



الجماعات الترابية في دستور 2011: من التأسيس الدستوري إلى رهانات التنزيل 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 المرتكزات الأساسية لإعادة تنظيم الدولة المغربية على أسس جديدة قوامها اللامركزية المتقدمة، والحكامة الترابية، والديمقراطية التشاركية. ويبرز المقال كيف أسس دستور المملكة لسنة 2011 لمفهوم متطور للجماعات الترابية من خلال التنصيب على الجهوية المتقدمة، ومنح هذه الجماعات استقلالاً إدارياً ومالياً، مع توسيع اختصاصاتها الذاتية والمشاركة والمنقولة، بما يعزز دورها في تحقيق التنمية المحلية المتوازنة وتقريب الإدارة من المواطن.

كما يناقش المقال رهانات تنزيل هذه المقتضيات الدستورية على أرض الواقع، وما يرافقها من تحديات مؤسسية وقانونية وبشرية ومالية، خاصة على مستوى تفعيل مبدأ التدبير الحر، وضمان الإلتقائية بين السياسات العمومية، وتعزيز قدرات المنتخبين. ويخلص إلى أن نجاح ورش الجهوية المتقدمة يظل رهينا بمدى الانتقال من التنصيب الدستوري إلى الممارسة الفعلية، بما يحقق الحكامة الجيدة ويجعل من الجماعات الترابية فاعلاً محورياً في مسار التنمية والديمقراطية.



مقدمة

شكل دستور 2011¹ نقطة تحول مهمة في مسار اللامركزية بالمغرب، ومن ثم أسس مرحلة جديدة تقوم على تعزيز الجهوية وإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة ووحداتها الترابية. وفي هذا السياق، اكتسبت الجماعات الترابية بمختلف أصنافها أهمية كبيرة في البناء المؤسساتي والديمقراطي للمملكة، حيث أصبحت تتحمل 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 اثني 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" بالكيونة "الترابية"، وهو تغيير يتجاوز الشكل ليعكس تحولاً جوهرياً في مصدر مشروعيتها الشأن المحلي وعلاقته بسلطة الدولة². ومن ثم أصبح للشأن المحلي أساس دستوري واضح يضيء عليه استقلالية أكبر ضمن الإطار القانوني العام للدولة. وقد صنف 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 واختصاصات 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 المذكورة³، مما يمنح مرونة 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 المحوري الذي تلعبه الجماعات الترابية كقاطرة أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، واستجابة لتطلعات المواطنين في هذا المجال، نص دستور 2011 على مجموعة من المبادئ والآليات المؤطرة التي تهدف إلى تعزيز الفاعلية والحوكمة 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 وتقليص الفوارق الجغرافية، وممارسة السلطة التنظيمية لضمان الانسجام مع القوانين والسياسات العامة للدولة. كما شمل الدستور اعتماد آليات المشاركة والحوار 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 موقعا متميزاً في التنظيم الترابي، مع وضع أسس واضحة للتعاون والعلاقات بين الجماعات، وبينها وبين ممثلي 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 التنظيمية⁴ المصاحبة لها في تأطير الفعل الجماعي الترابي، يظل واقع التطبيق، إلى جانب ما تتيحه النصوص من أحكام، يعكس وجود ثغرات ومناطق رمادية تتيح 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 التأطير الدستوري للجماعات الترابية والإشكالات المرتبطة به، فإن هذا الموضوع يطرح إشكالية مركزية مفاذاها: إلى أي مدى وفرت المبادئ الدستورية للجماعات الترابية في دستور 2011 الإطار الفعال لأدوارها وتنظيمها الإداري والمالي والقانوني لضمان حكمة محلية فعّالة؟

ومن ثم، يمكن تدارس هذا الموضوع عبر مطلبين أساسيين:

