

الديمقراطية المحلية في ضوء القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية

د. كريم الشكاري

دكتور في القانون العام - جامعة محمد الخامس - الرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - السويسي

ملخص

لقد حظيت الديمقراطية المحلية بمكانة متميزة في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية التي عملت على تنزيل المستجدات الدستورية التي عرفتها بلادنا في مجال اللامركزية الترابية. هذه القوانين التنظيمية عملت على توسيع اختصاصات الجماعات الترابية وتوسيع صلاحيات رؤسائها بغية تجسيد الديمقراطية التشاركية والحكمة الترابية. ولضمان تنزيل هذه المستجدات، وجب إيلاء كامل العناية للموظف الجماعي الذي يعتبر حجر الزاوية في التنمية المحلية وللمالية المحلية التي ستمكن الجماعات الترابية من تغطية احتياجاتها وتحقيق التنمية المحلية المنشودة.

Abstract

Local democracy has enjoyed a prominent place in the organic laws of the territorial collectivities that have worked to reduce the constitutional developments that our country has known in the field of territorial decentralization.

These regulations have expanded the competencies of territorial collectivities and expanded the powers of their superiors in order to embody participatory democracy and territorial governance.

To ensure that these developments are downloaded, full attention must be paid to the collective staff who is the cornerstone of local development and the local finances that will enable territorial collectivities to cover their needs and achieve the desired local development.

مقدمة

مباشرة بعد استقلاله، عمل المغرب على إرساء دعائم النظام الديمقراطي من خلال تنبني نهج اللامركزية كخيار استراتيجي لتدبير الشؤون المحلية للسكان¹، حيث أعلن الملك الراحل محمد الخامس في الخطاب الذي ألقاه بالرباط في 18 نونبر 1955 بمناسبة الذكرى الثامنة والعشرين لجلوسه على العرش عن ما يلي: « وستكون الخطوة الأولى بحول الله تأسيس حكومة عصرية مسؤولة تعبر تعبيرا حقيقيا عن إرادة الشعب سنقلدها مهمة تدبير شؤون البلاد ومهمة وضع أنظمة ديمقراطية على أساس الانتخاب وفصل السلط في إطار ملكية دستورية قوامها الاعتراف لجميع المغاربة على اختلاف عقائدهم بحقوق المواطن وبالحرريات العامة والنقابية...»².

وفي هذا الصدد، صدر أول قانون ينظم الانتخابات وذلك بتاريخ فاتح شتنبر 1959³ الذي وضع الأسس العامة لتنظيم انتخابات أعضاء المجالس الجماعية، وذلك فيما يخص تحديد أهلية الناخبين، ووضع اللوائح الانتخابية، ومراجعتها، وأهلية المنتخبين، والعمليات الانتخابية، والمنازعات الانتخابية. وبعد ذلك صدر ظهير 2 دجنبر 1959 الذي قسم المملكة إلى أقاليم وعمالات، إضافة إلى مناطق حضرية وقروية⁴.

بعد ذلك، صدر ظهير 23 يونيو 1960 الذي أعطى للجماعات الحضرية والقروية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁵، وقد شكل هذا القانون اللبنة الأولى للتنظيم الإداري الجماعي بعد الاستقلال، حيث نص على نوعين من الجماعات. فمن جهة هناك الجماعات الحضرية التي

¹ محمد الأنفاسي: « تقييم تجربة اللامركزية الجماعية بالمغرب »، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1984، ص.29.

² محمد الخامس ملك المغرب، انبعاث أمة، المطبعة الملكية-الرباط، الجزء الأول، 1376-1377-1955-1956، ص 15.

³ ظهير شريف رقم 1.59.161 بتاريخ 27 صفر 1379 (فاتح شتنبر 1959) بشأن انتخاب المجالس الجماعية، ج.ر عدد 2445 بتاريخ 30 صفر 1379 (4 شتنبر 1959)، ص.2626.

