مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية الموريتانية

The principle of free management of Mauritanian territorial communities

عبد الرحمن أحمد وديه
أستاذ للقانون العام متعاون، كلية الحقوق، بجامعة نواكشوط

Abderrahmane Ahmed Weddih
Professor of Public Law Collaborator, Faculty of Law, University of Nouakchott.
Doctor of Public Law and Political Science, Faculty of Law, Mohammed V University, Agdal, Rabat, Morocco.

المستخلص:
مبدأ التدبير الحر من أهم المبادئ الدستورية التي اختص بها الدستور الموريتاني الجماعات الترابية، وعيا منه بأهمية تدبير الشأن العام المحلي وخصوصيته، السياسية، والاجتماعية؛ مما يتطلب توفير كل الوسائل القانونية والتنظيمية التي تضمن ممارسة هذه الجماعات لاختصاصاتها بحرية واستقلالية.

وعلى الرغم من أهمية دسترة التدبير الحر، ومحوريته في الرقي بمفهوم الشخصية المعنوية، وتجسيده في واقع هذه الجماعات، فإن الإشكال الذي يطرح نفسه في هذا السياق، أن النص الدستوري لم يتضمن أي تفسير له. كما أنه لم يصدر أي نص قانوني تطبيقي لمقتضيات المادة 98 التي نصت على هذا المبدأ؛ ولم تقدم التعديلات والتتميمات التي خضعت لها النصوص القانونية المتعلقة بالبلديات، والجهات، أي جديد يذكر في هذا الشأن.

يتطلب الأمر إذا، الوقوف عند هذه الإشكالية، للبحث في مكمن الخلل، ونوع التعقيد، والتساؤلات المثارة حوله؟ واعتماد مقاربة تحليلية، تفسر، وتشرح، وتقارن، وتشخص طبيعة الإشكالات المطروحة، وموطن الغموض في الأمر، بطريقة تمكن من اقتراح حلول ناجعة لها، تنطلق من الواقع، وتستشرف المستقبل.

كلمات مفتاحية: التدبير الحر، الجماعات الترابية، المبادئ الدستورية، النصوص القانونية.

Abstract:

The principle of free management is one of the most important constitutional principles that the Mauritanian constitution has designated for territorial communities, aware of the importance of the management of local public affairs and its political and social specificity. This requires the provision of all legal and regulatory means to ensure that these communities exercise their competencies freely and independently.
Despite the importance of the constitutionalization of free enterprise and its centrality in promoting the concept of legal personality and its embodiment in the reality of these communities, the problem that arises in this context is that the constitutional text did not contain any interpretation of it. In addition, no legal text has been issued implementing the requirements of article 98, which stipulates this principle, and the amendments and supplements to which the legal texts relating to municipalities and regions have been subjected have not provided any significant new information in this regard.
Therefore, it is necessary to stand at this problem in order to investigate the source of the problem, the type of complexity, and the questions raised about it. And to adopt an analytical approach that explains, explains, compares, and diagnoses the nature of the problems raised, and the ambiguity in the matter, in a way that enables the proposal of effective solutions to them, based on reality, and foreseeing the future.

Keywords: Free Management, Territorial Communities, Constitutional Principles, Legal Texts.

مقدمة:

التدبير الحر يمثل مرحلة مهمة ومنعطفا حاســـما في تجربة اللامركزية الإدارية في موريتانيا، ونقلة نوعية في الأدوار التي يجب أن تلعبها الجماعات الترابية، الكفيلة بإخراجها من واقع القصــور إلى درجة الرشــد؛ ومن الإدارة التقليدية الضــيقة، إلى فضــاء أوســع من الاســـتقلالية والتدبير الحداثي الحر المبني على النتائج، تتوفر فيه هذه الهيئات على كل الوســائل القانونية والإدارية، التي تمكنها من الاضــطلاع بالمهام المنوطة بها، في حدود ما أسس له الدستور، وما أطره القانون.

فالأمر لايتعلق بمجرد تصور أو إجراء تنظيمي، أو إداري، يهم الجماعات الترابية فقط، كما هو المنطلق الذي تطورت عبره اللامركزية الإدارية، خاصة في الأنظمة اللاتينية التي تتركز على نظام الدولة الموحدة، بل يتموقع ضمن دائرة أكبر تهم المؤسسات الدستورية والسياسية للدولة، فهو يرتبط بالجماعات الترابية بصفتها تجمعات إنسانية يجب أن تتمتع فعليا بحرية تدبير شؤونها عبر هيئات منتخبة قريبة[25] من الساكنة.

وبالرغم من التكريس الدستوري لهذا المبدإ، فإن التحديد الفقهي له ظل شبه غائب لعقود من الزمن. حتى أن بعض الفقه، لم يقتنع بجدواه، وشكك في إمكانية تحديد مضمونه ومحتواه، واعتبر أن اصطلاح "**التدبير الحر**" من وجهة النظر الدستورية لايعني أي مفهوم، ويبقى مصطلحا غامضا، وفارغا، وبدون مرجعية، وتتمثل وظيفته في نقل الإيديولوجية السياسية للديمقراطية التمثيلية إلى المستوى الإداري[26] فقط.

والدليل على ذلك، أن العديد من التساؤلات أثيرت حوله في مناقشات الجمعية التأسيسية 1946، حيث 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 مايصطلح عليه في العدالة الجنائية بالحرية المراقبة، أو الحرية المحروسة "**Liberté surveillée**"[27]؟

ولربما استغرب البعض هنا، على حد قول الأستاذ: "**جون ماري بونتييه Jean Marie Pontier**"[28]، عند سماعه مصطلح: " **Libre Administration**"، الذي كان عند بعض

---

[25]- خليد المرابط، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين المقاربة القانونية والضمانات الدستورية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141، يوليو – أغسطس، 2018. ص 155.

[26]- عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب، في دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس – ابريل 2014. ص 151.

[27]- مصطفى عبدي، نشاة وتطور التدبير الحر للجماعات الترابية في التشريعين الفرنسي والمغربي، ص 183، مرجع سابق.ص 182.

[28] - Jean Marie Pontier, Contractualisation et libre administration, revue française de droit administratif, n°17,2018. P 1.

الفقه بلا معنى، ووجدوا صعوبة في فهمه؛ لكن مادامت الأوضاع قد تغيرت في هذا المجال، فكيف تغيرت؟ في ظل النقاش الدائر حول دلالة المفهوم؟

وفي خضم مناقشات الجمعية التأسيسية الفرنسية 1946 لهذه المسألة، أعطي النائب "**André Mare**" إجابة عن هذا السؤال، تفيد بأن التدبير الحر للجماعات، وكذلك البلديات. لكنه أشار إلى أنه، أي "**التدبير الحر**" يطبق تحت المراقبة الإدارية لممثل مصلحة الدولة، وأن مراقبة جميع أنشطة الجماعات الترابية باقية كما كانت في السابق. أما خلال الأعمال التحضيرية لدستور سنة 1958، فكانت تعبيرات التدبير الحر "**Libre Administration**"، حرية الجماعات الترابية، " **Liberté des collectivités Locales**" حرية الجماعات "**Liberté Communale**"، والحرية المحلية " **Liberté Locales**"، مرادفات لبعضها البعض[29].

يتبين إذا، أن مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية ظهر في فرنسا كأحد المبادئ الدستورية المعززة للامركزية للإدارية، بموجب المادة 87 من دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لسنة 1946، وتم تكريسه خلال دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 بموجب المادة 72[30]. فبالرجوع إلى النصوص القانونية، وكذا الاجتهادات الفقهية السابقة عن هذا التاريخ، لانجد ذكرا لهذا المفهوم[31].

