



## الجماعات الترابية في دستور 2011:

### من التأسيس الدستوري إلى رهانات التنزييل

رضوان قرشاوي

طالب باحث بسلك الدكتوراه، مختبر القانون العام والعلوم السياسية  
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الأول وجدة  
المغرب

### ملخص

يتناول هذا المقال مكانة الجماعات الترابية في دستور 2011 باعتبارها أحد المركبات الأساسية لإعادة تنظيم الدولة المغربية على أساس جديدة قوامها الالامركزية المتقدمة، والحكامة الترابية، والديمقراطية التشاركية. ويبين المقال كيف أسس دستور المملكة لسنة 2011 لمفهوم متتطور للجماعات الترابية من خلال التنصيص على الجماعية المتقدمة، ومنح هذه الجماعات استقلالا إداريا وماليا، مع توسيع اختصاصاتها الذاتية والمشتركة والمنقولة، بما يعزز دورها في تحقيق التنمية المجالية المتوازنة وتقرير الإدارة من المواطن.

كما ينافش المقال رهانات تنزييل هذه المقتضيات الدستورية على أرض الواقع، وما يرافقها من تحديات مؤسساتية وقانونية وبشرية ومالية، خاصة على مستوى تفعيل مبدأ التدبير الحر، وضمان الإنقائية بين السياسات العمومية، وتعزيز قدرات المنتخبين. ويخلص إلى أن نجاح ورش الجماعية المتقدمة يظل رهينا بمدى الانتقال من التنصيص الدستوري إلى الممارسة الفعلية، بما يتحقق الحكامة الجيدة و يجعل من الجماعات الترابية فاعلا محوريا في مسار التنمية والديمقراطية.



## مقدمة

شكل دستور 2011<sup>1</sup> نقطة تحول مهمة في مسار اللامركزية بالمغرب، ومن ثم أسس لمرحلة جديدة تقوم على تعزيز الجهة وإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة ووحداتها الترابية. وفي هذا السياق، اكتسبت الجماعات الترابية بمختلف أصنافها أهمية كبيرة في البناء المؤسسي والمديمقراطى للملكة، حيث أصبحت تحمل أدواراً جوهرية في التدبير المحلي والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي، كما خصص الباب التاسع من الدستور بالكامل للجهات والجماعات الترابية الأخرى، متضمناً اثنى عشر فصلاً يحوي جملة من المبادئ والمقتضيات الجديدة التي تهدف إلى تعزيز الاستقلالية المحلية، وضمان مشاركة المواطنين، وتحقيق تكامل السياسات العمومية مع متطلبات التنمية الترابية.

ومن هنا فقد عرفت الفقرة الثانية من الفصل 135 الجماعات الترابية بأنها "أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية"، وبذلك تم الاعتراف للجماعات "المحلية" بالكونونة "الترابية"، وهو تغيير يتجاوز الشكل ليعكس تحولاً جوهرياً في مصدر مشروعية الشأن المحلي وعلاقته بسلطة الدولة<sup>2</sup>. ومن ثم أصبح للشأن المحلي أساس دستوري واضح يضفي عليه استقلالية أكبر ضمن الإطار القانوني العام للدولة. وقد صفت الفقرة الأولى هذه الجماعات الترابية إلى أربعة مستويات هي: "الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات"، وهو التصنيف الذي أكدت عليه القوانين التنظيمية الخاصة بكل مستوى ترابي، بما يضمن وضوح الهيكلة وختصارات كل وحدة. كما أن الفقرة الرابعة من ذات الفصل أوجبت إمكانية إحداث "جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر" من الأصناف المذكورة<sup>3</sup>، مما يمنح مرنة قانونية في إعادة الهيكلة أو تعديل المستويات الترابية عند الحاجة. وأخيراً، حسمت الفقرة الثالثة طريقة انتخاب "مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر"، مؤكدة على المبدأ الديمقراطي في انتخاب المجالس، مع الإبقاء على انتخاب المجالس الإقليمية في صيغتها الأصلية بالاقتراع غير المباشر، مما يعكس التوازن بين الديمقراطية المباشرة والتقاليد الإدارية السابقة.

ونظراً للدور المورى الذي تلعبه الجماعات الترابية كقاطرة أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، واستجابة لطبيعة المواطنين في هذا المجال، نص دستور 2011 على مجموعة من المبادئ والآليات المؤطرة التي تهدف إلى تعزيز الفاعلية والحكمة على المستوى المحلي. وتشمل هذه المبادئ أساساً التفريع الذي يضمن توزيع الاختصاصات وفق مستويات قريبة من المواطن، والتدبير الحر الذي يمنح المجالس المنتخبة صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات المحلية، بالإضافة إلى مبادئ التعاون والتضامن بين الوحدات الترابية لتعزيز التكامل وتقليل الفوارق المجالية، ومارسة السلطة التنظيمية لضمان الانسجام مع القوانين والسياسات العامة للدولة. كما شمل الدستور اعتماد آليات المشاركة والمحوار والتشاور مع المواطنين والمجتمع المدني، مما يعزز الطابع الديمقراطي للتدبير المحلي ويتيح إشراك السكان في صنع القرار، وفي هذا الإطار، منح الدستور الجماعات الترابية اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة أو منقولة إليها من الدولة بحسب المجال الترابي، مع التنصيص على الدور الأساسي لرؤساء المجالس ضمن المتن الدستوري لضمان تنفيذ البرامج والمخططات التنموية بكفاءة وفاعلية.

ولتجاوز أوجه القصور التي شهدتها التجارب السابقة وتعزيز فعالية التدبير الترابي، اعتمد المشرع إطاراً تشريعياً متقدماً ينظم تنزيل المبادئ الدستورية ويضبط اختصاصات الجماعات الترابية ومكوناتها، من خلال رفعه إلى مستوى قانون تنظيمي يشمل الجهات، والعمالات والأقاليم، والجماعات المحلية. وقد منح هذا الإطار الجهة موقعاً متميزاً في التنظيم الترابي، مع وضع أساس واضح للتعاون وال العلاقات بين الجماعات، وبينها وبين مثلي السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، فضلاً عن الالتزام الصارم بالمقتضيات الدستورية المتعلقة بالمشروعية القانونية، والديمقراطية، والحكامة الجيدة، والرقابة المالية، بما يضمن انسجاماً بين التوجهات الدستورية وأدوات التنفيذ على أرض الواقع.

ورغم الأهمية الكبيرة للفقرة النوعية التي مثلتها مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية<sup>4</sup> المصاحبة لها في تأطير الفعل الجماعي الترابي، يظل واقع التطبيق، إلى جانب ما تتيحه النصوص من أحكام، يعكس وجود ثغرات ومناطق رمادية تتبع تأويلاً متناقضاً، ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى الحد من قدرة الجماعات الترابية على ممارسة أدوارها الحيوية بفعالية وكفاءة.



