



## بحث لنيل الإجازة الأساسية

شعبة: القانون العام

الموضوع:

الجهوية المتقدمة بين التجارب المقارنة والطرح المغربي

إعداد الطالب:

CNE : 1028718326

ياسر جلول

تحت إشراف:

الأستاذة: ضياء السمن

السنة الجامعية: 2017/2018

## إهداء

أهدي مجموعتي بحثي هذا إلى  
إلى من فرشت الأيام طريقها لإيصالني  
إلى من سمرت فسيرته طلباً لآمالني  
إلى من أضاءت عمرها لتنير لي كل الأزمان

إلى أمي

قدوتني ومثلي الأعلى في حياتي  
إلى من أضاءه العمر حتى راني الخير  
إلى من كان صبري حين مجزته أن اصبر

أبي

إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهوج بذكرهم فتأدي

✓ عزاوي محمد الرحيم

✓ جواد غلال الملاي

✓ عبدالغني السعدي

إلى

أخواني أخواتي وأصدقائي

إلى من حاثوا لي علمهم حروفاً ومن فكرهم منارة تنير لي سيرة العلم والنجاح

أساتذتي الكرام.

## كلمة شكر

أتقدم بجزيل الشكر إلى أستاذتي الدكتورة ضياء السمن لإشرافها على هذا البحث

وكنّا لنناجها وتوجيهاتها التي كانت لنا لي في إنجازها

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع الأساتذة الذين تعلمنا على أيديهم وفي

حضرتهم متمنياتنا لهم بدوام الصحة والعافية

ولكل مبدع إنجاز، ولكل شكر قصيدة، ولكل مقام مقال،

ولكل نجاح شكر وتقدير، فجزيل الشكر نمديك

ورب العرش يحميك.

## مقدمة:

يؤشر الطلب المتزايد على السياسة الجهوية في النصف الأخير من القرن العشرين على التحولات الجوهرية التي بات يعرفها النظام السياسي على مستوى نمط التنظيم الإداري. فالدولة ليست سوى ظاهرة تاريخية وليدة إبداع وتجديد متوقعين في الزمان والمكان. والجهوية من هذا المنظور تبدو كتعبير عن تطور سياسي مطبوع بمجموعة من التحولات التي تتقل جماعة بشرية من نظام اجتماعي إلى آخر يتميز بمستوى أعلى من التدبير الذاتي. وهي كذلك تعبير عن تحديث سياسي، يقتضي عقلنة للسلطة، تنويع للبنيات، وتوسيع لدائرة المشاركة السياسية.

فمسار المركزية والتحديث رغم أنه ساهم في الاندماج الثقافي والسياسي داخل الدولة، فإنه كذلك أحدث توجهها مناقضا وهو تزايد وتنامي الإحساس بالاختلاف الاثني والثقافي وبالانتماء إلى جماعات أدنى مستوى من الانتماء الوطني.

وإذا كانت الجهوية تعبر في مجملها عن أزمة الدولة المركزية وعن لحظة تطويرية في تنظيم السلطة داخل المجتمعات الحديثة، فإن أبعادها على المستوى المحلي تختلف من تجربة لأخرى، إذ ليس هناك شكل محدد للجهة، فهي صيغة مرنة ذات مضمون متغير، لها أوجه مختلفة بعدد الدول التي تبنتها وبعدها التيارات النظرية داخل كل دولة. فالجهة قد تكون ذات أساس جغرافي باعتباره البعد الأقوى الذي تركز عليه الجهوية، كذلك يشكل الأساس الاقتصادي أحد الجوانب الأساسية التي تؤخذ في الحسبان؛ دون أن ننسى أبدا الجانب العاطفي الذي يترجم الأبعاد الثقافية والاجتماعية.

وقد أفرز لنا اختلاف التوجهات الجهوية بين الدول والتيارات السياسية والنظرية مستويات مختلفة من السياسات الجهوية في الفضاء الأوروبي الذي يمكن اعتباره مرجعا للتصنيف، حيث يتم التمييز بين عدة مستويات تتراوح ما بين الجهوية المحدودة في المستوى الإداري إلى الجهوية السياسية القريبة من التنظيم الفدرالي للدولة.

تعرف العديد من الدول وخاصة النامية منها تقلبات متوالية تهدف إلى تركيز أسس الحكم بها على قواعد ديمقراطية، سعيا بذلك إلى مواجهة التخلف ومتطلبات التنمية اقتصاديا واجتماعيا

وثقافيا في إطار أوسع من المشاركة وبتوزيع عقلائي فعال للمسؤوليات. ذلك أن الفترة التي نعيشها حاليا تتميز بمعالم هذا التحول الجذري الرامي إلى إرساء نهج جديد وأسلوب حديث لإدارة القضايا المحلية بنقل جزء من سلطات القرار من المركز إلى الضاحية تخفيفا للعبء عن الدولة. ويرجع ذلك إلى كون المبررات التي كانت سارية وأملت من قبل انتهاج المركزية المشددة لم تعد ملائمة بصفة عامة، ومنها الانفجار الديمغرافي والهجرة والاختلال بين الجهات والبطالة وتقلص النخب المحلية، الشيء الذي فرض من منظور مقرب جديد إتباع اللامركزية التي تعد شرطا لكل تنمية ومظهر من مظاهر الفعالية والديمقراطية بل تجسد الديمقراطية المحلية والممارسة اليومية الديمقراطية واللامركزية تمثل معيارا فعالا للحد من مساوئ البيروقراطية وإعادة توازن النظام الإداري.

من الصعب جدا تتبع تطور الجهوية في مختلف الأنظمة ومختلف المراحل إلا أنه وبصفة عامة يمكن القول أن الجهة شهدت تطورا كبيرا ولاسيما في العديد من الدول الصناعية، وكانت محور نضالات هامة للخروج بها من دائرة المفاهيم الانفصالية الضيقة إلى اعتبارها وحدة لامركزية متميزة داخل الهرم الإداري والسياسي خاصة على مستوى النظام اللامركزي.

تدخل سياسة الجهوية بالنسبة للمغرب ضمن مسار اللامركزية الذي انخرط فيه منذ بداية الاستقلال، وقد كان يحمل في توجهاته بعدا مناقضا. إذ كان الرهان هو تدعيم بناء دولة مركزية حديثة تقطع مع النمط القبلي لبنية الدولة المغربية. فكان تقسيم المغرب إلى جماعات ترابية تدمج قبائل مختلفة، وقد يكون بينها في الغالب ماض تاريخي صراعي، وذلك بهدف محو كل تأثير للقبلية في رسم الولاءات السياسية وتعويض ذلك بولاء للمركز. وقد ظلت اللامركزية في المغرب رهينة منطلق إحكام ضبط المجال وتحقيق الاندماج، أكثر منها وسيلة للتنمية والمشاركة وإطار للتربية على الديمقراطية وغرسها في المجتمع. فطيلة تاريخ المغرب المستقل، كانت كل التعديلات التي يتم إجراؤها تذهب في اتجاه مزيد من إحكام المراقبة على المجال والساكنة، من خلال عملية خلق أقاليم وإلغاء أخرى. وعلى الرغم من التنصيص على مقتضيات والضمانات الدستورية والقانونية فإن استقلالية الجماعات المحلية تبقى محدودة جدا، بفعل الطابع الفوقي لإقرارها، بغاية الضبط الأمني والاجتماعي، مما جعل استقلالها فكرة غير مستوعبة، لا من طرف السلطة

المركزية ولا من طرف الساكنة أو النخب المحلية؛ ثم وجود وصاية مكثفة، سواء على الأجهزة أو على الأعمال، التي تعد نتيجة حتمية للمعطى الأول.

لم يتعدّ سقف أول تجربة جهوية في المغرب، خلق أطر استشارية ذات طابع اقتصادي تنحصر مهمتها في تنفيذ وتنسيق الأشغال والدراسات المتعلقة بالمناطق والعمل على ازدهارها (الفصل 3 من ظهير 16 يونيو 1971)، حيث لم ترق الجهة إلى مستوى الجماعة الترابية ذات الاستقلال المالي والشخصية المعنوية. على أن الخطاب الملكي بتاريخ 24 أكتوبر 1984 سيعبر عن طموح لإقرار جهوية على النمط الألماني تتمتع فيها الجهات بالسلطة التشريعية والتنفيذية وبإمكانيات مالية "ما يجعلها قادرة على أن تقف على رجليها وأن تعرف حاجياتها وأن تقيم سلم أسبقياتها وأن تعبر بصوت جماعي بقطع النظر عن اختلاف الأحزاب والمشارب السياسية عن الحاجيات وعن المطامح، وأن تكون هي الناطقة والمبرمجة وهي المخططة وهي البانية وهي المطبقة على أراضيها".

بقي الطموح لمشروع جهوي كبير موضوع انتظار إلى غاية المراجعة الدستورية لسنة 1992، التي ارتقت بالجهة إلى مصاف الجماعات المحلية. على أن ظهير 2 أبريل 1997 الذي أخرج الجهات إلى حيز الوجود كان بعيدا جدا عن طموح خطاب 1984، ولم يرس جهات على النمط الألماني؛ وإنما أرسى مستوى آخر من اللامركزية خاضع لوصاية المركز وفاقدا للكثير من إمكانيات الفعل، سواء على مستوى الاختصاصات المنوطة بها أو على مستوى الموارد المالية المتاحة لها.

وفي سياق دراسة التطور الجهوي بالمغرب، لا بد من الإشارة إلى أن تجاذبات قضية الصحراء دفعت بالسلطة السياسية إلى التفكير في جهوية تراوحت أسماؤها بين الموسعة والمتقدمة، وتم تعيين لجنة ملكية لإعداد هذا المشروع. وتفاعلا مع الحركة الاحتجاجية للشارع المغربي الموازية للحراك السياسي الذي عرفته منطقة شمال إفريقيا والشرق الأوسط، سيؤسس الإصلاح الدستوري لسنة 2011 لجهوية لها الكثير من المؤهلات القانونية والمالية المساعدة على الفعل والتدبير الجهوي. ومن أهم هذه المقترحات التي حملها هناك الاقتراح المباشر للممثلين الجهويين، وإعطاء رؤساء مجالس الجهات والاقاليم والعمالات صفة الامريين بالصرف عوضا عن الولاة والعمال،

والارتكاز كذلك على عدد من المبادئ كالتدبير الحر والتعاون والتضامن وإشراك السكان. ويظهر من خلال الفصول المخصصة للجماعات المحلية في دستور 2011 هيمنة البعد التنموي والاقتصادي في الاختيار اللامركزي.

إن السياسة الجهوية أضحت المجال المناسب لنجاح أي سياسة تنموية. ومما لاشك فيه أن القانون التنظيمي 111.14 شكل قفزة نوعية مع التعامل مع إشكالية اللامركزية بالمغرب، وعزز البعد الاقتصادي والاجتماعي لهذا التنظيم، وهو بالتالي يضع مسؤوليات جديدة على عاتق المنتخبين المحليين الذين يجدون أنفسهم على الصعيد الجهوي أمام مشاكل وتحديات جديدة مخالفة على ما اعتادوا التعاطي معه على المستوى المحلي. فظاهرة الجهوية تتحكم فيها معطيات وخصوصيات تختلف باختلاف الأنظمة السياسية التي تتبناها، حيث تنتوع علاقات تنظيم المجال ودرجات استقلالية من تجربة لأخرى.

وعلاقة بالسياسات الجهوية المقارنة، ولإعطاء الدراسة بعدا أكثر دقة، تم التطرق للتجربتين الفرنسية والألمانية والإسبانية لفهم الجوانب الإيجابية والسلبية في التجربة الجهوية بالمغرب. فالتجربة الجهوية الفرنسية تميزت بمجموعة من الخصوصيات المنبثقة عن المرجعية التاريخية التي أسست لنظام مركزي صارم، كان لزاما على الدولة إدخال مجموعة من الإصلاحات الجهوية الرامية إلى دمقرطة النظام الإداري عبر توسيع المشاركة الشعبية في تسيير الشأن العام عبر نظام لا مركزي يضمن مشاركة المواطن الفرنسي في تسيير شؤونه الجهوية عبر آلية الانتخاب وداخل مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. دون أن يطال يد إصلاح المجال السياسي. علاوة على ذلك عرفت العلاقة بين الجهة والسلطة المركزية منحى حداثيا يتأسس على منطق التعاقد بدل الرقابة.

كما نميز في هذا الإطار الجهوي في النظام الفدرالي الألماني الذي يمنح للجهة استقلالية ثلاثية على المستوى الدستوري والتشريعي ثم الإداري. يرجع تأسيس جمهورية ألمانية الاتحادية إلى المؤتمر الدستوري، وقرر من خلاله منتخبي برلمانات الولايات تأسيس دولة اتحادية ديمقراطية اجتماعية بالإعلانات عن وضع صيغة لدستور اتحادي اعتبر بمثابة القانون الأساسي في توحيد

ألمانيا، وبلورة خصوصيات اللاندر المتمتع بدستور وبرلمان، وحكومة وتمويل وذلك بناء على المحددات التي يركز عليها النظام الفدرالي والمتمثلة في القواعد التالية:

✓ توزيع السلطات الثلاث بين الاتحاد والولايات؛

✓ توفر الولايات على بعض الخصائص المكونة للدولة كالاسم، العلم والسلطة؛

✓ وجود هيئة قضائية عليا مستقلة تثبت في منازعات الطرفين.

كل هذا يترتب عنه القول بأن اللاندر الألماني، نموذج للجمهورية ذات الاختصاصات الواسعة، ومجالا يجمع بين الحرية والمسؤولية وبين الوحدة والتعددية، بين الاندماج والاستقلال الذاتي.

رغم اختلاف المدلول السياسي والوظيفي لكل من جهوية الدولة الموحدة (فرنسا، المغرب والفدرالية (الألمانية). أما بخصوص إسبانيا، فيصفها فقهاؤها بأنها دولة المجموعات المستقلة، فإسبانيا من الدول الديمقراطية التي تأخذ بالنظام الملكي، تعرف نمطا فريدا في ميدان التنظيم الجهوي، وسبب ذلك طغيان النزعة الانفصالية على بعض الجهات وكذلك التفاوت الصارخ بين الجهات الشمالية والجنوبية خاصة المناطق الأندلسية منها. ورغم تعاكس منطقاتها، حيث أن الفدرالية هي انضمام بعض الدويلات إلى بعضها بغرض تكوين اتحاد فدرالي، أي أن الفدرالية تتبع من تحت في اتجاه فوق. أما الجهوية في الدولة الموحدة فهي نابعة من سياسة الدولة في مجال اللامركزية، حيث تعتمد إلى تقسيم مجالها إلى جهات مما يجعلها نتيجة سياسية فوقية.

### التحديد المفاهيمي:

#### الجهة:

يعتبر مفهوم الجهة من المصطلحات السياسية والإدارية التي ظهرت في النصف الثاني من القرن 19، ارتبط ظهوره بمفهوم الديمقراطية في الدول ذات النظام الليبرالي. وتعني كلمة الجهة من الناحية اللغوية، ناحية من النواحي، أي جزء من الكل. وهي بهذا تعني الضاحية أو المجال المحيط بمركز معين Centre et Peripheries وهكذا يمكن التمييز بين الناحية والجهة التي قد تضم مراكز عدة بضواحيها المتنوعة.

والجهة هي الموضوع الذي نتوجه إليه ونقصده.<sup>1</sup> وتختلف الجهة عن المنطقة التي هي رقعة ترابية معينة مشخصة ثقافيا أو سياسيا أو عسكريا، وعن الناحية التي تطلق على اتجاه قطبي جغرافي غير محدد ترابيا، وعن الجهوية التي تعبر عن توجه سياسي اقتصادي ثقافي معين.<sup>2</sup> من هنا تأتي أهمية التميز بن الجهوية التي لها مدلول مجموعات متماسكة ذات أهداف سياسية دفاعية، والجهوية بمفهومها الحديث الذي يعني مجموعة منسجمة تهدف إلى تكامل اقتصادي إداري تنموي.

وقد عرفت لجنة الشؤون الجهوية للمجلس الأوروبي الجهة "بالوحدات التي تتموقع تحت مستوى الدولة المركزية، وتتمتع بتمثيلية سياسية مضمونة بوجود مجلس جهوي منتخب" ولعل هذا التعريف يتماشى مع ما ذهب إليه المشرع المغربي في المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة كونها الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيما لا مركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة.

### الجهوية:

إن مفهوم الجهوية من المفاهيم التي طبعت تطور الفكر السياسي بالعالم الرأسمالي الذي أفرزته التحولات التي شهدتها أوروبا مع فكر النهضة وعصر الأنوار. وبهذا المعنى فإن الجهوية انبثقت عن مجموع التحولات المصرفية والسياسية والاجتماعية والحضارية التي شهدتها أوروبا، والتي أدت إلى تأسيس دولة وطنية كانت بمثابة تنوير تاريخي للمشروع أو المد البورجوازي الذي قادته البورجوازية الغربية بكل فصائلها.<sup>3</sup>

غير أن مبررات تشكيل الدولة الوطنية لم تكن تسمح إلا بوجود دولة مركزية شمولية محددة من حيث الأهداف والتوجهات، ومع تسارع التحولات التي شهدتها أوروبا، ظهرت مجموعة من القضايا

1 - ابن منظور: لسان العرب، الجزء 13، ص 556.

2 - عبد الله متوكل: "موقع الجهة في النسق اللامركزية المغربي"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45-2001، ص 35.

3 - مصطفى محسن: في ثقافة تدبير الاختلاف من ملاحظات سوسيولوجية نقدية حول المسألة الجهوية وقضايا التنظيم والديمقراطية والتنمية في مجتمعات العام الثالث (المغرب نموذجا)، دار الطليعة، بدون سنة طبع، ص 83.

والمشكلات الجديدة. جاءت الجهوية كإطار اجتماعي وسياسي لمعالجة عمق الاختلالات، والفوارق الجهوية التي تظهر على مستوى توزيع السكان، وتوزيع الأنشطة الاقتصادية والاستثمارات المختلفة، وما يستدعي ذلك أمام فصح المجال أمام الفعاليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبناء الديمقراطي للتنمية.<sup>4</sup>

لقد عرف مفهوم الجهوية عدة تحولات وتغييرات ارتبطت بتطور الفكر السياسي والأيدولوجي وبالعوامل التاريخية والثقافية لكل بلد على حدة منذ تبلور المفهوم لأول مرة في عام 1847م في جنوب فرنسا على شكل اتجاهات أدبية، ثم تطور المفهوم ليأخذ شكل التخطيط للتنمية، إذ تبلور المفهوم كوسيلة لصناعة توافق بين المجتمع المدني بكل فعاليات ومؤسساته وجهاته، وبين الدولة الوطنية كمؤطر للمشروع المجتمعي الموافق حول معالمه الكبرى.

#### الفدرالية واللاندر:

تعني الفدرالية حسب موسوعة Hachette نسق سياسي يقوم على تقاسم الحكومة اختصاصات تشريعية وقضائية وإدارية بين الحكمة المركزية للدولة وحكومة الدول المكونة للفدرالية مشتقة من لفظ Foedus وهي كلمة لاتينية الأصل تعني اتحاد، وهو مفهوم مشوب بنوع من الضبابية والدينامية.<sup>5</sup>

أما اللاندر فيتم تعريفه على أنه وحدة تنظيمية سياسية مرتكزة أساسا على التوزيع المزوج للسلط، فالواضح أن البعدين السياسي والقانوني لا يغيبان في فلسفة تحديد مفهوم اللاندر. إلا أن ضم اللاندر في القالب الفدرالي ساهم في منحه محددات أكثر دقة في بلورة مفهومه بشكل واضح أكثر من الجهة وأقرب إلى نظام الولاية.

تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تسلط الضوء على جزء من أهم الإنجازات التي حققتها التجربة المغربية على مستوى التنظيم الإداري بتفعيل دور اللامركزية لتحقيق سياسة جهوية قوية

4 - إدريس القاسمي خالد المير: تنظيم الجهات، سلسلة التكوين الإداري، العدد 9، ص 137.

5 - عبد الجبار عراش: محاضرات في مادة السياسات الجهوية المقارنة السنة الثانية من السلك الثالث وحدة تدبير الإدارة المحلية، السنة الجامعية 2005، 2006، بتاريخ 8 يوليوز 2006 (كلية الحقوق جامعة الحسن الأول) سطات.

واستكمال الجانب المؤسسي للدولة، ويعتبر المؤشر التنموي للتقطيع الجهوي الجديد جوهر هذه الأهمية لأنه يرمي إلى تحقيق توازن وانسجام متكاملين بين مختلف مناطق البلاد. إن الجهة كمؤسسة دستورية تبوأ مكانة مرموقة على مستوى النظام السياسي المغربي، وتجسدت بوضوح على مستوى الخاطب الملكي. فالجهة تشكل ذلك الفضاء الواسع للتداول والتشاور في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وذلك الرهان السياسي الكبير المتوخى منه استكمال بناء الصرح المؤسسي للمملكة، وتوسيع مجال المشاركة السياسية الديمقراطية. لقد أصبح الرهان اليوم موجه نحو الجهة باعتبارها الإطار الملائم لمعالجة الفوارق بين المناطق لبلورة مخطط جهوي ناجح.

ترتبط أهمية الموضوع الذي نتناوله كذلك بالاهتمام الكبير الذي تحظى به "السياسات الجهوية المقارنة". سواء على مستوى الأبحاث الأكاديمية أو خطابات الهيئات السياسية والمدنية، نفس الاهتمام تتقاسمه مختلف وسائل الإعلام ومكونات الرأي العام الوطني والدولي. فدراسة السياسة الجهوية تكتسي أهمية خاصة وذلك لعدة اعتبارات أهمها:

كون الاهتمام بالشأن العام المحلي والجهوي يعتبر من صميم مطلب ديمقراطية القرار السياسي، بما تعنيه هذه الأخيرة من وضع وتطوير آليات المشاركة السياسية ( La participation politique) للمواطنين بواسطة مجالس جهوية منتخبة، وتتوفر على السلطات التقريرية والموارد المالية والبشرية الكافية، اللازمة لأداء وظائفها في جو من الاستقلالية؛ "فبناء الديمقراطية المحلية يتطلب مستوى معين من التحرر السياسي (L'émancipation politique) يعتمد على تقاسم للشريعة والاختصاصات"<sup>6</sup> مما يفترض منطوقاً مؤسساتياً بديلاً، وأشكال جديدة من ممارسة السلطة، وسياسية تنموية من تحت (par le bas).

إن مسألة السياسة الجهوية بالمغرب ومقارنتها بالتجارب كل من التجربة الفرنسية الألمانية، والإسبانية تبقى مقارنة صعبة المنال ارتباطاً بشساعة وتعقيد إشكالية اللامركزية الجهوية على

<sup>6</sup> - Alain Claisse : « l'espace démocratique local dans les pays e, développement » Etat espace et pouvoir locale : réflexion sur le Maroc et les États en.. p page 239.

المستوى الدولي إلا أننا سنعمل في صياغة هذه المقارنة محاولة الإجابة عن الإشكالات التي تطرحها.

وبذلك تتمحور إشكالية الموضوع كما يلي:

إلى أي حد استطاع الطرح المغربي أن يواكب ويساير التجارب المقارنة وأن يحافظ على الخصوصية المغربية؟

ولدراسة وتحليل هذه الإشكالية المحورية للموضوع والإحاطة بكل جوانبها، سنحاول الإجابة عن الأسئلة الفرعية والهامة التي تفرضا والمتعلقة بـ:

✓ ما هي المحددات التاريخية والقانونية للجهة في التجارب المقارنة والمغرب؟

✓ ما هو الطرح المغربي للجهوية المتقدمة؟

✓ ما هي مقومات وأسس الجهوية المتقدمة بالمغرب؟

✓ ما هي الإكراهات التي تقف أمام الجهوية المتقدمة؟

✓ كيف يمكن تجاوز هذه الإكراهات المطروحة؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنعتمد التصميم التالي:

**الفصل الأول: السياسة الجهوية بالمغرب على ضوء التجارب المقارنة.**

**الفصل الثاني: مقومات تجربة الجهوية المتقدمة بالمغرب.**

## الفصل الأول: السياسة الجهوية بالمغرب على ضوء التجارب المقارنة.

إن بنية النظام الجهوية بالمغرب، وكذا النظم الغربية على يبني جملة من المحددات التاريخية والقانونية، التي تشكل الأرضية الأساسية في بلورة خصوصيات كل نظام على حدة، وإعطائه المكانة والوضعية التي يحتلها في الوقت الراهن. فمن سنن تاريخ التجربة المغربية والتجارب الغربية في المجال المحلي أنهم تميزوا بوجود جماعات قديمة عبرت عن ميل المجموعات السكانية التقليدية إلى النزعة القبلية كأسلوب في العيش وفق تحالفات انتمائية إما للمكان أو للإنسان<sup>7</sup>.

عرفت التجربة الجهوية بالمغرب مجموعة من الإخفاقات والإيجابيات التي مرت بها السياسة الجهوية بالمغرب مسايرة منها لتطور المرجعيات الدستورية والتنظيمية التي أسست لمسلسل جهوي.

وجاء النظام الجهوي الفرنسي نتيجة لحتمية خصوصيات المجتمع الفرنسي، والتطور المطرد لنظامه اللامركزي، وتكريسا للقطيعة مع النظام الإداري المركزي الصارم، الذي اعتمد في فترة بناء الدولة بمفهومها الحديث والذي لم يعد ملائما أمام تعدد المشاكل المحلية وتشعبها، ويبرز نهج جديد في تدبير القضايا المحلية، يدعو إلى تخفيف العبء على الدولة، ونقل بعض من سلطاتها إلى الجماعات المحلية المنتخبة (المبحث الأول).

أصبحت سياسة اللامركزية في بعدها الجهوي إحدى أهم الأسس والدعامات التي تتميز بها الأنظمة المعاصرة ومكونا رئيسيا لها، علما أن كل بلد ينفرد بتنظيمه الجهوي الخاص تبعا لظروفه وخصوصياته وتشكل التجربة الفيدرالية بألمانيا وإسبانيا هذه المقاربة. بحيث أن المبادئ الأساسية التي تطبع الدولة الإسبانية المنظمة بدستور 1978 هي طبيعة السلطة غير المركزية، وفي ذلك جواب على دولة فرانكو المركزية، واستجابة للتطور السياسي الذي حصل في البلد الإسباني خلال

<sup>7</sup> -المغرب ألمانيا : دراسات في العلاقات البشرية و الثقافية و الاقتصادية، أعمال الملتقى الجامعي الأول، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالرباط، سلسلة ندوات و مناظرات رقم 1991، 17، النشر العربي الإفريقي، الرباط، ص 91.

أربعة قرون الأخيرة. وأخيرا هو استيعاب بحكمة من النخبة السياسية لمظاهر التعدد الثقافي والاجتماعي والاتني التاريخي الذي يزخر به المجتمع الإسباني.<sup>8</sup>

أما بخصوص ألمانيا فهي تعد دولة اتحادية تقوم على أسس ديمقراطية واجتماعية، ويعبر النظام الدستوري للدولة عن ذاته من خلال الهيئات الدستورية ومن خلال النظام القانوني ونظام الانتخاب. لهذا يعتبر النظام الفيدرالي الألماني أحد الأنظمة المتطورة على الصعيد العالمي فقد نهلت من مقتضيات مجموعة من الدول كإسبانيا مثلا في مطلع السبعينات وحاولت تمثله في تنظيمها الإداري اللامركزي. كما أنه اليوم، يعد محط اهتمام كبير بالنسبة للدولة التي تسعى إلى توسيع قاعدة اللامركزية وخاصة بتبني جهوية موسعة كحالة المغرب على سبيل المثال (المبحث الثاني).

---

<sup>8</sup>- أحمد السوداني، النظام الجهوي الإسباني، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية أشغال اليوم الدراسي المنظم بمؤسسة علال الفاسي والمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية حول موضوع النظام الجهوي بالمغرب: "واقع وآفاق" بتاريخ 26 فبراير 2005.

## المبحث الأول: المحددات التاريخية والقانونية في التجربتين المغربية والفرنسية.

من خلال التجارب المقارنة تختلف مسألة التقسيم الترابي إلى جهات أو مناطق حسب معايير واعتبارات متعددة ومتداخلة يرتبط فيها السياسي بالسوسيو-ثقافي والتاريخي، وكذا طبيعة الإكراهات الاقتصادية والتنمية المرحلية، ويمكن رصد هذه الاختلافات من خلال التجربتين المغربية والفرنسية.

ولكي نتحدث عن جهوية التجارب المقارنة والبحث عن أجود النماذج وأنسبها لبلادنا لا بد من الرجوع إلى واقع المجتمع المغربي بالأمس واليوم والمعرفة الدقيقة للخصوصيات التي تميز مكوناته. وكذا التطور الذي شهده المغرب عبر التاريخ الحافل بالأحداث والمحطات التي ساهمت في بناء الدولة الحديثة على أسس ديمقراطية والمؤسسات والحريات وحقوق الإنسان. وهكذا فإن المغرب الذي انتهج أسلوب اللامركزية وعمل على تعميقها وترسيخها بتأن وثبات عبر مراحل<sup>9</sup> (المطلب الأول).