كما أن المتأمل في أبعاد مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في ظل أحكام دستور 2011 بالمملكة المغربية، يتبين له أن الأخير، يعد مدخلا أساسيا لإعادة ترتيب الأدوار

[29]- مصطفى عبدي، نشاة وتطور التدبير الحر للجماعات الترابية في التشريعين الفرنسي والمغربي، ص 182 و183، مرجع سابق

[30]- مصطفى عبدي، ص 179، مرجع سابق.

[31]- عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب، في دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس – ابريل 2014. ص 150.

المستوحات من الهندسة الدستورية الجديدة (هندسة تدبير الجماعات الترابية) اللازم الاعتداد بها، باعتبارها الأساس والإطار الذي تنتظم فيه علاقة الدولة بالجماعات الترابية[32].

وإذا كانت العلاقة المذكورة قد عرفت تحولا مهما، تمثل في الاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي للمجموعات المحلية الموريتانية، في التجارب الدستورية الموريتانية (دستور 1961[33]؛ ودستور 1991[34]: المعدل 2006[35]، و2012[36]، و2017[37]) التي جاءت في مختلف مراحلها متأثرة بمقتضيات وروح دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958[38]، فإن دسترة مفهوم "**التدبير الحر**"، لم تخرج إلى العلن قبل صدور القانون الدستوري رقم 022 – 2017، المعدل لمقتضيات دستور 20 يوليو 1991، الصادر 15 أغسطس 2017[39]، الذي أعاد الاعتبار لنظام اللامركزية الإدارية، مؤكدا في مادة 98 (جديدة)، على أن المجموعات الإقليمية تدار بصورة حرة من قبل مجالس منتخبة طبقا لمقتضيات القانون.

وعلى هذا الأساس، لاجدال في أن التأسيس الدستوري لمبدإ التدبير الحر للجماعات الترابية الموريتانية، شكل في ظاهره خطوة نوعية في اتجاه ترقية نظام اللامركزية، لكن الإشكال في هذا الأمر، هو أن الدستور الموريتاني على غرار العديد من النصوص الدستورية الأخرى، لم يقدم أي تفسير للمفهوم. ولعل هذا، بالإضافة إلى عوامل أخرى، ما جعل الجدل

---

[32]- محمد يحيا، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع، في القانونين الدستوري والإداري والمغربيين، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 133، مارس – ابريل 2017. ص 14.

[33]-الجريدة الرسمية، العدد رقم 59 الصادر بتاريخ 03 يونيو 1961. ص 171 وما بعدها.

[34]- الجريدة الرسمية، العدد رقم 763، الصادر بتاريخ 30 يوليو 1991. جميع صفحات العدد.

35- الجريدة الرسمية، العدد 1122، الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006. ص 384 و 385.

36- الجريدة الرسمية، العدد رقم 1262 الصادر بتاريخ 30 ابريل 2012. ص 403.

37-الجريدة الرسمية، العدد رقم 1393 الصادر بتاريخ 15 أغسطس 2017. ص 493.

38 - Journal officiel de la République Française, N° 0234, 5 octobre 1958. P 9151.

39-الجريدة الرسمية، العدد رقم 1393 الصادر بتاريخ 15 أغسطس 2017. ص 493.

يطفو على السطح من جديد حول دلالة مصطلح "**التدبير الحر**" ؟ **(الفرع الأول)** وحدود ممارسته في إطار العلاقة القانونية بين الدولة و الجماعات الترابية ؟ **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: مفهوم التدبير الحر

إن دسترة مفهوم التدبير الحر للجماعات الترابية الموريتانية وإن جاءت متأخرة، بالمقارنة مع العديد من البلدان التي تأثرت بفسلفة النهج الفرنسي، كما هو الحال بالنسبة للمغرب مثلا، فإنها مع ذلك أعادت الاهتمام للإصلاح الإداري اللامركزي، وجعلته من بين أهم أولويات صانع القرار الموريتاني؛ ومرد ذلك، أن الأمر لايتعلق بمجرد إجراء إداري أو نص تنظيمي، ولا حتى بقانون، بل بنص دستوري. ورغم ذلك لم تواكب هذه الخطوة في بأية إجراءات قانونية أو تنظيمية تشرح خلفيات ودواعي التأسيسي الدستوري لمفهوم التدبير الحر ؟ **(الفقرة الأولى)** وما سيترتب عليه من تحول على مستوى الاختصاصات التي تتمتع بها الجماعات الترابية في موريتانيا؟ **(الفقرة الثانية)**

الفقرة الأولى: الأسس الدستورية لمفهوم التدبير الحر

يثير مفهوم التدبير الحر للمجموعات الترابية، واحدة من أكبر الإشكاليات القانونية حساسية وخصوصية داخل الدول، ولا سيما الموحدة منها، أو البسيطة. فالأمر لايتعلق بمجرد الاعتراف لمجموعة من الهيئات اللامركزية بحق حرية التدبير، بل بغياب أي تفسير قانوني لهذه الميزة في العديد من البلدان، يوائم بين ماتقتضيه هذه المسألة، وممتطلبات الخضوع للآليات الرقابية التي تقتضيها وحدة الدولة.

إن إشكالية تحديد الاختصاصات وتوزيعها بين الدولة والجماعات الترابية، تطرح في كل دولة أخذت بنظام اللامركزية الإدارية؛ فالنقاش حولها لايزال مسترسلا، سواء على مستوى البرلمانات، أو على مستوى السلطات العمومية الأخرى، أو حتى على مستوى الهيئات السياسية المختلفة، وذلك بالإضافة للجدل السياسي الواسع حولها في أوساط الفقه والقضاء.

بل امتد الاهتمام كذلك إلى أجهزة الاتحاد الأوروبي. والأمر مطروح كذلك ســـواء في الدول البسيطة، أو الدول الفيدرالية، رغم اختلاف النظام السياسي وطبيعة النظام اللامركزي[40].

وتبقى لهذا الإجراء الدســـتوري أهميته البالغة؛ على اعتبار : " **أن قوة الدولة لم تعد مرتبطـة بمركزيتهـا، بـل – على العكس – بمـدى انفتـاحهـا**"[41]، بـالرغم من أن التجربـة الدسـتورية الموريتانية لم تعرف مفهوم التدبير الحر، قبل التعديل الأخير لمقتضـيات دسـتور 1991، الصـادر 15 أغسـطس 2017 الذي نص في المادة 98 منه على أن "**المجموعات الإقليمية للجمهورية هي البلديات والجهات. وتنشـــأ مجموعة إقليمية أخرى بقانون. تدار المجموعات الإقليمية للجمهورية بصورة حرة من طرف مجالس منتخبة وفقا الشروط التي ينص عليها القانون**". وتطبيقا لهذه المقتضـــيات، حددت النصـــوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية الموريتانية، كل فيما يخصـــه، طبيعة هذه الهيئات بأنها وحدات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تمارس مجموعة من الاختصاصات في الحيز الجغرافي المحدد لها قانونا، بحرية واسـتقلالية طبقا للقانون. حيث نصـت المادة الأولى من الأمر القانوني رقم 289 – 87 الصـادر بتاريخ 20 – أكتوبر – 1987، المنشـئ للبلديات الحضرية والقروية، على أنها "**مجموعة ترابية خاضعة للقانون العام ولها شخصية قانونية واسـتقلال مالي تتمتع بميزانية وموظفين وممتلكات خاصـة لممارسـة الصـلاحيات التي يخولها إياها القانون**"[42].

40- محمد بوجيدة، طرق توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية في القانون المقارن، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 46، اكتوبر 2002. ص 17 و18.

41- فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات اللاممركزة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، بكلية الحقوق آكدال، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2017 – 2018.ص 10.

