

موانع إصلاح الجماعات المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟

الأستاذ محمد العجمي
أستاذ مساعد بكلية الحقوق
والعلوم الاقتصادية والسياسية
بجامعة سوسة (تونس)

مقدمة:

أصبح الرهان على الجماعات العمومية المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية شرط إمكان تعصير الإدارة الراهنة على مستوى التنظيم كما على مستوى التسيير وذلك في إطار محور عام متعلق بإعادة صياغة دور الدولة التي أصبحت مطالبة بالنقل إلى أدنى حد ممكن لها لفسح المجال أمام المخاطب بأحكام السلطة للمساهمة في التصرف في الشؤون العامة تدعياً للحرية في معنى الاستقلالية والمشاركة وهو ما أسس لمرحلة جديدة في الإدارة والسلطة تسمى حيناً الحكامة وأحياناً أخرى الحكم الرشيد كمرادف لديمقراطية تشاركية وأساس لمشروعية جديدة للسلطة.

وبما أنّ اللامركزية الترابية تقوم في وجودها على الاستقلالية كمبدأ عام ومعتبرة قبل هذه المرحلة أحد أهم أوجه الديمقراطية الإدارية، فإنّ الجماعة العمومية المحلية أصبحت تمثل الممر الحتمي لكل عملية إصلاح إداري.

وحيث أمام هذه التعاليم القانونية والإدارية الجديدة والتي تحولت إلى ما يشبه الإصلاحات القسرية بفعل حركة مدروسة للمؤسسات البنكية الدولية وجدت الإدارة في المغرب العربي، التي ظلت محافظة لعقود من الزمن على نظام لامركزية شكلية، أمام تحديات المساس بالوحدة الإدارية والسياسية للدولة وباحتكار هذه الأخيرة ممثلة في إدارتها المركزية للمصلحة العامة كمصدر للمشروعية فضلاً عن مخاطر التنافس بين المصلحة الوطنية والمصالح المحلية وما سيترتب عن ذلك من تقسيم للسلطة وتخطي مرحلة الاحتكار والهيمنة السياسية الأحادية، في حين أنّ السلطة في إدارة دول المغرب العربي منذ نشأتها ظلت محافظة على وضع مسألة النظام في قلب إشكالية التنمية والخشية أو التوقي من الحرية حتى في أبسط مقوماتها الأولى المتمثلة في حرية تبادل العلم بالمشكلات.

وبما أنّ الجماعة العمومية المحلية هي الأقرب إلى المواطن، وهي مرادف للامركزية محلية تقوم على مبدأ الاستقلالية ومنها قاعدة الحرية في دول يعتبر فيها المواطن والاستقلالية والحرية عناصر أو مصادر تهديد لسلطة الدولة، كان التعامل مع إصلاح الجماعات العمومية المحلية وبالتالي نظام اللامركزية المحلية منذ بداية الاستقلال قائماً على منطق تغليب الشكل على الأصل وهو لا يزال يحافظ على نفس الخاصية حتى من خلال آخر التنقيحات والتغييرات دلالة على بقائه نظاماً قديماً بجديده: قديم لأن

التنقيحات والإصلاحات المتعاقبة لم تدخل تغييرا جوهريا على استقلالية الجماعات العمومية المحلية تجاه السلطة المركزية وهو جديد من حيث تطوير الإجراءات وآليات العمل بحسب خصوصيات كل مرحلة وكل دولة على حدة، على أن المقصود بدراسة الجماعات المحلية هنا يتوقف عند حد البلديات بالنظر إلى أن الجماعات العمومية الترابية الموازية كالولاية والجهة والإقليم أو العمالة تمثل تنظيمات أقرب إلى اللامركزية منها إلى اللامركزية وفي أحسن الحالات "لامركزية مسقطة" لم يقع التفكير في مبادئ اللامركزية في صياغة نظامها إلا بقدر ما يؤمن لها لعب دور "اليد الممتدة عن قرب" للإدارة المركزية على الخلية الترابية اللامركزية الأساسية مجسمة في البلدية لضمان إحكام السيطرة عليها.

وهذا ما يفسر كيف أن الوالي هو سلطة الإشراف الأساسية على البلديات في كل من تونس والجزائر والمغرب وهو ما يفسر أيضا كيف أنه رغم إدراج الولايات والجهات ضمن دائرة الجماعات اللامركزية في بلدان المغرب العربي بصرف النظر عن خصوصيات كل دولة منها، فإن ذلك لم يؤثر على طبيعة التنظيم الإداري اللامركزي في هذه الدول الذي لم يتغير بالمرّة من ناحية المقومات والخصائص مثلما لم يتغير منطق التعامل مع اللامركزية المحلية من جانب السلطة المركزية التي فشلت إلى حدّ الآن كل العوامل في إقناعها بضرورة رفع اليد عن الإدارة اللامركزية مما جعل اللامركزية في هذه الدول قبل أن تتمثّل مع كل الإصلاحات التي عرفتها مشكلة تسيير وتصرف فإنّها تصارع إلى الآن مشكلة مبادئ: مبادئ اللامركزية طالما أنّها لازالت تعيش خارج الاستقلالية والحرية وهو ما يبرر طرح السؤال المركزي التالي:

ما الذي حال دون تجديد اللامركزية المحلية على أساس إصلاح ناجع يخرجها من دائرة الماضي؟

سؤال تتداخل في الإجابة عنه عدّة عوامل منها السياسي والإداري والقانوني والثقافي والسوسيولوجي على أساس دور محدد للسلطة لتشكيل محورين أساسيين متمثلين في تمسك السلطة، في كل عملية إصلاح في هذا النطاق، بعدم معالجة عيوب ظاهرة (الجزء الأول) تقابلها عيوب خفية (الجزء الثاني).

I - العيوب الظاهرة لإصلاح الجماعات العمومية المحلية :

يتعلق الأمر في المقام الأول بموانع تحول دون الإصلاح النوعي والناجع متمثلة في عيوب ظاهرة تتميز بأنها جلية من خلال أو من وراء النص القانوني والممارسة الإدارية وهي معلن عنها من طرف الخطاب الرسمي بما يجعلها تقليدية و ظاهرة للعيان، تنقسم إلى: عمليات إصلاح تغلب الجانب التقني للامركزية (أ) وعقلية إصلاح تتعامل مع اللامركزية بأثر رجعي (ب).

أ - عمليات إصلاح تغلب الجانب التقني:

ليس هنالك أبسط من القول أن البلدية أو الولاية جماعة عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهي تتولّى البت في الشؤون المحلية، إنه تعريف بسيط لكنّه يختزن كافة المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الترابية وهي مبادئ تحوم حول محور الاستقلالية التي تتخذ من الحرية جوهرها لها في أكثر من موضع: حرية تكوين الجماعة العمومية المحلية، حرية تنظيمها، حرية انتخاب من يتولى إدارة شؤونها، حرية ممارستها لاختصاصات أصلية وأخيرا رقابة تمارس عليها من سلطة الإشراف تؤمن احترامها للشرعية دون المساس بحرية التصرف لديها.

لكن حادت اللامركزية في دول المغرب العربي عن هذه المقومات حين مثل ولا يزال مبدأ الرقابة أهمّ عنصر لها حلّ محلّ مبدأ الحرية في تأسيس اللامركزية وتطويرها، وهي رقابة تتخذ معنى الوصاية المعممة وذات التشدد المتصاعد، وكأن الجماعة العمومية المحليّة واقعا وقانونا في عداد القاصر ناقص الأهلية لعيب في الإرادة، ذلك أنّ الرقابة المعممة عليها من الإدارة المركزية أو من يمثلها في النطاق المحليّ تسجل حضورها في مستوى كافة عناصر الحياة القانونية للجماعة بدءا بالإحداث والانتخاب مروراً بالاختصاص والتصرف وصولاً إلى التغيير والانحلال، مثلما أنّه من خلال آخر التنقيحات والإصلاحات المدخلة على اللامركزية المحلية في تونس والجزائر والمغرب فقد تطوّر كل ما فيها نسبيا باستثناء الرقابة التي ازدادت تشددا إنّما كانت لكل دولة طريقته الخاصة في ذلك:

- ففي تونس تمّ تنقيح وإتمام القانون الأساسي للبلديات عـ33ـ لسنـة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 بالقانون الأساسي عـ48ـ لسنـة 2006 المؤرخ في 17 جويلية 2006 كتنقيح شمل الرقابة المسبقة المجراة على مداوات المجلس

البلدي في شكل مصادقة أو بالأحرى تصديق⁽¹⁾ من الوالي لكي يتم تغيير عبارة "المداولات" بعبارة "المداولات والقرارات" أو "المداولات والقرارات المتخذة لتنفيذها"⁽²⁾. وإذا علمنا أن تنفيذ مداولات المجلس البلدي من أهم اختصاصات رئيس البلدية فإنه يمكن فهم مغزى هذه "الإضافة" أو هذا التغيير وهو أن تصبح المصادقة المسبقة شاملة إلى جانب مداولات المجلس البلدي، لقرارات رئيس المجلس التي تأتي تنفيذا لها، وفي ذلك مدّ لنطاق تلك الرقابة وتعزيزها في اتجاه إضفاء طابع شمولي عليها، ولكن أيضا تصحيح لممارسة إدارية خاطئة امتدت لعقود من الزمن طالما أنّ الرقابة المجرة على القرارات التنفيذية للمداولات كانت تتم دون نص أو خارج النص في الوقت الذي يقتضي فيه المبدأ العام في اللامركزية أن لا تكون هنالك رقابة إشراف دون نص.

- القانون المغربي إمتاز بتخصيص نظام أساسي لأعضاء المجلس البلدي⁽³⁾ وتمكين المجلس من المبادرة والتقرير في نطاق محليّ وصل إلى اختصاصه بضبط نسب الأداءات البلدية⁽⁴⁾ مثلما تميز مع القانون الجزائري في مستوى تخصيص باب للمرافق العمومية المحلية أصبحت بمقتضاه البلديات تحظى باختصاص تقرير في انجاز وصيانة المدارس ومؤسسات التعليم الأساسي كما في فرنسا⁽⁵⁾ إلا أنه انحرف بشكل ملفت عند الحديث عن الرقابة ذلك أنه قدم بالفصل 69 من القانون عـ 78-00 دد حول الميثاق الجماعي قائمة مطولة ومفصلة لمداولات المجلس البلدي التي تخضع للمصادقة المسبقة لسلطة الإشراف كشرط لنفاذها شملت أغلب وأهم الاختصاصات التقريرية، مثلما أخضع أعمال رئيس المجلس إلى ما يشبه السلطة الرئاسية من خلال اعتماد أسلوب التأشير⁽⁶⁾، بل وأكثر من ذلك وردت آخر التنقيحات مؤكدة لما ذكر من خلال القانون رقم 17.08 المؤرخ في 2009/02/08 المغيّر والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلّق بالميثاق الجماعي⁽⁷⁾ حين أضاف إلى السلة المثقلة بالرقابة المسبقة على مختلف صلاحيات المجلس الجماعي الاختصاص المتعلّق بضبط الميزانية المحلية.

