

ماجستير التدبير الإداري المعطي
وحدة البحث



جامعة محمد الخامس - السويسي
كلية العلوم القانونية
والاقتصادية والاجتماعية صلا

مبدأ التفريع وتوزيع الإختصاصات بالمغرب
في أفق الجهوية المتقدمة

بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام

إشراف الدكتور
بوجمعة بوعزاوي

إعداد الطالب
محمد الصابري

أعضاء لجنة المناقشة

- د. بوجمعة بوعزاوي: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - صلا رئيسا.
د. أحمد بوعشق: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - صلا عضوا.
د. أحمد أجمعون: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - مكناس عضوا.

السنة الجامعية
2012/2011

كلمة شكر

لا يسعني في هذا المقام وأنا مقبل على إنهاء هذا العمل المتواضع، إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والإمتنان لأستاذي الفاضل الدكتور "بوجمعة بوعزاوي"، الذي أبى إلا أن يواصل أفضاله علي ويتقاسم معي عناء هذا البحث بإرشاداته وتوجيهاته النبيرة.

كما لا تفوتني الفرصة هنا أيضا لتقديم جزيل الشكر والإمتنان للأستاذين الفاضلين الدكتور "أحمد بوعشيق" والدكتور "أحمد أجمعون"، لقبولهم مناقشة هذا العمل وتقييمه.

والشكر موصول أيضا لجميع الأساتذة الأفاضل مؤطري ماستر "التدبير الإداري المحلي"، لكل ما قدموه لي من معلومات وإرشادات طوال السنوات الماضية.

وإلى كل من ساعدني في إتمام هذا البحث وإخراجه إلى حيز الوجود، شكرا لكم.

شكرا جزيلًا.

إهداء

إلى والداي الأفاضل؛

إلى إخوتي الأحباء؛

إلى أساتذتي الأجلاء؛
إلى أصدقائي الأعزاء؛
إلى زملائي وزميلاتي الطلبة والطالبات،
إليكم أهدي ثمار هذا الجهد المتواضع.

محمد الصابري.

مقدمة

إن توزيع الإختصاصات بين الدولة ومختلف أجهزتها وبنياتها الإدارية، من المواضيع الديناميكية المتجددة بإستمرار، لإرتباطها بشكل وثيق بتغير نظم وهياكل الدولة وتطورها المستمر، لذلك فإن البحث عن أنجع التنظيمات وأنسبها، يبقى من أهم التحديات التي تطرح داخل مختلف الأنساق السياسية، وهنا يبرز مبدأ التفريع كآلية جديدة لتنظيم السلطة وتوزيعها داخل الدول والأنظمة الحديثة.

وتبنى المشرع المغربي مبدأ التفريع في دستوري 2011¹، وجعل منه مبدأ دستوريا وآلية لتوزيع الإختصاصات بين مختلف الهيآت الترابية، وقبل التطرق إلى مزايا هذا المبدأ وخصوصياته، لا بد أولاً من التعريف به ومحاولة شرحه، رغم صعوبة ذلك، نظرا للغموض وللضبابية اللذان يلفانه.

لقد حاول الفقه إعطاء تعريف واضح ودقيق لمبدأ التفريع، لكنه عجز عن إدراك ذلك، نظرا لغموضه وتشعب مجالاته وتوظيفاته. وعموما فكلمة التفريع إصطلاحا هي ذات أصل لاتيني "Subsidium" وتعني الإسعاف "Secours" لإثارة أفكار الإنابة والإعانة، فالإنابة تعود إلى علاقة شينين ذا أهمية متقاربة حيث الواحد يعوض الآخر. عمليا، هذا يعني أن السلطة العليا أي الدولة لا تتدخل إلا إذا لم تتمكن السلطة الدنيا أو الفرد من التحرك. أما فكرة الإعانة فهي تحيل على فكرة التدخل ليس بدافع حق التدخل ولكن بواجب فعل الشيء².

أما الميثاق الأوربي للحكم المحلي فقد عرفه بالقول: "إن ممارسة المسؤوليات العمومية يجب أن تكون بصفة عامة، وأن تمنح بشكل أفضل، للسلطات الأكثر قربا من المواطنين، فأعطاء مسؤولية إلى سلطة أخرى يجب أن يأخذ بعين الإعتبار حجم وطبيعة العمل، ومتطلبات الجودة والفعالية والإقتصاد"³. فالتفريع هو إذن مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة، كما يكتسي بعدا آخر لا يقل أهمية، ألا وهو أن السلطة العليا (القمة) ملزمة أو من واجبها مساعدة السلطة الأدنى (القاعدة) في القيام بمهامها لضمان إستقلال حقيقي⁴.

إن جذور مصطلح مبدأ التفريع وأصوله، مستمدة من القانون الكنسي خاصة الكاثوليكية الإجتماعية، وأيضا من الأعراف السياسية والفلسفية القديمة والمتنوعة للفكر الأوربي⁵، الذي يجعل التنظيم المجتمعي يرتكز على سمو الفرد وكرامته، إذ أشار إليه أرسطو في قوله: "إن السياسة هي فن

¹ - دستور 2011 الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

² - نجيب با محمد، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش من 29 إلى 31 أكتوبر 2007، منشورات وزارة الداخلية، ص. 18.

³ - الفصل الرابع من الميثاق الأوربي للحكم المحلي، (إتفاقيه المجلس الأوربي ل 15 أكتوبر 1985 بستراسبورغ)، من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية، نفس المرجع، ص. 14.

⁴ - نجيب با محمد، مرجع سابق، ص. 14.

⁵ - من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع سابق، ص. 12.

حكم الرجال الأحرار"، كما أشار إليه جون لوك أيضا بقوله: "إن شكل السلطة يبقى دون أقل أهمية مقارنة مع تحديد دورها"¹.

لكنه ورغم قدم هذا المبدأ إلا أنه ظل غامضا، بل ومقتصرا فقط على النقاشات الفقهية والفلسفية وحببسا لها، إلى أن ظهر في معاهدة روما²، ليعرف إهتماما مجددا منذ تبنيه من طرف الإتحاد الأوروبي، وذلك في معاهدة ماستريخت³ لسنة 1992، المنظمة للمجموعة الأوروبية التي نصت في المادة B3 على أنه: "تتصرف المجموعة في إطار حدود الإختصاصات المخولة لها والأهداف المرسومة لها من خلال المعاهدة.

وفي المجالات التي لا تدخل في إختصاصاتها الحصرية، فالمجموعة لا تتدخل، تبعا لمبدأ التفريع، إلا في حالة إستحالة تحقيق بشكل كاف أهداف العملية المنتظرة من طرف الدول الأعضاء نظرا للأبعاد أو آثار العمل المنتظر، ويمكن تحقيقها بشكل أفضل على صعيد المجموعة"⁴.

ومن أمثلة التطبيق العملي لمبدأ التفريع هناك الأنظمة القانونية لبعض الدول أعضاء الإتحاد الأوروبي كألمانيا، النمسا، إيطاليا، بلجيكا وفرنسا، رغم أنه لا يظهر بطريقة صريحة في تشريعاتهم ودساتيرهم¹.

¹ - هناك عدة فقهاء آخرون أشاروا إلى مبدأ التفريع من خلال مقولاتهم التي حافظوا من خلالها على سمو الفرد وكرامته، ومن بينهم سان طوماس داقان (Saint Thomas D'aquin)، الذي يرى بأن "دور الحكومة يكمن في ضمان وتنمية والمحافظة على إستقامة وصلاح الأشخاص الخاضعين لها"، كما نجده أيضا عند أ. دي طوك فيل (A. De Tocqueville) في قوله "إن كل شخص يمكن أن يدبر أمره والمجموعات المجتمعية تعرف تدبير شؤونها وهنا تكمن حيوية المجتمع المدني"، أنظر في ذلك الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمرآكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع سابق، ص. 12.

² - للإطلاع على معاهدة روما أنظر الموقع التالي:

http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_en.htm

³ - معاهدة ماستريخت التي تعرف أيضا بإسم معاهدة الإتحاد الأوروبي هي الإتفاقية المؤسسة للإتحاد الأوروبي وأهم تغيير في تاريخه منذ تأسيس المجموعة الأوروبية في نهاية الخمسينات. تم الإتفاق عليها من قبل المجلس الأوروبي ووقع عليها في 7 فبراير 1992 في مدينة ماستريخت الهولندية، ودخلت حيز التنفيذ في الأول من نوفمبر 1993. للإطلاع على نص المعاهدة أنظر الموقع التالي:

<http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

⁴ - Article 3 B : "La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité."

ويبقى هذا المبدأ أكثر تعايشا في ألمانيا لأنه يعد مصدرا مهما في الكتابات القانونية، ويعتبر من المبادئ الأساسية للتنظيم الفدرالي ليس فقط، على مستوى المؤسسات (توزيع الإختصاصات بين الدولة الإتحادية والفدراليات - اللاندر Länder)، وإنما أيضا على مستوى النقاش حول المكانة المتعلقة بالسلطات العمومية والمجتمع. فالمادة 30 من القانون الأساسي تنص على "أن ممارسة السلطات العمومية وتنفيذ المهام المخولة للدولة تعود للاندر، إلا في حالة نص القانون الأساسي على خلاف ذلك أو إعتد تنظيمها آخرا"، وهذا الإختصاص المبدئي يقترب من مقتضيات المادة 70 من القانون الأساسي التي تعطي للاندر "الحق في التشريع إذا لم تكن السلطات التشريعية مخولة للدولة الفدرالية"².

ويمثل القانون الإداري الفرنسي نموذجا آخر لهذا المبدأ، بالرغم من كونه غير معروف جيدا. فالقانون المتعلق بالإدارة الترابية بتاريخ 6 فبراير 1992، إستلهم واعتمد هذا المبدأ بشكل محتشم خاصة عند توزيع المهام بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية³.

أما بالنسبة للمغرب فقد ظهر مبدأ التفريع في البداية من خلال قوانين اللامركزية وعدم التركيز، التي أشارت إليه في مقتضياتها وإن كان بشكل ضمني، وقد كان القانون رقم 47.96 المنظم للجهة أول من لمح إليه، حيث صنف هذا الأخير إختصاصات المجلس الجهوي إلى إختصاصات ذاتية، إستشارية، وأخرى منقولة من قبل الدولة، وهذا ما إقتبس منه فيما بعد باقي أنظمة اللامركزية، حيث صنف كذلك القانون رقم 79.00⁵ المنظم للعمالات والأقاليم، إختصاصات مجلس العمالة أو الإقليم إلى إختصاصات ذاتية، إستشارية، وأخرى منقولة، نفس الشيء نجده بالنسبة للقانون رقم 78.00⁶ المتعلق بالميثاق الجماعي.

¹ - من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع سابق، ص. 12.

² - القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الإتحادية، الصادر سنة 1949، مع التعديلات التي لحقت سنة 2002، توجمة مؤسسة فريدريش إيبيرت، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.fes.de/international/nahost/pdf/GGArabisch.pdf>

³ - من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع سابق، ص. 12.

⁴ - القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجبهات، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.97.84 الصادر في 2 أبريل 1997، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.

⁵ - القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002.

⁶ - القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.297 الصادر في 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 (تم تعديل هذا القانون بموجب القانون رقم 17.08، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711، بتاريخ 23 فبراير 2009).

إنه ومن خلال مختلف الأنظمة الأساسية المؤطرة للامركزية بالمغرب، يلاحظ أن المشرع وإن لم ينص صراحة على مبدأ التفريع كأساس لتنظيم السلطة وتوزيع الإختصاصات داخل الدولة، فقد إقتبس منه عدة مبادئ، بل وتبنى نفس توجهاته، وإن كان ذلك بشيء من التحفظ، من خلال الإجابة على إشكالية الديمقراطية وذلك بإتخاذ القرارات بشكل أقرب من المواطنين وبمشاركتهم، بالإضافة إلى مراعاة معيار القرب، الفعالية، الإقتصاد والجودة في تقديم الخدمات العمومية، وهي مبادئ نجدها في فلسفة كل من اللامركزية ومبدأ التفريع.

ونظر لمميزات وإيجابيات هذا المبدأ، فقد تم التنصيص عليه بشكل صريح، ولأول مرة، في المبادرة المغربية للحكم الذاتي لجهة الصحراء¹، حيث تم إعتماده كأساس لتوزيع الإختصاصات بين الدولة وجهة الحكم الذاتي، وهذا ما نستشفه من خلال مقتضيات الفقرتين الخامسة والسادسة، المتعلقة بإختصاصات جهة الصحراء والدولة على التوالي.

بالرجوع إلى الفقرة الخامسة من المبادرة المغربية فهي تنص على أنه: "... سيتولى سكان الصحراء، وبشكل ديمقراطي، تدبير شؤونهم بأنفسهم من خلال هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية، تتمتع بإختصاصات حصرية...". أما الفقرة السادسة فقد نصت على أنه: "تحتفظ الدولة بإختصاصاتها في ميادين السيادة، لاسيما الدفاع والعلاقات الخارجية والإختصاصات الدستورية والدينية لجلالة الملك، أمير المؤمنين".

إذن فالمغرب قد وضع مبدأ التفريع كأساس لتوزيع السلط بين كل من الإدارة المركزية وهيئة الحكم الذاتي، وهذا ما يتأكد أكثر من خلال الفقرة السابعة عشر التي تنص على أنه: "في المقابل، إن السلطات أو الإختصاصات التي لم يتم منحها بشكل خاص سوف تمارس، بالتوافق، على أساس مبدأ التفريع".

¹ - نص المبادرة المغربية للتفاوض بشأن منح حكم ذاتي لمنطقة الصحراء، تقدمت بها المملكة المغربية إلى الأمم المتحدة في أبريل 2007، منشورة على موقع المجلس الملكي الإستشاري للشؤون الصحراوية:

ومقارنة مع الدول التي تطبق مبدأ التفريع في تنظيماتها، فإن المغرب وعلى عكس دول مثل ألمانيا، إيطاليا، فرنسا، إسبانيا وغيرها من الدول، التي تطبقه دون التنصيص عليه في تشريعاتها ودساتيرها¹، قد نص عليه صراحة في دستوري 2011²، في الباب التاسع المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، عند التنصيص على إختصاصات الجماعات الترابية، وذلك في الفقرة الأولى من الفصل 140 الذي ينص على أنه: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، إختصاصات ذاتية وإختصاصات مشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة".

وتتجلى أهمية التنصيص الدستوري على مبدأ التفريع، كآلية لتوزيع الإختصاصات، في تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية، بالإضافة إلى الإجابة على إشكالية الديمقراطية من خلال ترسيخ عمل الجماعات الترابية كهيئات محلية مستقلة ومختصة لخدمة الساكنة المحلية، وكذلك بإعتباره آلية للحد من مظاهر إختلال تدبير الشأن العام المحلي، بالنظر للصعوبات التي تلاقىها الإدارة والمنتخبين الجماعيين في التعامل مع الإختصاصات الموكولة إليهم، لما تحتويها من غموض، مما يسبب تداخلا في تدخلات مختلف المستويات والهيئات الترابية.

ومن شأن إعتداد مبدأ التفريع كأساس لتوزيع السلطة، أن يساهم أيضا في تجاوز الغموض الذي يطبع تدخلات الجماعات الترابية، الناتج عن إستعمال المصطلحات الغامضة والفضفاضة والمكررة في مختلف النصوص والقوانين، وكذلك إرساء مبادئ الحكامة الإدارية.

إن مبدأ التفريع يعتبر من المستجدات التي حملها النص الدستوري الجديد على مستوى توزيع الإختصاصات، لذلك فإن موضوع "مبدأ التفريع وتوزيع الإختصاصات" يتعتبر من المواضيع الجديدة التي برزت في الآونة الأخيرة، وهنا تتجلى أهمية هذا البحث، حيث سيساهم في تسليط الضوء على إشكالية توزيع الإختصاصات بين الدولة ومصالحها اللامركزية، في إطار نظام عدم التركيز الإداري، من جهة، وبين الدولة والجماعات الترابية بمختلف أصنافها في إطار اللامركزية، من جهة أخرى.

إن فكرة البحث في هذا الموضوع كانت نتيجة الأهمية المتزايدة لموضوع توزيع الإختصاصات، وخاصة في ظل الإصلاحات العميقة التي يباشرها المغرب في مجال التسيير الإداري بصفة عامة،

¹ - من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكامة الجيدة والتنمية

موقع الطلبة والباحثين والمهتمين البشرية"، مرجع سابق، ص. 12.

² - الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011.

واللامركزية الترابية بصفة خاصة، كما أن مشروع الجهوية المتقدمة الذي بدأ التأسيس له بالإصلاحات الدستورية الأخيرة، جعلت الإرادة تتجه نحو محاولة البحث في العلاقة القائمة بين الدولة والمجالس الجهوية، من حيث الأدوار التي يمكن لكل طرف أن يقوم بها بناء على مبدأ التفريع.

رغم أن ذلك لن يكون يسيرا نظرا لغياب آليات التحليل من قوانين وأنظمة اللامركزية، التي لم تجدد بعد لتنماشى مع التوجهات الجديدة التي أتى بها التعديل الدستوري لسنة 2011. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مفهوم مبدأ التفريع يعتبر من المفاهيم الجديدة على المستوى العملي بالمغرب، وحتى النظري، وهذا ما يجعل من أمر الحصول على المراجع اللازمة للبحث أمر صعب لقلتها، إن لم نقل لغيابها في الوقت الراهن.

والطموح يبقى المساهمة أو الإسهام في إثراء المكتبة العلمية، إنطلاقا من دراسة موقع مبدأ التفريع في التنظيم الإداري المغربي، ودوره في إصلاح الجهوي المرتقب؟، وذلك من خلال رصد موقع مبدأ التفريع الأنظمة الإدارية المختلفة (الفصل الأول)، ودر هذا المبدأ في إنجاح مشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

تطبيقات مبدأ التفريع

يميز الفقه بين نوعين من الأنظمة السياسية التي تعتمد مبدأ التفريع، إذ هناك من جهة الأنظمة التي، حسب خصوصياتها الثقافية والاجتماعية والإقتصادية والدينية، لها قدرة كبيرة للتطبيق العملي لهذا المبدأ، وهناك من جهة أخرى الأنظمة التي لها خصوصيات غير ملائمة لمزايا التفريع.

فالتجارب القديمة أو الحديثة للأنظمة السياسية التي تطبق مبدأ التفريع، تشهد إن لم يكن الإنتقال من "الدولة السائدة"¹ إلى "الدولة التفريعية"²، تنوع الممارسات المرتبطة بمفهوم متعدد المعاني¹، إذ هناك

¹ - الدولة السائدة هي تلك الدولة المتكئة والمتدخلة في كل شيء، والمطبقة لنظام مركزي في تسيير شؤونها السياسية والإدارية.
² - إن مفهوم الدولة التفريعية ظهر مع تطور أساليب التسيير الحديثة، إذ أن بعض الدول أصبحت تتخلى عن الأسلوب المركزي في تدبير شؤونها الداخلية، وتستبدله بأسلوب آخر تعطي من خلاله للأفراد وللمجتمع المدني وهيئاته فرصة أكبر لتدبير شؤونه المحلية.

تطبيقات مختلفة لهذا المبدأ، تبعا لطبيعة الدولة، وكذا لطريقة توزيع الإختصاصات بين مختلف أجهزتها السياسية والتنظيمية.

إن مبدأ التفريع يرتبط أساسا بإشكالية تنظيم الصلاحيات داخل الدولة، وفي هذا الإطار لا بد من الرجوع إلى بعض التجارب المقارنة، للوقوف على التطبيقات العملية (المبحث الأول)، وذلك قبل الإنتقال إلى إستعراض التجربة المغربية للبحث عن موقع مبدأ التفريع فيها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تطبيقات مبدأ التفريع في بعض الأنظمة المقارنة

يعتبر مبدأ التفريع مفهوما متشعبا يصعب الإحاطة به، لإحتوائه على مفاهيم مختلفة، كاللامركزية، والحكامة المحلية، والإدارة الحرة، والديمقراطية والمواطنة، وغيرها من المفاهيم. غير أنه لا يخرج عن إطار علاقة الفرد بالمجتمع، وعلاقة المجتمع بالسلطة والمؤسسات، والتي تتحدد عن طريق توزيع الإختصاصات بين القاعدة والقمة.

وبالرجوع إلى بعض التجارب المقارنة، الأوروبية منها بالخصوص، فإنه لدراسة لتطبيقات مبدأ التفريع لا بد من تصنيف الدول إما بحسب شكلها (المطلب الأول)، أو بحسب طريقة توزيع الإختصاصات بين هيئاتها ومؤسساتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ التفريع وشكل الدولة

تختلف تطبيقات مبدأ التفريع باختلاف شكل الدولة، فهو (مبدأ التفريع) فلسفة وأنتربولوجيا، يتأثر بطريقة تنظيم الصلاحيات والإختصاصات بين مختلف المؤسسات والهيئات، وفي هذا الإطار هناك: إتجاه أول يعتمد الأسلوب التصاعدي لتوزيع الإختصاصات، بحيث ينطلق من القاعدة للوصول إلى المستوى الأعلى، ويتجلى في النظام الفدرالي (الفرع الأول)، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، هناك الإتجاه التنازلي الذي ينطلق من القمة للوصول إلى المستويات الأدنى، ويتجلى في نظامي اللامركزية واللاتركيز في إطار الدولة الموحدة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الدولة الفدرالية ومبدأ التفريع

تتلخص فلسفة مبدأ التفريع في كون إتخاذ القرار يجب أن يكون بالقرب من المواطنين، لذلك فالنظام الفدرالي¹ يعتبر أنسب مجال لتطبيقه، لما يحتويه هذا الأخير من مميزات تجعل منه النظام الأكثر تطبيقاً للديمقراطية.

تعرف الأنظمة الفدرالية كدول تحتوي على عدة جماعات لها ظاهر الدولة، فالفدرالية تعبر عن فكرة أنه لا يترك إلى الدولة الفدرالية إلا الصلاحيات التي وافقت عليها جميع التجمعات الإجتماعية الوسيطة دون ترك، في نفس الوقت، المهام الضرورية للمصلحة العامة. فالجمعيات المعنية تتوفر على جل الإختصاصات المخولة للدولة ما عدا السيادة².

تعتبر التجربة الألمانية³، رائدة في هذا الخصوص، إذ يعتبر مبدأ التفريع من بين المبادئ الأساسية التي يبنى عليها تنظيم الفدرالية على المستوى المؤسسي، وكذلك على مستوى توزيع

¹ - إن مفهوم الفدرالية له بعدين، ضيق وواسع، إذ تعني في مفهومها الواسع "ذلك المبدأ التنظيمي السياسي أو الإقتصادي أو الإجتماعي المستند على نظام جماعي لوحدات دنيا منضوية في إطار واحد موحد". أما الفدرالية في مفهومها الضيق، فيقصد بها ذلك المبدأ التنظيمي لنظام سياسي معين متكون وفقاً لمقتضيات دستورية من مستويين لمراكز إتخاذ القرار". راجع في هذا الصدد: عراش عبد الجبار، "النظام الفدرالي الألماني بين الوحدة والتعددية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 84-85، يناير - أبريل 2009، ص. 129.

² - نجيب با محمد، مرجع سابق، ص. 24.

³ - سنقوم بإعتماد التجربة الألمانية كنموذج للتحليل لكونها من الدول الرائدة في تطبيق مبدأ التفريع.

الإختصاصات بين الفدرالية والفدراليات، التي تتمتع بنظام التسيير الذاتي، وذلك حفاظا على تنوعها الإقليمي¹.

يشمل النظام الفدرالي على مبدأ تدرج الإختصاصات، والذي يحدد لكل طرف مجالات عمله، وفي نفس الوقت يسمح للطرف الأعلى بالتدخل لتنظيم الشؤون التي يعجز الطرف الأدنى عن تنظيمها، ويمتد هذا التدرج من الفرد إلى العائلة، والحي، فالمدينة، ثم الولاية، ومنها الإتحاد²، إذ تنص الفقرة الثانية من المادة 20 من الدستور الألماني³ على أن الشعب هو مصدر جميع سلطات الدولة، ويمارس الشعب سلطته من خلال الإختصاصات والتصويت، ومن خلال أجهزة خاصة بالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

تكمن فكرة الحرص على سيادة الشعب، في تنظيم سلطة الدولة بشكل يعمل على ضمان تحقيق فعال للمهام المنوطة بها، وتقييد السلطة ومشاركة الأفراد والجماعات في إدارة الشؤون العامة، مما يفترض وجود تمثيلية شعبية منتخبة⁴.

بالرجوع إلى الإختصاصات التي، وبخلاف الدولة، تتمتع بها الجماعات الترابية بشكل أصلي، وتستمدّها مباشرة من الدستور أو القانون، وتحدده إما بصفة إجمالية أو بطريقة تعدادية⁵، فالولايات الألمانية تتمتع بالحق في تشريع القوانين، وذلك بمقتضى المادة 30 من الدستور الألماني، التي تنص على أن ممارسة صلاحيات الدولة في الولايات، وإنجاز المهام فيها، منوطة بالولايات الإتحادية، طالما لم يكن هناك مقتضيات مخالفة.

¹ - عبد الإله منظم، "تجربة الجهوية الموسعة بألمانيا الفدرالية"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11 - 12 حول "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس-الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص. 163.

² - عبد الإله منظم، مرجع سابق، ص. 175.

³ - الدستور الألماني المعدل سنة 1994 منشور على الموقعين :

<http://www.mediafire.com/?fgwvvy9b94hzb1>

<http://www.fes.de/international/nahost/pdf/GGArabisch.pdf>

⁴ - عراش عبد الجبار، مرجع سابق، ص. 131.

⁵ - محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 78، الطبعة الأولى 2008، ص. 386.

وقد قسم الدستور الفدرالي الصلاحيات التشريعية إلى: صلاحيات حصرية وتنافسية وإطارية، وحدد المجالات التي تشملها هذه الصلاحيات من خلال الفصل 73 من القانون الأساسي، وذلك بتوزيع سلطة التشريع بين "اللاندر" و "الدولة الاتحادية"¹.

إن أهم ما يميز مسألة توزيع الإختصاصات التشريعية بين الإتحاد والولايات الألمانية، وهو تمكين هذه الأخيرة من حق التشريع في المجالات الخاصة بها والمتعلقة ب :

- ✓ التنظيم الترابي للولاية؛
- ✓ تنظيم الجماعات المحلية؛
- ✓ إعداد التراب المحلي؛
- ✓ التنمية الإجتماعية والإقتصادية المحلية؛
- ✓ الصحة العامة؛
- ✓ النقل المحلي...