وقصد الوقوف، بشكل استقرائي وتحليلي، على جوانب التأثير الدستوري للجماعات الترابية والإشكالات المرتبطة به، فإن هذا الموضوع يطرح إشكالية مركبة مفادها: إلى أي مدى وفرت المبادئ الدستورية للجماعات الترابية في دستور 2011 الإطار الفعال لأدوارها وتنظيمها الإداري والمالي والقانوني لضمان حكامة محلية فعالة؟

ومن ثم، يمكن تدارس هذا الموضوع عبر مطلبين أساسين:

**المطلب الأول: المبادئ والأدوار الدستورية للجماعات الترابية**

**المطلب الثاني: الإطار القانوني والمالي المنظم للجماعات الترابية**



## المطلب الأول: المبادئ والأدوار الدستورية للجماعات التربوية

عمل المشرع، بموجب دستور 2011، على تكريس مجموعة من المبادئ المؤطرة التي تنظم عمل الجماعات التربوية وتحدد أدوارها المهمة باعتبارها جزءاً أساسياً من التنظيم الإداري للمملكة، لما لها من أثر على تحقيق التنمية وتفعيل السياسات العمومية على المستوى التربوي ومتابعتها وتقييمها، غير أن هذه الجماعات تواجه اختلالات في التسيير وضعف الكفاءات السياسية، مما يعيق حسن تدبير شؤونها العامة، ومن ثم يقتضي تناول المبادئ الدستورية المؤطرة للجماعات التربوية (الفقرة الأولى) إلى جانب الأدوار والمهام الدستورية وآليات ومعيقات تفزيذها (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: التأثير الدستوري والتنظيمي لعمل الجماعات التربوية

بعد مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع بناء على اختصاصات الجماعات التربوية و مبدأ التعاون والتضامن (أولاً)، إضافة لمنح رئيس الجماعة التربوية ممارسة السلطة التنظيمية والتنصيص على آليات الحوار والتشاور (ثانياً)، من المقتضيات الدستورية الهامة المؤطرة للجماعات التربوية.

#### أولاً: المبادئ الدستورية المؤطرة لعمل الجماعات التربوية

لقد نص دستور 2011 على مبادئ هامة لتدبير عمل الجماعات التربوية، وهي مبدأ التدبير الحر (أ) ومبدأ التفريع بناء على اختصاصات الجماعات التربوية (ب) و مبدأ التعاون و التضامن (ج).

##### أ. مبدأ التدبير الحر

ينص الفصل 136 من دستور 2011 على أن التنظيم الجهوي والتربوي يقوم على مبادئ التدبير الحر، والتعاون والتضامن، ويضمن مشاركة السكان المعينين في تسيير شؤونهم، وزيادة مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. كما ينص الفصل 146 على أنه تحدد بقانون تنظيمي، بصفة خاصة، قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر. وقد أشار البند الأخير من المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات إلى ذلك، وتضييف المادة 3 من نفس القانون التنظيمي أن تدبير الجماعة لشؤونها يرتكز على مبدأ التدبير الحر، الذي ينحول لكل جماعة، ضمن حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من القانون، سلطة التداول بطريقة ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاًها ومقرراًها وفق أحكام هذا القانون والنصوص التشريعية والتنظيمية المعهود بها. ويعني مفهوم "التدبير الحر" أن الجماعات التربوية تتمتع بكل الصالحيات والحرية لتحديد و اختيار برامجها ومشاريعها، مع احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية، و مراعاة الإمكانيات المالية المتاحة<sup>5</sup>.

وعليه، يمنح مبدأ التدبير الحر للفاعل التربوي درجة من الحرية لممارسة اختصاصاته بهدف النهوض بالتنمية المندمجة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، وتعزيز سياسة القرب، رغم الإكراهات والعرقلات التي تعيق تطوير العمل التربوي. وتشكل هذه العوائق عقبات أمام تحسين التدبير الإداري والمالي للجماعات التربوية، وتحد من نجاعة وفعالية مبدأ التدبير الحر، مثل الرقابة التي عارضها ممثل السلطة المركزية، وضعف التمويل المالي للجماعات التربوية، وعدم توفر حرية المبادرة في برمجة وتنفيذ مشاريع التنمية التربوية.<sup>6</sup>

##### ب. مبدأ التفريع والاختصاصات المخولة للجماعات التربوية

بعد مبدأ التفريع آلية حديثة لتنظيم السلطة وتوزيعها داخل الدولة، وقد اعتمد المشرع الدستوري وجعله مبدأ دستورياً لتوزيع الاختصاصات بين مختلف المجالس التربوية. وتنص الفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور على أن للجماعات التربوية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واحتياطية مشتركة مع الدولة، واحتياطات منقوطة إليها من الأخيرة<sup>7</sup>



وتكمّن أهمية التنصيص الدستوري على مبدأ التفريع في كونه أداة لتوزيع الاختصاصات، ما يعزز مبدأ القرب في تقديم الخدمات العمومية، ويعالج إشكالية الديمقراطية عبر تعزيز دور الجماعات التربوية كهيئات محلية مستقلة ومحضّة لخدمة الساكنة. كما يمثل هذا المبدأ وسيلة للحد من اختلالات تدبير الشأن العام المحلي الناجمة عن الصعوبات والغموض في الاختصاصات، والتي تؤدي إلى تداخل تدخلات المستويات والهيئات التربوية المختلفة.<sup>7</sup>

وبناءً على مبدأ التفريع، تمنح الجماعات التربوية اختصاصات ذاتية ومشتركة مع الدولة، ومنقوله إليها، كما حدّتها القوانين التنظيمية مع مراعاة التدرج والتمييز بين الجماعات لضمان الحكامة التربوية والانسجام وتجنب تداخل الاختصاصات. وتشمل الاختصاصات الذاتية ما يمكن للجماعة القيام به ضمن مواردها ومجملها التربوي، بينما تمارس الاختصاصات المشتركة بشكل متقاسم مع الدولة، أما الاختصاصات المنقوله فهي التي تنتقل من الدولة إلى الجماعة التربوية.

### ج- مبدأ التضامن والتعاون:

ينص الفصل 136 من دستور 2011 على أن التنظيم الجهوي والتربوي يقوم على مبادئ التدبير الحر، والتعاون والتضامن، ويحرص على مشاركة السكان المعنّين في تسيير شؤونهم، وتعزيز مساهمتهم في التنمية البشرية المندجدة المستدامة. ويعتبر التضامن بين الجهات إحدى الآليات التي خصّها الدستور بصندوقين رئيسيين، حيث يحدد القانون التنظيمي للجهات مجالات تدخلهما وأدبيات استغلالهما. يتمثل الصندوق الأول في صندوق التأهيل الاجتماعي، الذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنية التحتية، بينما يختص الصندوق الثاني بالتضامن بين الجهات، لدعم تلك الجهات التي تعاني من تفاوتات مجالية ناجمة عن تركيز الثروات والنمو غير المتكافئ. وعليه، يهدف تكريس دستور 2011 مبدأ التعاون والتضامن إلى ضمان جودة المرافق والخدمات للمقدمة للمواطنين بغض النظر عن موقعهم، وتعزيز التعاون بين الوحدات المغرافية المختلفة في إطار وحدة الدولة.