كما تدخلت المادة 139 من ذلك القانون الجديد لتمنح وزير الداخلية اتخاذ كلّ الإجراءات اللازمة لحسن سير المرافق العمومية المحلية ووضع معايير موحدة وأنظمة مشتركة لها وللخدمات التي تقدّمها مع إمكانية تفويض ذلك الاختصاص لولاة الجهات، بما يجعل مبادئ تنظيم وتسيير المرفق العام المحليّ شأنًا مركزيًا بالأساس وليس محليًا ليتم بذلك إفراغ صلاحية إحداث المرافق العمومية المحلية وتسييرها، الممنوحة

للمجالس الجماعية، من جوهرها وبالتالي حصرها في التقنيات والجزئيات دون المبادئ والأصول.

صحيح أن تدخل الإدارة المركزية ضروري في هذا النطاق لكن يجب أن لا يكون ذلك مبرراً لتحويل المجالس المحلية إلى مجرد أدوات تنفيذ محلية لسياسة مركزية، حتى وإن كان ذلك بأشكال متطورة، إلى حدّ يوحي باحتكار الإدارة المركزية لإتخاذ القرار في مستوى تقرير مصير الشؤون المرفقية المحلية بتضييق حرية تمثيلها والتصرف فيها وذلك باعتماد منطق تخصيص العام وتعميم الخاص أو الخصوصي في معنى أن يكون المحلي قطعة من المركزي والمركزي مجموع محليات.

وربما هذا ما يفسر استعمال عبارة "الوصاية" عوضا عن الإشراف أو الرقابة في النصوص القانونية حول اللامركزية في كل من المغرب والجزائر، على أن المشكلة ليست مشكلة تعابير وإنما مشكلة مفاهيم ومضامين.

ولعله من الغريب بعض الشيء أن يصل التشدد في الرقابة، في اتجاه محاصرة الخصوصية المحلية، إلى حد إخضاع مداولات المجلس البلدي إلى مصادقة مسبقة من قبل سلطة الإشراف⁽⁸⁾ حتى في مسائل تعتبر من أكثر الشؤون أو الخصوصيات المحلية بساطة وبداية مثل تركيز أو حذف أو تغيير أماكن الأسواق الأسبوعية وتسمية الأنهج والساحات العامة عندما ترمي تلك التسمية إلى تشريف أو تخليد ذكرى أو حدث تاريخي⁽⁹⁾، وهو يلتقي لا محالة في خصوص المصادقة على تلك التسمية مع القانون التونسي ولو أن هذا الأخير كان أكثر "تضييقا" حين أضاف إلى تلك القائمة الفضاءات الرياضية والشبابية والثقافية⁽¹⁰⁾.

• بالنسبة للجزائر مقارنة بالمغرب وتونس، كان قانونها ذا خصوصية في هذا المجال مفادها أنه حسب النصّ كان الأقلّ صرامة في تمثل الرقابة المسبقة على مداولات المجلس البلدي إذ اكتفى الفصل 42 من القانون عـ80-90—د المورخ في 1990/4/7 بصنفيين من المداولات: تلك المتعلقة "بالميزانية والحسابات" من ناحية و"بإحداث مرافق ومؤسسات عامة بلدية مشتركة" من ناحية أخرى. لكن في المقابل تعامل مع أهم سلطة داخل المجلس ممثلة في رئيسه كمجرد موظف للإدارة المركزية أو من يمثلها في النطاق الجهوي حين يجعله مكلف تحت سلطة الوالي بنشر القوانين والتراتيب وتنفيذها والسهر على حفظ النظام والسكينة والراحة العامة⁽¹¹⁾، كما مكن الوالي من

الحلول محلّ رؤساء البلديات في حالة التقاعس أو عدم العمل بالتدابير الأمنية⁽¹²⁾ ملتقيا في هذه النقطة الأخيرة مع القانون التونسي الذي كان أكثر توسعا في التضييق حين لم يحدد طبيعة أو نوعية الأعمال المعنية بالحلول ("إذا امتنع رئيس البلدية أو أهمل القيام بعمل من الأعمال تفرضه عليه القوانين والتراتيب"⁽¹³⁾)، علما أن تقنية الحلول La substitution لا علاقة لها أصلا بالقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس رقابة الإشراف.

إنّ في التركيز على الرقابة وتحديد الرقابة المسبقة (في معنى الوصاية) تظلّ اللامركزية المحلية في بلدان المغرب العربي مصابة بالتشويه أو بتغيير الطبيعة طالما أنّ الإصلاحات الواردة عليها إلى حدّ الآن لم تحدث جديداً إلّا في مستوى الجوانب الفنية أو التقنية للامركزية في مقابل بقاء الأصل على ما هو عليه: حماية سلطة الدولة (ممثلة في إدارتها المركزية) أولاً وأخيراً وبينهما "ما تيسّر" من المحليّة التي لا تحضى بالاستقلالية وبالتالي بالحرية إلّا بقدر عدم المساس بتلك الحماية. إن في ذلك تعبير عن العلاقة العمودية⁽¹⁴⁾ بين الدولة بالمعنى المذكور والجماعات العمومية المحلية والتي جعلت من الدولة وصيا وليس مجرد ناظر على تلك الجماعات التي لطالما تمّ اعتبار ممثليها مجرد أعوان تنفيذ للسياسة العامة للدولة أكثر منهم رجال تفكير في سياسات محلية مستقلة كميزة للنظام التقليدي للامركزية الترابية في فرنسا الذي تواصل من أواخر القرن 19 إلى حدود تنقيح سنة 1982⁽¹⁵⁾، وهو وضع يجد تجسيدا نصياً واضحاً له في القوانين الحاكمة للامركزية المحلية في دول المغرب العربي⁽¹⁶⁾ بشكل يدعو إلى التشكيك في وجود "مصالح محلية" أو "شؤون بلدية" بمثل عدم وضوح المقصود بها إن وجدت.

صحيح أنّ اللامركزية في ظل موروث فرنسي قائم على فكريتي الوحدة والتركيز⁽¹⁷⁾ لابد أن ينظر إليها من زاوية الدولة⁽¹⁸⁾ بما يبرّر طغيان الاعتبار الأمنية والبحث عن تقوية جهاز الحكم في بناء وتطوير الدولة المغربية كدولة حديثة العهد بالاستقلال. لكن حادثة العهد بالاستقلال أصبحت اليوم شيئاً من الماضي بفعل مرور الزمن ورحيل التشكيلات السياسية الأولى المؤسسة لتلك الدول نسبياً، وبفعل تحديات المرحلة الراهنة التي أصبحت فيها الدولة محكومة بمفهوم الحكامة (La gouvernance) التي اتخذت من تدعيم اللامركزية أحد أهم عناصر التجديد في مفهوم السلطة من خلال التشديد على ضرورة أن يتمّ "تشييد الدولة من القاعدة إلى القمة (وليس العكس) ولا يمكن

لها أن تتدخل في المستقبل إلا على أساس تخلفات ونقائص وعجز الجماعة المحلية والمجتمع المدني⁽¹⁹⁾.

بيد أن الوضع الراهن للجماعات المحلية في بلدان المغرب العربي قد يبرّر مزيد الإبقاء على تحكم الإدارة المركزية وهيمنتها على تلك الجماعات طالما تأكد أن نقائصها ومواطن عجزها عديدة ونوعية وأساسها ضعف مواردها المالية وضعف تخصص أعضائها وأعوانها لنقص الكفاءات فيها ومحدودية تأطيرها مما يبقّيها رهينة المنح والإعانات التي تقدّمها لها الدولة كمدخل للهيمنة عليها⁽²⁰⁾ نعتقد أن مشكل هيمنة الدولة ممثلة في إدارتها المركزية على الجماعات المحلية أكبر من مسألة الإعانات والتمويل وذلك للأسباب التالية:

- إذا كان ضعف الموارد المالية البشرية كسمة لأغلب البلديات وخصوصا منها في المناطق الريفية مدعاة لتلك الهيمنة، بماذا نفسر إذن إخراج أهم البلديات على الإطلاق من حيث الإمكانيات المالية والبشرية من دائرة اللامركزية في مستوى هرم سلطتها ممثلا في رئيسها على الأقل مثلما هو عليه الشأن بالنسبة لبلدية تونس العاصمة وبلدية الرباط في المغرب⁽²¹⁾.

- إذا كان ضعف الموارد مانعا أمام تطور استقلالية الجماعات المحلية فإن الدولة بقدر ما تعمل على حل هذا الإشكال من خلال المنح والإعانات تقف مانعا أمام تطور الإمكانيات المالية لتلك الجماعات من خلال عرقلة التعاون بين البلديات وذلك بإخضاعه، سواء كان داخليا أم خارجيا، للرقابة في معنى المصادقة الوجوبية المسبقة لسلطة الإشراف ويشمل الأمر مساهمة البلدية في المرافق العمومية من ناحية وإبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة مع الجماعات الأجنبية فيما يتعلق بتونس والمغرب⁽²²⁾ وإحداث مرافق ومؤسسات عمومية بلدية مشتركة بالنسبة للجزائر⁽²³⁾.

ويبدو الأمر قائم على تناقض غير مبرر موضوعيا لجملة من الأسباب:

- أن التعاون المالي بين البلديات أمر جد مطلوب في المرحلة الراهنة كأحد أهم الحلول، إلى جانب تشجيع الاستثمار الخاص، لتجاوز مشكلة ضعف الموارد والتقليص من حدة الفوارق في الإمكانيات بين البلديات مثلما أوصى به المنتدى المنعقد حول "الجماعات الترابية في إطار الشراكة الأورو-متوسطية"⁽²⁴⁾، ومثلما أوصت به آخر المقترحات حول إصلاح نظام الجماعات المحلية في الدول ذات الامركزية المحلية الفعلية ومنها في فرنسا

مؤخرا التقرير المقدم إلى رئيس الجمهورية من اللجنة التي تشكلت من أجل إصلاح الجماعات المحلية برئاسة وزير الداخلية الأسبق Edouard Balladur بتاريخ 5 مارس 2009 (JORF n°0055 du 6/3/2009).