المطلب الأول: المبادئ والأدوار الدستورية للجماعات الترابية

المطلب الثاني: الإطار القانوني والمالي المنظم للجماعات الترابية



المطلب الأول: المبادئ والأدوار الدستورية للجماعات الترابية

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

الفقرة الأولى: التأطير الدستوري والتنظيمي لعمل الجماعات الترابية

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

أولاً: المبادئ الدستورية المؤطرة لعمل الجماعات الترابية

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

أ. مبدأ التدبير الحر

ينص الفصل 136 من دستور 2011 على أن التنظيم الجهوي والترابي يقوم على مبادئ التدبير الحر، والتعاون والتضامن، ويضمن مشاركة السكان المعنيين في تسيير شؤونهم، وزيادة مساهمتهم في التنمية البشرية المندجة والمستدامة. كما ينص الفصل 146 على أنه تحدّد 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، وتضيف المادة 3 من نفس القانون التنظيمي أن تدبير الجماعة لشؤونها يتركز على مبدأ التدبير الحر، الذي يخول لكل جماعة، ضمن حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من القانون، سلطة التداول بطريقة ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها وفق أحكام هذا القانون والنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها. ويعني مفهوم "التدبير الحر" أن الجماعات الترابية تتمتع بكامل الصلاحيات والحرية لتحديد واختيار برامجها ومشاريعها، مع احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية، ومراعاة الإمكانيات المالية المتاحة⁵.

وعليه، يمنح مبدأ التدبير الحر للفاعل الترابي درجة من الحرية لممارسة اختصاصاته بهدف النهوض بالتنمية المندجة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، وتعزيز سياسة القرب، رغم الإكراهات والعراقيل التي تعيق تطوير العمل الترابي. وتشكل هذه العوائق عقبات أمام تحسين التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، وتحد من نجاعة وفعالية مبدأ التدبير الحر، مثل الرقابة التي يمارسها ممثل السلطة المركزية، وضعف التمويل المالي للجماعات الترابية، وعدم توفر حرية المبادرة في برجة وتنفيذ مشاريع التنمية الترابية⁶.

ب. مبدأ التفريع والاختصاصات المخولة للجماعات الترابية

يعد مبدأ التفريع آلية حديثة لتنظيم السلطة وتوزيعها داخل الدولة، وقد اعتمده المشرع الدستوري وجعله مبدأً دستورياً لتوزيع الاختصاصات بين مختلف المجالس الترابية. وتنص الفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور على أن للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من الأخيرة⁷.



وتكمن 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 الترابية كهيئات محلية مستقلة ومختصة لخدمة الساكنة. كما يمثل هذا المبدأ وسيلة للحد من اختلالات تدبير الشأن العام المحلي الناجمة عن الصعوبات والغموض في الاختصاصات، والتي تؤدي إلى تدخل تدخلات المستويات والهيئات الترابية المختلفة⁷.

وبناء على مبدأ التفريع، تمنح الجماعات الترابية اختصاصات ذاتية ومشتركة مع الدولة، ومنقولة إليها، كما حددتها القوانين التنظيمية مع مراعاة التدرج والتمييز بين الجماعات لضمان الحكامة الترابية والانسجام وتجنب تدخل الاختصاصات. وتشمل الاختصاصات الذاتية ما يمكن للجماعة القيام به ضمن مواردها ومجالها الترابي، بينما تمارس الاختصاصات المشتركة بشكل متقاسم مع الدولة، أما الاختصاصات المنقولة فهي التي تنتقل من الدولة إلى الجماعة الترابية.

ج- مبدئي التضامن والتعاون:

ينص الفصل 136 من دستور 2011 على أن التنظيم الجهوي والترابي يقوم على مبادئ التدبير الحر، والتعاون والتضامن، ويحرص على مشاركة السكان المعنيين في تسيير شؤونهم، وتعزيز مساهمتهم في التنمية البشرية المندجة والمستدامة. ويعتبر التضامن بين الجهات إحدى الآليات التي خصها الدستور بصندوقين رئيسيين، حيث يحدد القانون التنظيمي للجهات مجالات تدخلها وآليات اشتغالها. يتمثل الصندوق الأول في صندوق التأهيل الاجتماعي، الذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات 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 مبدئي التعاون والتضامن إلى ضمان جودة المرافق والخدمات للمقدمة للمواطنين بغض النظر عن موقعهم، وتعزيز التعاون بين الوحدات الجغرافية المختلفة في إطار وحدة الدولة.