42- المادة الأولى من القانون رقم 289 – 87، الصادر 20 اكتوبر 1987، الجريدة الرسمية، العدد 697، الصادر 28 اكتوبر 1987. جميع صفحات العدد

أما بالنسبة للجهات، فقد أكدت الفقرة الأولى من المادة 2 كذلك من القانون النظامي رقم 010 – 2018، الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018[43] المنشئ للجهات، بأن الأخيرة : "**مجموعة إقليمية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية** .." وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة، أن هذه الجهات: " **تتمع بميزانية خاصة بها وبموظفين يعملون بها، أما بخصوص الحدود الترابية للجهات فقد حددها القانون بأنها هي نفسها حدود الولاية**..".

وإذا كان خضـــوع هذه الوحدات الترابية لرقابة الســـلطات المركزية، يعد أحد الأركان الأســـاســـية للامركزية الإدارية، فإن منطق التدبير الحر الذي تتمتع به، والاســـتقلال الذي يميزها، يجيز لها في المقابل، أن تحتفظ بحقها في حرية القيام ببعض الأعمال، أو الامتناع عن ذلك في حدود ما ينص عليه القانون.

وفي خضـم هذا النقاش تظل مسـألة ضـبط حدود الحرية الإدارية، والاسـتقلالية، التي تميز هذه المجموعات محل ريبة وشـك؟ ومرد ذلك إلى أنه لم يسـبق للمشـرع الموريتاني، ولا حتى للفرنســـي أن قدما أي تعريف محدد لمفهوم "**التدبير الحر**"[44]، ولا حتى تفســـير لحدود الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الجماعات.

فمكانة الجماعات الترابية في الدســـتور الفرنســـي أثارت اهتماما متجددا في المراجعة الدسـتورية لسـنة 2003، والنقاشـات المرتبطة بدور الاجتهاد القضـائي الدسـتوري في مجال حمايـة اســـتقلاليـة الجمـاعـات الترابيـة؛ كمـا أن الاتحـاد الأوروبي فرض نوعـا من المقـارنـة

43 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 1407 الصادر بتاريخ 28 فبراير 2018. ص 79.

44- بتفيكيك المعني اللغوي للتدبير الحر، وجدنا أن المصطلح 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 مصدرا لكلمة الحرية، فمعناه يخالف القيد والخضوع، حسب معجم اللغة العربية المعاصر، ويفيد القدرة على التصرف بملء الإدارة والخيار، ويقابله في اللغة الفرنسية مصطلح (Libre)، ومصطلح (Free) في اللغة الإنجليزية. مصطفى عبدي، نشاة وتطور التدبير الحر للجماعات الترابية في التشريعين الفرنسي والمغربي، ص 181، مرجع سابق.

Bechmarking، بين الدول الأعضـاء. ومن الطبيعي أن يثار التسـاؤل حول طبيعة تعامل الدسـاتير مع الجماعات الترابية؟، فثمة مسـألة ترتبط بالنظام الدسـتوري للجماعات الترابية داخل الدول الموحدة، كثيرا ما يتداخل مفهومها، مع الدولة المركزية في أدبيات الدول الفيدرالية[45]، لدى بعض الفقه.

ولعل هذا ما أرد الأسـتاذ "**آني غروبر Annie Gruber**"[46]، الإجابة عليه بقوله أنه: "**مع اللامركزية، يتركز تقسـيم العمل الإداري على مفهوم ديمقراطي حقيقي للسـلطة، إذ يسـمح ذلك للمعنيين بإدارة شـؤونهم باسـتقلالية..**". وسـواء تعلق الأمر بتدبير هذه المجموعات لشؤونها "**بحرية**"، أو "**باسـتقلالية**"، فإن العامل المشـترك بين هاذين المفهومين هو التقارب في الدلالة، وغياب تفسـير دقيق ومعالم واضـحة، لحدود كل واحدة منهما. والإشارة هنا لا تخص التأسيس الدستوري ولا القانوني في موريتانيا وفرنسا فحسب، بل تمتمد إلى غيرهما من الأنظمة الدستورية، والقانونية، في أوروبا.

فالدسـاتير الأوروبية (في الدول الموحدة)، لم تعط أي تعريف للجماعات الترابية، ولكنها حددت مجموعة من الأسس لنظام قانوني، يتميز أساسا باستقلالية محلية، ورقابة من الدولة، تختلف عن السـلطات الفيدرالية، والاسـتقلاليات الجهوية من حيث طبيعتها القانونية، وداخل الدسـاتير[47]. إذا فالجماعات الترابية تنعت في ممارسـتها لتدبير[48] الشـأن المحلي إما

45- عبد الواحد الخمال، مبدا التدبير الحر للجماعات الترابية: قوة التراب، أم إعادة إنتاج للمركزي؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 147، يوليو – أغسطس 2019. ص 51.

46 - ANNIE GRUBER, La décentralisation et les institutions administratives, Armand Colin, Paris,1996. P 24.

47- عبد الواحد الخمال، مبدا التدبير الحر للجماعات الترابية: قوة التراب، أم إعادة إنتاج للمركزي؟، ص 51 و 52، مرجع سابق.

48- إن مصطلح "التدبير" يعبر عن آلية للقيادة الإدارية، فمن حيث الأصل هو مأخوذ من المفهوم الأمريكي (Planning Programming Budegeting System) والذي تم اعتماده في الجيش الأمريكي للتحكم أكثر في الموارد، وتعويض خسائر الاختلالات الوظيفية التي عرفتها القرارات الأكثر مركزية في التطبيق. وفكرته حديثة على المرافق العامة، وظهورها في الأصل كان في القطاع الخاص. ويعرف "التدبير" بأنه: " وضع برامج وقواعد وحلول لخلق التوافق مابين

المطالب الموجودة وما يمكن أن يحقق في الواقع عبر كفاءات علمية وتقنية.". أما من حيث الآليات يوسف بأنه: "مجموعة وسائل سياسية وإدارية و تقنية يتم توظيفها بقصد تحقيق مصالح محددة ..". عبد اللطيف الهلالي، التدبير العمومي ومفاهيم أخرى، مجلة العلوم الإدارية والقانون الدستوري الصادرة عن المركز العربي الديمقراطي ببرلين، العدد 6 الصادر ابريل 2020. ص 8. ومنهم من عرفه من زاوية القيادة: " النشاط الهادف إلى قيادة المنظمات الإدارية لكي تتمكن من الوصول إلى الأهداف المطلوبة، عبر الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية". انظر:

Aman Abdelmadjid, la formation intégrée, méthode de gestion des compétences, expérimentation dans les administrations publiques marocaines, thèse pour le doctorat sciences de Gestion, Université Lyon2, 2001, p 113.

بمصـطلحي "**الاسـتقلالية**"[49]، أو "**حرية الإرادة**"[50]،وهما متردفين[51]. ومع ذلك، يبقى العامل المشـترك بيهما، هو غياب الأسـاس القانوني المفسـر والمحدد لطبيعة كل مفهوم، وللمعالم والحدود القانونية والتنظيمية لممارسته.

