



إعداد السياسات العمومية الترابية ورهان التنزيل

الدكتور أشقير محمد

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

مركز الدراسات والأبحاث القانونية والسياسية

شعبة القانون العام

مكناس _ المغرب

ملخص:

إن صنع أي سياسة عمومية لا ينطلق من فراغ، بل يتأسس على معطيات واقعية لها علاقة مباشرة بالواقع الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع التي توضع تلك السياسة من أجله وبالفضاء الذي ستطبق فيه، ل يتم بعد ذلك الشروع في عملية تنفيذ السياسات العمومية عبر عدة محطات واتخاذ الإجراءات اللازمة للوصول إلى الأهداف المتوخاة بتدخل مختلف الفاعلين، وتدير الشأن العام المحلي عبر اشراك المواطنين وكل الشركاء وتحقيق تنمية محلية، ومنح الجماعات الترابية اختصاصات واسعة لتحمل مسؤوليات المشاكل العمومية على المستوى الترابي وتديرها بآليات للتشاور والتشارك والحوار ووضع حلول ناجعة في شكل سياسات عمومية ترابية فعالة تجعل حاجات ومتطلبات الساكنة في صلب اهتمامها وفي جوهر اهدافها مع استحضار البعد التنموي الاجتماعي الترابي، و تدخل مختلف الفاعلين الترابيين وتنوعهم وتعدددهم سواء كانوا فاعلين رسميين او فاعلين غير رسميين في سبيل ايجاد حلول لمشاكل الساكنة وتنفيذها وتقويمها وتقييم أثرها ومدى تحقيقها أهداف ومتطلبات المواطنين والمواطنات القاطنين بالفضاء الترابي.



Abstract

The creation of any public policy does not emerge from a vacuum, but is based on realistic data directly related to the social and economic realities of the society for which it is designed and the space in which it will be applied, To then begin the process of implementing public policies through several stations and take the necessary measures to reach the objectives envisaged by the intervention of the various actors and the management of local public affairs through the engagement of citizens and all partners and the achievement of local development; To provide land groups with broad competencies to assume responsibilities for public problems at the terrestrial level and to provide them with mechanisms for consultation, participation and dialogue and to develop effective solutions in the form of effective dirt public policies that place the needs and requirements of the population at the centre of their attention and at the core of their objectives while invoking the socio-terrestrial development dimension and the intervention and diversity of various dirt actors, whether official or informal, in order to find, implement, evaluate and assess the impact and achievement of the goals and requirements of citizens living in dirt space.



مقدمة:

يعتبر إعداد وصياغة السياسات العمومية بالمغرب مرحلة مهمة تحدد نجاح هذه السياسات من عدمه؛ نظرا لما يعرفه هذا المجال من تداخل بين ما هو اجتماعي ثقافي وسياسي وكذا تعدد المتدخلين في مسلسل صنع السياسات العمومية سواء تعلق الأمر بالفاعل الرسمي أو الفاعل الغير رسمي على المستوى الوطني أو المستوى الترابي بحيث تعتبر سياسة الجماعات الترابية المجال المناسب لنجاح أي سياسة تنمية للدولة منذ استقلالها، باعترافها القانوني وتكريسها الدستوري لهذه الوحدات الترابية ذات الشخصية المعنوية والمتوفرة على صلاحية تدبير مصالحها الخاصة، عن طريق أعضائها المنتخبين بشكل حر وديمقراطي، وهو ما أكدته دستور 2011 الذي شكل فقرة نوعية في التعامل مع إشكالية اللامركزية فضلا عن المكانة التي أضحت تحتلها الجهات والجماعات الترابية والتي تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة و في اعداد السياسات الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين وفقا لمنطوق الفصل 137 من الدستور.

و ان تنزيل السياسات العمومية الترابية هو امتدادا للسياسات العمومية الوطنية التي تشكل مجموعة من التدابير و الاجراءات والاختيارات والبرامج التنموية لتقديم إجابات وحل لمشكل معين أو مختلف المشاكل المرتبة بالأولويات في الاجندة السياسية، مشكل مرتبط بالتعليم الأمن أو السكن أو التشغيل ذو بعد وطني، اما السياسات العمومية الترابية هي مجموع القرارات والبرامج والانشطة وخدمات القرب التي تقوم بها سلطات سياسية محلية وتعبأة الموارد والامكانيات المتاحة وبشراكة مع باقي الفاعلين والمتدخلين بهدف تحقيق أهداف مشتركة في مجال ترابي معين من خلال مشاريع وبرامج التنمية الترابية و تنفيذها والتي تعتبر اهم الية للسياسات العمومية الترابية التي يتم اعدادها ابتداء بالتشخيص وتحديد الحاجيات والإمكانيات والأولويات ليمتد المشاريع المبرمجة وتوقع تنزيلها وفق برنامج يرتب الأولويات التنموية، ووضع مصفوفة المشاريع الجهوية والإقليمية والأنشطة وكذلك تحديد الموارد والنفقات لتمويل المشاريع ثم إعداد وثيقة مشروع تحدد المشاريع المبرمجة والإجراءات والتدابير، وتعيين الشركاء والتزاماتهم ثم ليات التنفيذ، ومدة الإنجاز ثم مرحلة التبع والتقييم لتحقيق الفعالية والنجاعة، لختتمها بمرحلة تقييم مدى نجاعة السياسات العمومية الترابية وتحقيقها الالتقائية والنجاعة والفعالية والوصول الى الأهداف المرجوة.

ويشكل موضوع السياسات العمومية الترابية موضوع راهني اقتحم مجال الدراسات العلمية والأكاديمية والسياسية والقانونية، خاصة بعد حقبة دستور 2011 التي شهدت مجموعة من الأوراش الاصلاحية والاستراتيجية على رأسها الهوية المتقدمة وميثاق اللاتمرکز الإداري، كمنظومة متكاملة لتدبير الشأن العام والمحلي، وهو ما يجعل إعداد وتنفيذ سياسات عمومية ترابية بتدخل مختلف الفاعلين، وهو ما يجعلنا أمام إشكالية رئيسية: إلى أي حد يمكن الحديث عن سياسات عمومية ترابية بمنهج تشاركي في ظل الدستور والقوانين والتنظيمية؟ وما هي عراقيل تنزيلها على أرض الواقع؟

وللإجابة عن هذه الاشكالية الرئيسية سنتناول الموضوع في محورين:

المحور الأول: التأطير الدستوري للجماعات الترابية وسياساتها العمومية.



المحور الثاني: مستجدات الجهة والجماعات في إعداد وتنزيل السياسات العمومية الترابية.



