تطبيقات القضاء الإداري المغربي في عزل رؤساء وأعضاء المجالس الجماعية: دراسة في مُوجبات العزل ووسائل إثباتها

زهير حميدوش
باحث في القانون العام والعلوم السياسية
جامعة محمد الخامس، الرباط
المملكة المغربية

الملخص:

يتناول هذا البحث تطبيقات القضاء الإداري المغربي في مجال عزل رؤساء وأعضاء المجالس الجماعية، باعتباره آلية قانونية استثنائية تهدف إلى ضمان احترام المشروعية وحسن سير المرفق العمومي الترابي. ويسعى إلى تحليل مُوجبات العزل كما استقر عليها الاجتهاد القضائي، وبيان كيفية تكييف الأفعال المنسوبة إلى المنتخبين المحليين في ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. كما يناقش البحث حدود السلطة التقديرية للقاضي الإداري في توصيف المخالفات الموجبة للعزل، ومعايير اعتبارها إخلالًا جسيمًا بأخلاقيات المرفق العمومي أو بمصالح الجماعة. ويولي البحث اهتمامًا خاصًا لوسائل إثبات موجبات العزل، من خلال دراسة دور التقارير الرسمية، والشهادات، والوثائق الإدارية في تكوين القناعة القضائية. ويخلص البحث إلى أن القضاء الإداري يلعب دورًا محوريًا في تحقيق التوازن بين منطق المحاسبة وحماية الشرعية التمثيلية، مع التأكيد على الطابع الاستثنائي لإجراء العزل وارتباطه الصارم بالشروط القانونية والإثباتية

الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري المغربي، عزل رؤساء وأعضاء المجالس الجماعية، مُوجبات العزل القانونية، وسائل الإثبات في المنازعة الإدارية، المشروعية وحسن سير المرفق العمومي

© المؤلفون. مرخّص بموجب (CC BY-NC 4.0) Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

تقديم

أثار نظام عزل رؤساء وأعضاء المجالس الجماعية، منذ إقراره ضمن القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات،[1] نقاشا واسعا حول حدوده ووظيفته ومآلاته العملية، باعتباره من أخطر الآليات التي تمس الوضعية القانونية للمنتخب المحلي، وتؤثر مباشرة في استقرار المؤسسات المنتخبة على المستوى الترابي. فبين من ينظر إليه كأداة ضرورية لصون أخلاقيات المرفق الجماعي وحماية المصلحة العامة، ومن يراه وسيلة قابلة للتوسع في التفعيل بما قد يمس جوهر الاختيار الديمقراطي، يظل إعمال هذه الآلية محكوما بتوازن دقيق بين منطق المحاسبة ومنطق الشرعية التمثيلية.

وإذا كان المشرع قد أسند للقضاء الإداري سلطة الحسم في طلبات العزل، فإن الإشكال الحقيقي لا ينصرف إلى وجود هذه الرقابة في حد ذاتها، بقدر ما يتعلق بكيفية ممارستها، وحدود السلطة التقديرية للقاضي في توصيف الأفعال المنسوبة إلى رئيس الجماعة وأعضاء مجلسها، واستخلاص مدى خطورتها، واعتبارها من قبيل الأفعال الموجبة للعزل. من هنا، تبرز أهمية مساءلة العمل القضائي في هذا المجال، ليس من زاوية احترام المساطر أو استيفاء الشروط الشكلية، وإنما من حيث المعايير التي اعتمدها القضاء في اعتبار شروط العزل متحققة، وحدود التفاعل بين النص القانوني واجتهاد القاضي الإداري.

الفقرة الأولى: التأطير القانوني لعزل رئيس الجماعة وأعضاء مجلسها وشروط إعماله

نظم المشرع المغربي مسطرة عزل رئيس الجماعة وأعضاءها ضمن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، باعتبارها آلية قانونية استثنائية تروم حماية حسن سير المرفق الجماعي وصيانة أخلاقياته، متى ثبت إخلال جسيم من طرف الرئيس أو عضو من أعضاء المجلس بواجباته القانونية. وقد أسندت المادة 64 من هذا القانون سلطة تحريك مسطرة العزل إلى عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، متى تبين له ارتكاب المعني أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، من شأنها الإضرار بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة.

ويستفاد من صياغة النص أن المشرع لم يربط العزل بمجرد المخالفة القانونية في حد ذاتها، وإنما اشترط اقترانها بعنصر نوعي يتمثل في المساس بأخلاقيات المرفق العمومي أو الإضرار بمصالح الجماعة، بما يعكس إرادة تشريعية تروم حصر هذه الآلية في الحالات ذات الجسامة الخاصة. كما أقر القانون مسطرة تمهيدية قوامها تمكين المعني بالأمر من حق الإدلاء بإيضاحات كتابية بشأن الأفعال المنسوبة إليه، قبل إحالة الأمر على القضاء الإداري المختص للبت في طلب العزل، مع التنصيص على آجال محددة للحسم القضائي، وإمكانية اللجوء إلى القضاء الاستعجالي في حالة الاستعجال.