كما حاول الدستور من خلال اعتماد مبادئ التدبير الحر و التفريع ومبدأ التعاون والتضامن أن يوجه القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات التربوية نحو التخفيف من أعمال الوصاية سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة وتأمين ارتباطها بالسلطة المركزية حفاظا على انسجام الدولة ووحدتها.

### ثانياً: آليات التدبير والمشاركة في الجماعات التربوية

تشكل مقتضيات الدستور المتعلقة بالتنصيص على آليات التشارك في اتخاذ القرار على المستوى التربوي (أ)، ومنح الجهات والجماعات التربوية ممارسة السلطة التنظيمية (ب) إضافة نوعية تحدد توجهات وعمل الجماعات التربوية.

#### أ. الآليات التشاركة للحوار والتشاور

نص دستور المملكة، ضمن الأحكام العامة، على وجوب إحداث هيئات للتشاور بهدف إشراك جميع الفاعلين في إعداد السياسات العمومية وتفعيّلها وتنفيذها وتقييمها (الفصل 13). وفي هذا الإطار، يشدد الفصل 139 من الدستور على ضرورة أن تضع مجالس الجهات والجماعات التربوية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتسهيل مشاركة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية ومتابعتها. كما يحق للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض تطالب المجلس المعنى بإدراج نقاط تدخل ضمن اختصاصه في جداول أعمال الدورة، وهو ما أكدّه أيضاً الفصل 15 الذي ينص على أن يحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق. كما تشكّل آليات الديمقراطية التشاركية، في بعديها الإجرائي والقانوني، آليات واعدة لتنظيم العلاقة بين مختلف المتدخلين في الشأن التربوي. ومن الجانب الآخر، فهي تسهم في دعم العملية السياسية وتعزيز البناء الديمقراطي المحلي، وتنمية أسس الديمقراطية التشاركية، والتنزيل السليم لمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات التربوية.



## ب. ممارسة السلطة التنظيمية

نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 140 من الدستور على ما يلي: "توفر الجهات والجماعات التربوية الأخرى، في مجالات اختصاصها، وداخل دائرتها التربوية، على سلطة تنظيمية لمارسة صلاحياتها". وتعزى هذه السلطة أنها جميع التدابير الالزمة لحسن سير المرافق العامة بكل انتظام واضطراد من طرف الجهات المختصة وفق التشريع الوطني لكل دولة، كما أنها تعني جميع التدابير التي تستهدف تنفيذ القوانين<sup>8</sup>.

وترتبط السلطة التنظيمية برئيس المجلس بموجب المادة 95 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، وهي تنص على أنه "يمارس مجلس الجماعة بعد مداولات المجلس السلطة التنظيمية بموجب قرارات تنشر في الجريدة الرسمية للجماعات التربوية تطبيقاً لأحكام المادة 277 من هذا القانون التنظيمي".

والالفصل 140 من الدستور يطرح تساؤلاً حول طبيعة السلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات التربوية، وهل هي سلطة مستقلة أم تطبيقية محدودة، وتؤكد المقتضيات الدستورية أنها سلطة تنظيمية تطبيقية لا يجوز أن تتضمن أحكاماً مخالفة لقرارات رئيس الحكومة وفق الفصل 90 أو للسلطة التنظيمية المقررة للوزراء.

### الفقرة الثانية: الأدوار الدستورية للجماعات التربوية ومعيقات تنزيلها

خول دستور 2011 الجماعات التربوية أدواراً ومهام مميزة لتحقيق التنمية المجالية المستدامة، وزودها بآليات تمكنها من تنفيذ برامجها وفق مبادئ الشفافية والنزاهة والإشراك وحكامة جيدة، غير أن هذه الجماعات تواجه اختلالات متعددة قد تحول دون تطبيق مهامها على أرض الواقع.

#### أولاً: الاختصاصات الدستورية المسندة للجماعات التربوية

عمل المشرع الدستوري على إحاطة الجماعات التربوية بمجموعة من المهام والأدوار تمكنها من لعب دور محوري في تطوير المجتمع المغربي وتكريس الحقوق الاجتماعية للمواطنين، وفي هذا الإطار نص الفصل 31 من الدستور ضمن باب الحريات والحقوق الأساسية على أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات التربوية، تعمل على تعبيئة كل الوسائل المتاحة، لتسهيل أسباب استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والرعاية الصحية، والتمتع بالحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والولوج إلى التعليم والسكن اللائق، الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة وتحقيق التنمية المستدامة<sup>9</sup>.

إن ضمان هذه الحقوق يسهم في تعزيز ثقة المواطن، مما يقوى اللحمة الاجتماعية، ويتتيح شراكة فعلية بين المواطن والدولة في تنمية المجتمع الذي تتحقق فيه المساواة بين المواطنات والمواطنات في التمتع بهذه الحقوق، ويكتسب كل منها مكانته الاجتماعية ووظيفته بناء على كفاءاته وقدراته ونزاهته<sup>10</sup>.

وتماشيا مع أهدافها المسطرة على المستوى التربوي، تساهم الجماعات التربوية في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات التربوية، من خلال مثليها في مجلس المستشارين<sup>11</sup>، حيث أصبح ثلاثة أخماس أعضاء المجلس يمثلون الجماعات التربوية موزعين على جهات المملكة حسب عدد السكان ومبدأ الإنصاف، حيث ينتخب المجلس الجهوي في كل جهة ثلث الأعضاء المخصص للجهة من بين أعضائه، بينما يُنتخب الثلثان الباقيان من قبل هيئة ناخبة تضم أعضاء المجالس الجماعية و المجالس العمالات والأقاليم<sup>12</sup>.

في هذا الإطار، نصت نصوص تنظيمية عديدة على تحديد أدوار رؤساء جماعات التربوية ومهامهم ضمن اختصاصات كل جماعة، ضمن مداولات المجالس التي تحدد الأولويات والمهام، مع الالتزام بقواعد التنسيق بين المحلي والوطني، والاستشارة، وتقديم المعلومات، واتخاذ المبادرات المحلية لتحقيق التنمية.



في هذا الصدد نص الفصل 138 من الدستور على أنه: "يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها"<sup>13</sup>. وقد حددت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية صلاحيات رؤساء هذه المجالس على أن يقوموا بتنفيذ مداولاتها ومقرراتها ويتخذون التدابير الالزمة لذلك<sup>14</sup>.

