مسلك القانون / الفصل الثاني / الموسم الجامعي 2020 - 2021

التنظيم الإداري (القانون الإداري)

الأستاذ عبد القادر الخاضري

تقديم:

1. التنظيم الإداري والقانون الإداري؟

تندرج وحدة التنظيم الإداري بيداياغوجيا ضمن وحدات تدريس القانون الإداري. و القانون الإداري هو أولاً وقبل كل شيء الموضوع الرئيسي أو بالأحرى المادة الرئيسية للقانون العام الداخلي ، والذي يتمثل هدفه الأساسي في تنظيم واشتغال الإدارة الإدارات. وبالتالي تخضع الإدارة لقانون يحكم تنظيمها ونشاطها ، و يحكم في نفس الوقت علاقاتها مع المواطنين الذين هم سبب وجودها. وتتمتع الإدارة ، بسبب مهمة المصلحة العامة، بصلاحيات محددة تضعها في موقع التفوق على المواطنين. و لكن هذا لا يعني أن لها امتيازات فقط ، بل عليها التزامات وتخضع لمساطر و إجراءات وإلى مبدأ الشرعية.

وبناء عليه يمكننا القول إن القانون الإداري هو مجموعة من القواعد التي تختلف عن تلك الموجودة في القانون الخاص والتي تحكم علاقات الإدارة المركزية أو المحلية مع المواطنين و وتحكم العلاقات فيما بين الإدارات المختلفة والتي تهم ثلاثة مجالات، التنظيم، وسائل العمل والفعل والنشاط إلى جانب مجال مراقبة الإدارة. ومن ثم يُفهم على أن القانون الإداري هو قانون الإدارة ، أي سواء إدارة الدولة أو الجماعات الترابية إلى جانب الأشخاص العموميين الآخرين (المؤسسا والمقاولات العمومية بالمغرب).

وبناء على ماتقدم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من قواعد القانون الإداري وهي:

- **قواعد تنظيم الإدارة أو التنظيم الإداري، وهذا هو الجانب من القواعد موضوع محاضرات وحدة التنظيم الإداري.**
- **قواعد النشاط الإداري ووسائل عمل الإدارة، وهي موضوع وحدة النشاط الإداري في الفصل الثالث.**
- **قواعد مراقبة الإدارة خصوصا المراقبة القضائية للإدارة، بعضها يدرس في التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ولكن أهمها يدرس في وحدة خاصة مقررة في الفصل السادس قانون عام تحمل اسم المنازعات الإدارية والقضاء الإداري.**

وعلاقة بالموضوع نشير إلى أن وظيفة الدولة الأساسية، تبقى رغم التحولات التي تطرأ عليها، هي حفظ النظام العام وتحقيق الصالح العام. وتتغير هذه الوظيفة بتغير الإيديولوجيا السائدة وتغير الوضعية

القانونية لها، حيث يتغير بفعل ذلك مدلول ومضمون النظام العام والصالح العام. فقد كان النظام والصالح العام محصورا في الدفاع والأمن والقضاء، ولذلك كانت تسمى الدولة بالحارسة. ثم تطور المفهومان ليحيلا كذلك على التوازن الاقتصادي والاجتماعي وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فأصبحت الدولة تسمى بالدولة الراعية.

واليوم هناك سيرورة في تحول الدولة وتراجعها عن بعض وظيفتها الاقتصادية والاجتماعية، دون الرجوع إلى وضعية السابقة على ذلك، بل تؤسس لإيديولوجية ووضعية جديدة في وظيفة الدولة، على أساس التخلي عن وظيفتها الاقتصادية والحفاظ على جزء من وظيفتها الاجتماعية، خصوصا تحقيق الوفاق الاجتماعي بين الفاعلين، بشكل يحقق الاستقرار، ويوفر مناخا مشجعا للاستثمار واستقرار رؤوس الأموال العالمية. وهذا جانب من إيديولوجية العولمة التي تدعو إلى وظيفة جديدة للدولة، يمكن معها تسمية الدولة بالميسرة.

وقد جئنا بهذه المعطيات لنبين طبيعة العلاقة بين التحول في الوظيفة والتحول في التنظيم الإداري، خصوصا في الدولة الموحدة بكل من المغرب وفرنسا. فبفعل العقل البيروقراطي الإداري والسياسي اليعقوبي وبفعل إيديولوجية الدولة التدخلية الراعية، اتسم التنظيم الإداري بفرنسا بالمركزية، كما هو الشأن بالنسبة للمغرب، حيث وبفعل استيراد تقاليد العقل البيروقراطي اليعقوبي وبفعل الإرث المحلي المخزني والإيديولوجية الاقتصادية الاشتراكية، سيتبنى المغرب تنظيما إداريا شديد المركزية بعد الاستقلال، وذلك نظرا للطابع المركزي لفعل الدولة، أي مركزية وضع وتنفيذ وتقييم السياسات، مركزية التخطيط والتشخيص ومركزية إعداد التراب وتهيئة المجال.

وسيبدأ التحول والتغير في التنظيم الإداري في المغرب وفرنسا بفعل التحول الحاصل في مضمون وظيفة الدولة، والتحول في فعل الدولة. ففي سياق هذا التحول بدأ الانتقال في فرنسا إلى لا مركزية وجهوية التنظيم الإداري الترابي ابتداء ثمانينات القرن العشرين.

أما في المغرب فيمكن القول بأن التحول قد انطلق ابتداء من العشرية الأولى من القرن العشرين، وذلك في اتجاه لا مركزية وجهوية وظيفة الدولة، بتقسيم المسؤولية عن النظام العام والصالح العام بين الدولة والجماعات الترابية، وذلك لأن الدولة لا يمكنها أن تقوم بوظيفتها دون إدارة مركزية ولا مركزية وجهوية.

2. الإدارة؟

ويحيل مصطلح الإدارة إلى معنيين مختلفين ومتداخلين. فإذا ربطنا الإدارة بوظيتها التي تؤديها ـ تعريف وظيفي ـ ستعني هذه الكلمة على النشاط والفعل، أي مجموع الأنشطة التي تهدف إلى الإجابة عن حاجات المصلحة العامة للشعب أو الأمة (النظام العام والخدمات العمومية). أما إذا ربطنا الإدارة بتنظيمها فستعني هذه الكلمة مجموع الأشخاص الاعتبارية (الدولة، الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية) والأشخاص الطبيعيون (الوزراء والموظفون والمستخدمون والمتعاقدون...) الذين ينفذون وينجزون تلك الأنشطة. بهذا المعنى تكون الإدارة هي مجموع الهيآت المحدثة من قبل السلطة العامة السيادية (الدولة).

ويمكن اعتماد ثلاثة معايير للتمييز بين مختلف الإدارات، وهي المعيار الجغرافي الترابي، معيار العلاقة مع المركز أو معيار استقلالية وعدم استقلالية الإدارة عن المركز، والمعيار الثالث هو معيار موضوع الإدارة.

- فبناء على المعيار الأول نميز بين إدارة تدير وتدبر المصالح والقضايا على مستوى التراب الوطني ككل، وتسمى بالإدارة العليا المركزية (الوزارات)، في مقابل الإدارة الترابية التي تدير وتدبر

المصالح والقضايا على مستوى جزء من التراب الوطني فقط، محلي ـ أو إقليمي ـ عمالاتي أو جهوي.

- أما معيار التبعية والاستقلالية عن المركز فيمكننا من التمييز بين الإدارة المركزية ـ المتمركزة واللا متمركزة ـ والإدارة اللامركزية. فالأولى لا تتمتع بأي استقلال عن الإدارة العليا المركزية (الوزراء)، والمثال على ذلك هو المصالح الخارجية للوزارات ورؤساء تلك المصالح ورجال السلطة . أما الثانية فهي على العكس من ذلك تتمتع باستقلالية في الإدارة والتدبير، وذلك نظرا لتمتعها بالشخصية الاعتبارية، وهي المعيار الأساسي للتميز بين المركزية واللامركزية، بما في ذلك التمييز بين اللاتركيز الإداري واللامركزية الإدارية. وكذلك بفضل ذلك نميز بين اللامركزية المرفقية (المؤسسات العمومية) واللامركزية الترابية (الجماعات الترابية).
- أما بالنسبة لموضوع الإدارة فيمكن من خلاله التمييز بين الإدارات المرفقية أو القطاعية، أي التي تدير وتدبر خدمة من الخدمات العمومية، التعليم أو الصحة...، وذلك في مقابل الإدارات الترابية، أي الإدارة التي تدير وتدبر وحدة من وحدات التراب.

وفي المحصلة يمكن إما أن نميز بين الإدارة المرفقية المركزية (المصالح الخارجية للوزارات) و الإدارة المرفقية اللامركزية (المؤسسات العمومية)، و نميز بين الإدارة الترابية المركزية (العامل والوالي) والإدارة الترابية اللامركزية (الجماعات الترابية). وإما أن نميز بين الإدارة المركزية المرفقية (المصالح الخارجية للوزارات) والإدارة المركزية الترابية (العامل والوالي)، ونميز بين الإدارة اللامركزية المرفقية (المؤسسات العمومية) والإدارة اللامركزية الترابية(الجماعات الترابية). وهذا ما يكشف تعدد وتعقد الهيآت الإدارية وكذلك تعقد أنشطتها. وكل هذا يعكس محورية الإدارة في الدولة الحديثة.

فالإدارة إذن تشكل أساس الدولة، إلى حد يمكن القول معه بأن الإدارة هي الدولة، ومن هذا الأساس تمتلك صلاحيات السلطة العامة. فالدولة لا يمكنها أن تتجاوز الإدارة أو أن تستغني عنها لأنها ـ أي الدولة ـ في حاجة يومية إلى الوظائف التي تؤمنها ـ أي الإدارة ـ ولأن جميع المهام والوظائف الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية، التي تؤمن النظام العام والصالح العام، لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال فعل ونشاط حقيقي وملموس للإدارة و للمؤسسات الإدارية. فهي أداة تنفيذ السياسات والقوانين والقرارات المتخذة من قبل السلطات والمؤسسات السياسية

وتجسد الإدارة الدولة لأن هذه الأخيرة هي فكرة مجردة، غير واضحة ولا محددة، تتجلى وتتمظهر ماديا بواسطة هيآتها وأجهزتها، كرئيس الدولة، أعضاء الحكومة، البرلمان. وتبقى الإدارة هي التحقق الفعلي الكبير للدولة، إلى درجة صعوبة التمييز بين ما هو سياسي وما هو إداري على مستوى الإدارة العليا للدولة، وإلى درجة الخلط أحيانا بين النشاط الإداري والنشاط الحكومي، مع العلم أن الحكومي يحدد التوجهات والسياسات العامة للدولة في حين أن الإداري يحدد القرارات المناسبة لتنفيذ تلك التوجهات والسياسات. و يحصل الخلط لأن القرارات التنفيذية الكبرى تتخذ من قبل الجهاز الحكومي، الذي هو نفسه يتخذ السياسات.

ففي الدستور المغربي مثلا تمتلك الحكومة سلطة وصلاحية التداول ووضع التوجهات والسياسات العامة والعمومية والقطاعية (الفصل 89 و 92 من الدستور)، ويمنحها الدستور كذلك سلطة وصلاحيات سن المراسيم التنظيمية (الفصل 72 من الدستور) و صلاحية ممارسة السلطة التشريعية (من الفصل 78 إلى 82 من الدستور)، لإضفاء الطابع الشرعي والإلزامي على تلك السياسات، كما يسمح لها بسن المراسيم التطبيقية والمقررات التنظيمية والقرارات الإدارية الكفيلة بوضع القوانين والسياسات موضع التنفيذ (الفصل 90 و 92 من الدستور)، ووضع تحت إشرافها وتصرفها الإدارة، بما فيها المؤسسات

العمومية (الفصل 89) والجماعات الترابية (الفصل 140 من الدستور)، لتنفيذ سياساتها وتطبيق القوانين. فالنشاطين السياسي والإداري مترابطين إلى درجة صعوبة الفصل بينهما، وذلك لأن الهيأة الإدارية العليا، التي تشرف على السلطة الإدارية وتراقب عملها هي الحكومة.

3. السياق التاريخي لتشكل المفهوم الوضعي للقانون [1]:

تأسس المفهوم الوضعي للقانون عبر سيرورة من التغير الاجتماعي التي عرفتها أوروبا في القرنين السابع والثامن عشر. ومثل نضال البورجوازية ضد الإقطاع من أجل السلطة ثم عمل هذه الأخيرة على بحث سبل الاستقرار الاجتماعي في مرحلة انتصارها عاملان أساسيتان في التغير الاجتماعي الأوروبي من مرحلة القانون الطبيعي والقانون الإلهي إلى القانون الوضعي.

غير أن هذا التغير والتحول لا يعني القطيعة مع كل مضامين القانون الطبيعي، بل على العكس من ذلك فقد ساهمت مدرسة القانون الطبيعي في تشكل مفهوم القانون الوضعي، وكذلك ساهم منظور فلاسفة القرون الوسطى في بلورة مضامين القانون بمفهومه الوضعي. غير أن مدرسة القانون الروماني قد مثلت المرجعية الأساسية لتأصيل المفهوم الوضعي للقانون، خصوصا مع الفقيه شيشرون. هذا ناهيك عن دور النظريات الأنتروبولوجية والسوسيولوجية في تشكل هذا المسار.

وسعت الإيديولوجية البورجوازية، بالاستناد إلى الفكر الاقتصادي والسياسي لعصر النهضة والأنوار، إلى هدم الأسس الاقتصادية والسياسية والقانونية للمجتمع الإقطاعي، ووضع الأسس النظرية التي يقوم عليها المجتمع الرأسمالي. وتتمثل الفكرة المحورية في ذلك الوقت في فكرة التقدم.

استبعد الفكر المؤسس لهذه المرحلة التفسير الديني في حسم القضايا الاجتماعية والسياسية والعلمية، كما حسم سؤال مصدر السلطة وصاحبها. فأصبح مصدر السلطة هو المجتمع بدل الله، وصاحبها هي الدولة بدل الكنيسة.

نشأت الدولة حسب تيارات الفكر العقلاني، المؤسس للنظام اللبرالي في السياسة والمذهب الرأسمالي في الاقتصاد، من أمثال و هوبز[2] ولوك ثم روسو[3]، و جون لوك[4] كمؤسسة سياسية نتيجة عقد أبرم بين الأفراد الذين كانوا يعيشون في حالة الطبيعة. وهي نفس الفكرة عند جروسيوس الذي يقرر أن الدولة هي الاتحاد الكامل لأشخاص أحرار، انعقد من أجل رعاية الحقوق وصيانة المصالح المشتركة.

وقد تأسس هذا المنظور للاقتصاد والاجتماع السياسي البشري على التحول الحاصل في منظور الفكر الإنساني آنذاك للمعرفة الحق ولمصدرها ووسائلها. فقد أرسى بيكون المبادئ الجديدة للمعرفة العلمية. فالعلم بالنسبة إليه هو الطريق إلى المعرفة الحقة، والعلم يتأسس على الملاحظة، وأن المعرفة العلمية تحمل خصائص الحقيقة والموضوعية، وأن المنهج العلمي يناقض المنهج الميتافيزيقي والتفكير القبلي. كان هذا

---

[1]) استندت في هذه الفقرة على مجموعة من الباحثين من بينهم: ج.ف.ف هيجل، أصول فلسفة الحق، ترجمة إمام عبد الفتاح إمام، دار الثقافة، القاهرة 1981، دياس، فلسفة القانون، ترجمة هنري رياض، دار الجيل بيروت، الطبعة الأولى 1986، روسكو باوند، مدخل إلى فلسفة القانون، ترجمة صلاح دباغ،المؤسسة الوطنية للطباعة والنشر بيروت، 1962، بينوا فريدمان و غي هارشر، فلسفة القانون، ترجمة محمد وطفه، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، الطبعة الأولى 2002، محمد شعبي المدكوري، مدخل إلى فلسفة القانون، جامعة الحسن الثاني، الطبعة الأولى 1992، منذر الشاوي، فلسفة القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، الطبعة الأولى 2009، محمد نور فرحات، الفكر القانوني والواقع الاجتماعي،دار الثقافة للطباعة والنشر القاهرة، 1981.

[2]) توماس هوبز، اللفيتان ، الأصول الطبيعية والسياسية لسلطة الدولة ، ترجمة ديانا حبيب حرب وبشرى صعب، أبو ظبي للثقافة والتراث والفارابي، الطبعة الأولى 2011.

[3]) جان جاك روسو، في العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي، ترجمة عبد العزيز لبيب، المنظمة العربية للترجمة، الطبعة الأولى، بيروت 2011.

[4]) جون لوك، الحكومة المدنية، ترجمة محمود شوقي الكيال، منشورات الإعلانات الشرقية، سنة النشر غير واردة.

أساس تشكل المدرسة الوضعية في علوم المجتمع، مع سبنسر وأوكست كونت وإميل دوركايم[5]. وكان للمفاهيم والمناهج التي وضعها هؤلاء في فهم المجتمع والعلاقات الاجتماعية والظاهرة الاجتماعية، خصوصا كونت ودوركايم دورا أساسيا في تغيير مفهوم القانون. وقد ساهم دوركايم في النقاش الدائر آنذاك حول علاقة القانون بالأخلاق.

هذان المساران الفكريان هما أساس الانتقال من مفاهيم الطبيعة ـ الحقوق الطبيعية والقانون الطبيعي ـ ذات المنحى الأخلاقي، إلى المفاهيم الوضعية، ومن بينها الوضعية القانونية والقانون الوضعي. غير أن هذا الانتقال لا يعني القطيعة المطلقة مع منظور النظريات والمدارس الطبيعية للقضايا الانسانية وقضايا الاجتماع البشري، بل حاولت في العمق على أن تعطي تأويلات جديدة لتلك المفاهيم ومن أهمها مفهوم القانون.

أكثر من ذلك فقد استندت اللبرالية والرأسمالية إلى النظريات الحديثة في القانون الطبيعي، والتي تحاكي وتساير في العمق ما كانت تطمح إليه البورجوازية الثقافية، والتي تذهب إلى أن القانون الطبيعي ليس مجموعة من النصوص التي فرضها مشرع يعلو الطبيعة ـ كما تدعي النظريات الكلاسيكية في القانون الطبيعي ـ وإنما هو مؤسس على العقل وهو صوت العقل النابع من متطلبات التعامل والمجتمع الإنسانيين. والقانون الوضعي استنادا إلى ذلك هو إعمال للعقل في العلاقات بين الناس. وهو نموذج أعلى للعدالة وللحق، وهو معيار أعلى يسعى إليه الإنسان في تنظيم سلوكه.

ارتبط هذا البعد الأخلاقي والمعياري في مفهوم القانون الوضعي بالمرحلة الثورية النضالية للبورجوازية ضد مجتمع وسلطة الإقطاع. ولذلك استندت إلى رؤية فلسفية أخلاقية مثالية، تناشد الحرية وتقاوم الاستبداد السائد آنذاك في الملكيات المطلقة و الإقطاعيات. وسيتغير هذا المنحى بعد الثورات ووصول البورجوازية الرأسمالية إلى السلطة وبداية الطلاق بينها وبين اللبرالية السياسية والاقتصادية في عمقها الفلسفي الأخلاقي، أو ما نصطلح عليه بالبورجوازية الثقافية، من جهة ثانية.

ففي هذه المرحلة الجديدة ـ مرحلة ما بعد الثورات اعتمدت الرأسمالية اعتمادا كاملا على مفهوم وخطاب الحرية الاقتصادية، المتمثلة في مبدأ " دعه يعمل دعه يمر". وترسخت اللبرالية في مجال الفكر والممارسة السياسية.

هذه المحطة ستكون مفصلية في تشكل وتبلور مفهوم ومضمون ومدلول القانون الوضعي، حيث سيصبح مرادفا وملازما لمفهوم التشريع. فحاجة البورجوازية لأداة تتسم بالدقة والثبات والوضوح، من اجل تنظيم العلاقات التجارية والنشاط الصناعي، اللذين يعرفان تطورا هائلا، كان وراء الالتجاء إلى التقنين، إيذانا بالانتقال من العرف والقانون الطبيعي إلى التشريع والقانون الوضعي المكتوب ففي هذه الحقبة من التطور الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للمجتمع الرأسمالي تعاظم وتزايد دور التشريع كمصدر للقاعدة القانونية، في كل من فرنسا وانجلترا، خصوصا في منتصف القرن التاسع عشر، وهو نفس الزمن الذي هيمن فيه التفسير الوضعي لكل القضايا والعلاقات الاجتماعية في المجتمعات الرأسمالية، في مقابل انكماش التفسير الديني والأخلاقي.

---

[5]) هؤلاء من أهم مؤسسي علم الاجتماع ، خصوصا الاتجاه الوضعي منه، لهم الكثير من الدراسات والمؤلفات، للاطلاع و التحميل يمكن الرجوع إلى الموقع العلمي المعرفي المتخصص في الفكر السوسيولوجي والعلوم الاجتماعية وهو

فمفهوم القانون الوضعي إذن هو مفهوم إيديولوجي وسياسي أكثر منه مفهوم علمي. غير أن الفلسفة الوضعية والمدرسة الوضعية في العلوم الاجتماعية قد أضفت عليه الطابع العلمي. ففي مرحلة الاستقرار وانتصار البورجوازية والرأسمالية عملت النظريات الاجتماعية على الترويج لمجموعة من المقولات، من قبيل، الدولة الحارسة، سيادة الدولة، سيادة القانون والتوازن الاجتماعي، في مقابل التخلي عن مقولات الثورة من قبل الحقوق الطبيعية التي لا يمكن التنازل عليها للحاكم، سيادة الشعب، وحق الثورة على الظلم أو حق المقاومة بتعبير جون لوك. هذا من أجل تبرير السيادة المطلقة للنظام السياسي الجديد.

وفي مقابل النظرية الوضعية في القانون، مع بنتام وأوستن وغيرهما، التي تدعو إلى التوازن القانوني للأنظمة الاجتماعية، دعت النظرية الوضعية في الاقتصاد، مع ريكاردو وجيفون وجون ستيوارت ميل، إلى تحليل توازن البناء الاقتصادي، وعلى نفس الشاكلة كرست العلوم السياسية التحليل الميكانيكي الستاتيكي للسياسة والاقتصاد والقانون.

نريد من كل التوضيحات والتحليل السابق أن نبين كيف ظهرت الوضعية القانونية وتكرست، إلى أن أصبح القانون الوضعي يتمتع بالسيادة في تنظيم العلاقات الاجتماعية عن باقي القواعد الأخلاقية، الطبيعية منها والدينية. و من أجل ذلك نشير إلى ما يلي:

- لقد أسست نظريات القانون الطبيعي، التي سادت في القرن السابع والثامن عشر لهذا المنحى، حين خلقت قناعة وتمثلا يتصف بالصلابة والجمود واليقينية في المجتمعات الأوروبية مفاده أن القانون الوضعي هو نتاج النشاط الواعي الخلاق للإنسان. أي أن عقل الإنسان وإرادته هما وحدهما مصدر القاعدة القانونية، ومصدر التزام الإنسان باتباع أنماط معينة من السلوك دون سواها. وتأسس هذا التمثل على فرضية العقد الاجتماعي لهوبز ولوك وروسو.
- وظفت الفلسفة الوضعية والإيديولوجية اللبرالية الرأسمالية هذا التمثل للإعلاء من شأن الإرادة، الفردية والعامة، وإضفاء القداسة على العقد. وفي هذا الصدد عرف رائد الوضعية القانونية، جون أوستن، القانون بأنه قاعدة صادرة بهدف حكم كائن عاقل، من جانب كائن عاقل لمواجهة هذا الأول.
- اعتبر القانون الوضعي، خصوصا في فرنسا، بمثابة تعبير عن الإرادة العامة، التي تحدث عنها جون جاك روسو، واعتبرت قوانين نابليون بمثابة تقنين للحقوق الطبيعية، وهي لذلك تعبر عن الإرادة العامة. وبهذا تم تذويب الفارق بين القانون الطبيعي والقانون الوضعي، وتم تكريس شعار أن القانون هو الحق.
- حاز القانون المدني على إعجاب الفقهاء الفرنسيين. ولذلك لم يجرؤا عند تفسيره على نقده، بل اعتمدوا في التفسير على مبادئ هذا القانون ولهذه الاعتبارات حاز القانون المدني على مرتبة الشريعة العامة وسمي بأب القوانين.
- ساهمت أفكار جون بودان وهوبز وبلاكستون وسافيني وهيجل في تكريس المفهوم الوضعي للقانون بشكل كبير ومباشر. فبفضل هؤلاء حاز القانون الوضعي على سياديته وسموه وإلزاميته بالقوة عند الضرورة، بمقتضى الجزاء المادي الدنيوي. كما حلت إرادة الدولة محل الارادة العامة وظهر مفهوم المنفعة والمصلحة العليا، اللذين على أساسهما لا يخضع مشرع القانون، وهو الدولة والسلطة العامة أو الحاكم، للقانون الذي يضعه من أجل تنظيم الأفراد والمجموعات. فالحاكم السياسي صاحب السيادة الذي هو مصدر القانون لا يخضع للقانون حسب بودان وبنتام وهوبز.

- هذا المنحى كان بمثابة المؤسس لتقسيم القانون، إلى قانون الدولة والسلطة العامة، على أساس المصلحة العليا والمصلحة العامة ثم النظام العام، والذي سيطلق عليه القانون العام أو القانون المنظم للعلاقات الاجتماعية من جهة والعلاقات المؤسساتية، السياسة والإدارية والمالية، في المجال العام، والقانون المدني أو قانون الأشخاص الخاصة، الطبيعية والقانونية، على أساس المصلحة الخاصة والمساواة و حرية الملكية الفردية وحرية المبادرة و سلطان الإرادة، الذي ستنبثق منه وعنه باقي فروع القانون الخاص، التي تنظم مجموع العلاقات الاجتماعية بين الأفراد والمجموعات في المجال الخاص المتعدد والمتنوع (الأسرة، الشركات والمقاولات، الجمعيات والتعاونيات والتعاضديات...).
- وبفضل التحولات الاجتماعية التي عرفتها أوروبا، بين عشرينات وستينات القرن العشرين، خصوصا ما يتعلق بالتكتلات النقابية للعمال، لمواجهة الظروف الاجتماعية السيئة، الناتجة عن تطبيقات وممارسات الرأسمالية الصناعية من جهة، في تفاعل مع الفكر الماركسي والاشتراكي، خصوصا منظوره للاقتصاد و الدولة والقانون من جهة ثانية، حصل تحول كبير في مفهوم القانون الوضعي، كما حصل تغير في معايير التقسيم والتمييز بين القانون العام والخاص، وحصل تداخل بين المجالين العام والخاص، وبالنتيجة حصل تداخل في تطبيقات القانون العام والخاص. هذه الأمور ستتعرفون عليها تباعا من خلال وحدات ومجزوءات فصول سنوات الإجازة.

