





ماستر: قانون وتدبير الجماعات الترابية

رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تحت عنوان

الجماعات الترابية بالمغرب بين التجديد والاستمرارية

تحت إشراف الدكتورة:

فضمة توفيق

من إعداد الطالب:

عبد الحق الوشاني

تعتبر اللامركزية هي الآلية الكفيلة بدمقرطة تدبير الشأن العام المحلي بكل أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...، وذلك عن طريق الرفع من اختصاصات الجماعات الترابية ومدها بالوسائل الضرورية لجعلها قادرة على القيام بالمهام المنوطة بها والمتمثلة أساسا في تحقيق التنمية المحلية¹ وهكذا نجد أن معظم دول العالم في عصرنا الحالي يزداد اهتمامها بالجماعات الترابية كإطار ملائم للمساهمة في بلورة استراتيجية جديدة للتنمية، قوامها تفعيل مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والحكمة الترابية والتنمية المستدامة يوما عن يوم، غير أن ذلك لن يتأتى إلا عن طريق رد الاعتبار للإدارة وبسن إصلاحات حقيقية للإدارة الترابية.

فإذا كانت اللامركزية تعد من أرقى الأنظمة لترسيخ وتوسيع الديمقراطية المحلية، فإنها لم تعد تعتبر فقط نظاما إداريا يساهم فيه المواطنون في تسير شؤونهم الخاصة بهم محليا، بل صارت وسيلة أساسية للنجاعة والتطور الاقتصادي والاجتماعي ليس فقط على مستوى الجماعة القاعدية فحسب بل على المستوى الوطني ككل².

وتعد اللامركزية أسلوبا ونهجا ديمقراطيا يقوم على أساس مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الاقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، و تعزز دورها في تحمل مسؤوليتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية و يؤدي في النهاية إلى نجاحها³.

ويبدو أن جلالة الملك محمد السادس مقتنعا بأن التنمية المستدامة، لا يمكن تحقيقها إلا من خلال النهوض باللامركزية وتكريس الحكامة الترابية وإرساء قواعد ومبادئ حسن التدبير. واقتناعه هذا سيزداد بالتدريج ومع مرور الوقت، إلى أن تم الإعلان عن ورش الجهوية المتقدمة، فلا يكاد أي خطاب ملكي يخلو من الحديث عن ضرورة "... ترسيخ اللامركزية في اتجاه إفراز مجالس محلية وإقليمية و جهوية تجمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع ونجاعة وشفافية

¹- نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب، بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، الطبعة الأولى 2015، ص5.

²- حسن أغمري، التنظيم الجماعي المستجدات والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2014-2015، ص4.

³- عبد العالي الفيلالي، الجماعات الترابية بين الحكامة المالية وتوحيد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، السنة الجامعية 2014-2015، ص2.

وسلامة التدبير، والتوفر على أوسع درجات الحكم الذاتي الإداري والمالي من شأنه أن يجعلها تنهض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية... " " ... وكل ذلك في إطار استحضار واع لما دعونا إليه، من تغيير في قوانين اللامركزية واللامركز ووفق مفهوم جديد، يجعل من السياسة التعاقدية أداة أساسية لبلورة تصور مجالي توافقي... " " لذلك قررنا بعون الله، فتح صفحة جديدة في نهج الإصلاحات المتواصلة الشاملة التي نقودها، بإطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة، تشمل كل مناطق المملكة، وفي مقدمتها جهة الصحراء المغربية، مؤكدين عزمنا الراسخ على تمكين كافة ساكنها وأبنائها من التدبير الديمقراطي لشؤونهم المحلية ضمن مغرب موحد".

وهناك اليوم اقتناع بأن المستوى المحلي (الترابي) هو الحيز الذي يجب أن تطرح في إطاره المسائل الحقيقية المتعلقة بالتنمية، فهو المنحى الذي تفرضه الصعوبات المتزايدة التي تكتنف التسيير المركزي. فتعقد وتشابك المسؤوليات الملقاة على عاتق الدولة المتدخلة، وما ترتب عنه من إخفاق في التدبير المركزي للعملية التنموية، قد فرض بشكل حاسم خلق مستويات لامركزية تتحمل إلى جانب الدولة الوطنية جزءا من المسؤولية وذلك ضمن توجه فكري يطالب بأقل ما يمكن للدولة، ويدعوا إلى أكثر ما يمكن للجماعات الترابية حيث تغدو الدولة رمزا للسيادة والوحدة ويكون التراب تجسيدا للتنوع والفعالية¹.

وباعتبار الجماعات الترابية كشريك للدولة إلى جانب المؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، يحتم ولا شك أن تقوم هذه الجماعات بأدوار كبيرة متنوعة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية².

غير أنه بالرجوع إلى تجربة الجماعات الترابية طيلة العقود الخمسة التي خلت، نجد أنها كانت ومازالت تعاني من إكراهات كثيرة وصعوبات عميقة نتيجة عوامل متداخلة ومعقدة، فالإطار المؤسساتي غلب عليه التسيير التقليدي نتيجة سوء التنظيم وتبذير الإمكانيات وطاقات الجماعات عوض استثمارها في مجالات وقطاعات منتجة تعود بالنفع على الساكنة، كما أن النصوص العمومية عانت بدورها من العمومية والمصطلحات الفضفاضة وتداخل في الاختصاص والمسؤوليات، وقد زاد من ضعف مردودية الوحدات اللامركزية، محدودية كفاءة الموارد البشرية،

¹ - المصطفى قريشي، القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم مستجدات محدودة وأفاق مبهمة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية - العدد الرابع، لسنة 2015، ص241

² - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي الرباط، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص129.

سواء تعلق الأمر بالمنتخبين أو الموظفين المحليين اللذين لازالوا قيد الإطار الكلاسيكي لتسيير الجماعات الترابية والمحددة أساسا في تقديم الشواهد الإدارية والأعمال اليومية الروتينية¹

إن التنظيم اللامركزي وما شهدته من تطورات متلاحقة، يعتبر من أبرز حلقات المسلسل الديمقراطي بالمغرب في إطار السعي إلى تعزيز الديمقراطية المحلية وتقريب سلطة التقرير من المواطنين وتمكينهم من المشاركة في تدبير الشأن المحلي، اعتمادا على الموارد والمؤهلات المحلية لإنجاز مشاريع تنموية تستجيب لحاجياتهم الحقيقية، عن طريق هيئات منتخبة تتحمل مسؤولية تصريف الشؤون المحلية لكن تحت رقابة سلطة الرقابة، حتى لا تقضي اللامركزية إلى تنازع في مصالحها أو بين تلك المصالح والمصلحة الوطنية وذلك من خلال إتخاذ مجموعة من الإجراءات المواكبة والتي تعمل على تقوية دور المؤسسات التمثيلية وترمي إلى توسيع قاعدة الحريات لضمان حقوق الأفراد والجماعات من أجل إنشاء مجتمع حديث يكسب رهان التنمية ويتطلع الى إستشراف مستقبل أفضل.

والحديث عن "تجديد الجماعات الترابية و استمراريتها" موضوع الدراسة، هو ذو صلة وثيقة بالمتغيرات وحركية التطور المجتمعي، وبعبارة أدق فإن تطور هذا الإصلاح كان بفعل التحولات التي طرأت على البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي مفرزة عناصر وأركان المشروع المجتمعي الحديث الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه على المستوى الجهوي والمحلي، باعتباره الهدف الأسمى لمختلف الأوراش الإصلاحية والتنموية الكبرى التي تم إطلاقها خلال العشرية الأخيرة.

الجماعات الترابية: حسب دستور 2011، فإن الجماعات الترابية هي: الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

وتحدث كل جماعة محلية جديدة بقانون، فالجماعات الترابية هي عبارة عن وحدات يتم تعيين حدودها الجغرافية بشكل دقيق، تبعا لإعتبارات تاريخية وسوسيو قبلية وثقافية ومؤسساتية أو سعيا لتحقيق تعاون وتكامل بين مكونات المنطقة، تدخل في حكم القانون العام وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وتسير الجماعات الترابية شؤونها بشكل ديمقراطي، ويقوم رؤساء مجالسها بتنفيذ مداورات هذه المجالس ومقرراتها، وللجماعات الترابية إختصاصات ذاتية وإختصاصات

¹ - المصطفى قريشي، القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم مستجدات محدودة وأفاق مبهمة، مرجع سابق، ص242.

مشاركة مع الدولة وأخرى تنقلها إليها هذه الأخيرة، وتتوفر على موارد مالية ذاتية وأخرى ترصدها الدولة.

والجماعات الترابية أشخاص إعتبارية خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وتنتخب مجالس الجهات والجماعات بالإقتراع العام المباشر، ويقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه الجماعات وقراراتها، وينقسم التراب المغربي إلى 12 جهة، تضم 75 عمالة وإقليمًا و1503 جماعة.

ولقد تم استبدال التسمية القديمة "الجماعات المحلية" بتسمية جديدة، هي الجهات والجماعات الترابية¹، فإدخال البعد الترابي أصبحت تستدعيه التطورات الموضوعية لزمّن العولمة²، أي أنه سيجعل من التراب ليس فقط مجالًا للإعداد والتنظيم، بل سيحوّله إلى أحد المداخل الجديدة للسيااسيات العمومية الناجعة، ومحددًا مرجعيًا وفاعلاً في شروط التنمية المجتمعية المأمولة، كما عمل دستور 2011 على تكريس تعدد المستويات الترابية من خلال الفصل 135 منه.

وهو ما كرسته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية رقم 111.14، 112.14، 113.14، المتعلقة على التوالي بالجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات والمقاطعات، الصادرة بتاريخ 7 يوليوز 2015، فقد نصت المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات على أن: "تشكل الجماعة أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال الإداري والمالي".

ونفس الأمر نصت عليه المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، بالنسبة للعمالات والأقاليم، وأيضًا المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بتنظيم الجهات التي نصت على أن "الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة باعتباره تنظيمًا لامركزيًا يقوم على الجهوية المتقدمة".

¹ - الباب التاسع من دستور 29 يوليوز 2011، الفصول من 135 إلى 146، ص 3622-3623.

² - جمال خلوف، التدبير الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2009، ص 9.

إن الجماعات الترابية هي ثلاثة مستويات، الجماعات وتحل عبارة "الجماعة" محل "الجماعة الحضرية والجماعة القروية" في النصوص الصادرة قبل دخول هذا القانون التنظيمي حيز التطبيق¹، العمالات والأقاليم وأخيرا الجهات.

التجديد: إن التطور الذي شهده العالم كان بفعل العولمة وتنامي مجموعة من المفاهيم الكونية كحقوق الإنسان والديمقراطية وحكمة مؤسسات الدولة، وضرورة ملائمة الجهاز الإداري للدولة مع وظائفها ومتطلباتها، وما صاحب ذلك من تحولات عميقة على جميع الأصعدة والمستويات، وخاصة الجوانب الإدارية والسياسية وغير ذلك، مما فرض على جميع الدول خاصة السائرة في طريق النمو ومن بينها المغرب ضرورة إعادة النظر في مسألة التنظيم الإداري باستمرار والعمل على تجديده، بحيث لا بد لهذا الأخير أن يتكيف مع التحولات والمستجدات الراهنة.

وأن يتم تثبيته وترسيخه بشكل دقيق ومدرّس يراعي متطلبات التنمية ومستلزمات الحداثة الجيدة، ذلك من جهة ومن جهة أخرى إذا كان المغرب قد عرف في العقد الأخير تحولات وتطورات كثيفة كغيره من الدول المجاورة بعد ما يسمى الربيع العربي، فصدر دستور 2011 وتغيرت الحكومة والمعارضة وكثيرا من المتغيرات السياسية، فإن من أبرز ما تم العمل على تجديده في خضم هذا الحراك هي مسألة إعادة النظر في سياسة اللامركزية وفي المقاربة الترابية عموما.

ومن هنا جاء تغيير الميثاق الجماعي ل 2002، الذي عدل سنة 2009 بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية 111.12 المتعلق بالجهات، و112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، و113.14 المتعلق بالجماعات، وهي القوانين التي جاءت بمجموعة من المستجدات حاول من خلالها المشرع المغربي أن يساير التصور الجديد الذي جاء به دستور 2011 بخصوص التنظيم الترابي المستجد.

الإستمرارية: إن الهدف من التنظيم الترابي الجديد هو ضمان استمرارية الجماعات الترابية في الإضطلاع بالمهام المنوطة بها عن طريق منح هذه الوحدات الترابية اختصاصات وصلاحيات متعددة وواسعة وهو ما جسده المشرع المغربي، سواء على مستوى دستور 29 يوليو 2011 وأيضا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية المكمل له إضافة إلى مجموعة من المستجدات

¹ - الفقرة الأخيرة من المادة 183 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6380، ص 6660، بتاريخ 23 يوليو 2015.

الأخرى التي عززت مكانة هذه الأخيرة، هذا الإصلاح الجديد لم يأتي عبثا بل كان الهدف منه هو العمل على تعزيز اللامركزية الترابية مما ينتج عنه حتما ضمان إستمرارية الجماعات الترابية في القيام بالمهام المنوطة بها على الوجه الأمثل فهذه الإصلاحات لم تأتي جملة واحدة بل تطورت مع تطور التشريعات والمتغيرات الوطنية.

كل ذلك يتطلب من الفاعلين الذين حظوا بثقة ناخبهم أن يكونوا على دراية بها وملمين بتفاصيل هذه المستجدات وتقنيات تنفيذها من جهة، ومن جهة ثانية ضرورة العمل على تفعيل هذه المقتضيات الجديدة على أرض الواقع، والعمل على تطوير المقومات والوسائل والدعامات التي تضمن تحقيق نتائج فضلى ومن بينها إن لم نقل أهمها هو الإهتمام بتكوين الموارد البشرية الترابية المغربية.

فقد بدأ إهتمام الدولة بالجماعات الترابية غداة الاستقلال، حيث سعى المغرب إلى تبني النظام اللامركزي منذ حصوله على الإستقلال وذلك عبر مجموعة من القوانين والإجراءات التي تهدف إلى منح الجماعات الترابية مجموعة من الإختصاصات التي كانت من صميم إهتمامات السلطة المركزية، ومن أهم هذه القوانين نجد ظهير 13 أكتوبر 1956 الذي جاء بعد الاستقلال مباشرة حيث بادر المغرب إلى إحداث تقسيم ترابي وإداري، لكنه لم يستجب إلى تطلعات المرحلة، فتم تغييره بظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالجماعات الحضرية والقروية المرحلة التأسيسية للتنظيم الترابي على مستوى مجال جغرافي ضيق هو القرية والمدينة، ولكن هذه المرحلة ظلت فيها السلطة المركزية من خلال الإدارة الترابية هي المتحكم الرئيسي في إدارة الشأن العام المحلي، ولم تساعد الأوضاع السياسية الذي مر منها المغرب على تعزيز اللاتركيز الإداري وتطويره بل أدت إلى مزيد من تركيز السلطة¹.

وهكذا فقد كان من نتائج الصراع السياسي السائد بعد دستور 1962 الإعلان عن حالة الإستثناء التي قادت المغرب إلى تركيز جميع السلط بيد الملك ثم بيد الإدارة المركزية، هذا التركيز سيتم دسترته سنة 1970، وقد استطاع دستور 1972 أن يخلق جوا من الانفراج السياسي، مما سمح بالمجال المحلي وبالديمقراطية المحلية ولا سيما على مستوى الجماعات الحضرية والقروية.

¹ - المكي السراجي، اللاتركيز الإداري في إطار الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 97-98 مارس- يونيو 2011، ص 116.

وأعقت هذه التجربة تقنين التنظيم الجهوي بالمغرب إنطلاقاً من مقتضيات ظهير 16 يونيو 1971، الذي عرف الجهة على أنها "مجموعة من الأقاليم التي تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي علاقات كفيلة لتقوية نموها، والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها، وتؤلف الجهة إطار عمل اقتصادي يباشر داخله إجراء دراسات وإنجاز برامج، قصد تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة"، ومع القفزة النوعية التي عرفت الديمقراطية المحلية من خلال صدور ظهير 30 شتنبر 1976 بمثابة ميثاق جماعي جديد باختصاصات واسعة للمجالس المنتخبة ومنح رؤسائها السلطة التنفيذية وجعل الإدارة الجماعية تحت تصرفهم¹.

كم أن كثرة مهام السلطة المركزية وخوفاً من انغماس الإدارة الاقتصادية في عيوب المركزية المفرطة بات من الضروري إتخاذ الإجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى عدم تمركز التخطيط ونشاطات الدولة، وذلك عن طريق تفويض سلطة إتخاذ القرارات للجماعات المحلية، إلا أن الوظيفة الإدارية التقليدية لهاته الجماعات اللامركزية، لم تعد تتناسب مع ضخامة المشاكل الاقتصادية وحجمها، ولهذا ظهر المستوى الجهوي كإطار يلئم تدخل الدولة لإنجاز عمليات التخطيط والتنمية المجالية، إذ سيتم في دستور 1992 الإرتقاء بالجهة إلى صفة المؤسسة الدستورية على المستوى الترابي.

وأبقى دستور 1996 على نفس المقتضيات الواردة في دستور 1992 فيما يخص الجماعات المحلية، مع إحداثه للمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية التي أسند إليها الفصل 94 مهمة مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها .

وقد تميزت هذه المرحلة بصدور القانون رقم 96-47² والذي وضع الإطار القانوني للتجسيد الفعلي للجهوية كجماعة ترابية، ومنح المشرع بمقتضى الفصل الأول من القانون المنظم للجهة، الجهات الشخصية المعنوية والإستقلال المالي، كما أناط بها مهمة المساهمة في التنمية الاقتصادية، الإجتماعية والثقافية للجماعة الجهوية بتعاون مع الدولة والجماعات المحلية الأخرى.

¹ - عبد العالي بنلياس، تطور المشرع الدستوري للجماعات الترابية، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، العدد 13 السنة 2014، ص 97.

² - القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.97.84 الصادر بتاريخ 2 أبريل 1997، الجريدة الرسمية، عدد 447 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص 556.

وصدر القانون 78-00¹ المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد المتم والمغير بمقتضى القانون رقم 17-08 الذي صدر في ظل دستور 1996، والذي حاول إعطاء نفس جديد للمجالس الجماعية بحكم الاختصاصات الواسعة التي أوكلت لها والأدوات القانونية والتنظيمية التي منحت لها للإطلاع بأدوارها في مجال التنمية الاقتصادية، الإجتماعية والثقافية، مع تعزيز سلطات رئيس المجلس، والتخفيف من نظام الوصاية، كما تميز هذا القانون بإحداث نظام المقاطعات في المدن الكبرى كالرباط والدار البيضاء وفاس... وتميزت المرحلة بصدور القانون المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 79-00².

وقد تعزز النظام اللامركزي في المغرب بموجب دستور 29 يوليوز 2011³، والذي خصص الباب التاسع منه للجهات والجماعات الترابية الأخرى، ونص على مجموعة من المستجدات في هذا المجال خاصة في الفقرة الرابعة من الفصل الأول منه الذي ينص على أن: "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"، وتعتبر الجهوية المتقدمة من أهم الثوابت الأساسية للنظام الدستوري المغربي التي لا رجعة فيها.

وهذا ما أوصت به اللجنة الإستشارية للجهوية المتقدمة في تقريرها المرفوع إلى صاحب الجلالة، في 9 مارس 2011 على أن الجهوية أداة ضرورية لتنظيم وتدبير إختصاصات المجلس الجهوي وتطوير علاقات الشراكة والتعاون على الصعيدين الوطني والدولي، حيث حمل هذا الدستور تصورا جديدا للتنظيم الترابي بالمغرب، يسعى للإستجابة لمسلسل الإصلاحات التي مرت منها التجربة اللامركزية بالمغرب، لضرورة توسيع سلطة الوحدات الترابية في تحمل عبء المشاكل الاقتصادية والإجتماعية والسياسية.

ومن أجل تنزيل مقتضيات الدستور للتنظيم الترابي الجهوي المتمثل في المقتضيات الجديدة من أجل تكريس الديمقراطية، وبناء وترسيخ الحكامة الترابية، وتعزيز إدارة القرب، ووضع مجموعة من المبادئ الجديدة للتنظيم اللامركزي بالمغرب والتي تتمثل أساسا في:

¹ - القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.02.297 الصادر في 3 أكتوبر 2002، الجريدة الرسمية، عدد 5058 الصادر في 21 نونبر 2002، ص 3468.

² - القانون رقم 79-00 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.2.296 الصادر في 3 أكتوبر 2002، الجريدة الرسمية، عدد 5058 الصادر في 21 نونبر 2002، ص 3490.

³ - دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية، عدد 596 مكرر الصادر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011، ص 3622 .

ترسيخ مبدأ التدبير الحر عن طريق تثبيت الإستقلال المالي والإداري وتخفيف مبدأ الوصاية، وتوسيع الصلاحيات والموارد وربط المسؤولية بالمحاسبة، اعتماد مبدأ المشاركة، واعتماد التدبير الديمقراطي، والديمقراطية التشاركية، اعتماد التضامن الوطني والتضامن الجهوي الترابي بين باقي الجماعات الترابية الأخرى من أجل تحقيق المشاريع المشتركة، وإنجاز البرمج الجهوية، وخلق إطارات لإقامة شراكة بين الجهات الغنية والفقيرة، وتجاوز الإختلالات الترابية، واعتماد مبدأ التفريع، بحيث تتخلى الدولة عن الإختصاصات التي لا تستطيع الإضطلاع بها، وإعادة توزيع الإختصاصات بين الجهات والجماعات الترابية الأدنى بما يحقق التكامل في الأدوار والاختصاصات، دون أن يمارس الأعلى أي وصاية على المستوى الأدنى.

ثم إصدار مؤخرًا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية: كل من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14¹، القانون التنظيمي رقم 112.41²، المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي للجماعات 113.14³ من أجل تنزيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالتنظيم الترابي، وتغيير وتعديل القانون رقم 59.11⁴، المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية بقانون رقم 34.15⁵، وذلك من أجل تبسيط قواعد النظام الإنتخابي للجهات، واعتماد دائرة انتخابية واحدة على مستوى كل عمالة أو إقليم وجماعة ومقاطعة، مع تخصيص ثلث المقاعد على الأقل للنساء في كل دائرة إنتخابية، عوض الدائرتين المنصوص عليه في القانون التنظيمي رقم 11.59، إلى جانب اعتماد ورقة تصويت فريدة واحدة تستعمل في الوقت نفسه للإقتراعين الجماعي والجهوي.

وانطلاقًا مما سبق، فإن الإصلاحات الكبرى التي عرفها التنظيم الترابي، بهدف تعميق مسلسل اللامركزية والتنمية الترابية، تم اعتماد القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية الأخرى وتنزيل الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في سياق بلورة تصوره الحداثي والمتطور للبناء الجهوي وتطوير نموذج المجتمع الذي يركز العمل على تأسيس جهوي لتوزيع يضمن تأهيل التراب الوطني ككل، من منطلق التضامن الفعلي بين الجهات.

¹ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية، عدد 3680، ص 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

² - القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6380، ص 6625، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

³ - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات، مرجع سابق.

⁴ - القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.173 صادر في 24 ذي الحجة 1432 الموافق 21 نونبر 2011، الجريدة الرسمية، عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011)، ص 5537.

⁵ - القانون التنظيمي رقم 34.15 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.90 صادر في 29 رمضان 1463 (16 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

فنجاح اللامركزية وتعميق الحكامة الترابية يتوقفان على الضبط والتنسيق الجيد لطرق عمل الهيئات المحلية من خلال توفير مختلف الإمكانيات والآليات التي من خلالها يمكن للمنتخبين المحليين ترشيد وعقلنة تدبيرهم للشأن العام الترابي بشكل عام، كما يتطلب ذلك تجاوز واقع التنظيم الترابي الجهوي السابق، وتنزيل القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية الأخرى وفق فلسفة جديدة تستند إلى قاعدة التراب، كمرجعية لكل فعل أو سياسة تنموية، جهوية أو محلية، وكمدخل لبناء نظام اجتماعي ديمقراطي، يقوم على توسيع خيارات الأفراد وقدراتهم في تسيير شؤونهم وفق أنظمة ومعايير المشاركة، الشفافية، المحاسبة، لكافة الموارد البشرية والمالية ضمن نطاق سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان بغرض تحقيق تنمية مستدامة.

أهمية الموضوع:

إن تناول موضوع: "الجماعات الترابية بالمغرب بين التجديد والإستمرارية"، يفرض رهيئته وتموقعه كموضوع تحليلي قانوني إستشرافي وهي مسألة تغري الباحث العلمي بالكشف وسبر أغوار مستجداتها.

ومن هذا المنطلق تبدو أهمية دراسة هذا الموضوع تتماشى مع ما أضى في الوقت الحاضر يشكله من أهميه على مستوى الخطاب السياسي واهتمام في الأوساط الأكاديمية، خاصة بعد تراكم المشاكل الإجتماعية والإقتصادية إلى الحد الذي أصبحت فيه الدولة المركزية عاجزة لوحدها على إيجاد الحلول اللازمة لها، مما دفع بالمشروع الدستوري والتنظيمي على حد سواء إلى إصدار ترسانة قانونية تتماشى مع الدور الذي أصبحت تضطلع به هذه الوحدات الترابية في مختلف المجالات، وخاصة فيما يتعلق بتبني خيار الجهوية المتقدمة، وإدارة الشأن الترابي بشكل ديمقراطي، حر، وشفاف، ويسمح للسكان بالمشاركة الواسعة والفعالية في صنع القرار التنموي، وتبني سياسات تنفيذه بناء على الرؤية والإحتياج الترابي، مع العمل على تكريس إدارة القرب، وترسيخ مبادئ الحكامة الترابية، والعمل على خلق إقلاع تنموي مندمج ومستدام يعطي مكانة أكبر للامركزية والديمقراطية المحلية، وبناء الجهوية المتقدمة.

إشكالية الموضوع :

يعتبر التنظيم الترابي اللامركزي الجديد من أهم العناصر في تدبير الشأن العام الترابي، لما يطرحه من مضامين ومواضيع في حقل العلوم الاجتماعية عامة و يرجع إلى الخصوبة المعرفية التي توفرها أنساق وإشكالات هذا التنظيم المتشعب.

و من ثم يتناول هذا البحث إشكالية تجديد الجماعات الترابية وآليات استمراريتها؟ من خلال المقومات والمبادئ والمرتكزات من أجل خلق مجال ترابي مؤهل، ووحدات ترابية لا مركزية مؤهلة لتحسين المجال الترابي من خلال الإصلاح الدستوري والقوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية.

هذه الإشكالية المركزية تتفرع عنها عدة إشكالات هي كالاتي:

- ◆ ما هي المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية؟
- ◆ ما هي المبادئ الدستورية والبنية التي يركز عليها التنظيم الترابي الجديد؟
- ◆ ما هي المبادئ العلمية المعتمدة لبلوغ تقطيع ترابي ناجح؟
- ◆ ما هي الوسائل والدعامات لإصلاح المجال الترابي وضمان استمراريته؟
- ◆ ما هي محددات التنظيم الترابي الجديد وآليات استمراريته؟
- ◆ كيف تساهم آليات التعاون والشاركة في استمرارية وتطوير المجال الترابي؟
- ◆ ماهي إصلاحات الإدارة الجماعية وفق مستجدات القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات وما تلاه من منشورات؟

منهج الدراسة:

للإجابة بشكل واضح وعلمي على الإشكالية الرئيسية لموضوع البحث "الجماعات الترابية بالمغرب بين التجديد والاستمرارية"، وكذا الإشكالات الفرعية المرتبطة بها، اقتضت طبيعة البحث توظيف مجموعة من مناهج البحث العلمي وتتمثل بالأساس في المنهج التحليلي وأيضاً الوصفي عن طريق تحديد وتحليل مضامين المستجدات القانونية التي همت الجماعات الترابية وآثارها المستقبلية.

إضافة إلى إعتداد المنهج المقارن من خلال المقارنة بين مقتضيات القوانين السابقة والمستجدات الحالية للوقوف على أهم التغييرات التي عرفها التنظيم القانوني في هذا المجال فضلا على إجراء مقارنة بين التشريع الوطني وبعض التشريعات الأجنبية، ومن هنا جاء تحليل إشكالية البحث وفق التصميم التالي:

الفصل الأول: مستجدات التنظيم الترابي الجديد

الفصل الثاني: مقومات إستمرارية الجماعات الترابية

الفصل الأول: مستجدات التنظيم الترابي الجديد

يعتبر التنظيم الترابي الوجه الأبرز، كخيار دخلته الدولة منذ إستقلالها بإعترافها القانوني وتكريسها الدستوري لهذه الوحدات الترابية ذات الشخصية المعنوية، والمتوفرة على صلاحيات تدبير مصالحها الخاصة عن طريق أعضائها المنتخبين بشكل حر وديمقراطي وقد عرف دخول المغرب في هذا الخيار الإستراتيجي تدريجيا تميز بتحول نوعي في الإطار المؤسسي والقانوني المنظم للجهات والجماعات الترابية الأخرى، ارتبط بسياق الإستئناس بالتجربة مع ظهور 23 يونيو 1960، مروراً بعدة محطات إصلاحية التي توخت تعزيز هذه التجربة وإنضاجها.¹

فتطوير التنظيمات الترابية الثلاث، والجهوية على الخصوص كان هاجس المغرب منذ إستقلاله، حيث كانت الخاصية الأساسية التي طبعت تطوره، هي ترسيخ بنيات لامركزية قادرة على إدارة الشؤون الترابية بأسلوب ديمقراطي، حر وشفاف، ويسمح للسكان بالمشاركة الواسعة والفعلية في صناعة القرار التنموي، وتبني سياسات عامة مبنية على الرؤية والإحتياج المحلي، مع العمل على تكريس إدارة القرب ونهج سياسة أساسها التعاون وإشراك المجتمع المحلي والمرتكزين في الشؤون المحلية وترسيخ الحكامة الجيدة، التي تستلزم إيجاد أساليب حديثة كفيلة بخلق إقلاع تنموي مندمج ومستديم يعطي مكانة للامركزية والديمقراطية المحلية، وبناء جهوية متقدمة.

فتحقيق هذه الرغبة، يتطلب تجاوز واقع التنظيم الجماعي السابق الذي أبان عن محدودية تدخله في المجال التنموي، وتنزيل مقتضيات الدستور الجديد والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والاستجابة للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعرفها بلادنا والعالم، وأيضاً متطلبات استكمال الوحدة الترابية للمملكة، وهوما يسمى تفكيراً جديداً في فلسفته، وذلك من خلال الإستناد إلى قاعدة التراب كمرجعية لكل فعل أو سياسة تنموية جهوية أو محلية، واعتماد آليات الحكامة الجيدة لتفعيل وبلورة ذلك.

وهكذا فقد جاء المشروع الدستوري لـ 29 يوليوز 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية بعدة قواعد لإرساء الدولة الترابية، بغية إيجاد تنمية ترابية قائمة الذات قابلة للحياة والإستمرار، هدفها إرساء دعائم الديمقراطية المحلية، وإشراك المواطن في تدبير شؤونه والمساهمة في بلورتها واستفادته من خدمات ذات جودة عالية، من خلال وضعه للأهداف والمبادئ

¹ - هشام مليح، "إصلاح التنظيم الجهوي والترابي بالمغرب على ضوء الدستور الجديد"، منشورات سلسلة اللامركزية للإدارة الترابية، العدد 20، 2012، ص 57.

والمرتكزات التي نص عليها الإصلاح الجديد للتنظيم الترابي اللامركزي بالمغرب لتحقيق
الطموحات لدى المواطن المغربي.

المبحث الأول: التنظيم الترابي الجديد على ضوء دستور 2011

يحتل التنظيم الترابي أهمية قصوى بالنسبة للدولة نظرا لدوره في بلورة وتوجيه السياسات العمومية في إطار تشاركي ومندمج، تجعل من التراب العنصر المفتاح لكل تنمية ترابية وإرساء ثقافة الديمقراطية المحلية، فإيجاد المقاربات والآليات لضبطه وتنميته، هو ما حاولت الدولة بلورته من خلال سياسة اللامركزية، التي عرفت مسارا إصلاحيا بلور رؤية وفلسفة الدولة في دعم هذا الخيار، ومنحه اتجاهات جديدة بمبادئ متجددة تنسجم مع الواقع الداخلي والخارجي، الذي أصبح في أمس الحاجة إلى وحدات ترابية لامركزية قادرة على تصريف المشاكل المتراكمة ومحاولة التغلب عليها، وذلك ما حاول المشرع المغربي تحقيقه عبر ترسانة قانونية إصلاحية سواء من خلال دستور 2011 أو من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وذلك بتسليط الضوء في (المطلب الأول) على أهم المبادئ الدستورية المتطورة لتدبير الجماعات الترابية، على أن نتعرض في (المطلب الثاني) للإصلاحات التي همت الشأن المحلي بناء على الباب التاسع من دستور 2011.

المطلب الأول: مبادئ التنظيم الترابي الجديد

تعتبر اللامركزية إفرازا طبيعيا للممارسة الديمقراطية بالمغرب وأسلوبا متقدما لتدبير القضايا الأساسية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى اللامركزي هذا الخيار الإستراتيجي يفترض أن يكون مساهرا للتطورات التي يشهدها التنظيم الإداري للدولة، الذي يسير في اتجاه الإنفتاح على المحيط الجهوي والترابي، باعتباره المجال الأمثل لطرح القضايا المتعلقة بالتنمية¹.

إن التوجه العمومي الجديد، دشنه المشرع المغربي بجيل جديد من الإصلاحات الدستورية التي تهدف إلى تحسين الحكامة الترابية، وتطوير اللامركزية الترابية من خلال دسترة مجموعة من المبادئ الدستورية الجديدة والمنصوص عليها من خلال المقترحات الدستورية والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي كرست مبادئ متطورة لتدبير هذه الجماعات الترابية وأسست لعلاقة ترابية متقدمة بينها وبين الدولة.

¹ - سعيد الدحماني، مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي، رسالة لنيل شهادة الماستر في التدبير الإداري المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2014-2015، ص 75.

سنعمل على توضيح جوهرها، على التوالي: من خلال تناول كل من مبدأي التدبير والتفريع كأساس لممارسة إختصاصات الجماعات الترابية (الفقرة الأولى)، ثم التدبير التشاركي للجماعات الترابية في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مبدأي التدبير والتفريع كأساس لممارسة إختصاصات الجماعات الترابية

اعتمد المشرع المغربي على غرار نظيره الفرنسي على مبدأي التدبير الحر والتفريع كمرتكزين أساسيين في مجال التنظيم الترابي، ويقتضي تفعيل هذين المبدأين توفير مجموعة الوسائل اللازمة حتى يتم إعطائهما مدلولهما الحقيقي.

أولاً: التدبير الحر مدلولاته فلسفته

يرمز التدبير الحر إلى ضمان إستقلالية الجماعات الترابية في علاقتها بالسلطة المركزية الشيء الذي يدل على أن التكريس الدستوري والقانوني لهذا المبدأ يفيد ضمناً، أن مختلف أصناف الجماعات الترابية (الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات والمقاطعات) أصبحت متخلصة من الوصاية المشددة والتبعية الكبيرة لسلطات الوصاية، في كل صغيرة أو كبيرة مقابل تمتيعها بهامش أكبر من المبادرة في مجال اتخاذ قراراتها والتعبير عن إرادتها في مجموعة من المجالات ذات البعد الوطني والدولي، في الإطار الذي يرسمه لها القانون¹.

إن التدبير الحر للجماعات الترابية يشكل مرحلة متقدمة في مجال اللامركزية، وهي ما يمكن تسميته باللامركزية الحرة والتي تفيد إعطاء المجموعة المحلية حق تنظيم حياتها المحلية بحرية، في حدود الضوابط والتشريعات المعمول بها. مما يطرح مجموعة من الإشكالات القانونية والتدبيرية ذات الصلة بالتأويل السليم لهذا المبدأ والتي من المرتقب أن يلعب فيها القضاء الدستوري والقضاء الإداري دوراً حاسماً في تحديد فلسفته ومضمونه وتحديد مجال إعماله لضمان تطبيقه تطبيقاً أمثل وحمايته من تدخل المشرع، وذلك على غرار ما حصل في فرنسا بخصوص هذا المبدأ والذي لازال يثير إشكالات².

¹ - رشيد تونفي، التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب : دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال الجهوي 1912-2015، رسالة لنيل شهادة الماستر في التدبير الإداري المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2014-2015، ص 192.

² - رشيد تونفي، التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب، مرجع سابق، ص 193.

إن الفلسفة العامة لهذا المبدأ تقودنا إلى التساؤل: هل فعلا أصبحت جماعتنا الترابية مؤهلة بما فيه الكفاية لإدارة نفسها بحرية بمواردها المالية والبشرية وبنخبها المحلية؟ إن هذا الإشكال يعيد طرح مسألة الإستقلال المالي والتدبيري للجماعات الترابية، لاسيما وأن بعضها يعاني من نقص حاد في الموارد المالية، وحتى يتم احترام هذا المبدأ كحرية دستورية على غرار الحريات الأخرى، فإنه سيجعل على عاتق الدولة مسؤولية تجنيد وتعبئة الموارد اللازمة لهذه الجماعات حتى تستطيع تمويل وممارسة كافة اختصاصاتها بفعالية¹.

هذا من الناحية المالية، أما من الناحية البشرية فإنه يطرح إشكالية النخب المحلية ومن خلالها تنبثق مسألة في غاية الأهمية وهي مسألة المنافسة السياسية المحلية حول سلطة اتخاذ القرار الترابي، والتي باتت تستدعي إعادة النظر فيها. فالدولة مدعوة الى إعادة النظر في طريقتهما في التعامل مع النخب الجهوية والمحلية ورفع يدها وشبكاتهما الزبونية التي وجدت بها هذه النخبة المحلية.

صحيح أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لم تشترط مستوى تعليميا في رؤساء هذه الجماعات وهذا ما أدى إلى تقزيم المكتسبات الدستورية والمتطلبات التدبيرية، عندما لم تنص على ضرورة توفر شهادة معينة لا بالنسبة للرئيس ولا مكتبه ولا المستشارين، غير أن ذلك لا يعفي الأجزاء من مسؤوليتها في اختيار الأصلح والأكفأ.

إن الإعتقاد بأن التنصيب على شرط التعليم أو عنصر الكفاءة من شأنها أن تمس بالمبادئ الديمقراطية، إعتقاد خاطئ، إذ أن المصلحة العامة والتمثيلية لا تتعارض مع عنصر التعليم والكفاءة، بل هي في حاجة إليها، إن لم يكن شرطا لفعاليتها وصحتها، إذ أنه من غير المقبول في ظل تعقيدات الشأن العام المحلي، أن يتولى قيادته ومسؤوليته أشخاص لا يتوفرون على الحد الأدنى من التعليم والكفاءة²، فمقاربة بسيطة تؤكد هذا الطرح، إذ أن تنصيب المشرع على وضع الجماعة لبرنامجها التنموي، وكذا إعداد مخططها الإستراتيجي ووضع الميزانية وتدبيرها والإختصاصات الأخرى سواء الذاتية أو المنقولة أو المشتركة، لا يمكن لمنتخب دون تعليم أو دون

¹ - رشيد تونفي، التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب، نفس المرجع، ص 194.

² - شاكور الموساوي، الإدارة المحلية المغربية وتحديات الحكامة (قراءة نقدية)، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة، 2004-2005، ص 54.

تعليم بسيط أن ينجزها خاصة في ظل الحديث عن الجودة والمردودية والإدارة الإلكترونية والتواصل إلى غير ذلك من المفاهيم العصرية التي لا يستطيع مواكبتها إلا أهل العلم والدراية¹.

ثانيا: وسائل تفعيل مبدأ التدبير الحر

من أهم الوسائل لتفعيل مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، السلطة التنظيمية المحلية إلى جانب تقوية الإستقلال الإداري والمالي لهذه الجماعات.

1- السلطة التنظيمية للجماعات الترابية

(تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجال اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها)²، ويقصد بممارسة السلطة التنظيمية³، صلاحية اتخاذ القرارات التنظيمية وتعرف هذه الأخيرة بأنها مجموع القرارات العامة والمجردة والملزمة الصادرة عن السلطات الإدارية المختصة باتخاذ قرارات تنظيمية.

أثارت هذه السلطة نقاشا حادا بين صفوف الفقه القانوني، ففي فرنسا التي تعتبر مرجع المغرب فيما يضعه من قوانين لاسيما في مجال اللامركزية، لازال الجدل الفقهي قائما حول ما إذا كانت الجماعات الترابية تتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية وهو ما يتضح من خلال اختلاف وجهات نظر الفقه في تأويلها.

فالاتجاه الأول يرى بإفراد إستقلال معياري للجماعات الترابية، أي إعطائها الحق في وضع قواعد وضوابط خارج نطاق اختصاص المشرع، وقد وصلت مطالب هذا الإتجاه إلى حد المطالبة باللامركزية التشريعية.

أما الإتجاه الثاني وهو المعمول به فهو يرى بأن مبدأ الإدارة الحرة المعترف بها للجماعات الترابية لا يعني وجود سلطة معيارية لصالح السلطة المحلية خارج اختصاص المشرع، أو بتعبير

¹ - عماد أبركان، المصطفى قريشي، القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ الخطاب السياسي وتقييم الواقع الممارسي، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، مجلة العلوم القانونية، العدد 4، السنة 2015، ص 91.

² - الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

³ - لابد من توضيح ما المقصود بالسلطة ؟ تحليل السلطة في النظرية السياسية والدستورية للدولة على مفاهيم واضحة تركز على أربعة عناصر: وظيفة محددة واختصاصات مقرر سلفا وأجهزة معينة، وقدرة ذاتية. والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية أمثلة واضحة على ذلك. لكن هاجس التمييز والتدقيق لا يرتبط بالرغبة في التنظيم والترتيب، لكن أيضا بوضع حدود للسلطة، ليتم احتواء كل جهاز داخل دائرة اختصاصات خاصة، إن مفهوم السلطة يستدعي فصل السلطات. أما التنظيم (تنظيمية) فيعني تقرير وسن واتخاذ ما هو عام ومجرد. ومن ثم تكون السلطة التنظيمية هي المكانة التي تتوفر عليها بعض السلطات الإدارية لإصدار إجراءات ذات طابع عام ومجرد. فحين يقال إن رئيس الحكومة يمارس السلطة التنظيمية فمعنى ذلك أنه يتوفر على اختصاص تقرير ووضع ضوابط عامة ومجردة. للمزيد من التوضيح يراجع، بوجمعة بوعزاوي، السلطة التنظيمية المحلية، "دراسات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، نونبر- دجنبر 2011، ص 105-106.

آخر فإن الفصل 72 من الدستور الفرنسي - لا يشكل مصدرا مباشرا للسلطة التنظيمية للسلطات المحلية، التي يمكنها من التدخل لتحديد ضوابط أصلية مستقلة عن القوانين الموجودة في مجال الإدارة المحلية¹.

وللفصل في هذا الإشكال الفقهي تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في عديد من المناسبات وأصدر قرارات فريدة من بينها القرار الذي جاء في ثنياه بأن: "التدبير الحر يجب أن يمارس في نطاق احترام اختصاصات وصلاحيات المشرع"، فالجماعات الترابية تدير ولا تحكم ومن ثم فإن التدبير الحر لا يفيد التنظيم الحر، فالأول يبقى تابع للثاني وبالتالي فإن سلطات الجماعات الترابية لا تتمتع سوى بسلطة ثانوية تبقى مشروطة بالقواعد الوطنية.