المحور الأول: التأطير الدستوري للجماعات الترابية وسياساتها العمومية.

عرف دستور 2011 تصورا جديدا للتنظيم الترابي بالمغرب¹، يسعى للاستجابة لمسلسل الإصلاحات التي مرت منها التجربة اللامركزية بالمغرب، حيث خصص لها 12 فصلا داخل الباب التاسع، بخلاف دستور 1996 الذي خصص للامركزية الباب 11 والمكون من ثلاثة فصول، هذا إلى جانب التسمية الجديدة التي أصبحت تحمل الجماعات الترابية كما منحها ضمانات الوجود من خلال الفصل الأول حيث نقرأ: "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

المطلب الأول: الديمقراطية المحلية أساس السياسات العمومية الترابية

لقد تمحورت مختلف الرؤى والإجابات عن سؤال الديمقراطية المحلية وتجاوزت ثنائية المركز وإعادة النظر في نسق القرار بإيلاء الأهمية للجماعات الترابية وإشراك مكونات المجتمع المحلي بمختلف الفاعلين في صناعة القرار الترابي²، والعملية الديمقراطية المحلية تبقى تلك العملية التدييرية للشؤون المحلية التي تباشرها المجالس المنتخبة محليا وترابيا، بشكل تشاركي يسمح للمواطنين بالمساهمة في الأعمال التي تمارسها هذه المجالس³، فالانتقال بالوضع القانوني والدستوري للجهات والجماعات الترابية يعد سندا قويا للتأهيل الديمقراطي المحلي الذي يمنح الساكنة الحق في اختيار ممثلين لتسيير شؤونها وتبديير مواردها، عن طريق الانتخابات كنظام ديمقراطي ترابي يهدف الى التخفيف من البيروقراطية والمركزية معا، حيث نص الدستور على أن الجهات والجماعات الترابية تنتخب مجالسها بالاقتراع العام المباشر، باستثناء مجالس العمالات والأقاليم التي تنتخب بالاقتراع العام الغير المباشر وتمارس صلاحياتها طبقا لمبدأ التفريع حسب الفصل 140 من الدستور.

ويعتبر تراب العمالة أو الإقليم استثناء من الانتخاب المباشر لكونه حلقة وصل بين المحلي والجهوي، مما يمكن القول معه أن هذا المستوى من التنظيم اللامركزي غير ضروري انتخابه بالاقتراع العام المباشر مادام هناك مستويين من اللامركزية، الجهة ثم الجماعة الحضرية أو القروية⁴، ويمثل رؤساء مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى السلطة التنفيذية حيث نص الفصل 138 من دستور 2011 على خلاف دستور 1996 على أن يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداوات هذه المجالس ومقرراتها.

كما كرس الدستور دور الجهة في تمثيلها داخل مجلس المستشارين بثلاث أحماس أعضاءه، وحسب الفصل الثالث والستين من الدستور فإن مجلس المستشارين يتكون من أعضاء ممثلين للجماعات الترابية، لمدة ست سنوات، على أساس ثلاثة أحماس الأعضاء ممثلين للجماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، مع مراعاة الإنصاف بين الجهات، حيث ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من بين أعضائه، الثلث المخصص للجهة من هذا العدد، وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة، من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم، كما تمثل هيئات ناخبة للغرف المهنية، والمنظمات النقابية للمشغلين الأكثر تمثيلية يتم انتخابهم على مستوى كل جهة⁵.



وإذا كان تعزيز الديمقراطية المحلية وإشراك السكان في تدبير الشأن المحلي بوضع آليات تشاركية للحوار والتشارك لتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات بما في ذلك تقديم العرائض "الفصل 139"، فإن الانتقال إلى التدبير العمومي المحلي، وتجاوز السياسة الفوقية الآتية من المركز نتيجة فشلها واستشعارها وطنيا من الشأن المحلي يعد أساسيا للتدبير الترابي الفعال للسياسات العمومية ومجالا حيويا للتنمية المحلية.

الفقرة الأولى: مبدأ التفريع وعقلنة وسائل العمل القانونية والمالية.

تتجلى العقلنة في تبوأ الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، سواء من حيث إعداد وتنفيذ وتتبع السياسات العمومية الترابية المتمثلة في برامج التنمية الجهوية إضافة إلى التصاميم الجهوية لإعداد التراب، مع احترام الاختصاصات الذاتية للجماعات الأخرى⁶.

ويعد مبدأ التفريع من خلال توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، حيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام والاختصاصات بنفسها، توضيحا للعلاقة بين الدولة والجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى، بناء على مدى قربهم من القضايا اللصيقة بالسكان، حيث يتحقق التكامل في الأدوار، بدل التداخل والازدواجية التي تؤدي إلى تشتيت الجهود التنموية للسياسات العمومية مما يفرض إتباع نوع من التوازن بين مختلف المستويات الترابية، بما يضمن لها ممارسة اختصاصاتها بالنجاحة المطلوبة وذلك بتسيخ مبدأ التفريع، كمبدأ دستوري نص عليه الدستور الجديد في فصله 140 حيث أكد على أن للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة وأخرى منقولة إليها من طرف الدولة⁷.

أما دور الولاية والعمال في علاقتهم بالجماعات الترابية وفي صدارتها المجالس الجهوية فقد انحصر حسب الفصل 145 من الدستور في مساعدة الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية حيث يساعد الوالي على تنفيذ المخططات وبرامج السياسات العمومية الجهوية⁸، وأضححت الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر على سلطة تنظيمية وفق الاختصاصات المخولة لها وفي دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها⁹.

أما على المستوى المالي، فإن الدستور عمل على توفير موارد مالية ذاتية وأخرى مرصودة من قبل الدولة للجماعات الترابية مع التنصيص على اقتران نقل اختصاص ما من الدولة بتحويل الموارد المطابقة له¹⁰، كما تم التنصيص على إعادة برامج تنمية وتصاميم لإعداد التراب من قبل الجهات وفي نفس السياق يلاحظ هيمنة السلطة المركزية في إعداد تلك البرامج، ولتفادي إشكالية ندرة الموارد جاء الدستور المغربي بصندوق مؤقت للتأهيل الاجتماعي لسد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنية التحتية والتجهيزات الأساسية، وكذا صندوق التضامن بين الجهات لدرء خطر التفاوت بينها وذلك بمقتضى الفصل 142¹¹، كما تم التنصيص على إمكانية الجماعات الترابية من تأسيس مجموعات قصد التعاضد في الوسائل والبرامج والتعاون لإنجاز مشاريع تتطلب التكتل¹².