⁴ ظهير شريف رقم 1.59.351 بتاريخ فاتح جمادى الثانية 1379 (2 دجنبر 1959) بشأن التقسيم الإداري للمملكة، ج.ر عدد 2458 بتاريخ 3 جمادى الثانية 1379 (4 دجنبر 1959)، ص.3419.

⁵ ظهير شريف رقم 1.59.315 بتاريخ 28 ذي الحجة 1379 موافق 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات، ج.ر عدد 2487 بتاريخ 29 ذي الحجة 1379 (24 يونيو 1960)، ص.1970.

تتكون من البلديات والمراكز المستقلة، ومن جهة أخرى هناك الجماعات القروية. إلى جانب ذلك، حدد اختصاصات كل من المجالس الجماعية المنتخبة والسلطة المحلية¹.

بعد ذلك سيتم الإعلان عن أول دستور في 18 نونبر 1962، وعرض على الاستفتاء الشعبي في سابع دجنبر من نفس السنة².

وهنا يمكن الاستشهاد بالفصل 93 الذي ينص على أن « الجماعات المحلية بالمغرب هي العمالات والأقاليم والجماعات ويكون إحداثها بقانون. ». أما الفصل 94 فنص على ما يلي: «تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق الشروط التي يحددها القانون ». كما صدر الظهير المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم بتاريخ 12 شتنبر 1963³، الذي منح لهذه الجماعات الترابية جهازا تداوليا- مجلس العمالة أو الإقليم- فإن القانون أسند مسؤولية الجهاز التنفيذي لممثل الدولة في العمالة أو الإقليم.

وتأتي بداية السبعينات، ليخطو المغرب خطوة أخرى من خلال إحداث الجهات الاقتصادية بناء على ظهير 16 يونيو 1971⁴، وهي هيئات استشارية حيث قسمت المملكة إلى سبع جهات اقتصادية⁵.

بعد هذه الفترة التمهيديّة، ولدت مرحلة جديدة شكلت نقلة نوعية في تاريخ الجماعات المحلية المغربية بواسطة نصوص 1976⁶. وفي هذا الصدد، صدر ظهير 30 شتنبر 1976 الذي عمل

¹ المهدي بنمير: «اللامركزية والشأن العام المحلي : آية أفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة»، المطبعة الوراقة الوطنية، مراكش، 2000، ص 44.

² الدستور المغربي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف بتاريخ 17 من رجب 1382 (14 دجنبر 1962)، ج.ر عدد 2616 مكرر بتاريخ 22 من رجب 1382 (19 ديسيمبر 1962)، ص.2993.

³ ظهير شريف رقم 1.63.273 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1383 (12 شتنبر 1963) بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، ج.ر عدد 2655 بتاريخ 24 ربيع الثاني (13 شتنبر 1963)، ص.2151.

⁴ ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) بإحداث المناطق، ج.ر عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391 (23 يونيو 1971)، ص.1352.

⁵ عبد العزيز لوزي: «المسألة الدستورية والمسار الديمقراطي في المغرب»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مواضيع الساعة»، عدد 5، 1996، ص.130.

⁶ Driss BASRI: « La politique de décentralisation au Maroc », in Édification d'un Etat moderne : Le Maroc de Hassan II, Ouvrage collectif sous la direction de : D.BASRI-

على الاعتراف¹ للمنتخبين بمسؤولياتهم في نطاق الجماعة، وذلك بتسيير مواردها، في اتجاه النهوض بتنميتها الشاملة².

هكذا تحول الاتجاه صوب تعزيز عدم التمرکز الإداري، حتى يتمشى بموازاة مع اللامركزية. وأتى خطاب جلالة الملك سنة 1984 ليؤكد الرغبة في إحداث جهوية ذات هياكل تشريعية وتنفيذية³. وقد ترجم هذا التوجه ضمن مخطط مسار التنمية 1988-1992 حيث أكد جلالة الملك في رسالة وجهت إلى الوزير الأول في موضوع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد على الإطار العام للعمل التنموي، حيث يكون فيه التخطيط على مستوى الجهة باعتبارها الخلية التي تناسب المغرب وما يشمل عليه من تنوع واختلاف سواء على مستوى الجغرافي أو الديموغرافي⁴.