49- يشير مفهوم "الاستقلال الإداري"، إلى ذلك الوضع الذي تتمكن فيه الهيئات المستقلة من القيام بما أوكل إليها من مهام .. أي أن تكون الصلاحيات الإدارية كاملة بيد الهيئة المستقلة، من دون أي تدخل غير مبرر من أية سلطة أخرى، لأن إعطاء صلاحيات إدارية لسلطات أخرى في مواجهة الهيئة المعنية، يعد انتقاصا من استقلاليتها، ويحول الاستقلال الكامل إلى استقلال جزئي في حقيقته ومعناه. وعلى هذا الأساس تنفرد كل هيئة من الهيئات المستقلة بتنظيم شؤونها الإدارية دون تدخل السلطات الاخرى. ويترتب على ماتقدم توفر جملة من المعايير، لعل من أهمها: أن ينص دستور الدولة أو قانونها الأساسي، على وجود تلك الهيئات واستقلاليتها من ناحية. ومن ناحية أخرى يجب توفير الضمانات التشريعية التي تكفل الاستقلال الوظيفي لتلك الهيئات، بحث تقوم الأخيرة بوظيفتها بصورة مستقلة.. وتكمن مظاهر الاستقلال الوظيفي في مسالة الاعتماد على إمكانيات الهيئات المستقلة في وضع نظامها الداخلي، المتمثل في مجموعة من القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، مجلة الحقوق، المجلة 4، العدد 23 و 24، 2014. ص 10.

50- لقد مرت فكرة حرية الإرادة، أو سلطان الإرادة بعدة تطورات لدى فقهاء القانون العام، حيث بدأ الاعتراف بهذه الفكرة في أوائل القرن العشرين في الفترة من عام 1900 حتى عام 1930، ثم تلت ذلك فترة تقييد وجود سلطان الإرادة لدى جهة الإدارة، وهي المرحلة التي تبدأ من 1930، حتى عام 1980، وأخيرا مرحلة إعادة ظهور سلطان الإرادة في مجال اللامركزية الإدارية في الفترة من 1980 إلى الآن. ففي المرحلة الأولى يمكن الإشارة إلى البعض من كبار فقهاء القانون العام الفرنسي مثل : "ديجي L.DUGUIT"، و "موريس هوريو M. HAURIOU". هؤلاء الفقهاء هم أول من فكر في استخدام اصطلاح سلطان الإرادة، أو حرية الإرادة، في القانون العام. فحاول كل منهم إبداء وجهة نظره في استخدام هذا الاصطلاح بما يحقق الفائدة منه، حيث أشاروا إلى ضرورة أن تمتع الدولة سواء كانت بسيطة أو فيدرالية، بسلطان الإرادة بما تملكه من سيادة، دون أن تتمتع السلطات المركزية أو اللامركزية بهذه الصفة؛ حتى أشار البعض منهم، خصوصا السيد "موريس هوريو M. HAURIOU"، إلى أن فكرة سلطان الإرادة تتعلق بالسلطة السياسية. أما الاتجاه الذي نادى بفكرة تقييد سلطان الإرادة، فيتزعمه كل من "ريفيرو J.REVERO"، و " فيديل G.VEDEL"، و"أندري هوريو A. HAURIOU". ويلاحظ أن الأخير طور مفهوم سلطان الإرادة الذي أشار إليه والده "موريس هوريو M. HAURIOU"، معتبرا أنه يتعلق بالسلطة التقديرية لجهة الإدارة، في ممارستها لبعض التصرفات القانونية التي لم تتقيد فيها بالقوانين واللوائح.. معتبرا أن جهة الإدارة مقيدة بالنظام العام أو المنفعة العامة. ومن ثم يكون استقلال الإدارة في القانون مقيد باحترام المصلحة العامة. وفي رسالة "ريفيرو J.REVERO"، للدكتوراه عام 1934، عن إجراءات النظام الإداري الداخلي، والتي بحث فيها الخصائص القانونية للحياة الداخلية للمرافق العامة، انتهي الأخير في دراسته

الفقرة الثانية: اختصاصات الجماعات الترابية الموريتانية

تمارس الجماعات الترابية الموريتانية ممثلة في الجهات والبلديات، مجموعة من الاختصاصات بعضها ذاتي تمارسه بشكل مستقل[52]، والبعض الآخر منقول من قبل الدولة[53] ، والصنف الأخير مشتركة معها[54]. فالنوع الأول يطعى عليه طابع القرب، فضلا عن استحضار البعد التنموي فيها. ويظهر ذلك من خلال سهرها على وضع برامج عمل الجماعة، وإحداث المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية، والتعمير وإعداد التراب، والتعاون الدولي[55]، وكل الوسائل والآليات الضرورية لتقديم خدمات القرب للمواطنين[56].

إلى نتيجة: نفي وجود سلطان الإرادة في القانون الإداري، رغم ما تتمتع به الجهة الإدارية من سلطة تقديرية في ممارسة التصرفات القانونية...

إن إعادة الاعتراف بمبدإ سلطان الإرادة في القانون الإداري (من 1980 حتى الآن) يرجع الفضل فيها لسببين: الأول، يتعلق بالأخذ بنظام اللامركزية، أما الثاني فيتعلق بتطور إجراءات التعاقد. ففي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، ظهرت فكرة الخصخصة، والاهتمام بالمشروعات الخاصة، وأعيد تنظيم اللوائح والقوانين بما يخدم القطاع الخاص، لذا بدأ التفكير في تطوير القطاع العام والأخذ بفكرة اللامركزية الإدارية، والعمل على جعل الإدارة تتمتع بقدر من الحرية في بعض تصرفاتها القانونية. شريف يوسف خاطر، مدى دستورية حرية الإدارة في التعاقد، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، الطبعة الأولى 2013. ص 32 وحتى 37.

[51]- عبد الواحد الخمال، مبدا التدبير الحر للجماعات الترابية: قوة التراب، أم إعادة إنتاج للمركزي؟، ص 51 و 52، مرجع سابق.

[52]- المادة الثانية من القانون النظامي القانون رقم 010 - 2018 المتعلق بالجهة، الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018، الجريدة الرسمية، العدد رقم 1407 الصادر بتاريخ 28 فبراير 2018 ص 79.

53- المادة الأولى من القانون النظامي القانون رقم 010 - 2018 المتعلق بالجهة. والمادة 2 من الأمر القانوني رقم 289 – 87، الصادر 20 اكتوبر 1987، المنشئ للبلديات، الجريدة الرسمية، العدد 697، الصادر 28 اكتوبر 1987. جميع صفحات العدد.

54- المواد 30 و32 و33 و47 من الأمر القانوني نفسه.

55- بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري: الإدارة المركزية للدولة – الجماعات الترابية، مطبعة ويوان بالرباط، الطبعة الثانية 2018. ص 118.

56- أحمد أجعون، الوجيز في التنظيم الإداري المغربي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 6، 2018. ص 182

وتجدر الإشـــارة، إلى أن الاختصـــاصـــات المشـــتركة، والمنقولة، بطبيعة الحال مكملة للاختصـاصـات الذاتية. فالمشـتركة تتعلق بالمجالات الاقتصـادية والثقافية التي تتطلب على الخصوص تضافر الجهود، وتنسيق الرؤى على المستويين الوطني والمحلي.. وتمارس بشكل مشترك بين الدولة والجماعة، بشكل تعاقدي، إما بمبادرة من الدولة أو بمبادرة من الجماعة[57].

أما الاختصـاصـات المنقولة فتشـمل الاختصـاصـات التي تنقل من الدولة إلى الجماعة، بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية[58]، انطلاقا من مبدأي: التدرج، والتمايز[59].

فمن المعلوم أنه من المبادئ المستقرة في العلوم الإدارية أن الاختصاص "أو التخصص الوظيفي"، ليس حقا شـخصـيا لمن أنيط به..ففي داخل السـلطة التنفيذية يقتضـي مبدأ الفصـل بين الهيئات، أن تقوم هذه السـلطة بتوزيع الجانب الذي يخصـها من هذا الاختصـاص على هيئاتها الإدارية المختلفة[60]، فمن باب أحرى إذا كانت مستقلة أصلا.