وتعتبر التجربة الفرنسية المحدثة بموجب قانون 4 مارس 1982، إحدى النماذج المجسدة للجهوية الإدارية، فهي وحدة ترابية غير مستقلة اتجاه السلطة المركزية، تستند غالبا في شرعيتها على القانون العادي فهي لا تتوفر على سلطة تشريعية أو تنظيمية مثل الجهة التي يكون أساس شرعيتها دستوري. وبالتالي فهي لا تمارس إلا الاختصاصات المحددة قانونيا والعمل تحت سلطة الوصاية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: المحددات التاريخية والقانونية للجهوية بالمغرب

يعتبر السياق التاريخي لتطور التجربة الجهوية بالمغرب من أهم محددات التنظيم الجهوي ارتباطا بما تم تحصيله من تراكمات ساهمت في بلورة الجماعة الجهوية الراهنة.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>-صالح المستف، الجهوية في مغرب الجهات، مقال من سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية، ص171.

<sup>10</sup>-عادل الساخي: الجهة بالمغرب واللاندر الألماني(دراسة مقارنة)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2006/2007، ص

## الفرع الأول: مراحل تطور الجهوية بالمغرب.

تكتسي استعراض هذه المراحل أهمية كبرى للوقوف على الإخفاقات والإيجابيات التي مرت بها السياسة الجهوية بالمغرب التي أسست لمسلسل جهوي لازال يتسم بالحركية التي تتطلبها المستجدات الوطنية والمتطلبات المحلية، واحتراما للتعامل المنهجي مع تاريخ الجهوي بالمغرب سنقسمه إلى جزأين تكون مرحلة الاستقلال بمثابة فاصل بينهما، حيث سنعمل على البحث في إمكانية اعتبار الفيدرالية القبلية التي شهدها المغرب جزءا من المسلسل الجهوي؟ ثم دراسة التقسيم الاستعماري للتراب الوطني، وذلك على أن نخص لانتقال الجهة من البعد الاقتصادي مع تجربة 1971 إلى جماعة محلية مكرسة دستوريا.

### الفقرة الأولى: من الفيدرالية القبلية إلى التقسيم الاستعماري.

يرى بعض الباحثين أن النظام القبلي القديم لا يرقى إلى مستوى اعتباره جزءا من المسلسل الجهوي المغربي<sup>11</sup>، ذلك لأنه لم يستمد مقوماته من واقع جهوي مقنن ومخطط له (أ) ويعتبرون أن المحطات الأولى للتقسيم الجهوي بالمغرب يرتبط بفترة الحماية الاستعمارية (ب).

#### أ- جهوية ما قبل الحماية:

ترتبط فكرة الجهات بالمغرب فترة ما قبل الحماية الفرنسية، حيث كان التراب الوطني مقسما في ظل الوحدة الوطنية إلى مجموعات قبلية عديدة فالتقسيم الجهوي الموجود آنذاك لم يكن تقسيما قائما على أسس تشريعية، بل كان فقط تقسيما نابعا عن الواقع وهو يقوم على أسس قبلية وجغرافية.<sup>12</sup>

اللامركزية الواقعية والعرفية المرتكزة على الطابع القبلي للمجتمع المغربي بحيث تشكلت ظاهرة سوسيولوجية سياسية. ولم تكن نظاما قانونيا<sup>13</sup>، مما جعل علاقتها تتسم بالتنافر والعداء أحيانا

<sup>11</sup>-Charle André JULAIN: Les histoires de l'Afrique du Nord, origines la conquete arabe: EdPayhéque paris1978.p56.

<sup>12</sup>-السعيد مزرور فاطمة: الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2003، ص123.

<sup>13</sup>-صالح المستف: الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد، المنشورات الجامعة المغربية، الطبعة الأولى1993، ص43.

خاصة تطورها روابط قبلية تاريخية أو عرفية، أو تجمع بينهما عهود ومواثيق تدخل في إطار التحالفات.<sup>14</sup>

### فقد كان التنظيم السياسي للدولة الشريفة يتوزعه جهازين أساسيين:

جهاز المخزن وجهاز "جماعة" حيث تصنف القبائل في بلاد المخزن حسب حجمها بدءا بالقرية، بالفخدة، فالعشيرة، فالقبيلة، فالفيدرالية القبلية. وبالمقابل مع بلاد المخزن نجد بلاد السبية والتي تحدد المجموعات البشرية المستقرة بالأماكن النائية والتي لا تدخل ضمن التقسيم الإداري<sup>15</sup>. فالسبية هنا لا تعني الفوضى في معناها الانتروبولوجي الاستعماري بل هي وسيلة دفاعية من خلالها ترفض تلك القبائل التهميش السياسي واحتكار السلطة من قبل المخزن، وتعبيرا عن المطالبة بالمشاركة<sup>16</sup>، وعلى ضرورة نجد: الغرب، الريف، الحوز، سوس، الصحراء.

على الرغم من ذلك فقد ذهب بعض الباحثين إلى القول بأن واقع المركزية الشديدة التي كانت تميز النظام الإداري والسياسي المغربي ينفي مسألة وجود تنظيم جهوي قبل 1912، ذلك أن الدولة سعت لتفادي أيديولوجية الجهات التي تسند الاستقلالية من خلال الاحتماء بالأعراف والتقاليد، والتي رفضت السلطة الدنيوية للسلطان، في حين تعترف له بالسلطة الروحية والدينية الأمر الذي جعل المخزن مؤسسة سياسية ضرورية لممارسة الحكم السلطاني، ونظام اجتماعي وسياسي وسلوكي تميزت ولازالت تتميز به بلادنا.<sup>17</sup>

فالاستقلال الذي تمتعت به بعض المناطق من حين لآخر كان ناتجا عن ضعف السلطة المركزية أكثر مما كان مؤسسا على وجود تنظيم جهوي، خصوصا وأن جهات ما قبل الحماية لم تكن تستمد مقوماتها من أي نص قانوني وتنظيمي، مما يؤكد عدم وجود تنظيم جهوي بالمفهوم المتعارف عليه اليوم في إطار القانون.<sup>18</sup>

<sup>14</sup>-Alaroui: Les origines sociales et culturelle nationalisme 1830-1912.Edition Fmaspero. Paris 1977.

<sup>15</sup>-محمد الكلاوي: المجتمع و السلطة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1995، ص112.

<sup>16</sup>-محمد المعتمد: مختصر النظم السياسية، منشورات إيزيس، 1991، ص72.

<sup>17</sup>-ميشيل روسي: المؤسسات الإدارية بالمغرب، ترجمة إبراهيم الزياتي، مصطفى أجديا نور الدين الراوي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1993،

ص 93.

-18

## ب- التقسيم الجهوي الاستعماري

مباشرة بعد توقيع معاهدة الحماية باشرت السلطات الفرنسية بالتفكير في تقسيم المغرب إلى مناطق وجهات، حيث تم خلق دوائر مدنية وأخرى عسكرية، مع إصدار التقسيم العام الفرنسي قرارين بخصوص التنظيم الترابي للمغرب:

**الأول؛** في 27 مارس 1919، أحدثت بموجبه جهتين مدنيتين (الرباط - الدار البيضاء).

**الثاني؛** في 11 دجنبر 1923 تم بموجبه تقسيم التراب الوطني إلى أربع جهات مدنية وهي: الغرب، الشاوية، وجدة، الرباط، وثلاث مراقبات مدنية وهي: أسفي، الصويرة، الجديدة، وثلاث جهات عسكرية وهي فاس، مكناس، مراكش.

لكن هذا التقسيم سيعرف تغييرا سنة 1935 تم بموجبه تقسيم المغرب إلى منطقتين فقط: المنطقة المدنية وتضم ثلاث جهات وهي: وجدة، الدار البيضاء، الرباط. وثلاث أقاليم، وهي: إقليم أسفي، ميناء ليوطي، كزاكان. والمنطقة العسكرية وهي تضم ثلاث جهات: فاس، مكناس مراكش وأربعة أقاليم تازة، تافيلالت، تخوم درعة، وسط الأطلس.<sup>19</sup>

والملاحظ هو أنه بتطور الوجود الاستعماري بالمغرب، تطورت معه الجهات في نفس السياق، ذلك أنها انتقلت وظيفتها من مجرد إطار للتحكم العسكري والمراقبة السياسية إلى إطار للإدارة غير المباشرة في تسيير الشؤون المحلية، وقد أنشأت لهذه الغاية مجالس إدارية جهوية مؤلفة من أعضاء معينين (الموظفون والأعيان) وأعضاء منتخبين، حيث كانت لها صبغة استشارية، كما تم إنشاء اللجن الاقتصادية الجهوية بمقتضى قرار المقيمي المؤرخ في 1 يوليوز 1936، بتاريخ 15 فبراير 1941 ثم أعيد تنظيم اللجن عدة مرات مما أكد على وجود الحقيقة الجهوية، وهو ما دفع إلى التساؤل حول مدى صحة ما ورد لدى بعض الباحثين والدارسين المتخصصين في النظام الإداري المغربي بأن المغرب قد عرف التنظيم الجهوية منذ عهد الحماية، وفي هذا الصدد يقول ميشيل روسي بأن الناحية (أو الجهة) في فترة الحماية، وإن كانت لا تشكل إطارا للامركزية، فقد

<sup>19</sup>-المهدي بنمير: التنظيم الجهوي بالمغرب" دراسة تحليلية لقانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، سلسلة اللامركزية و الجماعات المحلية،

عرفت تطورا حمل على التساؤل كما إذا كان من الملائم توجيهها نحو الاستقلال الإداري<sup>20</sup> الكفيل بمنحها القدرة على التوجه نحو سن سياسة جهوية يكون هدفها الرئيسي هو العمل على دعم مقومات التنمية المحلية، والقضاء على الاختلالات والتفاوتات التي كانت موجودة بين الجهات بفعل الطبيعة من جهة، وبتأثير من التعامل الاستعماري مع المجال المغربي من جهة ثانية.

### ج- الجهوية في ظل الاستقلال ( بين 1956 و1991).

غداة الاستقلال، وجد المغرب نفسه أمام تركة استعمارية جسيمة ليس على صعيد الفوارق الجهوية فحسب بل شملت كافة الأصعدة الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، حيث أهمل التقسيم الجهوي الاستعماري ليأخذ الإطار الإقليمي محله كوسيلة تمكن من فرض سلطة الدولة الفتية سياسيا وإداريا بحيث اعتبر الإقليم أهم التقسيمات الإدارية، فبالرغم من كافة المشاكل التي خلفها الاستعمار المزدوج الفرنسي والإسباني، فإن الدولة أولت اهتماما خاصا بالأقاليم والمناطق الواقعة خارج محور الدار البيضاء - القنيطرة محاولة بذلك محاربة فكرة المغرب النافع والمغرب غير النافع باعتبارها فكرة استعمارية تميز بين أقطاب البلد الواحد.

ولم يظهر الاهتمام بالمجال الجهوي والوجهة إلا بعد استفحال خطورة الفوارق والتفاوتات الجهوية وعجز الإطار الإقليمي عن مواجهتها نظرا لأنه إطار محدود لا يلائم الهدف المرجو منه في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والقضاء على الاختلالات واللاتوازنات التي تعرفها مختلف جهات المملكة، نظرا لاختلاف حجم الأقاليم وعدم تساويها من حيث السكان والموارد الطبيعية لم تعد تشكل وحدات جغرافية كافية وقادرة بأن تستعمل كإطار للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي، من هنا ظهرت ضرورة الاعتماد على تنظيم جديد وفعال فكانت الجهة الوسيلة الملائمة لاختيارات إعداد التراب الوطني والتنمية الجهوية والتي يفترض فيها أن تكون وحدة ترابية قادرة على تقديم إطار للنمو الاقتصادي والاجتماعي. وبعد مرور خمس سنوات، بدأ الاهتمامات الأولية بالمشاكل

<sup>20</sup> -محمدًا لسعيد: رجل السلطة و مواكبة التطور في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، عين الشق، سنة 1997/1998، ص 40.

الجهوية، وذلك منذ أن بدأ المغرب يعمل بفكرة التخطيط وإن اختلفت درجت هذه الاهتمامات من مخطط لآخر لمحاربة الفوارق الجهوية، لكن هذه الاهتمامات الأولية تفتقر إلى التنسيق والانسجام وإلى رؤية شمولية للقضايا الجهوية وظلت مجرد متمنيات.<sup>21</sup>

إن الرغبة في وقف تزايد الاختلالات الجهوية بدت واضحة لدى المسؤولين منذ ذلك الحين، توجت هذه الرغبة بصدور الظهير الشريف رقم 1.71.77 المؤرخ بتاريخ 16 يونيو 1971 بشأن إحداث الجهات والذي اعتبر حجر الأساس في وضع منظور شامل للتنمية الجهوية تكتسي طابعا عمليا وتجلي ذلك من خلال المخططات التي عرفها المغرب والتي لحقت صدور الظهير المذكور حين خصصت الحيز الأكبر من الجهوية. وتجدر الإشارة أنه بعد ظهير 1971، بدت الجهوية كوسيلة من أهم وسائل إعداد التراب الوطني، بحيث لا معنى للتنمية عن طريق الجهة خارج إطار سياسة إعداد التراب الوطني ولا فعالية لهذه الأخيرة دون الاهتمام بالتنمية الجهوية، لأن أهمية التوجه الاقتصادي العام للبلاد مع المعطيات الجهوية، ومن هنا فقد أضى عنصرا أساسيا في المخططات الاقتصادية والاجتماعية<sup>22</sup>.

### الفقرة الثانية: الجهة في ظل الدساتير المغربية.

#### أ- الجهة في ظل دستور 1962:

شكل دستور 14 دجنبر 1962 قفزة نوعية وأهمية بالغة في الحياة السياسية إلا أنه لم يدم طويلا أمام الأحداث التي عرفها المغرب آنذاك، خاصة مع أزمة المؤسسات الدستورية. وارتباطا دائما بهذا الدستور نجده قد نص صراحة في فصلية 93 و 94 على ما يلي: الفصل 93 "الجماعات المحلية بالمغرب هي العمالات والأقاليم والجماعات يكون إحداثها بالقانون".

الفصل 94 "تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبقا لشروط التي يحددها القانون".

<sup>21</sup> -ميرا فضة، أمينة المصري، تطور الجهة بالمغرب، رسالة السلك العادي للمدرسة الوطنية للإدارة.

<sup>22</sup> -سمية باني: الجهوية الموسعة على ضوء التجارب المقارنة و خير الحكم الذاتي، رسالة لميل دبلوم الماستر في القانون العام.

## ب- الجهة في ظل دستور 1970 - 1972:

عرفت الأوضاع الداخلية السياسية للمغرب خلال عقد الستينات تأججا بحيث وجدت السلطة المركزية نفسها أمام مستجدات وتطورات أخرى الشيء الذي دعى إلى التفكير في وضع دستور جديد<sup>23</sup> محل دستور 1962، وبالفعل هذا ما تأتى من خلال دستور 31 يوليوز 1970، ما يمكن الإشارة إليه أيضا هو أن هذا الدستور نص في فصله 86 على أن "الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم وكل جماعة محلية أخرى تحدث بقانون. وهذا بالإضافة إلى ما جاء في الفصل 87 تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق الشروط التي يحددها القانون".

لكن هذا الدستور هو الآخر لم يعمر طويلا مثل الذي سبقه، ذلك بسبب الأحداث السياسية التي عرفها المغرب مع مطلع السبعينات، ليعدل بموجب دستور 10 مارس 1972، هذا الأخير عرف تغييرا نسبيا بالمقارنة مع ما نص عليه دستور 1962، بحيث أنه لم يحدد أنواع الجماعات الحضرية والقروية، وترك للمشروع كامل الصلاحية في إحداث أي نوع آخر منها<sup>24</sup>. وارتباطا بالفصل 87 من دستور 1972 في بابه الثاني نجده ينص على ما يلي: الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية وكل جماعة تحدث بقانون". أما الفصل 88 منه فقد جاء فيه "تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق الشروط التي يحددها القانون".

ويمكن القول بأن الدساتير المغربية الأولى (62 - 70 - 72) شكلت بداية للتفكير الجدي في التنظيم الجهوي، وكذا محطات مختلفة أريد من خلالها رفع المستوى التنظيري للجهة بالمغرب.

ويمكن رصد هذا التطور الزمني للجهة على الشكل التالي وذلك من خلال المحطات الدستورية

التالية:

<sup>23</sup> -لعلنا هم الأسباب الرئيسية لعدم استمرار دستور 1962، ترجع بالأساس إلى عدم انسجام الهيئات السياسية فيما بينها، إضافة إلى حالة استثناء سنة 1965.

<sup>24</sup> -المهدي بنمير: التنظيم الإداري المحلي، المطبعة و الوراقة الوطنية مراكش، طبعة 1997،

- دستور 1972 قد أضاف صنفا آخر من الجماعات وهي الجماعات الحضرية والقروية في حين أن دستور 1962 و 1970 لم ينص على ذلك؛

- دستور 1970 و 1972 نص على أن "كل جماعة محلية أخرى تحدث بقانون" وهو ما لم يكن في دستور 1962 بحيث كانت فقط عبارة "ويكون إحداثها بقانون".

### ج- الجهة في ظل دستوري (1992 - 1996)

المغرب يحاول جاهدا لوضع الدعائم الأولى للنظام الجهوي منذ الاستقلال، لكن هذه المحاولات التي دشنت بدستور 1962 مرورا بدستور 1970 و 1972، كلها باءت بالفشل، هذا بالإضافة إلى العامل السياسي الذي لعب دورا كبيرا في حسم وعرقلة البناء الجهوي، حيث كان يجب انتظار الدستور المراجع لسنة 1992 حيث سيتم الاعتراف والارتقاء بالجهة إلى جماعة محلية، وهذا ما نص عليه الفصل 94 من دستور 1992 الذي بموجبه سيتم إنشاء جماعة محلية جديدة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويتعلق الأمر بالجهة وقد جاء هذا التغيير لاستجلاء حقيقة الدور الذي يمكن أن تضطلع به الجهة بعدما كانت معالمها غير محددة بشكل قانوني وعلمي ثابت<sup>25</sup> وبذلك تم الرقي بها إلى مصاف الجماعات المحلية الأخرى، بل وضعت على رأس القائمة، وأصبحت جماعة ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية ولها إمكانيات قانونية وبشرية ومالية لتدبير شؤونها بطريقة ديمقراطية.

وهكذا أصبحت الجهة قاعدة دستورية تستمد منها وجودها لأول مرة على هذا المستوى، مما جعل مجموعة من الباحثين المختصين في تحليلاتهم للدستور الجديد (1992)<sup>26</sup> حيث كان لابد من انتظار تعديل دستور 1972 في سنة 1992 ليتم الاعتراف بالجهة كجماعة محلية، وقد اضمن دستور 13 شتنبر 1996 في فصله 100 و 101 ما تضمنه دستور 1992 حيث اعتبر

<sup>25</sup>-عبدالكريم بالزراع:"وظائف الجهة، نموذج جهة الشاوية ورديفة"

<sup>26</sup>-عزيز مفتاح: اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية.

الفصل 100 بأن الجماعات المحلية بالمملكة هي: "الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية إلا بقانون".

بعد أن تمت دسترة الجهة عام 1992، تم إدخالها حسب دستور 1996 ضمن ثم الجماعات المحلية المساهمة في تنظيم المواطنين وتمثيلهم كما تام اعتمادها كأساس ترابي لانتخاب ثلاثة أخماس مجلس المستشارين الذين تنتخبهم في كل جهة<sup>2827</sup> من جهات المملكة هيئة ناخبة تتألف من ممثلي المأجورين كما تم إحداث مجالس جهوية للحسابات تتولى مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيأتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.<sup>29</sup>

إن الجهوية تعتبر إذن تكملة للمسار الديمقراطي الذي بدأه المغرب منذ 1962، فالتعديل الدستوري الأخير من شأنه أن يعطي للجهة صفة تقريرية بدل الاكتفاء بالطابع الاستشاري.<sup>30</sup>

والملاحظ هو أن المشرع حول توسيع إطار اللامركزية الإدارية بإنشائه لجهات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ونعتقد أن رغبة المشرع المغربي تنحو في اتجاه التطلعات المعقودة على الجهة أن تلعبها على مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لذلك فلا غرابة أن يقحمها المشرع ضمن الدستور.

وقد أعطى المشرع الدستوري منذ 1992 للجهة قاعدة دستورية تستمد منها وجودها، ونعتقد أن المشرع وإن كان قد ارتقى بالجهة إلى هذا المستوى وجعل منها إطارا دستوريا<sup>31</sup>، يساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم، مثلما تقوم الأحزاب السياسية والنقابات في التأطير والتنظيم، إلا أن هذا

<sup>27</sup>قال الأستاذ روسي: "أن هذه الخطوة تعتبر تكريسا للعهد الدستوري للجهة" وقال المرحوم الطاهري المصمودي أن الدستور الجديد أعطى الدفعة الأخيرة لتحقيق إصلاح جهوي فعلي و أرسى اللامركزية و الديمقراطية المحلية على أسس دستورية ملزمة".

-وارد في كتاب صالح المستف: الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد، مرجع سابق، ص186.  
<sup>28</sup>-الفصل 3 من الدستور المغربي المراجع لسنة 1996، والفصل 38 الفقرة الأولى من نفس الدستور.

<sup>29</sup>-الفصل 98 من الدستور المغربي المراجع لسنة 1996

<sup>30</sup>-جاء في حديث صحفي خاص بولي العهد -آنذاك- محمد السادس صحيفة ABC الإسبانية، مأخوذا من انبعاث أمية، الجزء 42، 1997، ص242، مايلي: "أعتقد أن تم الشروع في المسلسل الديمقراطي منذ وقت طويل مع أول دستور للمملكة، إلا أنه ستصبح للمغرب الآن غرفتان، ومزيد من المراقبة على السلطة التنفيذية، كما أن الدستور الجديد سيعطي نفسا جديدا للجهة التي ستوفر على مجلس حسابات خاصات بها، هكذا يكون المغرب خطى خطوات في المسلسل الديمقراطي".

<sup>31</sup>-عبد الكريم بالزراع: مرجع سابق،

المستوى الذي توجد عليه الجهة حاليا لا يرقى إلى مستوى جعلها تحقق الديمقراطية المحلية على أكمل وجه.

فمن جهة أولى يمكن القول أن المشرع الدستوري أغفل تضمين الدستور لمجموعة من المتطلبات المهمة في حياة الجهة فالدستور لم يشر إلى نوعية انتخاب المجالس الجهوية، فأوكل الأمر للمشرع العادي الذي اتبع في هذا الإطار أسلوب الانتخاب غير المباشر. كما أنه لم يحدد اختصاصات الجهة، ولم يشر إلى الموارد المالية للجهة، بل ترك أمر تحديد كل ذلك للمشرع العادي.<sup>32</sup>

#### د- الجهوية المتقدمة على ضوء مقتضيات الدستور المغربي الجديد.

إن ورش الجهوية المتقدمة يتطلع إلى بلورة الإرادة الملكية السامية الرامية إلى تمكين المغرب من جهوية متقدمة، ديمقراطية الجوهر مكرسة للتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، تكون مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال السير الحثيث المتدرج على درب اللامركزية واللامركزية الفعلية النافذين، والديمقراطية المعقدة، والتحديث الاجتماعي والسياسي والإداري للبلاد والحكومة الجيدة<sup>33</sup>

ولهذه الأسباب فقد جاء الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 لتكريس ورش الجهوية المتقدمة من خلال التنصيص على مقتضيات متقدمة في هذا المجال.

طبقا لمقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011: (التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة)، كما نصت الفقرة الثانية من الفصل 143 من نفس الدستور على: (تتبعاً للجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية)، إن كل هذه

<sup>32</sup> -السعيد مزرور فاطمة، مرجع سابق نص 112.

<sup>33</sup> - تقرير حول الجهوية المتقدمة مرفوع إلى العناية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، اللجنة الاستشارية للجهوية، ص 7.

المقتضيات الدستورية جاءت من أجل ترسيخ الجهوية المتقدمة ببلادنا كخيار لا غنى في تحقيق تنمية شاملة ومتوازنة.

إلى جانب الارتقاء بالجهوية، فقد عمل الدستور المغربي لسنة 2011 على تعزيز اللاتركيز الإداري كإلزامية للامركزية من خلال توسيع اختصاصات ممثلي السلطة المركزية على المستوى الترابي.

### الفرع الثاني: الإطار القانوني للجهة.

منذ الحماية بدأت الإرهاصات الأولية للجهوية بالمغرب، ثم تجسدت بعد الاستقلال عبر الدساتير المغربية، وخصوصا دستوري 1992 و1996، وظهير 16 يونيو 1971 (أ) ثم ظهير 2 أبريل 1997 (ب). إلا أن التجسيد الفعلي والدستوري لهذا التنظيم لم يتجسد بالفعل من خلال القانون التنظيمي 111.14 (د).

#### أ- الجهة في ظل ظهير 1971:

نص الفصل الثاني من ظهير 16 يونيو 1971 على أنه يراد بالجهة مجموعة من الأقاليم التي تربط، أو يحتمل أن تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي، علاقات كفيلة بتقوية نموها، والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها، وتؤلف الجهة إطار عمل اقتصادي مباشر داخله إجراءات دراسات وإنجازات برامج قصد تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة.<sup>34</sup>

وما يمكن استخلاصه من خلال مقتضيات الفصل أن الجهة لا تعتبر لا وحدة ترابية لا مركزية ولا جماعية محلية،<sup>35</sup> مما يجعلنا نعتبر بأن وضعية فعالية الجهة واضطلاعها بالمهام التنموية، فلفظ مجموعة من الأقاليم الذي أشار إليه الفصل الثاني لا يتجاوز تجميع هذه الأقاليم المتجاورة

<sup>34</sup>-حنان لكنيزي : رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تحت عنوان الجهة و التنمية القروية، جهة الشاوية ورديغة نموذجاً، 2009/2008.

<sup>35</sup>-ظهير شريف رقم 171.77 في 16 يونيو 1971،

دونما أي اعتبار للوضع الإداري لهذه المجموعة مما جعل التقسيم الذي قامت به الدولة آنذاك، يبرهن عن عجزه في مواجهة المشاكل المطروحة على مستوى المجال الجهوي<sup>36</sup>.

وتبقى الاختصاصات المسندة للجهة ضيقة ومحدودة إن على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي، الاختلاف بين الأقاليم المكونة لنفس الجهة ظلت السمة الرئيسية المميزة للتنظيم الجهوي لسنة 1971.<sup>37</sup> وفضلا عن ظهور 1971 الذي خلف المناطق الاقتصادية السبع، برزت مجموعة من الهيئات الجهوية التي كانت تسعى هي الأخرى إلى محاربة الفوارق والاختلالات الاقتصادية والاجتماعية الموجودة بين جهات المملكة فأنشئت العديد من الهيئات إن على الصعيد المركزي أو على الصعيد الجهوي. فعلى المستوى المركزي أنشئت كتابة الدولة في التخطيط والتنمية الجهوية في غشت 1971 وصدور مرسوم 19 غشت 1979 يحدد مهامها والبيت تتجلى أساس في النظر في جدول المشاريع الاقتصادية ويتعاون مع كل الوزارات المعنية، وإعداد مشاريع المخططات التنموية الوطنية والجهوية بمقتضى مرسوم 24 يناير 1972، والتي تتكون من ممثلي عن الوزارات المعنية وممثلين عن القطاع الخاص، الذين يعينون باقتراح من المنظمات المهنية المعنية بالأمر بالإضافة إلى الصندوق الوطني الخاص بالتنمية الجهوية.

أما على المستوى الجهوي، ولمحاربة بلورة سياسة جهوية على صعيد الواقع الاقتصادي والاجتماعي، قام المشرع بخلق مجموعة من المؤسسات تهدف إلى تحديد المشاريع والإصلاحات المقترحة، والتقليص من حدة الفوارق الموجودة بين الأقاليم نفس الجهة الواحدة. ولهذه الغاية تم إنشاء المجالس الجهوية الاستشارية التي تم تحديد صلاحياتها بمقتضى ظهور 16 يونيو 1971، خاصة الفصل الخامس منه الذي ينص على أنه تبدي الهيئة الإقليمية الاستشارية رأيها في جميع برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتهيئة الإقليمية الاستشارية في جميع برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتهيئة الترابية التي تهم المنطقة وتحاط علما بحالة تقدم تنفيذ هذه البرامج، ويجوز لها أن تطلب من السلطات المختصة تزويدها بجميع المعلومات المتعلقة بسير

<sup>36</sup>-حنان الكنيزي:مرجع سابق،

<sup>37</sup>-حسن صحيب: "الجهة بين اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية"، مجلة الدولية، العدد 2006، ص57.

