

التدبير الحر للجماعات الترابية بين النص الدستوري وواقع الممارسة

أشغال لقاء دراسي نظمه فريق العدالة والتنمية بمجلس
النواب يوم الثلاثاء 29 يناير 2019

الدورة الخريفية 2018

السنة التشريعية الثالثة : 2018 - 2019

الولاية التشريعية العاشرة : 2016 - 2021

الفهرس

7	الكلمة الافتتاحية لمسیر اللقاء السيد عبد الصمد حكر
11	كلمة السيد رئيس الفريق الدكتور إدريس الأزمي الإدريسي
	المحور الأول : التدبير الحر من خلال النص الدستوري الخلفيات والأبعاد والمتطلبات
15	مداخلة د. عبد الحفيظ أدمينو
	المحور الثاني : قراءة تقديمية للمراسيم والدوريات المتعلقة بتنزيل مبدأ التدبير الحر
27	مداخلة د. يونس أبلاغ
	المحور الثالث : تنزيل مبدأ التدبير الحر... أية حصيلة ؟
33	مداخلة د. عبد الصمد السكال
44	المناقشة
47	تعقيبات الأساتذة المتدخلين على أسئلة الحضور
51	التوصيات
55	الملاحق
56	فصول الدستور المتعلقة بمبدأ التدبير الحر
59	مقتضيات مبدأ التدبير الحر بالقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية
60	القانون التنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات
63	القانون التنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والإقاليم
66	القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات
69	ألبوم صور من اليوم الدراسي

شهدت بلادنا ربيع سنة 2011 مراجعة دستورية شاملة في ظل مناخ سياسي تنسم بشائر تطوير التجربة الديمقراطية ببلادنا وتعزيز تراكماتها في هذا المجال، وهو ما مهد لجيل جديد من المقتضيات الدستورية القمينة بتكريس مرحلة جديدة من اللامركزية وتعميقها، ويمكن تلمس ذلك من خلال المستجدات الدستورية ذات الصلة، حيث نص الدستور في فصله الأول أن: «التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة»، إضافة إلى الأحكام التي خصها في بابه التاسع المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، والذي تضمن جملة من المبادئ العامة لاسيما تلك المتعلقة بالتدبير الحر وبالتفريع وغيرهما، مع إرساء مفهوم الديمقراطية التشاركية، وكذا تمتيع الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية، بسلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، فضلا عن الارتقاء بالقوانين المتعلقة بالجماعات الترابية إلى قوانين تنظيمية مما يؤشر على الأهمية التي أصبحت تكتسبها الجماعات الترابية بمختلف أصنافها في البناء المؤسسي للدولة المغربية.

وقد تم وضع القوانين التنظيمية لمختلف الجماعات الترابية خلال الدورة الربيعية لسنة 2015، وبعد ذلك صدر عددا من النصوص التنظيمية، في ظل جملة من التحولات السياسية التي شهدتها البلاد على رأسها تراجع الوهج الديمقراطي الذي ميز لحظة وضع الدستور، ولعل القاعدة الدستورية التي تؤكد أن التنظيم الجهوي والترابي يركز على مبادئ التدبير الحر.... (الفصل 136 من الدستور) تعد مفتاحا مفصليا في العهد الجديد للامركزية ببلادنا.

وبالنظر إلى أهمية التحول الذي تعيشه بلادنا فيما يرتبط بمسار اللامركزية، وبالنظر إلى صدور عدد من النصوص التنظيمية والدوريات التي تتعلق بموضوع التدبير الحر في ظل التحولات التي عرفها المشهد السياسي والحزبي ببلادنا، فإنه من اللازم وضع المنظومة التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنزيل مبدأ التدبير الحر على محك الدراسة والتقييم، والنظر في مدى انسجام ذلك مع التأويل الديمقراطي للدستور وضرورات بناء لامركزية حديثة على قواعد متينة.

يأتي تنظيم هذا اليوم الدراسي تحت شعار: «التدبير الحر للجماعات الترابية بين النص الدستوري وواقع الممارسة»، لتحقيق الأهداف الآتية :

- القيام باستعراض المنظومة التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنزيل مبدأ التدبير الحر.

- رصد الإشكالات الناتجة عن الصياغة القانونية للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتدبير الجماعات الترابية وذات صلة بالتدبير الحر.

- بلورة إطار عام لمخطط تشريعي ورقابي من أجل تنزيل مبدأ التدبير الحر على أساس التأويل الديمقراطي للدستور وتعزيز مسار اللامركزية على أسس ديمقراطية حديثة.

ويتضمن هذا اللقاء الدراسي دراسة المحاور التالية :

- المحور الأول: التدبير الحر من خلال النص الدستوري الخلفيات والأبعاد والمتطلبات ؛
- المحور الثاني : قراءة للمراسيم والدوريات المتعلقة بتنزيل مبدأ التدبير الحر؛
- المحور الثالث : تنزيل مبدأ التدبير الحر... أية حصيلة ؟



الكلمة الافتتاحية لمسير اللقاء

عبد الصمد حيكّر

عضو لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة



بسم الله الرحمان الرحيم

السادة الرؤساء ؛

السادة الأطر ؛

السيدات والسادة النواب المحترمين.

أيها الحضور الكريم، سعداء أن نلتقي اليوم في هذا الفضاء الدراسي والفكري والذي يتعلق بموضوع هام جدا وهو التدبير الحر بالجماعات الترابية، في محاولة لمقارنة ما نص عليه دستور 2011 وما أنتجته الممارسة، سواء على مستوى صياغة النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بتنزيل مبدأ التدبير الحر أو من خلال واقع الممارسة الميدانية، وأعتقد أنه منذ سنة 2011 مرورا بسنة 2015 التي كانت محطة تشريعية بامتياز، وبعد انصرام أجل 30 شهرا المحددة لإصدار النصوص التنظيمية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، أعتقد بأن هذه المدة كافية للوقوف على الحصيلة منذ بداية تطبيق القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية في شتنبر 2015.

لذلك عملنا على عقد هذا اللقاء الدراسي في رحاب مجلس النواب ونستضيف ثلة من الأطر والخبراء الذين لهم علاقة بصفة مباشرة أو غير مباشرة بهذا المجال.

ونحن ننظم هذا اليوم الدراسي، نتذكر السياق السياسي العام الذي تم خلاله تعديل دستور 2011، وبالنسبة لموضوع اللقاء الدراسي يمكن القول أن الوثيقة الدستورية لسنة 2011 قد أرست أسس جيل جديد من المقتضيات والقواعد الدستورية المتعلقة بمسار اللامركزية ببلادنا،

حيث انطلاقاً من الفصل الأول من الدستور الذي نص على أن التنظيم الترابي تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، كما نجد أن الوثيقة الدستورية لسنة 2011 قد تضمنت مجموعة من الأحكام الجديدة من حيث النوع، تتعلق بموضوع اللامركزية، من ذلك التنصيب في الفصل 146 على تحديد طريقة تدبير واختصاصات وتمويل وحكمة ... مجالس الجهات وباقي الجماعات الترابية بواسطة قانون تنظيمي وليس قانون عادي، وهذا تحول مهم جداً من حيث إعطاء القيمة للجهات وللجماعات الترابية الأخرى.

وإضافة إلى ذلك فإن المشرع الدستوري اختار أن ينص على جملة من القواعد الأساسية التي على أساسها يتم تدبير الجهات وباقي الجماعات الترابية، وعلى أساسها تم وضع النصوص التشريعية والتنظيمية. وفي مقدمة هذه القواعد الدستورية نجد مبدأ التفريع إلى جانب مبدأ التدبير الحر، ونعتقد أن مبدأ التدبير الحر هو قاعدة مفصلية في التمهيد لجيل جديد من تشريعات ذات الصلة بهذا المبدأ.

يهدف هذا اللقاء الدراسي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف لا بأس من التذكير بها :

الهدف الأول : الوقوف على استعراض النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنزيل مبدأ التدبير الحر من أجل تقييمها والحكم عليها.

الهدف الثاني : رصد الإشكالات الناتجة عن الصياغة القانونية للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتدبير الجماعات الترابية وذات الصلة بمبدأ التدبير الحر.

الهدف الثالث : استقراء واقع تنزيل القوانين على أرض الواقع وتحديات الممارسة ومحاولة اقتراح حلول للإشكالات المطروحة.

وبطبيعة الحال هذا ما سنقاربه من خلال مداخلة أولى للأستاذ الجامعي الدكتور عبد الحفيظ أدمينو المعروف بخبرته في المجال الدستوري وتجربته أيضا على مستوى العلاقات مع البرلمان، في قراءة دستورية نسقية، نحاول من خلالها تلمس الخلفيات على تنصيب الوثيقة الدستورية على مبدأ التدبير الحر، وأبعاد هذه القاعدة الدستورية ومتطلباتها.

كما سيتناول ذ. يونس أبلّاغ عن مديرية الشؤون القانونية بوزارة الداخلية من خلال تقديم مجمل النصوص التي تم إصدارها والتي لها علاقة بمبدأ التدبير الحر، لكي يتولى في الأخير السيد عبد الصمد السكال رئيس جهة الرباط سلا القنيطرة تقييم حصيلة هذه النصوص ونتائج تنزيلها على أرض الواقع لنخلص الى مجمل الاكراهات والتحديات المطروحة واقتراح بعض الحلول الممكنة لتجاوزها.



كلمة السيد رئيس فريق العدالة والتنمية بمجلس النواب إدريس الأزمي الإدريسي



بسم الله الرحمان الرحيم

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين،

اسمحوا لي أن أرحب بالضيوف الكرام الذين شاركونا بحضور هذا اللقاء الدراسي تحت شعار "التدبير الحر بالجماعات الترابية بين النص الدستوري وواقع الممارسة"، أخص بالذكر السادة رؤساء الفرق والسيدة رئيسة لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة بمجلس النواب، والسيد رئيس الجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات، والسادة النواب من مختلف الفرق النيابية، وأرحب كذلك بأعضاء فريق العدالة والتنمية المشاركين بهذا اللقاء الدراسي.