وتتحدد الاختصاصات المنقولة اعتمادا على مبدأ التفريع[61]، الذي بمقتضاه تكون الوحدة الإدارية القاعدية أو الأدنى هي صاحبة الاختصاص، ولا يمكن للوحدة الإدارية الأعلى أن

57- بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري: الإدارة المركزية للدولة – الجماعات الترابية، ص 120 و121، مرجع سابق.

58- أحمد أجعون، الوجيز في التنظيم الإداري المغربي، ص 182، مرجع سابق.

59- يقصد بالتدرج، أن تمتد سلسة الاختصاصات بشكل تدريجي ومنظم، ومترابط بين المستويات الترابية بشكل هرمي من القمة إلى القاعدة، وأن يكون لكل مستوى مهامه واختصاصاته، التي لا تتعارض مع المستويات الأخرى. أما التمايز، فيعني الأخذ بعين الاعتبار جميع مميزات الجماعة وخصوصياتها ومقوماتها، ومدى استعدادها لممارسة اختصاص ما، قابل للنقل إليها من طرف الدولة. بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري: الإدارة المركزية للدولة – الجماعات الترابية، ص 189، مرجع سابق.

60- بشار عبد الهادي، دراسة في تفويض الاختصاص، دار الفرقان للنشر والتوزيع بعمان – الأردن، الطبعة الأولى 2013. ص 33.

61- ينسب مبدأ التفريع إلى الكاتب الإيطالي " Luigi Taparelli "، خلال القرن التاسع عشر، والذي عبر عنه بصيغة: "أكثر ما يمكن من الحرية، أكثر ما يلزم من الصلاحيات". وهناك من رأى أنه سبق ل"أرسطو"، أن استعمله في كتابه: "سان توماس الإكويني". كما أن المفهوم حاضر كان حاضرا في نقاشات الدستورين الألمانيين خلال القرن التاسع عشر بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري: الإدارة المركزية للدولة – الجماعات الترابية، ص121، مرجع سابق.

تتدخل إلا في حالة عجز الوحدة الأولى. وعليه فمبدأ التفريع الذي أخذت به مجموعة من الدول الديمقراطية، يقتضي أن تكون أقرب السلطات المنتخبة إلى المواطنين، هي التي تمارس المسؤولية العامة، ويؤدي من الناحية العملية إلى تدعيم وتقوية الاختصاصات الذاتية. فما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى. ومن ثم فمبدأ التفريع سيشكل آلية من الآليات اللازمة لتحديد الاختصاصات، وخصوصا تلك المشتركة مع الدولة[62].

وفي هذا الشأن يلاحظ أن المشرع الموريتاني أسس لهذه المقاربة، في سرده لمقتضيات النصوص القانونية المحددة لطبيعة الاختصاصات الذاتية، والمشتركة، والمنقولة للجماعات الترابية. فعلى مستوى الاختصاص الذاتي نص الأمر القانوني رقم 289 – 87، الصادر 20 اكتوبر 1987 على أنه : "**تكلف البلدية بتسيير المصالح البلدية، والمرافق العمومية التي تستجيب لحاجيات المواطنين المحليين، والتي لاتخضع بطبيعتها، أو أهميتها لاختصاص الدولة**"[63].

أما القانون النظامي رقم 010 – 2018، الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018[64]، المنظم للجهة في موريتانيا، فقد نص على أن هذه الأخيرة، تتمثل مهامها في: " **تطوير التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية، داخل مجال اختصاصها الترابي، مع احترام مجال واستقلالية وصلاحيات التجمعات الترابية الأخرى..**"[65].

62- أحمد أجعون، الوجيز في التنظيم الإداري المغربي، ص 120، مرجع سابق.

63- المادة 2 من الأمر القانوني 289-87، الصادر 20 اكتوبر 1987، الجريدة الرسمية، العدد 697، الصادر بتاريخ 28 اكتوبر 1987، المنشئ للبلديات في موريتانيا، جميع صفحات العدد.

64 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 1407 الصادر بتاريخ 28 فبراير 2018. ص 79.

65- المادة 3 من القانوني النظامي رقم 010 - 2018 المتعلق بالجهة، الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018، المنشئ للجهة في موريتانيا، الجريدة الرسمية، العدد رقم 1407 الصادر بتاريخ 28 فبراير 2018. ص 79.

كما أن الدولة ممثلة في سلطتها المركزية وممثليها الإقليميين، تمارس اختصاصات مشتركة مع لجماعة، من بينها، حسب الأمر القانوني رقم 289 – 87، أنه: "..**يعطي المجلس البلدي رأيه حول جميع المسائل التي تدخل في نطاق المصالح المحلية، خصوصا في المجالات الإدارية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، أو كلما أوجبت القوانين والنظم هذا الرأي، أو طلبته سلطة الوصاية، وخصوصا حول المسائل المتعلقة بالعمران، والتخطيط المعدة من طرف الدولة**"[66].

وترتبط الأخيرة مع الجهة بمجموعة من المهام المشتركة، طبقا لمقتضيات القانون النظامي رقم 010 – 2018، من أهمها: " ..**إعداد وتنفيذ برنامج تنموي جهوي ينسجم مع الاستراتيجيات التنموية الوطنية؛ إبرام العقود مع الدولة من أجل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجهة؛ المشاركة في إعداد المخططات الرئيسية للاستصلاح والعمران**.."[67]. وبما أن تطبيق مبدأي التدرج والتمايز، يتطلب نقل المزيد من الاختصاص من الدولة إلى الجماعة في الحدود التي ينص عليها القانون، فقد نص الأمر القانوني المذكور أعلاه، على أنه : "**يتم تحويل المهام التي كانت تمارسها الدولة أو الولاية إلى البلدية...**"[68]. وفي السياق نفسه، تمارس الجهة مجموعة من الاختصاصات المنقولة من قبل الدولة في أصلها، طبقا لمقتضيات القانون النظامي رقم 010 – 2018: "..**يحدد القانوني النظامي الحالي:.. الاختصاصات المحالة إليها من طرف الدولة..**"[69].

إذا يمكن القول، بأن المشرع الموريتاني صنف مختلف الاختصاصات التي تضطلع بها هذه الجماعات، لكنه لم يحددها بدقة، ولم يحصرها، على الأقل في انتظار جديد ما سيسفر عنه التطبيق القانوني لمقتضيات المادة 98 مستقبلا.

66- المواد 29 من الأمر القانوني 289-87، الصادر 20 اكتوبر 1987، الجريدة الرسمية، العدد 697، الصادر بتاريخ 28 اكتوبر 1987. جميع صفحات العدد.

67- المادة 3 من القانوني النظامي رقم 010 - 2018 المنظم للجهة، مرجع سابق.

68- المادة 2 من الأمر القانوني 289-87، المنظم للبلديات، مرجع سابق.

69- المادة 4 من القانوني النظامي رقم 010 - 2018 المتعلق بالجهة، مرجع سابق.

الفرع الثاني: الحدود الدستورية والقانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية

يقتضـــي التدبير الحر وجود جماعات ترابية وإدراجها في النظام القانوني بواســطة الشخصية الاعتبارية، التي أصبحت تتوفر عليها كأشخاص قانونية[70]. والدليل على ذلك، أن المواد الأولى من القوانين المنظمة للجماعات الترابية الموريتانية، وخصــوصــا من القانوني النظامي رقم 010 – 2018، والأمر القانوني رقم 289 – 87، المنظم للبلديات، تنص على أن هذه الجماعات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وبعض النظر عن المصطلح المستخدم للتعبير عن تمتع هذه الجماعات بالحرية الكاملة في ممارسة مهامها، سواء تعلق الأمر بمصطلح "**التدبير الحر**"، أو بمفهوم "**الحرية الإدارية**"، فإن العنصــر الأهم في هذه المســألة هو التأكد من أن هذه الهيئات يجب أن تدير شــؤونها بحرية واستقلالية، طبقا للقانون.