مع الأخذ بعين الإعتبار التشريع الفدرالي في هذه الحالات تقاديا للتعارض بين كلا التشريعين المحلي والفدرالي¹.

وإذا كانت الولايات تتمتع بإختصاصات تشريعية فإن الجماعات المحلية (الجماعات والمقاطعات) تتكاف بالقضايا الموكولة لها وبصفة عامة فإن الدستور الألماني يكرس مبدأ حرية إدارة الجماعات المحلية ويخول لها حق تسوية - تحت مسؤوليتها - كل القضايا التي تهم المجموعة السكانية المحلية التابعة لها في إطار القوانين.

إن فمبدأ حرية إدارة الجماعات يسمح بأن تتكفل كل جماعة بالقضايا المحلية، وهذه الصيغة العامة لمجال نشاطها تخول لها الصلاحيات العامة التالية:

- ✓ السلطة الترابية؛
- ✓ السلطة المالية؛
- ✓ سلطة عامة لتخطيط التنمية؛

- ✓ سلطة تخطيط وإعداد المجال؛
- ✓ سلطة سن بعض القواعد القانونية؛
- ✓ سلطة توظيف وتسيير الموظفين؛
- ✓ سلطة في المجال الثقافي.

وتجدر الإشارة إلى أن التحديد التفصيلي لهذه الإختصاصات يدخل ضمن مجال الإختصاص التشريعي للولايات، وفي هذا الخصوص يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من إختصاصات الجماعات:

- ✓ الإختصاصات الخاصة التي تستشف من مبدأ الإختصاص العام؛
- ✓ الإختصاصات الخاصة التي خولت للجماعات بحكم القانون؛
- ✓ إختصاصات الدولة الممارسة من قبل الجماعات بموجب تفويض².

ومن خلال ما سبق يلاحظ أن النهج المعتمد في توزيع الإختصاصات بين الفدرالية "واللاندر" في ألمانيا يروم تحقيق الإختصاص المختلط، بمعنى أنه لا يستمد الإتحاد إختصاص التنفيذ والقضاء مثلا من إختصاصه في التشريع، بقدر ما يتم توزيع كل سلطة على حدة، إرتباطا بمجالات معينة³.

وخالصة القول فإن الفدرالية الالمانية تعتمد التوزيع العمودي للصلاحيات والسلط، بما يكفل دعم الديمقراطية المحلية وإدماج الفرد والجماعات في تسيير شؤونها المحلية وذلك تطبيقا لمبادئ الفدرالية التي تنبني على التطابق والإستقلالية والمشاركة، بمعنى أن سلطة الجماعات المحلية في تسوية شؤونها الترابية لا تتطلب أي تبرير وفي المقابل فإن صلاحيات الفدرالية يجب أن تكون شرعية وأن السلطة الفدرالية لا توجد إلا إذا كان هناك نقص في الهيئات الجهوية تبعا لمعاري الحرية والقرب اللذين يعطيان الأولوية للمبادرة الفردية والجماعات المحلية.

وبذلك فالدولة الفدرالية تعتبر كمجال أفضل لتطبيق مبدأ التفريع، إلا أن هياكل الدولة لا تتركز على هذا التنظيم السياسي دائما، حيث أن الدولة يمكن أيضا أن تكون موحدة⁴، وهذا ما يدفعنا إلى بحث موقع ومكانة أو مظاهر هذا المبدأ في هذا النوع من التنظيمات السياسية.

¹ - نفس المرجع، ص. 174-175.

² - محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مرجع سابق، ص. 386-387.

³ - عراش عبد الجبار، مرجع سابق، ص. 138.

⁴ - نجيب با محمد، مرجع سابق، ص. 24.

الفرع الثاني: الدولة الموحدة والتفريع

تتميز الدولة الموحدة عن الدولة الفدرالية، من حيث توزيع السلط، فإن كان النظام الفدرالي يعترف إلى جانب السلطات المركزية أو الوطنية بسلطات أخرى محلية، فإن الانظمة الموحدة لا تعترف إلا بسلطة واحدة تقوم بتسيير جميع شؤون الدولة.

إلا أنه ولإعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية، تلجأ معظم الدول البسيطة (الموحدة) إلى تبني نظامي اللامركزية واللاتركيز في تدبير شؤونها المحلية، وبذلك فهذا النوع من الدول يتميز بالتوزيع التنازلي للاختصاصات. ومن أمثلة الدول التي تطبق هذا النظام هناك فرنسا، إسبانيا، إنجلترا، المغرب وغيرها من الدول.

نظرا للخصوصيات التي تميز كل من التجريبتين الفرنسية والإسبانية¹، لما تمثله الأولى من مرجعية ثابتة بالنسبة للإصلاح الإداري المغربي، وما راكمته الثانية من مكتسبات وتجارب على مستوى الجهويات السياسية، التي تسيير المملكة نحو إعتماها لسبب كاف لدراستهما.

بداية لابد من التذكير بكون مبدأ التفريع يجد نفسه عندما تقوم "الدولة السائدة" بالتراجع لصالح "الدولة التفريعية"، أو بعبارة أخرى عندما يتخلى المركز عن بعض من صلاحياته لصالح هيئات أخرى أكثر قربا من المواطنين أو مكان تنفيذ القرار. ومن خلال ملاحظة هيكلية وتنظيم الدول الموحدة بصفة عامة، والتنظيم الفرنسي والإسباني بصفة خاصة، نخلص إلى ان مبدأ التفريع يجد نفسه في هذه الدول من خلال نظامي اللامركزية (الفقرة الأولى) واللاتركيز (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التفريع من خلال اللامركزية

تعتبر اللامركزية من أهم الآليات التي تعتمد عليها الدول الموحدة لتحقيق الديمقراطية المحلية، بإشراك الأفراد والمجتمع في تسيير الشأن العام، وهي تلامس بذلك مبدأ التفريع، الذي يوحي بفكرة

¹ - أما التجربة المغربية فسننظر إليها بالتفصيل فيما يلي من هذا البحث.

أساسية وهي أن السلطة السياسية لا يجب أن تتدخل، إلا إذا عجز المجتمع بمختلف خلاياه، من الفرد إلى العائلة إلى الحي وإلى المجموعات المتنوعة، عن تلبية حاجياته¹.

إن فاللامركزية تلتقي مع التفريع، أو بعبارة أخرى تعبر عنه، عندما تترك مجالاً للفرد والمجتمع والهيئات المحلية للمشاركة في تسيير الشأن العام .

وبالرجوع إلى التجربة الإسبانية يلاحظ أن المشرع الدستوري، قد اعترف بالتنظيم اللامركزي للدولة وذلك من خلال تخصيصه للباب الثامن من الدستور للتنظيم الترابي للدولة، وتنص أول مادة في هذا الباب (المادة 137) على أنه: تنظم أراضي الدولة بالجماعات والعمالات، والجماعات المستقلة (التي تأسسها الجماعات والعمالات)، وتتمتع جميع هذه الهيئات بالاستقلالية في إدارة مصالحها الإقليمية.

إن إسبانيا ومنذ اعتماد دستور 27 دجنبر 1978²، وهي تتبنى تنظيمًا يقوم على أساس الإستقلال الترابي. وذلك لإستيعاب مظاهر التحدّد الثقافي والإجتماعي والإثني والتاريخي الذي يزخر به المجتمع الإسباني³ من جهة، ومن جهة أخرى، لتعزيز الديمقراطية المحلية، عن طريق إشراك المواطنين في صناعة القرارات، وتسيير شؤونهم المحلية، وهذا ما ينص عليه الدستور صراحة في مقتضيات المادة 23، بتخصيصه على أن: المواطن الإسباني له الحق بالمشاركة في القضايا العامة بشكل مباشر وعبر ممثلين عنه، ولذلك فقد اعترف المشرع الدستوري باستقلالية هذه الجماعات في تسيير شؤونها المحلية، بالإضافة إلى منحها شخصية معنوية مستقلة⁴، وإختصاصات دستورية⁵.

أما فيما يخص التجربة الفرنسية، فإنه وبالرجوع إلى دستور الجمهورية الخامسة⁶، والمطبق منذ سنة 1958، نلاحظ أن المشرع الفرنسي قد خصص الباب الثاني عشر بكامله للتنظيم اللامركزي

¹ - من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمرآكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكومة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع سابق، ص. 12.

² - الدستور الإسباني لسنة 1978، منشور على الموقعين التاليين:

<http://www.mediafire.com/?xdf2m53hodfdadv>

http://www.4shared.com/office/mRizr1Df/_.html

³ - أحمد السوداني، "النظام الجهوي الإسباني (الجماعات المستقلة)"، مقال منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص، يونيو 2005، ص. 101.

⁴ - ينص الدستور الإسباني في المادة 104 على أنه يضمن إستقلالية الجماعات (البلديات) وتمتعها بشخصية معنوية كاملة. أما المادة 141 فتتص على أن العمالة حياة محلية ذات شخصية إعتبارية ذاتية تحدها تجمعات الجماعات. وأخيرا المادة 143 التي تعترف بممارسة حق الإستقلال الذاتي وتشكيل جماعات مستقلة تتولى حكمها المحلي.

⁵ - حدد الدستور الإسباني الإختصاصات الذاتية للجماعات المستقلة في المادة 148، ويميزها عن إختصاصات الدولة المنصوص عليها في المادة 149.

⁶ - نص الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 1958، مع آخر التعديلات التي لحقت به إلى غاية سنة 2008.

(الجماعات المحلية)، وتتص اول مادة من هذا الباب (المادة 72) على ان الجماعات الترابية في الجمهورية هي: الجماعات والعمالات والجهات، والجماعات ذات الوضع الخاص والجماعات الواقعة فيما وراء البحار .

وتخول للجماعات المحلية إتخاذ القرارات في كل الإختصاصات التي يمكن تطبيقها في إطارها بأفضل طريقة ممكنة.

ولتمكين هذه الجماعات من مزاوله إختصاصاتها باستقلالية، فقد خول لها الدستور، ودائما في إطار المادة 72، شخصية معنوية مستقلة، عندما نص على أنه تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية، وتمتعها بسلطة تنظيمية لممارسة إختصاصاتها، وكذا منحها الحرية في إستخدام مواردها المالية¹.

كما لم يغفل المشرع الدستوري الفرنسي عن منح المواطنين، في كل جماعة، محلية حق تسيير شؤونهم بطريقة مباشرة، عن طريق تقديم عرائض يطلبون من خلالها مجلسهم المحلي بإدراج مسألة معينة في جدول الأعمال، على أن تكون هذه النقطة من ضمن إختصاصات المجلس²، عملا بمقتضيات المادة الثالثة من الدستور الفرنسي التي تنص على أن السيادة الوطنية ملك الشعب.

من خلال ما سبق يلاحظ أن التنظيم الفرنسي، وخاصة بعد صدور قانون 6 فبراير 1992 المتعلق بالإدارة الترابية للجمهورية، أصبحت الإدارة اللامركزية تتوفر على إختصاصات واسعة ومهمة، وبذلك فقد أصبحت فرنسا تتجه أكثر فأكثر نحو تبني فكر وتوجه مبدأ التفريع الذي يعتبر الإعتراف بخصوصيات وقدرة الأفراد والهيئات المحلية على تسيير شؤونها العامة.

غير أن مبدأ التفريع لا يتجسد في الدول الموحدة فقط في نظام اللامركزية، بل أيضا في نظام اللاتركيز الإداري.

الفقرة الثانية: مبدأ التفريع من خلال اللاتركيز الإداري

¹ - المادة 72-2 من الدستور الفرنسي.

² - المادة 71-1 من الدستور الفرنسي.

يعتبر عدم التركيز الإداري أسلوب يقتضي الإعتراف بسلطات واسعة، أي بسلطات تقديرية في عين المكان، لمواطنين تابعين للسلطة المركزية. وهم موظفون يتم تعيينهم من طرف هذه الأخيرة على رأس مختلف المصالح الخارجية التي توجد على المستوى المحلي، كالدوائر الإدارية والمرافق العمومية. ويكون بإمكانهم إتخاذ التدابير الضرورية للتسيير على المستوى المحلي، كما لو أن الحكم المركزي هو الذي يمارسها¹. وبعبارة أخرى فعدم التركيز يتجلى في نقل سلطة القرار إلى الفاعلين المحليين الذين يبقون خاضعين دائما للإدارات المركزية².

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، ومن خلال دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، يلاحظ أنه قد خصص العديد من المقتضيات لتحديد مبادئ وملاح هذا التنظيم، من خلال الباب الحادي عشر مكرر المتعلق بممثل الدولة في الأقاليم (le préfet)، والذي يعتبر أعلى سلطة محلية متواجدة على مستوى الجهات أو الأقاليم في فرنسا، ويتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد طبقا للمادة 71-1، وتكمن مهمته في تحقيق المصالح الوطنية والرقابة الإدارية وإحترام القوانين³ على المستوى المحلي.

إذن ومن خلال ما سبق نلاحظ أن النظامين الفرنسي والإسباني وإن كان لا ينصان في مقضياتهما الدستورية والتنظيمية المتعلقة بالإدارة المحلية (المُشكلة من نظامي اللامركزية واللاتركيز)، على مبدأ التفريع صراحة فهما يطبقانه عمليا، وإن كان بشكل أقل درجة مما هو عليه الحال بالنسبة للدول الفدرالية وبالخصوص في ألمانيا وسويسرا.

المطلب الثاني: مبدأ التفريع وشكل تنظيم السلطة

تعتبر إشكالية تنظيم السلطات من أهم المواضيع التي تشغل بال الباحثين والمهتمين، خاصة في ظل ما يشهده العالم الحديث من أزمات إقتصادية حادة، أضرت بمالية معظم الدول سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، في مقابل تصاعد النداءات الداعية إلى ضرورة تحسين جودة الخدمات العمومية، والزيادة من فعاليتها، وتقريبها بشكل أكثر من المواطنين، وغيرها من المطالب.

¹ - محمد كرامي، " القانون الإداري"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الثانية 2003، ص. 59.

² - نجيب با محمد، مرجع سابق، ص. 24.

³ - المادة 71-1 من الدستور الفرنسي.

إن وأمام هذه الإكراهات بدأ موضوع مبدأ التفريع يطرح نفسه كموضوع قديم-جديد يمكن إعتماده كأساس لتوزيع الإختصاصات، أو تعزيز العمل به بالنسبة للأنظمة التي سبق وإعتمده من قبل وإن كان بدرجات متفاوتة ومحتشمة في بعض الأحيان.

إن فلسفة مبدأ التفريع في تنظيم السلطات تنبني على ثلاثة محددات رئيسية :

- ✓ ممارسة السلطة العمومية (إشباع الحاجيات العامة).
- ✓ منح الإختصاص للسلطة الأكثر قربا من المواطنين.
- ✓ مراعاة حجم وطبيعة العمل ومتطلبات الجودة والفعالية والإقتصاد في تدخل السلطة العليا.

إن فتطبيق مبدأ التفريع يتأثر إلى جانب نوعية النظام السياسي المتبع في الدولة (الفدرالية، أو النظام الموحد ...)، بالأسلوب المعتمد لتوزيع الإختصاصات والسلط بين مؤسساتها وهيئاتها، ويعتبر التوجهين الأنجلوساكسوني (الفرع الأول) والفرانكفوني (الفرع الثاني) من أهم الأساليب المعتمدة في ذلك.

الفرع الأول: الأسلوب الأنجلوساكسوني لتوزيع الإختصاصات

تعتبر إنجلترا من أهم الدول التي تطبق هذا الأسلوب في توزيع الإختصاصات، خاصة في مجال إدارتها المحلية اللامركزية، وينبني هذا النوع من الأساليب على قاعدتين أساسيتين:

القاعدة الأولى: ضرورة تحديد جل الإختصاصات التي يجب أن تضطلع بها هيئة أو مؤسسة معينة وذلك بشكل حصري بموجب دستور أو قانون.

القاعدة الثانية: منح الهيئات الكبيرة في المستويات العليا إختصاصات أكثر وأهم من غيرها من المستويات الدنيا الأصغر حجما ووسائل¹.

وبالرجوع إلى التجربة الإنجليزية يلاحظ أن القوانين المنظمة للامركزية فيها تحدد وبدقة جميع إختصاصات مختلف الهيئات المحلية، ولا تكتفي فقط بتحديد مجالات تدخل كل هيئة على حدة، بل وأكثر من ذلك نجدها تميز بين طبيعة كل هيئة، حضرية أم قروية.

1 - محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب"، مطبعة دار القلم للطباعة، الطبعة الأولى 2000، ص. 100.

وبصفة عامة فإن الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي تقوم بإنشاء المشروعات وتقديم العديد من الخدمات في مختلف المجالات ومنها:

- ✓ مرفق حماية المواطن من الأخطار وتشمل الشرطة والمطافئ والدفاع المدني...
- ✓ مرفق الصحة العامة ويشمل:
 - خدمات الصحة العامة ورعاية الأمومة والطفولة ومقاومة الأمراض؛
 - خدمات الإسعاف؛
 - الحفاظ على سلامة البيئة من التلوث؛
 - تجنب السكان من مخاطر الأنشطة المزعجة والمقلقة للراحة؛
 - الإشراف على مشروعات مياه الشرب ومشروعات الصرف الصحي...
- ✓ خدمات التعليم وتشمل التعليم في مختلف مستوياته كالتعليم المستمر لتأهيل الخريجين في المجالات الإقتصادية والتكنولوجيا اللازمة لتطوير المجتمع فضلا عن تعليم الكبار...
- ✓ الخدمات الإجتماعية وتقدم للمواطنين مع التركيز على الأكثر إحتياجا كالمسنين والمعوقين والأطفال والإشراف على مكاتب توفير فرص الشغل للخريجين...
- ✓ مشروعات التخطيط والإسكان وتهتم المدن والقرى وتتمثل في:
 - وضع الحدود للمباني والمساحات الخضراء؛
 - تحديد أماكن ممارسة النشاط المهني والصناعي؛
 - الإشراف على توزيع الكثافة السكانية والأنشطة الإقتصادية والمواصلات؛
 - طرق المرور...
- ✓ الأنشطة الإقتصادية وتشمل:
 - الخدمات المدرة كاستغلال الأسواق التجارية وموافق السيارات؛
 - إقامة المطارات المدنية والمعارض والمناطق الصناعية؛
 - دعم المقاولات؛
 - إختصاصات فلاحية وسياحية وغيرها¹.

¹ - محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 101-102.

وفي الأخير نشير إلى أن التنظيم الإنجليزي لا يعتمد التوزيع العام للإختصاصات، تبعا لطبيعة أو نوع الهيئة المحلية، إذ قد نجد هئتان محليتان من نفس المستوى أو الدرجة، غير أنهما لا يمتلكان نفس الإختصاصات والصلاحيات، كما نجد في معظم الأنظمة الأخرى.

إن فلسفة منح الإختصاص تختلف، إذ أن المشرع الإنجليزي يقسم السلطة تبعا للوسائل والقدرات التي تتوفر عليها كل جماعة على حدى، وليس تبعا لنوعها أو مستواها، وهذا النوع من التنظيم يحتوي على العديد من المميزات، إذ أنه لا يمكن أن نجد جماعتان تملكان نفس المؤهلات والوسائل والطاقت، وتبا لذلك لا يمكن تخويلهما نفس الإختصاصات، وتحميلهما نفس الإلتزامات.

كما أن الجماعة المحلية في النظام الإنجليزي تتميز أيضا بالديناميكية والحركية، لكونها تطمح دائما للتتري، والحصول على إختصاصات أكبر، إذ أنه كلما نمت إحدى الجماعات وتطورت، أمكنها أن تطلب من البرلمان منحها المزيد من المهام والإنتقال بها إلى مستوى أعلى¹.

الفرع الثاني: الأسلوب الفرانكفوني لتوزيع الإختصاصات

إن الأسلوب الفرانكفوني يعتبر الأسلوب الثاني الأكثر شيوعا في توزيع الإختصاصات، إلى جانب الأنجلوساكسوني. ويتميز هذا النوع من الأساليب بإعتماده "المقتضى العام" أو "الصيغة العامة"، فهو لا يحدد الإختصاصات بدقة بل يكتفي فقط إما بتحديد نوعها أو المجال الذي تنصب عليه أو حتى إعطاء بعض الأمثلة دون وجود حدود واضحة تبين حصرا ما يتوجب القيام به. وتعتبر فرنسا من أهم الدول التي تطبق هذا النوع من الأساليب، لذلك سنكتفي فقط بإستعراض تجربتها للوقوف على معالمه، من خلال معرفة كيفية تحديد أدوار ومهام كل من المستويين المركزي واللامركزي ومدى عملها بمبدأ التفريع من خلال ذلك.

في البداية لا بد من التذكير بأن الإدارة اللامركزية أو الجماعات الترابية في فرنسا لها أساس دستوري، غير أن المشرع هنا لم يرقم بإعطاء أو تحديد أي من إختصاصاتها، وترك أمر تحديدها

¹ - محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية" مرجع سابق، الصفحات من 391 إلى 395.

لنصوص القانونية¹ والتنظيمية²، وإكتفى فقط بالتنصيص على مجموعة من المبادئ التي تركز، وأهمها حرية الإدارة أو الإستقلال الإداري والمالي، إسناد سلطة تحديد إختصاصاتها للبرلمان.

وبالرجوع إلي قوانين اللامركزية³، نجد أن المشرع الفرنسي قد إعتمد على أساس حجم الهيئة المحلية ومدى إمكانياتها لتمتعها بسلطات معينة، وبذلك فقد منحت الإختصاصات على الشكل التالي:

- ✓ **الجماعات:** إختصاصات القرب التي تهتم المواطنين مباشرة.
- ✓ **العمالات:** ضمان التضامن داخل الإقليم والتنسيق بين الجماعات.
- ✓ **الجهات:** دعم التهيئة التنموية الجهوية وإعداد التراب.

وتجدر الإشارة إلى أن توزيع الإختصاصات في فرنسا قام على أساس التكامل، ومنح الإختصاصات المناسبة لكل مستوى من المستويات اللامركزية، وجعل الوحدات العليا تتدخل فقط لما تعجز تلك الصغرى عن الإضطلاع بمهامها. ومن ثم فإن الدولة تتجه إلى نقل كل الإختصاصات التي يمكن أن تنهض بها الجماعات المحلية على إختلاف درجاتها. كما أن التوزيع إعتمد المعيار الوظيفي بحيث تم تحديد الإختصاصات حسب الميادين والقطاعات⁴. فتم بذلك تخويل كل من الجماعات والعمالات والجهات الإختصاصات التالية :

- ✓ **الجماعات:** مكلفة بإدارة القرب
- النقل الحضري للأشخاص؛
- مدارس التعليم الأولي؛
- السكن؛
- التعمير؛..

¹ - أورد المشرع الدستوري الفرنسي إختصاص ضبط وتحديد مجالات تدخل الجماعات الترابية، من ضمن المجموعة الثالثة من المجالات التشريعية التي يتدخل فيها البرلمان لتنظيمها، وذلك في معرض تحديده للعلاقة بين البرلمان والحكومة، في المادة 34 من الباب الخامس.

² - تنص المادة 74 من القانون الأساسي الفرنسي على أن الجماعات الواقعة فيما وراء البحار تحدد إختصاصاتها بموجب قانون أساسي.

³ - قانون 2 مارس 1982، المتعلق بحقوق وحرريات الجهات والمحافظات والجماعات، والقوانين المكمل له، خاصة قانون 7 يناير 1983، المتعلق بتوزيع الإختصاصات بين الجماعات الترابية:

- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁴ - محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 114.

✓ الأقاليم: تقوم بتدبير المصالح وأعمال التضامن

- تجهيز العالم القروي؛
- سلطة تنظيم النقل غير الحضري للأشخاص؛
- النقل المدرسي خارج مدار النقل الحضري؛
- الموانئ البحرية للصيد والتجارة؛..

✓ الجهات: مكلفة بالمهام المتعلقة المستقبل

- التخطيط الإقتصادي والتنسيق في مجال التنمية الإقتصادية؛
- الثانويات ومؤسسات التعليم المتخصصة؛
- النقل الجوي؛
- التصميم الجهوي للبنية التحتية للمواصلات؛
- محطات وقنوات المياه؛
- المحافظة على الإرث الثقافي¹...

وفي الأخير نشير إلى أن السمة المميزة لقوانين اللامركزية في فرنسا هي إعتادها على مبدأ "المقتضى العام للإختصاص"، الذي لا يرسم بدقة بداية ونهاية سلطات الهيئات الترابية بمختلف أشكالها، رغم ما إتجه إليه المشرع الفرنسي بعد قوانين 1982 - 1983 من إصدار لنصوص² أكثر دقة وتمفصلا في مجال إختصاصات مختلف الجماعات الترابية، غير أنه لا يزال الأمر يتطلب إدخال تغييرات، من أجل مزيد من التدقيق بخصوص جملة من الإختصاصات، سواء المتعلقة بالدولة أو الجماعات الترابية.

إن القانون الإداري الفرنسي ورغم ما يعرفه من بعض الغموض في توزيع الإختصاصات إلا أنه يمثل نموذجا آخر لتطبيق مبدأ التفريع، فالقانون المتعلق بالإدارة الترابية لسنة 1992³ إستلهم وإعتمد

¹ - هشام بليح، "تجربة الجهوية المرسعة بفرنسا"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص. 137.

² - Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

³ - محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص. 402.

هذا المبدأ، خاصة عند توزيع المهام بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية، وإن كان بشكل محتشم¹.

9ANONAK

المبحث الثاني: موقع مبدأ التفريع في النظام المغربي

¹ - من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع سابق، ص. 12.

يساهم مبدأ التفريع في الإجابة على مطلب الديمقراطية، إنطلاقا من كون القرارات تتخذ بطريقة أقرب من المواطنين¹، ولذلك فهو يتأثر بالبناء السياسي للدولة، وبتنظيم الصلاحيات وتوزيع الأدوار داخلها.

بالرجوع إلى المغرب فإنه ولتحديد مدى أخذه بمبدأ التفريع من عدمه، يتوجب الوقوف عند مجموعة من الملاحظات. إذ يعتبر المغرب من الدول البسيطة أو الموحدة²، فهو يملك سلطة تشريعية واحدة تسن القوانين، وسلطة تنفيذية واحدة تعمل على تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية واحدة تسهر على إحترام القانون. وتسري هذه السلط على جميع الأفراد داخل الحدود الترابية للدولة، وذلك على عكس ما نجده في الدول المركبة أو الفدرالية، التي تتميز بتنوع السلط داخل إقليم الدولة الواحدة.