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

ثانيا: آليات التدبير والمشاركة في الجماعات الترابية

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

أ. الآليات التشاركية للحوار والتشاور

نص دستور المملكة، ضمن الأحكام العامة، على وجوب إحداث هيئات للتشاور بهدف إشراك جميع الفاعلين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها (الفصل 13). وفي هذا الإطار، يشدد الفصل 139 من الدستور على ضرورة أن تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتسهيل مشاركة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية ومتابعتها. كما يحق للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض تطالب المجلس المعني بإدراج نقاط تدخل ضمن اختصاصه في جدول أعمال الدورة، وهو ما أكدته أيضا الفصل 15 الذي ينص على أن يحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسة هذا الحق. كما تشكل آليات الديمقراطية التشاركية، في بعدها الإجرائي والقانوني، آليات واعدة لتنظيم العلاقة بين مختلف المتدخلين في الشأن الترابي. ومن الجانب الآخر، فهي تساهم في دعم العملية السياسية وتعزيز البناء الديمقراطي المحلي، وتقوية أسس الديمقراطية التشاركية، والتنزيل السليم لمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.



ب. ممارسة السلطة التنظيمية

نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 140 من الدستور على ما يلي: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصها، ودخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها". وتعرف هذه السلطة أنها جميع التدابير اللازمة لحسن سير المرافق العامة بكل انتظام واضطرار من طرف الجهات المختصة وفق التشريع الوطني لكل دولة، كما أنها تعني جميع التدابير التي تستهدف تنفيذ القوانين⁸.

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 الترابية تطبيقاً لأحكام المادة 277 من هذا القانون التنظيمي".

والفصل 140 من الدستور يطرح تساؤلاً حول طبيعة السلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات الترابية، وهل هي سلطة مستقلة أم تطبيقية محدودة، وتؤكد مقتضيات 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 الترابية ومعوقات تنزيلها

خول دستور 2011 الجماعات الترابية أدواراً ومهام مميزة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، وزودها بآليات تمكّنها 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 الترابية

عمل المشرع الدستوري على إحاطة الجماعات الترابية 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 الترابية، تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية، والتمتع بالحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والولوج إلى التعليم والسكن اللائق، الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة وتحقيق التنمية المستدامة⁹.

إن ضمان هذه الحقوق يسهم في تعزيز ثقة المواطن، مما يقوي اللحمة الاجتماعية، ويتيح شراكة فعلية بين المواطن والدولة في تنمية المجتمع الذي تتحقق فيه المساواة بين المواطنين والمواطنات في التمتع بهذه الحقوق، ويكتسب كل منهما مكانته الاجتماعية ووظيفته بناء على كفاءته وقدراته ونزاهته¹⁰.

وتماشياً مع أهدافها المسطرة على المستوى الترابي، تساهم الجماعات الترابية في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال تمثيلها في مجلس المستشارين¹¹، حيث أصبح ثلاثة أخماس أعضاء المجلس يمثلون الجماعات الترابية 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 ومجالس العمالات والأقاليم¹².

في هذا الإطار، نصت نصوص تنظيمية عديدة على تحديد أدوار رؤساء جماعات الترابية 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"¹³. وقد حددت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية صلاحيات رؤساء هذه المجالس على أن يقوموا بتنفيذ مداولاتها ومقرراتها ويتخذون التدابير اللازمة لذلك¹⁴.

ثانيا: آليات تنزيل المبادئ الدستورية ومعيقاتها

وفقا لمقتضيات الفصل 139 من الدستور، تقوم مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى بوضع آليات تشاركية للحوار والتشاور¹⁵. وبالرغم من هذه المقتضيات الدستورية المؤطرة لعمل الجماعات الترابية في تديرها لمهامها وأدوارها على المستوى المحلي، وبخاصة فيما يتعلق بإشراك المواطنين والمواطنات في صنع وتبني السياسات العمومية والبرامج التنموية، يتبين بأن هناك قصورا على المستوى التشريعي ينعكس سلبا على الممارسة التديرية 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 النقاط إلى النظام الداخلي للمجلس، بحيث كان يجدر بها على الأقل أن تحيل هذه النقاط على نصوص تنظيمية من أجل توحيد كيفية عمل هذه الهيئات، وتحديد صلاحياتها، وضمان استقلالها¹⁶، 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، تمثل 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 تمكين 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 السياسي¹⁷.