الشغال والصعوبات التي تعرقل أو تؤخر إنجازها، ويمكن تقديم كل مقترح يهم تنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية التي ستساعد على الازدهار الاقتصادي والاجتماعي للمنطقة.<sup>38</sup>

هذا بالإضافة إلى المجالس الجهوية الاستشارية نجد مؤسستين جهويتين: الكتابة الجهوية الدائمة التي توجد رهن إشارة العمال، وتتألف من رؤساء المصالح الخارجية لمختلف الوزارات. والمؤسسة الثانية هي المندوبية الجهوية للتخطيط: وهي من المصالح الخارجية لوزارة التخطيط، وهي من المنطلق وحدة إدارية غير ممركرة، حيث أنها تعمل في نطاق توجيهات الإدارة، وفي حدود اختصاصها الترابي، ويتمثل دورها في القيام بالأبحاث والدراسات ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية، كما تضع تقارير سنوية عن تنفيذ المخطط على صعيد الجهة<sup>39</sup>، هذا فضلا عن مساهمتها في إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى الرغم من تعدد الوحدات الإدارية والجهوية، فإن اصطلاح هذه الوحدات بمهام التنمية الجهوية المحدثة في إطار تقسيم 1971، ظل محدودا ولم يستجب للواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي شهد تطورا سريعا بالنظر إلى المعطيات الجغرافية والديمغرافية والاقتصادية والسياسية وقد شكل خطاب الملك الراحل جلالة الملك المؤرخ في 24 أكتوبر 1984 أمام المجلس الاستشاري الذي ينم عن رغبة جلالتة في وضع إطار قانوني جديد للجهة هدف جعلها نواة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

### ب- الجهة في ظل ظهير 2 أبريل 1997

عرف المغرب تطورا تدريجيا في تدبير الشأن المحلي مع الجهة التي أصبحت منذ دستور 1992 جماعة محلية، وبالتالي أصبح قانون 2 أبريل 1997، الذي نسخ القانون القديم الذي أجمع كل الدارسين على عدم ملائمتة للجهوية، ويشكل الإطار القانوني الجديد للجهة، ومن خلال تصدير هذا القانون تبدو الأهداف التي سطرها واضعوه جلية، بحيث إنه يسعى للاستجابة لمطامح الشعب المغربي ولتطلعاته نحو الأفضل.<sup>40</sup> غير أن أهم ما جاء به القانون المذكور هو تمكين الجهة من جهاز تشريعي هو المجلس الجهوي وجهاز تنفيذي على رأسه عامل الجهة ورئيس

<sup>38</sup>-حنان لكنيزي:مرجع سابق،

<sup>39</sup>-حنان لكنيزي: مرجع سابق،

<sup>40</sup>-حنان لكنيزي: مرجع سابق،

المجلس الجهوي، إضافة إلى هذا فقد حدد الباب الثاني منه المتعلق بالجهة في الفصول 6 إلى 9 اختصاصات الجهات، وهي اختصاصات إدارية مباشرة، غير أن أهم الاختصاصات التي تمارسها الجهات هي الاختصاصات غير المباشرة وهي ذات طبيعة دستورية كما هو الحال بالنسبة للجهات بإيطاليا، إسبانيا وألمانيا، حيث أنها تمارس اختصاصات تشريعية ممنوحة لها بصفة مباشرة عن طريق الدستور، يظهر إذن أن جهوية 1997، قد أتت بالعديد من الأشياء الجديدة، سواء على مستوى أجهزة الجهة واختصاصاتها وطرق تمويلها وعلاقتها بسلطات الوصاية، وأيضا على مستوى التقسيم المجالي الذي أفرزته ولا أدل من ذلك رفع عدد الجهات إلى 16 جهة بدل سبعة، لكن على العموم يمكن القول، بأن فكر وفلسفة الجهة في المغرب لا زال لم ينضج بعد بما فيه الكفاية ولا زالت أركان قيامه هشة، لأنه لا يمكن الحديث عن استقلال إداري ومالي جهوي فعلي إلا في إطار منح التدبير الجهوي لسلطة ديمقراطية منتخبة تتمتع بهامش واسع من الحرية من أجل تدبير شؤونها الإدارية والاقتصادية والمالية والثقافية، ولا يمكن ديمقراطية القرار المالي الجهوي وتأمين استقلالية إلا عبر تأسيس وتنظيم وسائل وأدوات تحقيق الحماية اللازمة لهذا القرار.

وحسب الفصل الأول من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات فإن هذه الأخيرة تعتبرها جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتتاط بها مهمة المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة الجهوية هذا ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يمس إحداث الجهات بوحدة الأمة ولا بالحوزة الترابية للمملكة.<sup>41</sup>

شكل القانون الجديد المنظم للجهة قفزة نوعية مقارنة بما كان عليه الأمر في إطار قانون 16 يونيو 1971 فقد أصبحت الجهة ذات أجهزة تداولية كما أصبحت ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، فالأمر يتعلق إذا بإقامة وحدة تشكل مجموعة مندمجة وحية حريصة على تكامل مكوناتها عاملة على استثمار الصلاحيات المخولة لها والإمكانيات الموضوعة رهن إشارتهم. كما تشير إلى

<sup>41</sup>-سعيد العيادي: اللامركزية الإدارية و رهان التنمية الجهوية، جهة الشاوية ورديغة نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، السنة الجامعية 2009/2008.

ذلك مقدمة القانون المنظم للجهة، فقد منح المشرع صلاحيات متسعة وفي نفس الوقت مسؤوليات تقع على عاتق الجهة، فعمل على ربط الجهة بالبعد التنموي حيث أُلقي على عاتقها مسؤوليات اقتصادية واجتماعية متعددة وقد نظمها على الخصوص الباب الثاني من القانون المنظم للجهات، ومن بين الأسباب والأهداف من إحداث الجهة يمكن أن نذكر:

- ترسيخ الديمقراطية المحلية من أجل الازدهار الاقتصادي والاجتماعي؛
- الرفع من قيمة الطاقات الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية للمغرب؛
- دعم اللامركزية وعدم التركيز؛
- تشييد مغرب عصري بكل المواصفات التي تليق به؛
- التقليل من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية؛
- الإسهام في تحقيق وتطور ونماء مغرب الألفية الثالثة؛
- إتمام واستكمال الصرح المؤسسي للمملكة.<sup>42</sup>

وحتى تتمكن الجهة من الاضطلاع بمسؤولياتها في مجال تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لابد لها من موارد مالية تتأتى من تعبئة الموارد الذاتية (القارة) ومن تحويل جزء من الضرائب الوطنية.

مع إشكالية اللامركزية في المغرب، ذلك أن هذا الإصلاح، الذي يؤسس ويواكب إصلاحات أخرى في مجالات حيوية، يعزز البعد الاقتصادي والتنموي للتنظيم اللامركزي في بلادنا.

#### د- الجهة من خلال القانون التنظيمي 111.14.

جاء القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر في 7 يوليوز 2015 المتعلق بالجهات بمجموعة من المستجدات في مختلف المجالات، مكرسا للمبادئ الدستورية التالية:

<sup>42</sup>- سعيد العايدي: مرجع سابق، ص

- ✓ مبدأ التدبير الحر في تسيير مجلس الجهة، الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقاً لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ؛
- ✓ التنصيص على صدارة الجهة في إعداد المخططات والبرامج مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى ؛
- ✓ مبدأي التعاون والتضامن بين الجهات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى من أجل بلوغ أهدافها وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة؛
- ✓ اعتماد مبدأ التفريع في إسناد الاختصاصات للجهة ؛
- ✓ ممارسة رئيس مجلس الجهة للسلطة التنظيمية بموجب قرارات بعد مداولات المجلس.

كما جاء بعدة مقتضيات جديدة أهمها:

### تعزيز دور أجهزة تدبير مجلس الجهة وتجويد أنظمة تسييرها

- حصر التنافس على رئاسة المجلس بين رؤساء اللوائح المنتميين للأحزاب الحاصلة على المراتب الخمس الأولى حسب عدد المقاعد المحصل عليها داخل المجلس وبين رأس لائحة من لوائح المستقلين الذي ساوى أو فاق عدد المقاعد التي حصلت عليها لائحته عدد الحزب المرتب خامساً ؛
- توسيع دائرة حالات التنافي لتمكين رئيس الجهة ونوابه من التفرغ لمهامهم بالجهة ولضمان حكمة جيدة : عدم الأهلية للرئاسة بالنسبة لأعضاء الحكومة والبرلمان وكذا أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ومجلس المنافسة والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛
- انتخاب المكتب لمدة انتداب المجلس، مع إمكانية إقالة الرئيس بأغلبية 3/4 في مطلع السنة الرابعة من الولاية الانتدابية ؛

- اعتماد نمط الاقتراع باللائحة لانتخاب نواب الرئيس وكذلك ضمان فوز لائحة واحدة بمجموع مناصب نواب الرئيس، إضافة إلى التنصيب على العمل على وجود مترشحات لا يقل عددهن عن ثلث المرشحين لمنصب نواب الرئيس؛
- إمكانية تنظيم المجلس في فرق يتم تحديد كفاءات تأليفها وتسييرها في النظام الداخلي ؛
- التنصيب على حق المعارضة في رئاسة إحدى اللجان الدائمة؛
- توضيح كفاءات اجتماع اللجان الدائمة وإمكانية تقديم طلب لاجتماعها من طرف ثلث أعضائها، وضرورة تزويدها بالمعلومات والوثائق الضرورية، وإمكانية استدعاء موظفي الجهة، أو موظفي الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، بواسطة رئيس المجلس وعن طريق الوالي ؛
- إمكانية إحداث لجان مؤقتة؛
- فتح الإمكانية أمام أعضاء المجلس بصفة فردية أو عن طريق الفريق الذي ينتمون إليه بتقديم أسئلة كتابية، وتخصيص جلسة للأجوبة على هذه الأسئلة ؛
- التنصيب على تعليق جدول الأعمال وتواريخ انعقادها بمقر الجهة؛
- إمكانية طرد كل عضو يعرقل المداولات أو لا يلتزم بمقتضيات القانون والنظام أعطيت للمجلس عوض الرئيس؛
- انعقاد جلسة غير مفتوحة للعموم بطلب من ثلث أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي إذا تبين أن انعقادها في جلسة مفتوحة للعموم قد يخل بالنظام العام.

### النظام الأساسي للمنتخب :

- تحسين الوضعية الاعتبارية والمادية للمنتخب (لتمكينه من أداء مهامه) و تحديد أدق لواجباته (ضمانا لحسن سير مصالح الجهة)

- التوصيف على التجريد من العضوية في المجلس في حالة التخلي عن الانتماء للحزب السياسي، وتوضيح المسطرة المتعلقة بطلب التجريد ؛  
- إضافة رؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق إلى قائمة المستفيدين من التعويضات؛

- التوصيف على التكوين المستمر كحق لأعضاء المجلس ؛  
- التوصيف على مسؤولية الجهة عن الأضرار التي قد تحدث للأعضاء أثناء مزاولة مهامهم ؛

- التوصيف على أن الموظفين والأعوان الذين يمارسون انتداباً عمومياً يستفيدون من رخص للتغيب في حدود المدة الفعلية للدورات الاجتماعات ؛  
- تعزيز وضعية رئيس الجهة (الموظف) من خلال تخويله الحق في الإلحاق والوضع رهن الإشارة؛

- التوصيف على المبدأ الدستوري القاضي باستمرارية المرفق العام الذي بموجبه يستمر الرئيس والنواب المستقيلون في تصريف الأمور الجارية إلى حين انتخاب من يخلفوهم؛

- عدم أهلية الرئيس أو نوابه المستقيلين للترشح لهذه المهام خلال ما تبقى من مدة انتداب المجلس ؛

- منع الأعضاء من ممارسة كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح؛  
- منع أعضاء مجلس الجهة خارج المكتب في التدخل في التسيير؛  
- إمكانية إقالة العضو المتغيب 3 مرات متتالية أو 5 مرات متقطعة، والإعلان عن الإقالة يتم بواسطة المجلس، وكذلك مسؤولية الرئيس في مسك سجل الحضور.

### تحديد اختصاصات للجهة ذات طابع تنموي اقتصادي

- بناء على مبدأ التفريع، تم تمكين الجهة من اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة ؛

- حصر اختصاصات الجهة الذاتية في النهوض بالتنمية المتكاملة والمستدامة (مع التركيز على التنمية الاقتصادية)، والتنسيق على مجالات الاختصاص خاصة ما يلي:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية ؛  
- تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها ؛  
- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل؛

- الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة ؛  
- العمل على تحسين القدرات التدييرية للموارد البشرية وتكوينها  
- تعويض مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ببرنامج التنمية الجهوية، وتدقيق المقترضات المتعلقة به، وتحديد مدة العمل به، وكيفيات إعداده، ووضع كوثيقة مرجعية بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، وعدم إخضاعه للمصادقة من طرف هيئات أخرى والاقتصار على التأشير عليه من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ؛  
- التنسيق على مسؤولية الرئيس في وضع برنامج التنمية الجهوية ؛  
- التنسيق على التنسيق مع والي الجهة في وضع برنامج التنمية الجهوية بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ؛

- التنسيق على تضمين برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية والأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع؛

- تدقيق المقترضات المتعلقة بالتصميم الجهوي لإعداد التراب، وكيفيات إعداده، ووضع كوثيقة مرجعية بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى وباقي الإدارات العمومية. كما تم التخلي على إحالة هذا التصميم الجهوي على اللجنة الوزارية، وأصبح خاضعا فقط للتأشير من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

- التصييص على مساعدة الوالي لرئيس مجلس الجهة في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب، وهو تنزيل لمقتضى دستوري ؛
- التصييص على أهداف إعداد التراب ؛
- تحديد مجالات الاختصاصات المشتركة للجهة مع الدولة ؛
- فتح الإمكانية أمام الجهة لأخذ مبادرة تمويل مشروع لا يدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية ؛
- بخصوص الاختصاصات المشتركة والمنقولة فقد تم اعتماد مبدأى التدرج والتمايز لبلورتها
- تحديد صلاحيات واضحة لمجلس الجهة و لصلاحيات الرئيس
- إسناد تنفيذ قرارات المجلس إلى رئيس المجلس بدل والي الجهة ؛
- توضيح المقررات التي يضطلع رئيس المجلس بتنفيذها ومن بينها برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، والقرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها، الإجراءات المتعلقة بتدبير المرافق العمومية، و اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة ؛
- تخويل ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس مجلس الجهة، بعد مداوات المجلس ؛
- تخويل الرئيس سلطة التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة.
- إسناد المصادقة على الصفقات العمومية إلى الرئيس.
- رئيس مجلس الجهة هو الأمر بقبض مداخل الجهة وصرف نفقاتها؛
- استثناء الأمر بالصرف من المجالات التي يمكن تفويضها للنواب.
- إمكانية تفويض الأمر بالصرف للمدير العام للمصالح وتوضيح الأمر بأن التفويض في هذا المجال يتعلق بتفويض الإمضاء وليس بتفويض المهام؛
- إلزام الرئيس بتقديم تقرير إخباري عن الأعمال التي قام بها في إطار صلاحياته.

- تعزيز دور المواطنين والمجتمع المدني عن طريق آليات تشاركية للحوار
- التنصيص على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور من طرف مجلس  
الجهة ؛
- تمكين الجهات من إحداث ثلاث هيئات استشارية إحداها بشراكة مع  
فعاليات المجتمع المدني أو أخرى مع الفاعلين الاقتصاديين وثالثة تهتم بقضايا الشباب  
؛
- تمكين المواطنين والمواطنات والجمعيات من حق تقديم العرائض لإدراج  
نقطة في جدول أعمال المجلس.

### حصر وتقليص المراقبة الإدارية في إطار مواكبة أجهزة الجهة في أداء مهامها

- تعويض مفهوم الوصاية بالمراقبة الإدارية تماشياً مع مقتضيات الدستور؛
- ربط المراقبة الإدارية بالجوانب المتعلقة بمشروعية القرارات والمقررات ؛
- جعل عزل الأعضاء وحل المجلس وإيقاف تنفيذ القرارات والمقررات التي  
تشوبها عيوب قانونية اختصاص حصري للقضاء ؛
- تعويض المصادقة بالتأشير؛
- اعتماد قاعدة المراقبة البعدية باستثناء بعض المجالات المحدودة، خاصة في  
الميدان المالي، التي تخضع للتأشير القبلية ؛
- التنصيص على البت في النزاعات في شأن المراقبة الإدارية من قبل  
المحاكم الإدارية؛
- تقييد أعمال سلطة الحلول بتصريح القضاء بجواز ممارسته.
- تمكين الجهة من إدارة قوية ومن أجهزة لتنفيذ المشاريع ومن آليات للتعاون  
والشراكة

- تمكين الجهة من إدارة فعلية تضم مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس؛

- تعويض الكاتب العام بالمدير العام للمصالح؛

- التوصية على تنظيم الإدارة بقرار لرئيس المجلس يتخذ بعد مداوات المجلس؛

- التوصية على نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية؛

- التوصية على آلية جديدة لتنفيذ المشاريع، ويتعلق الأمر بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع كشخص اعتباري خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وأن مقرها يكون داخل الدائرة الترابية للجهة؛

- إمكانية خلق شركات للتنمية الجهوية؛

- التوصية على إمكانية الجهات تأسيس مجموعات فيما بينها (مجموعة الجهات) أو مع جماعات ترابية أخرى (مجموعة الجماعات الترابية)؛

- تمكين الجهات من إبرام اتفاقيات مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية 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.

**توفير موارد مالية مهمة للجهة ووضع نظام مالي يتماشى مع متطلبات التحديث والنجاعة الجديدة للدولة في هذا المجال**

- تم تمكين الجهات من موارد مالية هامة تتمثل بالخصوص في 5 % من حصة الضريبة على الشركات و 5 % من حصة الضريبة على الدخل و 20% من حصة الضريبة على عقود التأمين ، تضاف إليها مخصصات مالية من الميزانية

العامة للدولة في أفق بلوغ 10 ملايين درهم سنة 2021. ويتم رصد هذه الموارد بوتيرة تزايد سنوي تدريجي.

- التنصيص على أن نقل الاختصاصات يكون مقترنا بنقل الموارد المالية المطابقة لها ؛

- تطبيقا لمقتضيات الفصل 142 من الدستور، فقد تم تفعيل إحداث صندوقي التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات.

- إعادة هيكلة تبويبات الميزانية من أجل الانتقال من مقارنة للنفقات مركزة على الوسائل إلى ميزانية مركزة على النتائج مقدمة على أساس برامج ومشاريع وعمليات ؛

- اعتماد برمجة متعددة السنوات وتحيين البرمجة سنويا لملائمتها مع تطور الموارد والتكاليف؛

- تعويض الحساب الإداري ببيان تنفيذ الميزانية يعد في أجل اقصاه 31 يناير من السنة الموالية وتحصر فيه النتيجة العامة للميزانية ؛

- إخضاع مالية الجهة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات ؛

- إخضاع العمليات المالية والمحاسبية للجهة لتدقيق سنوي تتجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية ؛

- إخضاع صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات لحساب الجهة والهيئات التابعة لها ومجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة طرفا فيها للنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة.

- إمكانية إحداث لجان لتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجهة؛

- التنصيص على "ملك عام وملك خاص للجهة".

- التنصيص على آليات الحكامة المرتبطة بالتدبير الحر انسجاما مع

المقتضيات الدستورية الجديدة

- التصييص على ضرورة اعتماد الأساليب الفعالة للتدبير (تحديد المهام، وضع دلائل للمساظر، تبني التدبير بحسب الأهداف، البرمجة متعددة السنوات، وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج)؛
- إعداد قوائم محاسبية ومالية من طرف الرئيس تتعلق بالتسيير والوضعية المالية لمجلس الجهة والهيئات التي تسيير مرفقا عموميا تابعا لها، ويتم إطلاع العموم على هذه القوائم؛
- اعتماد مبادئ التقييم المستمر والمراقبة الداخلية والافتحاص؛
- التزام الدولة بمواكبة الجهة لبلوغ حكامه جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها. وذلك عن طريق:
- تحديد الآليات لتمكين المنتخبين من دعم قدراتهم التدبيرية عند بداية كل انتداب جديد؛
- وضع أدوات تسمح للجهة بتبني أنظمة التدبير العصري ولاسيما مؤشرات التتبع والإنجاز والأداء وأنظمة المعلومات؛
- وضع آليات للتقييم الداخلي والخارجي المنتظم؛
- تمكين مجالس الجهة من المعلومات والوثائق الضرورية للقيام بممارسة صلاحياتها.

## المطلب الثاني: التنظيم الجهوي الفرنسي والبعد التاريخي المرجعية الدستورية والإطار البنوي.

عرف التنظيم الجهوي الفرنسي تطورات تاريخية، ففي البداية مع قانون 22 دجنبر 1789، حيث كان النظام الإداري مركزي صارم، فالمؤسسة الملكية قامت ببسط نفوذها على المجال الترابي، فبالرغم من الإصلاحات التي عرفها في سياق تدعيم اللامركزية وتوسيع صلاحياته لم يرق إلى مصاف الجماعة المحلية إلى سنة 1982 (الفرع الأول)، كما تم إدخال مجموعة من الإصلاحات لتكريس استقلالية الجهة وتدعيم صلاحياتها وإمكانيتها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: البعد التاريخي للنظام الجهوي الفرنسي.

تكريسا للقضية مع النظام الفيودالي، قمت المؤسسة الملكية بفرنسا ببسط نفوذها على المجال الترابي، وإخضاعه لنظام إداري مركزي صارم، وذلك عبر قانون 22 دجنبر 1789، حيث أن القيام بالإلغاء التدريجي للامتيازات الممنوحة للإقطاعيات في النظام الفيودالي اعتبر كخطوة حاسمة لبناء دولة الحق والقانون.<sup>43</sup>

وعلى الرغم من الإصلاحات التي عرفها التنظيم الإداري الفرنسي، وخاصة في سياق تدعيم اللامركزية وتوسيع صلاحياتها، لم يرق التنظيم الجهوي إلى الحذر الذي طبع القادة السياسيين من الأخطار الناجمة عن تبني نظام جهوي مستقل غير أن أحداث شهر ماي لسنة 1968 التي مست الجامعة الفرنسية ومن خلالها المجتمع الفرنسي، بينت مدى عمق الأزمة المجتمعية، والتي تفسر إلى حد بعيد عدم فعالية مؤسسات الدولة للاضطلاع بمهامها التنموية، مما عجل بضرورة التأسيس لإصلاح جهوي فعال، ويجد هذا المنحى الإصلاحي أساسه السياسي في خطاب لشارل دو كول في مارس 1968 بليون Lyon صرح فيه بما يلي: "إن مركزية السلطة التي لعبت دورا أساسيا في الحفاظ على الوحدة الوطنية يجب أن تتركز مكانها لتفعيل النظام الجهوي الذي يعتبر دعامة أساسية للسلطة السياسية مستقلا. وبهذا الصدد انقسمت الأطروحات الإصلاحية التي

<sup>43</sup> - هشام مليح: الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة) سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، طبع: طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، فبراير 2010.

يتبناها مجموعة من الرواد ك: Rebert Laffant ،Schriber ،Edgar Pisani ،servan ، Michel Racard إلى رأيين متباينين:

- **الرأي الأول:** يطالب بضرورة تأسيس سلطة جهوية وتخويل الجهة صلاحيات حقيقية تمارس عبر مجالس منتخبة بالاقتراع المباشر.

- **الرأي الثاني:** يطالب بتقييد صلاحية المجالس الجهوية واقتصارها على المجالات التقليدية كالتممية الاقتصادية وإعداد التراب.

ولترجمة هذا المنحى الإصلاحى تقدمت حكومة بومبيدو بمشروع قانون، عرض على الاستفتاء الشعبى، ويهم إصلاح بنية مجلس الشيوخ ومجموعة من الإصلاحات الجهوية المرتقبة، حيث بقيت الحكومات المتعاقبة حذرة من كل إصلاح جهوي.<sup>44</sup>

وفي سنة 1972 تقدمت حكومة Jaque schabande Pelmas بمشروع قانون حول الجهة، وقد حظي هذا المشروع بنقاش مستفيض داخل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وتمت المصادقة عليه في 5 يوليوز 1972، ولقد منح هذا القانون للجهة نوعا من السند القانوني حيث تم إحداث نوع جديد من المؤسسات العمومية ذات ترابي وتضم مجموعة من الأقاليم، وظيفتها الاضطلاع بمهام التتمية الاقتصادية، والملاحظ بهذا الصدد أن قانون 5 يوليوز 1972، قد حدد بشكل سلبي اختصاص الجهة، بحيث لا تتمتع هذه الأخيرة بسلطة التسيير ولا يمكن لها المساهمة في الاستثمارات الجماعية التي تحقق منافع جهوية، كما أن قراراتها تكون دائما إما تابعة للدولة أو الجماعات المحلية الأخرى، وفي سنة 1975 قامت الدولة وبشكل محتشم بتخويلها بعض الصلاحيات الضئيلة لإحداث المنتزهات الطبيعية الجهوية، أو الاستثمار في المجال الطرقي الإقليمي والجماعي، أو في بعض التجهيزات الرياضية أو السوسيوثقافية وبعض التجهيزات الصحية ذات الطابع القروي،<sup>45</sup> علاوة على ذلك لم تتمتع الجهة في ظل هذا القانون بالإمكانات

<sup>44</sup>-خالد الغازي: التنظيم الجهوية بفرنسا، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية،حول موضوع النظام الجهوي بالمغرب، واقع وآفاق بتاريخ 26

فبراير 2005، ص84.

<sup>45</sup>-نفس المرجع السابق، ص84.

البشرية والمادية الكفيلة بإنجاز أمثل للوظائف المنوطة بها، حيث اقتضت مداخل الجهة على بعض الرسوم المطبقة على الورقة الرمادية وحقوق التسجيل وبعض الضرائب المحلية، وقد تم تحديد السقف الضريبي في 25 فرنك للفرد، مما شكل عائقا أمام طموح الجهة آنذاك.

أما فيما يتعلق ببنية الجهة فقد أسس قانون 1972 لمبدأ الثنائية المجلسية بحيث تضمن المجلس الجهوي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية، ويمارس المجلس الجهوي سلط تداولية، ويتم استشارته حول المشاكل الاقتصادية وإعداد التراب كما يساهم في إنجاز دراسات التهيئة الجهوية وتنفيذ برنامج التهيئة، ويتكون المجلس الجهوي من نواب وشيوخ الجهة وممثلي الجماعات المحلية بحيث يتم انتخابهم بالاقتراع العام غير المباشر.

أما اللجنة الاقتصادية والاجتماعية فتعتبر لجنة استشارية وتتكون من أعضاء يعينون لمدة 5 سنوات وفق المسطرة التالية:

✓ 50% من المقاعد المخصصة لممثلي النقابات والغرف المهنية؛

✓ 25% من المقاعد المخصصة لممثلي الأنظمة الاجتماعية والنقابية

والصحية والعائلية والتربوية والعلمية والرياضية؛

✓ 10% من المقاعد المخصصة لممثلي الأنظمة الخاصة بكل جهة؛

✓ 10% من المقاعد لأصحاب الخبرة والكفاءة ويتم تعيينهم من طرف الوزير

الأول.

وتضطلع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية بتقديم الاستشارة حول كل القضايا المطروحة على المجلس الجهوي سواء تعلق الأمر بميزانية الجهة أو باستعمال القروض وغير ذلك.

والجدير بالذكر، أن ممثل الدولة على الصعيد الجهوية Le Préfet يقوم بدور السلطة التنفيذية لقرارات الجهة، كما يستدعي المجالس الجهوية للاجتماع وتقوم المصالح التابعة له بإعداد وتنفيذ ميزانية الجهة كما يمارس ممثل الدولة رقابة شرعية على مداوات المجالس الجهوية. غير أن هذه المعوقات القانونية لم تحد من طموحات بعض الجهات حيث قامت البعض منها كجهة Midi

Pyramées سنة 1977، بإعداد برنامجها الجهوي وإستراتيجيتها الخاصة كما قررت جهة Paca تقديم مساعدات مباشرة لبعض المقاولات التي توجد في وضعية صعبة كما قامت جهة La Bretagne بالاستثمار في المجالات الثقافية.<sup>46</sup>

إن تصاعد وثيرة دينامية المجالس الجهوية، ووصول اليسار إلى سدة الحكم أثناء انتخابات 1981، قد مهدا السبيل لإدخال إصلاحات جهوية في إطار نظام إداري لامركزي، حيث أصبحت الجهة بموجب قانون 2 مارس 1982 جماعة محلية بحكم القانون. ومنحت لها صلاحيات مهمة لإنجاز وظائف تنموية، والملاحظ بهذا الصدد أن المشرع الفرنسي قد واكب تطور التنظيم الجهوي الفرنسي، وذلك من خلال إصداره لمجموعة من النصوص التشريعية المهمة ونذكر على سبيل المثال قانون 7 يناير 1983. وفي يوليوز 1983 قانون 6 يناير 1986 وقانون 6 فبراير 1992 وقانون 27 فبراير 2002، ترسانة قانونية ما للجهة من دور أساسي في البناء الإداري الفرنسي.<sup>47</sup>

### الفرع الثاني: الإطار البنوي للتنظيم الجهوي.

تم إخضاع التنظيم الجهوي الفرنسي لمنطق جديد كرسه قانون 2 مارس 1982 حيث ارتقت الجهة إلى مصاف الجماعات المحلية بحكم القانون. وقد واكب ذلك إدخال مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى تكريس استقلالية الجهة وتدعيم نفوذها الترابي ويتمظهر ذلك من خلال التنظيم البنوي للجهة (أ) وطبيعة تواجد الدولة داخل الجهة(ب).