إن الشكل الموحد للدولة، يجعلها صاحبة الإختصاصات والصلاحيات، تمارسها وفق ما تعتمده من أنظمة وهياكل. وقد تبنى المغرب أسلوب الإدارة المحلية في تنظيمه الإداري، على غرار معظم الدول الموحدة، وبذلك فهو يعتمد التوزيع التنازلي للإختصاصات، بالإنطلاق من أعلى مستوى (الدولة)، للوصول إلى المستويات الأدنى (الهيئات والمؤسسات المحلية)، بإعتماد نظامي اللامركزية (المطلب الأول)، واللاتركيز (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ التفريع واللاتركيز الإداري بالمغرب

يمثل نظام عدم التركيز الشق الثاني للإدارة المحلية بالمغرب (إلى جانب اللامركزية)، حيث يمكن أن يستشف مبدأ التفريع. ففلسفة اللاتركيز الإداري تلتقي مع مبدأ التفريع في كونها تعتمد مرجعية القرب من المواطنين، وممارسة السلطة العمومية من قبل السلطة الأكثر قريبا منهم.

لقد تبنى المغرب ومنذ الإستقلال العديد من النصوص والقوانين، بهدف التقليل من حدة التركيز الإداري، وتقريب الإدارة من المواطنين³، غير أن التدرج كانت السمة المتحكمة في توزيع المسؤوليات والإختصاصات، بين الهيئات المركزية والمصالح غير الممركزة.

¹ - من الورقة التقديمية للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع سابق، ص. 13.

² - ينص الدستور المغربي في ديباجته على أن المغرب دولة موحدة، راجع نص الدستور المغربي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، صادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

³ - Harsi ABDELLAH «Délégation de signature et délégation de pouvoir », REMALD, N 86, Mai-Juin, 2009, p: 87.

ويعتبر ظهير 20 مارس 1956 المعتبر بمثابة النظام الأساسي للعمال¹، أول نص قانوني يضع أسس الإدارة اللامركزية، لتأتي بعده عدة نصوص وقوانين تعزز وترسم نظام عدم التركيز بالمغرب، ويعد مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق باللاتركيز الإداري²، والمعدل بمقتضى مرسوم 2 ديسمبر 2005³، وظهير 15 فبراير 1977 المتعلق بإختصاصات العامل⁴، والمعدل بمقتضى ظهير 6 أكتوبر 1993⁵، أهم الأسس التي تقوم عليها المصالح اللامركزية وتستمد منها صلاحياتها (الفرع الأول)، وغم ما تعرفه هذه التجربة من حدود ومعوقات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور اللاتركيز الإداري في تحقيق إدارة القرب بالمغرب

بداية لا بد من الإشارة إلى أن نظام عدم التركيز يهتم توزيع السلطة وليس الإختصاصات، غير أنه ورغم كون الشرع المغربي أشار إلى مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الإختصاصات وليس السلطة، فإن ذلك لا يمنع كون هذين المفهومين يتشاركان في مجموعة من التوجهات والمبادئ.

إن توزيع السلطة على المستوى المحلي يترجم مبدأ الديمقراطية، الذي يقر بأن منح الإختصاص يجب أن يكون لأقرب مستوى من المواطنين، أو مكان تنفيذ القرار، وذلك من أجل تحقيق متطلبات الجودة والفعالية والإقتصاد في تقديم الخدمات العمومية. ومن سمات اللاتركيز الإداري أنه يسمح برد الفعل السريع، والسرعة في إتخاذ القرارات تضمن فعاليتها وتحقق الجودة، على إعتبار أن القرب من موقع التدخل يسمح بإتخاذ أنسب الحلول وأنجعها، وأكثرها ملائمة لحاجيات السكان.

تطبيقا لسياسة تقريب الإدارة من المواطنين وتبسيطا للإجراءات الإدارية، فإن المشرع المغربي بمقتضى مرسوم 2 ديسمبر 2005، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتركيز الإداري⁶،

¹ - الظهير الشريف رقم 1.56.046 الصادر في 7 شعبان 1375 الموافق 20 مارس 1956 بتحديد النظام الأساسي للعمال.
² - مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادي الأول 1414 (20 أكتوبر 1993)، في شأن اللاتركيز الإداري، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 الصادرة بتاريخ 3 ديسمبر 1993، ص. 2209.
³ - مرسوم رقم 2.05.1369 صادر في 2 ديسمبر 2005، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتركيز الإداري، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5386 الصادرة بتاريخ 12 يناير 2006.
⁴ - ظهير بمثابة قانون رقم 1.75.168، صادر في 25 صفر 1397 (15 فبراير 1977)، يتعلق بإختصاصات العامل، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3350 الصادرة بتاريخ 16 مارس 1977، ص. 767.
⁵ - ظهير بمثابة قانون رقم 1.93.293، صادر في 19 من ربيع الآخر 1414 (6 أكتوبر 1993)، يغير ويتم بمقتضاه الظهير بمثابة قانون رقم 1.75.168، الصادر بتاريخ 15 فبراير 1977، المتعلق بإختصاصات العامل، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4223 الصادرة بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ص. 1911.

⁶ - المرسوم المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتركيز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 5386، بتاريخ 12 يناير 2006.

خول للوزراء صلاحية التفويض إلى رؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم، وإلى العمال للتصرف بإسمهم ضمن الحدود الداخلة في نطاق إختصاصاتهم¹.

وحتى يتسنى التنسيق بين تلك المصالح الخارجية في تنفيذ السياسة العامة للدولة فإن المشرع بمقتضى المرسوم الذي سبق ذكره، قد مكن الحكومة من صلاحية تشكيل لجنة للسهر على ذلك التنسيق، أطلق عليها إسم "لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري"²، كما يلبي دور هذا التنسيق جهاز "اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم"، الذي يتربع على رأسها العامل الذي يعتبر المنسق العام لسياسة عدم التركيز الإداري.

1- لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري

جاء المرسوم 2 ديسمبر 2005 ليخول السلطة المركزية حق التفويض بالتصرف في إطار عمل معين، وفي نطاق ترابي محدد، إلى المصالح الخارجية للوزارات وإلى الولاة والعمال.

تعمل هذه اللجنة تحت رئاسة ممثل السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة، وعضوية ممثلي كل من وزراء الداخلية والمالية والوظيفة العمومية، والأمين العام للحكومة وكذا الوزراء المعنيين بالأمر، وتتولى وفق ما هو منصوص عليه في المادة 12 من المرسوم المهام التالية :

- ✓ دراسة التصاميم المديرية للاتمركز الإداري والمصادقة عليها، ولهذا الغرض؛
- ✓ تحليل اقتراحات توزيع الاختصاصات والوسائل بين المصالح المركزية والمديريات الجهوية والمديريات الإقليمية والمصالح المكونة لها؛
- ✓ إقترح المعايير التقنية العامة التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند إعداد مشاريع المراسيم والقرارات المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم القطاعات الوزارية؛
- ✓ البت في مشاريع المراسيم والقرارات المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم القطاعات الوزارية المعروضة عليها؛

¹ - EL YAAGOUBI Mohammed « La déconcentration administrative à la lumière du 20 octobre 1993 », REMALD, N 10, 1995, p: 43.

² - المادة 11 من المرسوم رقم 2.05.1369 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.

✓ تقييم تنظيم الهياكل الإدارية ومدى ملاءمتها مع سياسة اللاتمرکز الإداري وأهداف برامج التنمية الاقتصادية المسطرة من طرف الحكومة¹.

2- اللجنة التقنية للعمال أو الإقليم

لأجل تحقيق التنسيق في المشاريع وبرامج العمل بين الجهازين المركزي واللامركزي، وذلك في إطار عدم التمرکز الإداري، تم إنشاء لجنة على شاكلة حكومة محلية، تتولى توحيد الجهودات العمومية وفق سياسة عدم التركيز الإداري، قصد منح المجال المعني بالأمر مستوى تنمويا متجانسا ومناسبا، من حيث البنى التحتية أو الخدمات المقدمة للسكان بعين المكان، وقد تم تسميتها باللجنة التقنية للعمال أو الإقليم².

تتشكل اللجنة التقنية للعمال أو الإقليم المحدثة لدى العامل وتحت رئاسته، إستنادا لظهير 1993، من الكاتب العام للعمال أو الإقليم، ومن رؤساء الدوائر ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المدنية للدولة، ومن مديري المؤسسات العمومية. ويجوز للعامل أن يستدعي لحضور أشغال اللجنة المذكورة كل شخص من ذوي الأهلية.

ووعيا بأهمية مشاركة رؤساء المجالس المنتخبة التي تجري في ترابها عملية التنسيق التي يقودها العامل، فقد بادر منشور وزير الداخلية رقم 519 بتاريخ 22 نونبر 1993، والموجه إلى الولاة والعمال ورؤساء الجماعات ومجالس العمالات والأقاليم، إلى الحث على ضرورة قيام العامل باستدعاء رؤساء هذه المجالس أيضا إلى اجتماعات اللجنة التقنية وذلك بهدف إشراكهم في برامج التنمية المندمجة بغية تكامل المشاريع المتداولة في المجلس الجماعي وتنسيقها مع المشاريع التي يتعين دراستها في هذه اللجنة تقاديا لهدر الوقت وتبديد الأموال³.

ومن ثمة فإن هذا التنوع في تركيبة اللجنة من شأنه إعطاء نفس جديد لعملها بكل حيوية وإنماجية.

1 - المادة 12 من مرسوم 2 ديسمبر 2005.

2 - الفصل 5 من ظهير 15 فبراير 1977.

3 - سمية حنون، "الإلتقائية في الحكامة المحلية الجيدة"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية

الاجتماعية بالمحمدية، السنة الجامعية 2008-2009، ص. 12.

وقد حدد الفصل الخامس من ظهير 1977 إختصاصات اللجنة التقنية للعمال أو الإقليم في المهام التالية:

- ✓ المصادقة على جزء من مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخاص بالعمال أو الإقليم.
- ✓ حسن تنفيذ الأشغال المقررة برسم مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتنسيق انجازها.
- ✓ القيام بمهمة التنسيق المعهود بها إلى العامل خاصة بموجب الفصل 89 من الدستور.
- ✓ تنفيذ مقررات مجالس العمال والأقاليم¹.

في هذا الإطار، أسندت المادة السادسة من المرسوم المذكور إلى اللجنة التقنية مهمة دراسة جميع التدابير المتعلقة باللاتركيز الإداري، لاسيما منها إحداث المصالح الغير الممركزة اللازمة لتلبية حاجات المرتفقين لدى العمال أو الإقليم أو الجماعة واقترحها على اللجنة الدائمة للتركيز الإداري. إن هذه الإختصاصات المنوطة باللجنة التقنية من شأنها أن تجعل منها شريكا حقيقيا للعامل في مهام التنسيق، لما تلعبه من دور فعال في بحث ومناقشة جميع المشاكل المطروحة على مستوى العمال أو الإقليم وتسهيل رواج المعلومة بين مختلف الإدارات المعنية.

كما أن تبني المفهوم الجديد للسلطة الذي لا يعتبر غاية في حد ذاته، بل وسيلة إجرائية لتحقيق الأمن والإستقرار اللازمين لشيوع مناخ تسوده الحرية والإستقرار، وإنتشار القيم التشاركية لإنجاح الديمقراطية، وتقريب السلطة من مكان تنفيذ القرار عزز من مكانة اللاتركيز بالمغرب.

فالسلطة أمر ضروري، وتستمد وجودها من كونها تعتبر الأداة الناجعة لخلق مناخ تسوده الحرية، إذ ليس من الضروري أن يحدث تعارض نوعي بين السلطة والحرية، بل يمكن النظر إليهما باعتبارهما مكونين يكمل أحدهما الآخر شريطة أن يتم تكييف آليات السلطة مع مستوى الوعي الإجتماعي، وتعد المطالب المجتمعية وتغير الوظائف الدولية².

¹ - الفصل 5 من ظهير 15 فبراير 1977.

² - سمية حنون، مرجع سابق، ص. 14.

تلك إذن هي أبعاد ومضامين المفهوم الجديد للسلطة، بإعتباره إجراء يهدف إلى إدخال إصلاحات نوعية على أشكال ومضامين ممارسة السلطة، وذلك بالقضاء على الجمود الإداري ومركزية السلطة التي تعتبر النقيض المباشر لكل تدبير ديمقراطي حر مسؤول ونزيه¹.

إن بناء مفهوم جديد للسلطة، يعتبر مدخلا رئيسيا لكل عملية إصلاحية، ولعل فشل معظم السياسات الإصلاحية ببلادنا، ترجع إلى عدم الإهتمام الكافي بإشكالية توزيع السلطة بين المركز والمحيط، وعدم تفعيل تقنية تفويض السلطة كإجراء يهدف إلى ديمقراطية النظام، والقضاء على مركزية السلطة².

الفرع الثاني: قصور نظام عدم التركيز بالمغرب

واقع الحال أن سياسة عدم التركيز الإداري بالمغرب يتم إختزالها بشدة في مؤسسة العامل الذي يجسد سلطة الدولة على مستوى العمالة أو الإقليم أو الجهة، والسبب الرئيسي ضعف أو إنعدام وجود مصالح خارجية لباقي الوزارات.

إن اللاتمركز لا يمكن تجزيئه أو تفكيته أو تجسيده من طرف جهاز واحد، على إعتبار أن السلطة المحلية برمتها معنية بهذه الحركة القابلة لأن تعطي قفزة نوعية جديدة للإتصال والفعالية الإداريين، الأمر إذن يتطلب تعميق مسلسل اللاتمركز من خلال إنشاء مندوبيات جهوية مكثفة من جهة، وتوسيع صلاحياتها من جهة ثانية.

إنه ورغم إحداث اللجنة الدائمة للتركيز الإداري فإن ذلك لم يتعدى صفحات المرسوم المؤطر لها، إذ بقيت عبارة عن لجنة لا تشذ عن القاعدة المغربية التي تقضي بإنشاء مؤسسات تهدف إلى تزيين الواجهة القانونية والمؤسساتية ببلادنا أكثر مما تهدف إلى تحقيق الأغراض التي من أجلها أحدثت.

لهذا جاءت توصية صادرة عن المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية التي كان شعارها "عدم التركيز الإداري لازمة اللامركزية"، والتي توصي بتفعيل دور هاته اللجنة وتفعيل آلياتها حتى تقوم بدور الضبط لسياسة عدم التركيز الإداري وضمان عدم اصطدامها بتوجهات الهيئات اللامركزية،

¹ - خالد الغازي، "التدبير اللامتمركز للإستثمار والمفهوم الجديد للسلطة"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة وثائق ونصوص، عدد 66، الطبعة الأولى 2002، ص. 38.

² - خالد الغازي، مرجع سابق، ص. 39.

فيسهل بعد ذلك نقل الاختصاصات المفوضة لمصالح عدم التركيز الإداري إلى الهيئات اللامركزية المحلية في حالة ما إذا لم تبني نظام لامركزي متقدم وموسع¹.

أن من عيوب اللاتركيز بالمغرب عدم إستقلالية القرار الإداري على مستوى المصالح الخارجية، فالمسؤول الإداري في إطار عدم التركيز يكون في غالب الأحيان تابعا للإدارة المركزية. كما أن عملية توزيع الاطر والاختصاصات بين المركز والمحيط، أي بين المصالح المركزية والمصالح الغير ممرزة لا تقوم على نظرة شمولية ومتوازنة تراعي حاجيات المستفيدين من المرفق العام وعمق إرتباط المواطن بها².

إذن فمبدأ التفريع وإن كان حاضرا في سياسة عدم التركيز الإداري بالمغرب بصفة غير واضحة، فهو لا يزال أمامه طريق طويل حتى يبلغ المستوى المطلوب، على الأقل كما هو عليه الحال في النظام اللامركزي.

المطلب الثاني: التفريع واللامركزية تسيير الشأن المحلي بالمغرب

كان المغرب من بين الدول النامية السبقة إلى تبني نظام اللامركزية، وذلك منذ حصوله على الإستقلال، حيث قام بإصدار العديد من النصوص والقوانين التي تؤسس للنظام الجديد، ومن بين هذه القوانين هناك ظهير فاتح شنتبر 1959 المنظم للإنتخابات الجماعية³، ظهير 2 دجنبر 1959 المتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة⁴، ظهير 23 يونيو 1960 المنظم للمجالس المحلية⁵، دستور 1962⁶، وخاصة الفصل 93 منه الذي ينص على أن: "الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي العمالات والأقاليم والجماعات".

¹ - أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، المنظمة بالدار البيضاء أيام 19-20-21، أكتوبر 1998، تحت شعار "اللامركزية وعدم التركيز"، منشورات مركز التوثيق للجماعات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص. 321.

² - عبد الغني اعبيزة، "سياسة التحديث الإداري بالمغرب-دراسة قانونية ومؤسسية"، مطبعة دار القلم - الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص. 27.

³ - الظهير رقم 1.59.161 الصادر في فاتح شنتبر 1959 بشأن إنتخاب المجالس المحلية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2445 بتاريخ 4 شنتبر 1959، ص. 2626.

⁴ - الظهير رقم 1.59.351 بشأن التقسيم الإداري للمملكة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2458، بتاريخ 4 دجنبر 1959، ص. 3419.

⁵ - الظهير رقم 1.59.315 بشأن نظام الجماعات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2487، بتاريخ 24 يوليوز 1958، ص. 1970.

⁶ - الجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر الصادرة بتاريخ 19 دجنبر 1962.

إن الجماعات الترابية بالمغرب تتحدد في ثلاث مستويات: الجهات¹، العمالات والأقاليم والجماعات²، وتعتبر أساس التنظيم الديمقراطي اللامركزي، حيث تتراجع الدولة لصالح هيئات محلية لتدبير شؤون مواطنيها تحقيقاً لمبدأ التفريع. إذ عن طريقها يقوم المواطنون والمواطنات بتسيير شؤونهم المحلية، وذلك بانتخاب أعضاء مجالسها³، والمشاركة إلى جانب الجمعيات في طرح القضايا التي ستداول فيها هذه المجالس⁴، وذلك في حدود الإختصاصات الممنوحة لكل جماعة ترابية على حدة (الفرع الأول)، وإن كانت هذه الممارسة الديمقراطية لا تزال تعرف العديد من المعوقات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور الجماعات الترابية في تسيير الشأن المحلي

تعتبر الجماعات الترابية هيئات محلية لامركزية، متمتعة بالشخصية المعنوية⁵، وتتوفر على سلطة تنظيمية⁶ لممارسة صلاحياتها بكيفية ديمقراطية⁷.

إن أدوار الجماعات الترابية في تسيير الشأن المحلي، تختلف باختلاف مستوياتها وأنواعها، وقبل التطرق لهذه الإختصاصات، لابد أولاً من الإشارة إلى أن التعديل الدستوري الأخير (2011)، قد عزز من مكانة الجهة، وجعلها في صدارة الجماعات الترابية⁸.

ونشير أيضاً إلى أن المشرع الدستوري المغربي ولأول مرة قد أشار إلى مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الإختصاصات، وذلك في مقتضيات الفصل 140 الذي ينص على أنه "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، إختصاصات ذاتية وإختصاصات مشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة". وقد أسندت مهمة تحديد هذه الإختصاصات للقانون التنظيمي⁹، وفي غياب إصدار هذا النص بعد مرور عشرة أشهر على صدور الدستور، سنكتفي فقط بقوانين اللامركزية الحالية، للوقوف

¹ - تم الجهة لمستوى جماعة محلية بمقتضى الدستور المراجع لسنة 1992 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 الصادر بتاريخ 9 أكتوبر 1992، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4172، الصادرة بتاريخ 16 ربيع الآخر (14 أكتوبر 1992).

² - الفصل 165 من الدستور المغربي.

³ - الفقرة الثالثة من الفصل 135 من الدستور المغربي.

⁴ - تنص الفقرة الثانية من المادة 139 من الدستور المغربي على أنه: "يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم العرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في إختصاصاته ضمن جدول أعماله".

⁵ - الفقرة الثانية من الفصل 135 من الدستور المغربي.

⁶ - الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور المغربي.

⁷ - الفقرة الثانية من الفصل 135 من الدستور المغربي.

⁸ - الفقرة الثانية من الفصل 143 من الدستور المغربي.

⁹ - الفقرة الرابعة من الفصل 146 من الدستور المغربي.

على إختصاصات كل من الجماعات (الفقرة الأولى)، العمالات والأقاليم (الفقرة الثانية)، والجهات (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: إختصاصات الجماعات الحضرية والقروية

تنقسم إختصاصات الجماعات الحضرية والقروية إلى إختصاصات خاصة بالمجالس الجماعي (أولاً)، وإختصاصات خاصة برؤساء مجالس الجماعات الحضرية والقروية (ثانياً).

أولاً: إختصاصات المجلس الجماعي

يمارس المجلس الجماعي إختصاصات ذاتية (أ)، وإختصاصات منقولة (ب)، وأخرى إستشارية (ج):

أ- الإختصاصات الذاتية: صنفها المشرع المغربي حسب المجالات والتخصصات ومنها:

- ✓ في مجال التنمية الإقتصادية والإجتماعية: يدرس المجلس الجماعي مخطط التنمية الإقتصادية والاجتماعية للجماعة ويصوت عليه طبقاً لتوجهات وأهداف المخطط الوطني.
- ✓ في مجال المالية والجبايات والأملاك الجماعية : يقوم المجلس بدراسة الميزانية والحسابات الإدارية، تحديد سعر الرسوم وتعريفه الوجبات، تحديد الأملاك العامة الجماعية وترتيبها وإخراجها من حيز الملك العمومي وكل المعاملات المتعلقة بعقارات الملك الخاص.
- ✓ في مجال التعمير وإعداد التراب: يتكلف المجلس باحترام ضوابط البناء المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية
- ✓ في مجال المرافق والتجهيزات العمومية المحلية : يقوم المجلس بإحداث وتدبير المرافق العمومية الجماعية، من تزود بالماء الصالح للشرب وتوزيعه، توزيع الطاقة الكهربائية، جمع النفايات وإيداعها بالمطرح العمومي.
- ✓ على مستوى التجهيزات والأعمال الاجتماعية والثقافية والبيئية : يقوم المجلس بتدبير التجهيزات الاجتماعية والثقافية والرياضية، مساندة المنظمات والجمعيات ذات الطابع الإجتماعي والثقافي والرياضي، وكذا المحافظة على البيئة.

✓ على مستوى التعاون والشراكة : يقوم المجلس بدراسة إتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي والمصادقة عليها، وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة سلطة الوصاية، وذلك في إطار إحترام الإلتزامات الدولية للمملكة، للمادة 42.

ب- الإختصاصات القابلة للنقل: منصوص عليها في المادة 43 وتتضمن إحداث وصيانة المدارس ومؤسسات التعليم الأساسي والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز العلاج، وكذا إنجاز برامج التشجير وتحسين وصيانة المنتزهات الطبيعية ... وتكوين الموظفين والمنتخبين الجماعيين.

ج- الإختصاصات الاستشارية: وهي تهم الإقتراحات والملمتسات وإبداء الرأي حول كل مشروع تقرر إنجازها من قبل الدولة أو أية جماعة أو هيئة عمومية أخرى بتراب الجماعة، ويمكن للمجلس علاوة على ذلك تقديم بعض الملمتسات فيما يتعلق بجميع المسائل ذات الفائدة الجماعية، وذلك وفق ما هو منصوص عليه في المادة 44.

ثانيا: إختصاصات رئيس المجلس الجماعي

حرص الميثاق الجديد على تدقيق وتوسيع إختصاصات رئيس المجلس الجماعي، فخصص له المواد من 45 إلى المادة 56.

1- إختصاصات الرئيس على صعيد تسيير المجلس الجماعي وتدقيق مقرراته: يتكلف الرئيس بتنفيذ مقررات المجلس الجماعي، وإتخاذ كافة التدابير اللازمة لذلك حسب ما نصت عليه المادة 47 من الميثاق الجماعي، وفي هذا الإطار يتكلف بتنفيذ الميزانية ويضع الحساب الإداري يحدد سعر الرسوم وتعريفه الواجبات ومختلف الحقوق، طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، إبرام إتفاقيات الشراكة والتعاون والتوأمة.

2- إختصاصات الرئيس باعتباره رئيسا إداريا وممثلا قانونيا: بالنسبة لسلطة الرئيس في مجال التقاضي حسب المادة 48، إذ يمثل المجلس الجماعي أمام المحاكم، وهو ملزم بالحصول على إذن من المجلس في حالة رفع دعوى قضائية، أما الحالات الأخرى المتعلقة بالدفاع وطلب الإستئناف في دعوى معينة، فإن الرئيس غير ملزم بالحصول على إذن مقابل إطلاع المجلس بكل الدعاوى القضائية التي تم

3- إختصاصاته في مجال تسيير المصالح الإدارية الجماعية: للرئيس سلطة التعيين في جميع المناصب الجماعية بما فيها التعيين في المناصب العليا، فهو يزواج بين مهمته كمستشار جماعي وكرئيس أعلى لموظفي الجماعة باعتباره المسير للمصالح الجماعية والرئيس التسلسلي للموظفين الجماعيين.

4- صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية الجماعية: تتجلى هذه المهام حسب المادة 49 في ميدان الرقابة الصحية والنظافة والسكينة العمومية وكذا سلامة المرور.

يمكن القول أن الدور الجديد للجماعة أصبح يفرض عليها تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتكريس مبادئ الديمقراطية المحلية، من أجل حكامه محلية جديدة تستجيب لتطلعات المواطنين ومتطلبات التنمية، لذلك تم منح إختصاصات مهمة للمجالس الجماعية ورؤسائها.

الفقرة الثانية: إختصاصات العمالات والأقاليم

منح المشرع المغربي للعمالة أو الإقليم مجموعة من الإختصاصات، وذلك بمقتضى القانون رقم 179.00، وبالرجوع إلى مقتضيات هذا النص نجد أنه ميز كذلك بين الإختصاصات الممنوحة لمجلس الإقليم أو العمالة (أولا)، وبين إختصاصات رئيس المجلس (ثانيا).