4. مدلول وأصل عبارة " القانون"[6]

بناء على ما تقدم فأصل كلمة قانون في الفلسفة السياسية الأوروبية، لا يعود إلى الفلاسفة اليونان ـ أفلاطون وأرسطو والرواقيين وشيشرون ـ والقضاة الرومانيون وحدهم، بل إن لها، أيضا منبعا في التوراة التي كانت موضوعا للتفكير من قبل لا هوتيين أمثال القديس اوغسطين وتوما الأكويني، وكانت أيضا موضوعا للنقاش من قبل الفلاسفة، بدأ مع مشروع ماكيافيللي المتعلق بقراءة التوراة، وامتد من هوبز واسبينوزا حتى كانط .

وقد أتت فكرة القانون في أوروبا الحديثة من الترجمة الألمانية التي قام بها لوثر للتوراة Gesetz ، أو من الترجمة الإنجليزية Law. وتدخل هاتان الترجمتان في أفق سبق أن وسمته الترجمة الإغريقية للتوراة بلفظ ناموس Nomos، ثم الترجمة اللاتينية للكتاب المقدس بلفظ Lex. وكان السياق الإجمالي في الأغلب هو مناقشة قيمة القانون Loi في رسائل القديس بولس.

تتداخل لفظة القانون في التقليد الإنجليزي مع ألفاظ أخرى من قبيل الصحيح أو الدقيق أو الصادق أو العادل والصائب Just، المستقيم Right ، أو الحسن أو الصالح Good. وقد كان التقابل والتداخل أو الانفصال بين هذه العبارات محط نقاش فلسفي عميق بين مجموعة من المذاهب، أهمها المذاهب الأخلاقية، مذاهب السعادة، المذهب النفعي، مذاهب الواجب. وهذا ما يبين تعقد سيرورة تشكل مفهوم القانون الوضعي، واستمرارية المشاكل التي تطرحها تطبيقاته، إن على مستوى العلاقات بين الأفراد أو المجموعات داخل نفس الجماعة، أو على مستوى العلاقات بين الجماعات أو الدول.

---

[6]) استندت في هذا التأصيل إلى بنمخلوف علي و جنجار محمد الصغير، مفردات الفلسفة السياسية، مراجعة الترجمة العربية الحسين سحبان، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأولى 2012.

كما ساهم مفهوم العَلمانية واللائكية، والنقاش الفلسفي والفكري الذي نتج عن ذلك في التأسيس لمفهوم القانون الوضعي، وذلك نظرا لارتكاز ذلك المفهوم على التقابل بين الزمني و بين الكنسي، أو بين الحياة الدنيا والحياة الرهبانية. وكذا بسبب اصله الإشتقاقي، عن التناقض والتنازع بين العالم الديني والعالم الدنيوي. ثم انتقلت لتعني إضفاء الطابع المدني والدنيوي على الحياة اليومية، والذي أدرجه هيكل فيما بعد في كتابه دروس في تاريخ الفلسفة، باعتباره صفة مميزة لحركة التاريخ. وفي نفس الاتجاه سار كل من فيورباخ وماركس. واوضح J. M . Guyau المفهوم أكثر عندما عنون كتابه ب " خلو المستقبل من الدين"، وطابق بين مفهوم العلمانية والتقدم، وأصبحت تعني إضفاء الطابع اللائكي على الحياة العمومية، بينما ينزوي الدين في المجال الخصوصي الذي يحكمه ويراقبه مبدأ حرية الرأي والاعتقاد.

غير أن ماكس فيبر قد استبدل مفهوم العلمانية بمفهوم العقلنة. وذهب إلى أن العلمانية أو التخلص من التفسير الغيبي والسحري للعالم لا يحقق بالضرورة العقلنة، كما أن الدين لا يتعارض مع العقلنة. وقد عالج هذا الموضوع بقوة في كتابه " الأخلاق البروتستانية". وذهب إلى عكس فكرة ما ذهب إليه الفلاسفة والمفكرون المشار إليهم أعلاه، حيث إنه بالرغم من العلمنات الجزئية ورغم العقلنة والتعميم المتناميين، فإن الدين أو الأديان ليس محكوما عليها بالاختفاء المحتوم.

ويؤكد التاريخ صحة فرضية فيبر بالمقارنة مع ما ذهب إليه الآخرون، حيث تنامي الدين في الحياة العامة والخاصة للشعوب وتنامي تداخل السياسي والديني وتواجد الدين في المجال العام، مجال الدولة والسلطة والسياسة. وقد توقف عند هذا كل من يورغن هابرماس وإدغار موران وهما مفكران وباحثان معاصران الأول في و . م . أ والثاني في فرنسا. ويمكن أن نضيف إليهما ألان تورين. وغيرهم من الكتاب والمفكرين والباحثين.

ورغم أهمية المفردات التي سبقت الإشارة إليها في بلورة المفهوم الوضعي للقانون، تبقى لفظة الحق هي المفهوم الذي عملت اللغات المحلية في أوروبا على مقابلته بمفهوم القانون، بشكل يمكن من تحديد مدلول هذا الأخير.فبفضل تلازم تاريخ القانون مع تاريخ العقلانية السياسية الحديثة من جهة وتاريخ سيادة الدولة من جهة أخرى، اعتبر القانون مصدرا من مصادر الحق وتعبيرا عن الإرادة العامة، سواء في الأدبيات الفرنسية أو الانجليزية. وفي هذا السياق كذلك ظهر مبدأ احترام سيادة القانون ومبدأ دستورية القوانين.

ومن بين من أسسوا لمفهوم القانون الوضعي الفيلسوف جون لوك، من خلال كتاباته حول الحكم المدني، حيث إن أساس التمييز بالنسبة إليه بين حالة الطبيعة و مرحلة الحكم المدني أو حالة المدينة هو القانون بمعناه الوضعي، أي القانون الذي يتمتع بقوة الإلزام. فحالة الطبيعة بالنسبة لهذا الأخير هي حالة اللا قانون، لأن البشر في هذه الحالة خاضعون لما عبر عنه لوك بالحق الطبيعي أو القانون الطبيعي. والحكم المدني هو وحده الذي يتيح ميلاد سلطة تشريعية، ويمكن من بناء الحكم في الكومنولت (اي الجمهورية)، على أساس قوانين مؤسسة، ومقررة، ومعلنة أو معروفة. ومن ثم فإن وظيفة القانون الوضعي (أي القانون الذي سنه ووضعه مشرع) هي جعل القانون الطبيعي من الشهرة والذيوع، بحيث يكتسب قوة إلزامية كان محروما منها في حالة الطبيعة بسبب الجهل والتحيز. غير أن القانون الوضعي، حسب لوك دائما، لن يستطيع هو نفسه أن تكون له سلطة شرعية إلا إذا كان مطابقا للقانون الطبيعي، الذي سنه الله، في نظره، وفرض نفسه، من ثم، على المشرع البشري، بوصفه أمرا أعلى.

ساهم التاريخ السياسي الإنجليزي والفرنسي في ظهور مفهوم ومضمون القانون الوضعي. فقد أدت سيرورة إخضاع السلطة السياسية (الملكية) لعقلنة الحق والقانون إلى التنظيم القانوني لتلك السلطة وتمييزها عن الحكم، وراثيا كان أو تسلطيا. كما أدت إلى إضفاء الثبات والاطراد على الحق والقانون، مما أدى إلى منح الأفضلية لقانون عام أو مشترك Droit commun في المملكة. غير أن انجلترا تبقى جد متميزة ومتقدمة في هذا المجال، حيث أسست قانونها العام على الحرية والحقوق الذاتية والحد من السيادة من جهة، وعبر سيرورة تاريخية هادئة ومنتجة للتقدم، في تجانس بين القانون والعقل والدين والعرف، بفضل الدور الريادي للقضاء في هذا التجانس والتقدم والتحول، سمح بتأسيس سلطة النظام السياسي على قانون عام أصلي، وذلك ما منح الجماعة السياسية البريطانية وسائل التقدم بالقانون، والسير في اتجاه الحداثة. ولذلك عرفت بريطانيا ولا تزال بقانونها العرفي العام كعنصر أساسي في دستورها، المتسم بالمرونة.

هذه التقاليد بقيت مستمرة رغم تكريس السيادة العليا للبرلمان أو للملك، حيث إنه وفي مقابل إلزام المحاكم بأولوية القانون التشريعي على العرف، يمكن الاعتراض على السلطة السياسية بالحقوق الذاتية، التي هي أساس العرف. ولذلك أدت النزعة الوضعية للقانون في بريطانيا، التي تنادي بمنح الأولوية للتشريع على العرف، على أساس السيادة للبرلمان او الملك، سيرا على نفس النزعة الفرنسية بقيادة بودان، أدت إلى تعديل التقليد القانوني المتصل بالقانون العرفي العام، وليس إلى إلغائه أو تغييره تماما، حيث لا يزال للقاضي دور أساسي في القانون الدستوري في الوقت الحاضر، ليس فقط في انجلترا وإنما في غيرها من دول أوروبا، بما في ذلك فرنسا.

هذه الأخيرة التي عرفت مسارا مخالفا تماما لمسار انجلترا. فقد كان منظروا الملكية الفرنسية، من أمثال جون بودان، يميلون نحو جعل الملك المصدر الأعلى، إن لم يكن الوحيد، للحق والقانون. وعليه تأسس القانون العام الفرنسي على تمجيد مبدأ السيادة، سيادة القانون، استنادا إلى سيادة الجهة التي سنته (الملك، البرلمان)، وليس استنادا إلى الغاية المتوخاة منه (الحرية والعقلنة و عدم الجور). كما تأسس لمدة طويلة على الانتقاص من قيمة فكرة السلطة القضائية وانتزاع الحظوة عنها من قبل البرلمانيين.

وعليه فالقانون حسب التقليد الأوروبي هو في الآن نفسه قاعدة وأمر أو إلزام تمليه سلطة لها صلاحية إملائه. ويدل القانون، بصورة أخص على نوع من المعيار، سنته سلطة خاصة (سلطة تشريعية)، تعتبر أعلى من مصادر القانون الأخرى (القرارات والمراسيم، فقه القانون إلخ)، طبقا لمعايير قد تكون مادية أو شكلية. و هناك جدل حول السلطة العليا أو سلطة الإلزام التي يتمتع بها القانون، فيما إذا كانت تتولد عن خصائصه الصميمية (العقلانية والعمومية والتجريد إلخ) أم تتولد عن هوية واضعه صاحب السيادة.

5. مفهوم القانون العام من خلال تمييزه عن القانون الخاص

تتبين من خلال ما تقدم أهمية التمييز بين العام والخاص، في تحديد معايير التمييز بين القانون العام والقانون الخاص وأهمية ذلك وحدوده. وإن كان ما يهمنا بالدرجة الأولى هو العام وليس الخاص، فإن الضرورة المنهجية والابستيمولوجية اقتضت استحضار المفهومين. ولذلك سنبدأ بتحديد مفهوم العام أولا، ثم الخاص ثانيا، ثم التمييز بينهما ثالثا. وفي سياق ذلك سنميز بين القانون العام والقانون الخاص.

تستخدم عبارة STATO في اللاتينية الكلاسيكية للدلالة بصورة خاصة على حالة الشأن العام في لحظة معطاة، ومن ثم جاءت العبارة status reipublica ، ومعناها حرفيا: حالة الشيء (الشأن)

العمومي la chose publique، وحالة المؤسسة القائمة بالشأن العام، أو الدولة، التي تدل rei publicae، لدى الرومان، على مؤسساتهم السياسية الخاصة. غير أن شيشرون يستعمل هذه الكلمة بمعنى أعم، وهو معنى (شكل الحكومة) إذ يمكن أن تدل حينئذ على مُلك أو مملكة، أو على معناها الخاص(الشأن العام، الدولة).

وانتقلت كلمتا status و stato، في إيطاليا خلال القرن 15 من هذا المعنى الغامض للحالة السياسية إلى معنى أدق، وهو الامتلاك الحصري لأرض أو إقليم مع القدرة على حكم سكانه. وتتذبذب كلمة stato عند ماكيافيلي كما عند معاصريه بين قطبين للدلالة. إنها تدل من جهة على السلطة التي يمارسها فرد أو مجموعة من الناس على مجموعة محددة من الناس. كما قد تدل على المجال أو الارض أو التراب والسكان الذين تمارس عليهم السلطة. وهما معنيان يلتقيان، حيث لاوجود للواحد دون الآخر. وقد تعني أيضا النظام السياسي، أي تنظيم الحكم والسلطة.

فالعام بناء على ما تقدم هو أساس السياسة، له مجال متجانس ومحدد، وحدة داخلية، اتساق وتناغم خاص، كما أنه مجسد ومتحقق في مجال ترابي مستقل. أما الخاص فهو مرتكز يحد من السياسي، وبالتالي فهو خارجه. ليس له مدلول سياسي يخصه، ويدخل في التحديد السلبي لهذا المجال. وهو أيضا ليس متجانسا لأنه ينطوي على ميادين أخرى كالاقتصاد والقانون. و هنا نجد تداخلا بين تعريف العام وتعريف السياسة. فالعلاقة السياسية هي عامة لأنها تهم نشاطا اجتماعيا، يهدف إلى حماية أفراد جماعة مستقلة، باعتبارهم من يكون تلك الجماعة، وعلى أساس أن لديهم شيء مشترك يجب الحفاظ عليه، وتجب حراسته. وهذا الشيء بدوره هو مبرر أن يكون الفرد عضوا في تلك الجماعة.

إن الاختلاف بين الخاص والعام هو اختلاف طبيعي، لأن للعام خصائص توقف عندها كل من جون جاك روسو وتوماس هوبز. فالعام بالنسبة لهذا الأخير لا ينبغي تعريفه من خلال " وحدة العدد"، كما أن مجرد تجميع الأفراد لا يؤسس شخصا عاما، لأنه يفتقر للنظام وللإرادة الموحدة، في شكل الوحدة في السيادة. أما روسو فقد ميز بين الإرادة العامة و إرادة الجميع. فالإرادة العامة، حسب هذا الأخير تأخذ يعين الاعتبار المصلحة المشتركة، أما إرادة الجميع فتأخذ بعين الاعتبار المصلحة الخاصة، وهي ليست إلا مجموع من الإرادات الخاصة. بصيغة أخرى فالجماعي له بعد كمي أما العام فهو يحدد الجسم السياسي في مجموعه ووحدته.

و ركز أرسطو على أهمية العلاقة العامة التي تتأسس بين أفراد جماعة، والتي تشترط إقليما مشتركا وملكية مشتركة، في إطار دستور مكتوب أو غير مكتوب. تراب واحد معين لمدينة واحدة، والمواطنون هم من يملكون هذه المدينة الواحدة. وينبغي لهذه الجماعة التي تؤسس للعلاقة العامة أن تبقى خارج الأفراد والمجموعات الذين يشكلونها. وعندما نقول بأن ما هو عام هو خارج الأفراد، ويتأسس على إرادة عليا ودافع أعلى، فمعناه أن العام يتميز كواقع أعلى، والذي ضمنه يحقق الأفراد مصيرهم الإنساني. هذا الواقع الأعلى هو الدولة أما الدافع الأعلى فهو المصلحة العامة والمصلحة العليا المشتركة.

يتبين من خلال ما تقدم أن مفهوم العام يحيل على ثلاثة مفاهيم فرعية، تكون بدورها العناصر الأساسية للمفهوم. هذه المفاهيم الفرعية هي الشيء العام أو المشترك، والذي سبق وقلنا بأنه يشكل موضوع السياسة، ثم المصلحة العامة ويمكن اعتبارها بمثابة الهدف من السياسة وأخيرا المجال العام وهو طبعا مجال السياسة. هذه العناصر هي متكاملة ومتداخلة وليست مستقلة. هذه الثلاثة تتداخل مع مفاهيم فرعية أخرى

مكملة، من أهمها، الحيز العام، النظام العام والرأي العام وغيرها من الألفاظ، التي تنتمي بشكل أو بآخر إلى الحقل الدلالي للعام.

فهذه التركيبات اللفظية تجمع بينها علاقات مبنية على التشابه في المعنى، وليس في اللفظ فقط، وتدل على مجال من مجالات الخبرة الإنسانية هو مجال العمل المشترك، والمسئولية المشتركة، والمصلحة المشتركة، التي لا يختص بها فرد دون آخر، ولا تحتكرها مجموعة أو فئة دون أخرى، وتحكمها مجموعة قيمية تتقاسمها فئات المجتمع وأفراده، ومجموعة أخرى من المؤسسات والمرافق العامة التي يجب أن تتسم بالتطور والكفاءة حتى يكون المجال العام متطوراً وفاعلا.

فالحيز العام مثلا يكاد يكون مرادفاً في الاستعمال الاجتماعي ـ السياسي لمفهوم (المجال العام) من حيث الدلالة على (مكان تلاق بين أبناء الوطن الواحد، قادر على احتواء تبايناتهم مهما بلغت شدة الاختلاف فيما بينهم). ولا يقتصر مكان التلاقي على الجانب المادي فقط، وإنما يشمل ـ أيضاً ـ المستوى المعنوي، الذي يشمل مجموعة من القيم والموجهات المعيارية الكبرى التي تحظى بتوافق عام بين مختلف الفئات والتكوينات الاجتماعية والسياسية.

أما مفهوم (النظام العام)، فهو فكرة محورية يرتكز عليها أي نظام قانوني، إذ يقوم بضبط الإرادات الفردية والجماعية، فيحد الإرادة الفردية، كما يحد الإرادات الجماعية، بما فيها إرادة الدولة ذاتها. كما يسهم (النظام العام) في صوغ (العقل الجمعي) في المجتمع، ويساعد الدولة في الحفاظ على الأنساق القمية المتبناة من قبلها في مواجهة كل دعاوى التغيير. ولا يستقيم الأداء الوظيفي (للنظام العام) قبل أن تتوافر له بنية مؤسسية/ مادية (القضاء والمحاكم) إلى جانب بنيته المعنوية القيمية (القواعد القانونية والأخلاقية، والأعراف السائدة) التي تقوم بمهمة المعايير التي تحدد الصواب من الخطأ، وتحكم على الفعل بالحل أو بالحرمة. ومثل هذه العلاقات لا يتصور أن تقوم بين أفراد بوصفهم أفراداً، وإنما تستلزم ـ بالضرورة ـ قيام (مجتمع سياسي)، ينشأ فيه وحده المجال العام، وفيه يعمل النظام، ويؤدي وظائفه.

ويشير الرأي العام إلى محصلة رؤى المواطنين لجملة قضايا مؤثرة في حياتهم اليومية، وفي مصائرهم أيضاً، وهو يفترض وجود مشكلة يدور حولها خلاف، كما يفترض مكان المناقشة بحرية، مع الحق في إعلان الرأي بمختلف وسائل التعبير، التي ـ وإن كانت لا تخرج عن (النظام العام) ـ تتم داخل مجموعة من القنوات والمؤسسات التي تكتل الآراء بطريقة سليمة، ويتكون منها (الحيز العام) في بعده المادي/ المؤسسي. وإذا توافرت للرأي العام تلك المقومات فإن دورته الطبيعية تكتمل، وتزداد فرص وصولها إلى نتائجها، وأهمها:(حمل إرادة المواطنين إلى مواقع صنع القرار،ووضع القواعد القانونية، وبناء مساحات عامة في الوعي، وعلى أرض الواقع، في الفكر وفي الممارسة، بحيث يقتنع أغلب المواطنين ـ أو قطاعات مؤثرة منهم ـ بأن من مصلحتهم الانخراط فيها، والدفاع عنها عند الضرورة. وعندما تصل دورة الرأي العام إلى محطتها الأخيرة فإن محصلته تتكون إما في (قانون عام) مكتوب، أو في شكل عرف له قوة القانون، أو ممارسة لها قوة القانون أيضاً. وهذه العملية (تكوين الرأي، وصنع القاعدة القانونية، وتطوير آليات الضبط الاجتماعي والسياسي في ضوئها) هي التي تكوّن البنية الذهنية والخلقية لفكرة (المجال العام) في الاجتماع السياسي بوجه عام، والاجتماع السياسي المدني بوجه خاص.

فالتنظيم الاجتماعي يقوم على وعد من كل الأفراد بوضع المصلحة العامة فوق المصلحة الخاصة، وهذا الاتفاق الاجتماعي ليس مجردا بل ينتهي إلى تعيين شخص يمثل الجميع (وهو في أغلب الأحيان شخصية جماعية حتى ولو كان فردا فإنه يمثل سلطة الجماعة التي فوضت له حقها وسلطتها) وبالتالي ينشأ

العقد بين الطرفين: الجمهور الذي يفوض حقه السياسي بمحض اختياره والشخص الذي يملك هذا الحق بناء على هذا التفويض أي السلطة العليا أو الحاكم. فالاتفاق يدل على الجانب الخلقي للعمل الجماعي والذي يتم إعلانه بالقسم أو اليمين. اما العقد فيدل على الجانب القانوني.

إلى جانب التحديد الايجابي للعام، يمكن تحديده سلبيا بضده، كما سبق وأشرنا، وهو الخاص. وفي هذا الاتجاه يستحضر سبينوزا مفهوم المصلحة الخاصة ليحدد مفهوم المصلحة العامة. وللتمييز بينهما ميز هذا الأخير بين العبد والابن والمواطن، فالعبد هو من يضطر إلى الخضوع للأوامر التي تحقق مصلحة سيده، والابن هو من ينفذ، بناء على أوامر والديه، أفعالا تحقق مصلحته الخاصة، وأما المواطن فهو من ينفذ، بناء على أوامر الحاكم، أفعالا تحقق المصلحة العامة، وبالتا لي مصلحته الشخصية.

ومن المفكرين الذين بينوا مدلول العام من خلال تحديد الخاص هناك حنا أرندت. حيث ذهبت إلى أن الخاص هو مجال غنى ما هو داخلي وحميمي وودي، غنى ما هو سري، حيث يجد كل إنسان نوع من الحرارة على الأقل في التقارب، ولكن أيضا طعم الخصوصي، حيث الملكية (البيت) ستكون هي الشكل الذي من خلاله يصبح الولوج للعام، الظهور والتجلي، ممكنا.

أما القول بأن علاقة ما بأنها خاصة فمعناه أن تلك العلاقة تخص الفرد والعلاقات الفردية كما هي، سواء كانت علاقات نظام المبادلة والمعاوضة أو علاقات النظام الجمعوي والتعاضدي. ومن خلال جدليتهما ستتبين أهمية استحضار الخاص لتعريف العام.

إن الاختلاف بين العام أو الشيء المشترك والخاص أو الشيء الخاص معروف لدى المفكرين السياسيين الأثينيين، وعلى رأس هؤلاء أرسطو الذي ميز بين الانسان الخاص والانسان المواطن. ونفس الشيء نجده لدى الرومان، حيث يمثل ذلك التمييز أحد خصائص المجتمع السياسي الروماني، كما أن التمييز بين القانون الخاص والقانون العام هو شيء مألوف لدى فقهاء الامبراطورية الرومانية. وفي نفس السياق نجد كلا من ماكيافيلي، جون بودان، لويزون L'owson وهوبز، الذين يفصلون بين هذين الصنفين بشكل واضح. كذلك الأمر بالنسبة لروسو، إيمانويل جوزيف سييس وهيكل .

وليس صعبا أن نجد في مؤلفات الكتاب السياسيين في مختلف العصور أو في دراسات تاريخية، عند تحليلهم لبنية المجتمع، تمييزا بين بشكل أو بآخر بين الحياة العامة والحياة الخاصة، لأنه تمييز متأصل وماثل في أي مجتمع.

غير أن التمييز بين الخاص والعام ليس متأصلا في مفهوم القانون، وإنما يأتي ذلك التمييز من خارج هذا المفهوم، أي من الارادة السياسية. فرغم أن القانون الخاص، حسب المدرسة القانونية الوضعية وإلى حد ما السوسيولوجية كماكس فيبر، يهم العلاقات بين الأفراد، فليس الأفراد كأفراد هم من يصنع هذا القانون، وإنما الإرادة السياسية. وعليه فالقانون الخاص له خاصية عامة، ومن تم يتقاطع مع القانون العام. كما أن الإرادة السياسية هي التي تحدد ما ينبغي أن يدخل في العام وما يدخل في الخاص، والدليل على ذلك هو التمييز من داخل قواعد القانون الخاص بين قواعد النظام العام وقواعد النظام التعاقدي.

ويبقى أساس التمييز بين القانون العام والقانون الخاص هو حدود استقلالية الأشخاص في اختيار الخضوع للقانون من عدمه. ففي القانون الخاص تتأسس العلاقة على استقلالية الأشخاص، أي أنهم يملكون حرية الانضمام لتجمع ما وحرية الانسحاب منه أو الاستقالة أو الانفصال. أما في القانون العام فالعلاقة تقوم على استقلال الجماعة، ككل لا يتجزأ، اتجاه الجماعات الأخرى، التي من صنفها، في مقابل الاحتفاظ

لنفسها بعلاقة التبعية والهيمنة على الأشخاص الذين ينتمون إليها. أما التمييز بين القانون العام والقانون الخاص على أساس المجال والعلاقات التي ينظمها كل منهما فيبقى نسبيا من الناحية العملية.

لذلك فالمهم هو التمييز بين العام والخاص كمفهومين، كمجالين وكنظامين وكنمطي حياة، ومنه كقانونين. لأن هذا التمييز هو الذي يمكن من معالجة إشكالية الحرية والسلطة أو الحرية والنظام. فالخاص كمجال وكنظام وكقانون يمنع السياسة من الهيمنة على باقي الأنشطة والخاصيات البشرية، حتى لا يكون الإنسان سجين السياسة ومجرد حيوان سياسي.

وتكمن أهمية ذلك أيضا في المصالحة والتوفيق بين الحياة العامة والحياة الخاصة وبين العام والخاص داخل المجتمع، لأنه بدون ذلك لن يكون هناك لا التحام ولا وفاق ولا ائتلاف ولا تعايش بين الدولة والفرد. فالعام والخاص هما ضرورتان بشريتان لأن الحياة البشرية مقسمة إلى حياة عامة وخاصة.

فالإنسان ينتمي حتما إلى وحدة سياسية، مادام أن هناك مجتمعا، هو بالضرورة سياسي، وهذا الإنسان يقيم في نفس الوقت روابط تبادل وتضامن مع أمثاله من الأفراد والمجموعات. ومن الخطا الاعتقاد بأنه يكفي إضعاف المجال والنظام والحياة العامة لإحياء وتجديد المجال والنظام والحياة الخاصة أو العكس، مادام أن كل منهما يخضع وينصاع لقواعده الخاصة. وعليه فلا ينبغي تقزيم العام أي الدولة، بشكل يؤدي إلى فوضى اقتصادية واجتماعية وسياسية، كما لا ينبغي تقزيم الخاص، بشكل يؤدي إلى السلطوية والاستبداد والهيمنة المطلقة. فالعام والخاص متلازمان في الحياة البشرية وفي حالة توثر في نفس الوقت، نظرا لحالة التعارض والتوثر الموجود بين السلطة والحرية أو بين النظام والحرية. و غاية القانون العام، خصوصا القانون الدستوري، هي تحقيق حد أدنى من التعايش و التوازن بينهما.

وهذا التلازم والتوثر هو الذي يؤدي إلى هيمنة أحدهما على الآخر عبر العصور. و الأنظمة السياسية هي التي تصنع التوثر بينهما. فليس هناك نظام سياسي لا يتأسس على ترجيح أحدهما على الآخر، كما ليس هناك نظام سياسي لا يتأسس على إيديولوجيا. والايديولوجيات والانفعالات والتحيزات والنظريات هي التي تلعب دور الداعم والمرجح لأحدهما على حساب الآخر، ودور التضييق على دائرة أحدهما لصالح الآخر.