## ثانياً: آليات تنزيل المبادئ الدستورية ومعيقاتها

وفقاً لمقتضيات الفصل 139 من الدستور، تقوم مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى بوضع آليات تشاركية للحوار والتشاور<sup>15</sup>. وبالرغم من هذه المقتضيات الدستورية المؤطرة لعمل الجماعات الترابية في تدبيرها لمهامها وأدوارها على المستوى المحلي، وبخاصة فيما يتعلق بإشراك المواطنات والمواطنين في صنع وتبني السياسات العمومية والبرامج التنموية، يتبيّن بأن هناك قصوراً على المستوى التشريعي يعكس سلباً على الممارسة التدبيرية للفاعلين السياسيين على المستوى الترابي.

فبخصوص الآليات المتعلقة بالحوار والتشاور، فالقوانين التنظيمية الثلاث المشار إليها أعلاه، لم تحدد طريقة تأليف هذه الهيئات ولا الصلاحيات المخولة لها، ولا كيفية تقديمها لآرائها، باعتبارها هيئة مستقلة عن مكتب المجلس، وعن إدارة الجماعة الترابية، وأوكلت مختلف القوانين التنظيمية هذه النقطة إلى النظام الداخلي للمجلس، بحيث كان يجدر بها على الأقل أن تخيل هذه النقطة على نصوص تنظيمية من أجل توحيد كيفية عمل هذه الهيئات، وتحديد صلاحياتها، وضمان استقلالها<sup>16</sup>، الشيء الذي يحدث مشاكل على مستوى تنزيل هذا النص الدستوري، بحيث إن رؤساء المجالس ومكاتبها ستكون لهم الحرية لإحداث هيئات حسب المقاس.

من جهة أخرى، تتمثل صناعة النخب المحلية إحدى إشكاليات المشهد السياسي المغربي، المرتبطة إلى حد كبير بطبيعة المنظومة السياسية والتعددية الحزبية التي تفتقر إلى الرؤى والبرامج، بالإضافة إلى غياب الديمقراطية الداخلية وضعف الولاء الإيديولوجي الناتج عن تمكن الأعيان وانتشار ظاهرة الترحال السياسي. وقد اجتمعت هذه العوامل مع أخرى موضوعية مرتبطة بالمناخ السياسي العام، مما أدى إلى انعدام الثقة وغياب الفاعلية وجاذبية العمل السياسي والحزبي، وهو ما تعكسه نسب المشاركة الانتخابية ومعدلات العزوف السياسي<sup>17</sup>.

كما أن آفاق التقييم ومؤسساته على مستوى الجماعات الترابية ليست صريحة وبما يكفي من الوضوح فيما يتعلق بالأشكال والطرق والوسائل التي من شأنها أن تعطي مضموناً أولياً لمجموعة من الأسئلة المتعلقة بالتدابير ذات الأولوية والقدرات المؤسساتية والتكنولوجية والبشرية وكذا التصاميم والترسانة المؤسساتية والتنظيمية<sup>18</sup>، وهذا ما يشكل عائقاً إضافياً في تدبير مهام الجماعات الترابية.

## المطلب الثاني: الإطار القانوني والمالي المنظم للجماعات الترابية

إلى جانب المبادئ الدستورية المؤطرة للعمل الجماعي الترابي والتصنيص الدستوري على الأدوار والمهام المنوطة بالجماعات الترابية، أفرد دستور 2011 فصلاً آخر لتأطير قويم العمل الجماعي وتنظيم العلاقات بين الجماعات ومع السلطة المركزية (فقرة أولى) كما أناط بالقوانين التنظيمية تدقيق مختلف المقتضيات الدستورية الواردة في الباب التاسع من الدستور (فقرة ثانية) ليضفي بذلك خصوصية على الجماعات الترابية تنضاف للأهمية التي خصها بها.

### الفقرة الأولى: آليات التنسيق والتمويل في تدبير شأن الترابي

تناولت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في فصولها من 141 إلى 145 مصادر قويم العمل الجماعي (أولاً) و العلاقات بين الجماعات الترابية ومع مثلي السلطة المركزية (ثانياً)، وهي المقتضيات التي تطرح إشكالات متعددة على مستوى التدبير التنظيمي والتطبيق العملي.



## أولاً: آليات تمويل الجماعات التربوية

يكسب العمل الجماعي أهمية كبيرة في تدبير السياسات العمومية على المستوى التربوي، إذ يمثل الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتترجم من خلالها برامج المجالس المنتخبة إلى واقع ملموس. وكلما كان التدبير المالي يرتكز على الحكومة، انعكس ذلك إيجابياً على جودة التدبير في هذه المجالات. وفي هذا الإطار، نص الفصل 141 من الدستور المغربي على الموارد المالية الذاتية والمنقولة (أ)، فيما أورد الفصل 142 صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات كآليتين لدعم تنفيذ المشاريع المبرمجة من طرف الجماعات التربوية (ب).

### أ. الموارد الذاتية والمنقولة

ينص الفصل 141 من دستور 2011 على أن الجهات وباقى الجماعات التربوية تتوفر على موارد مالية ذاتية، إلى جانب موارد مالية تخصصها الدولة لفائدة، كما يؤكد على أن كل اختصاص تقوم الدولة بنقله إلى الجماعات التربوية يجب أن يكون مقروراً بتحويل الموارد المالية الكفيلة بمارسته. ويعكس هذا المقتضى الدستوري إرادة واضحة في تكريس مبدأ الاستقلال المالي للجماعات التربوية، باعتباره دعامة أساسية لتمكينها من الاضطلاع بصلاحيتها وممارسة اختصاصاتها في إطار مبدأ التدبير الحر.

وفي هذا الإطار، يمكن التمييز بين الموارد والاعتمادات المالية من جهة، وبين الإمكانيات القانونية والتنظيمية من جهة أخرى، والتي من شأنها أن تعزز قدرة الجماعات التربوية على توسيع مصادر تمويلها وابتكار آليات جديدة لتعبئة الموارد. وبوجه عام، تصنف موارد الجماعات التربوية إلى ثلاثة أصناف رئيسية، تتمثل في الموارد الذاتية، والموارد المنقولة أو المرصودة من طرف الدولة، إضافة إلى الموارد المتأتية من اللجوء إلى القروض.

وتشمل الموارد الذاتية حصيلة الضرائب والرسوم التي خول المشرع للجماعات التربوية صلاحية استخلاصها، فضلاً عن عائدات الأتاوى المحدثة وفق التشريع الجاري به العمل، ومداخيل الخدمات المقدمة للمرتفقين، والغرامات، ومداخيل الأموال الجماعية، والمساهمات والاستغلالات المختلفة، وحصص الأرباح، وكذا الموارد الناتجة عن المؤسسات والمقاولات التابعة للجماعة. كما تدرج ضمن هذه الموارد مداخيل بيع المنقولات والعقارات، إلى جانب المساعدات والهبات والوصايا.

أما الموارد المنقولة أو المرصودة من قبل الدولة، فتتمثل أساساً في حصيلة الضرائب أو حصص من ضرائب الدولة المخصصة لفائدة الجماعات التربوية، إضافة إلى الموارد المالية المحولة والمطابقة للاختصاصات التي تنقلها الدولة إلى الجماعات التربوية، وذلك تطبيقاً للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور.

