المجالس الجماعية بالمغرب: من التدبير القبلي إلى التدبير العصري

Morocco's Collective Councils : From tribal management to modern Management

إلياس أردة[1]، بلال الزروالي[2]، عادل مفتاح[3]

Ilyass Arada[1], , Bilal Zarouali[2]Adil Meftah[3]

1 كلية الآداب والعلوم الإنسانية، تطوان (المغرب)، ilyass.arada@gmail.com

2 كلية الآداب والعلوم الإنسانية، تطوان (المغرب)، zaroualib@gmail.com

3 كلية الآداب والعلوم الإنسانية، تطوان (المغرب)،adilmeftah18@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2020/08/31 تاريخ القبول: 2021/04/26 تاريخ النشر: 2021/06/30

ملخص:

عرف المغرب منذ القدم أشكالا معينة من التدبير الجماعي، في إطار ما كان يطلق عليه آنذاك بمؤسسة "أجماعة"، هذه الأخيرة، اعتبرت أهم مؤسسة لتدبير شؤون القبيلة على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، انطلاقا من الأعراف المحلية التي كان يتفق عليها سلفا. لكن هذا التدبير سيعرف تعديلات عميقة، بعد دخول نظام الحماية إلى المغرب، الذي قلص من فاعلية التدبير التقليدي، بسنه قوانين حديثة لتنظيم وتدبير المجال. وقد اعتبرت هذه القوانين، بمثابة الأساس الأول التي انطلق منها المغرب لتعميم اللامركزية على مجموع التراب الوطني. وقد مكنت التعديلات القانونية من ترسيخ مبادئ اللامركزية بجعل الجماعة النواة الأساسية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عن طريق منحها اختصاصات تطورت مع توالي الظهائر والمواثيق الجماعية.

كلمات مفتاحية: المجالس الجماعية؛ التدبير القبلي؛ نظام الحماية؛ التدبير العصري.

Abstract:

Morocco has known certain forms of collective management since ancient times, in the context of what was then called the "jamaa", the latter of which was considered the most important institution for the management of the affairs of the tribe at the social, economic and political level, based on the local customs that had already been agreed upon. But The collective

measure in Morocco has undergone significant adjustments, The introduction of the protection system has reduced the effectiveness of the traditional measure by enacting modern laws to regulate and manage cities and villages. These laws were seen as the first basis for Morocco's decentralization to the entire national territory. The legal amendments have made it possible to consolidate the principles of decentralization by making the municipality the core of economic, social and cultural development, by giving them powers that have evolved with successive laws and collective charters.

Keywords: Collective councils; Tribal Management; The colonial system ; Modern Management._____

المؤلف المرسل: إلياس أردة، **الإيميل**: ilyass.arada@mail.com

1. مقدمة:

عرف المغرب منذ القدم أشكالا معينة من التدبير الجماعي، في إطار ما كان يطلق عليه آنذاك بمؤسسة "أجماعة"، هذه الأخيرة، اعتبرت أهم مؤسسة لتدبير شؤون القبيلة على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، انطلاقا من الأعراف المحلية التي كان يتفق عليها سلفا. لكن ما فتئت هذه المؤسسة تختفي بعد دخول الحماية للمغرب، التي بادرت إلى تقنينها عبر إطارات قانونية ساهمت في تراجع سلطة الكيانات المحلية التقليدية، وذلك منذ إصدار ظهير 21 نونبر 1916 المتعلق بإنشاء جماعات على مستوى القبيلة، حيث اقتصرت مهمة مجلس "أجماعة" على وظائف استشارية دون التصرف في أبسط القضايا المحلية بالشكل التقليدي الذي كان سائدا.

وقد استمر هذا الوضع حتى حصول المغرب على الاستقلال، حيث أصبحت الرغبة ملحة في إعادة الاعتبار للجماعة، من خلال وضع ترسانة من القوانين تهدف لتنظيم المؤسسة المحلية عبر نهج سياسة لا مركزية تتماشى ووضعية المغرب المستقل. وقد تجسدت هذه الرغبة بإصدار أول ظهير للتقسيم الإداري سنة 1959، تلته مجموعة من الظهائر والمواثيق الجماعية سنوات: 1960؛ 1976؛ 2002؛ 2009؛ ووصولا إلى القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية سنة 2015.

وهكذا، سنحاول من خلال هذا المقال، الوقوف عند التطورات التي عرفها التدبير الجماعي بالمغرب، مستثمرين في ذلك تساؤلات موجهة لمحاور هذه المداخلة وهي:

- كيف كان التنظيم الجماعي في فترة ما قبل الحماية؟ وماهي وظائفه وأدواره؟ وكيف أصبح وضعه في ظل الحماية وبعدها؟
- ما هي التغيرات التي طرأت على هذا التنظيم؟

وتكتسي هذه الدراسة أهمية قصوى على اعتبار أن الدور الذي أصبحت تقوم به المجالس الجماعية على كافة المستويات وفي كل المجالات، يعتبر في الأساس تفعيلا وتجسيدا لخيار اللامركزية الذي انخرط فيه المغرب بجدية منذ الربع الأخير من القرن الماضي.

ولإنجاز هذا المقال، اعتمدنا على مجموعة من المناهج والمقاربات التي ساعدتنا على الإجابة على التساؤلات والقضايا المطروحة، ولأجل ذلك وظفنا المنهج الاستقرائي (الملاحظة)، ثم المنهج الاستنباطي (الاستدلالي). ووظفنا أيضا المقاربة الإحصائية القائمة على استخدام الطرق الرقمية والرياضية في معالجة وتحليل البيانات وإعطاء التفسيرات المنطقية المناسبة لها.