وفي ختام هذه النقطة نشير إلى أن مفهوم المجال العام ـ أي الدولة بمفهومها الحديث ـ كما أسسته الطبقة البورجوازية كان له دورا هاما في التقدم السياسي و الاجتماعي و حتى الاقتصادي الذي حققته الدول الأوروبية. فهو الذي سمح بظهور المجتمع المدني كقوة اجتماعية مستقلة تراقب السلطة. و هو المجال الذي يتم فيه النقاش و الحوار الحر بين مختلف الأفراد حول الشؤون العامة و المشتركة. و هو كذلك " مجال لنقد السلوكات و المعتقدات اللامنطقية التي تأسست في المجال الخاص، ويعاد تشكيلها باستعمال المنطق و العقل. وحول هذا المفهوم تبلورت مجموعة من المفاهيم، التي على أساسها وضعت قواعد وقوانين تنظيم الدولة والسلطة وتنظيم العلاقة بين الحاكمين والمحكومين أي القانون العام. وعلى رأس فروع القانون العام يأتي القانون الدستوري بل هو الأصل كقانون سياسي، ويأتي القانون المدني على رأس فروع القانون الخاص بل وهو الأصل.

6. المحاور

تنص جميع الدول في دساتيرها على مرتكزات ومبادئ ومفاهيم التنظيم الإداري. فالمغرب ومنذ أول دستور سنة 1962 نص على ذلك ولو بشكل محدود، وكان يحيل على القوانين العادية. أما اليوم وبمقتضى دستور 2011 فقد أصبحنا أمام إمكانية الحديث عن القانون الدستوري للنظام والتنظيم الإداري، خصوصا

التنظيم الإداري الترابي. أي يمكن الحديث عن القانون الدستوري للامركزية والجهوية والجماعات الترابية، وذلك لأن الوثيقة الدستورية أسست للتقسيم العمودي للسلطة بين الدولة والجماعات الترابية، وأسست للعلاقة بين السلطة المركزية وممثليها في التراب وبين الإدارة الترابية اللامركزية ـ أي المجالس المنتخبة في الجماعات الترابية ـ وأسست لتقسيم السلطة التنظيمية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية الترابية، وأحالت ، وهذا هو المهم، على القوانين التنظيمية للتفصيل في الأسس المنصوص عليها. ويكتسب هذا أهميته من كون القوانين التنظيمية في التقليد الدستوري المغربي ـ كنظيره الفرنسي ـ هي جزء من القواعد الدستورية.

فبمقتضى كل هذه المستجدات ذهبنا إلى القول إن التنظيم الإداري المغربي سيعرف تطورا قانونيا مهما، يمكن أن ينعكس في المستقبل على طبيعة وشكل الدولة، لتنتقل من دولة موحدة مركزية إلى دولة موحدة لا مركزية جهوية، لأن مبدأ لا مركزية التنظيم الإداري الترابي لم يعد مجرد إجراء قانوني عادي، بل أصبح مبدأ دستوريا بمقتضى الفقرة الرابعة من الفصل الأول من الدستور، وبمقتضى الفصل الواحد و الثلاثين منه، ولأن هذا المبدأ تعزز بمبادئ أخرى مهمة وهي مبدأ التدبير الديمقراطي الحر ومبدأ الحكامة الترابية، هذا إلى جانب تعزيز مبدأ الاستقلال المالي والإداري، بالتخفيف من حدة الوصاية وتطوير المالية المحلية وتعزيز الرقابة القضائية المالية والإدارية على الجماعات الترابية، بدل ما يشبه الرقابة الداخلية المركزية من قبل ممثلي المركز، وهم الولاة والعمال.

ولهذه الاعتبارات كلها كذلك ينبغي أن نعيد النظر اليوم في التقسيم البيداغوجي الكلاسيكي لفروع القانون العام الداخلي، إلى قانون دستوري وإداري ومالي، وأن نبدأ التأسيس لتفريع القانون العام الداخلي إلى قانون عام داخلي، دستوري وإداري ومالي، يهم السلطة السياسية ـ الإدارية المركزية وقانون عام داخلي، دستوري وإداري ومالي يهم الجماعات الترابية، كوحدات ترابية، سياسية ـ إدارية، وكسلطة سياسية ـ إدارية لا مزكزية وجهوية ناشئة، تؤسس للانتقال من دولة موحدة مركزية إلى دولة موحدة جهوية.

وعليه نريد في هذه البداية الأولية للكتابة في التنظيم الإداري، خصوصا الترابي أن ننطلق أولا من مفهوم الدولة، باعتباره المفهوم المركزي في القانون الدستوري ـ وفي علم السياسة أيضا ـ وباعتباره الشخص الاعتباري ـ أو المعنوي ـ العام الذي تتجسد فيه السلطة العامة ويحتكر السيادة ويسن القوانين والسياسات، وهو مسؤول قانونيا وجنائيا عن تنفيذها. و من خلاله نريد كذلك أن نتوقف عند مبادئ ومفاهيم وأسس التنظيم الإداري، خصوصا الترابي في الدولة الموحدة بالمغرب. بعد ذلك نتوقف عند الإدارة المركزية في المغرب ثم الإدارة اللامركزية.

إذن هناك محورين كبيرين هما:

الفصل الأول ـ مفاهيم و مبادئ التنظيم الإداري و الترابي المغربي

الفصل الثاني ـ الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية في المغرب

الفصل الأول ـ مفاهيم و مبادئ التنظيم الإداري والترابي المغربي:

سأعتمد منهجيا في استحضار هذه المفاهيم على التفكيك والتوليد، من خلال المرتكزات الكبرى وهي الدولة الموحدة، الشخصية الاعتبارية، السيادة، المركزية، اللاتركيز واللامركزية والجهوية.

المبحث الأول ـ الدولة

ربطنا بين مفهوم التنظيم الإداري و مفهوم الدولة نظرا للاعتبارات التالية:

1. نظرا لارتباط التنظيم الإداري بالتنظيم العقلاني للسلطة، وارتباط هذا الأخير بالدولة، بمفهومها الحديث. و نقصد بالدولة هنا التجمع السياسي أو المشروع السياسي ـ بتعبير ماكس فيبر ـ ذو الطابع المؤسساتي، والذي تطالب قيادته الإدارية ـ الحكومة ـ باحتكار الإكراه البدني المشروع.
2. ونظرا لأن التنظيم الإداري العقلاني هو الذي يحقق الوجود القوي للدولة في مجموع التراب.
3. كما أن التنظيم الإداري هو انعكاس لبنية وشكل الدولة ووظيفتها، هل هي دولة موحدة أم اتحادية فدرالية، دولة مركزية أم لامركزية جهوية، دولة تدخلية أم دولة حيادية "ميسرة".

فالدولة من خلال التعريف الفيبيري تقتضي وجود جماعة أو تجمع يمتلك إرادة العيش والحياة المشتركة في أو على تراب ـ إقليم ـ ووجود سلطة تحتكر الإكراه المشروع. غير أن هذه العناصر الثلاثة غير كافية لتعريف الدولة، بل لابد من استحضار مفهومين أو عنصرين آخرين هما الشخصية الاعتبارية ـ أي المعنوية ـ والسيادة. وهذا العنصر هو أساس التمييز بين الدولة الموحدة والدولة الفدرالية، و هو معيار قياس انتقال الدولة من دولة مركزية ودولة لا مركزية جهوية، ومعيار الانتقال من اللامركزية والجهوية الإدارية إلى اللامركزية والجهوية السياسية.

فالقانون هو الذي ينقل الدولة من مجرد كيان مادي سوسيولوجي ـ أرض وجماعة سياسية وسلطة سياسية ـ إلى كيان يتصرف كالأشخاص الطبيعيين، وتحدث تصرفاته آثارا قانونية، كحقوق والتزامات، أي يكسبها شخصية اعتبارية أو يعتبرها شخصا. و القانون كذلك هو الذي يعطي لهذا الشخص امتياز السلطة العامة، أي سلطة التصرف باسم الجماعة السياسية ـ الشعب أو الأمة ـ صاحبة السيادة على الأرض، والتي تنقلها بموجب القانون إلى الدولة. وبهذا تتميز عن الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى، خصوصا الجماعات الترابية. فما هي الشخصية الاعتبارية وما هي السيادة؟

الفقرة الأولى ـ الشخصية الاعتبارية:

هي صفة أو وضعية يمنحها القانون لتجمع من الأفراد، يعترف لهم بموجبها بأهلية التصرف وإنشاء الحقوق والالتزامات كالأشخاص الطبيعيين. ونميز قانونيا بين أشخاص القانون الخاص المعنوية وأشخاص القانون العام. فالأولى، كالجمعيات والشركات التجارية والنقابات، تتصرف لحسابها الخاص ومصلحتها الخاصة، والثانية، كالدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

فالقانون إذن هو الذي يكسب وينهي هذه الشخصية الاعتبارية ويحدد طريقة اكتسابها وانتهائها، سواء بالنسبة للأشخاص الخاصة أو العامة، وسواء تعلق الأمر بالدولة أو بالجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية. فبالنسبة لأشخاص القانون العام تكتسب الشخصية الاعتبارية بقواعد القانون العام، وعلى رأسها القواعد الدستورية، وفي هرمها قواعد الدستور. فهو يحدد طبيعة الدولة وشكلها ووظيفتها، كما يحدد أنواع الأشخاص الاعتبارية فيها وعلاقتها بالدولة كسلطة مركزية، ويحدد القواعد العامة لتنظيمها ويحيل على القوانين التنظيمية والعامية التي تفصل ذلك التنظيم.

فباكتساب هذه الصفة ـ الشخصية المعنوية ـ تتصرف وتعمل الدولة باسم الجماعة ـ الأمة أو الشعب ـ التي تتواجد فوق ترابها. وتمتلك بفضل ذلك حياة خاصة مستقلة ومتميزة عن إرادات الأفراد المشكلين للجماعة، وتضمن في المقابل استمرارية الجماعة ووجودها في الزمان والمكان، مهما كانت الظروف والتغيرات التي قد تمس تركيبتها. وبفضل الدولة تستمر السلطة رغم تغير وذهاب الأشخاص الذين يمارسونها. وتضمن هذه الاستمرارية سلامة العلاقات الاجتماعية ، كما تضفي الطابع المؤسسي على السلطة.

الفقرة الثانية ـ السيادة:

هي الخاصية التي تميز الدولة عن الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، كأشخاص اعتبارية. والمقصود بالدولة هنا هو المؤسسات الدستورية السياسية، التي تحتكر السلطة العامة باسم الجماعة ـ الأمة أو الشعب ـ التي نقلت لها السيادة والسلطة من خلال الآليات الدستورية، كالانتخاب مثلا. فالدولة إذن هي هذه المؤسسات التمثيلية، وهي أساسا رئيس الدولة والبرلمان والحكومة التي تنبثق عنه. أما الأشخاص الاعتبارية الأخرى فهي تمارس السلطة والوظائف التي نقلتها لها الدولة، وتحت إشرافها ومراقبتها، خصوصا في الدولة الموحدة، ومنها المغرب، حيث تستند إلى الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، بالدرجة الأولى لبسط سلطانها ونفوذها وتعميم سياساتها وقانونها على كل الأفراد وعلى المجال.

فالدولة هي الهيئة صاحبة الحق المشروع والحصري في ممارسة السيطرة على بقعة معينة. و المعطى الأول والأساسي في الدولة الحديثة هو كونها تقوم على مدى أو مجال سياسي متمحور حول مركز متمايز عن جملة البنى الاجتماعية ، ويقوم بمصادرة كل أشكال الشرعية السياسية لمصلحته، ويمارس وظائفه بطريقة شاملة ، انطلاقا من تراكم الموارد التي تخصه ، والذي يترجم بعملية مطردة للمأسسة أو لقيام المؤسسات.

والعلامة الخاصة لهوية الدولة الحديثة هي حماية الأمن، ومصادرة العنف لمصلحة الدولة، لتحقيق الأمن. وشكل احتكار السلطة موردا للدولة على الصعيد المادي ، كما على الصعيد الرمزي، حيث كان مصدرا للعائدات، كما كان عاملا من عوامل المأسسة، يبرهن على ذلك تنامي الشرطة وجيش الدولة، وهو تنام ملحوظ في التاريخ الفرنسي. ومن تم ظهرت المؤسسة العسكرية التي ساهمت في إضافة لبنة جديدية للدولة الحديثة، وعملت على سيرورة المؤسسات، وبناء البيروقراطيات وجهاز الموظفين الخاضع لأوامرها .

غير أن مطالبة الدولة للمواطنين بواجب الطاعة والخضوع، يقابله التزام هذه الأخيرة بواجب الرعاية، الذي اقتضى مهمة صعبة – ربما كانت وراء الأزمات الدولية الكبرى – وهي عملية إعادة التوزيع. وإن كل إخفاق في هذه المهمة يؤدي، وأدى إلى هزات وأزمات سياسية كبرى، لا تقف عند الاحتجاج بل قد تؤدي إلى ثورات، وقد تؤدي إلى حروب، وتاريخ أوروبا الحديث والمعاصر يؤكد ذلك.

وقد مر تطور الدولة الحديثة بمعطى آخر مهم وهو مصادرة العملية التشريعية لمصلحتها، وهو احتكار جديد يدخل ضمن منطق الهوية المادية للدولة والرمزية أيضا. فقد انتزعت الدولة وظيفة إعداد القواعد العامة والمجردة أو اللاشخصية، فأصبح المشرع هو الدولة وليس الطائفة أو الجماعة بأكملها. هذا أدى من جهة إلى أن يصبح القانون نتاج دولة، وبالتالي الضامن لسيادتها ولقدرتها على الفعل في المجتمع المدني، والضامن لسياستها الخارجية بالنسبة للمجتمع الدولي، وأدى من جهة ثانية إلى إبطال صفة القداسة عن القانون – لأنه لا قداسة للدولة – كما أدى إلى بناء القانون كفعل عقل، أو كفعل وضعي، الشيئ الذي مكن من إمكانية مواجهة الميدان التشريعي كميدان من مستوى إنساني.

الفقرة الثالثة ـ الدولة الموحدة:

و هي التي لا يوجد فيها إلا مركز سياسي واحد، وبالتالي تقاد سياسة الدولة في إطار تنظيم موحد، أي سلطة تشريعية موحدة وواحدة، التي يمكن أن تكون ثنائية برلمانية ـ أي برلمان بمجلسين ـ و سلطة تنفيذية موحدة وواحدة، والتي يمكن أن تكون كذلك برأسين، رئيس الدولة والحكومة. فهاتين القوتين تشرعان وتتصرفان على تراب الدولة ككل، وتتصرفان باسم الجماعة على المستوى الخارجي. ففي الدولة الموحدة تتوحد السيادة والسلطة داخليا وخارجيا. أما في الدولة الفدرالية فتتوحد السيادة والسلطة فقط خارجيا، أما على المستوى الداخلي فتتجزأ السيادة والسلطة بين المراكز السياسية المتعددة. فما يميز الدولة

الفدرالية هو تعدد المراكز السياسية. والنموذج المثال هنا هو الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تعدد المراكز بتعدد الدويلات المكونة للدولة.

فالدولة الموحدة إذن هي دولة مركزية، أي دولة تتميز بمركزية السياسات والقرارات وكذلك مركزية القيادة والتحكم والتوجيه. ولهذه الاعتبارات تعطي دساتير الدول الموحدة، كالمغرب وفرنسا، السلطة الإدارية العليا للحكومة، باعتبارها السلطة التنفيذية المسؤولة دستوريا عن تنفيذ السياسات وتطبيق القانون.

والدولة في النموذج الوحدوي هي التي تقطع الاقليم وتبنيه عن طريق إنشاء أقسام. ويكون التقسيم في شكلين، إما في شكل عادي حيث يتموضع الموظفون والخدمات في التراب مع الإبقاء على الارتباط المباشر بالمستوى المركزي، فنكون أمام خدمات خارجية يمكن أن تعطي **سلطة قرار** قابلة للتغيير (وهذا هو اللاتركيز الإداري)، وإما عن طريق تكوين كيانات نوعية مزودة بشخصية اعتبارية خاصة بها، متميزة عن شخصية الدولة، تأخذ على عاتقها مصالح مجموعة اجتماعية محلية ينتخب السكان أجهزتها، وتستفيد من استقلالية اتجاه الدولة، وتكلف بممارسة بعض الصلاحيات المحددة في القانون (وهذا هو أسلوب اللامركزية الإدارية).

و الدولة المغربية هي دولة موحدة. وقد ركز الدستور في ديباجته وفي مجموعة من فصول بابه الأول المتعلق بالأحكام العامة على تبيان خاصية وحدة سيادة الدولة و وحدة الامة ووحدة تمثيليتها داخليا وخارجيا. كما يتبين من خلال أبواب وفصول الدستور خاصية ومبدأ وحدة السلطة السياسية ومركزية التشريع والقرار والسياسات و كذلك مركزية السلطة الإدارية العليا، كسلطة توجيهية وقيادية.

ففي التصدير جاء التنصيص على مبدأ الدولة الأمة الموحدة، وذلك فب الفقرة التي تنص على أن " المملكة المغربية دولة إسلامية ذات **سيادة كاملة**، متشبثة **بوحدتها الوطنية** والترابية، وبصيانة **تلاحم وتنوع مقومات هويتها الوطنية، الموحدة بانصهار كل مكوناتها**، العربية - الإسلامية، والأمازيغية، والصحراوية الحسانية، والغنية بروافدها الإفريقية والأندلسية والعبرية والمتوسطية. كما أن الهوية المغربية تتميز بتبوإ الدين الإسلامي مكانة الصدارة فيها، وذلك في ظل تشبث الشعب المغربي بقيم الانفتاح والاعتدال والتسامح والحوار، والتفاهم المتبادل بين الثقافات والحضارات الإنسانية جمعاء. وقد تم التأكيد على مبدأ وحدة الأمة ووحدة سيادتها وتمثيليتها في الفصل الأول والثاني من الدستور، و في الفصل السادس كذلك الذي نص على القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة.

و يتضح جليا مبدأ وحدة السيادة والتمثيل من خلال الفصل الواحد والأربعين، الذي نص على أن " الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة".

أما وحدة المركز السياسي، فمنصوص عليه في الأبواب الثالث والرابع والخامس والسادس من الدستور. فالثالث و الخامس يحددان السلطة التنفيذية برأسيها، المجلس الوزاري برئاسة الملك والمجلس الحكومي برئاسة رئيس الحكومة. أما الباب الرابع فيحدد السلطة التشريعية، بمجلسيها، النواب والمستشارين، كما يحدد ودور كل من الملك والبرلمان والحكومة في عملية التشريع. وأما الباب السادس فهو يبين العلاقة بين المكونات الثلاث الرئيسية للمركز السياسي بالمغرب، وهي الملك والحكومة والبرلمان.

و يتضح الطابع المركزي للدولة المغربية ـ كما الشأن بالنسبة لفرنسا ـ من خلال فصول الدستور ليس فقط على المستوى السياسي ـ التشريعي والتنفيذي ـ بل ايضا على المستوى الإداري. ومن أهم الفصول

في هذا السياق **الفصول من 89** إلى 94، التي تبين مركزية السلطة الإدارية والقرار الإداري، في الحكومة والوزراء والكتاب العامين. فالفصل 89 يقول " تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. **والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية.** ويقول الفصل 90" يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء. تحمل المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها. ويقول الفصل 91" يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، دون إخلال بأحكام الفصل 49 من هذا الدستور.يمكن لرئيس الحكومة تفويض هذه السلطة.

ومن بين ما يتداول فيه مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، حسب الفصل 92، تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتمم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة...أما الفصل 93 فهو يبين بشدة مركزية الجهاز الإداري المسؤول على تنفيذ السياسات وتطبيق القانون، حيث يمركزه في الوزراء وكتاب الدولة على المستوى الوطني.

أما على المستوى الترابي فالمركزية تتجلى بقوة من خلال الفصل 145 من الدستور ، الذي أسند تمثيلية السلطة المركزية في الجماعات الترابية لولاة الجهات وعمال الأقاليم والعمالات. بل أسند إليهم أكثر من ذلك، مهمة تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وممارسة المراقبة الإدارية، باسم الحكومة. كما أسند إليهم مهمة تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، و السهر على حسن سيرها، تحت سلطة الوزراء المعنيين.

المبحث الثاني ـ الدولة الموحدة بين اللاتمركز واللامركزية:

تتبين من خلال ما تقدم الطبيعة المركزية للتنظيم الإداري للدولة الموحدة، سواء على مستوى تنظيم إدارة التراب أو على مستوى إدارة القطاعات، على المستوى الترابي وعلى المستوى الوطني. فهي تمركز كل القرارات الإدارية، خصوصا التنظيمية منها في يد إدارتها العليا في المركز، على مستوى الوزارات، غير أنها ونظرا لكونها غير قادرة على ممارسة وأجرأة مهامها بطريقة فعالة فهي تكون مضطرة، بمجرد نشأتها وولادتها، بأن تتبنى وتطور تنظيما إداري غير متمركز أو لا متمركز، متمثلا في إدارة ترابية مركزية ومصالح خارجية قطاعية. كما أن الدولة تكون مضطرة إلى تبني حد أدنى من اللامركزية، بشكل أو بآخر، نظرا لسلبيات مركزية القرار والسياسيات والمخططات في ما يتعلق بإدارة الشؤون المحلية للمواطنين.

الفقرة الأولى ـ لا تمركز الدولة الموحدة:

يبنى اللاتركيز على تقطيع معين لتراب الدولة إلى بعض المقاطعات أو الدوائر الإدارية، التي تعين الدولة على رأسها ممثلا محليا للسلطة المركزية ـ الولاة والعمال بالنسبة للمغرب ـ فهو مجرد إعداد أو تهيئة تقنية يتيح تنفيذ سياسات الدولة، بشكل قريب من المواطنين. وعليه فهي وحدات لا تمتلك الشخصية الاعتبارية، والممثلون المحليون للدولة، اللذين على رأسها، في حالة تبعية وتسلسل هرمي وثيق مع السلطة المركزية.

و هو يعتبر من الأساليب الإدارية الحديثة النشأة ويتجلى في الاعتراف لبعض الموظفين التابعين لوزير معين بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة والبث فيها نهائيا دون الرجوع إلى العاصمة، وهو من بين طرق تخفيف الثقل المركزي في التسيير وتخفيف وطأة النمط المركزي في الإدارة التدبير. وبالتالي تتحقق السرعة و المر دودية والفعالية ويقضي بتوزيع المهام الإدارية بين الحكومة

المركزية وممثليها على الصعيد الترابي، بواسطة مقررات إدارية تنظيمية، وبمنح بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية لهم، مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها، وخاضعين لرقابتها أي دون يترتب عن ذلك استقلالهم عنها.

فالاعتراف بهذه السلطة لموظفي الوزارة سواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم يتيح للموظفين المحليين اتخاذ القرارات الأكثر ملائمة للحاجيات المحلية. أما من الناحية المالية فهيئة عدم التركيز ليس لها ميزانية مستقلة عن الميزانية العامة وخاصة بها، بل هي تابعة لميزانية المركز سواء من حيث نفقاتها أو مواردها وفي بعض الأحيان تأخذ صفة أمر بالصرف مساعد.

وتمتع مندوبي وممثلي الدولة بهذه المكانة لا تنفي عنهم السلطة الرئاسية بل يمارس هؤلاء سلطتهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين. ويتم منح هذه الصلاحيات إلى هيئات اللاتركيز عن طريق التفويض، وهو لجراء يعهد بمقتضاه صاحب اختصاص بجزء من هذا الاختصاص سواء في أمر من الأمور إلى فرد آخر. أو هو نقل جزء من الاختصاصات من جهة إدارية إلى جهة إدارية أدنى منها مرتبة.

و ينقسم التفويض إلى قسمين، تفويض الاختصاص ثم تفويض التوقيع. ويقصد بتفويض الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية. أما تفويض التوقيع فيقتصر دوره على مجرد توقيع المفوض إليه أو إمضاؤه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص السلطات الأصلية ولحسابها وتحت مراقبتها، فهو مجرد عمل مادي ،حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدتها السلطة الأصلية المختصة. ومن أهم مظاهر تفويض الاختصاص في المغرب تفويض جميع الوزراء جزءا من اختصاصهم لممثلي الحكومة على المستوى الترابي، وهم العمال والولاة.

ويمكن تحديد خصائص اللاتركيز الإداري في:

1. **حصـــرية وتركيز الســـلطة والوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية،** حيث تحتكر هذه الإدارة العليا سلطة البث والتقدير النهائي في جميع القضايا و الأمور الإدارية، كما تنبثق عنها ممارسة كافة السلطات الإدارية الأخرى. وبذلك يشـــرف الوزراء على جميع المرافق العمومية التابعة للقطاع الذي يســـيرونه، ســواء كانت ذات طابع وطني أم محلي، يســاعده في ذلك ممثلي ومندوبي الدولة على مســتوى الوحدات الترابية التابعة للدولة، من خلال عملية تفويض التوقيعات و بعض الاختصـــاصـــات، والذين لا يملكون سـلطة اتخاذ القرارات النهائية بصـفة مسـتقلة عن الإدارة المركزية في العاصـمة، لأنهم معينون من قبل الوزراء، ولأنهم لا يمارســون مهام أصــلية، وبالتالي فهم خاضـــعون للتوجيه من خلال التعليمات التي يصـــدرها الرئيس إلى المرؤوســين، حيث يمكن إجازة أعمالهم أو تعديلها أو إبطالها من طرف الرئيس. وهو المعيار الصارم والمعتمد في تمييز النظام المركزي ويعني وجود نظام إداري
2. **هرمية السلطة والتبعية الإدارية:**

وتعني أن موظفي كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية اعتمادا على تدريج هرمي يســمى بالســلم الإداري الذي نجد على قمته الوزير المختص، الذي يخضـــع له الجميع في وزارته. وبموجب هذه التبعية يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر. فرغم الحق في إصـــدار القرارات يبقى موظفو الدولة متوزعون على الوزارات والإدارات المركزية في العاصـمة والأقاليم حسـب وظائفهم وضـمن رتب تدرجهم في السـلم الإداري. فالعلاقات التسـلسـلية تولد عنصـــر التبعية بين الرؤســـاء والمرؤوســين داخل الإدارة العامة بهدف تحقيق المهام المحدد لها. وتبقى الدولة هي المسؤولة عن التعويض عن أخطاء وتصرفات موظفيها في مصالحها الخارجية.
3. **السلطة الرئاسية:**

وهي من أهم المعايير المعتمدة للتمييز بين المركزية واللامركزية. ففي هذا النظام يخضع الموظفون لسلم إداري يترأسه الوزير الذي يعتبر الرئيس التسلسلي للموظفين العاملين والتابعين لوزارته، الأمر الذي يجعل السلطة المركزية تتمتع بسلطة واسعة على المرؤوسين كأشخاص وعلى أعمالهم. وتطال السلطة الرئاسية جميع المرؤوسين، حيث يخضع جميع الموظفين لرؤسائهم في الإدارة. فالموظف الأقل درجة من حيث وظيفته القانونية يخضع للموظف الأعلى درجة. وكل موظف يوجد في مركز إداري أعلى يمارس سلطاته على الموظفين الموجودين في الرتبة الدنيا حتى الوصول إلى القاعدة التي تضم الموظفين الصغار.