أؤكد الترحيب بالجميع، وأرحب بالضيوف الذين قبلوا المشاركة في تأطير هذا اللقاء الدراسي وهم السيد عبد الصمد السكال رئيس جهة الرباط سلا القنيطرة، والأستاذ الجامعي السيد عبد الحفيظ أدمينو والسيد يونس أبلاغ عن مديرية الشؤون القانونية بوزارة الداخلية.

إن تنظيم هذا اللقاء الدراسي من طرف فريق العدالة والتنمية يدخل في إطار تنظيم الفريق لمجموعة من اللقاءات الدراسية حول المواضيع التي تشغله وتشغل الرأي العام الوطني، ونظرا لاهتمام الفريق بموضوع تدبير الجماعات الترابية من الناحية التشريعية ومن الناحية العملية، باعتبار تواجد مجموعة من رؤساء الجماعات ضمن الفريق، وأن الفريق من خلال الممارسة أو من خلال القوانين التنظيمية أو من خلال المراسيم

التي تطبق هذه القوانين التنظيمية، ومن خلال الممارسة اليومية لاحظ مجموعة من الإشكاليات الحقيقية التي برزت في تدبير الجماعات الترابية بصفة عامة.

ونحن في فريق العدالة والتنمية نحاول في بعض الحالات إلى جانب فرق أخرى حل هذه الإشكاليات عبر تقديم مقترحات قوانين تنظيمية لمعالجة بعض الأمور التي تعرقل السير العادي للجماعات الترابية وتحد من التنزيل الحقيقي لمبدأ التدبير الحزبياً الأساس هذا من جانب، من جانب ثان، التدبير الحر للجماعات الترابية وفق القوانين التنظيمية والمراسيم التطبيقية يوازيه اليوم تطور جديد في ما يتعلق برديف اللامركزية أي اللاتمركز الإداري، حيث صدر المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري لينزل الاختصاصات على المستوى الترابي، الشيء الذي يفرض مساءلة هذا الميثاق وهذه الترتيبات التي ستتم في إطار تنزيل اللاتمركز الإداري من حيث التكامل الذي ينبغي أن يكون بين السلطة المعنية والسلطة المنتخبة أي مدى التكامل والتعاون الذي يجب أن يكون بين اللامركزية واللاتمركز الإداري.

فهذا اللقاء الدراسي يهدف إلى معرفة ما الذي تحقق من تطبيق مبدأ التدبير الحر، وماهي الإشكاليات التي تعترضه في التنزيل سواء من حيث التشريع أو من حيث الجانب العملي أو من حيث تنزيل الرديف الآخر الذي هو اللاتمركز الإداري إلى جانب إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار والتي أصبحت من المؤسسات العمومية.

فنحن سعداء اليوم بتنظيم هذا اللقاء الدراسي الذي أتمنى أن يكون مثمرا لنا جميعا، لمختلف الفرق النيابية لكي نحاول كل من جهته أن يطور هذا التشريع انطلاقا من رجوع صدى الممارسة بما يوجد عمل الجماعات الترابية وبما يسمح لها أن تقوم بواجبها وبصلاحياتها كاملة خدمة لسكانتها ومساهمة في تنمية بلدنا.



المحور الأول :

التدبير الحر من خلال النص الدستوري،
الخلفيات والأبعاد والمتطلبات



عبد الحفيظ أدمينو
أستاذ جامعي

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، في البداية أتوجه بالشكر على الدعوة الكريمة من فريق العدالة والتنمية للمشاركة في هذا اليوم الدراسي الذي يجد راهنيته من خلال مجموعة من العوامل المرتبطة أساسا، أولا أنه اليوم بعد مرور أربع سنوات نمتلك مسافة ولو نسبيا من صدور القوانين التنظيمية وبداية بطبيعة الحال اشتغال المجالس الترابية التي تم انتخابها في شتنبر 2015، وبالتالي ربما أن هذه الثلاث السنوات ونيف من شأنها أن تمنحنا إمكانية قراءة ،على الأقل، مرتبطة بمضامين النص، وماذا يقصد بهذه المبادئ التي أتت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011.

هذا يدفعنا إلى أن نقول أن دستور 2011 جاء أيضا ليضمن مجموعة التراكمات الايجابية التي راكمها المغرب على مستوى اللامركزية الترابية، خاصة التجربة الترابية على مستوى مجالس الجماعات من خلال الميثاق الجماعي لسنة 1976 مرورا بسنة 2002 وبسنة 2009 وبالتالي المغرب راكم تجربة مهمة على مستوى تدبير المجالس الجماعية عززت من الممارسة بتعميم نمط الاقتراع العام المباشر على مستوى مجالس الجماعات، وكذلك أفرزت أيضا بعض المشاكل التي ظلت مرتبطة بعلاقة المركز بالجماعات الترابية، وهذا كان شيئا إيجابيا ويكفي أن نعود مثلا إلى تقرير اللجنة الاستشارية التي شكلها جلالة الملك سنة 2010 حول الجهوية الموسعة حيث نجد مجموعة من التراكمات الايجابية التي حققها المغرب على مستوى تدبير الجماعات الترابية.

إضافة إلى هذا الإسهام المهم المتمثل في هذا التراكم، لا ننسى كذلك إلتزام المغرب وانخراطه في مجموعة من الإلتزامات الدولية التي دفعته أيضا إلى إدماج مجموعة من المعايير الدولية على مستوى القوانين

التنظيمية، وهنا ممكن أن نشير أساسا إلى الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية وهو وثيقة معيارية تؤطر اليوم دول الاتحاد الأوروبي ودول أخرى التي هي في وضعية معها كالمغرب، تحدد المبادئ التي يجب أن تقوم عليها هذه الاستقلالية ومداهها وحدودها وكذلك انطلاقا من طبيعة الدولة، لأنه لا ننسى التنظيم الترابي الذي يتأثر بطبيعة الدولة، هل نحن أمام دولة موحدة أم أننا أمام دولة فيدرالية؟ وبالتالي هذه الاعتبارات والخصوصيات لابد من استحضارها عند قراءة أي علاقة للمركز بالجماعات الترابية، كما نتوفر كذلك على الآراء الاستشارية التي قدمتها لجنة البندقية حول مجموعة من المبادئ والتي يجب أن تحكم التدبير والحكمة خاصة على المستوى الترابي أو على المستوى المركزي.

إذا بالتالي فإن هذه المعايير وهذه المنظومة الدولية اليوم عندما نتفحص المنظومة القانونية التي تؤطر الجماعات الترابية نجد أن جزءا مهما منها هو موجود على مستوى القوانين التنظيمية.

كذلك التحول الذي أقره الدستور والذي أشار إليه الأستاذ عبد الصمد حيكرو هو على مستوى المكانة الاعتبارية التي منحت للجماعات الترابية على مستوى النص الدستوري، انتقلنا من ثلاثة فصول إلى 11 فصلا على مستوى النص الدستوري، وأيضا الباب التاسع الذي يؤطر الجماعات الترابية حاول أن يستحضر كافة الجوانب المرتبطة بالمجال الترابي من خلال، سواء تحديد المبادئ التي يجب أن يخضع لها التنظيم الترابي، أو طبيعة الصلاحيات والسلطات الدستورية التي يجب أن تمنح للجماعات الترابية وكذلك الصلاحيات التي تمنح لسلطات المراقبة من خلال الفصل 145 الذي يحدد اختصاصات الولاية علاقة بمجالس الجماعات الترابية.

علاقة بموضوع اليوم الدراسي وهو مبدأ التدبير الحر، نجد أن النص الدستوري لدستور 2011 من خلال الفصل 136، حدد مبادئ التنظيم الترابي، أي مرتكزات التنظيم الترابي التي يجب أن يقوم عليها هذا التنظيم. وعند استعراض المشرع الدستوري لهذه المبادئ بدأ بمبدأ التدبير الحر على اعتبار أنه حتى من ناحية ترتيب هذه المبادئ داخل النص الدستوري، فهو من المبادئ الأساسية التي تؤطر تدبير الجماعات الترابية إضافة إلى مبدأ التعاون والتضامن ومشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم.

في المقابل لم نجد ماذا قصد المشرع الدستوري بمبدأ التدبير الحر في الوثيقة الدستورية، وهذا ربما أيضا اختيار للنص الدستوري وهو اختيار يماثل النص الدستوري الفرنسي الذي لم يتدارك ذلك إلا من خلال تعديلات 2003 و 2008، حيث إنه في تعديلات 2003 تضمنت الوثيقة الدستورية ماذا يقصد بمبدأ التدبير الحر، أي بعد مرور 30 سنة بدأ يترسخ مفهوم هذا المبدأ داخل الوثيقة الدستورية حيث ساهمت الممارسة في تطوير هذا المفهوم على مستوى العلاقة بين المركز والجماعات الترابية في فرنسا.

أيضا في إطار تعزيز مبدأ التدبير الحر كمبدأ دستوري من المفروض أن يؤطر مجموعة من المبادئ سأرجع إليها في ما بعد، أي مجموعة من المكونات التي تشكل هذه المنظومة وتدخل في هذا المفهوم لكن في المقابل تعزيزا لهذا المفهوم، النص الدستوري منح مجموعة من الاختصاصات لمجالس الجماعات الترابية ولرؤسائها، منها الفصل 138 الذي أوكل مهمة تنفيذ مداوالات ومقررات هذه المجالس إلى رؤساء هذه المجالس، وهذا أمر مهم. علما أننا سنرى أنه على مستوى امتيازات السلطات العامة أعطيت صلاحيات لمجالس الجماعات الترابية كاتخاذ القرارات الإدارية

والعقود الإدارية، لكن توظيف القوة العمومية بقيت من اختصاص ممثلي الإدارة المركزية. هناك الفصل 140 الذي منح السلطة التنظيمية للجهات ومجالس الجماعات الترابية الأخرى رغم أن السيد عبد الصمد السكال له قراءة مغايرة بمدى هذه السلطة التنظيمية ونطاقها على مستوى الجماعات الترابية.