#### أ- التنظيم البنوي للجهة:

يتميز بثنائية مجلسيه حيث حافظ المشرع على المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجهوي كجهة استشارية تعمل بموازاة مع المجلس الجهوي ورئيسه.

<sup>46</sup> - هشام مليح: تجربة الجهوية الموسعة بفرنسا، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، ص 86.

<sup>47</sup> - خالد الغازي: مرجع سابق،

## 1- المجلس الجهوي:

يتم انتخاب المستشارين الجهويين بواسطة الاقتراع العام المباشر، وذلك على أساس التمثيلية النسبية وفقا للاقتراع اللاتحي لمدة 6 سنوات.

ويجتمع المجلس الجهوي مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل في جلسة علنية، ويضع قانونه الداخلي، وعند حصول النصاب القانوني، يتم التصويت على المقترحات المعروضة وعلى الميزانية فصلا فصلا. كما يقوم المجلس بانتخاب الرئيس، واللجنة الدائمة التي تتفرع بدورها إلى لجان متخصصة ذات طابع استشاري.<sup>48</sup>

ويعتبر الرئيس منذ سنة 1982 السلطة التنفيذية للجهة وأمرًا بالصرف، يستدعي ويرأس الجلسات، وينفذ المداولات، ويدير المرافق، كما يمكنه تفويض بعض صلاحياته لنوابه أو لأعضاء اللجنة الدائمة، ويعتبر الرئيس ممثلا للجهة أمام القضاء، ويتعاقد باسمها وله سلطة توجيه وتسيير المستخدمين والممتلكات.

هكذا يلاحظ أن المشرع الفرنسي قد خطا خطوات مهمة نحو تحرير الجهة من القيود القانونية التي كانت تحد من نشاطها، وذلك عبر تقليص دور الدولة وممثلها Préfet في مجال التنفيذ والرقابة، ولهذا الصدد وسعيا نحو تكريس استقلالية الجهة ثم إلغاء الوصاية السابقة على مقررات المجالس الجهوية، وتعويضها برقابة قضائية إدارية تطال شرعية هذه المقررات، بحيث أصبح بإمكان ممثل الدولة Le Préfet حق اللجوء إلى المحكمة الإدارية إذا تعلق الأمر بقرارات غير شرعية صادرة عن المجلس الجهوي، أما الرقابة المالية فقد أصبحت من اختصاص المجالس الجهوية للحسابات.

<sup>48</sup> -بلحاج حفظ الله: السياسة الجهوية بالمغرب ورهان التنمية بالمغرب، دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، السنة الجامعية 2009-2010/

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجهوي، يشارك هذا المجلس في تسيير القضايا الجهوية عبر آرائه الاستشارية، ولقد حدد مرسوم 11 أكتوبر 1982 تركيبة هذا المجلس بالشكل التالي:

✓ 35% يمثلون المقاولات والأنشطة المستقلة أو الحرة؛

✓ 35% يمثلون المنظمات النقابية للمأجورين عبر تمثيلية متساوية لأرباب

العمل والأجراء؛

✓ 25% يمثلون المجتمع المدني الجهوي: الجمعيات في المجالات الاجتماعية

والثقافية والتربوية؛

✓ 5% من ذوي الكفاءة ويعينون من طرف الوزير الأول.

وينص قانون 1992 على صلاحيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي حيث يبت بشكل إلزامي

في:

- الوثائق المتعلقة بإعداد وتنفيذ البرنامج الوطني داخل الجهة، وكذا البيان السنوي لكيفية

تنفيذه، علاوة على كل الوثائق المرتبطة بالتخطيط وتصاميم التهيئة الجهوية؛

- وثائق الميزانية لإبداء الرأي حول التوجهات العامة الجهوية علاوة على ذلك يمكن للمجلس

الاقتصادي والاجتماعي أن يبدي رأيه إذا طلب منه ذلك في كل الصلاحيات المخولة للجهة.

**ب- طبيعة تواجد الدولة داخل الجهة:**

حاولت حكومة Rocard إعطاء نفس جديد للامركزية، حيث تمت المصادقة على قانون 6

فبراير 1992 الذي كرس سمو التنظيم الجهوي من جهة وحجم صلاحيات ممثل الدولة Le

Préfet من جهة ثانية، بحيث تم حصر وظائف هذا الأخير في:

- تطبيق السياسة الوطنية الأوروبية على الصعيد الجهوي؛

- إنعاش سياسة التنشيط والتنسيق مع باقي الفاعلين في المجال البيئي والثقافي.

قرارات ممثل الدولة Le Préfet ممثلاً للدولة داخل الجهة وأن صلاحياته اتخذت صبغة خاصة، حيث تطورت في منحنى تأسيس رؤيا حداثية لعلاقة الدولة بالجهة، بحيث أصبحت صلاحيات Le Préfet تنصب أساساً نحو تسيير عقود البرامج بين الدولة والجهات لإنجاز السياسة الأوروبية الهادفة إلى القضاء على الفوارق الجهوية ويعمل بجانب Le Préfet الكاتب العام للشؤون الجهوية Le Secrétaire Général des Affaires Régionales الذي يقدم له الدعم والسند، بحيث أصبح هذا المؤتمر مجالاً لتبادل الأفكار والآراء وإنجاز إستراتيجية الدولة داخل الجهة بمعية رؤساء المصالح الجهوية.

وبهذا الصدد نص القانون على أن المصالح الجهوية يجب أن تكون رهن إشارة المجالس الجهوية إذا اقتضت المصلحة الجهوية ذلك مثال: المديرية الجهوية للشغل والتكوين المهني، المديرية الجهوية للشؤون الصحية والاجتماعية.

وقد أفرز الواقع العملي صعوبة تكيف موظفي المصالح الجهوي مع المجالس الجهوية نظراً للاختلاف القائم بين الرؤى السياسية للمنتخبين، ومنطق التسيير داخل المرفق العمومي، لكن على الرغم من ذلك قد أفرز هذا التسيير المزدوج نتائج إيجابية في الأمور والاختصاصات التي تربط الدولة بالجهة.

### الفرع الثالث: المرجعية الدستورية.

عكس دستور الجمهورية الخامسة التطور التاريخي الذي عرفه النظام السياسي والإداري بفرنسا، كما جسد القيم العليا للدولة الديمقراطية، ويعتبر ضماناً لاحترام أسس الجمهورية، التي تسعى إلى تحقيق مجموعة من القيم والمبادئ كمبدأ الوحدة، والمساواة والتضامن، واحترام الخصوصيات المحلية والمحافظات على الوحدة الوطنية، بما يحول دون أية مطالبة بتحويل بعض الجهات أنظمة خاصة ذات بعد سياسي، كما هو الحال في التجربة الإيطالية والإسبانية.

أ- مبدأ الوحدة:

يقوم التنظيم الإداري الفرنسي على أسس مبدأ الوحدة، أي عدم تعدد أنماط الجماعات والمحافظات، وهو ما عكسه التنظيم الجهوي، حيث حاول المحافظة على وحدة الدولة وتماسكها.

غير أن هذا المبدأ تعترضه بعض الاستثناءات الطفيفة، حيث تم منح بعض الجهات أنظمة نوعية تتلاءم خصوصيتها الجغرافية ومستواها التنموي. فعلى سبيل المثال تتمتع الوحدات المحلية بمنطقة باريس وكورسيكا وما وراء البحار بوضع خاص.

#### ب- مبدأ المساواة:

يكرس هذا المبدأ تحقيق الأدوات والآليات الضامنة للمساواة بين مختلف مستويات اللامركزية الإدارية (الجماعات، محافظات، جهات) حتى تتمكن من الاضطلاع بمهامها التنموية، وتساهم في تجاوز الاختلالات المجالية بين الجهات، خصوصا وأن هذا المبدأ يعكس قيمة دستورية للدولة الفرنسية.

#### ج- مبدأ التضامن:

وهو مبدأ الدولة والجماعات للتوازن الاقتصادي والاجتماعي بالتضامن والتكامل والتعاون فيما بينها، ضمانا للتوازن الاقتصادي والاجتماعي الملائم والعادي، دون أن تمارس أية وحدة ترابية وصاية على وحدة ترابية أخرى.

#### د- احترام الخصوصيات المحلية:

تتجلى في مجموعة من الخصوصيات التي تميز النظام اللامركزي الفرنسي، والتي انبثقت عن المرجعية التاريخية للنظام الإداري الفرنسي، وهو ما عكسه التنظيم الجهوي، حيث حاول المحافظة على وحدة الدولة وتماسكها في مقابل احترام خصوصيات كل جهة، وذلك من خلال تخويل الجهات صلاحيات حيوية وإستراتيجية في شتى الميادين والمجالات، ومنح البعض منها أنظمة خصوصية تتلائم وموقعها الجغرافي ومستواها التنموي.<sup>49</sup>

<sup>49</sup>-مجموعة من المؤلفين: الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة)، الطبعة الأولى، فبراير 2010، ص 88 و 89-90.

## ح- التكريس القانوني:

لقد أصبحت الجهة في النظام الإداري الفرنسي، جماعة محلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وذلك منذ تنظيمها بقانون 2 مارس 1982 ج، حيث أصبح بإمكانها ممارسة اختصاصات واسعة، تشمل ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والعلمية وإعداد التراب، وضمان المحافظة على الهوية في إطار احترام وحدة واستقلال المقاطعات والجماعات، بحيث تذوب شخصيتها في الجهة.

ساهمت هذه المبادئ الدستورية مجتمعة إلى جانب البعد التاريخي، في تطوير الجهة بفرنسا، حتى أصبحت بعد قانون 2 مارس 1982 تتمتع بصفة عامة محلية تتكلف بتدبير شؤونها هيئة منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر، وتتمتع باختصاصات واسعة في مجموعة من القطاعات والمجالات ذات الطابع الجهوي.

ان المتتبع للتطور التاريخي للجهوية بالمغرب لا يلمس تفاوتاً كبيراً منذ التقسيم الجهوية الذي أقامته الحماية والتعديلات التي أدخلت عليه منذ الاستقلال إلى حدود سنة 1992، فالجهوية شكلت طيلة هذه المرحلة وسيلة للضبط والمراقبة أكثر مما هي أداة للتنمية، على غرار المرحلة الجديدة والتي بدأت مع اللجنة الاستشارية للجهوية ودستور 2011.

أما التنظيم الجهوي الفرنسي فقد كان وفيما لمرجعياته ومحتواه لمبادئ دستور الجمهورية الخامسة، مما جعله يعكس مستوى أرقى للمركزية من خلال تبني جهوية إدارية بالرغم من متطلبات بعض الجهات الفرنسية كجهة كورسيكا، أو جزر ما وراء البحار، بضرورة تحويلها أنظمة خصوصية ذات بعد سياسي، كما أن نجاح التجربة الجهوية الفرنسية في تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها، ولو بشكل جزئي، وقدرتها على المحافظة على وحدة الدولة في ظل نظام إداري مركزي فريد، يعود بالأساس إلى كونها نتيجة حتمية لتطور طبيعي لنظامها السياسي والإداري، وقدرتها على احترام الخصوصيات المحلية، ومرونتها في التعامل مع التحولات التي تعرفها أوار

الدولة، أو تلك التي قد تعترض الجهات وباقي الجهات وباقي الجماعات المحلية في تدبير شؤونها المحلية.

## المبحث الثاني: المحددات التاريخية والقانونية في التجربتين الألمانية والإسبانية.

أضحت سياسة اللامركزية في بعدها الجهوي إحدى أهم الأسس والدعامات التي تتميز بها الأنظمة المعاصرة ومكونا رئيسيا لها، علما أن كل بلد ينفرد بتنظيمه الجهوي الخاص تبعا لظروفه وخصوصياته. وتكمن قوة التجارب المقارنة في مجال الجهوية في كون هذه الدول قد جعلت من الجهوية آلية تديرية وعقلانية حديثة ضمن فلسفة تنموية واجتماعية واقتصادية وسياسية محددة، واضحة الأهداف والمقاصد تتبني على قيم ومعايير موضوعية تتسجم مع مطالب وخصوصيات السياق الاجتماعي والثقافي الذي تنتمي إليه. حيث يقر أغلب الباحثين اليوم بأن الجهوية كمنظومة وضرورة تاريخية تشكل وبالنظر إلى التحولات التي يعرفها العالم وكذا التغير الذي طال أدوار الدولة، وأصبحت الجهوية اليوم ضرورة حضارية وإصلاحية وشرطا لازما من شروط وأولويات الإصلاحات السياسية والاقتصادية.

## المطلب الأول: البعد التاريخي والقانوني للتجربة الفيدرالية الألمانية

تشكل المرجعية التاريخية للتجربة الفيدرالية بألمانيا محددًا أساسيا في بلورة واقع التدبير المحلي للدولة ذلك أن النظم سواء كانت إدارية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية لا تنشأ من فراغ، بل هي تطور متتالي الحلقات، تستند كل مرحلة فيها على ما سبقها وتكون أساسا لما سيتبعها<sup>50</sup>. حيث يعتبر السياق المحلي حلقة في طريق استكمال الصرح المؤسسي للدولة سواء كانت بسيطة أو مركبة، لأن المحليات بمثابة أعضاء في جسم الدولة تمكن السكان من معرفة قضاياهم والتداول بشأنها عبر أجهزة تمثيلية ومن خلال مخططات تستهدف بلوغ التنمية في أبعادها المجالية والإنسانية.

<sup>50</sup> -فاطمة بوقادي وكناني آمال: تطور الجهة بالمغرب (مساهمة) الجهة، الجهوية والتنمية الجهوية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 8 سلسلة مواضيع الساعة 199، ص16.

وفي هذا الإطار تصبح الحاجة جد ملحة لترسانة قانونية تضمن تنظيم وظائف واختصاصات المحليات، حيث تركز الولايات الألمانية على ترسانة قانونية غنية، فبالإضافة إلى مقتضيات الدستور الاتحادي نجد أن لكل ولاية ألمانية دستورها الخاص المحدد لهيئاتها وعلاقاته.<sup>51</sup>

### الفرع الأول: البعد التاريخي للتجربة الفيدرالية الألمانية

تغيرت خريطة ألمانيا على مر العصور بعدما كانت تقسمت عبر تاريخها إلى دويلات قبلية، حيث شكل نموذج المحليات الرديف الأكبر للدولة على إنجاز واجباتها ومواجهة أعبائها؟ وهذا ما أدى بالمحليات الألمانية إلى التآرجح بين التجزئة والوحدة، انتهت بيوادر إنشاء محليات ألمانيا (الفقرة الأولى) ثم عوامل أيديولوجية وتدخلات أجنبية انتهت باتحاد الولايات الألمانية (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: إنشاء المحليات الألمانية.

ارتبط التنظيم المحلي الألماني بـ "امتياز فورمس" الذي أعطى لحكام الولايات مكانة خاصة، كما عرفت ألمانيا بعد ذلك إنشاء دويلات ألمانية مجزأة.

#### 1- امتياز فورمس:

طرحَت إشكالية الاستقلال المحلي عبر التاريخ الألماني في عهد إمبراطور فريديريك الثاني بداية ق 12، حيث مكن الإمبراطور العديد من المدن الخاضعة له من جباية وضرائب ورسوم، حيث أدى ذلك إلى نظام التسيير الذاتي، فهذا الامتياز منح المحليات الحق في التشريع والقضاء وتشكيل المحاكم الدنيا وتحديد أماكنها، وألغى التقسيم بين المواطنين.

وفيما يرجع إلى الحقوق المدنية في التشريع والقضاء، فقد اقتصر على الوقائع ضمن حدودها.<sup>52</sup> كما تم السماح للأمرء بتخصيص مدنهم، وحق بناء الشوارع وإنشاء الأسواق وصك النقود على

<sup>51</sup> - بلحاج حفظ الله: مرجع سابق،

<sup>52</sup> - عبد المجيد السملالي: النموذج الألماني للجهوية، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، ص 155.

القيصر، كما أصبحت طبقة أمراء الرايخ حكام المقاطعات والأقاليم، وأطلق عليهم اسم حكام الولايات وتأكدت حقوقهم، ولم يعد لحكام الولايات إصدار أوامر إدارية جديدة أو فرض الضرائب دون الرجوع إلى ممثلي الطبقات.

تأسست ألمانيا خلال القرون الوسطى على اتحادية لعدد من الدول الإقليمية أما في بداية العصر الحديث وضع كارل الرابع المرسوم الذهبي سنة 1365، حيث أصبح الملك ينتخب من قبل سبعة من كبار الأمراء، مما أصبح قانونا أساسيا للإمبراطورية دفع مدنها إلى عقد اتحادات.

ساهمت العصب التي أبرمها الأمراء<sup>53</sup> في إنشاء حكم حقيقي للولايات (الدويلات الألمانية).

## 2- ظهور حكم الدويلات بألمانيا:

وضع القيصر مكسمليان، نظاما جديدا عام 1495، ذلك من أجل ترتيب علاقة الإمارات بالقيصر، حيث أنشأ عدة مؤسسات لتقوية مكانة الإمارات أهمها الرايخستات (برلمان الرايخ) والدوائر الإدارية ثم محكمة الرايخ العليا كل هذا أدى إلى تأسيس دويلات إقليمية ألمانية حصل حكامها على السلطات شبه مطلقة مكنتهم من إقامة إدارة صارمة واقتصاد مالي، ومن التنافس في مجالات العلوم وتكوين الجيوش.

إن الانتماء الرسمي للإمبراطورية الرومانية سنة 1806، برزت ضرورة إصلاح الدولة قانونيا وتنظيميا، خصوصا مسألة الإدارة الذاتية للإمارات الألمانية، حيث أفرز اندماج ضعيف لدويلات مستقلة ذات سيادة، كما أن برلمان الاتحاد لم يرقى إلى مستوى برلمان منتخب، كل هذا أدى إلى استحالة تأسيس اتحاد فعلي بسبب غياب التوازن المجتمعي، الأمر الذي أفرز انتفاضة شعبية أرغمت الأمراء على تقديم تنازلات وتأسيس برلمان حقيقي، حيث انتخب بحرية مؤتمر التجمع الوطني، حيث تم إصدار دستور أساسي سنة 1848 رغم تطبيقه حينها إلا أنه كان هاما،<sup>54</sup> وتوالت عمليات النجاح والإخفاق، في سياق جعل الديمقراطية المحلية بألمانيا على وجه

<sup>53</sup>-عبدالجبار عراش: محاضرات في مادة السياسات الجهوية المقارنة، بتاريخ 08/06/2006، السنة الثانية، ماستر وحدة تدبير الإدارة المحلية.

<sup>54</sup>-بلحاج حفظ الله: مرجع سابق،

الخصوص قد انتزعت بالدم والحديد في معظم نواحيها، وارتكزت على صراعات الثنائيات المتعارضة.

### الفقرة الثانية: التدخل الأجنبي وتأسيس الاتحاد الفيدرالي.

أدت نتائج هزيمة ألمانيا سنة 1945 تركة سياسية ضخمة، حيث أصبحت أراضيها الإقليمية هدفا لضربات الحلفاء وتقطيع ترابها بين إدارة المستعمرين (أ) مما شكل عقبة أمام ألمانيا الاتحادية لوضع سياسات في اتجاه فيدرالية ألمانية حرة (ب).

#### أ- تنظيم الحلفاء لألمانيا:

تم تقسيم ألمانيا بين الحلفاء إلى مناطق احتلال بين كل من الاتحاد السوفياتي وبريطانيا العظمى والولايات المتحدة وفرنسا، حيث تم تقسيم مقاطعات ألمانيا بين دول الحلفاء، وعرف التقسيم الاستعماري للأراضي الألمانية، دورا مهما في رسم حدود المقاطعات التي تم إحداثها ما بين 1945 و1947 من طرف الحكومات العسكرية التي أصبحت لها صلاحيات تعيين الولاة والمحافظين ورؤساء المناطق الإدارية ورجال الشرطة على مستوى البلديات، أي عملت الحكومات العسكرية التابعة لدول الاحتلال على تعيين المقاطعات الألمانية إلى حدود انتخابات 1946 - 1947، حيث شكلت حكومات المقاطعات على أسس الشرعية الديمقراطية، التي تسمح للمقاطعات بالتمتع بالإدارة الذاتية وبحياة دستورية كاملة.<sup>55</sup>

مما ساهم في ترسيخ نزاعات أيديولوجية ومصالحية، تمثلت داخل مجلس السيطرة التابع للحلفاء، الذي لم يستطع رسم مشروع الدولة الموحدة الجديدة بألمانيا بسبب انفصال الحليفين الخصمين الشرقي والغربي إلى اتجاهين، الاتجاه الأول تابع لموسكو أراد بألمانيا أن تكون دولة ديمقراطية شعبية، والآخر أرادها ديمقراطية برلمانية تبعا لواشنطن، هذا ما أدى بالوحدة الألمانية أن تصبح حلقة مفقودة في تسلسل مصالح الحلفاء.

<sup>55</sup>-آرمار دكلود: التاريخ الألماني(1945-1990) ، دار النشر ،1991، ص469-470.

أبقى كل من الاتجاهين الشرقي والغربي المجال للمقاطعات الألمانية، كإطار أيديولوجي، هذا ما ساهم في ترسيخ المحليات الألمانية كدويلات صغيرة داخل الدولة الأم التي لم يعد الحلفاء يبدونها اهتماما لتحقيق وحدتها.<sup>56</sup> قام الغرب الأطلسي بعدة جهود لتوحيد مناطق احتلال ألمانيا، لإيجاد كيان اقتصادي وإداري موحد، إلا أن ألمانيا مقسمة إلى دولتين غربية وأخرى شرقية.

### ب- اتحاد الولايات الألمانية:

أمام الأوضاع العامة التي شهدتها ألمانيا والناجئة عن الحكم الصارم للحزب الاشتراكي الألماني الموحد، وديكتاتورية نخبة من القياديين، والمركزية، والعجز التقني منذ بداية الثمانينات والديون الضخمة اتجاه الغرب، وعدم الالتزام بالمعاهدة الاجتماعية المتفق عليها بين القيادة والشعب، ثم النظام المتحجر القائم على وجود الأشخاص الأكبر سنا على رأس الهرم القيادي في الدولة، كل هذه العوامل ساهمت في بأس الألمان من مستقبلهم المشتت إيديولوجيا رغم وحدة الكيانات الثقافية التي تجمعهم<sup>57</sup>، وفي الإسراع على ضرورة تكتيل الولايات الألمانية في كيان اتحادي موحد عام 1990، تكون ن إحدى عشر ولاية بعد ضم سارلاند، وقد تأسست هذه الولايات في كل من المناطق التي كانت خاضعة لاحتلال القوى الغربية الولايات المتحدة الأمريكية - بريطانيا العظمى - فرنسا)، وكذا منظمة الاحتلال السوفيياتي، وبالتالي أقيمت على هذه المناطق جمهورية ألمانيا الديمقراطية.

وعلى إثر الانتخابات الحرة الأولى، التي جرت في 18 مارس 1990 بعد توحيد ألمانيا تقرر تشكيل خمس ولايات جديدة على أراضي ألمانيا الديمقراطية سابقا<sup>58</sup> فبانضمام ولايات براند تدنبورغوميكنبورغ - فوربومرنوسكسونيا - انهالت وتورينغن، وكذا توحيد برلين، أصبح الاتحاد الفيدرالي الألماني يضم 16 ولاية اتحادية، أسست في نطاقها كيانات برلمانية متعددة وروعي في تحديدها مسألتي الانتماءات السكانية والحدود التاريخية، ووجدت في أوساط الحكومات التابعة لها أسلوبا جديدا متوافقا بطريقة خاصة مع الشخصية القويمة الألمانية.

<sup>56</sup>-أومارد كلود: نفسا لمرجع،ص471.

<sup>57</sup>-عادل الساخي: مرجع سابق،

<sup>58</sup>-عادل الساخي: نفس المرجع،

## الفرع الثاني: الإطار القانوني للنظام الفدرالي الألماني.

تعتبر جمهورية ألمانيا دولة اتحادية تقوم على أسس ديمقراطية واجتماعية، ويعبر النظام الدستوري للدولة عن ذاته من خلال الهيئات الدستورية والنظام الفدرالي، وكذلك من خلال النظام القانوني ونظام الانتخابات، ولا يقتصر تأثير النظام الدستوري للدولة على الحياة السياسية فقط، بل يمتد ليشمل حياة الناس في ألمانيا.<sup>59</sup>

ينبني التأطير القانوني للفدرالية الألمانية على مبادئ ومرتكزات دستورية (الفقرة الأولى) وعلى قوانين منظمة للولايات الألمانية (الفقرة الثانية) ومسايرة لخصوصيتها.

## الفقرة الأولى: المرتكزات الدستورية لدولة ألمانيا.

تعتبر خاصيات الدولة بألمانيا الاتحادية بمثابة مقتضيات دستورية محددة لمهام ووظائفها هادفة إلى تحقيق المصلحة العامة، علاوة على ذلك، فهي ترسم بشكل إجمالي الهيكل العامة لمقومات الدولة،<sup>60</sup> كما تم التنصيص عليها في توطئة القانون الأساسي (الدستور الأصل) من خلال مواد 20 و 28. وأن التأكيد إتباعا على كون الجمهورية الألمانية - وفقا لمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 20 - دولة اتحادية ديمقراطية واجتماعية وقانونية وتحديد هذه المبادئ كأسس موجهة وملزمة كذلك لدساتير اللاندر، يبين بجلاء بأن دولة ألمانيا تركز على خمس مرتكزات دستورية هي: الجمهورية الديمقراطية، دولة القانون، الدولة الاجتماعية والدولة الفدرالية.

## أولا: الجمهورية:

إن تبني النظام الجمهوري، كما ورد في منطوق الفقرة الأولى من المادة 28 من الدستور الألماني، يمنع الدولة الفدرالية واللاندر المكونة لها من اعتماد النظام الملكي أو العودة إلى تبنيه. وفي هذا الصدد يجب التذكير بأن المشرع قد أحاط ما يسميه فقهاء القانون الدستوري الألماني

<sup>59</sup>-المادة الأولى من القانون الأساسي للجمهورية الفدرالية الألمانية - الجريدة الرسمية الفدرالية (1-100III B.G.B.I)،(ماي1949).

<sup>60</sup>-عبد الجبار عراش : مداخلة تحت عنوان النظام الفدرالي الألماني الوحدة التعددية أشغال الندوة الدولية الأولى المنعقدة تحت الرعاية الملكية بسطات 31 ماي 1 يونيو 2006.

بقيود التعديل الدستوري الشكلية والمادية، شكل الدولة الجمهورية على مستوى الاتحاد واللاتدر بضمانة دستورية أبدية، تتمثل في اعتبار أي تعديل دستوري (الفقرة الثالثة من المادة 73) يمس مبدأ الجمهورية مفتقر للمشروعية.

### ثانيا: الديمقراطية:

تنص الفقرة الثانية من المادة 90 من الدستور على أن الشعب هو صاحب السيادة ومالكها الفعلي، وتكمن فكرة الحرص على سيادة الشعب في تنظيم سلطة الدولة بشكل يعمل على ضمان تحقيق فعال للمهام المنوطة بها وتقييد السلطة ومشاركة الأفراد والجماعات في إدارة الشؤون العامة مما يفترض وجود تمثيلية شعبية منتخبة على أساس حر ومتساوي وسري ومنفتح ومسؤول لتكوين الإرادة الشعبية، وجبت الإشارة إلى ما يصطاح عليه "بحكم الأغلبية" القاضي بضرورة قبول الأقلية لقرارات الأغلبية وحماية هذه الأخيرة لحقوق الأغليات على أساس توافقي يضمن عبر آليات مؤسسية وإجرائية التعددية السياسية والاجتماعية وكذا مبادئ الحرية والمساواة.<sup>61</sup>

### ثالثا: دولة القانون:

يعد مبدأ دولة القانون من المبادئ الدستورية المكونة للدولة وأجهزتها والمقيدة لإرادتها وذلك بهدف ترسيخ مشروعية الإدارة حيث يسمو فيها القانون على مختلف المستويات التنظيمية ترسيخا واحتراما لحقوق الإنسان وتقيدا لسلطة الدولة وضمانا للحماية القانونية.