2. مراحل تطور التنظيم الجماعي بالمغرب

عرف التنظيم الجماعي المغربي تطورات عديدة، عبر المراحل التاريخية التي شهدها المغرب، بين مرحلة ما قبل الحماية، ومرحلة الحماية ثم مرحلة الاستقلال، فإذا كانت المرحلة الأولى قامت على أساس واقعي الذي فرضته ضرورات الحياة ضمن الجماعة، فإن هذه الضرورات هي التي أفرزت لدى السكان المحليين تنظيما اجتماعيا أصيلا، تمثل في مؤسسة"أجماعة"؛ فكان كل مجال يتدبر أموره وفق تنظيمات تقليديةمتفق عليها؛ وإلى هياكلها التقليدية كان يُرجع للبث في كل القضايا المطروحة ولها صلاحية الحسم فيها.غير أن هذا التنظيم عرف تعديلات عميقة بعد دخول نظام الحماية سنة 1912 (المرحلة الثانية) الذي قلص تدريجيا، في كثير من الجهات، من فاعلية التدبير، وذلك بسنه قوانين حديثة لتنظيم وتدبير المجال. وفي هذا السياق، أنشئت المجالس البلدية في المغرب بصفة رسمية، بمقتضى الظهير الشريف الخاص بتنظيم هذه المجالس الصاد رفي"08 أبريل 1917،الذي حدد مهام أعضاء المجلس الذي يرأسه الباشا،

المسؤول الأول على البلدية والمعين بظهير، وتخول له صلاحيات إدارية وتشريعية وقضائية صورية فقط، إذ يبقى رئيس المصالح البلدية الفرنسي هو المسؤول الفعلي"[1]. وقد اعتبرت هذه التنظيمات الجديدة التي ظهرت إلى حيز الوجود خلال هذه المرحلة، بمثابة اللبنات الأولى التي سمحت للمغرب بعد الاستقلال بمباشرة تعميم اللامركزية مبكرا. وقد كرست الدولة، بعد الاستقلال (المرحلة الثالثة)، نفس توجه المستعمر وهَمَّشَت التنظيمات الجماعية التقليدية التيكانت سائرة قبل فرض الحماية، وعوضتها بتنظيمات جماعية جديدة مع ظهير 1959، وقد كان صدور هذا الظهير المتعلق بالجماعات القروية والحضرية آنذاك بمثابة مرحلة تأسيسية للتنظيم الترابي على مستوى مجال جغرافي متباين: القرية والمدينة، وهو ما ميز التنظيم الجماعي لفترة ما بعد الحماية حيث بدأ العمل به للتخلص من مخلفات المستعمر في مجال التنظيم الجماعي. وقد شكل هذا الظهير "اللبنات الأساسية الأولى للنظام اللامركزي بمعناه الحديث. ولعل صدور الميثاق الجماعي لسنة 1976، والذي خول الجماعات المحلية صلاحيات على قدر من الأهمية، يشكل مؤشرا على اعتراف الدولة بعجزها عن مسايرة متطلبات تحقيق تنمية مندمجة ومتوازنة على صعيد مختلف الوحدات الترابية، وبالتالي بدأ التفكير في خلق نظام لا مركزي يخول لكل جماعة محلية مع إمكانية تدبير شؤونها بنفسها، وذلك تحت إشراف مجلس منتخب من طرف الساكنة المحلية ويخضع للوصاية الإدارية من قبل السلطات المركزية. وقد تم تأكيد هذا الطرح بإصدار ميثاق جماعي جديد في 3 أكتوبر 2002، حاولت السلطات المركزية من خلاله تجاوز بعض النقائص التي سجلت على ميثاق 1976"[2]، بتعويضه بالقانون رقم 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي سنة 2002، الذي أضاف مهام جديدة للمجالس الجماعية، واستمر العمل بهذا الميثاق إلى أن عدل بقانون 17.08 سنة 2009، وقد ركزت أهم التعديلات على "توفير آليات تجعل المنتخبين فاعلين أساسيين في وضع مخططات التنمية المحلية، وإدارة محلية تتوفر على موارد بشرية مؤهلة وموارد مالية كافية لتقديم الخدمات الضرورية للساكنة، حيث شكلت مختلف هذه التعديلات منعطفا مهما في تدبير الشأن المحلي قصد الرفع من أداء الجماعات المحلية في تلك الفترة وتمكينها من القيام بمهامها، لكن في الوقت الراهن أضحت الجماعات تخضع في تنظيمها لمقتضيات

القانون التنظيمي الجديد الذي دخل حيز التطبيق في7 يوليوز 2015، والذي يعد أداة لتكريس مجموعة من المبادئ في تنظيم عمل الجماعات"[3].

وفيما يخص التنظيم الإقليمي، فقد عرف هو الآخر تطورات مهمة، حيث يعود أول نص قانوني نظم العمالات والأقاليم إلى 13 شتنبر 1963، الذي ظل لفترة طويلة دون تغيير، ولم يساير تطور المغرب على مستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، إضافة إلى هيمنة السلطة المحلية على جل أشغالها وتنفيذ قراراتها الإدارية والمالية. ولتجاوز هذه الإكراهات بادر المشَرِّع إلى إصدار قانون رقم 79.00 والذي سعى إلى جعل العمالات والأقاليم مؤسسة وسيطة بين الدولة والمواطنين، إلا أن هذه المؤسسة احتضنت مؤسسة أخرى قائمة بذاتها وهي الوالي أو العامل الذي ظل يتوفر على وظائف جد مهمة في مجالات التنمية المحلية، جعلت منه متحكما في دواليب تسيير شؤون العمالة والإقليم.

وتأسيسا على ما سبق، نتساءل عن مراحل تطور التنظيم الجماعي بالمغرب إلى أن أصبح على ما هو عليه الآن؟ وإثارة هذا الجانب، ليس الغاية منه هو العودة إلى الماضي، بقدر ما هو استحضار للتاريخ لتفسير الحاضر، وذلك لفهم آليات وخلفيات التنظيم الجماعي.

1.2 التنظيم الجماعي قبل الحماية: تنظيم مبني أساسا على العِرْق والقبيلة

مما لا شك فيه، أن نشأة المؤسسة المحلية بالمغرب تعود لقرون عديدة عاش فيها المغرب "تشكيلة ترابية عمادها النظام القبلي تتأقلم حسب الظروف مع المعطيات الطبيعية والبشرية لجغرافية المغرب. فإذا كانت المدن بشكل أو بآخر تخضع لتسيير لا مركزي مخزني فإن الأرياف كانت تعرف تنظيما وتكيفا خاصا، وكانت في كثير من الفترات سيدة ترابها تسهر على تنظيمه وتدبيره وتدافع عنه. بل كانت تنظم علاقات سكانها بعضهم ببعض وتضبط وتراقب علاقتهم بوسطهم الجغرافي. كما كانت تحدد علاقات القبيلة بمحيطها. واعتبرت "أجماعة" أو "مجلس القبيلة" الهيئة التقريرية والتنفيذية في القبيلة والتي تسري اختياراتها على ترابها. ولقد بدا هذا التنظيم القبلي المحلي ضمن النظام المخزني ذو التقطيعات الترابية المتميزة وكأنه "نظام ديمقراطي" تشاوري ذو طبيعة لا مركزية في شكل تقليدي"[4].

