة الاستقلال تراجعت تجليات حرية تدبير شؤون هذه التجمعات بإقرار أول إطار قانوني يؤطرها، واستمر

(69) Article L1111-9 du Code général des collectivités territoriales, modifié par loi n° 2015-991 du 7 août 2015 – art. 2 (V).

(70) Article L1111-9 du Code général des collectivités territoriales, modifié par loi n° 2015-991 du 7 août 2015 – art. 2 (V).

(71) Article L1111-10 du Code général des collectivités territoriales, modifié par loi n° 2015-991 du 7 août 2015 – art. 1. et par loi n° 2015-991 du 7 août 2015 – art. 94.

هذا الوضع إلى أن جاء دستور 2011 الذي نص صراحة على إدراج مبدأ التدبير الحر ضمن مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

أولاً: على مستوى الشكل

بالرجوع إلى المقتضيات القانونية التي تحدد شروط تطبيق مبدأ التدبير الحر، نجد أنها لا تختلف عن بعضها في شيء ضمن بنية القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وهذا المعطى يتأكد لنا من خلال أن القسم الذي يتعلق بالمقتضيات المتعلقة بمبدأ التدبير الحر في القانون التنظيمي للجهات جاء في خاتمة القانون على مستوى الباب الثامن بعنوان: «قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر»، وعلى مستوى القانون التنظيمي للعمال والأقاليم تجمعت مواد في الباب السابع بالعنوان نفسه، وفي الباب الثامن في القانون التنظيمي للجماعات بالعنوان ذاته أيضاً، كما لاحظنا أن المشرع قد جعل الباب المتعلق بتحديد ممارسة وتطبيق مبدأ التدبير الحر في جميع القوانين التنظيمية المذكورة قبل باب «الأحكام المتفرقة» الذي يعد آخر أبواب القوانين التنظيمية المنظمة للهيئات اللامركزية في المغرب. بناء على هذه الملاحظة الشكلية لبنية وهيكل القوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية، يمكن القول بأن إدراج المشرع لمبدأ التدبير الحر في خواتم القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، قد عكس عن قصد أو جهل ضعف الأهمية التي أولاهها المشرع المغربي لهذا المبدأ الدستوري الداعم لتطوير اللامركزية، كما أن هذا الوضع جاء خلافاً لما درج عليه التشريع الفرنسي الذي أدرج مقتضيات مبدأ التدبير الحر على مستوى صدارة المدونة العامة للجماعات الترابية، حيث عكس هذا التصدير المكانة والأهمية التي يكتسيها المبدأ في دعم المنظومة التدييرية للجماعات الترابية، والاهتمام نفسه بتبناه المشرع التونسي عندما جعل مبدأ التدبير الحر في مستهل مجلة الجماعات المحلية.

ثانياً: على مستوى المضمون

جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على مستوى مضمونها استجابة لمضمون الفقرة الأخيرة من الفصل 146 من الدستور، فتم تأسيساً على ذلك تخصيص القسم الثامن من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لباب لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير. بالرجوع إلى مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (72)، نجدها قد عبرت عن المقصود بمدلول قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر هو الحرص بوجه خاص على احترام مجموعة من المبادئ العامة المتمثلة في: المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية؛ الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعات الترابية وضماني جودتها؛ تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛ ترسيخ سيادة القانون؛ التشارك والفعالية والنزاهة.

(72) المادة 4 من القانون التنظيمي للجهات، المادة 3 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم، المادة 3 من القانون التنظيمي للجماعات.

يحيل الاطلاع على محتويات هذه المقتضيات التي حاول المشرع من خلالها تحديد مدلول قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، إلى أنها شكلت إعادة صياغة لمحتوى الفصلين 154 و 155 من الباب الثاني عشر من الدستور المتعلق بالمبادئ العامة للحكامة الجيدة، ولم تلامس جوهر مبدأ التدبير الحر الذي اعتبرته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بأنه يخول للمجالس المنتخبة سلطتين: الأولى تتمثل في «التداول بكيفية ديمقراطية»، والثانية تتجسد في «تنفيذ المداولات والمقررات» التي تدرج ضمن نطاق اختصاصها، وهذا على أساس أن مبدأ التدبير الحر يضمن توجيه الجماعات الترابية من قبل هيأتها المنتخبة التي لديها الحد الأدنى من الصلاحيات الذاتية والحد الأدنى من الموارد، أما باقي الأمور الأخرى فتخضع لتقدير المشرع الذي يضع القواعد التي تهم الإدارة والديمقراطية المحلية للجماعات الترابية (73).