ولما كان التعريف الصارم لمفهوم دولة القانون يتعذر في كثير من الأحيان، فلا أقل من تحديد أهم خصوصياته والتي يمكن حصرها في الآتي:

✓ المساواة والحرية بمعنى العدالة أمام القانون وبالقانون وضمان الحرية من

الدولة وبالذولة؛

✓ فصل السلطات (الفقرة الثانية من المادة 20)؛

✓ مبدأ خضوع الدولة للقانون الفقرة 3 من المادة 20 (المشروعية)؛

<sup>61</sup> -مجموعة من المؤلفين: جمع وتنسيق د/سعيد جفري وكري ملحش ، الجهوية الموسعة بالمغرب، أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة.

- ✓ الرقابة القضائية على دستورية القوانين؛
- ✓ الحماية القضائية على دستورية القوانين؛
- ✓ الحماية القضائية وكفالة حق التقاضي.

تلك هي الدولة القائمة على القانون كمكون أساسي وآلية ضبطية للعلاقات الاجتماعية بهدف تنظيم الهيمنة وتقييدها وجعلها إكراها مشروعاً.

#### رابعاً: الدولة الاجتماعية:

ترجع فكرة المطالبة بالدولة الاجتماعية إلى أواسط القرن 19 إثر التصنيع والانفجار الديمقراطي والتمدن وكذا فشل السياسة الاجتماعية الليبرالية. ويذكر أن أولى الإجراءات قد عرفت طريقها إلى الوجود عبر التشريع والتنفيذ الاجتماعيين وليس عبر الترسخ الدستوري إذا تم استصدار قانون التأمين الصحي (1883) وقانون تأمين الحوادث (1889) وقانون تأمين العجزة (1889).

جاء دستور سنة 1949 ليعمل على تبني مبدأ الدولة الاجتماعية والارتقاء بها إلى مستوى المبادئ الدستورية وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 20 من الدستور والتي تلزم الدولة بوضع تدابير كفيلة بتنظيم العلاقات الاجتماعية والمجتمعية على أساس عادل ومتوازن بمعنى تكافؤ الفرص وتجانس في مستويات العيش لكافة المواطنين وخصوصاً المهمشين والمعوزين.

#### خامساً: الدولة الفدرالية:

تحدد الفقرة الأولى من المادة 20 من الدستور الهيكلية الفدرالية لألمانيا القاضية بوجود مستويين - مستوى الاتحاد ومستوى اللاندر كبنيات مكونة للاتحاد يوزع الدستور سلطاتها أفقياً وعمودياً ويضبط نوعية العلاقة بينها ويحدد درجة استقلاليتها وتراتبيتها.

## الفقرة الثانية: تعدد دساتير الولايات الألمانية.

تهدف قوانين الولايات الألمانية إلى ترسيخ مبادئ أساسيين يتمثل أولهما في الديمقراطية المحلية، عبر انتخاب أجهزة تمثيلية بشكل مباشر، وتنظيم وظائفها بالشكل الذي يجعلها أكثر استجابة لرغبات وتطلعات المواطنين. أما المبدأ الثاني فيتمثل في ترسيخ الآليات والوسائل المحققة لإدارة ذاتية محلية.<sup>62</sup>

ترتكز قوانين تنظيم الولايات على حق المدن والبلديات والمراكز في ممارسة إدارة ذاتية محلية، بتنسيق من الأجهزة التقريرية والحكومات المحلية، وبعد تشريع قوانين البلديات من الولايات مما يترتب عنه اختلاف الأنظمة القانونية للبلديات من ولاية إلى أخرى لدرجة يصعب معها التعامل مع قوانين كل ولاية على حدة، لذلك سنكتفي في معظم الجوانب على الإطار العام الذي يجمع بين كل هذه القوانين. على غرار الدستور الاتحادي، فإن القوانين المحلية للولايات والبلديات الألمانية تنص على مبدأ احترام سيادة الشعب، وتجعل المواطن محور أساسي في المشاركة السياسية، وفاعل رئيسي في تدبير الشأن المحلي، فيحق له:

- ✓ ممارسة دور رقابي اتجاه ممثلي البلديات في الاجتماعات العمومية؛<sup>63</sup>
- ✓ الاطلاع على الميزانية؛
- ✓ مناقشة المخططات المحلية.

إن تعدد السلطات التشريعية في ألمانيا جعلها دولة القوانين بحيث أنه في الفترة ما بين سنتي 1949 و2002 عرض على البرلمان ما يزيد عن 9200 مشروع قانون، تم قبولها منها 5640 قانون، وترتبط معظم هذه المشاريع بتعديلات على القوانين السابقة، مما يؤكد دينامية النص القانوني الألماني الذي يسعى إلى مسايرة التطورات الوطنية والمرحلية. وعموما فإن هذه القوانين تمر بثلاث مراحل أساسية:

✓ المرحلة الأولى: حيث يتم تقديمها وفق إجراءات محددة.

<sup>62</sup>-حقائق عن ألمانيا - وزارة الخارجية الألمانية، مطبعة فسترم اننزفيكا ود.م.م أكتوبر 2004، ص131.

<sup>63</sup>-عادل الساخي: مرجع سابق،

✓ المرحلة الثانية: تعرض على اللجنة المختصة من أجل الاستشارة الفنية المخصصة.

✓ المرحلة الثالثة: حيث يتم مناقشتها والتصويت عليها.<sup>64</sup>

ويحق لمجالس الولايات الألمانية في هذا السياق المرتبط بصناعة القوانين أن تمارس الصلاحيات التالية:

✓ طرح مقترحات القوانين على البرلمان الاتحادي؛

✓ استدعاء لجنة تقصي الحقائق؛

✓ الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان الاتحادي والتي تمس مصالح الولايات (المالية - الإدارية...)

✓ الموافقة على التعديلات الدستورية.

ورغم تشكل جمهورية ألمانيا من عدة ولايات إلا أن الولايات 16 لا تتوفر على الصفة الإقليمية، وإنما هي بمثابة دول لها سلطاتها المستقلة، ذلك أن لكل ولاية دستورها الخاص الذي يشترط فيه ألا يتعارض مع أساس الدستور الاتحادي<sup>65</sup>.

أما بخصوص النظام التمثيلي الألماني، فإنه يتميز بانتخاباته العامة والمباشرة والحرّة والمتماثلة والسرية، ذلك أن القانون يسمح لكل مواطن ألماني يبلغ من العمر 18 سنة، مع توفره على الشروط المطلوبة بأن يتمتع بحق الانتخاب سواء كان مقيماً داخل الوطن أم خارجه. ويمكن للأجانب الترشيح للانتخابات بعد عام من حصولهم على الجنسية الألمانية، إما داخل حزب معين أو بصفة لا منتمي كما هو الحال في معظم دول العالم.

ومن خصوصيات النظام التمثيلي الألماني، أنه يستعمل في انتخابات البرلمان الاتحادي مزيج بين حق الانتخاب بالأغلبية وحق الانتخاب بالتمثيل النسبي، حيث يكون لكل مواطن صوتان<sup>66</sup>:

<sup>64</sup>-عادل الساخي: مرجع سابق،

<sup>65</sup>-المادة 70 من الدستور الألماني.

<sup>66</sup>-حقائق عن ألمانيا، مرجع سابق، ص122-124.

\* **الصوت الأول:** ينتخب به المواطن مرشح دائرته الانتخابية، ويتحدد الفائز وفق النظام الأغلبية النسبية، وذلك أن من يحصل على أكثر الأصوات يتم انتخابه.

\* **الصوت الثاني:** ينتخب به المواطن قائمة مرشحي الولاية من حزب ما، فيتم ترتيب مرشحي الحزب على أساس هذه القائمة بالنسبة لكل ولاية.

- **عملية فرز الأصوات:** تتم هذه العملية باعتماد كلا الصنفين من الأصوات مما يترتب عنه تكون البرلمان الاتحادي من من صنفين من النواب:

\* **الصنف الأول:** النواب الذين تم انتخابهم في 299 دائرة انتخابية عن طريق الانتخاب المباشر (باعتماد الصوت الأول للمواطنين).

\* **الصنف الثاني:** النواب الذين تم انتخابهم من خلال قوائم الأحزاب في الولايات، ويبلغ عددهم 299 نائب كذلك.<sup>67</sup>

ويتميز نمط الانتخاب المعتمد في ألمانيا بازدواجية الإيجابية، ذلك أن اعتماد نمط قوائم مرشحي الولايات، يترتب عنه أن تكون كل الأحزاب ممثلة في البرلمان وفقا لنصيبتها من الأصوات هذا من جهة، ومن جهة ثانية يمكن الانتخاب المباشر المواطنين من فرصة انتخاب سياسيين بأعينهم في دوائريهم الانتخابية.

<sup>67</sup>-حقائق عن ألمانيا: مرجع سابق، ص124.

## المطلب الثاني: أسباب إقرار النظام الجهوي والحدود الدستورية في إسبانيا.

تكتسي التجربة الإسبانية أهمية بالغة باعتبارها تشكل نموذجا للدولة الموحدة التي ارتقت فيها "المجموعات المستقلة" إلى ممارسة مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات العامة ذات الطابع الدستوري المتميز بالمرونة والبساطة تشمل اختصاصات عادية وأخرى فوق عادية بالإضافة إلى ترسانة من القوانين المنظمة والتي تراعي الخصوصيات الجهوية وتعزز مبدأ سيادة الأمة الإسبانية كمبدأ دستوري محسوم فيه، مما جعل الجهوية في هذه التجربة الإسبانية وسيلة لتحديث الدولة دون تجزئة سيادتها بشكل يدعم ويحافظ على وحدة وتماسك الدولة، إذ بفضل تبني سياسة الجهوية، استطاعت إسبانيا أن تحتوي النزاعات الانفصالية والمحافظ على وحدة الدولة والحرص على الاندماج الاجتماعي والتماسك المجتمعي.

## الفرع الأول: أسباب إقرار النظام الجهوي في إسبانيا.

### أ- السبب الأول: الموقع الجغرافي

إن موقع إسبانيا الجغرافي أغرى كثيرا من الأجناس البشرية إلى الهجرة المتواصلة إليه منذ القديم حيث يشكل جسرا ممتدا ما بين أوروبا وإفريقيا وهي في صورة ساحرة عائمة في المحيط الأطلسي غربا وفي بحر الأبيض المتوسط شرقا وجنوبا فاتحة بابها البحري الشمالي على الجزر البريطانية وعلى البحار الشمالية.

وهذا الموقع يمتاز بمناخ معتدل وطبيعة خلابة وثروات منجمية وزراعية فتحت شهية النازحين وهدف الغازين، تحول بحكم الظروف والأحداث مع مرور الأيام إلى ملتقى حضارته ومجمع أجناس وشعوب ولغات.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> - أحمد السوداني: النظام الجهوي الإسباني، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، عدد خاص، أشغال يوم دراسي بين المجلة ومنظمة مؤسسة علال الفاسي للنظام الجهوي بالمغرب، واقعو آفاق، 26-2-2005.

## ب- السبب الثاني: النزوح البشري

نزح إلى إسبانيا أجناس بشرية من السلتين والفينيقيين والإغريقين والقرطاجيين والرومان والقوطيين والعرب المسلمين وشكلوا نسيجا بشريا عجيبا وحضارة وثقافية فسيفاء.

فكان طبيعي أن ينشأ عن هذا المصدر المتنوع خلط وتعدد في مظاهر الحياة الثقافية والفكرية والاجتماعية، ومنها بالأخص التعدد اللغوي وعدد كثير من الجهات تفرع معظمها باستثناء الباسكية مما كان يعرف باسم (الورمانكية) وهي بدورها تفرعت عن اللاتينية فاحتفظ المجتمع الإسباني في الوقت الحاضر باستعمال عدة لغات تستعمل يوميا، وتختلف بعضها تمام الاختلاف: منها الباسكية تستعمل في بلاد الباسك ونافارواوالجلكية وهي أداة للتعبير لدى سكان الشمال الغربي من إسبانيا، والقطلانية، وهي لغة أهل المنطقة الشمالية الشرقية وأمارت إندرو وبشيء من الاختلاف والفروق البسيطة، يستعملها سكان بلنسية وجزر البالييار، واللغة القشتالية، وهي لغة بقية سكان البلاد.

وقد نشأت هذه اللغة الأخيرة في كانتا بيرا شمال إسبانيا، وكانت نتيجة تطور حصل في اللغة اللاتينية عبر القرون الوسطى. وتفرع عنها عدة لهجات أهمها البابلية، لهجة أهلي إستورياسوالساياغيس، ولهجة أهل تامورا وليون والتشارو ولهجة يتحدث بها أهل سلامقة، وتعتبر اللغة القشتالية أو الإسبانية ثالث لغات العالم من حيث عدد الناطقين بها ومساحة البلدان التي تتحدث بها، كما تعتبر لغة رسمية في دول وسط جنوب أمريكا.<sup>69</sup>

وهذا التعدد اللغوي يعكس تعدد الشعوب، ومجموعة من الدول أو الدويلات التي كانت قديما متفرقة ومنفصلة حتى ضمها رقعة جغرافية واحدة.

## السبب الثالث: تعدد وأثر الممالك التاريخية في إسبانيا

يمكن أن تعود إلى أواخر العهد الإسلامي لنتصفح خريطة إسبانيا، فنجدها مكونة عند وفاة ملك ناكاراوا نشوا سنة 1035 من 18 ممالك، ستة منها مسيحية وهي ليون وقشتالة وثقارا أورغون

<sup>69</sup> -محمد عبد الكافي: إسبانيا من الديكتاتورية إلى الديمقراطية أمثلة ودرة مطبعة، ص11.

ومقاطعات كاتالونيا، و12 منها إسلامية وهي سراقسة وطليلة وبلنسية و وادي الحص و ادنية وقرطبة و قرطبة و إشبيلية، وكان يطلق عليها ملوك الطوائف.

تبعاً لهذه الأسباب وربما وجود غيرها كان من الطبيعي أن ينشأ هذا التنوع والتعدد في أهم المظاهر الثقافية والاجتماعية والسياسية الذي ظل استيعابها يستدعي لأمد طويل وضع إطار دستوري يحمل قيم وحدة الدولة والمساواة بين الشعوب.

### الفرع الثاني: الحدود الدستورية على إقرار النظام الجهوي الإسباني.

لحفاظ على المقومات الأساسية للدولة الإسبانية كالقوة الاقتصادية والوحدة الاجتماعية والسيادة الداخلية والخارجية والتي تعد بمثابة قيم عليا يحتكم إليها الشعب بأكمله، فقد كرس دستور إسبانيا الحديثة لـ 1978 جملة من المبادئ الدستورية أهمها:

#### أولاً: مبدأ الدسترة:

إن أول مبدأ يطرح على واضعي دستور 1978 هو التصييص على تكريس حكم الاستقلال الذاتي اللازم للأقاليم والقوميات التاريخية، وأطلقوا عليها دولة الاستقلال الذاتي الذي يجب أن يؤسس وفقاً لما هو منصوص عليه في الدستور وذلك لسببين أساسيين: مبدأ الدسترة تشمل نشاط كل المؤسسات العمومية ومختلف القوات السياسية، وهو مبدأ وطد هدف الأسلوب التأسيسي للحفاظ على المقومات المشار إليها سابقاً، لضمان النظام الديمقراطي والتعايش السلمي بين مختلف مكونات وشعوب إسبانيا.

بمعنى أن الباعث لدسترة دولة الاستقلال الذاتي هو باعث قانوني الذي سيصبح بعد الممارسة ركن من أركان دولة القانون وبالتالي سيعطي فرصة حقيقية للتطور ويفتح المجال للمشاركة الاجتماعية والاقتصادية لكافة الأطراف والفاعلين.

ومن جهة أخرى فإن مبدأ الدسترة له بعد واسع يظهر على مستقبل وظيفة الاستقلال الذاتي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لأن أهمية الجماعات المستقلة ذاتيا أكبر من أهمية الهيآت المحلية والمقاطعات وذلك للأسباب التالية:

أ- الجماعات المستقلة ذاتيا يكون لها طبيعة سياسية، تحتاج إلى تدقيق وحسم، في حين الهيآت المحلية والمقاطعات لها طبيعة إدارية وتخضع لوصاية الإدارة المركزية.

ب- الجماعات المستقلة ذاتيا تتمتع بالشخصية القانونية الكاملة تختلف طبيعتها عن التي تتمتع بها الدولة. وتخضع إلى رقابة هذه الأخيرة قانونيا وتشريعيا وقضائيا وماليا.

ج- الجماعات المستقلة ذاتيا يعترف بها بسلطة تشريعية خاص بها، ولذلك فهي تخضع لنظام قانوني في إقليمها، مختلف عن النظام القانوني العام الذي تخضع له الدولة.

د- الجماعات المستقلة ذاتيا تشارك في الأجهزة الدستورية (الكورتيس) وفي المهام العامة للدولة. ولهذه الأسباب وبصفة خاصة تكتسب هذه الجماعات سموا دستوريا، وتتمتع بطبيعة تضي عليها طبيعة الدولة. وبالرجوع إلى الباب الثامن من الدستور نجد أن هذا الأخير سمي التنظيم الإقليمي دولة (estado) لكنه أخضعها إلى فصل وظيفي أو أفقي مع السلطة العامة في الدولة، ونتج عن ذلك الاعتراف لها بالسلطات التقليدية الثلاث:

التشريعية والتنفيذية والقضائية واعتبرت في نفس الوقت أجهزتها جزءا من أجهزة الدولة، كما سبق للمحكمة الدستورية سنة 1981 والقواعد والنصوص التي تصدر عن أجهزة الجماعات المستقلة يجب أن لا تتعارض مع أحكام الدستور كما يجب أن تخضع لرقابة المحكمة الدستورية، ونجد المادة 155 من الدستور منحت إمكانية هامة لرئيس الحكومة، إذ يمكنه أن يتخذ التدابير اللازمة لإجبار جماعة مستقلة للقيام بالتزاماتها القانونية المنصوص عليها في الدستور. واستنادا لهذا المبدأ، تتمتع المجموعات المستقلة بسلطة تشريعية خاصة بها ونظام قانوني خاص في إقليمها، كما تشارك في الأجهزة الدستورية وفي وضع السياسات العمومية، وبذلك تكتسب هذه الجماعات المستقلة سموا دستوريا وتتميز بطبيعة تضي عليها "طابع الدولة"، كما يرمي هذا المبدأ

كذلك إلى حماية وظيفة الاستقلال الذاتي من خلال وضع الخطوط الضابطة في الدستور حتى تتسجم وتتناغم الأنظمة الأساسية والقوانين المنظمة للمؤسسات الأساسية في كل الجماعات المستقلة، مع التوجهات العامة للدولة في إطار احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية وضمان عدم تعارض ما تتخذه أو تصدره الجماعات المستقلة من قرارات وقواعد قانونية مع أحكام الدستور مع وجوب خضوعها لرقابة المحكمة الدستورية.<sup>70</sup>

### ثانياً: مبدأ الوحدة

هذا المبدأ هدفه الأساسي هو حماية وحدة إسبانيا شعباً، وإقليماً وأمة ودولة، وقد أشارت إلى ذلك المادة الثانية من الدستوري بعبارة:

"يبنى الدستور وحدة الأمة الإسبانية الغيرة قابلة للتجزئة، ووطناً مشتركاً لا يتجزأ لكل الإسبانين، ويحدد ويضمن حق الاستقلال الذاتي للقوميات والأقاليم التي تتكامل وتتضامن فيما بينها. ويستفاد من هذا النص أن الدستور لم يعترف بالحق المطلق في الحكم للشعوب التي تتألف منها إسبانيا رغم أنها أمة الأمم، أو لقوميات والأقاليم، لأنه تعبير يجب أن يفهم في سياق حدود السيادة الواحدة لا أكثر، وقد منح الدستور للشعب الإسباني جميعه وكذلك وحدة إسبانيا يضمنها وجود سلطة تأسيسية واحدة، وهو الكورتيس العام المنتخب من كل الشعوب الإسبانية. وهناك ضمانات أخرى دستورية للوحدة، وهي أن الدستور قد استعمل عبارة أكثر ملائمة وبشجاعة نادرة من خلال وضع خط حقيقي تحت "مسألة تعدد القوميات الإسبانية ذلك أن الفقرة الأولى من المادة 56 منه أشارت إلى أن:

"الملك هو رئيس الدولة ورمز وحدتها واستمراريتها كما أشارت المادة 61 منه من جهتها عندما يؤدي الملك التقسيم عن تولية التاج على أنه:

"يحمي تحت مسؤوليته حقوق المواطنين والجماعات المستقلة".

<sup>70</sup>-مصطفى بلقزبور: الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة)، الطبعة الأولى، فبراير 2010.

وفي الأخير يجب أن يفهم مبدأ الوحدة على أنه مصدر لتعدد القوميات في ظل الدولة الموحدة التي تسمح في حضانها بوجود مختلف الجماعات المستقلة التي تتألف منها على قدم المساواة.

### ثالثاً: مبدأ المساواة:

وهو مبدأ يحرص على تكريس الآليات الضمانة للمساواة بين الجماعات المستقلة (الجهات) التي تكون الدولة كإحدى القيم العليا للدولة الإسبانية بحيث لم يسمح الدستور الإسباني لأية جماعة مستقلة أن تميز نفسها كيفما كان السبب، سواء بسبب حجمها أو عدد سكانها أو بسبب المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو حتى بسبب الخصوصيات الثقافية ويمكن التمييز في هذا الاتجاه بين مستويين من المساواة.

- **المساواة على مستوى الأفراد:** وتؤكد عليها المادة 139 في فقرتها الأولى باعتبار كافة الإسبانين سواسية يتمتعون بنفس الحقوق وتقع عليهم نفس الواجبات في جميع تراب الدولة ولا يجوز لأي سلطة في أي جهة أن تتخذ إجراءات مباشرة أو غير مباشرة تمنع حرية الاستقرار أو التجول للأشخاص وحرية تداول الأموال في كل الإقليم الإسباني.

- **المساواة بين الجماعات المستقلة:** هذه المساواة تقرها المادة 138 في الفقرة الثانية من الدستوري حيث لا تعطي الحق للجماعات المستقلة تطبيق أية امتيازات قانونية أو اجتماعية بأي حال من الأحوال بناء على اختلاف أنظمتها الأساسية، بل إن عدم المساواة سواء على مستوى الأفراد أو على مستوى الجماعات المستقلة مرفوض ولا ينتج أي سياسة، وقد وضع المشرع الإسباني جملة من الضمانات لإقرار هذا المبدأ المهم منها:

+ أن القضاء الدستوري هو من يضمن الحقوق الأساسية للمواطنين والجماعات المستقلة على السواء؛

+ تحدد المادة 149 من الدستور بشكل حصري المجالات والصلاحيات المحفوظة للدولة؛

+ الدولة هي من يضع النظام القانوني للإدارات العمومية وكذا الأنظمة الأساسية لموظفيها وضمن يحق اتخاذ المعاملة لكافة الإداريين؛

+ تحتفظ الدولة بحق اتخاذ التدابير الضرورية في حال مساس إحدى الجماعات المستقلة بمبدأ دستوري لإلزامها إجباريا على القيام بالتزاماتها (المادة 155).<sup>71</sup>

#### رابعاً: مبدأ التضامن:

مفهوم التضامن هو أحد المفاهيم الأساسية لتطوير أسلوب الاستقلال الذاتي المتمثل في توزيع الموارد بهدف تحقيق المساواة في المجال الاقتصادي والاجتماعي بين مختلف الجماعات المستقلة.

والأجهزة التي تسهر بالتأكيد على مراقبة مبدأ التضامن هي الحكومة الوطنية والكورتيس العام والمحكمة الدستورية.

فقد سبق أن أصدرت المحكمة الدستورية في سياق مبدأ التضامن قال فيه بأن مجلس الشيوخ كغرفة التمثيل الترابي لا ينبغي أن يكون له دور البطل الحاسم في رقابة مبدأ التضامن. كما ينبغي أن لا يفهم مبدأ التضامن على إطلاقه سياسيا واقتصاديا واجتماعيا لأن الدستور منعه من خلال منع قيام الفدراليات بين الجماعات المستقلة.

وهذا المبدأ كما سبق أن ذكرنا بأنه مبدأ يلزم القوميات والأقاليم الإسبانية بالتكامل والتضامن فيما بينها ضمانا للتوازن الاقتصادي الملائم والعاقل وحفاظ على التماسك المجتمعي، ويهدف هذا المبدأ بالأساس إلى تطوير الاستقلال الذاتي المتمثل في توزيع الموارد والخيرات تحقيقاً لمبدأ المساواة، واستناداً للمادة الثانية من الدستور فإن الدولة هي التي تضمن التحقيق الفعلي لمبدأ التضامن بالقدر الذي يحقق التوازن الاقتصادي الملائم والعاقل بين كل أجزاء الأقاليم الإسبانية.

إن هذه المبادئ مجتمعة تتعزز قوتها القانونية والسياسية من خلال ما أقره الدستور من تنظيم للمجموعات المستقلة وكذا ما أسنده من صلاحيات واختصاصات.

وكخلاصة لهذين النموذجين الألماني والإسباني، بحيث نجد أن البنية الفدرالية الألمانية مطابقة لتقليد مؤسساتي قديم فالفدرالية الألمانية مطابقة لتقليد مؤسساتي قديم. فالفدرالية الألمانية ذات

<sup>71</sup>-مصطفى بلقزور: مرجع سابق،

جذور تاريخية، ويعتبر هذا التقليد كامتياز كبير يحول دون قيام نظام يأخذ بعين الاعتبار الخاصيات التي كانت تشكل خطرا محدقا بالأمة، فهو الآن نظام يأخذ بعين الاعتبار الخاصيات والمطامح والمشاكل الخاصة بكل جهة. أما بخصوص إسبانيا فهي تظل النموذج والأمثلة كما قال محمد عبد الكافي لكل بلد غارق في بحر التخلف تتجاذبه المشاكل السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ويتعرض لمساومات العولمة، وتدخلات الدولة الأجنبية، وصعود التيارات الثقافية المنادية بالخصوصيات والهوية الثقافية والاجتماعية التي عادة ما ترتكبها.

## الفصل الثاني: مقومات تجربة الجهوية المتقدمة بالمغرب.

الجهوية المتقدمة هي تنظيم هيكلي وإداري تقوم بموجبه الحكومة أو السلطة المركزية بالتنازل عن بعض الصلاحيات لفائدة الجهات المكونة للوحدة الترابية للدولة، وذلك لتعزيز التنمية المحلية، وتنشيط التبادل التجاري وتقريب الإدارة والدولة عموماً (بما تُقدم من خدمات وتُوفر من مصالح) من هموم المواطن، عبر صياغة سياساتٍ محلية تتبع من الخصوصية المميزة لكل إقليم على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

والدافع الأهم إلى نهج الجهوية هو إحداث قدر من التوازن التتموي والاقتصادي بين الجهات المشكلة للدولة، وتحفيز التنمية المحلية وتحريرها من عقال المركزية.

الشيء الذي يتطلب مقارنة جديدة لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية وبين هذه الأخير فيما بينها. فالهدف الأساسي من اللامركزية الإدارية هو تجاوز مركزية احتكار القرارات والاختصاصات على مستوى العاصمة، وبالتالي فإن توضيح العلاقة بين الدولة والجماعات بناء على مدى قربهم من القضايا التي تهم الساكنة المحلية، من شأنه تحقيق التكامل في الأدوار والنجاعة التتموية المطلوبة بدل الازدواجية والتداخل التي تؤدي إلى إفراغ أي مجهود تتموي من مضمونه.

حيث يعد تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية وبين أصناف هذه الأخيرة إحدى مظاهر الارتباك في تدبير الشأن العام الترابي، وسبباً مباشراً لتبديد الموارد المالية ولمحدودية نتائج التدخلات والمجهودات التتموية وضعف فعاليتها.

كما يؤدي كذلك إلى التأثير على عمل الأجهزة المختصة بالرقابية والتقييم، حيث يتعذر معرفة المسؤول عن عمل معين أو التقصير في إنجازه ومراقبة كيفية توظيف الأموال العمومية وطرق التسيير.

بالتالي كان لزاماً إيجاد "تقنية" فعالة لتوضيح صلاحية كل مستوى ترابي بشكل دقيق يمكن من خلالها تحديد دور كل الفاعلين المحليين. الأمر الذي يمكن تحقيقه عبر اعتماد مبدأ "التفريع". وهكذا نصت الفقرة الأولى من الفصل 140 من دستور 2011، على أن "للجماعات الترابية وبناء

على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

وتعود أصول كلمة "تفريع" في اللغة الفرنسية الى المصطلح اللاتيني " **SUBYIDIUM** " وتعني الإسعاف **SERCOURS** " والإنابة والإعانة، وتفيد في معنى آخر علاقة " شيين " ذا أهمية متفاوتة حيث يعوض احدهما الآخر.