وهنا لا بدّ من ملاحظة أنّ الأسلوب المغربي المعتمد إلى حدّ الآن في التعاون بين الجماعات المحليّة يؤثّر التوجه، من حيث المبدأ، نحو الجماعات الأوروبيّة بالرغم من أنّ هذه الأخيرة ترى في المدن المغربية "تحفا" سياحية بالأساس لعدم تكافئ الإمكانيات والعقليات وبالتالي التعاون. وفي مقابل ذلك يظلّ التعاون والشاركة بين البلديات المغربية ذا طابع استثنائي في حين أنّه، بالنظر إلى الالتقاء بينها على أكثر من واجهة، من المفروض، لولا العامل السياسي، أن يجعلها تكمل بعضها حقيقة ويسهل تبادل الخبرات والثروات فيما بينها، وهو وضع في حاجة إلى مراجعة لتعويض فشل الإتحاد المغربي سياسيا بنجاح إداري، على الأقل، من خلال تعاون لا مركزي مؤهل لأن يكون نموذجيا من زاوية تحقيق التنمية المحليّة.

- أنّ مساهمة البلدية المالية في مرفق عمومي وخصوصا إذا كان منشأة عمومية أو شركة ذات رأسمال مختلط يمثل أهم أدوات تفعيل دورها في تحقيق العائدات المالية كشرط ضرورة في الاستجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحليّة، وهو ما يتطلب تغيير منحى الإصلاح القانوني لللامركزية المغربية نحو التركيز، في تفعيل ما ذكر، على إطلاق حرية المبادرة للجماعات المحليّة عوض التفكير في الأمر من زاوية إجرائية غالبية تبحث عن تنويع المصادر وتطوير الوسائل في ظلّ وصاية مركزية طاعية لأنّ الأمر أصبح متعلق بتنمية موارد الجماعات المحليّة في نطاق سيادة نظام اقتصاد السوق وأساسه المنافسة وتحرير المبادرة الفردية والخضوع للغّة موازين القوى.

- إنّ الحديث على المراهنة على الجماعات المحليّة في تحقيق التنمية فكرة خاطئة بكلّ وضوح أو خاطئة حيث هي واضحة في ظلّ تواصل طغيان ميزانيات التسيير على ميزانيات الاستثمار بالنسبة للسواد الأعظم للبلديات المغربية.

- إنّ التفسير الأكثر دلالة لما ذكر يتجاوز المعطى المادي البحث فيطال النظرة المركزية إلى اللامركزية لتظلّ هذه الأخيرة رغم كل الإصلاحات المدرجة قيمها وحديثها مجرد شكل من أشكال اللامحورية المخففة⁽²⁵⁾ لأنّ النظرة الرسمية في مستوى أعلى هرم السلطة للجماعة المحلية قائمة على الخشية من قيام مشروع منافس. لذلك لا تزال

موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟

اللامركزية هنا في مرحلة مشكلة المبادئ وإلاّ لما كل هذا الخوف من تفعيل حرية البلدية مثلا في الوقت الذي يمنع عليها التداول في المسائل السياسية ومخالفة القوانين والتراتيب مثلما هي مطالبة بالالتزام بالسياسة العامة للدولة في مختلف الميادين ! هل يتطلب الوضع كل تلك الوصاية في ظلّ موانع الاستقلالية عن الإدارة المركزية!

إذا كان هذا الوضع مدعاة للريبة وليس الخوف فإن الريبة في مصداقية سياسة أو نظام قانوني يتراوح بين الإصلاح واللاإصلاح تظل مبررة بتواصل النظرة الأمنية إلى تلك اللامركزية كدليل على أنّ المشكل بالأساس هو مشكل عقلية.

ب - عقلية إصلاح تتعامل بأثر رجعي:

لقد أصبحت ضرورة مراجعة مفهوم الإدارة والسلطة أو بالأحرى إدارة السلطة خارج الجدل بعد أن وضع أسلوب الإدارة المركزية أو المركزة موضع إدانة بفعل إضعاف المقدرة الاقتصادية والمالية والمؤسساتية للدول التي لها مشاكل تنمية واسعة النطاق، وهو ما أدى إلى إعادة تهيئة السلطة والإدارة لصالح الجماعات العمومية المحلية وذلك من خلال إسناد دور أساسي للعوامل المحلية التي تؤسس النمو وتضمن شروط التنمية⁽²⁶⁾. من هنا كان تفعيل اللامركزية أحد مستلزمات هذه الصياغة الجديدة لمفهوم السلطة الإدارية.

لقد تدخلت الإدارة في الدول المغاربية الثلاث بجملة من الإصلاحات في هذا النطاق إستجابة لمقتضيات المرحلة لكن دون أن تتمكن من تحقيق نقلة نوعية في سياق اللامركزية والسبب كامن بشكل جوهري في مواصلة التعامل مع الإصلاح بعقلية تقليدية موحدة بتعدد مكوناتها.

أولى مظاهر هذه العقلية "الإصلاحية" العامة مجسدة في ما يمكن أن نسميه بعقلية إدارية قائمة على مبدأ "عدم رغبة السلطة في تقسيم السلطة" كقاعدة بدائية في العلوم الإدارية مستمدة من فكرة أن "الإدارة لا يمكن أن تعمل بشكل سيئ" (L'administration ne peut mal faire) كخصوصية للإدارة في القرون الوسطى.

هذه العقلية الإدارية القديمة بجديدها تتخذ من البيروقراطية عقلا مدبرا حيث المسؤول الإداري أو الموظف العمومي عموما لا يزال يتعامل مع فكرة الخدمة العامة كامتياز إداري لفائدة رجل الإدارة وليس كالتزام إداري بالأساس، محمول على عاتقه،

وذلك بالرغم من عديد الإصلاحات الإدارية والمجهودات المبذولة في تحسين نوعية الخدمات العامة.

على هذا الأساس توجد اللامركزية في المنطقة المغاربية محكومة بعقلية تمثيلها للسلطة الإدارية قبل المصلحة العامة وقبل المرفق العام، وهو في الحقيقة مشكل تكوين الدولة المغاربية في الأصل حيث كانت نشأة فكرة المرفق العام تغلب عليها الإعتبارات السلطوية أي اعتبارات السلطة العامة على المصلحة العامة بفعل العامل التاريخي المتمثل في اعتماد المرجعية الفرنسية والحاجة إلى تقوية جهاز وسلطة الدولة كدولة ناشئة.

هذه العقلية الإدارية ذات الخلفية السياسية هي التي أسست لعقلية مغلوطة تماما لتناقضها في التعامل مع إشكالية التنمية وذلك بخلق صدام لا يزال قائما، وإن كان غير مبرر، بين تحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية وتحقيق الحرية من خلال إعطاء الأولوية للتنمية واعتبار الحرية عاملا معطلا لها. في حين أنّ هنالك علاقة سبب بنتيجة قائمة على التأثير والتأثير المتبادل بين التنمية والحرية بدليل أنّ تعطيل الحرية السياسية إلى حدّ الآن في الدول النامية ساهم بشكل مباشر في تعطيل التنمية.

وبما أنّ اللامركزية في الأصل حرية أو لا تكون فقد تم التعامل معها ومع ضرورة تطويرها من طرف السلطة هنا باحتراز شديد رغم ادعاء تلك السلطة الإلتزام الكامل بتحقيق التنمية!

من هذا المنطلق لم تبادر دول المغرب العربي، من حيث المبدأ، بإصلاح اللامركزية من تلقاء نفسها بل جاءت أهم الإصلاحات وآخرها نتيجة إملاءات من المؤسسات البنكية الدولية وخصوصا البنك العالمي في إطار مخططات إعادة الهيكلة منذ ثمانينات القرن الماضي⁽²⁷⁾ فكان إصلاح اللامركزية لديها، إصلاحا بالفرض وليس بحكم الإرادة، وربما مثل هذا عامل نفور واحتراز من جانب السلطة تجاه ذلك الإصلاح.

وكانت النتيجة هي التناقض في اعتماد التعويل على البلدية في تحقيق التنمية الجديدة مقابل عدم تمكينها من صلاحية تمثل وتنفيذ مخطط تنمية محلية مستقلة (حالة تونس) أو تمكينها من مخطط تنمية محلي لكن غير مستقل عن المخطط الوطني للتنمية مع فرض رقابة قانونية وترتيبية عليه (حالة المغرب والجزائر).

ويزداد الوضع تعقيدا مع تمادي العقلية الممتدة جذورها في الماضي عائقا رئيسيا، ومحركا لكل العوائق الأخرى، أمام إصلاح عميق للامركزية الترايبية عموما من

خلال هذه المرة عقلية التخوف من الإصلاح لدى السلطة إذ أنه "بسبب عدم قدرة السلطة الإدارية على التكيف مع التطور ظهر جليا ضعفها من خلال الوضع المتردي الذي تعرفه حاليا هذه الإدارة ذلك أن هذه السلطة على الرغم من الإصلاحات التي أدخلت والأموال التي أنفقت في سبيل تحقيق هذا الهدف ظلت حائرة ولا تعرف المخرج، وهذه النتيجة السلبية جاءت بسبب عدم إيمانها إيمانا مطلقا بفكرة الإصلاح وبفكرة مواكبة التطور التكنولوجي والعلمي وغياب هذا الإيمان يظهر في تحفظها وفي ترددتها في كثير المناسبات من إدخال أساليب جديدة غير مأمونة العواقب أو من شأنها إحداث هزات غير مستساغة قد لا يتحملها النمط الإداري البيروقراطي مما يدل على اضطراب وخشية الإدارة المركزية من فتح الباب أمام نظام التركيز على الرغم من الخطابات الرسمية"⁽²⁸⁾. ولعلّ هذا ما يفسّر كيف أنّ الإدارة المغربية لازالت تطرح في الأصل، دون اعتبار للجزئيات والشكليات، نفس محاور الإصلاح الإداري التي طرحتها منذ الوهلة الأولى لقيامها بعد الاستقلال (من ذلك تعريب الإدارة، تبسيط الإجراءات الإدارية، الوعي بالمهام والمسؤوليات، التكوين الجيد في المجال الإداري، الجانب السلوكي للموظف، تقريب الإدارة من المواطن، تعصير الإدارة وتجهيزها بشبكات اتصال هامة)⁽²⁹⁾.