وبالنظر إلى النص الدستوري، لا نجد تعريفا موحدا يحدد ملامح هذا المبدأ، وبالرجوع إلى القانون المقارن والتجارب المقارنة كفرنسا التي استقينا منها هذا المبدأ، نقرب على مستوى هذا المفهوم من التجربة الفرنسية التي فيها القضاء الدستوري أي المجلس الدستوري ومجلس الدولة والقضاء الإداري، هذه الأجهزة القضائية حاولت تحديد معالم هذا المفهوم وماذا يقصد به.

وهنا يمكن أن نشير إلى ثلاثة مكونات أساسية التي أثارها مجلس الدولة وكذلك المجلس الدستوري هو أن مبدأ التدبير الحر، هو مبدأ ينسجم مع مبدأ الشخصية القانونية أي الشخصية الاعتبارية، ونحن نعرف في اللغة القانونية أن من بين النتائج المترتبة عن هذه الشخصية القانونية هو وجود إرادة معبرة عن هذا الشخص القانوني وهي المتمثلة في المجالس المنتخبة، ثم ذمة مالية مستقلة لهذا الشخص القانوني، وهو ما نطلق عليه الاستقلالية المالية، وكذلك أهلية التقاضي كأهلية قانونية تمنح للجماعات الترابية، وهنا أساسا لمجالس الجماعات.

ولكن الشخصية القانونية في إطار الشخص الاعتباري تبقى دائما في ارتباط مع السلطة المركزية، وهذا هو جوهر هذا المفهوم، على اعتبار أن هذه الشخصية القانونية هي دائما في إطار الشخص المعنوي العام وهو الدولة. وهذه العلاقة هي التي تضبط من خلال آليات والتي كانت تسمى الوصاية وأصبحت اليوم تسمى المراقبة.

ويتفرع عن هذه الشخصية القانونية ما يسمى الاستقلالية المؤسساتية أو الاستقلالية العضوية لمجالس الجماعات الترابية، وهذه الاستقلالية العضوية هي المتمثلة في سلطة التقرير التي تمتلكها مجالس الجماعات الترابية، سلطة التقرير الخاصة في الاختصاصات التي منحها لها الدستور ومنحها لها القانون بطبيعة الحال، وبالتالي فإن فهم هذه الاستقلالية يجب أن يفهم في هذا السياق، أي في إطار الدولة الموحدة دائماً، والوثيقة الدستورية والنص القانوني هو الذي يحدد الصلاحيات والعلاقة بين المركز والمجال الترابي.

كذلك، هذه الاستقلالية أيضاً لا تكون اتجاه المركز فقط، بل كذلك استقلالية الجماعات الترابية في ما بينها، رغم أن الدستور منح للجهة مكانة الصدارة، ولكن عندما نذهب لمبدأ التفرع نجد أن توزيع الاختصاصات يحدد استقلالية كل جماعة ترابية على حده.

ومن بين المبادئ التي أكد عليها هذا الاجتهاد الدستوري والإداري، ضمان الوسائل الضرورية لممارسة الاستقلالية، لأن الاستقلالية القانونية لا ترتب بالضرورة الاستقلالية المالية، وبالتالي لا يكفي أن نتحدث عن أن هناك استقلالية قانونية من خلال اعتماد نمط الاقتراع العام المباشر في انتخاب أعضاء مجالس الجماعات، وسلطة مجالس الجماعات في انتخاب مكاتمها ورؤسائها ولجانها، ولكن الاستقلالية يجب أن تتجسد من خلال الاستقلال المالي وهو اليوم جوهر الإشكال المرتبط بتفعيل مبدأ التدبير الحر. لأن علاقة الدولة بالجماعات الترابية، ظل البعد المالي فيها هو الجوهر، لأنه عندما نستعرض القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية منذ الاستقلال إلى اليوم نجد أن الدولة من الناحية المالية مازالت تتدخل في الجماعات الترابية عبر مجموعة من الآليات وهي مستمرة إلى

اليوم، أول آلية هي الاستثمار العمومي ونحن اليوم أمام أرقام تضع هذا المفهوم محط تساؤل، كيف يمكن أن نتحدث عن استقلالية مالية و الجهات مثلا لا زالت تعتمد على الاستثمارات العمومية التي تستثمر في الجهة بنسبة كبيرة تشكل أكثر من 82% حسب التقارير المرفقة بقانون المالية؟ وبالتالي كيف يمكن أن نتحدث عن هذه الاستقلالية المالية وتوفير الوسائل المالية الضرورية؟. كذلك الاستقلالية المالية بالنسبة للتجربة الفرنسية تذهب إلى منح سلطة حرية التوظيف بالنسبة لأطر الجماعات الترابية، وهي مضمونة كذلك على مستوى القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية مع التأشيرة التي هي بطبيعة الحال متوفرة.

هذا المبدأ وفق هذا الاجتهاد القضائي، يتحدث كذلك عن تمكين الجماعات الترابية، علاقة بالشخصية القانونية، بتوظيف امتيازات السلطة العامة وخاصة العقود والقرارات الادارية، اليوم أعطيت للجماعات الترابية ورؤسائها أعطيت لهم صلاحيات اتخاذ تدابير تتعلق بالسلطة التنظيمية التي تتخذ عبر قرارات إدارية، وبالتالي سلطة توظيف امتيازات القانون العام من خلال اتخاذ قرارات بكيفية منفردة بناء على مداولات المجلس أو بناء على الاختصاصات الممنوحة للرئيس، مثلا بالنسبة للجماعات أن تتخذ قراراتها بكيفية منفردة وعندها الآثار القانونية كأنها تصدر عن سلطة إدارية مركزية. نفس الأمر بالنسبة لطبيعة العقود الإدارية التي تبرم لتنفيذ التزامات وبرامج الجماعات الترابية، لكن بقي توظيف القوة العمومية محصورا في يد ممثلي الإدارة المركزية، وهذا أيضا إشكال يطرح على مستوى ما نص عليه الفصل 138، من خلال صلاحيات تنفيذ مداولات ومقررات المجالس الترابية، لأن عملية التنفيذ تحتاج أحيانا إلى توظيف وسائل القوة العمومية والتي يجب الرجوع فيها إلى ممثل السلطة المركزية الذي يتولاها.

لكن كما ينص على ذلك القانون المقارن، مبدأ التدبير الحر له شرط أساسي يحده، وهو عدم تهديد وحدة النظام القانوني في دولة مركزية كدولتنا، بمعنى أن السلطة التنظيمية التي منحت للجماعات الترابية لا يمكنها إنتاج معايير قانونية كما يقوم بذلك البرلمان، بمعنى أن التأطير القانوني هو موحد وتفعيل النصوص القانونية يجب أن يظل موحدًا، وهنا نستشهد بقرار المجلس الدستوري الفرنسي بشأن قرار اتخذته إحدى الجماعات الترابية الفرنسية حول تفسير نص قانوني بشأن الحريات العامة وهو حق حرية تأسيس المقاولات، حيث تدخل المجلس الدستوري بطبيعة الحال بناءً على طعن ودفع بأن ما يتعلق بإعطاء مدلول القاعدة القانونية وتفسيرها هو اختصاص السلطة المركزية وليس الجماعات الترابية وهذا دائماً في إطار المحافظة على الوحدة القانونية للدولة.

أكبر تجسيد بطبيعة الحال للوحدة القانونية هي الصلاحيات التي تمنح لممثلي الإدارة المركزية أو سلطات المراقبة، بمعنى أن العلاقة بين الجماعات الترابية وسلطات المراقبة في علاقة بمبدأ التدبير الحر، تعني أن سلطة المراقبة يجب أن تسهر دائماً على الحرص على مبدأ الشرعية أساساً، أي هل اتخذت الجماعات الترابية قراراتها ومقرراتها طبقاً لما ينص عليه القانون وهذا ما حدده الدستور والقوانين التنظيمية (لأن المراقبة في اللغة القانونية تعني التطابق مع القاعدة القانونية).

إذاً على مستوى الدستور، نجده لا يحدد معالم هذا المبدأ و حدوده ومجالاته، ولكن على مستوى القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية، فإنها تضمنت كلها قسماً خاصاً بمبدأ التدبير الحر، (القسم الثامن من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ونفس الصيغ تم إعادة صياغتها على مستوى القانونين التنظيميين 112.14 و 113.14 المتعلقين على التوالي بالعمالات والأقاليم

والجماعات)؛ لكن ربطته بمبدأ الحكامة، بمعنى أن التدبير الحر كما فهمته النصوص القانونية ذو جانب تدييري. أي له علاقة بالحكمة بكل أبعادها المالية والتدبيرية والإدارية وربطته بحسن التدبير بتنصيبها على التدابير المتعلقة بالتدقيق المالي وبتعزيز الشفافية و الولوج إلى المعلومة و تبسيط المساطر على مستوى الجماعات الترابية.

إذا، فالتدبير الحر في واقع الامر ارتبط بشكل أساسي بالحكمة والتدبير وخاصة إقرار مبادئ الديمقراطية والمساواة والاستمرارية، أي المبادئ الدستورية المتعلقة بالخدمات والمرافق العمومية كما جاءت في باب الحكامة الجيدة، إضافة إلى إدماج الجوانب المرتبطة بحسن التدبير سواء ما يتعلق بالشفافية وتبسيط المساطر وربط المسؤولية بالمحاسبة كمبدأ دستوري إضافة إلى مبدأ ترسيخ القواعد القانونية.