الفقرة الثانية: مكانة الجماعات الترابية من خلال دستور 2011



أصبحت اللامركزية في بعدها الجهوي والجماعي مرتكزا أساسيا للأنظمة المعاصرة وذلك وعيا بأن إدارة شؤون الدولة بشكل قومي ومركزي غدا أمرا مستحيلا ومكلفا على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والحقوقى والأمني وأن الحاجة المولدة للطلب الاجتماعي تدعو إلى تبني لامركزية فعلية في بعدها الجهوي والجماعي¹³ وفي سياق الإصلاحات السياسية المعلن عنها من طرف صانعي السياسات في المغرب، سيرز ورش الجهوية الذي بدأ مع الخطاب الملكي ل 3 يناير 2010، بتشكيل لجنة استشارية والإعلان عن فتح ورش الإصلاح الدستوري ثم التعديل الدستوري الفاتح يوليوز 2011 الذي أقر في الفصل الأول "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة"¹⁴.

كما تتضح بالقوة العلاقة بين اللامركزية الترابية ومجالية السياسة التي تنهجها الدولة من خلال أهم السياسات التنموية وهما سياسة التخطيط وسياسة إعداد التراب، ونظرا لمركزية هاتين السياستين في فاعلية أي سياسة تنموية، ونظرا لكونهما يشترطان موارد كثيرة ومتنوعة، بشرية ومالية وطبيعية، فضلا عن مجال جغرافي واسع ومتناسق، هذا الأخير الذي يقتضي وجود انسجام في التخطيط والبرامج الوطنية، فقد أعطى الصدارة والإشراف للجهة في هذا المجال.

كما يمثل الفصل 31 من الدستور¹⁵ الرهان الأساسي لسياسة اللامركزية الترابية، بالنسبة للفاعل المركزي وهو مجالية السياسة العمومية الاجتماعية بما يساعد الدولة على التغلب على التحديات والاختلالات الاجتماعية والمجالية، والتي تراكمت على مستوى جميع مناطق المغرب، والتي يمكن القول أنها أحد أسباب هذه الوضعية بسبب مركزية كل الاستراتيجيات وتدخلات الدولة حتى تلك التي تم مجال ترابي دون آخر¹⁶.

كذلك يعكس هذا الفصل جانبا من الخطاب السياسي حول وظيفة الدولة، وطنيا ومحليا، حيث يحددها هذا الأخير في تسيير أسباب استفادة المواطن من مجموعة من الحقوق الاجتماعية وليس ضمائها، بما يعني بشكل أو بآخر سياسة التخلي التي تنهجها الدولة، من خلال السياسة الاقتصادية وسياسة التنمية التي انسجمت معها الدولة لفائدة القطاع الخاص وباقي الفاعلين الاجتماعيين والأساسيين في هذا المجال¹⁷.

يبدو أن الفصل 31 من الدستور مكن الجماعات الترابية، من مجموعة من الحقوق الاجتماعية والحيوية والضرورية وفق سياسة تنموية كبرى، كما ركز على تحديد المسؤوليات بين كل من الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، ومن تلك الحقوق الاجتماعية، التي يمكن أن تتحقق بمعزل عن السياسات الكبرى للدولة، كالحق في الطرقات وباقي البنيات التحتية، والحق في التنمية وهو الحق العاشر والأخير الذي نص عليه هذا الفصل.

المطلب الثاني: المنظور الجديد لاستقلالية الجماعات الترابية

من المعلوم أن الاستقلال المحلي يشكل البعد الأكثر أهمية على مستوى التنظيم اللامركزي الترابي، فإذا كان دستور 1996 لم يشر سوى لمبدأ يكتسي طبيعة غامضة وشكلية (التدبير الديمقراطي للجماعات المحلية) فإن الدستور الحالي سجل تقدم بالمقارنة مع الدساتير السابقة والذي يظهر في سعيه إلى الحفاظ على الاستقلال المحلي في علاقته



مع مصالح الدولة، ويظهر ذلك في مقتضيات الفصل 140 من الدستور المغربي لسنة 2011 في إسناده السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، والقائم على مبدأ التدبير الحر، ومن ناحية أخرى وامتدادا لهذا المبدأ فإن الدستور قد احتفظ للجهاز التنفيذي اللامركزي بسلطة تنفيذ مداورات مجالس الجماعات (الفصل 138).

لذلك فإن استكمال مقتضيات الدستور يرجع بالأساس إلى القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 14-18¹¹¹ والقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 14-13¹⁹¹، إذ يمكن للجهات والجماعات ممارسة اختصاصاتهم الذاتية والمشاركة والمنقولة، وبما أن التنمية عملية معقدة تقتضي تكثيف وتضافر جهود جميع المتدخلين من وحدات لا مركزية وأجهزة عدم التركيز وهيئات وجمعيات التعاون وغيرها من أجل تحقيق التنمية، فإنه ينبغي تحديد طبيعة العلاقة بين هذه الوحدات اللامركزية وبين السلطات المحلية.

الفقرة الأولى: متطلبات استقلال الجماعات الترابية

خص الدستور الجهات والجماعات الترابية الأخرى بسلطة تنظيمية مما جعل لها مكانة حقيقية داخل الدولة، وبالتالي تحديد هامش الاستقلالية الذي تتمتع به هذه البنيات الترابية، كما أن ممارسة السلطة المحلية يقتضي من الدولة من خلال أجهزتها وسلطاتها تمكين الجماعات الترابية عن طريق تمثيلها بالإمكانيات والمعلومات الضرورية، وهنا تطرح طبيعة هذه السلطة؟ ومدى استقلاليتها؟ وكيف تتحدد علاقة الجهات والجماعات مع السلطات المحلية؟

أولا: السلطة التنظيمية المحلية

يتحدد نشوء السلطة التنظيمية المحلية²⁰ ارتباطا بالدولة الحديثة فقد رافقت مسلسل دمج التجمعات المستقلة في البنيات الإدارية للدولة، وقاد بدوره هذا الدمج البطيء والمتطور، عن طريق التأكيد إلى انبثاق قانون عام للمؤسسات المحلية، وهو قانون يبدو في ظاهره موحد، لكن باطنه يخفي تنوعا واختلافا فطريا، فقد اكتسبت الجماعات الترابية الشخصية المعنوية، وقاعدة إقليمية وأخضعت للوصاية، كما تم تمكينها من اختصاصات ذاتية وأخرى منقولة واستشارية، والتي بممارستها تمارس سلطة تنظيمية محلية²¹، ونتيجة لما جاء به الدستور الفرنسي سنة 1985 حيث نص الفصل 72 منه على "تتمتع الجماعات المحلية بسلطة تنظيمية خاصة بها"، بينما المغرب كرسها لأول مرة من خلال الدستور الحالي لسنة 2011 حيث نص الفصل 140 منه (الفقرة الثانية): " تتوفر الجهات و الجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها"²².