وعلى هذا الأساس فإنه يتعين التمييز بين السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الحكومة وبعض الوزراء بتفويض منه، وبين السلطة المحلية التي يمارسها رؤساء الجماعات الترابية والتي تتميز بثلاثة خصائص:

- ✓ السلطة التنظيمية المحلية المقيدة بنطاق ترابي.
- ✓ ضرورة عدم تعارضها مع النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الطابع الوطني.
- ✓ أن تتم ممارستها في حدود الاختصاصات الموكولة لرؤساء الجماعات.

2- تقوية الاستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية

نتطرق في هذه النقطة إلى آثار التدبير الحر ومتطلبات تفعيله من الناحية الإدارية ثم من الناحية المالية.

أ- التدبير الحر والاستقلال الإداري للجماعات الترابية

من مقومات التدبير الحر، السماح للجماعات الترابية بممارسة اختصاصاتها دون تقييد من طرف الوصاية المشددة التي كانت تمارس عليها حتى الآن، وذلك وفقا لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر (الفصل 146 من الدستور)، وفعلا فقد استبدل مصطلح الوصاية بمصطلح المراقبة من خلال الفصل 145 من الدستور وتنظيمه من خلال القوانين التنظيمية

¹ - Roux (A), Droit constitutionnel local, Economica, Paris, 1995, P 35.

للجماعات الترابية (الجهات- العمالات والأقاليم- والجماعات)¹، حيث نجد المادة 115 من القانون التنظيمي للجماعات التي تنص على: "أن عامل العمالة أو الإقليم يمارس مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة...".

أما بالنسبة للقانون التنظيمي للعمالات والأقاليم من خلال المادة 106 التي تنص على أن "أن عامل العمالة أو الإقليم يمارس المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات العمالة أو الإقليم..." في حين نجد والي الجهة من خلال المادة 112 من القانون التنظيمي المنظم للجهات يمارس المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة وكل نزاع تبث فيه المحكمة الإدارية، وكذا المجالس الجهوية للحسابات من خلال الفصل 149 من دستور 2011، كما يقتضي التفعيل السليم لهذا المبدأ، الإقرار بنظام خاص للوظيفة العمومية الترابية الذي لطالما عبرت عنه مختلف القوى السياسية والأكاديمية نظرا لكون إحداث هذا النظام يسمح بتوظيف الأطر العاملة بهذه الجماعات توظيفا أمثل.

فحتى الآن لا تزال أطر الجماعات الترابية خاضعة لنصوص الوظيفة العمومية ولا يزال تسيير شؤون الموظفين المحليين يتم بشكل مركزي، وتتجلى سلبية تطبيق الوظيفة العمومية للدولة على موظفي الإدارة الترابية، حيث تتطلب بعض المهام أعوانا في إطار التعاقد، خصوصا تلك التي تستلزم تكويننا وتخصصا غالبا لا يمكن أن يقوم بها أعوان مرسومين... ويبدو أن تجنب تسييس هذه المسألة هو المسؤول عن تبني هذا النظام.

ومن ناحية أخرى فإن فلسفة هذا المبدأ، تفرض على الدولة إفساح المجال أمام الجماعات الترابية وخاصة الجهات لتعميم المنهج التعاقدية فيما بينها، في إطار اختصاصاتها بما في ذلك التعاقد مع الأبنك للحصول على القروض اللازمة لتمويل المشاريع المقترحة للإنجاز، ذلك أن التدبير الحر يتطلب الإقرار بالحرية التعاقدية للجماعات الترابية، أي حق هذه الأخيرة في اختيار المتعاقد ومدة التعاقد، واختيار طريقة تدبير المرافق المحلية وتحديد طبيعة العقد (تدبير مفوض- امتياز، وكالة مهتمة، إنارة...).

¹ - من خلال المواد الآتية : المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6681 المادة 106 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6641 والمادة 112 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6603.

ب- التدبير الحر والإستقلال المالي

لاشك أن الإستقلال المالي يشكل حجر الزاوية في ترسيخ التدبير الحر، ذلك أنه بدون موارد مالية ذاتية كافية تتحكم فيها الجماعات الترابية لن تستطيع ممارسة اختصاصاتها ولا يمكن تحويلها إختصاصات واسعة في مجالات مختلفة.

وعلى هذا الأساس، فإن تنزيل السليم لهذا المبدأ يفرض على المشرع تقوية السلطة المالية للجماعات الترابية على مستوى حصيللة الضرائب والرسوم والموارد المرصودة من الدولة لفائدة الجماعات الترابية برسم قانون المالية، وكذا التحكم في النفقات وإعداد ميزانيتها وتنفيذها ووضع حدود وضوابط لفرض نفقات إجبارية جديدة، والاعتراف بموارد ذاتية عند القيام بأي إصلاح ضريبي أو عند إلغاء أي ضريبة محلية أو في حالة تطبيق إعفاءات ضريبية (تعويضات مالية من قبل الدولة)، والحد من الوصاية المالية وإعادة النظر في توزيع الموارد المالية بين الدولة والجماعات الترابية¹.

ثانيا - مبدأ التفريع

يشكل مبدأ التفريع أهم المبادئ التي تؤطر مسألة توزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات الترابية، حيث نص المشرع الدستوري المغربي لأول مرة من خلال الفصل 140 من الدستور الجديد على أن: "للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة"، وقد تمت الإشارة إليه ضمنا من قبل، في القانون المتعلق بالجهات السابق رقم 47.96، وبشكل صريح في المبادرة المغربية للتفاوض حول الحكم الذاتي المقترح للصحراء المغربية، حيث تنص الفقرة 17 من المبادرة المذكورة على مايلي: "في المقابل إن السلطات التي لم يتم منحها بشكل خاص سوف تمارس التوافق على أساس مبدأ التفريع".

وكتصور لهذا المبدأ، جاء في تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية أن العمل به سيشمل مجال التنمية الإقتصادية والثقافية والبيئية، إذ اعتبرت كل مجال للإختصاص كالماء والطاقة والنقل... قابلا لأن تتقاسمه الدولة والجماعات الترابية، فبناء على مبدأ التفريع، تتمتع الجماعات بكل

¹ - أحمد بوسيدي، التدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، عدد مزدوج 2-3، أبريل- أكتوبر 2012، ص 202.

الاختصاصات التي تكون مؤهلة للقيام بها أحسن قيام، وخاصة ما يتصل منها بالتجهيز الجماعي وبخدمات القرب، كما تتشارك بصفة منتظمة إذا كانت معنية بذلك مباشرة¹.

وتماشيا مع ذلك تم تكريس هذا المبدأ في القوانين التنظيمية حول الجماعات الترابية، كقاعدة لتوزيع وممارسة الاختصاصات بين الجماعات الترابية والدولة، حيث تم التنصيب على مبدأ التفريع من خلال المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، حيث تمارس الجماعات الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه، وتمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة، وطبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، يتعين عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجماعة، أن يتم تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المنقول، ونفس المبدأ نص عليه القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات في مادته 6، وكذا المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

إن ترسيخ مبدأ التفريع يساعد على توسيع الاختصاصات المخولة للوحدات اللامركزية بمستوياتها الثلاثة، ويمتد إلى مجال الإدارة اللامركزية حيث يتم مصالحة الشؤون على المستوى المحلي ويبقى تدخل السلطة المركزية إستثنائيا، وهوما يفيد بأن هذا المبدأ من شأنه أن يحد من تدخل المستوى الأعلى، إلا في الحالة التي يعجز فيها المستوى الأدنى على التدخل وممارسة اختصاص ما لسبب من الأسباب، ويتيح ذات المبدأ فيما بعد بالنسبة للدولة، النقل التدريجي لبعض من اختصاصاتها للجماعات الترابية، متى توفرت شروط الكفاءة التقنية والإدارية وتوفرت الموارد المالية والبشرية الموازية لنقل هذه الاختصاصات².

كما أن تطبيق مبدأ التفريع، يمكنه أن يعطي للبنية الإدارية أكبر قدر من المرونة وأكبر قدر من الملائمة الممكنة³، ولذلك نص الدستور في فصله 141 في الفقرة الثانية على أن: "كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مطابقا بتحويل الموارد

¹ - تقرير اللجنة الاستشارية للجوهية، الجوهية المتقدمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 258، السنة 2011، (الطبعة الثانية) باللغتين العربية والفرنسية، ص 27.

² - رشيد تونفي، التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب : دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال الجهوي، 1912- 2015، مرجع سابق، ص 199.

³ - SEDJARI Ali, la fin du pouvoir d'Etat vérité ou illusion.. « la revanche des territoires » Edition l'harmattan, Great – RABAT 1997, P 34.

المطابقة له"، مما يؤشر على أن نقل الإختصاصات وتوزيعها مستقبلا سيبقى رهين بتوفير الموارد المالية.

ولهذا فمبدأ التفريع له حمولة سياسية أساسا بإعادة النظر في دور الدولة، نظرا لكون التفعيل الحقيقي لهذا المبدأ، سيؤدي مستقبلا إلى تخلي الدولة عن بعض إختصاصاتها لصالح المستوى اللامركزي واللامركز بطريقتين تدريجيتين، مكرسا بذلك فكرة بناء الدولة من القاعدة إلى القمة، الشيء الذي يحتم تدخل الجماعات المحلية في جزء مهم من المسؤوليات العمومية المتعلقة بها¹.

ومن إنعكاسات مبدأ التفريع كذلك، تقاسم السلطة المالية بين الدولة والجماعات الترابية، بمنح المجالس المنتخبة حق إنشاء وفرض أو تعديل بعض الضرائب بتطبيق مبدأ التفريع الجبائي الذي يهدف إلى تخويل المستوى الإداري الأنسب مهمة وضع وفرض وتحصيل الضريبة وفق مقاربة تخصص كل صنف من الجماعات الترابية بنوع ضريبي، وكذا توفر الجماعات الترابية على موارد ذاتية واستقلال مالي، بيد أنه رغم أهمية هذا المبدأ فإن إعماله وإحترامه يبقى غير كاف، فمن الضروري الإنتباه إلى توحيد السياسات العمومية وانسجامها، بالإضافة إلى ضرورة إيجاد آليات كفيلة بضمان التنسيق ما بين المستوى الوطني والمستوى الجهوي وباقي المستويات تحت الجهوية، ومن ثم يبرز أهمية المنهج التعاقدية بين هذه المستويات للقضاء أو على الأقل للتقليص من تنازع الاختصاصات وتداخلها فيما بينها.

فتوزيع الاختصاصات بين الجهات والجماعات الترابية الأدنى سيحقق نوع من التكامل وتجنب تداخل الاختصاصات، دون أن يمارس المستوى الأعلى أي وصاية على المستوى الأدنى².

الفقرة الثانية: التدبير التشاركي للجماعات الترابية

أولاً: مبدأ المشاركة للجماعات الترابية

وفقا لأحكام دستور 29 يوليوز 2011، يركز التنظيم الترابي على مجموعة من المبادئ الدستورية التي تشكل الإطار العام الذي سيحكم تنظيم واختصاصات الجماعات الترابية ونظامها المالي، ويعتبر مبدأ المشاركة أحد مكونات الحكامة، فهي تهئ الظروف والأوضاع السياسية

¹-CHAHID fatima, territorialisation des politiques, REMALD ; collection « manuel et travaux universitaires » N° 63 premier édition 2005, P 132.

²- الفصل 143 من الدستور 2011، مرجع سابق، ص 3623.

المناسبة لتعبئة الأفراد والجماعات للمساهمة والمشاركة في الأنشطة والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية¹، فالتشاركية هي استبدال للتدبير البيروقراطي للشأن العام المحلي بالتدبير الديمقراطي الذي يخدم التنمية، هذه الأخيرة تتطلب مشاركة الساكنة في ممارسة الفعل التنموي بحيث تكون البرامج التنموية والسياسات العمومية الترابية معبرة بصفة حقيقية عن متطلبات المواطن².

فمبدأ المشاركة يركز على قاعدتين³: القاعدة الأولى الإقتراع العام المباشر لإنتخاب مجالس الجماعات، والقاعدة الثانية آليات تشاركية للحوار والتشاور، وهذا ما نص عليه الفصل 139 من الدستور: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها...".

1 - الإقتراع العام المباشر

اعتمد دستور 29 يوليوز 2011 تقنية الإقتراع العام المباشر كمستجد نص عليه الفصل 135 من الدستور بالنسبة للجهات والجماعات، باعتباره آلية ديمقراطية في تدبير الشأن المحلي، وهي نفس التوصية التي خرج بها تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية من خلال إقتراحه تبني نمط إقتراع يضمن أكثر ما يمكن من الشفافية ودرجة معقولة من قرب المنتخبين الجهويين من المواطنين، وإلى تقوية التمثيلية وضمان الديمقراطية التشاركية للمجالس الجهوية بناء على ما يسمى "الحكمة الديمقراطية" التي تؤمن تفاعل كل من الفاعلين داخل المجتمع على أساس احترام حقوق الإنسان والمبادئ العامة لدولة الحق والقانون⁴.

وفي هذا الإطار عمل الدستور الحالي والقوانين التنظيمية للجهات والجماعات على تبني أسلوب الإقتراع العام المباشر⁵ في اختيار أعضاء هذه المجالس بهدف تحقيق الديمقراطية المحلية، لأنه أسلوب يسمح للساكنة في حسم مختلف قضاياهم بنفسهم ودون وسائط، كما يحقق هذا النوع مبدأ السيادة الشعبية التي تعتبر الشعب مصدر السلطة، كما سيساعد هذا الأسلوب في تدبير الشأن

¹ - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 94، السنة 2015، ص 132.

² - حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة بريس، الرباط، العدد 3، 2011، ص 154.

³ - منير الحجاجي، التنمية المحلية التشاركية، مقاربة لدور المشاركة في إحداث التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، السنة الجامعية، 2006-2007، ص 7.

⁴ - عبد العالي بوزبع، "قراءة في مفهوم الحكامة"، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو في موضوع الحكامة والمجتمع المدني، أشغال الدورة 22 ماي 2011، الشركة العامة للتجهيز والطبع فاس، الطبعة الأولى، أبريل 2012، ص 8.

⁵ - محمد الأعرج، الجهوية المتقدمة الآليات الأولية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6، 2010، ص 13.

الانتخابي للجهات والجماعات الترابية الأخرى، ويساعد على إحساس المواطن بقيمته المادية ومدى تأثيره في تفعيل السياسة العامة وفي إعداد السياسات الترابية.

ولا يعد أسلوب الانتخابات المباشرة مسألة تقنية فقط، بل يؤدي إلى "منح مصداقية للرهانات السياسية الجهوية، وتكريس سلطة جهوية أصلية، وبالتالي إلى تقوية شرعية الممثلين السياسيين الجهويين¹"، كما سيدفع السكان إلى التعلق بالمؤسسة المنتخبة، مما سيكرس دورها وسيمنعها من أن تكون مجرد فدرالية للمصالح الترابية، مما يعد معطى جدياً لتكريس الشرعية الديمقراطية.

بالمقابل فإن اعتماد تقنية الاقتراع العام المباشر يهم فقط انتخاب مجالس الجهات والجماعات، فيما تم الإعتماد على الانتخاب غير المباشر بالنسبة لأعضاء مجالس العمالات والأقاليم، وهذا يطرح عدة تساؤلات وقراءات وصلت إلى حد التساؤل عن جدوى وجود مجالس العمالات والأقاليم من الأساس.

كما أن دستور 2011 لم يكن صريحا في مسألة اختيار رؤساء مجالس الجماعات الترابية حيث اقتصر فقط على كيفية انتخاب أعضاء مجالس الجهات والجماعات، وذلك من خلال الفقرة الثانية من الفصل 135 من الدستور على أنه "تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر".

وترك الأمر للقانون التنظيمي باعتباره مكملا للدستور حيث تبنت القوانين التنظيمية طريقة الترشيح من بين الأعضاء المرتبين على رأس اللوائح الانتخابية الخمس الأولى، وذلك خلال الخمسة عشر (15) يوما من انتخاب أعضاء المجلس.

وكان من الأجدر أن يأخذ المشرع التنظيمي بمبدأ تكاملية الفصول الدستورية ومبدأ وحدة النص الدستوري في هذه المسألة وأن ينحى منحى الفصل 47 من الدستور الذي نص على أن الملك يعين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعليه وتماشيا مع هذا المبدأ يتم اختيار رئاسة الجهة والجماعات الترابية الأخرى من اللائحة التي حصلت على الرتبة الأولى، لهذا فالديمقراطية تتطلب وجود قناعة لدى المواطن بأنه مسؤول

¹ - فيصل بيجي، "أي مستجدات على ضوء القانون التنظيمي للجهات بالمغرب"، المجلة الإلكترونية، المفكرة القانونية، أبريل 2015، ص 32.

وصاحب قرار يؤمن بأفكاره على مستوى عميق، وتمنحه مناخ الثقة وروح المسؤولية والانخراط والاستعداد للمشاركة المتواصلة، مبنية على أسس وقواعد يصعب هزها في المستقبل.

2 - الآليات التشاركية للحوار والتشاور

تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من دستور 29 يوليوز 2011، فإن مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى مدعوة لإحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور من أجل السماح للمواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني بالمشاركة في إعداد برامج التنمية الجهوية والجماعات الترابية الأخرى وتتبعها طبقاً لأنظمتها الداخلية، وبناء على ذلك تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع المجتمع المدني تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع"، ويحدد النظام الداخلي للمجلس كيفية تأليف هذه الهيئة وتسييرها¹. أما بالنسبة للجهة تحدث لدى مجلس كل جهة ثلاث هيئات استشارية يحدد تسميتها وكيفية تشكيلها وتسييرها النظام الداخلي وهاته الهيئات هي:

◆ هيئة إستشارية بشراكة مع الفاعلين الإقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الإقتصادي.

◆ هيئة إستشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

◆ هيئة إستشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب.

يحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها².

ومن أجل تفعيل آليات هذا الحوار والتشاور، ووضع هذه الإمكانية رهن إشارة المواطنين والمواطنات والجمعيات لمباشرة مساهمتهم في إعداد مخططات وبرامج التنمية وتتبعها في سهولة ويسر حسب ما يحدده النظام الداخلي للجهة، يمكن لهم تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة أو عدة نقاط تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله وتهمهم مباشرة على ألا تتعارض مع الثوابت المنصوص عليها دستورياً.

¹ - المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6682.

² - المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6604.

وللتدقيق أكثر في هذا الموضوع سأقتصر على الآليات التشاركية للحوار والتشاور بالنسبة للجهات من أجل مباشرة هذه الإمكانية واستبعاد كل تأويل أو تفسير قد يشكل صعوبة في ممارستها، والتوسع أو التطبيق فيها، فقد نصت المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على:

✓ **العريضة:** يراد بمدلولها في هذا القانون "كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله".

✓ **الوكيل:** هو "المواطنة أو المواطن الذي يعينه المواطنات والمواطنون وكيلا عنهم لتتبع مسطرة تقديم العريضة".

أ- شروط تقديم العرائض من طرف المواطنات والمواطنين

لتوضيح كيفية ممارسة وشروط تقديم العرائض نصت المادة 120 من القانون التنظيمي للجهات على تلك الشروط وهي، أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، وأن يكونوا مسجلين في اللوائح الانتخابية، وأن تكون لهم مصلحة مشتركة ومباشرة في تقديم العريضة على ألا يقل عدد التوقيعات على ما يلي:

✓ 300 توقيعا بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة.

✓ 400 توقيعا بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة.

✓ 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة.

يتعين أن يكون توزيع الموقعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، على ألا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن خمسة (5) في المائة من العدد المطلوب¹.

ب- شروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات

يتعين عليها استيفاء الشروط التالية².

¹ - المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، كرجع سابق، ص 6605.

² - المادة 121 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6605.

- ✓ أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري بها العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية.
- ✓ أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- ✓ أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة.
- ✓ أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

ج- طريقة تقديم العريضة

يتعين سلوك مسطرة تقديم العريضة من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات مجموعة من المراحل وهي كالتالي¹:

- ✓ تودع العريضة لدى رئيس مجلس الجهة مرفقة بالوثائق المثبتة للشروط المنصوص عليها أعلاه مقابل وصل يسلم فورا.
- ✓ تحال العريضة من قبل رئيس المجلس الذي يتحقق من استيفائها للشروط الواردة في المادتين 120 و121 أعلاه، حسب الحالة.
- ✓ في حالة قبول العريضة، تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية، وتحال إلى اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها، يخبر رئيس المجلس الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة بقبول العريضة.
- ✓ في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس، يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة، بقرار الرفض معللا داخل أجل شهرين ابتداء من تاريخ توصله بالعريضة.

يحدد بنص تنظيمي شكل العريضة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، حسب الحالة.

ثانيا: التضامن الترابي

يعتبر مبدأ التضامن الترابي حجر الزاوية في الجهوية المتقدمة، ذلك أن تحويل الاختصاصات للجماعات الترابية يجب أن يقترن بتوفير موارد مالية عامة وذاتية²، لأن أبرز

¹ - المادة 122 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، نرجع سابق، ص 6605.

² - حميد أبو لاس، التجربة الجهوي بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء الحكم الذاتي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 87-88، السنة 2009، ص 89.

مشكل يعترض الجماعات الترابية هو مدى وجود موارد بالحجم الذي يمكنها من أن تتكفل بما أسند إليها من صلاحيات بمقتضى القوانين التي تعد في الحقيقية تكليفا، الأمر الذي يجعل عدم التكافؤ الطابع المميز للتنمية المحلية إلا إذا كان هدفها هو تمكين الجماعات الترابية من استثمار مؤهلاتها وإمكاناتها على الوجه الأمثل في إطار من التعاون والتكامل مع بعضها البعض، مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في المغرب الموحد¹.

وإذا كان التضامن حجر الزاوية من أجل تجاوز توفير الإعتمادات الذاتية والكافية لقيام الجهات والجماعات الترابية الأخرى بالاختصاصات الموكولة لها، فالتضامن الوطني يعد عنصرا أساسيا في الجهوية المتقدمة، إذ أن تحويل الاختصاصات للجهة يقترن بضرورة توفير موارد مالية، حيث سيتمكن هذا المبدأ من تفعيل آلية التعاون الجهوي والترابي بين باقي الجماعات الترابية الأخرى من أجل تحقيق مشاريع مشتركة، وإنجاز البرامج الجهوية، وخلق إطارات لإقامة شراكة بين الجهات الغنية والفقيرة، وتجاوز الاختلالات الترابية².

ويفترض مبدأ التضامن أيضا، إعادة النظر في توزيع الثروات اعتمادا على آليات محددة ومدرسة للتغلب على الفوارق والاختلالات الاقتصادية والاجتماعية بين الجهات، خصوصا في ظل وجود جهات غنية وأخرى فقيرة، وهو معطى جعل من تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية يدعوا إلى إنشاء صندوق عمومي للتضامن بين الجهات، لأن الجهوية المتقدمة تقوم على ترسيخ هذا المبدأ للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات وعن النمو غير المتكافئ لمجالاتها الترابية وعن الفوارق الجغرافية والديمغرافية بينها، ولهذه الغاية يحدث صندوق التضامن بين الجهات الذي تضخ فيه 10 في المائة من الموارد الجديدة المرصودة من طرف الدولة لكل جهة، وتوزيع مداخل هذا الصندوق بالنظر إلى حاجيات الجهات المحدودة الإمكانيات³.

كما أن التضامن بين الجماعات الترابية يساعد على التقليل من الفوارق المجالية بين مختلف الجماعات الترابية، ولعل الجهة تشكل الفضاء الأمثل لتكريس هذا المبدأ بصفتها المؤسسة الحاضنة لمكوناتها الجغرافية سيما وأن دستور 29 يوليوز 2011 والقانون التنظيمي رقم 111.14

¹ - منية بلميلح، الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90 - 91، السنة 2010، ص 53.

² - هشام مليح، إصلاح التنظيم الجهوي والترابي بالمغرب على ضوء مستجدات الدستور الجديد، مرجع سابق، ص 60.

³ - تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، اللجنة الاستشارية حول الجهوية، المملكة المغربية، 2011، ص 32.

المنظم للجهات قد خصها بمجموعة من الصلاحيات القانونية والإمكانات المادية للقيام بدور التنسيق وإعادة توزيع الأدوار بين الجماعات التابعة لمجالها الجغرافي.

ويقترن مفهوم التضامن بين الجماعات الترابية بمفهوم التعاون اللامركزي الذي يشكل الآلية والأرضية القانونية لتعبئة الامكانيات المحلية من أجل بناء مشاريع مهيكل ذات النفع المشترك من خلال إحداث مجموعة من الهيئات:

شركات التنمية الجهوية، المادة 145 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مجموعة الجماعات المادة 148 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مجموعة الجماعات الترابية، المادة 141 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، شركات التنمية المحلية، المادة 130 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المنظم للجماعات، مؤسسة التعاون بين الجماعات، المادة 134 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، اتفاقيات التعاون والشراكة المواد (162،163،164) من الباب السادس من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والمواد (149، 150،151) من الباب الخامس من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات.

وفي إطار تفعيل مبدأ التضامن أيضا ينص الدستور على إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي لسد العجز في مجال التنمية البشرية، والبنى التحتية الأساسية والتجهيزات، ويحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات¹، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد قصد تقليص التفاوتات بين الجهات.

المطلب الثاني: إصلاح الشأن المحلي على ضوء مقتضيات الباب التاسع من دستور 2011

من خلال هذا المطلب سوف نحاول شرح مقتضيات الباب التاسع في فصوله من 135 إلى 146 (الفقرة الأولى)، لننتقل للحديث عن تدشين مشروع الجهوية المتقدمة من خلال دستور 2011 (الفقرة الثانية).

¹ - الفصل 142 من الدستور 2011، مرجع سابق، ص 3623.

الفقرة الأولى: الباب التاسع رهان حقيقي لإصلاح الشأن المحلي

لقد تم تخصيص الباب التاسع بأكمله للجهات والجماعات الترابية الأخرى، بحيث أوضحت هذه الأخيرة في الصيغة الدستورية هيئات لامركزية تتوفر على آليات وأدوار ووسائل قانونية ومالية تمكنها من الاضطلاع بالدور المنوط بها كمحرك أساسي للتنمية. ومضمون الباب التاسع من دستور 2011 يعكس الزخم والقيمة الكبرى التي حظيت بها الجماعات الترابية، بحيث أصبحت لها إختصاصات موسعة وأكثر فعالية ونجاعة، وأيضاً تم العمل على ترسيخ مبدأ التفريع كدعامة أساسية لتكريس جهوية متقدمة.

لقد تم تمتيع الجماعات الترابية باختصاصات موسعة في ظل دستور 2011 لتتمكن من ممارسة إختصاصاتها بفعالية ونجاعة أكثر ولتتمكن أيضاً من تحقيق التنمية المنشودة جهويا ومحليا وإقليميا.

والباب التاسع من الدستور خصص فصوله من 135 إلى 146 كلها للتنظيم الترابي حيث جاء في الفصل 135: "الجماعات الترابية للمملكة هي الجماعات والعمالات والأقاليم والجماعات". الجماعات الترابية أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام، وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية.

تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالإقتراع العام المباشر، تحدث كل جماعة ترابية أخرى بقانون، ويمكن أن تحل عند الإقتضاء محل جماعة ترابية أو أكثر، من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل¹.

في هذا الفصل الدستوري يكرس البعد الديمقراطي على مستوى الوحدات اللامركزية، كما يهدف المشرع الدستوري من اعتماد الاقتراع العام المباشر في اختيار أعضاء مجالس الجهات والجماعات، إلى تحقيق الديمقراطية الترابية، ويسمح بتدبير الشأن الانتخابي للجهات والجماعات.

وحدد الفصل 136 مرتكزات التنظيم الجهوي والترابي في مبادئ التدبير والتضامن، ومشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، ثم الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

¹ - الفصل 135 من دستور يوليو 2011، مرجع سابق، ص 3622.

وتتجلى أهمية مبدأ التدبير الحر¹ في كونه أصبح مرجعا أساسيا في تعميق اللامركزية، وتمتين العلاقة بين الدولة والجهات والجماعات الترابية، وتقادي مسألة تنازع الاختصاص فمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية هو حماية اتجاه الدولة وباقي الجماعات العمومية الأخرى²، إن متطلبات التنمية الجهوية أصبحت تفرض تجاوز مرحلة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي في الرقابة والمتجلى في الرقابة من أجل الرقابة، والتي يكون الغرض منها عرقلة وتعطيل أعمال الهيئات الترابية وفق منظور أمني احترازي ضيق³.

كما أن الفصل 137⁴، جعل من الجهات والجماعات الترابية الأخرى تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين.

ولبلورة فكرة الجهوية المتقدمة، عمل المشرع الدستوري في الفصل 138⁵ على أن: "يقوم رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى بتنفيذ مدولات⁶ هذه المجالس ومقرراتها".

يهدف المشرع الدستوري من وراء إقرار المساواة بين الجماعات الترابية إلى تحقيق جملة من الأهداف تتمثل في بلورة فكرة الجهوية المتقدمة التي تقتضي إسناد صلاحيات التدبير الترابي

¹ - لا يختلف اثنان أن الدساتير المغربية السابقة منذ دستور 1962 إلى المراجعة الدستورية لسنة 1996، لم تنص على التدبير الحر بشكل صريح ومباشر، لكن بعض الفقه حاول أن يبحث عن أسس دستورية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، الأستاذ "أمل مرجي" أشار إلى وجود مبدأ التدبير الحر في الفصل 95 من دستور 1992، الذي ينص على انتخاب الجماعات الترابية لمجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا وفق شروط يحددها القانون. غير أنه ورغم التنصيص الدستوري على مبدأ التدبير الديمقراطي للشأن العام المحلي، إلا أن هذا التدبير الديمقراطي يبقى عام وفضفاض وغير محدد بدقة، يشير إلى مبدأ التدبير الحر بشكل غير مباشر، عكس الفصل 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي جاء واضحا من الناحية الشكلية. أما "الأستاذ محمد اليقوبي" يرى أن التدبير الحر أو مبدأ حرية إدارة الجماعات الترابية تمت الإشارة إليه من خلال عبارة «التسير الديمقراطي للمجالس الترابية» التي وردت في الفصل 101 من دستور 1996، الذي جاء فيه: «تنتخب الجماعات الترابية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق شروط يحددها القانون» غير أن مصطلح التدبير الديمقراطي للشؤون الترابية، مصطلح فضفاض وغير محدد، في حين أن مصطلح حرية إدارة الجماعات الترابية المنصوص عليها في الدستور الفرنسي 1958 يبدو أكثر وضوحا وتحديدا. وعليه يمكن القول أن الدساتير المغربية السابقة. تضمنت عبارات فضفاضة عامة وغامضة (التدبير الديمقراطي) تشير إلى مبدأ التدبير الحر لكن بشكل ضمني أو جزئي، وبالتالي فالتكريس الدستوري الصريح والمباشر لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، يعتبر من المستجدات الدستورية الهامة التي نص عليها دستور 2011 من أجل إعطاء دفعة قوية لتدبير الشأن العام الترابي وتعزيز حرية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها.

² - كريم لحرش: "الدستور الجديد للملكة المغربية شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 3، طبعة 1433-2012، ص 167.

³ - عادل رزوق، الجهوية بالمغرب بين حدود التجربة الراهنة وآفاق الوضع المتقدم"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2009 - 2010، ص 70.

⁴ - الفصل 137 من دستور يوليو 2011، مرجع سابق، ص 3622.

⁵ - الفصل 138 من دستور يوليو 2011، مرجع سابق، ص 3622.

⁶ - تعتبر السلطة التنظيمية للجماعات الترابية أحد أهم الأسس الدستورية للامركزية في دستور 2011، والتي تتجه إلى تفعيل مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، وقد تم التنصيص عليها في الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور 29 يوليو 2011، «تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجال اختصاصها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها». يقصد بالسلطة التنظيمية، سلطة اتخاذ قرارات عامة ومجردة، أو بصيغة أخرى تقرير وسن ووضع واتخاذ ضوابط عامة ومجردة. وتمارس وفق دستور من خلال مستويين اثنين: على المستوى المركزي يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية بناء على الفصل 90 من دستور 2011، أما على المستوى الترابي فتمارسها الجماعات الترابية داخل دائرة اختصاصاتها. لقد برزت السلطة التنظيمية منذ صدور الميثاق الجماعي لسنة 1960، وقد نصت عليها موانئق اللامركزية اللاحقة، لأن الدولة يمكنها أن تقوم إلا بما يمكن أن تقوم به الجماعات الترابية. بمعنى آخر أن السلطة التنظيمية الترابية كرسنها نصوص تشريعية قبل أن تسجل لأول مرة في دستور 2011. وهوما يمكن اعتباره فقرة دستورية نوعية تؤسس لقانون دستوري محلي، يتمشى مع رهان الجهوية المتقدمة بخصوصية مغربية، وينخرط في الحراك العالمي الذي يتقاطع فيه المعطى العالمي مع المحلي. وتتميز السلطة التنظيمية للجماعات الترابية بمجموعة من الخصائص تسهل فهم واستيعاب طبيعة هذه السلطة.

للأجهزة المنتخبة، ومواكبة شرعية الجديدة الناتجة عن انتخاب مجالس الجهات والجماعات بالإقتراع العام المباشر جاعلا بذلك سلطة تنفيذ مداولات ومقررات مجالسها المنتخبة بيد رؤسائها بحيث لم يبقى للعمال صفة الأمر بالصرف ولا صفة السلطة التنفيذية لمجالس الجهات والعمال والأقاليم، حيث أن رئيس مجلس الجهة ورئيس مجلس العمالة أو الإقليم المنتخب هو الذي سيصبح أمرا بالصرف، وممثلا للسلطة التنفيذية، على غرار ما هو معمول به لدى مجالس الجماعات.

ونجد في الفصل 139¹: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله."

وما نستشفه من روح هذا الفصل أن المجالس الجهوية تضع آليات استشارية كما سبق ذكره وفق ما يحدده القانون من أجل تيسير المشاركة المنظمة والمسؤولة للمواطنين في إعداد المخططات الجهوية للتنمية والمشاريع الكبيرة، وذلك من خلال لقاءات واستطلاعات وغيرها من الأشكال الملائمة. وينظم القانون طرق تعبير المواطنين عن حاجياتهم وتطلعاتهم فيما يمس حياتهم اليومية ويعني جهتهم، ويدخل في ذلك حق رفع العرائض المقننة².

وجاء في الفصل 140³: للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجال اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها".

وفي الفصل 141⁴: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة.

كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له".

¹ - الفصل 139 من دستور يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623 .

² - محمد يحيى، المغرب الإداري، مطبعة سبارطيل، الطبعة الرابعة 2012، ص 255.

³ - الفصل 140 من دستور يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

⁴ - كريم لحرش، الدستور الجديد للملكة المغربية شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 174.

إذن من خلال هذا الفصل نستنتج أن كل اختصاص تنقله الدولة للجهة يتلازم مع نقل الميزانية المطابقة له، بمقتضى القانون وعملا بالتعاقد ويعود للجنة مختصة تحديد الاختصاصات وما يتصل بها من التحويلات وتقييم حسن التنفيذ.

ويتم بانتظام تحيين الميزانيات المنقولة للجهات اعتبارا لتطور التكاليف ومؤشرات أداء المجالس الجهوية بشأن كل اختصاص منقول¹.

ومنطوق الفصل 142²: "يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق التأهيل الإجتماعي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.

يحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها".

ويهدف هذا التأهيل إلى الإسراع في سد مظاهر العجز الكبرى في الجوانب المرتبطة مباشرة بالتنمية البشرية والتي تشمل تعميم التزود بالماء الصالح للشرب والكهرباء ومحو مدن الصفيح والسكن غير اللائق، الارتقاء بالجهات، من حيث الصحة والتربية وشبكة الطرق، إلى المعدل الوطني أو إلى مستوى المعايير الوطنية والدولية³.

وفيما يخص الفصل 143⁴ نجد ينص على أنه: "لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى.

تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية.

كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها".

¹ - الفصل 141 من دستور يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

² - محمد يحياء، المغرب الإداري، مرجع سابق، ص 261.

³ - الفصل 142 من دستور يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

⁴ - محمد يحياء، المغرب الإداري، مرجع سابق، ص 260.

إذا نستنتج أن الحكومة أصبحت تستشير المجلس الجهوي كلما كان الأمر يعنيه عند إعداد ما يلي:

❖ الإستراتيجية الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

❖ المخططات القطاعية الوطنية والجهوية.

❖ التصميم الوطني لإعداد التراب والتصميم الجهوي للتنمية الحضرية.

كما يستشار المجلس الجهوي بشأن مشروع كبير تعتزم الدولة إنجازه في الجهة، وإذا ما رفضت الحكومة كلياً أو جزئياً مقترحات للمجلس الجهوي تعني جهته فلا بد من تعليل الرفض.

وقد أصبح المجلس الجهوي في الدستور الجديد يتصدر الجماعات الترابية الأخرى في حدود اختصاصه بتجميع وتنسيق مقترحات تلك الجماعات وجعلها تنسجم وتندمج في تصور التنمية الجهوية، وذلك مع احترام الاختصاصات المخولة لتلك الجماعات¹.

وفيما يخص الفصل 144² فهو ينص على أنه: "يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج".

وسوف يتم تحديد ووضع آليات قانونية وتنظيمية وتقنية ومالية من أجل:

❖ تعزيز التعاضد بين الجماعات من حيث المشاريع والوسائل، بالنظر لمحدودية موارد وقدرات العديد من الجماعات لاسيما منها القروية.

❖ مراعاة الواقع الحضري الجديد المتجلي في مساحات متعددة الأقطاب والتي ينبغي تحديد مداراتها وإطار انتظامها بناء على المعطيات الإحصائية والإدارية على ضوء تقييم التجربة الحالية لوحدة المدينة³.

وينص الفصل 145⁴ على أن: "يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية".

¹ - الفصل 143 من دستور يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

² - محمد يحياء، المغرب الإداري، مرجع سابق، ص 256 - 257.

³ - الفصل 144 من دستور 2011، مرجع سابق، ص 3623.

⁴ - محمد يحياء، المغرب الإداري، مرجع سابق، ص 259.

يعمل الولاية والعمال باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية.

يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج الجهوية.

يقوم الولاية والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها".

ويعتبر هذا الفصل من المستجدات التي يجب التنويه بها، من خلال الاختصاصات التي كان يمارسها العمال والولاية، باعتبارهم ممثلي الدولة حيث تحولوا من وضع منفذي المقررات الجماعية إلى هيآت لمساعدة رؤساء المجالس الجهوية في تنفيذ هذه البرامج، كما نص عليه هذا الفصل في فقرته الثالثة.

إن نص الفصل الدستوري 145 واضح في علاقة دور الولاية والعمال بالجماعات الترابية والذي هو دور المساعدة على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، وهو توجه يوحى بالانتقال من الوصاية على الجماعات الترابية إلى دور المساعدة.

كما أصبح الولاية والعمال لا يمارسون مهمة التنسيق على المستوى المحلي إلا بين أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، وليس بين المصالح اللامركزية، وهذا طبيعي باعتبار أن الأولى ممثلة للحكومة والعامل أو الوالي هو المعين من قبل هذه الأخيرة لتأمين تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها وممارسة الرقابة الإدارية على مندوبياتها الترابية، في حين أن رئيس المجلس الجهوي هو ممثل السكان الذين اختاروه عن طريق الانتخاب وهو المسؤول عن تطبيق برنامج التعاقدي مع الساكنة في ظل ما يسمح به القانون العام، وهو الأمر بالصرف والمسؤول عن ميزانيته وفاء للمبدأ الذي أقره الدستور "ربط المسؤولية بالمحاسبة"¹.

وما يستفاد من هذه المهام أن وضعية ودور الولاية والعمال قد شهدت تغييرا عميقا يأخذ بعين الاعتبار تعزيز أدوار الجماعات الترابية، وإعادة تحديد أدوار مختلف المؤسسات في سياق حكمة جيدة للشأن المحلي وكمثال على ذلك: حصر تمثيلية الولاية والعمال في السلطة المركزية ينقل

¹ - الفصل 145 من دستور 2011، مرجع سابق، ص 3623.

العلاقة مع المجالس المنتخبة إلى مستوى العلاقة بين سلطات متوازية لا وجود لعلاقة ترابية أو إشراف بينها¹.

الفقرة الثانية: دستور 2011 يدرج لمشروع الجوهية المتقدمة

لقد دشن دستور 2011 لعهد الجهورية المتقدمة، من خلال تخصيصه لحوالي 14 فصل تحدث فيها عن التفاصيل المتعلقة بالتنظيم الجهوي وطرق إنتخاب أعضائه، توزيع إختصاصه وعلاقة هذا التنظيم بالوالي أو العامل، وغيرها من الأفكار المقترحة في تقرير اللجنة الإستشارية الجهورية.

إن ورش الجهوية يتطلع إلى تمكين المغرب من جهوية متقدمة، ديمقراطية الجوهر مكرسة للتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، تكون مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال السير الحثيث المتدرج على درب اللامركزية واللامركز الفعليين النافذين، والديمقراطية المعقدة، والتحديث الإجتماعي والسياسي والإداري للبلاد والحكمة الجيدة².

فطبقا لمقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من الدستور 29 لسنة 2011: "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"³.

هذا الفصل الأول من الباب الأول ربط نظام الجهورية المتقدمة بمبادئ الدولة الراسخة في ثوابت الأمة (الدين، الوحدة الوطنية، الملكية الدستورية والإجتماعية والبرلمانية، فصل السلط والديمقراطية والتشارك والحكمة الجيدة والمحاسبة...).

لذلك يندرج اعتماد الجهوية المتقدمة ضمن إعادة الترتيب الترابي داخل الدولة، على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية والإدارية...تبعاً لذلك جاء الفصل 63 من الدستور⁴ الذي جعل من الجهات والجماعات الترابية الأخرى شريكا أساسيا في تفعيل السياسة العامة للدولة، وعنصرا مهما في دعم تمثيلها داخل مجلس المستشارين الذي ينتخب لمدة ستة سنوات، وهي نفس مدة انتخاب أعضاء مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات والمقاطعات، حيث أصبحت تركيبة مجلس المستشارين تتكون من 90 عضوا على الأقل و120

¹- فاطمة الزهراء بنحمزة، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2011 - 2012، ص 89.

² - تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 7.

³- الفصل الأول من دستور بولنوز 2011، مرجع سابق، ص 3601 .

4- الفصل 63 من دستور يوليو 2011، مرجع سابق، ص 3611.

عضوا على الأكثر، ينتخبون بالإقتراع العام غير المباشر، حيث أضحى ثلاث أخماس من مجلس المستشارين، يمثلون الجماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات.

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، خمسان من الأعضاء تنتخبهم، في كل جهة، هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني، هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين¹.

¹ -كريم لحرش، الدستور الجديد للملكة المغربية شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 84.

المبحث الثاني: أهم مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

حاول المشرع المغربي في إطار دستور 29 يوليوز 2011 بناء تنظيم جديد للجهات والجماعات الترابية الأخرى وهو ما عمل على تكريسه من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي جاءت بترسالة قانونية جديدة تركز على محاور تنسجم مع الأهداف التي تبناها الدستور الجديد.

ويمكن إجمال هذه المرتكزات في مطلبين أساسيين، يتمثلان في تبني بنية جديدة للتنظيم الترابي في **(المطلب الأول)**، على أن نتطرق في **(المطلب الثاني)** إلى هندسة جديدة لإختصاصات الجماعات الترابية.