ولكل هذا فإن مبدأ التدبير الحر اليوم هو محط تساؤل، خاصة بعد صدور ميثاق اللاتمرکز الإداري، والذي على مستوى تركيبة نص المرسوم الذي يتشكل من 48 مادة لم يتضمن الإشارة إلى الجماعات الترابية إلا في مادتين، وهذه إشارة من المشرع أن اللاتمرکز الإداري هو شأن مركزي والجماعات الترابية حضورها في النص ما هو إلا في إطار التنسيق وإقرار آليات لضبط هذه العلاقة بين المصالح الخارجية للوزارات كما سماها المرسوم التمثيليات الجهوية أو الإقليمية للمصالح الخارجية للوزارات علاقة بالجماعات الترابية.

وبذلك، يتضح أن ميثاق اللاتمرکز إذا قرأناه بالنفس الدستوري كما جاء في الوثيقة الدستورية وفي فلسفة الدستور، من شأنه أن يطور مبدأ التدبير الحر وأن يجعل منه واقعا معاشا، لأنه سيعزز أولا من الشخصية القانونية للجماعات الترابية، وسيعزز من اختصاصاتها حيث سيصبح أمامها مخاطبين لهم من الصلاحيات ولهم من المسؤوليات ما سيسر من مسؤولية اتخاذ القرارات وهنا سلطة التقرير سيصبح لها مدلول، لأنه لا

يكفي أن نمنح الاختصاص أو تفويض اتخاذ القرار لهذه المجالس المنتخبة، ولكن الأهم هو كيف يمكن لهذه المقررات وهذه البرامج وهذه المشاريع إن لم يضمن لها التنفيذ بتدخل السلطة المركزية سواء على المستوى المركزي أو على مستوى اللاتركيز، أن تحقق هذا المبدأ الدستوري؟ والذي هو مبدأ، أولاً فلسفي قبل أن يكون مبدأ تديري مرتبط بالتنظيم إذا، وبذلك فإن ميثاق اللاتمركز يمنح اليوم إمكانات وفرص مهمة من خلال الصلاحيات التي يمنحها للتمثيلات الخارجية لمواكبة مجالس الجماعات الترابية، وكذلك إعطاء نوع من الرؤية visibilité لمبدأ التدبير الحر، ويصبح مبدأ يلمسه الرؤساء والمنتخبون والسكان في حياتهم اليومية.

فتطوير هذا المبدأ ونجاحه مرتبط بدور النخب المحلية، حيث كلما تعززت مصداقية العمليات الانتخابية باختيار المنتخبين وفق المساطر الديمقراطية بناء على أسس ترتبط بالحكمة وبالتدبير وبمعايير الفعالية كما جاءت بها القوانين التنظيمية، فبدون شك فإن هذا المفهوم سيمنح له حياة أخرى بواسطة منتخبين قادرين على ترجمته إلى واقع معاش على مستوى الجماعات الترابية، لكن يبقى أيضاً أن هذا المبدأ لا يمكن النظر إليه بمعزل عن المبادئ الأخرى وخاصة مبدأ مشاركة الساكنة على مستوى إنتاج البرامج والسياسات العمومية الترابية.

فمبدأ المشاركة له علاقة مباشرة بمبدأ التدبير الحر انطلاقاً من كون العملية التديرية على المستوى الترابي لم تعد مسألة خاصة بالمنتخب أي الفاعل السياسي، حيث أضيف فاعل ثالث إلى جانب الفاعلين التقليديين اللذين كانوا على المستوى الترابي، أي الدولة من خلال آلية الدعم والمواكبة والتدخل من خلال التمويل والتخطيط الاستراتيجي والمخططات الإستراتيجية التي تنفذها والاستثمار العمومي، ثم الجماعات الترابية انطلاقاً من الاختصاصات التي كانت تتضمنها القوانين التنظيمية،

والفاعل الثالث الجديد هو المواطن وجمعيات المجتمع المدني الذين أصبحوا فاعلين أساسيين على مستوى التدبير، حيث أن المشرع عندما حدد آليات العرائض باعتبارها ليست إلا طلب يتعلق بإدراج نقطة بجدول الأعمال فإنه حافظ على الصفة التقريرية للمجالس المنتخبة والطبيعة التشاركية التي منحت للمواطنين وجمعيات المجتمع المدني على المستوى الترابي، ولكن في نهاية المطاف نجد أن آليات الديمقراطية التشاركية وظفت كلها في الجانب التدبيري من خلال إنتاج أحسن البرامج عند إعداد برامج العمل وبرامج التنمية. وبالتالي فإن آليات الديمقراطية التشاركية من أجل تجويد القرار العمومي وتجويد السياسات والبرامج العمومية التي يتم إنتاجها على المستوى الترابي ولكن هذه المرة بمساهمة المواطنين، إما عبر آليات الحوار والتشاور، وإما عبر الهيئات الاستشارية، أو عبر آليات العرائض، باعتبارها آليات كلها من شأنها أن تساهم في إعداد وتنفيذ وتبع مختلف البرامج والسياسات التي يتم إنتاجها على الصعيد الترابي.

وأخيرا يمكن القول أنه من الصعب اليوم إعطاء مفهوم نظري لهذا المبدأ، ولكن أتصور أن الممارسة الايجابية من شأنها أن تخلق تراكما إيجابيا على مستوى هذا المبدأ خصوصا في طبيعة الاختصاصات المسندة للمجالس المنتخبة، أو في علاقة هذه المجالس على مستوى الجماعات الترابية بالسلطة المركزية، حتى يتم منح مدلول مغاير كما توخاه المشرع، أو كما حددته الأدبيات كتقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية حول طبيعة المهام الموكولة إلى الهيئات المنتخبة، لكن دائما في إطار الحفاظ على وحدة الدولة وأيضا على وحدة مصدر القاعدة القانونية، بشكل يجعل في نهاية المطاف، أن الجماعات الترابية ماهي إلا وسيلة لتحسين الواقع الاجتماعي والرفاه الاجتماعي على المستوى الوطني.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.



المحور الثاني :

قراءة تقديمية للمراسيم والدوريات المتعلقة
بتنزيل مبدأ التدبير الحر



يونس أبلأغ

إطار بمديرية الشؤون القانونية بوزارة الداخلية

اختلفت تعاريف الفقه التي أعطيت لمبدأ التدبير الحر حيث يرى أحد الباحثين HOURTIER " أن التدبير الحر في أصله مبدأ لتنظيم الجماعات الترابية، وقد يختلف وفق الخيارات التي يحددها المشرع أو القاضي الدستوري. في حين يرى "AUTEXIER" أن كلمة حرتعني شكل من أشكال الاستقلال في العمل، أما كلمة تدبير فتحيل لمستوى ثان من الوحدات الترابية الذي يتوافق مع اندماجهم في الجهاز الإداري.

مبدأ التدبير الحر حديث الظهور بالمنظومة القانونية المغربية، وقد ظهر مع دستور 2011. أما بفرنسا ففي الوقت الذي لم تتح الفرصة بعد للمحكمة الدستورية للتعبير عن موقفها بخصوصه، سبق التنصيب على مبدأ التدبير الحر بالدساتير الفرنسية، من ضمنها دستور 1946، ودستور الجمهورية الخامسة من خلال الفصلين 34 و72. وفي هذا الصدد أشارت مقتضيات دستور الجمهورية الخامسة إلى عبارة مبدأ حرية الجماعات الترابية، والتي منحها حرية إدارة مجالسها وفق الشروط المحددة في القانون.

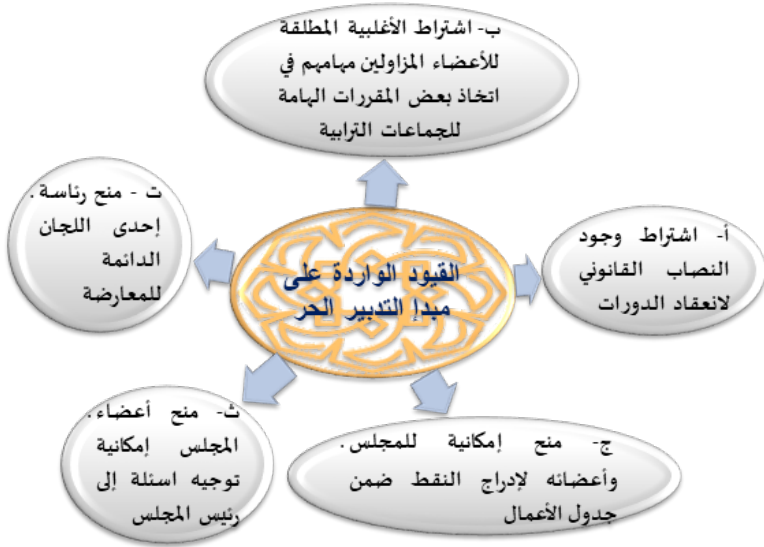
إن الحرية الممنوحة للجماعات الترابية قصد إدارة مجالسها وفق النصوص المعمول بها لم يسلط عليها ما يكفي من الضوء إلا مع اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي، والتي شكلت إسهاما في وضع أسس مبدأ التدبير الحر. ففي قراره عدد 168-83 وتاريخ 20 يناير 1984 أكد المجلس الدستوري الفرنسي أن التدبير الحر هو التصرف بحرية؛ أي القيادة دون الخضوع لإكراهات مفرطة، أو تدخل السلطات التشريعية أو التنفيذية أو القضائية بمختلف العمليات والأعمال ذات الطابع الإداري، والتي ستكون محل تأطير من طرف القانون ومراقبة من القاضي.