وقد رعت في هذا المخطط مجموعة من المبادئ الأساسية للتنمية الجهوية من بينها :

1. مواصلة وتعزيز الجهوية وتركيزها على قاعدة واسعة من التشاور والمشاركة من أجل

تحقيق تنمية متوازنة ؛

2. تعزيز التخطيط الجهوي على ثلاثة مستويات : الجماعة، الإقليم، والجهة ؛

3. اعتماد المخططات الجهوية على الأغلفة المالية القطاعية لميزانية الدولة المخصصة

للجهات، وعلى برنامج تجهيز الأقاليم والجماعات، وتهيئ الظروف لكي تحدث

وبصفة تدريجية مؤسسات وهياكل جهوية ؛

A.BELHAJ-M.J ESSAÏD-A.LAROUÏ-A.OSMAN-M.ROUSSET, Editions ALBIN Michel, Paris, 1986, p.119.

¹ ظهير شريف رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر عدد 3335 مكرر بتاريخ 6 شوال 1396 (فاتح أكتوبر 1976)، ص.3025.

² أمين ركلمة : « مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وآفاق التطوير »، مجلة مسالك، العدد 30/29، 2015، ص.80.

³ إدريس أبو محمد: « الجهة بالمغرب: لا مركزية متطورة بين الأصالة والحداثة »، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « مواضيع الساعة »، عدد 8، 1996، ص.46.

⁴ فاطمة البورقادي وأمال كنان: « تطور الجهة بالمغرب »، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « مواضيع الساعة »، عدد 8، 1996، ص.35.

4. القضاء على الاختلال الجهوي وتنمية العالم القروي...¹.

وقد اتخذت الجهة مسارا جديدا، مع دستوري 1992² و 1996³، وقانون رقم 47-96 المنظم للجهات⁴، حيث جعلوا من الجهة وحدة ترابية لامركزية تتمتع بشخصيتها القانونية المستقلة⁵، ونقل بذلك هذه المؤسسة من الطابع الإداري، والتمثيلي إلى التنمية الجهوية⁶، معتمدا مقاربة جديدة للمسألة التنموية في إطار المنظور الشمولي لإعداد التراب، والعمل بالجهوية كنهج لتنفيذ توجهات سياسة التنمية.

شهدت اللامركزية المغربية قفزة نوعية على إثر إصدار الميثاق الجماعي الجديد (قانون رقم 78.00)⁷. ويأتي هذا الإصلاح الواسع تحقيقا لرغبة الملك الراحل الحسن الثاني باني اللامركزية وتجسيدها للأوراش الكبرى التي أعطى انطلاقها الملك محمد السادس لتحسين الحكامة المحلية من أجل جعلها قاطرة حقيقية لإنعاش التنمية⁸.

¹ سعيد الميري : «التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب»، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس-السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-السويسي، السنة الجامعية : 2006-2007، ص.141.

² نص مراجعة الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 الصادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992)، ج.ر عدد 4172 بتاريخ 16 ربيع الآخر 1413 (14 أكتوبر 1992)، ص.1247.

³ نص الدستور المراجع الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 الصادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996)، ج.ر عدد 4420 بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 (20 أكتوبر 1996)، ص.2281.

⁴ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، ج.ر عدد 4470 بتاريخ 24 من ذي القعدة 1417 (3 أبريل 1997)، ص.556.

⁵ الشريف الغيوي : « الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية »، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة : القانون الإداري وعلم الإدارة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال الرباط، السنة الجامعية : 2002-2003، ص.7.

⁶ أحمد بوعشيق : « الوظائف الاقتصادية في مشروع التنظيم الجماعي الجديد »، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « مواضيع الساعة »، عدد 32، 2001، ص.78-79.

⁷ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نوفمبر 2002)، ص.3468.