وفق هذه العقلية، متماسكة المكونات رغم تناقضها بفعل تجاوز الأحداث لها، لم يكن إصلاح التنظيم اللامركزي إلى حدّ الآن دافعا للتقدم إلا بمنطق "مستقبل الماضي" (l'avenir du passé)، وهو ما يفسره أحد القوانين الاجتماعية الحاكمة لتطور المجتمعات ومفاده أنّ الماضي يمتدّ تلقائيا في المستقبل ما لم تتدخل إرادة واعية في تغييره على أساس حاجة الإنسان المجددة أبدا للحرية.

في غياب هذا التدخل تظل العقلية المعيقة لإصلاح جدي وعميق للإدارة المغربية عموما تعيد إنتاج نفسها في الزمن دلالة على تخلفها في التطور إذ تكرر نفس أسلوب الدوران في دائرة مفرغة باعتماد المراحل التالية: تنتج الأزمة - تحتويها - تعيد إنتاجها بنفس جوهرها - تعاود احتوائها بأشكال ومفاهيم جديدة وهكذا دواليك، بمثل حركة ذاك الذي انطلق من نقطة "أ" فوصل إلى نقطة "ب" ولكنه في النهاية رجع من حيث أتى. بهذا الشكل نكون أمام إدارة أي كانت تتطور في الشكل أو في الفرع فإنّها في الأصل تتقدم على طريق مسدود.

في غياب إرادة سياسية ومجتمع مدني حقيقي وفاعل في هذه المنطقة يمكنهما التأثير في اتجاه تغيير تلك العقلية ستظل هذه الأخيرة تتغذى من أزمة ثقة متبادلة بين الإدارة ومنظوريها في التعامل مع الشأن المحلي وهي أزمة ثقة من جانب الإدارة في الانتخابات اللامركزية⁽³⁰⁾ وأزمة ثقة من جانب المواطن حول جدية الإدارة في الإصلاح وهي أزمة تتغذى بدورها من:

II - العيوب الخفية لإصلاح الجماعات العمومية المحلية:

هي عيوب خفية لأنها غير مصرّح بها أو مصرّح بعكسها في النص والممارسة كما أنّ بها عناصر مستحدثة رغم تراكمات الماضي فضلا عن أن السلطة تتحاشى إثارتها أو التعامل معها لذلك تعمل على التعتيم عليها لأنها دليل إدانة ضدّها على أساس أنّها وليدة فعل سياسي نظامي وهي فوق كلّ ذلك مشتتة بين مجالات عديدة لا يمكن حصرها بدقة وبشكل نهائي أساسها تمنع القرار السياسي عن جدية الإصلاح (أ) ومنع النص القانوني من جودة التقنين (ب).

أ - تمنع القرار السياسي عن جدية الإصلاح:

إنّ أي إصلاح مدرج على نظام الجماعات العمومية المحلية في اتجاه إضفاء النجاعة على اللامركزية يتطلب إصلاحا سياسيا في اتجاه الديمقراطية⁽³¹⁾ وهي علاقة سبب بنتيجة لسببين:

- إنّ اللامركزية تقوم من حيث الأصل على محور الحرية والحرية مسألة سياسية بامتياز.

- إنّ اللامركزية المحلية مراهن عليها في المرحلة الحالية للنهوض بالتنمية والتنمية مسألة سياسية عامة.

وبناء عليه فإنّ التغييرات المدخلة على الحياة السياسية وبالتحديد على توازن القوى وعلى نتائج الانتخابات، على المستوى المركزي كما على المستوى المحلي، مثلت عاملا مساعدا ومسهلا للاستقلالية المحلية، والدليل على ذلك أن هنالك دول، إلى زمن قريب، لم تكن بعيدة بالمرة من حيث وضعها ووزنها السياسي والاقتصادي عن دول المغرب العربي تمكنت من إرساء أنظمة وتجارب لامركزية محلية حقيقية بفضل القطع مع شبه احتكار السلطة من قبل أحزاب سياسية هيمنت طويلا على الساحة، فكان أن تم ترك المجال لتشكيلات سياسية معارضة للمساهمة الفعلية في الشأن العام ومنها منحت

الفرصة لفاعلين سياسيين جهويين ومحليين لإقامة التحالفات والتأثير في اختيارات السياسة العامة للدولة مثلما يشهد به التداول على السلطة في السينغال والتغييرات السياسية الضخمة في جنوب إفريقيا والتحولات المعتمدة في المكسيك والبرازيل من خلال تجاوز مرحلة الحزب المهيمن وتلك المسجلة في الهند والتي أنتجت تقسيم وتجزئة التمثيل السياسي⁽³²⁾.

في المشهد السياسي المغربي ظاهرة الهيمنة السياسية على السلطة وأحادية السلطة حتى في التعدد لازالت متفشية وهي تتراوح بين الاحتكار وهشاشة التعددية نتيجة ترنح المعارضة بين أحزاب وظيفة عمومية وأحزاب متطرفة غير معترف بها، وبينهما أحزاب ناشطة دون قاعدة شعبية واسعة، مع خصوصية للمغرب من خلال الانتخابات التشريعية لسنة 2007 حيث تم تشكيل الحكومة والبرلمان على أساس تحالفات جديدة اتخذت فيها المعارضة موقعا مهما، لكن يظل هنالك قاسم مشترك أساسي بين البلدان الثلاث من هذه الناحية يتمثل في عدم قدرة الأحزاب المعارضة أي كان موقعها من السلطة إلى حد الآن على الإرتقاء إلى منافسة الأحزاب التقليدية الحاكمة وفرض مشروع بديل بالوسائل الديمقراطية.

إنّ هذا السياق العام الضار بالحرية يفسر حيث يبرر كيف أن إصلاح اللامركزية المحلية بقي متوقفا عند الشكل دون الأصل أي عند تحسين تنظيم الأجهزة اللامركزية وتطوير إمكانيات عملها دون الوصول إلى تمتيعها باستقلالية فعلية عن الإدارة المركزية.

يضاف إلى ذلك أنّ مهمة الأحزاب السياسية في اختيار المرشحين للمجالس البلدية⁽³³⁾ والالتزام هؤلاء ببرنامج الحزب الذي ينتمون إليه يجعل من تحمل المسؤولية المحلية موقوفا من حيث المبدأ على معيار الولاء السياسي وليس معيار الكفاءة، وهو ما يفسّر كيف أن الجماعات العمومية المحلية في بلدان المغرب العربي الثلاثة تشكو من نقص الكفاءات المتخصصة في تركيبتها وكيف أنّه لا توجد فواصل واضحة بين خدمة المصلحة الحزبية والمصلحة العامة في معنى المحلية هنا، حتى أن الجماعة العمومية المحلية تصبح مثلها مثل مؤسسات الحكم مثيرة للأطماع السياسية كإطار لممارسة السلطة وتسلق سلمها وفق منطق أحادية وشخصنة السلطة وهو مشكل عقل سياسي تشترك فيه التنظيمات الحاكمة والمعارضة معا دلالة على توحيد مكونات الثقافة القانونية والسياسية

لنلك الدول حول عقدة "الدولة هي أنا" والتي لم تتقدّم أي دولة في العالم اليوم إلاّ على أنقاضها، فالانقراض السياسية لازالت "منارات" (!) في العقل السياسي المغربي والعربي عموماً.

وطالما كان هناك إشكال متعلق بالعقل السياسي فإنّ شعار المتوخى حالياً كمرجعية لإصلاح الإدارة في دول المغرب العربي وهو "الحكامة" La gouvernance (ومنه في نطاق تدعيم اللامركزية "الحكامة المحلية" La gouvernance locale) تمّ التعامل معه بطريقة لا تبدو خادمة لمشروع الإصلاح وذلك للأسباب التالية:

- بالرغم من أن "الحكامة" و"الحكامة المحلية" لا يحظى أي منهما بتعريف دقيق وشامل، لتغيير العناصر المكونة لهذه وتلك بتغيير المصادر، فإنّه يمكن الاعتماد على ما ورد "بالبرنامج الوطني للحكامة" (P.N.G) الذي وضع في المغرب في مارس 2003 (وهي خصوصية مغربية مقارنة مع الجزائر وتونس) احتوى خمسة محاور مثلما حددتها السلطات المغربية⁽³⁴⁾ تمثل أولها في ضرورة خلق توازن في علاقات اللامركزية باللامركزية وهو توازن لم يرتق إلى مستوى الاستجابة لأهم مستلزمات الحكامة المحلية التي كان البنك العالمي قد أوصى بها في تقريره الموجه إلى المغرب منذ سنة 1995⁽³⁵⁾ متمثلة في ضرورة إرساء عملية تسيير فعالة للميزانية المحلية بإحلال عمليات محاسبة عمومية محل أعمال المراقبة المسبقة، بدليل أنّ آخر النصوص القانونية تطورا وأكثرها جدّة حول اللامركزية المحلية في دول المغرب العربي تثبت الرقابة المسبقة، المعممة والمتشدّدة على الميزانية البلدية في مختلف مراحلها بمثل ما ورد ضمن المواد من 18 إلى 27 من القانون المغربي رقم 45.08 المؤرّخ في 2009/02/18 المتعلّق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها⁽³⁶⁾ وذلك إلى حدّ سدّ المنافذ، بأسلوب لا يخلو من حيلة قانونية، أمام المجالس المحليّة للتفكير في وجهة عدم الأخذ بأسباب رفض سلطة الوصاية المصادقة على الميزانية المحلية⁽³⁷⁾.