المطلب الأول: بنية التنظيم الترابي الجديد

تتمثل البنية الجديدة للتنظيم الترابي اللامركزي في تأسيسها على بعد ترابي، كرس التنظيم اللامركزي متعدد المستويات، حيث بوى الجهة مكانة الصدارة وخلق آليات جديدة للتعاون والتضامن الترابي في سبيل توحيد الجهود في المجال التنموي وهو ما كرسه دستور 29 يوليوز 2011 وكذا القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، عندما اختار المشرع المغربي تبني توجه إصلاحى يركز على المحاور التالية: تبوى الجهة مكانة الصدارة بين باقي الجماعات الترابية الأخرى **(الفقرة الأولى)**، تعزيز الشرعية الانتخابية للجماعات الترابية **(الفقرة الثانية)**، إقرار آليات للتضامن والتعاون بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى **(الفقرة الثالثة)**.

الفقرة الأولى: تبوى الجهة مكانة الصدارة بين باقي الجماعات الترابية الأخرى

تحتل الجهة مكانة الصدارة داخل التنظيم الترابي اللامركزي بالمغرب¹، إذ ستصبح المجال الملائم والأرحب للتعاون والتشاور واتخاذ القرارات، وستتيح للنخب المحلية التجديد والتداول في الوظائف التمثيلية، مما سيعطي للجهة الفعالية والنجاعة التي ستمكنها من لعب الدور المنتظر منها².

¹ - الفقرة الثانية من الفصل 143 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623 .

² - صالح لمستف، الجهوية في المغرب، ورد في الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة)، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الرباط العدد 6، فبراير 2010، ص 189.

كما أن الجهة هي مجموعة ترابية منسجمة مجاليا تهدف إلى خلق أنماط جديدة من التكامل التنموي بغية تحقيق نوع من التوازن الإقتصادي والإجتماعي بين الجهات في إطار تنمية جهوية بشكل ينسجم مع تدخل الدولة في إنجاز عمليات التخطيط والتنمية المحلية¹.

وهذا ما أكد عليه دستور 29 يوليوز 2011 في فصله 143 حيث ينص على أنه: "لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى".

كما تحدث عن تبوئ الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية...".

وتم تكريس مكانة الجهة بين الجماعات الترابية الأخرى في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات حيث جاء في المادة الخامسة(5) منه وتطبيقاً لأحكام الفصل 143 من الدستور، تتبوئ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى من عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى، بحيث يتعين على السلطات العمومية المعنية مراعاة مكانة الصدارة للجهة كما هو منصوص عليها في الفقرة السابقة أعلاه.

الفقرة الثانية: نمط انتخاب مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى

من أجل تعزيز الشرعية الانتخابية للجماعات الترابية وذلك بإعادة النظر في نمط انتخاب المستشارين لإعطائهم الشرعية الجهوية والترابية، من خلال الإقتراع المباشر على أساس دوائر إنتخابية جهوية أوسع من الدوائر الجماعية، مع الإحتفاظ بالنمط اللائحي لضمان تمثيلية سياسية أوسع، وهذا ما نص عليه دستور 29 يوليوز 2011 في الفصل 135 منه حيث أكد على أن مجالس الجهات والجماعات تنتخب بالاقتراع العام المباشر وفق أحكام القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية²، وأسند سلطة تنفيذ المقررات الجهوية

¹ - عبد العزيز أشرف، الجماعات الترابية، الآفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء، 2016، ص 25.

² - القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 5549.

لرئيس الجهة¹ باعتباره سلطة منتخبة، لأن من شأن ذلك تعزيز مكانة الجهة وتقوية دورها كجماعة ترابية، خصوصا وأن أنماط الاقتراع غير المباشر الذي كان متبعا سابقا قد أبان عن محدوديته على المستوى الجهوي، لأنه كان يحرم المواطنين من الإلتخاب والتأثير المباشر على تدبير الشأن الجهوي².

الفقرة الثالثة: إقرار آليات للتضامن والتعاون بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى

تم اعتماد آليات للتعاون والتآزر وتبادل التجارب والخبرات والمعلومات وخلق علاقات تضامن وطني بين الدولة والجهات، وتضامن جهوي بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى بشكل يخدم إنجاز المشاريع التنموية المشتركة، وفي هذا الإطار نص الفصل 142 من الدستور 29 يوليوز 2011 على أنه: "يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق التأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات الأساسية والتجهيزات، هذا بالإضافة إلى إحداث صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها"، كما نص الفصل 144 على إمكانية الجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج، وأعطى للجهات إمكانية الاتفاق على كفاءات تعاونها مع جماعة ترابية أخرى من أجل إنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية³.

وهذه الآليات تم وضعها من طرف المشرع المغربي في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في إطار التعاون والتشارك رهن إشارة الجماعات الترابية، ومن بين الآليات نجد مجموعة الجماعات الترابية⁴، وإتفاقية التعاون والشراكة، مؤسسة التعاون بين الجماعات الترابية، إحداث صندوقي التأهيل الاجتماعي، والتضامن بين الجهات.

فهذه الآليات كانت في الغالب متوفرة في القوانين التنظيمية للجماعات المحلية السابقة إلا أن تفعيلها عبر عن محدوديته وضعف الآليات نظرا لسوء التدبير المنوط بها، إذن هذه الآليات كما هو منصوص عليها في الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية ستساعد بلا شك وبشكل إيجابي وخاصة الجهة على النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، من خلال تحسين جاذبية المجال

¹ - المادة 101 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6602 .

² - حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، مرجع سابق، ص 257.

³ - الفصل 143 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

⁴ - نقصد بمجموعات الجماعات الترابية: مجموعة الجهات، مجموعة العمالات والأقاليم، مجموعة الجماعات المحلية.

الترابي للجهة وتقوية تنافسيتها الإقتصادية، والعمل على تحسين القدرات والكفاءات العالية لتدبير الموارد البشرية العاملة بالجماعات الترابية، وتكوينها للقيام بالمهام المنوطة بها من أجل تدبير جيد قائم على مبادئ الحكامة الترابية الجيدة لتحقيق التنمية الشاملة.

المطلب الثاني: هندسة اختصاص الجماعات الترابية

عمل المشرع المغربي على تطوير اللامركزية الترابية، فمذ السنوات الأولى لحصوله على الإستقلال، أولى المغرب اهتماما بالغا للامركزية ولعملية إشراك المواطنين في إدارة الشؤون المحلية عبر المجالس المنتخبة.

وقد عرف التنظيم اللامركزي تطورا ملحوظا عبر الدساتير المتلاحقة¹، والتشريعات المتعاقبة، حيث احتل مسلسل تدعيم الديمقراطية المحلية مكانة متميزة في مسلسل الإصلاحات الإدارية والدستورية².

هكذا اهتدى المغرب إلى سياسة الجماعات الترابية كسبيل لإشراك المواطنين على الصعيد المحلي في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، و"الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات"³.

وقد منح دستور 29 يوليوز 2011 موقعا متميزا للنظام اللامركزي المبني على الجماعات الترابية⁴، فبعد أن نص صراحة في فصله الأول على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة" خصص للجهات والجماعات الترابية الأخرى بابا مستقلا (الباب التاسع) يتضمن اثني عشر فصلا تشكل الإطار العام لتنظيماتها وإختصاصاتها وعلاقتها مع الدولة وأحال الفصل 146 منها على صدور قانون تنظيمي يحدد تفاصيل تشكيل هياكلها وإختصاصاتها وإختصاصات أجهزتها التنفيذية ونظامها المالي وآليات التعاون فيما بينها.

¹ - الدساتير المتلاحقة للمملكة المغربية: 1962، 1970، 1972، 1992، 1996، ثم دستور 29 يوليوز 2011.

² - أحمد أجعون، التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى 2013، ص 134.

³ - الفصل 135 من دستور 2011 الذي جاء محل الفصل 100 من دستور 1996.

⁴ - (Z) TARIK ، « le nouveau statut constitutionnel des collectivités territorial. » REMALD N° 99-100 Juillet-octobre 2011, P21-22-23.

وبالفعل صدر القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية¹، وكذا صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، هذا ما دفع بالمشروع في إطار الدستور الجديد والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية إلى توضيح العلاقة بين الدولة والجهة، وبين باقي الجماعات الترابية من أجل تجاوز تنازع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية عامة والجهات خاصة، حتى يتحقق التكامل والإنسجام في الأدوار، بدل التدخل والازدواجية التي تؤدي إلى تشتت جهود التنمية، وإقرار هندسة جديدة في توزيع الإختصاصات مبنية على ضمان مشاركة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في إعداد السياسات الترابية (الفقرة الأولى)، توزيع الإختصاص ما بين الدولة والجماعات الترابية اعتماداً على مبدأ التفريع، وربط كل إختصاص منقول للجهات والجماعات الترابية بتحويل الموارد المالية (الفقرة الثانية)، وأخيراً تبني مفهوم وأدوار جديدة لسلطة الرقابة على الجهات والجماعات الترابية الأخرى في (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: مشاركة الجهات و الجماعات الترابية في إعداد السياسات العمومية

يعتبر حقل السياسات العمومية مجالاً حديثاً وهاماً في علم السياسة، فهو أداة هامة لتقويم أداء النظام السياسي وفعاليته، إذ أنه لا يكتفي بدراسة مضمون السياسة العمومية، وإنما يتطرق إلى كيفية صنعها وتكلفتها وبدائلها وكيفية تنفيذها والمطابقة بين أهدافها المعلنة والنتائج العملية للتطبيق ويدخل في ذلك تحليل الآثار المتوقعة من تنفيذ سياسة ما².

وتطبيق السياسة العامة يعتمد على المعطيات والمحددات، أهمها التجديد الدقيق للقضايا التي يراد التدخل فيها أو تدبيرها، والموارد المتوفرة يشكل طاقة بشرية ومادية ثم سيناريوهات الحلول التي يمكن تصورها، وفرص النجاح التي توفرها الظروف أثناء لحظة التدخل وكذلك بمدى القبول أو الدعم الاجتماعي لها.

إن إقتران السياسات العامة بمفهوم الترابي، يحيل على أن السياسات العامة المحلية هي مسلسل بلورة القرار المحلي وتنفيذه من قبل النخبة المحلية، من أجل تلبية المطالب المحلية أو القضايا المحلية، وهنا يظهر التمييز بين مسلسل إتخاذ القرارات الحكومية على مستوى الدولة ومسلسل إتخاذ القرارات على المستوى الترابي، أي الجزء من الكل، بحيث أنه حتى سياسة

¹ - يتعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 5537.

² - وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، الطبعة الأولى 2003، ص 329.

اللامركزية فهي قرار حكومي يدخل في إطار السياسات العامة للدولة، يهدف إلى النهوض بالتنمية المحلية كصورة مصغرة، والتنمية الإقليمية في صور أكبر من ذلك، لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة على مستوى الدولة وبالتالي تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي¹.

فالسياسات العمومية الترابية هي مجموع التدخلات المقررة من طرف سلطة عمومية قصد حل مشكل يدخل في نطاق إختصاصاتها، وبذلك فهي عملية تحديد الأهداف المنشودة وتحديد الطرق للوصول إلى هذه الأهداف، وتحديد المراحل لذلك، والأساليب التي يجب أن تتبع لتحقيق هذه الأهداف، فالسياسات العمومية تتطلب تحليل نتائج ما سبق تنفيذه، وإتخاذ القرار لما يجب تنفيذه في ضوء دراسة وتقرير المستقبل².

ومن أجل ضمان مشاركة الجهات والجماعات الترابية في إعداد السياسات العمومية مع السياسات العامة الوطنية ينص الفصل 137 من الدستور على أنه: "تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسة الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين"³، ويمر إعداد السياسات العمومية الترابية عبر أربعة مراحل مراحل تقنية أساسية قمنا بتقسيمها، لدواع عملية ومنهجية إلى مجموعتين ترتبط الأولى بالمراحل الموضوعية (أولاً) في حين نتطرق للمراحل العملية (ثانياً).

أولاً: المراحل الموضوعية لإعداد السياسة العمومية الترابية

تتضمن المراحل الموضوعية أو التمهيدية لإعداد السياسات العمومية الترابية مرحلتين أساسيتين، بدءاً من مرحلة الإعداد والانطلاق إلى مرحلة تشخيص الوضعية الراهنة للجماعة الترابية من أجل الوصول إلى صياغة نظرة مستقبلية للمجال وتحديد الأهداف.

أ - مرحلة الإعداد: هذه المرحلة تدخل في إطار العمل الأولي للفاعلين حتى يحددون المشكلة عن طريق مجموعة من الإشكالات لإستخراج تعريف عام للإشكالية وتقديمها لإيجاد حلول ملائمة لها⁴.

¹ - عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، دراسة في القرار المحلي، الطبعة 2015، ص 13-14.

² - المهدي بنمير، الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية، مطبعة ويلي مراكش، الطبعة الأولى 2010، ص 286.

³ - الفصل 135 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3622.

⁴ - (P) Muller, politiques comprendre l'ation public, édition 2013, p22.

تقتضي المرحلة الإعدادية التوفر على إرادة حقيقية لدى مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى لتبني رؤية موحدة حول هذه السياسة، وفي هذا الصدد تنص الفقرة الثالثة من المادة 78 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه: "يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية..."¹، وهذا ما نصت عليه المادة 81 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 على أن "الجهة تمارس الاختصاصات الذاتية في مجال التنمية الجهوية، كما تقوم بإعداد وتتبع وتنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب"، وفق توجهات يضعها مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه..."²، أما فيما يخص مجلس العمالة أو الإقليم يضع بدوره خلال السنة الأولى من انتداب المجلس برنامج التنمية تحت إشراف رئيس مجلسها، وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه، ويحدد هذا البرنامج تنمية العمالة أو الإقليم لمدة ست سنوات، الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية³.

وإذا كانت السياسة العمومية موجهة للمواطنين، فهي تنسم كذلك إشراكهم فيها، فهي نتيجة تفاعل بين الدولة من جهة، وفعاليات المجتمع المدني من جهة ثانية⁴.

وفي هذا الصدد ينص الفصل 136 من دستور 29 يوليوز 2011 "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"⁵ فهذا الفصل يحمل في طياته إشارة واضحة على طبيعة التوجه الجديد في التدبير الحكامتي للشأن الترابي بالمغرب⁶.

¹ - المادة 78 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6673.

² - المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6599.

³ - المادة 80 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6638.

⁴ - (K) Ragragul, « politiques publiques locales », mémoire pour l'obtention du diplôme du master université Moulay Ismail, faculté des sciences juridiques économiques et sociales de MAKNES, Année universitaire 2010 – 2011, P 58.

⁵ - الفصل 136 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3622.

⁶ - كريم لحرش، الدستور الجديد شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 167.

وقد تكلف الفصل 139 من دستور 29 يوليوز 2011 بتحديد صيغ التشارك عن طريق وضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وهو مبتغى يجعل من الحكامة التشاركية في التدبير التنموي للجماعات الترابية أحد ركائز التأهيل المؤسساتي للشأن الجهوي والترابي بالمغرب.

ويبقى من صلاحيات البرلمان إدخال التعديلات اللازمة على القوانين المنظمة للجماعات الترابية بإدخال المقاربة التشاركية عبر التنصيص على تفعيل مقتضيات الفصل 139 الهادفة إلى تيسير مساهمة الجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها¹.

ب - مرحلة تحديد الحالة الراهنة: تعد هذه المرحلة مهمة ضمن مسلسل إعداد السياسات العمومية الترابية إذ تمكن من معرفة وبشكل دقيق ما تزخر به الجهات والجماعات الترابية الأخرى، من إمكانيات وثروات ومؤهلات إقتصادية وإجتماعية وبشرية، وكذا الوقوف على المشاكل المطروحة والمعوقات التي تهم كل ميدان من ميادين الحياة وخاصة تلك التي تعتبر عقبة في طريق التنمية والاستثمار.

كما أن الأمر يقتضي إلقاء نظرة عامة على مستوى الجماعات في الوضعية الراهنة من حيث قيمة الخدمات الأساسية المقدمة في المجالات الحيوية مثل تطهير السائل ومعالجة النفايات، درجة التزود بالماء الشرب والكهرباء، المساحات الخضراء، الطرق، النقل الحضري، وضعية البنيات الإقتصادية الموجودة بالجماعات كالمناطق الصناعية وأسواق الجملة والمجازر وتتبع كيفية تسييرها وتطور نشاطها، والموارد المنتجة لفرص الشغل ومختلف الإنعكاسات المباشرة على تطور الإقتصاد المحلي.

إلى جانب ذلك، يتم تشخيص وضعية السكن والتعمير وإعداد التراب باعتبارهما من الركائز السياسية في إعداد السياسات العمومية الترابية، وذلك من حيث توفر الجماعة على دور الصفيح أو السكن غير اللائق أو مدى انتشار البناء العشوائي، وهذا التشخيص بطبيعة الحال لا يجب أن يقتصر على الجماعة الواحدة بل عليه أن يمتد حتى على المستوى الجهوي لضمان تناسق وتوازن في إعداد المجال.

¹ - حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور الجديد، المجلة المغربية للسياسات العمومية، طبعة أبريل 2014، ص 55.

وبعد تشخيص الحالة الراهنة والتعرف على مؤشرات النجاح على مستوى الجماعة باعتبارهما الأقرب إلى المواطنين، وكذا المشاكل التي تعيشها ثم الإمكانيات المتوفرة لديها، يتم تحديد الأولويات الضرورية ورسم الأهداف بناء على تحليل دقيق لتلك المعطيات والإحصائيات التي تم جمعها، وهذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 78 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه "يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديد الأولويات وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع"¹، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات على أنه "يجب أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانية الجهة وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع"²، نفس التحديد نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم على أنه "يجب أن يتضمن برنامج العمالة أو الإقليم تشخيصا لحاجيات وإمكانيات العمالة أو الإقليم وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع"³.

ثانيا: المراحل العملية لإعداد السياسات العمومية: إن الانتقال إلى الجانب العملي في إعداد السياسات العمومية الترابية يكون على أساس ما تم إستنتاجه في المراحل السابقة، وذلك حتي تتمكن الجهات والجماعات الترابية الأخرى من وضع سياسة ترابية عقلانية ومنسجمة يسهل تسويقها لمختلف المتدخلين والمعنيين ثم المصادقة عليه من قبل المجلس.

أ - مرحلة التخطيط والإنسجام: تشكل هذه المرحلة لحظة قرار، بحيث تمكن الجهات والجماعات الترابية الأخرى من ترجمة الهدف العام أو الإستراتيجي الذي تندرج ضمنها السياسات العمومية الترابية، وكذا التوجهات الإستراتيجية والأهداف الخصوصية المترتبة عنه إلى أعمال ملموسة، وهذا ما يتطلب أخذ الأمور التالية بعين الاعتبار:

1 - على مستوى الجماعة

← تحديد الرؤية المستقبلية، والتوجهات الاستراتيجية.

¹ - الفقرة الرابعة من المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6673.

² - الفقرة الثالثة من المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6599.

³ - الفقرة الثالثة من المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6638.

- ← جرد المشاريع والبرامج التي هي في طور الإنجاز أو المرتقب إنجازها بتراب الجماعة خلال الثلاث السنوات المقبلة.
- ← البرمجة ووضع برنامج العمل السنوي والمتعدد السنوات وإعداد جذاذات المشاريع (الموقع – الفئات المستهدفة – الوسائل البشرية والمادية والمالية اللازمة للتنفيذ).
- ← توفر كفاءات في مجال المالية المحلية لتقدير الميزانيات اللازمة لكل مشروع أو برنامج مع معرفة وقع كافة البرامج أو المشاريع على ميزانية تسير الجماعة.
- ← الحفاظ على الاستمرارية مع ماضي الجماعة، لأن التغيرات الفجائية في التوجهات يمكن أن تكون ضارة.
- ← الإنتباه باستمرارية للتأثيرات المحتملة للتغيرات التي يمكن أن تحدثها المحاور الجديدة والتوجهات الإستراتيجية على الجماعة.
- ← التركيز على عدد معقول من الأهداف من أجل التمكن من قياس نتائجها، مع تفادي تعددها حتى لا يصعب تحقيقها¹.

2 - على مستوى المصالح الخارجية

- ✓ مواكبة الفريق التقني الجماعي من طرف المصالح الخارجية ضمن ورشات العمل وتعد هذه المواكبة أساسية في مرحلة الإعداد، وضمان الانسجام وترابط السياسات العمومية الترايبية مع باقي الإستراتيجيات القطاعية وتوجهات تدخلات الدولة.
- ✓ تحديد الشراكات ذات الأولوية.
- ✓ تحديد المجالات الترايبية للتعاون بين الجماعات وبالتالي عقلنة وترشيد إستعمال المال العام.
- ✓ التشاور على المستوى الجهوي والوطني.
- ✓ تمكين الجهة من برامج قابلة للتنفيذ ومنسجمة فيما بينها، على اعتبار الجهة تحتل مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترايبية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب².

¹ - (M) Zriouli . « Edition de la région économiques au Maroc », thèse d'Etat en sciences économiques et social, Université Mohamed V AGDAL, RABAT, 1996, p 359.

² - الفقرة الثانية من المادة 143 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

✓ احترام التوجهات الاستراتيجية للتنمية ما بين الجماعات على المستويين الجهوي والوطني من أجل تحقيق الملائمة والإنسجام.

وأخيراً، تسمح هذه المرحلة بالبحث عن مجالات الإنسجام ما بين الجماعات بتحديد المشاريع التي توفر المؤهلات المشتركة بينهما.

ب - مرحلة التقديم والمصادقة على السياسات العمومية الترابية من طرف المجلس الجماعي

1 - مرحلة تقديم النتائج للسكان

تهدف هذه المرحلة إلى إخبار السكان حول الاختيارات التي اتخذت من طرف الجماعة والتعديلات أو التقويمات التي أدخلت على برنامج الجماعة (المخطط الجماعي سابقاً) خلال عملية الانسجام.

وتتم هذه المرحلة بمبادرة من الجماعة لأن السياسات العمومية الترابية تعتبر مشروعاً سياسياً للمجلس الجماعي، وتنظم في إطار منتدى تقديم النتائج التي يشارك فيه أعضاء هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع¹ وأعضاء اللجنة التقنية الجماعية وأعضاء النسيج الجماعي المحلي وممثلين عن الفاعلين المحليين الآخرين من أجل تفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع وخلق العمل التشاركي.

2 - مرحلة المصادقة: يتم عادة تقديم مشروع السياسات العمومية الترابية المعدة من قبل

المجلس الجماعي أمام اللجنة الجماعية المكلفة بالتخطيط من أجل الدراسة قبل أن يعرض على أنظار المجلس الجماعي مصحوباً بتقرير اللجنة المختصة وتوصياتها من أجل دراسته والمصادقة عليه كمشروع سياسي للمجلس.

ويحدد هذا الأخير لهذه الغاية، برنامج تجهيز الجماعة كما يقترح الأعمال الواجب القيام بها بإشراك أو تشارك مع الإدارة والجماعات الترابية الأخرى أو المؤسسات العمومية، ويترتب على المصادقة التزام المجلس الجماعي بتنزيل مقتضياته على البرمجة المتعددة السنوات كما ينص القانون على ذلك "تعمل الجماعة على تنفيذ برنامج عملها وفق البرمجة متعددة السنوات

¹ - المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6682.

المنصوص عليها في المادة 183 من هذا القانون التنظيمي¹، وتتم تعبئة الموارد اللازمة من خلال الميزانيات السنوية، مع الأخذ بعين الاعتبار الموارد الذاتية للجماعة والتي من الممكن تعبئتها لإنجاز المشاريع المبرمجة، علماً أن هذه البرمجة سيتم اعتمادها لإعداد ميزانيات الجماعات التي سيتحول تبويبها على أساس برامج وبرمجة ممتدة على ثلاث سنوات كما هو منصوص في المادة 183 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، والمرسوم 2.16.307 الصادر في 23 رمضان 1437 الموافق ل 29 يوليوز 2016 بتحديد مضمون البرمجة متعددة السنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفية إعدادها.

3 - مرحلة التتبع والتقييم: يعتبر التتبع والتقييم مرحلة أساسية في إعداد السياسات العمومية الترابية في تصحيحه وتعديله عند الاقتضاء، ولإعطاء فعالية لهذه العملية، فقد تم وضع أجهزة ومهمتها السهر على نظام التتبع والمراقبة وهي على الشكل التالي:

- **المجلس الجماعي:** هو الذي يضع البرنامج، وهو الذي تكون له كامل الصلاحية في تتبعه وتنفيذه، وتعديله عند الاقتضاء.
- **رئيس المجلس الجماعي:** هو الذي يضع البرنامج، وهو الذي يتخذ القرارات الكفيلة بتنفيذ البرنامج ومراقبة تنفيذه ويمكنه إحداث مصلحة أو لجنة لتتبع وتنفيذ برنامج عمل الجماعة.
- **المراقبة الإدارية:** وهي تقوم طبقاً للقانون بمراقبة مدى مطابقة البرامج السنوية مع السياسات العمومية الترابية، كما تعتبر شريكة في تمويل البرامج وتنفيذ بعض المشاريع، ومراقبة تنفيذها، والتنسيق بين مختلف الأطراف المعنية.
- **الساكنة المستفيدة:** عن طريق تنظيم الجماعة عدة لقاءات مع مختلف الفاعلين للتشاور والتدارس وتقديم حصيلة عمل السنة الفارطة وبرنامج العمل المقبل.

الفقرة الثانية: اعتماد مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية

يعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع الجيد للاختصاصات والموارد عملاً بالمبدأ الأصل في الالتزام، بناء على حسم قانوني

¹ - المادة 79 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6673.

واضح أو تفاهم شريف، أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام والاختصاصات بنفسها¹.

وبمعنى آخر فالإقليم إتباعاً لمبدأ التفريع يقوم بما لا يمكن إسناده للجماعة الترابية الأخرى والدولة تمارس الاختصاصات التي لا يمكن إسنادها للجماعات الترابية في مستوياتها الثلاثة أي سيتم تشييد الدولة من القاعدة إلى القمة، ولا يمكن أن تتدخل في المستقبل إلا على أساس تعويض تخلفات، أو تصحيح النقائص، أو تقوية عجز لدى الجماعات الترابية والمجتمع المدني، ويتحدد هذا المبدأ تلقائياً مع اللامركزية إذ لا يسمح للجماعات الترابية الصغيرة بضمان تكاليف عمل المرفق، بل إن الواجبات ستصبح موزعة حسب كل مستوى قادر على العمل، كما يجبر الجماعات الأدنى على التدخل كلما أبانت عن المقدرة والاستعداد اللازمين.

ومن جانب آخر يسمح مبدأ التفريع أيضاً بتنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري دونما الحاجة إلى انتظار توجيهات وأوامر آتية من فوق، الشيء الذي يجعل الجماعات الترابية قادرة على إغناء نفسها عن طريق اتساع الخيرات مع المكونات المجتمعية الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي.

وبهذا المعنى يقترح بشكل طبيعي تنظيمياً ترابياً بسيطاً، وملائماً كأحد الشروط المهمة للتنمية المحلية، وقد ورد هذا المبدأ مرة في مشروع الحكم الذاتي، حيث نصت عليه الفقرة السابعة عشر 17 بشكل صريح "من جهة أخرى، تمارس الاختصاصات، التي لم يتم التنصيب على تحويلها صراحة، باتفاق بين الطرفين، وذلك عملاً بمبدأ التفريع"².

كما تأكد أيضاً بشكل واضح في تقرير اللجنة الإستشارية الجهوية، وجاء في أحد إقتراحاتها مايلي: "فيما يتعلق بالتنمية الإقتصادية والثقافية والبيئية يعتبر كل مجال للاختصاص (الماء النقل، الطاقة...) قابلاً أن تتقاسمه الدولة والجماعات الترابية عملاً بمبدأ التفريع"³.

¹ - محمد طالب، الجهوية أية رهانات؟ بأي إجراءات؟ ورد في الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة)، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الرباط العدد 6 فبراير 2010، ص 168.

² - المبادرة المغربية بشأن التفاوض لتحويل الصحراء الحكم الذاتي <http://www.corcas.com.com/portals/4/Doc/autonomie.pdf> تاريخ الزيارة 2017/08/20.

³ - تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، مرجع سابق، ص 48.

حتى أن دستور 29 يوليوز 2011 أكد مبدأ التفريع¹، وفرضه كوسيلة لتوزيع الاختصاصات بين الجماعات الترابية في إطار الجهوية المتقدمة، كما يجدر بالذكر أنه على مستوى الدول الديمقراطية تطبقه وذلك دون التصريح به أحيانا، وهذا قد يكون راجعا إلى تعدد المصطلحات التي تطلق على هذا المبدأ ومنها: التفريع – الفرعية – التدارك – التداركية – المداركة – الثانوية – مبدأ الاحتفاظ...، ويعد مبدأ التفريع أكثر حضورا في ألمانيا لأنه يعد مصدرا مهما في الكتابات القانونية ويعد من المبادئ الأساسية للتنظيم الفيدرالي ليس فقط على مستوى المؤسسات وإنما أيضا على النقاش حول المكانة المتعلقة بالسلطات العمومية والمجتمع.

كما أن دستور 2011 قد عمل على إصلاح الدولة من خلال وضع أسس الجهوية المتقدمة، وإصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من أجل تهيئة الظروف المواتية لإعمال نظام الحكم الذاتي لجهة الصحراء، خصوصا إذ ما أخذنا بعين الاعتبار الإرادة الشعبية التي يحظى بها المشروع².

إن احتدام المنافسة بين الدولة والجماعات الترابية في مجال التنمية يفرض على الدول النامية مزيدا من التطور لمواجهة المستجدات والتطلعات الترابية، عبر تحسين الجماعات الجهوية على القيام بالاختصاصات التي تمارسها نظيرتها في التجارب المتقدمة، وفي هذا السياق، اعتبرت مسألة توزيع الاختصاصات والإمكانات بين الدولة والجماعات الترابية الركن الأساسي والرقم المربح في معادلة البناء الجهوي الترابي المتقدم.

فمن خلال توسع وتعدد مجالات تدخل الجماعات الترابية، مع توفير الإمكانيات المادية والبشرية الملائمة لممارسة اختصاصاتها، تبرز اللامركزية الجهوية وقدرتها على بلورة الديمقراطية المحلية والتنمية الذاتية³.

لتلافي إشكالية تداخل الاختصاصات، حددت القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية الأخرى اختصاصات ذاتية ومشاركة ومنقولة.

¹ - الفصل 140 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

² - عبد الله حارسي، مبدأ التفريع بين اللامركزية الترابية والحكم الذاتي لجهة الصحراء تكريس قاعدة دولية ذات بعد ديمقراطي، دراسات في القانون العام، الطبعة 2014، ص 122.

³ - عبدالواحد ميعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكدال الرباط السنة 1999-2000، ص 74.

فبناء على مبدأ التفريع، سيضحي للجهة اختصاصات إضافية مشتركة مع الدولة بموجب مقتضيات القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، وهي اختصاصات لم يكن منصوصا عليها في القانون رقم 47-96 المتعلق بالجهات¹، بحيث تم التنصيص في المادة 93 على أنه: "يمكن للجهة، بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدى مع الدول إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها..."²، وطبقا لمبدأي التدرج والتمايز، وهي تشمل الإختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك.

وبالطبع يتطلب بناء علاقة شراكة من هذا النوع دعما من طرف الدولة، ولهذه الغاية نظم القانون التنظيمي للجهات، ليس من خلال الوصاية المشددة والمعقدة المعمول بها سابقا، إنما من خلال إرساء آليات التعاون والشراكة، من قبيل تمكين مجلس الجهة من التداول بشأن إحداث مجموعات الجهات ومجموعة الجماعات الترابية، وإبرام إتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص، والعقود المتعلقة بممارسة الإختصاصات المنقولة والمشاركة³، أما على مستوى العمليات والأقاليم نجد الفصل 140 من دستور 2011 يتطرق إلى ممارسة الإختصاصات، والذي ينص على أن للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة⁴.

وهذا ما نص عليه الفصل 78 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمليات والأقاليم على أن هذه الأخيرة"، كما تشمل الإختصاصات المشتركة بين الدولة والعمالة والإقليم الإختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، ويمكن أن تتم ممارسة هذه الإختصاصات المنقولة التي تنقل من الدولة إلى العمالة أو الإقليم بما يسمح بتوسيع الإختصاصات الذاتية بشكل تدريجي⁵، فالمشرع المغربي من خلال الفصول المتعلقة باختصاصات العمليات والأقاليم أغفل مبدأ التفريع لتوزيع الإختصاصات بين الدولة والعمليات والأقاليم ما عدا ما تم التنصيص عليه في الفصل 140 من الدستور أعلاه.

¹ - القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

² - الفصل 93 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6597.

³ - من هنا يجب أن يشكل التعاون ضابط العلاقة بين المركز والجهات، ولذلك فقد نصت المادة 100 من القانون التنظيمي للجهات على قيام السلطات العمومية باستشارة الجهة في السياسات القطاعية التي تهم الجهة وكذا التجهيزات والمشاريع الكبرى التي تخطط الدولة لإنجازها فوق تراب الجهة وخاصة عندما تكون الاستشارة منصوص عليها في نص تشريعي أو تنظيمي خاص.

⁴ - الفصل 140 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3622.

⁵ - المواد (78، 79، 80، 81، 82، 83، 84، 85، 86، 87، 88، 89، 91) من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمليات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6638 - 6639.

أما فيما يخص توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات يتم وفقاً لمبدأ التدرج والتمايز بين كل الوحدات الترابية عند نقل الإختصاصات إليها بأصنافها الثلاثة من لدن الدولة، وتحديد مجالاتها اعتماداً على مبدأ التفريع الذي يمنح الجماعة إختصاصات تشمل حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية وإحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة¹.

فتوضيح العلاقة بين الدولة والجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى، بناءً على مدى قربهم من القضايا اللصيقة بسكانهم، حتى يتحقق التكامل في الأدوار بدل التداخل والإزدواجية التي تؤدي إلى تشتت جهود التنمية، مما يفرض إتباع نوع من التوازن بين مختلف المستويات الترابية يضمن لها ممارسة إختصاصاتها بالنجاعة المطلوبة²، وذلك بترسيخ مبدأ التفريع كما هو منصوص عليه في الفصل 140 من الدستور أعلاه، يسهل إدماج الدولة في الوحدات الترابية ويساعدها في تنفيذ برامجها السياسية وإختيارها الإقتصادية، عبر إطلاعها عن قرب على متطلبات الجهات والجماعات الترابية الأخرى ومطامحها، ويمثل أسلوب التعاقد بين الوحدات الترابية، كعقود التخطيط المعتمدة في فرنسا مثلاً مظهراً من مظاهر التعاون والتنسيق فيما بينهما³، ورغم إيجابيات مبدأ التفريع المطبق في الدور الفيدرالية كألمانيا مثلاً لتوفرها على كل المقومات، فلا زال في بلادنا يتيماً لضعف الإرادة لدى الدولة وباقي الوحدات الترابية.

الفقرة الثالثة: أدوار جديدة لسلطة الوصاية (الرقابة) على الجماعات الترابية

أثار مفهوم الوصاية في القانون العام اهتمام العديد من الفقهاء والباحثين، الذين قدموا تعاريف مختلفة للوصاية، وهو إختلاف نابع بالأساس من صعوبة تقديم تعريف محدد وموحد ولهذا فإن لعملية التعريف أهمية كبرى على الرغم من صعوبتها، إذ بواسطتها يمكن أن نقف على الأسس والمبادئ التي يقوم عليها مفهوم الوصاية⁴.

¹ - المادة 90 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6675.

² - يقول جلالة الملك في الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011، "حرصاً منا على إعطاء الجهوية كل مقومات ... فقد ارتأينا إدراجها في إصلاح الدستور شامل، يهدف إلى تحديد وتأهيل هيكل الدولة".

³ - (M) Brahim « rôle de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire » REMALD, série thème actuel N°52, 2006, P66.

⁴ - عرف شارل ديباش (CHARLES DEBABSCH) الوصايا بأنها الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على ألا تتم هذه الوصايا إلا في الحالات المحددة قانوناً وحماية لاستقلال الوحدات المشمولة بالوصاية المذكورة، "انظر كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد على ضوء القانون 78-00 وتعديلاته"، دراسة قانونية، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية رقم 1 الطبعة الأولى، باريس 2003 الفقرة الثانية من الهامش رقم 122 ص 87.

ومن الممكن القول إن الوصاية هي مجموع السلطات التي تمارسها بحكم القانون، السلطة الإدارية المركزية على أشخاص وأعمال الإدارة اللامركزية بهدف حماية المصلحة العامة ومخافة أن تتولد عن الشطط في استعمال الحرية المعترف بها للجماعات الترابية، فوضى أو تسبب يلحق الضرر بسكان الجماعة الترابية، غير أن هذه السلطات ليست مطلقة بل هي مقيدة، مشروطة ومحدودة في الحالات المتضمنة في النص القانوني المؤطر للجماعات الترابية، وذلك بغية فسخ المجال أمام هذه المؤسسات العمومية لتحمل مسؤوليتها وتطور أساليبها التنموية، الثقافية وال، اجتماعية والاقتصادية.

ومما لا شك فيه أن الوصاية الإدارية تعتبر آلية أساسية وملائمة للتنظيم اللامركزي، تقوم بدور جوهري في هذا الأسلوب التنظيمي للوحدات الترابية، ويتجلى ذلك في كون درجة الوصاية واليادين التي تشملها، تحدد بكل دقة ومدى واقع اللامركزية الترابية المحلية حيث أنها تشكل مقياسا حقيقيا للإستقلالية التي تضطلع بها الجماعات الترابية فمنح هذه الجماعات صلاحيات واسعة في مختلف المجالات مع إخضاعها لوصاية قوية تفرغها من محتواها الشيء الذي يعتبر غير كاف لتحقيق لامركزية فعلية¹.

في هذه الفقرة سيتم تناول الأدوار الجديدة لسلطة الوصاية على الجهات والجماعات الترابية الأخرى: فمتطلبات التنمية الترابية، أصبحت تفرض تجاوز مرحلة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي، والمتمثل في الرقابة السابقة والرقابة الملائمة، التي تعرقل وتعطل عمل الهيئات المحلية الذي أصبح يتطلب السرعة والمرونة لمواكبة التطورات الحاصلة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنح هذه الرقابة للأجهزة القضائية المختصة بشكل بعدي، والاكتفاء فقط بالتوجيه والمصاحبة وتقديم المساعدة هذا ما أشار إليه دستور 2011 في الفصل 145 منه، عندما تحدث عن ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات باعتبارهم ممثلي السلطة المركزية في الجماعات الترابية، يمارسون المراقبة الإدارية ويساعدون رؤساء الجماعات الترابية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، ويقومون بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها².

¹ - أمال المشرفي، الوصايا الإدارية في مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، مقال في أعمال اليوم الدراسي المنظم من قبل عمالة سلا-المدينة والجمعية المغربية للعلوم الإدارية في 21 يوليوز 2001 تحت عنوان "اللامركزية الإدارية بالمغرب مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 32، 2001، ص 39.

² - الفصل 145 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 6687.

وبصدور القوانين التنظيمية، لم تتحدث عن الوصايا بل تضمنت الرقابة الإدارية والرقابة القضائية على الجماعات الترابية، وبالتالي تحول المغرب من المفهوم التقليدي للوصاية إلى مفهوم متطور يعتمد على إشراك القضاء في الرقابة على الجماعات الترابية، محتدياً في ذلك بالقانون الفرنسي المنظم للرقابة على الجماعات المحلية، الذي ألغى الرقابة المسبقة على الهيئات اللامركزية، وحولها إلى الرقابة الإدارية البعدية تنتهي إلى رقابة قضائية في حالة الإحالة على القضاء الإداري.

وانطلاقاً من الدستور والقوانين التنظيمية نقف عند السلطات الجديدة التي أسندها المشرع للقضاء الإداري في إطار الجهوية المتقدمة حيث أسند له الاختصاص البت في النزاعات التي تنشأ بين السلطة المركزية من خلال ممثليها في الجماعات الترابية والمجالس المنتخبة في إطار الرقابة على الجماعات الترابية، وذلك طبقاً للمادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات التي نصت على أنه "يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجالس وكذلك التصريح ببطلان مداوالات الجهة، وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية... يختص القضاء وحده لحل مجلس الجهة"¹، ونفس المقتضى جاءت به المادة 64 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم²، والمادة 63 من القانون التنظيمي للجماعات³.

فهذه المقتضيات تشكل نقلة نوعية في رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية، إذ أصبح يختص بإنزال العقوبات التأديبية على أعضاء المجالس المنتخبة، وحل هذه المجالس وهي اختصاصات جديدة تسند للمحاكم الإدارية بالإضافة إلى رقابة المشروعية.

وهذا ما يعبر عن رغبة المشرع في تقوية دور القضاء الإداري في تعزيز الجهوية المتقدمة والرقى بها، وضمان المشروعية، من خلال تحقيق التوازن بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس المنتخبة، وهذه هي محور الإشكالية التي سيتم معالجتها من خلال الوقوف عند تموقع القضاء الإداري في العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات الترابية، وتكريس الرقابة القضائية كبديل عن الوصايا الإدارية في الجهوية المتقدمة.

¹ - المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6595.

² - المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمليات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6635.

³ - المادة 63 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6670.

هذه الإشكالية سيتم معالجتها من خلال مستويين: رقابة القضاء الإداري على هياكل الجماعات الترابية (أولاً)، رقابة القضاء الإداري على أعمال مجالس الجماعات الترابية (ثانياً).

أولاً: رقابة القضاء الإداري على هياكل الجماعات الترابية: شكلت القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، نقلة نوعية في مجال الرقابة على الجماعات الترابية، حيث أصبح للمحاكم الإدارية دور مهم في ممارسة الرقابة على المجالس المنتخبة، سواء على أعضاء هذه المجالس أو على المجلس ككل.

1 - الرقابة على أعضاء مجالس الجماعات الترابية: حلت المحاكم الإدارية محل سلطات الوصاية في توقيع الجزاءات التأديبية على أعضاء مجالس الجماعات الترابية، في حالة إخلالهم بمهامهم سواء الرئيس أو نوابه أو باقي الأعضاء، حيث أصبح العزل أو التوقيف يتم بمقتضى حكم قضائي¹، بدل قرار إداري كما كان سابقاً.

أ- العزل: بحيث يعتبر إختصاص جديد يسند إلى المحاكم الإدارية، حيث لا يوجد أي مقتضى في قانون إحداث المحاكم الإدارية يسند اختصاص إنزال العقوبات التأديبية إلى المحاكم الإدارية.

وقد حددت القوانين التنظيمية المخالفات التي يمكن أن تؤدي إلى عزل أعضاء مجالس الجماعات الترابية، والمساطر التي يجب إتباعها فبالنسبة للمخالفات يمكن إجمالها فيما يلي:

➤ ارتكاب أفعال مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تضر بأخلاقيات المرفق ومصالح الجهة، أو مصالح العمالة أو الإقليم إذا تعلق الأمر بعضو في مجالس العمالات أو الأقاليم، أو مصالح الجماعة إذ تعلق الأمر بعضو في مجلس الجماعة².