⁸ أهم مستجدات الميثاق الجماعي الجديد، رسالة الجماعات المحلية، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، عدد خاص بمشروع الحكامة المحلية بالمغرب (GLM) بمناسبة لقاء الجماعات المحلية، 12-13 دجنبر 2006، ص.10.

كما صدر القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم¹، الذي جاء بمستجدات مهمة منها تحسين نظام المنتخب وعقلنة تسيير المجلس وتوسيع مجال اختصاصات مجالس العمالات أو الأقاليم وكذلك على مستوى الجهاز التنفيذي والوصاية، وكذا دعم آليات التعاون والشاركة².

في إطار الإصلاحات الكبرى التي تهدف إلى تعزيز اللامركزية، وتماشيا مع الخطاب الملكي الذي ألقى في أشغال ملتقى أكادير للجماعات المحلية يوم 12 دجنبر 2006، باعتباره محطة أساسية في دعم مسلسل اللامركزية وتعزيز الديمقراطية المحلية كدعامة للنهوض بالتقدم الاقتصادي والاجتماعي المحلي³. وفي هذا الصدد، صدر القانون رقم 17.08 المغير والمتمم للقانون رقم 478.00.

وفي 3 يناير 2010، تم التنصيب الملكي للجنة الاستشارية للجهوية بالقصر الملكي بمراكش، حيث أسندت رئاستها للأستاذ عمر عزيان، وضمت في تركيبها العضوية شخصيات تنتمي إلى حقول معرفية متنوعة (الإدارة الترابية، الحكامة، الخبرة السياسية والقانونية، العلوم الإنسانية، التنمية الجهوية، المالية والجبايات، التهيئة الترابية، المواطنة البعد الثقافي...) ⁵.

بعد ذلك، وفي 9 مارس 2011، وجه جلالة الملك محمد السادس خطابا ساميا إلى شعبه جاء فيه: « شعبي العزيز، أخاطبك اليوم، بشأن الشروع في المرحلة الموالية، من مسار الجهوية المتقدمة، بما تتطوي عليه من تطوير لنموذجنا الديمقراطي التنموي المتميز، وما تقتضيه من مراجعة

¹ القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 الصادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نوفمبر 2002)، ص.3490.

² سعيد الميري : « التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب »، مرجع سابق، ص.121.

³ فاطمة الزهراء بخاري: « التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية : الجماعات الحضرية والقروية نموذجا »، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص : الإدارة المحلية، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سطات، السنة الجامعية : 2011-2012، ص.265.

⁴ القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009)، ص.536.

⁵ تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول « الجهوية المتقدمة »، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « نصوص ووثائق »، العدد 241، 2011، ص.27-30.

دستورية عميقة، نعتبرها عمادا لما نعتزم إطلاقه من إصلاحات جديدة شاملة، في تجاوب دائم مع كل مكونات الأمة¹...».

وفي نفس السياق، قال جلالة الملك محمد السادس أيضا في خطاب 17 يونيو 2011: « شعبي العزيز، أخاطبك اليوم، لنجدد العهد المشترك بيننا بدستور جديد، يشكل تحولا تاريخيا حاسما، في مسار استكمال بناء دولة الحق والمؤسسات الديمقراطية، وترسيخ مبادئ وآليات الحكامة الجيدة، وتوفير المواطنة الكريمة، والعدالة الاجتماعية...»².

بعد ذلك، نشر الدستور بعد الموافقة عليه بواسطة الاستفتاء في الجريدة الرسمية³. وتطبيقا لمقتضيات الفصل 146 من الدستور المغربي لسنة 2011، صدرت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بظهير كما يلي :

- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁴ ؛
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم⁵ ؛
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات⁶.

¹ الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة حول مشروع الدستور الجديد، 9 مارس 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « نصوص ووثائق »، عدد 299، 2018، ص.81.

² نص الخطاب الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة حول مشروع الدستور الجديد، الجمعة 17 يونيو 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « نصوص ووثائق »، عدد 299، 2018، ص.86.

³ نص الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص.3600.

⁴ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6585.

⁵ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6625.

⁶ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6660.