فوجهة النظر هذه "لا يشاطرها أولئك الذين لا يقبلون مقارنة أنماط التنظيم التقليدي للمجتمعات العرقية والقبلية بسابقة تاريخية للامركزية، أو يرفضون مختلف الاستعمالات التي كانت تحكم المجتمعات الحضرية أو القروية التقليدية، كإطار للحكم الذاتي المميز للجماعة المعاصرة".

فالأشكال العتيقة من التنظيم المبنية أساسا على العرق والقبيلة، تشبه إلى حد ما النموذج اللامركزي الذي نجده في الأدبيات القانونية الحالية، غير أنها تشتغل بطرق مختلفة تجعلها بعيدة نسبيا عن التقنيات المعمول بها في إطار اللامركزية بالمفهوم الحالي. حيث لم يكن هناك أي أثر لقوانين مكتوبة أو لمفهوم الشخصية المعنوية في أشكال التنظيم المحلي خلال فترة ما قبل الحماية[5].

وبناء عليه، فالاعتقاد بوجود قانون عام بالمفهوم العلمي للقانون الحالي ليس له أي سند أو ركيزة. فغياب ترسانة من القواعد المكتوبة، لا يعني بتاتا عدم وجود تنظيم وبنيات محلية تحكمها القوانين العرفية. فكون هذه القوانين غير مكتوبة، فهذا لا يعني أنها لم تكن تطبق على المجتمع وعلى حكامه بما في ذلك السلطان. وليست أقل قانونية سواء من الناحية المادية من حيث التطبيق على المجتمع ولم تكن قابلة للتغير بكل سهولة، فصرامتها كانت تفرض نفسها كما هو الحال عليه بالنسبة لصرامة القوانين العصرية المكتوبة حاليا. فقد كانت مبنية على مبادئ الإسلام وعلى التقليد التاريخي المغربي، وقد استمر وجودها عبر الزمن والحقب التاريخية.

نستخلص مما سبق، أن التنظيم الجماعي بالمغرب قبل فترة الحماية كان يتم التمييز فيه بين عدة مستويات، فمن جهة، التمييز بين المدن والقرى، ومن جهة أخرى، التمييز داخل القرى بين نظامين من الإدارة المرتبطة بالازدواجية التاريخية، يتعلق الأمر هنا ببلاد المخزن وبلاد السيبة. فقد مثلت هذه الازدواجية الأخيرة، محور صراع دائم بين سلطة السلاطين الذين كانوا يحاولون توسيع نفوذهم على مجموع التراب، والمجتمع القبلي الذي لم يكن يعترف لهذه السلطة بأي شرعية. ومن هذا المنطلق، "فعدم خضوع جزء من البلاد إلى السلطة الظرفية للمخزن ليس نتيجة لواقع اجتماعي أمام حكم مركزي غير مسلح، أكثر مما هو واقع ثقافي وتاريخي استوعب نمط الحكم السلطاني. فاحترام الهويات والخصوصيات السوسيو مؤسساتية

للقبائل، كان يشكل كذلك بالنسبة للمخزن أحسن وسيلة لضمان انخراطها في البيعة. وقد كان لهذا النظام الفضل في التوفيق بين المصالح السياسية للمخزن واستقلال القبائل"[6].

1.1.2 نظام المدينة: حضور قوي لسلطة الباشا والمحتسب

من المؤكد أن مغرب ما قبل الحماية عرف تنظيما حضريا دقيقا ومتكاملا، وإن لم يكن محددا بقوانين مكتوبة، فقد كانت إدارة المدن تتم بواسطة ممثلي السلطة "كالباشا" و"المحتسب"، غير أن هذا النظام الحضري لم يتوفر آنذاك على مرافق إدارية بالمعنى الحديث، بل إن هيئات حنطات الحرفيين، كانت تقوم بدور قريب من دور المرافق البلدية[7]. وفي ذات السياق، فإن المدينة المغربية كانت تنمو وتتطور وفق قواعد وأسس تجد مرجعيتها في منظومة التدبير الإسلامي الأصيل، المبني على الكتاب والسنة والعرف، واعتبر هذا التشريع المرتكز الرئيس للمدينة لتوجيه السلوك الفردي والجماعي في تسيير التكوينات العمرانية.

وتبعا لما سلف ذكره، فقد كانت المدن تدار بواسطة الباشا الذي يمثل السلطان، ويمثل الحكومة المخزنية، وهو "المسؤول على الأمن والنظام، وتحت تصرفه الجند والمخزنية، كما أنه كان مسؤولا عن السير العام لمختلف الإدارات والمصالح وهو الذي ينظر في الجنايات ويحكم في المنازعات والخصومات التي لا تكون لها صبغة شرعية ويعمل على تنفيذ الأحكام الشرعية التي تصدر عن القاضي، هذا الأخير، كان يعين بظهير سلطاني ويكون مسؤولا عن النظر في قضايا الأحوال الشخصية وقضايا العقار والمعاملات المالية طبقا للشريعة الإسلامية ولمذهب الإمام مالك وبجانبه "سمط" العدول الذين يقومون بأعمال التوثيق. وكان تعيين العدول من اختصاص القاضي وحده لأنه المرجع الشرعي في التعديل فكان لا يتلقى الشهادة إلا ممن يثق بدينه وعدالته"[8].

وقد كان هناك المحتسب، ووظيفته مراقبة التجار والصناع والحرفيين وحل المنازعات بينهم وبين زبنائهم، والإشراف على الأسواق والحمامات والطرق، والسهر على نظافة المدينة، ومحاربة جميع المظاهر المخالفة بالآداب العامة. وإلى جانب المحتسب، نجد أيضا، ناظر الأحباس الذي يشرف على أملاك الأحباس تحت مراقبة القاضي ويتسلم مداخيلها وينفقها فيما أوقفت من أجله من عمارة المساجد ودفع أجور القائمين عليها، والإنفاق على أعمال البر والإحسان.