أولا: إختصاصات مجالس العمالة أو الأقاليم

صنف القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم الإختصاصات المنوطة بمجلس العمالة أو الإقليم إلى: إختصاصات ذاتية (أ)، وإختصاصات منقولة (ب)، وأخرى إستشارية (ج).

أ - الإختصاصات الذاتية: نص عليها المشرع المغربي على سبيل الحصر في المادة 36 من قانون العمالات والأقاليم ومنها:

- ✓ دراسة مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمالة أو الإقليم والتصويت عليه؛
- ✓ دراسة الميزانية والحساب الإداري والتصويت عليهما؛
- ✓ تحدد برامج التجهيز والتنمية، والإستثمار والتصويت عليها؛

- ✓ القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات والتشغيل ؛
- ✓ القيام لوحده، أو بالشراكة مع الدولة، أو مع الجهة أو مع جماعة أو عدة جماعات قروية، بكل الأعمال التي من شأنها إنعاش التنمية القروية ودعم برامج التجهيز بالعالم القروي؛
- ✓ إحداث المرافق العمومية للعمالة أو الإقليم، وتحديد طرق تدبيرها؛
- ✓ المساهمة في إنجاز وصيانة الطرق التابعة للعمالة أو الإقليم.

ب - الإختصاصات المنقولة: وهي الإختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة إلى مجلس العمالة أو الإقليم وقد أشارت إليها المادة 37 على سبيل المثال فقط وتهتم مجالات :

- ✓ التعليم الثانوي والتقني: إحداث وصيانة الإعداديات والثانويات والمعاهد المتخصصة؛
 - ✓ الصحة: إحداث وصيانة المستشفيات والمراكز الصحية ؛
 - ✓ التكوين المهني؛
 - ✓ البنيات التحتية والتجهيزات وبرامج التنمية والاستثمار التي تهتم العمالة أو الإقليم.
- وقد إشتراط المشرع أن يكون كل نقل للاختصاصات مقترنا وجوبا بتحويل الموارد اللازمة لممارسته.

ج - الإختصاصات الاستشارية: أشارت إليها المادة 38 حيث يقدم مجلس العمالة أو الإقليم اقتراحات وملتمسات ويبيدي آراء، وفي هذا الصدد يقوم بـ:

- ✓ الإقتراح على الدولة وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعمالة أو الإقليم إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصاته أو تفوق الوسائل المتوفرة لديه؛
- ✓ إبداء الرأي حول سياسات وتصاميم إعداد التراب والتعمير ووثائقهم؛
- ✓ إقتراح كل تدبير يتعلق بإنعاش الاستثمارات والتشغيل وتحسين محيط المقولة.

ثانيا: إختصاصات رئيس مجلس العمالة أو الإقليم

¹ - القانون رقم 79.00 المنظم للعمليات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، ص. 3490.

أشار إليها المشرع المغربي في الفصل الثاني من الباب الرابع المتعلق بالإختصاصات، ومن بين الإختصاصات المسندة لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم، ترأس مجلس العمالة أو الإقليم. وتمثيل العمالة أو الإقليم بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية، إعداد أعمال الدورات مع أعضاء المكتب، رئاسة جلسات المجلس والحفاظ على النظام داخلها¹.

الفقرة الثالثة: إختصاصات الجهة

منح المشرع المغربي للجهة مجموعة من الإختصاصات، وذلك بمقتضى القانون رقم 47.96 المنظم للجهة¹، وبالرجوع إلى مقتضيات هذا النص نجد أنه ميز بين نوعين من الإختصاصات، فمن جهة هناك الإختصاصات الممنوحة للمجلس الجهوي (أولا)، ومن جهة ثانية هناك إختصاصات رئيس المجلس (ثانيا).

أولا: إختصاصات المجلس الجهوي

حدد المشرع المغربي إختصاصات المجلس الجهوي في الباب الثاني من مقتضيات القانون رقم 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي، وخصص لها المواد من 6 إلى 9.

وبالرجوع إلى هذه المواد، نلاحظ أن المشرع قام أولا بتحديد الإطار العام لمجالات تدخل الجهة، وحددها في القضايا ذات الأبعاد الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وذلك طبقا للمادة 6 التي تنص على أنه "يبث المجلس الجهوي بمداولاته قي قضايا الجهة ولهذه الغاية يقرر التدابير الواجب إتخاذها لضمان تنميتها الإقتصادية والإجتماعية والثقافية الكاملة...". قبل أن يقسم وفي نفس المادة الإختصاصات إلى: إختصاصات خاصة بالمجالس الجهوية (أ)، وإختصاصات تنقلها الدولة للجهة (ب2)، وأخيرا إختصاصات إستشارية للجهة (ج).

أ- الإختصاصات الخاصة: أوردها المشرع المغربي على سبيل الحصر في مقتضيات المادة السابعة، وحددها في 14 بند ومن أهمها:

✓ دراسة ميزانية الجهة والتصويت عليها وكذا دراسة الحساب الإداري والمصادقة عليه؛

¹ - أنظر في هذا الصدد المواد 39، 41، 48، 49، 50، 54 و 57 من القانون رقم 79.00 المنظم للعمليات والاقاليم.

- ✓ إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة؛
- ✓ إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب؛
- ✓ القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات الخاصة والتشغيل؛
- ✓ اعتماد كل التدابير الرامية إلى حماية البيئة.

ب- الإختصاصات المنقولة: وتم تحديدها في معرض المادة الثامنة، وذلك على سبيل المثال

فقط، ومنها:

- ✓ إقامة وصيانة المستشفيات، الثانويات، المؤسسات الجامعية وتوزيع المنح الدراسية؛
- ✓ تكوين أعوان وأطر الجماعات المحلية؛
- ✓ التجهيزات ذات الفائدة الجهوية.

ج- الإختصاصات الإستشارية: وتتمثل في تقديم بعض الإقتراحات وإبدائه الرأي حول ما يجب

القيام به في حدود دائرة نفوذ الجهة وبذلك:

- ✓ يقترح المجلس الجهوي الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش تنمية الجهة، إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق إختصاصات الجهة، أو تفوق الوسائل المتوفرة لديها أو الموضوعه رهن تصرفها.
- ✓ إقتراح كل تدبير يتعلق بإختيار الإستثمارات المراد إنجازها في الجهة، من لدن الدولة أو من قبل شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام.
- ✓ إبداء الرأي في السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير ووسائلها.

ثانيا: إختصاصات رئيس المجلس الجهوي

¹ - القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهة، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 الصادر في 2 أبريل 1997، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 ابريل 1997.

يعتبر رئيس المجلس الجهوي جهازا تنظيميا ينهض بإختصاصات التسيير وتمثيل المجلس¹ فقط، لذلك فهو لا يتمتع بصلاحيات حقيقة²، على الأقل في ضل القانون الحالي، وذلك في مقابل هيمنة والي أو عامل العمالة مركز الجهة على جل الإختصاصات³.

الفرع الثاني: حدود التسيير الديمقراطي للشأن المحلي

يهدف كل من مبدأ التفريع واللامركزية، إلى تحقيق الديمقراطية، بتحويل المواطنين سلطة إتخاذ القرارات، وتسيير شؤونهم المحلية، غير أنه وبالرغم مما عرفه نظام اللامركزية في المغرب من تحديث وإصلاحات، بإتجاه تعزيز الديمقراطية المحلية، وإشراك المواطنين والمواطنات، الجمعيات، والهيئات المحلية، في تسيير شؤونهم العامة، فهو لا يزال يعرف مجموعة من العراقيل والحدود، التي تحول دون تحقيق إدارة محلية ديمقراطية للشأن العام.

ويمكن إجمال هذه الحدود في: ضعف الإستقلال المالي والإداري (الفقرة الأولى)، تداخل الإختصاصات (الفقرة الثانية)، تغليب الهاجس الأمني على مطلب الديمقراطية في التقسيم الإداري (الفقرة الثالثة)، تكريس التبعية والإرتباط بالسلطة المركزية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: ضعف الإستقلال المالي والإداري

رغم منح المشرع المغربي المجالس المنتخبة صلاحيات هامة، وتحميلها عبء تحقيق الديمقراطية المحلية، غير أن نجاح اللامركزية لا يتوقف فقط على حجم المهام الممنوحة للمجالس والمسؤولية المنوطة بها، بل يتوقف بالأساس حجم الوسائل المادية والبشرية المرصودة للجماعات المحلية⁴.

فالاستقلال المالي المعلن عنه من قبل المشرع لا يعكسه واقع الجماعات الترابية، فمن جهة ترتبط موارد الجماعات بالدولة في جزء كبير منها، ومن جهة ثانية فهي دون المستوى المطلوب. إضافة إلى

¹ - المادة 49 من القانون رقم 47.96 المنظم للجهة.

² - هناك توجه حقيقي نحو تعزيز صلاحيات رئيس المجلس الجهوي، وتحويله أدورا حقيقية في المستقبل، خاصة في ظل مشروع الجهوية المتقدمة، التي سيشروع المغرب في تطبيقها في المستقبل القريب.

³ - سنتطرق إلى إختصاصات العامل في معرض الحديث عن اللاتركيز الإداري بالمغرب.

⁴ - سمية حنون، مرجع سابق، ص. 32.

أن المستوى الثقافي للمنتخب، وضعف تكوينه¹، ينعكس سلبا على تجربة اللامركزية والديمقراطية المحلية نفسها.

ومن جهة أخرى فإنه وإن كانت الجماعات الترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، فهذا لا ينفي تبعيتها للدولة، سواء من الناحية المالية، أو من الناحية الإدارية من خلال نظام الوصاية².

هذا بالإضافة إلى سياسة التقسيم المعمول بها منذ الاستقلال، التي لم تعمل في حقيقة الأمر إلا على تكريس هذه التبعية، وذلك من خلال خلق وحدات محلية ضعيفة الإمكانيات، تعتمد بشكل واسع على مساعدات وإعانات الدولة للقيام بمهامها، زيادة على تدخل السلطة المركزية والتوسع في رقابتها³.

الفقرة الثانية: تداخل الاختصاصات

إن تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية يرجع لعدة أسباب، يمكن تحديدها في النصوص التشريعية المنظمة للجماعات المحلية، خاصة تلك المتعلقة بتحديد اختصاصاتها، الأمر الذي يجعل من الصعب وضع حد فاصل بين تدخلات الجماعات المحلية وتلك الموكولة للدولة ومؤسساتها وهيئاتها بمختلف القطاعات والميادين.

فعلى سبيل المثال القانون رقم 78.00 في المادة 35 منه نجد صياغة : "يفصل المجلس بمداولاته في قضايا الجماعة، ولهذه الغاية يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، بينما في قانون 79.00 نجد المادة 35 منه وردت فيها عبارة : "يفصل مجلس العمالة أو الإقليم بمداولاته في قضايا العمالة أو الإقليم ولهذه الغاية يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى الجماعات المحلية الأخرى"، وتتص أيضا المادة 6 من القانون المنظم للجهة على أنه: "يبث المجلس الجهوي بمداولاته في قضايا الجهة ولهذه الغاية يقرر التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكاملة".

¹ - إشتراط المشرع المغربي على أعضاء المجالس الجماعية، من الناحية العلمية والثقافية، توفرهم فقط على شهادة نهاية الدروس الإبتدائية أو ما يعادلها، لينتخبوا رؤساء المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة 28 من الميثاق الجماعي رقم 78.00 المعدل والمنتم بمقتضى القانون رقم 17.08، الصادر سنة 2009.

² - EL YAAGOUBI Mohammed, « Les rapports de la région avec l'état à la lumière de la loi N 47.96 », op, cit, p:27.

³ - سمية حنون، مرجع سابق، ص. 33.

إذن ومن خلال هذه المواد الثلاثة أنها جاءت بصيغ عامة تعوق تحديد المقصود من عبارة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما يتيح لكل جماعة محلية إمكانية التدخل بلا حدود في كل المجالات والقطاعات ومع أكثر من جهة. فالمشروع لم يرق بدوره في توضيح مضمون الاختصاصات وتبيان مجالات تدخل كل من الدولة والجماعات المحلية خصوصا وان الممارسة العملية تقتضي ذلك¹.

وفيما يخص مسألة الوصاية، فان الإفراط فيها على الجماعات المحلية يفرغ اللامركزية من محتواها، ففرض وصاية مشددة يعني الحد من إستقلاليتها، وتدخل السلطة المركزية في كل الشؤون المحلية وكأن هذه الأخيرة غير مؤهلة لتحمل مسؤولياتها.

الفقرة الثالثة: تغليب الهاجس الأمني على مطلب الديمقراطية في التقسيم الإداري

يعتبر التقسيم الإداري الترابي بمثابة الإطار الجغرافي الذي يحكم ويضبط حركية التنمية المحلية، وترتبط عملية التقسيم الترابي المعمول بها من طرف السلطات العمومية ببلادنا بدوافع عديدة تنطوي على مجموعة من الأهداف، فهناك العامل الإداري المتجسد في رغبة الدولة في تقريب الإدارة من المواطنين وتوسيع نطاق المشاركة في إدارة الشؤون المحلية، وهناك العامل الديمغرافي، ثم هناك العامل. غير أن العامل السياسي شكل في العديد من الأحيان السبب الرئيسي في تحديد الخريطة الترابية للبلاد، وهذا ما يؤثر بالسلب على الإدارة المحلية بمجملها.

¹ - سمية حنون، مرجع سابق، ص. 34.

الفقرة الرابعة: تكريس التبعية والارتباط بالسلطة المركزية

من الأكد أن آلية التقسيم الترابي تتيح للدولة مراقبة الوحدات الترابية، غير أنها من جانب آخر تعمل على خلق وحدات محلية تابعة للمركز، فالجماعات المحلية لا يمكنها القيام بالمهام المنوطة بها إلا بتمكينها من الوسائل المالية اللازمة لذلك. لكن الملاحظ هو أن الجماعات المحلية لا تتوفر سوى على موارد مالية ضعيفة، مما يدفع بها للجوء إلى الدولة قصد الحصول على الأموال الضرورية لتغطية مصاريفها، الشيء الذي يترتب عنه تبعيتها للجهة الممولة.

وعليه، فتحقيق الحكامة الجيدة رهين بتحقيق اللامركزية المتوقعة على إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية، وعلى حيابة المجالس المحلية على سلطات حقيقية، وعلى توفرها على موارد مالية كافية، وعلى كفاءة جهازها الإداري المبني على سلطة إتخاذ القرار بشكل جماعي وبصيغة موحدة.

الفصل الثاني:

مبدأ التفريع والجهوية بالمغرب

إرتبط مبدأ التفريع في المغرب بالتنظيم الجهوي قبل أن يمتد إلى باقي مستويات التنظيم اللامركزي. فبالرجوع إلى الإرهاصات الأولى لظهور هذا المبدأ، يلاحظ أنه قد لمح له ولأول مرة من قبل المشرع في القانون التنظيمي للجهة الصادر سنة 1997¹، وذلك عبر منح الجهة إختصاصات حصرية في تسيير شأنها المحلي². وقد إقتبست باقي أنظمة اللامركزية هذا الأسلوب وإعتمدته أيضا في نصوصها التنظيمية (القانون رقم 79.00³ والقانون رقم 478.00⁴).

وتعد المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي لجهة الصحراء، أول وثيقة رسمية تنص على مبدأ التفريع، إذ تم التنصيص لأول مرة، وبشكل صريح، على هذا المبدأ في مضامين المبادرة، وجعل منه أساس تنظيم الصلاحيات والسلط بين الدولة وجهة الحكم الذاتي⁵. قبل أن يقوم المشرع المغربي بجعله مبدأ دستوريا، بعد التنصيص عليه في دستور 2011⁶، وبذلك فقد أصبح أساسا لتنظيم السلطة بين الدولة والهيئات المحلية، وفي صدارتها الجهة، وهذا ما من شأنه توضيح وتقوية العلاقة بينهما (المبحث الأول)، والمساهمة في إنجاح الإصلاحات الجهوية المرتقبة (المبحث الثاني).

¹ - القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجيهاات، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.97.84 الصادر في 2 أبريل 1997، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.

² - أنظر الباب الثاني من القانون رقم 47.96 المتعلق بإختصاصات المجلس الجهوي.

³ - القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

⁴ - القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.297 الصادر في 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، (تم تعديل هذا القانون سنة 2009 بموجب القانون رقم 17.08، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009).

⁵ - أنظر الفقرات 5 و 6 و 17 من نص المبادرة المغربية للتفاوض بشأن منح حكم ذاتي لمنطقة الصحراء التي تقدمت بها المملكة المغربية إلى الأمم المتحدة في أبريل 2007، منشورة على الموقع الإلكتروني للمجلس الملكي الإستشاري للشؤون الصحراوية:

<http://www.corcas.com>

⁶ - الظهير رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، 28

المبحث الأول: علاقة الدولة بالجهة في المغرب

يتسع مجال العمل بمبدأ التفريع كلما تراجعت الدولة السائدة لصالح الدولة التفريعية، أو بعبارة أخرى، فإن رفع السلطة المركزية ليدها عن تنظيم الشأن المحلي، مقابل تعزيز صلاحيات وسلط الهيئات المحلية يعتبر تجسيدا لمبدأ التفريع.

إن مقياس ودرجة العمل بهذا المبدأ تتضح من خلال علاقة الدولة بهيئاتها المحلية عموما وبالجهة على الخصوص. وللوقوف على مكانة مبدأ التفريع في التنظيم المغربي، لا بد من الرجوع إلى بحث كيفية توزيع الأدوار والاختصاصات على المستوى الجهوي (المطلب الأول)، ومقومات التكامل بين إدار كل من المجلس الجهوي وممثلي الإدارة المركزية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة

إن بحث توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة يستوجب التطرق في البداية إلى معالم تدخل كل من المجلس الجهوي وممثلي الإدارة المركزية (الفرع الأول)، وللوقوف بعد ذلك على الآثار المترتبة عن ممارسة السلطة على المستوى الجهوي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معالم تدخل كل من المجلس الجهوي وممثلي الإدارة المركزية

للجهة مكانة متميزة في فكر وإستراتيجية الدولة المغربية الإصلاحية، الهادفة إلى ترسيخ الديمقراطية المحلية، وتمكين المواطنين بصورة أوسع من تسيير شؤونهم المحلية، وتوظيف ذلك لخدمة الإزدهار الإقتصادي والإجتماعي للبلاد.

كما أن إحداث الجهة، وتخويلها صفة جماعة ترابية بمقتضى دستور 1992، عمل على دعم اللامركزية بخلق جماعة محلية كحلقة وسطى بين الدولة والجماعات التابعة لها من جهة، وبوضع الطاقات التي يزخر بها عدم التركيز الإداري في خدمة الجهوية¹ من جهة أخرى، لذلك فإن عامل مركز الجهة يحتل مركزا إستراتيجيا داخل التنظيم الجهوي، حيث يعد عنصرا أساسيا وركيزة صلبة في اللامركزية الجهوية خاصة إذا نظرنا إلى موقعه القانوني المتميز داخل هذا التنظيم، إذ وردت

¹ - أنظر بيان الأسباب التي أوردتها المشرع المغربي في ديباجة القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهة، الجريدة الرسمية عدد 4470، ص. 556.

إختصاصاته وسلطاته في مختلف مواد قانون الجهة، وهذا ما جعل حضوره قائما في جميع مراحل نشاط المجلس¹.

ولقد فصل القانون المنظم للجهات²، إختصاصات المجلس الجهوي وخص لها الباب الثاني (الفقرة الأولى)، أما إختصاصات عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة فقد نظمت في الباب الخامس (الفقرة ثانية).

الفقرة الأولى: معالم تدخل المجلس الجهوي

بالرجوع إلى نص القانون رقم 47.96 نلاحظ أن المشرع، وإن خول للمجلس الجهوي إختصاصات حصرية لتسيير شؤونه المحلية، التي تعبر إلى حد ما على الفكر التفريعي للدولة المغربية في ممارسة السلطات العمومية، فإن هذه الممارسة لا تزال ناقصة. إذ أن المشرع المغربي عند تحديده لمجالات تدخلات المجالس الجهوية، لم يحد عن الصيغة العامة في تحديد الإختصاصات.

باستقراء المادة السابعة من القانون التنظيمي للجهة، نلاحظ أنها وإن حاولت أن تحدد إختصاصات المجلس الجهوي بشكل حصري³، فهي لم تكن بالدقة المطلوبة، ولم تحدد مجالات تدخل المجلس بشكل واضح، فالمجلس أسندت إليه مهام من قبيل "القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الإستثمارات"⁴، "إعتماد جميع التدابير المتعلقة بالتكوين المهني"⁵، "القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل"⁶، "إعتماد كل التدابير الرامية لحماية البيئة"⁷، وغيرها من الإختصاصات التي تكتسي صبغة عامة وفضفاضة، تمتد لتشمل مجالا بأكمله في بعض الحالات، كالتشغيل، الإستثمارات، حماية البيئة وغيرها من المجالات، التي يصعب على الجهة النهوض بها لوحدها من جهة، ومن جهة أخرى فإن

¹ - عبد اللطيف كويمن العمرتي، "إشكالية النزعة المركزية في ظل الإدارة المحلية اللامركزية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي بطنجة، السنة الجامعية 2007/2008، ص. 96.

² - القانون رقم 47.96، الجريدة الرسمية عدد 4470، ص. 556.

³ - هذا ما يستشف من عبارة "يمارس المجلس الجهوي .. الإختصاصات الخاصة به التالية"، وتحديد هذه الإختصاصات في أربعة عشر بند، أنظر المادة 7 من القانون رقم 47.96.

⁴ - الفقرة الخامسة من المادة 7 من القانون رقم 47.96.

⁵ - الفقرة السابعة من المادة 7 من القانون رقم 47.96.

⁶ - الفقرة الثامنة من المادة 7 من القانون رقم 47.96.

⁷ - الفقرة العاشرة من المادة 7 من القانون رقم 47.96.

العمومية وعدم دقة العبارات المستعملة أفرغت هذه الإختصاصات من محتواها وجعلت الجهة تقوم بكل شيء مع أنها لا تتدخل في أي شيء¹.

إضافة إلى أن تداول المجلس الجهوي في شؤونه الخاصة (الإختصاصات الخاصة) غير كاف لتنفيذها، بل إن السلطة المركزية أو سلطة الوصاية هي المصدر الأساسي لإتخاذ القرار النهائي².

أما بخصوص الإختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة إلى المجلس الجهوي فقد حددها المشرع المغربي في المادة الثامنة، وذلك على سبيل المثال فقط لا الحصر، وهذا ما يستشف من عبارة "خاصة في المجالات التالية"³. وهي لا تخلو أيضا من الغموض والضبابية إذ لم يتم تحديد ما المقصود بـ "التجهيزات ذات الفائدة الجهوية". كما أن عبارة "الأعمال الضرورية للتنمية الجهوية" يمكن أن تشمل كل شيء في كل المجالات.

إنه ومن خلال هذه الإختصاصات المنقولة، يرمي المشرع المغربي إلى تدعيم خطاب اللامركزية ذات الطابع التشاركي، الذي يقوم على مقاربة تشاركية تصاعدية وذلك تجسيدا لسياسة القرب التي تقوم على إعادة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية بشكل يسمح بتجاوز عامل تراكم المسؤوليات الذي يجعل من التدبير مزدوجا ومتداخلا⁴.

وبخصوص الإختصاصات الإستشارية فقد أوردها القانون رقم 47.96 في المادة التاسعة، وذلك على سبيل المثال فقط. ويأخذ على المشرع هنا أيضا أنه لم يكن واضحا في تحديد مجالات وحدود إبداء الرأي، حيث قام باستعمال نفس العبارات العامة والغامضة، التي أوردها في الإختصاصات الخاصة والمنقولة من قبل الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنه قام بالخلط بين مقتضيات هي من الإختصاصات الأصلية للمجلس الجهوي وأوردها في الإختصاصات الإستشارية وبالخصوص في البند الثاني⁵ منها، المتعلق باختيار طرق تدبير المرافق العامة الجهوية، فهذا المقتضى نصت عليه المادة

1 - محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 135.

2 - حجية زيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب" منشورات السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، العدد 3، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الأولى 2011، ص. 78.

3 - المادة 8 من القانون رقم 47.96.

4 - رضوان العنبي، "مسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات خطوة نحو تفعيل الجهوية المتقدمة" مقال منشور بمجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الأول، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط، طبعة 2011، ص. 168.

5 - البند الثاني من المادة 9 من القانون رقم 47.96 المنظم للجهة.

41 من قانون التنظيم الجهوي وجعلته من قرارات المجلس الجهوي التي تخضع لزوما لمصادقة سلطة الوصاية عند تنفيذها¹.

إنّ فأمّام هذا الغموض الذي يطبع تدخلات المجلس الجهوي من جهة، وتقييده بسلطة الوصاية من جهة ثانية، يجعل من الممارسة التفريعية على المستوى الجهوي ممارسة محدودة، وهذا ما يتأكد مع الوقوف على حجم تدخلات السلطة المركزية في ممارسة الإختصاصات الجهوية.

الفقرة الثانية: معالم تدخل السلطة المركزية في ممارسة الإختصاصات الجهوية

إنّ اللامركزية الجهوية لا يمكن تصورها خارج إطار سيادة الدولة² فالى جانب الأجهزة المنتخبة المسيرة للمجلس الجهوي، هناك سلطات خول لها القانون حق التدخل في تسيير الشؤون الخاصة بالمجلس، ويتعلق الأمر بالسلطة المركزية وخصوصا ممثلها عامل مركز الجهة، الذي يضطلع بأدوار واسعة على مستوى التنظيم الجهوي، فهو يقوم بالحفاظ على النظام العام³ والحرص على تنفيذ القوانين والأنظمة داخل حدود دائرته الترابية، باعتباره ممثلا للسلطة الحكومية على المستوى المحلي⁴، ومن جهة أخرى يقوم بممارسة مهام في إطار نظام اللامركزية باعتباره جهازا تنفيذيا (أولا) ووصيا على أعمال الجماعات الجهوية (ثانيا).

أولا: تنفيذ مقررات المجلس الجهوي

يعتبر عامل مركز الجهة المكلف وصاحب الإختصاص في تنفيذ مداوات المجلس الجهوي وهذا ما نص عليه المشرع المغربي في المادة 54 من القانون رقم 47.96، وهو نفس المقتضى الذي كان ينص عليه دستور 1996⁵، قبل أن يتم تعديله بمقتضى الدستور المراجع لسنة 2011، حيث أسند هذا الأخير إختصاص وسلطة تنفيذ مداوات المجلس الجهوي لرئيسه طبقا للفصل 139 الذي ينص على أنه "يقوم رؤساء مجالس الجهات ... بتنفيذ مداوات هذه المجالس ومقرراتها".