إن دراسة الديمقراطية المحلية في ضوء القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية تكتسي أهمية بالغة نظرا لكونها ستمكننا من معرفة الجديد الذي جاءت به القوانين التنظيمية في هذا الصدد وآليات التفعيل.

إن السؤال الذي يطرح نفسه هو كيف تطرقت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية للديمقراطية المحلية وما هي آليات تفعيلها على أرض الواقع ؟
تفرع عن هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية :

- كيف ستساهم الديمقراطية المحلية في تدعيم الجهوية المتقدمة ؛
 - أي مكانة احتلتها سياسية القرب في جوهر الديمقراطية المحلية.
- ومما سلف، سوف نتناول الديمقراطية المحلية في ضوء القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية وفق التقسيم التالي :
- الأسس الجديدة للديمقراطية المحلية (المبحث الأول) ؛
 - آليات التفعيل (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الأسس الجديدة للديمقراطية المحلية

لقد حظيت الديمقراطية المحلية بمكانة متميزة في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حيث عملت هذه الأخيرة على إرساء دعائم جديدة لها تمثلت في اعتبار الجهوية المتقدمة هي أساس التنظيم الترابي للمملكة الذي هو تنظيم لامركزي¹.

كما تخويل العمالات والأقاليم مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية. كما تتمثل هذه المهام في تعزيز النجاعة والتعاقد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها².

و أنيطت بالجماعة داخل دائرتها الترابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات في إطار الاختصاصات المسندة إليها بموجب هذا القانون التنظيمي، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها³.

¹ الفصل الأول الفقرة الأخيرة من دستور سنة 2011، المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

² المادة 78 الفقرة الأولى من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

³ المادة 77 الفقرة الأولى من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

وتبعاً لما سلف سوف نتناول توسيع اختصاصات الجماعات الترابية (المطلب الأول)، تقوية صلاحيات رؤساء المجالس المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توسيع اختصاصات الجماعات الترابية

لقد حددت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية اختصاصات هذه الأخيرة كما يلي: اختصاصات ذاتية (الفقرة الأولى)، اختصاصات مشتركة (الفقرة الثانية)، اختصاصات منقولة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الاختصاصات الذاتية

تشمل هذه الأخيرة الميادين التالية : التنمية الجهوية (أ)، إعداد التراب (ب)، برنامج تنمية العمالة أو الإقليم (ت)، التعاون الدولي (ث)، برنامج عمل الجماعة (ج)، المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية (ح)، التعمير وإعداد التراب (خ).

أ. التنمية الجهوية

تشتمل الاختصاصات الذاتية للجهة في مجال التنمية الجهوية على الميادين التالية:

أ) التنمية الاقتصادية:

ب) التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل؛

ج) التنمية القروية...

تمارس الجهة أيضاً اختصاصاً ذاتياً في ميدان إعداد التراب.

ب. إعداد التراب

يضع مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، التصميم الجهوي لإعداد التراب، وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني ويتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية، وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة.

تطبيقاً لمقتضيات الفصل 145 من الدستور، يساعد والي الجهة رئيس مجلس الجهة في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب.

يعتبر التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي.

يهدف التصميم الجهوي لإعداد التراب، على الخصوص، إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية. ولهذه الغاية :

- يضع إطارا عاما للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية ؛
 - يحدد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة ؛
 - يحدد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تنميتها وكذا مشاريعها المهيكلية.
- تحدد بنص تنظيمي مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه¹.
- يتعين على الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار برامجها القطاعية أو تلك التي تم التعاقد في شأنها.

إلى جانب القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، نص القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم على اختصاصات ذاتية لفائدة هذه الأخيرة.

ت. برنامج تنمية العمالة أو الإقليم

يضع مجلس العمالة أو الإقليم، تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من انتداب المجلس، برنامج التنمية للعمالة أو للإقليم وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه.