ونضيف إلى ما سبق، أن المدن المغربية كانت مقسمة إلى "أحياء وعلى رأس كل حي كان يوجد المقدم كرئيس، أما بعض المدن فكان تتقسم إلى دوائر وهذه الدوائر هي الأخرى تقسم إلى أحياء،و كان يوجد على رأس كل دائرة خليفة حضري يساعد الباشا في إدارة شؤونها"[9]، هذا على مستوى نظام المدن، فماذا عن نظام البادية؟

2.1.2 نظام البادية: قائم على أساس القبيلة

كان نظام البادية قائم على أساس عرقي وقبلي وبحدود جغرافية مبنية على أسس رابطة القرابة، وذات استقلال واسع كما أنها تسّير بطرق ديمقراطية شبيهة باللامركزية الحالية، فهذا التسيير كان يتم عبر هيئة جماعية منتدبة، يكون المسمى «أمغار» الذي يعين عادة لمدة سنة، وهو الشخص الذي يكلف بتنفيذ قرارات الجماعة[10]، وفق قوانين عرفية شفهية متفق عليها سلفا، هذه القوانين نادرا ما كان يتم نكرانها أو عدم الالتزام بها.

وجدير بالذكر، أن أعضاء مؤسسة "أجماعة" لم يكونوا منتخبين كما هو الحال في التنظيم الجماعي الحالي، بل كان يتم "اختيارهم عن طريق التعاون والتعاضد، فمبدأ الاقتراع العام وتقنيات التصويت في القانون الوضعي، أو فكرة الانتداب لمدة محددة، أو التجديد الدوري للمجالس، كل هذه الأشياء، كانت غير معروفة في القانون العرفي"[11].

ويمكننا إجمالا، اختصار أدوار ووظائف مؤسسة "أجماعة" في تدبير الشأن المحلي في القضايا الآتية:

على المستوى الإداري: كانت مؤسسة "أجماعة" دوما حريصة على البت في مختلف النزاعات التي غالبا ما كانت تهم الملك الجماعي سواء أكان الأمر يتعلق باحترام قوانين استعمال المياه أو ضبط مجالات الرعي، بالإضافة إلى تنظيم الأشغال الجماعية المسماة "التويزة"، ورسم الحدود بينها وبين الجماعات المجاورة عند الضرورة.

على المستوى القضائي: كانت مؤسسة "أجماعة" في شخص رئيسها "أمغار"، "تحل بصفة عامة، الخلافات أو النزاعات بين الخواص عن طريق التصالح بتعيين الحكام الذين كانت لهم سلطة البحث في النزاعات والعمل على قبول الامتثال لقراراتها من طرف أطراف النزاع، فالأحكام المعلنة أو المتخذة من

طرف هؤلاء الحكام* كانت غير قابلة للاستئناف بالرغم من وجود بعض أشكال الاستئناف لدى الهيئات العليا للتجمعات القبلية"[12].

على مستوى السلطة التنفيذية: فقد كانت هي الأخرى في يد أمغار الذي يعد بمثابة رئيس حقيقي للقبيلة، فإنه كان يمثلها في علاقات الصداقة أو العداوة مع القبائل المجاورة ويسهر على مصالح المجموعة ويتفاوض عليها مع الغير ويمارس كذلك وظائف الرئيس الحربي عند أي خطر يهدد الجماعة.

ودائما في إطار الحديث عن التنظيم الجماعي التقليدي، فقد كان يتم التمييز فيه بين بلاد "المخزن" وبلاد "السيبة"، فالأولى كانت تخضع للسلطة المركزية، ولذلك فإن شؤونه اكانتتدار بواسطة القائد،الذي يعينه السلطان على رأسها، أما الثانية فكان لايتمتع فيها النظام المركز ينفوذ فعلي،حيث لم تكن القبائل تخضع للسلطان،وكان تتعرف نوعا من التدبير المستقل لشؤونها المحلية.

كانت هذه هي الخطوط العريضة للتنظيم الجماعي قبل الحماية، الذي كان حاضرا بقوة في تنظيم الحياة اليومية للسكان، دون أن يكون هناك أي قوانين مكتوبة تنظم العلاقات المتداخلة فيما بينهم. وإذا كان هذا هو حال مؤسسة أجماعة في فترة ما قبل الحماية، فكيف كان وضعها في ظل الحماية؟

2.2 نظام الجماعة أثناء الحماية: عملية تفكيك وبناء

يمثل دخول الاستعمار إلى المغرب عاملا أساسيا من عوامل التغيير الذي عرفه هذا المجتمع، حيث إنّ الحماية قامت بعملية مزدوجة: عملية تفكيك وبناء؛ تفكيك البنيات التقليدية في جميع المجالات التي كانت تقف في وجه السياسة التي كانت تنهجها، وإقامة بنيات جديدة توافق مشاريعها، وتساعد على تحقيقها وإنجاحها، وفي الوقت ذاته، كانت تعمل على الحفاظ باسم المصلحة العامة، وباسم احترام مقومات البلد المستعمر، على بعض البنيات العتيقة، التي كانت ترى أن بإمكانها استغلالها لحاجاتها، ومنع كل تجديد قد يهدد مصالحها. ينطبق ذلك بشكل واضح على مؤسسة "أجماعة"، التي عمل المستعمر بالتدريج، من خلال تفكيك بنياتها التقليدية أو الحفاظ على البعض منها، على جعلها مؤسسات مرتبطة بالمشروع الاستعماري، وفي خدمته. وليتأتى له ذلك قام بتقنين مؤسسة "أجماعة"، بسن مجموعة من القوانين، واستصدار مجموعة من الظهائر[13].

ومن خلال تتبع كرنولوجي لأهم الظهائر والتشريعات المنظمة لاختصاصات ووظائف الجماعات المحلية، ابتداء من أول ظهير صدر في هذا الشأن بتاريخ 11 شتنبر 1914، يمكن القول، إن مجموع هذه القوانين حول مؤسسة الجماعات المحلية انتقلت بهذه المؤسسة من أجماعة المحتفظة باستقلال كبير عن السلطان المركزي، إلى الجماعة المرتبطة بأهداف وغايات هذا الأخير، سواء على عهد الحماية أم بعد الاستقلال.