ورغم التنصيص الدستوري، فقد أظهرت تجربة التدبير الجماعي على مدى ثلاث سنوات في ظل دستور 2011 وجود إكراهات مالية تواجه الجماعات التربوية، لا تقتصر على محدودية الموارد المتاحة فحسب، بل تشمل أيضاً غياب تصور واضح للتدبير الميزاني، في ظل عدم توجيه الموارد وصرفها بطريقة تحقق النتائج المنتظرة. وعلى هذا الأساس، وإلى جانب الحاجة الملحة لتعزيز وتنمية الموارد، يتعين على الجماعات التربوية تبني مقاربة جديدة في تدبير ميزانيتها، خاصة فيما يتعلق باستثمار النفقات، وذلك من خلال الانتقال من ميزانية الوسائل إلى منطق ميزانية النتائج الذي يركز على المردودية والفعالية.

إلى جانب ذلك، فقد رصدت المجالس الجهوية للحسابات<sup>19</sup> منذ 2014 عدة مكامن قصور في عمل المجالس التربوية تتعلق بالالتزام بالقواعد القانونية وحسن التدبير، وأصدرت تقارير موضوعية شملت التدبير المفوض، والجبايات المحلية، ومنازعات الجماعات، وإدارة مؤسسات الرعاية الاجتماعية والمحازر، مع متابعة توصيات المجلس الأعلى للحسابات، مركزة على ضعف الحكومة، ومساءلة النفقات، واحتلال الإنفاق الجماعي، ضعف التحكم في الأموال الجماعية، وعدم احترام مساطر نزع الملكية ومراقبة الاستغلال المؤقت لها، ما يستدعي تعزيز الإدارة الجماعية بشرياً وتقنياً وإرساء نظام رقابة داخلية فعال لمعالجة هذه الاختلالات.<sup>20</sup>



## ب. صناديق تمويل العمل الجماعي

يعد كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات مصدرين أساسيين للنهوض بأوضاع الساكنة على مستوى الجهات. وفي هذا السياق، ينص الفصل 142 من الدستور على إحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي لفترة محددة ولصالح الجهات، بهدف سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات. كما يحدث صندوق للتضامن بين الجهات لضمان التوزيع المتكافئ للموارد والحد من التفاوتات بينها. وتشير المادة 229 من القانون التنظيمي رقم 111.14 إلى أن صندوق التأهيل الاجتماعي المحدث وفق الفصل 142 من دستور 2011 يهدف إلى سد العجز في هذه المجالات، وخاصة في مجالات محددة كالماء الصالح للشرب والكهرباء والسكن غير اللائق، والصحة والتربيه وشبكة الطرق والمواصلات. وتحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفيات تسييره ومدة العمل به.<sup>21</sup>

كما تنص المادة 234 من القانون التنظيمي 111.14 على أن صندوق التضامن بين الجهات يهدف إلى التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات. وتحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفيات تسييره.

أما بخصوص الانتقادات الموجهة في هذا المحو فيمكن إجمالها في كون التمويل المخصص للجماعات يخلق مشكل النسب المخصصة وكيفية تحديدها، بالإضافة إلى أن الموارد المنقولة لازالت الدولة تحكم فيها وتعتبرها ورقة ضغط وبالتالي حرمان الجماعات من التدبير الحر كما ينص الدستور على ذلك.

### ثانيا: التنسيق المؤسسي بين الجماعات الترابية والسلطة المركزية

خصص الدستور الفصلين 143 و144 لتأطير مختلف العلاقات التي تجمع بين الجماعات فيما بينها، سواء على مستوى الترابية المحلية أو في نفس المستوى المحلي (أ) كما تطرق الفصل 145 لعلاقات الجماعات الترابية بممثلي السلطة المركزية (ب).

#### أ. تنظيم العلاقات بين الجماعات الترابية

تنص الفقرة الأولى من الفصل 143 على أنه "لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى". وفي هذا الإطار، يمنع الدستور الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة بارزة في إعداد وتبسيط برامج التنمية الجهوية، ووضع التصاميم الجهوية لإعداد التراب، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية. ورغم الانتقادات الموجهة لهيمنة الجهة وإعطائها دوراً مميزاً في إعداد برامج التنمية الاقتصادية، توفر المقتضيات الدستورية والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية آفاقاً واسعة لتحقيق أهداف الجهوية المتقدمة، وإطاراً مناسباً لدمج السياسات القطاعية وضمان انسجام جهود مختلف الفاعلين الاقتصاديين في المجال الترابي، كما تتيح مشاركة فعالة للسكان في تدبير الشؤون الجهوية وتعزيز التنمية المحلية، بما يحقق استجابة واقعية لطلعات المواطنين في العيش الكريم ضمن مغرب موحد ومتكملاً ومتضامناً.<sup>22</sup>

و ضمن نفس السياق، نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 143 على أن إنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، يستدعي اتفاق هذه الأخيرة على كيفيات تعاونها، كما خصص الفصل 144 لإمكانية تأسيس مجموعات فيما بين الجماعات الترابية، من أجل التعاون في الوسائل والبرامج.

كما تنص المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على أنه يمكن لجماعة واحدة أو أكثر، بالتعاون مع جهة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر، أن تنشئ مجموعة تعرف باسم "مجموعة الجماعات الترابية"، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وذلك بهدف تنفيذ عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة لأعضاء المجموعة.



## ب. علاقة الجماعات التربوية بممثلي السلطة المركزية

لا شك أن الإصلاح الدستوري أسمهم، ولو بشكل نسيبي، في تعزيز مكانة المجالس المنتخبة، ليس فقط من حيث الاختصاصات، بل أيضاً في علاقتها بممثلي السلطة المركزية. فقد تحول دور الولاة والعمال من الوصاية الإدارية وفق دستور 1996 إلى المراقبة الإدارية بموجب الفقرة الثانية من الفصل 145 من دستور 2011 الذي أكد على أن الولاة والعمال، يعملون باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية. وتمكن هذه الصلاحيات الولاة والعمال من التأكد من أن البنية المحلية تعمل وفق الاختصاصات المخولة لها، بالإضافة إلى اتخاذ الإجراءات القانونية الالزمة في حال إساءة الجماعات التربوية استعمال اختصاصاتها، وذلك لتصحيح الوضعية القانونية وفق ما يحدده القانون. واستناداً إلى الفصلين 145 و146 من الدستور، يقوم المفهوم الضيق للمراقبة الإدارية على متابعة الجماعات التربوية من خلال الرقابة على الأشخاص (العزل والإقالة)، والهيئات التدابيرية (حل المجلس)، والمراقبة المالية (التدقيق السنوي، إنشاء حسابات خاصة)، لضمان تطبيق القانون وتنفيذ المداولات وفق قواعد الحكومة والتدبير الحر. غير أن السلطة المركزية غالباً ما تتجاوز هذا الإطار، مستندة إلى الفصل السادس الذي يؤكد مساواة الجميع أمام القانون وضرورة الامتثال له، فتوسيع بذلك مفهوم المراقبة ليشمل جميع أشكال الرقابة القانونية على الجماعات وأعضاء مجالسها لضمان مطابقة أعمالهم للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل<sup>23</sup>.