¹ - للمزيد من التفصيل أنظر في ذلك: محمد بوحيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية في القانون والممارسة العملية" مرجع سابق، ص. 197.

² - عادل زروق، "الجهوية بالمغرب في حدود التجربة الراهنة وأفاق الوضع المتقدم" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي بطنجة، السنة الجامعية 2010/2009، ص. 47.

³ - الفصل 3 من القانون رقم 79.00.

⁴ - ينص الفصل 145 من الدستور المراجع لسنة 2011 على أنه "يمثل ولاة الجهات وعامل العمالات والأقاليم السلطة المركزية في الجماعة الترابية".

موقع الطلبة والباحثين والمهتمين بقانون المغرب والمقارن⁵ - ينص عليه الفصل 2 من القانون رقم 79.00 المنظم لإختصاصات العامل.

⁵ - ينص الفصل 101 من دستور 1996 على أن العمال يتولون تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم.

إن فالجهة تعرف حاليا تطورا مهما في هذا الإطار، لكن وإلى غاية إستكمال تعديل نصوص اللامركزية¹، يبقى عامل مركز الجهة هو الجهاز التنفيذي لمداولات ومقررات المجالس الجهوية.

كما يمثل عامل الجهة أمام القضاء للدفاع عن مصالحها سواء بإقامة الدعاوى أو الدفاع فيها طبقا للمادة 56 من القانون المنظم للجهة.

ثانيا: وصاية السلطة المركزية على أعمال المجلس الجهوي

ينص الفصل الرابع من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق بإختصاصات العامل على أن العامل يراقب أعمال الجماعات المحلية في حدود إختصاصاته، كما منح للعامل ووالي الجهة بمقتضى ظهير 2 أبريل 1997 المتعلق بتنظيم الجهة ممارسة المراقبة على المقررات التي يتخذها المجلس الجهوي بشأن القضايا التي حدد الميثاق لائحتها.

وتتجسد كذلك وصاية السلطة المركزية على أعمال المجلس الجهوي في إخضاع مداولات هذا الأخير للمصادقة المسبقة (المادة 41) من قبل وزارة الداخلية (المادة 43) وبالإضافة إلى ما سبق فإن السلطة المركزية تكون حاضرة أيضا في تحضير جدول أعمال المجلس الجهوي وحضور الإجتماعات، تنفيذ الميزانية وإعداد الحساب الإداري² وغيرها من الأعمال الجهوية.

إن ومن خلال ما سبق يتضح أن الدور الذي يكلف به المجلس الجهوي وممثلوا السلطة المركزية أكثر إتساعا وغموضا، كما ان المقارنة بين نوع وحجم ما يتمتع به العامل من صلاحيات بإعتباره سلطة معينة، أمام ما يتمتع به رئيس المجلس الجهوي الذي يعد سلطة منتخبة من طرف السكان تضعنا أمام علاقة غير متوازنة تتميز بإختلالات كبيرة على مستوى توزيع السلط بين الجهة والدولة³.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن ممارسة الإختصاصات على المستوى الجهوي

¹ - يشهد المغرب حاليا إنتقالا مهما على مستوى تنظيمه اللامركزي، وتعد الجهة في صدارة هذا التعديل في أفق الإنتقال بها إلى جهوية متقدمة من حيث الإختصاصات والصلاحيات.

² - للمزيد من المعلومات راجع في هذا الصدد: أحمد أجعون، "التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية"، مطبعة وراقعة سجماسة الزيتون - مكناس، طبعة 2012، ص. 277 وما بعدها.

³ - عادل تميم، "إشكالية الإختصاصات بين الجهة والدولة ورهان التوازن في المغرب"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعي بطنجة، السنة الجامعية 2008/2009، ص. 67.

رغم الجهود التي بذلها المشرع المغربي في تبيان إختصاصات المجلس الجهوي فإنها تبقى ناقصة في كثير من جوانبها، ذلك أن نفس هذه الإختصاصات تسند إلى جماعات محلية أخرى من مستوى ترابي آخر كالعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية بنفس الصيغة ودون تبيان الحدود بينهم بما يفضي إلى تنازع بين هؤلاء المتدخلون¹.

فبالرجوع إلى الميدان الإقتصادي مثلا فإن أول ما يلاحظ بهذا الخصوص أن النصوص المنظمة لإختصاصات الجماعات الترابية بمختلف أصنافها قد إستعملت عبارات واسعة وفضفاضة للتعبير عن الدور الإقتصادي للجماعات المحلية مما يحتمل معه إدخال كل شيء فيه. فقد جعلت هذه القوانين من الوحدات اللامركزية الثلاثة مسؤولة عن وضع مخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية الخاص إما بتنمية الجماعة أو العمالة أو الإقليم أو الجهة ونفس الشيء يقال عن إنعاش الإقتصاد وشركات الإقتصاد المختلط، ونفس الشيء يلاحظ على مستوى المجال الرياضي والتشغيل والبيئة والسكن وغيرها من المجالات².

ويرجع هذا التداخل في الإختصاصات سواء بين الدولة والجهة أو بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى إلى عدة أسباب منها ما هو متعلق بالقصور التشريعي (الفقرة الأولى) ومنها ما يتعلق بأسباب أخرى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: القصور التشريعي في مجال توضيح إختصاصات الجهة

إنه وبالرجوع إلى القانون رقم 47.96 نلاحظ أن المشرع المغربي رغم ما كان يصبو إليه من تدقيق لمجال تدخل كل من المجلس الجهوي وسلطته الرئاسية والتنفيذية بإبتكار أسلوب جديد لم يعده التنظيم اللامركزي في مجال تحديد الإختصاصات وتصنيفها إلى إختصاصات ذاتية وخاصة بالمجلس الجهوي وأخرى منقولة إليه من قبل الدولة وأخرى إستشارية لم يصل إلى النتيجة المبتغاة، إذ ضلت كثير من الجوانب المتعلقة بمجالات تدخل الجهة غامضة ومبهمة وذلك راجع إلى عدة أسباب منها إعتقاد

¹ - حنان القادري، "المقاربة الجديدة لتقييم التدبير الترابي على ضوء تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية"، مقال منشور بمجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط، العدد الأول 2011، ص. 172.

² - أنظر في ذلك: بوجمعة بوعزاوي، مرجع سابق، ص. 82 و 83.

المقتضى العام لتحديد إختصاصات الجهة، الذي إقتبسه المشرع المغربي من المشرع الفرنسي الذي ينهج نفس الأسلوب والذي أضحت الجهة بموجبه تقوم بكل شيء وفي أي مجال¹.

إن إعتقاد المشرع للصيغ العامة في تحديد الإختصاصات يجعل من الصعب وضع حد فاصل بين تدخلات ومسؤوليات الجهة من جهة والدولة وباقي الجماعات الترابية الأخرى من جهة أخرى وذلك في مختلف القطاعات والميادين²، بحيث أن العبارات والتعابير العامة تسمح لكل صنف من الهيئات والمؤسسات المتدخلة على المستوى الجهوي بالتدخل في كل المجالات وفي كل القطاعات المرتبطة بها³، حيث لا يمكن في ضل إعتقاد "المقتضى العام للإختصاصات" من وضع حد لتدخلات كل هيئة أو مؤسسة على حدة.

إن القراءة البسيطة لمختلف الإختصاصات المسندة للجهة توضح لنا الغموض والضبابية التي تطبعها مما يبين بجلاء أن دور الجهة غير واضح حيث يمكن القول بأن المجلس الجهوي يمكنه القيام بكل شيء في حين أنه لا يستطيع أن يقوم بأي شيء بشكل واضح ودقيق يكمل أدوار الوحدات الأخرى والدولة، فالمشرع إستعمل عدة عبارات غامضة مثل "إعداد"، "دراسة"، "البت"، "القيام"، "إتخاذ الإجراءات"، "السهر"⁴، وغيرها من المصطلحات الفضفاضة التي لا تسمح بالوقوف على بداية ونهاية تدخلات الجهة في مجال معين من المجالات المختلفة.

إذن فالمقتضى العام للإختصاص الذي يتبناه المشرع المغربي والمؤسس على فكرة القضايا المحلية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، تجعل من التنظيم الجهوي قاصرا على النهوض بأدواره بالفعالية المطلوبة، وهذا ما جعلنا نذهب في نفس طرح الأستاذ بوجيدة الذي يدعو إلى العدول عن تطبيق هذا المبدأ وتبني مبدأ التعداد الواضح للإختصاصات المستندة لكل هيئة أو مؤسسة معينة وذلك بموجب نص قانوني⁵.

¹ - أنظر في ذلك: محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون ولممارسة العملية"، مرجع سابق، ص. 46 وما بعدها.
² - BELORGE (Michel): "les rapports Etats/régions et le débat sur la classification des compétences " in "Régions croisées des chemins, perspectives françaises et enjeux européenne" S/D Elisabeth (Puponier) presse de la fondation nationale des sciences politique 1988; P: 83 - 96.

³ - رضوان العنبي، مرجع سابق، ص. 173.

⁴ - محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 135.

⁵ - للتعمق أكثر في طرح الأستاذ راجع كتابه، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص. 54.

الفقرة الثانية: الأسباب الأخرى لتداخل الإختصاصات على المستوى الجهوي

إن تداخل الإختصاصات بين مختلف المتدخلين على المستوى الجهوي يرجع بالإضافة إلى إعتقاد المقتضى العام في تبيان إختصاصات المجلس الجهوي إلى عدة أسباب أخرى ومنها بالخصوص تعدد مستويات الهيئات اللامركزية والمتمثلة في وجود ثلاثة أصناف من الجهات الترابية، من جهات وعمالات وأقاليم وجماعات، بالإضافة إلى التقسيمات المعتمدة في إطار عدم التركيز الإداري من ولايات ودوائر، قيادات ومقاطعات وغيرها من المصالح الخارجية للوزارات وفروع إدارات الدولة الغير الممركزة، وهيئاتها والمؤسسات العمومية المختلفة¹.

لذلك فإن أستاذنا محمد بوجيدة يرى بأن الأمر يستدعي إعادة النظر في التنظيم الإداري المغربي المركزي، مع عدم التركيز واللامركزية، لتقليص أنواع الوحدات الإدارية الموجودة، قصد تبسيط التنظيم الذي غاية مرماه أيضا تبسيط تدبير الشؤون على المستوى المحلي، سواء من طرف الإدارات التابعة للدولة، أو تلك التابعة للجماعات المحلية².

فعلى مستوى التنظيم اللامركزي يرى الأستاذ انه قد حان الوقت للدخول في مناقشة معمقة حول جدوى الإبقاء على العمالات والأقاليم كجماعات ترابية، بعد أن أصبحت الجهة بدورها جماعة ترابية. فإعتقاد ثلاث مستويات من الجماعات لا يتلائم البتة مع الأوضاع الاقتصادية والمالية الراهنة، ولا يتماشى مع هدف تبسيط التنظيم الإداري المغربي والتقليص من كثرة المتدخلين. إذ يرى الأستاذ أنه تطبيق اللامركزية على مستويين فقط (الجهات - الجماعات) أكثر إيجابية وذلك على غرار ما أثبتته عدة تجارب مقارنة من نجاح على مستوى تنظيمها اللامركزي رغم إعتقادها على مستويين فقط ومثال ذلك إنجلترا، هولندا، الدانمارك، السويد وغيرها من الدول المتقدمة³.

بالإضافة إلى ما سبق فإن التقسيمات الترابية المعتمدة قد ساهمت بدورها في تصعيد توزيع الإختصاصات وتشابكها وتداخلها⁴ إذ أن عدم تعيين الحدود الترابية للجماعات المحلية ووحدات عدم التركيز الإداري المختلفة أفضى إلى عدة آثار سلبية من جملتها تداخل الإختصاصات بين جماعة

¹ - رضوان العنبي، مرجع سابق، ص. 175.

² - محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية" مرجع سابق، ص. 166.

³ - للتعمق أكثر في طرح الأستاذ راجع مقاله، "تأملات نقدية حول القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم كجماعات محلية"، منشورات المجلة المغربية للدراسات والبحوث المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوليو - غشت، عدد 75، طبعة 2007، ص. 46 وما بعدها.

⁴ - بوجيدة بوعزاوي، مرجع سابق، ص. 86.

وأخرى وبين الجماعات والسلطات الممثلة للدولة وغيرها، ذلك أن عدم معرفة المجالس التداولية وأجهزتها التنفيذية للحدود الترابية التي يجب التدخل فيها لإنجاز مشروع أو القيام بنشاط ما أو ممارسة أعمال معينة، قد يؤدي إلى تدخل أكثر من جهة في مجال معين وفي نفس الرقعة الترابية. كما أن عدم وضوح الحدود الترابية لكل الهيئات والمصالح المختلفة يؤدي إلى عدم معرفة الساكنة المعنية بخدماتها، مما قد ينتج عنه ازدواجية الأعمال والقرارات والأنشطة والتدخلات المختلفة، كما قد ينتج عن ذلك إهمال أو الإحجام عن تقديم خدمات لشريحة معينة من السكان¹.

من خلال ما سبق فإن ممارسة الإختصاصات على المستوى الجهوي يعرف العديد من الإكراهات، التي من شأنها الإضرار بمصالح المواطنين، لذلك فإن الوضع يستدعي إعادة النظر في التنظيم الجهوي اللامركزي من خلال المزيد من التوضيح والتدقيق في إختصاصات المجالس الجهوي، كما يتوجب كذلك إعادة النظر في دور الدولة وسلطات اللامركزية من خلال تخويل الجهة أدوار أكثر لما في ذلك تعزيز للممارسة الديمقراطية وإشراك للسكان في تسيير شؤونهم اليومية، وهذا ما يستدعي تبني مقاربات جديدة في مجال طرق ووسائل تحديد وتوزيع الإختصاصات لما يحقق تكاملا وإنسجاما في أدوار مختلف المتدخلين.

المطلب الثاني: مقومات التكامل بين أدوار الدولة والجهة

إن بناء علاقة حقيقية بين الدولة والجهة مبنية على أسس واضحة ومبادئ ثابتة يستدعي إعادة النظر في الوضع الراهن، فتحقيق التكامل المنشود بين أدوار كل من الدولة والجهة وتحديد مسؤولية كل طرف منهما، يقتضي إعادة توزيع الإختصاصات بين مختلف الوحدات بشكل منهجي ووفق منظور شمولي يقوم على دراسة مسبقة لبحث الجهة الأنسب لمزاولة إختصاص معين تحقيقا لمبدأ حكمة الإختصاص بالإضافة إلى تعزيز أشكال التعاون والشراكة بين الجهة والدولة (المؤسسات العمومية، المصالح الخارجية للوزارات).

¹ - محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص. 183 - 184.

لقد تبنى المغرب مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى النهوض أو الدفع بالتنظيم اللامركزي نحو الأمام لما يحققه من مزايا سواء على المستوى التنموي (تحقيق التنمية المستدامة) أو على المستوى التنظيمي أو السياسي (إشراك المواطنين في إتخاذ القرار وتقريب الإدارة منهم)، وبالموازاة مع ذلك ضل نظام عدم التركيز متقهقرا ومتأخرا إذ لم يساير في تطوره نفس نفس وتيرة تطور نظام اللامركزية.

إن وأمام المفارقات التي يشهدها التنظيم الإداري المغربي رغم ما بذل من مجهودات لتطويره يظل معيوباً وناقصاً من عدة جوانب، لذلك فإن تنسيق الأدوار وتحقيق التكامل بين مختلف المتدخلين وبالأخص بين الدولة والجهة (لما يتوفران عليه من إمكانيات) رهان تحقيق إدارة محلية حقيقية قادرة على رفع تحديات التنمية وهذا يستلزم أولاً توضيح علاقة الدولة بالجهة (الفرع الأول) وتقوية الشراكة بينهما (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضرورة توضيح علاقة الدولة بالجهة

إن المقاربة المعتمدة من قبل المشرع المغربي في تحديد وتوزيع الإختصاصات المبنية على مبدأ "المقتضى العام" ترتب عليها مجموعة من الإكراهات التي أعاققت التنظيم اللامركزي الجهوي وحدت من فعاليته بشكل أو بآخر، فبالإضافة إلى كونها تركز نوعاً من الغموض والضبابية في إسناد الإختصاص فهي تتبنى التوزيع الأفقي للسلطات مما من تطور سياسة اللامركزية. لذلك فإن مطلب توضيح الإختصاصات يفرض نفسه كأولوية قصوى في طريق تحديث التنظيم الجهوي وتحديد علاقة الدولة بالجهات.

إن تجاوز إشكالية وغموض علاقة السلطات المحلية والجهات وتداخل إختصاصاتها لن يتأتى إلا بتبني إصلاحات حقيقية تتبني على دقة توزيع الصلاحيات بين مختلف المتدخلين (الفقرة الأولى) بإعتماد مقاربات ومبادئ ثابتة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تدقيق الإختصاصات

يعتبر مطلب تدقيق الإختصاصات وإعادة النظر من أهم شروط توضيح العلاقة بين الدولة والجهة، بحيث يجب أن تكون المقتضيات القانونية المسندة لإختصاصات الدولة أو المنظمة لتدخلات الجهة، مستندة على توزيع محدد ودقيق بالشكل الذي ينجلي معه الغموض الذي يلف حدود تدخلات كل طرف على حدة، ويحد من تداخل السلطات والإختصاصات، فهذا من شأنه بالإضافة إلى تفادي إتكال كل مستوى أو جهة معينة على مستوى أو جهة أخرى، أو تدخلهما في نفس المجال وفي نفس الوقت وعلى نفس الرقعة الترابية، أن يساهم في توضيح وتعزيز العلاقة بين مختلف المتدخلين بالشكل الذي يضمن تكاملهما وإنسجاما في تدخلاتهم.

إذن فالمرجع المغربي مطالب بالعدول عن المقتضى العام المتبع في تحديد الإختصاصات وتوزيع الصلاحيات، والبحث عن طرق أخرى أكثر ملائمة ومسايرة للمتطلبات العملية، بحيث تمكن بمقتضاها سواء المجالس الجهوية أو الهيئات والمؤسسات العمومية أو المصالح الخارجية للوزارات من الوقوف على قائمة إختصاصات واضحة ومدققة بالشكل الذي يمكنها من معرفة بداية ونهاية سلطتها.

إن من شأن تدقيق الإختصاصات وبالإضافة إلى ما يمكن أن تحققه من توضيح لعلاقة الدولة بالجهة، أن يساهم في تحقيق مجموعة من الإيجابيات والمكتسبات على مستوى تدبير الشأن اللامركزي الجهوي، فوضوح الإختصاص يؤدي إلى تحديد المسؤولية التي في إطارها تتحقق المحاسبة وبذلك تطوير وتجويد تدبير الشأن المحلي. ولذلك فإن التجارب المقارنة دائما ما تسعى في تنظيمها اللامركزي إلى إيلاء أهمية قصوى لمجال الإختصاصات بما يحقق الوضوح والدقة فيها، ففي فرنسا ورغم إعتماها على المقتضى العام لإسناد الإختصاص غير أن المشرع الفرنسي قام بإصدار مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية تحدد وتوضح بدقة الإختصاصات وهذا ما إعتبره البعض خطوة للحد من قاعدة أو مبدأ المقتضى العام¹. نفس الأمر بالنسبة لإيطاليا، حيث لجأ المشرع الإيطالي إلى عدة وسائل لحل مشكل تشابك الإختصاصات بين الدولة والمجالس الجهوية².

¹ - محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية" مرجع سابق، ص. 399.

² - عادل تميم، مرجع سابق، ص. 101.

إنه ومن أجل ما سبق أصبح على المشرع المغربي الخوض في رهان تدقيق الإختصاص وتوضيحها في أسرع وقت ممكن لتدارك الفرص التي من شأنها تقوية مركز الجهة على مستوى التنمية الإقتصادية التي هي غاية كل إصلاح. كما أن من شأن توضيح الإختصاصات أن تجعل من الجهة نواة حقيقية للديمقراطية المحلية على المستوى اللامركزي¹.

إن فتدقيق الإختصاصات إلى جانب ما يمكن أن يحققه من توضيح لعلاقة الدولة والجهة وتحديد طبيعة ومجالات تدخلات كل منهما له عدة إيجابيات سواء في تكريس وتعزيز الديمقراطية الجهوية أو تحديد المسؤوليات وترشيد للتدخلات العمومية.

الفقرة الثانية: ترسيخ مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الإختصاصات

إن إعادة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهة يجب أن يقوم كذلك على أساس مبدأ تحديد توجه خاص بالمجالس الجهوية، وليس إقرار تخصص لها، والقصد هنا أن يكون للجهة توجه ودور محددين كالتوجه الإقتصادي وإعداد التراب الوطني، ويكون للدولة أيضا توجه خاص بحيث تنفرغ للوظائف السيادية والأمور الهامة.

وعلى ضوء ما سبق تتوزع الإختصاصات بين الجماعات الترابية وخاصة بين الدولة والجهات، بحيث ترعى في ذلك مبادئ التكامل والتناسق والمُدَارَكة (أو التفريع)، وهذا الأخير يقوم على أساس أن يمارس الإختصاص من قبل المستوى الأدنى ولا يتدخل المستوى الأعلى منه إلا إذا كان هو غير قادر على النهوض به أو أنه غير ملائم له. ويقتضي هذا تحديد أفضل مستوى لممارسة إختصاصات محددة².

ويتمثل مبدأ التفريع على مستوى توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهة في ذلك المبدأ القاضي بالبحث عن أفضل وأنسب مستوى لممارسة إختصاصات معينة، بحيث لا يجب على الدولة أن تتدخل إلا في الحالات التي تعجز فيها الجهة عن ممارسة تلك المهام والإختصاصات بنفسها، وهذا يعني أن الدولة يجب أن تتخلى للجهات عن كل الإختصاصات التي تستطيع الإضطلاع بها، فهو مبدأ ينصرف

¹ – Michel Rousset: "politique et développement au maroc, 1956 / 2004 ", publication de revue marocaine d'administration local et développement, N 56, Mai – juin 2004, P: 151.

² – أنظر في ذلك: محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، صفحات 413 – 414 –

إلى وضع نظام في تسيير الشؤون العامة يفضي إلى ملائمته، بحيث أن تطبيقه يسمح بإعطاء البنية الإدارية مرونة أكثر وملائمة أكبر¹.

ولا يعتبر مبدأ التفريع غريبا عن التنظيم المغربي، فقد لمح إليه المشرع الوطني وإن كان بصفة ضمنية في جميع قوانين اللامركزية، وذلك منذ سنة 1997 تاريخ صدور القانون رقم 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي، حيث قام هذا القانون ولأول مرة بتصنيف إختصاصات المجلس الجهوي إلى إختصاصات ذاتية وإختصاصات منقولة من قبل الدولة وأخرى إستشارية، الشيء الذي إقتبسته واعتمده باقي أنظمة الجماعات الترابية الأخرى (من عمالات وأقاليم وجماعات) لاحقا. غير أنه تبقى المبادرة المغربية للتفاوض حول الحكم الذاتي لجهة الصحراء أول وثيقة رسمية تتضمن مصطلح مبدأ التفريع وتتص عليه صراحة في مضامينها²، إذ إعتمده كأساس لتوزيع الإختصاصات بين الدولة وجهات الحكم الذاتي مستقبلا.

وعموما فإن توضيح علاقة الدولة والجهة وإن كانت مرهونة بالدرجة الأولى بضرورة تدقيق وتوضيح الإختصاصات الموكولة لكل جهة معينة واعتماد مقاربة ثابتة مبنية على مبادئ واضحة وفي مقدمتها مبدأ التفريع الذي يعتبر موضوع الساعة لما له من مميزات تجعل منه ضابطا حقيقيا للإختصاصات وضامنا لسيادة مبدأ الشرعية عبر إسناد المهام لأقرب مستوى قادر على النهوض به مع مراعاة متطلبات الجودة والفعالية والحكامة في التدخل العمومي، فإنها تعتمد أيضا على توفير مجموعة من الشروط الموازية وإن تفاوتت درجات ملحايتها، ومنها ضرورة إعادة النظر في التقسيمات الإدارية المعتمدة وفق منظور واضح ومتكامل ومنسجم مع الظرفيات والإمكانيات المتوفرة ومختلف التأثيرات التي تعرفها الساحة الوطنية، بالإضافة إلى تعزيز دور القضاء واللجوء إليه لفض النزاعات الواردة في مجال تنازع السلط وتداخلها، وغيرها من الشروط والمتطلبات المتداخلة.

¹ - المصطفى بلقزبور، "توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، منشورات السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الأولى 2011، ص. 146 - 147.

² - الورقة التقديمية لأشغال المناظرة الدولية والمغربية حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكامة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع في القانون المغربي والمقارن سابق، ص. 13.

الفرع الثاني: تقوية الشراكة بين الدولة والجهة

تعتبر الشراكة¹ والتعاون بين الدولة والجهة من الآليات المكملة إلى جانب توضيح الإختصاصات لمقومات التكامل بين مختلف الأدوار، فالتنمية المحلية كرهان موحد تظل متوقفة على الصيغة التي تتخذها الدولة بوحداتها الإدارية اللامركزية عموما وبالجهة على الخصوص، ففي ضل تعقيدات الوصاية يضل التعاون رهان أي إستراتيجية تنموية، لذلك يجب أن يشكل ضابط العلاقة بين المركز ومختلف وحداته الإدارية والتي تتصدرها الجهات باعتبارها المخاطب باسم باقي الجماعات المحلية الأخرى².

فأمام تداخل الإختصاصات وتطاول طرف على إختصاصات طرف آخر، وممارسة صلاحيات غير مقررة في مجالاته، تعد الشراكة الوسيلة التي بإمكانها تفادي هذه الإشكالات خصوصا وإن كان ضعف التمويل والخبرات التقنية وغيرها، مما هو مطلوب لإنجاز المشاريع، هو السبب في ذلك التداخل.