إن هذا المبدأ حسب اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي يعد بمثابة حرية معترف بها للجماعات الترابية.. ترتكز أساسا على حريتها في التصرف، عبر الاعتراف لها بسلطة اتخاذ القرار؛ غير أن هذه الحرية لاينبغي أن تكون مطلقة. على اعتبار أن مبدأ حرية الإدارة لا يعني تمتع هذه الجماعات بحرية الحكم[71]، تطبيقا لمبدأ وحدة الدولة **(الفقرة الأولى)**. فاللامركزية الإدارية تتمحور حول وجود وحدات ترابية خاضــعة بطبيعتها، وبحكم القانون، لمراقبة إدارية من قبل الســلطة الإدارية المركزية، وعبر ممثليها الإقليميين**(الفقرة الثانية)** وإن

70- محمد اليعكوبي، الأسس الدستورية للامركزية والجهوية المتقدمة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارية المحلية والتنمية، العدد 137، دجمبر 2017. ص 21.

71- بلال فؤاد، ضمانات مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلة 12، العدد 1، مارس 2019. ص 191

كانت سياسيا أداة لبلورة الديمقراطية المحلية، والاستجابة لمطالب المواطن المحلي، واحترام حرياته وإرادته في المشاركة في تدبير الشأن العام المحلي[72].

الفقرة الأولى: مبدأ وحدة الدولة

إن مبدأ وحدة الدولة يقتضي أن السيادة واحدة ولا تتجزأ.. فالتوفيق بين وحدة الدولة من جهة، والسلطة المحلية من جهة أخرى، يقتضي من المشرع أن يجعل من السلطة المحلية سلطة فرعية، تمارس صلاحياتها في حدود ما يسطره القانون. أي في حدود ما تعترف به السيادة الواحدة للدولة من هامش تصرف للجماعات المحلية، بما يراعي المقتضيات الدستورية المكرسة للتدبير الحر لهذه الجماعات[73]. يتعلق الأمر بنصوص صريحة لا تحتمل التأويل ولا الريب، ويظهر ذلك جليا في مقتضيات الدستور الموريتاني الصادر 1991، الذي نص على أن الجمهورية الاسلامية الموريتانية حرة لا تتجزأ. مما يعني أن مبدأ وحدتها يعد من أهم المبادئ الدستورية التي يلزم احترامها، انطلاقا من صريح نص المادة الأولى من الدستور: "**موريتانيا جمهورية إسلامية حرة لا تتجزأ..**".

وتطبيقا لهذه المقتضيات، نص القانون النظامي رقم 010 – 2018، بصريح العبارة على أنه : "**لايمكن بأي حال من الأحوال أن يؤدي إنشاء وتنظيم الجهات إلى المساس بوحدة الأمة، أو بسلامة الحوزة الترابية للبلد**"، على اعتبار أنه في العرف السياسي في البلدان المركبة أو الفيدرالية، غالبا ما تكون الجهة أو الولاية ككيان، معنية أكثر من غيرها بهذا الشأن، بسبب تجانس اجتماعي، أو عرقي، أو ظهور نزعات سياسية معينة. ولعل هذا مايفسر الأسلوب الذي استخدمه المشرع في تنظيمه للشأن الجهوي، دون البلدي.

72- محمد يحيا، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع، في القانونين الدستوري والإداري والمغربيين، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 133، مارس – ابريل 2017. ص 25.

73- البكوش ناجي وآخرون، قراءات في دستور الجمهورية الثالثة: دستور 27 يناير 2014، مجمع الاطرش لنشر وتوزيع الكتاب المختص بتونس، الطبعة الأولى 2017. ص 191.

غير أنه بالعودة إلى الأمر القانوني رقم 289 – 87 هو الآخر، يتبين أن المشرع الموريتاني اكتفي بالتنصيص على مجموعة الضمانات الرقابية التي يجب أن تخضع لها البلديات في ممارستها لحقها في التدبير الحر للمجال الترابي الحضري والقروي، سواء تعلق الأمر بقرارات الجهاز التنفيذي للبلدية: "**قرارات العمدة بوصفه وكيلا للدولة قابلة للتنفيذ فور إعلانها أو إبلاغها، ويجب أن ترسل فورا إلى السلطة الإدارية المحلية، التي يمكن أن تلغيها أو تغيرها في كل وقت. وبإمكان ممثل الدولة أن يحل محل العمدة إذا اقتضت الظروف ذلك**". أو حتى بالهيئة البلدية نفسها، حيث: "**يمارس الوزير المكلف باللامركزية الوصاية على البلديات. ويمكن أن يفوض بعض صلاحياته في هذا الشأن، إلى إحدى السلطات الإدارية المحلية**"[74].

يتضح إذا، أن ميزة التدبير الحر منحها الدستور للجماعات الترابية بغرض تمكينها من التمتع بالقيمة القانونية والإدارية لمفهوم الشخصية الاعتبارية للجماعة في ممارستها لاختصاصاتها بمجالها الترابي. ولهذا، وضع المشرع الموريتاني مجموعة من الضوابط لممارسة هذه الجماعات لحقها في التدبير الحر ، وأخضعها لآليات رقابية، تقتضيها ضرورة احترام مبدأ وحدة الأمة.

وحتى عند العودة إلى بعض النصوص الدستورية المقارنة، يتبين أنها هي الأخرى أعطت أولوية قصوى لاحترام مبدأ وحدة الدولة. حيث نصت المادة الأولى من الدستور الفرنسي لسنة 1958[75]، على أن : "**فرنسا جمهورية علمانية ديمقراطية اجتماعية لا تتجزأ...**"[76]. كما أكدت ديباجة الدستور المغربي لسنة 2011، أن: "**المملكة المغربية دولة**

[74]- الفقرة الأخيرة من المادة 91 من الأمر القانوني رقم 289 – 87، مرجع سابق.

[75] - Journal officiel de la République Française, N° 0234, 5 octobre 1958. P 9151.

[76] - L'article premier de la constitutionnel cinquième république française, Journal officiel, N° 0234, 5 octobre 1958. P 9151.

إسلامية ذات سيادة كاملة، متشبثة بوحدتها الوطنية والترابية..". إذا تجمع هذه النصوص الدستورية والقانونية على حقيقة واحدة، وهي أن التدبير الحر للشأن المحلي لايتناقض مع توفير الآليات الرقابية التي تضمن ممارسة الاختصاصات الجماعية في الحدود التي حددها القانون.

الفقرة الثانية: المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية

يعد خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطات المركزية، أحد الأركان الأساسية للامركزية الترابية. فإذا كان منطق الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية، يجيز لها أن تتمتع بقدر من الحرية في القيام ببعض الأعمال أو الامتناع عن ذلك؛ فإن تقرير هذا الحق، وممارسته على الإطلاق، قد يعرض المصالح المحلية والوطنية للخطر. ولذلك، فإن السلطة المركزية تحتفظ بحقها في مراقبة الهيئات اللامركزية (الوصاية الإدارية) [77].

وعلى هذا الأساس، تخضع الجماعات الترابية لمراقبة السلطة المركزية ممثلة في الولاة على الجهات[78]، والحكام على البلديات[79]. كما تخضع البلديات التي توجد في الحيز الجغرافي للمراكز الإدارية لسلطة رؤسائها.

77- يقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يخولها القانون للإدارة المركزية، لمراقبة أشخاص الهيئات المحلية. بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري: الإدارة المركزية للدولة – الجماعات الترابية، ص 63، مرجع سابق.