إلا أن الدراسات الفقهية تقرر أن الدستور لم يحدد درجة استقلالية الجماعات المحلية والتفصيل فيها مما ترك الأمر للمشرع، مع العلم أنه ليس هناك تناقض بين الاعتراف بالاستقلال القانوني للجماعات المحلية والوصاية الإدارية، وإلا فقدت طبيعتها كوحدة ترابية فرعية وفق اختصاصات ممنوحة لها²³.

وفي نفس السياق فإن الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور لا تشكل المصدر المباشر للسلطة التنظيمية المحلية، حيث لا تسمح لها بتحديد قواعد أولية مستقلة عن القواعد الوطنية القائمة أو بتوضيح شروط تطبيق قوانين لا تنص على هذا التدخل²⁴، كما أن وحدة الدولة غير قابلة للتجزئة، حيث يعتبر الفصل الأول من الدستور



المتعلق بالأحكام العامة "الوحدة الوطنية من بين الثوابت الجامعة التي تستند إليها الأمة"²⁵، يقتضي هذا التصور نوع من المركزية التي تجعل من الدولة المصدر الأولي للسلطة المعيارية، نفس الشيء ذهب عليه الدستور الفرنسي المعدل للربيع من أكتوبر 1958 فإن الجمهورية الفرنسية دولة موحدة وأن عدم التجزئ يشكل فيها السمة الأساسية²⁶، ومن هنا فإن المشرع أسند للجماعات الترابية سلطة تنظيمية، فيتعين أن تمارسها في احترام القوانين، والقرارات التنظيمية، أي لا تحرق السلطة التنظيمية المتعلقة بتنفيذ القوانين المنصوص عليها في الفصلين 89 و90 من الدستور واللذان يمنحان لرئيس الحكومة²⁷، ولذلك يمكن أن يعهد للجماعات الترابية بالسلطة التنظيمية إما بطريقة صريحة كأن تطبق قانونا في مجال محدد، وإما بطريقة ضمنية عن طريق منح اختصاصات تنظيمية للسلطة محلية".

وبالرجوع إلى المادة 4 من قانون التنظيمي للجهات 111.14 حيث تنص على "يرتكز تدبير الجهة على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مقرراتها طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه"²⁸ نفس الشيء بالنسبة للجماعة حيث تنص المادة 3 من قانون الجماعات 113.14. على أن "تدبير الجماعة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر... وسلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها"²⁹.

وبالتالي فإن الجهات والجماعات الترابية الأخرى عن طريق مجالسها تمارس سلطة محلية في حدود الاختصاصات والقوانين المخولة لها ولا يمكن إذن للسلطة التنظيمية المحلية أن تحل محل السلطة التنظيمية في ميدان تنفيذ القوانين، كما أن الوظيفة التي تفرزها الجماعات الترابية تشكل تنفيذا لاختصاص مبدئي وليس الاختصاص ممنوح، وبالفعل. فالجماعات الترابية تتوفر مبدئيا على السلطة المعيارية بغض النظر على أي تحويل للاختصاص من اختصاصات الدولة وعن إنجاز مهام خاصة تقوم الدولة بإسنادها للسلطة المحلية. إن الدستور في الفقرة الثانية من الفصل 140 ينص على أن للجماعات اختصاصات ذاتية كما يعترف في الفصل 141 بأنها تتوفر على موارد مالية ذاتية ولذلك فالسلطة التنظيمية لا تعد اختصاصا ممنوحا، بل نتيجة اعتراف دستوري مباشر (الفصل 140 الفقرة الثانية).

يبدو أن الدستور بتضمينه الاعتراف بسلطة تنظيمية للجماعات الترابية، يقتضي اعتراف الدولة لها بموجب القانون، لتدبير شؤونها بكيفية ديمقراطية، يكون الاحترام مفروض للمشرع وهو ما يعتبر فقرة دستورية نوعية تتأسس لقانون دستوري محلي مغربي، يتماشى مع الرهان على جهوية متقدمة بخصوصية مغربية.

الفقرة الثانية: طبيعة العلاقة بين الجماعات الترابية وبين السلطة المحلية

إن الرقابة تشكل أحد أسس اللامركزية الإدارية التي يهتجها المغرب، عن طريق سلطة إدارية مركزية على المستوى الترابي إلا أن كونها ممثلا للسلطة المركزية على المستوى المحلي، يجعل منها عينا على الهيئات اللامركزية الفاعلة في دائرتها الترابية بمختلف أصنافها، وقد عرفت علاقتهم بالجماعات الترابية عدة تغييرات سواء بالنسبة لطبيعة المراقبة المعتمدة (أولا) أو بالنسبة للتدخل في الوضع التنموي (ثانيا) باعتباره من الأولويات التي ينبغي التعاون وتكثيف الجهود المرجوة لتنفيذ السياسات العمومية.



أولاً: إعادة تحديد العلاقة بين الجماعات الترابية والسلطة المحلية

إن منح المشرع للسلطة الإدارية المحلية مراقبة أعمال المجالس المحلية بغية تحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة وتأمين انسجامها مع الأهداف الوطنية، حيث أن الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور يمنح رقابة إدارية للولاة والعمال على أنشطة الوحدات الترابية، سواء اللامركزية أو اللامركزية، وتنطوي على التأكيد من أن البنيات المحلية تسير وفق النمط الذي تحدده الاختصاصات المخولة لها والمعتمدة من قبل مجالسها المنتخبة مع مسيرتها التوجهات العامة للدولة³⁰.

وبالرجوع إلى القوانين المتعلقة بالجهات والجماعات فقد تم منح المحكمة الإدارية اختصاصات مهمة والتقليص من الدور الداعي لوزارة الداخلية، فعزل رؤساء المجالس الجهوية ونواب الرؤساء حسب القانون 47-96 يتم بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية، في حين أن العزل في القانون التنظيمي صادر في 7 يوليو 2015 أصبح من اختصاصات المحكمة الإدارية وحدها، إذ تنص المادة 66 على أنه " يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك بالتصريح ببطلان مداوات مجلس الجهة وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية"³¹، كما تنص المادة 67 بقيام عضو من أعضاء مجلس الجهة غير رئيسها، بأفعال مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل و تضر بأخلاقيات المرفق العمومي و مصالح الجهة يقوم والي الجهة عن طريق رئيس المجلس بمراسلة المعني بالأمر للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل، وإذا ارتكب رئيس المجلس أفعال مخالفة للقانون والأنظمة الجاري بها العمل، قامت السلطة المكلفة بالداخلية بمراسلته قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل، كما يمكن للمحكمة الإدارية عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجهة أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس³².