تتجاوز المقاربة الجديدة لتدخل السلطة المركزية في الجماعات التربوية المراقبة التقليدية لتشمل دعم تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، مع مراعاة الموارد المتاحة، كما نص عليه الفصل 145 من الدستور. ويكمّن التحدّي في قدرة النخب المنتخبة على ممارسة حقوقها الجديدة ومدى تأقلم الإدارة ممثّلة في الولاة والعمال، إذ يرتبط تدخل السلطة المركزية بالموارد والإمكانات المتوفرة لها وتأثير الدعم على استقلالية الجماعات، مما قد يعيق الإصلاحات المرتقبة. لذا، يظلّ نجاح التنمية مرتبطاً بانسجام ممثلي السلطة مع رؤساء المجالس المنتخبة، ومنح الأخيرة الصلاحيات والموارد لتعزيز استقلالية الجماعات، وتوسيع اللامركزية، وتقوية دور المنتخبين في النقاشات العمومية واستقلال شؤون الجماعات عن وزارة الداخلية لضمان تدبير حر وفعال.

ويعد من المكاسب المهمة في علاقة الجماعات التربوية بالسلطة المركزية أن القوانين التنظيمية حددت اختصاص القضاء وحده في حل المنازعات المتعلقة بالرقابة الإدارية على الأشخاص أو الأعمال، مع وضع نظام ومساطر خاصة للتقاضي تتناسب مع خصوصيات هذه المراقبة، مثل اختصاص القضاء الإداري والأجال والشكليات. فمثلاً، نصت المادة 63 من القانون التنظيمي رقم 113.14 على أن القضاء وحده يختص بعزل أعضاء المجلس، وبإبطال مداولات مجلس الجماعة وإيقاف تنفيذ المقررات المخالفة للقانون، مع مراعاة المادة 117، كما أن القضاء وحده يختص بحل المجلس، ونصت مواد مماثلة على ذلك في المواد 64 و66 من القوانين التنظيمية المتعلقة بالعمالات والأقاليم والجهات.

### الفقرة الثانية: مركبات القوانين التنظيمية للجماعات التربوية بين الشكل والمضمون

من منطلق أن الدستوري لا تستطيع أن تقرر في كل شيء، الأمر الذي يعطي للقوانين التنظيمية وظيفة ثابتة تمثل في تكملة الدستور وتحديد شروط تطبيقها، فقد حرص المشرع التنظيمي، من خلال القوانين التنظيمية للجماعات التربوية على تنزيل المقتضيات الدستورية المتضمنة في الفصل 146 من الدستور<sup>24</sup>.

وتنفيذًا لهذا المقتضى الدستوري، صدرت ثلاثة قوانين تنظيمية تمّ الجماعات التربوية، وهي القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، لذلك سنتعرض في هذه الفقرة للمحددات الشكلية والتقنية والمنهجية (أولاً) ثم للمحددات الموضوعية للقوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات التربوية كما أحال عليها الفصل الأخير من الباب التاسع من الدستور.



## أولاً: الأبعاد الشكلية والتقنية والمنهجية في القوانين التنظيمية للجماعات التربوية

تشير الملاحظة الشكلية الأولى عند الاطلاع على هذه القوانين التنظيمية، من دون الدخول في جوانبها الموضوعية، أن الفصل 146 من الدستور يشير إلى قانون تنظيمي واحد يشمل جميع الجماعات التربوية، بينما أصدر المشرع ثلاثة نصوص قانونية تنظيمية. ولا يمكن اعتبار هذا خروجاً على النص الدستوري أو مخالفة له، لا سيما وأن القوانين التنظيمية تحال ووجباً إلى المحكمة الدستورية للفصل في مدى مطابقتها للدستور<sup>25</sup>.

إن وضع القوانين التنظيمية الثلاثة للجماعات التربوية بشكل منفصل ومستقل لا يوفر تصوراً متكاملاً أو رؤية واضحة للتدبير الجماعي، مما جعل الجماعات التربوية بمستوياتها الثلاثة محاكمة بنصوص تتسم بالتشتت وأحياناً بعدم الانسجام. وهذا يؤثر على المرونة الوظيفية للوحدات التربوية، إذ يمنع وجود مدونة موحدة للجماعات التربوية من توفير رؤية موحدة للأدوار وتصور متناسق للوظائف التي تضطلع بها في مجال التنمية التربوية. ولو تم جمع المقتضيات المنظمة للجماعات التربوية في نص قانوني واحد، لكن ذلك أفضل، إذ من شأنه أن يحقق نتائج إيجابية عديدة، أبرزها ضمان الاندماج والتناغم والتناسق والالتقائية في التدخلات العمومية لهذه الجماعات<sup>26</sup>.

إن الجماعات بوصفها وحدات تربوية صغرى في المغرب، وإن كانت منظمة منذ 1960 بقوانين عادلة لأزيد من نصف قرن من الزمن، بكل ما يعنيه ذلك من خصوصية المؤطرة له مراجعات متعددة وغير مدققة في بعض الأحيان، فإن المشرع الدستوري سعى من خلال دستور 2011 إلى تحصينها بقانون تنظيمي<sup>27</sup>. إذ تميز القوانين التنظيمية بتميزها عن باقي القوانين، من حيث المسطرة التي تتبع في سنها وإقرارها، فهي تخضع لإجراءات خاصة، من حيث مناقشتها والتصويت عليها داخل البرلمان<sup>28</sup>.

في هذا الصدد، تكشف القراءة الدقيقة للأحكام العامة المضمنة ضمن الأقسام التمهيدية للقوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات التربوية، أن التأثير المؤسسي والتنظيمي للتدبير المحلي مرجح للاصطدام بإكراهات ناتجة عن التداخل والتطابق والتوازي، سواء على المستوى الوظيفي أو الإداري، فضلاً عن خصوص هذه الجماعات لقواعد القانون العام، باعتبار أن كل واحدة منها تمثل مستوى تربياً قائماً بذاته ومستقلاً عن غيره ضمن التنظيم الترابي للمملكة<sup>29</sup>، وهو ما يتعارض مع تصدر الجهة لباقي الجماعات التربوية من حيث موقعها الريادي في إعداد برامج التنمية والتضامن الجهوية لإعداد التراب، وكذا في تنفيذها وتبعها، رغم التناقض على ضرورة مراعاة الاختصاصات الذاتية لمختلف الوحدات التربوية الأخرى<sup>30</sup>. وكما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً، فإن الأمر نفسه ينطبق على مجلس العمالة أو الإقليم، الذي ينطوي به اختصاص ممارسة بعض الصالحيات بالنيابة عن جماعة واحدة أو عدة جماعات تابعة لنفوذه الترابي، متى ثبتت نجاعة هذا التدبير، وذلك في إطار تعاقدي يستلزم موافقة مجالس الجماعات المعنية<sup>31</sup>.