إن الشراكة تعمل على إيجاد صيغة ملائمة تمكن الأطراف التي تجمع بينهما أهداف مشتركة أو غايات متشابهة، من تحقيق تلك الأهداف والغايات من خلال توحيد الرؤى والجهود وتكامل القيم، والعمل على تجاوز التحديات والمصاعب التي قد تعترض العمل والجهود على المدى القصير والمتوسط، الشيء الذي يوفر بيئة صالحة للعمل المشترك وتحقيق الأهداف³. فالعمل التشاركي يعتبر بمثابة مقارنة لتحسين التدبير، إذ يسمح بالإنكباب على الأولويات واكتشاف البنيات والوسائل المناسبة من أجل تنسيق وتدبير التدخلات، وطريقة عمل تسهل وتوجه الحوار مع جميع المتدخلين الجهويين أو غير المنتمين للدائرة الترابية للجهة. فالشراكة آلية لتحسين التواصل داخل الجهة⁴.

¹ - تعرف الشراكة في مفهومها الواسع ب: "كل أشكال التعاون بين السلطات العمومية من جهة والمقاولات الخاصة من جهة ثانية." أما في مفهومها الضيق فتعني: "التعاون لإنجاز مشاريع مشتركة بين الدولة أو فروعها أو الجماعات المحلية من جهة والمقاولات الخاصة من جهة ثانية، وهذه الشراكة تتم بواسطة عقد." للمزيد من التفاصيل أنظر: محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية" مرجع سابق، ص. 473 وما بعدها.

² - مصطفى عبد الدائم، "تدبير الشأن المحلي وهران التنموية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - الرباط، السنة الجامعية 2008/2007، ص. 125.

³ - عادل تميم، مرجع سابق، ص. 170.

⁴ - رضوان العنبي، مرجع سابق، ص. 187.

ولقد أولى المشرع المغربي عناية خاصة للشراكة فبالرجوع إلى القانون رقم 47.96 المنظم للجهات رغم أنه لم يشر إلى كلمة شراكة إلا مرة واحدة¹ فقد أورد مفهوم التعاون في عدة مقتضيات² كما خصص الباب الخامس للتعاون بين الجهات، بالإضافة إلى وجود نصوص أخرى تنص وتقر بوضوح أسلوب الشراكة لإنجاز المشاريع وتحقيق أعمال وأنشطة مختلفة³. فتعدد المتدخلين والفاعلين في الشأن العام الجهوي، وتداخل الإختصاصات فيما بينهم يفرض آلية الشراكة، وخصوصا أن مختلف الفاعلين ليسوا على درجة واحدة من الإختصاص.

وبخصوص المجالات التي يمكن أن ترد فيها الشراكة بين الدولة والجهات هناك التجهيزات الأساسية والبنيات التحتية المختلفة مثل إنجاز وصيانة الطرق العامة وإنتاج الطاقة وتجهيزات النقل العمومي، والسير والجولان، والتجهيزات المرتبطة بالقطاعات المنتجة كالتجهيزات السياحية والإقتصادية وغيرها، وفي ميادين البيئة وإعداد التراب وغيرها من الميادين المختلفة، إذ يمكن أن تتوسع رقعة الشراكة كلما توسعت إختصاصات المجالس الجهوية أو اتضحت أكثر، وكلما إزدادت إمكانياتها المالية وقدراتها التقنية ومؤهلات المنتخبين والمسيرين للشأن العام الجهوي⁴.

وترد أغلب إتفاقيات الشراكة في المجالات الحيوية والمهمة، التي من شأنها تدعيم التنمية الجهوية، وتدفع بالاقتصادي المحلي ليدعم نظيره الوطني. وذلك في حالة ما إذا تم تجاوز العوائق التي تعترض هذا الأسلوب والمتمثلة أبرزها في⁵:

1- ضعف الإطار القانوني حيث لم ينص قانون 47.96 المنظم للجهات على مقتضيات تتعلق بالشراكة، بل ركز على مفهوم التعاون في أكثر من مادة⁶. وهذا إن دل على شيء فهو يدل على الخلط الذي وقع فيه المشرع بين الشراكة والتعاون.

فضعف الإطار القانوني للشراكة، خاصة بالنسبة للجماعات المحلية، يجعل الكثير من المسؤولين المحليين يتساءلون عن مشروعية هذه الشراكة. وكذلك فإن غياب نماذج لعقود الشراكة يزيد

1 - بوجمعة بوعزاوي، مرجع سابق، ص. 87.

2 - المواد 1 - 5 - 8 من القانون رقم 47.96.

3 - محمد بوجيدة، " تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص. 471 - 472.

4 - محمد بوجيدة، " تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص. 477 - 478.

5 - عادل تميم، مرجع سابق، ص. 173 - 175.

6 - راجع المواد 1-5-8 من قانون 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات.

من تعقد مهام الشراكة، حيث يصعب على الكثير من المسؤولين صياغة هذه العقود. فقد حدث مثلا أن أبرم عقد شراكة بين إحدى لجماعات القروية والمكتب الوطني للكهرباء، وذلك باسم الممثلين القانونيين لكلا الطرفين (الرئيس والمدير)، لكن في الأخير تم تعديل هذا العقد بإضافة طرف ثالث وهو وزير الداخلية على أساس أنه السلطة الوصية على الجماعات المحلية.

وأمام هذا الفراغ التشريعي حاولت وزارة الداخلية إصدار دليل سمته بـ " دليل التعاون اللامركزي"¹. حاولت من خلاله توضيح الإجراءات المسطرية المتعلقة بالتعاون والشراكة على صعيد الجماعات المحلية، إلا أن هذا الدليل لم يأتي بجديد بل اقتصر على إعادة صياغة مقتضيات الشراكة والتعاون المنصوص عليها في النصوص الأساسية المتعلقة بالجماعات المحلية بأصنافها الثلاثة.

2- عدم توفر الجهة على سلطة إبرام اتفاقيات الشراكة، إذ تضطر هذه الأخيرة إلى إرسال طلبات الشراكة إلى المركز وانتظار استصدار القرار، وهو ما يجعل المنتخبين لا يعملون على التفكير بجد في إبرام شراكات مع المصالح الخارجية أو الدولة.

وتزداد الأمور صعوبة في حالة عقد الشراكات مع الجهات أو المؤسسات الأجنبية، التي تتطلب السرعة والمهنية في التعامل، حيث يصطدم ذلك بمركزية القرار وإبعاده من المستوى الجهة. وحتى في حالة صدور القرار وعقد الشراكة فإن هذه الأخيرة لا تتخذ ذاك الطابع اللازم بها، أي شراكة ذات بعد وطابع جهوي. بل إنها تتحو في الأخير أن تكون اتفاقية مركزية موقعة من طرف أكثر من وزارة أو مسؤول في المركز.

3- وكذلك من العوائق التي تحول دون تطور وانتشار أسلوب الشراكة، حجم كلفة المشاريع التي تحددها الدولة، والتي تكون مرتفعة فترتفع معها حصة مشاركة الجهة فيها، الأمر الذي يجعل الجهة بمواردها الضعيفة غير قادرة على الدخول في مثل هذه الشراكات.

إلا أنه رغم قلة تجارب الشراكة ورغم العوائق التي تعترضها على المستوى الجهوي، فإن هذه الأخيرة قد أبانت عن إيجابيات مشجعة، حيث أنه كلما ساهم أي طرف في إنجاز أي مشروع ما، إلا

¹ - دليل التعاون اللامركزي، منشورات مركز التوثيق للجماعات المحلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، طبعة 2005، عدد الصفحات 79.

وتملكه إحساس قوي بأن الإنجاز مهم وهو من صلبه، وبالتالي يتعين المحافظة عليه، كما أن التشارك يسمح للجهة بإيجاد التمويل اللازم لمشاريعها خاصة عن طريق التعاقد¹.

وبناء على ما سبق، فإن إصدار خاص ينظم الشراكة، سيسمح بتشجيع وتوفير الأمان للاستثمارات والمبادرات، وذلك عبر توضيح الوضعيات القانونية للمتعاقدين، وتبيان الإجراءات الواجب إتباعها لاختيار الشريك والالتزامات والحقوق المتعلقة بالأطراف المتعاقدة.

فالشراكة مثلاً في الدول المتقدمة، تنظمها نصوص قانونية. كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية، أما في فرنسا فقد صدر مرسوم بتاريخ 17 يونيو 2004 بشأن عقود الشراكة، حدد النظام القانوني للعقود الشمولية التي بموجبها تسند الإدارات إلى الفاعلين الاقتصاديين إنجاز مشاريع أو تحقيق تجهيزات أو غير ذلك².

عموماً فإن الشراكة تهدف إلى تخليص المستوى المركزي من الإحتقان، عبر فسخ المجال لبروز فاعلين جدد، كالمجتمع المدني والقطاع الخاص. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التدبير التشاركي على الصعيد الجهوي يستجيب لمجموعة من التغيرات، في مقدمتها ما يسمى بسياسة القرب التي تتطلب تنمية سلوكيات التعاون والاشتراك³.

¹ -El Yaakoubi Mohammed: "La Nouvelle conception du rôle des conseil communale à la lumière de la loi n° 78.00", REMALD, N° 56 Mai – Juin 2004, p: 66.

² محمد بوجيدة، "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص. 482.

³ عادل تميم، مرجع سابق، ص. 175.

المبحث الثاني: دور مبدأ التفريع في إنجاح الجهوية المتقدمة بالمغرب

إن مبدأ التفريع الذي يطبق، عمليا وفي غالب الأحيان، دون التنصيص عليه في الدساتير والتشريعات، قد أفرز تجارب غنية والتي تفسر على أنها إستراتيجيات ملائمة للأنظمة السياسية، ومتطلبات العولمة التي تتادي بإعادة بناء المجالات، والتفكير في آليات وتقنيات حكم جديدة تأخذ بعين الإعتبار، الإعتبارات السوسيو - سياسية، وفلسفة الإنسان والمجموعة والسلطات والتراب¹.

إن التجارب العملية تشهد على ما حققته الممارسة الفعلية لمبدأ التفريع من نتائج إيجابية، ليس فقط على مستوى تنظيم المؤسسات بإعطاء الأسبقية للقاعدة على القمة، بل أيضا على المستوى تحديد العلاقة بين مختلف الأطراف، إذ بموجبه تكون السلطة العليا ملزمة بمساعدة السلطة الأدنى في القيام بمهامها لضمان إستقلال حقيقي، إذن فمبدأ التفريع من شأن العمل به والأخذ بمبادئه أن يساعد على إنجاح الجهوية المتقدمة المرتقبة بالمغرب سواء من ناحية توزيع وتنظيم السلطة بين الدولة والجهة، أو من ناحية ضبط العلاقة بينهما.

والمغرب كان على يقين بأهمية هذا المبدأ، الذي أصبح شعارا للحياة السياسية المعاصرة، سواء من ناحية تعزيز تنظيمه المؤسسي أو من خلال تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية، القرب الفعلية، والجودة في تقديم الخدمات العمومية، لذلك تم التلميح إليه كمبدأ من مبادئ تنظيم إختصاصات الجهة في القانون المنظم لها لسنة 1997، قبل أن يتم إعتاده وبشكل صريح في المبادرة المغربية لتحويل جهة الصحراء حكما ذاتيا، إذ يعتبر آلية فعالة لضمان المشروعية في تدخلات الدولة على المستوى المحلي في ظل خصوصيات جهات الحكم الذاتي (المطلب الثاني)، ليأتي أخيرا الدستور المغربي لسنة 2011 ويرقي بهذا المبدأ ويجعل منه مبدءا دستوريا، وأساسا لتوزيع الإختصاصات بين الجماعات الترابية في أفق تفعيل الجهوية المتقدمة (المطلب الأول).

¹ - من التقرير التقديمي للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية

المطلب الأول: اختصاصات الجهة في أفق الجهوية المتقدمة

بعد إستعراض معالم تدخل كل من المجلس الجهوي وممثلي الإدارة المركزية، يلاحظ أن الطابع المركزي، المتجسد محليا في هيئات نظام عدم التركيز، يغلب على التنظيم اللامركزي الجهوي، وذلك بالنظر إلى الأدوار المحتشمة التي منحت سواء للمجلس الجهوي أو لجهازه الرئاسي، مقابل الصلاحيات المهمة التي احتفظ¹ بها لصالح رجال السلطة المحلية، وفي مقدمتهم الوالي أو عامل مركز الجهة، الذي يعتبر السلطة التنفيذية لمداوات المجلس الجهوي، هذا ما يجعل نظام الجهوية بالمغرب ضعيفا.

إن بناء الجهوية يتطلب الإقتناع بضرورتها أولا، والوعي بدورها ثانيا²، وهذا ما يستلزم إعادة النظر في تموقع الدولة داخل الجهة بما يكفل حرية وصلاحيات أكثر للمستويات المحلية، وفي مقدمتها المجالس الجهوية المنتخبة، تحقيقا لمتطلبات الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية (الفرع الأول)، وهذا لن يتحقق إلا بتطوير الجهة وترقيتها واعتبارها شريكا حقيقيا للدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجهوية المتقدمة أداة للديمقراطية والتنمية المحلية

إن الانتقال بالوضع القانوني والدستوري للجهة يعد من شروط التأهيل الديمقراطي، الذي يعترف باختلاف المقومات الثقافية والاجتماعية والإقتصادية للجهات، ويمنحها الحق في تسيير شؤونها بنفسها وتبدير مواردها، بواسطة هيئات منتخبة بشكل ديمقراطي ويساهم في التخفيف من البيروقراطية والمركزية (الفقرة الأولى) الشيء الذي يسمح بتحقيق إقلاع إقتصادي وتنموي محلة حقيقي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الجهوية الموسعة أساس لترسيخ الديمقراطية المحلية

مع تطور الدول والمجتمعات إقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، وبموازات التكتلات الجهوية الكبرى فيما فوق الأوطان، أصبحت الجهوية مطلبا ملحا وأداة أساسية في ترسيخ الديمقراطية التشاركية، وعاملا مهما في إيراد توازنات بين حتمية الإنخراط في سياسة الإنفتاح والاندماج الإقتصاديين وبين مطالبة المواطنين بمشاركتهم في تشخيص حاجياتهم وتحديد أولوياتهم³.

² - عبد القادر الخالقي مراد، "التنوع والتكامل السياسة الجهوية المغربية-دراسة نظرية وتطبيقية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، السنة الجامعية 2001/2002، ص. 66.

³ - أتلاتي طارق، "القانون الإداري: التنظيم الإداري"، مطبعة دار القلم - الرباط، الطبعة الأولى 2007، ص. 186.

إن للجهة القدرة في التعبير عن الإختلاف والتعددية بجميع أنواعها، بفضل تمكنها من تحويل النسق المحلي من مجال يتسم بالتشتت، على مستوى المجهودات، إلى وحدة متكاملة ومنسجمة أساسها الحوار والمشاركة بين جميع الفاعلين، وترسيخ الفعل الديمقراطي الشيء الذي يؤدي إلى تحويل مصدر الحكم إلى القاعدة¹ عوض المركز.

ولا شك في أن مسألة تعزيز الإختصاصات وتوضيحها (أولا) وتحرير العمل الجهوي اللامركزي (ثانيا) يعدان أساس تحقيق ديمقراطية حقيقية في مشروع الإصلاح الجهوي.

أولا: الجهوية الموسعة بصلاحيات أوسع وأدق

لقد تبنى المغرب خيار الجهوية منذ عدة سنوات، إقتناعا منه بكون الأساليب القديمة والتقليدية لم يعد بإمكانها مسايرة ما يفرضه تدبير الشأن الداخلي للدولة من تحديات، سواء على المستوى السياسي (الديمقراطية)، أو على المستوى التنظيمي. لذلك فإن التنظيم الجهوي المغربي يعرف دينامية مستمرة ودائما ما يكون حاضرا سواء على مستوى النقاشات الفقهية، أو على المستوى العملي.

وفي هذا الإطار فقد دخل المغرب مؤخرا في نقاش وطني عميق يروم إلى تحقيق إصلاحا شاملا لتنظيمه الجهوي في ما بات يعرف بمشروع الجهوية المتقدمة، وفي هذا الصدد تم تشكيل لجنة إستشارية كلفت بإنجاز دراسة شاملة حول مستقبل والسبل الكفيلة بتطوير الجهوية بالمغرب، وقد خلصت هذه اللجنة في مجال صلاحيات الجهة، إلى ضرورة التوسيع والتفصيل فيها وذلك طبقا للقواعد التالية:

1 - في ما يتعلق بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية، يعتبر كل مجال للإختصاص (الماء، الطاقة، النقل...) قابلا لأن تتقاسمه الدولة والجماعات الترابية عملا بمبدأ التفريع.

2 - في كل مجال من هذه المجالات، تنتقل مسؤوليات الدولة ومهامها المدققة إلى الجهات في إطار قانوني، ويجري ذلك بالتدرج على أساس تعاقد مضبوط الشكل بحسب قدرة الجهة على تحملها، ويقطرن هذا النقل دائما بجعل الموارد والوسائل المطابقة رهن إشارة الجهة.

3 - للجهات إختصاصات ذاتية في مختلف المجالات، تمكنها من حرية إتخاذ المبادرات في إطار القانون بحسب ما لديها من الموارد الذاتية من غير تلك التي تقترن بالإختصاصات المنقولة إليها

من طرف الدولة، وتحيين تلك الإختصاصات وتحدد بشكل منتظم قياسا على تطور مواردها الذاتية وقدرتها على التدخل.

4 - للمجلس الجهوي دور الصدارة تجاه باقي المجالس المنتخبة، مع احترام اختصاصات هذه الأخيرة، وذلك فيما يخص وضع برامج التنمية الجهوية وتتبعها في انسجام مع توجهات الدولة وبعد استشارة مختلف الفاعلين العموميين والخواص في المجال الجهوي¹.

والجديد في المقاربة يمكن في كون الإصلاح المرتقب سيقوم بتحديد ليس فقط الإختصاصات الجهوية، بل في رصد كتلة من الإختصاصات القاصرة على الدولة والخاصة بها، وهي نفس الطريقة التي تبناها مشروع الحكم الذاتي (كما سنوضح ذلك لاحقا). وهذه المنهجية الجديدة معاكسة للطريقة السابقة للنصوص المنظمة للامركزية، التي كانت تكتفي بتحديد الإختصاصات الموكولة للمجالس المنتخبة.

وبهذا المنظور، سيرتكز الإصلاح على هذا المبدأ المداركة أو التفريع بمعنى أن الدولة لا يمكن لها أن تمارس في المستقبل إلا الإختصاصات التي تتلائم مع طبيعتها كمستوى وطني. وبعبارة أخرى يعني هذا المبدأ في عمقه، أن السلطة المركزية لا يمكن لها أن تمارس إلا الإختصاصات التي لا يمكن للجهة أن تمارسها، بالنظر إلى خصوصية دورها الرئيسي، أو بسبب محدودية الوسائل التي تتوفر عليها².

إذن فالجهة في إطار مشروع الجهوية الموسعة ستكون أكثر صلاحيات وسلط مما هو عليه في الوقت الراهن، وبالإضافة إلى هذا فإن المشروع الجديد يعتمز التدقيق أكثر في اختصاصات الجهة وذلك تعزيزا للممارسة الديمقراطية التي تقتضي وضوحا ودقة في الإختصاصات، حتى تستجيب للتطلعات المعقودة عليها.

¹ - تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام للجنة الإستشارية حول الجهوية، المملكة المغربية 2011، ص. 13.

² - محمد اليعكوبي، "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، يوليوز-غشت 2010، ص. 19.

ثانياً: تحرير العمل الجهوي

لا شك في أن الجهوية أداة فعالة في تحقيق الديمقراطية المحلية، إذا ما وفر لها من الآليات ما يلزم لإنجاحها، فبالإضافة إلى ضرورة توسيع صلاحيات الجهة وتدقيقها فإن كل ذلك يبقى دون معنى حقيقي، مل لم يتم تحرير العمل الجهوي، من كل أشكال الوصاية الجامدة المفروضة عليه.

فبالرجوع إلى القانون المنظم للجهات وتفحص مضامينه وأحكامه، ستجعلننا نعتقد أن الجوبة التي تم إختيارها كبعد إستراتيجية تنموية، تتأسس على مبدأ اللامركزية خاصة بالنظر إلى الإختصاصات الواسعة لممثل الدولة الذي يستحوذ على معظم إختصاصات الجهة، الأمر الذي يخلق مركزية إتخاذ القرار داخل اللاتركيز وتتجم عنه مجموعة من الإختناقات والنقائص التي تخيم على العمل الجهوي وتحول دون تطويره¹.

كما أن آلية الوصاية المطبقة على أعمال المجلس الجهوي، في شكلها الحالي، تحد من فعالية العمل الجهوي اللامركزي، مما يفرغ مبدأ الحرية والمبادرة وإشراك الساكنة في تدبير شؤونها من مضمونه، وهو ما يجعل من تحرير العمل الجهوي في أفق الجهوية الموسعة ضرورة ملحة، بل وأيضاً مقياساً لمدى رغبة المسؤولين في إنجاح الإصلاح المرتقب.

وفي هذا الإطار يرى أستاذنا الفقيه محمد اليعكوبي أن الجهوية المتقدمة تقتضي منطقياً التخفيف من وطأة الوصاية، فالجهوية الموسعة تعني طبقاً لمبادئ اللامركزية أن الشروط التي تؤطر مراقبة السلطة المركزية على الاشخاص والأعمال ستحدد بطريقة لبرالية ثلاث خصوصيات المستوى الجهوي.

والواقع أن الجهة كمستوى نوعي للتنمية تستحق تأسيس وصاية مطابقة أكثر لمتطلبات هذه الجماعة المحلية الخاصة، إذ يرى الأستاذ أن الوصاية التقليدية ذات الصبغة الإدارية أصبحت متجاوزة نظراً لظهور نخبة جديدة من المسيرين، ففي نظره أن تطور الجهوية مشروط بالتخلص من الوصاية الكلاسيكية المرتكزة على تقنية المصادقة، وإحلال الوصاية القضائية محلها، حيث سيكون دور ممثل

¹ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 112-113.

الدولة هنا مراقبة مشروعية القرارات المتخذة من قبل السلطات الجهوية وتقديم الطعون فيها أمام المحاكم الإدارية كلما كان هناك خروج عن الإطار القانوني الموضوع¹.

الفقرة الثانية: الجهوية الموسعة ورهان تحقيق التنمية المحلية

تعد الجهة أداة أساسية لخوض تحديات التنمية، فهي تشكل شرطا جوهريا لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المجال المحلي، وذلك عبر إستراتيجيات جهوية تنموية، تتوخى الحد من الفقر ومحاربة الفوارق الاجتماعية والتوزيع العادل للثروات والوقاية من الإقصاء الاجتماعي². إن من شأن اعتماد الجهوية المتقدمة بالمغرب أن تساهم بشكل حاسم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وفي الإستثمار الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة وإستهناض همم مختلف الفاعلين المحليين، للمشاركة في إقامة وإنجاز المشاريع المهيكلة الكبرى وتقوية جاذبية الجهات³.

إن الجهوية الموسعة لن تقتصر على البعد السياسي فقط، إذ من المنتظر أن يكون مطلب التنمية المحلية في قلب هذا الإصلاح الهيكلي للسياسة اللامركزية بالمغرب، وهذا ما خلصت إليه أيضا اللجنة الإستشارية للجهوية المتقدمة. إذ وضعت المجلس الجهوي في الصدارة في مجال التنمية المندمجة⁴، وأناطت به لعب دور أساسي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فإدارة التنمية في العصر الحالي لم تعد تعتمد على الهيئات المركزية فحسب، بل تجاوزت ذلك إلى اعتماد لامركزية القرار، ولا مركزية الأنشطة الاقتصادية كأساس لتحقيق التنمية المندمجة في مجموع التراب الوطني. ففي ظل النظام الإقتصادي العالمي الجديد، لم يعد بإمكان الحكومات المركزية أن تستجيب لمختلف حاجيات المجتمع، إذ لا تستطيع أن تولي إهتماما لمختلف جهات الدولة، كما أنه يصعب عليها النهوض بكل شؤونها، لذلك لجأت أغلب الدول إلى تعزيز نظامها اللامركزي، بالشكل الذي يسمح برصد متطلبات السكان وتحديد إحتياجاتهم اليومية وتلبيتها على المستوى المحلي.

1 - للإطلاع أكثر على طرح الأستاذ راجع مقاله: "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية"، مرجع سابق، ص. 21.

2 - عادل تميم، مرجع سابق، ص. 98.

3 - كريم لحرش، "الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلصات تقرير اللجنة الإستشارية"، مقال منشور بسلسلة الامركزية والتنمية المحلية، عدد مزدوج 11-12، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص. 22.

4 - راجع في هذا الصدد تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية الموسعة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص. 13.

إن فتمكين من شروط تحقيق التنمية المحلية يستوجب تحليل عناصر هذه الأخيرة وتأسيسها على معطيات قانونية وواقعية تتيح للجهات ممارسة إختصاصاتها التنموية وبرمجة مالياتها على ضوءها¹، لأن مفهوم التنمية في ظل هذا البعد يرتبط بقدرة الجهة على برمجة مشاريعها التنموية وفق مقاربة شمولية إستراتيجية، تضع أهدافا واضحة وممكنة التحقق.

ومن المعلوم أن فعالية الجهوية المتقدمة في تحقيقها للتنمية تتبني حتما على قدرة ونجاعة المسؤولين الجهويين، لذلك فلا يجب أن ننسى أن الجهة بحم مبدأ المداركة (التفريع)، مدعوة لممارسة إختصاصات نوعية ومعقدة تستند بالأساس إلى التخطيط المجالي والإقتصادي، وهذا ما يعني أن التدبير الجهوي الحقيقي يتوقف على وجود نخبة خاصة من المسيرين بتكوين ملائم وعلى بنيات إدارية من نوع جديد. فالأمر لا يتعلق هنا بالإدارة التقليدية والكلاسيكية التي تباشر أعمال التدبير اليومي، بل إدارة مهام خاصة تحتاج إلى بنيات ملائمة تشغل بنوع من الإستقلالية، كخلايا الدراسات والتخطيط، والراصد الإقتصادية والأجهزة الخاصة للتدخل، مجموعات البحث وغيرها من البنيات.

فلا يمكن إعتبار الجهة كمستوى إداري جديد للتسيير ينضاف إلى المستويات الثلاث الأخرى، بل هي مستوى للتأمل والتنظير حول التنمية الجهوية، ولتصور سياسة منسجمة للتنمية وإعداد التراب²، مما يحتم على الدولة إعادة النظر في علاقاتها في هذه المؤسسة، وتبني مقاربة جديدة في هذا الصدد يأخذ بعين الإعتبار المكانة الجديدة للجهة على المستوى الوطني.