كما لم يعد حل المجلس الجهوي من اختصاص سلطات الوصاية كما كان في قانون 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي³³ بل أصبح من اختصاص القضاء وفقاً لما نصت عليه المادة 75 من القانون التنظيمي والتي جاء فيه "إذا كانت مصالح الجهة مهددة لأسباب تمس بحسن سير مجلس الجهة جاز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس"، بالإضافة إلى أن القضاء يمكن له حل المجلس بمقتضى المادة 76 من قانون التنظيمي للجهة في حالة "رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وذلك بطلب يقدم إلى السلطة المكلفة بالداخلية عن طريق والي الجهة لتوجيه إعدار للمجلس للقيام بالمتعين"³⁴، أما في ما يخص الجماعات فإن نفس الشروط التي يعمل بها القضاء الإداري في الجهات تسري على الجماعات الترابية الأخرى و الذي يقضي في حالة امتنع أحد نواب الرئيس دون عذر مقبول القيام بإحدى المهام المنوطة به أو المفوضة له وفق أحكام هذا القانون التنظيمي جاز للرئيس مطالبة المجلس باتخاذ مقرر يقضي بإحالة طلب عزل المعني بالأمر من عضوية مكتب المجلس إلى المحكمة الإدارية³⁵، كما يمكن للمحكمة إذا كانت مصالح الجماعة مهددة لأسباب تمس بحسن سير الجماعة ، جاز لعامل العمالة أو الإقليم إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل



حل المجلس³⁶، و إذا رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي أو رفض التداول أو اتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية التابعة للجماعة... يتعين على الرئيس أن يتقدم بطلب إلى عامل العمالة أو الإقليم لتوجيه إعدار إلى المجلس للقيام بالمتعين، (المادة 73).

أما على مستوى الرقابة على الأعمال فإن المادة 112 من قانون التنظيمي للجهات تعتبر باطلة بحكم القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وتثبت المحكمة الإدارية بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وفي المادة 66 التي تنص "يختص القضاء وحده... بالتصريح ببطلان مداوات مجلس الجهة وكذا إيقاف تنفيذ المقررات التي قد تشوبها عيوب قانونية.

وبخصوص الجماعات فإن المادة 115 من القانون التنظيمي تنص على "تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وتثبت المحكمة الإدارية بعد إحالة الأمر عليها في كل وقت وحين من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه.

يلاحظ أن المقترحات القانونية الخاصة بالرقابة الإدارية من خلال القانونين المتعلقين بالجهات والجماعات قد جاءت بمنظور جديد لممارسة الرقابة من خلال إسناد الرقابة إلى الأجهزة القضائية والتخفيف من المراقبة القبليّة والملائمة بالإضافة إلى تقليص آجال جواب السلطة المختصة، ثم حصر القرارات والأعمال التي تخضع لها هذه المراقبة على جدول أعمال الاجتماعات والميزانيات والحالات القصوى التي تمس النظام العام والمصلحة الوطنية والتوازن المالي للجماعات الترابية.

ثانياً: تدخل ممثل السلطة المركزية في الوضع التنموي.

لقد عرف دور السلطة المركزية تحولا وظيفيا على المستوى السياسي والاقتصادي والقانوني سواء على مستوى سياسة اللاتمركزة³⁷ أو اللامركزية الإدارية، من فاعل لممارسة السلطة إلى أداة لخدمة التنمية، حيث جاء التأكيد على هذا الانتقال في تقرير اللجنة الاستشارية الجهوية في أحد اقتراحاتها ما يلي "ينبغي أن تجتمع مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات في الولاية والعمال مخاطبها المباشرين باسم الدولة بامتياز في علاقات تلك المجالس بمجموع الإدارات العمومية في مجالات الحصول على المعلومات والتخطيط وإنجاز المشاريع والمساعدة التقنية التي تقدمها مصالح الدولة والشراكة بين الطرفين"³⁸، فأصبح دور الولاية والعمال ينحصر في علاقتهم بالجماعات الترابية وفي صدارتها المجالس الجهوية حسب الفصل 45 من الدستور في مساعدة الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج كما أن تقيد المشرع لصلاحيات ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم في المجال التنموي بالسماح لهم فقط بمساعدة رؤساء الجماعات الترابية في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية، منح هامش كبير للأجهزة التداولية والتنفيذية للجماعات الترابية خاصة الجهوية منها بالانكباب الشمولي في إعداد السياسات التنموية التي يتطلبها الحيز الترابي الخاص بها، والنهوض بالاقتصاد المحلي والجهوي وإنعاشه ما يضمن في مجمله الرفاه والعيش الكريم للسكان المحلية³⁹، وعليه فإن الفقرة الثانية من المادة 88 من القانون التنظيمي للجهات



تنص على " تطبيقا للمقتضيات الفصل 145 من الدستور ، يساعد والي الجهة رئيس مجلس الجهة في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب"، ومنه يبدو أن تدخل الولاية والعمال لمساعدة رؤساء الجهات والجماعات قد ينكب على أمرين بالغين الأول يتجلى في تقديم التوجيهات والآراء التي يتطلبها التنزيل السليم لتلك المخططات والبرامج التنموية من خلال ما يتوفرون عليه من إمكانيات وموارد سواء بشرية أو تقنية أو معطيات أو خبرات لازمة وهذا يعزز من خلال مسلسل التنمية وتحقيق التعاون بين الجهازين التنفيذي للجماعات الترابية وممثل السلطة المركزية، والثاني في شكل التدخل لممثلي السلطة المركزية في تقديم إمكانيات المساعدة التي يتطلبها تنفيذ المخططات التنموية مع إعمال بعض التوجهات المقترحة من قبل الولاية والعمال، وهو ما من شأنه أن يحد من استقلالية الجماعات الترابية، وبالتالي ينصب في عمق الإصلاحات القانونية والتنظيمية التي انخرط المغرب في نهجها.



الخور الثاني: مستجدات الجهة والجماعات في اعداد وتنزيل السياسات العمومية الترابية

إن أية سياسة للتنمية المندمجة، هي بين كل جماعة بشكل واضح، بحيث كل مستوى يتدخل حسب إمكانياته والمشاريع التي تربطه بالآخر، وهو ما جاءت به اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، والدستور المغربي، المراجع سنة 2011، وكذلك ما تضمنه القانون التنظيمي للجهات والجماعات، واعتمادا على مبدأ التفريع تصبح مجالس الجهات اختصاصات واسعة في مجال التنمية المندمجة (الفقرة الأولى) في حين تستأثر الجماعات بتدبير الاختصاصات المتعلقة بقضايا القرب (الفقرة الثانية).