غير أنه من الناحية العملية يصعب تحديد مجالات هذه الحرية على اعتبار أن المراقبة الإدارية متأصلة في ميدان الجماعات الترابية، وأن اللامركزية تتماشى مع أسبقية منطقية للمركزية. لا يمكن تصور هيئات لامركزية دون مراقبة. إن المراقبة الإدارية ملتصقة بالجماعات الترابية؛ إذا ما غابت المراقبة الإدارية سيتم الانتقال من دولة موحدة إلى دولة شبه فيديرالية.

لكن، فمع التصاق المراقبة الإدارية (مراقبة المشروعية) بتدخلات الجماعات الترابية تثار صعوبة التمييز بين مبادئ الاستقلالية واللامركزية وكذا مبدأ التدبير الحر. فاللامركزية مرادف للتدبير الحر، والتدبير الحر مظهر للامركزية. صحيح أن مبدأ التدبير الحر واللامركزية يخدمان سلطة التقرير لدى الجماعات الترابية، غير أنه من الصعب اعتبارهما مرادفان يحملان في طياتهما نفس المعنى، لذلك يجب أخذ ما ذكر أعلاه بكثير من الحيطة والحذر.

يمكن تعريف مبدأ التدبير في القانون المغربي بممارسة الجماعات الترابية بصفقتها أشخاص معنوية عامة لاختصاصاتها في إطار من الاستقلال الإداري والمالي الذين يمنحها سلطة التقرير في قضايها، إلا أن المبدأ المذكور مع ذلك ترد عليه استثناءات مختلفة، يُذكر منها ديمقراطية شؤون المجلس وضرورة أعمال الجماعات الترابية لوسيلة الحكامة في تدخلاتها.

فبالنسبة لديمقراطية شؤون المجلس، فهي من القيود التي ترد على المبدأ المذكور على اعتبار أن المشرع أرسى مجموعة من القواعد تستهدف ترسيخ ديمقراطية تدبير شؤون مجالس الجماعات الترابية، أهمها :



أما إعمال الحكامة كقيد آخر يرد على مبدأ التدبير، تتجلى من خلال أن الجماعات الترابية مطالبة بالحرص على احترام :

- المساواة في الولوج للمرافق العمومية ؛
- استمرارية المرافق العامة التي تحدثها الجماعات الترابية وضمان جودتها ؛
- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمسؤولية والمحاسبة ؛
- ترسيخ سيادة القانون ؛
- التشارك والفعالية والنزاهة.

وإذا كان مبدأ التدبير الحر يتجسد عمليا في تخويل الجماعات الترابية حدا أدنى من الاختصاصات مع توفرها على سلطة تدبير مواردها البشرية، فهل يتعارض مع المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية ؟

بعد العمل على إصدار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بالجريدة الرسمية بتاريخ 23 يوليوز 2015 ودخولها حيز التنفيذ بعد الانتخابات الجهوية والمحلية لسنة 2015، التزمت الحكومة بإصدار جميع

المراسيم المنصوص عليها بالقوانين التنظيمية سالفه الذكر داخل الآجال القانونية، عددها (68) مرسوماً، كما أن وزارة الداخلية لا تفتأ تعمل على إصدار دوريات تتعلق بمجالات تطبيقية للقوانين التنظيمية المذكورة.

إن قيام وزارة الداخلية بالعمل على إصدار بعض الدوريات والمناشير نابع من طلبات الاستشارة التي ترد على مصالح الوزارة من لدن ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم وكذا رؤساء مجالس الجماعات الترابية حول بعض مقتضيات القوانين التنظيمية كالمعلقة منها بمنح الدعم للجمعيات، ومن جهة أخرى مما لاحظته مصالح الوزارة في إطار مواكبتها لولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم أثناء ممارستهم لمهام المراقبة الإدارية على الهيئات اللامركزية.

ومن بين المراسيم التطبيقية، منها ما يتعلق بتحديد تبويب ميزانية الجماعة (المرسوم نفسه بالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات) ومرسوم تحديد اجراءات ترحيل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجماعة (المرسوم نفسه بالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات) ثم مرسوم تحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة إلى غيرها من المراسيم التنظيمية كالمعلقة منها بمرسوم تحديد آليات مواكبة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها (...).

وبالاطلاع على مرسوم تحديد آليات مواكبة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها (مثالاً)، فإن وزارة الداخلية تضع رهن إشارة رؤساء مجالس الجماعات الترابية دلائل حول اختصاصات الجماعات الترابية وحول صلاحيات المجالس ورؤساء المجالس ومونوغرافية الجماعات الترابية إضافة لمنظومة لتقديم الاستشارة لرؤساء مجالس الجماعات الترابية. كما أن وزارة الداخلية تقوم بتنظيم دورات تكوينية لفائدة رؤساء مجالس الجماعات الترابية في مجالات اختصاصات الجماعات الترابية وصلاحيات مجالسها.

فضلا عن ذلك، فإن وزارة الداخلية تعمل على مواكبة الجماعات الترابية في تبني أنظمة التدبير العصري، لاسيما من خلال إعداد دلائل لمسااطر إدارة الجماعات الترابية مع مواكبة الجماعات الترابية من أجل تقوية قدراتها الإدارية والتنظيمية وتحسين مردودية مواردها البشرية وكذا تجويد الخدمات المقدمة من قبلها.

أما بخصوص الدوريات، فهي لا تتعارض مع مبدأ التدبير الحر الذي يرتكز عليه التنظيم الجهوي والترابي، وإنما تستهدف تعزيز أدوار الجماعات الترابية في الإسهام في التنمية وخدمة المواطنين والمواطنات.

فلما عملت وزارة الداخلية على إصدار دورية عدد 4 D بتاريخ 18 يناير 2019 حول كيفيات حلول سلطة المراقبة الإدارية محل رؤساء مجالس الجماعات الإدارية، فليس المغزى تضييق مجال التدبير الحر للجماعات الترابية، وإنما كان إصدار الدورية بعدما لاحظت مصالح الوزارة ارتفاع في وثيرة حالات امتناع بعض رؤساء مجالس الجماعات الترابية عن القيام بالمهام المنوطة بهم بموجب المقتضيات القانونية المعمول.

فهل يشكل حلول ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم محل رؤساء مجالس الجماعات الترابية متى تبث لهم امتناعهم عن القيام بالمهام المنوطة به مساسا بمبدأ التدبير الحر، وهل يعد حلول سلطة المراقبة الإدارية المختصة محل رؤساء مجالس الجماعات الترابية في منح رخص المشاريع الاستثمارية التي تساهم في إيجاد فرص العمل والرفع من المكانة الاقتصادية للجماعة الترابية، تضييقا على مبدأ التدبير الحر الذي يرتكز عليه التنظيم الجهوي والترابي للمملكة.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.



المحور الثالث :

تنزيل مبدأ التدبير الحر... أية حصيلة ؟



عبد الصمد السكال

رئيس جهة الرباط سلا القنيطرة

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

السادة الرؤساء، السيدات والسادة أعضاء مجلس النواب ؛
السيدات والسادة ممثلو وسائل الإعلام ؛
السيدات والسادة الحضور.

سعيد بحضوري معكم في هذا اللقاء الدراسي حول موضوع بالغ الأهمية،
وتناوله يطرح تساؤلات من أي مدخل يمكنه معالجته، وسأحاول من
خلال مدخلين، المدخل الأول عن أهم الصعوبات "الهيكليّة" التي تعترض
تنزيل مبدأ التدبير الحر، والمدخل الثاني يتعلق ببعض الإشكالات ذات
الصلة.

المدخل الأول : الصعوبات "الهيكليّة" التي تعترض تنزيل مبدأ التدبير الحر

يمكن أن تكون البداية بالتطرق إلى السياق العام الذي يؤطر الممارسة
الحالية للجماعات الترابية وهي الممارسة المرتبطة بتنزيل وتفعيل دستور
المملكة الذي تمت مراجعته في سياق خاص والذي شكل قفزة كبيرة في
اتجاه ترسيخ الديمقراطية ببلادنا ومن ذلك تكريس دور الجماعات
الترابية، مع استحضار مضامين الخطاب الملكي السامي في التاسع من
مارس سنة 2011 الذي أعلن فيه جلالة الملك عن مراجعة الدستور
بالتزامن مع تقديم خلاصات اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة وهي
الخلاصات التي تم تكريسها في دستور المملكة.

أقول هذا الكلام لكي نعرف الأهمية التي يشكلها مبدأ التدبير الحربعباره تحولا مهما في اتجاه ترسيخ الديمقراطية من خلال قيام الجماعات الترابية بأدوارها كاملة، كما أن هذا المبدأ الدستوري لا ينفصل عن مبدأ آخر وهو مبدأ التفريع الذي ينظم العلاقة بين الحكومة والإدارة المركزية والجماعات الترابية من جهة، وينظم العلاقة من جهة أخرى فيما بين الجماعات الترابية بفئاتها الثلاث (مجالس الجهات، مجالس العمالات والأقاليم، مجالس الجماعات).

كما ينبغي أيضا الإشارة إلى الأهمية التي تحظى بها الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية، فمن خلال قراءتي للخطب الملكية منذ سنة 1999 وجدت بأن الجهوية هي الموضوع الذي يتكرر بعد موضوع الوحدة الوطنية، إذ ترد الجهوية بمعنيين. تشكل في المعنى الأول مدخلا للتحديث وإصلاحا عميقا لهياكل للدولة، كما أنها تشكل مدخلا لتعميق الديمقراطية من خلال المراجعة العميقة لمنهجية تدبير الشأن العام في اتجاه إعادة تقسيم الأدوار ما بين المركز والجماعات الترابية التي تقوم بدور مهم في الإصلاح المنشود.

أما المعنى الثاني الذي ترد فيه الجهوية في الخطب الملكية، فيتمثل في أنها تشكل مدخلا مهما لبناء النموذج التنموي الجديد.