و تخول السلطة الرئاسية للرئيس حق تعيين مرءوسيه وتخصيصهم لعمل معين. كما يخول له القانون والنصوص التنظيمية الجاري بها العمل مراقبة مرؤوسيه وذلك عن طريق ما يصدره إليهم من أوامر ملزمة متعلقة بالتنظيم و أساليبه. وهي رقابة موجهة إلى جل تصرفات الموظفين الأقل درجة. ويمتلك الرئيس بناء على ذلك:

- **سلطة التوجيه:** من خلال الدوريات والمذكرات التي توضح المقتضيات القانونية. وقد يكون التوجيه عن طريق قرارا فردي موجه إلى موظف بعينه، وقد يكون عن طريق قرار تنظيمي ـ مذكرة أو دورية ـ موجه إلى صنف من الموظفين.
- **سلطة التعقيب**: أي سلطة قبول الرئيس لأعمال مرؤوسيه أو الاعتراض عليها. وقد يكون ذلك بشكل صريح أو ضمني. وتشمل سلطة التعقيب أيضا إلغاء الرئيس لبعض القرارات المشروعة لكن غير الصائبة نظرا لعدم ملاءمتها للظروف التي يواجهها المرفق أو الدولة.

غير أنه ومن خلال دساتير أغلبية الدول الموحدة اليوم، وخصوصا فرنسا والمغرب وتونس والجزائر...نجد أن التنظيم الإداري للدولة الموحدة يتراوح التنظيم بين اللاتركيز الإداري واللامركزية، و تطورت اللامركزية في الكثير من تلك الدول في صورة متقدمة هي الجهوية.

الفقرة الثانية ـ لا مركزية وجهوية الدولة الموحدة:

قد تتعدد رهانات تقسيم التراب الوطني إلى جماعات ترابية متعددة، فقد تكون رهانات أمنية ضبطية، هاجسها ضبط المجال والتحكم فيه ومراقبته، وقد تكون رهانات تنموية، لمواجهة الاختلالات الاجتماعية، الناتجة عن الاختلالات المجالية، وقد تكون رهانات ما كرو اقتصادية، تهدف إلى تسريع وثيرة النمو الاقتصادي القومي، والحفاظ على التوازنات ومواجهة اختلالات ميزان الاداءات. غير أنه في كل هذه الحالات سوف لن تتحقق اللامركزية والجهوية في التنظيم والتسيير والتدبير والتنمية.

فاللامركزية مرتبطة بشكل كبير بالديمقراطية، بما تعنيه تقسيم السلطة، ليس فقط أفقيا، بل عموديا بين المركز والمحيط. فهي ـ أي اللامركزية ـ تجيب على مطمح السكان والمرتفقين في شغل وإدارة وتدبير قضاياهم وشؤونهم المحلية بأنفسهم وعن قرب. وهذا ما يؤدي إلى إحداث فئتين جديدتين من الشخصيات الاعتبارية، في القانون العام، إلى جانب الدولة، وهما الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية. وهذا يتوافق مع نوعين من اللامركزية، اللامركزية الترابية واللامركزية المرفقية أو التقنية.

وبمنحها الشخصية الاعتبارية تصبح لتلك الجماعات والمؤسسات أجهزة خاصة لإدارة شؤونها الخاصة، جهاز تداولي وجهاز تنفيذي. غير أن أساس التمييز بين اللامركزيتين هو أمران: فالجماعات وظيفتها عامة على مستوى مجال ترابي معين أما المؤسسات العمومية فوظيفتها جد متخصصة. هذا الأمر الأول اما الثاني فمفاده أن الأجهزة التداولية والتنفيذية للجماعات منتخبة بشكل مباشر، أما أجهزة المؤسسات العمومية فهي معينة أو ليست منتخبة بشكل مباشر. وبالتالي فمستوى تطور اللامركزية يقاس

بمستوى ودرجة الحرية و الاستقلالية في الإدارة والتدبير التي تتمتع بها الأجهزة التداولية للجماعات والمؤسسات.

والدستور المغربي ورغم احتفاظه بمكانة متميزة للمركزية الإدارية فقد اعتمد، منذ الاستقلال، أسلوبين في تنظيم الإدارة على تراب الدولة وفي مد وإيصال الخدمات للمواطنين، أسلوب اللاتركيز الإداري وأسلوب اللامركزية الإدارية. فقد جاء التنصيص على اللاتركيز واللامركزية معا في الفصول 93 من دستور 1962، الذي جاء فيه أن" الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي العمالات والأقاليم والجماعات . ويكون إحداثها بالقانون"، و **94** ، الذي جاء فيه أن " تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديموقراطيا طبق الشروط التي يحددها القانون"، و 95 الذي ينص على أن " ينفذ العمال في العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات ومجالس الأقاليم ، وعلاوة على ذلك ينسقون نشاط الإدارات ويسهرون على تطبيق القوانين".

وقد احتفظ دستور 1972 بنفس المضامين ونفس الصياغة، وأضاف تسمية الجماعات بالحضرية والقروية. وجاء التنصيص على ذلك في الفصول 87،88 و 89. وهو نفس الشيء بالنسبة لدستور 1992، مع تسمية جماعة ترابية جديدة هي الجهة، ومع بعض التغيير الطفيف في صياغة الفصل الخاص بالعمال. وقد جاء التنصيص على كل ذلك في الفصول 94،95 و 96.

والمثير في دستور 1996 هو أنه وبموازاة مع تعزيز اللامركزية الترابية في دستور 1992، بإضافة نوع جديد من الجماعات الترابية هو الجهات، التي لم تفعل إلا بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، فقد عزز هذا الأخير اللاتركيز الإداري على مستوى التنظيم الإداري الترابي، بتعزيز سلطة العمال ومكانتهم. فبمقتضى الفصل الثاني بعد المائة من دستور 1996، لم يعد العمال مجرد رجال سلطة معينين على رأس دوائر إدارية، وخاضعين للتسلسل الرئاسي لوزارة الداخلية، يتولون في العمالات والأقاليم تنسيق نشاط الإدارات والسهر على تطبيق القانون وتنفيذ مقررات مجالس العمالات والأقاليم، بل أصبحوا ممثلين للدولة في العمالات والأقاليم والجهات، ويسهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون، لهذه الغاية، عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية. هذا إلى جانب منحه سلطة جديدة على المستوى الترابي تتمثل في تنفيذ قرارات مجالس الجهات، أي آمرون بالصرف على مستوى المجالس الجهوية. وقد كان هذا وراء تعطيل الجهوية ما بين 1997 و إلى اليوم.

غير أن نهج اللامركزية الترابية والجهوية قد تعززتا بقوة في دستور 2011، دون أن يعني ذلك تراجعا في نهج اللاتركيز على المستوى الترابي، بل تعزز هو الآخر، إلى درجة نوع من الندية والمواجهة بين النهجين، يبقى للقوانين التنظيمية، التي أحال عليها الدستور، وللقوانين العادية أيضا خلق التوازن بينهما أو ترجيح أحدهما على الآخر.

وفي مقابل اللامركزية الإدارية المرفقية التي تقوم على استقلال إداري ومالي نسبي، ناتج عن تمتع بعض الإدارات أو المؤسسات بالشخصية القانونية ـ وهي في المغرب المؤسسات والمقاولات العمومية بمقتضى الفصل 89 من الدستور ـ فإن اللامركزية الترابية تقوم بشكل أساسي على مبدأ الإدارة الحرة. ويتفاوت مستوى هذا المبدأ ومداه حسب تجارب الدول ومستوى تقدمها في تبني لا مركزية الدولة والسلطة والسياسات، أو بتعبير آخر حسب نوع اللامركزية الترابية المتبناة، فيما إذا كانت سياسية أم إدارية أم بينهما. ويتعزز هذا المبدأ بمبادئ أخرى أساسية سنبسطها تباعا.

1. مبدأ التدبير الديمقراطي الحر

تاريخيا هناك علاقة وطيدة بين اللامركزية الترابية بما فيها الجهوية والديمقراطية المحلية، بل لها علاقة بسيادة الجماعة السياسية ـ الأمة أو الشعب ـ كمافي الولايات المتحدة الأميريكية. فاللامركزية الترابية هي

أسلوب في الحكم والتدبير والسياسة، يقوم على تقسيم السلطة وتوزيعها بين الحكم المركزي الذي يمثل الأمة بكل مكوناتها المجالية والإثنية والثقافية، وبين الحكم المحلي الذي يمثل المجتمعات المحلية الأصلية. فالديمقراطية في أميريكا قامت منذ البداية على المستوى التحتي المحلي. أما في أوروبا وبعد أزمة الديمقراطية التمثيلية، أي أزمة البرلمانات والحكومات، على المستوى المركزي فقد لجأت إلى إعادة تقسيم السلطة والتمثيل والحكم والتدبير والسياسة بين المركز والجماعات الترابية. فتبنت اللامركزية الترابية والجهوية.

ولهذا الاعتبار قامت اللامركزية الترابية على مبدأ الإدارة الحرة، حيث تمتلك المجالس المنتخبة السلطة التداولية والسلطة التنظيمية الحرة والمستقلة، التي تمكنها من إعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم وتحيين البرامج والسياسات ومن اتخاذ القرارات، كما تملك تلك المجالس حرية في علاقتها بمجتمعاتها المحلية، والمتمثلة في حرية تبني آليات التشاور العمومي الكفيلة بتعزيز علاقة الثقة بين الناخب والمنتخب.

ومن هذا المنطلق وتعزيزا للديمقراطية المحلية في بعديها التمثيلي والتشاوري سيجعل الدستور المغربي لسنة 2011 من مبدأ الإدارة الحرة أو التدبير الديمقراطي الحر المرتكز الأساسي في اللامركزية الترابية والجهوية، حيث يمكن اعتبار الفصل 136 من الدستور امتدادا للفصل الأول منه، خصوصا الفقرة تالرابعة. فبنفس الصياغة التي جاء فيها أن التنظيم الترابي للمملكة لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، جاءت صياغة الفصل 136 في الباب المتعلق بالجماعات الترابية كما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

ويرتكز التدبير الديمقراطي الحر على وجود سلطة تداولية وسلطة تنفيذية تنظيمية منتخبة ومستقلة وحرة في التدبير الإداري والمالي. وهذا ما بينته فصول الدستور وخصوصا الفصل 135 الذي ينص على أن تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر والفصل 183 الذي ينص على أن يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها والفصل 140 الذي ينص على أن تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، والفصل 141 الذي ينص على أن تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة. وكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له. وجاء الفصل 146 لينص على أن تعمل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على تحديد وتدقيق شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية. ولذلك خصص القسم الأول من القوانين التنظيمية الثلاثة 111.14 المتعلق بالجهات و 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و 113.14 المتعلق بالجماعات لتفصيل مقتضيات مبدأ التدبير الديمقراطي الحر الذي نص عليه الدستور. ويحدد هذا القسم كيفية تنظيم وانتخاب المجالس ورؤساء المجالس بشكل ديمقراطي، ثم كيفية تسيير المجالس وتنظيم العلاقة بين المجلس والرئيس والعلاقة بين الأغلبية والمعارضة و واللجن والجلسات والدورات والمقررات وشروط التداول الديمقراطي في المجلس. وإلى جانب القسم الأول هناك القسم الثالث هو الآخر مرتبط جدا بمسألة التدبير الديمقراطي الحر لأنه يتعلق بصلاحيات المجالس وصلاحيات رؤساء المجالس و المراقبة الإدارية لعمل المجالس ورؤساء المجالس، وهو يتعلق بشكل كبير بمسألة التدبير والإدارة الحرة، لأن طبيعة المراقبة الإدارية تعكس مستوى الحرية والديمقراطية في التدبير. ولذلك فالمشرع المغربي ألغى الوصاية التي كانت تمارس على المجالس من قبل وزارة الداخلية والولاة والعمال واستبدلها بقواعد الحكامة

وبأنواع جديدة من المراقبة كالمراقبة القضائية الإدارية والمالية إلى جانب المراقبة الشعبية عبر الديمقراطية التشاورية ـ التشاركية.

2. مبدأ التفريع

هذا أحد المبادئ الدستورية التي تعكس مستوى تبني الدولة لنهج اللامركزية الترابية والجهوية المتقدمة في تنظيم ترابها أو تنظيم سلطتها ونشاطها وعلاقتها مع المجتمعات المحلية والجماعات الترابية، كما يعكس مستوى تقسيم سلطة القرار وسلطة إعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم السياسات ومستوى تبني لامركزية وجهوية السياسات العمومية، ويعكس مستوى تقاسم الدولة لوظيفتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع الجماعات الترابية ومستوى تبني الديمقراطية المحلية ومشاركة المجتمعات المحلية في تدبير شؤونهم.

ويتعلق مبدأ التفريع حسب الدستور بموضوع اختصاصات الجماعات الترابية في مستوى أول وبالسلطة التنظيمية لتلك الجماعات في مستوى ثاني وبالموارد المالية في مستوى ثالث. فالفصل 140 نص على أن للجماعات الترابية، وبناء على مبدإ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة. كما نص على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تتوفر في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها. والفصل 141 ينص على أن تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة. كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له. وارتباطا بالجهوية المتقدمة كمستوى متقدم في اللامركزية الترابية ورغم منع الدستور لوصاية جماعة ترابية على أخرى مهما كان مستواها فقد منح هذا الأخير في الفصل 143 مكانة الصدارة للجهات على العمالات والأقاليم و على الجماعات في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية. وتكريسا لمبدأ تفريع الاختصاصات فقد أحال الدستور في الفصل 146 على القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مهمة تحديد الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة طبقا للفصل 140، و النظام المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى؛ ومصدر الموارد المالية للجهات وللجماعات الترابية الأخرى، المنصوص عليها في الفصل 141. وأعادت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التأكيد على مبدأ التفريع، خصوصا على مستوى الاختصاصات المنقولة من الدولة للجماعات الترابية، وأردفت هذا المبدأ بمبدأ التدرج، وذلك في الباب الرابع من القسم الثاني من تلك القوانين و المتعلق بالاختصاصات.

3. مبدأ التعاون اللامركزي والتعاقد والشراكة

جعل الدستور من هذا المبدأ أحد شروط وفي نفس الوقت أحد مؤشرات نجاح اللامركزية الترابية والجهوية المتقدمة. ففي مقابل منع الدستور لأي وصاية أو أي تراتبية بين الجماعات الترابية بكل مستوياتها بما فيها الجهات، رغم الصدارة التي تحتلها في بعض الاختصاصات المشار إليها أعلاه، فقد حث الجماعات الترابية على ضرورة تبني التعاون فيما بينها لممارسة اختصاصاتها، خصوصا تلك التي يحصل فيها التقاطع والتداخل سواء بين الجهات والأقاليم والعمالات أو بين الجهات والجماعات أو بين الجماعات والعمالات والأقاليم أو بين هذه الجماعات الترابية الثلاث، وسواء فيما بين الجهات أوفي ما بين العمالات والأقاليم أوفي ما بين الجماعات.

ولذلك جعل الدستور في الفصل 136 التعاون أحد مبادئ التنظيم الجهوي والترابي، كما نص الفصل 143 على أنه لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى، وأنه كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كيفيات تعاونها. كما نص الفصل 144 على أنه يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج. وأحال الدستور في الفصل 146 على القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لتحديد المقتضيات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه؛ وتحديد شروط وكيفيات تأسيس المجموعات المشار إليها في الفصل 144.

هذا على مستوى التعاون في ما بين الجماعات الترابية أما التعاون بين الجماعات الترابية والدولة فقد حدده الدستور في مستويين، مستوى وطني ومستوى ترابي محلي. بالنسبة للمستوى الوطني أشار إليه الدستور في الفصل 137 حيث تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين، كما يمكن استنتاج ذلك من خلال الفصل 140 من الدستور الذي نص على وجود اختصاصات مشتركة بين الدولة والجماعات الترابية ناهيك عن الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة للجماعات الترابية، وما يقتضيه هذا الأمر من تعاون ومن تعاقد ودعم ومساعدة فنية وتقنية وإدارية ومالية من قبل الدولة للجماعات الترابية.

أما على المستوى الترابي وتكريسا للتعاون فقد نص الدستور في الفصل 145 على أن يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، وذلك لأنهم ـ أي الولاة والعمال ـ يمثلون حسب نفس الفصل السلطة المركزية في الجماعات الترابية ويعملون باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، ويقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

ونظمت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مسألة التعاون اللامركزي ومسألة التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية. فقد نظم الباب الثالث والرابع من القسم الرابع من القانون التنظيمي للجماعات وكذلك القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، والباب الرابع والخامس من القسم الرابع من القانون التنظيمي للجهات 111.14 كيفية التعاون بين الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة، وكيفية التعاون فيما بين الجماعات وفي ما بين العمالات و الأقاليم وفي ما بين الجهات. كما كرست القوانين التنظيمية مسألة التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية، خصوصا على مستوى الاختصاصات المشتركة بينهما، في المادتين 92 و93 من القانون التنظيمي للجهات والمادتين 87 و88 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، والمادتين 88 و89 من القانون التنظيمي للجماعات.

4. مبدأ التضامن الجهوي

يعكس هذا المبدأ أحد مرجعيات سياسة اللامركزية الترابية والجهوية بالمغرب، وهي تحقيق العدالة المجالية ومحاربة الفوارق المجالية وفك العزلة عن المناطق. كما يعكس هذا المبدأ أحد المقاربات التنموية المتبناة عالميا وهي المقاربة المجالية الترابية في التنمية. فقد كرست سياسات التنمية والسياسات الاقتصادية المتبناة في المغرب ما بين ستينات وتسعينات القرن العشرين فوارق كبيرة بين مناطق المغرب ومجالاته الترابية سواء على مستوى النمو والنشاط الاقتصادي وفرص الشغل أو على مستوى البنيات التحتية والتجهيزات الأساسية وشبكات الطرقات والمواصلات، أو على مستوى الخدمات العمومية خصوصا الاجتماعية

وإمكانية الولوج إليها. فقد استفادت مناطق ومراكز ومدن معينة ومحدودة من الموارد الطبيعية والبشرية والمالية التي توفرها جميع مناطق المغرب. أي لم ينعكس النمو الاقتصادي الوطني على مستوى حياة الناس في كل المجالات الترابية.

ولهذه الاعتبارات جاء تبني مقاربة مجالية جديدة على مستوى التقسيم المجالي والجهوي والتنظيم الترابي، لا يقوم على ربط مناطق غنية بمناطق فقيرة وإنما يقوم على حد أدنى من الانسجام والتناغم بين مكونات المجال الجهوي. واعتماد مبدأ التضامن بين الجهات لمواجهة التفاوتات الحاصلة بينها ولدعم الجهات الأكثر تضررا والأقل استفادة من البنيات والتجهيزات والطرقات والمواصلات والخدمات العمومية، والأكثر هشاشة من الناحية الاجتماعية.

ومن هذا المنطلق جاء التنصيص الدستوري على مبدأ التضامن الترابي بصفة عامة والجهوي على وجه الخصوص، وجاء ذلك في الفصل 136 من الدستور، كأحد المبادئ الأساسية للتنظيم الترابي اللامركزي والجهوي. وحدد الفصل 142 الآلية العملية لتحقيق ذلك المبدأ، حيث نص على أن يُحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات. كما يُحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليص من التفاوتات بينها. و من بين المقتضيات التي ينبغي أن تفصلها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ما يتعلق بتمويل وتسيير صندوق التضامن الجهوي إلى جانب صندوق التأهيل الاجتماعي، وذلك في الفصل 146 منه. وبناء عليه خصص القانون التنظيمي للجهات قسما خاصا بصندوق التضامن الجهوي وصندوق التأهيل الاجتماعي وهو القسم السادس منه، من المادة 229 إلى المادة 236.

5. التشاور العمومي والديمقراطية التشاركية

ورد هذا المبدأ في الفصل الأول من الدستور في باب الأحكام العامة، حيث اعتبر الديمقراطية المواطنة والتشاركية أحد مقومات النظام الدستوري للمملكة، وهو نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية، حسب نفس الفصل. و جعل الفصل 12 من الدستور من الديمقراطية التشاورية إطارا لمساهمة الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. و ألزم على تلك المؤسسات والسلطات بتنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون.

ونص الفصل 13 على ضرورة أن تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها. وأما الفصل 14 و 15 فقد أعطى للمواطنين الحق في تقديم ملتمسات التشريع وفي تقديم العرائض.

وجعل الدستور من التشاور العمومي والديمقراطية التشاورية أحد مقومات اللامركزية الترابية والجهوية المتقدمة، حيث نص في الفصل 136 المتعلق بمبادئ التنظيم الترابي اللامركزي والجهوي على ضرورة أن يؤمن هذا التنظيم مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. وبالتالي فالديمقراطية التشاركية من أهداف ومرتكزات اللامركزية الترابية والجهوية تعزيز المشاركة السياسية المدنية والمشاركة المواطنة في التداول والنقاش العمومي حول القرارات

والسياسات والمشاريع، بغية تعزيز الانخراط في الحياة العامة وتعزيز الثقة في السلطة العامة وردم الهوة بين الدولة والمجتمع.

وبناء عليه حدد الدستور كيفية تحقيق الديمقراطية التشاركية ـ التشاورية ـ التداولية في الفصل 139 منه، حيث حث على ضرورة أن تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.كما مكن المواطنات والمواطنين والجمعيات من الحق في تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله. وترك الدستور للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية التفصيل في آليات التشاور العمومي و شروط وكيفية تقديم العرائض، وذلك في الفصل 146 منه المتعلق بتحديد ما ينبغي أن تتضمنه تلك القوانين.

وبناء عليه حرصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على تبني المقاربة التشاركية ومبدأ التشاور العمومي في إعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم وتحيين برامجها التنموية، إن على مستوى الجماعات وذلك في المادة 81 أو العمالات والأقاليم وذلك في المادة 82 أو الجهات وذلك في المادة 86، والتي بناء عليها صدرت ثلاثة مراسيم تبين آليات تنظيم التشاور العمومي.

وتركت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية اختيار آليات التشاور المزمع إحداثها لتكريس مبدأ التشاور العمومي، ولكن ألزمت رؤساء الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات بضرورة إحداث هيأة استشارية مختصة بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، ين تشاوريتين أحدهما هيأة تكافؤ الفرص والمساواة ومقاربة النوع، وألزمت رؤساء الجهات بإحداث هيأة استشارية مختصة بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب.كما فصلت القوانين التنظيمية فيما يخص تقديم العرائض من قبل الجمعيات ومن قبل المواطنين والمواطنات. و كل هذا سنفصل فيه في الدليل الثالث الخاص بمبادئ وآليات الديمقراطية التشاورية.

6. الحكامة الترابية

ورد هذا المبدأ في الفقرة الأولى من ديباجة الدستور الذي ينص على أن الديباجة جزء لا يتجزأ منه، واعتبره أحد مقومات الدولة الديمقراطية، كما ورد في الفصل الأول من الدستور الذي اعتبره أحد مقومات النظام الدستوري، إلى جانب ربط المسؤولية بالمحاسبة. و أفرد الدستور الحكامة بباب خاص وهو الباب الثاني عشر.

و تحيل الحكامة حسب الفصول من 155 إلى 157 من هذا الباب إلى المساواة بين المواطنات والمواطنين في الولوج إلى المرافق العمومية ، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات من جهة. وتحيل إلى خضوع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية والحياد والنزاهة والمصلحة العامة، ولمبادئ وقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور من جهة ثانية. كما تحيل من جهة ثالثة إلى المراقبة المتعددة، بما فيها المراقبة الشعبية من قبل المواطنين، و إلى التدقيق والتقييم بواسطة مؤسسات الدولة المختصة. وتخضع لهذه المقتضيات جميع السلطات العمومية بما فيها الجماعات الترابية.

ورغم أن الفصل 136 الخاص بمبادئ التنظيم الترابي اللامركزي لم يصرح بأن الحكامة هي أحد المبادئ فإن الفصل 146 الذي حدد المحاور والمقتضيات التي ينبغي أن تفصل فيها القوانين التنظيمية للجماعات

الترابية نص على أن تحدد تلك القوانين قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدإ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

وبناء على هذه الإحالة خصصت القوانين التظيمية للجماعات الترابية قسما خاصا ومفصلا حول قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وهو القسم الثامن من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والقسم السابع من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقسم الثامن من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، ناهيك عن المقتضيات الواردة في مواد أبواب أخرى من أقسام هذه القوانين النظيمية، خصوصا القسم الخاص بالتنظيم والتسيير والقسم الخاص بالميزانية وحتى الباب الخاص بالمراقبة الإدارية. وسنفصل في هذا المبدأ في المحور الرابع من هذا الدليل. وستنعكس كل هذه المبادئ على الإدارة الترابية اللامركزية، أي على تنظيم الجماعات الترابية كما سنرى.

الفصل الثاني ـ الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية في المغرب:

تعتمد الدولة في المغرب، لتنفيذ السياسات وتطبيق القانون وبسط النفوذ على كل التراب، على إدارة مركزية بالدرجة الأولى، غير أنها في حاجة متزايدة إلى إدارة لا مركزية.

المبحث الأول: الإدارة المركزية:

تتكون هذه الإدارة التي تعرف كذلك بإدارة الدولة من إدارة مركزية عليا متمركزة وإدارة غير متمركزة. وهذه هي الإدارة التي تعكس مفهوم ومبدأ المركزية الإدارية. فمن خلال معاينة إدارة الدولة المتمركزة واللامتمركزة نلاحظ كيف يتم ربط كل المرافق العمومية بمركز موحد ووحيد يتمثل في الدولة. وحتى عندما يتم تفويض بعض المهام إلى ممثليها على مستوى الوحدات الترابية تبقى خاصية تركيز السلطات الإدارية في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء، دون مشاركة ما من هيئات أخرى، وحصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة، حاضرة بقوة. كما يبقى ممثلوهم في الأقاليم خاضعون للرقابة الرئاسية التي يمارسها الوزير المختص.

وبهذا تتبين خاصية توحيد الإدارة التي تطبع المركزية الإدارية، حيث تنبثق السلطة والقرارات من مصدر واحد مقره العاصمة، مع أن هذا لا يعني احتكار النشاط الإداري من طرف الوزراء، بل أنهم يعتمدون على أعوانهم، ولكن تكون للوزير الهيمنة التامة على الأعوان سواء في العاصمة أو في الأقاليم. فالمركزية إذن هي نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات الإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من مركز العاصمة. وتعني التوحيد وعدم التجزئة والتقسيم. ونميز من داخلها بين الإدارة العليا المتمركزة والإدارة اللامتمركزة.