➤ ربط مصالح خاصة مع الجهة أو مجموعات الجهات أو مع مجموعات المؤسسات العمومية فيما يخص أعضاء مجلس الجهة، أو ربط عضو من أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم مصالح خاصة مع العمالة أو الإقليم، ونفس الأمر بالنسبة لأعضاء مجلس الجماعة في حالة ربط

¹ - جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمقتضيات جديدة فيما يخص العزل، إذ لم يعد يمكن عزل أعضاء مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى إلا بمقتضى حكم قضائي وذلك طبقاً للمواد (المادة 66 من القانون التنظيمي للجهات، المادة 64 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، والمادة 63 من القانون التنظيمي للجماعات).

² - المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، ص 6595، وتقابلها المادة 65 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، ص 6635، والمادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، ص 6670.

مصالح خاصة مع الجماعة أو مع مؤسسات التعاون أو مع مجموعات الجماعات التي يكون عضوا فيها أو مع الهيئات أو المؤسسات العمومية أو شركات التنمية التابعة لها...¹.

➤ أن يمارس عضوا في مجلس الجهة أو مجلس العمالة أو الإقليم أو مجلس الجماعة خارج دوره التداولي المهام الإدارية، أو أن يوقع على الوثائق الإدارية، أو يدير أو يتدخل في تدبير مصالح الجهة أو العمالة أو الجماعة².

ومن المخالفات التي توجب توقيع الجزاءات التأديبية مخالفة أحكام المادة 44 من القانون التنظيمي للجهات، والتي تنص على عدم جواز تداول المجلس إلا في النقاط التي تدخل في صلاحياته، والمدرجة في جدول أعماله، فكل عضو في المجلس خالف بشكل متعمد هذه المادة يمكن إنزال عقوبة العزل في حقه، ولا يجوز اللجوء إلى المحكمة الإدارية إلا بعد إعطاء المعني بالأمر حق الدفاع، من خلال مراسلته لتقديم إيضاحات كتابية حول المنسوب إليه، ونفس الأمر بالنسبة لعزل رؤساء مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى في حالة ارتكاب أفعال مخالفة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، حيث يجب أن تتم مراسلة المعني بالأمر لتقديم إيضاحات كتابية حول المنسوب إليه، قبل إحالة طلب عزله إلى المحكمة الإدارية³.

أما بالنسبة لنواب الرئيس الذين يمتنعون عن القيام بمهمتهم، فيمكن تقديم طلب عزلهم إلى المحكمة الإدارية عن طريق مقرر صادر عن المجلس الذي ينتمي إليه المعني بالأمر⁴، وتبت المحكمة الإدارية في طلب العزل في أجل شهر من تاريخ تقديم الطلب، وفي حالة الاستعجال يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، الذي يبت فيه في أجل 48 ساعة من تاريخ التوصل بالطلب، ويترتب على الإحالة على المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل، طبقا للمادة 67 من القانون التنظيمي للجهات والمادة 65 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، والمادة 64 من القانون التنظيمي للجماعات⁵.

¹ - المادة 68 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6671.

² - المادة 69 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6596 يقابلها المادة 67 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات، مرجع سابق، ص 6636 والأقاليم والمادة 66 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6671.

³ - المادة 67 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6595، وتقابلها المادة 65 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6635 والمادة 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6670.

⁴ - المادة 71 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6596، والمادة 69 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6636، والمادة 68 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6671.

⁵ - المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6595، وتقابلها المادة 65 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6635، والمادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6670.

لكن يلاحظ على هذه المواد أنها تحمل نوعاً من الإبهام، حيث نصت على أنه في حالة الاستعجال يمكن الإحالة إلى القضاء الاستعجالي للبت في الأمر، في حين أن من خصائص القضاء الاستعجالي أنه لا يبت في الجوهر، ويصدر عنه حكم مؤقت إلى حين بت المحكمة في الموضوع، كما أنه لا داعي إلى اللجوء للقضاء الاستعجالي مادام أن الإحالة على المحكمة ينتج عنها تلقائياً توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل.

ب- التجريد من العضوية: لا يجوز لأعضاء مكاتب الجماعات الترابية التخلي عن الانتماء السياسي (الترحال السياسي) أثناء فترة الانتداب تحت طائلة التجريد من عضوية المجلس، ويتم التجريد من العضوية بمقتضى حكم قضائي يصدر عن المحكمة الإدارية طبقاً للمادة 54 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، وتقابلها المادة 52 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم، والمادة 51 من القانون التنظيمي للجماعات¹.

ويتم تقديم طلب التجريد من العضوية من طرف رئيس المجلس أو الحزب السياسي الذي ترشح العضو بإسمه، ويجب أن تبت المحكمة الإدارية في الطلب في أجل شهر ابتداء من تقديم الطلب.

ج- الحلول: يتم التجريد من العضوية من طرف رئيس المجلس أو الحزب السياسي الذي ترشح العضو بإسمه، ويجب أن تبت المحكمة الإدارية في الطلب في أجل شهر ابتداء من تقديم الطلب. وتهم هذه الحالة رؤساء مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، عند إمتناع الرئيس عن القيام بمهامه بمقتضى القانون، حيث يجوز للوالي بالنسبة لمجلس الجهة، والعامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم ومجلس الجماعة، الحلول محل الرئيس للقيام بهذه الأعمال. إلا أن إثبات الإمتناع أصبح يتم بمقتضى حكم قضائي، عكس ما كان عليه الأمر في السابق، إذ كان الحلول يتم بصفة تلقائية دون اللجوء إلى المحكمة لإثبات وجود حالة إمتناع، وبالرجوع إلى القوانين التنظيمية يجب توفر شرطين لاعتبار الرئيس في حالة إمتناع وهي:

➤ رفض القيام بالأعمال المفروضة عليه بمقتضى القوانين التنظيمية.

¹ - المادة 54 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6596 يقابلها المادة 52 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمال والأقاليم، مرجع سابق، ص 6634 والأقاليم والمادة 51 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6669.

➤ أن يترتب عن ذلك إخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة الترابية سواء الجهة أو العمالة أو الجماعة.

ويجب على ممثلي السلطة المركزية قبل اللجوء إلى القضاء توجيه إنذار للمعني بالأمر لمطالبته بالقيام بالأعمال المنوطة به، وفي حالة عدم الإستجابة في أجل 15 يوم يتم إحالة الأمر إلى القضاء الإستعجالي في المحكمة الإدارية للبت في وجوب حالة امتناع.

ويتم البت في الموضوع بحكم نهائي، وفي حالة الإمتناع يمكن لممثل السلطة المركزية الحلول محل الرئيس في القيام بهذه الأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها¹.

2 - حل مجالس الجماعات الترابية

أصبح حل مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى أو توقيفها يتم بمقتضى حكم قضائي صادر عن المحكمة الإدارية، عكس ما كان عليه الأمر سابقا، إذ كان حل مجلس الجهة يتم عن طريق مرسوم معلل ينشر بالجريدة الرسمية²، وهذا المستجد يشكل ضمانا إستقلالية هذه المجالس، وإستمراريتها إذ لم تعد تحت وطأة سلطة الوصاية.

وبالرجوع إلى القوانين التنظيمية نجدها تنص على اختصاص القضاء وحده بحل مجلس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وقد حدد الحالات التي تجيز اللجوء إلى المحكمة الإدارية لطلب حل المجلس وهي.

- إذا كانت مصالح الجماعة الترابية مهددة لأسباب تمس بحسن سير المجلس³.
- إذا رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى القانون، أو رفض التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العامة للجماعات الترابية.
- إذا وقع إخلال بسير المجلس من شأنه تهديد السير الطبيعي للجماعات الترابية.

¹ - المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6597، تقابلها المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6637، والمادة 76 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6672.

² - أحمد أيجون، الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية، عدد يونيو 2015، ص 39.

³ - المادة 75 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6597 وتقابلها المادة 73 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6637 والمادة 72 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6672.

لكن يلاحظ على هذه المقتضيات أن الحالة الأولى جاءت فضفاضة وغير دقيقة، إذ يمكن أن يدرج ضمنها أي إخلال في سير المجلس، مما يجعلنا نتساءل إن كانت الحالات الأخرى مجرد تفصيل للحالة الأولى، مع أن الحالة الأخيرة مجرد إعادة لمضمون الحالة الأولى.

ومن الحالات الأخرى التي توجب حل المجلس مخالفة أحكام المادة 44 من القانون التنظيمي للجهات، وذلك بالتداول في محاور لا تدخل في نطاق صلاحيات المجلس، أو غير المدرجة في جدول أعمال المجلس، ويجب التمييز بين حل المجلس وحل المكتب الذي يمكن أن يتم بقوة القانون في حالة انقطاع الرئيس ونوابه عن مزاولة مهامهم في الحالات التالية:

✓ الوفاة.

✓ الإستقالة الاختيارية.

✓ الإقالة الحكيمة.

✓ العزل بما فيها التجريد من العضوية.

✓ الإلغاء النهائي للانتخاب.

✓ الاعتقال لمدة تفوق ستة أشهر.

✓ الإنقطاع بدون مبرر أو الإمتناع عن مزاولة المهام لمدة شهر.

✓ الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية¹.

ويمكن حل المكتب كذلك في حالة صدور حكم قضائي من القضاء الإستعجالي بالمحكمة الإدارية، يقضي بوجود حالة إمتناع أو إنقطاع الرئيس عن مزاولة مهامه، وذلك عند إنقطاع الرئيس أو إمتناعه عن مزاولة مهامه لمدة شهرين، ولكن قبل إحالة الأمر إلى القضاء الإستعجالي يجب إنذار الرئيس لإستئناف أعماله، وفي حالة عدم إستجابته في أجل سبعة أيام يمكن اللجوء إلى القضاء².

من خلال ما سبق نلاحظ أن القضاء الإداري أصبح يمارس رقابة من صنف تأديبي على مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهي اختصاصات جديدة تسند إلى المحاكم الإدارية، هذا بالإضافة إلى توسيع رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الترابية.

¹ - المادة 22 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6582 وتقابلها المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6628 والمادة 20 من القانون التنظيمي رقم 113.14 للجماعات، مرجع سابق، ص 6663 .

² - المادة 23 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6589 وتقابلها المادة 74 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6637 والمادة 21 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6663.

ثانيا: رقابة القضاء الإداري على أعمال مجالس الجماعات الترابية: لقد وسع المشرع من سلطات القضاء الإداري في مجال رقابة المشروعية، إذ كانت الرقابة القضائية تقتصر على الجهات دون باقي المؤسسات الأخرى للجهوية، التي كانت تمارس فيها الرقابة من طرف سلطة الوصاية، ليقوم المشرع بالمساواة بين الجماعات الترابية في الرقابة القضائية.

1 - رقابة المشروعية: عرفت الرقابة على قرارات مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى عدة تغيرات وتطورات إذ تم التقليل من الرقابة الإدارية لصالح الرقابة القضائية على أعمال المجالس، ولم يعد للسلطة المركزية السلطة التقريرية، في مواجهة أعمال هذه المجالس، بل لابد من اللجوء إلى المحاكم الإدارية لإعطاء كلمتها في كل نزاع، وذلك طبقا للمادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، التي نصت على اختصاص القضاء وحده بالتصريح ببطلان مداوالات مجلس الجهة، ونفس المقتضى نصت عليه القوانين التنظيمية لباقي الجماعات الترابية الأخرى.

فكل نزاع بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس المنتخبة حول شرعية قرارات مجالس الجماعات الترابية تجب إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية للبت فيه، وإن كان هذا المقتضى لا يحمل جديدا بالنسبة للجهات، لأن الإعلان عن بطلان كان من اختصاص المحاكم الإدارية في السابق¹، فإنه يحمل الجديد على مستوى العمالات والأقاليم والمجالس الجماعية، إذ كان الإعلان عن البطلان من اختصاص السلطة الإدارية بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجالس العمالات والأقاليم والمجالس الجماعية.

وقد حددت القوانين التنظيمية قرارات المجالس التي يشوبها البطلان وهي:

- المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات المجلس أو رئيسه.
- المقررات والقرارات المتخذة خرقا لأحكام القانون التنظيمي للجماعة الترابية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل².

وللإشارة فقد عبر المشرع عن القرارات الصادرة عن مجالس الجماعات الترابية بالمقررات وما يصدر عن رؤساء هذه المجالس بالقرارات، والمقرر هو ما يتخذه بصفة تداولية، وغالبا ما

¹ - الحسين الوزاني الشاهدي، الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 25، السنة 2006، ص 25.

² - المادة 112 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6681، ويقابلها المادة 106 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6641 والمادة 115 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6604.

يتجه القصد منه إلى التقرير في الأمور التنظيمية وليس مراكز قانونية فردية، وهو مجرد فرق في الإصطلاح، أما من الناحية القانونية فليس هناك فرق بين القرار والمقرر.

وعلى العموم فالحالة الأولى تضمنت عيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري بإصدار المجلس لقرار إداري لا يدخل ضمن اختصاصه، أما الحالة الثانية فتحدثت عن مخالفة القانون، لكن هل اتجه قصد المشرع إلى عيب مخالفة القانون، أم مخالفة القانون بالمعنى الواسع أي جميع عيوب المشروعية التي تشوب القرار الإداري، وعلى الأرجح أن المعنى الثاني، وفي حالة النزاع حول شرعية هذه القرارات يجب إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية لإعلان البطلان.

وتتم الإحالة على المحكمة الإدارية من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، عكس ما كان عليه الأمر في السابق، حيث كانت الإحالة تتم من طرف سلطة الوصاية أو من طرف من يعنيه الأمر¹، أما بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات فإن الإحالة على المحكمة تتم من طرف عامل العمالة أو الإقليم.

إلا أن تحريك الرقابة القضائية يبقى بيد ممثلي السلطة المركزية، وبالتالي تملك الإدارة المركزية السلطة التقديرية في اللجوء إلى القضاء، وهذا نفس ما تضمنته قوانين اللامركزية في فرنسا في بداية الثمانينات، حيث أن تحريك الرقابة القضائية كان مرتبط بإرادة المحافظ، وقد عرف هذا النظام عدة إختلالات، كقلة الإحالة على القضاء الإداري، والتركيز على فئة من القرارات دون الأخرى لإخضاعها للرقابة القضائية

وبالتالي تحولت الرقابة القضائية إلى رقابة إدارية لممثل الدولة، حيث لوحظ أن السلطة المحلية اللامركزية وممثل الدولة غالبا ما يفضلان الحوار التفاوضي لإرساء قواعد المشروعية عوض المنازعة القضائية، مما حدا ببعض الفقه إلى الدعوة إلى سحب الرقابة عن ممثل الدولة وتخويلها لسلطة مستقلة².

2- إيقاف تنفيذ القرارات: فقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على دعوى إيقاف

تنفيذ القرارات إلى حين البت فيها من طرف محكمة الموضوع، وإن كان قانون الجهة رقم 96-47 المنسوخ كان يرتب إيقاف التنفيذ في هذه الحالة تلقائيا بمجرد تقديم الطعن، وذلك بالنص صراحة

¹ - أحمد أيجون، الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب، مرجع سابق، ص 41.

² - محمد بوثينة، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32 ماي- يونيو 2000، ص 74.

أن إحالة النزاع على المحكمة الإدارية يترتب عنه بحكم القانون تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، لكن المشرع تدارك هذا الأمر من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

ففي حالة رفع المنازعة في شرعية القرارات الإدارية أمام المحكمة الإدارية يجب بالموازاة رفع دعوى إيقاف التنفيذ لوقف تنفيذ هذه القرارات، وكذلك الأمر في حالة التعرض على أعمال المجالس المنتخبة.

و يمكن لممثلي السلطة المركزية التعرض على كل قرار لا يندرج في صلاحيات المجالس المنتخبة أو جاء مخالفا للقانون، وكذلك التعرض على النظام الداخلي للمجلس ويجب على المجلس إجراء مداولة جديدة في شأن الأمور التي كانت موضوع تعرض، لكن في حالة عدم الإستجابة المجلس، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الإستعجالي لدى المحكمة الإدارية لطلب إيقاف تنفيذ القرار موضوع التعرض، إلى حين بت المحكمة في الموضوع¹.

إن الجماعات الترابية ونظرا للمستجدات التي طرأت عليها وفي إطار تبني المقرب التشاركي، أصبحت مطالبة بإعداد واعتماد برنامج تنموي اقتصادي واجتماعي في إطار تخطيط استراتيجي تشاركي، الذي يمكن من وضع تصور مستقبلي للحاجيات المتنامية والتنبؤ في إطار الفعالية والكفاية، إلا أن هذا المبتغى رهين بكفاءة الموارد البشرية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية من منتخبين وموظفين.

هذا يتطلب مجموعة من الدعامات والمقومات الترابية من أجل الرفع من اللامركزية الترابية، وذلك يتطلب العمل على جعل التقسيم الجهوي الترابي للمملكة تقسيم ناجح من أجل الحد من الفوارق بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وتمكين الوحدات الترابية من الموارد المالية الكافية قصد التقليل من التفاوتات بينها وخلق التنمية الترابية، وهذا لن يتأتى إلا بإعطاء العناية الكافية للعنصر البشري من أجل تحسين المردودية والخدمات لدى الجماعات الترابية.

بالإضافة إلى وجود مجموعة من الآليات التشاركية بين الدولة والجماعات الترابية التي ستسمح بتطوير مردودية الجماعات الترابية وستعمل على تطوير أداء مجالسها نظرا لكون التخطيط يعتبر من أهم عوامل هذا التطور.

¹ - المادة 114 من القانون التنظيمي للجهات، مرجع سابق، ص 6603 وتقابلها المادة 108 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6642 والمادة 117 من القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق، ص 6682.

الفصل الثاني:

مقومات استمرارية الجماعات الثرائية

إن المستجدات الدستورية والتنظيمية للتنظيم الترابي اللامركزي هدفت إلى ضمان إستمرارية الجماعات الترابية عن طريق اتخاذ القرار بشكل جماعي بغية الوصول إلى قرارات مقبولة من لدن الأغلبية، من خلال الإدارة الأمثل للبنيات والهياكل والموارد وترشيد هذه الموارد، وتحسين شروط الرفاهية للمواطن، لذلك يجب أن تبرهن الجماعات الترابية على قدرتها على الإبداع، أي ابتكار مشاريع جديدة، وإيجاد أفكار جديدة لحل مختلف المشاكل المطروحة على الصعيد الترابي، وبالتالي القدرة على التحكم في التطورات المتسارعة وتدبير الأزمات الطارئة، من خلال إجراءات إدارية تعكس القدرة على التحرك بفعالية وإبداع المشاريع التنموية.

بحيث لم تعد الدولة المركزية، قادرة اليوم على إرساء قواعد الديمقراطية، التي تقتضي القرب من المواطن وإشراكه في تسيير شؤونه وتلبية كافة رغباته على المستوى الترابي. ومن ثم كان الإعتماد على الجماعات الترابية كأحد الخيارات لتعويض نقص الدولة لبلوغ الديمقراطية المحلية، من هذا المنطلق أهاب صاحب الجلالة بالحكومة، بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء في 6 نونبر 2008 إلى "إعداد ميثاق وطني لعدم التمرکز، يتوخى نظام فعال للإدارة لامركزية، ويشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة، نظام يعتمد مقاربة ترابية، ويقوم على نقل الصلاحيات المركزية، ومنتظامها في أقطاب تقنية جهوية".

وتعتبر الجماعات الترابية، وهي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، المجال المناسب لممارسة الديمقراطية المحلية، كونها تتوفر "على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، وكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له"¹، وكونها كذلك مسؤولة عن التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية داخل مجالها الترابي، إلا أن الإدارة المركزية تواصل إحتكارها لأكثر قدر من السلطات والإختصاصات وذلك راجع بالأساس إلى ضعف الكفاءات البشرية وقلة الموارد المالية على المستوى الترابي من هذا المنطلق تبحث الدولة اليوم جاهدة على بديل لها على الصعيد الترابي، في حين تحتفظ لنفسها بتدعيم السلطات وتوفير الوسائل، وممارسة المهام الإستثنائية، التي لا يمكن إسنادها لإدارة عدم التركيز من الناحية القانونية، وذلك بهدف تنفيذ السياسات الوطنية وتعزيز التوجهات الإستراتيجية المرتبطة بمهام التأطير والإدارة والإشراف العام.

¹ - الفصل 141 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

كما أن إصلاح التنظيم الترابي الجديد، الذي تعرفه بلادنا يجب الأخذ فيما يخص النتائج والآثار المنتظرة إقتصاديا وإجتماعيا وسياسيا، فالمغرب اليوم محتاج إلى قاعدة صلبة مبنية على سياسات أفقية ومندمجة لجعل الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مستوى الرهان المنتظر. وهذا لن يتم إلا إذا تم الحسم في الحدود السياسية والتقنية، وتأهيل النخب السياسية وتكوين الموارد البشرية وتوفير الموارد المالية الكافية وجعلها في مستوى الانتظارات، إذ يبقى منطق التدرج معطى جوهري لجعل الانتقال من مرحلة إلى أخرى يحمل ضمانات النجاح، مع ضرورة إشراك النخب المحلية باعتبارها ذات قدرات ميدانية مختزنة لمعطيات النجاح والفشل على مرور المسلسل الديمقراطي الذي قطعه المغرب في هذا المجال.

إلا أن هاجس ورهان المغرب اليوم من خلال إصلاح التنظيم الترابي اللامركزي الجديد هو تحقيق رهان سياسي وإقتصادي في نفس الوقت وهذا ما أكدده صاحب الجلالة في الخطاب التاريخي ليوم 6 نونبر 2008 بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء بقوله "لذلك قررنا بعون الله، فتح صفحة جديدة في نهج الإصلاحات المتواصلة الشاملة التي نقودها بإطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة تشمل كل مناطق المملكة وفي مقدمتها الصحراء المغربية"¹.

كما جاء دستور 29 يوليوز 2011 ليؤسس تنظيم ترابي لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، حيث خصص بابه التاسع للجهات والجماعات الترابية الأخرى، كما حظيت الجهة بتأطير قانوني ومؤسسي، مع القانون 96-47 والصادر بمقتضى ظهير شريف في 2 أبريل 1997، والمعدل بموجب القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر بمقتضى ظهير شريف في 27 يوليوز 2015، فقد أضحت الجهة كيان وتنظيم مستقل يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وإختصاصات قانونية ذاتية ومشاركة مع الدولة ومنقولة إليها من هذه الأخيرة، وتحولت هذه الوحدة الترابية من الطابع الإداري إلى الطابع الإقتصادي التنموي، ومن مجرد إطار لعدم التركيز الإداري إلى جماعة ترابية حقيقية، وذلك على غرار باقي القوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية الأخرى، 112.14 المنظم للعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المنظم للجماعات والمقاطعات.

¹ - مقتطف من خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء يوم 6 نونبر 2008.

المبحث الأول: محددات التنظيم الترابي الجديد وآليات استمراريته

يحتل التنظيم الترابي أهمية حيوية في بلورة وتوجيه سياسات عمومية مندمجة وتشاركية، تجعل من التراب عنصرا لكل تنمية ترابية، وإرساء ثقافة الديمقراطية المحلية، فإيجاد المقاربات والآليات لضبطه وتنميته، هو ما حاولت الدولة بلورته من خلال سياسة اللامركزية، التي عرفت مسارا إصلاحيا بلور رؤية وفلسفة الدولة في دعم هذا الخيار ومنحه اتجاهات جديدة بأهداف ومبادئ متجددة، تنسجم مع الواقع الداخلي والخارجي، الذي أصبح في أمس الحاجة إلى وحدات ترابية لامركزية قادرة على تصريف مختلف المشاكل المتراكمة ومحاولة التغلب عليها، عن طريق تحديد أهداف التنظيم الترابي (المطلب الأول)، وتعزيز التعاون والشراكة بين الجماعات الترابية كآلية لاستمرارية وتطوير المجال الترابي (المطلب الثاني)

المطلب الأول: أهداف التنظيم الترابي الجديد

انطلاقا من الدينامية الإصلاحية التي يعرفها بالمغرب¹، والتي قعد لها دستور 29 يوليوز 2011 من أجل الدفع بمسلسل الإصلاحات التي مرت منها التجربة اللامركزية بالمغرب، وضرورة توسيع سلطة الوحدات الترابية في تحمل عبء تدبير المشاكل الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، وذلك من أجل تبني التصور الجديد لأهداف جديدة بخصوص التنظيم الترابي اللامركزي وإعادة النظر في السياسة الترابية للدولة حيث تم تكريس أهداف متطورة للتنظيم الترابي تصبو إلى توطين السياسات العمومية، وتكريس الديمقراطية المحلية، بالإضافة إلى تعزيز مسلسل اللامركزية الترابية بإطلاق مشروع الجهوية المتقدمة وترسيخ الحكامة الجيدة بالجماعات الترابية وإشراك السكان في تدبير شؤونهم المحلية.

وعلى هذا الأساس سيتم تناول هذا المطلب من خلال ترسيخ الحكامة الجيدة كلبنة لتكريس الديمقراطية المحلية في (الفقرة الأولى)، وبناء الجهوية المتقدمة كتدعيم لمسلسل اللامركزية في (الفقرة الثانية).

¹ - رشيد تونفي، التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب، دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال الجهوي، مرجع سابق، ص 138.

الفقرة الأولى: ترسيخ الحكامة الجيدة كلبنة لتكريس الديمقراطية المحلية

أ- الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي

تعتبر الحكامة المحلية عنصرا مهما في تحول دور الدولة وصياغة سياستها العامة وعنصرا مفتاحا للتدبير الجيد للتنمية وإرساء الديمقراطية المحلية، إنها أداة تعمل على تدبير الشأن الترابي بناء على قيم الشفافية والأخلاق، لذلك ارتبطت في الخطابات السياسية والإقتصادية منذ ظهورها كمفهوم جديد له بالوحدات الترابية، حيث وجدت في المجال المحلي أرضية ملائمة لتوطيد دعائمها، وحقلا خصبا لتجريب أولوياتها.

وفي ظل تعالي الأصوات المنادية بنهج حكمة ترابية كأداة لتدبير الشأن الترابي قائمة على قيم الشفافية والأخلاق تكفل تحقيق التنمية والإستقرار الاقتصادي، حيث اعتبر بمثابة نموذج مثالي له تأثير عميق على مستوى السلطة وبنياتها السوسيو سياسية، نظرا لقدرته على تفكيك الأنماط التقليدية للتدابير العمومية، ويشكل بالتالي شكلا جديدا من ممارسة السلطة ينطلق من تحت، لأن الحكامة الترابية الجيدة أداة ناجعة لتحقيق النزاهة والفعالية في تقديم الخدمات.

إن بناء منظومة متكاملة للحكامة الترابية بالمغرب يتطلب جهاز إداري ترابي فعال ورشيد ليساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة والمتوازنة، مع ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة وجريئة لوضع إستراتيجية متكاملة للتنمية المحلية، حتى يتمكن المنتخبين بالجماعات الترابية ورجال السلطة والإدارة الترابية من ترشيد وعقلنة تدبير الشأن العام الترابي وتشاور وحوار وتواصل وتسيير ديمقراطي شفاف، ومن ثم فالحكامة الترابية تمكن المسؤولين على الشأن الترابي سواء كانوا معينين أو منتخبين، من إعادة بناء مفهوم السلطة والحكم على أسس ومبادئ سياسة القرب وتمكينهم من إستثمار مختلف الإمكانيات التواصلية والتدبيرية من أجل بلورة فعل إداري ترابي يخدم مصالح مرتفقي الإدارة الترابية والجماعات الترابية.

وعلى هذا الأساس لا يمكن أن تقوم الوحدات الترابية بهذا الدور إلا باعتماد مقاربة تنموية في بعدها الشمولي، والتي تركز على مختلف المبادئ والمقومات الأساسية التي تقوم عليها الحكامة الترابية¹، ومن بين المبادئ الأساسية نجد مبدأ المقاربة الترابية، مبدأ الثانوية الفاعلية،

¹ - كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد 2، غشت 2009، الطبعة الأولى، ص 20.

تنظيم التعاون والتعاقد بين الفاعلين المحليين، تطبيق الشرعية والمشروعية، المبدأ العام والشامل والمسؤولية¹.

ومن أجل ترسيخ الحكامة الجيدة في تدبير الشؤون المحلية، وذلك عن طريق إخضاع إجراءات ممارسة السلطة العمومية من طرف الجهات والجماعات الترابية الأخرى لمعايير الحكامة الجيدة²، خصوصا وأن هذه الأخيرة قد عرفت نقائص كبيرة³، بفعل هيمنة النمط التقليدي للتدبير الترابي، الذي لم يعد يفي بالأغراض المتطلب منه، الأمر الذي يستدعي أكثر من أي وقت مضى، الأخذ بمناهج ومضامين الحكامة الجيدة، والتي نص عليها دستور 29 يوليوز 2011، كربط المسؤولية بالمحاسبة وضمان مشاركة السكان في تدبير شؤونهم المحلية، وشفافية عمليات التدبير العمومي للشأن العام المحلي (الفصل 154 من الدستور).

كما أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نصت على قواعد الحكامة الترابية المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر والعمل على الخصوص على احترام المبادئ العامة التالية:

✓ المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة.

✓ الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها.

✓ تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية.

✓ ترسيخ سيادة القانون.

✓ التشارك والفعالية والنزاهة⁴.

هذا يتطلب إشراك السكان بشكل مباشر في تدبير شؤونهم الجهوية والمحلية، عن طريق تمكينهم من المساهمة في حلها، من خلال إيجاد قرارات تحظى برضاهم ودعمهم⁵، لتعزيز القرب منهم، باعتباره توجها متجدد لمتطلبات الإدارة المواطنة القريبة من اهتمامات المواطن وتطلعاته للخدمة العمومية الجيدة⁶.

¹ - محمد اليكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، الطبعة الثانية، فنون الطباعة والإشهار، 2008، ص 152.

² - الفقرة الثانية من الفصل 154 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3625.

³ - تقرير الخمسينية، المغرب الممكن إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006، ص 80.

⁴ - المادة 243 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6622.

⁵ - محمد الغالي، سياسة القرب ومؤشرات أزمة الديمقراطية والتمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 53 - 2006، ص 25.

⁶ - سعيد جفري، الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية، ورد في الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة) سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة، طوب بريس، العدد 6 فبراير 2010، ص 15.

ب - تكريس الديمقراطية المحلية

تعد اللامركزية الترابية البوابة الأساسية للانفتاح على نوعية الحياة العامة المؤطرة بتسيير ديمقراطي عن قرب وهو ما يصطلح عليه بالديمقراطية المحلية حيث أن الجماعات الترابية بحكم تمتعها بالاستقلال المالي والإداري، فإنها تتوفر بالتالي على شخصية معنوية تخولها الفرص اللازمة لمباشرة أعمالها على جميع الأصعدة وعلى امتداد جذورها الترابية¹.

هذا ويجمع الباحثون في المجال الإداري على الإقرار بأن الجماعات الترابية هي المجال الذي تمارس فيه من الناحية المبدئية الديمقراطية المحلية، التي تمكن السكان من اختيار الإطار العام لحياتهم اليومية بكل حرية، كما يجمعون على أن أهداف ومشروعية المؤسسة الجماعية مستمدة قبل كل شيء من رغبتها في تقريب القرار من المواطن وإشراكه في تدبير الشأن العام المحلي².

فالديمقراطية تركز بشكل عام على جعل الإنسان أساس التنمية، فكل المنطلقات الفكرية والسياسية والاجتماعية تنطلق من الفرد لتعود إليه، بدءا بالديمقراطية بمفهومها العام والديمقراطية المحلية بشكل خاص، والواقع أن الديمقراطية المحلية اقترنتها مقارنتين أكاديميتين أساسيتين: أولهما، تنظر إلى مسألة تحقيق ديمقراطية محلية تركز بالأساس على ضرورة وجود نظام سياسي قوي بإمكانه دفع المؤسسات المنتخبة إلى بلورة ديمقراطية تشاركية وتشاورية، وثانيهما إدراك الأفراد لأهمية المسألة الديمقراطية في حياتهم المجتمعية.

ويكتسي التدبير الترابي أهمية قصوى، بالنظر إلى كون الجماعات الترابية هي في العمق مدرسة لتعلم الديمقراطية، ففي الجماعات الترابية يتعلم الناس ممارسة الديمقراطية والعمل المدني، وبذلك يحق القول أن الجماعات الترابية تمثل الفضاء النموذجي لممارسة الديمقراطية المحلية، لأنها الأكثر قربا من المواطنين والمواطنات.

¹ - أحمد اعيابو، الديمقراطية التشاركية في إطار دستور 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، السنة الجامعية 2013 - 2014، ص 22.

² - عز العرب كاوكاو، الديمقراطية التشاركية في إطار الدستور المغربي 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي اسماعيل مكناس، السنة الجامعية 2014 - 2015، ص 30.

هذه الديمقراطية المحلية تستلزم بدورها وبالضرورة مشاركة المواطنين مشاركة حقيقية في العمليات السياسية التي تجري في جماعتهم وفي القرارات التي تؤثر في حياتهم، فبذلك فقط يصح القول أن الديمقراطية المحلية مبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها التنمية المحلية.

ومما لا شك فيه أن تكريس الديمقراطية المحلية بالمغرب عن طريق تعزيز دور الهيئات المنتخبة في اتخاذ قراراتها وتنفيذها وتنظيم شؤونها المحلية، بحيث أكد دستور 29 يوليوز 2011 على مبدأ التدبير الحر لشؤونها¹، ومنحها سلطة تنفيذية وتنظيمية لممارسة صلاحيتها حيث ينص الفصل 138 من الدستور أعلاه على أن: "يقوم رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها". كما تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها². وذلك عن طريق انتخاب الجماعات الترابية حيث يتم انتخاب مجالس الجهات والجماعات الترابية بالاقتراع العام المباشر³.

وهذا ما تم تعزيزه من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث تنص المادة 7 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات: "أن يدبر شؤون الجماعة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر وفق أحكام القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 24 من ذي الحجة 1432 الموافق لـ 21 نوفمبر 2011..."، ونفس المضمون نصت عليه المادة 9 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، إلا أن المادة 8 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم لم تنص على انتخاب أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم بالاقتراع العام المباشر، وهذا ما أغفله المشرع المغربي أو تغافله.

¹ - الفصل 136 من 29 يوليوز دستور 2011، مرجع سابق، ص 3622.

² - الفقرة الأخيرة من الفصل 140 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

³ - الفقرة الثالثة من الفصل 135 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3622.

الفقرة الثانية: بناء الهوية المتقدمة كتدعيم لمسلسل اللامركزية

أ - بناء هوية متقدمة

ارتبطت فكرة الجهة لدى الملك الحسن الثاني رحمه الله بمطلب التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال تفعيل التنمية الجهوية وتحقيق التعاون الجهوي¹، وعبر الحسن الثاني أكثر من مرة عن مخاطر الاختلالات الجهوية وضرورة تجاوزها، حينما قال: "فجهاتنا مع الأسف ليست متوازنة بالنسبة للخيرات البشرية ولا المالية فمنها ما هو غني فوق الغنى، ومنها ما هو فقير جدا، ومحتاج إلى أن نبحث عن كنوز أتاها الله تلك الجهة، فلذا حينما تطرح عليهم القوانين المنظمة للجهة، أريدكم أن تنظروا إليها بهذا النوع من التراضى".

كما عبر عن ذات الفكرة بمناسبة افتتاح المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية بالدار البيضاء حيث قال: "إننا سنسعى من خلال استراتيجيتنا إلى التحكم فيما يعايناه المغرب من الظواهر المسبقة للفوارق الاجتماعية، أعني بذلك التكاثر السكاني، وتمركز الإنجازات الاقتصادية بالساحل الأطلسي، وعليه فإننا سنحرص على أن تتمكن كل جهة من جهات المملكة... من أن تصبح مستقطبة للتنمية".

وبعد تولي جلالة الملك محمد السادس الحكم، أطلق المفهوم الجديد للسلطة في خطاب له بتاريخ 12 أكتوبر 1999، بمدينة الدار البيضاء أمام المسؤولين عن الإدارة الترابية من عمال وولاة معتبرا بذلك هذا المفهوم كآلية لتفعيل الديمقراطية المحلية والجهوية، وبالعودة إلى مختلف ومجموع الرسائل والخطب الملكية، نجد أنها تطرقت للمسألة الجهوية والإصلاح الجهوي بشكل غزير مع ربطها بإصلاح أجهزة وهياكل الدولة ففي الخطاب الملكي ل 6 نونبر 2008 بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء أكد صاحب الجلالة محمد السادس نصره الله ما يلي: "ولبلوغ هذه الأهداف، فإن هذا الإصلاح يجب أن يركز على الوحدة والتوازن والتضامن..." وهي كالتالي:

✓ **الوحدة:** تشمل وحدة الوطن والدولة والتراب، التي لا يمكن لأي جهوية أن تتم إلا في نطاقها.

¹ - آمال الذهبي، الهوية الموسعة ورهان التنمية الجهوية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس الرباط، 2013 - 2014، ص 38.

✓ **التوازن:** ينبغي أن يقوم على تحديد الاختصاصات الحصرية المنوطة بالدولة مع تمكين المؤسسات الجهوية من الصلاحيات الضرورية للنهوض بمهامها التنموية في مراعاة لمستلزمات العقلنة والانسجام والتكامل.

✓ **التضامن:** ويضل التضامن الوطني حجر الزاوية، في الجهوية المتقدمة، إذ أن تحويل الاختصاصات للجهة يقتدر بتوفير موارد مالية عامة وذاتية، كما أن نجاح الجهوية رهين باعتماد تقسيم جهوي ناجح يتوخى قيام مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا ومنسجمة ثقافيا..".

ويعتبر خطاب 3 يناير 2010 المؤتمر الحقيقي والموجه الأساسي لمشروع الجهوية المتقدمة، ويدل على ذلك ما جاء في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الذي أكد على أنه : "يتطلع هذا المشروع إلى بلورة الإدارة الملكية السامية الرامية لتمكين المغرب من جهوية متقدمة" و سطر الخطاب أهداف الجهوية ومرتكزاتها ومقاربة إعدادها وهي كالتالي:

1/ الأهداف

- ✓ ترسيخ الحكامة المحلية.
- ✓ تعزيز القرب من المواطن.
- ✓ تفعيل التنمية المندمجة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

2/ المرتكزات

- ✓ التثبيت بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب.
- ✓ الالتزام بالتضامن وإيجاد آليات التكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب موحد¹.
- ✓ اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات.
- ✓ انتهاز اللاتمرکز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله.

أما فيما يخص التقطيع الجهوي، فقد نص الملك في نفس الخطاب بخصوصه على ما يلي: "إننا نتوخى من هذا الورش المؤسس بلوغ أهداف جوهرية وفي مقدمتها إيجاد جهات قائمة الذات، وقابلة للاستمرار، من خلال بلورة معايير عقلانية وواقعية لمنظومة جهوية جديدة". وأكد صاحب الجلالة الملك محمد السادس على ضرورة اعتماد مقاربة ديمقراطية وتشاركية في إعداد هذا

¹ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 19.

التصور، عن طريق الانفتاح على كافة الفاعلين والشرائح حتى يتم التوصل إلى إعداد تصور متوافق بشأنه نظرا للأهمية التي يكتسيها، فالجهوية المنشودة على حد تعبير جلالة الملك ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة وفق نموذج مغربي نابع من خصوصيات بلادنا¹.

وتفعيلا لمقترح الجهوية فقد بوأ الدستور الجهة مكانة الصدارة في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية لإعداد التراب²، بين الجماعات الترابية الأخرى.

وبناء الجهوية يحتاج إلى موارد أكبر، لكون المشرع الدستوري خول للجهة اختصاصات واسعة، وسلطة حقيقية، وحرية أكثر في تدبير شؤونها وهذا سيشكل فضاءات متجانسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية³، والتنسيق بين مستويات الجماعات الترابية الأخرى، كما أن التحول الاقتصادي والديمقراطي الذي يعرفه المغرب، وللاعتبارات السياسية المرتبطة باستكمال الوحدة الوطنية ومنح جهة الصحراء المغربية حكما ذاتيا موسع، ومحاربة التفاوت والفوارق بين جهات المملكة وإعادة التوازن إليها، بإحداث صندوق التأييد الاجتماعي والتضامن بين الجهات.

ب - بناء مسلسل اللامركزية

أجمع الباحثون والمهتمون بموضوع التنمية، على أن اللامركزية أصبحت البديل والإدارة الأساسية لخوض معركة التنمية بحيث تشكل شرطا جوهريا لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المجال الترابي المحلي، وتمنح للسكان حق إدارة مسؤوليتهم بالشكل الذي يجعل عملية اتخاذ القرار تستجيب لتنمية الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك إنسجاما مع بزوغ النظام المحلي كرفض للنظام الأحادي والمركزي، وكبحث عن الحجم الإنساني والقرب، وقد أسفر هذا التوجه عن بزوغ ما يسمى بالتنمية من الأسفل وهي بمثابة مقابل بالنسبة للأقاليم، خاصة بين المركز الذي تتخذ منه القرارات⁴.

¹ - راجع نص الخطاب الملكي ل 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، ملحق تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، ص 77 - 78.

² - الفصل 143 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

³ - أكد جلالته الملك في خطابه الموجه إلى الملتقى الوطني للجماعات المحلية بأكادير بتاريخ 12-13 دجنبر 2006 على أنه "مهما يكن تقدمنا في مجال ترسيخ النظام اللامركزي فإنه يظل ناقصا ما لم يدعمه إصلاح الجهات وبناء أقطاب جهوية متجانسة".

⁴ - (J) Yves Gouttebrel, stratégie de développement territorial, édition ECONOMOCA, Paris, 2001, P 91-96-97. Cité par Rachid TOUNFI.

وبالرجوع إلى التجربة الوطنية، فإن مسار اللامركزية لم يستطع إقرار نموذج للتنمية من الأسفل بالمغرب، ومن نتائجه «إخفاق السياسات العمومية، نظرا للمركزية الشديدة التي تعترئها، مما أدى إلى عدم فعالية بعض السياسات المعتمدة لحد الآن في عدة مجالات كالسكن، والانفتاح على العالم القروي...¹» .

إن إدارة وتدبير العملية التنموية في العصر الحالي، لم يعد يقتصر على دور الهيئات المركزية كفاعل أساسي فحسب، بل تجاوز ذلك إلى محطة "الترابي" عن طريق تكريس لامركزية القرارات، ولامركزية الأنشطة والسياسات العمومية وتوطينها كشرط أساسي وسابق لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية بمجموع التراب، في إطار تنمية مندمجة وبعد مرحلة طويلة من البناء وإعادة بناء السلطة حول الدولة، أصبح مغرب اليوم أمام ضرورة السعي إلى تحقيق التنمية من الأسفل بدل الإرتكاز على محاولات بت الدينامية الإقتصادية من الأعلى².

وتجدر الإشارة إلى أن بناء مسلسل اللامركزية أصبح معتمدا في جل دول العالم لكونه يعتمد على تقريب الإدارة من المواطن وإشراك المواطنين في إدارة شؤونهم عن طريق آلية الانتخاب، وفي كل هذا تدعيم للديمقراطية التي تتمحور حولها دولة الحق والقانون³.

ويعتبر المغرب من بين الدول الذي اختار العمل بنظام اللامركزية، وتدعيما لهذا المسار فقد نص المشرع الدستوري في الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من دستور 29 يوليوز 2011، على أن "...التنظيم الترابي للملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة". كما نص المشرع الدستوري على أن "يرتكز التنظيم الجهوي الترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"⁴، كما نص الدستور من خلال مقتضياته على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى لها اختصاصات واسعة وواضحة، عملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على توضيحها بصفة أدق، مع ضرورة توفرها على الموارد المالية اللازمة لتنفيذها، وهوما أكد عليه دستور 29 يوليوز 2011 عندما ربط نقل كل اختصاص للجماعات

¹ - CHAHID Fatima, territorialisation des politiques publiques, OP CIT, P 124.