- المحور الثاني يتمثل في تكثيف اللجوء إلى أسلوب التعاقد تركيزاً على تشريك القطاع الخاص بل المراهنة عليه في عملية التنمية وهو رهان يحمل في طياته مخاطر عدّة على المصلحة العامة والمال العام كمخاطر لم تقدّم إلى الآن أي من السلطات المغربية برنامجاً أو طريقة عمل لمواجهة أو الحد منها وهي كامنة في خصائص القطاع الخاص الداخلي، في مثل هذه الدول، متمثلة في البحث عن الربح السهل والسريع،

تفضيل قواعد المنافسة غير المشروعة، تفضيل الروابط الشخصية في التعامل مع الإدارة على الروابط القانونية، عدم الاهتمام بالمصلحة العامة إلا بقدر خدمتها للمصلحة الفردية. وفي نفس السياق فإنّ التعويل على استثمارات القطاع الخاص الأجنبي، في تحقيق التنمية عموما والتنمية المحليّة خصوصا، بقدر ما يجنّد كلّ الإمكانات المحليّة لتشجيع واستقطاب ذلك الاستثمار بقدر ما يغيب مخاطره الكامنة في إعاقة الاستثمار المحليّ (عدم قدرة القطاع الخاص المحليّ على المنافسة مع الخارج) وفي تحويل المجتمع إلى مجتمع استهلاكي بحت فضلا عن عدم الاهتمام بالجانب الاجتماعي من مساواة وعدالة وإدماج وتحسين ظروف العمل والارتقاء بالأجور، إضافة إلى بحث الاستثمار الأجنبي، كسياسة عامة قديمة لديه، عن التمرکز غالبا بالمدن الكبرى ذات الإشعاع والجاذبية بفعل الموقع أو الوزن الاقتصادي والاجتماعي تعميقا في ذلك لتقطع خارطة الدولة المغاربية بين فوارق عميقة تفصل الجهات والفئات إلى حدّ دفع بالحديث مثلا عن "تونس الساحل وباقي الصحراء التونسية"⁽³⁸⁾، وهي خارطة لا تتميز فيها الجزائر والمغرب من حيث النوع بل من حيث الكم والمساحة ليس إلّا.

وبناء عليه يعد من التناقضات الخطيرة أن تتعامل دول المغرب العربي الثلاث مع المراهنة على قطاع خاص بهذه المواصفات، داخلها كان أم أجنبيا، بمنطق التضيق من مجال تدخل الدولة وتقليص حجم رقابتها في الوقت الذي تزداد فيه الحاجة إلى دور الدولة كضامن وحيد لحماية المصلحة العامة في الطرف الراهن ضمن مثل تلك الدول، ولعل التنصيب ضمن مختلف القوانين المنظمة للبلديات في بلدان المغرب العربي على منع خدمة عضو البلدية لمصلحته الشخصية في إطار أدائه لمسؤولياته المحلية غير كاف بكل وضوح لحماية المصلحة العامة طالما احتاج الأمر إلى إرادة سياسية واضحة أولا وإلى تجنيد طاقات مادية وبشرية للمتابعة ثانيا بصلاحيات واسعة وعمل جاد.

- المحور الثالث: مقاومة الرشوة وسوء استعمال السلطة سواء بالامتناع على القيام بعمل شرعي أو القيام بعمل غير شرعي، وهي مشكلة على درجة من الخطورة والاستعصاء في هذه الدول ما يجعل حلها متجاوزا لمجرد المبادرة التي حصلت في كل من الجزائر والمغرب من خلال توفير النص الزجري طالما أن الظاهرة لها أسباب ثقافية ونفسية تخلق بين السلطة والتسلط، وأخرى اقتصادية واجتماعية لا بد من البدء بمعالجتها كارتفاع الأسعار وغلاء المعيشة وجمود المرتبات، كما أن لها وسائل تغطية وحماية من

داخل الإدارة نفسها وفق تسلسل هرمي، وقد وجب التفكير في إجراءات خاصة لحماية المصلحة المحلية كمصلحة عامة من هذه الظاهرة داخل الإدارة اللامركزية نظرا لقربها من المواطن وكثرة احتكاكه بها ولحساسية عديد الخدمات التي تؤديها كما في مجال التراخيص الإدارية.

والدليل أنّ توفرّ النص القانوني بصياغة قادرة على استيعاب وزجر كل الخروقات الإدارية، كما في القانون الجزائري ع06-01دد حول مقاومة الفساد الإداري، لم يَمَكّن من تفعيل مقتضيات الفصل 33 منه الذي يجرّم سوء استغلال السلطة داخل إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية في التصديّ لظاهرة امتناع رؤساء البلديات عن ممارسة المهام المناطة بعهدتهم من خلال عدم اتخاذ قرارات هدم البناءات الفوضوية أو الامتناع عن تنفيذ قرارات صادرة بالهدم مثلما حصل مثلا في ولاية برج بوعريّيج الجزائرية⁽³⁹⁾.

إنّ في ذلك تأكيد على أنّ توفر معطيات الإدانة أو ثبوتها واقعا، في مثل هذه الحالات، لا تعني شيئا أمام الموانع غير القانونية العديدة التي تحول دون إثارة الدعوة العمومية من طرف النيابة العمومية نظرا لحساسية التتبع ولأهمية الشخص المتتبع (المتهم) وهو ما يفيد أنّ العبرة في نجاعة مثل تلك الحلول القانونية إنّما هي بالإرادة السياسية أوّلا وليست بالنصوص.

- المحور الرابع والخامس: تجسّد في تنمية الموارد البشرية وتسهيل الإجراءات الإدارية. والإشكال هنا جوهرى باعتبار أنّ كلاهما، على عكس ما يترأى للوهلة الأولى وعلى عكس ما تطرحه الإدارة من حلول في هذا الشأن، لا يمثل مشكلة تقنية إجرائية بحتة وإنّما أيضا مشكلة ذات صبغة لها مساس بالأصل بناء على أنّ الإصلاح المطلوب يتطلب قبل تبسيط الإجراءات ودعم الرصيد البشري تغيير الإدارة لعقلية تعاملها مع المواطن من جهة ومع المعلومة العامة من جهة ثانية: ذلك أنّه في المستوى الأول لا بد من الاهتمام بشكل محوري بالجانب الأخلاقي للعمل الإداري كما بالجانب الاجتماعي منه من خلال وضع مبدأ المساواة وتحقيق العدالة الاجتماعية ضمن الأولويات خصوصا في مجتمعات أغلب فئاتها ضعيفة أو محرومة⁽⁴⁰⁾، أمّا في المستوى الثاني فلا بد من تجاوز سياسة حجب المعلومة وتحاشي الواقعية التي تتوخاها الإدارة المغاربية في تعاملها مع

العموم⁽⁴¹⁾ مع ضرورة التركيز في ذلك على الجماعات المحلية لأنها الأقرب إلى المواطن والأقدر على تشريكه في الحياة العامة وبالتالي تجسيد مفهوم الديمقراطية التشاركية.

لكن لا بد من تسجيل إضافة نوعية، في هذا الموضوع، تميّز بها مؤخرًا القانون المغربي رقم 17.08 المؤرخ في 2009/02/08 المنقح للقانون 78.00 حول الميثاق الجماعي حين أضاف في مادته 14 إحداث لجنة استشارية لدى المجلس الجماعي تدعى "لجنة المساواة وتكافؤ الفرص" تتكون من شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها رئيس المجلس الجماعي والذي يتولى رئاستها، وهي مكلفة بإبداء رأيها، كلما دعت الضرورة، بطلب من المجلس أو رئيسه في القضايا المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي. لكن رغم تميز هذه الإضافة داخل القوانين المغربية إلى حدّ الآن فإنّ الأمر يستدعي بعض الملاحظات:

- أكيد أنها إضافة جريئة من حيث اعتماد مقاربة تشاركية في العمل البلدي في نطاق معالجة المشكل الاجتماعي كإشكال مصيري داخل دولة في طور النمو، وبالتالي لا بدّ أن تتسج على منوالها قوانين تونس والجزائر حتّى تكون لمسألة المساواة في النطاق المحلي مرجعية واضحة وملزمة تتجاوز مجرد الخطاب الدعائي، ولو أنّ القانون الجزائري عـ90-08دد حول البلدية تضمّن إشارة، لكن جزئية، إلى اختصاص البلدية بشأن تذليل الفوارق بين الفئات الاجتماعية ضمن الفصل 89 الذي خولها اتخاذ كل التدابير التي من شأنها مساعدة فئات اجتماعية محرومة من الصحة والعمل والسكن. بيد أنّه يخشى على المساواة هنا أن يكون لها مجرد بريق النص يقصر الإضافة المذكورة على مجرد جراءة قانونية في غياب الاهتمام الفعلي والإستراتيجي والإمكانات المادية والبشرية الكافية لتذليل فوارق اجتماعية هي في الأصل مجففة ومستفحلة باستفحال ظاهرة التخلف في مثل تلك الدول.

- تركيبة لجنة المساواة وتكافؤ الفرص المذكورة تثير التحفظ من حيث اقتصرها على شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية ذلك أنّ الإحاطة بمواضيع في حجم المساواة الاجتماعية وتوابعها ليست حكرًا على من ينتمون إلى الجمعيات، بل إنّ هؤلاء متسيّسون في أغلبهم وينطلقون من العمل الجمعياتي في تسلّق سلّم المناصب السياسية بما من شأنه تهديد مطلب المساواة بالانحراف نحو خدمة أغراض سياسية بحتة أو ضيقة، ولهذا السبب كان من المستحسن فتح الاختيار على الكفاءات المحلية دون تأطير مسبق.

وفي نفس الإطار فإنّ اقتصار الأمر على شخصيات يقترحها رئيس المجلس الجماعي يمكن أن يغلب الروابط الشخصية أو الولائية على المعايير الموضوعية المستمدة من الكفاءة المهنية والخبرة والمصادقية في اختيار الأعضاء، فكان من الأجدر منح صلاحية الاقتراح للمجلس الجماعي أو تمكين عموم الكفاءات من تقديم الترشيحات.

• الوضع ليس أفضل بخصوص اختصاص اللجنة المذكورة، ذلك أنه بالرغم من دورها الاستشاري فإنّها لا تبدي رأيها إلّا عند الضرورة، حسب النص، وهي ضرورة يحددها المجلس الجماعي أو رئيسه.

فهل أنّ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي مجرد مشكل ضرورة في مثل هذه الدول!

أليست مشاكل متجذّرة في الواقع الاجتماعي ومتشعبة إلى حدّ تعلّقها "بالخبز اليومي" ومصارعة الحاجة إلى خدمات عامة بديهية وجدّ أساسية في الحياة اليومية للمواطن.

ثمّ لماذا لم يمنح لتلك اللجنة حقّ المبادرة بتقديم مقترحاتها دون حاجة لطلب من المجلس الجماعي أو رئيسه خصوصا وأنّها الأدرى حسب اختصاصها "البلدي" بالمشاكل الاجتماعية المحليّة!