بالرجوع إلى ما جاء في مسودة يونيو 2014 المتعلقة بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لوحظ أن المقتضيات المتعلقة بمبدأ التدبير الحر قد نصت في المسودة على أن التدبير الحر يخول للجماعات الترابية «سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وحرّة»، غير أن مقارنة هذا المقتضى مع ما جاءت به القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في القسم التمهيدي المتعلق بالأحكام العامة (74)، تفيد بأن المشرع قد تراجع عن إبراز مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية عندما حذف عبارة «حرّة» التي تعني أن الجماعات الترابية تدير أعمالها بحرية من طرف مجالس منتخبة، كما أنها تحيل على تجسيد أصلي لمبدأ التدبير الحر من حيث قوة الدلالة اللغوية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية. إضافة إلى هذا، وبهدف تعميق التحليل، اتضح أن المقتضى الذي استخدمت فيه عبارة التقييد بقواعد الحكامة المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لم تأت بشكل مطلق على ذكر عبارة «مبدأ التدبير الحر»، كما أن القسم الثامن من مسودة القانون التنظيمي للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث بتاريخ يونيو 2014، كان بعنوان «قواعد الحكامة الجيدة» فقط، ولم تكن عبارة «مبدأ التدبير الحر» مدرجة ضمن عنوان الباب الثامن، ليتضح أن المشرع المغربي أضاف عبارة مبادئ الحكامة الجيدة إلى عبارة مبدأ التدبير الحر على مستوى العنوان في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لكنه لم يكن صريحاً وجرياً في إعطاء مفهوم واضح أو مظهر فعلي لكيفية ممارسة مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية (75). وفي معرض المقارنة مع النظام التونسي، تبين أن مجلة الجماعات المحلية فصلت المقتضيات المؤطرة لمبدأ التدبير الحر

(73) Jacques-Henri Stahl, «Le Principe de libre administration a-t-il une portée normative?», *op. cit.*, p. 40.

(74) المادة 243 من القانون التنظيمي للجهات؛ المادة 213 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم، المادة 269 من القانون التنظيمي للجماعات.

(75) عبيد مصطفى، المبدأ الدستوري للتدبير الحر للجهات: دراسة نقدية تحليلية لتجربة مجالس جهات كلميم، العيون والداخلة، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق، سطات، السنة الجامعية 2018-2019، ص. 86-87.

للجماعات الترابية عن قواعد الحكامة الجيدة من خلال التنقيص على كل منهما في باب مستقل عن الآخر (76).

تحليل مقتضيات القسم الثامن من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، على ضرورة احترام مجالس الجماعات الترابية ورؤسائها لمجموعة من مبادئ وإجراءات الحكامة الجيدة المكرسة لآليات الديمقراطية خلال مداوات المجالس المنتخبة، وتضمن شفافتها ونزاهة أعضائها من خلال تقديمهم لتصريح بالامتلاكات، كما نصت أيضاً على ضرورة ربط المسؤولية بالمحاسبة، وعلى احترام القوانين المتعلقة بالميزانية والصفقات العمومية والوظيفة العمومية للجماعات الترابية، ولم تذكر المادة أي مؤشر يفيد حرية تدبير مجالس الجماعات الترابية (77).

فيما يتعلق بباقي مواد القسم الثامن من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فقد انصبت جلها على وجوب اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة من أجل ضمان فعالية تدبير مجالس الجماعات الترابية عبر اعتماد آليات التدبير العمومي الجديد المتمثلة أساساً في: وضع أهداف المشاريع والبرامج وتتبع تنفيذها من خلال وضع منظومة لهذا الغرض؛ اعتماد آليات الرقابة، التقييم، المراقبة الداخلية، والافتحاص؛ إشهار المقررات وتسليم نسخ من المحاضر لأعضاء مجالس الجماعات الترابية في إطار الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة. إن ما يلاحظ في هذه المقتضيات، هو أنها تعد تجسيدا للمبادئ العامة للحكامة الجيدة أقرها الدستور في عدة مواضع منه، خصوصاً في الباب الثاني عشر الذي حدد المبادئ العامة للحكامة الجيدة، ومن ثم لم تكن ابتكار جديد لواقعي القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على مستوى تعزيز استقلالية الهيئات اللامركزية وفق جوهر مبدأ التدبير الحر.

أخيراً نصت المادة الأخيرة من الباب الثامن من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على ضرورة العمل من قبل الدولة على مساندة مجالس الجماعات الترابية على مجموعة من الآليات والتدابير من أجل: تطوير القدرات التديرية للمنتخبين؛ تبني آليات التدبير العمومي الجديد المتمثلة خصوصاً في التتبع والتقييم الداخلي والخارجي؛ إمداد المجالس بكافة الوثائق التي تساعد في القيام بصلاحياتها (78)، كما تم التنقيص في آخر الفقرة من هذه المادة في القوانين التنظيمية الثلاث على أن المساندة التي يجب

(76) مجلة الجماعات المحلية خصصت القسم الثاني من الباب الأول من الكتاب الأول لمبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية في الفصول من 4 إلى 12، بينما خصصت القسم الثاني من الباب الثاني من الكتاب الأول للمبادئ العامة لتسيير المرافق العامة المحلية في الفصول من 75 إلى 79.