وفي هذا الإطار، يعد ظهير 11 شتنبر 1914 أول نص قانوني، يتعلق بإدارة الدوائر القروية أي "أجماعات"، عملت الحماية على إصداره، حيث نص على استمرار القبائل في تسيير شؤونها وفق أعرافها الخاصة، مما مَكَّنَ السلطات الإدارية الفرنسية من التدخل الضمني لتنظيم الحكم العرفي، الذي يسوي المنازعات في هذه المناطق، ويحظى بإقبال ملحوظ. وبشكل مواز لذلك، تم وضع القواد على رأس القبائل وكلفوا بمهمة إصدار الأحكام الجنائية.

وبصدور ظهير 21 نونبر 1916، تم تأسيس أول إطار للعمل الجماعي في جميع القبائل البربرية، يتجاوز مؤسسة أجماعة التقليدية تحت اسم "الجماعات الإدارية". هكذا أصبح القايد، يترأس أجماعات القبائل، في حين انحصر دور "الأمغار" في ترأس أجماعات الفرق. ولم يكن واردا تأسيس أجماعة التقليدية القديمة، بالنظر إلى وجود القايد كشخصية جديدة، لها دورها الفعلي في تسيير الجماعات المحلية، ويستمد السلطة من قوة الحماية.

ومن خلال ما جاء به هذا الظهير، يمكن إبداء الملاحظتين الآتيتين: تحول مؤسسة الجماعة المحلية من مجلس ممثل للسكان إلى جهاز ممثل ضمنيا لسلطة الحماية؛ إلى جانب انتقال وظيفة الجماعة إلى خدمة السلطان المركزي، بدل حل مشاكل الأهليين، حيث اقتصرت مهمة مجلس الجماعة على مجرد إخبار السلطات المغربية والفرنسية ثم تحولت الجماعات الإدارية إلى مؤسسات للتحكم في المجال وضبط الديناميات المحلية، وتحقيق التهدئة الاجتماعية[14].

ولم تخرج الظهائر اللاحقة عن تأكيد نفس الدور، الهادف إلى تدخل الحماية في كل ما يهم حياة السكان، بما في ذلك شؤونهم المالية: فبموجب الظهير الصادر بتاريخ 27 أبريل 1919، تم إحداث

الجماعات المالية التي أنيط بها أمر تحديد أساليب إدارة الأموال الجماعية، فيما سيتم إنشاء الجماعات القضائية بموجب ظهير ماي 1930. نفس هذا المصير، الذي عرفته الجماعات المحلية في المناطق الخاضعة للحماية الفرنسية، ستؤول إليه مؤسسة أجماعة في مناطق الاستعمار الإسباني في المغرب، حيث ستعاد هيكلتها من طرف الإسبان، عبر إجراءات فوقية، مما سيفقدها الكثير من خاصياتها وسماتها السابقة.

وفي 14 يناير 1935، صدر الظهير المنظم للجماعات، والذي لم يكن الغرض منه، في نظر سلطات الحماية إلغاء المؤسسة القديمة، وتعويضها بجهاز تمثيلي عصري، بقدر ما كان يرمي إلى تقنين أنشطتها، وإدماجها في سياقها الإداري العام، مع المحافظة، في الآن ذاته، على صبغتها الجماعية ووظيفتها المستقلة.

وعلى ضوء ما سلف، سيعرف التنظيم الجماعي المغربي تحولا أساسيا بصدور ظهير 6 يوليوز 1951، لكونه أدخل تعديلات جوهرية على ما سبقه من تشريعات، حيث حول الجماعة القروية إلى مجلس يمثل مجموعة من القرى بدل القبائل، وأيضا لكونه أقر تمتيع الجماعات المحلية بالشخصية المدنية المعنوية، باعتبارها خطوة في اتجاه تحقيق استقلالية مراقبة الجماعات المحلية، انطلاقا من مبدأ اللامركزية في مقابل المركزية. إلى جانب تنصيصه على مبدإ الانتخاب وتحديد اختصاصات المجلس الجماعي الاقتصادية والاجتماعية، وسلطة وضع الميزانية ومراقبة تنفيذها.

وقد جاء هذا الظهير استجابة لحاجة الحماية إلى إحكام القبضة على المجتمع المغربي، تجنبا لثورته، ولتجاوز البورجوازية الحضرية المتحالفة مع المخزن. لتحقيق ذلك عمدت فرنسا إلى التوجه نحو الجماهير القروية من أجل دفعها إلى إنشاء جماعات محلية منتخبة، يحقق ارتباطها بالحماية الهدف المنشود، وذلك بأسلوب يحظى بالقبول والإذعان، ولقد وفر ظهير 6 يوليوز 1951 حول "إصلاح الجماعات المحلية" الإطار القانوني لبلوغ هذا الهدف. مع أن هذا الظهير لم يطبق، اعتبارا لكونه واكب تصاعد حركة التحرير، فإن الدولة المغربية، بعد الاستقلال سوف تصدر ثلاثة ظهائر يمكن اعتبار بعض مقتضياتها استمرار لهذا النص التشريعي[15].

يتضح من خلال ما سبق، أن سلطات الحماية عملت على إسقاط تجربة التنظيم الجماعي الغربي على المغرب، محاولة منها تمهيد الطريق لتجاوز التنظيم الجماعي التقليدي وتعويضه بالتنظيم العصري وتهيئ الوسط لممارسته. وإذا كان هذا هو وضع الجماعة خلال هذه الفترة، نتساءل عن التغيرات التي حدثت في التنظيم الجماعي بعد استقلال المغرب؟ وهل شكلت هذه التغيرات قطيعة مع فترة الحماية؟ أم أنها كانت استمرارا خفيا للأسس التي وضعتها سلطات الحماية لتنظيم هذه المؤسسة الجماعية؟