إنّ في ذلك تهديد لدور تلك اللجنة بالتهميش ومن ورائه تهميش معضلة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي داخل دولة محسوبة على السير في طريق النمو.

- إن حصر مختلف تلك المسائل ضمن محور عام يتعلّق بإعادة صياغة دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي مبني على مغالطة طالما أن المطلوب أولا إعادة صياغة دورها السياسي كدور محدّد لبقية أدوارها جميعا ومنه مراجعة طغيان وظيفتها الأمنية، وهذا ما جعل مثلا استعمال "عبارة الحكامة في المغرب استعمال غامض فهو يعني أحيانا نجاعة وأحيانا رقابة وأحيانا أخرى تجديد وتعصير كما أن البطئ في العمل بالإصلاحات يؤدي إلى القول بأنّ الحكامة في المغرب ليست شكلا واقعيّا للديمقراطية"⁽⁴²⁾.

والحقيقة أنّ هذا العيب تشترك فيه الدول المغاربية دون فوارق نوعية بينها في هذا المجال إذ أن الأمر متعلّق أساسا بأن استعمال عبارة "الحكامة" (Gouvernance) في هذه البلدان مبني على تعسف في استعمال اللفظ لأن القضية لدينا ليست قضية حكامه بل

بالأحرى حكم رشيد (Bonne gouvernance) لأن الأولى تطرح تحديدا إشكالا اجرائيا يتعلق بحسن التصرف والتسيير إنما على أساس ثابت من توفر حرية الحركة والتصرف سواء بالنسبة للمواطن أو بالنسبة للجماعة المحلية في معنى البحث عن النجاعة والمردودية في ظل سلطة تتوفر فيها مقومات ديمقراطية، أما "الحكم الرشيد" فهو إشكال يقوم على وجود حاكم سيئ ونظام حكم متسلط يحتاج إلى عملية ترشيد في معنى العقلنة وأساسها إطلاق الحريات وإعادة بناء تنظيم الدولة ومهامها الاقتصادية والاجتماعية على ذلك الأساس.

لهذا يمكن أن نفهم كيف أن الحكامة في مثل بلدان المغرب العربي مجرد تبرير وتجديد لمشروعية السلطة أكثر منها شيئا آخر بدليل أن الخطاب حولها ليس جديدا ولا يختلف في شيء من حيث الجوهر مع شعارات وبرامج سابقة مثل "مخططات إعادة الهيكلة" (Plans d'ajustement structurel) و"تأهيل الإدارة" (Mise à niveau de l'administration) التي أطلقت في الدول المغاربية منذ ثمانينات القرن الماضي: فهل غيرت كليا الشعارات والبرامج السابقة وجه المجتمع والسلطة فيه! لقد كانت شعارات بقدر ما أضافت في الشكل بقدر ما حذفت في المضمون حين غيّرت في مغزى ومجال المصلحة العامة دليلا على أنه لا يمكن للشعارات وحدها أن تؤمن إصلاح نظام الدولة والمجتمع.

هذا الوضع يدفعنا إلى التساؤل عما إذا لسنّا أمام دول كانت سائرة في طريق النمو فأصبحت مهينة للسير نحو نمو التخلف، وهو استنتاج من بين مبرراته الإبقاء على اللامركزية في دائرة الشكل من حيث الإصلاح بالرغم من التأكيد على أنها النواة الأساسية لتحقيق التنمية وذلك في نطاق مواصلة العمل بنفس الخطأ المنهجي والجوهري المتمثل في مصارعة الحرية والاستقلالية بالتنمية واعتماد إصلاحات، في هذا الشأن، تكرر نفسها بانتهاج أسلوب التجربة والخطأ حتى أن الأمر في الإصلاح، كمنطق عام، لم يتجاوز أسلوب "إدارة الأزمات" في معنى مجرد الانتقال بين اصلاح وآخر من أزمة في التصرف إلى التصرف في أزمة لتتغير أساليب التصرف وتبقى الأزمة قائمة. وهكذا كان الإصلاح غير جدي في هذا المجال، إلى حد الآن، كقصور جوهري يغذيه:

ب - منع النص القانوني من جودة التقنين:

لعله من الملفت للانتباه أن يكون هنالك مبدأ قانوني، بالرغم من أنه غير مكرس بالقانون وغير معترف به، يفعل فعلا قانونيا مذهلا لدى القاضي يصل إلى حد تجريد النص القانوني من كل حجية بدعوى أنه معقد أو غير جيد: إنه مبدأ الأمن القانوني (Le principe de la sécurité juridique) والذي أفرزت تطبيقاته العديدة ثلاثة عناصر مكونة⁽⁴³⁾:

* قابلية القانون للتوقع (Prévisibilité de la loi)

* وضوح القاعدة ووضوحها في المتناول (Clarté et accessibilité de la norme)

* استقرار الوضعيات القانونية (Stabilité des situations juridiques)

وبمراجعة النصوص الأساسية المنظمة للبلديات في الدول المغاربية يتبين، من خلال قراءة سريعة، أن مبدأ الأمن القانوني أكثر تعقيدا مما ذكر ويحتاج بالتالي إلى تفعيل سريع إزاء نصوص متضمنة تنصيبات معقدة أحيانا وغريبة في صياغتها ومضمونها أحيانا أخرى إلى حد يحتاج فيه إلى إدماج عنصر رابع إلى المكونات الثلاثة المذكورة لمبدأ الأمن القانوني، في مواجهة مثل تلك النصوص، يتمثل في ضرورة الالتزام بواقعية النص القانوني في معنى ضمان تلاؤمه مع الواقع الاجتماعي والثقافي والسياسي، خاصة وأن هذا الواقع لا يواكب دائما الإصلاحات القانونية، وأمثلة ذلك:

- الفصل 28 من القانون المغربي عـ78-00—دد المؤرخ في 2002/10/3

المتعلق بالميثاق الجماعي (والذي لم يشمل التتقيح الأخير بالقانون رقم 17.08) حين اقتضى أنه لا يمكن أن يترشح لرئاسة المجلس البلدي العضو الذي لا يتوفر فيه مستوى تعليمي يضاهي على الأقل نهاية المرحلة الابتدائية. وقد تمثل أساس هذا الإصلاح في وضع حد لسوء التسيير والتصرف للذين ميزا إلى حد الآن التصرف في مستوى عديد بلديات المملكة⁽⁴⁴⁾ بفعل الأمية. والواقع أن الأمية المستفحلة في البلديات الريفية بالمغرب (والتي تمثل الأغلبية: أكثر من 1200 على 1516 بلدية تقريبا) فعلت في النص القانوني ما يدعو أحيانا إلى الحيرة حول جودته كتنصيب الفصل 6 من نفس القانون على تولي "أصغر الأعضاء سنا" الذين يعرفون القراءة والكتابة مهام كتابة جلسة انتخاب رئيس المجلس، وهو ما يدفع إلى التساؤل عن الحكمة من اختيار أصغر الأعضاء سنا، ربما يكون الأقرب إلى معرفة القراءة والكتابة لكن ذلك لا يصح إلا في بلديات وتحديدا ريفية

دون أخرى، فما الذي منع من اعتماد حل خاص بكل صنف من تلك البلديات على حدة؟ ثم في نفس السياق تنصيص الفصل 11 من نفس القانون على أن يتولى كتابة المجلس من يعرف القراءة والكتابة وهو مما يدعو إلى الريبة حول إمكانية وجود فرضية تولي الكتابة من طرف شخص أمي ما يبرر اعتماد مثل هذا النص!

في الواقع تعلق الإشكال الأهم بما طرحه الفصل 28 المذكور أعلاه حين آل انتخاب رؤساء بلديات لا يتوفر فيهم الشرط المذكور إلى إلغاء نتيجة الانتخابات من طرف المحكمة العليا المغربية، إلا أن البعض منهم ترشح من جديد وأعيد انتخابه والبعض الآخر سعى بطرق ملتوية إلى الحصول على الشهادات المثبتة لتوفر ذلك الحد الأدنى من المستوى التعليمي دلالة على أن الواقع الاجتماعي والثقافي عادة ما يتمرد على قاعدة قانونية مزروعة فيه⁽⁴⁵⁾ على شاكلة زرع الأعضاء.

- في تونس قدم القانون الأساسي للبلديات عـ33 لسنة 1975 المؤرخ في 1975/5/14 مثالا على إمكانية غياب الواقعية في صياغة بعض تنصيصاته من ذلك ما تضمنه الفصل 47 من أنه "يحجر عل كل مجلس بلدي إبداء اقتراحات سياسية". والحقيقة لسنا نفهم في ظل الوضع الحالي، الممتد على عقود من الزمن حيث يهيمن الحزب الواحد على التركيبة البلدية، كيف يمنع الأعضاء من إبداء مقترحات سياسية في ظل تقاطع جل صلاحيات المجلس البلدي مع المعطى السياسي وأولها مسألة التنمية، ثم إن معظم بلديات البلاد التونسية إن لم يكن كلها قد زكت وقبل ذلك طالبت بترشيح رئيس الدولة للانتخابات الرئاسية 2009.

- أما في القانون الجزائري عـ08-90 دد المؤرخ في 1990/4/7 فهناك تنصيص بالفصل 38 يمكن ألا يكون متمشيا مع الوضع الاجتماعي والثقافي السائد في عديد المناطق بالبلاد بفعل نقشي التخاطب باللغة الفرنسية حين نص على أن "مداولات وأعمال المجلس الشعبي البلدي يجب أن تتم وأن تحرر باللغة العربية"، خصوصا وأنه لأسباب تاريخية وثقافية يبقى التخلّص من تجذّر اللغة الفرنسية أكبر من مجرد مشكل سياسي أو رغبة رسميّة.

في هذا السياق واحتراما لمبدأ الأمن القانوني يفرض في كل عملية إصلاح احترام واجب التجديد من ناحية واحترام استقرار الوضعيات القانونية ونجاعة عملية الإصلاح من ناحية أخرى⁽⁴⁶⁾.