المطلب الأول: تخصيص الجماعات الترابية بالتنمية المندمجة

إن التفكير الفعلي في تنمية جهوية مندمجة جاء على إثر النقاط التي تضمنها تقرير اللجنة الاستشارية الجهوية وفي الدستور المغربي لسنة 2011 الفصل 143⁴⁰، ومع طرح هذه الإصلاحات فإن القانون التنظيمي أعطى للجهة دورا رياديا تجاه باقي الجماعات الترابية الأخرى في مجال وضع برامج التنمية الجهوية، حيث جاء في المادة 5 منه "تطبيقا لأحكام الفصل 143 من الدستور. "يتعين على السلطات العمومية المعنية أخذ صدارة الجهة بعين الاعتبار في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتبنيها"، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى المحددة بموجب القوانين التنظيمية المتعلقة بها، ويظهر بشكل جلي أن مجالس الجهات أصبحت تتمتع باختصاصات مهمة في مجال إعداد ووضع البرامج والمخططات التنموية وتتبع تنفيذها، لذلك فإن القانون التنظيمي للجهة قد خص وبوضوح اختصاصات ستمكن مجالس الجهات من تتبع وتنسيق برامج التنمية الجهوية المندمجة، حيث في الباب الأول من اختصاصات الجهة من المادة 80 نصت على أنه "تناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام، النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتضمينها وتنسيقها وتبنيها، ولاسيما فيما يتعلق بالمجال الاقتصادي، والاجتماعي والبيئي⁴¹ لذلك يضع مجلس الجهة وتحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية ويعمل على تنبئه وتقييمه⁴².

كما أن القانون التنظيمي حدد برامج التنمية الجهوية لمدة ستة سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها بتراب الجهة اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية⁴³، ولتحقيق الدور الريادي الذي يجب أن تتبوأ به مجالس الجهات في مجال التنمية المندمجة، فيتعين أن يواكب برنامج التنمية الجهوية التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجهة.⁴⁴

ولتفادي الغموض الذي يسود توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة من الجروح التي يتسم بها النظام الإداري المغربي، فقد تم الاعتماد على تقنية التعاقد، وفقا لما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 83 من القانون التنظيمي



للجهات حيث نصت على " يتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية عند الاقتضاء، في إطار تعاقد بين الدولة والجهات وباقي المتدخلين"⁴⁵، ولتمكين الجهة من ممارسة اختصاصاتها وتنفيذ مخططاتها ومشاريعها وبرامجها التنموية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، فإن اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة نصت في النقطة الثالثة من التقرير المعنونة باسم " جهوية مكرسة للتنمية المندمجة" على إحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي⁴⁶، وآخر للتضامن الجهوي.⁴⁷

نفس المقتضى جاء به القانون التنظيمي للجهات حيث نص في المادة 229 منه على "يهدف صندوق التأهيل الاجتماعي المحدث بموجب الفصل 142 من الدستور إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية والتجهيزات، لا سيما في المجالات التالية: - الماء الصالح للشرب والكهرباء، السكن الغير اللائق، الصحة، التربية، شبكة الطرق والمواصلات.⁴⁸

حتى يتم ترسيخ مبدأ التضامن بين الجهات والحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات وعن النمو غير المتكافئ لمجالاتها الترابية، والتنمية، فقد تم إحداث صندوق التضامن بين الجهات، يمول من قبل الجهات التي تتوفر على موارد مالية مهمة، وهو ما جاء في المادة 134 من قانون الجهات " يهدف صندوق التضامن بين الجهات المحدث بموجب الفصل 142 من الدستور إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات"⁴⁹، كما يعد وزير الداخلية أمرا بقبض مداخيل وصرف نفقات التضامن بين الجهات،⁵⁰ وإذا كان المشرع المغربي من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، قد منح عدة اختصاصات مهمة تتمتع بها مجالس الجهات على مستوى إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، والاستثمار، والتشغيل، وقطاعات الماء والبيئة والتربية والتكوين والثقافة والصحة، فإن المشرع الفرنسي أمكن هو الآخر الجهة النهوض بالتنمية المندمجة" وفق المادة 1-14221 من المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية حيث منحت للجهة صلاحية النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية، والثقافية والعلمية وإعداد التراب والمحافظة على الهوية والقيام بتنسيق أعمال الجماعات الترابية المتواجدة بها فيما يخص تدخلاتها في مجال التنمية⁵¹، وكذلك المادة 1-14211 التي تنص على " للجهات الفرنسية صلاحية القيام بجميع الدراسات المتعلقة بالتنمية الجهوية."⁵²

المطلب الثاني: تخصيص الجماعة الترابية بقضايا القرب

تعتبر اللامركزية وسيلة أساسية لتحقيق إدارة القرب، وذلك بإشراك المواطنين في تسيير الشأن المحلي، وهي من خصوصيات المفهوم الجديد للسلطة، ويظهر هذا جليا سواء من خلال مختلف الهيئات المكلفة بذلك ونعني بها المجالس الجماعية ورؤسائها أو من خلال طبيعة الاختصاصات المخولة لهذه الأخيرة لتحقيق أهداف القرب المتوخاة⁵³، ويظهر هذا جليا من خلال استئثار مجالس الجماعات بالاختصاصات المتعلقة بقضايا القرب، وقد جاء في المادة 77 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، "تناط بالجماعة داخل دائرتها الترابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنين في إطار الاختصاصات المسندة إليها بموجب هذا القانون التنظيمي وذلك بتنظيمها وتنسيقها



وتتبعها⁵⁴، وفي نفس السياق تقوم الجماعة بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية لتقديم خدمات القرب⁵⁵، كما تقتضي سياسة القرب تبسيط الإجراءات الإدارية والمساطر وذلك لتسهيل القيام بالمشاريع التنموية وتمكين المواطنين من المشاركة الفعالة الخاضعة للقانون العام أو الخاص والتي تقوم بتسيير مرفق عمومي تابع لها، وأن تعمل على إعداد قوائم تركييبية تتعلق بتسييرها ووضعيتها المالية وإطلاع العموم عليها، كما يمكن نشر هذه القوائم بطريقة إلكترونية وهو ما جاء به القانون 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية تنفيذا للتوجيهات السامية لجلالة الملك نصره الله لتحسين علاقة الادارة بالمواطن ويعتبر هذا الورش تكميليا لإصلاح الادارة ولدعم سياسة اللاتمركز الإداري.