3.2 نظام الجماعة في فترة الاستقلال: اهتمام واسع

شهد المغرب غداة الاستقلال اهتماما واسعا بالجماعات كوحدات أساسية للإدارة الترابية، وقد انبثق هذا الاهتمام من خلال إصدار ثلاثة قوانين أساسية، تمثلت في ظهير فاتح شتنبر 1959، بشأن انتخاب المجالس الجماعية، "انطلاقا من تقسيم التراب المغربي إلى جماعات حضرية تشمل البلديات والمراكز المستقلة، وإلى جماعات قروية، مع وضع جدول يتحدد بموجبه عدد أعضاء المجلس الجماعي بشكل يتناسب مع عدد سكان الجماعة التي يمثلها"[16]. إلا أن هذا التقسيم الذي عرفه المغرب، احتفظ في طياته بالإطار العام للمقتضيات التي أتت بها الحماية، "فهو لم يحدث قطيعة مع التنظيم الإداري الحديث الذي حملته الحماية وإنما عمل على تعديله وتزكيته، ولم يعد إلى ما كان سائدا قبل نظام الحماية، وهذا يتضح من خلال ظهير 2 دجنبر 1959 المتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة، وبهذا الظهير يكون المغرب قد اعتمد على مقاييس جديدة إدارية وجغرافية واقتصادية، بدل المقاييس السابقة القائمة على القبيلة أو السلالة"[17]. وفي نفس السياق، أصدر المشَرِّع المغربي قانون ثالث يتعلق الأمر بظهير 23 يونيو 1960، الذي حدد تنظيم وتسيير الجماعات الحضرية والقروية. وقد كان صدور هذا الظهير بمثابة مرحلة تأسيسية للتنظيم الترابي على مستوى مجال جغرافي متباين: "القرية والمدينة، وهو ما ميز التنظيم الجماعي لفترة ما بعد الحماية حيث بدأ العمل به للتخلص من مخلفات المستعمر في مجال التنظيم الجماعي، اعتمادا على مقاربة جغرافية اقتصادية ترمي لتجاوز المعايير المعتمدة كليا أو جزئيا في مختلف التقسيمات ومنها المعيار القبلي، لكن هذه التجربة لم تسلم من سلطة المركز، حيث اعتبرت الادارة الترابية هي المتحكم الرئيسي في إدارة الشأن العام المحلي"[18]، بهدف جعل الجماعة خلية اقتصادية واجتماعية يقوم على قاعدتها البناء الإداري، إلا أن هذا لم

يتحقق حيث تم "وضع حدود الجماعات الجديدة دون الأخذ بعين الاعتبار الإطار العرفي والقبلي القديم وهو ما انعكس على الخريطة الجماعية بالمغرب التي عرفت عدة تعديلات.

هذا ولم تكن الخريطة الجماعية في المغرب جامدة، بل عرفت عدة تعديلات بين التعديلين الأساسيين سنتي 1959 و1992، وهي مازالت تخضع لمثل هذه التعديلات وذلك حسب ما تمليه الظروف.

1.2.2 وضع الخريطة الجماعية في أول تقسيم شهده المغرب

تعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث عرفت بوضع اللبنات الأولى للتنظيم الجماعي، خاصة عن طريق المصادقة على الظهير المؤرخ في 2 دجنبر 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة، والذي أسفر لأول مرة عن إحداث 801 جماعة حضرية وقروية. إلا أن سنة 1960 عرفت العديد من الإصلاحات وشكلت الانطلاقة الأساسية للامركزية بالمغرب.

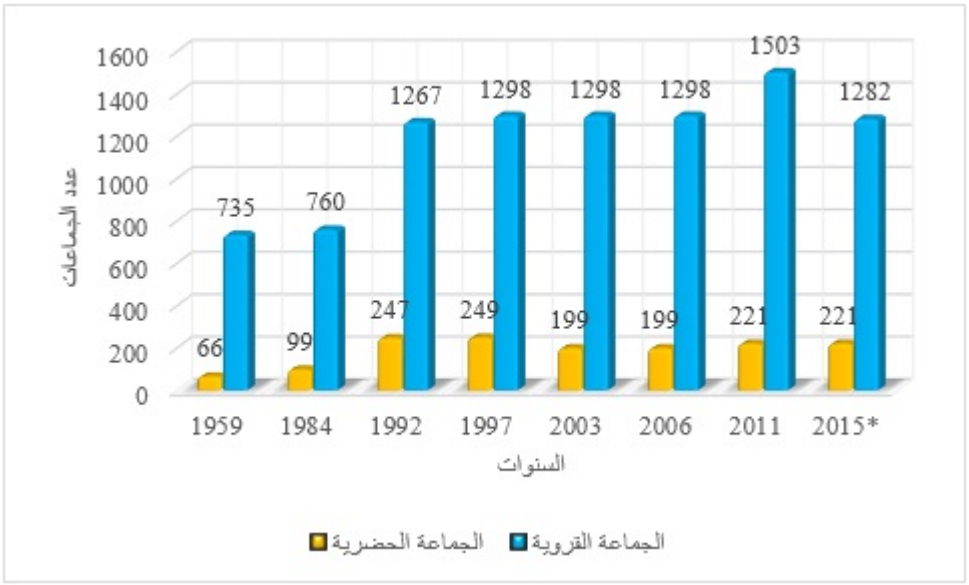
وبالفعل، فبتاريخ 23 يونيو 1960، تم اعتماد أول ميثاق جماعي يعلن عن نظام تمهيدي لنظام اللامركزية، مع اختصاصات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج ووصاية قوية. وقد تزامن هذا المسلسل مع وضع أول دستور للمملكة سنة 1962، الذي كرس وجود الجماعات المحلية وفتح آفاقا جديدة لنظام اللامركزية وذلك بإحداث جماعات محلية جديدة، ويتعلق الأمر بالعمالات والأقاليم.

وقد ظلت معظم الوحدات الترابية بالمغرب على الوضعية التي أفرزها تقسيم 1959، ولم تعرف تعديلا حقيقيا إلا سنة 1992، أي بعد مرور ما يزيد عن ثلاثة عقود من الزمن. ولاستدراك الاختلالات التي عرفتها الجماعات المحلية خلال هذه الفترة، جاء هذا التعديل قصد التقليص من الفوارق القائمة بين الجماعات، إضافة إلى التحولات التي عرفها البلد[19].

2.2.2 تعديل الخريطة الجماعية لسنة 1992

أسفرت التحولات التي شهدها المغرب على مستوى المعطيات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية وأيضا السياسية، منذ التقسيم الجماعي الأول لسنة 1959، إلى تطور عدد الجماعات الذي كان لا يتجاوز 801 جماعة، منها 66 جماعة حضرية و735 جماعة قروية (المبيان رقم: 01).

المبيان رقم 1: تطور عدد الجماعات الحضرية والقروية بالمغرب بين سنتي 1959 و2015



*تراجع المشرع المغربي في دستور 2011 عن استعمال كلمتي الجماعة الحضرية والجماعة القروية وتم استبدالهما بالجماعة الترابية.