إن عدم احترام واجب التجديد والنجاعة في عملية الإصلاح يحدد أحيانا القيمة الحقيقية لبعض النصوص من ذلك مثلا:

- ما ورد بالتنقيح المؤرخ في 17 جويلية 2006 على القانون الأساسي للبلديات في تونس والذي وضعنا أمام حالة من حالات "التمويه التشريعي" من خلال الإيهام بالإصلاح ومنه ما تضمنه الفصل 2 من ذلك القانون من تغيير عبارة "الإدارة العليا" في قانون البلديات بعبارة "سلطة الإشراف" بشكل يوحي بتطور الرقابة على البلديات نحو مزيد من الحرية بعد خروجها من دائرة السلطة الرئاسية الفعلية، إلا أن نفس الفصل 2 المذكور يقدم دليلا بينا على عكس ذلك تماما من خلال تنصيبه على استبدال عبارة "مداولات المجلس البلدي" بعبارة "مداولات المجلس البلدي والقرارات المتخذة لتنفيذها"، علما وأن الأمر متعلق بممارسة الوالي للرقابة المسبقة على أعمال المجلس البلدي فأضيفت بذلك القرارات التنفيذية، إلى جانب المداولات، إلى دائرة الرقابة العامة والمشددة.

- المادة 6 (الفقرتين السادسة والسابعة) من القانون المغربي رقم 17.08 المنقح للميثاق الجماعي تقدّم دليلا آخر على الغموض والتناقض بين تنصيصات قانونية لا تفصلها أي مسافة إذ:

• نصّت المادة المذكورة على أنه: " بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاء مجلسها باللائحة، يتمّ انتخاب رئيس المجلس الجماعي بالتصويت السري وفي نفس الجلسة من بين الأعضاء المنتخبين المرتبين على رأس لوائح المترشحين، ويقصد برأس اللائحة المترشح الذي يرد اسمه في المرتبة الأولى على رأس لائحة المترشحين حسب الترتيب التسلسلي في هذه اللائحة".

وهكذا فإنّ الترّشح لرئاسة المجلس يكون آليا بمجرد ترأس القائمة الانتخابية.

إنّ معيار رئاسة القائمة هو معيار حزبي ليكون بذلك الترشيح سياسيا والانتخاب سياسيا كذلك بما يعنيه ذلك من خلط بين العمل الإداري والعمل السياسي داخل البلديات كهيكل إدارية في الأصل بشكل يخرجها من دائرة مبدأ حياد الإدارة والمقصود به أساسا الحياد السياسي كشرط إمكان الحديث عن ديمقراطية العمل الإداري، فكان بالتالي من الأجدر ترك أمر الترشيح لرئاسة المجلس للأعضاء المنتخبين أنفسهم وفق مبدأ الحرية

بعيدا عن الآلية ودون تضييقات وتفضيلات مسبقة قد لا تعني شيئا من حيث الكفاءة والمصادقية

• تضمنت المادة 6 المذكورة في نفس الفقرة تنصيحا يقول: " في حالة وفاة المترشح المرتب على رأس اللائحة يرتقي المترشح الذي يليه في المرتبة في نفس اللائحة للترشح لشغل منصب الرئيس"، إلا أنه في فقرة لاحقة ضمن نفس المادة تم التنصيص على أنه: "في حالة شغور منصب رئيس المجلس الجماعي لأي سبب من الأسباب يترشح لشغل هذا المنصب المرشح الذي يليه مباشرة في نفس اللائحة إلى جانب الأعضاء المنتخبين المرتبين في المرتبة الأولى للوائح الأخرى" وتضيف نفس المادة 6 في نفس الفقرة: " في حالة فوز لائحة وحيدة... وفي حالة وفاة المترشح لشغل منصب الرئيس يمكن أن يترشح لشغل هذا المنصب كل عضو من الأعضاء المكونين لللائحة الوحيدة".

ومعنى ذلك أنه في مستوى معيار الترشح أو بالأحرى الترشيح لرئاسة المجلس الجماعي، عند شغور المنصب تم التفريق بين الحالة التي تنتخب فيها أكثر من لائحة، حيث الارتقاء الآلي للمترشح الذي يلي رئيس القائمة في المرتبة، والحالة التي تنتخب فيها لائحة واحدة حيث يفتح الباب لكافة الأعضاء المكونين لها لسد شغور منصب الرئيس.

إن هذه التفرقة ليس لها ما يبررها موضوعيا في معنى ديمقراطيا طالما أن مآلها إضفاء عناصر "الزينة" على النص القانوني الذي صار في المسألة الواحدة وبالفقرة الواحدة نصا "مركزيا" بناء على أنه لم يتم الحفاظ على نفس معيار الارتقاء الآلي إلى الترشح إلى منصب الرئيس في حالة الشغور المتعلقة بانتخاب قائمة واحدة إذ أريد في هذه الحالة اعتماد الترشح الحر بين أعضاء القائمة الوحيدة حتى يفسح المجال أمام التنافس وتوفير أكبر قدر ممكن من فرص الاختيار، وهو امتياز لسنا ندري لماذا تم قصره على حالة القائمة اليتيمة إذا أريد به تدعيم حرية ديمقراطية الانتخاب! وبالتالي كان من باب أولى اعتماد هذا التمشي إزاء حالة تعدد القوائم المنتخبة كحالة تعددية هي الأقرب للديمقراطية وكان من الأجدر التعامل مع الترشح والانتخاب فيها بأكثر حرية وأوسع مجال ممكن للاختيار.

وهكذا تضيع وحدة مضمون النص وتناسق مكوناته ومعاييره بين تنوع الشكليات والبحث عن اختلاف الأشكال على حساب الأصل والمحتوى.

- في القانون الجزائري عـ 08-90 دد حول البلدية هنالك نص على قدر أهميته ودلالته اللامركزية على قدر عزلته داخل ذلك القانون ليحضى ببريق شكلي أكثر منه شيئا آخر وهو نصّ المادة 84 القائل بأنّ المجلس الشعبي البلدي يمثّل إطار التعبير على الديمقراطية المحليّة وهو مرتكز اللامركزية وإطار مشاركة المواطن في التصرف في الشؤون العامة، حتّى أنّنا لا نجد تجسيدا متطابقا أو متلائما مع مثل هذه المبادئ الكبرى للامركزية داخل بقية فصول وتفصيلات القانون المذكور بما يجعل الأمر متعلّقا بعبارات وتراكيب أساسها الدعاية السياسية بواسطة القانون أكثر منها تعبير عن واقع تنظيم إداري لامركزي، كلّ ذلك في إطار ظاهرة تشريعية مغاربية عامة لا تضع فواصل دقيقة بين الخطاب القانوني والخطاب السياسي بشكل يصيب القاعدة القانونية بعاهة القصور من حيث الفعلية والفاعلية.

إنّ هذه السمة الغالبة في علاقة القاعدة القانونية بأهدافها في النظم القانونية والإدارية المغاربية هي التي تفسّر، من حيث الأصل بعيدا عن الجزئيات، كيف أنّ التعامل مع اللامركزية الترايبية بكلّ الإصلاحات التي عرفتها لم يخرجها من دائرة "إعادة التركيز" (La recentralisation) لجعلها مقترنة "بعدم التركيز" (La décentralisation).

إنّ التمويه والتناقض وعدم الواقعية والقصور من حيث الفعلية والفاعلية، عناصر تجعلنا أحيانا كثيرة أمام نصوص تمثّل حالات يمكن وصفها بالهذيان التشريعي وهو يذكرّ بما ورد بالتقرير العام لمجلس الدولة الفرنسي لسنة 2006 من أنّ مبدأ الأمن القانوني كأحد أسس دولة القانون يقتضي توفّر جودة القانون (la qualité de la loi) ومفادها أنّ "القانون وجد للتنظيم وليس للثرثرة ولخلق أوهام وتغذية مواطن غموض وإحباطات وأنّ القانون وجب أن يكون تعقيديا (Normatif)" (47).

إنّ جودة النص القانوني من عدمها فعل إرادي للسلطة السياسية قبل أي شيء آخر وهي تمثّل معيارا للحكم على مشروعية هذه السلطة طالما أنّ تلك الجودة تمثّل مصلحة عامة أساسية يجب أن يتمسك بها البرلمان كمشروع وإلا تحول إلى مجرد "بر الأمان" للسلطة التنفيذية كأساس لتهديد المصلحة العامة بإبقائها حكرا على السلطة التقديرية للإدارة، وما يمكن أن ينجم عن ذلك من توظيفات وانحرافات خصوصا وأنّ النظام القانوني والإداري في بلدان المغرب العربي أصبح يوفر أدلة متراكمة على التصادم بين هدف المصلحة العامة مجسدا في مصلحة العامة (L'intérêt du public)

ووسيلة المصلحة العامة مجسدة في مصلحة السلطة العامة (l'intérêt de la puissance publique) إلى حدّ الاعتقاد في مجال اللامركزية المحلية تحديداً بأن تبرير الرقابة المشطّة والتبعية للإدارة المركزية باعتبارات المصلحة العامة والمرفق العام، ضمن القوانين المغاربية المنظمة للجماعات المحلية، أصبح مشكوكاً في وجاهته في ظلّ اعتماد سياسة الخصخصة وفك التزامات الدولة المرفقية كسياسات خلقت أزمة في مستوى معنى وامتداد المصلحة العامة، وهي مرتبطة بأزمة مفاهيم أصابت مجتمعاتنا، فالمصلحة العامة تظل مشروعة بل مصدر المشروعية ذاتها مادامت حاملة، ولو بصفة ضمنية على الأقل، لقيم مشتركة للمجتمع والدولة، ومادامت هذه القيم قد شابتها شائبة اليوم فإنّه تمّ المساس بالمصلحة العامة بواسطة نفس أزمة الثقة⁽⁴⁸⁾.

إنّ هذه الأزمة في بلدان المغرب العربي اليوم يمتزج فيها التعقيد بالتعقيد حين تحولت بتعقيداتها إلى قاعدة تتغذى من تراجع حضور مصطلح "المصلحة العامة" من النصوص القانونية بمثل تضخيم اللجوء إلى ذلك المصطلح في غير موضعه، إلى حدّ أنّنا أصبحنا نعيش ما يشبه حالة "الثمالة النصيّة" على حدّ تعبير الأستاذ عياض بن عاشور، وهي ظاهرة لا يستغرب أن تؤوّل مستقبلاً إلى إخضاع الجماعات العمومية الترابية إلى نظام الجمعيات المدنية أو المؤسسات العمومية خصوصاً وأن صفة العمومية فيها أصبحت غير مرغوب فيها، ومن ذلك حذف عبارة "العمومية" من نص الفصلين 1 و43 من القانون الأساسي للبلديات في تونس بموجب التنقيح الأخير لسنة 2006 لتصبح "جماعات محلية" بعد أن كانت "جماعات عمومية محلية"، وهي في المغرب كذلك جماعة دون وصف آخر، إيذاناً ربما بالتضحية بمصلحة عامة سوف لن تتضرر منها إلا العامة ولسان حالها يقول: أما أن للماضي أن يمضي!