78- المواد 2 و 41 و42 من القانون النظامي رقم 010 –2018 الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018 ، المنشئ للجهة في موريتانيا، الجريدة الرسمية، العدد رقم 1407 الصادر 28 فبراير 2018. ص 77.

79- القانون النظامي رقم 009 – 2018 الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018، المعدل والمكمل للقانون النظامي رقم 032 –2012 الذي يلغي ويحل محل الأمر القانوني رقم 289 – 87 الصادر بتاريخ 13 أغسطس 1987، الجريدة الرسمية، العدد رقم 1407 الصادر بتاريخ 28 فبراير 2018. ص 78.

ومن جهة أخرى، تثير التسمية التي أطلقها الدستور الموريتاني على الجماعات الترابية **(المجموعات الإقليمية)**[80] إشكاليات عدة؛ لعل أهمها حسب رأي البعض، خلط المشرع الدستوري، بين مفهومي "**الجماعات الترابية**"، و"**السلطة الإقليمية**"[81]. على اعتبار أن الأخيرة، تشير إلى دوائر إدارية أكثر منها إلى جماعات ترابية.

فعلى ضوء تجارب مقارنة في العديد من البلدان، يتأكد، أن استخدام مفهوم "**الإقليم**"، دون استصحاب أية عبارة تدل على وجود أي جهاز تدولي مثل "**مجلس الإقليم**"، أو "**مجالس الأقاليم**" كما هو الحال في المغرب مثلا[82]، فالإشارة تتجه إلى الدوائر الإدارية، أكثر منها إلى الجماعات الترابية، لكن مادامت العبارة المستخدمة هي "**المجموعات الإقليمية**"، فالواضح من السياق أن المقصود هو المجال الترابي.

أما الجماعات الترابية الحضرية والقروية، والجهات، فتتمتع بالشخصيه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن السلطة المركزية، لكنها مع ذلك، تخضع لمراقبتها. والدليل على ذلك أن مداولات هذه المجالس بخصوص اختصاصاتها الذاتية، بالنسبة لجهات:

80- المادة 98 من الدستور الموريتاني الصادر بتاريخ 20 يوليو 1991، الجريدة الرسمية، العدد رقم 763، الصادر بتاريخ 30 يوليو 1991. جميع صفحات العدد.

81- عبد الرحمن ولد أحمد وديه، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية: موريتانيا نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، بكلية الحقوق آكدال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2024 – 2025. ص 153.

82- الإقليم بالمملكة المغربية، توجد فيه سلطة إقليمية تمثل السلطة المركزية، يرأسها العامل، وأخرى تداولية تتمثل في هيئة منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لها رئاسة، ومجلس تداولي، تمارس اختصاصات محددة في الحيز الترابي للإقليم. أما في موريتانيا، فالدوائر الإدارية لا تتضمن ما يسمى الإقليم، بل تنحصر في ثلاثة مستويات، تترتب تبعا للمواقع الإدارية: والي الولاية (مجال الجهة) ويتبع له حاكم المقاطعة (مجال البلدية الحضرية) الذي يتبع له هو الآخر رئيس المركز الإداري (مجال البلدية القروية) بنفس الخاصية.

"**لاتكون نافذة إلا بعد المصـــادقة الوزير المكلف باللامركزية..**" [83]، وكذلك البلديات:"**لاتنفذ المداولات التالية إلا بعد مصادقة الوزير المكلف باللامركزية عليها**"[84].

وقد لا يكون هذا المصطلح غريبا على التنظيم الإداري الموريتاني، الذي يمتاز بطابعه المركزي إداريا ووظيفيا. ورغم ذلك لابد من الإشارة، إلى أن تطبيق اللامركزية الإدارية بشكل كامل، لا زالت تعيقه هواجس عدة، لعل من أهمها: إمكانية تجاوز الجماعات الترابية ممجرد ممارستها لاختصاصات محددة، إلى تكريس نزعات جهوية ومحلية، قد تكون لها انعكاسات على الوحدة الوطنية والترابية للجمهورية الإسلامية الموريتانية[85].

ومهما يكن من أمر، فإن الهدف من الرقابة الإدارية، هو الحرص على تدبير الشأن العام المحلي طبقا للنصـــوص القانونية والإجراءات الإدارية المطلوبة لترقية اللامركزية[86]، وتعزيز مشاركة المنتخبين في تدبير شؤون الجهات والبلديات، بالتنسيق مع سلطة الوصاية، ممثلة في الوالي على الجهات، والحاكم على البلديات الحضـــرية، ورئيس المركز الإداري بالنســبة للبلديات الداخلة في حيزه الترابي.

- إن طبيعة تسلسل المهام الوظيفية بالإدارة الموريتانية بحد ذاتها، تكرس مفهوم الوصاية[87]رغم ما يعنيه المصطلح من حجر وقصور. وإذا كان الدستور المغربي قد نص

83- المادة 44 من القانوني النظامي رقم 010 - 2018 المتعلق بالجهة، مرجع سابق.
84- المادة 33 من الأمر القانوني رقم 289 – 87 ، مرجع سابق.
85- عبد الرحمن ولد أحمد وديه، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية: موريتانيا نموذجا، ص 153 ، مرجع سابق.
86 - ومن المهم الإشارة إلى أن تعزيز نظام اللامركزية المطبق في موريتانيا حاليا، يحتاج إعادة النظر في طبيعته والأسس والأهداف التي تم على أساسها أصلا إعادة تطبيقه سنة 1987 بعد أن تم إلغاؤه سنة 1968. وحسب رأي الإدارية "تركيا داداه" فهذا النظام تم وضعه من قبل فرنسا في فترة ما قبل الاستقلال لخدمة مصالحها الاستراتيجية؛ ومن الواضح أن هدفه ليس رفاهية المواطنين ولا الرغبة في تحقيق التنمية المحلية. انظر:
SIDI MOHAMED Ould Beidy ,L'administration territoriale et le développement local en Mauritanie, éditions Harmattan, Paris 2009. P. 24
87- نظرا لما يحيل إليه مصطلح "وصاية إدارية" من حجر وقصور فقد تم استبداله بمصطلح "المراقبة الإدارية" التي تضطلع بها السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من يمثلها على المستوى المحلي.

على آلية المراقبة في الفصل 145 منه: "..**يعمل الولاة والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، كما يمارسون المراقبة الإدارية**[88]؛ فإن الدستور الموريتاني، لم يتطرق لها، وترك الأمر للقوانين المنظمة للجهات، والبلديات، والنصوص التنظيمية المطبقة لها من جهة؛ وللنصوص المنظمة للإدارة الإقليمية ودوائرها الإدارية من جهة أخرى، وتحديدا المرسوم رقم 143 – 2021 الصادر 10 سبتمبر 2021، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية وتنظيم الإدارة المركزية لقطاعه[89].

خاتمة:

إن دسترة مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية مرحلة متقدمة من الاعتراف للجماعات الترابية بخصوصيتها الاجتماعية والسياسية، ودليلا إضافيا على أن نظام اللامركزية الإدارية لم يعد مجرد خيار إداري، أو قانوني فقط، بل أصبح أولوية دستورية، وسياسية، بل واستراتيجية، لا رجعة فيها. والدليل على ذلك، جعل هذا المبدأ ذا صبغة دستورية.

لقد ظهر مفهوم التدبير الحر في فرنسا منذ أربعينيات القرن الماضي كأحد أهم المبادئ الدستوري العامة الداعمة لنظام اللامركزية الإدارية، بموجب المادة 87 من دستور 1946، وكرسته المادة 72 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958، والفصل 136 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

وعلى النقيض من ذلك، لم تعرف التجارب الدستورية الموريتانية المختلفة من 1959 إلى 1991، مبدأ التدبير الحر، قبل التعديل الذي تم على دستور 1991، الصادر 15 أغسطس

"المراقبة" في اللغة من فعل رقب، وبقول رقب الشيء يرقبة، وراقبه مراقبة ورقابا بمعنى حرصه . بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري: الإدارة المركزية للدولة - الجماعات الترابية، ص 284، مرجع سابق.