الفقرة الأولى ـ الإدارة العليا المتمركزة:

تقوم هذه الإدارة بدور التصـــور والقيادة والتوجيه والتقييم والمراقبة على مســـتوى كل التراب الوطني. ففي المغرب مثلا يوجد ـ دستوريا ـ على هرم هذه الإدارة رئيس الحكومة، الذي يمتلك السلطة التنظيمية، ويملك تفويض ذلك الإشـراف وتلك السـلطة التنظيمية للوزراء. وعلى هذا الأسـاس تتبنى كل وزارة هيكلة إدارية على المسـتوى المركزي بالعاصـمة، لتأمين مهمة القيادة والتوجيه والتقييم والمراقبة. وغالبا ما تتضـــمن تلك الهيكلة، إلى جانب الكتابة العامة، مجموعة من المديريات، التي تتفرع إما إلى أقسام وإما إلى مصالح، وتتفرع عن الأقسام مصالح وعن المصالح مكاتب. وتتكون الإدارة العليا بشكل

هرمي تسلسلي من رئيس الحكومة، الوزراء، الوزراء المنتدبون. هذا إلى جانب الهيآت الإدارية داخل الوزارة:

أولا ـ رئيس الحكومة: هو الرئيس الأعلى للإدارة وبالتالي فهو يأتي في أعلى هرم الإدارة بالمغرب، وذلك بمقتضى الفصل 89، الذي ينص على أن الإدارة موضوعة تحت تصرف الحكومة، والحكومة مسؤولة عن تنفيذ البرنامج الحكومي والقوانين، تحت سلطة رئيسها، وكذلك بمقتضى الفصل 90 ، الذي ينص على أن رئيس الحكومة يمارس السلطة التنظيمية، والفصل 91، الذي يعطي لرئيس الحكومة سلطة التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية.

ثانيا ـ الوزراء والوزراء المنتدبون: يستمد هؤلاء سلطتهم الإدارية من رئيس الحكومة، الذي يفوضهم السلطة التنظيمية و الرئاسة العليا لإدارتهم بمقتضى الدستور، وذلك في الفصل 89 الذي ينص على أن الحكومة ككل وليس الرئيس فقط يمارسون السلطة التفيذية ويتحملون جميعهم مسؤولية تنفيذ البرنامج الحكومي و ضمان تنفيذ القوانين، كما ينص على أن الإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية. ويتضح هذا المنحى من خلال الفصل 93 الذي ينص على أن الوزراء مسؤولين عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به، في إطار التضامن الحكومي. ولكن رغم ذلك فالسلطة التي يمارسونها تعود في الأصل إلى رئيس الحكومة يفوضها إليهم. جاء هذا في الفصل 90 و 91. **و** لم يميز الدستور من حيث الهرمية ومن حيث السلطة والمسؤولية بين الوزراء والوزراء المنتدبين.

ثالثا ـ كتاب الدولة: يأتون هرميا تحت سلطة ومسؤولية الوزراء، لأنهم ـ كتاب الدولة ـ يمارسون مهام مفوضة لهم من الوزراء، بمقتضى الفصب 93 من الدستور. غير أن الحكومة الحالية جاءت خالية من كتاب الدولة، في مقابل العدد الكبير للوزراء المنتدبين.

رابعا ـ الهيكلة الإدارية للوزارات : نركز هنا على نموذجين هما وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر ووزارة الداخلية (انظر الملحقين).

الفقرة الثانية ـ إدارة الدولة اللامتمركزة:

نميز في هذه الإدارة بين المصالح الخارجية للوزارات، والتي تمثل هذه الأخيرة وتنوب عنها في تنظيم القطاع ترابيا، وبين الإدارة الترابية اللامتمركزة، التي تمثل الدولة والحكومة وتنوب عنهما في تنظيم التراب ومراقبته وتنفيذ السياسات وتطبيق القانون، كما تمثل وزارة الداخلية وتنوب عنها في أداء مهامها الترابية، على مستوى الأقاليم والعمالات والولايات. ويتعلق الأمر بالولاة والعمال. وما يميز هذه الإدارة هو كونها إدارة دستورية ينص عليها الدستور ويوصف مهامها بشكل عام.

أولا ـ المصالح اللاممركزة للوزارات: هناك إشارة عامة في الدستور لهذه المصالح في الفقرة الرابعة من الفصل 145 من الدستور وسمتها بالمصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، التي يقوم العمال والولاة حسب نفس الفصل بالتنسيق أنشطتها. **و**تتعدد وتختلف تسميات تلك المصالح وكذلك يختلف عددها من وزارة إلى وزارة، فوزارة المالية تسمي مصالحها الخارجية بالمديريات، كمديرية الضرائب مثلا، وتسمي وزارة التجهيز والنقل مصالحها الخارجية بالمندوبيات، ووزارة التربية الوطنية تسميها بالنيابات...، و هناك مصالح خارجية تمثل الوزارات على مستوى العملات والأقاليم، وتسمى بالمندوبيات والمديريات والنيابات الإقليمية، كما أن هناك مصالح جهوية. فكل وزارة تحدث عدد ونوع المصالح التي تحقق وجودها ووظيفتها على مستوى التراب الوطني.

ثانيا ـ الإدارة الترابية اللامتمركزة (الولاة والعمال) ووظيفة التمثيل وتطبيق القانون والمراقبة والتنسيق بين المصالح اللاممركزة للوزارات: نورد للتعريف بهذه الإدارة الفصل 145 من الدستور الذي جاء بشأنها، وقد جاء متضمنا في الباب التاسع من الدستور والمتعلق بالإدارة الترابية اللامركزية أي الجماعات الترابية. وصلاحية العمال والولاة حسب هذا الفصل هي كما يلي:

1. يمثل ولاة الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية.
2. يعمل الولاة والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية.
3. يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.
4. يقوم الولاة والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

وقد تطورت وتعززت مكانت الولاة والعمال أكثر من خلال قانون ميثاق اللاتمركز المتبنى من قبل المغرب (انظر المحاضرات المصورة بالفيديو).

المبحث الثاني ـ محطات أساسية في تطور الإدارة اللامركزية الترابية:

جاء دستور 2011 بمجموعة من المبادئ والمرتكزات التي تعزز لا مركزية و جهوية التنظيم الإداري الترابي بالمغرب، كما جاء بمجموعة من المستجدات، من حيث الصلاحيات ومن حيث قواعد تقسيم السلطة وتنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية أو بين المركز والمحيط تعزز منحى اللا مركزية الترابية والجهوية، بشكل سيعزز من حضور الدولة على المستوى الترابي، وسيعزز تماسكها على المستوى الوطني المركزي. غير أن هذا الوضع المتقدم قد جاء عبر صيرورة تحول، يمكن تقسيمها إلى حقبتين، حقبة مركزية الدولة و السلطة وحقبة التأسيس للامركزية وجهوية الدولة. وقد انعكس هذا التحول على التنظيم الإداري الترابي اللامركزي، من حيث تشكيل وتسيير وصلاحيات المجالس المنتخبة التداولية للجماعات الترابية، خصوصا الحضرية منها والقروية، التي ينظمها الميثاق الجماعي، الذي عدل سنة 2002 و 2009.

فقرة فريدة: فقط أريد أن أشير إلى أن المغرب ومنذ الاستقلال قد تبنى نوعين من اللامركزية، لامركزية إدارية مرفقية، من خلال منح صفة شخص قانوني عام لبعض الإدارات والمؤسسات، وتمتيعها بموجب ذلك بالاستقلال المالي والإداري، من أجل تدبير مرفق من المرافق العمومية الحيوية الكبرى، سواء كانت مرافق إدارية أو تجارية وصناعية أو اجتماعية. وتسمى هذه الأشخاص القانونية بالمؤسسات والمقاولات العمومية حسب الفصل 89 من الدستور، وهي كثيرة ومتعددة وغالبا ما يطلق عليها اسم المكاتب الوطنية أو الجهوية، أو اسم الوكالات وقد تكون على شكل شركات يعود رأسمالها للدولة. ومن بين المؤسسات العمومية على سبيل المثال لا الحصر هناك المكتب الوطني للماء والكهرباء، السكك الحديدية، المطارات، الموانئ ...، وكالة التنمية الاجتماعية، وكالة الحوض المائي....

ورغم أهمية هذه الأشخاص القانونية فإنها لا تعكس حقيقة اللامركزية، لأنها تبقى خاضعة للتعيين من جهة وللوصاية والإشراف من قبل الوزارة الوصية، وعملها فني بالدرجة الأولى، على عكس الجماعات الترابية التي تقوم على معطيات مادية ملموسة، وهي الجغرافيا والساكنة إلى جانب سلطة منتخبة، كما سنرى.

الفقرة الأولى ـ الجماعات الترابية ومركزية الدولة:

إن المحدد الرئيس للتنظيم والبناء المؤسساتي والقانوني للجماعات الترابية، في أي بلد، هو المقاربات والتوجهات وكذلك السياقات والرهانات التي أثرت صنعت العلاقة بين الدولة وترابها. فقد أدى رهان تثبيت

الدولة على التراب من جهة وضبط ومراقبة الفاعلين في المجال ـ قبائل، زوايا، أحزاب، نقابات ـ من جهة ثانية ورهان تنفيد السياسات والبرامج الوطنية المركزية، في سياق إيديولوجية الدولة الأمة، إلى تغليب السياسي الأمني والضبطي على الاقتصادي والاجتماعي.

وعليه فقد انعكست العلاقة التي أقامتها الدولة المغربية المستقلة مع مجالها الترابي المجال على المكانة القانونية والمؤسساتية للوحدات الترابية التي اعترف لها تباعا بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، في مقابل استمرارية هامشيتها من حيث نشاط الدولة العام وسياساتها العمومية، خصوصا ما بين دستور 1962 والتعديل الدستوري لسنة 1992 والتعديلات التي لحقت القوانين المنظمة لتلك الجماعات.

ونشير في البداية إلى أن هذا الربط بين اللامركزية ومجالية التنمية يعود إلى معطى تاريخي في المغرب، أي تاريخ دولة الاستقلال. فقد تشكلت علاقة جدلية وتفاعلية بين سياسات التنمية وسياسات صناعة المجال، خصوصا السياسة الإدارية والسياسة الترابية، منذ الاستقلال وإلى اليوم. فسنرى أن تبني المغرب بعد الاستقلال لسياسة تنموية موحدة دون تمييز بين القضايا التي تهم جميع مواطني الإقليم وتلك التي تهم بعضهم دون البعض الآخر، قد رافقه تبني مركزية إدارية شديدة، و إلى إقصاء وتهميش الكيانات الترابية المكونة لإقليم الدولة. كما سنرى أن كل تغير يطرأ على السياسة الاقتصادية والتنموية يعقبه تغير في السياسة الإدارية والترابية.

فقد تبنى المغرب، منذ الاستقلال، سياسة اقتصادية، قادرة في نظره تحقيق الاستقلال الاقتصادي، كجزء مكمل للاستقلال السياسي، الذي حصل عليه سنة 1956. ونظرا لسيادة إيديولوجية تدخلية الدولة، وغياب قطاع خاص وطني، وتواجد شخصيات اشتراكية في الحكم، في السنوات الأولى للاستقلال، فقد كانت الدولة بمثابة الفاعل الأساسي ـ إن لم نقل الوحيد ـ في التنمية، من خلال التدخل المباشر في تنظيم واشتغال الاقتصاد. وهذا الدور هو الذي أدى إلى تبني سياسة إدارية، اتسمت بالمركزية الشديدة، وأدت إلى تغول الإدارة الترابية المركزية ـ رجال السلطة ـ من جهة والمؤسسات العمومية ـ اللامركزية الإدارية التقنية ـ المتحكم فيها من قبل السلطة المركزية من جهة ثانية، وقد استمرت إلى أواخر الثمانينات، رغم تبني المغرب لنوع من الجهوية ورغم تعزيز صلاحيات الجماعات الترابية في سبعينات.

ويمكن تحديد مركزية الدولة في ثلاثة مبادئ قامت عليها دولة الاستقلال. الأول يتجلى في تكريس دستور 1962 سيطرة أجهزة الدولة ومؤسساتها السياسية الدستورية على تحديد الأجندة السياسية، بشكل يتيح للفاعل الحكومي المركزي احتكار إنتاج وإعادة انتاج الصور والتمثلات التي تتحكم في تفسير وتأويل الواقع الاجتماعي والسياسي وبالتالي احتكار الفضاء العمومي.

أما الثاني فيتمثل في منح الدولة لأجهزتها الادارية دورا محوريا في الوساطة الاجتماعية، وذلك بتبني المقاربة القطاعية لحل المشاكل الاجتماعية المطروحة، وفسح مجال واسع للادارات القطاعية في استقبال تلك المشاكل، في مقابل تحييد الوسائط التقليدية كالأعيان وشيوخ القبائل، وتهميش الوسائط الاجتماعية السياسية والمدنية و المهنية الحديثة كالأحزاب والجمعيات المدنية والمهنية والنقابات.

ويتمثل الثالث في المكانة المتميزة التي خصت بها الدولة جهازها الاداري الترابي، خصوصا عمال العمالات والأقاليم والباشوات والقواد، في تنفيذ السياسات العمومية، في مقابل تهميش دور المنتخبين ومجالس الوحدات الترابية في هذه العملية، وجعلها تابعة لادارة الدولة الترابية.

تشكل هذه المبادئ الثلاثة نسقا متكاملا، لأنها تعكس مرجعية الفاعل السياسي المهيمن على الحياة السياسية في الزمن المحايث للاستقلال والسابق عليه وهو الملك. وتتمثل هذه المرجعية في بناء دولة قوية، قادرة من جهة على بسط نفوذها وسلطتها على جميع إقليم الدولة الترابي وعلى مكوناته وعناصره، خصوصا القبائل، وعلى تحييد أو تحجيم قوة الفاعلين السياسيين المناهضين لمشروع الدولة والسلطة كما يتمثلها الملك آنذاك من جهة ثانية. كما تتمثل تلك المرجعية في بناء دولة تقليدية بآليات ومؤسسات اقتصادية وسياسية وقانونية حديثة، بما يؤمن مصادر الشرعية المادية والرمزية للملكية.

ولقد عمل التاريخ الاستعماري للمغرب من جهة وخطاب واستراتيجية الحركة الوطنية ضد الاستعمار من جهة ثانية على رسم ملامح التنظيم السياسي والاداري لدولة الاستقلال، حيث كان ذلك وراء مبد أ مركزية السلطة السياسية. وأدى هذا المسار التاريخي إلى أن تتأسس وحدة إقليم الدولة الترابي على أساسين، الملك والتنظيم المؤسساتي الموروث عن الاستعمار. غير أن كون الملكية هي التي حظيت بترميز استقلال المغرب فقد تأسس مبدأ وحدة الدولة على شخص الملك أكثر من استناده على تلك المؤسسات. وقد اتضح هذا المنحى بشكل جلي في دستور 1962، وفي القوانين التي نظمت الجماعات الترابية في المغرب.

ودولة الاستقلال، بالإضافة إلى ما تقدم تتماثل في جزء كبير منها مع الدولة الوطنية المركزية، كتجلي للتنظيم السياسي للسلطة، وهي نتاج المركزية البيروقراطية. وقد تأسست هذه الدولة، طيلة القرن التاسع عشر، على اللبرالية والمركزية البيروقراطية، أساس دولة القانون التي جاءت بها الثورة الفرنسية منذ 1789. هذه الهندسة أتاحت تدخلية الدولة وتنامت قيادية وتوجيهيتها كفلسفة للفعل السياسي بها. ولهذا لم تفكك الثورة الفرنسية بنية الدولة الملكية بل قوتها لتأمين المساواة في الدولة المركزية البيروقراطية، تحت مراقبة وتحكم الطبقة القائدة والموجهة وهي البورجوازية. فباسم الحرية والمساواة انتقلت ميكانيزمات النظام القديم إلى الدولة الحديثة.

ولقد ساهمت الإيديولوجية الماركسية والتجربة الاشتراكية في تكريس الدولة المركزية فعليا وترسيخها ذهنيا، من خلال مقولة ديكتاتورية البرولتاريا وفعل الدولة السياسي ـ الاقتصادي، الذي حدد هندسة الدولة في المركزية الديموقراطية. وأذكر هنا بسياسة التخطيط المركزي للتنمية، التي تبنتها الدول الاشتراكية والعديد من الدول النامة، من بينها المغرب، ما بين ستينات وتسعينات القرن العشرين، حيث تقاطعت الايديولوجية التدخلية ذات المرجعية اللبرالية الكينزية وايديولوجية التأميم ذات المرجعية الاشتراكية الماركسية. ويلتقيان في تكريس مركزية الدولة، اقتصاديا وسياسيا و إداريا.

وبناء عليه كانت فكرة تنمية المجال شبه غائبة، كما هو الشأن بالنسبة لفكرة مجالية النشاط العام للدولة، أي الديموقراطية المحلية، التمثيلية والتشاركية. كما أن سياسة القرب سيكون لها بعدا أمنيا يتمثل في قرب جهاز الدولة الترابي من المجتمع المحلي، من حيث المراقبة والتحكم. ولذلك سيكون الإقليم والعمالة هو الوحدة الترابية الأساسية في التظيم الإداري الترابي اللامركزي، كما سيكون العامل ومساعدوه ـ الباشا والقائد والمقدم ـ هم رجال الدولة المتنفذون والحائزون على ثقة السلطة المركزية في الوحدات الترابية اللامركزية، في مقابل تهميش أجهزة الجماعات المحلية المنتخبة.

أما الجهات فقد تم تبنيها هي الأخرى ليس كمعطى سوسيو مجالي، يعكس التكامل والانسجام الاجتماعي والثقافي والاقتصادي ويحقق التفاعل بين مكونات المجال والفاعلين فيه، وإنما كوسائل وأدوات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بمنظور مركزي. وهذا الذي كان وراء تقسيم المغرب إلى سبع جهات أو بالأحرى مناطق اقتصادية سنة 1971، بما يستجيب لاهداف ما سمي آنذاك بمخطط المسار (1968 ـ

1972) ، واستمر هذا المنحى حتى بعد دسترة الجهة سنة 1992، واعتماد تقسيم جهوي جديد سنة 1997.

اتسمت الفترة ما بين ستينات وثمانينات القرن العشرين بمركزية شديدة للسياسات والقرارات المتعلقة بالتنمية. وهي مركزية ذات طابع مزدوج، مركزية سلطة القرار في المؤسسات الدستورية، خصوصا السلطة التنفيذية ومركزية سلطة القرار في المؤسسة الملكية، باعتبارها السلطة التنفيذية العليا، في مقابل تبعية الحكومة كسلطة تنفيذية تقنية وعملياتية.

ويؤدي هذا الطابع المركزي لسلطة الدولة إلى إخضاع المجال الوطني للتنظيم والادارة على أساس عمودي، حيث تتحكم الدولة في إنتاج الحاجات والخدمات، مع اعتمادها بشكل محصور على بعض الممثلين المنتخبين (رؤساء المجالس، العمداء...). فحتى عند تنفيذ السياسات العامة ذات الطابع المحلي فالنشاط العام يخضع لتحديد ممركز للقواعد الضابطة والتقنيات الأساسية لكل قطاع من الخدمات، في إطار نظرية الفعل التي تقوم على مبادئ السلطة العامة والمرفق العام.

وقد مركز ظهير 1960 المتعلق بنظام الجماعات السلطة في يد الحكومة ـ وزارة الداخلية ـ وممثليها، الباشوات والعمال والقواد، إن على مستوى التسيير، على مستوى الاختصاصات أو على مستوى المراقبة. فالمجالس الجماعية لا يمكنها أن تقرر في جميع القضايا المحلية دون إذن من السلطة المركزية وممثليها. فهذه الأخيرة تبقى هي المتحكم في الاميزانية. أما على مستوى العمالات والأقاليم وعلى مستوى الجهات، التي أحدثت بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971 فالآمر بالصرف هو العامل. وهذا لوحده كاف للتدليل على أن هذه الوحدات الترابية هي مجرد وحدات إدارية لتسهيل عمل الحكومة المركزية ليس إلا. فالشرط الأساسي للاعتراف بالكينونة والاستقلال هو توفر ذمة مالية، وليس فقط بالوجود القانوني، وذلك لتحقيق الاستقلالية في اتخاذ القرار.

وقد ساهم النظام الانتخابي الجماعي والواقع السياسي والانتخابي، الذي ساد في هذه الفترة، في تكريس هامشية المجالس المنتخبة وتبعيتها للإدارة الترابية المركزية. ففي الانتخابات الجماعية لسنة 1963و 1969، حيث تقوم عملية التصويت على الاقتراع الفردي أو الاسمي، وحيث السماح للامنتمين بالترشح، قاطع الحزبان الكبيران آنذاك ـ حزب الاستقلال والاتحاد الوطني للقوات الشعبية ـ الانتخابات، و بالتالي تشكلت أغلب المجالس سنة 1963 من أعضاء حزب جبهة الدفاع على المؤسسات الدستورية، بقيادة رضا اكديرة، المدعوم من قبل الدولة. أما سنة 1969 فقد تشكلت من اللامنتمين، في سياق أزمة حالة الاستثناء، بعد حل البرلمان، وفي سياق الأزمة الاجتماعية وتصاعد الاحتجاجات الشعبية آنذاك.

جاء ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976، حسب الخطاب المرجعي لهذا القانون، وهو خطاب 9 يوليوز 1975، المستند بدوره على نموذج مستورد للتنمية ـ التنمية المحلية ـ ليوسع من صلاحيات ومسؤوليات المجالس المنخبة للجماعات، ولأعطاء المنتخبين الوسائل التي تمكنهم من مراقبة الانجازات المحلية. ولقد عرف نظام الجماعات تحولا بالمقارنة مع ما كان عليه في ظهير 1960، إن على مستوى تركيبة المجالس، شروط التنظيم والعمل وكذلك من حيث الاختصاصات. ومن أهم مستجدات هذا الظهير، في مجال الاختصاصات تنصيصه على تحديد المجالس المنتخبة لمخطط تنمية الجماعات.

غير أن صلابة السلطة التنفيذية المحلية، الممثلة للسلطة المركزية بقيت مستمرة، وذلك تحت غطاء تأهيل ودعم المجالس. وهذه العبارات في حد ذاتها تؤكد على استمرارية دونية الجماعات وتفوق السلطة

المركزية. ويتعزز هذا المنحى من خلال استمرارية الشكل الكلاسيكي للوصاية، حيث المراقبة على الأعمال وعلى الأشخاص، وكذلك الوصاية القبلية والبعدية.

فرغم تعزيز هذا القانون لاستقلالية واختصاصات المجالس المنتخبة، بالمقارنة مع قانون 1960، حيث حول بعض السلطات التي يمارسها رجال السلطة إلى رؤساء المجالس المنتخبة، فإنه لم يمكن الجماعات الترابية من استعادة سلطتها الكاملة على الشؤون التي من المفترض أن تكون من اختصاصها. فهذا القانون لم يلغ ثنائية السلطة الترابية، حيث ظلت سلطة الباشا والقائد حاضرة. هذا إلى جانب استمرارية وصاية وزارة الداخلية، خصوصا على المستوى المالي، حيث تخضع الميزانيات إلى الموافقة المسبقة لهذه الوزارة، وحيث لا يحق للمجالس المنتخبة إعادة النظر في أي مسألة غلا بعد موافقة وزارة الداخلية.

ورغم اختلاف المناخ السياسي الذي رافق الانتخابات الجماعية لسنة 1976 12 نونبر عن ذلك الذي رافق انتخابات 1963 و 1969، فإن النتائج لم تختلف على مستوى تشكيلة المجالس. فرغم الانفراج السياسي الذي حصل بين الملك وحزبا الاستقلال والاتحاد الاشتراكي، ورغم مشاركة هذين الحزبين بقوة في هذه الانتخابات فقد كشفت النتائج عن انتصار ساحق للامنتمين، بنسبة فاقت الستين بالمائة، ويرجع ذلك إلى انتشار القاعدة الناخبة في العالم القروي، الذي تبلغ فيه نسبة الناخبين الأميين مابين ثمانين و تسعين بالمائة، حيث ضعف الثقافة السياسية الانتخابية، مما ساهم في تكريس سلوك انتخابي قبلي وعائلي تقليدي وليس هوياتي حزبي، يعطي الأولوية للأعيان وأبناء العمومة اللامنتمين أكثر من أولوية المنتمين حزبيا.

هذه المعطيات تكرس ضعف وهشاشة وهامشية المجالس المنتخبة في إدارة شؤون الجماعة. وقد استمر هذا الضعف حتى مع انتخابات 9 يونيو 1983. وقد لعب السياق السياسي والاجتماعي دورا مركزيا في استمرارية وضعية التهميش هذه. ويمكن حصر أهم العوامل المؤثرة في هذه الحقبة في تضاعف عدد الأحزاب المشاركة في الانتخابات الجماعية، ليصل إلى 11 حزبا، خمسة منها أحزاب حكومية.

وقد أدى ذلك إلى تشتت أصوات الناخبين، بشكل يمنع أي حزب من الحصول على أغلبية، تمكنه من تشكيل مجالس جماعية منسجمة، على أساس برنامج انتخابي برؤية موحدة. وهذا حد من قدرة المجالس على التسيير وعلى تفعيل الصلاحيات التي يمنحها إياها القانون.

كما أدى إلى تمكين النظام السياسي من صناعة نخبة حزبية سياسية جديدة موالية، على المستويين الحضري والقروي، تجلت هذه النخبة في حزبي التجمع الوطني للأحرار والاتحاد الدستوري، دون التفريط في اللامنتمين. وقد حقق بذلك أمرين مهمين بالنسبة إليهأ الأول يتمثل في صناعة نخبة تمكنه من إعادة إنتاج العلاقات الاجتماعية في المجال، بشكل يسهل المراقبة والتحكم الأمنيين، والثاني يتمثل في إضعاف جبهة الأحزاب المعارضة، والتي تمتلك إلى حد ما أرضية سياسية وإيديولوجية، قد تؤدي إلى تبني سياسات مخالفة لما تتبناه السلطة المركزية. فبهذا لم تعد الأحزاب المعارضة تمتلك لوحدها تمثيلية في الجماعات.

ورغم تعزيز نهج اللامركزية سنة 1992 بالاعتراف بالجهة كجماعة محلية، وتقسيم المغرب إلى 16 جهة، فقد كرس القانون المنظم لهذه الأخيرة تحكم ممثلي السلطة المركزية في الجماعات الترابية، وتهميش الهيآت التداولية. فقد رهن هذا القانون مبادرات المجالس بموافقة الحكومة المركزية، قبل الشروع في التنفيذ، لأن الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة هو الآمر بالصرف. وهذا ما كان وراء عدم

تحقيق لا مركزية وجهوية التنمية حتى في تسعينات القرن العشرين، رغم التحول الذي عرفه خطاب التنمية في هذه المرحلة، محليا وعالميا، ورغم التحول كذلك على مستوى وظائف الدولة.

أما على مستوى الجماعات الترابية الأخرى، الحضرية والقروية، فلم تعرف أي تطور قانوني أو مؤسساتي، إن على مستوى التظيم أو على مستوى الصلاحيات في المرحلة ما بين 1992 و 2000. ومست التغييرات القانون الانتخابي فقط، نظرا لبعده السياسي، في سياق تهييء شروط الانفراج السياسي بين الملكية وأحزاب المعارضة، في أفق المشاركة في العمل الحكومي. وعليه لم ينل موضوع الجماعات الترابية أهمية كبرى في هذه الحقبة. وستنال هذه الأخيرة أهمية كبرى مع مطلع القرن الواحد والعشرين، في سياق خطاب التنمية الترابية والحكامة الترابية.