الهوامش:

(1) هنالك إشكال أو بالأحرى خطأ لغوي في استعمال عبارة "مصادقة" لأنّها في لسان العرب مرادف للصداقة في حين أنّ "التصديق" هو الإمضاء على صدق القول بالعمل، لكن إذا رجعنا إلى خصوصيات العلاقة في الإطار المغاربي في الواقع بين الإدارة اللامركزية وسلطة الرقابة ربّما كانت عبارة "مصادقة" زلّة لغويّة معبّرة عن واقع تلك العلاقة: يراجع في الجانب اللغوي لسان العرب للإمام العلامة ابن منظور، المجلّد السابع، دار إحياء التراث العربي، بيروت، طبعة أولى 1988، ص 307.

(2) تعلّق الأمر بتغيير مدرج على الفصول من 43 إلى 47 من القانون الأساسي للبلديات وفق ما تضمنه الفصل 2 من القانون عـ48ـ دد لسنة 2006 المذكور بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عـ59ـ دد بتاريخ 25 جويلية 2006، ص2455

(3) ضمن الظهير عـ1-02-297ـ دد المؤرخ في 2002/10/3 المتعلّق باصدار القانون عـ78.00ـ دد حول الميثاق الجماعي (La charte communale) من الفصول 16 إلى 34 منه.

(4) الفصل 37 من الظهير المذكور.

(5) الفصل 43 من نفس الظهير المغربي الذي يضيف خصوصية مغربية في هذا النطاق تتمثل في صلاحية الجماعة المحلية في إحداث وصيانة المستوصفات ومراكز الصحة العلاجية المحلية والفصل 90 من القانون عـ90-08ـ دد المؤرخ في 1990/4/7 المتعلّق بمجلة البلدية code la commune (الجزائر).

(6) الفصل 76 من الظهير المغربي سابق الذكر

(7) ظهير شريف رقم 1.08.153 صادر في 2009/02/08 يتعلّق بتنفيذ القانون رقم 17.08 المغيّر والمتمم بموجبه القانون 78.00 المتعلّق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية عـ5711ـ دد بتاريخ 2009/02/23، ص 536.

(8) ويمثلها الوالي بالنسبة للبلديات الحضرية ووزير الداخلية بالنسبة للبلديات الريفية حسب الفصل 73 من نفس الظهير.

(9) الفصل 69 من الظهير المغربي المذكور

(10) الفصل 42 جديد من القانون الأساسي للبلديات مثمنا نقح وتمم بالقانون عدد48 لسنة 2006

(11) الفصل 69 من القانون عـ90-08ـ دد المؤرخ في 1990/4/7 سابق الذكر

(12) الفصل 81 من نفس القانون

(13) الفصل 72 جديد من القانون الأساسي للبلديات كما تم تنقيصه بالقانون عـ48ـ دد لسنة 2006

(14) Jacques CHEVALLIER: « L'Etat et la décentralisation, rapport introductif », in: La décentralisation dix ans après (ouvrage collectif), LGDJ, 1993, P.105.

(15) Jacques CHEVALIER, op. cit., P.106.

(16) مثلا: الفصل 1 من القانون الأساسي للبلديات في تونس، الفصل 36 من الميثاق الجماعي في المغرب والفصل 67 من مجلة البلدية في الجزائر.

(17) Yves LUCHAIRE: « Réflexions sur l'intérêt local en Tunisie », in décentralisation et démocratie en Tunisie (ouvrage collectif), L'Harmattan, 1998, P51-52.

(18) Jacques CHEVALIER, op cit, P104.

(19) محمد اليعقوبي "الخصوصيات الكبرى للمفهوم الجديد للسلطة والنظام الانتخابي للجماعات

المحلية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ع14—د لسنة 2001، ص 25

(20) مزياني فريدة: "الإطار القانوني للجماعات المحلية: واقع وآفاق" مجلة دراسات قانونية لكلية

الحقوق بصفافس ع12—د 2005، ص 150-157.

Houssine Hassani BEN BACHIR: « La problématique des compétences accordées aux collectivités locales » REMALD, N°57-58, 2004, P21-22.

Amel Aouij MRAD: « Les finances des collectivités territoriales », in: La décentralisation et la démocratie, ouvrage collectif précité, P 113-114.

(21) حيث لا يخضع رئيس الأولى للانتخاب بينما تحظى الثانية بنظام خاص يمارس من خلاله

والي الرباط أهمّ الصلاحيات عوضا عن رئيس بلديتها بمقتضى الفصل 133 من الميثاق الجماعي المغربي.

(22) الفصل 42 جديد من القانون الأساسي للبلديات (تونس) والفصل 69 من الميثاق الجماعي (المغرب).

(23) الفصل 42 من القانون ع08—90—د المؤرخ في 1990/4/7

(24) Le forum Euromed sur « les collectivités et autorités territoriales dans le partenariat euro-méditerranéen » qui s'est tenu à Marseille entre les 10 et 12 Novembre 2000, REMALD, N°41,2001, P146.

(25) Voir pour éclaircissement: Lotfi TARCHOUNA: La décentralisation et la déconcentration en Tunisie, thèse, faculté de droit de Tunis, 2007. Et Gérard MARCOU: « l'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation », in décentralisation et démocratie, ouvrage collectif précité, P25.

(26) Alain DUBRESSON et Yves-andré FAURE: « décentralisation et développement local: un lien à repenser », revue Tiers Monde, 2005, P8.

(27) A. DUBRESSON et Y-A FAURE: « décentralisation et développement local... », op, cit, P8.

— عبد العزيز الرماني: "الإصلاح الإداري بالمغرب: أربعون سنة من الوعود والمشاريع" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج ع38—د و 39 2001 ص 75

(28) مولاي ادريس الحلابي: "تأملات بشأن تحديث الإدارة العمومية المغربية بين المركزية

واللاتركيز" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: ع32—د، 2000، ص 25.

(29) عبد العزيز الرماني: "الإصلاح الإداري بالمغرب..." سابق الذكر، ص 70.

(30) G.MARCOU: « l'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation », op. cit, P49.

(31) G.MARCOU, op cit, P 50.

- A.Dubersson et Y-A. Fauré, op cit, P13

(32) A. DUBRESSON et Y-A FAURE, op cit, P 14.

(33) مزياني فريدة: مقال مذكور سابقا، ص160

(34) Zacrroui MOKHTAR « Gouvernance et démocratie », REMALD, N° 57-58, 2004, P32.

(35) عبد العزيز الرماني: مقال مذكور سابقا، ص 75.

(36) ظهير شريف رقم 1.09.02 صادر في 18/02/2009 بتنفيذ القانون رقم 45.08، الجريدة الرسمية ع—5711—د د بتاريخ 23/02/2009، ص545.

(37) إذ تضمنت المادة 24 من القانون رقم 45.08 المذكور أنه على ضوء عدم مصادقة سلطة الوصاية على الميزانية وبعد إعادة دراسة الميزانية من طرف المجلس الجماعي فإن عدم الأخذ بأسباب رفض سلطة الوصاية لتلك الميزانية يؤول إلى تطبيق مقتضيات المادة 20 من نفس القانون التي تخول لتلك السلطة وضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مصادر عليها.

(38) يراجع في ذلك: محمد العجمي تطوّر سياسة التهيئة الترابية والتعمير في تونس من أزمة في التصرف إلى التصرف في أزمة" مجلة العلوم القانونية والاقتصادية لكلية الحقوق بسوسة، ع—02—د د لسنة 1996، ص5.

(39) حيث تم تغيير وجهة مساحة خضراء، كمساحة مخصّصة لمصلحة عامة في نطاق إقامة 1044 وحدة سكنية بالمنطقة، وذلك من خلال تولّي الجهة المشرفة على انجاز المشروع التفويت بالبيع في تلك المساحة لفائدة شخصين من المنطقة بعد اعتراضهما على تعبيد الطريق المؤدية إلى تلك المساحة بدعوى ملكيتهما لها، وعلى ضوئه تم تغيير المسار المخصّص لقنوات المياه لكي لا يمر من تلك المساحة مثلما كان مقرّرا له. لكن رغم تدخل والي برج بوعريّيج لتسوية الوضعية وذلك بإلغاء قرار تغيير رخصة البناء الممنوحة لبائع المساحة المذكورة لمخالفته القانون ع—90—د د المؤرّخ في 07/04/1990 حول البلدية ورغم تدخل إدارة التهيئة العمرانية لتأكيد هذه المخالفة بقرارها الصادر بتاريخ 18/11/2008 واقتراح وكالة النهوض بالبناء بالولاية المذكورة هدم البناء المنجز دون رخصة ضمن توصية مؤرّخة في 24/11/2008 فإنّ الإدارة المحليّة المعنية باتمام عملية الهدم وارجاع المساحة الخضراء إلى سالف تخصيصها لمصلحة عامة لم تتدخل (Le soir d'Algerie, 20/04/2009, in line)

(40) ذلك أن دول جنوب المتوسط ومنها الدول المغاربية مكونة في معظمها من جماعات محلية تعرف فشلا واسع النطاق في مستوى تحقيق التنمية الاجتماعية في معنى المساواة بين فئات إجتماعية محكومة بتفاوت صارخ بينها وجانب كبير منها يعاني الإقصاء بسبب الفقر والفشل

الدراسي والبطالة مثلما إستخلصه المنتدى المتوسطي، المذكور سابقا، حول الجماعات الترابية، ص73.

(41) AJMI Mohamed: « Les technologies de l'information et de la communication dans l'action publique:quelle efficacité pour quel intérêt général, in les mutations de l'action publique au maghreb,ouvrage collectif, faculté de droit de Tunis ,2007 ,P 265.

(42) Zakraoui Mokhtar, article précité, P33.

(43) Rapport public du conseil d'Etat, 2006, « sécurité juridique et complexité du droit », par etudes et documents du C.E, P 228.

(44) Najet ZARROUK A propos de l'article 38 de la charte communale ou la difficulté de concilier entre la démocratie et les exigences de la bonne gouvernance, REMALD, N° 57-58,2004 P9.

(45) Najet ZARROUK, article précité, P9.

(46) Rapport public du C.E, 2006, op. cit, P231.

(47) Rapport public du C.E 2006, op. cit, P 232.

(48) Op. cit, P233.