يحدد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم لمدة سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

يجب أن يتضمن برنامج تنمية العمالة أو الإقليم تشخيصا لحاجيات وإمكانيات العمالة أو الإقليم وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع.

يمكن تحيين تنمية العمالة أو الإقليم ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ.

¹ مرسوم رقم 2.17.583 صادر في 7 محرم 1439 (28 سبتمبر 2017) بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه، ج.ر عدد 6618 بتاريخ 13 صفر 1439 (2 نوفمبر 2017)، ص.6385.

تمارس الجماعة الترابية أيضا اختصاصا ذاتيا في ميدان التعاون الدولي.

ث. التعاون الدولي

يمكن للجهة أو العمالة و الإقليم أو الجماعة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين عمالة أو إقليم أو مجموعاتها مع دولة أجنبية.

لقد نص القانون التنظيمي رقم 112.14 أيضا على اختصاصات ذاتية مختلفة.

إضافة إلى القانون التنظيمي رقم 111.14 والقانون التنظيمي رقم 112.14، نص القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات أيضا على اختصاصات ذاتية لفائدة هذه الأخيرة.

ج. برنامج عمل الجماعة

تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة وتعمل على تتبعه وتحسينه وتقييمه.

يحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست (6) سنوات.

يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع.

يمكن تحيين برنامج عمل الجماعة ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ.

إضافة إلى برنامج عمل الجماعة، تتوفر الجماعات على اختصاص ذاتي في مجال المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية.

ح. التجهيزات والمرافق العمومية الجماعية

تقوم الجماعة بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في الميادين التالية:

- توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء؛

- النقل العمومي الحضري...

يشكل التعمير وإعداد التراب أيضا اختصاصا ذاتيا.

خ. التعمير وإعداد التراب

مع مراعاة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تختص الجماعة في مجال التعمير بما يلي :

- السهر على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية

وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير ؛

- الدراسة والمصادقة على ضوابط البناء الجماعية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل...

لقد خول القانون التنظيمي رقم 113.14 أيضا للجماعات إمكانية إبرام علاقات مع نظيراتها الأجنبية في إطار التعاون الدولي.

د. التعاون الدولي

يمكن للجماعة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات أو مجموعة الجماعات الترابية ودولة أجنبية.

بالموازاة مع الاختصاصات الذاتية، تمارس الجماعات الترابية اختصاصات مشتركة.

الفقرة الثانية : الاختصاصات المشتركة

تتمثل هذه الاختصاصات المشتركة فيما يلي :

- التنمية الاقتصادية ؛

- التنمية القروية ؛

- التنمية الاجتماعية ؛

- تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنىات التحتية والتجهيزات ؛
 - تنمية المناطق الجبلية والواحات...
- إضافة إلى الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة، تمارس الجماعات الترابية أيضا اختصاصات منقولة.

الفقرة الثالثة: الاختصاصات المنقولة

- تحدد اعتمادا على مبدأ التفريع مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعة الترابية، وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة :
- التجهيزات والبنىات التحتية ذات البعد الجهوي ؛
 - الصناعة ؛
 - الصحة...

لقد عملت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية أيضا على تقوية صلاحيات رؤساء مجالس الجماعات الترابية.

المطلب الثاني : تقوية صلاحيات رؤساء مجالس الجماعات الترابية

تتجسد هذه السلطات فيما يلي : ممارسة السلطة التنظيمية (الفقرة الأولى)، الشرطة الإدارية الجماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : ممارسة السلطة التنظيمية

طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور : « تتوفر الجهات والجماعات الترابية، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.. تمارس هذه السلطة بواسطة قرارات تنشر في الجريدة الرسمية للجماعات الترابية»¹.

يمارس رئيس مجلس الجماعة أيضا الشرطة الإدارية الجماعية.