الفرع الثاني: الجهة كشريك حقيقي للدولة

إن إعادة النظر في التنظيم الجهوي في أفق مشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب، ومنح الجهة المزيد من السلط والأدوار على مستوى تنظيم وتسيير التراب المحلي، يقتضي بالضرورة إعادة النظر في العلاقة التي تربط الدولة بها، وتموقع هذه الأخيرة على مستوى التراب الجهوي.

والحديث عن تموقع الدولة يحيل على فكرة الحضور الدائم والقوي للدولة في المجال المحلي كفاعلة أو كموجهة ومراقبة، سواء باحتكارها لأم الإختصاصات التي تجعلها دائمة الحضور أو بتوفرها

¹ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 23.

² - محمد البعقوبي، "مفهوم الجهوية في الخطب الملكية"، مرجع سابق، ص. 24 - 25.

على أجهزة ومؤسسات ذات وزن كبير على المستوى الجهوي (مؤسسة العامل)¹. لذلك فإن الوقت قد حان، خصوصا في ظل مشروع الجهوية المتقدمة، لإعادة تموقع الدولة على المستوى الجهوي واعتماد المقاربة التشاركية تعيد الإعتبار للمستوى المحلي عوض آلية الوصاية المعتمدة.

إن التطور الذي عرفته الجهة بالمغرب، والتجارب التي راكمتها في تسيير الشأن المحلي جعلها منها هيئة مؤهلة ولها من الإمكانيات ما يلزم للسماح لها بربط علاقات حقيقية مع الهيآت والبنيات المركزية، لإنجاز مشاريع وبرامج مشتركة والإجابة على التحديات التنموية التي تعرفها البلاد، ومن أجل تحقيق ذلك يتوجب على الدولة تقوية تنسيقها مع الجهة من جهة وإعادة النظر في إدارتها اللامركزية من جهة ثانية.

إن تحقيق التكامل المطلوب بين أدوار كل من الجهة والدولة على مستوى اللامركزي، يستوجب إلى جانب تدقيق وتوسيع الإختصاصات وتحرير العمل الجهوي، إعتقاد مقاربات جديدة في تدخلات الدولة.

وفي هذا الإطار تبنى المغرب استراتيجية جديدة² في تحديد وتوزيع الأدوار بين المستويين المركزي والمحلي، معتمدا في ذلك على مبدأ التفريع³ الذي يقتضي تقييد تدخلات الدولة في مقابل توسيع صلاحيات الهيآت المحلية تكريسا لمتطلبات الديمقراطية وإشراك الساكنة بشكل أوسع في تدبير شؤونها الخاصة، القرب، بخلق مراكز إتخاذ القرار قريبة من المواطنين، ولما يوفرانه من جودة وفعالية واقتصاد في أداء الخدمات العمومية.

إذن ومن خلال كل ما سبق يتضح أن الدولة عازمة / ملزمة بمراجعة نظرتها للهيئات الجهوية، وإعادة صياغة علاقتها بالجهة، باعتبارها شريكا حقيقيا لها في مشروعها الإصلاحي والتنموي سواء على الصعيد المحلي أو الوطني.

¹ - عبد القادر الكيحل، "الرهانات السياسية والتنموية للجهوية بالمغرب" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس -

السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2009 / 2010، ص. 116.

² - راجع في ذلك الدستور المغربي لسنة 2011، ومقترحات اللجنة الإستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الأول.

³ - الفصل 140 من الدستور المغربي المعدل لسنة 2011.

المطلب الثاني: مبدأ التفريع وخصوصيات جهات الحكم الذاتي

إن فلسفة مبدأ التفريع سابقا تتلخص في إعطاء الأسبقية للقاعدة على القمة، أي أن الدولة تبعا لهذا المبدأ لا تتدخل إلا في حالة إستحالة تحقيق بشكل كاف الأهداف العملية المنتظرة من طرف المستويات الأدنى منها فهو يمنح الأسبقية للسلطات الأكثر قربا من المواطنين وهو بذلك يجب على إشكالية الديمقراطية والتنمية فهو لا يحرص فقط على إسناد الإختصاص للمستوى الأدنى بل يروم أيضا إلى البحث عن أفضل وأنسب مستوى لمزاولة إختصاص معين بما يحقق متطلبات الجودة والفعالية والإقتصاد في التدخلات العمومية.

ولقد مر معنا سابقا أن وقفنا على مختلف التطبيقات العملية لمبدأ التفريع على مستوى التنظيم المؤسسي، وخلصنا إلى أن التنظيم الفدرالي يعد أنسب مجال لتطبيقه لما يتوفر عليه من مميزات تجعل منه التنظيم الأكثر توافقا مع خصائص مبدأ التفريع بحيث أن الدولة الفدرالية لا تتدخل إلا إذا أبانت الهيئات الجهوية (أو الفدراليات) عن عجزه.

إذن فالتفريع يجد نفسه كلما تراجعت الدولة لصالح الهيئات المحلية، وبالرجوع إلى التنظيمات الموحدة (الدول البسيطة) ومن بينها المغرب فإن أقصى ما يمكن الوصول إليه في تنظيمها الإداري هو تبني الجهويات السياسية وتعزيز صلاحيات مجالسها (الفرع الأول) وإعادة النظر في أدوار الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إختصاصات جهات الحكم الذاتي وهيئاتها

لا يمكن تصور نظام حكم ذاتي إلا إذا تمتعت هيئات ومؤسسات الجهة باختصاصات وسلطات واسعة تستطيع من خلالها إشباع حاجيات أبناء الإقليم، وبالتالي تحقيق تنمية إقتصادية واجتماعية شاملة. فتوسيع إختصاصات هيئات الحكم الذاتي وتعزيز سلطاتها هو الذي يوضح مدى استقلالية الإقليم وقدرته على القيام بتدبير شؤونه ودون تدخل من الدولة أو المركز¹.

¹ - حبيبة الزينوني، "الجهة بالمغرب بين مطلب الإصلاح ورهان التنمية" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة حسن الأول - سطات، السنة الجامعية 2010/2011، ص. 268.

وبالرجوع إلى التجارب الدولية في مجال الجهوية السياسية نجد أن هناك ثلاث طرق لتوزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات وهي:

✓ تعيين وتحديد الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الإقليم والجهة والسلطة المركزية.

✓ الإقتصار على توزيع وتحديد صلاحيات الإقليم المحكوم ذاتيا في مجالات محدودة.

✓ الاكتفاء بتعيين وتحديد صلاحيات السلطة المركزية ذات السيادة، أما الباقي فيترك للجهات¹.

وبالنسبة للمغرب فإن الفكرة الأساسية التي يمكن أن نستقيها من مشروع الحكم الذاتي الذي تضمنته المبادرة المغربية المقدمة للأمم المتحدة²، فهي كونه خص جهة الصحراء بإختصاصات جد واسعة في ميادين عدة (الفقرة الأولى)، في حين أبقى على أخرى حصرية لفائدة الدولة، أما التي لم يتم التنصيب عليها صراحة فإنها تمارس باتفاق بين الطرفين وذلك عملا مبدأ التفريع³. كما أنه حدد هيئات خاصة بهذه الجهة للنهوض بهذه الصلاحيات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إختصاصات جهات الحكم الذاتي

لقد مكن مشروع الحكم الذاتي لجهة الصحراء إختصاصات مهمة يمارسها سكان جهة الحكم الذاتي داخل الحدود الترابية للجهة ومن خلال هيئات تنفيذية وتشريعية وقضائية، وفق قواعد الديمقراطية وقد شملت هذه الإختصاصات الميادين التالية:

✓ الإدارة المحلية والشرطة المحلية ومحاكم الجهة،

✓ على المستوى الإقتصادي:

* التنمية الإقتصادية والتخطيط الجهوي وتشجيع الإستثمارات والتجارة والصناعة والسياحة

والفلاحة؛

* ميزانية الجهة ونظامها الجبائي.

✓ على مستوى البنى التحتية: الماء والمنشآت المائية والكهرباء والأشغال العمومية والنقل.

¹ - عبد القادر الكيحل، مرجع سابق ص. 151 - 152.

² - قام السفير المندوب الدائم للمملكة المغربية لدى الأمم المتحدة السيد "المصطفى ساهل" بتسليم نص المبادرة المغربية بشأن التفاوض لتحويل الصحراء حكما ذاتيا إلى الأمين العام للأمم المتحدة السيد "بان كي مون" بتاريخ 13 من أبريل سنة 2007 وهي مبادرة مكونة من 35 بنداً.

³ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 269.

✓ على المستوى الإجتماعي: السكن والتربية والصحة والتشغيل والرياضة والضمان الإجتماعي والرعاية الإجتماعية.

✓ في المجال الثقافي: تقوم الجهة بالتنمية الثقافية بما في ذلك النهوض بالتراث الثقافي الصحراوي الحساني.

✓ وأخيرا إختصاصات في المجال البيئي¹.

والملاحظ أن هذه الإختصاصات الممنوحة لجهة الصحراء تتماشى مع ما هو متضمن في التجارب المتقدمة في تطبيق الحكم الذاتي (إسبانيا - إيطاليا) وهي ما تعرف بالجهوية السياسية، كما أنها تعترم الضوابط والمعايير المتعارف عليها عالميا².

ولتمكين جهة الصحراء من ممارسة إختصاصاتها، وتحقيق تنميتها على جميع الأصعدة، حددت المبادرة المغربية الموارد المالية الضرورية التي ستساعد في ذلك واشتملت على:

✓ الرسوم والضرائب والمساهمات المحلية المقررة من لدن الهيئات المختصة للجهة.

✓ العائدات التي يمكن تحقيقها من إستغلال الموارد الطبيعية المرصودة للجهة.

✓ جزء من العائدات المحصلة من طرف الدولة والمتأتية من الموارد الطبيعية الموجودة داخل الجهة.

✓ الموارد الضرورية المخصصة في إطار التضامن الوطني.

✓ عائدات ممتلكات الجهة³.

في المقابل فقد إحتفظت المبادرة المغربية بإختصاصات حصرية خاصة بالدولة وقد نصت عليها في البند الرابع عشر وتشمل المجالات التالية:

✓ مقومات السيادة، لاسيما العلم والنشيد الوطني والعملة.

✓ المقومات المرتبطة بالإختصاصات الدستورية والدينية للملك، بصفته أمير المؤمنين والضامن

لحرية ممارسة الشعائر الدينية وللحريات الفردية والجماعية.

¹ - الفقرة 12 من نص المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

² - حميد أبولاس، "مستقبل اللامركزية والجهوية بالمغرب" مقال منشور بدراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا" قامت بها كل من جامعة

قاديس (إسبانيا) وجامعة عبد المالك السعدي (المغرب)، مطبعة سبارطيل - طنجة، طبعة 2010، ص. 133.

³ - من نص المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء، الفقرة 13.

✓ الأمن الوطني والدفاع الخارجي والوحدة الترابية.

✓ العلاقات الخارجية.

✓ النظام القضائي للملكة.

غير أن الدولة عند مباشرتها لمسؤولياتها في مجال العلاقات الخارجية يجب أن تقوم بالتشاور مع جهة الحكم الذاتي للصحراء، وذلك بالنسبة لكل القضايا ذات الصلة المباشرة باختصاصات هذه الجهة، كما أنه يجوز لجهة الحكم الذاتي للصحراء أن تقيم علاقات تعاون مع جهات أجنبية بهدف تطوير الحوار والتعاون بين الجهات وذلك بعد التشاور مع الحكومة وفق بنود المبادرة¹ كما أسندت المبادرة أيضا سلطة مزاولة إختصاصات الدولة المنصوص عليها في البند الرابع عشر إلى مندوب الحكومة².

من جهة أخرى تمارس الإختصاصات التي لم يتم التنصيب على تخويلها صراحة باتفاق بين الطرفين، وذلك عملا بمبدأ التفريع³ الذي يعطي الأولوية للهيئات القريبة من المواطنين إذ أنه وبمقتضى هذا المبدأ يجب على الدولة عدم التدخل في الشأن الجهوي لجهات الحكم الذاتي بالصحراء إلا في حالة ما إذا أبانت هذه الأخيرة عن قصور أو عجز في النهوض باختصاص معين.

الفقرة الثانية: هيئات الحكم الذاتي

من أجل أن تمارس جهة الحكم الذاتي للصحراء إختصاصاتها لابد لها من التوفر على هيآت تشريعية، تنفيذية وقضائية.

1 - البرلمان الجهوي: حسب الفقرة 19 من المبادرة يتكون برلمان الحكم الذاتي للصحراء من أعضاء منتخبين من طرف مختلف القبائل الصحراوية، وكذا من أعضاء منتخبين بالإقتراع العام المباشر من طرف مجموع سكان الجهة، كما يجب أن تتضمن تشكيلة برلمان جهة الحكم الذاتي للصحراء نسبة ملائمة من النساء⁴. ويمارس هذا البرلمان جميع الإختصاصات التي تدخل في إطار

¹ - الفقرة 15 من نص المبادرة.

² - الفقرة 16 من المبادرة.

³ - الفقرة 17 من المبادرة.

⁴ - الفقرة 19 من المبادرة.

الوظيفة التشريعية، مع اشتراط مطابقة جميع القوانين الصادرة عنه لنظام الحكم الذاتي في الجهة ولدستور المملكة والقانون الوطني¹.

2 - الحكومة الجهوية: يمارس السلطة التنفيذية في جهة الحكم الذاتي للصحراء رئيس حكومة ينتخبه البرلمان الجهوي وينصبه الملك. فهو يمثل الدولة في الجهة، كما يتولى تشكيل حكومة الجهة ويعين الموظفين الإداريين الضروريين لمزاولة الإختصاصات الموكولة إليها، بموجب نظام الحكم الذاتي فهو مسؤول أمام برلمان الجهة.

ورغم أن الرئيس يتم تنصيبه من طرف الملك، والتنصيب على ذلك في المشروع فإن ذلك لا يدخل في إطار الشكليات التي يراد بها التذكير بالوحدة الترابية للدولة المغربية، وليس للإستناد في مزاولة صلاحياته، كما أنه بهذا التنصيب يكون ممثلاً للدولة في الجهة. وهذه الصفة لا تتعدّد لمندوب الحكومة حسب ما جاء في الفقرة 16 من المبادرة والتي لم تسمه ممثلاً للدولة وإنما مندوباً، ينفذ إختصاصات الدولة في الجهة المنصوص عليها في الفقرة 14.

وبالعودة إلى الفقرة 21 نستشف الدور المحوري الذي يقوم به رئيس الحكومة، تأسيساً برئيس حكومة المجموعة المستقلة في إسبانيا الذي تجتمع له الإدارة والتنسيق بالشكل الذي فيه سيطرة الرئيس في نظام برلماني، وهذا يحيلنا إلى كون النظام البرلماني يوجد فقط نظرياً وبينما على أرض الواقع توجد ملامح نظام رئاسي، وهذا ما جعل أحد الباحثين الإسبان يتساءل بخصوص التجربة الإسبانية لماذا لم يتم تغيير طريقة إنتخاب رئيس المجموعة المستقلة من طرف البرلمان المحلي إلى إنتخاب من قبل مواطني المجموعة المستقلة؟².

3 - الهيئة القضائية: أجاز المشرع الحكم الذاتي المغربي للبرلمان الجهوي إحداث محاكم للبت في المنازعات الناشئة عن تطبيق الضوابط التي تضعها الهيئات المختصة لجهة الحكم الذاتي للصحراء المغربية وتصدر هذه المحاكم بكل إستقلالية وباسم الملك، وهو ما يفهم منه أن هذا النظام القضائي المحلي في شموليته يبقى داخل دائرة الجهاز القضائي للمملكة وإن لم يصرح صراحة بذلك في المبادرة، كما أن الفقرة 23 نصت على المحكمة العليا كأعلى هيئة قضائية بالجهة تتولى النظر نهائياً في تأويل

¹ - الفقرة 24 من المبادرة.

² - حميد أبولاس، "مستقبل اللامركزية والجهوية بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 134.

قوانين الجهة، أما الفقرة 24 فقد أكدت على أنه إلى جانب القوانين والمراسيم التنظيمية على ضرورة أن تكون الأحكام القضائية الصادرة عن هيئة الحكم الذاتي للصحراء مطابقة بالإضافة إلى نظام الحكم الذاتي بالجهة لدستور المملكة.

وإلى جانب هذه الهيئات (التشريعية، التنفيذية والقضائية) نصت المبادرة المغربية في فقرتها 26 على ضرورة أن تتوفر الجهة على مجلس إقتصادي واجتماعي يتشكل من ممثلي القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والمهنية والجمعوية وشخصيات برهنت على كفاءة عالية¹.

إنطلاقاً مما سبق يبدو أن المنطقة الجنوبية (الصحراء) نظراً لخصوصيتها ولإعتبارات أخرى ستكون إستثناء على باقي جهات التراب الوطني، حيث أن سيناريو الحكم الذاتي يبدو مرتبطاً بهذا الإقليم وقاصراً عليه² فالمنطقة الجنوبية في ظل هذه الشروط ستكون في مقدمة مشروع الجهوية الموسعة الذي إنخرط المغرب في تبنيه³.

وفي الأخير نشير إلى أن نظام الحكم الذاتي يعتبر أقصى ما يمكن أن تبلغه الدولة الموحدة في تنظيمها الإداري اللامركزي وقد تم تبني هذا النظام من طرف عدة دول متقدمة كإسبانيا وإيطاليا، ذلك لتجاوز النداءات المناهضة للحكم المركزي والداعية إلى الانفصال، ونفس الشيء يسعى المغرب إلى تحقيقه أيضاً.

إنه وبالإضافة إلى ما يمكن أن تحققه أنظمة الحكم الذاتي من إيجابيات على المستوى السياسي (القضاء على النزعات الانفصالية) لها عدة مميزات، فهي تساهم في الإجابة على إشكالية الديمقراطية المحلية وذلك من خلال منح المواطنين هامشاً أوسع لتسيير شؤونهم بأنفسهم، كما تساهم في تحقيق مطلب القرب، السرعة والفعالية في إتخاذ القرارات، وهذا من شأنه ضمان فعالية أكبر في التدخلات العمومية بأقل تكلفة ممكنة.

¹ - نفس المرجع، ص. 134.

² - مصطفى عثمانى، "الجهوية الموسعة بالمغرب وأفاق الحكم الذاتي" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، السنة الجامعية 2009/2010، ص. 109.

³ - يشهد التنظيم اللامركزي بالغرب إصلاحات عميقة حالياً وبالخصوص على مستوى التنظيم الجهوي وفي هذا الإطار تم تنصيب لجنة إستشارية لإنجاز دراسة شاملة ومتكاملة حول المشروع وهذا ما تم بالفعل وعلى غرارها قام المغرب بإصدار دستور جديد (2011) يبنى إصلاحات هيكلية للتنظيم الإداري المغربي عموماً ولمشروع الجهوية المتقدمة على الخصوص، ومن المنتظر أيضاً أن تقوم الحكومة والبرلمان بإستكمال مراحل هذا الإصلاح وإصدار مجموعة من النصوص المحدثة للتنظيم اللامركزي بالمغرب.

وخلاصة القول فإن نظام الحكم الذاتي يلتقي مع مبدأ التفريع وفلسفته في عدة مقتضيات ومبادئ، كالإعتراف بالخصوصيات والقدرة على تدبير الشؤون الذاتية، الإستقلالية وحرية ممارسة السلطة المحلية، تراجع مفهوم الدولة السائدة وغيرها، إذن فمبدأ التفريع سيكون له مكان متميز في ظل تمتيع جهة الصحراء بحكم ذاتي بالمغرب ليس على المستوى التنظيمي فقط (توزيع الاختصاصات) بل أيضا على المستوى السياسي.

الفرع الثاني: مكانة الدولة في ظل نظام الحكم الذاتي للجهة

إن جهة الحكم الذاتي رغم توفرها على سلطة تشريعية تنظيمية وقضائية محلية، فهي تبقى تابعة للسيادة الوطنية، لذلك فقد عملت المبادرة على خلق علاقات متبادلة بين الدولة ومنطقة الحكم الذاتي، تكريسا للوحدة الوطنية التي تعد من الثوابت الأساسية للنظام السياسي بالمغرب. وهكذا حددت المبادرة إختصاصات جوهرية لصالح الدولة وبينت مجالات حضورها بمنطقة الحكم الذاتي (الفقرة الأولى) في المقابل إحتفظت لهذه الأخيرة بحضور حقيقي داخل الدولة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: سلطة الدولة داخل جهة الحكم الذاتي

لقد إعترفت المبادرة الوطنية للحكم الذاتي بسيادة المغرب على الصحراء، عن طريق إقرارها لإختصاصات وسلطات أساسية لصالحه، وتحت جناح مبدأ السيادة هذا الذي نصت عليه المبادرة في فقرتها الثانية، إحتفظ المغرب بصلاحيات متعددة لصالحه، يدور محورها حول عدم المساس بالمصالح العليا للمجتمع المغربي، والمحددة دستوريا، وعدم الإخلال بالثوابت الأساسية الكبرى للنظام المغربي، وتتجلى هذه الثوابت في الوحدة الترابية، التي تعني بلك الرقعة الجغرافية التي تبقى حكرًا لرموز الدولة، بسيران القانون في كل شبر منها¹ وبالإحتفاظ بمقومات السيادة فيها لا سيما الدفاع والعلاقات الخارجية، والإختصاصات الدينية والدستورية للملك بإعتباره أميرا للمؤمنين²، بالإضافة إلى العلم والنشيد الوطني والعملة، الأمن الوطني والوحدة الترابية، النظام القضائي للمملكة³، حيث يتم إصدار الأحكام بإسم

¹ - حجية الزيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 272-273.

² - الفقرة 6 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

³ - الفقرة 14 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

الملك¹، كما أن المحكمة العليا الجهوية، بإعتبارها أعلى هيئة قضائية بجهة الحكم الذاتي للصحراء، لا يجب أن تخل بإختصاصات المجلس الأعلى والمجلس الدستوري للمملكة عند مباشرتها لمهامها².

كما يجب على هيئات الحكم الذاتي أيضا أن تمارس إختصاصاتها وفق نظام الحكم الذاتي بالجهة ومطابقا مع دستور المملكة³.

ومع تعدد إختصاصات وصلاحيات الدولة بجهة الصحراء يبقى دور مندوب الحكومة المركزية، أهم مظهر من مظاهر حضور الدولة فيها، إذ تنص الفقرة 16 من المبادرة على أن مزاوله جميع الإختصاصات الممنوحة للدولة في جهة الحكم الذاتي تتم عن طريق مندوب حكومي يتم تعيينه من طرف السلطات المركزية. ومعنى ذلك أن الحكم الذاتي الذي جاءت به المبادرة المغربية قائم على عنصر الوصاية، الذي بواسطته تظل الدولة على إضطلاع دائم بجميع المستجدات في جهة الصحراء. وبالتالي تظل الدولة المالك الوحيد للقرارات المتعلقة بالسيادة الوطنية في تلك المنطقة⁴.

وتتمثل أيضا سلطة الدولة داخل جهة الحكم الذاتي في مقتضيات الفقرة 20 من المبادرة المتعلقة بممارسة السلطة التنفيذية داخل الجهة، إذ أن رئيس حكومة الجهة المنتخب من قبل البرلمان الجهوي يخضع تنصيبه لسلطة الملك، ويعتبر ممثلا للدولة في الجهة⁵.

كان هذا من الناحية التنفيذية أما من الناحية المالية، فرغم ما نصت عليه المبادرة من إستقلالية في هذا الجانب، فهي تبقى إستقلالية نسبية، إذ يظل دور الدولة حاضرا، وهذا ما نستشفه من خلال عدة مقتضيات وبنود المبادرة. فبالرجوع إلى الفقرة 13 المتعلقة بالموارد المالية لجهة الحكم الذاتي نجد أن الدولة تقوم إلى جانب الجهة بتحصيل العائدات المتأتية من الموارد الطبيعية الموجودة داخل الجهة وتخصص جزء منها لهيئات هذه الجهة، كما يتجسد حضور الدولة أيضا على المستوى المالي في ضمان التضامن الوطني، وذلك حفاظا على مبدأ المساواة بين جميع سكان المملكة المنصوص عليه دستوريا⁶.

1 - الفقرة 22 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

2 - الفقرة 23 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

3 - الفقرة 24 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

4 - حبيبة الزيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 273-274.

5 - الفقرة الثانية من البند 20 من المبادرة.

6 - أنظر الفقرة الثانية من الفصل 35 من الدستور المعدل لسنة 2011.

وفي الأخير فإن عنصر الوصاية هذا الذي أصرت عليه المبادرة المغربية في علاقة الدولة بجهة الحكم الذاتي تعتبر شرطا أساسيا لا بد من وجوده حتى في أكثر دول العالم تشبها بالجهوية السياسية، ويكفي هنا بأن نذكر أن الدستور الإيطالي قد أوكل إلى اللجنة المكلفة بالمراقبة الإدارية، برئاسة مندوب الحكومة، المراقبة الإدارية على أعمال الجهات، وتبليغ القرارات التي ترى أنها غير مشروعة إلى المحكمة الإدارية للثبوت من مشروعيتها. وللمندوب حق الاعتراض في حالة وجود قانون مخالف¹.

الفقرة الثانية: مكانة جهة الحكم الذاتي داخل الدولة

إن فلسفة الحكم الذاتي تتبني على الإستقلالية والحرية في ممارسة الشأن المحلي من قبل هيئات ومؤسسات منتخبة أو مشكلة محليا، غير أن هذا لا ينفي أو يقطع العلاقة مع المركز سواء من خلال تواجد الدولة داخل الجهة أو تواجد هذه الأخيرة داخل الدولة، فالعلاقة تظل قائمة، تختلف فقط طبيعة ونوعية هذه العلاقة ودرجة الإستقلالية الممنوحة للسلطة المحلية الجهوية، وبالرجوع إلى التجارب المقارنة خاصة الإسبانية والإيطالية التان ذهبنا بعيدا في تطبيق نظام الحكم الذاتي، أو ما يعرف بالجهوية السياسية، نجد أن هذه الأخيرة لم تفقد حضورها داخل الدولة الأم حيث تتشارك مع مؤسسات وهيئات الدولة المركزية في تسيير شؤون البلاد بإعتماد المقاربة التشاركية في عدة مجالات.