غير أن هذا التأطير القانوني، على ما يتسم به من تحديد نسبي لشروط العزل ومراحله، يظل قائما على مفاهيم قانونية ذات طبيعة تقديرية، في مقدمتها مفهوم "الأفعال المخالفة" ومعيار "المساس بأخلاقيات المرفق العمومي"، الأمر الذي يفتح المجال لتدخل القضاء الإداري في تفسير هذه الشروط وتكييفها، وهو ما يجعل من العمل القضائي عنصرا حاسما في تحديد المجال الفعلي لإعمال مسطرة العزل.

[1] ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (32 يوليو 2015) ص: 6660

© المؤلفون. مرخّص بموجب (CC BY-NC 4.0) Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

الفقرة الثانية: إعمال القضاء الإداري لشروط العزل في ضوء الاجتهاد القضائي

إذا كان المشرع قد حدد الإطار القانوني العام لعزل رئيس الجماعة وأعضاء مجلسها، فإن تفعيل هذه الآلية يظل رهينا بكيفية إعمالها قضائيا، باعتبار أن النص القانوني، على ما يتضمنه من شروط، لا يعمل بذاته، وإنما يتجسد من خلال التأويل القضائي الذي يمنحه مضمونه العملي. فالمفاهيم التي استند إليها القانون التنظيمي، ولا سيما تلك المرتبطة بطبيعة الأفعال الموجبة للعزل ومعيار المساس بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة، تطرح إشكالات تطبيقية لا يمكن حسمها إلا عبر العمل القضائي.

وعليه، فإن دراسة إعمال القضاء الإداري لشروط العزل تكتسي أهمية خاصة، ليس فقط من حيث التحقق من مدى احترامه للإطار التشريعي، وإنما أساسا من حيث الوقوف على المعايير التي اعتمدها في توصيف الأفعال المنسوبة إلى رئيس الجماعة، وحدود سلطته التقديرية في اعتبار شروط العزل متحققة، وهو ما يسمح بتبين الاتجاهات القضائية السائدة، ورصد ما إذا كان القضاء قد حافظ على الطابع الاستثنائي لهذه الآلية أم وسع من مجال إعمالها في الممارسة العملية.

الفرع الأول: توصيف القضاء الإداري للأفعال المخالفة وموجبات العزل

ينطلق القضاء الإداري في تطبيق المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 من مبدأ أن أي إخلال جسيم بسير المرفق العمومي أو تجاوز للاختصاص من طرف رئيس الجماعة أو أحد أعضائها يبرر النظر في إمكانية العزل. وتشمل هذه المخالفات تلك المتعلقة بممارسة مهام جماعية دون توفر الصفة القانونية، وإصدار تعليمات للموظفين أو التدخل في سير مصالحهم الإدارية بما يخدم مصالح شخصية، وهو ما اعتبره القضاء سببا مشروعا للعزل[1].

كما يشمل نطاق المخالفات التي تبرر العزل، وفق الاجتهاد القضائي، أعمالا ملموسة مثل عرقلة أشغال الدورة العادية للمجلس، أو منع الرئيس من استعمال ممتلكات الجماعة بطريقة مخالفة للقانون، أو الاستلاء على وثائق إدارية من مكتب الضبط، أو المصادقة على معاملات أو صفقات بعد إلغاء التفويض الممنوح. ويؤكد القضاء في هذه الحالات على أن هذه الأفعال تمثل إخلالات جسيمة بمصالح الجماعة وتبرر تفعيل المادة 64.[2]

ويولي القضاء الإداري اهتماما خاصا بمخالفات التراهة وتضارب المصالح المنصوص عليها في المادة 65 من القانون التنظيمي، والتي تحظر على الأعضاء ارتباطهم بمصالح خاصة تتعلق بالجماعة أو مؤسسات التعاون أو الهيئات والشركات العمومية التابعة لها، أو التعاقد معها مباشرة أو بصفة غير مباشرة، بما في ذلك لصالح الزوج أو الأصول أو الفروع، أو ممارسة أي نشاط يؤدي إلى تعارض المصالح.[3]

---

[1] قرار محكمة النقض رقم 498 الصادر بتاريخ 21 أبريل 2022 في الملف الإداري عدد رقم 2021/1/4/6210، منشور في المنصة الرقمية لقرارات محكمة النقض.

[2] قرار محكمة النقض رقم 385 الصادر بتاريخ 28 مارس 2019 في الملف الإداري عدد 2018/1/4/3333، منشور في المنصة الرقمية لقرارات محكمة النقض.

[3] قرار محكمة النقض رقم 1565 الصادر بتاريخ 19 دجنبر 2019 في الملف الإداري عدد 2019/1/4/5965، منشور في المنصة الرقمية لقرارات محكمة النقض.