² - رشيد تونفي، التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب، دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال الجهوي، 1912 - 2015، مرجع سابق، ص 178.

³ - أحمد مفيد، مرجع سابق، ص 37.

⁴ - الفصل 136 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3622.

الترابية بتحويل الموارد المالية المطابقة لحجم الاختصاصات المنقولة¹. كما يستند على إيجاد مؤسسات محلية ونخب جهوية ومحلية تختص بتمثيل السكان لأجل مباشرة الشؤون الجهوية والمحلية والتنسيق مع المركز في المحاور المشتركة بينهم.

وهذا ما تبنته القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، هذه الاختصاصات الواسعة التي نص عليها الدستور الجديد، على أن الجماعات تشمل على الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، الاختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، ويمكن أن تتم ممارستها طبقاً لمبدأي التدرج والتمايز².

أما الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات بشكل تدريجي. من خلال المواد (90، 91) من القانون التنظيمي للجماعات، والقانون التنظيمي للجهات من خلال المواد (80، 81، 82، 91، 92، 93، 94، 95)، وكذا نفس الطرح نص عليه المشرع المغربي بالنسبة للقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم من خلال المواد (78، 79، 80، 86، 87، 88، 89، 90).

المطلب الثاني: التعاون والشراكة كآلية لاستمرارية وتطوير المجال الترابي

ظل الفكر التعاوني غائبا عن العمل الجماعي، حتى انعقاد المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية التي عقدت تحت شعار «التشارك» سنة 1986³، وشكلت مناظرة مكناس الإنطلاقة الحقيقية لمسلسل التعاون الجماعي وخطوة حاسمة نحو تدعيم اللامركزية⁴.

بعد إنتهاء أشغال المناظرة الثالثة للجماعات المحلية، قام وزير الداخلية بتوجيه منشور إلى الولاة وعمال العمالات والأقاليم ليحثهم على السهر على تتبع إحداث النقابات الجماعية، مرفقا المنشور بنموذج للنظام الداخلي بغية توحيد النظام الداخلي لهذه النقابات⁵.

¹ - الفصل 141 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق، ص 3623.

² - المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6673.

³ - حليلة ستوت، المناظرات الوطنية للجماعات المحلية الأهداف والنتائج، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، القانون الإداري وعلم الإدارة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال- الرباط، 6 أكتوبر 1998، ص 188.

⁴ - محمد زبدة، التعاون الجماعي بين النظرية والتطبيق: التجربة المغربية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، فبراير 1991، ص 9.

⁵ - حسن الخالدي، التعاون اللامركزي، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، وحدة التكوين والبحث، تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، السنة الجامعية 2007 - 2008، ص 13.

كما أن الإرتقاء بالجهة إلى مستوى الجماعة الترابية، شكل حلقة أساسية في التطور الإداري، وفي هذا الصدد ستعمل الجهة على توزيع سلطة القرار على مستويين، المحلي والمركزي¹، مما سيسهل تناسق العملية الإدارية، واجتنب التضرار في معالجة القضايا الأساسية ذات الطابع التدخل².

وفي هذا السياق صدر القانون المنظم للجهات سنة 1997، هذا القانون أعلن عن ميلاد مؤسسة لجان التعاون بين الجهات، حيث خصص الباب السادس منه لهذه اللجان، وقد أجمعت السلطات العمومية والقوى السياسية في إطار التوافق، على ضرورة الانتقال إلى مرحلة جديدة من الديمقراطية المحلية³.

وفي هذا الصدد أكد جلالة الملك محمد السادس على ما يلي: "وهكذا فإن إصلاح ميثاق الجماعات المحلية الجماعية والإقليمية والجهوية ينبغي أن تحكمه المقاصد الأربعة التالية..."⁴.

وفي هذا الصدد صدر القانون التنظيمي 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي عدل وتمم بالقانون رقم 17.08، وقد همت هذه التعديلات استحداث أساليب جديدة للتعاون والشراكة تستهدف الفعالية والمردودية في مجال التنمية المحلية عن طريق توسيع إمكانيات التعاون الجماعي، إن على مستوى الأطراف أو على مستوى مجالات التعاون أو مستوى آليات هذا التعاون⁵، كما أن القانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم يسمح لهذه الأخيرة أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى إتفاقيات التعاون أو الشراكة أو إحداث مجموعة للعمالات والأقاليم أو مجموعة الجماعات المحلية.

وعلى إثر صدور دستور دستور 2011، تم الإرتقاء بالتعاون اللامركزي إلى مستوى المبادئ الدستورية حيث نص الفصل 136 من الدستور على: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي

¹ - عبد الكريم بخنوش، عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" عدد 52، 2006، ص 52.

² - (A) BOUACHIK : "les aspects économiques du projet de révision de le constitution"; in le matin du sahara du 12 septembre 1996.

³ - مشاركة المواطنين والمواطنات وتبدير الشراكات، مشروع الحكامة المحلية بالمغرب (GELM)، رسالة الجماعات المحلية وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، عدد خاص بمشروع الحكامة المحلية بالمغرب (GELM) بمناسبة عقد لقاء الجماعات المحلية 12- 13 دجنبر 2006، ص 7.

⁴ - مقتطف من خطاب صاحب الجلالة محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة للبرلمان، رسالة الجماعات المحلية، وزارة الداخلية، نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية، العدد رقم 1، مارس - أبريل 2001، ص 1.

⁵ - أحمد أجعون، تجربة مجموعة الجماعات: الحويلة والأفاق، تعاون وشراكة الجماعات الترابية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي الرباط، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014، ص 28.

على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشارك السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"، كما نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 143 على ما يلي: "كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها". وأخيرا نص الفصل 144 على الآتي: "يمكن للجماعات الترابية تأسيس جماعات فيما بينها، من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج" وهذا ما تم تعزيزه من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة في 7 يوليوز 2015.

وهذا ما سيتم توضيحه كالآتي: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع (الفقرة الأولى)، شركات التنمية الجهوية والتنمية المحلية (الفقرة الثانية)، مجموعات الجهات ومجموعة الجماعات الترابية (الفقرة الثالثة)، مؤسسة التعاون بين الجماعات وإتفاقيات الشراكة والتعاون (الفقرة الرابعة)، على أن يكون الحديث في (الفقرة الخامسة)، عن إجراءات المراقبة.

الفقرة الأولى: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

لقد خصص القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بتنظيم الجهات الباب الثاني من القسم الرابع لما يسمى الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، حيث حدد كيفية إحداث الوكالة والمهام المنوطة بها، وأيضا أجهزتها وتنظيمها المالي، علاوة على أحكام أخرى متفرقة في هذا الباب.

أولا: كيفية إحداث الوكالة ومهامها: لأجل تمكين مجالس الجهات من تدبير شؤونها، يحدث لدى كل جهة، تحت اسم "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع"، شخص اعتباري خاضع للقانون العام، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، يشار إليه بعده باسم "الوكالة"¹. وتخضع الوكالة لوصاية مجلس الجهة ويكون الغرض من هذه الوصاية العمل على احترام أجهزتها المختصة لأحكام هذا القانون التنظيمي، وخاصة فيما يتعلق منها بالمهام المنوطة بها.

وتخضع هذه الوكالة أيضا للمراقبة المالية للدولة المطبقة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، طبقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل².

وتتولى الوكالة القيام بما يلي:

¹ - المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6606.
² - المادة 129 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6606.

✓ مد مجلس الجهة، كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية- المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية.

✓ تنفيذ المشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة، يمكن لمجلس الجهة أن يعهد إلى الوكالة باستغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة، طبقا للشروط والكيفيات التي يحددها بمقرر. ويمكن للوكالة أن تقترح على مجلس الجهة إحداث شركة من شركات التنمية الجهوية المشار إليها في المادة 145 من هذا القانون، تشتغل تحت إشراف هذه الوكالة¹.

إضافة إلى التنصيب على كيفية إحداث الوكالة ومهامها، فقد أقر القانون التنظيمي للجهات موارد لأجهزة الوكالة.

ثانيا: أجهزة الوكالة: تدير الوكالة لجنة للإشراف والمراقبة ويسيرها مدير²، تتألف لجنة الإشراف والمراقبة تحت رئاسة رئيس مجلس الجهة، من الأعضاء المزاولين لمهامهم، التالي بيانهم:

- عضوين من مكتب مجلس الجهة يعينه الرئيس.
- عضو من فريق المعارضة يعينه المجلس.
- رئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة للجهة.
- رئيس لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجهة.
- رئيس لجنة إعداد التراب للجهة.

ويمكن عند الإقتضاء، تغيير أو تتميم تأليف لجنة الإشراف والمراقبة بموجب قانون، ولا يحول توقيف مجلس الجهة دون إستمرار أعضاء لجنة الإشراف والمراقبة من مزاولة مهامهم.

وفي حالة حل مجلس الجهة، يستمر أعضاء لجنة الإشراف والمراقبة في مزاولة مهامهم إلى حين تأليف اللجنة التي تخلفها بعد إنتخاب أعضاء المجلس الجديد وأجهزته³، وتتمتع لجنة الإشراف والمراقبة بجميع الصلاحيات والسلط اللازمة لإدارة الوكالة.

ولهذه الغاية تقوم عن طريق مداولاتها، بما يلي:

¹ - المادة 130 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6606.
² - المادة 131 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6606.
³ - المادة 132 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6606.

- وضع برنامج عمل الوكالة.
- حصر الميزانية السنوية والبيانات المتعددة السنوات.
- حصر الحسابات والتقارير في تخصيص النتائج عند الاقتضاء.
- المصادقة على القوائم المحاسبية والمالية المتعلقة بمالية الوكالة.
- تحديد النظام الأساسي لمستخدمي الوكالة.
- المصادقة على المخطط التنظيمي للوكالة.
- المصادقة على التقرير السنوي المنصوص عليه في المادة 139 أدناه.
- طلب إجراء عمليات الافتحاص والمراقبة والتقييم عند الاقتضاء.

يطلع رئيس لجنة الإشراف والمراقبة مجلس الجهة، خلال الدورة العادية لشهر أكتوبر، على إنجازات الوكالة وسير أعمالها.

يجوز للجنة المذكورة أن تفوض صلاحيات خاصة إلى مدير الوكالة لتسوية قضايا معينة¹. وتجتمع لجنة الإشراف والمراقبة بدعوة من الرئيس مرفقة بجدول الأعمال والوثائق المرتبطة به، في ثلاث (3) دورات على الأقل، وذلك من خلال أشهر فبراير ويونيو وسبتمبر، ويمكن أن يستدعي الرئيس لجنة الإشراف والمراقبة لعقد دورة إستثنائية، كلما دعت الضرورة لذلك².

ويحضر والي الجهة أو من يمثله دورات لجنة الإشراف والمراقبة، بصفة إستشارية، ويمكن أن يقدم بمبادرة منه أو بطلب من الرئيس أو أعضاء اللجنة جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها، ويحضر الجلسات بصفة إستشارية المدير العام للمصالح، المشار إليه في المادة 125 أعلاه ومدير الوكالة، ويتولى هذا الأخير تحرير محاضر الجلسات وحفظها.

يمكن لرئيس لجنة الإشراف والمراقبة أن يستدعي أي شخص آخر يرى فائدة في حضوره للمشاركة، بصفة إستشارية، في دورات لجنة الإشراف والمراقبة³.

يشترط لصحة مداولات لجنة الإشراف والمراقبة أن يحضرها أكثر من نصف عدد أعضائها، إذ لم يكتمل هذا النصاب خلال الاجتماع الأول للجنة، يؤجل الاجتماع إلى اليوم الموالي

¹ - المادة 134 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6607.

² - المادة 135 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6607.

³ - المادة 136 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6607.

من أيام العمل، وينعقد بحضور أكثر من نصف عدد الأعضاء، وفي حالة عدم إكمال هذا النصاب، يؤجل الاجتماع إلى اليوم الموالي من أيام العمل، وينعقد كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وتتخذ اللجنة قراراتها بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها عن طريق الإقتراع العلني، وفي حالة تعادل الأصوات، يرجح الجانب الذي يكون فيه الرئيس¹.

يعين مدير الوكالة إستنادا إلى مبدأي الاستحقاق والكفاءة، بقرار لرئيس المجلس، بعد فتح باب الترشيح لشغل هذا المنصب، ويخضع هذا القرار لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

تتنافى مهام مدير الوكالة مع العضوية في أي جماعة ترابية أو مهام انتدابية داخل هيئة منتخبة بتراب الجهة، ومع مهام أو مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص².

يتمتع المدير بجميع الصلاحيات والسلط اللازمة لتسيير الوكالة ولهذه الغاية، يقوم ينفذ قرارات لجنة الإشراف والمراقبة، كما يتولى تسيير شؤون الوكالة والتصرف باسمها، وتحت سلطة ومراقبة رئيس لجنة الإشراف والمراقبة، وأيضا يمثل الوكالة أمام المحاكم، ويقدم الدعاوى القضائية للدفاع عن مصالح الوكالة على أن يقوم بإخبار رئيس لجنة الإشراف والمراقبة بذلك فوراً، كما يعد مشروع ميزانية الوكالة، ويعد تقريراً سنوياً حول أنشطة الوكالة وسيرها ووضعيتها المالية والمنازعات التي قد تكون الوكالة طرفاً فيها، ويمكن لمدير الوكالة أن يفوض، تحت سلطته ومسؤوليته، إمضاءه إلى مستخدمي إدارة الوكالة³.

ويعتبر المدير الرئيس التسلسلي لمستخدمي الوكالة، ويمكن له بهذه الصفة أن يعين ويعفي مستخدميها، طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل⁴.

إن الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع تتوفر على تنظيم مالي خاص بها لتمكينها من ممارسة مهامها في أحسن الظروف.

ثالثاً: التنظيم المالي: تتضمن ميزانية الوكالة:

¹ - المادة 137 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6607.

² - المادة 138 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6607.

³ - المادة 139 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6607.

⁴ - المادة 140 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6608.

أ- في باب المداخليل: مخصصات التسيير والاستثمار المرصودة للوكالة من قبل مجلس الجهة، الموارد المتأتية من استغلال وتدبير المشاريع، طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة 130 أعلاه.

ب- في باب النفقات: نفقات التسيير والاستثمار، المبالغ المدفوعة للجهة المتأتية من استغلال أو تدبير المشاريع، جميع النفقات الأخرى المرتبطة بنشاط الوكالة¹.

يعتبر المدير أمراً بقبض مداخل الوكالة وصرف نفقاتها، وله أن يفوض إمضاءه، تحت مسؤوليته ومراقبته، إلى مستخدمي الوكالة².

لقد نص القانون التنظيمي للجهات على أحكام متفرقة بخصوص الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.

رابعاً: أحكام متفرقة: تتوفر الوكالة، من أجل القيام بالمهام المنوطة بها، على مستخدمين، يتكونون من: الأعوان والمستخدمين الذين يتم توظيفهم أو التعاقد معهم من قبل الوكالة، طبقاً للنظام الأساسي المنصوص عليه في المادة 134 أعلاه، الموظفين الملحقين لدى الوكالة من طرف الجهة أو من لدن إدارات عمومية أخرى، والموظفين والأعوان الذين تضعهم الدولة أو الجماعات الترابية الأخرى رهن إشارتها³.

تشرع الوكالة في مزاولة مهامها ابتداء من تاريخ تعيين مدير لها، خلال أجل أقصاه نهاية السنة الأولى من المدة الانتدابية لمجلس الجهة⁴.

الفقرة الثانية: شركات التنمية الجهوية والتنمية المحلية

أ - شركات التنمية الجهوية

يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعة الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات مساهمة تسمى «شركات التنمية الجهوية» أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص إعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

¹ - المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6608.

² - المادة 142 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6608.

³ - المادة 143 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6608.

⁴ - المادة 144 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6608.

وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الإقتصادية التي تدخل في إختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة.

لا تخضع شركات التنمية الجهوية لأحكام المادتين 8 و 9 من القانون رقم 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص¹، وينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة الإقتصادية ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تدخل في إختصاصات الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية، بإستثناء تدبير الملك الخاص للدولة.

لا يجوز تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته، إلا بناء على مقرر المجلس المعني، تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعاتها أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة 34%، وفي جميع الأحوال يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص إعتبارية خاضعة للقانون العام، لا يجوز لشركة التنمية الجهوية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى.

يجب أن تبلغ محاضر إجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية إلى الجهة ومجموعاتها والجماعات الترابية المساهمة في رأسمالها ووالي الجهة داخل أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ الإجتماعات.

تكون مهمة ممثل الجهة بالأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية مجانية، غير أنه يمكن منح التعويضات يحدد مبلغها وكيفيات صرفها بنص تنظيمي².

وفي حالة توقيف مجلس الجهة أو حله، يستمر ممثل الجهة في تمثيلها داخل مجلس إدارة شركات التنمية المشار إليها أعلاه، إلى حين استئناف مجلس الجهة لمهامه أو إنتخاب من يخلفه. حسب الحالة³.

¹ - المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6608.

² - المادة 146 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6608.

³ - المادة 147 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6609.

ب - شركات التنمية المحلية

يمكن للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية المنصوص عليها أعلاه إحداث شركة في شكل شركة مساهمة تسمى "شركات التنمية المحلية"¹، أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

وتحدث هذه الشركة لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الإقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات أو مجموعة الجماعات الترابية أو تدبير مرفق عمومي تابع للجماعة².

ولا تخضع شركة التنمية المحلية لأحكام المادتين 8 و 9 من القانون رقم 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص³، وينحصر غرض الشركة في الحدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، والتي تدخل في اختصاصات الجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية، باستثناء تدبير الملك الخاص للجماعة.

لا يجوز، تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني، تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

ولا يمكن أن تقل مساهمة الجماعة أو مؤسسات التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية المحلية عن نسبة 34%، وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام، ولا يجوز لشركة التنمية المحلية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى.

¹ - تخضع شركات التنمية المحلية لقانون شركات المساهمة بالإضافة إلى القواعد خاصة بها، انظر القانون رقم 17.59 المتعلق بشركات المساهمة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.124 الصادر في 14 من ربيع الأضحي 1417 الموافق 30 أغسطس 1996، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4422 بتاريخ 17 أكتوبر 1996، ص 2320.

² - مصطفى الكثيري، دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية محليا وجهويا، المجلة المغربية للاقتصاد العدد 7، السنة 1993، ص 52.

³ - المادة 130 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6684.

يجب أن تبلغ محاضر إجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة التنمية المحلية إلى الجماعة ومؤسسات التعاون ومجموعة الجماعات الترابية المساهمة في رأسمالها وإلى عامل العمالة أو الإقليم داخل أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ الاجتماعات.

تكون مهمة ممثل الجماعة بالأجهزة المسيرة لشركة التنمية المحلية مجانية، غير أنه يمكن منحه تعويضات يحدد مبلغها وكيفيات صرفها بنص تنظيمي¹.

في حالة توقيف مجلس الجماعة أو حله، يستمر ممثل الجماعة في تمثيلها داخل مجلس إدارة شركات التنمية المشار إليها، إلى حين إستئناف مجلس الجماعة لمهامه أو انتخاب من يخلفه حسب الحالة².

الفقرة الثالثة: مجموعة الجهات والجماعات الترابية

أ - مجموعة الجهات

يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها، بموجب اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

تحدد هذه الإتفاقيات غرض المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة أو مبلغ المساهمة والمدة الزمنية للمجموعة عند الاقتضاء، ويعلن عن تكوين مجموعة الجهات أو إنضمام جهة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد الإطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجهات المعنية.

يمكن إنضمام جهة أو جهات إلى مجموعة الجهات، بناء على مداولات متطابقة للمجالس المكونة للمجموعة ومجلس المجموعة ووفقا لإتفاقية ملحق³.

ينتخب مجلس مجموعة الجهات من بين أعضائه رئيسا ونائبين اثنين على الأكثر يشكلون مكتب المجموعة، طبقا لشروط الإقتراع والتصويت المنصوص عليها بالنسبة لإنتخاب أعضاء مكاتب مجالس الجهات.

¹ - المادة 131 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6684.

² - المادة 132 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6684.

³ - المادة 148 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6609.

ينتخب أعضاء المجلس وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في المادة 25 من هذا القانون التنظيمي كاتبا لمجلس المجموعة ونائبا له يعهد لهما بالمهام المخولة بمقتضى هذا القانون التنظيمي إلى كاتب مجلس الجهة ونائبه، ويقيلهما وفق الشكليات المنصوص عليها في المادة 26 من هذا القانون التنظيمي¹.

يمارس الرئيس، في حدود غرض مجموعة الجهات، الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجهة. يساعد رئيس مجموعة الجهات في ممارسة صلاحياته مدير يتولى تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، الإشراف على إدارة المجموعة، وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره، ويقدم تقارير لرئيس المجموعة كلما طلب منه ذلك.

إذا تغيب الرئيس أو عاقه عائق لمدة تزيد على شهر، خلفه مؤقتا، بحكم القانون، في جميع صلاحياته نائبه وفي حالة وجود نائبين، خلفه النائب الأول، وإذا تعذر ذلك خلفه النائب الثاني، وفي حالة تعذر تطبيق هذه الفقرة، يتم اختيار من يخلف رئيس المجموعة من بين أعضاء مجلسها وفق الترتيب المنصوص عليه في المادة 111 من هذا القانون التنظيمي².

تسري على مجموعات الجهات أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمراقبة، والنظام الأساسي للمنتخب، ونظام تسيير المجلس ومداولاته والقواعد المالية والمحاسبية الطبقة على الجهة، مع مراعاة خصوصيات الجهات المنصوص عليها في القانون التنظيمي³.

ب - مجموعة الجماعات الترابية

يمكن لجماعة أو أكثر أن يؤسسوا مع جماعة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تسمى مجموعة الجماعات الترابية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة⁴.

تحدث هذه المجموعات بناء على اتفاقية تصادق عليها مجالس الجماعات الترابية المعنية وتحدد موضوع المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمجموعة.

¹ - المادة 150 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6609.

² - المادة 151 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6609.

³ - المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6610.

⁴ - المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6608.

يعلن عن تكوين مجموعة الجماعات الترابية أو إنضمام جماعة أو جماعات ترابية إليها بقرار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد الإطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية¹.

ينتخب المنتدبون وفق أحكام المادة 45 من هذا القانون التنظيمي لمدة تعادل مدة إنتداب المجلس الذي يمثله، غير أنه إذا انقطع المجلس الذي يمثلونه عن مزاولة مهامه نتيجة حله أو لأي سبب من الأسباب، يستمر المنتدبون في مزاولة مهامهم إلى أن يعين المجلس الجديد من يخلفونهم. إذا أصبح منصب أحد المنتدبين شاغرا لأي سبب من الأسباب، انتخب مجلس الجماعة الترابية المعني خلفا له وفق الكيفيات المنصوص عليها في الفقرة الثانية أعلاه داخل أجل شهر واحد على الأكثر².

ينتخب مجلس مجموعة الجماعات الترابية من بين أعضائه رئيسا ونائبين اثنين على الأقل وأربعة نواب على الأكثر يشكلون مكتب المجموعة، طبقا لشروط الإقتراع والتصويت المنصوص عليها لإنتخاب أعضاء مكاتب مجالس الجماعات.

ينتخب أعضاء المجلس وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في المادة 23 من هذا القانون التنظيمي، كاتبا لمجلس المجموعة ونائبا له يعهد إليهما بالمهام المخولة بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي إلى كاتب مجلس الجماعة ونائبه، ويقيلهما وفق الشكليات المنصوص عليها في المادة 24 من هذا القانون التنظيمي.

يمارس الرئيس، في حدود غرض مجموعة الجماعات الترابية، الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجماعة، ويساعد رئيس مجموعة الجماعات الترابية في ممارسة صلاحياته مدير يتولى، تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، الإشراف على إدارة المجموعة وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره، ويقدم تقارير لرئيس المجموعة كلما طلب منه ذلك.

إذا تغيب الرئيس أو عاقه عائق لمدة تزيد على شهر، خلفه مؤقتا، بحكم القانون، في جميع صلاحياته نائبه، وفي حالة وجود نائبين، خلفه النائب الأول، وإذا تعذر على هذا الأخير ذلك، خلفه

¹ - المادة 142 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6686.

² - المادة 143 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6686.

النائب الثاني، وفي حالة تعذر تطبيق هذه الفقرة، يتم اختيار من يخلف رئيس المجموعة من بين أعضاء مجلسها وفق الترتيب المنصوص عليه في المادة 109 من هذا القانون التنظيمي¹.

تسري على مجموعة الجماعات الترابية، أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنظام الأساسي للمنتخب والمراقبة على أعمال الجماعات ونظام اجتماع مجالسها ومداولاتها والقواعد المالية والمحاسبية المطبقة عليها، مع مراعاة خصوصيات مجموعة الجماعات الترابية المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي².

الفقرة الرابعة: مؤسسات التعاون بين الجماعات وإتفاقيات التعاون والشراكة

أ - مؤسسات التعاون بين الجماعات

يمكن للجماعات أن تؤسس فيما بينها، بمبادرة منها، مؤسسات التعاون بين الجماعات متصلة ترابيا، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي، وتحدث هذه المؤسسة بموجب إتفاقيات تصادق عليها مجالس الجماعات المعنية وتحدد موضوع المؤسسة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها أو المدة الزمنية للمؤسسة.

يعلن عن تكوين مؤسسة التعاون أو إنضمام جماعة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد الإطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعات المعنية.

يمكن إنضمام جماعة أو جماعات إلى مؤسسة التعاون بين الجماعات، بناء على مداولات متطابقة للمجالس المكونة لمؤسسة التعاون ومجلس المؤسسة ووفقا لإتفاقية ملحقة³.

وتمارس مؤسسة التعاون بين الجماعات إحدى أو بعض أو جميع المهام التالية:

✓ النقل الجماعي وإعداد مخطط التنقلات للجماعات المعنية.

✓ معالجة النفايات.

✓ الوقاية وحفظ الصحة.

✓ التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة.

¹ - المادة 144 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6687.

² - المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6687.

³ - المادة 133 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6685.

✓ توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والإنارة العمومية.

✓ صيانة الطرق العمومية الجماعية.

كما يمكن للمؤسسة، بناء على مداولات مجالس الجماعات المكونة لها، أن تناط بها جزئيا أو كليا الأنشطة ذات الفائدة المشتركة التالية:

✓ إحداث التجهيزات والخدمات وتدبيرية.

✓ إحداث وتدبير التجهيزات الرياضية والثقافية والترفيهية.

✓ إحداث الطرق العمومية وتهيئتها وصيانتها.

✓ إحداث مناطق الأنشطة الإقتصادية والصناعية وتدبيرها.

✓ عمليات التهيئة.

يمكن أن تناط بالمؤسسة، علاوة على ذلك، كل مهمة تقرر الجماعات المكونة لها بإتفاق مشترك إسنادها إليها¹.

تتألف أجهزة المؤسسة التعاون من مجلس ومكتب وكاتب للمجلس، ويتألف مجلس مؤسسة التعاون من رؤساء مجالس الجماعات المعنية ومن أعضاء منتدبين من طرف هذه المجالس.

يحدد عدد المنتدبين بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالتناسب مع عدد سكان كل جماعة وتمثل كل جماعة بمنتدب واحد على الأقل، ولا يمكن لأي جماعة الحصول على أكثر من نسبة 60 % من المقاعد بمجلس المجموعة.

يتألف مكتب مؤسسة التعاون بين الجماعات من رؤساء مجالس الجماعات المعنية، ينتخب مكتب مجلس مؤسسة التعاون بين الجماعات من بين أعضائه رئيسا لمجلس المؤسسة بالاقتراع العلني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، ويتم احتساب أصوات الجماعة على أساس عدد المقاعد الذي تتوفر عليه كل جماعة بمجلس المؤسسة.

إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة، يجري بعد ذلك دور ثان تحتسب فيه الأصوات بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات، يعلن عن المترشح

¹ - المادة 134 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6685.

الأصغر سناً فائزاً، وفي حالة التعادل في السن يعلن عن المترشح الفائز عن طريق القرعة، تحت إشراف رئيس الجلسة.

يعتبر باقي رؤساء مجالس الجماعات المعنية نواباً لرئيس مجلس مؤسسة التعاون ويرتبون بالتناسب مع عدد المقاعد التي تتوفر عليها الجماعة التي يمثلونها.

ينتخب أعضاء المجلس وفق الشروط والكيفيات المحددة في المادة 23 من هذا القانون التنظيمي، كاتباً ونائباً له يعهد إليهما بالمهام المخولة بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي، إلى كاتب مجلس الجماعة ونائبه، ويقيلهما وفق الشكليات المنصوص عليها في المادة 24 من هذا القانون التنظيمي¹.

ويمارس رئيس مجلس مؤسسة التعاون بين الجماعات في حدود مهام المؤسسة، صلاحيات رئيس مجلس الجماعة، ويمكنه أن يفوض لنوابه إمضاءه وبعض صلاحياته وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 103 من هذا القانون القانون التنظيمي.

تتوفر مؤسسة التعاون بين الجماعات على إدارة يشرف عليها مدير تحت مسؤولية رئيس مجلس المؤسسة ومراقبته، ويتولى المدير تنسيق العمل الإداري بمصالح المؤسسة والسهر على حسن سيره. ويقدم تقارير لرئيس مجلس المؤسسة كلما طلب منه ذلك، وإذا تغيب الرئيس أو عاقه عائق لمدة تزيد على الشهر، خلفه مؤقتاً، بحكم القانون في جميع صلاحياته أحد نوابه حسب الترتيب².

يتداول مجلس المؤسسة في القضايا التي تهم شؤونها. ويتخذ قراراته عن طريق الاقتراع العلني وبالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، غير أن القرارات المتعلقة بالميزانية وإبداء الرأي بخصوص تغيير اختصاصات المؤسسة ومدارها وتحديد الشؤون ذات الفائدة المشتركة تتخذ بأغلبية الأصوات المعبر عنها³.

تسري على مؤسسة التعاون بين الجماعات أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنظام الأساسي للمنتخب والمراقبة على أعمال الجماعات ونظام اجتماع

¹ - المادة 135 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6685.

² - المادة 136 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6686.

³ - المادة 137 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6686.

مجالسها ومداولاتها والقواعد المالية والمحاسبية المطبقة عليها، مع مراعاة خصوصيات مؤسسة التعاون بين الجماعات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي¹.

ب - اتفاقيات التعاون والشراكة بين الجهة وباقي الجماعات الترابية

يمكن للجماعات الترابية، في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشراكة، من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص، ويتم اعتماد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات الترابية المعنية سنداً مالياً ومحاسبياً لمشروع أو نشاط التعاون.

ویدخل إبرام اتفاقيات الشراكة أو التعاون بين الجهة وباقي الجماعات الترابية الأخرى ضمن الصلاحيات الأساسية للمجلس الجهوي التي نصت المادة 99 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات على أن: "المجلس الجهوي يتداول في قضايا اتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص، ويتداول أيضاً في اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية، وهو المقتضى نفسه الذي كرسته المقتضيات التنظيمية المتعلقة بالعمالات والأقاليم²، وهذا ما نصت عليه المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

وإبرام اتفاقيات بين الجهة وباقي الجماعات الترابية ليست مسألة جديدة أو مستجد جاءت به القوانين التنظيمية الجديدة لتدبير المجال الترابي وإنما كان منصوص عليها بموجب المقتضيات القانونية السابقة، فكانت هذه المسألة تندرج ضمن الاختصاصات الذاتية لكل مجالس الجماعات الترابية، حيث كانت تنص الفقرة الأخيرة من المادة 8 من القانون المتعلق بالجهات رقم 96-47 على أنه: "يمكن علاوة على ما ذكر أن تقوم الجهات بكل عمل ضروري للتنمية الجهوية بتعاون مع الدولة أو أي شخص معنوي آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام وذلك وفق شروط تحدد باتفاقيات"، وكما تنص الفقرة الأخيرة من المادة 36 من القانون المتعلق بالميثاق الجماعي³ على أن: "المجلس الجماعي يقرر في شأن إبرام كل اتفاقية للتعاون أو الشراكة من أجل

¹ - المادة 138 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6686.

² - المادة 94 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم مرجع سابق، ص 6640.

³ - المادة 36 من القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحدد شروط القيام بالأعمال التي تنجزها الجماعة بتعاون وشراكة مع الإدارات العمومية والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة والفاعلين الاجتماعيين"، كما نصت المادة 78 أيضا من نفس القانون على أنه: "يمكن للجماعات الحضرية والقروية ومجموعاتها أن تبرم فيما بينها، أو مع جماعات محلية أخرى، أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العامة، أو الهيئات غير الحكومية ذات المنفعة العامة، اتفاقيات التعاون والشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، وتحدد هذه الاتفاقية بالخصوص الموارد البشرية والمالية التي يقرر تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك"¹.

من خلال ما سبق يلاحظ أن المشرع خول لكل الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى إمكانية القيام بإبرام اتفاقية التعاون من أجل تدبير المجال الترابي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يكون الهدف أيضا من هذه الاتفاقيات هو التغلب على إشكالية تمويل البرامج التنموية، بالإضافة إلى أن هذه الاتفاقية تشكل أداة للحد من إشكالية تداخل الاختصاصات بين الجهة وباقي الجماعات الترابية²، كما تساعد هذه الاتفاقيات الجهة في الحد من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين باقي الجماعات الترابية التي تخضع إلى نفوذها الترابي عبر القيام ببرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه الجماعات الترابية³.

كما أن التعاقد واتفاقيات التعاون والشراكة كخيار إستراتيجي وراء شكل التنظيم الترابي ببلادنا غايته التنمية المستدامة وضمان إستمرارية الجماعات الترابية في القيام بالأدوار المنوطة بها ترابيا، وإن كان يبدو ذو طبيعة إدارية، مالية وإقتصادية⁴، فإن ذلك يجسد التعاقد الاجتماعي الاقتصادي التضامني، وهو جوهر ما دعى إليه جلالة الملك محمد السادس في خطاب العرش 31 يوليوز 2011 بينما البلاد تلتمس خطواتها في ظل الدستور الجديد الذي لم يمر على إقراره في استفتاء شعبي سوى شهر واحد حيث قال جلالتة "إن التعاقد الدستوري والسياسي الجديد، بما يكفله من منظومة متكاملة لحقوق الإنسان، وواجبات المواطنة، سيبقى صوريا ما لم يقترن بإنبثاق تعاقد

¹ - المادة 78 من القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

² - (N) Tahar, « la contractualisation de l'action de l'administration et la bonne gouvernance », publication l'harmattan, Espace et territoire, année 2003, p213.

³ - محمد أوصمود، العلاقة بين الجهة والجماعة الحضرية والقروية نموذج جهة الرباط-سلا-زمور زعير 2002-2010، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2010-2011، ص 35.

⁴ - مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب، نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، 2015، ص 163.

اجتماعي وإقتصادي تضامني يجعل كل مواطن ومواطنة يلمس الأثر الإيجابي لهذه الحقوق على معيشته اليومي، وعلى تقدم وطنه".

الفقرة الخامسة: إجراءات المواكبة

إذا كان الإطار القانوني والمالي من الركائز الأساسية لقيام أسس اللامركزية الإقتصادية الناجعة، فإنه ليس الوحيد، بل يوجد إلى جانبه محددات أخرى لا تقل أهمية عن الأولى، وهنا نخص بالذكر مستوى الموارد البشرية المحلية ودورها في التدبير الإقتصادي، خصوصا في ظل التحولات الجديدة المرتبطة بالعولمة والحدثة، حيث أصبح الحديث عن تدبير الموارد البشرية عوض تسيير الموظفين¹.

وإلى جانب هذا، فإن مختلف الأدوار التي تلعبها الجماعات المحلية تفرض بالضرورة توفرها على إدارة عصرية بكل ما تحمل الكلمة من معنى، وبصيغة أخرى، فإن التدبير الاقتصادي العصري المحلي يحتاج إلى حكمة إدارية محلية جيدة².

أ - دعم الموارد البشرية المحلية

يشكل العنصر البشري الأداة الرئيسية لتحديث الجهاز الإداري وعصرنته وتقوية كفاءته. لذلك يجب التعامل مع الموارد البشرية المحلية وفق مقاربات جديدة تنظر إلى العنصر البشري كأحد عناصر الإنتاج والتنمية وكإستثمار مضمون ومنتج لقيمة مضافة³ من جهة، كما يجب التعامل مع الوظيفة العمومية المحلية كبنية شمولية، لها أبعاد إقتصادية تنموية، عوض التعاطي معها كبديل للدولة في حل المشاكل الإجتماعية، مثل البطالة، أو كعبء يرهق كاهل الدولة⁴ من جهة أخرى.

ومن هنا، يجب إعادة النظر في الطرق التقليدية للتوظيف، حتى لا تصبح في جوهرها مجرد رد فعل ارتجالي لاحتواء الانعكاسات المستفحلة للبطالة، دون الاستفادة من ضرورة الربط بين هذه

¹ - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، السنة الجامعية 2007 - 2008، ص 522.

² - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، نفس المرجع.

³ - (A) Akla: " le changement : une urgence pour une administration asthénique " REMALD, n°27, Avril - juin 1999, p75.

⁴ - (D) Ben Ali : "L'Etat-nation à l'heure des mutation politico-économiques ", in "Etat-nation et prospective des territoires", sous la direction de sedjari Ali, édition L'Harmattan-Gret , 1996, p53.

العملية وحاجيات التنمية المحلية¹. وبالتالي فعوض أن يصبح الموظف أداة نوعية تساهم في التقدم، يكون مظهرا من مظاهر التخلف الذي تشهده الإدارة بصفة علمة.

ودائما في إطار السعي نحو الرفع من مردودية الموظف المحلي. وجب الاهتمام بجملته من القضايا التي تكون لصيقة بمساره المهني، وفي مقدمتها تحفيزه ماديا ومعنويا²، وذلك بمضاعفة الأجر ومختلف التعويضات الأخرى والاستفادة من قروض السكن والاستهلاك بأسعار تفضيلية وتخصيص مكافآت إضافية عن التفاني في العمل أو عن إنجاز عمل معين.

ب - إيجاد حكمة إدارية محلية جيدة

يشكل التعاون الجماعي أحد الأشكال الأكثر ملائمة لمواجهة مختلف التحديات المحلية، ووعاء لنشر ثقافة الانفتاح والحوار والتضامن، ووسيلة لاقتسام الأعباء والاستفادة من الفرص الاقتصادية المشتركة، والتقليص من مخاطر العولمة فضلا عن استعمال نتائجه سواء الداخلية أو الخارجية، كأرضية لتعزيز السلم والأمن والاستقرار التنموي. ولتحقيق ذلك، يلزم العمل بجهد على حكمة التعاون اللامركزي الجماعي وجعله أكثر انفتاحا، من خلال³:

- تعزيز التعاون في مجال اللامركزية في المناطق القروية في المغرب، هي أكثر بكثير من الجماعات الحضرية، وقدرتها على الاستجابة أقل بكثير لدى يجب وضع سياسة حقيقية للتعاون في المناطق القروية، من أجل دعم التنمية المحلية وتعزيز عملياتها، مع دعم الجماعات المجاورة للمدار الحضرية، على اعتبار أن المجالات المحيطة بالمدن، لاسيما الكبرى، هي التي تتركز فيها المشاكل الاجتماعية الكبرى والتي تتطلب تهيئة شاملة وإطار للتعاون الجماعي⁴.
- جلب الموارد البشرية والتقنية والمالية للعب دور ريادي وفعال لإعطاء التوجيهات لتشجيع التعاون بين الجماعات القروية أو بينها وبين مجموعة الجماعات المحلية⁵، عبر توجيه العمالات والأقاليم لتقوم بدور التنسيق بين الجماعات القروية لتشكيل مجالا لتوطيد جنبا إلى جنب مجال التعاون اللامركزي.

¹ - عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 200 - 2001، ص 196.

² - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 524.

³ - فاطمة الزهراء بخاري، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية - الجماعات الحضرية والقروية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2010 - 2011، ص 229.

⁴ - ملتي الجماعات المحلية 2006، حكمة مدن، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، ص 15 - 16 - 17.

⁵ - Evaluation de la coopération décentralisée Maroc- Français, évolution et impact des actions et des dispositifs d'accompagnement(2001-2008) janvier 2009, sous la direction de Bernard husson-ciedel, abdelah saaf-cerss. p11.

- توسيع نطاق التعاون ما بين الجماعات الأجنبية والجماعات القروية.
- تشجيع الجماعات الحضرية على مد يد التعاون فيما بينها، مع إيلاء اهتمام خاص بالجماعات القروية، إذ أن معظم الجماعات الحضرية لها اتفاقيات وعلاقات توأمة مع الجماعات الأجنبية، واستغلال هذا المعطى انطلاقاً من دورها التنسيقي والتشاوري كعنصر فاعل في التنمية المحلية، لاقتراح جماعة قروية منضوية في ترابها على جماعات أجنبية، هذه الصيغة من التعاون، ستمكن الاستفادة من تعزيز العلاقة بين اثنين من الجماعات المغربية على مختلف المستويات، لإقامة علاقة ما بين المدينة والقرية، وخاصة لتشجيع الجماعات في المدن المغربية للمساعدة والمساهمة في تعزيز التنمية في الجماعات القروية.

ومما سبق يتضح أن تعاون وشراكة الجماعات الترابية قد حظيا بمكانة متميزة في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، حيث تم توسيع مجالهما بغية تعزيز مسار الديمقراطية المحلية والحكمة الترابية.

هذه الإصلاحات تستجيب تدعيمها بتطوير أداء الموارد البشرية المحلية وإيجاد حكمة إدارية محلية جيدة.

المبحث الثاني: حكمة التنظيم الترابي

إن الجهوية المتقدمة تعد مكسبا ديمقراطيا وإختيارا إستراتيجيا وعنصرا مؤثرا في العديد من المجالات المهمة المتعلقة بالبنية الترابية للمملكة والهيكل الإدارية للدولة وتدبير الشأن العام الترابي الذي يعد من الدعامات الأساسية للتنمية المستدامة التي يتوخى المغرب تحقيقها في كل الجهات.

واليوم هناك توافقا بين كل المكونات السياسية والإجتماعية المؤسساتية منها والمنتخبة على أهمية تطوير أداء الجماعات الترابية وتعزيز صلاحياتها، حتى تواكب التحولات العميقة التي يعرفها المغرب على المستوى الديمقراطي والتشريعي والتنموي، بإعتبار أهمية المؤسسات المنتخبة في إرساء دعائم الحكامة الترابية الجيدة على اعتبار أن مصطلح الحكامة الترابية يدل "على ممارسة السلطات المحلية للإختصاصات المخولة لها بمقتضى القوانين والقرارات بهدف تحسين التنمية الترابية بطريقة فعالة"¹.

كما أن الحكامة تركز بداية على مقرب التراب، ونستطيع القول أن القرن 21 سيكون قرن الجماعات الترابية (المدن، الفضاء المحلي). إن المحلي- الترابي سيشكل من الآن فصاعدا حجر الزاوية بالنسبة للحكامة²، وإعتمادها كمنهاج في تدبير الشأن العام المحلي ودعم أسس الديمقراطية المحلية واستغلال المؤهلات الإقتصادية التي تتوفر عليها مختلف مناطق البلاد، وبلورة الإختيارات والمخططات الإستراتيجية والتجاوب مع حاجيات المجتمع.