من الناحية العملية فان ظهور المبدأ بفرنسا يعود إلى تقرير "**Guichard**" سنة 1976، الذي أكد على انه " ليس من الضروري إسناد أي اختصاص إلى هيئة عليا وان كانت الدولة متى كانت جماعة ترابية أدنى وقريبة من المواطن قادرة على ضمان الخدمة المتوخاة. وقد جاء في الفصل الثاني من الجزء الأول من هذا التقرير، والذي يحمل عنوان "، "توزيع الاختصاصات"، أن مبدأ التفريع يقود إلى البحث عن المستوى الأمثل لممارسة الاختصاصات.

تعد المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي لجهة الصحراء، أول وثيقة رسمية تنص على مبدأ التفريع، إذ تم التنصيص لأول مرة، وبشكل صريح، على هذا المبدأ في مضامين المبادرة، وجعل منه أساس تنظيم الصلاحيات والسلط بين الدولة وجهة الحكم الذاتي. قبل أن يقوم المشرع المغربي بجعله مبدأ دستوريا، بعد التنصيص عليه في دستور 2011، وبذلك فقد أصبح أساسا لتنظيم السلطة بين الدولة والهيئات الترابية، وفي صدارتها الجهة، وهذا ما من شأنه توضيح وتقوية العلاقة بينهما (المبحث الاول)، والمساهمة في إنجاح الاصلاحات الجهوية المرتقبة (المبحث الثاني).

## المبحث الاول: علاقة الدولة بالجهة في المغرب.

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

إن مقياس ودرجة العمل بهذا المبدأ تتضح من خلال علاقة الدولة بهيئاتها المحلية عموما وبالجهة على الخصوص. وللوقوف على هذه العلاقة في التنظيم المغربي، لا بد من البحث عن كيفية توزيع الادوار والاختصاصات على المستوى الجهوي (المطلب الأول)، ومقومات التكامل بين ادوار كل من المجلس الجهوي وممثلي الادارة المركزية (المطلب الثاني).

### المطلب الاول: توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة.

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

### الفرع الاول: معالم تدخل كل من المجلس الجهوي وممثلي الادارة المركزية.

للجهة مكانة متميزة في فكر واستراتيجية الدولة المغربية الاصلاحية، الهادفة إلى ترسيخ الديمقراطية المحلية، وتمكين المواطنين بصورة أوسع من تسيير شؤونهم المحلية، وتوظيف ذلك لخدمة الازدهار الاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

كما أن إحداث الجهة، وتخويلها صفة جماعة ترابية بمقتضى دستور 2011، عمل على دعم اللامركزية بخلق جماعة محلية كحلقة وسطي بين الدولة والجماعات التابعة لها من جهة، وبوضع الطاقات التي يزخر بها عدم التركيز الاداري في خدمة الجهوية<sup>72</sup> من جهة أخرى، لذلك فإن عامل

مركز الجهة يحتل مركزا استراتيجيا داخل التنظيم الجهوي، حيث يعد عنصرا اساسيا وركيزة صلبة في اللامركزية الجهوية خاصة إذا نظرنا إلى موقعه القانوني المتميز داخل هذا التنظيم، إذ وردت اختصاصاته وسلطاته في مختلف مواد قانون الجهة، وهذا ما جعل حضوره قائما في جميع مراحل نشاط المجلس.<sup>73</sup> ولقد فصل القانون المنظم للجهات<sup>74</sup>، اختصاصات المجلس الجهوي وخص لها الباب الثاني (الفقرة الأولى)، أما اختصاصات عامل العمالة أو الاقليم مركز الجهة فقد نظمت في الباب الخامس (الفقرة ثانية).

### الفقرة الاولى: معالم تدخل المجلس الجهوي.

بالرجوع إلى نص القانون رقم 111.14 نلاحظ أن المشرع، وان خول للمجلس الجهوي اختصاصات حصرية لتسيير شؤونه المحلية، التي تعبر إلى حد ما على الفكر التقريعي للدولة المغربية في ممارسة السلطات العمومية، فإن هذه الممارسة لا تزال ناقصة. إذ أن المشرع المغربي عند تحديده لمجالات تدخلات المجالس الجهوية، لم يحد عن الصيغة العامة في تحديد الاختصاصات.

باستقراء المادة السابعة من القانون التنظيمي للجهة، نلاحظ أنها وان حاولت أن تحدد اختصاصات المجلس الجهوي بشكل حصري، فهي لم تكن بالدقة المطلوبة، ولم تحدد مجالات تدخل المجلس بشكل واضح، فالمجلس أسندت إليه مهام من قبيل "القيام بالاعمال اللازمة لانعاش الاستثمارات"، "إعتماد جميع التدابير المتعلقة بالتكوين المهني"، "القيام بالاعمال اللازمة لانعاش التشغيل"، "اعتماد كل التدابير الرامية لحماية البيئة"، وغيرها من الاختصاصات التي تكتسي صبغة عامة وفضفاضة، تمتد لتشمل مجالا بأكمله في بعض الحالات، كالتشغيل، الاستثمارات، حماية البيئة وغيرها من المجالات، التي يصعب على الجهة النهوض بها لوحدتها من جهة، ومن جهة أخرى فإن العمومية وعدم دقة العبارات المستعملة أفرغت هذه الاختصاصات من محتواها

<sup>73</sup>

عبد اللطيف كويمن العمرتي، "إشكالية النزعة المركزية في ظل الإدارة المحلية اللامركزية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي بطنجة، السنة الجامعية 2015/2016، ص. 50.

<sup>74</sup>

- القانون رقم 111.14، الجريدة الرسمية عدد 3321، ص. 449.

وجعلت الجهة تقوم بكل شيء مع أنها ال تتدخل في أي شيء، إضافة إلى أن تداول المجلس الجهوي في شؤونه الخاصة (الاختصاصات الخاصة) غير كاف لتنفيذها، بل إن السلطة المركزية أو سلطة الوصاية هي المصدر الاساسي لاتخاذ القرار النهائي<sup>75</sup>.

أما بخصوص الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة إلى المجلس الجهوي فقد حددها المشرع المغربي في المادة الثامنة، وذلك على سبيل المثال فقط لا الحصر، وهذا ما يستشف من عبارة "خاصة في المجالات التالية".

وهي لا تخلو أيضا من الغموض والضبابية إذ لم يتم تحديد ما المقصود بـ "التجهيزات ذات الفائدة الجهوية". كما أن عبارة "الاعمال الضرورية للتنمية الجهوية" يمكن أن تشمل كل شيء في كل المجالات.

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

وبخصوص الاختصاصات الاستشارية فقد أوردها القانون رقم 111.14 في المادة التاسعة، وذلك على سبيل المثال فقط. وياخذ على المشرع هنا أيضا أنه لم يكن واضحا في تحديد مجالات وحدود إبداء الرأي، حيث قام باستعمال نفس العبارات العامة والغامضة، التي أوردها في الاختصاصات الخاصة والمنقولة من قبل الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنه قام بالخلط بين مقتضيات هي من الاختصاصات الاصلية للمجلس الجهوي وأوردها في الاختصاصات الاستشارية وبالخصوص في البند الثاني منها، المتعلق باختيار طرق تدبير المرافق العامة الجهوية، فهذا المقتضى نصت عليه المادة 32 من قانون التنظيم الجهوي وجعلته من قرارات المجلس الجهوي التي تخضع لزوما لمصادقة سلطة الوصاية عند تنفيذها.

<sup>75</sup> حجية زيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب" منشورات السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد 4، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى 2015، ص. 22.

إن فأمام هذا الغموض الذي يطبع تدخلات المجلس الجهوي من جهة، وتقييده بسلطة الوصاية من جهة ثانية، يجعل من الممارسة التشريعية على المستوى الجهوي ممارسة محدودة، وهذا ما يتأكد مع الوقوف على حجم تدخلات السلطة المركزية في ممارسة الاختصاصات الجهوية.

### الفقرة الثانية: معالم تدخل السلطة المركزية في ممارسة الاختصاصات الجهوية.

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

### أولا: تنفيذ مقررات المجلس الجهوي.

يعتبر عامل مركز الجهة المكلف وصاحب الاختصاص في تنفيذ مداولات المجلس الجهوي وهذا ما نص عليه المشرع المغربي في المادة 43 من القانون رقم 111.14، وهو نفس المقتضى الذي كان ينص عليه دستور 1996، قبل أن يتم تعديله بمقتضى الدستور المراجع لسنة 2011، حيث أسند هذا الأخير اختصاص وسلطة تنفيذ مداولات المجلس الجهوي لرئيسه طبقا للفصل 24 الذي ينص على أنه "يقوم رؤساء مجالس الجهات ... بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها". إن فالجهة تعرف حاليا تطورا مهما في هذا الإطار، لكن والى غاية استكمال تعديل نصوص اللامركزية، يبقى عامل مركز الجهة هو الجهاز التنفيذي لمداولات ومقررات المجالس الجهوية.

كما يمثل عامل الجهة أمام القضاء للدفاع عن مصالحها سواء بإقامة الدعاوى أو الدفاع فيها طبقا للمادة 49 من القانون المنظم للجهة.

### ثانيا: وصاية السلطة المركزية على أعمال المجلس الجهوي.

تتجسد وصاية السلطة المركزية على أعمال المجلس الجهوي في إخضاع مداوات هذا الاخير للمصادقة المسبقة (المادة 32) من قبل وزارة الداخلية (المادة 34) وبالإضافة إلى ما سبق فإن السلطة المركزية تكون حاضرة أيضا في تحضير جدول أعمال المجلس الجهوي وحضور الاجتماعات، تنفيذ الميزانية وغيرها من الاعمال الجهوية.

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

### الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن ممارسة الاختصاصات على المستوى الجهوي.

رغم المجهودات التي بذلها المشرع المغربي في تبيان اختصاصات المجلس الجهوي فإنها تبقى ناقصة في كثير من جوانبها، ذلك أن نفس هذه الاختصاصات تسند إلى جماعات ترابية أخرى من مستوى ترابي آخر كالعمالات والاقاليم والجماعات الحضرية والقروية بنفس الصيغة ودون تبيان الحدود بينهم بما يفضي إلى تنازع بين هؤلاء المتدخلون.

فبالرجوع إلى الميدان الاقتصادي مثال فإن أول ما يلاحظ بهذا الخصوص أن النصوص المنظمة لاختصاصات الجماعات الترابية بمختلف أصنافها قد استعملت عبارات واسعة وفضفاضة للتعبير عن الدور الاقتصادي للجماعات الترابية مما يحتمل معه إدخال كل شيء فيه. فقد جعلت هذه القوانين من الوحدات اللامركزية الثالثة مسؤولة عن وضع برنامج التنمية الاقتصادية

والاجتماعية الخاص إما بتمية الجماعة أو العمالة أو الاقليم أو الجهة ونفس الشيء يقال عن إنعاش الاقتصاد وشركات الاقتصاد المختلط، ونفس الشيء يلاحظ على مستوى المجال الرياضي والتشغيل والبيئة والسكن وغيرها من المجالات.

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

### **الفقرة الاولى: القصور التشريعي في مجال توضيح اختصاصات الجهة.**

إنه وبالرجوع إلى القانون رقم 111.14 نلاحظ أن المشرع المغربي رغم ما كان يصبو إليه من تدقيق لمجال تدخل كل من المجلس الجهوي وسلطته الرئاسية والتنفيذية بابتكار أسلوب جديد لم يعده التنظيم اللامركزي في مجال تحديد الاختصاصات وتصنيفها إلى اختصاصات ذاتية وخاصة بالمجلس الجهوي وأخرى منقولة إليه من قبل الدولة وأخرى استشارية لم يصل إلى النتيجة المبتغاة، إذ ضلت كثير من الجوانب المتعلقة بمجالات تدخل الجهة غامضة ومبهمة وذلك راجع إلى عدة أسباب منها اعتماد المقتضى العام لتحديد اختصاصات الجهة، الذي اقتبس المشرع المغربي من المشرع الفرنسي الذي يهجم نفس الأسلوب والذي أضحت الجهة بموجبه تقوم بكل شيء وفي أي مجال.

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

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

إذن فالمقتضى العام للاختصاص الذي يتبناه المشرع المغربي والمؤسس على فكرة القضايا المحلية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، تجعل من التنظيم الجهوي قاصر على النهوض بأدواره بالفعالية المطلوبة، وهذا ما يجعلنا نذهب في نفس طرح الأستاذ بوجيدة الذي يدعو إلى العدول عن تطبيق هذا المبدأ وتبني مبدأ التعداد الواضح

للاختصاصات المستندة لكل هيئة أو مؤسسة معينة وذلك بموجب نص قانوني.<sup>76</sup>

### **الفقرة الثانية: الأسباب الأخرى لتداخل الاختصاصات على المستوى الجهوي.**

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

لذلك فإن الأمر يستدعي إعادة النظر في التنظيم الإداري المغربي المركزي، مع عدم التركيز واللامركزية، لتقليص أنواع الوحدات الإدارية الموجودة، قصد تبسيط التنظيم الذي غاية مرماه

أيضا تبسيط تدبير الشؤون على المستوى المحلي، سواء من طرف الإدارات التابعة للدولة، أو تلك التابعة للجماعات الترابية.

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

بالإضافة إلى ما سبق فإن التقسيمات الترابية المعتمدة قد ساهمت بدورها في تصعيد توزيع الاختصاصات وتشابكها وتداخلها إذ أن عدم تعيين الحدود الترابية للجماعات الترابية ووحدات عدم التركيز الإداري المختلفة أفضى إلى عدة آثار سلبية من جملتها تداخل الاختصاصات بين جماعة وأخرى وبين الجماعات والسلطات الممثلة للدولة وغيرها، ذلك أن عدم معرفة المجالس التداولية وأجهزتها التنفيذية للحدود الترابية التي يجب التدخل فيها لانجاز مشروع أو القيام بنشاط ما أو ممارسة أعمال معينة، قد يؤدي إلى تدخل أكثر من جهة في مجال معين وفي نفس الرقعة الترابية. كما أن عدم وضوح الحدود الترابية لكل الهيئات والمصالح المختلفة يؤدي إلى عدم معرفة الساكنة المعنية بخدماتها، مما قد ينتج عنه ازدواجية الأعمال والقرارات والأنشطة والتدخلات المختلفة، كما قد ينتج عن ذلك إهمال أو الأحجام عن تقديم خدمات لشريحة معينة من السكان.<sup>77</sup> من خلال ما سبق فإن ممارسة الاختصاصات على المستوى الجهوي يعرف العديد من الاكراهات، التي من شأنها الإضرار بمصالح المواطنين، لذلك فإن الوضع يستدعي إعادة النظر في التنظيم الجهوي اللامركزي من خلال المزيد من التوضيح والتدقيق في اختصاصات المجالس الجهوي، كما يتوجب كذلك إعادة النظر في دور الدولة وسلطات اللامركزية من خلال تخويل

الجهة أدوار أكثر لما في ذلك تعزيز للممارسة الديمقراطية وإشراك للسكان في تسيير شؤونهم اليومية، وهذا ما يستدعي تبني مقاربات جديدة في مجال طرق ووسائل تحديد وتوزيع الاختصاصات لما يحقق تكاملا وانسجاما في أدوار مختلف المتدخلين.

## المطلب الثاني: مقومات التكامل بين أدوار الدولة والجهة.

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

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

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

## الفرع الأول: ضرورة توضيح علاقة الدولة بالجهة.

إن المقاربة المعتمدة من قبل المشرع المغربي في تحديد وتوزيع الاختصاصات المبنية على مبدأ "المقتضى العام" ترتب عليها مجموعة من الاكراهات التي أعاققت التنظيم اللامركزي الجهوي وحدت من فعاليته بشكل أو بآخر، فبالإضافة إلى كونها تركز نوعاً من الغموض والضبابية في إسناد الاختصاص فهي تتبنى التوزيع الأفقي للسلطات مما من تطور سياسة اللامركزية. لذلك فإن

مطلب توضيح الاختصاصات يفرض نفسه كأولوية قصوى في طريق تحديث التنظيم الجهوي وتحديد علاقة الدولة بالجهات.

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

### الفقرة الأولى: تدقيق الاختصاصات.

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

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

إن من شأن تدقيق الاختصاصات وبالإضافة إلى ما يمكن أن تحققه من توضيح لعلاقة الدولة بالجهة، أن يساهم في تحقيق مجموعة من الايجابيات والمكتسبات على مستوى تدبير الشأن اللامركزي الجهوي، فوضوح الاختصاص يؤدي إلى تحديد المسؤولية التي في إطارها تتحقق المحاسبة وبذلك تطوير وتجويد تدبير الشأن المحلي. ولذلك فإن التجارب المقارنة دائما ما تسعى

في تنظيمها اللامركزي إلى إيلاء أهمية قصوى لمجال الاختصاصات بما يحقق الوضوح والدقة فيها، ففي فرنسا ورغم اعتمادها على المقتضى العام لإسناد الاختصاص غير أن المشرع الفرنسي قام بإصدار مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية تحدد وتوضح بدقة الاختصاصات وهذا ما اعتبره البعض خطوة للحد من قاعدة أو مبدأ المقتضى العام.<sup>78</sup> نفس الأمر بالنسبة ليطاليا، حيث لجأ المشرع الايطالي إلى عدة وسائل لحل مشكل تشابك الاختصاصات بين الدولة والمجالس الجهوية.

إنه ومن أجل ما سبق أصبح على المشرع المغربي الخوض في رهان تدقيق الاختصاص وتوضيحها في أسرع وقت ممكن لتدارك الفرص التي من شأنها تقوية مركز الجهة على مستوى التنمية الاقتصادية التي هي غاية كل إصلاح. كما أن من شأن توضيح الاختصاصات أن تجعل من الجهة نواة حقيقية للديمقراطية المحلية على المستوى اللامركزي.<sup>79</sup> إذن فتدقيق الاختصاصات إلى جانب ما يمكن أن يحققه من توضيح لعلاقة الدولة والجهة وتحديد طبيعة ومجالات تدخلات كل منهما له عدة إيجابيات سواء في تكريس وتعزيز الديمقراطية الجهوية أو تحديد المسؤوليات وترشيد للتدخلات العمومية.

### الفقرة الثانية: ترسيخ مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاصات.

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

وعلى ضوء ما سبق تتوزع الاختصاصات بين الجماعات الترابية وخاصة بين الدولة والجهات، بحيث ترعى في ذلك مبادئ التكامل والتناسق والمداركة (أو التفريع)، وهذا الأخير يقوم على

78

- محمد بوجيدة، "تداخل إختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية" مرجع سابق، ص. 140.

79 - Michel Rousset: "politique et developpement au maroc, 1956 / 2004", publication de revue marocaine d'administration.

أساس أن يمارس الاختصاص من قبل المستوى الأدنى ولا يتدخل المستوى الأعلى منه إلا إذا كان هو غير قادر على النهوض به أو أنه غير ملائم له. ويقتضي هذا تحديد أفضل مستوى لممارسة اختصاصات محددة.<sup>80</sup>

ويتمثل مبدأ التفريع على مستوى توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة في ذلك المبدأ القاضي بالبحث عن أفضل وأنسب مستوى لممارسة اختصاصات معينة، بحيث لا يجب على الدولة أن تتدخل إلا في الحالات التي تعجز فيها الجهة عن ممارسة تلك المهام والاختصاصات بنفسها، وهذا يعني أن الدولة يجب أن تتخلى للجهات عن كل الاختصاصات التي تستطيع الاضطلاع بها، فهو مبدأ ينصرف إلى وضع نظام في تسيير الشؤون العامة يفضي إلى ملامته، بحيث أن تطبيقه يسمح بإعطاء البنية الإدارية مرونة أكثر وملائمة أكبر.<sup>81</sup>

ولا يعتبر مبدأ التفريع غريبا عن التنظيم المغربي، فقد لمح إليه المشرع الوطني وإن كان بصفة ضمنية في جميع قوانين اللامركزية، حيث قام ولأول مرة بتصنيف اختصاصات المجلس الجهوي إلى اختصاصات ذاتية واختصاصات منقولة من قبل الدولة وأخرى استشارية، الشيء الذي اقتبسته واعتمده باقي أنظمة الجماعات الترابية الأخرى (من عمالات وأقاليم وجماعات) لاحقا. غير أنه تبقى المبادرة المغربية للتفاوض حول الحكم الذاتي لجهة الصحراء أول وثيقة رسمية تتضمن مصطلح مبدأ التفريع وتتص عليه صراحة في مضامينها<sup>82</sup>، إذ اعتمده كأساس لتوزيع الاختصاصات بين الدولة وجهات الحكم الذاتي مستقبلا.

وعموما فإن توضيح علاقة الدولة والجهة وإن كانت مرهونة بالدرجة الأولى بضرورة تدقيق وتوضيح الاختصاصات الموكولة لكل جهة معينة واعتماد مقاربة ثابتة مبنية على مبادئ واضحة وفي مقدمتها مبدأ التفريع الذي يعتبر موضوع الساعة لما له من مميزات تجعل منه ضابطا حقيقيا

80

- أنظر في ذلك: محمد بوجيدة، "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق، صفحات - 323 - 324.

81

- المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، منشورات السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الأولى 2011، ص. 232 - 239.

82

- الورقة التقدمية لأشغال المناظرة الدولية والمغربية حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع سابق، ص. 24.

للاختصاصات وضامنا لسيادة مبدأ الشرعية عبر إسناد المهام لأقرب مستوى قادر على النهوض به مع مراعاة متطلبات الجودة والفعالية والحكامة في التدخل العمومي، فإنها تعتمد أيضا على توفير مجموعة من الشروط الموازية وان تفاوتت درجات ملحايتها، ومنها ضرورة إعادة النظر في التقسيمات الإدارية المعتمدة وفق منظور واضح ومتكامل ومنسجم مع الظرفيات والإمكانيات المتوفرة ومختلف التأثيرات التي تعرفها الساحة الوطنية، بالإضافة إلى تعزيز دور القضاء واللجوء إليه لفض النزاعات الواردة في مجال تنازع السلط وتداخلها، وغيرها من الشروط والمتطلبات المتداخلة.

### الفرع الثاني: تقوية الشراكة بين الدولة والجهة.

تعتبر الشراكة<sup>83</sup> والتعاون بين الدولة والجهة من الآليات المكملة إلى جانب توضيح الاختصاصات لمقومات التكامل بين مختلف الأدوار، فالتنمية المحلية كرهان موحد تضل متوقفة على الصيغة التي تتخذها الدولة بوحداتها الإدارية اللامركزية عموما وبالجهة على الخصوص، ففي ضل تعقيدات الوصاية يضل التعاون رهان أي إستراتيجية تنموية، لذلك يجب أن يشكل ضابط العلاقة بين المركز ومختلف وحداته الإدارية والتي تصدرها الجهات باعتبارها المخاطب باسم باقي الجماعات المحلية الأخرى.

فأمام تداخل الاختصاصات وتناول طرف على اختصاصات طرف آخر، وممارسة صلاحيات غير مقررة في مجالاته، تعد الشراكة الوسيلة التي بإمكانها تقادي هذه الإشكالات خصوصا وان كان ضعف التمويل والخبرات التقنية وغيرها، مما هو مطلوب لإنجاز المشاريع، هو السبب في ذلك التداخل.

إن الشراكة تعمل على إيجاد صيغة ملائمة تمكن الأطراف التي تجمع بينهما أهداف مشتركة أو غايات متشابهة، من تحقيق تلك الأهداف والغايات من خلال توحيد الرؤى والجهود وتكامل

- تعرف الشراكة في مفهومها الواسع ب: " كل أشكال التعاون بين السلطات العمومية من جهة والمقاولات الخاصة من جهة ثانية. " أما في مفهومها الضيق فتعني: "التعاون لإنجاز مشاريع مشتركة بين الدولة أو فروعها أو الجماعات المحلية من جهة والمقاولات الخاصة من جهة ثانية، وهذه الشراكة تتم بواسطة عقد. " للمزيد من التفاصيل أنظر: محمد بوجيدة، "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية" مرجع سابق، ص. 324 وما بعدها.

القيم، والعمل على تجاوز التحديات والمصاعب التي قد تعترض العمل والجهود على المدى القصير والمتوسط، الشيء الذي يوفر بيئة صالحة للعمل المشترك وتحقيق الأهداف. فالعمل التشاركي يعتبر بمثابة مقاربة لتحسين التدبير، إذ يسمح بالانكباب على الأولويات واكتشاف البنيات والوسائل المناسبة من أجل تنسيق وتدبير التدخلات، وطريقة عمل تسهل وتوجه الحوار مع جميع المتدخلين الجهويين أو غير المنتمين للدائرة الترابية للجهة. فالشراكة آلية لتحسين التواصل داخل الجهة.

ولقد أولى المشرع المغربي عناية خاصة للشراكة فبالرجوع إلى القانون فقد أورد مفهوم التعاون في عدة مقتضيات كما خصص الباب الخامس للتعاون بين الجهات، بالإضافة إلى وجود نصوص أخرى تنص وتقر بوضوح أسلوب الشراكة لإنجاز المشاريع وتحقيق أعمال وأنشطة مختلفة. فتعدد المتدخلين والفاعلين في الشأن العام الجهوي، وتداخل الاختصاصات فيما بينهم يفرض آلية الشراكة، وخصوصاً أن مختلف الفاعلين ليسوا على درجة واحدة من الاختصاص.

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

وترد أغلب اتفاقيات الشراكة في المجالات الحيوية والمهمة، التي من شأنها تدعيم التنمية الجهوية، وتدفع بالاقتصاد المحلي ليدعم نظيره الوطني. وذلك في حالة ما إذا تم تجاوز العوائق التي تعترض هذا الأسلوب ومن تعقد مهام الشراكة، حيث يصعب على الكثير من المسؤولين صياغة هذه العقود. فقد حدث مثال أن أبرم عقد شراكة بين إحدى لجماعات والمكتب الوطني للكهرباء، وذلك باسم الممثلين القانونيين لكال الطرفين (الرئيس والمدير)، لكن في الأخير تم تعديل هذا العقد بإضافة طرف ثالث وهو وزير الداخلية على أساس أنه السلطة الوصية على الجماعات الترابية.

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

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

إلا أنه رغم قلة تجارب الشراكة ورغم العوائق التي تعترضها على المستوى الجهوي، فإن هذه الأخيرة قد أبانت عن إيجابيات مشجعة، حيث أنه كلما ساهم أي طرف في إنجاز أي مشروع ما، إلا وتملكه إحساس قوي بأن الانجاز مهم وهو من صلبه، وبالتالي يتعين المحافظة عليه، كما أن التشارك يسمح للجهة بإيجاد التمويل اللازم لمشاريعها خاصة عن طريق التعاقد.

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

فالشراكة مثال في الدول المتقدمة، تنظمها نصوص قانونية. كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية، أما في فرنسا فقد صدر مرسوم بتاريخ 22 يونيو 2013 بشأن عقود الشراكة، حدد النظام القانوني للعقود الشمولية التي بموجبها تسند الإدارات إلى الفاعلين الاقتصاديين إنجاز مشاريع أو تحقيق تجهيزات أو غير ذلك.

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

## المبحث الثاني: دور مبدأ التفريع في إنجاح الجهوية المتقدمة بالمغرب.

إن مبدأ التفريع الذي يطبق، عمليا وفي غالب الأحيان، دون التنصيص عليه في الدساتير والتشريعات، قد أفرز تجارب غنية والتي تفسر على أنها استراتيجيات ملائمة للأنظمة السياسية، ومتطلبات العولمة التي تنادي بإعادة بناء المجالات، والتفكير في آليات وتقنيات حكم جديدة تأخذ بعين الاعتبار، الاعتبارات السوسيو سياسية، وفلسفة الإنسان والمجموعة والسلطات والتراب<sup>84</sup>.

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

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

<sup>84</sup> - من التقرير التقديمي للمناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية و الحكامة الجيدة والتنمية البشرية"، مرجع سابق، ص..2.

## المطلب الأول: أساس توزيع الاختصاصات بين الجماعات الترابية في أفق الجهوية المتقدمة.

يلاحظ أن الطابع المركزي، المتجسد محليا في هيئات نظام عدم التركيز، يغلب على التنظيم اللامركزي الجهوي، وذلك بالنظر إلى الأدوار المحتشمة التي منحت سواء للمجلس الجهوي أو لجهاز الرئاسي، مقابل الصلاحيات المهمة التي احتفظ<sup>1</sup> بها لصالح رجال السلطة المحلية، وفي مقدمتهم الوالي أو عامل مركز الجهة، الذي يعتبر السلطة التنفيذية لمداولات المجلس الجهوي، هذا ما يجعل نظام الجهوية بالمغرب ضعيفا.

إن بناء الجهوية يتطلب الاقتناع بضرورتها أولا، والوعي بدورها ثانيا<sup>85</sup>، وهذا ما يستلزم إعادة النظر في تموقع الدولة داخل الجهة بما يكفل حرية وصلاحيات أكثر للمستويات المحلية، وفي مقدمتها المجالس الجهوية المنتخبة، تحقيقا لمتطلبات الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية (الفرع الأول)، وهذا لن يتحقق إلا بتطوير الجهة وترقيتها واعتبارها شريكا حقيقيا للدولة (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: الجهوية المتقدمة أداة للديمقراطية والتنمية الترابية.