وبالرجوع إلى مقتضيات القسم الثاني من كل قانون تنظيمي، يظهر المزيد من الارتكاك المنهجي في الصياغة القانونية، بحيث تفرز فقرات الباب الأول عدم الدقة في ضبط الحدود التقنية للغاية من تنويع وتعدد مصادر الاختصاصات التربوية، وذلك نتيجة لشمولية المفاهيم التي صيغت بها المهام المنوطة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات داخل دوائرها التربوية<sup>32</sup>، مما يفسح المجال للمعنيين بالتدبير الترابي تفسير تلك المهام وفقاً لاتماميهم السياسي أو تماشياً مع تكوينهم القانوني أو ارتباطاً بأهمية محيطهم المحلي اقتصادياً، وما إلى ذلك من الاعتبارات والمؤشرات التي تعكس سلباً على الالتزام الصريح والواضح بالمقتضيات الدستورية والنصوص التنظيمية المفسرة لها.

## ثانياً: الأبعاد الموضوعية المؤطرة للقوانين التنظيمية للجماعات التربوية

لقد جاءت القوانين التنظيمية للجماعات التربوية بمقتضيات هامة، تستهدف تكريس مبادئ الديمقراطية والتدبير الحر، وكذا التعاون والتضامن، وقواعد الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وإرساء آليات تشاركية للتشاور والحوار بما يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، وهي مقتضيات تتماهى مع المبادئ الدستورية المؤطرة للسياسة التربوية.



لكن، وبالرجوع إلى مقتضيات القوانين التنظيمية التربوية، وخاصة ما يرتبط منها بالحضور الرقابي لممثلي السلطة الحكومية على مجالس الجماعات التربوية ونظامها الداخلي وسير عملها، يستخلص أن امتياز تدخلات ممثلي الولاية والعمال على مستوى الجماعات التربوية بالمشروعية في بعض الحالات يؤدي بالمارسات، التي لازالت تفرضها سلطات المراقبة، إلى الحد -وبكيفيات متعددة- من قدرة المجالس التربوية على القيام بواجباتها، وانعكاس ذلك سلباً على تفعيل ما تناط به من اختصاصات يفترض فيها التوافق مع الجوهر الحقيقي لمبدأ التدبير الحر الذي أقره الفصل 136 من دستور 2011<sup>33</sup>.

فضلاً عن ذلك، تحيز القوانين التنظيمية التربوية للوالي والعامل، تكريساً لسلطاتهما التقديرية<sup>34</sup>، إمكانية طلب انعقاد اجتماعات المجالس المحلية الثلاثة بشكل لا يسمح للعموم بحضوره، طالما تبين لهاته السلطة أن هذا الإجراء سيحافظ على النظام العام، الأمر الذي يتعزز في حالة إذا كانت مصالح مصالحها التربوي مهددة لأسباب تمس بحسن سير المجلس، بحيث يجوز لها إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس، سواء في هذه الحالة أو في حالة رفض المجلس الامتنال لإعذار الوالي أو العامل الموجه بناء على طلب رؤساء المجالس<sup>35</sup>.

ودائماً، في سياق السلطة التقديرية للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، الوالي في الجهة والعامل في الجماعة والعملة أو الإقليم، فإن القوانين التنظيمية للوحدات التربوية منحthem حق رفض التأشير على الميزانية، بغض النظر عن وجوب إبلاغهم أسباب الرفض لرؤساء المجالس المعنية، في أجل لا يتعدي 15 يوماً، ابتداء من تاريخ توصل ممثلي الحكومة في الوحدات التربوية بالميزانية<sup>36</sup>.

من الشروط الأساسية لتطبيق مبدأ التدبير الحر تمكين الجماعات التربوية من موارد بشرية مؤهلة، سواء على مستوى المنتخبين أو الموظفين، إذ إن وجود إطار قانوني يسمح بممارسة التدبير الحر يظل غير كاف في غياب عنصر بشري كفء يترجم هذا المبدأ على أرض الواقع. وبناء عليه، أصبح من الضروري البحث عن كفاءات خاصة، غالباً ما يفتقر إليها العديد من المنتخبين، خاصة وأن القوانين التنظيمية للجماعات لا تشترط حصولهم على شهادة معينة<sup>37</sup>.

إن الاعتقاد بأن التنصيص على شرط التعليم أو عنصر الكفاءة قد يمس بالمبادئ الديمقراطية والدستورية ليس دقيقاً تماماً، إذ إن المصلحة العامة والتمثيلية الديمقراطية لا تتعارض مع التعليم والكفاءة، بل تعداد شرطاً لفاعليتها وسلامتها. وينجلي ذلك في تنصيص المشرع على ضرورة إعداد الجماعة ل برنامجهما التنموي، ووضع مخططها الاستراتيجي، وإعداد الميزانية وتدبرها، إضافة إلى الاختصاصات الأخرى سواء كانت ذاتية أو محلية أو استشارية. ومن ثم، لا يمكن لمنتخب يفتقر إلى المستوى التعليمي الملائم أن يقوم بمهام الموكلة إليه، لا سيما في ظل مفاهيم الجودة والمرودة والإدارة الإلكترونية والتواصل، وغيرها من المفاهيم العصرية التي لا يمكن مواكبتها إلا من قبل ذوي العلم والخبرة.



## خاتمة

تعكس دسترة الجهات والجماعات الترابية في دستور 2011 أهمية البعد الترابي في التنظيم الإداري المغربي، وسعت إلى ترسير ديمقراطية محلية تمنح صلاحيات واسعة للنظام اللامركزي وتقطع مع مفهوم الوصاية. غير أن تجربة نصف ولاية المجالس الحالية أظهرت استمرار بعض الشوائب المتعلقة بضعف الإمكانيات والتشتت والغموض في القوانين التنظيمية، مما يبطئ الدفع بالمنظومة الترابية ويؤثر على تحقيق أهداف الجماعات في اختصاصاتها الذاتية أو المشتركة والمنقولة من الدولة.

يتأرجح التأثير الدستوري للجماعات الترابية بين النزوع إلى تدبير حر للمتخرين وممارسة السلطة التنظيمية، من جهة، والرقابة الإدارية من طرف ممثل السلطة المركزية، من جهة أخرى، ما يعكس استمرار حضور الدولة المركز. ويبين هذا من خلال التحكم المالي والإداري للولاية والعمال، والرقابة على الأموال والأعمال، وغياب التأثير القانوني للعلاقة بين المصالح اللامركزية والممثالت المنتخبة، إضافة إلى محدودية اجتهادات القضاء الدستوري في تفسير مبدأ التدبير الحر.