المصدر: المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، "اللامركزية في أرقام"، 2014-2015، ص 6،(بتصرف).

وقد تلا هذا التقسيم، التقسيم الجماعي لسنة 1992، والذي شكل مراجعة جذرية لأول خريطة جماعية بالمغرب، إذ انتقل عدد الجماعات الحضرية من 66 إلى 247 جماعة (بنسبة زيادة 27%)، في حين انتقل عدد الجماعات القروية من 735 إلى 1267 بنسبة زيادة وصلت إلى 58%، الشيء الذي يؤكد مدى أهمية التفكيك الترابي الذي قامت به الدولة بإنتاج وحدات أصغر. وقد جاء هذا التقسيم بعد "تشخيص واقع الحال لدى معظم الجماعات، حيث رأت وزارة الداخلية أنه من الضروري مسايرة التقسيم الجماعي للتحولات العميقة التي يعرفها المغرب وذلك على صعيد كل الميادين" (بنمير، 2005، ص

42). وهو ما تم تأكيده من خلال المناظرة الوطنية السادسة حول الجماعات المحلية، التي أقرت على أن الواقع الديمغرافي والحضري والاقتصادي والاجتماعي، قد تطور بصفة جد ملحوظة. ومن هنا فقد جاء هذا التعديل استجابة لعدة اعتبارات، منها على الخصوص:

- "ملاءمة الخريطة الجماعية الأصلية مع الحقائق الجغرافية والحضرية والديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية الجديدة للبلاد؛
- إعادة تشكيل الجماعة الأصلية حول وحدات أصغر حجما وأقرب من السكان، من احتياجاتهم الاجتماعية؛
- ملاءمة الإطار الترابي للطموحات الجديدة التي توخاها إصلاح 1976 المتعلق باللامركزية. كما كان من أهداف مراجعة الخريطة الجماعية تقريب الإدارة من المواطنين، وتدعيم التضامنات الداخلية وتوسيع المشاركة ودمقرطة الحياة الجماعية، والتوزيع المجالي للتجهيزات والبنيات التحتية، وفرص التنمية، ومحاربة الفوارق بين الجهات وداخلها، والتباينات التنموية بين الحواضر والقرى" (المديرية العامة للجماعات المحلية، 1998، ص 256).

في نفس الاتجاه، يتبين أيضا من خلال المبيان رقم 01 أن عدد الجماعات الحضرية تقلص على إثر اعتماد نظام وحدة المدينة سنة 2003، حيث تراجع عدد الجماعات من 249 سنة 1997 إلى 221 جماعة حاليا. وهكذا فالخريطة الجماعية للمغرب تتوفر حاليا على 1503 جماعات ترابية. وفي خضم هذا التطور الذي تعرفه الخريطة الجماعية بالمغرب من حين لآخر، "فإنه من غير الممكن أن نتوقع نهاية هذه التغييرات أو نتنبأ بالتاريخ الذي يمكن أن تأخذ فيه الخريطة الجماعية شكلها الكامل، والتي ستسمح بالتثبيت النهائي للجماعات في حدودها النهائية والدائمة حتى نتمكن في يوم من الأيام من اتخاذ قرار الاعتراف بالحقوق المكتسبة للجماعات على ترابها والتوقف عن وضعها باستمرار محل مراجعة"[20].

وبالتالي، فتصور التثبيت الترابي للحدود يعد أمرا مستبعدا، على الأقل في المدى القريب، لأننا مازلنا نعتقد بأن عدد الجماعات مازال ضعيفا بالمقارنة مع مساحة تراب المملكة، وبأن السلطات العمومية

قد اختارت منذ بداية الاستقلال، عدم إلحاق التقسيم بالهويات المحلية وتضامن القرب وتتصور خلق وحدات إدارية مصطنعة منفصلة عن الواقع الاجتماعي أو السوسيولوجي خاصة في العالم القروي.

3. خاتمة:

لعل ما قدمناه من تحليل سابق، يفضي بنا الوصول إلى جملة من النتائج، مفادها أن هذا المقال شكل بالنسبة إلينا فرصة سانحة للاطلاع على تطور التدبير الجماعي بالمغرب. ولهذا، فقد أفضى بنا التحليل الذي قدمناه بخصوص هذا المقال إلى استنتاج أن التدبير الجماعي بالمغرب عرف تعديلات عميقة، بعد دخول نظام الحماية الذي قلص من فاعلية التدبير التقليدي، بسنه قوانين حديثة لتنظيم وتدبير المجال. وقد اعتبرت هذه القوانين، بمثابة الأساس الأول التي انطلق منها المغرب لتعميم اللامركزية على مجموع التراب الوطني. وقد مكنت التعديلات القانونية من ترسيخ مبادئ اللامركزية بجعل الجماعة النواة الأساسية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عن طريق منحها اختصاصات تطورت مع توالي الظهائر والمواثيق الجماعية.

4. الهوامش:

[1]كنكورة، وحميدي، 2017، "النظام البلدي على عهد الحماية الفرنسية وإشكالية تدبير المدن، حالة مدينة مكناس"، في "مائة سنة من التنظيم الجماعي، الانتقال من نمط الوصاية الإدارية إلى التدبير التشاركي الحر"، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو، الدورة الثامنة والعشرون، صفرو، المغرب، ص 135.

[2]العربي، وفالح، ويحيوي، 2017، "الجماعات الترابية وتدبير الشأن العام المحلي بالمغرب، بين منطق الإنتاج ومنطق البناء –جماعة صفرو أنموذجا"، مرجع نفسه، ص 191.

[3]الدكاري، وأزرورة، 2017، "الجماعة الترابية والتنمية الدور التنموي للجماعات في ظل التحولات القانونية"، مرجع نفسه، ص 57.

[4]بوجروف، 2012،"الجهة والجهوية بالمغرب أي مشروع لأي تراب؟"، منشورات الوراقة الوطنية، مراكش، المغرب، ص 05.

[5]أزريز، 2016،"الجماعات المحلية والتنمية المجالية، الجماعة الحضرية لمدينة مكناس نموذجا"، أطروحة دكتوراه الدولة في الجغرافية، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، المغرب، ص 44-45.

[6]أزريز، 2016، مرجع نفسه، ص 49.

[7]بنمير، 1993،"النظام البلدي بالمغرب"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، المغرب، ص 08.