ووضع مقاربة جديدة لتدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية لتمكين هذه الأخيرة من استقطاب كفاءات تقنية وتديرية ومالية، خاصة مع تطور مجالات تدخل الجماعات الترابية، وبروز جيل جديد من الإحتياجات التنموية التي تتطلب موارد بشرية قادرة على تنزيل المخططات والإستراتيجيات على أرض الواقع. وذلك بتسليط الضوء من خلال (المطلب الأول) على الوسائل

¹ - (A) HARSİ, La gouvernance locale au Maroc entre la décentralisation et la déconcentration, gouvernance local au Maghreb, actes du colloque international organisé par la faculté des science juridiques, économiques et social de salé, et la REMALD les 9 et 10 janvier 2004 à Marrakech, publication de la REMALD, n°46, 2004, p70.

² - (M) EL YAAGOUBI, La gestion des zones défavorisé entre décentralisation et gouvernance, Gouvernance locale au Maghreb, actes du colloque international organisé par la faculté des science juridiques, économiques et social de salé et la REMALD les 9 et 10 janvier 2004 à Marrakech, publication de la REMALD, thème actuels, n° 46, 2004, p 24.

والدعامات لإصلاح المجال الترابي، على أن نتعرض في (المطلب الثاني) لأهم الآليات فيما يخص تحديث إدارة الجماعات الترابية وأساليب تطويرها.

المطلب الأول: الوسائل والدعامات لإصلاح المجال الترابي

تفعيلا لمقتضيات دستور 29 يوليوز 2011 خاصة ما يتعلق بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وتماشيا مع التطور الحاصل في الأدوار الجديدة التي يجب أن تلعبها هذه الوحدات الترابية في المساهمة في تحقيق التنمية بكل أبعادها وكذا تجاوز الثغرات والنواقص التي أفرزتها الممارسة في ظل القوانين السابقة.

فإن تطبيق هذا الإصلاح بالكيفية التي تضمن نجاحه وتمكن من بلوغ الأهداف المرسومة له، يظل رهينا بالتدابير والإجراءات التي يتعين اتخاذها في مجال توفير الظروف الملائمة والوسائل الضرورية لتطبيقه، وبهدف تجاوز إكراهات التنظيم الجماعي السابق، وإعطاء الفعالية لهذا الإصلاح الترابي والجهوي الجديد، حتى تساهم الوحدات الترابية في التنمية المحلية التي أنشئت من أجلها، ويجب أن يكون التقسيم الترابي الجهوي كدعامة للحكمة الترابية من أجل الحد من الفوارق بين الوحدات الترابية في (الفقرة الأولى)، على أن نتطرق إلى إشكالية الموارد المالية اللازمة من أجل تأهيل الوحدات الترابية لتحقيق الموازنة الترابية في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التقسيم الترابي

عرف المغرب عبر مساره التاريخي، تنظيما مجاليا هم الوحدات الترابية التي كونت فضاءات لتدخل الدولة المركزية، في نفس الوقت كانت سلطة القبيلة تمثل قوة أساسية للتنظيم الترابي، خصوصا مع بعض القواد التي كانت لهم قوة النفوذ في ضبط الاستقرار والأمن بالقبيلة¹.

ومع بداية القرن العشرين، سيعرف المغرب نظاما إستعماريًا، وذلك منذ 1912 إلى 1956. خلال هذه الفترة، تمكنت السلطات الإستعمارية "الفرنسية والإسبانية" أن تحدث تغييرات عميقة على مستوى تدبير التراب المغربي، من أجل التحكم في الفضاء المغربي حسب الظروف السياسية والأمنية، إلى أن جاء الإستقلال سنة 1956 إلى الآن، أفرز تغييرات سياسية، إدارية، إقتصادية، إجتماعية ساهمت في تبني تجارب جهوية، هدفت في العمق إلى تأسيس "حكمة ترابية"، والتي

¹ - علي بولريج، الجهوية والتنظيم الترابي، نحو جهوية متقدمة بالمغرب، الطبعة الأولى، مارس 2012، ص 68.

اعتمدت على التدبير الإداري للقضايا المجالية، والتنظيم الإقتصادي للأنشطة الإنتاجية، وتقليص الفوارق الإقتصادية بين الأقاليم والجهات المغربية، والتباينات الإجتماعية بين الفئات والطبقات الإجتماعية بالمغرب.

وينبني التقسيم الجهوي الجديد على نظريات علمية دقيقة، بحيث اعتمد في إنجازها على أسس ومعايير تراهن على تجاوز أخطاء التقطيع الجهوي لسنة 1997¹، بحيث يوضح الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008 أن نجاح الجهوية رهين باعتماد تقسيم ناجح يتوخى قيام مناطق متكاملة إقتصادية وجغرافيا ومنسجمة إجتماعيا وثقافيا، فحسب الخطاب الملكي، يرتبط نجاح هذا الورش بنجاعة التقسيم الجهوي كأساس للإصلاح على المستويين البنيوي والوظيفي، والتقسيم يعد من الإشكالات الدائمة في إصلاحات من هذا النوع لكونه يتحكم في ما تبقى من مكونات الجهوية، فالخطاب الملكي يطرح بصريح العبارة مشكل الهوية الجهوية والتكامل بين الجهات².

بحيث تم الإرتكاز في بناء التقسيم الجهوي الجديد على مجموعة من المبادئ العلمية، التي تم تأطيرها قانونيا في إطار القانون 131.12 المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الإنتخابية للجماعات الترابية، ومن خلال هذه المعايير يمكننا ملامسة هيكلة المجال الجهوي وطريقة إشتغاله مستقبلا.

فما هي المعايير والمقاييس المعتمدة في التقطيع الترابي الحالي؟ وما هي مبادئ تحديد الدوائر الترابية التي تطرق إليها القانون 131.12؟ وما هي الخريطة الجهوية التي إعتادها المرسوم رقم 2.45.40 المتعلق بتحديد عدد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لنفوذها الترابي؟.

أولا: المعايير المعتمدة في التقطيع الترابي الحالي

يكتسي التقطيع الترابي أهمية بالغة ضمن عوامل أخرى لنجاح نظام ترابي جهوي فعال وهادف، لذلك يتعين أن يركز على المعايير الموضوعية التالية: "الفعالية والتراكم والتجانس والوظيفة والقرب والتناسب والتوازن"³، وهي أهم المعايير التي اعتمدتها اللجنة الإستشارية للجهوية في مشروع الجهوية المتقدمة.

¹ - علي بولربح، الجهوية والتنظيم الترابي، نحو جهوية متقدمة في المغرب، مرجع سابق، ص 119.

² - محمد البعكوي، مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93 يوليوز - غشت 2010، ص 20.

³ - عبد العزيز أشرف، الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية، الطبعة 2014، ص 211.

1- الفعالية: يركز معيار الفعالية على دينامية الجهة في إنتاج الخيرات الاقتصادية وفي الاندماج السياسي، اعتمد هذا المعيار "على مسألة الحجم – المساحة، عدد السكان وبالتالي على عدد الجهات المناسب في التقطيع الجديد، فليس حجم مجرد مسألة جغرافية بقدر ما هو ذو أبعاد سياسية بالدرجة الأولى وأبعاد إقتصادية من عدة جوانب¹.

ترتبط الفعالية باعتماد عدد الجهات تمتاز بالفعالية الاقتصادية، والتدبير الأمثل لشؤون الجهة، مع عدم تشتيت مجهودات الجهة و"فضائل امتيازاتها على عدد كبير من الجهات"².

2- التراكم: ويقضي بخلق جهات تنبني على تقسيمات إدارية قائمة وهي تشكيلات الأقاليم والعمالات عملا بمقتضيات ثلاث وهي "الإستمرارية والتجاوز والإبقاء على الكيانات الإدارية الإقليمية على ما عليه"³، لذلك اعتمد التقطيع على الجميع بين كتل إقليمية متماسكة.

3- التجانس: يهتم التراب الوطني في مجمله إذ تم تقسيم المجال الجغرافي المغربي قبل إخضاعه إلى تقسيم جهوي إلى "مجالين كبيرين من حيث الجغرافية والاقتصاد والوضع الجيوستراتيجي، حسب خط ينطلق من سيدي إفني إلى تازة مستندا إلى السلاسل الجبلية من الأطلس إلى الريف الشرقي جنوب وجدة، فهناك من ناحية، المجالات الأطلسي والمتوسط وما بينهما، مما يحتوي 87% من السكان، وهناك من ناحية أخرى، المجال شبه الصحراوي (في الجنوب الشرقي والشمال الشرقي) الذي لا يحسب أكثر من 13 % من مجموع التراب لذلك تطرح إشكالية الجهوية بصيغ مختلفة في كل واحد من هذين المجالين⁴، لقد أفرز هذا التوجه إلى تقسيم التراب المغربي إلى مناطق للإنتاج، والتي وجهت اللجنة الإستشارية للجهوية إلى تأسيس معايير التقطيع الجهوي اعتمادا على عنصر التجانس.

4- القطبية والوظيفية: يعتبر عنصري القطبية والوظيفية من بين العناصر التي اعتمدتها اللجنة الإستشارية للجهوية من خلال تحليل الذي قدمته في الكتاب الأول، وذلك من خلال المميزات الجغرافية للمجال الترابي، وذلك على الشكل التالي: يعتبر المجال الأطلنطي والمتوسطي وما بينهما (90 % من الساكنة و 25 % من المساحة الإجمالية للمغرب) مجالا مستقطبا بوجود مدن مهمة وتجهيزات تحتية من طرق وموانئ ومطارات وتجهيزات واتصالات...، تساعد على

¹ - تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، التصور العام، مرجع سابق، ص 57.

² - تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، التصور العام، نفس المرجع، ص 57

³ - سعيد بوجروب، الجهة والجهوية بالمغرب، أي مشروع لأي تراب، المطبعة والورقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 2012، ص 195.

⁴ - تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، التصور العام، مرجع سابق، ص 58.

بناء شبكات ترابية وترابية مجالية متطورة تتحدد من خلالها وظائف المدن ومجالات الاستقطاب والإشعاع وهو الأمر الذي يسهل وضع حدود للجهات الوظيفية الجديدة¹.

5- القرب وسهولة الإتصال: يتحدد هذا المعيار بثلاثة عناصر تهم المسافة القطرية للجهة

التي حددت في متوسط 200 إلى 250 كلم والمدة الزمنية لعبورها والتي حددت في ساعتين إلى ثلاث ساعات، وهذا يعني أن القرب يمكن من الولوجية وتسهيل حياة العلاقات بين الفاعلين داخل المجال الجهوي لكي "يتقاسم المواطنون فيه حد أدنى من المرجعيات المشتركة ويدركون إجمالاً أن هذا المجال على جانب من الوجاهة"².

كما ينبغي أن يكون هناك كيان يضمن اندماج الجهة، أي مدينة كبيرة قادرة على تقديم الخدمات، فلا يكفي أن تكون المجالات الترابية متنوعة متكاملة لكي تصبح مندمجة بالضرورة³. ولذلك فمعيار التكامل الذي استعمل في التجارب السابقة تم تجاوزه الآن لأنه في نظر اللجنة خطاب تقليدي يبرر التناقضات، ونظراً لتجهيز البلاد بالطرق السيارة والموانئ والمطارات ساهمت في تحريك الاقتصاد والأسواق ليس فقط على المستوى الجهوي بل الوطني وحتى الدولي.

6- التناسب والتوازن: إن التقطيع الجهوي يعتمد، وبجميع الدول، على نظريات علمية

لإنجاز تقطيع يمتاز بالتوازن العام. إذ تعتبر هذه المسألة من أهم الثوابت الترابية، بحيث تجعل الجهة الكبرى سكانياً واقتصادياً تساعد وتساهم في تنمية الجهات الفقيرة والصغيرة.

لقد اشتغلت اللجنة الإستشارية للجهوية على هذا العنصر، وذلك ليتم نوع من التوافق الترابي بين الجهات، وحتى لا تصبح الجهات التي تمتاز بهيمنة ودينامية الحواضر الكبيرة الساحلية: "الدار البيضاء - الرباط - سلا"، تهيمن وبشكل قوي على الجهات الأخرى وعلى المجالات الوطنية، بحيث نجد أن هذه المدن-العواصم، تميل دائماً إلى تركيز الموارد والخدمات والأعمال من أعلى مستوى وبالتالي الإستئثار بمجالات ممتدة من الإشعاع والنفوذ.

لذلك لا مناص لجهوية منطقية من تأخذ بعين الاعتبار هذا المعطى الحتمي فتقيم جهات من التفاعل الذي لا يمكن أن ينحصر عند مدارات الحواضر العظمى، ولا مبرر من إنتقاء جهات واسعة الأرجاء خشية ما يكون في ذلك من العرقلة أو المخاطرة، ولا داعي إلى معاكسة هذا

¹ - سعيد بوجروب، الجهة والجهوية بالمغرب، مرجع سابق، ص 196.

² - تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، التصور العام، مرجع سابق، ص 58.

³ - تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، التصور العام، نفس المرجع، ص 174.

المنحى بنهج خطة مفتعلة من 'حصر' و 'حبس' جهات قوية في حدود ضيقة، وذلك بالأحرى في دولة موحدة موسعة تسعى إلى اللامركزية، مثلما هو الحال في المملكة المغربية، حيث المراد استثمار مقدرات الحواضر العظمى، فلا مناص من التخلص من ازدواجية التقسيم والاحتباس بشأنها¹.

ثانيا: مبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية

أصبح وضع المبادئ العامة للتقييم الترابي الجهوي للجماعات الترابية من اختصاص المشرع بمقتضى الفصل 71 من دستور 29 يوليوز 2011 الذي ينص في بنده السابع على أن نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية يدخل ضمن مجال التشريع، مما يجعل معه اختصاص الحكومة في مجال التقطيع الترابي محكوما بهذه المبادئ حيث أن الحكومة ملزمة بالامتثال للمعايير المفروضة من طرف المشرع كلما أرادت تقسيم التراب².

إلا أن الإشكال الذي يثار بخصوص المبادئ هو "مدى قدرة المشرع على تأطير التقطيع الذي يتم انجازه من طرف الحكومة من جهة، ومن جهة ملائمة هذه المبادئ مع التراب الوطني ودرجة تنزيلها من قبل الحكومة من جهة أخرى، لاسيما أن التقسيم الترابي للجماعات الترابية ينتج آثاره مباشرة على ممارسة السلطة باعتباره أساس ممارسة السلطة والاختصاصات.

وتفعيلا للبند السابع من الفصل 71 من الدستور تم إصدار القانون رقم 131.12 المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية³. متضمنا سبعة مواد، وتطرق هذا القانون لمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجهات وهي كالتالي:

- مراعاة مبادئ الفعالية والنجاعة والتراكم والتجانس والوظيفة والقرب والتناسب والتوازن بوصفها أساسيات جوهرية في عملية التحديد بغية تكون مجموعة مجالية متكاملة تتوفر على حد أدنى ملموس فيما يخص كتلتها البشرية.
- مراعاة حد أدنى ملموس من شبكة الروابط ذات المضمون الاجتماعي والتواصل.

¹ - تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، التصور العام، مرجع سابق، ص 60.

² - (T) ZAIR, le régime juridique relatif au découpage des collectives territoriales issu de la loi du 27 juillet 2013, REMALD, n° 117- 118 juillet- octobre 2014, p 19- 23.

³ - القانون رقم 131.12 المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.13.74 الصادر في 18 رمضان 1434 الموافق 27 يوليوز 2013، الجريدة الرسمية، عدد 6177، ص 5737.

- تكوين الجهة انطلاقا من مجموعة من العناصر المجالية المندمجة على أساس مشترك لخصائص ظروفها الطبيعية والاقتصادية والبشرية، تستجيب بفعل ذلك لمبدأ الانسجام الجغرافي.
 - تشكيل مجموعات ترابية عملية انطلاقا من قطب أو قطبين حضريين يمتد إشعاعهما ليشمل فضاءات للنمو الاقتصادي ويعكس تنظيم الأنشطة الاقتصادية والبشرية والتدفقات المرتبطة بها.
 - الإستناد إلى الشبكة الإدارية للعمالات والأقاليم قصد إرساء قواعد قائمة على التراكم المتوفر والاستفادة من تقاليد اللامركزية الإدارية للمملكة، وذلك مع التقيد بالمستلزمات الثلاث المتمثلة في الإستمرارية والتجاوز والحفاظ على وحدة الكيانات الإدارية.
 - تكوين مجموعات منسجمة تجمع بين الامتداد الجغرافي للأجزاء المكونة لها واتصال هذه الأجزاء عبر شبكة كثيفة من المسالك تسهل الوصول إلى مركز الجهة.
- بالتمعن في هذه المبادئ المعتمدة لتحديد الدوائر الترابية للجهات، يتضح أن أغلبها كان مصدره تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية حيث "استلهم القانون 113.12 مقتضياته من توصياتها"، ويعتبر اعتماد هذه المبادئ قفزة نوعية بإمكان تفعيلها أن يضع حدا للتقسيمات العشوائية "والسلطوية" التي طبعت مشوار تقسيم التراب بالمغرب، واللافت بخصوص معايير تحديد التراب الجهوي أن القانون قد فضل معايير يطغى عليها الطابع الإقتصادي و"يبرر هذا الخيار طموح وضع أسس الجهوية المتقدمة في إطار دولة ذات نظام لامركزي قوي"¹، كما تتميز هذه المعايير كذلك بعموميتها وتناقضها في بعض الأحيان، فمثلا نجد أن معيار التراكم والإستفادة من تقاليد اللامركزية يتناقض تناقضا تاما مع مبدأ الفعالية والنجاعة.

ثالثا: خريطة التقسيم الترابي الجديد

قدمت اللجنة الإستشارية الجهوية تصورا جديدا للخريطة الجهوية للمملكة وهو ما تم العمل به من خلال إصدار مرسوم 2.15.40 بتاريخ 20 فبراير 2015²، حيث تم تقسيم تراب المملكة إلى '12' عوض '16' جهة في التقسيم السابق لسنة 1997، وهكذا تم تقليص عدد الجهات الحالية إلى

¹ - مذكرة تقديم القانون رقم 131.12 المتعلق بتحديد الدوائر الترابية للجهات.

² - مرسوم رقم 2.15.14 المتعلق بتحديد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لنفوذها الترابي، بتاريخ 20 فبراير 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6340، بتاريخ 5 مارس 2015، ص 7056 - 7059.

25%. وتتميز الجهات الجديدة بإيواء عدد أكبر من السكان، وتغطي قسما أوفر، وتضم من المقاطعات الإدارية (الأقاليم والعمالات والجماعات) ما هو أكثر¹.

إن التوجهات العامة أفضت إلى إنجاز مشروع التقسيم الجهوي على أنماط مجالية محددة، تتحكم في الدينامية الترابية، والإقتصادية والسياسية، بحيث تتأسس الجهة على أهمية الأقطاب الحضرية الكبرى في هيكلة وتنظيم تراب الجهة.

من خلال هذه الإشكالية العامة للتراب الوطني يتبين أن التي اشتغلت من خلال التصميم الرئيسي للتقطيع الترابي بين صفحتين كبيرين من الجهات الجديدة الواضحة للحدود (بغض النظر عن الجهات الصحراوية الجنوبية) هما جهات محددة اعتمادا على أقطاب كبرى أو على قطبين حضريين مزدوجين يمتد إشعاعها على مجالات التنمية الاقتصادية، جهات غير مستقطبة تغطي جبال الأطلس الصحراوي والتي تتخللها الواحات بكثافة متباينة والتي تستلزم دعما قويا من حيث التضامن الوطني².

لهذه الغاية كان لزاما على المشرع المغربي رسم ملامح التقطيع الجهوي وتحديد الجهات وعددها وتسميتها، بهدف رسم القطيعة مع التقطيع الجهوي السابق الذي كان يضم عدد كبيرا من الجهات، مع ضعف الإمدادات المالية التي كانت تحصل عليها الجهات في النموذج السابق وضعف الترسانة القانونية والتقنية وكان الهدف من التقطيع الجهوي الحالي، هو خلق نوع من التوازن بين الجماعات الغنية والجماعات الفقيرة المرتبة أسفل مؤشرات التنمية المعروفة سلفا، وتقريب الإدارة من المرتفقين والتمكين من التدبير المحلي للتنمية

وبناء على المرسوم 2.15.40 المتعلق بتحديد عدد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لنفوذها الترابي، ضم 12 جهة بدل 16 و 75 إقليما و 1503 جماعة³ موزعة على الشكل التالي⁴:

جهة طنجة تطوان- جهة الشرق الريف - جهة فاس مكناس - جهة الرباط سلا القنيطرة -
جهة بني ملال خنيفرة - جهة الدار البيضاء سطات - جهة مراكش آسفي - جهة درعة

¹ - تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، التصور العام، مرجع سابق، ص 60.

² - تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، التصور العام، نفس المرجع، ص 61.

³ - تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، نفس المرجع، ص 64.

⁴ - تقرير اللجنة الاستشارية، نفس المرجع ص 65.

تافيلالت - جهة سوس ماسة - جهة كلميم وادنون - جهة العيون الساقية الحمراء - جهة الداخلة واد الذهب.

إن التقسيم الترابي الجديد، سيسمح بتصحيح الاختلالات الحاصلة بين الجماعات الترابية، عبر ضخ الدولة والجهة لإمدادات مالية ستحصل عليها وفق تدابير قانونية وتقنية يحددها القانون من الجماعات الغنية نحو الجماعات الفقيرة المرتبة أسفل مؤشرات التنمية المعروفة سلفاً.

ويبدو أن التقطيع الترابي كإجراء يروم إلى تقريب الإدارة من المرتفقين والتمكين من التدبير المحلي للتنمية، ومادام هذا التقطيع لا يستند إلى نموذج قار فإنه من الواجب اعتماد معايير متنوعة للإقتراب من التقطيع النموذجي، وهي المعايير التي يأتي على رأسها البعد الإقتصادي والديمقراطي ثم السوسيو- ثقافي التاريخي.

الفقرة الثانية: تأهيل الموارد المالية للجماعات الترابية

بفضل التعديل الدستوري 29 يوليوز 2011 الذي منح للجماعات الترابية مركزاً دستورياً لتمكينها من الضمانات اللازمة لممارسة اختصاصاتها باستقلالية، وذلك بهدف إرساء دعائم اللامركزية التي تمنح للمنتخبين المحليين، الوسائل والآليات التي تمكنهم من تحسين تدبير الجماعات الترابية، وتعد مالية الجماعات الترابية مؤشراً حقيقياً لقياس درجة استقلالية هذه الأخيرة ونجاعة عملها، وهو ما جعل السلطات العمومية تحاول تحقيق استقلال مالي لهذه الأخيرة، وذلك من خلال القانون رقم 47-09 المتعلق بالجبايات المحلية¹، وكذا إصلاح التنظيم المالي بقانون رقم 45.08 إلا أن هذه الإصلاحات المالية لم تكن في مستوى الأدوار التي أصبحت تضطلع بها الجماعات الترابية في المغرب. وتطبيقاً لمقتضيات الفصل 140 من الدستور الذي ينص على أن "الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تتوفر على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، وكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترناً بتحويل الموارد المطابقة له".

¹ - القانون رقم 47-09 المتعلق بالجبايات المحلية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.07.195، صادر في 19 من ذي الحجة 1428 الموافق ل 30 نوفمبر 2007، الجريدة الرسمية، عدد 5583، بتاريخ 2007.

أولاً: الموارد المالية للجماعات

لممارسة الجماعة لاختصاصاتها التي خولها القانون لها لا بد أن تتوفر على موارد مالية للقيام بالمهام المنوطة بها، ومن هذا المنطلق تتوفر الجماعة على موارد مالية هي: موارد ذاتية، وموارد ترصدها لها الدولة، والقروض.

وهذا ما نص عليه القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مجموعة من الموارد التي تشمل¹.

✓ حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعة بمقتضى قوانين المالية.

✓ حصيلة الموارد المرصودة من قبل الدولة للجماعات برسم قانون المالية.

✓ حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجماعة بتحصيلها طبقاً للتشريع الجاري به العمل.

✓ حصيلة الأتاوى المحدثه طبقاً للتشريع الجاري به العمل.

✓ حصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة طبقاً لمقتضيات المادة 92 من القانون التنظيمي

رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

✓ حصيلة الغرامات طبقاً للتشريع الجاري به العمل.

✓ حصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات

المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجماعة أو المساهمة فيها.

✓ الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون.

✓ حصيلة الإقتراضات المرخص بها.

✓ دخول الأملاك والمساهمات.

✓ حصيلة بيع المنقولات والعقار.

✓ أموال المساعدات والهبات.

✓ مداخيل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

¹ - المادة 74 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

ثانيا: الموارد المالية للعمليات والأقاليم

لممارسة العمالة أو الإقليم الاختصاصات الموكولة إليها والتي خولها القانون لها لا بد أن تتوفر على موارد مالية للقيام بالمهام المنوطة بها، وفي هذا النطاق تتوفر العمالة أو الإقليم على موارد مالية ذاتية، وعلى موارد ترصدها الدولة لها وعلى موارد الإقتراضات، وفي هذا السياق يتعين على الدولة في إطار قوانين المالية أن تمد العمالة أو الإقليم ب:

✓ موارد مالية قادرة وكافية من أجل ممارسة إختصاصاتها الذاتية في ظروف ملائمة.

✓ تحويل الموارد المالية لمواجهة الإختصاصات المنقولة إليها.

وهذا ما نص عليه القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمليات والأقاليم بدوره جملة من المواد ، نجلها في¹:

✓ حصيلة الضرائب أو حصص الضرائب الدولة المخصصة للعمليات والأقاليم بمقتضى قوانين المالية.

✓ حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للعمليات أو الإقاليم التي تحصلها طبقا للتشريع الجاري به العمل.

✓ حصيلة الأتاوى المحدثه طبقا للتشريع الجاري به العمل.

✓ حصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة طبقا لمقتضيات المادة 93 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمليات والأقاليم.

✓ حصيلة الغرامات طبقا للتشريع الجاري به العمل.

✓ حصيلة الإستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات المالية التأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للعمليات والأقاليم أو المساهمة فيها.

✓ الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الإعتبارية الخاضعة للقانون العام.

✓ حصيلة الإقتراضات المرخص بها.

✓ حصيلة الأملاك والمساهمات.

✓ حصيلة بيع العقارات والمنقولات.

✓ أموال المساعدات والهبات والوصايا.

¹ - المادة 167 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمليات والأقاليم مرجع سابق، ص 6650.

✓ مداخل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل

ثالثاً: الموارد المالية للجهات

لممارسة الجهة اختصاصاتها التي خولها القانون لها لا بد أن تتوفر على موارد مالية للقيام بالمهام المنوطة بها، وفي هذا النطاق تتوفر الجهة على موارد مالية هي: موارد ذاتية، موارد ترصدها لها الدولة، والقروض وهذا ما نص عليه القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات مجموع من الموارد الأساسية هي¹:

✓ حصيلة الضرائب أو حصيلة ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية، ولاسيما فيما يتعلق بالضريبة على الشركات وبالضريبة على القيمة المضافة، والرسم على عقود التأمين طبقاً لأحكام المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات.

✓ المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة المشار إليها في المادة 188 من نفس القانون.

✓ حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها طبقاً للتشريع الجاري به العمل.

✓ حصيلة الأتاوى المحدثه طبقاً للتشريع الجاري به العمل.

✓ حصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة طبقاً لمقتضيات المادة 98 من القانون التنظيمي

رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

✓ حصيلة الغرامات طبقاً للتشريع الجاري به العمل.

✓ حصيلة الإستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات

المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها.

✓ الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام.

✓ حصيلة الإقتراضات المرخص بها.

✓ دخول الأملاك والمساهمات.

✓ حصيلة بيع المنقولات والعقارات.

✓ أموال المساعدات والهبات والوصايا.

✓ مداخل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

¹ - المادة 198 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6616.

من جهة أخرى، تطبيقا للفصل 141 من الدستور، ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، إستخلاص بعض الضرائب الوطنية وهذا ما سوف يرفع من الموارد المحولة من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية وذلك من أجل تمكين الجهات من أداء مهامها الجديدة. وعلى هذا الأساس تم تحديد، بصفة تدريجية، حصص الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل المرصودة للجهات في نسبة 5%، والحصصة من حصيللة الرسم على عقود التأمين في نسبة 20%. وتستفيد الجماعات الترابية من اعتمادات مالية من الميزانية العامة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021¹، بالإضافة إلى هذه التحويلات، فإن الجهة مؤهلة للحصول على قروض والإستفادة من تسبيقات الدولة.

وعلاوة على ذلك، عمل المشرع الدستوري على إحداث "صندوق التأهيل الاجتماعي"، عندما نصت الفقرة الأولى من الفصل 142 من الدستور المغربي الجديد على أنه: "يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق التأهيل الاجتماعي، إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات..." وهو إحداث يجد سنده في طبيعة الثقافة التي أصبحت سائدة في المجتمع المغربي، والتي تعتبر من ثقافة التضامن عامة، والتضامن فيما بين الجهات أو التضامن الوطني- وكلها مسميات لقاعدة مقابلة وهي قاعدة تضامن الدولة - خاصة، الأساس المرجعي لإقرار التعاون الجهوي، إذ أن التنوع في الإمكانيات والوسائل، يلزم أن يتواجد على مستوى دعم شروط تنمية الدولة الواحدة اقتصاديا واجتماعيا، وهو ما يستدعي استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب موحد²، فيما يخص التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية.

كما أحدث الدستور الجديد صندوقا للتضامن بين الجهات، حيث ينص في الفقرة الثانية من الفصل 142 من الدستور على أنه: "...يحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها". وهو إحداث يجد مرجعيته الأساسية في تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، بهدف تجاوز وضع اللاتكافئ الجهوي، الذي تسجله بعض مناطق المملكة، لأن الوضع الحالي للمغرب سيجعل أن بعض الجهات تستمر في تحمل تكاليف تفوق بكثير المتوسط الوطني، وهذا ينطبق على الجهات الفقيرة أو المعزولة

¹ - المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات مرجع سابق، ص 6614.

² - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 276.

(الجبليّة، أو الجافة أو شبه الصحراوية) أو ذات الطابع الخاص (من الناحية الجيوستراتيجية على سبيل المثال) التي يقتضي توفير خدمات أو إنشاء بنيات تحتية أساسية بها موارد تتجاوز الموارد الموضوعية رهن إشارتها، وهما يستوجب إحداث صندوق للتضامن كفيل بتقديم الدعم لهذه الجهات وضمان حد أدنى من العدالة والكرامة على امتداد التراب الوطني لجميع المواطنين أينما كان محل إقامتهم¹، وقد تم تحديد موارد ونفقات هذه الصناديق وكذا كفاءات تسييرها في قانون مالية 2018.

وخصوصا أن القانون التنظيمي المذكور أعلاه رقم 111.14، ينص على تعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية وتوسيع اختصاصاتها في مجال التعمير والتنمية المحلية والتدبير المحلي، وفي أفق تفعيل هذا الإصلاح الترابي الجهوي، فإن المالية المحلية مدعوة لمواكبة مسلسل الجهوية المتقدمة والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الترابية.

ومن هذا المنطلق، يتطلب من المنتخبين المحليين وباقي الشركاء إرادة وعزيمة لبناء المجال التنموي الترابي وترسيخ ثقافة المقولة لتفادي منطق الاتكال على برامج الإعانة الدائمة، ومعالجة العجز في الأفق الزمني القريب وتعزيز ثقة الساكنة في المشروع الترابي.

المطلب الثاني: تحديث الإدارة الجماعية

تعرف الإدارة الجماعية أو الجهاز الإداري الجماعي بأنه مجموع المصالح الضرورية لإعداد وتنفيذ القرارات ومختلف القضايا التي تتدرج ضمن الشؤون المحلية، الرامية إلى تدبير شؤون السكان اليومية والمتمحورة حول مبدأ تقريب الإدارة من المواطنين²، بحيث إن ممارسة الجماعات لإختصاصاتها تحتاج بالإضافة إلى الموارد المالية وجود مصالح إدارية جماعية منظمة تنظيما جيدا ومنسجمة مع حاجيات الساكنة³.

إذ لا يمكن الخوض في الحديث عن إدارة جماعية دون مجلس جماعي ولا عن مجلس جماعي دون إدارة جماعية، وما يترجم هذا الإعتماد المتبادل هو كون الإدارة تقوم بوظيفتها ارتكازا على خطط وتعليمات المجلس الجماعي وتحت مراقبة الرئيس التسلسلي للموظفين الذي هو

¹ - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة شرح وتحليل، نفس المرجع، ص 278.

² - المهدي بنمير، الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، رقم 7، السنة 1998، ص 116.

³ - جعفر علوي، تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، في اللامركزية الإدارية بالمغرب مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية، أعمال اليوم الدراسي المنظم من لدن عمالة سلا- المدينة والجمعية المغربية للعلوم الإدارية في 21 يوليوز 2001، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، عدد 32، 2001، ص 112.

رئيس المجلس، وأيضا كون المجلس الجماعي لا يستطيع تسيير المصالح الجماعية وتنفيذ برامجها دون وجود إدارة جماعية مهيكلة ومنظمة، وموظفين أكفاء¹.

وفي إطار تفعيل المقتضيات الدستورية والتنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، حيث تتوفر هذه الأخيرة على إدارة يحدد بقرار رئيس المجلس المحلي تنظيمها وإختصاصاتها، يتخذ بناء على مداولات المجلس المنتخب في هذا الشأن.

ومن أجل بلوغ هدف إستكمال التنظيم الترابي اللامركزي الذي يعتبر بمثابة الإطار الجغرافي الأنسب، والتنظيم الإداري الفعال والمشجع للأسلوب الديمقراطي في تدبير المجال الترابي، رهين بتحديث وعصرنة الإدارة الجماعية وتقريبها من المواطن المغربي، من أجل الرفع من جودة التدبير ونجاعة المردودية وفق حكمة جيدة، هذا الورش الإصلاحي شمل كذلك الإدارة الجماعية من حيث مجال تنظيمها² وفق هيكلة جديدة تسمح بتقريب خدماتها للمواطنين، بإقامة إدارة جماعة محلية فعالة لا يمكن أن يتم بعيدا عن الإصلاح الشمولي للأجهزة الإدارية علي مستوى التراب الوطني، بما فيها الجهوي، الإقليمي المحلي.

سنعمل على توضيح دور الإدارة الجماعية من خلال الوظيفة العمومية الجماعية وتأهيل الموظف الجماعي في (الفقرة الأولى)، على أن نتطرق إلى تأهيل الإدارة الجماعية من أجل الرفع من الحكامة الجيدة وفق مستجدات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دور الإدارة الجماعية

تطورت الإدارة الجماعية بفضل الإصلاحات التي عرفتتها التشريعات المنظمة للجماعات المحلية، فانتقلت من إدارة تعكس فقط ظاهرة إنسانية من خلال علاقتها بسكان المنطقة ومن خلال تلك التي تنسج داخلها بين أعوان مختلف المصالح الجماعية، إلى إدارة ذات نشاط تقني لما أسند

¹ - المصطفى دليل، المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 40، السنة 2003، ص 39.

² - منشور وزير الداخلية عدد 43 بتاريخ 28 يوليوز 2011 حول تنظيم إدارة الجماعات.

لها من أدوار في مجال التنمية المحلية بمختلف أبعادها: الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع ما فرضه ذلك من سعي إلى التمكن من وسائل العمل الضرورية، بشرية ومادية¹.

إذا كانت الإدارة المحلية طبقا لمقتضيات القانون الجماعي لسنة 1960 كانت تخضع لإشراف السلطة المحلية: الباشا على صعيد البلديات والقائد على صعيد الجماعات القروية، فإن الميثاق الجماعي لسنة 1976، والمعدل بالقانون رقم 78.00 سنة 2002 المغير والمتمم بالقانون 17.08 سنة 2009 مكن الجماعات من التوفر على هياكل إدارية جماعية مستقلة تخضع في تنظيمها وتسيير شؤون موظفيها لسلطة رئيس المجلس، وهكذا يعتبر الميثاق الجماعي لسنة 1976 هو اللبنة الأساسية الذي أحدث هيئة لموظفي الجماعات تجري عليها أحكام النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ويعتبر تسيير المصالح الإدارية الجماعية من أهم المؤشرات الإيجابية للتنظيم الجماعي السابق، الذي بلور بكيفية دينامية بروز هيئة خاصة ومستقلة من الموظفين الجماعيين يرأس هرمها رئيس المجلس الجماعي طبقا لما ورد في المادة 48 من الميثاق الجماعي السالف الذكر. وعلى الرغم من استناد الوظيفة الجماعية على النظام العام للوظيفة العمومية للدولة فقد صدر بشأنها مرسوم بتاريخ 27 شتنبر 1977، كان له الفضل في تعريف الموظف الجماعي²، وتحديد أشكال الموظفين الجماعيين³، بالإضافة إلى الأعوان المؤقتين والمياومين الذين يخضعون في علاقتهم مع الجماعة إلى قواعد القانون الخاص، مما أدى إلى بيان قصور الوظيفة الجماعية وعدم ملائمتها مع المهام المسندة فعلا إلى الجماعات المحلية، حيث بقيت منحصرة في الفئات الدنيا والمتوسطة (من السلم 1 إلى السلم 8)⁴، التي يملك الرئيس صلاحية توظيفها وترقيتها، وإذا اقتضى الأمر تأديبها. أما الفئة العليا المرتبة من سلالم الأجور 10 و 11، فإنها بقي خاضعة لقانون الوظيفة العمومية، ولا تخضع مبدئيا لسلطات رئيس المجلس الجماعي في التعيين، وإن حدث ذلك، فإن هذا التعيين

¹ - المصطفى دليل، المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، مرجع سابق، ص 39.

² - "كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات"، ويتضح من خلال هذا الفصل أن تعريف الموظف الجماعي لا يختلف عن التعريف الذي نص عليه الفصل الثاني: "يعد موظفا كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة"، من ظهير 24 فبراير 1958 مما يؤكد حرص النظام الأساسي للوظيفة المحلية على تطابق مفهوم الموظف الجماعي بالموظف العمومي. الظهير الشريف رقم 1.58.008 المتعلق بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ 04 شعبان 1377 (24 فبراير 1958)، الجريدة الرسمية، عدد 2327، بتاريخ 11 أبريل 1958.

³ - (الموظفون الرسميون، المتمرنون والمنتمون إلى الأسلاك المرتبة في سلالم الأجور من (1 إلى 8).

⁴ - المنشور الوزاري رقم 155 الصادر بتاريخ 3 يوليوز 1987، أصبحت سلطات الرئيس تمتد إلى الموظفين المرتبين في السلم 9.

يتم بشروط كما هو الشأن للكاتب العام للجماعة¹، مما أدى إلى ظهور اختلافات بين سلطة الوصايا وبعض رؤساء الجماعات حول التعيين في مسطرتهم وأهدافهم، وبالتالي شل وتعطيل مؤسسة الكاتب العام في كثير من الجماعات².

أولاً: الوظيفة العمومية الجماعية

استقطبت الجماعات الترابية ما يزيد على 100.000 منصب شغل خلال عشرين سنة مما يجعل منها المشغل العمومي الأساسي والقطاع الذي يساهم في تقليص البطالة في صفوف الشباب حاملي الشهادات حيث انتقل عدد الأطر العليا من 1% سنة 1977 إلى نسبة 6% سنة 1997 وأكثر من 18 % سنة 2008³، وتبقى الجماعات القروية، على وجه الخصوص أكبر مستفيد من هذه العملية وذلك بإستقطابها لأفواج هائلة من الأطر العليا⁴.

وعليه فالوظيفة الجماعية ظلت مرتبطة بقانون الوظيفة العمومية، وبالتالي اعتبار هذه الأخير بمثابة الشريعة العامة بالنسبة للموظف الجماعي من حيث حقوقه وواجباته الوظيفية وتشكل الوظيفة العمومية الحيز الأكبر المطبق على الموظف الجماعي منذ ولوجه قطاع الوظيفة العمومية الجماعية إلى حين مغادرته لها بالإعفاء أو التقاعد.

وقد اعتبر بعض فقهاء القانون الإداري مساواة وضعية الموظفين الجماعيين مع باقي موظفي الدولة خطوة تتسم بنوع من الحكامة والتبصر بحيث تخول لهم نفس الحقوق وتقيهم من الإنعكاسات السلبية التي تفرزها التقلبات السياسية للمجالس الجماعية⁵.

إن وجود وظيفة جماعية قائمة بذاتها ومندمجة في الوظيفة العمومية قد أدى فقط إلى ظهور هيئة خاصة من الموظفين الجماعيين يعود أمر تدبير شؤونها إلى رئيس المجلس الجماعي الذي يعتبر بمثابة الرئيس التسلسلي لها، وبالتالي تعد كهيئة مختصة بالعمل في مصالح الإدارة الجماعية.

¹ - ينص الفصل 17 من مرسوم 1977.9.738 على أنه: "يعين الكاتب العام من بين موظفي الجماعات والدولة بمقرر يصدره رئيس المجلس بعد موافقة وزارة الداخلية"، المنشور عدد: 385 مكرر بتاريخ 22 مارس 1977 والمنشور عدد 320 بتاريخ 4 يونيو 1993 أوصيا أن يكون التعيين من بين المتصرفين المساعدين أو المتصرفين.

² - عبد الله المتوكل، الإدارة اللامركزية بالمغرب، التنظيم الجهوي - تنظيم العمالات والأقاليم، الطبعة الأولى 1997، ص 63-64.

³ - منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية لوزارة الداخلية، "الجماعات المحلية في أرقام"، طبعة 2011، ص 51.

⁴ - حيث بلغت نسبة الأطر العليا سنة 2008 بالنسبة للجماعات الحضرية 8.78%، و 10.39% بالنسبة للجماعات القروية، انظر "الجماعات المحلية في أرقام"، نفس المرجع، ص 51.

⁵ - جعفر علوي، تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، مرجع سابق، ص 114.

أما باقي الأصناف الأخرى من الأطر العليا العاملة بالجماعات فإنها تبقى خاضعة في نظامها القانوني إلى مقتضيات قانون الوظيفة العمومية¹.

وعلى الرغم من كل الضمانات المؤكدة، فقد أبانت تبعية الوظيفة المحلية لنفس القواعد المنظمة للوظيفة العمومية عن عدة سلبيات انعكست على مسار الحياة الوظيفة لكل الموظفين الجماعيين، وذلك راجع بالأساس إلى إختلاف واقع كل من الوظيفتين الجماعية والوطنية.

وتتمظهر هذه السلبيات في عدم تنظيم الحياة الوظيفية للموظفين الجماعيين بطريقة تضمن الحركية وإمكانية الترقى بالنسبة للأعوان والأطر المتوسطة والعليا الشيء الذي يجعلها أقل جاذبية لاقتنارها لعاملي التحفيز والإرتقاء².

فنظام التعويضات المحددة بمقتضى مرسوم 2 دجنبر 1986³، بالنسبة لبعض الفئات من الموظفين الجماعيين أصبح متقدما ومتجاوزا، ومحدثا لنوع من النفور من الوظيفة الجماعية⁴.

وعلى غرار الوظيفة العمومية الوطنية تعرف الوظيفة العمومية الجماعية ببطء كبير على مستوى حركية الإدارة، وهذه الأخيرة لا يقصد بها الحركية الوظيفية، إذ لا يعقل أن يظل الموظف المحلي في قسم إداري أو مصلحة إدارية طيلة حياته المهنية، فهذا الأمر يطفئ حماسه ويجعله يستسلم للروتين الإداري ويفتح المجال لعلاقات شخصية قد تضر بالأهداف النبيلة للمرفق العمومي ومقاصده الحقيقية⁵.