ويبدو أن المشرع كان واعى تمام الوعي بالمشاكل التي يطرحها اعتماد مبدأ المقتضى العام في توزيع الاختصاصات بين كل من مجالس الجهات والجماعات، خصوصا فيما يتعلق بمشكل تداخل الاختصاصات، مما أفرد بالجماعات الاختصاصات المتعلقة بقضايا القرب والتي تكون مؤهلة للقيام بها أحسن قيام، وللإيضاح أكثر سنعمل على رصد لأهم الاختصاصات التي خصها المشرع للجماعات وكيف تساهم في بلورة السياسات العامة المحلية وذلك بإدخال ميكانيزمات التحديث تهدف بالخصوص الى إرساء قواعد الحكامة المحلية، حيث جاء دستور 2011 بعدة فصول تكرس الديمقراطية التشاركية والحكامة الجيدة على المستوى الوطني والمحلي، ومنح المواطنين والمواطنات حق المشاركة في صناعة وتتبع وتنفيذ القرارات.

ومنح الجماعات بناء على اختصاصاتها تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين داخل دائرتها الترابية مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه الاختصاصات، حيث تمارس الجماعة بناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية تشمل في حدود مواردها ومجالها الترابي:

- إعداد وتنفيذ برنامج عمل الجماعة.
- احداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية لتقديم خدمات القرب: النقل العمومي الحضري، الماء والكهرباء، الانارة العمومية، النظافة.
- تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة ووضع نظام العنونة المتعلق بالجماعة.
- التعاون الدولي.
- اختصاصات مشتركة: (بين الدولة والجماعة) لتحقيق الفعالية والنجاحة.
- تنمية الاقتصاد المحلي.
- إنعاش الشغل.
- المحافظة على التراث الثقافي المحلي.
- إنعاش وتشجيع الاستثمارات وإنجاز البنيات التحتية، وإقامة مناطق الأنشطة الاقتصادية، والمبادرة تكون إما من الدولة أو بطلب من الجماعة، بشكل تعاقدى.
- اختصاصات منقولة: التي تنقلها الدولة للجماعة بالموارد المالية اللازمة.



خاتمة:

اذن تساهم الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها في تنزيل السياسة العامة للدولة وفي اعداد السياسة الترابية بحيث تراعي الالتقائية والانسجام، وأوكل لها المشرع المغربي بموجب دستور 2011 مكانة في غاية الأهمية، خاصة فيما يتعلق بصناعة القرار العمومي الترابي و بناء هندسة جديدة للمتدخلين في صناعة السياسات العمومية الترابية و تدبير الشأن العام المحلي وفق مبادئ الديمقراطية التشاركية، فبالرغم من الشرعية التمثيلية التي تتمتع بها الجماعات الترابية الا انها تظل مقتصرة على تنزيل سياسات عمومية وطنية داخل مجالها الترابي، ومحدودية اعداد سياسات عمومية ترابية الا ان ميثاق اللاتمرکز الإداري وركائز الجهوية المتقدمة، يعززان تبني نظام ترابي بناء على ثوابت المملكة ويراعي البعد التنموي و يمزج بين الأصالة والتجديد.

الهوامش:

¹ يعتبر دستور 2011 منعطفا تاريخيا ونتاجا لسنوات من العمل المتمثل في مختلف الأوراش الإصلاحية والمبادرات التحديثية المتتالية في سياق تاريخي دولي حقيق، وقد توج الإصلاح بالمغرب بالخطاب الملكي التاسع مارس 2011، في خضم التحولات التي كان العالم العربي ومازال مسرحا لها، ليعلن عن المبادرة الملكية الداعية إلى إجراء تعديلات دستورية عميقة وشاملة غير مسبوقة في تاريخ المغرب.

² ورد عبد الملك: الفعل العمومي المحلي رهان السياسات العمومية، وجهة نظر العدد 27 سنة 2005 ص52.

³ زكرياء كداني: التنمية المحلية والديمقراطية التشاركية بالمغرب رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، 2009: ص48.

⁴ سعيد طيطي: التأطير الدستوري للتدبير الشأن المحلي بالمغربي على ضوء مقتضيات دستور 2011، مجلة القضاء الإداري، العدد الخامس، سنة 2010، ص 126.

⁵ أحمد حضرائي: التأطير الدستوري للجهة بالمغرب، الجهوية في الدول المغاربية أية آفاق؟ أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظم من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة سنة 2014 ص 24.

⁶ لا يمكن لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى، بالرغم من تبوء الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عمليات أو إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية الإعداد التراب (الفصل 143).

⁷ هشام مليح: سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد العدد 21-22، سنة 2012 ص: 92.



⁸ الفصل 145 يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

⁹ الفصل 140 من دستور 2011.

¹⁰ الفصل 141 من دستور 2011.

¹¹ الفصل 143 من دستور 2011.

¹² الفصل 144 من دستور 2011.

¹³ - عبد الجبار عراش: اللامركزية في بعدها الجهوي كمقاربة إصلاحية سياسية وتديرية بالمغرب مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، ندوة حول الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغاربية مطبعة المعارف الجديدة الرباط الطبعة الأولى 2012 ص 163.

¹⁴ الجهوية المشار إليها في الخطاب الملكي وفي تقرير اللجنة الاستشارية هي جهوية اندماجية، أي جهوية تتمثل وظيفتها الأساسية في توطيد وحدة الدولة من خلال تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات ومحاربة مختلف التفاوتات بين الكيانات الترابية "وحدة الدولة والوطن والتراب" ونفس الثلاثية يشير إليها خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية والمؤرخ في 5 يناير 2010، أنظر محمد اليعكوبي، مشروع الجهوية في ضوء تقرير اللجنة الاستشارية، الرباط 2014 ص: 1.

¹⁵ الفصل 31 من الدستور 2011 "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتسيير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية، الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن ألعاضدي أو المنظم من لدن الدولة، الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذى جودة، التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة.

¹⁶ التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية، السكن اللائق، الشغل الدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي، ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق، الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة، التنمية المستدامة.

¹⁷ يونس الكصبي: الدولة والجماعات الترابية بين مراقبة وتنمية المجال، رسالة لنيل دبلوم الماستر جامعة القاضي اعياض كلية الحقوق القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، سنة 2012، ص 58.

¹⁸ من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 هـ (يوليوز 2015).

¹⁹ القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113.14 الصادر بتاريخ 7 يناير 2015.