الفقرة الثانية : الشرطة الإدارية الجماعية

¹ المادة 251 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المادة 221 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المادة 277 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

مع مراعاة أحكام المادة 110 أدناه، يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع، ويضطلع على الخصوص بالصلاحيات التالية :

- منح رخص احتلال الملك العمومي دون إقامة بناء وذلك طبق الشروط والمساطر المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل ؛
- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها...
- يقتضي تفعيل هذه المستجدات على أرض الواقع اتخاذ مجموعة من الآليات قصد ضمان حسن تطبيقها.

المبحث الثاني

آليات التفعيل

إن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية جاءت بمجموعة من المستجدات تهدف إلى تعزيز الديمقراطية المحلية والحكمة الترابية كآليات لتدبير الشأن المحلي وفق منظور جديد قائم على الديمقراطية التشاركية.

هذه المستجدات تفرض اتخاذ مجموعة من الآليات من قبيل وجوب الاهتمام بالموظف الجماعي (المطلب الأول) وتحيين الإطار القانوني للمالية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: وجوب الاهتمام بالموظف الجماعي

إن التحولات العميقة التي يشهدها العالم عبر انتشار التقنيات الرقمية واستعمال أوسع للتكنولوجيا العالية الدقة والتظاهرات المختلفة للعولمة، حتمت على دول العالم من بينها المغرب البحث عن كفاءات نوعية تساهم في هذه التوجهات¹.

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

¹ سعيد الميري : « التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب »، مرجع سابق، ص.518.

وحاجيات التنمية المحلية¹.

تستوجب الديمقراطية المحلية أيضا تحيين الإطار القانوني للمالية المحلية بغية مواكبة المستجدات الحالية.

الفقرة الثانية : تحيين الإطار القانوني للمالية المحلية

إن تحيين الإطار المالي للمالية المحلية أصبح ضرورة ملحة تفرض نفسها علينا بإلحاح بغية مواكبة المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية في مجال التدبير المالي المحلي.

وفي هذا الصدد وجب إصدار قانون جديد للمالية المحلية يواكب جديد القوانين التنظيمية، حيث أن القانون الحالي رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية² أصبح متجاوزا في أغلب مقتضياته مما يقتضي نسخه بواسطة قانون جديد من شأنه أن ينزل على أرض الواقع المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية في ميدان المالية المحلية.

خاتمة عامة

وفي الختام، يتبين لنا جليا أن الديمقراطية المحلية قد احتلت مكانة متميزة في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وذلك من خلال ما يلي :

– توسيع اختصاصات الجماعات الترابية ؛

– تقوية صلاحيات رؤساء المجالس المحلية.

هذه المكانة المتميزة تفرض مواكبتها بما يلي :

– وجوب الاهتمام بالموظف الجماعي ؛

– تحيين الإطار القانوني للمالية المحلية.

¹ عزيزي مفتاح: « اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية »، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال، السنة الجامعية : 2000-2001، ص.196.

² القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 الصادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007)، ج.ر عدد 5583 بتاريخ 22 ذو القعدة 1428 (3 دجنبر 2007)، ص.3734.

المراجع

الكتب

- المهدي بنمير: « اللامركزية والشأن العام المحلي : آية أفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة»، المطبعة الوراقة الوطنية، مراكش، 2000 ؛

- عبد العزيز لوزي: « المسألة الدستورية والمسار الديمقراطي في المغرب »، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « مواضيع الساعة »، عدد 5، 1996.

الأطروحات والرسائل

- عزيزي مفتاح: « اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية »، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال، السنة الجامعية : 2000-2001 ؛

- الشريف الغيوي : « الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية »، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة : القانون الإداري وعلم الإدارة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال الرباط، السنة الجامعية : 2002-2003 ؛

- سعيد الميري : «التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب »، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس-السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-السويسي، السنة الجامعية : 2006-2007 ؛

- محمد الألفاسي : « تقييم تجربة اللامركزية الجماعية بالمغرب »، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1984 ؛

- فاطمة الزهراء بخاري: « التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية : الجماعات الحضرية والقروية نموذجا »، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص : الإدارة المحلية، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سطات، السنة الجامعية

: 2011-2012.