(77) المادة 250 من القانون التنظيمي للجهات؛ المادة 220 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم؛ المادة 276 من القانون التنظيمي للجماعات.

(78) المادة 244 من القانون التنظيمي للجهات؛ المادة 214 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم؛ المادة 270 من القانون التنظيمي للجماعات.

على الدولة تقديمها مجالس الجماعات الترابية مشروطة بصدور نص تنظيمي يبين كيفية تطبيقها، والذي دخل حيز التنفيذ في 17 يوليوز 2017.

لإثبات أن المشرع لم يعط مبدأ التدبير الحر مضمونا ونطاقا واضحا في القسم الثامن من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يمكن الاستدلال باللغة التشريعية المستعملة في صياغة مقتضيات القسم المتعلق بحسن تطبيق مبدأ التدبير للجماعات الترابية، بحيث لم تأت مقتضياته بشكل قطعي ومطلق على ذكر مصطلح حرية أو استقلالية التدبير في أي من مواد القسم الثامن باستثناء عنوانه، بل لاحظنا على مستوى دلالة المصطلحات المستخدمة في هذا القسم أن المشرع استعمل مجموعة من المفاهيم التي تفيد الإلزام والتقييد مثل: يتعين، التقييد، يجب، في مقابل غياب أية عبارة تفيد حرية أو استقلالية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها.

يتضح لنا جلياً من خلال المقارنة المطروحة أعلاه أن المشرع أقحم عبارة «مبدأ التدبير الحر» الواردة في عنوان القسم الثامن امثالاً - وهو امثال شكلي فقط - للمقتضى الدستوري الوارد في الفقرة الأخيرة من الفصل 146، الشيء الذي يحيل إلى أن المشرع تعمد إفراغ هذا المبدأ الدستوري من جوهره على مستوى مضمون القسم الثامن من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وذلك عندما وجه كل مقتضياته إلى إلزامية إقرار المبادئ العامة للحكامة الجيدة وآليات التدبير العمومي الجديد من دون المحاولة إلى تحديد مبدأ التدبير الحر وكيفية ممارسته من قبل الجماعات الترابية بكيفية فعلية تماثل تلك المنصوص عليها في المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية (79).

كخلاصة، يمكن القول إن الاستقلالية المعترف به للجماعات الترابية في المغرب، ما زالت محدودة بسبب الصلاحيات الواسعة للهيئة التشريعية (80) في تحديد الاختصاصات والموارد والمبادئ الأساسية للتدبير الحر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (81). وفي سياق تأكيد هذا الطرح، نستند إلى مسار تطور اللامركزية ونشأة مبدأ التدبير بالمغرب الذي ظل مساراً محكوماً ومقيداً بوصاية وزارة الداخلية الموروثة عن فترة حماية الدولة الفرنسية التي بدورها تميزت بمركية مفرطة، وهذا ما يفسر تأثير المد المركزي في تدبير الجماعات الترابية الفرنسية على المنظومة التشريعية المؤطرة للامركزية المغربية، هذا طبعاً مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المغربية على مستوى القدرة المتواضعة جداً للنخب الجهوية والمحلية التي تتولى تدبير الشؤون الخاصة بالهيئات اللامركزية.

(79) عبيد مصطفى، المبدأ الدستوري للتدبير الحر للجهات: دراسة نقدية تحليلية لتجربة مجالس جهات كلميم، العيون، والداخلة، مرجع سابق، ص. 88.

(80) Donier Virginie, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 18.

(81) Manon Ghevontian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, op. cit., p. 3 et 4.