كما أن آفاق التقييم ومأسسته على مستوى الجماعات الترابية ليست صريحة وبما يكفي من الوضوح فيما يتعلق بالأشكال والطرق والوسائل التي من شأنها أن تعطي مضمونا أوليا لمجموعة من الأسئلة المتعلقة بالتدابير ذات الأولوية والقدرات المؤسساتية والتقنية والبشرية وكذا التصاميم والترسانة المؤسساتية والتنظيمية¹⁸، وهذا ما يشكل عائقا إضافيا في تدير مهام الجماعات الترابية.

المطلب الثاني: الإطار القانوني والمالي المنظم للجماعات الترابية

إلى جانب المبادئ الدستورية المؤطرة للعمل الجماعي الترابي والتنصيب الدستوري على الأدوار والمهام المنوطة بالجماعات الترابية، أفرد دستور 2011 فصولا أخرى لتأطير تمويل العمل الجماعي وتنظيم العلاقات بين الجماعات ومع السلطة المركزية (فقرة أولى) كما أنط 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 تدير الشأن الترابي

تناولت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في فصولها من 141 إلى 145 مصادر تمويل العمل الجماعي (أولا) والعلاقات بين الجماعات الترابية ومع ممثلي السلطة المركزية (ثانيا)، وهي المقتضيات التي تطرح إشكالات متعددة على مستوى التدير التنظيمي والتطبيق العملي.



أولاً: آليات تمويل الجماعات الترابية

يكتسب تمويل العمل الجماعي أهمية كبيرة في تدبير السياسات العمومية على المستوى الترابي، إذ يمثل الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وترجم من خلالها برامج المجالس المنتخبة إلى واقع ملموس. وكلما كان التدبير المالي يركز على الحكامة، 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 الترابية (ب).

أ. الموارد الذاتية والمنقولة

ينص الفصل 141 من دستور 2011 على أن الجهات وباقي الجماعات الترابية تتوفر على موارد مالية ذاتية، إلى جانب موارد مالية تخصصها الدولة لفائدتها، كما يؤكد على أن كل اختصاص تقوم الدولة بنقله إلى الجماعات الترابية يجب أن يكون مقروناً بتحويل الموارد المالية الكفيلة بممارسته. ويعكس هذا المقتضى الدستوري إرادة واضحة في تكريس مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الترابية، باعتباره دعامة أساسية لتمكينها من الاضطلاع بصلاحياتها 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 الترابية على تنوع مصادر تمويلها وابتكار آليات جديدة لتعبئة الموارد. وبوجه عام، تصنف موارد الجماعات الترابية 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 الترابية صلاحية استخلاصها، فضلاً عن عائدات الأتاوى المحدثه وفق التشريع الجاري به العمل، ومداخيل الخدمات المقدمة للمرتفقين، والغرامات، ومداخيل الأملاك الجماعية، والمساهمات والاستغلالات المختلفة، وحصص الأرباح، وكذا الموارد الناتجة عن المؤسسات والمقاولات التابعة للجماعة. كما تندرج 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 الترابية، إضافة إلى الموارد المالية المحولة والمطابقة للاختصاصات التي تنقلها الدولة إلى الجماعات الترابية، وذلك تطبيقاً للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور.

ورغم التخصيص الدستوري، فقد أظهرت تجربة التدبير الجماعي على مدى ثلاث سنوات في ظل دستور 2011 وجود إكراهات مالية تواجه الجماعات الترابية، لا تقتصر على محدودية الموارد المتاحة فحسب، بل تشمل أيضاً غياب تصور واضح للتدبير الميزانياتي، في ظل عدم توجيه الموارد وصرفها بطريقة تحقق النتائج المنتظرة. وعلى هذا الأساس، وإلى جانب الحاجة الملحة لتعزيز وتنمية الموارد، يتعين على الجماعات الترابية 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 للحسابات¹⁹ منذ 2014 عدة مكامن قصور في عمل المجالس الترابية تتعلق بالالتزام بالقواعد القانونية وحسن التدبير، وأصدرت تقارير موضوعاتية شملت التدبير المفوض، والجبايات المحلية، ومنازعات الجماعات، وإدارة مؤسسات الرعاية الاجتماعية والمجازر، مع متابعة توصيات المجلس الأعلى للحسابات، مركزة على ضعف الحكامة، ومساءلة النفقات، واختلال الإنفاق الجماعي، ضعف التحكم في الأملاك 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.²⁰



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 والتربية وشبكة الطرق والمواصلات. وتحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفية تسييره ومدة العمل به²¹.

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 وكيفية تسييره.