المقالات

- إدريس أبو محمد: « الجهة بالمغرب : لا مركزية متطورة بين الأصالة والحدثة »، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « مواضيع الساعة »، عدد 8، 1996 ؛

- فاطمة البورقادي وآمال كنانى : « تطور الجهة بالمغرب »، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « مواضيع الساعة »، عدد 8، 1996 ؛
- أمين ركلمة : « مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وآفاق التطوير »، مجلة مسالك، العدد 30/29، 2015 ؛
- Driss BASRI : « La politique de décentralisation au Maroc », in Édition d'un Etat moderne : Le Maroc de Hassan II, Ouvrage collectif sous la direction de : D.BASRI- A.BELHAJ-M.J ESSAÏD-A.LAROUI-A.OSMAN-M.ROUSSET, Editions ALBIN Michel, Paris, 1986.

نصوص قانونية

- نص الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) ؛
- الدستور المغربي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف بتاريخ 17 من رجب 1382 (14 دجنبر 1962)، ج.ر عدد 2616 مكرر بتاريخ 22 من رجب 1382 (19 ديسمبر 1962) ؛
- نص مراجعة الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 الصادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992)، ج.ر عدد 4172 بتاريخ 16 ربيع الآخر 1413 (14 أكتوبر 1992) ؛
- نص الدستور المراجع الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 الصادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996)، ج.ر عدد 4420 بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 (20 أكتوبر 1996) ؛
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015) ؛

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015) ؛
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015) ؛
- ظهير شريف رقم 1.59.161 بتاريخ 27 صفر 1379 (فاتح شتنبر 1959) بشأن انتخاب المجالس الجماعية، ج.ر عدد 2445 بتاريخ 30 صفر 1379 (4 شتنبر 1959) ؛
- ظهير شريف رقم 1.59.351 بتاريخ فاتح جمادى الثانية 1379 (2 دجنبر 1959) بشأن التقسيم الإداري للمملكة، ج.ر عدد 2458 بتاريخ 3 جمادى الثانية 1379 (4 دجنبر 1959) ؛
- ظهير شريف رقم 1.59.315 بتاريخ 28 ذي الحجة 1379 موافق 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات، ج.ر عدد 2487 بتاريخ 29 ذي الحجة 1379 (24 يونيو 1960) ؛
- ظهير شريف رقم 1.63.273 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1383 (12 شتنبر 1963) بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، ج.ر عدد 2655 بتاريخ 24 ربيع الثاني (13 شتنبر 1963) ؛
- ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) بإحداث المناطق، ج.ر عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391 (23 يونيو 1971) ؛
- ظهير شريف رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر عدد 3335 مكرر بتاريخ 6 شوال 1396 (فاتح أكتوبر 1976) ؛
- القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، ج.ر عدد 4470 بتاريخ 24 من ذي القعدة 1417 (3 أبريل 1997) ؛

- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نوفمبر 2002) ؛
- القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 الصادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نوفمبر 2002) ؛
- القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009) ؛
- القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 الصادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007)، ج.ر عدد 5583 بتاريخ 22 ذو القعدة 1428 (3 دجنبر 2007).

وثائق رسمية

- محمد الخامس ملك المغرب، انبعاث أمة، المطبعة الملكية-الرباط، الجزء الأول، 1376-1377-1955-1956 ؛
- أهم مستندات الميثاق الجماعي الجديد، رسالة الجماعات المحلية، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، عدد خاص بمشروع الحكامة المحلية بالمغرب (GLM) بمناسبة لقاء الجماعات المحلية، 12-13 دجنبر 2006 ؛
- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول « الجهوية المتقدمة »، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « نصوص ووثائق »، العدد 241، 2011 ؛
- الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة حول مشروع الدستور الجديد، 9 مارس 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « نصوص ووثائق »، عدد 299، 2018 ؛

د. كريم الشكاري

- نص الخطاب الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة حول مشروع الدستور الجديد، الجمعة 17 يونيو 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « نصوص ووثائق»، عدد 299، 2018.