كما أن الوظيفة العمومية الجماعية تعرف نواقص نوعية وكمية، فمن الناحية النوعية هناك الحاجة إلى الأطر العليا والمتخصصة في ميادين التسيير والتدبير المالي والمحاسبي والأعمال الإجتماعية والمحافظة على البيئة، ومن الناحية الكمية تتجلى في التوزيع المتكافئ للأعوان الجماعيين بين المجال الحضري والقروي⁶.

¹ - المهدي بنمير، الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 125-126.

² - جعفر علوي، تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، مرجع سابق، ص 114.

³ - المرسوم رقم 2.85.265 صادر في 29 ربيع الأول 1407 (21 دجنبر 1986) المتعلق بنظام التعويضات المحددة بالنسبة لبعض الفئات من الموظفين الجماعيين.

⁴ - جعفر علوي، تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، مرجع سابق، ص 88.

⁵ - كريم لحرش، مغرب الحكامة التطورات، المقاربات والرهانات، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، رقم 9، الطبعة الثانية 2011، طوب بريس الرباط، ص 180.

⁶ - المهدي بنمير، الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 128.

ولتجاوز هذه السلبيات يتعين إقرار وظيفة محلية مستقلة ومتوفرة على امتيازات خاصة تتمثل في الرفع من مستوى الحياة الوظيفية الجماعية لضمان استقطاب الأطر العليا خصوصا منها التقنية، وتنظيم وتطوير الحركة الوظيفية على المستوى الجغرافي والمهني قصد تحسين الوضعية الاجتماعية لكل فئات الموظفين الجماعيين وعلى الخصوص الأعوان منهم مع إعطاء الأسبقية للترقية الداخلية¹.

ولأجل تحسين الوظيفة العمومية الجماعية وتحقيق التنمية الترابية يتعين أيضا الرفع من مستوى التأطير على الصعيد الترابي، ويفرض هذا الشرط نفسه بحدّة أمام التحديات الكبرى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني والمحلي، سيما بعد أن باتت الجماعات الترابية معنية بتدبير موارد مهمة إلى جانب بلورة وتطبيق ومتابعة مشاريعها التنموية، ومن ثم فإن ممارسة الاختصاصات بشكل حقيقي يستلزم ترشيد استخدام الموارد وتحسين القدرات التقنية للمنتخبين والموظفين في مجال التنمية الترابية، بالإضافة إلى تزويد الجماعات الترابية بالخبرات التقنية في مجال تدبير المشاريع وتتبعها، بالموظفين المؤهلين للاضطلاع بالاختصاصات الجديدة التي ستنقل من الدولة إلى باقي الوحدات الترابية.

كما يجب تنزيل المرسوم المتعلق بإعادة انتشار الموظفين المنتمين إلى الهيئات المشتركة بين الوزارات² بعيدا عن الزبونية والمحسوبية والاستحباب السياسي، وذلك لبلورة توازن محكم ومعقول في توزيع الأطر من ذوي الكفاءات العليا بين الإدارات المركزية والمصالح الخارجية. مع اعتماد أساليب عقلانية لتحفيز الكفاءات العليا من الأطر للعمل في المصالح الخارجية ولتشجيعهم على التنقل عبر تراب المملكة، بما في ذلك تكييف سلايم التعويضات والمكافآت والترقيات لهذه الغاية. ويمكن ربط الترقية إلى مراكز المسؤولية على مستوى الإدارات المركزية بالتحمل الناجح للمسؤوليات على مستوى المصالح اللامركزية³.

ومما لا شك فيه أن الدولة قامت بإجراءات عديدة في سبيل الرقي بالوظيفة العمومية الجماعية، لكن بالرغم من ذلك فهناك جملة من المعوقات مازالت تحتاج إلى المراجعة وإعادة

¹ - جعفر علوي، تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، مرجع سابق، ص 114-115.

² - مرسوم رقم 2.13.436 بتاريخ 19 شوال 1436 الموافق 5 غشت 2015 المتعلق بنقل الموظفين المنتمين إلى الهيئات المشتركة بين الوزارات، الجريدة الرسمية، عدد 6386، بتاريخ 13 غشت 2015.

³ - تقرير اللجنة الاستشارية للجوهية، الجوهية المتقدمة، مرجع سابق، ص 57-58.

النظر، خاصة تصور السلطات العمومية ومقاربتها للوظيفة الجماعية والمرتبطة بالموظف الجماعي.

ثانيا: تأهيل الموظف الجماعي

لا يمكن الحديث عن التدبير البشري الجيد الذي يعتبر العمود الفقري لتحقيق مسألة التدبير الحر ، دون الحديث عن الموظف المحلي. فالاعتمادية المتبادلة، تقتضي أن تقوم الإدارة بوظيفتها ارتكازا على خطط وبرامج المجلس الجماعي، وتحت مراقبة الرئيس التسلسلي للموظفين، مع وجود إدارة مهيكلية ومنظمة وموظفين أكفاء¹.

كما أن نجاح الوحدات الترابية في تحقيق مهامها يتوقف على مستوى العنصر البشري المتوفر لديها، إذ بواسطته يتم نقل تصورات واستراتيجيات ومداولات المجالس المنتخبة إلى حيز الوجود وإلى التطبيق الفعلي، ومن هنا تأتي أهمية الموظفين المحليين، فكلما كانت هذه الفئة مؤهلة وذات خبرة وحنكة واسعة كلما كانت النتائج أحسن.

ومما يزيد من كفاءة الموظفين المحليين هو وضع استراتيجية مبنية على أساس التكوين والتكوين المستمر، وذلك لاستيعاب مختلف التقنيات الجديدة في التدبير وكذا مختلف التحولات الداخلية والخارجية المؤثرة على التوجه العام للبلاد، إلا أن عدم إخراج القانون الأساسي لموظفي الجماعات الترابية والقانون الخاص بمؤسسة الأعمال الاجتماعية يساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تدهور الوضعية المادية والاجتماعية لهذه الفئة من الموظفين والتي تتكون من عدد كبير من الموظفين، فإذا كان المشرع من خلال المقتضيات التنظيمية للجماعات الترابية قد عمل على تنظيم الوضعية الإدارية والوظيفية خاصة بالنسبة إلى المدير والمدير العام للمصالح قياسا بما أنيط به من اختصاصات، ومدير شؤون الرئاسة والمجلس ورؤساء الأقسام المكلفان بالمهام ومدير وكالة تنفيذ المشاريع، فإن الوضعية الإدارية لما تبقى من العاملين بالجماعات الترابية، لازالت تفتقد إلى نظام قانوني للوظيفة العمومية الترابية يكون بمثابة الإطار المرجعي لتنظيم حقوق وواجبات هذه الفئة من الموظفين والأعوان².

وفي نفس السياق، يواجه العنصر البشري بالجماعات الترابية عدة معوقات وهي كالتالي:

¹ - المصطفى دليل، المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، مرجع سابق، ص 39.
² - سعيد جفري، التنظيم الإداري بالمغرب- الإدارة المركزية- الإدارة المحلية، مطبعة تيسير الدار البيضاء، السنة 2006، ص 222.

1- عدم ملائمة التكوين: يحتل التدريب أهمية قصوى كعنصر رئيسي في عملية التنمية

الإدارية ويتضمن:

✓ تنمية المعرفة والمعلومات لدى الموظفين والأعوان.

✓ تنمية مهاراتهم وقدراتهم.

✓ تنمية الإتجاهات والأفكار.

لكن الواقع الملموس أظهر أن التكوين الإداري لموظفي الإدارة لم ينسجم ويتكامل مع تلك الأهداف، وذلك من خلال إهمال الجماعات الترابية وعدم منحها الاهتمام الكافي فيما يخص تكوين مواردها البشرية، حيث أن أغلبية الموظفين لم يسبق لهم أن خضعوا للتكوين الإداري أو التقني.

كما أن المواد والتخصصات المبرمجة على مستوى مراكز التكوين الإداري، فإنها لا تراعي الحاجيات والمشاكل العملية بالإدارة الجماعية، نظرا لعدم التنسيق بين الوزارة الوصية والجماعات الترابية في مجال التكوين الإداري، لهذا فإن عملية وضع البرامج والمناهج التكوينية تظل حkra على السلطة الداخلية، في حين تم تهميش الجماعات... الأمر الذي انعكس بشكل سلبي على أداء الجماعات، مما جعل عمليات التكوين تنسم بالمحدودية والعشوائية، خاصة على مستوى تحديد الموظفين الذين يجب أن يخضعوا للتكوين¹.

وبالنسبة لمراكز التكوين بنوعيتها الإداري والتقني، فهي الأخرى تفتقد للإمكانيات التجهيزية والمعدات واللوازم التي يتطلبها التكوين... وأخيرا يمكن إجمال أهم المشاكل التي تطرحها الموارد البشرية بإدارة الجماعات الترابية في مجال التكوين فيما يلي:

✓ نقص وعي رؤساء مجالس الجماعات الترابية بأهمية التدريب.

✓ عدم تقييم الإمكانيات.

✓ المركزية المفرطة.

✓ انعدام التنسيق ما بين الجماعات الترابية والوزارة الوصية.

✓ ضعف برامج التكوين ومتابعات التكوين.

✓ المبالغة على التكوين الممنهج الأكاديمي.

¹ - (M) EL HJJAMI, « la formation de l'agent administratif », mémoire de cycle supérieure, l'école nationale de l'administration publique, RABAT 1978, p55.

2- محدودية التخطيط: لكي تتأكد المنظمة الإدارية من توفر الأعداد والأنواع المناسبة من

الموظفين والأعوان، في الأماكن المناسبة وفي الوقت المناسب والقادرين على القيم بالمهام المسندة إليهم بكفاءة وفعالية، فلا بد من تخطيط لمواردها البشرية، إلا أنه في حالة غياب هذه الآلية، يصبح المسار الإداري بدون أهداف محددة وإنتاجية ملموسة، وبالتالي إضفاء العشوائية على كل العمليات بالجماعات الترابية، مما يؤدي إلى غياب النجاعة والفعالية على مستوى الأداء الإداري والإقتصادي والاجتماعي... ويرجع القصور في هذا الجانب نتيجة للأسباب التالية:

✓ ضعف الإمكانيات الثقافية التخطيطية المطلوبة نتيجة قلة عدد الخبراء وقلة خبراتهم العملية والثقافية.

✓ ضعف الوعي التخطيطي لدى الكثير من العاملين في الأجهزة الإدارية.

قلة الكم والنوع من المعلومات المطلوبة للعملية التخطيطية وتقادمها، واقتصار أغلب الإدارات على نظم المعلومات الخاصة بإدارة الموارد البشرية¹.

3- ضعف تقييم الأداء: يشكل تقييم الأداء الإداري عنصرا أساسيا ضمن عناصر التدبير

الإداري فهو الذي يحدد مدى نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها، ويكشف عن المشاكل ويقترح البدائل المناسبة لتجاوز كل الاختلالات، إلا أن واقع الأداء بالجماعات، لا من حيث النص القانوني أو من جانبه العلمي، اتسم باختلالات كبيرة خاصة بعد صدور النص الجديد لتنقيط وتقييم أداء الموظفين، حيث حافظ على نفس الاختلالات التي شابت المرسوم السابق، وبالتالي تم تكريس تلك المحدودية المرتبطة بالإقتصار على تقييم أداء الموظفين دون أن تشمل العملية العناصر الأخرى للتدبير كالتخطيط والتنظيم والتوظيف... ويمكن أن نجسد هذه الاختلالات في²:

اعتماد نظام التقييم بصفة أساسية على عناصر ذاتية، الإعتماد على الأقدمية كمعيار لترقية

الموظف، اعتماد منهجية لضبط مواطن الضعف والقصور لدى الموظف، غياب آليات تسمح بقياس المردودية.

¹ - يوسف تائب، مظاهر الحكامة في التنظيم المالي المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق بسطات، جامعة الحسن الأول، السنة 2011-2012، ص 131.

² - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مديرية الإصلاح الإداري "تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها"، ماي 2002، ص 12.

4- محدودية التحفيز الإداري: التحفيز هو الحرص على أن يقوم كل فرد من المجموعة أو الفريق بإنجاز الأشغال الموكولة إليه بكل تلقائية وإرادة قوية، كل حسب تخصصه مع شعوره بأهمية مساهمته في نجاح المشروع أو بلوغ الأهداف المنشودة، مقابل حوافز مالية أو معنوية¹.

وإذا كان قانون الوظيفة العمومية الجماعية تضمن مجموعة من الحوافز² لفائدة الموظف الجماعي³ قصد جذب و رفع معنوياته، وجعله يستجيب لاختصاصاته ومسؤولياته بجدية وإخلاص...إن المتفحص لنظام التحفيز بالإدارة الجماعية، لا ينكر تنوع هذه الحوافز وأهميتها إلا أن الواقع يثبت وجود مجموعة من المشاكل والاختلالات، حيث تظل الأجور هزيلة والترقيات محدودة، وذلك نظرا لطبيعة الوظيفة الجماعية.

فإن رواتب بعض الموظفين لا ترقى إلى المستوى المطلوب رغم إصلاحات منظومة الوظيفة العمومية⁴، وذلك بحذف الدرجات النظامية الدنيا (من 1 إلى 4) من خلال إدماج المنتمين إلى هذه الدرجات في السلم 5 سنة 2010⁵، كما تم إدخال تعديلات حول منظومة الوظيفة العمومية وذلك بحذف السلم 5 وإدماج جميع الموظفين سواء المساعدين الإداريين⁶ والمساعدين التقنيين⁷ في السلم 6 من الوظيفة العمومية سنة 2014.

رغم حذف الدرجات النظامية الدنيا فإن إشكالية الأجور والحوافز ينعكس بشكل سلبي على المردودية، لهذا فالموظف المحلي يظل يفكر في إحتياجاته الأساسية التي يجب أن يوفرها لأسرته، ويزداد الأمر تفاقمًا خاصة خلال المناسبات كعيد الأضحى أو الدخول المدرسي.

¹ - محمد القلاي، تحسين الموارد البشرية الجماعية كمدخل للتنمية المحلية، الجماعة الحضرية للحسيمة- نموذجًا، تقرير البحث الميداني لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله- فاس، السنة الجامعية 2012-2013، ص 82.

² - تتمثل هذه الحوافز في الأجر، الترقية، المكافآت والتعويض عن الساعات الإضافية والأعمال الشاقة.

³ - يعرفه المرسوم رقم 2.77.738 المؤرخ في 27 شتنبر 1977 باعتباره أول تشريع يهتم الوظيفة الجماعية، والذي نص في فصله الأول على: "يخول صفة موظف بالجماعات كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات المحلة".

⁴ - القانون رقم 50-50 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.10 بتاريخ 14 ربيع الأول 1432 الموافق 18 فبراير 2011 الجريدة الرسمية، عدد 5944، بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1432 (19 ماي 2011)، ص 2630.

⁵ - نتائج إصلاح منظومة الوظيفة العمومية :

- ترسيم 42.000 عون مؤقت.

- إدماج 115.500 في الدرجات المرتبة في السلم 5.

- تقليص عدد الدرجات والأطر من 400 درجة إلى 245 درجة.

- تقليص عدد الأنظمة الأساسية من 58 إلى 41 نظام أساسي.

⁶ - مرسوم رقم 2.14.417 صادر في 24 يونيو 2014 المغير والمتمم لمرسوم 2.10.453 الصادر في 20 ذي الحجة 1431 الموافق 29 أكتوبر 2010، الخاص بالمساعدين الإداريين، الجريدة الرسمية، عدد 6272 (10 يوليوز 2014)، ص 5759.

⁷ - المرسوم رقم 2.14.416 صادر في 24 يونيو 2014 المغير والمتمم لمرسوم 2.10.452 الصادر في 20 ذي الحجة 1431 الموافق 29 أكتوبر 2010، الخاص بالمساعدين التقنيين، الجريدة الرسمية، عدد 6272 (10 يوليوز 2014)، ص 5758.

5- تناول المستشارون على اختصاصات الموظفين:

يجب الحد من تناول المستشارين على اختصاصات الموظفين الجماعيين الذين يظنون أن وظيفتهم الانتخابية تشفع لهم بالتدخل في كل الأمور التي تهم الجماعة، وهو من العيوب الرئيسية في التسيير الجماعي الذي يؤدي لا محالة، إلى الإضرار بمصالح المواطنين وإلى تشويه صورة الديمقراطية المحلية.

ونظرا لأهمية الموارد البشرية للجماعات الترابية لتدعيم اللامركزية، فإنها عرفت بعض المستجدات التي جاء بها إصلاح التنظيم الترابي، كما أنها تحتاج فضلا عن ذلك إلى عصرنة الوظيفة المحلية وتأهيل الموظفين الجماعيين.

وهذا ما أكده صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله يوم الجمعة 14 أكتوبر 2016 في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة... فالوضع الحالي، يتطلب إعطاء عناية خاصة، لتكوين وتأهيل الموظفين، الحلقة الأساسية في علاقة المواطنين بالإدارة، وتمكينهم من فضاء ملائم للعمل، مع استعمال آليات التحفيز والمحاسبة والعقاب...¹.

الفقرة الثانية: تأهيل الإدارة الجماعية وفق مستجدات القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات

والمقاطعات

على الرغم من تأكيد التنظيم الجماعي لسنة 1976 على ضرورة توفر الجماعة على مصالح إدارية محلية في الفقرة الأولى من الفصل 48 منه، فهي لا تعدوا أن تكون مجرد إشارة خاطفة²، فإن الميثاق الجماعي رقم 78.00 لسنة 2002 والذي تم تنميته وتعديله بموجب قانون رقم 17.08 لسنة 2009 جاء بمقتضيات جديدة من قبيل الاعتراف الصريح بوجود مصالح إدارية منظمة من قبل رئيس المجلس بقرار خاضع لتأشيرة سلطة الوصاية وهو ما لم يكن منصوص من قبل، ويعتبر هذا المستجد دلالة صريحة على رغبة المشرع في دفع رؤساء الجماعات إلى الاهتمام أكثر بهذه المصالح لكونها الأداة الأساسية لتنفيذ مقررات المجلس وتوجهاته، فضلا عن تقديم الخدمات

¹ - مقتطف من خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله يوم الجمعة 14 أكتوبر 2016 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة.

² - "يسير رئيس المجلس الجماعي المصالح الجماعية اللازمة لتنفيذ المهام المسندة إليه عملا بظهيرنا الشريف هذا"، الفقرة الأولى من الفصل 48 من الميثاق الجماعي لسنة 1976.

الإدارية لفائدة المرتفقين الجماعيين¹، وقد جاء القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات بمقتضيات جديدة تخص الإدارة الجماعية، حيث أشار المشرع إلى مصطلح الإدارة الجماعية، وهذا أمر إيجابي لحد ما إذ أن من محاسنه أنه يروم إلى إدراج المؤسسة الجماعية في منظومة الإدارة العمومية.

ومن بين المقتضيات التي تصب في نفس السياق، هو ضرورة توفر الجماعات الترابية على إدارة يحدد تنظيمها واختصاصاتها بقرار لرئيس المجلس يتخذه بعد مداولة المجلس، مع مراعاة مقتضيات البند الثالث من المادة 118 من هذا القانون.

تتألف وجوبا هذه الإدارة من مديرية المصالح، غير أنه يمكن لبعض الجماعات التي تحدد لائحتها بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، التوفر على مديرية عامة للمصالح².

كما خول القانون التنظيمي السالف الذكر، لرئيس المجلس الجماعي التعيين بقرار في جميع المناصب بإدارة الجماعة، غير أن قرارات التعيين المتعلقة بالمناصب العليا بها تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية³.

ومن بين المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد التنصيب لأول مرة على منصب مدير المصالح أو المدير العام للمصالح بدل الكاتب العام الذي يبدو وكأنه لا يمكن أن يتمشى مع المهام الجديدة التي أعطاها القانون لهذا المنصب.

إن التنصيب على جهاز مدير المصالح ضمن قوانين التنظيم الترابي الذي ارتقى إلى مصاف القوانين التنظيمية بدل القوانين العادية كما كان عليه الأمر في السابق، يعكس الإرادة السياسية في تأهيل المقتضيات المنظمة للجماعات الترابية والرفع من درجة سموها لتكتسب قوة المادة الدستورية.

إن تحليل مواد القانون التنظيمي للجماعات على وجه الخصوص فيما يخص مجال منصب المدير العام أو مدير المصالح، يبين الإرادة في بلورة الإرادة لضمان استمرارية الجماعات، فقد

¹ - "ينظم رئيس المجلس المصالح الجماعية بقرار يؤشر عليه وزير الداخلية أو من يفوض ذلك بالنسبة للجماعات الحضرية، والوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية"، الجزء الأول من الفقرة الثالثة من المادة 54 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي لسنة 2002.

² - المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6683.

³ - المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، ص 6684.

تضمن القانون التنظيمي مجموعة من المقاربات والآليات التي تسير في اتجاه تفعيل دور مدير المصالح في ترجمة القواعد العامة للحكمة الترابية ومحالة تجاوز حالة اللاتوازن في مختلف المجالات المحلية الناتج عن أحادية صنع القرار دون مراعاة عناصر المشاركة في مختلف مراحل إعداد المشاريع والقرارات، فاستمرارية الجماعات في أداء مهامها على الوجه الأمثل يقتضي تدخل مجموعة من الفاعلين، وكذا تتطلب نوعا من الاستقلالية بين مجموع الشركاء في الشأن المحلي.

إن خلق منصب مدير المصالح أو مدير عام للمصالح يعني محاولة الاستثمار في الرأسمال اللامادي، الذي يعتبر عصب الجماعات الترابية، وتأهيله بشكل يواكب هذه التحولات وحاجيات السكان وتطوير الجماعة الترابية والارتقاء بها، فما هي إذن هذه الاختصاصات والمهام التي أنيطت بمدير المصالح الجماعية؟.

أولاً: التعريف بالمدير أو المدير العام للمصالح

إن جهاز المدير أو المدير العام للمصالح ليس إلا امتداد حديث لجهاز الكاتب العام الذي أحدث وتطور مع تطور القوانين المؤطرة للحقل الترابي والجماعي بالمغرب، قد يكون المدير أو المدير العام للمصالح موظفا جماعيا أو موظفا تابعا لإحدى الإدارات العمومية، إلا أن إشكالية التعيين أغفلها المشرع عكس تعيين الكاتب العام كما كان في السابق، يعين بقرار لرئيس المجلس بموافقة سلطة الوصاية، ويعتبر مساعدا للرئيس في ممارسة مهامه¹.

ثانياً: اختصاصات المدير أو المدير العام للمصالح

إن أي تنمية ترابية لن تكون قائمة الذات وقابلة للحياة والاستمرار، دون وجود إدارة كفأة وفعالة، تعتمد أساسا على العنصر البشري من (أطر إدارية وتقنية)، وتشكل إحدى دعائم الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي.

ومن هذا المنطلق عمل المشرع المغربي من خلال القانون التنظيمي رقم 113.14 المنظم للجماعات والمقاطعات على إحداث منصب مدير المصالح الجماعية، ورغم أن هذا القانون لم يؤطر هذا المنصب بالشكل الكافي ولم يحيل على أي نص تنظيمي لتحديد النظام الأساسي خاص

¹ - "يساعد الكاتب العام الرئيس في ممارسة مهامه، ويتم تعيينه من بين موظفي الجماعات أو الإدارات العمومية بقرار لرئيس المجلس الجماعي بعد موافقة وزير الداخلية"، الفقرة الثانية من المادة 54 مكرر من القانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل سنة 2009.

به¹، إلا أنه تضمن عدة نصوص لا يمكن إلا أن تشكل أرضية خصبة لإرساء إدارة جماعية تتألف وجوبا من مديرية المصالح أو مديرية عامة للمصالح، حيث تم تحديد هذه الأخيرة بمرسوم 2.15.995 المتعلق بلائحة الجماعات التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح، طبقا لأحكام المادة 126 من من القانون التنظيمي رقم 113.14. إذ تم تحديد هذه القائمة في 24 جماعة²، اعتمد في تحديدها على أهمية الجماعة وعدد سكانها وما تتميز به من خصوصيات باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية³.

ويقوم المدير أو المدير العام بمساعدة الرئيس في ممارسة صلاحياته ويتولى تحت مسؤوليته ومراقبته الإشراف على الإدارة الجماعية وتنسيق العمل بها وحسن سيرها وتقديم تقارير في شأنها للرئيس⁴، وهذا الأمر ينطبق كذلك على نظام مجالس المقاطعات فيما يخص تعيين مدير بها⁵، وكذا مؤسسة التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات طبقا لأحكام النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية التي ستحدد بقانون⁶.

ويستفاد مما سبق أن صلاحية تنظيم الإدارة الجماعية وتحديد اختصاصاتها يبقى من اختصاص المجلس الجماعي⁷، وهذه الصلاحية بدورها تكون خاضعة لتأشيرة عامل العمالة أو الإقليم قبل أن تكون قابلة للتنفيذ⁸ وبعد نشرها بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية⁹، كما أن الإشراف الفعلي على الإدارة هو من اختصاص رئيس المجلس الجماعي الذي يسهر على حفظ جميع الوثائق والمقررات والقرارات¹⁰، وتنظيم مصالح الإدارة الجماعية كما يعتبر الرئيس للعاملين بها من خلال تسيير شؤونهم ويتولى التعيين في جميع المناصب بالإدارة الجماعية¹¹.

ولا تظهر أهمية مدير المصالح إلا من خلال مساعدة رئيس المجلس الجماعي في ممارسة صلاحيته تحت مسؤوليته ومراقبته، وكذا إمكانية منحه تفويض الإمضاء بقرار من رئيس المجلس

¹ - بيان المكتب الوطني للجمعية المغربية للكتاب العامين للجماعات، على إثر صدور منشور وزير الداخلية عدد 51 بتاريخ 31 دجنبر 2015.

² - هذه الجماعات هي : الدار البيضاء، فاس، طنجة، مراكش، سلا، الرباط، مكناس، وجدة، القنيطرة، أكادير، تطوان، تمار، آسفي، العيون، الداخلة، بني ملال، الرشيدية، كلميم، المحمدية، حريكة، الجديدة، الناظور، تازة، الحسيمة.

³ - المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6683.

⁴ - المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6684.

⁵ - المادة 258 و 259 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6703.

⁶ - المادة 129 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6684.

⁷ - المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6676.

⁸ - المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6682.

⁹ - المادة 277 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6706.

¹⁰ - المادة 97 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6678.

¹¹ - المادة 96 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6678.

في مجال التدبير الإداري، كما يمكن للمدير العام أو المدير حسب الحالة اقتراح تفويض هذا الإمضاء إلى رؤساء أقسام ومصالح الجماعة¹.

كما يمكن لرئيس المجلس الجماعي أن يسند تحت مسؤوليته ومراقبته دائماً للمدير العام أو المدير تفويض في الإمضاء نيابة عنه على الوثائق المتعلقة بقبض مداخل الجماعة وصرف نفقاتها²، وهذه هي أبرز صلاحية وأهمها على الإطلاق حيث لم يكن منصوباً عليها من قبل وتعتبر إحدى أهم الإصلاحات التي لم يعطي المشرع إمكانية تفويضها لأي عضو من أعضاء مكتب المجلس وجعلها قصراً على الرئيس ومدير المصالح الجماعية، وهذا في رأينا فيه نوع من حصر المسؤولية وتحديدتها، وكذا لعنصر الثقة الممنوحة لهذا الجهاز.

ويمكن للرئيس أن يفوض كذلك الإشهاد على صحة الإمضاء ومطابقة النسخ لأصولها لمدير الجماعة ولباقي رؤساء وأقسام مصالح الجماعة وكذا تفويض مهمة الحالة المدنية³ كما يمكن للمدير العام أو المدير أن يحضر جلسات دورات المجلس بصفة استشارية إضافة لباقي الموظفين الآخرين⁴، وإذا كان القانون التنظيمي يتحدث عن إمكانية الحضور وليس إلزاميته فإن الواقع العملي يؤكد أهمية هذا الحضور لدواعي شتى، يمكن تلخيصها في كون المدير هو من يشرف على تهيئ الدورات وتأطيرها القانوني وكذا مواكبتها وتتبعها، لذا من الأفضل لو تم التنصيب على وجوب حضوره.

إضافة إلى أنه عضو بحكم القانون في لجنة الصفقات واللجنة الخاصة التي يتم تعيينها كلما وقع توقيف أو حل أو عدم انتخاب المجلس الجماعي أو في حالة استقالة نصف أعضائه⁵.

ومن جهة أخرى، فإن دور مدير المصالح الجماعية لا يمكن إختزاله في الأمور الإدارية التسييرية فقط، بل يمتد إلى ترسيخ قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر⁶ من خلال الحرص على المساواة في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات والإستمرارية في أداء الخدمات وضمان جودتها وتكريس قيم الشفافية والنزاهة وسيادة القانون⁷، وكذا ترسيخ مبدأ

¹ - المادة 104 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6680.

² - المادة 105 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6680.

³ - المادة 102 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6679.

⁴ - المادة 33 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6665.

⁵ - المادة 74 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6672.

⁶ - القسم الثامن من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6705 - 6706 - 6707 - 6708.

⁷ - المادة 269 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6705.

التشاركية من خلال الدور الذي يلعبه سواء في إحداث هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع¹، أو من خلال تفعيل الآليات التشاركية للحوار والتشاور² خصوصا عند إعداد برنامج عمل الجماعة³، كما يساعد الرئيس في تحديد المهام ووضع دلائل المساطر المتعلقة بالأنشطة المتعلقة بالإدارة⁴.

وتأسيسا على ما سبق فإن مهمة تتجلى أساسا في التنشيط والتنسيق بين مصالح الجماعة وربط الاتصالات بين الفاعلين في الشأن المحلي، وهذه المهمة تفرض دراية بجميع الملفات الجماعية والقوانين والنصوص المنظمة لها، فعملية التنسيق والتنشيط تقتضي أن يلعب مدير المصالح دور الوسيط بين المنتخب السياسي والإدارة فمهمته تعني القيام بكل ما يمكن أن يدخل في إطار الشأن المحلي لتراب الجماعة، بمعنى آخر يعتبر المنسق بين جميع المصالح التي تساعد الجماعة على تلبية رغباتها في كل ما يرجع إلى تحقيق انتظارات سكان الجماعة ذات الارتباط بمجال التنمية المحلية.

وعلى هذا الأساس يلاحظ أن مدير المصالح في إطار مساعدته لرئيس المجلس الجماعي يمكن أن يلعب دورين أساسيين، من جهة يعتبر مستشارا للرئيس وللمستشارين الجماعيين نظرا لإلمامه بالمقتضيات التي تهم الحياة الجماعية، ومن جهة أخرى فهو يسهر على مساعدة الرئيس على تنفيذ مقررات المجلس، ناهيك عن قيامه بدور المنسق بين مختلف أقسام ومصالح الجماعة وبناء عليه فتسيير الإدارة الجماعية يأخذ طابعين، طابع سياسي وطابع إداري، فدور الإدارة الجماعية ليس سياسيا، ولكنها عبارة عن إدارة لممارسة السلطة السياسية فالرئيس عندما يقرر يحتاج للإدارة بقيادة مدير كفاء من أجل تنفيذ السياسة التي ينفجها ويقررها المجلس الجماعي.

وإذا كان القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات قد حدد دخول هذه الأحكام حيز التنفيذ ابتداء من اليوم الموالي للإعلان الرسمي عن النتائج النهائية للانتخابات المتعلقة بمجالس الجماعات⁵ بالنسبة للتسيير الإداري ومستهل السنة المالية 2016 بخصوص التسيير المالي فإن بعض الجماعات الترابية لم تنتظر صدور المنشور الوزاري لتعيين مدير المصالح.

¹ - المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6682.

² - المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6682.

³ - المادة 78 و 98 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6673 - 6678.

⁴ - المادة 271 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6705.

⁵ - المادة 280 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6707.

كما أن وزارة الداخلية عمدت إلى إصدار مجموعة من النصوص التنظيمية من بينها المنشور رقم 51 بتاريخ 31 دجنبر 2015 الموجه إلى السادة الولاة وعمال العمالات والأقاليم تطلب بموجبه إخبار رؤساء المجالس بإحداث منصب "المدير العام للمصالح" بالجهات والعمالات أو الأقاليم ومنصب "مدير المصالح" بالجماعات والمقاطعات¹ حيث بات بإمكانهم تعيين المديرين العاملين للمصالح ومديري المقاطعات بصفة مؤقتة، وموافاة مصالح هذه الوزارة بنسخ من قرارات التعيين المؤقت².

وهذا ما يتوافق ظاهريا مع المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 113.14 التي تعطي الحق قرار التعيين في منصب المدير العام للمصالح أو مدير المصالح إلى رئيس المجلس لكن القانون التنظيمي نفسه لم يحيل على أي نص تنظيمي لتحديد شروط التعيين في منصب مدير (عام) المصالح الجماعية³، إلا أن يتم إخراج النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية.

ثالثا: إحداث منصب رئيس الديوان والمكلف بمهمة

طبقا لمقتضيات الميثاق الجماعي لسنة 2002 الذي تم تنميته وتعديله بمقتضى قانون رقم 17.08 لسنة 2009 الذي ينص "... يمكن لرؤساء المجالس الجماعية في الجماعات التي يبلغ عدد أعضاء مجالسها 25 عضوا فما فوق إحداث منصب رئيس ديوان لرئيس المجلس الجماعي. ويمكن إضافة إلى ذلك لرؤساء المجالس الجماعية التي يبلغ عدد أعضاء مجالسها 43 عضوا فما فوق تعيين مكلف بمهمة..."⁴، وهذا ما نص عليه القانون التنظيمي للجماعات بحيث يجوز لرئيس المجلس في الجماعات التي يفوق عدد أعضاء مجالسها 43 عضوا تعيين رئيس لديوانه ومكلف بمهمة واحد يشغل بديوانه. غير أنه يمكن بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات أن يتألف ديوان الرئيس من مستشارين يصل عددهم إلى أربعة (4)⁵.

ويهدف هذا التعديل إلى تمكين رؤساء المجالس الجماعية التي يفوق عدد سكانها 25.000 نسمة من إحداث منصب رئيس للديوان يعينه الرئيس بكل حرية لتدبير شؤونه واتصالاته اليومية

¹ - نظام المقاطعات تقسيم إداري يوجد بالمدن الكبرى المحددة في المادتين 216 و 217 من القانون التنظيمي رقم 113.14 التي تتوفر على مجلس المدينة وعمدة وعدة مقاطعات حسب عدد السكان وتوفر على نظام مالي وموظفين ومقر ومجلس المقاطعة ومكتب يرأسه رئيس بموجب المواد من 218 إلى 262 من نفس القانون، 6703 - 6697.

² - منشور وزير الداخلية رقم 51 بتاريخ 31 دجنبر 2015 حول تعيين المديرين العاملين للمصالح ومديري المصالح بالجماعات الترابية.

³ - بيان المكتب الوطني للجمعية المغربية للكتاب العاملين للجماعات، على إثر صدور منشور وزير الداخلية عدد 51 بتاريخ 31 دجنبر 2015.

⁴ - الفقرة الأخيرة من المادة 54 من القانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل سنة 2009.

⁵ - الفقرة الأخيرة من المادة 96 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6678.

دون أن يمس ذلك بالاختصاصات المسندة للأجهزة الجماعية الأخرى بمقتضى القانون والأنظمة الجاري بها العمل.

وفي نفس السياق تطعيم الإدارة الجماعية بإمكانات بشرية للرفع من مستوى مردوديتها، فإن الميثاق الجماعي المعدل سنة 2009 يمكن رؤساء مجالس البلديات الكبرى التي يفوق عدد سكانها 200.000 نسمة، أن يعينوا إضافة إلى رئيس الديوان مكلفا بمهمة¹ وهذا ما نص عليه القانون التنظيمي للجماعات والمقاطعات.

وفي إطار تحديد المهام المناطة بكل من رئيس الديوان والمكلف بمهمة، فإنه وبحكم ارتباطهما الشخصي برئيس المجلس الجماعي لا يمكن لهما أن يتدخلتا بأي من الأشكال في التسيير الإداري لشؤون الجماعة².

رابعا: تفويض بعض الاختصاصات للإدارة الجماعية

من مستجدات القانون التنظيمي للجماعات والمقاطعات فيما يخص تفويض مهام الرئيس وفي ذلك إشارة إلى دعم الإدارة الجماعية، وبحكم انشغال الرئيس بالأعمال الرئيسية للجماعة، فإن القانون التنظيمي الجديد منح إمكانية تفويض هذه المهام إلى النواب وإلى المدير العام أو المدير، حسب الحالة، ورؤساء الأقسام والمصالح بإدارة الجماعة³. كما يجوز لرئيس المجلس وتحت مراقبته أن يفوض إمضاءه بقرار إلى نوابه باستثناء التسيير الإداري والأمر بالصرف.

ويجوز له أيضا أن يفوض لنوابه بقرار بعض صلاحياته شريطة أن ينحصر التفويض في قطاع محدد لكل نائب، وذلك مع مراعاة أحكام هذا القانون التنظيمي. كما يجوز لرئيس المجلس، تحت مسؤوليته ومراقبته، أن يفوض إمضاءه بقرار في مجال التدبير الإداري للمدير العام أو المدير حسب الحالة. كما يجوز له باقتراح من المدير العام أو المدير أن يفوض بقرار إمضاءه إلى رؤساء أقسام ومصالح إدارة الجماعة⁴.

¹ - الفقرة الأخيرة من المادة 54 من القانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل سنة 2009.

² - "مستجدات الميثاق الجماعي وقانون مالية الجماعات المحلية وهيناتها"، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية لوزارة الداخلية، الطبعة الأولى 2010، ص 29.

³ - الفقرة الأخيرة من المادة 102 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6679.

⁴ - المادة 104 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6680.

كما يمكن للرئيس أن يسند، تحت مسؤوليته ومراقبته، إلى المدير العام أو المدير حسب الحالة، تفويضا في الإمضاء نيابة عنه، على الوثائق المتعلقة بقبض مداخل الجماعة وصرف نفقاتها¹.

وهذا من إيجابيات القانون التنظيمي الجديد، وذلك بعدما أثبتت التجارب السابقة مدى النزاعات والاصطدامات التي تقع بين المستشارين الجماعيين غير المفوض لهم والموظفين الجماعيين المفوض لهم، حيث كان بعض المستشارين يعتقدون بأن عملية الانتخاب كافية لإخضاع الموظفين الجماعيين لرغباتهم ولإجبارهم على طاعة أوامرهم. ولعل هذا يطرح إشكالية دور المستشار الجماعي في الإدارة الجماعية، إلا أنه أمام وعي الموظف الجماعي باختصاصاته وبمنطق التسلسل الإداري، وبحقوقه وواجباته وحدود طاعة الأوامر وشروطها، فإنه لم يكن يهتم إلا بتعليمات رؤسائه بمن فيهم رئيس المجلس الجماعي باعتباره الرئيس التسلسلي لكافة موظفي الجماعة².

خامسا: الإدارة الجماعية للمقاطعات الجماعية

تخضع جماعات الدار البيضاء والرباط ومراكش وفاس وسلا وطنجة للقواعد المطبقة على الجماعات مع مراعاة مقتضيات هذا القسم وكل المقتضيات التشريعية والتنظيمية الأخرى المتعلقة بهذه الجماعات³، ويدبر شؤون الجماعات المذكورة أعلاه مجلس جماعي، وتحدث بهذه الجماعات مقاطعات مجردة من الشخصية الاعتبارية غير أنها تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وتتوفر على مجلس.

ويحدد بمرسوم يتخذ بإقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في كل حالة، عدد المقاطعات وحدودها الجغرافية وأسمائها وعدد أعضاء مجالسها الواجب إنتخابهم بالمقاطعة⁴.

وقد استهل الباب الثاني من القسم السادس من القانون التنظيمي للجماعات والمقاطعات بالإشارة إلى نظام أعضاء مجلس المقاطعة من طرف المجلس الجماعي من بين أعضاء المجلس الجماعي المنتخبون بالمقاطعة بحيث يتم إنتخابهم وفق الشروط والشكليات المنصوص عليها في

¹ - المادة 105 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6680.

² - حسن أغمري، التنظيم الجماعي المستجدات والرهانات المستقبلية، مرجع سابق، ص 246.

³ - المادة 216 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6697.

⁴ - المادة 217 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6684.

القانون التنظيمي رقم 11.59 المتعلق بأعضاء مجالس الجماعات الترابية، وتكون مهام عضو مجلس المقاطعة مجانية على أن تراعي بالنسبة للرئيس والنواب وكاتب المجلس ونائبه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم الذين لا يتقاضون أي تعويض بمجلس الجماعة، تعويضات عن المهام والتمثيل تحدد بالمرسوم المشار إليه في المادة 52 من هذا القانون التنظيمي¹.

كما يتولى رئيس مجلس المقاطعة تدبير المسار المهني للموارد البشرية العاملة بإدارة المقاطعة، بحيث يعد رئيس مجلس المقاطعة تقريراً كل ستة أشهر يتعلق بتدبير المقاطعة يوجهه لرئيس مجلس الجماعة الذي يجمع كل التقارير المتعلقة بالمقاطعات ويعرض ملخصاً بشأنها على مجلس الجماعة مرتين في السنة، وإذا كان الميثاق الجماعي لسنة 2002 المعدل سنة 2009 خصص فصلاً تحت عنوان "نظام الموظفين المعيّنين بالمقاطعة" الذي يهتم تعيين موظفي المقاطعات²، بما يضمن الحاجيات الضرورية من الموظفين المرتبطة بمزاولة الاختصاصات المخولة للمقاطعات³ فإن القانون التنظيمي للجماعات والمقاطعات الجديد ذهب على نفس المنوال بحيث "يعين مجلس الجماعة لدى المقاطعة موظفي وأعوان الجماعة الضرورين لممارسة المقاطعة للصلاحيات الموكولة إليها بمقتضى هذا القانون التنظيمي، ويحدد رئيس مجلس الجماعة باتفاق مع رئيس مجلس المقاطعة عدد المناصب المخصصة للمقاطعة موزعة حسب الفئات، وعند عدم الاتفاق يتم تحديد عدد موظفي وأعوان الجماعة المعيّنين بالمقاطعة وتوزيعهم بمدولة لمجلس الجماعة⁴.

كما تم تغيير اسم الكاتب العام للمقاطعة الذي يتمتع باختصاصات الكاتب العام للجماعات⁵، وتعويضه بمدير المقاطعة الذي يعين بقرار لرئيس مجلس الجماعة بعد موافقة رئيس مجلس المقاطعة، من بين موظفي الجماعة، طبق المساطر المنصوص عليها في المادة 127 من هذا القانون التنظيمي⁶.

¹ - المادة 218 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6697.

² - تنص المادة 121 من القانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل سنة 2009 على ما يلي: "يعين المجلس الجماعي لدى المقاطعة موظفي وأعوان الجماعة الضرورين لممارسة المقاطعة للاختصاصات الموكولة إليها بمقتضى هذا القانون. ويحدد رئيس المجلس الجماعي باتفاق مع رئيس مجلس المقاطعة عدد المناصب المخصصة للمقاطعة الموزعة حسب الفئات. وعند عدم الاتفاق يتم تحديد عدد موظفي وأعوان الجماعة المعيّنين بالمقاطعة وتوزيعهم بمدولة المجلس الجماعي"، كما تنص المادة 123 من القانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل سنة 2009 على ما يلي: "يتخذ رئيس المجلس الجماعي التدابير الفردية المتعلقة بتعيين موظفي وأعوان الجماعة لدى رئيس مجلس المقاطعة. ويتم إلغاء تعيين أعوان الجماعة لدى المقاطعة طبق نفس الشكليات بعد أخذ رأي رئيس مجلس المقاطعة".