أما بخصوص الانتقادات الموجهة في هذا المحور فيمكن إجمالها في كون التمويل المخصص للجماعات يخلق مشكل النسب المخصصة وكيفية تحديدها، بالإضافة إلى أن الموارد المنقولة لازالت الدولة تتحكم 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، يمنح الدستور الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة بارزة في إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، ووضع التصاميم الجهوية لإعداد التراب، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية. ورغم الانتقادات الموجهة لهيمنة الجهة وإعطائها دورا مميزا في إعداد برامج التنمية الاقتصادية، توفر مقتضيات الدستورية والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية آفاقا واسعة لتحقيق أهداف الجهوية المتقدمة، وإطارا 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 لتطلعات المواطنين في العيش الكريم ضمن مغرب موحد ومتكامل ومتضامن²².

وضمن نفس السياق، نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 143 على أن إنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، يستدعي اتفاق هذه الأخيرة على كيفية تعاونها، كما خصص الفصل 144 لإمكانية تأسيس مجموعات فيما بين الجماعات الترابية، من أجل التعاضد 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 الترابية بممثلي السلطة المركزية

لا شك أن الإصلاح الدستوري أسهم، ولو بشكل نسبي، في تعزيز مكانة المجالس المنتخبة، ليس فقط من حيث الاختصاصات، بل أيضا في علاقتها بممثلي السلطة المركزية. فقد تحول دور الولاية والعمال من الوصاية الإدارية وفق دستور 1996 إلى المراقبة الإدارية بموجب الفقرة الثانية من الفصل 145 من دستور 2011 الذي أكد على أن الولاية والعمال، يعملون باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية. وتمكن هذه الصلاحيات الولاية والعمال من التأكد من أن البنيات المحلية تعمل وفق الاختصاصات المخولة لها، بالإضافة إلى اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة في حال إساءة الجماعات الترابية استعمال اختصاصاتها، وذلك لتصحيح الوضعية القانونية وفق ما يحدده القانون. واستنادا إلى الفصلين 145 و 146 من الدستور، يقوم المفهوم الضيق للمراقبة الإدارية على متابعة الجماعات الترابية من خلال الرقابة على الأشخاص (كالعزل والإقالة)، والهيئات التداولية (حل المجلس)، والمراقبة المالية (التدقيق السنوي، إنشاء حسابات خاصة)، لضمان تطبيق القانون وتنفيذ المداولات وفق قواعد الحكامة والتدبير الحر. غير أن السلطة المركزية غالبا ما تتجاوز هذا الإطار، مستندة إلى الفصل السادس الذي يؤكد مساواة الجميع أمام القانون وضرورة الامتثال له، فتوسع بذلك مفهوم المراقبة ليشمل جميع أشكال الرقابة القانونية على الجماعات وأعضاء مجالسها لضمان مطابقة أعمالهم للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل²³.

تتجاوز المقاربة الجديدة لتدخل السلطة المركزية في الجماعات الترابية المراقبة التقليدية لتشمل دعم تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، مع مراعاة الموارد المتاحة، كما نص عليه الفصل 145 من الدستور. ويكمن التحدي في قدرة النخب المنتخبة على ممارسة حقوقها الجديدة ومدى تأقلم الإدارة ممثلة في الولاية والعمال، إذ يرتبط تدخل السلطة المركزية بالموارد والإمكانات المتوفرة لها وتأثير الدعم على استقلالية الجماعات، مما قد يعيق الإصلاحات المرتقبة. لذا، يظل نجاح التنمية مرتبنا 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 الترابية بالسلطة المركزية أن القوانين التنظيمية حددت اختصاص القضاء وحده في حل المنازعات المتعلقة بالمراقبة الإدارية على الأشخاص أو الأعمال، مع وضع نظام ومساطر خاصة للتقاضي تتناسب مع خصوصيات هذه المراقبة، مثل اختصاص القضاء الإداري والآجال والشكليات. فمثلا، 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 و 66 من القوانين التنظيمية المتعلقة بالعمالات والأقاليم والجهات.

الفقرة الثانية: مرتكزات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بين الشكل والمضمون

من منطلق أن الدساتير لا تستطيع أن تقرر في كل شيء، الأمر الذي يعطي للقوانين التنظيمية وظيفة ثابتة تتمثل في تكملة الدستور وتحديد شروط تطبيقها، فقد حرص المشرع التنظيمي، من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على تنزيل المقتضيات الدستورية المتضمنة في الفصل 146 من الدستور²⁴.