الفقرة الثانية ـ الجماعات الترابية ولا مركزية الدولة:

ساهم سياق الأزمة الاقتصادية والاجتماعية الداخلية، في مقابل الانفتاح السياس من جهة، وعولمة الاقتصاد اللبرالي الجديد وسياسة التحرير في مقابل تنامي خطاب حقوق الانسان والديموقراطية التشاركية وسياسة القرب والتنمية المستدامة من جهة ثانية، في تبني خطاب جديد حول التنمية.

فقد فرض هذان السياقان رهانات اقتصادية واجتماعية وسياسية على الدولة. فهي مطالبة اقتصاديا بتأهيل الاقتصاد وتحرير السوق بالانسحاب من المجال الاقتصادي وفسح المجال للرأسمال الخاص، خصوصا الأجنبي منه، وتقديم جميع التسهيلات والمحفزات له في جميع التراب الوطني، وتمكينه من أن يكون فاعلا في السياسة العمومية المحلية وفي التنمية الترابية.

أما اجتماعيا فهي مطالبة بمحاربة الهشاشة والفقر وتأهيل المجتمع، من خلال تنمية ترابية مستدامة، ومن خلال هيكلة ودعم الاقتصاد الموازي لاقتصاد السوق، وهو اقتصاد التضامن والتعاضد، من أجل الزيادة في المشاريع المذرة للدخل وتشجيع التشغيل الذاتي، عبر التعاونيات والجمعيات التنموية والمقاولات العائلية.

وهذا ما جعل الدولة مطالبة، سياسيا بالتخلي عن المقاربة المركزية في سياسات التنمية، التي تبنتها لأكثر من أربعين سنة، وتبني مقاربة جديدة في هذا المجال تتأسس على لامركزية القرارات والسياسات العمومية، التي لها علاقة بالتنمية الترابية، خصوصا سياسة التخطيط وإعداد التراب. ومطالبة كذلك بالانتقال من المقاربة الأمنية والضبطية للمجال إلى المقاربة التنموية للمجال. وهذا يقتضي سياسيا وقانونيا، خصوصا على المستوى الدستوري تبني سياسة اللامركزية الترابية في توزيع السلطة بين الدولة والجماعات الترابية، وتبني الديموقراطية والحكامة الترابية في التدبير العمومي المحلي.

يراد للجماعات الترابية في سياق هذا الخطاب إذن أن تنتقل من مجرد هيآت إدارية، تسهر على الإدارة اليومية لشؤون الساكنة المحلية إلى فاعل سياسي واقتصادي. سياسيا ستكون الجماعة مدخلا أو فضاء لمشاركة المواطنين في الحكم والسلطة. أما اقتصاديا فالمراد هو أن تكون الجماعة فضاء لنجاعة اقتصاد التنمية، وطريقا لنجاعة سياسات الدولة الاجتماعية، للحد من الفوارق والاختلالات الاجتماعية والمجالية. هذا بالإضافة إلى تسهيل ولوج المواطنين للخدمات الأساسية والحيوية، خصوصا على مستوى المدن.

ولقد ذهبت الدولة في هذا التوجه، بشكل فعلي ابتداء من 2002 سنة إصلاح و تعديل قانون الميثاق الجماعي. غير أنها ورغم فشل قوالب التنمية المستوردة، فسيستورد المغرب النموذج الفرنسي في التنمية

الترابية سنة 2002. فمنذ أواسط سنة 2000 طورت la DATAR ـ المندوبية البيوزارية لتهيئة التراب والجاذبية الجهوية ـ أعمال تعاون مع دول المغرب العربي، في المغرب أول، ثم في تونس، ثم في الجزائر، وذلك من أجل تحقيق تحول عميق في السياسات العمومية، بالاستناد على فكرة المجال الترابي للمشروع « territoire de projet » أو مشروع المجال الترابي « Projet de territoire » كشكل أو مجال وحيد pertinent للتنمية . وفي هذا السياق تبنى المغرب مشروع الحكامة المحلية سنة 2004، والذي انطلق تنفيذه سنة 2006، بدعم من كندا.

ولقد اعتمد المغرب من أجل ذلك مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية، التي تروم تعزيز الحكامة الترابية واللامركزية الترابية، همت الجانب التنظيمي من جهة أولى، الاختصاصات في مجال التخطيط وإعداد التراب من جهة ثانية، والجانب الاقتصادي والمالي من جهة ثالثة. غير أن هذا التحول بقي محدودا لأنه لم يشمل الجهات، التي تعتبر بامتياز المجال الجغرافي الأنسب لتحقيق رهانات اقتصاد التنمية، ولتحقيق مجالية السياسات العامة. وفي هذا الإطار طرح مشروع الجهوية " الموسعة" أو " المتقدمة" حسب الخطاب السياسي. وسيعطي دستور 2011 نفسا أقوى لهذا المشروع. وهو ما سنتاوله في النقطة الثانية.

فقد اعترف دستور 2011 بالكينونة الترابية للجماعات المحلية، وذلك بمقتضي الفقرة الرابعة من الفصل الأول من الباب الأول الخاص بالمبادئ العامة. فبمقتضاه لم تعد هذه الأخيرة مجرد هيئات إدارية، بل أصبحت كيانا ترابيا له وجود مادي وليس قانونيا ومؤسساتيا فقط. كما أنها ستنتقل من مجرد آلية أو جهاز من الأجهزة التنفيذية لسياسات الدولة إلى فاعل اقتصادي وسياسي، تقتسم معها ـ أي الدولة ـ جانبا مهما من وظائفها الأساسية. فالدستور نقل الجماعات اللامركزية من وحدات إدارية إلى وحدات ترابية، ككيان جغرافي، له خصائص اجتماعية واقتصادية متمايزة، وبالتالي تمتيعها بنوع من الاستقلال الذاتي و"الهوية الجغرافية".

3 هذا التنصيص عزز الانتقال التدريجي للمغرب من سياسات تنموية ارتكزت على التخطيط المركزي الوطني وعلى التصنيع، لما يناهز خمسين سنة، إلى مقاربة مجالية للتنمية وإلى لامركزية التخطيط وإعداد التراب.

فقد عمل دستور 2011 على تقسيم هذا المجال بين الدولة والجماعات الترابية، دون المس بوحدة المركز السياسي وقوته، ودون انتقاص لدور الدولة أو هيبتها ومكانتها، بل مدها على العكس من ذلك، بآلية يمكن أن تكون ناجعة، لتدبير الأزمة وتجنب بروز التوترات الاجتماعية التي يمكن أن تهدد التوازن العام للنظام والاستقرار، حيث سيدفع المركز بالقضايا التي تجلب المشاكل بشكل أكبر والتي عجز ويعجز عن حلها، خصوصا ذات الطابع الاجتماعي، إلى تحت، إلى المحيط .

و تسوقفنا في هذه النقطة مجموعة من فقرات الدستور، في مجموعة من الفصول. وأهمها الفقرة الرابعة من الفصل الأول، التي تقسم إقليم الدولة إلى وحدات ترابية لا مركزية، تتكامل جهويا. وهدا ما يدفعنا إلى القول إن المغرب قد وضع مبدأ يمكن أن يؤسس لدولة جهوية في المستقبل. تقول هذه الفقرة " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

وتتضح بقوة العلاقة بين اللامركزية الترابية ومجالية السياسات من خلال أهم سياسات التنمية وهما سياسة التخطيط وسياسة إعداد التراب.ونظرا لمركزية هاتين السياستين في فعالية أي سياسة تنموية، ونظرا لكونهما يشترطان موارد كثيرة ومتنوعة، بشرية ومالية وطبيعية، ومجال جغرافي كبير ومتناسق، ونظرا

كذلك لكون التناسق يقتضي انسجام الخطط والبرامج، فقد أعطى الصدارة والإشراف للجهة في هذا المجال، في إطار من التعاون بين الجماعات المكونة للجهة. كما نص الدستور في الفصل 144 على أهمية التعاون اللامركزي في مجال التخطيط وإعداد المجال.

ويمكن القول، من خلال الفصل 31 من الدستور، بأن الرهان الأساسي لسياسة اللامركزية والجهوية، بالنسبة للفاعل المركزي، هو مجالية السياسات العامة الاجتماعية، بما يساعد الدولة على التغلب على التحديات والاختلالات الاجتماعية والمجالية، التي تراكمت على مستوى جميع مناطق المغرب، لما يناهز الخمسين سنة، والتي سبق وقلنا بأن أحد أسباب هذه الوضعية يعود إلى مركزية السياسات العامة، بما فيها سياسات التنمية، وكذلك مركزية كل الاستراتيجيات وتدخلات الدولة، حتى تلبك التي تهم مجال ترابي دون آخر.

كما يعكس هذا الفصل من الدستور جانبا من الخطاب المعولم حول وظيفة الدولة، وطنيا ومحليا، حيث يحدد ها هذا الأخير في تيسير أسباب استفادة المواطن من مجموعة من الحقوق الاجتماعية وليس ضمانها. بما يعني، بشكل أو بآخر سياسة التخلي. ويتأكد هذا المنحى من خلال سياسة الدولة الاقتصادية وسياسات التنمية، التي انسحبت منها الدولة لفائدة القطاع الخاص وباقي الفاعلين الاجتماعيين، بما في ذلك المجتمع المدني.

كثف إذن الفصل 31 مجموعة من الحقوق الاجتماعية الحيوية والضرورية للحياة، والتي تتطلب سياسات كبرى. و قسم المشرع المسؤولية عن ذلك بين الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية. ومن تلك الحقوق الاجتماعية، التي لا يمكن أن تتحقق بمعزل عن السياسات الكبرى للدولة، كالطرقات وباقي البنيات التحتية، الحق في التنمية. وهو الحق العاشر والأخير الذي نص عليه هذا الفصل.

جاء في هذا الفصل ما يلي: " تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، من الحق في: العلاج والعناية الصحية؛ الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛ الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة؛ التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة؛ التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛ السكن اللائق؛ الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي؛ ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛ الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛ التنمية المستدامة"

لم يتوقف الدستور في هذا الفصل دائما عند مجالية السياسات الاجتماعية وسياسات التنمية، بل ذهب أكثر من ذلك إلى مجالية السياسة الثقافية والتنشئة الاجتماعية والتربية على الهوية. وعهو من المجالات التي تتشبث الدولة بمركزيته وبطبيعته الوطنية، بشكل أكبر، نظرا لحساسيته. فقد نص على أن الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، إلى جانب الدولة، ينبغي أن تعمل على التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة.

وقد جاء هذا الفصل ارتباطا بالسياقات الدولية والوطنية التي حكمت هذا التغير، خصوصا الحكامة الترابية وقضية الصحراء، وارتباطا كذلك بالخطاب المرجعي المرتبط بهذا التغير، والمتمثل في خطاب 9 من مارس، كل هذا هو الذي يدفع إلى القول باتجاه المغرب إلى بناء دولة جهوية، رغم عدم توضيح ذلك دستوريا، ورغم الغموض والتشويش الذي توقعه الفقرة الثانية من تصدير الدستور، والتي لها نفس

قيمة فصول الدستور، بمقتضى هذا الأخير. فمقتضاها لايعترف الدستور بالتمايز الهوياتي للوحدات الترابية، في حدود ما لا يتعارض مع الهوية الوطنية أو القومية، بل ذهب إلى وضع كل عناصر الهوية المغربية في نفس المرتبة، بما فيها تلك التي تلاشت أغلبية أجزائها. غير أنه يمكن تفسير ذلك إيجابيا ربما بنوع من الحذر في التحول.

وتتحقق مجالية السياسات عندما يكون الفاعلون في المجال هم من يضع تلك السياسات. وهذا لا يتحقق إلا من خلال هيآت تداولية منتخبة من قبل المواطنين ومن خلال توسيع دائرة التداول والتشاور لتشمل كل الفاعلين الاجتماعيين. في هذا السياق وبالاضافة إلى تنصيص الدستور على آليات الديموقراطية التشاركية فقد وضع آليات تحقيق الديموقراطية التمثيلية على المستوى الترابي. فقد نص الفصل 135 على انتخاب جميع الهيآت التداولية لمختلف الجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهة، بالاقتراع العام المباشر. وفي هذا تعزيز لمكانة الجماعات الترابية، في مقابل الحد من تحكم الادارة الترابية المركزية.

ويبدو الانتقال من مركزية إلى لا مركزية التنمية جليا في الفصول 137، 138، 140، 141، 143 و 144. فالأول ينص على أن الجماعات الترابية تساهم في إعداد السياسات الترابية وتفعيل السياسات العامة للدولة من خلال ممثليها في مجلس المستشارين. وهذا ربما سيمكن من أن تحضى السياسات المناطقية والجهوية باهتمام من قبل المركز، نظرا لحضور ممثلي الجهات والجماعات الترابية الأخرى في البرلمان. وهو تواجد مؤسساتي، وليس شخصيا من خلال النواب.

ويضعنا الفصل 138 أمام تحول مهم في مجالية السياسات وجهويتها، من حيث الفعالية، حيث سيصبح رؤساء المجالس الجهوية هم منفذي تلك السياسات، على عكس ما كان عليه الأمر في السابق، حيث كان الولاة هم الآمرون بالصرف على مستوى الجهات. أكثر من ذلك فقد شرع الدستور السلطة التنظيمية للجماعات، لتنفيذ السياسات، وذلك في الفصل 140. والتزمت الدولة بمقتضى الفصل 141 بتحويل الموارد المطابقة لكل اختصاص تنقله للجماعات والجهات. أما الفصل 143 فقد سبق وبينا قيمته ومكانته، وكذلك الفصل 144. و سيعقب هذه التحولات تطورا في تشكيل وتسيير وصلاحيات المجالس التداولية للجماعات الترابية.

الفقرة الثالثة: نحو لا مركزية الوظيفة الاجتماعية ـ السياسية للدولة:

يراد للجماعات الترابية، وبمقتضى الدستور، أن تكون فاعلا سياسيا رئيسيا، حيث ستكون بمثابة الوسيط السياسي الجديد بين المركز والمحيط، لتعزيز اقتناع المحكومين وإقرارهم بشرعية السلطة والدولة ولردم الهوة بين الحاكمين والمحكومين وجبر الثقة والمشروعية التي كادت تنهار. فقد أعطى المشرع مكانة لمنهجية الديموقراطية التشاركية، كآلية لإشراك الفاعلين المجاليين الجدد في صناعة القرار الاقتصادي والتدبيري، خصوصا الفاعلين غير الدستوريين وغير القانونيين، وكذلك من أجل تمكين الدولة، من خلال الجماعات الترابية من تحقيق الوفاق الاجتماعي وتدبير الصراع والتناقض القائم بين الفاعلين في المجال، بإدماجهم في نشاط الدولة وفي قرارها العام. وبذلك ستتحقق ثلاثة أمور متكاملة ومتداخلة وهي: الوساطة بين الدولة والمجتمع، الوفاق الاجتماعي وشرعية الدولة. وكل ذلك يصب في الرهان الاستراتيجي للفاعل الحكومي وهو شرعنة الحكم.

ولقد ساهم هذا الدستور في تكريس حد أدنى من أحد مقومات الديموقراطية وهي المواطنة، التي ترتكز بدورها عل قيمتين أساسيتين وهما الحرية والمساواة. وهناك إسهاب وإطناب في التذكير بهذا المقوم وبمرتكزاته القيمية في العديد من فقرات وفصول هذا الدستور.

كثف المشرع الدستوري تلك المدلولات في تصدير الدستور من خلال هذه الفقرة " إن المملكة المغربية، وفاء لاختيارها الذي لا رجعة فيه، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة، وإرساء دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم، في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة".

و نص في الفصول 13،12،6 و27على مجموعة من الآليات لترجمة المواطنة وقيمها واقعيا. من هذه الآليات ما يحقق الديموقراطية التمثيلية ومنها ما يتعلق بالديموقراطية التشاركية، بما يحقق شرعية قرارات وسياسات السلطة والدولة، ويحقق كذلك الاندماج الاجتماعي. وفي مقدمة تلك الفصول الفصل 136 الذي يبين هاجس البحث عن شرعية جديدة للسلطة، ترتكز في بعض أجزائها على الشرعية الديموقراطية، خصوصا على مستوى الجماعات تحت دولتية. ينص هذا الفصل على ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"

إذا ربطنا هذه الفصول بالفصل 31 يتبين المغزى من كثافة عبارات الديموقراطية والديموقراطية التشاركية والمواطنة والحرية والمساواة. فالغاية الأساسية، بنظري، من توسيع دائرة المشاركة في اتخاذ القرار، ليس فقط من خلال التمثيلية القائمة على الانتخاب، وإنما من خلال آليات المقاربة التشاركية ، هي خلق ثقافة جديدة عند المواطن تقتنع من جهة بالمرافعة من أجل الحقوق اتجاه المجالس المنتخبة محليا وليس اتجاه المؤسسات المركزية، ومن جهة تقتنع بمبدأ التفاوض والتوافق في الدفاع عن تلك الحقوق وطرح المطالب. ومن خلال ذلك ستتمكن الدولة من جهة من تحييد أسباب تآكل شرعيتها ومن جهة خلق القبول لدى المحكومين بالوظيفة الجديدة للدولة المتمثلة في التيسير والتحكيم والضبط.

يتعزز هذا المنحى في التأويل من خلال الفصل 33 من الدستور الذي يبين هاجس الدولة اتجاه الشريحة الاجتماعية، التي تمثل قاعدة الهرم السكاني في البلد، كما أن مطالبها هي التي تطرح تحديات كبيرة على الدولة. في مقابل ذلك فهذه الشريحة، المتمثلة في الشباب، هي الأقل اندماجا في الحياة العامة، الشيء الذي يشكل خطرا على استقرار واستمرار النظام السياسي. هذا الأمر اتضح بشكل جلي في انتخابات 2007 التشريعية، كما تبين من خلال الحراك الاجتماعي، الذي عنونته حركة 20 فبراير. وبالتالي تحكم هذا الهاجس في صناعة التشريع الدستوري وفي هندسة أبواب وفصول دستور 2011.

ولأن هناك عزوف كبير جدا من العمل الحزبي من قبل الشباب، ونظرا لأزمة الثقة اتجاه مؤسسات الدولة، خصوصا البرلمان والحكومة، كان لابد من أن يبحث المشرع الدستوري عن آليات جديدة لاعادة إدماج الشباب في الحياة العامة، بما يعيد للسلطة شرعيتها وللدولة هيبتها. هذه الآليات هي جمعيات وهيآت المجتمع المدني وكذلك هيآت التشاور والترافع، وكذلك آليات التنشئة الاجتماعية، كما جاء في الفصل 33 من الدستور. وربما في هذا السياق نفهم التنصيص في 12 على استقلالية الجمعيات عن الدولة، بما قد يساهم في بناء مجتمع مدني قوي وقادر على أن يلعب دوره كفاعل في السياسات العامة، خصوصا سياسات

التنمية. وهذا ما يتضح من خلال الفقرة الأخيرة من هذا الفصل التي تعترف للمجتمع المدني بشرعيته كفاعل في السيرورة القرارية.

ولتعزيز مكانة الجماعات الترابية كفاعل سياسي فقد أعاد المشرع النظر في تركيبة الغرفة البرلمانية الثانية، حيث ركز على تمثيلية الجهات وباقي الجماعات الترابية في الغرفة. كما أنه أعطى الأولوية لهذه الغرفة في التداول في كل الاقتراحات التي تهم التنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية والجماعات الترابية.

إن التنصيص على الاقتراع العام المباشر كآلية لانتخاب كل الهيآت التداولية لجميع الجماعات الترابية، يهدف في جانب مهم منه إلى إرجاع الثقة والمكانة للمجالس المنتخبة، وكذلك يعمل على توسيع دائرة مشاركة المواطنين في السلطة. ويتضح هذا المنحى أكثر من خلال الفصل 14 من الدستور الذي أعطى الحق للمواطنين في تقديم اقتراحات في مجال التشريع. بمعنى أن الديموقراطية التشاركية ليست فقط على المستوى الترابي وإنما على المستوى الوطني كذلك. ولا يتوقف الأمر عند المشاركة في السلطة، وإنما المشاركة في مراقبتها والتأثير فيها، وذلك من خلال الحق في تقديم العرائض، التي ينص عليها الفصل 15 من الدستور.

ويبين الفصل 139 آلية من آليات الديموقراطية التشاركية، على مستوى الجماعات الترابية، وهي العرائض، التي يطلب من خلالها المواطنون والجمعيات إدراج نقطة في جدول أعمال المجالس المنتخبة.كما أجبر مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، بوضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

المبحث الثالث: تنظيم وتسيير واختصاصات ومراقبة الجماعات الترابية

الفقرة الأولى: الاختصاصات الأساسية أو الذاتية للجماعات الترابية

أشار الدستور لمسألة اختصاصات الجماعات الترابية بشكل غير مباشر في الفصل 31 من الدستور الذي نص على أن تعمل الجماعات الترابية بجانب الدولة وبمعية المؤسسات العمومية،على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية؛ الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛ الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة؛ التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة؛ التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛ السكن اللائق؛ الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي؛ ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛ الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛ التنمية المستدامة. ومن خلال الاختصاصات ستعمل الجماعات الترابية على المساهمة في تفعيل وتنزيل خطط واستراتيجيات الدولة من جهة وتنفيذ السياسات العمومية من جهة أخرى. وبموجب ذلك ستقوم الجماعات الترابية بوظيفتها ودورها الاقتصادي والاجتماعي. وبموجبه يتعزز الاندماج والادماج الاقتصادي والاجتماعي.

كما أشار إلى ذلك في الفصلين 12 و13 حيث نصا على ضرورة أن تنظم الجماعات الترابية، كما باقي المؤسسات والسلطات العمومية، مشاركة ومساهمة الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لديها ـ أي الجماعات الترابية ـ وكذا في تفعيلها وتقييمها، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون. كما نصا على أن تعمل على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها

وتقييمها. وبموجب ذلك ستقوم الجماعات الترابية بوظيفتها ودورها السياسي بتعزيز المشاركة السياسية المدنية المواطنة والانخراط في الحياة العامة. وبموجبه يتعزز الاندماج والادماج السياسي.

وأشار الدستور بشكل مباشر إلى اختصاصات الجماعات الترابية في الفصول 140 و141 و146. فالفصل 140 نص على أن للجماعات الترابية بناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، وأما الفصل 141 فقد نص على أن كل اختصاص تنقله الدولة للجماعات الترابية ينبغي أن يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له، وأما الفصل 146 فقد نص على أن تحدد وتفصل وتبين القوانين التنظيمية تلك الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة طبقا للفصل 140.
وقد عملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بناء على تلك المقتضيات الدستورية على تبيان ذلك. ورغم التعدد الحاصل في تلك الاختصاصات، سواء بين الاختصاصات الذاتية والمشتركة، أو على مستوى اختصاصات الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، فقد حاول المشرع تحديد بعض الاختصاصات الأساسية لكل صنف من الجماعات الترابية، تمكن من الحد من التداخل الحاصل. ولذلك آثرنا أن نركز على الاختصاصات الأساسية، خصوصا تلك التي تتميز فيها الجهات عن العمالات والأقاليم والجماعات وتلك التي تتمايز فيها العمالات والأقاليم عن الجماعات وتلك التي تتمايز بها هذه الأخيرة عنهما من جهة، وتلك التي تميز الجماعات الترابية عن المؤسسات العمومية وعن الحكومة من جهة ثانية. لأن من خلال ذلك سنتمكن من تحديد كيف ينبغي أن تحصل الالتقائية و يحصل التعاون والتعاقد.

وسننطلق لتحديد الاختصاصات الأساسية من المهام الأساسية التي حددها كل قانون تنظيمي لكل جماعة من الجماعات الترابية الثلاث، في الباب الأول المتعلق بالأحكام العامة، من القسم الثاني المتعلق بالاختصاصات. وقد حدد القانون التنظيمي 111.14 في المادة 80 منه مهام الجهات في النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وحدد القانون التنظيمي 112.14 في المادة 78 منه في النهوض بالتنمية الاجتماعية والتعاضد والتعاون بين الجماعات المكونة لترابها، وأما القانون التنظيمي 113.14 فقد حدد في المادة 77 منه مهام الجماعات في تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات.

1. اختصاصات الجهات ومهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة في أفق الإدماج السوسيواقتصادي

حدد إذن القانون التنظيمي للجهات المهمة الرئيسية لها وهي حسب المادة 80 تنظيم وتنسيق وتتبع التنمية المندمجة المستدامة، وهي مهمة الدولة في الأصل تقاسمتها بموجب القانون والدستور مع الجهات. وحددت تلك المادة الأعمال والمهام التي من خلالها تتحقق المهمة الرئيسية. هذه المهام والأعمال هي تحسين جاذبية المجال الترابي وتقوية تنافسيته الاقتصادية، تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها، تشجيع المقاولة ومحيطها وتوطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل، تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتكوينها والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة. وبناء عليه فكل الاختصاصات كانت ذاتية أم مشتركة أم منقولة تبقى مرتبطة بهذه المهام المنوطة بها.

حددت المادة 81 مجال الاختصاصات الذاتية للجهات وهو التنمية الجهوية، وحددت وسيلتين لتفعيلها وهما التصميم الجهوي لإعداد التراب وبرنامج التنمية الجهوية، إلى جانب التعاون الدولي.

وفرعت المادة 82 مجال التنمية الجهوية إلى مجالات وحددت ما ينبغي أن تقوم به الجهات في كل مجال من تلك المجالات، وهي التنمية الاقتصادية و التنمية القروية والتكوين المهني والمستمر والشغل والنقل والثقافة والبيئة.

فعلى مستوى التنمية الاقتصادية حدد القانون اختصاصات الجهة في دعم المقاولات، توطين وتنظيم مناطق الانشطة الاقتصادية بالجهة، تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي، إنعاش أسواق الجملة الجهوية، إحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية، جذب الاستثمار، إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية، في حين حصر القانون اختصاصات الجهة بالنسبة للتنمية القروية فقط في إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي وبناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة.

أما على مستوى التكوين المهني والشغل فقد حدد القانون اختصاصات الجهة في إحداث مراكز جهوية للتكوين ومراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الادماج في سوق الشغل، أما في ما يخص التكوين المستمر فقد حصره القانون في الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية وموظفي إداراتها.

وحصر القانون اختصاصات الجهة في مجال النقل في اختصاين كبيرين هما إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة وتنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.

وكذلك بالنسبة للثقافة حصر القانون اختصاصا الجهة في اختصاصين هما تنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية والاسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها.

وأما في المجال البيئي فقد حدد القانون اختصاصات الجهة في ثلاثة اختصاصات وهي تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية، وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء وإنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.