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

## الفقرة الأولى: الجهوية الموسعة أساس لترسيخ الديمقراطية الترابية.

مع تطور الدول والمجتمعات اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، وبموازاة التكتلات الجهوية الكبرى، أصبحت الجهوية مطلبا ملحا وأداة أساسية في ترسيخ الديمقراطية التشاركية، وعاملا مهما في

<sup>85</sup> - عبد القادر الخالقي مراد، "التنوع والتكامل السياسة الجهوية المغربية-دراسة نظرية وتطبيقية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال، السنة الجامعية 2011/2012، ص. 99.

إيجاد توازنات بين حتمية الانخراط في سياسة الانفتاح والاندماج الاقتصادي وبين مطالبة المواطنين بمشاركتهم في تشخيص حاجياتهم وتحديد أولوياتهم<sup>86</sup>.

إن للجهة القدرة في التعبير عن الاختلاف والتعددية بجميع أنواعها، بفضل تمكنها من تحويل النسق المحلي من مجال يتسم بالتشتت، على مستوى المجهودات، إلى وحدة متكاملة ومنسجمة أساسها الحوار والمشاركة بين جميع الفاعلين، وترسيخ الفعل الديمقراطي الشيء الذي يؤدي إلى تحويل مصدر الحكم إلى القاعدة<sup>87</sup> عوض المركز.

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

#### أولا: الجهوية الموسعة بصلاحيات أوسع وأدق.

لقد تبنى المغرب خيار الجهوية منذ عدة سنوات، إقتناعا منه بكون الأساليب القديمة والتقليدية لم يعد بإمكانها مسايرة ما يفرضه تدبير الشأن الداخلي للدولة من تحديات، سواء على المستوى السياسي (الديمقراطية)، أو على المستوى التنظيمي. لذلك فإن التنظيم الجهوي المغربي يعرف دينامية مستمرة ودائما ما يكون حاضر سواء على مستوى النقاشات الفقهية، أو على المستوى العملي. وفي هذا الإطار فقد دخل المغرب مؤخرا في نقاش وطني عميق يروم إلى تحقيق إصلاحا شاملا لتنظيمه الجهوي في ما بات يعرف بمشروع الجهوية المتقدمة، وفي هذا الصدد تم تشكيل لجنة استشارية كلفت بإنجاز دراسة شاملة حول مستقبل والسبل الكفيلة بتطوير الجهوية بالمغرب، وقد خلصت هذه اللجنة في مجال صلاحيات الجهة، إلى ضرورة التوسيع والتفصيل فيها وذلك طبقا للقواعد التالية:

1- في ما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، يعتبر كل مجال للاختصاص (الماء، الطاقة، النقل...) قابلا لان تتقاسمه الدولة والجماعات الترابية عمال بمبدأ التفريع.

<sup>86</sup> - أتلاتي طارق، "القانون الإداري: التنظيم الإداري"، مطبعة دار القلم - الرباط، الطبعة الأولى 2012، ص. 229.

<sup>87</sup> - عادل تميم، مرجع سابق، ص. 211.

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

3- للجهات اختصاصات ذاتية في مختلف المجالات، تمكنها من حرية اتخاذ المبادرات في إطار القانون بحسب ما لديها من الموارد الذاتية من غير تلك التي تقترن بالاختصاصات المنقولة إليها من طرف الدولة، وتحيين تلك الاختصاصات وتحدد بشكل منتظم قياسا على تطور مواردها الذاتية وقدرتها على التدخل.

4- للمجلس الجهوي دور الصدارة تجاه باقي المجالس المنتخبة، مع احترام اختصاصات هذه الأخيرة، وذلك فيما يخص وضع برامج التنمية الجهوية وتتبعها في انسجام مع توجهات الدولة وبعد استشارة مختلف الفاعلين العموميين والخواص في المجال الجهوي<sup>88</sup> والجديد في المقاربة يمكن في كون الإصلاح المرتقب سيقوم بتحديد ليس فقط الاختصاصات الجهوية، بل في رصد كتلة من الاختصاصات القاصرة على الدولة والخاصة بها، وهي نفس الطريقة التي تبنّاها مشروع الحكم الذاتي. وهذه المنهجية الجديدة معاكسة للطريقة السابقة للنصوص المنظمة للامركزية، التي كانت تكتفي بتحديد الاختصاصات الموكولة للمجالس المنتخبة.

وبهذا المنظور، سيرتكز الإصلاح على هذا المبدأ المدركة أو التفريع بمعنى أن الدولة لا يمكن لها أن تمارس في المستقبل الا الاختصاصات التي تتلائم مع طبيعتها كمستوى وطني. وبعبارة أخرى يعني هذا المبدأ في عمقه، أن السلطة المركزية لا يمكن لها أن تمارس الا الاختصاصات التي لا يمكن للجهة أن تمارسها، بالنظر إلى خصوصية دورها الرئيسي، أو بسبب محدودية الوسائل التي تتوفر عليها<sup>89</sup>.

<sup>88</sup>- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام للجنة الاستشارية حول الجهوية، المملكة المغربية 1122، ص.

24.

<sup>89</sup>- محمد اليعكوبي، "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكي"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 4، يوليو-غشت 1121، ص. 2.

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

### ثانيا: تحرير العمل الجهوي.

لا شك في أن الجهوية أداة فعالة في تحقيق الديمقراطية المحلية، إذا ما وفر لها من الآليات ما يلزم لإنجاحها، فبالإضافة إلى ضرورة توسيع صلاحيات الجهة وتدقيقها فإن كل ذلك يبقى دون معنى حقيقي، ما لم يتم تحرير العمل الجهوي، من كل أشكال الوصاية الجامدة المفروضة عليه فبالرجوع إلى القانون المنظم للجهات وتفحص مضامينه وأحكامه، ستجعلنا نعتقد أن الجهوية التي تم اختيارها كبعد واستراتيجية تنموية، تتأسس على مبدأ اللامركزية خاصة بالنظر إلى الاختصاصات الواسعة لممثل الدولة الذي يستحوذ على معظم اختصاصات الجهة، الامر الذي يخلق مركزية اتخاذ القرار داخل اللاتركيز وتتجم عنه مجموعة من الاختناقات والنقائص التي تخيم على العمل الجهوي وتحول دون تطويره<sup>90</sup>.

كما أن آلية الوصاية المطبقة على أعمال المجلس الجهوي، تحد من فعالية العمل الجهوي اللامركزي، مما يفرغ مبدأ الحرية والمبادرة وإشراك الساكنة في تدبير شؤونها من مضمونه، وهو ما يجعل من تحرير العمل الجهوي في أفق الجهوية الموسعة ضرورة ملحة، بل وأيضا مقياسا لمدى رغبة المسؤولين في إنجاح الإصلاح المرتقب وفي هذا الإطار يرى أستاذنا الفقيه محمد اليعكوبي أن الجهوية المتقدمة تقتضي منطقيا التخفيف من وطأة الوصاية، فالجهوية الموسعة تعني طبقا لمبادئ اللامركزية أن الشروط التي تؤطر مراقبة السلطة المركزية على الأشخاص والأعمال ستحدد بطريقة لبرالية تلائم خصوصيات المستوى الجهوي.

والواقع أن الجهة كمستوى نوعي للتنمية تستحق تأسيس وصاية مطابقة أكثر لمتطلبات هذه الجماعة المحلية الخاصة، إذ يرى الأستاذ أن الوصاية التقليدية ذات الصبغة الإدارية أصبحت

<sup>90</sup>-المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 224-221

متجاوزة نظرا لظهور نخبة جديدة من المسيرين، ففي نظره أن تطور الجهوية مشروط بالتخلص من الوصاية الكلاسيكية المرتكزة على تقنية المصادقة، وإحلال الوصاية القضائية محلها، حيث سيكون دور ممثل الدولة هنا مراقبة مشروعية القرارات المتخذة من قبل السلطات الجهوية وتقديم الطعون فيها أمام المحاكم الإدارية كلما كان هناك خروج عن الإطار القانوني الموضوع<sup>91</sup>

### الفقرة الثانية: الجهوية الموسعة ورهان تحقيق التنمية الترابية.

تعد الجهة أداة أساسية لخوض تحديات التنمية، فهي تشكل شرطا جوهريا لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المجال المحلي، وذلك عبر استراتيجيات جهوية تنموية، تتوخى الحد من الفقر ومحاربة الفوارق الاجتماعية والتوزيع العادل للثروات والوقاية من الإقصاء الاجتماعي.<sup>92</sup> إن من شأن اعتماد الجهوية المتقدمة بالمغرب أن تساهم بشكل حاسم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وفي الاستثمار الأملل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة واستنهاض همم مختلف الفاعلين المحليين، للمشاركة في إقامة وانجاز المشاريع المهيكلية الكبرى وتقوية جاذبية الجهات.<sup>93</sup>

إن الجهوية الموسعة لن تقتصر على البعد السياسي فقط، إذ من المنتظر أن يكون مطلب التنمية المحلية في قلب هذا الإصلاح الهيكلي للسياسة اللامركزية بالمغرب، وهذا ما خلصت إليه أيضا اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة. إذ وضعت المجلس الجهوي في الصدارة في مجال التنمية المندمجة<sup>94</sup>، وأناطت به لعب دور أساسي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فإدارة التنمية في العصر الحالي لم تعد تعتمد على الهيئات المركزية فحسب، بل تجاوزت ذلك إلى اعتماد مركزية القرار، ولا مركزية الأنشطة الاقتصادية كأساس لتحقيق التنمية المندمجة في مجموع التراب الوطني. ففي ظل النظام الاقتصادي العالمي الجديد، لم يعد بإمكان الحكومات المركزية أن تستجيب لمختلف حاجيات المجتمع، إذ لا تستطيع أن تولي اهتماما لمختلف جهات

<sup>91</sup>- للاطلاع أكثر على طرح الاستاذ راجع مقاله: "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية"، مرجع سابق، ص. 12.

<sup>92</sup>- عادل تميم، مرجع سابق، ص. 2.

<sup>93</sup>- كريم لحرش، "الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخالصات تقرير اللجنة الاستشارية"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والتنمية المحلية، عدد مزدوج 21-22، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الثانية 1122،

ص. 11.

<sup>94</sup>- راجع في هذا الصدد تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة، الكتاب الاول، مرجع سابق، ص. 24.

الدولة، كما أنه يصعب عليها النهوض بكل شؤونها، لذلك لجأت أغلب الدول إلى تعزيز نظامها اللامركزي، بالشكل الذي يسمح برصد متطلبات السكان وتحديد احتياجاتهم اليومية وتلبيتها على المستوى المحلي.

إذن فالتمكين من شروط تحقيق التنمية المحلية يستوجب تحليل عناصر هذه الأخيرة وتأسيسها على معطيات قانونية وواقعية تتيح للجهات ممارسة اختصاصاتها التنموية وبرمجة ماليتها على ضوءها<sup>95</sup>، لأن مفهوم التنمية في ظل هذا البعد يرتبط بقدرة الجهة على برمجة مشاريعها التنموية وفق مقاربة شمولية استراتيجية، تضع أهدافا واضحة وممكنة التحقق.

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

فلا يمكن اعتبار الجهة كمستوى إداري جديد للتسيير يضاف إلى المستويات الثالث الأخرى، بل هي مستوى للتأمل والتنظير حول التنمية الجهوية، ولتصور سياسة منسجمة للتنمية وإعداد التراب<sup>96</sup>، مما يحتم على الدولة إعادة النظر في علاقاتها في هذه المؤسسة، وتبني مقاربة جديدة في هذا الصدد يأخذ بعين الاعتبار المكانة الجديدة للجهة على المستوى الوطني.

<sup>95</sup> - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 14.

<sup>96</sup> - محمد اليعقوبي، "مفهوم الجهوية في الخطاب الملكية"، مرجع سابق، ص. 14 - 13

## الفرع الثاني: الجهة كشريك حقيقي للدولة.

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

والحديث عن تموقع الدولة يحيل على فكرة الحضور الدائم والقوي للدولة في المجال المحلي كفاعلة أو كموجهة ومراقبة، سواء باحتكارها لأهم الاختصاصات التي تجعلها دائمة الحضور أو بتوفرها على أجهزة ومؤسسات ذات وزن كبير على المستوى الجهوي (مؤسسة العامل).<sup>97</sup> لذلك فإن الوقت قد حان، خصوصا في ظل مشروع الجهوية المتقدمة، لاعادة تموقع الدولة على المستوى الجهوي واعتماد المقاربة التشاركية تعيد الاعتبار للمستوى المحلي عوض آلية الوصاية المعتمدة.

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

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

وفي هذا الإطار تبنى المغرب إستراتيجية جديدة<sup>98</sup> في تحديد وتوزيع الأدوار بين المستويين المركزي والمحلي، معتمدا في ذلك على مبدأ التفريع<sup>99</sup> الذي يقتضي تقييد تدخلات الدولة في

<sup>97</sup> - عبد القادر الكيحل، "الرهانات السياسية والتنموية للجهوية بالمغرب" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويبي، الرباط، السنة الجامعية 1121 / 111، ص. 229.

<sup>98</sup> - راجع في ذلك الدستور المغربي لسنة 1122، ومقترحات اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الأول.

<sup>99</sup> - الفصل 231 من الدستور المغربي المعدل لسنة 2011.

مقابل توسيع صلاحيات الهيئة المحلية تكريسا لمتطلبات الديمقراطية وإشراك الساكنة بشكل أوسع في تدبير شؤونها الخاصة، القرب، بخلق مراكز اتخاذ القرار قريبة من المواطنين، ولما يوفرانه من جودة وفعالية واقتصاد في أداء الخدمات العمومية.

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

## المطلب الثاني: مبدأ التفريع وخصوصيات جهات الحكم الذاتي.

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

وفقا لمختلف التطبيقات العملية لمبدأ التفريع على مستوى التنظيم المؤسساتي، يعد التنظيم الفدرالي أنسب مجال لتطبيقه لما يتوفر عليه من مميزات تجعل منه التنظيم الأكثر توافقا مع خصائص مبدأ التفريع بحيث أن الدولة الفدرالية لا تتدخل إلا إذا أبانت الهيئات الجهوية أو الفدراليات عن عجزه.

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

## الفرع الأول: اختصاصات جهات الحكم الذاتي وهيئاتها.

لا يمكن تصور نظام حكم ذاتي إلا إذا تمتعت هيئات ومؤسسات الجهة باختصاصات وسلطات واسعة تستطيع من خلالها إشباع حاجيات أبناء الإقليم، وبالتالي تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة. فتوسيع اختصاصات هيئات الحكم الذاتي وتعزيز سلطاتها هو الذي يوضح مدى استقلالية الإقليم وقدرته على القيام بتدبير شؤونه ودون تدخل من الدولة أو المركز<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> - حجبية الزيتوني، "الجهة بالمغرب بين مطلب الإصلاح ورهان التنمية" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الاول - سطات، السنة الجامعية 2012/2011، ص. 192.

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

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

✓ الاقتصار على توزيع وتحديد صلاحيات الاقليم المحكوم ذاتيا في مجالات محددة.

✓ الاكتفاء بتعيين وتحديد صلاحيات السلطة المركزية ذات السيادة، أما الباقي فيترك للجهات<sup>101</sup>

وبالنسبة للمغرب فإن الفكرة الاساسية التي يمكن أن نستقيها من مشروع الحكم الذاتي الذي تضمنته المبادرة المغربية المقدمة للأمم المتحدة<sup>102</sup>، فهي كونه خص جهة الصحراء باختصاصات جد واسعة في ميادين عدة (الفقرة الأولى)، في حين أبقى على أخرى حصرية لفائدة الدولة، أما التي لم يتم التخصيص عليها صراحة فإنها تمارس باتفاق بين الطرفين وذلك عملا بمبدأ التفريع.<sup>103</sup> كما أنه حدد هيئات خاصة بهذه الجهة للنهوض بهذه الصلاحيات (الفقرة الثانية).

### الفقرة الاولى: اختصاصات جهات الحكم الذاتي.

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

✓ الادارة المحلية والشرطة المحلية ومحاكم الجهة

على المستوى الاقتصادي:

<sup>101</sup> - عبد القادر الكيحل، مرجع سابق ص. 241 - 242  
<sup>102</sup> - قام السفير المندوب الدائم للمملكة المغربية لدى الأمم المتحدة السيد "المصطفى ساهل" بتسليم نص المبادرة المغربية بشأن التفاوض لتحويل الصحراء حكما ذاتيا إلى الأمين العام للأمم المتحدة السيد "بان كي مون" بتاريخ 24 من أبريل سنة 1112 وهي مبادرة مكونة من 44

بندا  
<sup>103</sup> - حجبية زينوني، مرجع سابق، ص. 19.

✓ التنمية الاقتصادية والتخطيط الجهوي وتشجيع الاستثمارات والتجارة والصناعة  
والسياحة والفلاحة؛

✓ ميزانية الجهة ونظامها الجبائي.

على مستوى البنى التحتية:

✓ الماء والمنشآت المائية والكهرباء والأشغال العمومية والنقل.

على المستوى الاجتماعي:

✓ السكن والتربية والصحة والتشغيل والرياضة والضمان الاجتماعي والرعاية

الاجتماعية.

على المستوى الثقافي:

✓ تقوم الجهة بالتنمية الثقافية بما في ذلك النهوض بالتراث الثقافي الصحراوي

الْحَسَانِي.

✓ وأخيرا اختصاصات في المجال البيئي.<sup>104</sup>

الملاحظ أن هذه الاختصاصات الممنوحة لجهة الصحراء تتماشى مع ما هو متضمن في التجارب المتقدمة في تطبيق الحكم الذاتي (إسبانيا - إيطاليا) وهي ما تعرف بالجهوية السياسية، كما أنها تعترم الضوابط والمعايير المتعارف عليها عالميا<sup>105</sup> ولتمكين جهة الصحراء من ممارسة اختصاصاتها، وتحقيق تنميتها على جميع الأصعدة، حددت المبادرة المغربية الموارد المالية الضرورية التي ستساعدنا في ذلك واشتملت على:

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

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

<sup>104</sup> - الفقرة 21 من نص المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

<sup>105</sup> - حميد أبولاس، "مستقبل اللامركزية والجهوية بالمغرب" مقال منشور بدراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا" قامت بها كل من جامعة قاديس إسبانيا ( وجامعة عبد المالك السعدي ) المغرب، مطبعة سبارطيل - طنجة، طبعة 1121، ص. 244.

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

### الموارد الضرورية المخصصة في إطار التضامن الوطني.

عائدات ممتلكات الجهة<sup>106</sup> في المقابل فقد احتفظت المبادرة المغربية باختصاصات حصرية خاصة بالدولة وقد نصت عليها في البند الرابع عشر وتشمل المجالات التالية:

✓ مقومات السيادة، لاسيما العلم والنشيد الوطني والعملة.

✓ المقومات المرتبطة بالاختصاصات الدستورية والدينية للملك، بصفته أمير المؤمنين

والضامن لحرية ممارسة الشعائر الدينية وللحريات الفردية والجماعية.

✓ الامن الوطني والدفاع الخارجي والوحدة الترابية.

✓ العلاقات الخارجية.

✓ النظام القضائي للملكة.

غير أن الدولة عند مباشرتها لمسؤولياتها في مجال العلاقات الخارجية يجب أن تقوم بالتشاور مع جهة الحكم الذاتي للصحراء، وذلك بالنسبة لكل القضايا ذات الصلة المباشرة باختصاصات هذه الجهة، كما أنه يجوز لجهة الحكم الذاتي للصحراء أن تقيم علاقات تعاون مع جهات أجنبية بهدف تطوير الحوار والتعاون بين الجهات وذلك بعد التشاور مع الحكومة وفق بنود المبادرة<sup>1</sup> كما أسندت المبادرة أيضا سلطة مزاولة اختصاصات الدولة المنصوص عليها في البند الرابع عشر إلى مندوب الحكومة<sup>2</sup>.

من جهة أخرى تمارس الاختصاصات التي لم يتم التنصيص على تخويلها صراحة باتفاق بين الطرفين، وذلك عملا بمبدأ التفريع<sup>107</sup> الذي يعطي الاولوية للهيئات القريبة من المواطنين إذ أنه وبمقتضى هذا المبدأ يجب على الدولة عدم التدخل في الشأن الجهوي لجهات الحكم الذاتي

<sup>106</sup> - من نص المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء، الفقرة 24.

<sup>107</sup> - من نص المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء، الفقرة 24.

بالصحراء إلا في حالة ما إذا أبانت هذه الأخيرة عن قصور أو عجز في النهوض باختصاص معين.

### الفقرة الثانية: هيئات الحكم الذاتي.

من أجل أن تمارس جهة الحكم الذاتي للصحراء اختصاصاتها البدلها من التوفر على هيآت تشريعية، تنفيذية وقضائية.

1- البرلمان الجهوي: حسب الفقرة 2 من المبادرة يتكون برلمان الحكم الذاتي للصحراء من أعضاء منتخبين من طرف مختلف القبائل الصحراوية، وكذا من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام المباشر من طرف مجموع سكان الجهة، كما يجب أن تتضمن تشكيلة برلمان جهة الحكم الذاتي للصحراء نسبة ملائمة من النساء<sup>108</sup> ويمارس هذا البرلمان جميع الاختصاصات التي تدخل في إطار الوظيفة التشريعية، مع اشتراط مطابقة جميع القوانين الصادرة عنه لنظام الحكم الذاتي في الجهة ولدستور المملكة والقانون الوطني<sup>109</sup>

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

ورغم أن الرئيس يتم تنصيبه من طرف الملك، والتنصيب على ذلك في المشروع فإن ذلك لا يدخل في إطار الشكليات التي يراد بها التذكير بالوحدة الترابية للدولة المغربية، وليس الاستناد في مزاولة صلاحياته، كما أنه بهذا التنصيب يكون ممثل للدولة في الجهة.

وبالعودة إلى الفقرة 12 نستشف الدور المحوري الذي يقوم به رئيس الحكومة، تأسيسا برئيس حكومة المجموعة المستقلة في إسبانيا الذي تجتمع له الإدارة والتنسيق بالشكل الذي فيه سيطرة الرئيس في نظام برلماني، وهذا يحيلنا إلى كون النظام البرلماني يوجد فقط نظريا وبينما على

<sup>108</sup> - الفقرة 2 من المبادرة.

<sup>109</sup> - الفقرة 13 من المبادرة.

أرض الواقع توجد ملامح نظام رئاسي، وهذا ما جعل أحد الباحثين الإسبان يتساءل بخصوص التجربة الإسبانية لماذا لم يتم تغيير طريقة انتخاب رئيس المجموعة المستقلة من طرف البرلمان المحلي إلى انتخاب من قبل مواطني المجموعة المستقلة؟<sup>110</sup>

3- **الهيئة القضائية:** أجاز مشرع الحكم الذاتي المغربي للبرلمان الجهوي إحداث محاكم للبت في المنازعات الناشئة عن تطبيق الضوابط التي تضعها الهيئات المختصة لجهة الحكم الذاتي للصحراء المغربية وتصدر هذه المحاكم بكل استقلالية وباسم الملك، وهو ما يفهم منه أن هذا النظام القضائي المحلي في شموليته يبقى داخل دائرة الجهاز القضائي للمملكة وان لم يصرح صراحة بذلك في المبادرة، كما أن الفقرة 14 نصت على المحكمة العليا كأعلى هيئة قضائية بالجهة تتولى النظر نهائيا في تأويل قوانين الجهة، أما الفقرة 13 فقد أكدت على أنه إلى جانب القوانين والمراسيم التنظيمية على ضرورة أن تكون الأحكام القضائية الصادرة عن هيئة الحكم الذاتي للصحراء مطابقة بالإضافة إلى نظام الحكم الذاتي بالجهة لدستور المملكة.

والى جانب هذه الهيئات التشريعية، التنفيذية والقضائية نصت المبادرة المغربية في فقرتها 19 على ضرورة أن تتوفر الجهة على مجلس اقتصادي واجتماعي يتشكل من ممثلي القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية والجمعوية وشخصيات برهنت على كفاءة عالية<sup>111</sup>

إنطاقا مما سبق يبدو أن المنطقة الجنوبية (الصحراء) نظرا لخصوصيتها ولاعتبارات أخرى ستكون استثناء على باقي جهات التراب الوطني، حيث أن سيناريو الحكم الذاتي يبدو مرتبطا بهذا الإقليم وقاصر عليه<sup>112</sup> فالمنطقة الجنوبية في ظل هذه الشروط ستكون في مقدمة مشروع الجهوية الموسعة الذي انخرط المغرب في تبنيه<sup>113</sup> وفي الأخير نشير إلى أن نظام الحكم الذاتي يعتبر

<sup>110</sup> - حميد أبولاس، "مستقبل اللامركزية والجهوية بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 243.

<sup>111</sup> - نفس المرجع، ص. 243.

<sup>112</sup> - مصطفى عثمانى، "الجهوية الموسعة بالمغرب وأفاق الحكم الذاتي" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، السنة الجامعية 2011/2012، ص. 21.

<sup>113</sup> - يشهد التنظيم اللامركزي بالمغرب إصلاحات عميقة حاليا وبالخصوص على مستوى التنظيم الجهوي وفي هذا الإطار تم تنصيب لجنة استشارية لانجاز دراسة شاملة ومتكاملة حول المشروع وهذا ما تم بالفعل وعلى غرارها قام المغرب بإصدار دستور جديد 2011 يتبنى إصلاحات هيكلية للتنظيم الإداري المغربي عموما ولمشروع الجهوية المتقدمة على الخصوص، ومن المنتظر أيضا أن تقوم الحكومة والبرلمان بإستكمال مراحل هذا الإصلاح وإصدار مجموعة من النصوص المحدثه للتنظيم اللامركزي بالمغرب.

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

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

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

### **الفرع الثاني: مكانة الدولة في ظل نظام الحكم الذاتي للجهة.**

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

## الفقرة الأولى: سلطة الدولة داخل جهة الحكم الذاتي.

لقد اعترفت المبادرة الوطنية للحكم الذاتي بسيادة المغرب على الصحراء، عن طريق إقرارها لاختصاصات وسلطات أساسية لصالحه، وتحت جناح مبدأ السيادة هذا الذي نصت عليه المبادرة في فقرتها الثانية، احتفظ<sup>114</sup> المغرب بصلاحيات متعددة لصالحه، يدور محورها حول عدم المساس بالمصالح العليا للمجتمع المغربي، والمحددة دستوريا، وعدم الإخلال بالثوابت الأساسية الكبرى للنظام المغربي، وتتجلى هذه الثوابت في الوحدة الترابية، التي تعني بتلك الرقعة الجغرافية التي تبقى حكرًا لرموز الدولة، بسيران القانون في كل شبر منها<sup>115</sup> وبالاحتفاظ بمقومات السيادة فيها لا سيما الدفاع والعلاقات الخارجية، والاختصاصات الدينية والدستورية للملك باعتباره أميرًا للمؤمنين<sup>116</sup>، بالإضافة إلى العلم والنشيد الوطني والعملة، الأمن الوطني والوحدة الترابية، النظام القضائي للمملكة<sup>3</sup>، حيث يتم إصدار الأحكام باسم الملك، كما أن المحكمة العليا الجهوية، باعتبارها أعلى هيئة قضائية بجهة الحكم الذاتي للصحراء، لا يجب أن تخل باختصاصات المجلس الأعلى والمجلس الدستوري للمملكة عند مباشرتها لمهامها<sup>117</sup>

كما يجب على هيئات الحكم الذاتي أيضا أن تمارس اختصاصاتها وفق نظام الحكم الذاتي بالجهة ومطابقا مع دستور المملكة<sup>118</sup> ومع تعدد اختصاصات وصلاحيات الدولة بجهة الصحراء يبقى دور مندوب الحكومة المركزية، أهم مظهر من مظاهر حضور الدولة فيها، إذ تنص الفقرة 29 من المبادرة على أن مزاوله جميع الاختصاصات الممنوحة للدولة في جهة الحكم الذاتي تتم عن طريق مندوب حكومي يتم تعيينه من طرف السلطات المركزية. ومعنى ذلك أن الحكم الذاتي الذي جاءت به المبادرة المغربية قائم على عنصر الوصاية، الذي بواسطته تضل الدولة على اضطلاع دائم بجميع المستجدات في جهة الصحراء. وبالتالي تظل الدولة المالك الوحيد للقرارات المتعلقة بالسيادة الوطنية في تلك المنطقة<sup>4</sup>.

<sup>114</sup> - الفقرة 9 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

<sup>115</sup> - حجبية الزيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 121-124.