© المؤلفون. مرخّص بموجب (CC BY-NC 4.0) Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

كما يشمل نطاق المخالفات المبررة للعزل إخلالات جسيمة بتدبير الموارد البشرية، والإشراف على التعمير، وإدارة مداخل ومصاريف الجماعة وممتلكاتها، وإبرام صفقات عمومية أو تنفيذها بما يخالف القانون، وعدم مراقبة المخالفات المتعلقة بالبناء، أو تطبيق مقتضيات الجبايات المحلية بشكل صحيح، وهو ما يراه القضاء مساسا مباشرا بمصالح الجماعة ويبرر اللجوء إلى العزل.[1]

وبناءً على ذلك، يوضح الاجتهاد القضائي أن العزل لا يقتصر على المخالفات الشكلية، بل يمتد إلى العيوب الجسيمة في التسيير الإداري وتدبير الموارد والصفقات العمومية، كلما كانت تلك المخالفات مؤثرة على مصالح الجماعة وأخلاقيات المرفق العمومي، مما يبرر إعمال المادة 64 في ضوء السلطة التقديرية للقضاء الإداري[2].

الفرع الثاني: وسائل إثبات موجبات العزل

تُعد وسائل الإثبات أداة جوهرية في العمل القضائي الإداري، إذ تمكن القضاء من التحقق من صحة الوقائع المرتبطة بمخالفات رئيس وأعضاء الجماعة وتقييم مدى جسامتها لاستحقاق العزل. وإن تحديد موجبات العزل وحده لا يكفي لاتخاذ القرار، إذ يظل مشروطا بتحققها من خلال الإثبات.

وفي هذا الإطار، تشكل التقارير الرسمية، لا سيما تلك المعدة من قبل المجالس الجهوية للحسابات والمفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية، وسيلة رئيسية لإثبات إخلالات التسيير الإداري، وتدبير الموارد البشرية، وإدارة الأملاك الجماعية، وغيرها من الاختلالات ضمن اختصاص رئيس الجماعة. وقد علّلت محكمة النقض في منطوق قرارها أن الأفعال المرتكبة تبرر العزل، سيما بعد تأكيد تقرير المفتشية ارتكاب العضو للاختلالات المشار إليها[3].

كما تُعتبر التقارير المنجزة من طرف رئيس الجماعة أو رؤساء الدوائر وسيلة لإثبات المخالفات المنسوبة إلى أعضاء المجلس، فضلا عن شكايات الموظفين وإشهاداتهم[4] التي تساهم في تدعيم دليل إخلال العضو بمقتضيات القانون.

كما تلعب الإشهادات الصادرة عن أعضاء المجلس الجماعي دورا مهما في إثبات الإخلالات الموجبة للعزل، [5] إلى جانب كل وثيقة مكتوبة لها حجيتها تثبت توافر مخالفات المادة 65 التي تبرر العزل.

---

[1] قرار محكمة النقض رقم 1/286 الصادر بتاريخ 16 مارس 2023 في الملف الإداري عدد 2021/1/4/5840، منشور في المنصة الرقمية لقرارات محكمة النقض.

[2] قرار محكمة النقض رقم 223 الصادر بتاريخ 10 مارس 2022 في الملف الإداري عدد 2021/1/4/6059، منشور في المنصة الرقمية لقرارات محكمة النقض.

[3] القرار ذاته.

[4] قرار محكمة النقض رقم 498 الصادر بتاريخ 21 أبريل 2022 في الملف الإداري عدد رقم 2021/1/4/6210 ــ سبقت الإشارة إليه.

[5] قرار محكمة النقض رقم 385 الصادر بتاريخ 28 مارس 2019 في الملف الإداري عدد 2018/1/4/3333 ــ سبقت الإشارة إليه.

© المؤلفون. مرخّص بموجب (CC BY-NC 4.0) Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

خاتمة

يتضح من دراسة موجبات العزل، وربطها بالأفعال المخالفة ووسائل الإثبات، أن العزل إجراء قضائي يهدف إلى التأكد من تحقق إخلالات محددة بأحكام القانون التنظيمي. ويعتمد القضاء الإداري في هذا السياق على تقارير رسمية، وشهادات أعضاء المجلس والموظفين، ووثائق مكتوبة، لتكوين قناعة قانونية بشأن المخالفات التي تبرر العزل.

والمستجد في هذا الصدد، ترتيب حكم العزل أثرا قانونيا مباشرا يتمثل في فقدان أهلية الترشح للانتخابات التشريعية لفترتين نيابيتين، ابتداءً من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم نهائيا، وفقا للمادة 6 من القانون التنظيمي رقم 53.25 المعدل والمتمم للقانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب،[1] فضلا عن فقدان أهلية الترشح لرئاسة المجلس خلال ما تبقى من مدة انتدابه، تبعا للمادة 71 من القانون التنظيمي للجماعات.

وتُبرز الدراسة أن تطبيق قواعد العزل يظل مرتبطا بتحقق الشروط القانونية والإثباتية، وهو ما يعكس وظيفة القضاء الإداري في مراقبة مدى التزام رئيس وأعضاء المجلس الجماعي بالقانون والأنظمة الجاري بها العمل.

[1] بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان، أقرت المحكمة الدستورية، بموجب قرارها عدد 25/259 م.د بتاريخ 2025/12/24، بأنه ليس فيه ما يخالف الدستور، دون أن يصدر إلى حدود اليوم (30 دجنبر 2025) الأمر بتنفيذه.

© المؤلفون. مرخّص بموجب (CC BY-NC 4.0) Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/