- **ويعد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب بمثابة آليتي إنجاز المهام وممارسة الاختصاصات في المجالات المحددة، وسنفصل فيهما في الكتاب الثاني المتعلق بإعداد وتنفيذ وتقييم البرامج التنموية.**

2. اختصاصات العمالات والأقاليم ومهام النهوض بالتنمية الاجتماعية والتعاضد بين الجماعات.

ترتبط جميع اختصاصات العمالات والأقاليم، حسب القانون التنظيمي لها (المادة78) بمهمة التنمية الاجتماعية في المجالين الحضري والقروي، في إطار نوع من التعاضد والتعاون بين الجماعات المكونة لترابها. و حدد هذا القانون مجالات التنمية الاجتماعية الأساسية في محاربة الإقصاء والهشاشة والفقر في مختلف القطاعات الاجتماعية وتوفير التجهيزات والخدمات الأساسية خاصة في العالم القروي وتفعيل مبدأ التعاضد بين الجماعات في مجال الخدمات والمشاريع المتعلقة بالتنمية الاجتماعية.

ودقق القانون في الباب الثاني من القسم الثاني ما ينبغي القيام به من اختصاصات أساسية وذاتية للنهوض بمهمة التنمية الاجتماعية وهي:

- توفير النقل المدرسي في المجال القروي.

- إنجاز وصيانة المسالك القروية.
- وضع وتنفيذ مشاريع للحد من الفقر والهشاشة.
- تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة.
- تشخيص الحاجيات في مجال الثقافة والرياضة.

وكما هو الشأن بالنسبة للجهات فقد وضع قانون العمالات والأقاليم آلية لأجرأة هذه الاختصاصات الكفيلة بتحقيق التنمية الاجتماعية في المجالات التي حددها. هذه الآلية هي برنامج تنمية الإقليم أو العمالة، وسنتطرق إليه في الكتاب الثاني.

3. اختصاصات الجماعات ومهام تقديم خدمات القرب

على عكس الجهات المعنية بمهمة التنمية الاقتصادية والتكوين والشغل والعمالات والأقاليم المعنية بالتنمية الاجتماعية ومحاربة الفقر والهشاشة، فإن الجماعات معنية بمهمة تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين تنظيما وتنسيقا وتتبعا. وهذه الخدمات جد حساسة ولأنها تتعلق بشكل كبير بالحقوق المدنية والحقوق الاجتماعية الأساسية، التي تعزز الشعور بالمواطنة لدى الأفراد والجماعات، وتعزز بالتالي الانخراط في الحياة العامة وفي السياسة. وهنا تكمن أهمية الجماعات في تعزيز المشاركة السياسية المدنية والانتخابية وتعزيز الديمقراطية المحلية. ولذلك سنرى اهتمام المشرع في القانون التنظيمي للجماعات بضرورة توفير آليات الديمقراطية التشاورية الكفيلة بتوسيع دائرة مشاركة المجتمعات المحلية بقوة في تدبير شؤونها، على مستوى الجماعة والأحياء والدواوير. ولذلك قلنا بالدور السياسي الكبير للجماعات أكثر من العمالات والأقاليم وأكثر من الجهات.

وحدد الباب الأول من القسم الثاني من القانون التنظيمي الاختصاصات الذاتية للجماعات في مجالين أساسيين، مجال المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية، ومجال التعمير وإعداد التراب. غير أن الملاحظ هو أن غالبية خدمات القرب الاجتماعية أدرجها المشرع في الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات وأدرج قليلا منها في الاختصاصات الذاتية. والاختصاصات الذاتية المحورية هي الاختصاصات المتعلقة بالمجال البيئي والتجهيزات والتهيئة والتأهيل الحضري وتجويد إطار الحياة وتلك المتعلقة بمجال الصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة وتأتي في الدرجة الرابعة الخدمات المتعلقة بالاقتصاد الاجتماعي التضامني بعد خدمات القرب الاجتماعية.

- فعلى مستوى الخدمات العمومية الاجتماعية هناك فقط توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء، النقل العمومي الحضري، نقل المرضى والجرحى، المحطات الطرقية لنقل المسافرين، مراكز التخييم والاصطياف.
- الإنارة العمومية، السير والجولان وتشوير الطرق العمومية ووقوف العربات، حفظ الصحة، نقل الأموات والدفن، إحداث وصيانة المقابر، المجازر والذبح ونقل اللحوم، أسواق بيع السمك، السهر على احترام مخططات توجيه التهيئة وتصاميم التهيئة، تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة، نظام العنونة الخاص بالجماعة وحتى تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة ومعالجتها، وتطهير السائل ومعالجة المياه، كلها خدمات قرب تتعلق بشكل مباشر أو غير مباشر بحفظ ووقاية وحماية صحة وسلامة وأمن وطمأنينة وسكينة المواطنات والمواطنين، أفرادا وجماعات، الجسدية والروحية والنفسية، حمايتهم من الجريمة ومن الرعب والخوف ومن الأضرار

التي قد تلحق بأجسادهم وأرواحهم ونفسياتهم. هذه الخدمات تتعلق بالحقوق المدنية الفردية والجماعية، خصوصا التي تمس الحياة الشخصية للساكنة كأفراد وكمجموعات وجماعات. وهي من الخدمات الأساسية والجوهرية ربما تتجاوز أهميتها أحيانا أهمية خدمات القرب التي تهم الاحتياجات المادية للمواطن كالماء والكهرباء والتعليم والعلاج وغيرها.

- وترتهن خدمات القرب المتعلقة الصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة وخدمات القرب الاجتماعية بتأهيل وتهيئة المجال الحضري وتوفير البنيات والتجهيزات الأساسية. ولذلك عنون المشرع الاختصاصات الذاتية في الفصل الثاني تحت مسمى المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية والفصل الثالث تحت مسمى التعمير وإعداد التراب وذلك في الباب الثاني من القسم الثاني المتعلق بالاختصاصات.

فالأمر لا يتعلق فقط بتوفير خدمة النقل الحضري مثلا أو المنتزهات أو المذابح أو جمع النفايات الصلبة الصناعية والمنزلية وغيرها أو صرف المياه العدمة أو غيرها، وإنما توفير وتقديم تلك الخدمات بشكل منظم وعقلاني يعزز جودة الحياة الحضرية، بعيدا عن العشوائية، وذلك لن يتأتى إلا إذا تم بناء المرافق والتجهيزات وفق تخطيط حضري استراتيجي وتهيئة حضرية بعيدة ومتوسطة وقصيرة المدى. ويتأسس التخطيط الحضري على توفر الجماعات على تصميم التهيئة الذي يوجه ممارسة جميع الاختصاصات الأخرى.

فغياب تصاميم التهيئة لدى الجماعات، يؤدي إلى سيادة وانتشار البناء العشوائي والفوضى العمرانية الشيء الذي يعقد ويصعب عملية إعادة الهيكلة وكذلك التجهيز، خصوصا في ما يخص تعميم وإصلاح شبكات الكهرباء و الماء والصرف الصحي. كما أن غياب تصميم التهيئة يؤدي إلى بناء مجموعة من المرافق العمومية ومجموعة من المنشأت في أمكنة غير ملائمة تنعكس سلبا على حياة الناس وقد تبقى بعض البنايات والمرافق مغلقة وغير مستغلة.

يمكن القول إذن أن الاختصاصات الذاتية المتعلقة بتوفير الخدمات البئية المنصوص عليها في المادة 83 مشروطة بالاختصاصات الذاتية المتعلقة بالتعمير وإعداد التراب المنصوص عليها في المادة 84. فتطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة وتنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة ومعالجتها، إحداث وصيانة المقابر، المجازر والذبح ونقل اللحوم، والسير والجولان والتشوير الطرقي و حتى أسواق بيع السمك والمحطات الطرقية وصيانة المنتزهات الطبيعية والأسواق الجماعية ومعارض تثمين المنتوجات وأماكن بيع الحبوب، كل هذه التجهيزات والمرافق، والتي تمس بشكل مباشر جمالية التجمع الحضري للجماعة وتمس بيئة الجماعة والحقوق البيئية للمواطنين والمواطنات، كما تمس كما سبق وأشرنا صحتهم وأمنهم وسلامتهم، هي الموضوع الجوهري لتصاميم التهيئة وتدابير ومقتضيات البناء والتعمير ولتصاميم إعداد التراب.

وبناء عليه فقد أوكل القانون للجماعات اختصاص السهر على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتاعلقة بإعداد التراب والتعمير، إلى جانب تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة ومخطط التنمية القروية في حالة فتح مناطق جديدة للتعمير ووضع ضوابط البناء. وسنرى بأن من أهم مجالات السلطة التنظيمية والشرطة الإدارية للرئيس والسلطة التداولية للمجلس ومن أهم صلاحيات المجلس والرئيس ما يتعلق بمجال التعمير والتهيئة والتأهيل الحضري.

- وإلى أن الجماعات لها بعض الاختصاصات التي تدخل في المجال الاقتصادي، وتحديدا تعزيز النشاط التجاري وتثمين المنتوجات المحلية بما يعزز النهوض بالاقتصاد الاجتماعي التضامني. فالأسواق الجماعية وأماكن بيع الحبوب وأسواق البيع بالجملة وأسواق بيع السمك والمذابح والمجازر كلها فضاءات لتنظيم وتطوير النشاط التجاري والاقتصادي، كما أن معارض الصناعة التقليدية وتثمين المنتوج المحلي تهدف مباشرة إلى المساهمة في النهوض بالاقتصاد الاجتماعي التضامني، وكل ذلك سيساهم في تحسين دخل الساكنة وفي صناعة فرص شغل والزيادة في الانفاق والقدرة الشرائية. ومنه المساهمة في الادماج الاقتصادي والاجتماعي. وهنا تتقاطع الجماعات مع الجهات والعمالات والأقاليم.
- وكما هو الشأن للجهات والعمالات والأقاليم فقد خص القانون التنظيمي للجماعات هذه الأخيرة بإعداد برنامج عمل يتضمن المشاريع المزمع إنجازها في سنوات الانتداب الست سنفصل فيه في الكتاب الثاني. وينبغي إعداده في السنة الأولى من الانتداب وأن يتم ذلك وفق شروط وضوابط أهمها:
  - ❖ الانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية.
  - ❖ المقاربة التشاركية ـ التشاورية ومقاربة النوع.
  - ❖ التنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم.
  - ❖ التشخيص الترابي للحاجيات والإمكانيات.
  - ❖ تحديد الأولويات وتقييم الموارد والنفقات التقديرية للسنوات الأولى الثلاث.

الفقرة الثانية: السلطة التداولية والسلطة التنظيمية بالجماعات الترابية على أساس مبدأ التدبير الحر

تتحقق الأدوار عبر المهمام وتتحقق المهام عبر الاختصاصات وتتحقق الاختصاصات عبر الصلاحيات وتيم تصريف الصلاحيات عبر السلطة التداولية للمجالس الجهوية والإقليمية والعمالاتية والجماعية والسلطة التنظيمية لرؤساء الجماعات الترابية. وهما أحد مؤشرات تبني الدولة لمبدأ الإدارة الحرة والتدبير الديمقراطي الحر على مستوى الجماعات الترابية، إلى جانب مؤشر اعتماد الانتخاب خصوصا الاقتراع المباشر في تشكيل المجالس التداولية.

ويبين الفصل 140 العلاقة القائمة بين الاختصاصات والصلاحيات والسلطة التنظيمية. فالفقرة الأولى من هذا الفصل نصت على أن للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية ومشتركة ومنقولة، والفقرة الثانية نصت على أن تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.فبموجب السلطة التنظيمية يمكن لرؤساء الجماعات اتخاذ وإصدار القرارات والتدابير الكفيلة بتنظيم العمل وتيسير إحداث وتدبير المرافق والتجهيزات الجماعية وتقديم الخدمات وتفعيل مقتضيات إعداد التراب والتعمير، والأهم هو أنه بموجب السلطة التنظيمية يتمكن الرؤساء من تنفيذ مقررات مداولات المجالس الجماعاتية المنتخبة، والتي تعكس من حيث تكوينها وتنظيمها وتسييرها وصلاحياتها وتداولها أهمية مبدأ التدبير الديمقراطي الحر.

ونص الدستور في فصله 135 على أن الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. وأن الجماعات الترابية هي أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية. ولهذا الغرض تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر. ولم يأت على ذكر

مجالس العمالات والأقاليم لأنها تنتخب بشكل غير مباشر من خلال المجالس الجماعية. ونص الدستور في فصله 138 على أن يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها. وسبق وقلنا بأن الدستور اعتبر التدبير الحر المبدأ الأساسي للجهوية واللامركزية وذلك في الفصل 136. ونص الفصل 146 على أن تحدد القوانين التنظيمية شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية، وعدد أعضاء مجالسها، والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح، وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي، وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة.

ووردت مقتضيات مهمة في القسم التمهيدي من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تبين مركزية ومحورية مبدأ التدبير الحر. فقد فسرت المادة 4 من القانون التنظيمي للجهات والمادة 3 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم ونفسها في القانون التنظيمي للجماعات مدلول ومضمون هذا المبدأ، والذي يتمثل في سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ المداولات والمقررات طبقا لأحكام القوانين التنظيمية والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه.

وأما المادة 8 من هذا القسم في القانون التنظيمي للجهات والمادة 7 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم والمادة 6 من القانون التنظيمي للجماعات فقد حددت البعد الديمقراطي لهذا التدبير الحر، في مبدأ التصويت العلني عند انتخاب رؤساء المجالس ونوابهم وأجهزة المجالس، وكذلك في مقررات المجالس.

وأما المادة 9 من الباب الأول من القسم الأول من القانون التنظيمي للجهات والمادة 7 من نفس الباب في نفس القسم من القانون التنظيمي للجماعات فقد أعادتا التأكيد على البعد الأول في التدبير الحر وهو تدبير شؤون الجهات كما الجماعات من قبل مجالس ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام المباشر، على عكس مجالس العمالات والأقاليم التي أبقى القانون التنظيمي تكوينها بالانتخاب غير المباشر.

وبناء عليه جاء القسم الأول من القانون التنظيمي للجهة معنونا بشروط تدبير الجهة لشؤونها، ونفس الشيء بالنسبة للقسم الأول من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم وكذلك القسم الأول من القانون التنظيمي للجماعات. ويتضمن هذا القسم في كل القوانين التنظيمية ثلاثة أبواب، الباب الأول يخص تنظيم المجلس والباب الثاني حول تسيير المجلس، والباب الثالث حول النظام الأساسي للمنتخب. وليس مهما هنا أن نعرض تفاصيل ما جاء في هذا القسم وإنما المهم هو أن نورد منه المقتضيات التي تكرس عمليا مبدأ التدبير الحر.

والقسم الثالث كذلك من القوانين التنظيمية والمتعلق بالصلاحيات يعكس مستوى تبني مبدأ التدبير الحر، حيث يضم بابا خاصا يبين مضمون ومدى وحدود المراقبة الإدارية التي يمارسها الولاة على الجمالس الجهوية ورؤساء الجهات، وتلك التي يمارسها العمال على مجالس العمالات والأقاليم ورؤسائهها وعلى المجالس الجماعية ورؤساء الجماعات، استنادا إلى الفصل 145 من الدستور الذي نص على أن ولاة الجهات وعمال الأقاليم و العمالات يمارسون المراقبة الإدارية، وذلك لأنهم يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية، ويعملون باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها. وسنتحدث في المراقبة الإدارية بتفصيل في محور آخر من محاور الكتاب. وأما هنا فنركز على السلطة التداولية للمجالس الجماعاتية وصلاحياتها والسلطة التنظيمية لرؤساء الجماعات الترابية وصلاحياتهم.

1. تجليات التدبير الديمقراطي الحر في تنظيم وتسيير وصلاحيات مجالس الجماعات الترابية:

أ ـ التنظيم:

تأتي هيكلة مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات مباشرة بعد انتخابها، و تتمثل الهيكلة في تكوين أجهزة المجلس والتي حددتها المادة 9 من القانون التنظيمي للجهات والمادة 8 بالنسبة للعمالات والأقاليم والمادة 7 بالنسبة للجماعات في مكتب المجلس ولجن دائمة وكاتب للمجلس ونائبه. ويتألف المكتب من الرئيس و نواب الرئيس. وعبر هذه الهياكل يحصل التداول الحر والديمقراطي.

الأمر الثاني الذي يستوقفنا وله علاقة بتكريس ديمقراطية التدبير وهي انتخاب رؤساء الجماعات الترابية، حيث نصت جميع القوانين التنظيمية في الباب الأول من القسم الأول الخاص بتنظيم المجالس، حيث وضعت المادة 13 من القانون التنظيمي للجهات، والمادة 12 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم والمادة 11 من القانون التنظيمي للجماعات شرط أساسي في الترشح لرئاسة المجلس وهو أن يكون من الأحزاب الحاصلة على المراتب الخمس الأولى بناء على مجموع المقاعد المحصل عليها في مجلس الجهة بالنسبة للجهات ونفسه بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات، وبالنسبة للوائح اللامنتمين اشترط القانون أن أن يساوي أو يفوق عدد أعضاء لائحتهم عدد مقاعد الحزب المرتب خامسا. واستثنى القانون من هذا الشرط الجماعات التي ينتخب أعضاء مجالسها بالاقتراع الأحادي الاسمي، حيث يتقدم جميع المنتخبين للترشح للرئاسة. وشرطت هذه المواد شرطا ثانيا وهو تزكية الحزب بالنسبة للمترشحين الذين ينتمون لأحزاب.

ومن المقتضيات الأخرى التي تكرس مبدأ التدبير الحر والديمقراطي تلك المتعلقة بحالات التنافي بين مهام رئيس أو نائب رئيس جهة أو عمالة أو إقليم أو جماعة مع مهام رئيس أو نائب رئيس جماعة ترابية أخرى ومع مهام رئيس ونائب رئيس غرفة مهنية. وفي حالة الجمع بين هذه المهام يعتبر المعني بالأمر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب لها. كما تم منع الجمع بين رئاسة جماعة ترابية جهة أو عمالة أو إقليم أو جماعة والعضوية في الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. زد على ذلك منع الجمع بين رئيس الجهة والعضوية في الحكومة أو في مجلس النواب أو في مجلس المستشارين أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. ورد كل هذا في المادة 17 من القانون التنظيمي للجهات والمادة 16 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم والمادة 15 من القانون التنظيمي للجماعات.

جاءت القوانين التنظيمية كذلك بمقتضى آخر مهم جدا يتعلق بانتخاب نواب رؤساء الجماعات الترابية عن طريق اللائحة واعتماد الأغلبية المطلقة في الدورين الأول والثاني والأغلبية النسبية في الدور الثالث وفي حالة التعادل ترجح اللائحة التي يقدمها الرؤساء. جاء هذا في المادة 21 من القانون التنظيمي للجهات والمادة 20 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم والمادة 19 من القانون التنظيمي.
تركت القوانين التنظيمي أيضا للجماعات الترابية حرية في تحديد عدد اللجان الدائمة وفسحت المجال للنظام الداخلي لتحديد عدد تلك اللجان. واكتفت ـ أي القوانين التنظيمية ـ بتحديد الحد الأقصى والحد الأدنى لتلك اللجان عوض تحديد عدد اللجان حسب عدد الأعضاء. فنص القانون التنظيمي للجهات في المادة 28

على إحداث 3 لجن دائمة على الأقل و 7 على الأكثر، وأما المادة 26 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم فقد حددت الحد الأدنى للجن الدائمة في 3 الأقل و ولم يحدد الحد الأقصى وترك ذلك للنظام الداخلي للعمالات والأقاليم، وأما المادة 25 من القانون التنظيمي للجماعات فقد نصت على إحداث لجنتين دائمتين على الأقل و 5 على الأكثر.

وبالإضافة إلى ذلك فقد نصت القوانين التنظيمية على ضرورة السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء في الترشح لرئاسة اللجان الدائمة (المادة 29 من 111.14 والمادة 18 من 112.14 والمادة 26 من 113.14) ، وتمكين المعارضة من رئاسة إحدى اللجان الدائمة (المادة30 من 111.14 والمادة 28 من 112.14 والمادة 27 من 113.14)

ب ـ التسيير

على مستوى التسيير نصت القوانين التنظيمية على إلزامية مقتضيات النظام الداخلي للأعضاء (المادة 35 من 111.14 والمادة 33 من 112.14والمادة 32 من 113.14) وعلى أن تمديد الدورة يكون بقرار لرئيس المجلس عوض الوالي أو العامل (المادة 37 من 111.14 والمادة 35 من 112.14 والمادة 34 من 113.14)، ووجوب تسجيل في جدول الأعمال النقط الإضافية عند تقديم الطلب من طرف نصف عدد الأعضاء المادة 43 من 111.14 والمادة 41 من 112.14 والمادة 40 من 113.14)، وعلى تمثيلية الجماعة داخل الهيئات التداولية للأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو لكل هيئة استشارية (المادة 48 من 111.14 والمادة 45 من 112.14 والمادة 44 من 113.14).

ج ـ رفع الوصاية مطلقا عن أعضاء ورؤساء مجالس الجماعات الترابية:

في مقابل منع الأعضاء من التخلي عن الانتماء السياسي طيلة مدة الانتداب (المادة 54 من 111.14 والمادة 52 من 112.14 والمادة 51 من 113.14)، والحق من استفادة أعضاء المجلس من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة باختصاصات الجماعة الترابية(المادة 56 من 111.14 والمادة 54 من 112.14 والمادة 55 من 113.14)، وإمكانية مطالبة الرئيس بتقديم استقالته بملتمس لثلثي (3/2) الأعضاء يقدم لمرة واحدة عند منتصف الولاية (المادة 73 من 111.14 والمادة 71 من 112.14 والمادة 70 من 113.14)، و عدم أهلية الرئيس المقال والمستقيل للترشح لمزاولة مهام الرئيس خلال ما تبقى من مدة انتداب المجلس عوض خلال أجل سنة (المادة 65 من 111.14والمادة 63 من 112.14 والمادة 71 من 113.14)، فقد جعلت القوانين التنظيمية حل وتوقيف المجالس وعزل وإقالة الأعضاء وبطلان مداولات المجالس من اختصاص القضاء الإداري، وبالتالي خضوع ممارسة سلطة الحلول لمراقبة القضاء الإداري (من المادة 66 إلى المادة 79 من 111.14. ومن المادة 64 إلى المادة 77 من 112.14 ومن المادة 63 إلى المادة من 113.14)

ج ـ الصلاحيات:

تمارس المجالس الجماعاتية السلطة التداولية من خلال الدورات وعمل اللجان والأسئلة الكتابية المنصوص عليها في المادة 49 بالنسبة للجهات والمادة 47 بالنسبة للعمالات والأقاليم والمادة 46 من الجماعات. وحسب المادة 96 من باب صلاحيات المجالس الجهوية المادة 91 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم والمادة 92 بالنسبة للجماعات فإن المجالس لجهوية كما الإقليمية والعمالاتية وكذلك الجماعية تفصل بمداولاتها في كل القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة. وبناء على ذلك حدد كل قانون تنظمي على حدة الصلاحيات الموكولة إلى المجالس.

وعند الاطلاع على مضمون مواد هذا الباب المتعلق بالصلاحيات نجدها قد أعطت الصلاحية للمجالس في التداول في كل الاختصاصات التي أوردناها في المحور المتعلق بالاختصاصات الأساسية للجماعات

الترابية ولم يستثن شيئا منها، سواء تعلقت بالتنمية الجهوية وبرنامج التنمية المندمجة أو إعداد التراب أو المرافق العمومية، أو ماتعلق بالجبايات و أملاك الجهة أو التعاون والشراكة بالنسبة للمجالس الجهوية، أو تعلقت بالتنمية الاجتماعية أو المرافق العمومية أو المالية والجبايات وأملاك العمالة أو الإقليم أو التعاون والشراكة بالنسبة للعمالات والأقاليم، أو تعلق بالمالية والجبايات والأملاك أو المرافق والتجهيزات العمومية المحلية أو التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبرنامج عمل الجماعة أو التعمير والبناء وإعداد التراب أو الصحة العامة والنظافة والبيئة أو تنظيم الإدارة أو التعاون والشراكة بالنسبة للجماعات.
غير أن الأهم من ذلك في موضوع السلطة التداولية هو ما جاء في المادة 46 من القانون التنظيمي للجهات المادة 44 من القانون التنظيمي الخاص بالعمالات والأقاليم المادة 43 والباب الأول من القسم الثالث منه المتعلق بصلاحيات المجالس الجماعية، التي حددت مجموع الاختصاصات الجماعاتية التي يشترط في اتخاذ واعتماد القرارات بشأنها الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهام وليس الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وذلك نظرا لأهميتها القصوى ، إلا إذا تعذر ذلك.
هذه الاختصاصات بالنسبة للجهة هي برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد اتراب وإحداث شركات التنمية الجهوية ووطرق تدبير المرافق العمومية التابعة للجهة ووالشراكة مع القطاع الخاص والعقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة مع الدولة. وهي نفسها بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات باستثناء التصميم الجهوي لإعداد التراب.

2. تجليات التدبير الحر في صلاحيات السلطة التنفيذية التنظيمية (الرؤساء):

يمكن القول إن هناك منحى شبه رئاسي فيما يتعلق بتدبير الجماعات الترابية وفيما يتعلق بسلطة القرار وإعداد وتنفيذ المشاريع التنموية الترابية وتدبير المرافق العمومية ويتجلى هذا المنحى في معطيين قانونيين، الأول مفاده حصر السلطة التنفيذية التنظيمية في رؤساء الجماعات الترابية ومنع المجالس من أي تدخل فيها، بل جعلت إدارة الجماعة الترابية تحت سلطته وتصرفه ورهن إشارته وهو الرئيس الأعلى للإدارة وقيدت تفويضهم للإمضاء والتوقيع. والثاني يتمثل في حصر القرارات الكبرى والأساسية في مبادرة الرؤساء دون باقي الأعضاء.فقد نصت المادة 105 من القانون التنظيمي للجهات والمادة 99 بالنسبة للعمالات والأقاليم والمادة 98 بالنسبة للجماعات على أن يتولى رؤساء الجماعات الترابية إعداد البرامج التنموية والميزانية وإبرام صفقات الأشغال والتوردات ورفع الدعاوى القضائية.

أما في ما يتعلق بحصرية رئاسة إدارة الجماعات الترابية في رؤساء الجماعات الترابية فجاءت مفصلة في مجموعة من المواد. فاستنادا إلى الفصل 140 من الدستور وإلى ما يتممه في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (المادة 102 من 111.14، المادة 96 من 112.14 والمادة 95 من 113.14) يمارس رؤساء الجماعات السلطة التنظيمية بموجب قرارات ـ تنظيمية ـ تنشر في الجريدة الرسمية للجماعات الترابية. وهذه السلطة هي التي تخولهم اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته.

وبناء عليه فهم السلطة التنفيذية بالجماعات الترابية (المادة 101 من 111.14 والمادة 95 من 112.14 والمادة 92 من 113.14)، مسؤولون عن تنفيذ البرامج التنموية التي تغطي ست سنوات من الولاية الانتخابية وتنفيذ الميزانية إصدار قرارات الجبايات المحلية، إبرام الصفقات العمومية والمصادقة عليها وكذلك عقود الأكرية والإيجار. ومسؤولون عن تدبير الملك الخاص والملك العمومي للجماعات الترابية بما في ذلك الاحتلال المؤقت، وعن تدبير المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية. ومسؤولون عن

إبرام اتفاقيات الشراكة والتعاون والتوأمة وحيازة الهبات والوصايا. وهم الآمرون بقبض المداخيل والآمرون بصرف النفقات.