على مستوى التنظيم البينجماعي، يظهر التداخل في حدود الاختصاصات، كما في قطاع الماء، حيث تتقاطع اختصاصات الجهات والمجالس الإقليمية والجماعية مما يثير منازعات ويفتر على تنفيذ البرامج التنموية بشكل متناسق. كما يشهد الواقع تفاوتاً بين الجماعات في إعداد البرامج وممارسة الاختصاصات مع استمرار بعض المجالس في التسيير السنوي التقليدي وعدم تقادمها مع السياسات العمومية القطاعية، مما ينعكس سلباً على خدمات المواطنين.

كما تبيّن تحديات دمج آليات الديمقراطية التشاركية في صنع القرار، رغم وجود هيئات الحوار والاستشارة والعرائض، حيث يختلف تصوّر المجالس لاشتعال هذه الآليات، ما يزيد من التوتر بين المتخرين والمجتمع المدني ويقلل من فعالية المشاركة المباشرة للمواطنين.

في ضوء ذلك، يتضح أن الإصلاحات الدستورية وحدها لم تكن كافية لترسيخ حكامة محلية فعالة وذات مصداقية إذ ظل التدبير المحلي متأثراً بالبيروقراطية، وضعف المتابعة، وهشاشة العلاقة بين الممثالت المنتخبة والمواطنين، وضعف آليات التواصل والمشاركة. ومن أجل تحقيق الأهداف الدستورية للنظام اللامركزي والجهوية المتقدمة، لا بد من استثمار النصوص القانونية، مع تطوير الثقافة الإدارية وتأهيل العنصر البشري، وتمكين المتخرين من آليات مواكبة تطور القواعد القانونية والإجرائية والتدبيرية، لضمان أداء فعال للجماعات الترابية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعدالة المجالية وتعزيز الديمقراطية التشاركية.



### المواضيع:

- 1- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432هـ (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432هـ (30 يوليو 2011)، ص. 3600.
- 2- حسن طارق، الدستور المغربي: المستجدات وحصيلة التفعيل (2011-2017)، دراسة على ضوء حقوق الإنسان، المعارض، القضاء الدستوري واللامركزية، المنظمة العربية للقانون الدستوري، تونس، 2018، ص. 39-40. (بتصريف).
- 3- كان قد صدر بهذا الخصوص قانون رقم 131.12 يتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية. انظر ظهير شريف رقم 1.13.74 صادر في 18 رمضان 1434هـ (27 يوليوز 2013) بتنفيذ القانون رقم رقم 131.12 المتعلقة بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية، الجريدة الرسمية، عدد 6177، بتاريخ 04 شوال 1434هـ (12 غشت 2013)، ص. 5737.
- 4- وهي على التوالي ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلقة بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص. 6625. وظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلقة بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص. 6585. وظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلقة بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص. 6660.
- 5- هاجر لميث، مبدأ التدبير الحر كدعاية أساسية للحكامة الترابية، مجلة مسارات، العدد الثاني، 2017، ص. 169.
- 6- عبد الطيف بربو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، الجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 97/2016، ص. 331-330.
- 7- علي بولريج، الجهوية والتنظيم الترابي: نحو الجهوية المتقدمة بال المغرب، مطبعة ألطو بريس، طنجة، الطبعة الأولى، 2012، ص. 73.
- 8- عبد الواحد القرشوي، السلطة التنظيمية بين الثبات والتحول على ضوء الخطاب الملكي لنهاية مارس، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، 2012/01، ص. 202.
- 9- الفصل 31 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.
- 10- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهدات القضائية، عدد 3/2012، ص. 48.
- 11- الفصل 137 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.
- 12- الفصل 63 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.
- 13- الفصل 138 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.
- 14- المادة 101 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلقة بالجهات، المادة 95 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلقة بالعمالات والأقاليم، المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلقة بالجماعات.
- 15- المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلقة بالجهات، المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلقة بالعمالات والأقاليم، المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلقة بالجماعات.
- 16- مجلس المستشارين، آليات الديمقراطية التشاركية بال المغرب، منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية، 2017، ص. 2-3.
- 17- جواد الرياح، الجهوية في المغرب.. وأسئلة التنمية المعاقة، مدونات الجريدة، بتاريخ 28/08/2016. اطلع عليه بتاريخ 2019/06/27.
- 18- الجمعية المغربية للتقييم، مذكرة حول مأسسة وظيفة التقييم لدى الجماعات الترابية بال المغرب، الرباط، فبراير 2015، ص. 5.
- 19- استنادا إلى الفصل 149 الذي ينص على أنه "تتولى المجالس الجماعية للجماعات الترابية الأخرى وهياكلها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها". كما تتدخل هذه المقتضيات مع الميثاق المحدد لقواعد الحكامة الجيدة "المتعلقة بتسخير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية" الذي نص عليه الفصل 157، إضافة إلى دور مؤسسة الوسيط في "الإسهام في ترسیخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخلص والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية" كما نص عليه الفصل 162 من الوثيقة الدستورية.
- 20- عبدالخفيظ بنظاهر، أهم ملاحظات المحاكم المالية على تدبير الجماعات، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف فريق العدالة والتنمية بمجلس النواب، واقع تدبير الجماعات بعد سنتين ومصف من تطبيق القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلقة بالجماعات، 2018، ص. 37-27. (بتصريف).
- 21- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلقة بالجهات، مرجع سابق.



- <sup>22</sup>- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 2016/22، مطبعة سبياما، 2016، ص.15.
- <sup>23</sup>- عادل المدون، المراقبة الإدارية في القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، أشغال اليوم الدراسي... مرجع سابق، ص34-35. (بتصريف)
- <sup>24</sup>- انظر الفصل 146 من دستور 2011.
- <sup>25</sup>- انظر الفصل 132 من دستور 2011.
- <sup>26</sup>- عماد أبركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 34/33، 2015، ص.130.
- <sup>27</sup>- نفس المرجع.
- <sup>28</sup>- انظر الفصلين 84 و 85 من دستور 2011.
- <sup>29</sup>- انظر المادة 2، القسم التمهيدي، القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛ والمادة 2، القسم التمهيدي، القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات؛ والمادة 3، القسم التمهيدي، القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- <sup>30</sup>- انظر المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- <sup>31</sup>- انظر المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- <sup>32</sup>- أحمد عيال، النموذج الجهوي بالغرب بين السياسة والقانون، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 31/32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص.29.
- <sup>33</sup>- أحمد عيال، مرجع سابق، ص.77.
- <sup>34</sup>- أحمد عيال، مرجع سابق، ص.31.
- <sup>35</sup>- انظر القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم (خاصة المواد 33، 39، 40، 42).
- <sup>36</sup>- انظر المواد: 101، 202، 204، 208، القانون التنظيمي 111.14 يتعلق بالجهات؛ والماد 95، 180، 182، 186، 189، 191، 195، 191، 189، القانون التنظيمي 14 يتعلق بالعمالات والأقاليم؛ والماد 94، 189، 191، 195، 191، 189، القانون التنظيمي 14 يتعلق بالجماعات.
- <sup>37</sup>- عماد أبركان، مرجع سابق، ص.143.