وتنفيذا لهذا المقتضى الدستوري، صدرت ثلاثة قوانين تنظيمية تمم الجماعات الترابية، 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 (أولا) ثم للمحددات الموضوعية للقوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية كما أحال عليها الفصل الأخير من الباب التاسع من الدستور.



أولاً: الأبعاد الشكلية والتقنية والمنهجية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

تثير 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 الترابية، بينما أصدر المشرع ثلاثة نصوص قانونية تنظيمية. ولا يمكن اعتبار هذا خروجاً على النص الدستوري أو مخالفة له، لا سيما وأن القوانين التنظيمية تحال وجوباً إلى المحكمة الدستورية للفصل في مدى مطابقتها للدستور²⁵.

إن وضع القوانين التنظيمية الثلاثة للجماعات الترابية بشكل منفصل ومستقل لا يوفر تصوراً متكاملاً أو رؤية واضحة للتدبير الجماعي، ما جعل الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة محكومة بنصوص تتسم بالتشتت وأحياناً بعدم الانسجام. وهذا يؤثر على المردودية الوظيفية للوحدات الترابية، إذ يمنع وجود مدونة موحدة للجماعات الترابية من توفير رؤية موحدة للأدوار وتصور متناسق للوظائف التي تضطلع بها في مجال التنمية الترابية. ولو تم جمع مقتضيات المنظمة للجماعات الترابية في نص قانوني واحد، لكان ذلك أفضل، إذ من شأنه أن يحقق نتائج إيجابية عديدة، أبرزها ضمان الاندماج والتناغم والتناسق والاتقائية في التدخلات العمومية لهذه الجماعات²⁶.

إن الجماعات بوصفها وحدات ترابية صغرى في المغرب، وإن كانت منظمة منذ 1960 بقوانين عادية لأزيد من نصف قرن من الزمن، بكل ما يعنيه ذلك من خضوع القوانين المؤطرة له لمراجعات متعددة وغير مدروسة في بعض الأحيان، فإن المشرع الدستوري سعى من خلال دستور 2011 إلى تحصينها بقانون تنظيمي²⁷. إذ تتميز القوانين التنظيمية تتميز عن باقي القوانين، من حيث المسطرة التي تتبع في سننها وإقرارها، فهي تخضع لإجراءات خاصة، من حيث مناقشتها والتصويت عليها داخل البرلمان²⁸.

في هذا الصدد، تكشف القراءة الدقيقة للأحكام العامة المضمنة ضمن الأقسام التمهيدي للقوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية، أن التأطير المؤسساتي والتنظيمي للتدبير المحلي مرشح للاصطدام بإكراهات ناتجة عن التداخل والتطابق والتوازي، سواء على المستوى الوظيفي أو الإداري، فضلاً عن خضوع هذه الجماعات لقواعد القانون العام، باعتبار أن كل واحدة منها تمثل مستوى ترابياً قائماً بذاته ومستقلاً عن غيره ضمن التنظيم الترابي للمملكة²⁹، وهو ما يتعارض مع تصدر الجهة لباقي الجماعات الترابية من حيث موقعها الريادي في إعداد برامج التنمية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وكذا في تنفيذها وتبنيها، رغم التنصيص على ضرورة مراعاة الاختصاصات الذاتية لمختلف الوحدات الترابية الأخرى³⁰. وكما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً، فإن الأمر نفسه ينطبق على مجلس العمالة أو الإقليم، الذي يناط به اختصاص ممارسة بعض الصلاحيات بالنيابة عن جماعة واحدة أو عدة جماعات تابعة لنفوذه الترابي، متى ثبتت نجاعة هذا التدبير، وذلك في إطار تعاقدية يستلزم موافقة مجالس الجماعات المعنية³¹.