²⁰ يتصيد بالسلطة التنظيمية بصفة عامة، سلطة اتخاذ قواعد عامة ومجردة وهي تمارس وفق الدستور المغربي الحالي من خلال مستويين اثنين؛ حيث يتولى رئيس الحكومة ممارسة السلطة التنظيمية على المستوى الوطني، في حين تمارس الجماعات الترابية السلطة التنظيمية على المستوى المحلي.

²¹ بوغزاوي بوجمعة: السلطة التنظيمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 82، الطبعة الأولى سنة 2013، ص 51.

²² أحمد بوسيدي: الوسائل القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية مجلة المنبر القانوني، العدد 4 أبريل 2014 ص: 136.

²³ - Mohamed el yaagoubi: «Décentralisation et constitution au Maroc» REMALD.N double 14.15 /1986 ,P:15

²⁴ حمد اليعكوبي: السلطة التنظيمية المحلية بالمغرب الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 82، الطبعة الأولى سنة 2013، ص 37.

²⁵ تنص الفقرة الرابعة من تصدير الدستور على أن "المملكة المغربية الدولة الموحدة ذات السيادة الكاملة". وفي الفصل الأول من الباب الأول الفترة الرابعة، ينص على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"

²⁶ الدستور الفرنسي المعدل الرابع من أكتوبر سنة 1958 ينص على:

«La France une République indivisible, laïque, démocratique et sociale... son organisation est décentralisée»

²⁷ - بوغزاوي بوجمعة السلطة التنظيمية المحلية، مرجع سابق ص 39.

²⁸ _المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015).

²⁹ المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015).

³⁰ ببيجة العربي: ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية، مجلة مسالك العدد 29-30، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء السنة 2015 ص 156.

³¹ _المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015).



³² المادة 67 من قانون تنظيمي الجهة 111.14، كما صادق عليه مجلس النواب، تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع الجهات، دورة أبريل 2015.

³³ تنص المادة 19 من هذا القانون على أنه يمكن حل المجلس الجهوي بمرسوم معطل ينشر في الجريدة الرسمية وفي حالة الاستعجال، يمكن توقيف المجلس الجهوي بقرار معطل يصدره وزير الداخلية وينشر في الجريدة الرسمية، غير أن مدة التوقيف لا يمكن أن تتجاوز مدة 3 أشهر

³⁴ المادة 76 من القانون التنظيمي 111.14 كما صادق عليه مجلس النواب، تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع الجهات، دورة أبريل 2015.

³⁵ المادة 68 من من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات 113.14.

³⁶ المادة 72 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

³⁷ يقدم الفقه الإداري للتركيز الإداري تعدد كلها على اعتبار التركيز الإداري هو قبل كل شيء، إقرار بالاختصاص التقريبي للمصالح اللامركزة وعلى سبيل المثال: يعرف جور يفيرو وجوالين التركيز بأنه "نقل السلطة التقديرية من الرئيس الأعلى للموظفين المحليين".

وبالنسبة لأندري ديلوبادير وجوكلود فينيزيا وإيفيز كودمي "التركيز الإداري هو تقنية للتنظيم الإداري في إطار شخص معنوي عام تكمن في توزيع الموظفين والاختصاصات بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزة." وفي نفس السياق يعرف جو ميشيل فوغجي اللاتركيز بأنه "عملية تسند بمقتضاها بعض الاختصاصات للموظفين التابعين للحكومة المركزية بمقتضى نصوص تنظيمية وقانونية" يعرف ميشيل روسي من خلال أهدافه بأنه "يهدف إلى التخفيف عن السلطة المركزية من خلال تقسيم جيد للعمل، وبأنه نقل جزء من السلطات التقديرية التي تملكها هذه الأخيرة إلى موظفين محليين لإدارة الدولة".

³⁸ اللجنة الاستشارية: تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول ص 48.

³⁹ بيججة العربي: ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية، مرجع سابق ص 158.

⁴⁰ الفصل 143 من الدستور المغربي "تتبع الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب".

⁴¹ وهو ما جاءت به اللجنة الاستشارية الملكية النقطة 5-2 المعنونة باسم صادرة المجالس الجهوية في مجال التنمية المنبه التأكيد على الدور الذي ستقوم به مجالس الجهات الجهوية في مجال تصور مخطط تنميتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.



⁴² المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

⁴³ - الفقرة الثانية من المادة 83 من القانون التنظيمي 111.14.

⁴⁴ الفقرة الرابعة من المادة 83 من القانون التنظيمي 111.14 وهو نفس المعطي جاء في النقط 5-5 من تقرير اللجنة الجهوية حيث نصت على "في انسجام مع توجهات الدولة وبعد الاستشارات والمشاورات والمصادقات المنصوص عليها في القانون يقوم المجلس الجهوي، في حدود اختصاصه ووسائله، بإعداد وتبني وإنجاز خطط العمل وبرامج التجهيز الخاصة به في مجال الاستشارة والتشغيل وقطاعات المعادن والطاقة والبيئة والتربية والتكوين والثقافة والصحة.

⁴⁵ الفترة الأخيرة من المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14.

⁴⁶ انظر الفترة الأولى من النقطة الثامنة من تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة والمسماة ب: "صندوق التأهيل الاجتماعي" ص 29.

⁴⁷ أنظر النقطة 14 من تقرير اللجنة الجهوية الاستشارية حول الجهوية المتقدمة والمسماة ب: صندوق عمومي للتضامن بين الجهات ص: 33.

⁴⁸ المادة 129 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

⁴⁹ المادة 234 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

⁵⁰ المادة 235 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436.

(7 يوليو 2015).

⁵¹ - Région et régionalisation en droit Marocain et en droit comparé, publication de la revue Marocaine d'administration locale et de développement, collection textes et documents, n°225, première édition 2010. P170.

⁵² pour plus d'approfondissement voir l'article L4211.1 du code générale des collectivités territoriales françaises.



⁵³ منية بنمليح: الإستراتيجية الجديدة لتدبير الشأن المحلي بالمغرب، من المقاربة القطاعية إلى المقاربة التشاركية، المجلة المغربي للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 117-118.2014، ص 132.

⁵⁴ - وهو ما جاءت به اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة النقطة 7-1 "بناء على مبدأ التفريع تتمتع الجماعات بكل الاختصاصات التي تكون هي المؤهلة للقيام بها أحسن قيام وخاصة ما يتصل منها بالتجهيز الجماعي وبخدمات القرب.

⁵⁵ - المادة 83 من قانون الجهات 111.14 "تقوم الجماعات بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات العرب في الميادين التالية: (توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء، النقل العمومي الحضري، الإنارة العمومية، التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة...).