<sup>116</sup> - الفقرة 23 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

<sup>117</sup> - الفقرة 14 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

<sup>118</sup> - الفقرة 13 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

وتتمثل أيضا سلطة الدولة داخل جهة الحكم الذاتي في مقتضيات الفقرة 11 من المبادرة المتعلقة بممارسة السلطة التنفيذية داخل الجهة، إذ أن رئيس حكومة الجهة المنتخب من قبل البرلمان الجهوي يخضع تنصيبه لسلطة الملك، ويعتبر ممثل للدولة في الجهة<sup>119</sup>.

كان هذا من الناحية التنفيذية أما من الناحية المالية، فرغم ما نصت عليه المبادرة من استقلالية في هذا الجانب، فهي تبقى استقلالية نسبية، إذ يظل دور الدولة حاضرا، وهذا ما نستشفه من خلال عدة مقتضيات وبنود المبادرة. فبالرجوع إلى الفقرة 24 المتعلقة بالموارد المالية لجهة الحكم الذاتي نجد أن الدولة تقوم إلى جانب الجهة بتحصيل العائدات المتأتية من الموارد الطبيعية الموجودة داخل الجهة وتخصص جزء منها لهيئات هذه الجهة، كما يتجسد حضور الدولة أيضا على المستوى المالي في ضمان التضامن الوطني، وذلك حفاظا على مبدأ المساواة بين جميع سكان المملكة المنصوص عليه دستوريا<sup>120</sup>

وفي الأخير فإن عنصر الوصاية هذا الذي أصرت عليه المبادرة المغربية في عالقة الدولة بجهة الحكم الذاتي تعتبر شرطا أساسيا لا بد من وجوده حتى في أكثر دول العالم تشبثا بالجهوية السياسية، ويكفي هنا بأن نذكر أن الدستور الإيطالي قد أوكل إلى اللجنة المكلفة بالمراقبة الإدارية، برئاسة مندوب الحكومة، المراقبة الإدارية على أعمال الجهات، وتبليغ القرارات التي ترى أنها غير مشروعة إلى المحكمة الإدارية للتثبت من مشروعيتها. وللمندوب حق الاعتراض في حالة وجود قانون مخالف<sup>121</sup>.

### **الفقرة الثانية: مكانة جهة الحكم الذاتي داخل الدولة.**

إن فلسفة الحكم الذاتي تنبني على الاستقلالية والحرية في ممارسة الشأن المحلي من قبل هيئات ومؤسسات منتخبة أو مشكلة محليا، غير أن هذا لا ينفي أو يقطع العلاقة مع المركز سواء من خلال تواجد الدولة داخل الجهة أو تواجد هذه الأخيرة داخل الدولة، فالعلاقة تظل قائمة، تختلف فقط طبيعة ونوعية هذه العلاقة ودرجة الاستقلالية الممنوحة للسلطة المحلية الجهوية،

<sup>119</sup> - الفقرة الثانية من البند 11 من المبادرة.

<sup>120</sup> - أنظر الفقرة الثانية من الفصل 44 من الدستور المعدل لسنة 2011.

<sup>121</sup> - حجبية الزيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 223.

وبالرجوع إلى التجارب المقارنة خاصة الاسبانية والايطالية اللتان ذهبنا بعيدا في تطبيق نظام الحكم الذاتي، أو ما يعرف بالجهوية السياسية، نجد أن هذه الأخيرة لم تفقد حضورها داخل الدولة الام حيث تتشارك مع مؤسسات وهيئات الدولة المركزية في تسيير شؤون البلاد باعتماد المقاربة التشاركية في عدة مجالات.

أما فيما يخص المغرب ومن خلال مقترحه للحكم الذاتي لجهة الصحراء لم يشذ عن هذه القاعدة بل احتفظ لجهة الحكم الذاتي بمكانة متميزة داخل هيكل ومؤسسات الدولة من جهة، ومن جهة أخرى رقى من مستواها لتصبح شريكا للدولة المركزية في ممارسة مجموعة من الاختصاصات واتخاذ عدة قرارات.

وبالرجوع إلى المبادرة المغربية واستقراء مضامينها نجد أن جهة الحكم الذاتي للصحراء احتفظ لها بمكانة متميزة داخل سياسات وهيكل الدولة وهذا ما نستخلصه من مقتضيات الفقرة 24 التي ألزمت الدولة بالتشاور مع جهة الحكم الذاتي للصحراء عند مباشرتها لمسؤولياتها في مجال العلاقات الخارجية وذلك بالنسبة لكل القضايا التي لها صلة مباشرة باختصاصات هذه الجهة.

كما تتجسد علاقة التعاون والتشاور أيضا بين جهة الحكم الذاتي والدولة في مجال إقامة جهة الصحراء لعلاقات التعاون مع جهات أجنبية إذ أن المبادرة اشترطت على الجهة المعنية قبل إبرامها لهذا النوع من العلاقات أن تقوم بالتشاور مع الحكومة المركزية<sup>122</sup>، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد فقط، فقد عملت المبادرة على التنصيص على مبدأ التفريع ولأول مرة بشكل صريح وفي وثيقة رسمية، إذ وبمقتضى هذا المبدأ تصبح جهة الحكم الذاتي ذات مكانة متقدمة ومتميزة ليس فقط على المستوى الوطني بل حتى على المستوى الدولي بالمقارنة مع باقي التجارب الأجنبية، إذ أن مشروع المبادرة نص على أن ممارسة الاختصاصات الغير المسندة صراحة لأحد الأطراف يتم الاتفاق على ممارستها بين الطرفين وفق مبدأ التفريع<sup>123</sup>، إلا أن الأولوية هنا ستمنح لجهة الحكم

<sup>122</sup> - الفقرة 24 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

<sup>123</sup> - الفقرة 22 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

الذاتي عمال بمتطلبات القرب والحرية الفعالة والجودة في ممارسة السلطة العمومية وفق ما يقتضيه المبدأ.

ويترجم وجود جهة الحكم الذاتي على المستوى الوطني وفق مشروع الحكم الذاتي للصحراء أيضا على مستوى الهيئات والمؤسسات الوطنية، إذ ينص البند 22 من المقترح على أن ساكنة جهة الحكم الذاتي للصحراء تمثل في البرلمان وباقي المؤسسات الوطنية، وتشارك في كافة الانتخابات الوطنية<sup>124</sup>

إذن ومن خلال ما سبق نلاحظ أن المبادرة المغربية لتحويل الصحراء حكما ذاتيا تندرج ضمن رؤية جديدة للمجال، أي إعادة النظر في بنية المجال الترابي للدولة، وكذا تغيير نمط التدبير السياسي والمحلي للسلطة المركزية، وذلك بالتخلي عن المنطق التقليدي لنظرية التوزيع العمودي للسلطة واعتماد مقاربة جديدة في تصور بنية السلطة وتوزيعها على أسس أفقية وعمودية في نفس الوقت، لهذا فإن المبادرة المغربية انسجاما مع التجارب المقارنة عملت على تحديد السلطات المحجوزة للدولة المركزية وأخرى لجهة الصحراء<sup>125</sup>، بذلك فإنها تشكل نموذجا فريدا يضمن توزيعا تقاطعيا للسلطة في مختلف مستوياتها وينطلق من مقومات المشروعية والديمقراطية المحلية.

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

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

<sup>124</sup> - الفقرة 22 من المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

<sup>125</sup> - مصطفى عثمانى، مرجع سابق، ص. 213.

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

وتختلف درجة تطبيق هذا مبدأ من دولة إلى أخرى، إذ هناك من الدول من يعتمد بصفة مباشرة، ومن الدول من يطبقه، لكن دون التصييص عليه. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مبدأ التفريع يتأثر بالطبيعة المكونة للدولة، حيث يجد نفسه أكثر في الأنظمة الفدرالية، لاعتمادها على آلية التوزيع التصاعدي للاختصاصات، على عكس الدول الموحدة التي تعتمد التوزيع التنازلي.

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

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

فالمشروع المغربي عند قيامه بإصدار أول نص تنظيمي للجهة كجماعة ترابية، حاول أن يمنح لمجالسها نوعا من الحرية في تدبير شؤونها الذاتية، من خلال منحها لاختصاصات خاصة بها،

وبذلك فقد تبنى مبدأ التفريع، وإن كان بطريقة غير مباشرة، وبشيء من التحفظ، حفاظاً على الأسلوب المتدرج.

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

إن مبدأ التفريع يعد حالياً، مبدأ دستورياً، وآلية لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، وبين مختلف الجماعات الترابية نفسها، وبذلك فإن المغرب عازم على تحويل حرية أكبر للمستويات المحلية في تسيير شؤونها الخاصة، عمال بمقترحات اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، وذلك لضمان متطلبات الجودة، الفعالية، القرب والسرعة في تقديم الخدمات العمومية، وهذا ما يكفله المبدأ.

## خاتمة:

ارتبط تطور الجهوية بالمغرب منذ الاستقلال إلى حدود 2011 بتطور الجماعات الترابية، فالجهة جاءت لسد الفراغ الناتج عن عجز هذه الوحدات المحلية المرتبطة بسياسة عدم التركيز واللامركزية في مجال التنمية الاقتصادية والتمثيل السوسيو سياسي، فالمنتبع للتطور التاريخي للجهوية بالمغرب لا يلمس تفاوتاً كبيراً منذ التقسيم الجهوي الذي أقامته الحماية والتعديلات التي دخلت عليه منذ الاستقلال إلى حدود سنة 1992، فالجهوية شكلت طيلة هذه المرحلة وسيلة للضبط والمراقبة أكثر مما هي أداة للتنمية.

إن المد الجهوي النابع من التطور الطبيعي المجتمعي في خضم التيارات السائدة المتشعبة بالحريات الفردية والجماعات والدفاع عن حقوق الإنسان، والسعي إلى توفير المناخ الملائم لكرامة الإنسان في مطلع القرن الواحد والعشرين، ويعتبر حقيقة تحولاً في النظرة إلى أساليب التكافؤ وتحقيق النماء الاقتصادي والاجتماعي.

فالمغرب كغيره من الدول سواء التي سبقته للجهوية، كفرنسا وألمانيا وإسبانيا، أو التي توجد في نفس الوضع، قد أقدم منذ استقلاله على ديمقراطية مؤسساته.

فنهج أسلوب اللامركزية وتبنى سياسة جهوية، يتم بتراجع الدولة عن مهام عديدة أصبح من القضايا التي لا محيد عنها في عالم التكنولوجيا والتطور. كما أن هناك التابث الاقتصادي ويتمثل في امتلاك الجهة لقرارات اقتصادية ومالية تتكفل بإدماج برامج التنمية حتى يتسنى لها استغلال مواردها وإمكانياتها بكل حرية واستقلالية.

لأشك في أن الدينامية الجهوية أو الجهات هي من الأساليب الناجحة لرصد التوازن بين مختلف الجهات وتحقيق نوع من التكامل على مستوى توزيع الأنشطة والسكان.

فمسألة تفعيل دور الجهة أصبح ضرورة حيوية لعدة اعتبارات:

✓ استكمال البناء الديمقراطي حتى لا تبقى الجهة منغلقة عن حركة الإصلاحات التي شملت مجالات أخرى لها علاقة بالتنمية الجهوية، باعتبار أن الجهوية هي اختيار استراتيجي بالنسبة للمشروع الديمقراطي الحداثي.

- ✓ الجهة هي الإطار الملائم لتعبئة الفاعلين في إطار مشروع جهوية للتنمية
- ✓ تعميق مسلسل الديمقراطية المحلية من خلال تمكين المؤسسات الجهوية من سلطة القرار وحرية المبادرة في إطار احترام ضوابط أخلاقية وسياسية يقع التراضي عليها.
- ✓ ضمان التكامل الوظيفي بين سلط الجماعات الترابية المختلفة في إطار إعادة التوزيع المؤسساتي لصالح الجهة.
- ✓ إعطاء الأولوية لقضايا الإدماج واستثمار الموارد البشرية كمتغيرين استراتيجيين في أية تنمية.
- وبشكل عام، يسعى التنظيم الجهوي لكل من الولايات الألمانية والجهات بفرنسا وإسبانيا والمغرب إلى تحقيق أهداف عامة ومشتركة تتمثل في:
  - ✓ توفير مجال للتنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية....
  - ✓ خلق مجال للتضامن بين الوحدات المحلية ولتعزيز التلاحم الوطني
  - ✓ تفعيل كل الطاقات لتقريب الإدارة من المواطنين، ولتخفيف الروتين الإداري
  - ✓ خلق دينامية للاستفادة من الثروات والمؤهلات التي تتوفر داخل كل وحدة محلية.
  - ✓ الحد من الفوارق القائمة بين الجهات
- وعلى الرغم من وحدة الأهداف إلا أن اختلاف المنهجية والوسائل أدى إلى تباين النتائج ذلك أن التجربة الفيدرالية الألمانية أثبتت نجاعتها في تقديم نموذج متقدم جدا في التنمية العامة، وفي مجال إقصاء الفوارق الجهوية والاجتماعية فبفضل الفيدرالية السياسية التي تقوي تعددية مراكز القرار الاقتصادي تمكنت ألمانيا من تقديم نموذج من التنمية ليست من أعلى كما هو الشأن بالنسبة للمغرب وفرنسا وإسبانيا، ولكن تفعيلها تم من الأسفل.
- وأصبحت ألمانيا حاليا بلدا تغطي فيه المدن المتوسطة والكبرى، ومن جراء ذلك يسود نوعا من التوازن الحضاري والجغرافي والديمقراطي، ونسيج اقتصادي واجتماعي متكامل.
- إن التطور التاريخي لكل من التجربة الجهوية المغربية والتجارب الأخرى الألمانية والفرنسية والإسبانية في هذا المجال، تبقى جد هامة في التأتيت لما سيليهها من تحليل للبنيات القانونية والتنظيمية لهذه التجارب، خصوصا وأن تاريخ المنظومات المحلية يرتكز على صيغة المعادلة في

تجمع المواطن بالمجال من جهة، وبالدولة من جهة أخرى. مما يترتب عنه هياكل قانونية ومؤسسية تنظم هذه العلاقات ارتباطا بدرجة الوعي لدى المواطن وإرادته في المشاركة في تدبير الشأن المحلي.

فمن خلال المقارنة التاريخية بين التجربة المغربية وكل من التجربة الفرنسية، الألمانية، والإسبانية في مجال الجهوية نستنتج أنه في ألمانيا الجهوية جاءت استجابة لمطالب التيارات السياسية أكثر منها وسيلة لتحقيق اللامركزية. فالجهوية في ألمانيا نابعة من تحت أي من الولايات.

أما الجهوية في كل من المغرب وفرنسا جاءت نتيجة لسياسة اللامركزية الفوقية التي تنهجها وتخطط لها الدولة، في تقسيم وإعادة تقسيم التراب الوطني إلى جهات.

فبالموازاة مع اقتصار التأطير القانوني للجهات بالمغرب وفرنسا على مرجعيتين سياسيتين تتمثل في الدستور وقانون تنظيم الجهات، نجد الولايات الألمانية مؤطرة قانونيا بشكل أساسي بسبعة عشرة دستور، بحيث لكل ولاية دستورها الخاص، تم الدستور الاتحادي. وما يميز هذه الدساتير هو ديناميتها من حيث أنها خضعت وتخضع لعدة تعديلات متتالية حتى تستطيع مسايرة التطورات السوسيواقتصادية الألمانية أما بالنسبة للتجربة الإسبانية تكتسي أهمية بالغة باعتبارها تشكل نموذجا للدولة الموحدة التي إرتقت فيها "المجموعات المستقلة" إلى ممارسة مجموعة من الاختصاصات الهامة ذات الطابع الدستوري المتميز بالمرونة والبساطة.

وبعد التوجه الإسباني في مجال الجهوية توجها خاصا بفعل طغيان النزعة الانفصالية، دفع إسبانيا إلى تقسيم البلاد إلى تقسيم البلاد إلى مجموعات مستقلة ومناطق تتمتع بنظام خاص جعلت إسبانيا بصدد إبداع نظام جهوي خاص بها من الصعب تحديده حيث يجمع ما بين الفيدرالية وما بين الجهوية وقد أخذت إسبانيا بسياقين دستوريين للدولة، الأول موسع يرتبط بدولة الجماعات المستقلة القائمة على أساس لعقد وتعدد الأجهزة والصلاحيات المخولة للأقاليم المكونة لها وهو المعنى القانوني والسياسي الذي تحدده المادة الأولى من الدستور الإسباني، والثاني ضيق يرتبط بدولة الجهات القائمة على أساس تفرع سلطة هذه الجماعات بشكل مباشر عن عنصر السيادة الوطنية التي هي بيد الشعب الإسباني بأكمله.

وفي المغرب نجد أن المشرع قد جعل الجهة تتمتع باستقلال مالي وإداري لكن يجب أن نفهم أن هذا الاستقلال غير مسموح به إلا في إطار الحدود والشروط التي حددها القانون ونظمها.

وخلاصة القول فإن دراستنا لموضوع الجهوية الموسعة بالمغرب والإحاطة بالتجارب المقارنة: الفرنسية والألمانية والإسبانية فهي لا ترقى إلى مستوى الكمال، ما دامت في حدود الممكن بل فهي مجرد أرضية مهما بلغت تبقى انطلاقة تواكب دينامية الشأن المحلي، وبداية التحليل لا يمكن له أن يتوقف ولا يحسن له أن يتوقف بل الوصول إلى المقاربات المختلفة التي لا يقصد بها إعطاء تصور نهائي لما يجب أن يكون عليه الأمر أو يسير باتجاهه بقدر ما يكون الهدف هو تحفيز الأفكار على الاجتهاد، واستنهاض الإرادات نحو بلورة حكامه جهوية بخصوصية مغربية محضة.

## لائحة المراجع:

### المراجع باللغة العربية:

#### الكتب العامة:

- ✓ ميشيل روسي: المؤسسات الإدارية بالمغرب، ترجمة إبراهيم الزياتي، مصطفى أجديا نورالدين الراوي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1993.
- ✓ محمد الكلاوي: المجتمع والسلطة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1995.
- ✓ محمد المعتصم: مختصر النظم السياسية، منشورات إيزيس، 1991.
- ✓ أتلاتي طارق، "القانون الإداري: التنظيم الإداري"، مطبعة دار القلم - الرباط، الطبعة الأولى 2012.
- ✓ تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام للجنة الاستشارية حول الجهوية، المملكة المغربية 2010.

#### الكتب المتخصصة:

- ✓ مصطفى محسن: في ثقافة تدبير الاختلاف من ملاحظات سوسيولوجية نقدية حول المسألة الجهوية وقضايا التنظيم والديمقراطية والتنمية في مجتمعات العام الثالث (المغرب نموذجا)، دار الطليعة، بدون سنة طبع.
- ✓ المهدي بنمير: التنظيم الإداري المحلي، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، طبعة 1997.
- ✓ حسن صحيب: "الجهة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية"، مجلة الدولية، العدد 2006.
- ✓ حقائق عن ألمانيا - وزارة الخارجية الألمانية، مطبعة فسترمان نزيكاو.م.م أكتوبر 2004.
- ✓ مجموعة من المؤلفين: الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة)، الطبعة الأولى، فبراير 2010.
- ✓ مصطفى بلقزبور: الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة)، الطبعة الأولى، فبراير 2010.
- ✓ المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء.

#### الرسائل:

- ✓ عادل الساخي: الجهة بالمغرب والبلاندر الألماني (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2007/2006.
- ✓ سمية باني: الجهوية الموسعة على ضوء التجارب المقارنة وخيرا الحكم الذاتي، رسالة لميل دبلوم الماستر في القانون العام.
- ✓ مصطفى عثمانى، "الجهوية الموسعة بالمغرب وآفاق الحكم الذاتي" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، السنة الجامعية 2011/2012.
- ✓ حنان لكنيزي: رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تحت عنوانا الجهة والتنمية القروية، جهة الشاوية ورديغة نموذجاً، 2009/2008.
- ✓ بلحاج حفظ الله: السياسة الجهوية بالمغرب ورهان التنمية بالمغرب، دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، السنة الجامعية 2010/2009.
- ✓ عبد اللطيف كويمن العمرتي، "إشكالية النزعة المركزية في ظل الادارة المحلية اللامركزية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي بطنجة، السنة الجامعية 2015/2016.
- ✓ عبد القادر الخالقي مراد، "التنوع والتكامل السياسة الجهوية المغربية-دراسة نظرية وتطبيقية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال، السنة الجامعية 2011/2012.

#### المجلات والمقالات:

- ✓ أحمد السوداني، النظام الجهوي الإسباني، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية أشغال اليوم الدراسي المنظم بمؤسسة علال الفاسي والمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية حول موضوع النظام الجهوي بالمغرب: "واقع وآفاق" بتاريخ 26 فبراير 2005.
- ✓ عبد الله متوكل: "موقع الجهة في النسق اللامركزي المغربي"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45-2001.
- ✓ إدريس القاسمي خالد المير: تنظيم الجهات، سلسلة التكوين الإداري، العدد 9.
- ✓ المغرب ألمانيا: دراسات في العلاقات البشرية والثقافية والاقتصادية، أعمال الملتقى الجامعي الأول، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالرباط، سلسلة ندوات ومناظرات رقم 17.1991، النشر العربي الإفريقي، الرباط.

- ✓ السعيدى مزروع فاطمة: الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2003.
- ✓ صالح المستف: الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد، المنشورات الجامعة المغاربية، الطبعة الأولى 1993.
- ✓ هشام مليح: الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة) سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، طبع: طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، فبراير 2010.
- ✓ خالد الغازي: التنظيم الجهوية بفرنسا، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، حول موضوع النظام الجهوي بالمغرب، واقع وآفاق بتاريخ 26 فبراير 2005.
- ✓ أحمد السوداني: النظام الجهوي الإسباني، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص، أشغال يوم دراسي بين المجلة ومنظمة مؤسسة علال الفاسي للنظام الجهوي بالمغرب، واقع وآفاق، 26 - 2 - 2005.
- ✓ حجية زيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب" منشورات السلسلة المغربية لبحوث الادارة والاقتصاد والمال، العدد 4، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الاولى 2015.
- ✓ المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، منشورات السلسلة المغربية لبحوث الادارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الاولى 2011.
- ✓ حميد أبولاس، "مستقبل اللامركزية والجهوية بالمغرب" مقال منشور بدراسة حول اللامركزية الادارية والسياسية في المغرب واسبانيا" قامت بها كل من جامعة قاديس (إسبانيا) وجامعة عبد المالك السعدي (المغرب)، مطبعة سبارطيل - طنجة، طبعة 2012.
- ✓ كريم لحرش، "الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخالصات تقرير اللجنة الاستشارية"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والتنمية المحلية، عدد مزدوج 21-22، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الثانية 2012.

#### الدساتير:

- ✓ الدستور المغربي المراجع لسنة 1996.
- ✓ الدستور الألماني المعدل لسنة 1990.
- ✓ الدستور المغربي المعدل لسنة 2011.

## النصوص القانونية:

- ✓ القانون الأساسي للجمهورية الفدرالية الألمانية - الجريدة الرسمية الفدرالية (1 - 100 BGBl.III)، (ماي 1949).
- ✓ القانون رقم 111.14 المتعلق بتنظيم الجهة، الجريدة الرسمية عدد 3321.
- ✓ ظهير شريف رقم 171.77 في 16 يونيو 1971.

## تقارير:

- ✓ تقرير حول الجهوية المتقدمة مرفوع إلى العناية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، اللجنة الاستشارية للجهوية.

## المراجع باللغة الفرنسية:

- ✓ -Alain Claisse : « l'espace démocratique locale dans les pays e, développement » Etate space et pouvoir locale : réflexion sur le Maroc et les Etatsen..
- ✓ -Michel Rousset: "politique et développement au maroc, 1956 / 2004 ", publication de revue microcline d'administration.

## الفهرس:

- مقدمة: ..... - 4 -
- الفصل الأول: السياسة الجهوية بالمغرب على ضوء التجارب المقارنة. .... - 13 -
- المبحث الأول: المحددات التاريخية والقانونية في التجريبتين المغربية والفرنسية. .... - 15 -
- المطلب الأول: المحددات التاريخية والقانونية للجهوية بالمغرب ..... - 15 -
- الفرع الأول: مراحل تطور الجهوية بالمغرب. .... - 16 -
- الفقرة الأولى: من الفيدرالية القبلية إلى التقسيم الاستعماري. .... - 16 -
- الفقرة الثانية: الجهة في ظل الدساتير المغربية. .... - 20 -
- الفرع الثاني: الإطار القانوني للجهة. .... - 25 -
- المطلب الثاني: التنظيم الجهوي الفرنسي والبعد التاريخي المرجعية الدستورية والإطار البنوي. .... - 39 -
- الفرع الأول: البعد التاريخي للنظام الجهوي الفرنسي. .... - 39 -
- الفرع الثاني: الإطار البنوي للتنظيم الجهوي. .... - 42 -
- الفرع الثالث: المرجعية الدستورية. .... - 45 -
- المبحث الثاني: المحددات التاريخية والقانونية في التجريبتين الألمانية والإسبانية. .... - 49 -
- المطلب الأول: البعد التاريخي والقانوني للتجربة الفيدرالية الألمانية ..... - 49 -
- الفرع الأول: البعد التاريخي للتجربة الفيدرالية الألمانية ..... - 50 -
- الفقرة الأولى: إنشاء المحليات الألمانية. .... - 50 -
- الفقرة الثانية: التدخل الأجنبي وتأسيس الاتحاد الفيدرالي. .... - 52 -
- الفرع الثاني: الإطار القانوني للنظام الفدرالي الألمانية. .... - 54 -
- الفقرة الأولى: المرتكزات الدستورية لدولة ألمانيا. .... - 54 -
- الفقرة الثانية: تعدد دساتير الولايات الألمانية. .... - 57 -
- المطلب الثاني: أسباب إقرار النظام الجهوي والحدود الدستورية في إسبانيا. .... - 60 -
- الفرع الأول: أسباب إقرار النظام الجهوي في إسبانيا. .... - 60 -
- الفرع الثاني: الحدود الدستورية على إقرار النظام الجهوي الإسباني. .... - 62 -
- الفصل الثاني: مقومات تجربة الجهوية المتقدمة بالمغرب. .... - 68 -
- المبحث الأول: علاقة الدولة بالجهة في المغرب. .... - 70 -
- المطلب الأول: توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة. .... - 70 -
- الفرع الأول: معالم تدخل كل من المجلس الجهوي وممثلي الإدارة المركزية. .... - 70 -
- الفقرة الأولى: معالم تدخل المجلس الجهوي. .... - 71 -

- 73 - .....الفقرة الثانية: معالم تدخل السلطة المركزية في ممارسة الاختصاصات الجهوية.
- 74 - .....الفرع الثاني: الاثار المترتبة عن ممارسة الاختصاصات على المستوى الجهوي.
- 75 - .....الفقرة الاولى: القصور التشريعي في مجال توضيح اختصاصات الجهة.
- 76 - .....الفقرة الثانية: الاسباب الاخرى لتداخل الاختصاصات على المستوى الجهوي.
- 79 - .....المطلب الثاني: مقومات التكامل بين أدوار الدولة والجهة.
- 79 - .....الفرع الاول: ضرورة توضيح علاقة الدولة بالجهة.
- 80 - .....الفقرة الاولى: تدقيق الاختصاصات.
- 81 - .....الفقرة الثانية: ترسيخ مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاصات.
- 83 - .....الفرع الثاني: تقوية الشراكة بين الدولة والجهة.
- 86 - .....المبحث الثاني: دور مبدأ التفريع في إنجاح الجهوية المتقدمة بالمغرب.
- 87 - .....المطلب الأول: أساس توزيع الاختصاصات بين الجماعات الترابية في أفق الجهوية المتقدمة.
- 87 - .....الفرع الاول: الجهوية المتقدمة أداة للديمقراطية والتنمية الترابية.
- 87 - .....الفقرة الاولى: الجهوية الموسعة أساس لترسيخ الديمقراطية الترابية.
- 91 - .....الفقرة الثانية: الجهوية الموسعة ورهان تحقيق التنمية الترابية.
- 93 - .....الفرع الثاني: الجهة كشريك حقيقي للدولة.
- 95 - .....المطلب الثاني: مبدأ التفريع وخصوصيات جهات الحكم الذاتي.
- 95 - .....الفرع الاول: اختصاصات جهات الحكم الذاتي وهيئاتها.
- 96 - .....الفقرة الاولى: اختصاصات جهات الحكم الذاتي.
- 99 - .....الفقرة الثانية: هيئات الحكم الذاتي.
- 101 - .....الفرع الثاني: مكانة الدولة في ظل نظام الحكم الذاتي للجهة.
- 102 - .....الفقرة الاولى: سلطة الدولة داخل جهة الحكم الذاتي.
- 103 - .....الفقرة الثانية: مكانة جهة الحكم الذاتي داخل الدولة.
- 108 - .....خاتمة:
- 112 - .....لائحة المراجع:

كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية

تطوان



جامعة عبد الملك السعدي  
Université Abdelmalek Essoadi