وبالرجوع إلى مقتضيات القسم الثاني من كل قانون تنظيمي، يظهر المزيد من الارتباك المنهجي في الصياغة القانونية، بحيث تفرز فقرات الباب الأول عدم الدقة في ضبط الحدود التقنية للغاية من تنوع وتعدد مصادر الاختصاصات الترابية، وذلك نتيجة لشمولية المفاهيم التي صيغت بها المهام المنوطة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات داخل دوائرها الترابية³²، مما يفسح المجال للمعنيين بالتدبير الترابي تفسير تلك المهام وفقاً لاتمائهم السياسي أو تماشياً مع تكوينهم القانوني أو ارتباطاً بأهمية محيطهم المحلي اقتصادياً، وما إلى ذلك من الاعتبارات والمؤشرات التي تنعكس سلباً على الالتزام الصريح والواضح بالمقتضيات الدستورية والنصوص التنظيمية المفسرة لها.

ثانياً: الأبعاد الموضوعية المؤطرة للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية

لقد جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية 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 الترابية.



لكن، وبالرجوع إلى مقتضيات القوانين التنظيمية الترابية، وخاصة ما يرتبط منها بالحضور الرقابي لممثلي السلطة الحكومية على مجالس الجماعات الترابية ونظامها الداخلي وسير عملها، يستخلص أن امتياز تدخلات ممثلي الولاية والعمال على مستوى الجماعات الترابية بالمشروعية في بعض المجالات يؤدي بالممارسات، التي لازالت تفرضها سلطات المراقبة، إلى الحد -وبكيفية متعددة- من قدرة المجالس الترابية على القيام بواجباتها، وانعكاس ذلك سلبا على تفعيل ما تناط به من اختصاصات يفترض فيها التوافق مع الجوهر الحقيقي لمبدأ التدبير الحر الذي أقره الفصل 136 من دستور 2011³³.

فضلا عن ذلك، تجيز القوانين التنظيمية الترابية للوالي والعمال، تكريسا لسلطاتهما التقديرية³⁴، 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 مجاهلها الترابي مهددة لأسباب تمس بحسن سير المجلس، بحيث يجوز لهما إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس، سواء في هذه الحالة أو في حالة رفض المجلس الامتثال لإعذار الوالي أو العامل الموجه بناء على طلب رؤساء المجالس³⁵.

ودائما، في سياق السلطة التقديرية للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، الوالي في الجهة والعامل في الجماعة والعمالة أو الإقليم، فإن القوانين التنظيمية للوحدات الترابية منحهم حق رفض التأشير على الميزانية، بغض النظر عن وجوب إبلاغهم أسباب الرفض لرؤساء المجالس المعنية، في أجل لا يتعدى 15 يوما، ابتداء من تاريخ توصل ممثلي الحكومة في الوحدات الترابية بالميزانية³⁶.

من الشروط الأساسية لتطبيق مبدأ التدبير الحر تمكين الجماعات الترابية 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، غالبا ما يفتقر إليها العديد من المنتخبين، خاصة وأن القوانين التنظيمية للجماعات لا تشترط حصولهم على شهادة معينة³⁷.

إن الاعتقاد بأن التنصيب على شرط التعليم أو عنصر الكفاءة قد يمس بالمبادئ الديمقراطية والدستورية ليس دقيقا تماما، إذ إن المصلحة العامة والتمثيلية الديمقراطية لا تتعارض مع التعليم والكفاءة، بل تعدان شرطا لفاعليتها وسلامتها. ويتجلى ذلك في تنصيب المشرع على ضرورة إعداد الجماعة لبرنامجها التنموي، ووضع مخططها الاستراتيجي، وإعداد الميزانية وتدبيرها، إضافة إلى الاختصاصات الأخرى سواء كانت ذاتية أو محولة أو استشارية. ومن ثم، لا يمكن لمنتخب يفتقر إلى المستوى التعليمي اللائم أن يقوم بالمهام الموكلة إليه، لا سيما في ظل مفاهيم الجودة والمردودية 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 ترسيخ 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 التأطير الدستوري للجماعات الترابية بين النزوع إلى تدبير حر للمنتخبين وممارسة السلطة التنظيمية، من جهة، والرقابة الإدارية من طرف ممثلي السلطة المركزية، من جهة أخرى، ما يعكس استمرار حضور الدولة الممركز. ويبرز هذا من خلال التحكم المالي والإداري للولاة والعمال، والرقابة على الأموال والأعمال، وغياب التأطير القانوني للعلاقة بين المصالح اللاممركزة والهيئات 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 ويؤثر 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 تقاطع برامجها مع السياسات العمومية القطاعية، مما ينعكس سلباً على خدمات المواطنين.