أما فيما يخص المغرب ومن خلال مقترحه للحكم الذاتي لجهة الصحراء لم يشذ عن هذه القاعدة بل إحتفظ لجهة الحكم الذاتي على مكانة متميزة داخل هياكل ومؤسسات الدولة من جهة، ومن جهة أخرى رقى من مستواها لتصبح شريكا للدولة المركزية في ممارسة مجموعة من الإختصاصات وإتخاذ عدة قرارات.

وبالرجوع إلى المبادرة المغربية وإستقراء مضامينها نجد أن جهة الحكم الذاتي للصحراء إحتفظ لها بمكانة متميزة داخل سياسات وهياكل الدولة وهذا ما نستخلصه من مقتضيات الفقرة 15 التي ألزمت الدولة بالتشاور مع جهة الحكم الذاتي للصحراء عند مباشرتها لمسئولياتها في مجال العلاقات الخارجية وذلك بالنسبة لكل القضايا التي لها صلة مباشرة بإختصاصات هذه الجهة.

1 - حبيبة الزيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 174.

كما تتجسد علاقة التعاون والتشاور أيضا بين جهة الحكم الذاتي والدولة في مجال إقامة جهة الصحراء لعلاقات التعاون مع جهات أجنبية إذ أن المبادرة إشتربت على الجهة المعنية قبل إبرامها لهذا النوع من العلاقات أن تقوم بالتشاور مع الحكومة المركزية¹، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد فقط، فقد عملت المبادرة على التنصيص على مبدأ التفريع ولأول مرة بشكل صريح وفي وثيقة رسمية، إذ وبمقتضى هذا المبدأ تصبح جهة الحكم الذاتي ذات مكانة متقدمة و متميزة ليس فقط على المستوى الوطني بل حتى على المستوى الدولي بالمقارنة مع باقي التجارب الأجنبية، إذ أن مشروع المبادرة نص على أن ممارسة الاختصاصات الغير المسندة صراحة لأحد الاطراف يتم الإتفاق على ممارستها بين الطرفين وفق مبدأ التفريع²، إلا أن الاولوية هنا ستمنح لجهة الحكم الذاتي عملا بمتطلبات القرب والحرية الفعالة والجودة في ممارسة السلطة العمومية وفق ما يقتضيه المبدأ.

ويترجم وجود جهة الحكم الذاتي على المستوى الوطني وفق مشروع الحكم الذاتي للصحراء أيضا على مستوى الهيئات والمؤسسات الوطنية، إذ ينص البند 18 من المقترح على أن ساكنة جهة الحكم الذاتي للصحراء تمثل في البرلمان وباقي المؤسسات الوطنية، وتشارك في كافة الإنتخابات الوطنية³.

إذن ومن خلال ما سبق نلاحظ أن المبادرة المغربية لتحويل الصحراء حكما ذاتيا تندرج ضمن رؤية جديدة للمجال، أي إعادة النظر في بنية المجال الترابي للدولة، وكذا تغيير نمط التدبير السياسي والمحلي للسلطة المركزية، وذلك بالتخلي عن المنطق التقليدي لنظرية التوزيع العمودي للسلطة وإعتماد مقاربة جديدة في تصور بنية السلطة وتوزيعها على أسس أفقية وعمودية في نفس الوقت، لهذا فإن المبادرة المغربية إنسجاما مع التجارب المقارنة عملت على تحديد السلطات المحجوزة للدولة المركزية وأخرى لجهة الصحراء⁴، بذلك فإنها تشكل نموذجا فريدا يضمن توزيعا تقاطعيا للسلطة في مختلف مستوياتها وينطلق من مقومات المشروعية والديمقراطية المحلية.

¹ - الفقرة 15 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

² - الفقرة 17 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

³ - الفقرة 18 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

⁴ - مصطفى عثمانى، مرجع سابق، ص. 104.

ومهما يكن فإنه وبإستثناء ميادين السيادة، تبقى باقي الأمور خاضعة للتفاوض بين الطرفين، وفق مبدأ التفريع، الذي سيشكل قاعدة على مستوى تنظيم السلط وتوزيعها بين مختلف الأطراف.

خلاصة القول فإن الحكم الذاتي من خلال ما يتميز به من خصوصيات يعتبر أنسب تنظيم يمكن أن يتجسد فيه مبدأ التفريع في الدولة الموحدة، لما يتوفران عليه من عناصر وتوجهات مشتركة على مستوى تنظيم السلطة.

9ANONAK

خاتمة:

يعتبر مبدأ التفريع من أهم الآليات التي من شأنها ضبط الإختصاصات وتنظيم المؤسسات داخل الدولة، وذلك بمنح الأسبقية للقاعدة على القمة، وإعتماد مرجعية القرب من المواطنين، بما يحقق الديمقراطية، النجاعة والفعالية في تقديم الخدمات العمومية.

وتختلف درجة تطبيق هذا مبدأ من دولة إلى أخرى، إذ هناك من الدول من يعتمد بصفة مباشرة، ومن الدول من يطبقه، لكن دون التنقيص عليه. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مبدأ التفريع يتأثر بالطبيعة المكونة للدولة، حيث يجد نفسه أكثر في الأنظمة الفدرالية، لإعتماده على آلية التوزيع التصاعدي للإختصاصات (من الأسفل نحو الأعلى)، على عكس الدول الموحدة التي تعتمد التوزيع التنازلي (أي من المركز إلى المحيط).

فلسفة مبدأ التفريع تتلخص في تحويل الهيئات المحلية سلطة التدخل، بإعتبارها صاحبة الإختصاص الأصلي، في المقابل فإن الدولة يجب عليها إحترام الشرعية في تدخلاتها، وهذه الشرعية لا تكتسبها إلا إذا عجزت المستويات الأدنى منها على النهوض بإختصاص ما، بالشكل أو الجودة المطلوبين (باستثناء إختصاصات السيادة التي تبقى من صلاحيات الدولة)، لذلك فالدول المركبة تبقى أنسب مجال لتطبيقه.

ويعتبر المغرب بدوره من الدول التي تطبق مبدأ التفريع، وإن كان بشيء من التحفظ، وهذا ما يستشف بالخصوص من قوانين اللامركزية. ويعد التنظيم الجهوي البارز في هذا الصدد، فقد تم التنقيص على مبدأ التفريع لأول مرة، وإن كان بشكل ضمني، في قانون الجهة لسنة 1997، وتبنته باقي الوحدات الترابية في أنظمتها الأساسية فيما بعد، محافظة على الصيغة الضمنية في ذلك، قبل أن يتم إعتماده بشكل صريح في مضامين المقترح المغربي للحكم الذاتي لجهة الصحراء، وكذلك في توصيات اللجنة الإستشارية للجهوية، وأخيرا في دستور 2011.

ومن خلال بحث موقع مبدأ التفريع في التنظيم الجهوي بالمغرب، يتبين أن الدولة كانت حريصة في البداية على عدم الأخذ به بكل إطلاقيته، وذلك لما يخوله هذا المبدأ من حرية كبيرة في تسيير الشأن المحلي، الشيء الذي لم يكن بإستطاعة الهيئات المحلية، ومن ضمنها الجهة، القيام به نظرا لقلّة تجربتها وحدثتها آنذاك.

فالمشرع المغربي عند قيامه بإصدار أول نص تنظيمي للجهة كجماعة ترابية، حاول أن يمنح لمجالسها نوعا من الحرية في تدبير شؤونها الذاتية، من خلال منحها لإختصاصات خاصة بها، وبذلك فقد تبنى مبدأ التفريع، وإن كان بطريقة غير مباشرة، وبشيء من التحفظ، حفاظا على الأسلوب المتدرج.

إن الفلسفة التفريعية المتلخصة في تخويل سلطة إتخاذ القرار لأقرب مستوى من مكان تنفيذه، تلامس في المغرب من خلال نظامي اللامركزية وعدم التركيز، غير أن الممارسة العملية أبانت على مجموعة من الإكراهات التي تحد من التطبيق الفعلي لهذه الفلسفة، فمن جهة هناك الغموض الذي يطبع إختصاصات الهيئات المحلية المختلفة ومن ضمنها الجهة، ومن جهة أخرى هناك سلطة الوصاية التي تحد من مبدأ الحرية والإستقلالية في تدبير الشأن المحلي.

لكن ومع تنامي الضرورات وكثرة التحديات على مستوى تدبير الشأن المحلي، لم يكن أمام المغرب غير مبدأ التفريع كأسلوب جديد/قديم لتدبير شأنه الداخلي. ولقد كانت المبادرة المغربية لمنح الحكم الذاتي لجهة الصحراء، أول وثيقة رسمية يتم الحديث فيها عن مبدأ التفريع وإعتماده كأسلوب لتنظيم السلطة بين الدولة وجهة الحكم الذاتي، بشكل صريح، وذلك لما يخوله هذا المبدأ من حرية وديمقراطية في تسيير الشأن المحلي، الشيء الذي من شأنه الإجابة عن إشكالية الوحدة الترابية للدولة، وكذا المساهمة في تحقيق التنمية.

إن مبدأ التفريع يعد حاليا، مبدأ دستوريا، وآلية لتوزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، وبين مختلف الجماعات الترابية نفسها، وبذلك فإن المغرب عازم على تخويل حرية أكبر للمستويات المحلية في تسيير شؤونها الخاصة، عملا بمقترحات اللجنة الإستشارية للجهوية المتقدمة، وذلك لضمان متطلبات الجودة، الفعالية، القرب والسرعة في تقديم الخدمات العمومية، وهذا ما يكفله المبدأ. إلا أن مدى أو درجة الأخذ بهذا المبدأ، ستكون مرهونة بالنصوص التنظيمية الأساسية، التي خول لها النص الدستوري أمر تحديد وتوزيع إختصاصات بين مختلف الهيئات الترابية.

كما لا يمكن تصور تفعيل مبدأ التفريع بدون موارد مالية، فإستقلالية ميزانية الجهة وباقي الجماعات الترابية شرط أساسي للتطبيق العملي لهذا المبدأ، الذي سيظل جامدا وجافا بدونها، ولذلك فالمشرع المغربي مطالب بإتخاذ خطوات حقيقية وجادة نحو إعتماد صيغة جديدة من التنظيم الترابي، الذي سيتحدد على أساسه مدى إمكانية التطبيق العملي لمبدأ التفريع.

المراجع المعتمدة

المراجع باللغة العربية:

الكتب 

- ✓ أحمد أجمعون، "التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية"، مطبعة وراقعة سجلماسة الزيتون - مكناس، طبعة 2012.
- ✓ عبد الغني اعبيزة، "سياسة التحديث الإداري بالمغرب - دراسة قانونية ومؤسسية"، مطبعة دار القلم - الرباط، الطبعة الثانية 2011.
- ✓ المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، منشورات السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الأولى 2011.
- ✓ حجية زيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب" منشورات السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، العدد الثالث، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الأولى 2011.
- ✓ محمد بوجيدة، "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 78، الطبعة الأولى 2008.
- ✓ أتلاتي طارق، "القانون الإداري: التنظيم الإداري"، مطبعة دار القلم - الرباط، الطبعة الأولى 2007.
- ✓ محمد كرامي، "القانون الإداري"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الثانية 2003.
- ✓ محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب"، مطبعة دار القلم للطباعة، الطبعة الأولى 2000.

الأطروحات والرسائل



✓ حبيبة زيتوني، "الجهة بالمغرب بين مطلب الإصلاح ورهان التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - سطات، السنة الجامعية 2011/2010.

✓ مصطفى عثمانى، "الجهوية الموسعة بالمغرب وآفاق الحكم الذاتي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2010.

✓ عادل زروق، "الجهوية بالمغرب بين حدود التجربة الراهنة وآفاق الحكم المتقدم"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2010/2009.

✓ عزيزة مبروك، "الحكم الذاتي بين حق تقرير المصير ومبدأ السيادة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول - كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - سطات، السنة الجامعية 2010/2009.

✓ عبد القادر الكيحل، "الرهانات السياسية والتنموية للجهوية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي - كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2010/2009.

✓ عادل تميم، "إشكالية الإختصاصات بين الجهة والدولة ورهان التوازن في المغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - طنجة، السنة الجامعية 2009/2008.

✓ سمية حنون، "الإلتقائية في الحكامة المحلية الجيدة"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بالمحمدية، السنة الجامعية 2009-2008.

✓ إمام بوعزوي، "تدبير الشأن المحلي بين ضرورة التنمية وإكراهات الحكامة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي - كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 2009/2008.

- ✓ مصطفى عبد الدائم، "تدبير الشأن العام المحلي ورهانات التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي - كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 2008/2007.
- ✓ خديجة قسمون، "دور الجماعات المحلية في إعداد التراب الوطني"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي - كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 2008/2007.
- ✓ عبد اللطيف كويمن العمري، "إشكالية النزعة المركزية في ضل الإدارة المحلية اللامركزية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي بطنجة السنة الجامعية 2008/2007.
- ✓ آيت يعيش عبد العزيز، "إشكالية الجماعات المحلية والتنمية"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2007/2006.
- ✓ عادل الساخي، "الجهة بالمغرب والاندرا الألماني"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول - كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - سطات، السنة الجامعية 2007/2006.
- ✓ عبد القادر الخالقي مراد، "التنوع والتكامل في السياسة الجهوية المغربية"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2002/2001.
- ✓ الحسين قفيح، "سلطات الجماعات المحلية في ميدان التعمير"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 2001/2000.
- ✓ رشيد ليكر، "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني - عين الشق، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001/2000.

✓ إدريس الأزهري، "الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 2000/1999.

✓ بنعيسى شاكوري، "السياسة الجهوية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 1999/1998.

✓ محمد مجيدي، "الجهة بالمغرب - البنية ووسائل العمل"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 1998.

✓ نبيلة البحري وآخرون، "الجهة والجهوية: دراسة مقارنة المانيا - فرنسا - المغرب"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال الرباط، السنة الجامعية 1998/1997.

✓ بنخيي حسن، "الدولة والجماعات المحلية بالمغرب - توزيع الإختصاصات وتحويل الموارد"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 1991/1990.

المقالات

✓ رضوان العنبي، "مسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات خطوة نحو تفعيل الجهوية المتقدمة"، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الأول، طبعة 2011.

✓ كريم لحرش، "الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلصات تقرير اللجنة الإستشارية"، مقال منشور بسلسلة الامركزية والتنمية المحلية، عدد مزدوج 11-12، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الثانية 2011.

✓ حنان القادري، "المقاربة الجديدة لتقييم التدبير الترابي على ضوء تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية"، مقال منشور بمجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع الرباط، العدد الأول 2011.

✓ هشام بليح، "تجربة الجهوية الموسعة بفرنسا"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الثانية 2011.

✓ محمد اليعكوبي، "اللامركزية والدستور بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 96، يناير - فبراير 2011.

✓ عبد الإله منظم، "تجربة الجهوية الموسعة بالمانيا الفدرالية"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، من العدد المزدوج 11 - 12 حول "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الثانية 2011.

✓ محمد اليعكوبي، "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 93، يوليوز - غشت 2010.

✓ محمد يحيى، "التطور الإداري بالمغرب: الجماعات المحلية نموذجا: حصيلة العشرية الأولى من الألفية الثالثة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير - أبريل 2010.

✓ حميد أبولاس، "مستقبل اللامركزية والجهوية بالمغرب" مقال منشور بدراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا" قامت بها كل من جامعة قاديس (إسبانيا) وجامعة عبد المالك السعدي (المغرب)، مطبعة سبارطيل - طنجة، طبعة 2010.

✓ منية بلمليح، "الجهوية المتقدمة وهران التنمية بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير - أبريل 2010.

✓ عبد الغني الشاوي، "الجهة كمدخل لتطبيق الحوكمة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير - أبريل 2010.

✓ حميد أبولاس، "التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء مشروع الحكم الذاتي"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87-88، يوليوز - أكتوبر 2009.

✓ عراش عبد الجبار، "النظام الفيدرالي الألماني بين الوحدة والتعددية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 84-85، يناير - أبريل 2009.

✓ محمد بوجيدة، "تأملات نقدية حول القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم كجماعات محلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 75، يوليو-غشت 2007.

✓ ميمون يشو، "مراجعة دستور 1996: ضرورة ملحة بآثار مرتبطة بشروط واقفة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 74، ماي-يونيو 2007.

✓ عبد اللطيف بكور، "خيار الجهوية السياسية بالمغرب بين متطلبات المرحلة ومحدودية التطبيق"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 70، شتبر-أكتوبر 2006.

✓ أحمد السوداني، "النظام الجهوي الإسباني (الجماعات المستقلة)"، مقال منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص، يونيو 2005.

✓ خالد الغازي، "التدبير اللامركزي للإستثمار والمفهوم الجديد للسلطة"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة وثائق ونصوص، عدد 66، الطبعة الأولى 2002.

📖 الندوات والتقارير والوثائق

✓ تقرير الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام للجنة الإستشارية حول الجهوية، المملكة المغربية 2011.

✓ أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، المنظمة بالدار البيضاء أيام 19-20-21 أكتوبر 1998، تحت شعار "اللامركزية وعدم التركيز"، منشورات مركز التوثيق للجماعات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء.

✓ أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش من 29 إلى 31 أكتوبر 2007 حول، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، منشورات وزارة الداخلية، المطبعة والطبعة غير متوفران.

✓ نجيب با محمد، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش من 29 إلى 31 أكتوبر 2007، منشورات وزارة الداخلية.

✓ المبادرة المغربية للتفاوض بشأن منح حكم ذاتي لمنطقة الصحراء التي تقدمت بها المملكة المغربية إلى الأمم المتحدة في أبريل 2007.

القوانين

- ✓ الدستور المغربي الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).
- ✓ الدستور المراجع لسنة 1992 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 الصادر بتاريخ 9 أكتوبر 1992، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4172 الصادر بتاريخ 16 ربيع الآخر (14 أكتوبر 1992).
- ✓ الدستور المغربي لسنة 1962، الجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر الصادرة بتاريخ 19 دجنبر 1962.
- ✓ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الهيئات، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.97.84 الصادر في 2 أبريل 1997، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.
- ✓ القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.
- ✓ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.297 الصادر في 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، (تم تعديل هذا القانون سنة 2009 بموجب القانون رقم 17.08، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009).
- ✓ ظهير بمثابة قانون رقم 1.93.293، صادر في 19 من ربيع الآخر 1414 (6 أكتوبر 1993)، يغير ويتم بمقتضاه الظهير بمثابة قانون رقم 1.75.168، الصادر بتاريخ 15 فبراير 1977، المتعلق بإختصاصات العامل، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4223 الصادرة بتاريخ 6 أكتوبر 1993.
- ✓ الظهير رقم 1.59.161 الصادر في فاتح شتنبر 1959 بشأن إنتخاب المجالس المحلية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2445 بتاريخ 4 شتنبر 1959.
- ✓ الظهير رقم 1.59.351 بشأن التقسيم الإداري للمملكة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2458 بتاريخ 4 دجنبر 1959.
- ✓ الظهير رقم 1.59.315 بشأن نظام الجماعات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يوليوز 1958.

- ✓ الظهير الشريف رقم 1.56.046 الصادر في 7 شعبان 1375 الموافق 20 مارس 1956 بتحديد النظام الأساسي للعمال.
- ✓ مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادي الأول 1414 (20 أكتوبر 1993)، في شأن اللاتركيز الإداري، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 الصادرة بتاريخ 3 ديسمبر 1993.
- ✓ مرسوم رقم 2.05.1369 صادر في 2 ديسمبر 2005، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركز الإداري، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5386 الصادرة بتاريخ 12 يناير 2006.

المراجع باللغة الفرنسية

Ouvrages et Articles:

✓ Harsi ABDELLAH «Délégation de signature et délégation de pouvoir», REMALD, N° 86, Mai-Juin, 2009.

✓ EL YAAGOUBI Mohammed, « Les rapports de la région avec l'état à la lumière de la loi N° 47.96 », op, cit.

✓ Michel Rousset: "politique et développement au Maroc, 1956 / 2004", publication de revue marocaine d'administration local et développement, N 56, Mai – juin 2004.

✓ El Yaakoubi Mohammed: "La Nouvelle conception du rôle des conseil communale à la lumière de la loi n° 78.00", REMALD, N° 56 Mai – Juin 2004.

✓ EL YAAGOUBI Mohammed «La déconcentration administrative à la lumière du 20 octobre 1993» , REMALD, N° 10, 1995.

✓ BELORGE (Michel): "les rapports Etats/régions et le débat sur la classification des compétences" in "Régions croisées des chemins, perspectives françaises et enjeux européenne" S/D Elisabeth (Puponier) presse de la fondation nationale des sciences politique 1988.

constitutions:

✓ Constitution de la République française du 4 Octobre 1958.

✓ Constitution Fédérale de la Confédération suisse du 18 Avril 1999.

- ✓ Constitution de la République Fédérale d'Allemagne du 1949.
- ✓ Constitution de la Roille Spain du 1978.



Lois(français):

- ✓ **Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.**
- ✓ **Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat .**
- ✓ **Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.**



webs sites:

- ✓ <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>
- ✓ http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_en.htm
- ✓ <http://www.fes.de/international/nahost/pdf/GGArabisch.pdf>
- ✓ <http://www.corcas.com>
- ✓ <http://www.mediafire.com/?xdf2m53hodfdadv>
- ✓ <http://www.mediafire.com/?fgwvvy9b94hzb1>
- ✓ http://www.4shared.com/office/mRizr1Df/_____.html

الفهرس

01	.....	كلمة شكر
02	.....	إهداء
03	.....	مقدمة
09	.....	الفصل الأول: تطبيقات مبدأ التفريع
11	.....	المبحث الأول: تطبيقات مبدأ التفريع في بعض الأنظمة المقارنة
11	.....	المطلب الأول: مبدأ التفريع وشكل الدولة
11	.....	الفرع الأول: الدولة الفدرالية ومبدأ التفريع
15	.....	الفرع الثاني: الدولة الموحدة والتفريع
16	.....	الفقرة الأولى: التفريع من خلال اللامركزية
18	.....	الفقرة الثانية: مبدأ التفريع من خلال اللاتركيز الإداري
19	.....	المطلب الثاني: مبدأ التفريع وشكل تنظيم السلطة
20	.....	الفرع الأول: الأسلوب الأنجلوساكسوني لتوزيع الإختصاصات
22	.....	الفرع الثاني: الأسلوب الفرانكفوني لتوزيع الإختصاصات
25	.....	المبحث الثاني: موقع مبدأ التفريع في النظام المغربي
25	.....	المطلب الأول: مبدأ التفريع واللاتركيز الإداري بالمغرب
26	.....	الفرع الأول: دور اللاتركيز الإداري في تحقيق إدارة القرب بالمغرب
30	.....	الفرع الثاني: قصور نظام عدم التركيز بالمغرب
32	.....	المطلب الثاني: التفريع ولامركزية تسيير الشأن المحلي بالمغرب
33	.....	الفرع الأول: دور الجماعات الترابية في تسيير الشأن المحلي
33	.....	الفقرة الأولى: إختصاصات الجماعات الحضرية والقروية

- 36 الفقرة الثانية: إختصاصات العمالات والأقاليم
- 38 الفقرة الثالثة: إختصاصات الجهة
- 40 الفرع الثاني: حدود التسيير الديمقراطي للشأن المحلي
- 40 الفقرة الأولى: ضعف الإستقلال المالي والإداري
- 41 الفقرة الثانية: تداخل الإختصاصات
- 42 الفقرة الثالثة: تغليب الهاجس الأمني على مطلب الديمقراطية في التقسيم الإداري
- 42 الفقرة الرابعة: تكريس التبعية والإرتباط بالسلطة المركزية

44 الفصل الثاني: مبدأ التفريع والجهوية بالمغرب

46 المبحث الأول: علاقة الدولة بالجه في المغرب

46 المطلب الأول: توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهة

- 46 الفرع الأول: معالم تدخل كل من المجلس الجهوي وممثلي الإدارة المركزية
- 47 الفقرة الأولى: معالم تدخل المجلس الجهوي
- 49 الفقرة الثانية: معالم تدخل السلطة المركزية في ممارسة الإختصاصات الجهوية
- 49 أولاً: تنفيذ مقررات المجلس الجهوي
- 50 ثانياً: وصاية السلطة المركزية على أعمال المجلس الجهوي

51 الفرع الثاني: الأثار المرتبطة عن ممارسة الإختصاصات على المستوى الجهوي

- 51 الفقرة الأولى: القصور التشريعي في مجال توضيح إختصاصات الجهة
- 53 الفقرة الثانية: الأسباب الأخرى لتداخل الإختصاصات على المستوى الجهوي

54 المطلب الثاني: مقومات التكامل بين أدوار الدولة والجهة

- 55 الفرع الأول: ضرورة توضيح علاقة الدولة بالجهة
- 55 الفقرة الأولى: تدقيق الإختصاصات
- 57 الفقرة الثانية: ترسيخ مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الإختصاصات

58 الفرع الثاني: تقوية الشراكة بين الدولة والجهة

63 المبحث الثاني: دور مبدأ التفريع في إنجاح الجهوية المتقدمة بالمغرب

64 المطلب الأول: إختصاصات الجهة في أفق الجهوية المتقدمة

- 64 الفرع الأول: الجهوية المتقدمة أداة للديمقراطية والتنمية المحلية

65	..... الفقرة الأولى: الجهوية الموسعة أساس لترسيخ الديمقراطية المحلية
65	..... أولا: الجهوية الموسعة بصلاحيات أوسع وأدق
67	..... ثانيا: تحرير العمل الجهوي
68	..... الفقرة الثانية: الجهوية الموسعة ورهان تحقيق التنمية المحلية
70	..... الفرع الثاني: الجهة كشريك حقيقي للدولة
71	..... المطلب الثاني: مبدأ التفريع وخصوصيات جهات الحكم الذاتي
72	..... الفرع الأول: إختصاصات جهات الحكم الذاتي وهيئاتها
73	..... الفقرة الأولى: إختصاصات جهات الحكم الذاتي
75	..... الفقرة الثانية: هيئات الحكم الذاتي
78	..... الفرع الثاني: مكانة الدولة في ضل الحكم الذاتي للجهة
78	..... الفقرة الأولى: سلطة الدولة داخل جهة الحكم الذاتي
80	..... الفقرة الثانية: مكانة جهة الحكم الذاتي داخل الدولة
83	..... خاتمة
85	..... المراجع المعتمدة
95	..... الفهرس