خاتمة

- بناء على دراسة نشأة وتطور مبدأ التدبير الحر في قوانين التنظيم الترابي في كل من فرنسا والمغرب، يمكن تسجيل مجموعة من الملاحظات والاستنتاجات نوردتها كالتالي:
- مبدأ التدبير الحر كان سمة مميزة للتجمعات البشرية الطبيعية، حيث كانت تتمتع هذه الجماعات باستقلالية مطلقة في تدبير شؤونها الداخلية وفق مجموعة من القواعد والضوابط المتعارف عليها؛
 - تأطير الجماعات الترابية بموجب القوانين قوض من استقلالية التجمعات البشرية الطبيعية عبر طرحه للعديد من الإجراءات والضوابط الصارمة التي تعطي الحق للمثلي الدولة في مراقبة ممارسة هذه التجمعات لشؤونها الخاصة، فشكلت هذه المراقبة تقليصاً لحريتها واستقلاليتها التي كانت تنعم بها قبل بسط الدولة سيادتها على هذه التجمعات البشرية الطبيعية؛
 - الدستور المغربي استند على مجموعة من الأسس والمبادئ الدستورية الداعمة للامركزية التي أقرها الدستور الفرنسي، غير أنه لم يعتمد آليات ومبادئ أخرى أكثر تقدماً كعرض الجماعات الترابية بعض مشاريع مداولاتها أو تصرف خاضع لاختصاصها للاستفتاء المحلي من أجل اتخاذ القرار فيه، فهذه الآلية تمثل امتداداً وبعداً آخر لمبدأ التدبير الحر من خلال إشراك المواطنين والمواطنين في تدبير شؤونهم بشكل مباشر، ومن ثم فالدستور المغربي قد أفقد مبدأ التدبير الحر بعضاً من قوته بسبب عدم دسترة آلية الاستفتاء المحلي؛
 - المدونة العامة للجماعات الترابية بفرنسا أطرت وحددت كيفية تطبيق مبدأ التدبير الحر لجميع مستويات الجماعات الترابية، في حين أن تحديد تطبيق مبدأ التدبير الجماعات الترابية بالمغرب جاءت في ثلاث قوانين تنظيمية، وتضمنت المواد المتعلقة بتطبيق هذا المبدأ المقترضات نفسها في القوانين التنظيمية الثلاث دون وجود أي اختلاف فيما بينها، بالرغم من أن الفصل 146 من الدستور المغربي نص على قانون تنظيمي واحد وليس قوانين تنظيمية؛
 - المدونة العامة للجماعات الترابية خصصت فصلاً في مستهل المدونة يتعلق بمبدأ التدبير الحر دون ربطه بأية قواعد أو مبادئ أخرى، بالمقابل خصصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية القسم ما قبل الأخير لمبادئ الحكامة المتعلقة بتطبيق مبدأ التدبير الحر، لكن مبدأ التدبير الحر لم يكن حاضراً إلا على مستوى العنوان فيما غاب على مستوى المضمون؛
 - نصت المدونة العامة للجماعات الترابية على كيفية ممارسة الاختصاصات المشتركة والمفوضة سواء من الدولة إلى الجماعات الترابية، أو تلك المفوضة من جماعة إلى أخرى في إطار مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في فرنسا، في حين أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ركزت أساساً على إلزام مجالس الجماعات الترابية بالتقيد بمبادئ الحكامة الجيدة على حساب مبدأ التدبير الحر، أي أنه أعاد صياغة المبادئ الدستورية للمبادئ العامة للحكامة الجيدة والتأكيد على الالتزام بها؛

• إبراز تطبيقات وتجليات مبدأ التدبير الحر من خلال التنقيص على كيفية التداول بكيفية حرة وتحديد علاقته بسلطة المراقبة الإدارية، وحظر الوصاية فيما بين الجماعات، إضافة إلى الديمقراطية التشاركية في المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية، بالمقابل لاحظنا أن المشرع المغربي فضل عدم إعطاء تحديد لمبادئ وأسس مبدأ التدبير الحر من قبيل التداول وكيفية تنفيذ المداولات والمقررات، كما لم يربطه بأي من المبادئ الدستورية الأخرى المكرسة للامركزية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

يتضح أن المقتضيات المتعلقة بكيفية تطبيق مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية الواردة في المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية شكلت ترجمة فعلية تخاطب روح المادة 72 من الدستور الفرنسي، كما أنها عكست محاولة المشرع الفرنسي قدر الإمكان ملامسة جوهر المبدأ الدستوري للتدبير الحر على مستوى المقتضيات التشريعية التي تحكم تطبيقه وممارسته من قبل الجماعات الترابية، أما في النظام اللامركزي المغربي، فقد خلصنا في معرض المقارنة إلى أن المشرع المغربي استوحى مبدأ التدبير للجماعات الترابية من النموذج الفرنسي، لكنه لم يوظف حمولته الإيجابية كاملة، وعمل على طمس معالمه المميزة ومبادئه الجوهرية وأسسه الرئيسية عندما قام بخلط وإقحام المبادئ العامة للحكامة الجيدة بمبدأ التدبير الحر في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وبالتالي قاد هذا إلى إقرار مبدأ دستوري فارغ من حيث المعنى والنطاق، كما أن هذا الإقحام شكل ضبابية مفرطة في فهم المبدأ على مستوى النص، وهو ما يجعله عرضة للانتهاك والتعدي من طرف السلطة التنفيذية عند ممارسة الجماعات الترابية للاختصاصات المسندة إليها بموجب القانون.