ولا يمكن تحقيق تنمية مستدامة ومندمجة، " لا يمكن أن يتم ذلك إلا بصياغتها بمنطق (صاعد - نازل) من خلال تحقيق تفاعل كبير مع الاستراتيجيات الوطنية والأخذ بعين الاعتبار الفاعلين في المجال، ومن هنا يجب أن نفهم مبدأ التفريع الذي يعني إعادة توزيع الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة، وحيث أن الدولة اختارت الاحتفاظ أن بالاختصاصات المنقولة ومن بينها التعليم، وإذا احتكنا إلى المنطق فإنه لا ينبغي للجماعات الترابية التدخل في هذا القطاع".

لقد خول القانون السلطة التنظيمية للجماعات الترابية لكي تمارس اختصاصاتها الذاتية بإمكانياتها ووسائلها وإدارتها ومؤسساتها دون أن تحتاج إلى مساهمة باقي المتدخلين إلا في الاختصاصات المشتركة.

إن دور الولاية والعمال كما ورد في الفصل 145 من دستور المملكة يَنحصر في تمثيلهم السلطة المُرَكزية في الجماعات الترابية ويعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ نصوصها التنظيمية ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، كما يساعد الولاية والعمال رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

إن هذا التحول العميق والبنوي والهيكلية، طبيعي جدا أن تعترض تنزيله صعوبات جمة، شأنه في ذلك شأن باقي التحولات الهيكلية البنوية، إذ يؤكد خبراء علم التدبير بأن تحولا داخل شركة صغيرة يتطلب وقتا قد يستغرق عشر سنوات، فكيف بتحول عميق من حجم إعادة تحديث هياكل الدولة ومنظومة تدبير بلاد؟ مما يقتضي انخراط وتعاون الجميع بمنطق إيجابي لتحقيق التكامل والتميز، إذ لا يكفي الاحتجاج على الصعوبات والوقوف عندها بل ينبغي التعامل معها بإيجابية بعد فهمها بشكل جيد.

من الصعوبات التي تواجه عملية تنزيل مبدأ التدبير الحر، ارتباطه بالسياق السياسي، إذ تجتهد بلادنا في بناء ديموقراطيتها، حيث مازالت السلطة المشرفة على الجماعات الترابية تضطلع بأدوار في تدبير الحقل السياسي وأحيانا يَختلط لديها السياسي بالتدبري، غلاوة على ثقل الوصاية التي طبعت المُرجلة السابقة، إذ لا تتم عملية الانتقال إلى الوُضْع الجديد بسهولة بسبب استصحاب الماضي، مما يتطلب مُرور زمن معين وتغيير في العقلية وفي منطق الاشتغال.

إن هَذَا من التمارين التي تعترض إنجازها مجموعة من الإكراهات الموضوعية التي تتطلب المزيد من الاستيعاب لتخطيها بشكل تدريجي.

وينبغي في هذا السياق استحضار الآثار الناجمة عن الاختيارات التي تمت خلال العقدين الأخيرين، ومن ذلك تكليف الولاية والعمال بالمخططات والبرامج التي تم وضعها بمنطق شمولي لكبريات المدن مما نتج عنه تنافس مع باقي المتدخلين حيث تم إدراج اختصاصات جميع الفاعلين من مؤسسات الدولة وجماعات ترابية في تلك المخططات، حيث يتدخل الوالي أو العامل في شؤون الجماعات الترابية بشكل أوتوماتيكي مما ينعكس على طريقة عملها سيما بعد خلق مؤسسات عبارة عن شركات للتنمية المحلية التي كان من المفروض أن تكون تابعة للجماعة ولكن عمليا نجدها تابعة لجهة أخرى تتدخل بنسبة تسعين بالمائة في عملها في مجالات الإنارة العمومية وإعداد الشوارع والمساحات الخضراء وغيرها.

ومن أجل تجاوز هذا الوضع والانتقال إلى مرحلة أخرى في التدبير المؤسساتي، يجب الحفاظ على الدينامية التي عرفتها بلادنا خلال العقدين الماضيين بفضل تلك البرامج والمخططات، مما يتطلب ضرورة انتظار مرور بعض الوقت وبذل مجهودات كبيرة من قبل كافة المتدخلين للحفاظ على تلك الدينامية.

أما الإكراه الثاني الذي يواجه تنزيل مبدأ التدبير الحر، فيتمثل في نمط التدبير المعتمد لدى الجماعات الترابية للقيام بأدوارها بما هو وارد في الدستور والخطب الملكية، وعندما نلتقي برؤساء جهات بالخارج نلمس فرقا كبير جدا، حيث يتوفر هناك نائب رئيس الجهة على إدارة وديوان فيما يُوازي وزيرا في حُكومة ونجده متفرغا لعمله الانتدائي، واسمحوا لي بأن أقول لكم بأنه لا يمكن بناء جهات وجماعات ترابية كبرى إذا لم يتفرغ مسؤولوها لعملهم وتوضيح الأدوار.

وفي هذا الشأن، يمكن طرح إشكال قانوني يتعلق بالإطار القانوني الذي يعتبر الجماعات الترابية مؤسسات تداولية، بينما نجد الجماعة في بنائها القانوني ذات نظام رئاسي إذ يقتصر دور مكتب مجلسها على مساعدة الرئيس فقط، مما ينتج عنه بروز بعض الارتباكات في التدبير، الشيء الذي يفرض طرح مراجعة نمط تدبير الجماعات الترابية ببلادنا للنقاش حتى تتمكن من القيام بأدوارها المنصوص عليها في القوانين التنظيمية والدستور والخطب الملكية.

أما الإكراه الثالث، فيتمثل من وجهة نظرنا في ضعف هيكلية وبناء إدارة الجماعات الترابية إذ لا يمكنها القيام بالأدوار المنوطة بها في ظل الوضعية التي عليها الآن ودون تحفيزات، حيث لم يتم إصدار الدورية المتعلقة بتعويضات عن مناصب المسؤولية بالجماعات الترابية في الصيف الماضي، إذ كانت الإدارة بالجماعات الترابية من قبل تمارس بطريقة أفقية تحت تنسيق الكاتب العام أو المدير العام، لكن رؤساء الأقسام والمصالح لم يكن لهم تعويض عن هذه المسؤوليات، هذه الوضعية لن توفر إدارة قوية بالجماعات الترابية وقادرة على أداء مهامها بشكل جيد دون توفرها على أطر من نوعية خاصة، بالإضافة إلى ذلك تم اتخاذ قرار توقيف التوظيف بالجماعات الترابية لتخفيف ثقل الكتلة الأجرية لكن هذا الأمر خلق أزمة خصاص في الموارد البشرية النوعية بالجماعات الترابية في الجهات بمستوى أقل وفي المدن الكبرى بمستوى أكبر والتي تدبر مرافق معقدة مثل مرفق النقل، مما يتطلب وجود أطر من مستوى عال وبأجور وتعويضات أكبر من التي توفرها الوظيفة العمومية بالنسبة لرؤساء المصالح والأقسام، لأنه إذا كانت لدي صلاحيات واختصاصات في غياب إدارة قادرة على تنزيلها فإن جهات أخرى ستكون ملزمة بالقيام بتلك الاختصاصات، لأن المواطن لا ينتظرو يجب أن نلبي حاجاته ونحسن خدمته.

وبخصوص الإكراه الرابع، فيتمثل في "وُجُود ظاهرة غريبة في الإدارة العمومية المغربية بشكل عام ، تتمثل في عَدَم اطلاع الموظفين الجدد على النصوص القانونية المؤطرة لوظيفتهم، بلّ يعتمد على ما وجده عند سابقه، وهذا مشكل كبير سيما مع ما طرأ من تغييرات على مُستوى الإطار القانوني للجماعات الترابية، وهذا يتطلب من موظفي الجماعات الترابية العمل على ضَبط هذه الترسنة القانونية والاجتهاد في استيعابها والقطع مع المنطق القديم.

أما الإكراه الخامس ويشكل معطى عام، فيتمثل في طغيان منطق الدوريات والتعليمات في اشتغال الإدارة المغربية بشكل عام، إذ تَجَد بعض الدوريات في قطاع المالية (مثل دورية مديرية الضرائب ودورية مكتب الصرف) أكبر من القوانين و المراسيم المؤطرة ، مما يؤدي إلى حلول هذه الدوريات محل القانون، فتُصَبَح هي المؤطرة بدل اقتصارها على الشرح والتنظيم وليس التشريع.

هذا الجانب الأول الذي تطرقت فيه إلى الصعوبات والإكراهات التي تواجه تدبير الجماعات الترابية وهي إكراهات حقيقية وموضوعية مما يتطلب منا جميعا العمل على تجاوزها في إطار تفعيل ورش الجهوية واللامركزية ببلادنا.

المدخل الثاني : يتعلق ببعض الإشكالات ذات الصلة

النقطة الأولى هي في تقديري إشكال كبير ويحتاج إلى نقاش عميق، تتعلق بكون دستور المملكة ينص على الاستقلالية التامة للجماعات الترابية عن مؤسسات الحكومة، ويحصر ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية في الوزارات والمؤسسات والمقاولات العمومية التابعة له فقط، ولا يتم في هذه الخانة إدراج الجماعات الترابية، وبالتالي فلا يُوجد أي سند دستوري

لممارسة الحُكومة لسلطتها التنظيمية على الجماعات الترابية، في المقابل أعطى الدستور للجماعات الترابية ورؤسائها سلطة تنظيمية في مجال الجماعات الترابية، ونص على أن كل ما يتعلق بالجماعات الترابية هو من اختصاص القانون (الفصل 71) وبالتالي فإن كل ما لا يندرج في مجال التشريع يدخل في اختصاص السلطة التنظيمية، ولكن الدستور حدد مجال تدخل السلطة التنظيمية في الحكومة والمؤسسات والمقاولات العمومية.