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

في ضوء ذلك، يتضح أن الإصلاحات الدستورية وحدها لم تكن كافية لترسيخ حكمة محلية فعالة وذات مصداقية إذ ظل التدبير المحلي متأثراً بالبيروقراطية، وضعف المتابعة، وهشاشة العلاقة بين الهيئات 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 المنتخبين من آليات مواكبة تطور القواعد القانونية والإجرائية والتدبيرية، لضمان أداء فعال للجماعات الترابية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعدالة المحلية وتعزيز الديمقراطية التشاركية.



الهوامش:

- 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 تفعيل (2011-2017)، دراسة على ضوء حقوق الإنسان، المعارضة، القضاء الدستوري واللامركزية، المنظمة العربية للقانون الدستوري، تونس، 2018، ص.39-40. (بتصرف).
- 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 يوليو 2013) بتنفيذ القانون رقم 131.12 المتعلق 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 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6625. وظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6585. وظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6660.
- 5- هاجر لهيث، مبدأ التدبير الحر كدعم أساسية للحكامة الترابية، مجلة مسارات، العدد الثاني، 2017، ص.169.
- 6- عبد اللطيف برحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 97/2016، ص.330-331.
- 7- علي بولريح، الجهوية والتنظيم الترابي: نحو الجهوية المتقدمة بالمغرب، مطبعة أطلو بريس، طنجة، الطبعة الأولى، 2012، ص.73.
- 8- عبد الواحد القريشي، السلطة التنظيمية بين الثبات والمتغير على ضوء الخطاب الملكي لتاسع 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 والاجتهادات القضائية، عدد 2012/3، 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 المتعلق بالجهات؛ المادة 95 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛ المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- 15- المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛ المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- 16- مجلس المستشارين، آليات الديمقراطية التشاركية بالمغرب، منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية، 2017، ص.2-3.
- 17- جواد الرباع، الجهوية في المغرب.. وأسئلة التنمية المعاققة، مدونات الجزيرة، بتاريخ 2016/08/28. اطلع عليه بتاريخ 2019/06/27.
- 18- الجمعية المغربية للتقييم، مذكرة حول مؤسسة وظيفة التقييم لدى الجماعات الترابية بالمغرب، الرباط، فبراير 2015، ص.5.
- 19- استنادا إلى الفصل 149 الذي ينص على أنه "تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها". كما تتدخل هذه المقتضيات مع الميثاق المحدد لقواعد الحكامة الجيدة "المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية" الذي نص عليه الفصل 157، إضافة إلى دور مؤسسة الوسيط في "الإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية" كما نص عليه الفصل 162 من الوثيقة الدستورية.
- 20- عبدالحفيظ بنطاهر، 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 المتعلق بالجماعات، 2018، ص.27-37. (بتصرف)
- 21- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.



- 22- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 2016/22، مطبعة سيباما، 2016، ص.15.
- 23- عادل المودن، المراقبة الإدارية في القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، أشغال اليوم الدراسي... مرجع سابق، ص34-35. (بتصرف)
- 24- انظر الفصل 146 من دستور 2011.
- 25- انظر الفصل 132 من دستور 2011.
- 26- عماد أبركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 34/33، 2015، ص.130.
- 27- نفس المرجع.
- 28- انظر الفصلين 84 و85 من دستور 2011.
- 29- انظر المادة 2، القسم التمهيدي، القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛ المادة 2، القسم التمهيدي، القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات؛ المادة 3، القسم التمهيدي، القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- 30- انظر المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- 31- انظر المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- 32- أحمد عيلا، النموذج الجهوي بالمغرب بين السياسة والقانون، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 31/32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص.29.
- 33- أحمد عيلا، مرجع سابق، ص.77.
- 34- أحمد عيلا، مرجع سابق، ص.31.
- 35- انظر القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم (خاصة المواد 33، 39، 40، 42).
- 36- انظر المواد: 101، 104، 202، 208، القانون التنظيمي 111.14 يتعلق بالجهات؛ والمواد 95، 180، 182، 186، القانون التنظيمي 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم؛ والمواد 94، 195، 191، 189، القانون التنظيمي 113.14 يتعلق بالجماعات.
- 37- عماد أبركان، مرجع سابق، ص.143.