³ - المادة 122 من القانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل سنة 2009.

⁴ - المادة 255 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6702.

⁵ - المادة 126 من القانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل سنة 2009.

⁶ - المادة 258 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6703.

كما يمارس مدير المقاطعة في حدود الصلاحيات المخولة لمجلس المقاطعة المهام المسندة إليه من طرف رئيس مجلس المقاطعة وتحت مسؤولية هذا الأخير. وبهذه الصفة يمكن لرئيس مجلس المقاطعة أن يفوض إمضاءه بقرار إلى المدير في مجال التسيير الإداري للمقاطعة. ومن بين المصالح التي تعمل بالمقاطعات (مصالح الحالة المدنية والإشهاد على صحة الإمضاءات وتسليم الوثائق الإدارية ومصلحة التصميم والتعمير).

وللإشارة، تلحق كل سنة بمشروع ميزانية الجماعة وتعرض على دراسة مجلس الجماعة وضعية جميع الموظفين المعيّنين لدى رئيس مجلس المقاطعة وتوزيع مناصبهم¹.

ونص القانون التنظيمي على تعزيز سلك الموظفين المعيّنين لدى المقاطعة بمدير يعين بقرار لرئيس مجلس الجماعة بعد موافقة رئيس مجلس المقاطعة، من بين موظفي الجماعة طبق المسطرة المنصوص عليها في المادة 127 من هذا القانون التنظيمي، أما المادة الموالية، فتنص على أن يمارس مدير المقاطعة في حدود الصلاحيات المخولة لمجلس المقاطعة المهام المسندة إليه من رئيس مجلس المقاطعة وتحت مسؤولية هذا الأخير. وبهذه الصفة يمكن لرئيس مجلس المقاطعة أن يفوض إمضاءه بقرار إلى المدير في مجال التسيير الإداري للمقاطعة².

الفقرة الثالثة: تحديث الهيكلة الإدارية الجماعية

إن الحديث عن الإدارة الجماعية، يستوجب إحداث هياكل إدارية وتنظيمية مؤطرة بنصوص ومراسيم معترف بها من الجهة صاحبة الولاية العامة في ذلك، ونظرا للمسؤوليات المتعددة الموكولة للجماعات وارتباط مصالحها بمصالح الساكنة المحلية، شرعت مؤخرا وزارة الداخلية باستصدار منشور عدد 43 بتاريخ 28 يونيو 2016 حول تنظيم إدارة الجماعات³، يهدف إلى تحديث الهيكلة الإدارية الجماعية، وفق مستلزمات الإصلاح الإداري المحلي الغرض منه الوصول إلى هياكل تنظيمية للجماعات توافقية تشمل أهم المرافق والأقسام والمصالح المطلوبة لدى الجماعات الترابية.

¹ - المادة 257 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6703.

² - المادة 259 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6703.

³ - منشور عدد 43 المتعلق بتنظيم إدارات الجماعات الصادر بتاريخ 28 يونيو 2016.

وبالرجوع إلى المنشور أعلاه يتضح أن الأهداف المسطرة به هي تمكين رؤساء مجالس الجماعات من تنفيذ السياسات العمومية المرسومة من طرف مجالس الجماعات والسند في ذلك بحسب ما أشار إليه المرسوم يجد وعاءه فيما نصت عليه المواد 92، 94، 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات والتي تهم تنظيم إدارة الجماعات، على أن "المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها، يكون قابلاً للتنفيذ إلا بعد التأشير عليه من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوماً من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس"¹، وعلى هذا الأساس يحدد هذا المنشور معايير ونماذج الهياكل التنظيمية للإدارات الجماعية والتي يقترح الرئيس للاستئناس أخذها بعين الاعتبار عند تداول المجالس الجماعية بخصوص تنظيم إدارات الجماعات وتحديد اختصاصاتها وكذلك الاعتماد عليها من طرف السادة عمال العمالات والأقاليم عند التأشير على مقررات مجالس الجماعات وفق مقتضيات المادة 118 من القانون التنظيمي للجماعات.

وقد تم وضع هذه النماذج التنظيمية لتمكين الجماعات من التوفر على إدارة حديثة والتي من شأنها توفير إطار ملائم للقيام بجميع المهام المنوطة بها بفعالية ونجاعة، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل جماعة على حدة.

ومن خلال ظاهر المنشور يتبين أن تحديد الهياكل الإدارية تم وفق معايير كان أهمها معيار عدد سكان الجماعة وفق آخر إحصاء رسمي وذلك وفق الشكل التالي²:

♦ **الجماعات التي يفوق عدد سكانها 250 ألف نسمة، تتوفر على ما يلي:**

- ✓ مدير عام للمصالح.
- ✓ رئيس الديوان.
- ✓ أربعة (4) مستشارين بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.
- ✓ مكلف بمهمة واحد.
- ✓ عشرة (10) أقسام.
- ✓ أربعون (40) مصلحة.

¹ - المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 6682.
² - منشور عدد 43 المتعلق بتنظيم إدارات الجماعات الصادر بتاريخ 28 يونيو 2016، مرجع سابق.

◆ المقاطعات:

- ✓ مدير المقاطعة.
- ✓ خمسة (5) أقسام.
- ✓ سبعة عشرة (17) مصلحة.

◆ الجماعات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100.001 و 250 ألف نسمة:

- ✓ مدير عام للمصالح أو مدير المصالح.
- ✓ ستة (06) أقسام.
- ✓ عشرون (20) مصلحة.

◆ الجماعات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 15.000 و 100 ألف نسمة:

- ✓ مدير عام للمصالح أو مدير المصالح.
- ✓ ثلاثة (3) أقسام.
- ✓ اثني عشر (12) مصلحة.

◆ الجماعات التي يقل أو يساوي عدد سكانها 15 ألف نسمة:

- ✓ مدير المصالح.
- ✓ ثلاثة (3) مصالح.

وبعد تحديد الهياكل الإدارية التي تتوفر عليها الجماعة حسب عدد السكان وفق آخر إحصاء رسمي للسكان، نتساءل ما هي مكامن ضعف ونقائص تطبيق هذا المنشور انطلاقا من واقع الإدارة الجماعية وما تعرفه من معوقات التي تحول دون تطبيقه على أرض الواقع¹؟ وما هي آفاق إصلاح الإدارة الجماعية في ظل غياب النصوص الموازية للمنشور؟.

أولا: نقائص المنشور المتعلق بتنظيم إدارات الجماعات الترابية

من بين الاختلالات العملية والقانونية على مستوى الشكل، أن الجهة صاحبة الاختصاص في الدراسات القانونية والأعمال التحضيرية لها، تنبع من الأقسام والمديريات القانونية، والحال وبعد

¹- محمد الزكراوي، قراءة في الهياكل التنظيمية للجماعات على ضوء المنشور الوزاري رقم 43 حول تنظيم إدارات الجماعات، موقع مجلة منازعات الأعمال، 2017/08/27، <http://frssiwa.blogspot.com/2017/08/43.html.WBXu79KZZV4>، تاريخ الزيارة يوم 2017/08/27.

دراسة المشروع يتضح أن الجهة المشرفة على استصدار المنشور هي مديرية المالية المحلية التابعة للمديرية العامة للجماعات المحلية، وكان من الأجدر أن يصدر منشور تنظيم إدارات الجماعات عن مديرية الشؤون القانونية باعتبارها صاحبة الولاية العامة في هذا الشأن. لما لها من أطر قانونية وخبرة ودراية في وضع القرارات والمناشير وكذلك الدوريات والمذكرات الوزارية، لأن تحديد عدد الأقسام والمصالح للإدارة الجماعية ربما جاء لاعتبارات الوضع المالي والمادي في المنشور ليس إلا.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية وتفعيلاً لمبدأ المقاربة التشاركية وتحديد المسؤوليات، فقد تم تغيب إشراك المهتمين والعاملين في الإدارة الجماعية من موظفين وأطر عليا في صياغة هذا المنشور، وبالتالي غياب تجسيد أهم المبادئ الدستورية، حيث كان على الجهة المختصة أن تعمل على صياغة المنشور بشراكة مع وزارة الوظيفة العمومية ووزارة المالية حتى تكون الصياغة تامة ومتكاملة ومتناغمة، لأن الموظف الجماعي بدوره تحكمه مقتضيات النصوص المنظمة للوظيفة العمومية كباقي موظفي الدولة¹.

أما من حيث إلزامية المنشور، فهذا يطرح أكثر من إشكالية من حيث مجال تنفيذه وتنزيله وفقاً لمتطلبات التنمية وتقريب الإدارة من المواطن، ذلك أن أحكام المنشور توحى إلى أن طريقة تنزيله تخضع لتقدير الإدارية لمجالس الجماعات على اعتبار أن المنشور السالف الذكر يهدف فقط الطريق قصد الاستئناس أثناء تداول المجالس الجماعية بخصوص تنظيم إدارات الجماعات وتحديد الاختصاصات، خصوصاً وأن معظم الجماعات الترابية تتوفر على مجالس ونخب غير مؤهلة في هذا المجال مما يصعب عليهم تحديد الاحتياجات الإدارية الجماعية، لذلك كان من الأجدر أن يتم إحاطة المنشور بمزيد من الطوابط الفعالة وفق متطلباتها وحاجياتها لضمان سيرها العادي.

أما توزيع الأقسام والمصالح بحسب ما جاء في المنشور لا يتماشى مع واقع الجهاز الإداري الجماعي نظراً لغياب بعض المصالح بالجماعات من بينها مكتب التواصل والعلاقات العامة في غالبية الجماعات الترابية، أو أن هذه المصالح غير مفعلة لعدم وجود أطر وكفاءات بالجماعة. إضافة إلى تداخل بعض المصالح كإدراج الإدارة الجبائية داخل قسم الشؤون المالية تحت اسم مصلحة الشؤون المالية وهذا يثير إشكالية من الناحية العملية والقانونية.

¹ - محمد الزكراوي، قراءة في الهياكل التنظيمية للجماعات على ضوء المنشور الوزاري رقم 43 حول تنظيم إدارات الجماعات، موقع مجلة منازعات الأعمال، <http://frssiwa.blogspot.com/2017/08/43.html.WBXu79KZZV4>، مرجع سابق، تاريخ الزيارة يوم 2017/08/27.

ذلك أن الإدارة الجبائية وحدها تشكل قسم وتتفرع عنه ثلاث مصالح وهي مصلحة الوعاء، مصلحة المنازعات، ومصلحة التحصيل. بحيث أن القانون المنظم للجبائيات المحلية رقم 47.06 يتحدث وبشكل صريح عن الإدارة الجبائية وعن تحفيز العاملين بها، وكذلك قسم الممتلكات الجماعية بإحاقه كمصلحة بقسم التعمير، إذ كان حريا على الجهة المختصة إحاقه بالقسم المالي لما تشكله الممتلكات الجماعية كمنبع مالي مهم لموارد الجماعات.

وبخصوص القسم الاقتصادي، ومن خلال استقراء الهيكل التنظيمي للجماعات كان من الأفضل إحاقه بقسم الشؤون القانونية والإدارية، كمصلحة إلى جانب مصلحة الشركة الإدارية.

هذه بعض الملاحظات بخصوص توزيع الأدوار بين الأقسام والمصالح على نموذج الجماعات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100.001 و 250 ألف نسمة، أما بالنسبة لباقي النماذج الأخرى تسري عليهم نفس الملاحظات فيما يتعلق بعدم توفرهم على بعض المصالح أو أنها موجودة لكنها غير مفعلة لعدة اعتبارا خاصة عدم وجود موارد بشرية كفئة بالجماعة.

وارتكازا على فحوى ومضمون المنشور الوزاري السالف الذكر، يمكن الجزم بأن المنشور المتعلق بوضع الهياكل التنظيمية للجماعات كرس وإلى حد ما نفس الوضعية التي كانت تعيشها الإدارة الجماعية، بترك زمام تفعيل المنشور وفق ما تراه الجماعات من إمكانية تغييره، مما يعطي صلاحيات واسعة لرؤساء الجماعات في إدماج المصالح وإحاقها بأخرى، وهذا الأمر غير محمود بحيث يكرس نفس الوضعية السابقة¹.

ثانيا: آفاق إصلاح الإدارة الجماعية في ظل غياب النصوص الموازية لتفعيل المنشور

إن الإدارة الجماعية لا تقاس مردوديتها بإمكانياتها المادية وقدراتها البشرية فقط، وإنما بكفاءة موظفيها وتكوينهم بهدف الرفع من المردودية وتحسين جودة خدماتها. ومراعاة مبدأ التخصص في إسناد المهام والوظائف، كما أن إعطاء الوظيفة العمومية الجماعية المستوى الذي تفرضه المسؤوليات تفعيلا لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، يستوجب إتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات الناجعة والإصلاحات، في تنظيم حركية الموظفين الجماعيين على المستوى الجغرافي والوظيفي وسن نظام خاص للتعويضات لفائدة موظفي إدارة الجماعات الترابية.

¹ - محمد الزكراوي، قراءة في الهياكل التنظيمية للجماعات على ضوء المنشور الوزاري رقم 43 حول تنظيم إدارات الجماعات، موقع مجلة منازعات الأعمال، <http://frssiwa.blogspot.com/2017/08/43.html>، مرجع سابق، تاريخ الزيارة يوم 2017/08/27.

وقد شكل هذا الإصلاح الموضوع الرئيسي بغية تحقيق ملائمة مستمرة لهياكل الإدارة الجماعية ومهامها، بحيث أصبح لازماً على المشرع المغربي تبني خطة هرمية وتنظيم إداري فعال يتماشى مع خصوصيات الجماعات الترابية والأدوار المناطة بها.

ومن أجل تفعيل ونجاح المنشور الوزاري المتعلق بوضع الإطار القانوني والتنظيمي للجماعات، لابد من توفر النصوص التنظيمية والمراسم المتعلقة بتدبير الإدارة المحلية. سواء تعلق الأمر بمرسوم صرف التعويضات رؤساء الأقسام والمصالح العاملين بالإدارة الجماعية أو حول كيفية اقتراح وولوج المناصب العليا للإدارة الجماعية.

من أجل وضع قطيعة مع التنظيم الترابي السابق الذي أبان عن محدوديته وضعفه خاصة على مستوى مبادئ التعاون والشراكة والمسؤولية وتوزيع السلط والاختصاصات والموارد. والتي بدونها لن تتشكل بنية حديثة للدولة العصرية، ولن تستقيم معه التنمية بمفهومها الواسع والشامل على المستوى الترابي.

الأمر الذي يحتم على جل الفاعلين على مستوى الجماعات الترابية وخصوصا رؤساء المجالس المنتخبة بصفة عامة أن يكونوا أكثر استراتيجية وأعمق تحليلا لواقعهم الترابي، مع مراعاة طبيعة جغرافيتهم ونسبة سكانها ومواردها البشرية وطاقاتها الاقتصادية، وتشخيص المشاكل والبحث عن الحلول، إما بشكل أحادي أو الدخول في المنظومة التشاركية مع الفاعلين والهيئات الأخرى. من أجل الارتقاء والرفع من اللامركزية الترابية وفق مبادئ الحكامة الترابية.

كما أن التنظيم الترابي يركز على مجموعة من المبادئ من بينها مبدأ التدبير الحر، مبدأ التفريع ومبدأي التضامن والتعاون بين الجماعات الترابية، تعتبر مبادئ مهمة طالما تعالت الأصوات المطالبة بها، من أجل تدبير ترابي أكثر جودة وعقلنة وحكمة، فإن تكريس هذه المبادئ على المستوى الواقعي والممارستي يقتضي تجاوز الإكراهات والصعوبات البنيوية العميقة التي ظلت تقف وتحول دون نجاح عملية التنمية المحلية.

هذا يتطلب من الجماعات الترابية تعبئة جميع الموارد والوسائل الضرورية واعتماد التدبير المقاولاتي وقواعده من أجل النهوض بها. كما يتطلب تبني نظام "الإدارة بالأهداف" أو "الإدارة بالنتائج"، أن يخفف العبء على المسؤولين المركزين في علاقتهم بالوحدات الترابية.

لا على مستوى المراقبة حيث ستتولى الهيئات المكلفة بالمراقبة التأكد فقط من مدى تحقيق الأهداف المسطرة للوحدات الترابية، عوض منهجية المراقبة المتبعة حاليا، والتي تأخذ وقتا في تتبع عمل ونشاط هذه الوحدات دون أن تبلغ مراميها نظرا للقصور البنيوي الذي يطال هذه المنظومة.

وتفعيل دور أجهزة الرقابة المالية في الجماعات الترابية لتحقيق الأهداف وإقامة تدبير جيد، خصوصا مع تنامي ظاهرة الفساد الإداري والمالي التي تعد من الظواهر الخطيرة التي تواجه

الجماعات الترابية في المغرب، لذا أصبحت فعالية أجهزة الرقابة المالية مطلباً أساسياً لدى المرتفقين بهدف تطويق هذه الظاهرة وعلاجها.

ولا على مستوى الإشراف، وذلك بمنح الوحدات اللامركزية قوة اقتراحية فعالة معززة بسلطات تقريرية للقيام بمهامها، بمعزل عن تدخل المسؤولين المركزيين في تدبير الشؤون المحلية إلا ما تعلق منها بقوة القانون أو بالخصوصية المركزية.

وأمام الانتقادات الموجهة للموارد البشرية، وجب التفكير في إعادة بلورة إستراتيجية جديدة لتأهيل الموارد البشرية، مما أصبح لازماً على الجماعات الترابية تجديد طرق تسييرها وتدبير مواردها البشرية التي تشكل إلى جانب الوسائل المالية القاعدة الأساسية لتدعيم الاستقلال الذاتي للجماعات الترابية ولخلق إدارة رشيدة متطورة ومسؤولة، في مغرب يتطلع إلى ترسيخ مبادئ وأهداف الحكامة الترابية، لتحسين مستوى عيش السكان في مختلف مناطق المملكة، ولهذا الغرض يجب تبني إستراتيجية تهدف إلى عقلنة وعصرنة مختلف العناصر المتدخلة في تدبير الموارد البشرية، وذلك وفقاً للآليات والطرق الكفيلة بتأهيل الموارد البشرية سواء تعلق الأمر بالموظفين أو المنتخبين الترابيين.

عن طريق مجموعة من الآليات: كالإستمرارية في تنظيم المناظرات الوطنية للجماعات الترابية من أجل التواصل والتشاور مع التركيز على عقد ندوات وطنية ونهج سياسة التوأمة كإطار لتعزيز القدرات والاستفادة من التجارب وتعزيز دور الأحزاب السياسية في تكوين المنتخب الترابي إضافة إلى إشراك الجماعات الترابية في تكوين المنتخب الترابي.

مع تحويلها الإمكانيات البشرية والمادية والتقنية اللازمة لأداء وظيفتها المرجوة بشكل يضيف قيمة مضافة على تدخلاتها. شريطة تلازمها وتطابقها مع الأهداف المسطرة من قبل الإدارات المركزية.

ولأجل الحرص على التنزيل السليم لهذا التوجه، من الممكن إحداث بنية على المستوى المركزي، تضم بعض الخبراء ذوي المؤهلات والكفاءات اللازمة، تمكنهم من القيام بالأدوار المنوطة بهم. وذلك بتتبع مباشر ودوري لعمل مصالح الوحدات الترابية، للتأكد من تناسق عملها وفق التوجيهات المركزية، مع منحها إمكانيات التدخل لتوجيه عمل هذه الهيئات أثناء تعثره أو حياده وعدوله عن الأهداف المسطرة لها.

إن المقتضيات القانونية التي جاءت بها القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، ورغم السلبات التي تنطوي عليها، فهي لا يمكن القول أنها سلبية بشكل قاطع، وإنما هي عرضة للاختيار الممارسة العملية، ومفتوحة على كل الاحتمالات في المستقبل.

إن أكبر تحد يواجه التراب اليوم، يتمثل في صياغة نموذج التنمية القائم على استغلال الثروات والطاقات المحلية، وإشراك كل الفاعلين المحليين، وتوحيد تدخلاتهم وفق أهداف ومرتكزات هذا النموذج التنموي، وتحقيق الغايات المتوخاة رهين بتشكيل فريق عمل يحظى بدعم سياسي وأغلبية قادرة على ترجمة الالتزامات التي قطعها في برامج الانتخابية، تتقارب مواقفه بخصوص قضايا محلية ووطنية لخدمة الصالح العام باعتماد مقاربة تتدرج في سياق تصور شمولي يركز على توفير آليات تجعل من المنتخبين بالمجالس الترابية فاعلين أساسيين في وضع استراتيجيات للتنمية المحلية.

ويحددون الأولويات والموارد على المدى المتوسط والبعيد ويسهرون على تنفيذها، وإدارة محلية تتوفر على موارد بشرية مؤهلة ومؤطرة كما وكيفا وموارد مالية كافية لتقديم الخدمات الضرورية للسكان وفق أساليب حديثة تستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة.

وبناء عليه، أصبح مفروضا على مجالس الجماعات الترابية وكل الفاعلين في المجال الترابي اليوم القيام بالعمل على التنزيل السليم للقوانين التنظيمية للوحدات الترابية الثلاث بغية تكييفها مع مضامين دستور 2011 من أجل اكتمال الإصلاح الترابي اللامركزي والقيام بإجراء مجموعة من التحولات الأساسية التي تقتضيها ممارسة التزاماتها المؤسسية والإضطلاع بمسؤوليتها لضمان استمرارية الجماعات الترابية في القيام بوظائفها وفق الحكامة الترابية الجيدة والوصول إلى بر الأمان، حيث نتوخى ونطمح أن يكون للوحدات الترابية مستقبلا فاعلا على المستوى الترابي والوطني.

لائحة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1 - الكتب:

- ♦ عبد الله حارسي، مبدأ التفريع بين اللامركزية الترابية والحكم الذاتي لجهة الصحراء تكريس قاعدة دولية ذات بعد ديمقراطي، دراسات في القانون العام، الطبعة 2015.
- ♦ عبد العزيز أشرف، الجماعات الترابية، الأفق المستقبلية ورتديات التنمية المستدامة الجهات، العمال والأقاليم، الجماعات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء، 2016.
- ♦ أحمد مفيد، النظرية العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دراسة في الدولة والدستور وأنظمة الحكم الديمقراطي وآليات المشاركة السياسية، مطبعة دار القلم الرباط، الطبعة 2015.
- ♦ عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، دراسة في القرار المحلي، الطبعة 2015.
- ♦ محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 94، السنة 2015.
- ♦ نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب، بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية الماية، الطبعة الأولى 2015.
- ♦ أحمد أجعون، تجربة مجموعة الجماعات: الحصيلة والآفاق، تعاون وشراكة الجماعات الترابية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي الرباط، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014.
- ♦ عبد العزيز أشرف، الحكامة الترابية وتدير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية، الطبعة 2014.
- ♦ علي بولريج، الجهوية والتنظيم الترابي، نحو جهوية متقدمة بالمغرب، الطبعة الأولى، مارس 2012.

- ◆ سعيد بوجروب، الجهة والجهوية بالمغرب، أي مشروع لأي تراب، المطبعة والورقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 2012.
- ◆ محمد يحيى، المغرب الإداري، مطبعة سبارطيل، الطبعة الرابعة 2012.
- ◆ كريم لحرش: "الدستور الجديد للملكة المغربية شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 3، طبعة 1433-2012.
- ◆ كريم لحرش، مغرب الحكامة التطورات، المقاربات والرهانات، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الرباط رقم 9، الطبعة الثانية 2011.
- ◆ صالح لمستف، الجهوية في مغرب الجهات، ورد في الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنو)، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الرباط العدد 6، فبراير 2010.
- ◆ المهدي بنمير، الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية، مطبعة وليلي مراكش، الطبعة الأولى 2010.
- ◆ جمال خلوف، التدبير الترابي بالمغرب: واقع الحال ومطلب التنمية، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2009.
- ◆ محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، الطبعة الثانية، فنون الطباعة والإشهار، 2008.
- ◆ سعيد جفري، التنظيم الإداري بالمغرب- الإدارة المركزية- الإدارة المحلية، مطبعة تيسير الدار البيضاء، السنة 2006.
- ◆ وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، الطبعة الأولى 2003.
- ◆ عبد الله المتوكل، الإدارة اللامركزية بالمغرب، التنظيم الجهوي - تنظيم العمالات والأقاليم، الطبعة الأولى، 1997.

أ - الأطروحات:

♦ عبد العالي الفيلاي، الجماعات الترابية بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، السنة الجامعية 2014-2015.

♦ حسن أغمري، التنظيم الجماعي المستجندات والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2012-2013.

♦ حسن الخالدي، التعاون اللامركزي، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، وحدة التكوين والبحث، تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، السنة الجامعية 2007 - 2008.

♦ سعيد الميري، "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي الرباط، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2006-2007.

♦ شاكرو الموساوي، الإدارة المحلية المغربية وتحديات الحكامة (قراءة نقدية)، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة، 2004-2005.

♦ عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2000 - 2001.

♦ عبدالواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال الرباط السنة 1999-2000.

♦ حليلة ستوت، المناظرات الوطنية للجماعات المحلية الأهداف والنتائج، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، القانون الإداري وعلم الإدارة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال- الرباط، 6 أكتوبر 1998-1999.

ب - الرسائل:

♦ رشيد تونفي، التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب : دراسة في أنماط التقسيم وانعكاساته على المجال الجهوي 1912-2015، رسالة لنيل شهادة الماستر في التدبير الإداري المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكدال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2014-2015.

♦ سعيد الدحماني، مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي، رسالة لنيل شهادة الماستر في التدبير الإداري المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2014-2015.

♦ عز العرب كاوكاو، الديمقراطية التشاركية في إطار الدستور المغربي 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي اسماعيل مكناس، السنة الجامعية 2014 - 2015.

♦ أحمد اعبابو، الديمقراطية التشاركية في إطار دستور 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، السنة الجامعية 2013 - 2014.

♦ أمال الذهبي، الجهوية الموسعة ورهان التنمية الجهوية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس الرباط، 2013 - 2014.

♦ محمد القلاي، تحسين الموارد البشرية الجماعية كمدخل للتنمية المحلية، الجماعة الحضرية للحسيمة- نموذجاً، تقرير البحث الميداني لنيل هادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله- فاس، السنة الجامعية 2012-2013.

♦ فاطمة الزهراء بنخمزة، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2011 – 2012.

♦ تائب يوسف، مظاهر الحكامة في التنظيم المالي المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق بسطات، جامعة الحسن الأول، السنو 2011-2012.

♦ فاطمة الزهراء بخاري، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية- الجماعات الحضرية والقروية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2011-2010.

♦ محمد أوصمود، العلاقة بين الجهة والجماعة الحضرية والقروية نموذج جهة الرباط- سلا- زمور زعير 2002-2010، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2010-2011.

♦ عادل زروق، الجهوية بالمغرب بين حدود التجربة الراهنة وآفاق الوضع المتقدم"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2009 – 2010.

♦ منير الحجاجي، التنمية المحلية التشاركية، مقاربة لدور المشاركة في إحداث التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، السنة الجامعية، 2006-2007.

♦ محمد زبدة، التعاون الجماعي بين النظرية والتطبيق: التجربة المغربية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، فبراير 1991-1992.

3 – المقالات القانونية:

♦ أحمد أجعون، الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية، عدد يونيو 2015.

- ♦ المصطفى قريشي، القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم مستجدات محدودة وأفاق مبهمة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية – العدد الرابع، لسنة 2015.
- ♦ فيصل بيجي، "أي مستجدات على ضوء القانون التنظيمي للجهات بالمغرب"، المجلة الإلكترونية، المفكرة القانونية، أبريل 2015.
- ♦ عماد أبركان، المصطفى قريشي، القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ الخطاب السياسي وتقييم للواقع الممارستي، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، مجلة العلوم القانونية، العدد 4، السنة 2015.
- ♦ مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب، نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، 2015.
- ♦ حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور الجديد، المجلة المغربية للسياسات العمومية، طبعة أبريل 2014.
- ♦ عبد العالي بنلياس، تطور المشرع الدوري للجماعات الترابية، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، العدد 13 السنة 2014.
- ♦ أحمد أجعون، التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مؤلفات وأعمال جامعية»، الطبعة الأولى 2013.
- ♦ هشام مليح، "إصلاح التنظيم الجهوي والتراحي بالمغرب على ضوء الدستور الجديد"، منشورات سلسلة اللامركزية للإدارة الترابية، العدد 20، 2012.
- ♦ عبد العالي بوزبع، "قراءة في مفهوم الحكامة"، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو في موضوع الحكامة والمجتمع المدني، أشغال الدورة 22 ماي 2011، الشركة العامة للتجهيز والطبع فاس، الطبعة الأولى، أبريل 2012.
- ♦ أحمد بوسيدي، التدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، عدد مزدوج 2-3، أبريل-أكتوبر 2012.
- ♦ المكي السراجي، اللاتركيز الإداري في إطار الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 97-98 مارس-يونيو 2011.

- ♦ بوجمعة بوعزاوي، السلطة التنظيمية المحلية، "دراسات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، نونبر- دجنبر 2011.
- ♦ حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة بريس، الرباط، العدد 3، 2011.
- ♦ محمد الأعرج، الجهوية المتقدمة الآليات الأولية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6، 2010.
- ♦ منية بلمايح، الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، 2010.
- ♦ سعيد جفري، الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية، ورد في الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة) سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة، طوب بريس، العدد 6 فبراير 2010.
- ♦ محمد طالب، الجهوية أية رهانات؟ بأي إجراءات؟ ورد في الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة)، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الرباط العدد 6 فبراير 2010.
- ♦ محمد اليعكوبي، مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93 يوليوز- غشت 2010.
- ♦ حميد أبو لاس، التجربة الجهوي بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء الحكم الذاتي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 87-88، السنة 2009.
- ♦ كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد 2، الطبعة الأولى، غشت 2009.
- ♦ الحسين الوزاني الشاهدي، الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 25، السنة 2006.
- ♦ عبد الكريم بخنوش، عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة 'مواضيع الساعة'، عدد 52، 2006.

- ♦ محمد الغالي، سياسة القرب ومؤشرات أزمة الديمقراطية والتمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 53 – 2006.
- ♦ المصطفى دليل، المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 40، السنة 2003.
- ♦ كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد على ضوء القانون 00-78 وتعديلاته"، دراسة قانونية، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية رقم 1 الطبعة الأولى، بريس 2003.
- ♦ أمال المشرفي، الوصايا الإدارية في مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، مقال في أعمال اليوم الدراسي المنظم من قبل عمالة سلا-المدينة والجمعية المغربية للعلوم الإدارية في 21 يوليوز 2001 تحت عنوان "اللامركزية الإدارية بالمغرب مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 32، 2001.
- ♦ جعفر علوي، تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، في اللامركزية الإدارية بالمغرب مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية، أعمال اليوم الدراسي المنظم من لدن عمالة سلا- المدينة والجمعية المغربية للعلوم الإدارية في 21 يوليوز 2001، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، عدد 32، 2001.
- ♦ محمد بوثينة، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32 ماي- يونيو 2000.
- ♦ المهدي بنمير، الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، رقم 7، السنة 1998.
- ♦ مصطفى الكثيري، دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية محليا وجهويا، المجلة المغربية للاقتصاد العدد 7، السنة 1993.

4 - ملتقيات:

- ♦ ملتقى الجماعات المحلية بأكادير حول حكمة المدن، تحت شعار تنمية المدن مواطنة ومسؤولية، 21 – 13 ديسمبر 2006.

5 - وثائق و تقارير:

- ◆ بيان المكتب الوطني للجمعية المغربية للكتاب العامين للجماعات، على إثر صدور منشور وزير الداخلية عدد 51 بتاريخ 31 دجنبر 2015.
- ◆ مذكرة تقديم القانون رقم 131.12 المتعلق بتحديد الدوائر الترابية للجهات.
- ◆ دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية لوزارة الداخلية، يناير 2011.
- ◆ تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، اللجنة الاستشارية، التصور العام، السنة 2011.
- ◆ تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوي المتقدمة، الكتاب الثاني، تقارير موضوعاتية، المملكة المغربية 2011.
- ◆ تقرير الخمسينية، المغرب الممكن إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006.
- ◆ تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 258، السنة 2012، (الطبعة الثانية بالعتين العربية والفرنسية).
- ◆ قرار المجلس الدستوري الفرنسي 25 فبراير 1982 وقرار 9 ماي 1991.
- ◆ منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية لوزارة الداخلية، "الجماعات المحلية في أرقام"، طبعة 2011.
- ◆ المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مديرية الإصلاح الإداري "تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها"، ماي 2002.

6 - الخطب الملكية:

- ◆ خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء يوم 6 نونبر 2008.
- ◆ خطاب جلالة الملك إلى الملتقى الوطني للجماعات المحلية بأكادير بتاريخ 12-13 دجنبر 2006.
- ◆ الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الإستشارية للجهوي، 3 يناير 2010.

♦ خطاب جلالة الملك الذي ألقاه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية الثامنة يوم الجمعة 12 أكتوبر 2012.

♦ خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله يوم الجمعة 14 أكتوبر 2016 بمناسبة افتتاح الدور الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة.

7 - نصوص قانونية:

♦ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

♦ الظهير الشريف رقم 1.58.008 المتعلق بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ 04 شعبان 1377 (24 فبراير 1958)، الجريدة الرسمية، عدد 2327، بتاريخ 11 أبريل 1958.

♦ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية، عدد 3680، ص 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

♦ القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6380، ص 6625، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

♦ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6380، ص 6660، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

♦ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.173 صادر في 24 ذي الحجة 1432 الموافق 21 نونبر 2011، الجريدة الرسمية، عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011).

♦ القانون التنظيمي رقم 34.15 القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.90 صادر في 29 رمضان 1463 (16 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

♦ القانون رقم 47-96 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.97.84 الصادر بتاريخ 2 أبريل 1997، الجريدة الرسمية، عدد 447 بتاريخ 3 أبريل 1997.

♦ القانون رقم 79-00 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.2.296 الصادر في 3 أكتوبر 2002، الجريدة الرسمية، عدد 5058 الصادر في 21 نونبر 2002.

♦ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.02.297 الصادر في 3 أكتوبر 2002، الجريدة الرسمية، عدد 5058، الصادر في 21 نونبر 2002.

♦ القانون 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009)، الجريدة الرسمية، عدد 5711، بتاريخ 1430 (23 فبراير 2009).

♦ القانون رقم 17.59 المتعلق بشركات المساهمة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.124 الصادر في 14 من ربيع الأضحى 1417 الموافق 30 أغسطس 1996، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4422 بتاريخ 17 أكتوبر 1996.

♦ القانون رقم 47-06 المتعلق بالجبايات المحلية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.07.195، صادر في 19 من ذي الحجة 1428 الموافق ل 30 نوفمبر 2007، الجريدة الرسمية، عدد 5583، بتاريخ 2007.

♦ القانون رقم 131.12 المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.13.74 الصادر في 18 رمضان 1434 الموافق 27 يوليوز 2013، الجريدة الرسمية، عدد 6177.

♦ القانون رقم 50-50 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.10 بتاريخ 14 ربيع الأول 1432 الموافق 18 فبراير 2011 الجريدة الرسمية، عدد 5944، بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1432 (19 ماي 2011).

♦ المرسوم رقم 2.14.416 صادر في 24 يونيو 2014 المغير والمتمم لمرسوم 2.10.452 الصادر في 20 ذي الحجة 1431 الموافق 29 أكتوبر 2010، الخاص بالمساعدين التقنيين، الجريدة الرسمية، عدد 6272، (10 يوليوز 2014).

♦ المرسوم رقم 2.14.417 صادر في 24 يونيو 2014 المغير والمتمم لمرسوم 2.10.453 الصادر في 20 ذي الحجة 1431 الموافق 29 أكتوبر 2010، الخاص بالمساعدين التقنيين، الجريدة الرسمية، عدد 6272، (10 يوليوز 2014).

♦ مرسوم رقم 2.15.40 المتعلق بتحديد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لنفوذها الترابي، بتاريخ 20 فبراير 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6340، بتاريخ 5 مارس 2015.

♦ مرسوم رقم 2.13.436 بتاريخ 19 شوال 1436 الموافق 5 غشت 2015 المتعلق بنقل الموظفين المنتمين إلى الهيئات المشتركة بين الوزارات، الجريدة الرسمية، عدد 6386، بتاريخ 13 غشت 2015.

♦ المرسوم رقم 2.77.738 بمثابة النظام الأساسي للموظف الجماعي، بتاريخ 13 شوال 1379 (21 شتنبر 1977)، الجريدة الرسمية، عدد 3378، بتاريخ 28 شتنبر 1977.

♦ المرسوم رقم 2.85.265 صادر في 29 ربيع الأول 1407 (2 دجنبر 1986) المتعلق بنظام التعويضات المحددة بالنسبة لبعض الفئات من الموظفين الجماعيين.

♦ منشور عدد: 385 مكرر بتاريخ 22 مارس 1977 والمنشور عدد 320 بتاريخ 4 يونيو 1993 التعيين من بين المتصرفين المساعدين أو المتصرفين.

♦ المنشور الوزاري رقم 155 الصادر بتاريخ 3 يوليوز 1987، أصبحت سلطات الرئيس تمتد إلى الموظفين المرتبين في السلم 9.

♦ منشور وزير الداخلية رقم 51 بتاريخ 31 دجنبر 2015 حول تعيين المديرين العامين للمصالح ومديري المصالح بالجماعات الترابية.

♦ منشور عدد 43 المتعلق بتنظيم إدارات الجماعات الصادر بتاريخ 28 يونيو 2016.

1 - EN FRANÇAIS :

A – LES OUVRAGES :

♦ HARSI (A) : La gouvernance locale au Maroc entre la décentralisation et la déconcentration, gouvernance local au Maghreb, actes du colloque international organisé par la faculté des science juridiques, économiques et social de salé, et la REMALD les 9 et 10 janvier 2004 à Marrakech, publication de la REMALD, n°46, 2004.

♦ Bouachik (A) : les aspects économiques du projet de révision de la constitution , in le matin du sahara du 12 septembre 1996.

♦ EL YAAGOUBI (M) : La gestion des zones défavorisé entre décentralisation et gouvernance, Gouvernance locale au Maghreb, actes du colloque international organisé par la faculté des science juridiques, économiques et social de salé et la REMALD les 9 et 10 janvier 2004 à Marrakech, publication de la REMALD, thème actuels, n° 46, 2004.

♦ BRAHIM (M) : rôle de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire, REMALD, série thème actuel N°52, 2006.

♦ CHAHID (f) : territorialisation des politiques, REMALD ; collection « manuel et travaux universitaires » N° 63 premier édition 2005.

♦ Tarik (Z) : le nouveau statut constitutionnel des collectivités territorial, REMALD N° 99-100 Juillet-octobre 2011.

- ◆ Tarik (Z) : le régime juridique relatif au découpage des collectives territoriales issu de la loi du 27 juillet 2013, REMALD, n° 117- 118 juillet-octobre 2014.
- ◆ TAHAR (N) : la contractualisation de l'action de l'administration et la bonne gouvernance , publication l'harmattan, Espace et territoire, année 2003.
- ◆ SEDJARI (A) : la fin du pouvoir d'Etat vérité ou illusion.. « la revanche des territoires » Edition l'harmattan, Great – RABAT1997.
- ◆ Pierre (M) : politiques comprendre l'action public, édition 2013.

B – les thèses et Mémoires :

- ◆ EL HJJAMI (M) : la formation de l'agent administratif, mémoire de cycle supérieure, l'école nationale de l'administration publiques, RABAT 1978.
- ◆ ZRIOULI (M) : Edition de la région économiques au Maroc , thèse d'Etat en sciences économiques et social, Université Mohamed V AGDAL, RABAT, 1996.
- ◆ RAGRAGUI (K) : politique publiques locales , mémoires pour l'obtention du diplôme du master université Moulay Ismail, faculté des sciences juridiques économiques et sociales de MAKNES, Année universitaire 2010 – 2011.

1.....	مقدمة
14.....	الفصل الأول: الفصل الأول: مستجدات التنظيم الترابي الجديد
16.....	المبحث الأول: التنظيم الترابي الجديد على ضوء دستور 2011
16.....	المطلب الأول: مبادئ التنظيم الترابي الجديد
17.....	الفقرة الأولى: مبدأى التدبير والتفريع كأساس لممارسة إختصاصات الجماعات الترابية
24.....	الفقرة الثانية: التدبير التشاركي للجماعات الترابية
31.....	المطلب الثاني: إصلاح الشأن المحلي على ضوء مقتضيات الباب التاسع من دستور 2011
32.....	الفقرة الأولى: الباب التاسع رهان حقيقي لإصلاح الشأن المحلي
38.....	الفقرة الثانية: دستور 2011 يدرش لمشروع الجهوية المتقدمة
40.....	المبحث الثاني: أهم مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية
40.....	المطلب الأول: بنية التنظيم الترابي الجديد
40.....	الفقرة الأولى: تبوئ الجهة مكانة الصدارة بين باقي الجماعات الترابية الأخرى
41.....	الفقرة الثانية: نمط انتخاب مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى
42.....	الفقرة الثالثة: إقرار آليات للتضامن والتعاون بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى
43.....	المطلب الثاني: هندسة اختصاص الجماعات الترابية
44.....	الفقرة الأولى: مشاركة الجهات و الجماعات الترابية في إعداد السياسات العمومية
52.....	الفقرة الثانية: اعتماد مبدأ التفريع في توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية
56.....	الفقرة الثالثة: أدوار جديدة لسلطة الوصاية (الرقابة) على الجماعات الترابية
67.....	الفصل الثاني: مقومات إستمرارية لجماعات الترابية
69.....	المبحث الأول: محددات التنظيم الترابي الجديد وآليات استمراريته

69.....	المطلب الأول: أهداف التنظيم الترابي الجديد
70.....	الفقرة الأولى: ترسيخ الحكامة الجيدة كلبنة لتكريس الديمقراطية المحلية
74.....	الفقرة الثانية: بناء الهوية المتقدمة كتدعيم لمسلسل اللامركزية
78.....	المطلب الثاني: التعاون والشراكة كآلية لاستمرارية وتطوير المجال الترابي
80.....	الفقرة الأولى: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع
84.....	الفقرة الثانية: شركات التنمية الجهوية والتنمية المحلية
87.....	الفقرة الثالثة: مجموعة الجهات والجماعات الترابية
90.....	الفقرة الرابعة: مؤسسات التعاون بين الجماعات وإتفاقيات التعاون والشراكة
95.....	الفقرة الخامسة: إجراءات المواكبة
98.....	المبحث الثاني: حكمة التنظيم الترابي
99.....	المطلب الأول: الوسائل والدعامات لإصلاح المجال الترابي
99.....	الفقرة الأولى: التقسيم الترابي
106.....	الفقرة الثانية: تأهيل الموارد المالية للجماعات الترابية
112.....	المطلب الثاني: تحديث الادارة الجماعية
113.....	الفقرة الأولى: دور الإدارة الجماعية
122.....	الفقرة الثانية: تأهيل الإدارة الجماعية وفق مستجدات القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات
132.....	الفقرة الثالثة: تحديث الهيكلة الإدارية الجماعية
137.....	خاتمة
140.....	لائحة المراجع
154.....	الفهرسة