وبالتالي ليس هناك سند قانوني ودستوري، الشيء يفرض فتح نقاش في موضوع الإحالة الواردة في القوانين التنظيمية على المراسيم، وهي الإحالة التي يجب أن تتم بمقدار وفي مواضيع ذات العلاقة المباشرة بين الحكومة و الإدارة إضافة إلى الجماعات الترابية، أما أن يتم إصدار قرارات وزارية تتعلق بالجماعات الترابية، فهذه تصرفات لا أصل لها من الناحية القانونية، لانحصار السلطة التنظيمية المنصوص عليها في مراسيم تحديد اختصاصات الوزراء بما فيهم وزير المالية والداخلية، (لانعصارها) على الإدارات الموضوعة رهن إشارة الوزراء وفي الأمور المفوض لهم فيها قانونيا، وبهذا المعنى لا يمكن إصدار قرارات من قبيل إصدار قرار مشترك بخصوص كيفية وضع ميزانية الجماعات الترابية، مما يتطلب التعجيل بإصدار قانون مالية الجماعات الترابية مفصل و يتضمن كل هذه النقاط التي أشرنا لها، أما الأمور الأخرى فيتم معالجتها بعد مشاور القطاع الوزارية المعنية مع جمعية رؤساء الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى.

فمثلا تحديد أجور الموظفين بالجماعات الترابية يجب أن يكون وفق قانون، وإذا كان التعاقد فيجب أن يكون منصوص عليه في القانون وليس دورية تفرض انتهاء مدة العقد بانتهاء الولاية الانتدابية للمجالس

المنتخبة، مما سيخلق مشكلاً عويصاً بسبب تخوف الأطر الإدارية من هذا المآل إضافة إلى أن الرؤساء الجدد في بداية الولاية الانتدابية سيفتقدون هؤلاء الأطر المتعاقدين (المدرء العامون ورؤساء الأقسام والمصالح) بحكم انتهاء عقدتهم التي نظمها دورية وزارية. وهذا يتم دون التشاور مع جمعيات رؤساء الجماعات الترابية وخارج الاختصاصات المخولة للقطاعات الوزارية المعنية.

وبالتالي فهذا هو الإشكال الأول المتعلق بحدود ممارسة السلطة التنظيمية من طرف الحكومة (رئيسها ووزرائها) في علاقتهم بالجماعات الترابية والذي يحتاج إلى نقاش قانوني ودستوري لحله.

والخطورة تكمن أن هناك مجموعة من القواعد القانونية يتم خرقها عبر إصدار مراسيم وقرارات، مثلاً القانون يفرض توجيه رئيس جماعة ترابية لاستدعاء مسؤولي المصالح الخارجية للإدارات العمومية تحت إشراف الوالي أو العامل، هذا أمر قانوني بحكم أن الدستور أوكل للولاة وللعمال مهمة التنسيق بين الإدارات والمصالح الخارجية، لكن أن يتم التنصيب بواسطة مرسوم على ضرورة توجيه مراسلة من طرف رئيس الجهة عند إعداد مشروع التصميم الجهوي لأعداد التراب تحت إشراف الوالي أو العامل فهذا أمر ليس له سند قانوني ودستوري مما يعيق عمل الجماعات الترابية ويشكل مسألاً للتدبير الحر، نظراً لاعتماده على مقتضيات مراسيم مشكوك في دستورتها وقانونيتها. إضافة أخرى في نفس المرسوم رقم 2.17.583. تم التنصيب على أن اللجنة الاستشارية التي سيعرض عليها التصميم الجهوي لأعداد التراب سيقترنها الوالي هذا أمر غير قانوني وغير دستوري واحتجنا عليه أمام وزير الداخلية والمدير العام للجماعات المحلية لأن هذا اختصاص ذاتي ودستوري.

مثل آخر للقرارات الصادرة عن وزارة الداخلية والتي لا سند قانوني لها، القرار المتعلق بتوقيف مجلس جهة كلميم واد نون في غياب أي مسطرة قانونية، حيث تم الاعتماد على كلمة شاردة تتعلق باللجنة المؤقتة في الصيغة الأولى لمشروع القانون التنظيمي رقم 111.14 وتم إلغاؤها نتيجة قاعدة عامة تدعو إلى اللجوء إلى القضاء.

مثال آخر، التأشير على المقررات، القانون التنظيمي حصر المواضيع التي فرض فيها التأشير خاصة الأمور التي ستؤثر على المداخل والمصاريف، فلا يمكن لدورية أن تسن قواعد قانونية وتفرض التأشير دون سند قانوني، مثال على ذلك الدورية المتعلقة بالمنح المقدمة للجمعيات، لأنه إذا كانت الميزانية المؤشر عليها تتضمن بنودا لذلك فسيتم تنفيذها عن طريق إبرام اتفاقيات شراكة أو صفقات، فلماذا اشتراط التأشير؟ يمكن اشتراط ذلك بخصوص الصفقات التي يتم عرضها على الخازن الجهوي فقط، بينما يشترط عرض اتفاقية شراكة مع جمعية للتأشير رغم أن المبالغ المالية في بعض الصفقات تكون أكبر بكثير من الغلاف المالي المخصص لبعض الاتفاقيات.

أختم بالتوضيح على ما جاء في أحد التدخلات من قبيل الحفاظ على وحدة الدولة من أجل التضييق على الجماعات الترابية، فأقول له : نحن بعيدون جدا عن هذه الهواجس حيث أن الدولة وضعت لذلك كل الاحترازاات اللازمة، حيث أن تنزيل مبدأ التدبير الحر لا يعني أن الجماعات مستقلة كما هو الحال في بعض الدول التي تعتمد الجهوية السياسية، إذ لدينا مجلس الجهة ضمن فئة من فئات الجماعات الترابية ويمنع عليه التدخل في المجالات السياسية أما ممارسة الجماعات الترابية للسلطة التنظيمية فهو يقتصر على الاختصاصات الموكولة إليها بالقانون الذي

يلزمها باحترام مخططات وبرامج الدولة ومنها خضوع برنامج التنمية الجهوية للتأشير ومراعاة للاستراتيجيات الوطنية.

وعليه، أَدْعُوُ رؤساء الجماعات الترابية إلى عدم الاستسهال في ممارسة صلاحياتهم، كما أَدْعُوُ بالنظر إلى أهمية موضوع التدبير الحر بالموازاة مع التحولات التي تعرفها بلادنا إلى فتح نقاش دستوري وقانوني وتديري وإجرائي يتم فيه إشراك الجميع وهذا يستغرق وَقْتًا ويتطلب بذل مجهودات وعملا متواصلا لتحقيق الأهداف المرجوة منه.



المناقشة

عرفت مناقشة المحاور الثلاثة المقدمة في هذا اللقاء الدراسي إثارة مجموعة من الإشكاليات والأفكار نجملها كالآتي :

- الاعتراف بتحقيق المغرب لانجازات ومكتسبات كبيرة في مجال اللامركزية منذ سنة 1976 مما انعكس إيجابا على إشعاعه الدولي باعتراف الكثيرين ؛
- التأكيد على أهمية انخراط الدولة والأحزاب السياسية والمجتمع المدني في حماية المسار الديمقراطي وتجاوز إكراهات تنزيل الجهوية المتقدمة ؛
- ضرورة فتح حوار ونقاش بين كل المتدخلين، حكومة ومجالس الجماعات الترابية والولاة والعمال حول مبدئي التدبير الحر والتفريع لتحديد واضح للاختصاصات واحترامها ؛
- المغرب حقق انجازات مهمة في مجال البنية التحتية بمساهمة من الجماعات الترابية رغم ضعف الإمكانيات والمشاكل التي يعاني منها ؛
- التأكيد على أهمية ترسيخ اللامركزية في صلب النموذج التنموي الجديد لمحاربة الفقر والبطالة والفوارق المجالية ونقص الخدمات الاجتماعية ؛
- اعتبار التدبير الحر النواة الأساسية للديمقراطية المحلية والتنمية مع التأكيد على أن تنزيله رهين بوضع لامركزية مالية ومراجعة قانون الجبايات المحلية لتوفير موارد مالية ذاتية للجماعات ؛
- تنزيل مبدأ التدبير الحريفي فرض إخراج النظام الأساسي لموظفي الجماعات الترابية لحل إشكالية افتقار الجماعات الترابية للموارد البشرية الكفاءة وتحفيزها ؛
- عدم مسطرة مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لمقتضيات الفصل 136 من دستور 2011 في تنزيل مبدأ التدبير الحر ؛
- القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حملت تراجعات من حيث الاختصاصات المخولة للجماعات (تدبير الملاعب الرياضية) مقارنة مع الميثاق الجماعي السابق في مخالفة للفصل 136 من دستور 2011 ؛

- تحول المراقبة الإدارية من مراقبة الشرعية إلى مراقبة الملاءمة لقرارات ومقررات رؤساء ومجالس الجماعات الترابية ؛
- صعوبة تنزيل مبدأ التدبير الحر مع طبيعة النظام الرئاسي المعتمد في تدبير الجماعات الترابية مما يفرض تدبير مشترك من طرف المكتب المسير ؛
- توظيف المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات من سلطات المراقبة في تصفية الحسابات السياسية يؤثر على تنزيل مبدأ التدبير الحر.



تعقيبات الأساتذة المتدخلين على أسئلة الحضور

- يونس أبلاغ

أكد السيد يونس أبلاغ أن وزارة الداخلية تصدر الدوريات والمناشير من أجل مواكبة عمل الولاية والعمال أو جوابا على استشارتهم بالإضافة إلى متابعة عمل الجماعات الترابية واستشارة رؤسائها ، وفي ما يخص مجال دعم الجمعيات أشار المتدخل أن دورية وزارة الداخلية المتعلقة بدعم الجمعيات تحصر الدعم على مجالس الجماعات، أما الدعم الذي تقدمه مجالس العمالات والأقاليم فيجب أن يخضع لاتفاقيات شراكة.