وبناء عليه أيضا هم أعلى سلطة إدارية بجماعاتهم الترابية (المادة 103 من 111.14 والمادة 97 من 112.14 والمادة من 113.14)، وبموجب ذلك يسيرون المصالح الإدارية بها وهم الرؤساء التسلسليون لجميع الموظفين العاملين بها، ويتولون التعيين في جميع المناصب بإدارة الجماعات الترابية إلى جانب تعيين المكلفين بمهمة في حدود ما تسمح به القوانين. هذا بالإضافة إلى إمكانية تعيين رؤساء الجماعات رؤساء لدواوينهم وحتى مستشارين إذا توفرت الشروط المحددة في القانون.

وبالإضافة إلى السلطة التنفيذية التنظيمية التي يتمتع بها جميع رؤساء الجماعات الترابية، يملك رؤساء الجماعات سلطة ممارسة الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور (المادة 100 من 113.14) وشرطة التعمير (المادة 101 من 113.14) والحالة المدنية والإشهاد على صحة الإمضاء و مطابقة النسخ لوثائقها الأصلية (المادة 102 من 113.14) واستثنى القانون التنظيمي للجماعات بعض مجالات الشرطة الإدارية المخولة إلى العمال وهي محددة على سبيل الحصر في المادة 110 من القانون.

وحرصا على بناء تنظيم إداري مستقل عن التقاطبات السياسية بالمجالس وقائم على مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وباقي مبادئ الحكامة فقد منعت القوانين التنظيمية رؤساء الجماعات الترابية من تفويض إمضائهم لنوابهم في ميدان التسيير الإداري والمالي، واشترط في ما دون ذلك أن يكون التفويض بقرار في قطاع محدد لكل نائب. وعلى العكس من ذلك شدد القانون على إمكانية التفويض في مجال التدبير الإداري للمدير العام للمصالح وحتى لرؤساء الأقسام والمصالح بإدارة الجماعات الترابية، باقتراح من المدير العام للمصالح، كما يمكن للرؤساء التفويض في مجال التدبير المالي لمدراء المصالح، وكل ذلك تحت مسؤولية ومراقبة الرؤساء (المواد 107 108 و109 من 111.14 و المواد 101 و102 و103 من 112.14 والمواد 103 و104 و105من 113.14).

ونظرا لهذه المكانة التي منحت لإدارة الجماعات الترابية فقد خصصت لها القوانين التنظيمية بابا يبين تنظيمها وهيكلتها ومهامها، وترك ذلك الأمر للسلطة التنظيمية الرؤساء الذي يتخذون قرارا من أجل ذلك بعد مداولة المجلس، شريطة أن يؤشر عليه الوالي أو العامل. وأوجب القانون أن تتألف إدارة الجهات والعمالات والأقاليم من مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس (المادة 123 من 111.14 والمادة 117 من 112.14). وأما بالنسبة لإدارة الجماعات فتتألف من مديرية للمصالح (المادة 126 من 113.14).

ويساعد المدراء العامون للإدارة بالجهات والعمالات والأقاليم كما مدراء المصالح بالجماعات رؤساء الجماعات الترابية، حيث يتولون تحت مسؤوليتهم ومراقبتهم الإشراف على الإدارة وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره، ويتم ذلك وفق هيكلة إدارية وتنظيمها بقرار تنظيمي من الرؤساء بعد مداولات المجالس وبعد التأشير عليه من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في أجل أقصاه 20 يوما وإلا كان ساري المفعول، كما أن تعيين المدراء والمدراء العامين ورؤساء الأقسام ورؤساء المصالح وكذلك مسؤولي المكاتب يكون بقرارات رؤساء الجماعات الترابية (المواد من 123 إلى 126 من 111.14 والمواد من 117 إلى 119 من 112.14 والمواد من 126 إلى 129 من 113.14).

وتقوم العلاقات داخل إدارة الجماعات الترابية على الهرمية والتبعية والتسلسل الرئاسي وعلى تفويض الإمضاء والتوقيع. فجميع الأعمال والمهام التي يمارسها المدراء والمدراء العامون ورؤساء الأقسام والمصالح هي مهام وأعمال تعود للرؤساء لأنهم أصحاب السلطة التنظيمية والإدارية بمقتضى القانون، وتبقى مسؤوليتهم الإدارية وحتى الجنائية قائمة حتى بعد التفويض، و لهذا السبب يمارس المدراء والمدراء العامون مهامهم تحت سلطة رؤساء الجماعات الترابية الفعلية ومراقبتهم وتوجيهاتهم ومسؤوليتهم، كما يزاول ورؤساء الأقسام ورؤساء المصالح تحت إشراف وتنسيق المدراء والمدراء العامين وتحت مراقبة ومسؤولية رؤساء الجماعات الترابية (المادة 108 و 109 من 111.14 والمادة 102 و103 من 112.14 والمادة 104 و105 من 113.14).

وبالإضافة إلى إدارة الجماعات الترابية كآلية أساسية لمساعدة رؤساء الجماعات الترابية على تنفيذ مقررات ومداولات المجالس ومساعدتهم على التدبير الإداري والمالي، فقد مكنت القوانين التنظيمية هؤلاء الرؤساء بأجهزة أخرى مخصصة لتنفيذ السياسات العمومية الترابية والمشاريع التنموية المضمنة في وثيقة برنامج التنمية الجهوية المندمجة بالنسبة للجهات وبرنامج تنمية الإقليم وبرنامج العمل بالنسبة للجماعات، والتي تعتبر بمثابة الوثيقة المرجعية لجميع المشاريع والمزمع القيام بها من قبل الجماعات الترابية للنهوض بالمهام الموكولة إلى كل منها، إلى جانب التصميم الجهوي لإعداد التراب بالنسبة للجهات. هذا إلى جانب تمكين الرؤساء من آليات للتعاون. هذه الأجهزة هي شركات التنمية الترابية ـ الجهوية أو الإقليمية والعمالاتية أو الجماعية ـ ومجموعات الجهات بالنسبة للجهات ومجموعات العمالات والأقاليم بالنسبة لهذه الأخيرة ومؤسسات التعاون بين الجماعات بالنسبة للجماعات ثم مجموعات الجماعات الترابية. هذا التوصيف متضمن في القسم الرابع من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

❖ **مالمقصود بشركات التنمية؟**

هي حسب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية شركات مساهمة تحدثها الجماعات الترابية أو تساهم في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص، وذلك بغرض ممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية، وتحديدا الصناعية والتجارية في حدود اختصاصات الجماعة الترابية صاحبة الشركة أو المساهمة فيها، باستثناء تدبير الملك الخاص للجماعات الترابية، أو بغرض تدبير مرفق عمومي تابع للجماعة الترابية صاحبة الشركة أو المساهمة فيها. ويشترط ألا تقل مساهمة الجماعات الترابية في رأسمال شركات التنمية 34 في المائة.

❖ **مالمقصود بمجموعة الجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات**

هي حسب مقتضيات القوانين التنظيمية أشخاص اعتبارية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، تؤسسها الجهات في ما بينها أو العمالات والأقاليم في مابينها أو الجماعات في مابينها، بموجب اتفاقيات تصادق عليها المجالس، وذلك بغرض إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة، شريطة أن تحدد الاتفاقيات تسمية ومقر وغرض المجموعة وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمجموعة عند الاقتضاء. ويعلن عن تأسيسها أو الانضمام إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. وتسري على هذه المجموعات لأحكام ومقتضيات والقوانين العادية والمراسيم التنظيمية المتعلقة بالمراقبة، وكذلك النظام الأساسي للمنتخب ونظام تسيير ومداولات مجالس الجماعات الترابية المؤسسة للمجموعة والقواعد المالية والمحاسبية المطبقة على الجماعات الترابية المؤسسة، مع مراعاة خصوصيات المجموعات.

❖ **ما المقصود بمجموعات الجماعات الترابية؟**

هي حسب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أشخاص اعتبارية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، تؤسسها جهة أو أكثر مع عمالة أو إقليم أو أكثر أو جماعة أة أكثر، أو تؤسسها عمالة أو إقليم أو أكثر مع جماعة أو أكثر ، بناء على اتفاقية تصادق عليها مجالس الجماعات الترابية المعنية، وذلك بغرض إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة، وتحدد الاتفاقية موضوع وتسمية ومقر المجموعة وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمجموعة. ويعلن عن تأسيسها أو الانضمام إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. وتسري على هذه المجموعات لأحكام ومقتضيات والقوانين العادية والمراسيم التنظيمية المتعلقة بالمراقبة، وكذلك النظام الأساسي للمنتخب ونظام تسيير ومداولات مجالس الجماعات الترابية المؤسسة للمجموعة والقواعد المالية والمحاسبية المطبقة على الجماعات الترابية المؤسسة، مع مراعاة خصوصيات مجموعة الجماعات الترابية.

❖ **الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع**

ونظرا لمكانة الصدارة التي تحتلها الجهات في علاقتها بالجماعات الترابية الأخرى، نظرا لطبيعة الأدوار والوظائف والمهام والاختصاصات الموكولة لها ـ أي الجهات ـ وخصوصا التنمية الاقتصادية وإعداد التراب، ونظرا لضخامة المشاريع والسياسات التنموية المفترض إعدادها وتنفيذها، ونظرا للصلاحيات والمسؤوليات الموكولة لرؤساء الجهات على مستوى تنفيذ المشاريع والسياسات ولأجل تمكين مجالس الجهات من تدبير شؤونها مكن القانون التنظيمي 111.14 من أن يحدث لدى كل جهة من جهات المملكة شخص اعتباري خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، يحمل اسم الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع (المادة 128).

حددت لهذه الوكالة مهمتين أساسيتين، تتمثل الأولى في تقديم المساعدة القانونية والهندسة التقنية ـ المالية لمجلس الجهة عند إعداد المشاريع وبرامج التنمية، وتتمثل الثانية في تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية. كما يمكن للمجلس أن يعهد إلى الوكالة باستغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة، أو أن تقترح الوكالة على مجلس الجهة شركة من شركات التنمية الجهوية (المادة 130).

و أما أجهزة الوكالة فتتكون من لجنة للإشراف والمراقبة ومدير. تتشكل اللجنة من مجموعة من أعضاء من المجلس حددهم القانون بصفتهم وهي تحت رئاسة رئيس الجهة، ويمكن القول إنها عبارة عن مجلس جهة مصغر، وقد نظمت المواد من 134 إلى 137 صلاحياتها وسلطاتها وجلساتها و شروط صحة وطريقة اتخاذ قراراتها. وإلى جانب اللجنة هناك مدير الوكالة يعين بقرار من رئيس الجهة، ويخضع هذا القرار لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. ومهامه هي تنفيذ قرارات لجنة الإشراف وتسيير شؤون الوكالة والتصرف باسمها، تحت سلطة ومراقبة رئيس لجنة الإشراف والمراقبة وهو رئيس الجهة حسب المادة 132 من القانون، و يمثل المدير الوكالة أمام المحاكم ويعد مشروع ميزانية الوكالة. والمدير هو الرئيس التسلسلي لمستخدمي الوكالة، ويمكنه بناء عليه أن يعين ويعفي المستخدمين (المادة 139 و 140).

❖ **اتفاقيات التعاون والشراكة**

وإلى جانب الأجهزة المكلفة بتنفيذ مشاريع الجماعات الترابية نصت القوانين التنظيمية لهذه الأخيرة على آليات التعاون والشراكة وحصرها في اتفاقيات التعاون والشراكة، ونصت على أنه يمكن للجماعات الترابية

في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم في ما بينها أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيآت غير الحكومية الأجنبية أو الهيآت العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص (المادة 162 من 111.14 و 141 من 112.14 و 149 من 113.14) .

وأريد أن أتوقف هنا عند الجدل والنقاش الذي أثارته هذه المادة والناتج عن إعاقة وتعقيد وحتى مخالفة المقتضى المتعلق بالشراكة والتعاون مع الجمعيات ل للإطار المرجعي السياسي والدستوري حتى المعرفي لسياسة اللامركزية الترابية والجهوية ولسياسات التنمية الترابية وللسياسات العمومية بصفة عامة، والمتمثل في توسيع دائرة مشاركة المواطنين والمواطنات عبر جمعيات المجتمع المدني، خصوصا المحلي منه، في تدبير الشأن العام المحلي وفي إعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم السياسات العمومية والمشاريع التنموية الترابية. هذا المنحى الذي حرصت القوانين التنظيمية على تكريسه وأجرأته في أقسامها وأبوابها وموادها، كما بينا ووضحنا، وذلك تماشيا مع واقع سياسي قائم يظهر حجم اتفاقيات الشراكة والتعاون المبرمة بين الجماعات الترابية والجمعيات المدنية، خصوصا المحلية، حتى قبل دستور 2011 وقبل القوانين التنظيمية. وبالتالي فحصر الشراكة والتعاون في هذه المادة فقط في الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة أمر غير دستوري وغير شرعي.

3. تجليات التدبير الحر في مراقبة الولاة والعمال للجماعات الترابية:

نص الدستور في فصله 145 على مراقبة الولاة والعمال للجماعات الترابية، وهو نفس الفصل الذي نص فيه على أنهم يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية ويعملون باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها. وتماشيا مع هذا المقتضى الدستوري عوضت القوانين التنظيمية مفهوم الوصاية بالمراقبة الإدارية. والأمر هنا ليس مجرد تغيير كلمة بكلمة وإنما تكريس لمبدأ التدبير الحر والديمقراطي الذي أصبح أساس التنظيم الترابي اللامركزي والجهوي، وبالتالي فالأمر يتعلق بتغيير في نمط العلاقة وأسلوب المراقبة الذي كانت تخضع له الجماعات الترابية قبل دستور 2011 والقوانين التنظيمية. ويمكن تحديد أهم خصائص هذه المراقبة في التالي:

- **ربط المراقبة الإدارية بالجوانب المتعلقة بشرعية القرارات والمقررات،**
- **اعتماد قاعدة المراقبة البعدية باستثناء بعض المجالات المحدودة، خاصة في الميدان المالي، التي تخضع للتأشيرة القبلية**
- **تعويض المصادقة بالتأشيرة.**
- **تحديد أجل 20 يوما دون تمديد للتأشير عوض 45 و30 يوما قابلة للتمديد.**
- **تقييد إعمال سلطة الحلول بتصريح القضاء بجواز ممارسته.**
- **جعل عزل الأعضاء وحل المجلس وإيقاف تنفيذ القرارات والمقررات التي تشوبها عيوب قانونية اختصاص حصري للقضاء**

من المهم الوقوف عند المادة 112 من القانون التنظيمي للجهات والمادة 106 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم والمادة من القانون التنظيمي للجماعات والتي وردت بنفس المضمون ونفس الصيغة. فقد نصت هذه المادة استنادا إلى الفصل 145 من الدستور على أن الولاة يمارسون المراقبة الإدارية على

شرعية قرارات رؤساء الجهات ومقررات المجالس الجهوية، كما يقوم العمال بنفس المراقبة الإدارية على قرارات رؤساء العمالات والأقاليم والجماعات وعلى مقررات المجالس العمالات والأقاليم والمجالس الجماعية. وبناء عليه فالأمر يتعلق بمراقبة الشرعية وليس الملاءمة، أي مطابقة وتطابق القرارات والمقررات مع القواعد القانونية التي تحدد وتنظم صلاحيات الرؤساء والمجالس، وهي مراقبة بعدية وليست قبلية، و المحاكم الإدارية هي التي تنظر في الشرعية وعدم الشرعية وتحكم بالبطلان من عدمه وليس سلطة المراقبة.

فالرؤساء والمجالس تتخذ قراراتها ومقرراتها بحرية واستقلالية دون الرجوع إلى سلطة المراقبة ودون تدخلها، ثم يرسلون بنسخ من محاضر الدورات ومن المقررات والقرارات إلى الولاة على مستوى الجهات والعمال على مستوى العمالات والأقاليم والجماعات في أجل لا يتعدى 10 أيام من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو تاريخ اتخاذ القرارات (المادة 113 من 111.14 والمادة 107 من 112.14 والمادة 116 من 113.14).

آنذاك يمكن للولاة والعمال أن يتعرضو ويعترضو على تلك المقرارات والقرارات والمداولات، بما في ذلك النظام الداخلي للمجلس في حالة عدم شرعيتها، أي إذا كانت لا تدخل في صلاحيات المجالس أو الرؤساء أو إذا شابها خرق لأحكام القوانين التنظيمية أو القوانين العادية أو المراسيم التنظيمية المعمول بها، ويبلغ هذا التعرض إلى رؤساء المجالس في أجل 3 أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالقرار أو المقرر.

و لا يملك الولاة والعمال ولا حتى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أية سلطة لإلزام المجالس والرؤساء بتعرضاتهم ولا يملكون الحلول محلهم إذا رفضو قبول تلك التعرضات، فالأمر لم يعد بحوزتهم بل أصبح من اختصاص المحاكم الإدارية، حيث يمكن للسلطة المكلفة بالداخلية على مستوى الجهات ويمكن للعمال على مستوى العمالات والأقاليم والجماعات أو من ينوب عنهم إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحاكم الإدارية للمطالبة بإيقاف تنفيذ تلك القرارات والمقررات داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الطلب لدى المحكمة، مما يترتب عنه إيقاف التنفيذ. ثم تبث المحكمة بالبطلان من عدمه في أجل ثلاثين يوما. وفي حالة عدم سلوك الولاة والعمال لهذه المسطرة فإن القرارات والمقررات تكون قابلة للتنفيذ بعد انصرام آجال التعرض المشار إليه أعلاه(المادة 114 من 111.14 والمادة 108 من 112.14 والمادة 117 من 113.14).

غير أن القوانين التنظيمية قد أبقت على المراقبة القبلية من قبل الولاة والعمال في بعض مقررات المجالس، وفي بعضها للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وهي على سبيل الحصر. غير أن المراقبة القبلية هنا هي عبارة عن تأشير مقرون بآجال عشرين يوما وليس مصادقة كما كان عليه الأمر في القوانين السابقة. فأما المقررات التي تخضع لتأشير الوالي على مستوى الجهات وتأشير العمال على مستوى العمالات والأقاليم وعلى مستوى الجماعات فهي المقرر المتعلق ببرامج التنمية الجهوية والإقليمية كذلك وببرامج العمل ، المقرر المتعلق بتنظيم إدارة الجماعات الترابية، المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، مقررات التعاون اللامركزي مع الجماعات الترابية الأجنبية، وكذلك المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية والتصميم الجهوي لإعداد التراب بالنسبة للجهات، المقرر المتعلق بالميزانية بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات هذا بالإضافة إلى المقرر المتعلق بتسمية الساحات والطرق العمومية عندما تتعلق التسمية بتشريف عمومي أو حدث تاريخي والمقررات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية وطرق تدبيرها

بالنسبة للجماعات. أما بالنسب بالنسبة المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض والمقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات فتخضع للتأشير من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ونفس الشيء بالنسبة لمقرر الميزانية بالنسبة للجهات.

الفقرة الثالثة: الحكامة الترابية والمراقبة المتعددة للجماعات الترابية

سبق أن أشرنا إلى أن القوانين التظيمية للجماعات الترابية قد خصصت قسما خاصا ومفصلا حول قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وهو القسم الثامن من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، والقسم السابع من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقسم الثامن من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، ناهيك عن المقتضيات الواردة في مواد أبواب أخرى من أقسام هذه القوانين النظيمية، خصوصا القسم الخاص بالتنظيم والتسيير والقسم الخاص بالميزانية وحتى الباب الخاص بالمراقبة الإدارية.

وقد حددت القوانين التنظيمية مبادئ الحكامة التي ينبغي احترامها من قبل المجالس ورؤساء المجالس حتى يحقق التدبير الديمقراطي الحر والمستقل أهدافه المتمثلة في جودة وفعالية ونجاعة ومردودية التدبير العمومي الترابي والسياسات العمومية الترابية والمشاريع التنموية الترابية، وحتى لا يستغل المنتخبون هذه الاستقلالية في غير المصلحة العامة. ففي مقابل رفع الوصاية على الجماعات الترابية من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ومن قبل الولاة والعمال أسس المشرع لنظام مراقبة متعددة ومتنوعة قائمة على مبادئ وتدابير وإجراءات الحكامة والأساليب الفعالة لذلك، كما حدد أنواع المراقبة.

1. **مبادئ الحكامة الترابية:**

ألزمت القوانين التنظيمية الجماعات الترابية بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر وذلك بالاحترام التام لقواعد الحكامة وأهمها المساواة بين المواطنات والمواطنين في ولوج المرافق العمومية، الاستمرارية في أداء الخدمات، تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والنزاهة والفعالية والمحاسبة والمسؤولية وترسيخ سيادة القانون (المادة 213 من 111.14 والمادة من 112.14 والمادة من 113.14).

ولأجل تكريس تلك المبادئ تم التنصيص على إلزامية احترام المجالس ورؤساء المجالس لمقتضيات النظام الداخلي للمجالس، التداول في الجلسات بكيفية ديمقراطية، حضور ومشاركة الأعضاء بصفة منتظمة في مداولات المجالس، وشفافية مداولات المجالس، احترام آليات الديمقراطية التشاركية ـ التشاورية، احترام مقتضيات وضع الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها، المقتضيات المنظمة للصفقات، القواعد والشروط المتعلقة بولوج وظائف إدارة الجماعات الترابية، القواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة، والتصريح بالممتلكات، وعدم استغلال التسريبات المخلة بالمنافسة النزيهة، عدم تنازع المصالح وعدم استغلال مواقع النفوذ (المادة 214 من 111.14 والمادة من 112.14 والمادة من 113.14).

2. **تدابير وإجراءات الحكامة**

وضع دلائل المساطر المتعلقة بالأنشطة والمهام المنوطة بإدارة الجماعات الترابية وبالأجهزة التنفيذية والتداولية، تبني نظام التدبير بحسب الأهداف، وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها، ووضع منظومة لتقييم المشاريع والبرامج

تحدد فيها المؤشرات الخاصة بالتقييم (المادة 215 من 111.14 والمادة من 112.14 والمادة من 113.14).

3. أنواع المراقبة التي تخضع لها المجالس ورؤساء المجالس:

سبق وأشرنا بأن المشرع عدد أنواع المراقبة في المراقبة الداخلية والافتحاص الداخلي وفي المراقبة الشعبية أو مراقبة العموم وفي المراقبة والافتحاص أو التدقيق المالي الخارجي وفي المراقبة القضائية.

- فقد ألزم المشرع الجماعات الترابية باعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص الداخلي وتقديم حصيلة تدبيرها في تقارير تدرس ويتداول بشأنها في المجالس. وفي إطار قواعد الحكامة ينبغي كذلك أن يسلم رؤساء الجماعات الترابية نسخة من محاضر الجلسات لكل عضو من أعضاء المجالس (المادة من 111.14 والمادة 216 و217 من 112.14 والمادة من 113.14)
- كما ألزم المشرع الجماعات الترابية بضرورة نشر تقارير المراقبة الداخلية والافتحاص الداخلي وحصيلة تدبيرها بجميع الوسائل الملائمة لتمكين العموم من الاطلاع عليها، بما في ذلك المواقع والمنصات الالكترونية الرسمية، كما ينبغي على الرؤساء أن يعلق مقررات الجلسات بمقرات الجماعات الترابية، وكذلك وضعها رهن إشارة جميع المواطنات والمواطنين والجمعيات ومختلف الفاعلين كلما طلبوا الاطلاع عليها. كما ألزم القانون رؤساء الجماعات الترابية كما الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص التي تقوم بتسيير مرفق عمومي تابع للجماعات الترابية بضرورة إعداد القوائم المالية والمحاسباتية المتعلقة بتسيير تلك المرافق وبوضعيتها المالية وإطلاع العموم عليها. هذا ناهيك عن إلزامية المقاربة التشاركية التشاورية في إعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم السياسات والمشاريع التنموية الترابية، مما يعزز من مراقبة العموم للمجالس والرؤساء، وهذه النقطة سنفصلها في الكتاب الثالث المتعلق بمبادئ وآليات الديمقراطية التشاورية.
- و إلى جانب المراقبة والافتحاص الداخلي كرس المشرع كذلك المراقبة والافتحاص أو التدقيق الخارجي بما فيه المالي، حيث يمكم للمجالس ولرؤساء المجالس، كما يمكن للولاة والعمال أن يخضعوا تدبير الجماعات الترابية للتدقيق بما فيه المالي، وتتولى هذه العملية حسب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الهيآت المؤهلة قانونا، وهي المجالس الجهوية للحسابات والمجلس الأعلى للحسابات، إلى جانب هيأة التفتيش بالسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. والأهم في هذا النوع من المراقبة هو مآلها في حالة ما إذا أثبث التدقيق وجود اختلالات، حيث ينبغي أن يحيل العمال بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات والولاة بالنسبة للجهات التقارير على المحكمة المختصة. وهنا يظهر تعزيز القانون للمراقبة القضائية كأساس لتحقيق الحكامة الترابية، وقد سبق ولا حظنا ذلك عند الحديث في المراقبة الإدارية التي لم تعد بيد سلطة المراقبة ممثلة في الولاة والعمال بل أصبحت تنتهي إلى المحاكم الإدارية. وبالتالي يمكن القول إن المراقبة القضائية تتجلى في القضاء الإداري والقضاء المالي والقضاء الزجري. وهذا ما يحقق مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة أحد مبادئ الحكامة الترابية.

خلاصة عامة موجزة استشرافية: يمكن القول إن هناك تأسيسا دستوريا للانتقال من مركزية إلى لا مركزية وجهوية التنظيم الإداري والتنظيم الترابي بالمغرب كما يمكن القول إن القوانين التنظيمية قد عملت على تنظيم وأجرأة جانب مهم من هذا الأسلوب الجديد في تنظيم علاقة الدولة بالجماعات الترابية وبالمجتمعات المحلية، والانتقال بها من علاقة وصاية إلى علاقة تعاقد وشراكة. وقد وفرت القوانين التنظيمية مجموعة

من الإمكانات والآليات القانونية الكفيلة بتكريس دمقرطة السلطة والقرار ولا مركزية وجهوية وترابية السياسات والمشاريع التنموية وكذلك تحقيق جودة ونجاعة وفعالية والرفع من مردودية السياسات، غير أن ثمة عوائق بعضها قانوني يتمثل في استمرارية الاشتغال بقوانين تعود لما قبل دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، خصوصا في المجال المال و الجبائي ومجال التعمير، ناهيك عن قوانين العقار التي يعود بعضها لحقبة الاستعمار، والأخطر من ذلك هو العوائق السوسيولوجية سواء المتعلقة بالمنتخبين أو تلك المتعلقة بالمجتمعات المحلية أو تلك المتعلقة برجال السلطة، حيث سيادة ثقافة السلطوية التي تواجه الدمقرطة.