[8]عزيمان، 1992، "تطوان خلال عهد الحماية: النظام الإداري"، مقال في كتاب "تطوان في عهد الحماية 1912-1956"، منشورات المجلس البلدي لمدينة تطوان، المغرب.

[9] بنمير، 1998،"الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية الجماعات المحلية، الطبعة الأولى، المغرب، ص 77.

[10] المديرية العامة للجماعات المحلية، 1998، ص 255.

[11] أزريز، 2016،مرجع نفسه، ص 67.

* تنفيذ هذه القرارات القضائية كانت من مهمة "أمغار".

[12] أزريز، 2016، مرجع نفسه، ص 69.

[13] المودني، 2013،"الدينامية المحلية وحكامة المدن"، منشورات أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، المغرب، ص 129-130.

[14] المودني، 2013، مرجع نفسه، ص 130-131.

[15] المودني، 2013، مرجع نفسه، ص 131-132.

[16] المودني، 2013،مرجع نفسه، ص 132.

[17] بنمير، 2000،"اللامركزية والشأن العام المحلي أية آفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة"، المطبعة الوراقة الوطنية، مراكش، المغرب، ص 43.

[18] الدكاري، وأزرورة، 2017،مرجع نفسه، ص 57.

[19] بنمير، 2005،"المدينة بالمغرب أي تدبير للتنمية الحضرية"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية (11)، من منشورات المجلة المغربية للإدارة والقانون والتنمية، دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، المغرب، ص 39.

[20] أزريز، 2016، مرجع نفسه، ص 45.

5.قائمة المراجع:

الكتب:

- بنمير، المهدي، (1993)، "النظام البلدي بالمغرب"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، المغرب، 150 صفحة.
- بنمير، المهدي، (1998)، "الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية الجماعات المحلية، الطبعة الأولى، المغرب، 240 صفحة.
- بنمير، المهدي، (2000)، "اللامركزية والشأن العام المحلي أية آفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة"، المطبعة الوراقة الوطنية، مراكش، المغرب.
- بنمير، المهدي، (2005)، "المدينة بالمغرب أي تدبير للتنمية الحضرية"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية (11)، من منشورات المجلة المغربية للإدارة والقانون والتنمية، دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، المغرب، 191 صفحة.
- بوجروف، السعيد، (2012)، "الجهة والجهوية بالمغرب أي مشروع لأي تراب؟"، منشورات الوراقة الوطنية، مراكش، المغرب، 247 صفحة.

- المودني، عبد اللطيف، (2013)، "الدينامية المحلية وحكامة المدن"، منشورات أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، المغرب، 463 صفحة.

- الهراس، المختار، (1998)، "القبيلة والسلطة"، المركز الوطني لتنسيق وتخطيط البحث العلمي والتقني مطبعة الرسالة الرباط، المغرب، 391 صفحة.

- Michel Abitbol, Un tournant: le Dahir berbère (16 mai 1930) dans Histoire du Maroc.

-Charles-André Julien, Le dahir berbère dans Le Maroc face aux impérialismes : 1415-1956.

-Charles-André Julien, L'Afrique du Nord en marche : Algérie-Tunisie-Maroc, 1880-1952.

- Le "dahir berbère" du 16 mai 1930.

- La campagne contre le dahir.

-Bernard Lugan, La défense des statuts du protectorat, dans Histoire du Maroc : Des origines à nos jours.

-Georges Odo, Le Dahir berbère : 1929-1930, dans Les Francs-Maçons au Maroc sous la IIIe République : 1867-1940.

المقالات:

- الدكاري، عبد الرحمان، وأزرورة، ياسين، (2017)، "الجماعة الترابية والتنمية الدور التنموي للجماعات في ظل التحولات القانونية"، في "مائة سنة من التنظيم الجماعي، الانتقال من نمط الوصاية الإدارية إلى التدبير التشاركي الحر"، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو، الدورة الثامنة والعشرون، صفرو، المغرب، الصفحات 54-66.

- العربي، عبد العزيز، وفالح، علي، ويحيوي، عبد العزيز، (2017)، "الجماعات الترابية وتدبير الشأن العام المحلي بالمغرب، بين منطق الإنتاج ومنطق البناء –جماعة صفرو أنموذجا"، في "مائة سنة من التنظيم الجماعي، الانتقال

من نمط الوصاية الإدارية إلى التدبير التشاركي الحر"، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو، الدورة الثامنة والعشرون، صفرو، المغرب، الصفحات 190-203.

- عزيمان، امحمد، (1992)، "تطوان خلال عهد الحماية: النظام الإداري"، مقال في كتاب "تطوان في عهد الحماية 1912-1956"، منشورات المجلس البلدي لمدينة تطوان، المغرب.

- كنكورة، مصطفى، وحميدي، أمينة، (2017)، "النظام البلدي على عهد الحماية الفرنسية وإشكالية تدبير المدن، حالة مدينة مكناس"، في "مائة سنة من التنظيم الجماعي، الانتقال من نمط الوصاية الإدارية إلى التدبير التشاركي الحر"، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو، الدورة الثامنة والعشرون، صفرو، المغرب.

الأطروحات:

- أزريز، الحسين. (2016). "الجماعات المحلية والتنمية المجالية، الجماعة الحضرية لمدينة مكناس نموذجا"، أطروحة دكتوراه الدولة في الجغرافية، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة مولاي إسماعيل، مكناس، المغرب، 465 صفحة.

النصوص القانونية:

- الظهير الشريف رقم 1.63.273 الصادر بتاريخ 13 شتنبر 1963، بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، الجريدة الرسمية، عدد 2655.

- الظهير الشريف رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، بشأن تنفيذ القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية، عدد 5058.

- المديرية العامة للجماعات المحلية، "أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية الدار البيضاء، 19-21 أكتوبر 1998"، في: اللامركزية وعدم التركيز، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، مطبعة دار النشر المغربية-الدار البيضاء، الطبعة الأولى، العدد 25.

- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، البوابة الوطنية للجماعات الترابية، "1959-1976: وضع اللبنات الأساسية للامركزية"، الموقع الإلكتروني:

http://www.pncl.gov.ma/decentralisation/Pages/Historique.aspx

– المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، "اللامركزية في أرقام"، 2014-2015.