[88]- الفصل 145 من الدستور المغربي لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية، العدد رقم 5964، الصادر بتاريخ 30 يوليو 2011. ص 914.

[89]- الجريدة الرسمية، العدد 1502 الصادر بتاريخ 30 يناير 2022. ص 37.

2017، الذي جعل منه أساسا دستوريا ارتقى بنظام اللامركزية الإدارية إلى مستويات متقدمة من التدبير، وضعت الجماعات الترابية الموريتانية أمام تحد جديد يسائلها عن مدى قدرتها على مجارات هذا التحول السياسي، والدستوري، في تدبيرها للشأن المحلي.؟

لكن الإشكال الذي وجدت هذه الجماعات أنفسها أمامه، هو أن مفهوم "**التدبير الحر**"، بقي غامضا، فلا النص الدستوري فسره، ولا المشرع الموريتاني، أصدر نص قانونيا تطبيقيا يبين خصوصيته، ويشرح طبيعته ومكمنه، وحدود ممارسة. وهنا، يحق لنا أن نتساءل: ما الذي أضافه هذا المبدأ بالتحديد؟ وما هي القيمة الدستورية والقانونية التي جاء بها؟ مادامت كل النصوص القانونية المنظمة للبلديات والجهات، كانت تنص أصلا على أن هذه الأخيرة أشخاص معنوية عامة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي؟

ومعالجة لهذه الإشكالية، يتبين أنه لابد من الوقوف عند مجموعة من المعطيات:

المعطى الأول: أنه انطلاقا من النصوص القانونية المنظمة للشأن الترابي الترابي، وتحديدا الأمر القانوني رقم 289 – 87، المنظم للبلديات المعدل، والقانون النظامي رقم 10 – 2018، المنظم للجهات، يتبين أن هذه الهيئات تمارس في إطار مبدأ وحدة الدولة وحوزتها الترابية، طبقا لمقتضيات المادة الأولى من الدستور الموريتاني، مجموعة من الاختصاصات، بعضها ذاتي، والبعض الآخر منقول إليها من طرف الدولة، والصنف الأخير مشترك معها.

المعطى الثاني: أن التدبير الحر يعني تمكين البلديات والجهات من مختلف متطلبات الحرية الإدارية، التي تضمن استقلالها في قراراتها مع خضوعها للآليات الرقابية: إدارية كانت، أم قضائية؛ بدليل أن المادة 98 من الدستور الموريتاني، نصت على أن الجماعات :".. **تنشأ بقانون، وأنها تدار بصورة حرة**". لكن اللافت هنا، هو أن النص استخدم مصطلح "**تدار**"، وليس "**تحكم**". وبطبيعة الحال يوجد فرق بين المفهومين في القانون والفقه الإداري والدستوري.

المعطى الثالث: أن النص الدستوري خصص بابه العاشر للمجموعات الترابية، رغم أن

هذا الباب، لم يتضمن إلا مادة واحدة يتيمة، هي المادة 98 جديدة من القانون الدستوري لسنة 2017، المعدل دستور 1991.

المعطى الرابع: لابد من مراجعة النص الدستوري بطريقة تمكن من دسترة نظام اللامركزية الإدارية بصفة عامة، كخيار دستوري وسياسي، وكآلية تنظيمية وإدارية، من أجل تطوير الممارسة الديمقراطية المحلية، وتعزيز مشاركة المواطن في صنع القرار، وتقريب الخدمات الإدارية منه، وتخفيف الأعباء عن السلطات المركزية.

وإلى ذلك الحين، لايمنعنا ماذكرنا، من أن نؤكد على أن للتأسيس الدستوري لمبدإ "**التدبير الحر**"، أهميته التي لاخلاف فيها؛ على اعتبار أن المسالة لا تتعلق بمجرد إجراء دستوري وقانوني شكلي، بل بإجراءات تنظيمية واقعية ستكون لها فاعليتها في تدبير الشأن العام المحلي الموريتاني، مادامت هذه الإصلاحات ضمن أهم أولويات صانع القرار السياسي والإداري.

المراجع:

- ✓ عبد الرحمن ولد أحمد وديه، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية: موريتانيا نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، بكلية الحقوق آكدال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2024 – 2025.
- ✓ مصطفى عبدي، نشاة وتطور التدبير الحر للجماعات الترابية في التشريعين الفرنسي والمغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 150 – 151، يناير – ابريل 2020.
- ✓ بلال فؤاد، ضمانات مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلة 12، العدد 1، مارس 2019.
- ✓ عبد الواحد الخمال، مبدا التدبير الحر للجماعات الترابية: قوة التراب، أم إعادة إنتاج للمركزي؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 147، يوليو – أغسطس 2019.

- ✓ خليد المرابط، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين المقاربة القانونية والضمانات الدستورية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141، يوليو – أغسطس، 2018.
- ✓ بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري: الإدارة المركزية للدولة – الجماعات الترابية، مطبعة ويوان بالرباط، الطبعة الثانية 2018.
- ✓ أحمد أجعون، الوجيز في التنظيم الإداري المغربي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 6، 2018.
- ✓ فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات اللاممركزة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، بكلية الحقوق آكدال، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2017 – 2018.
- ✓ البكوش ناجي وآخرون، قراءات في دستور الجمهورية الثالثة: دستور 27 يناير 2014، مجمع الاطرش لنشر وتوزيع الكتاب المختص بتونس، الطبعة الأولى 2017.
- ✓ محمد اليعكوبي، الأسس الدستورية للامركزية والجهوية المتقدمة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارية المحلية والتنمية، العدد 137، دجمبر 2017.
- ✓ محمد يحيا، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع، في القانونين الدستوري والإداري والمغربيين، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 133، مارس – ابريل 2017.
- ✓ عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب، في دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس – ابريل 2014..

- ✓ حنـان محمـد القيسـي، مفهـوم الاسـتقلال والهيئـات المسـتقلة فـي دسـتور 2005، مجلة الحقوق، المجلة 4، العدد 23 و 24، 2014.
- ✓ شـريف يوسـف خـاطر، مـدى دسـتورية حريـة الإدارة فـي التعاقـد، دار الفكـر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، الطبعة الأولى 2013.
- ✓ بشـار عبـد الهـادي، دراسـة فـي تفـويض الاختصـاص، دار الفرقـان للنشـر والتوزيـع بعمان – الأردن، الطبعة الأولى 2013.
- ✓ محمـد بوجيـدة، طـرق توزيـع الاختصاصـات بـين الدولـة والجماعـات المحليـة فـي القـانون المقـارن، المجلـة المغربيـة لـلإدارة المحليـة والتنميـة، العـدد 46، اكتـوبر 2002..

المراجع الأجنبية:

- ✓ Jean Marie Pontier, Contractualisation et libre administration, revue française de droit administratif, n°17,2018.
- ✓ SIDI MOHAMED Ould Beidy ,L'administration territoriale et le développement local en Mauritanie, éditions Harmattan, Paris 2009.
- ✓ Aman Abdelmadjid, la formation intégrée, méthode de gestion des compétences, expérimentation dans les administrations publiques marocaines, thèse pour le doctorat sciences de Gestion, Université Lyon2, 2001.
- ✓ ANNIE GRUBER, La décentralisation et les institutions administratives, Armand Colin, Paris,1996.