وفي ما يخص مراقبة السلطة الإدارية المحلية للقرارات الفردية لرؤساء الجماعات في مجال التعمير، فقد أوضح ذ. أبلاغ يونس أن هذه المراقبة تنصرف إلى مراقبة الشرعية المتمثلة في احترام القوانين والنصوص التنظيمية في هذا المجال دون الانصراف إلى مراقبة الملاءمة.

وفي ما يخص مضمون الفصل 136 من دستور 2011 بخصوص مبدأ التدبير، فقد أكد أنه لا يتعد عن مضمون الفصل 34/72 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة بالإضافة إلى تأصيله من خلال قرار المجلس الدستوري الفرنسي تحت عدد 168/83 كمفهوم حديث.

- عبد الصمد السكال

أكد ذ. عبد الصمد السكال رئيس جهة الرباط سلا القنيطرة أنه يجب الإعراف بتقديم المغرب في مسار اللامركزية بالنظر إلى القوانين التي صدرت في هذا المجال مع الإقرار أن ترسيخ اللامركزية يتطلب نفسا ومراعاة للأوضاع، كما أن تقييم القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية يتطلب التأني مع ضرورة إشراك جميع المتدخلين من وزارتي الداخلية والمالية وجمعيات رؤساء الجماعات الترابية للتنسيق والاستفادة من التجارب المقارنة (ألمانيا مثلا) ؛

كما أوضح رئيس جهة الرباط سلا القنيطرة أن تقليص الاختصاصات الذاتية وتحويلها إلى اختصاصات مشتركة ليس له علاقة بمبدأ التدبير الحر الذي يعني حرية ممارسة الاختصاصات بواسطة سلطة تنظيمية دون وصاية من أي سلطة أخرى، مشيراً من جهة أخرى إلى أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية خففت عبئ الجماعات الترابية من تحمل اختصاصات دون توفر الموارد المالية لتنفيذها مع المطالبة باختصاصات محددة وموارد مالية لتمويلها ؛

وفي ما يخص النقاش الحاد والمستمر بين المنتخبين وممثلي السلطة المركزية ، فقد أكد السيد عبد الصمد السكال أنه لا يقتصر على المغرب بل تعرفه كل الدول الأخرى، مما يتطلب ضرورة الانتباه إلى صياغة النصوص القانونية بتجنب المقتضيات المعقدة التطبيق وتفادي الوقوع في تفاسير متضاربة وتنازع الاختصاصات ؛

وفي ما يخص إسناد مراقبة رخص البناء والتعمير للسلطة الإدارية المحلية، فقد اعتبر د. عبد الصمد السكال أن الأمر إيجابي وليس فيه مشكل، نظراً لتوفر السلطة المحلية على حق استخدام القوة العمومية.



توصيات اللقاء الدراسي

- ♦ ضرورة استمرار النقاش العمومي حول تنزيل مبدأ التدبير الحر بالجماعات الترابية على مستوى البرلمان وعلى مستوى الجماعات الترابية دون التفكير في التراجع عن تنزيل هذا المبدأ في التدبير؛
- ♦ ضرورة فتح نقاش بين جمعيات رؤساء الجماعات الترابية بالمغرب لاختيار مخاطب وحيد للدولة لاستشارتها (الجمعيات) في وضع السياسات العمومية على غرار ما هو معمول به في الاتحاد الأوروبي (le Comité des Régions)؛ على أساس التكافؤ وليس على أساس امتياز التمويل ومنح الاختصاصات؛
- ♦ المطالبة بتحويل المراقبة الادارية إلى مواكبة مساندة وداعمة ماليا وقانونيا ولوجستيكية؛
- ♦ التأكيد على أهمية استغلال القوانين المقارنة في فهم وتنزيل مبدأ التدبير الحر خاصة فرنسا التي تم استيراد هذا المفهوم منها بالإضافة إلى إسبانيا؛
- ♦ المطالبة بالإسراع في تنزيل ميثاق اللاتمرکز مع ضرورة استشارة الجماعات الترابية باعتبارها فضاء لتنفيذ البرامج والسياسات العمومية التنموية الترابية والحكومية؛
- ♦ التأكيد على ضرورة مراجعة التقسيم الإداري لسنة 1992 الذي أدى إلى إحداث جماعات فقيرة دون موارد مالية ذاتية لتلبية حاجيات الساكنة؛

♦ مطالبة الحكومة باستشارة الجماعات الترابية وممثليها في شخص جمعيات رؤساء الجماعات الترابية قبل إصدار المناشير والمراسيم التي تهم تدبير الجماعات الترابية (مثلا: إشكالية تغيير نموذج نظام الإدارة مع ضرورة الانتباه إلى أن التشريع بمناشير ودوريات يربك تدبير الجماعات الترابية)؛

♦ ضرورة استحضار العدالة المجالية بين أقاليم الجهات في توزيع الدعم المقدم للأقاليم والجماعات وللجمعيات؛

♦ استحضار مبدأ التدبير الحرفي مجال التعمير بتبسيط المساطر وتفعيل المساعدة المعمارية لساكنة العالم القروي؛

♦ المطالبة بوضع قانون أساسي ينظم اختصاصات وتحفيزات وواجبات المنتخب باعتباره أداة أساسية لتنزيل مبدأ التدبير الحر.



الملاحق

فصول الدستور المتعلقة بمبدأ التدوير الحر

نصير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 هـ (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور

الفصل 136

يرتكز التنضيم الجهوي والترابي على مبدأي التكدير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تكبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المنهجية والمستدامة.

الفصل 146

تعد بقانون تنظيم بصفة خاصة :

- شروط تكدير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها
بكيفية ديمقراطية، وعداء أعضاء مجالسها، والقواعد
المتعلقة بأهلية الترشيح، وحالات التنافس، وحالات منع
الجمع بين الانتخابات، وكذا النضام الانتخابي وأحكام
تعيين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة؛

- شروط تنفيذ رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات
الترابية الأخرى لمداولات هذه المجالس ومقرراتها،
للفصل 138؛

- شروط تقديم العرائض المنصوص عليها في الفصل 139، من
قبل المواصنات والمواصنين والجمعيات؛

- الاختصاصات الخاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة صبقا للفصل 140؛
- النضام المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى؛
- مصدر الموارد المالية للجهات والجماعات الترابية الأخرى المنصوص عليها في الفصل 141؛
- موارد وكيفيات تسيير كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات المنصوص عليهما في الفصل 142؛
- شروط وكيفيات تأسيس المجموعات المشار إليها في الفصل 144؛
- المقتضيات العامة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تصور التنخيم الترابي في هذا الاتجاه؛
- قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تخطيط مبدأ التكبير العمر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات الحاسبة.

مقتضيات مبدأ التدبير الحر
بالقوانين التنظيمية المتعلقة
بالجماعات الترابية



القانون التنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات

نصوص عامة

قانون تنظيمي رقم 111.14

يتعلق بالجهات

قسم تمهيدي

أحكام عامة

المادة الأولى

طبقا لأحكام الفصل 146 من الدستور، يحدد هذا القانون التنظيمي:

- شروط تدبير الجهة لشؤونها بكيفية ديمقراطية ؛
- شروط تنفيذ رئيس مجلس الجهة لمداوالات المجلس ومقرراته ؛
- شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات ؛
- الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهة و الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة و الاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة ؛
- النظام المالي للجهة ومصدر مواردها المالية ؛
- طبيعة موارد وكيفيات تسيير كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات ؛
- شروط وكيفيات تأسيس الجهات لمجموعات ترابية ؛
- أشكال و كيفيات تشجيع تنمية التعاون بين الجهات والآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه ؛
- قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الجهري للجهات، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

المادة 7 تنقل الاختصاصات المتعلقة بالمجالات المشار إليها في المادة 94 من هذا القانون التنظيمي إلى جميع الجهات أو بعضها أو إحداها، وفقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها في المادة 95 من هذا القانون التنظيمي.	المادة 2 يستند إحداث و تنظيم الجهات إلى الثوابت و المبادئ المنصوص عليها في الدستور، و لا سيما الفصل الأول منه.
المادة 8 يعتبر التصويت العلني قاعدة لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزة المجلس.	المادة 3 الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيمًا لامركزيًا يقوم على الجهوية المتقدمة.
يعتبر التصويت العلني قاعدة لاتخاذ جميع مقرارات المجلس.	المادة 4 يرتكز تدبير الجهة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه. ويرتكز التنظيم الجهوي على مبدئي التعاون و التضامن بين الجهات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى. من أجل بلوغ أهدافها وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الأليات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.
المادة 5 تطبيقا لأحكام الفصل 143 من الدستور، تتبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب و تنفيذها و تتبعها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى. ويتعين على السلطات العمومية المعنية مراعاة مكانة الصدارة المشار إليها في الفقرة أعلاه.	المادة 5 تطبيقا لأحكام الفصل 143 من الدستور، تتبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب و تنفيذها و تتبعها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى. ويتعين على السلطات العمومية المعنية مراعاة مكانة الصدارة المشار إليها في الفقرة أعلاه.
المادة 6 طبقا للفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور، وبناء على مبدأ التفريع، تمارس الجهة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه. وتمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها و بين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط و الكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة. وطبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، يتعين، عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجهة، تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المذكور.	المادة 6 طبقا للفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور، وبناء على مبدأ التفريع، تمارس الجهة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه. وتمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها و بين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط و الكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة. وطبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، يتعين، عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجهة، تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المذكور.



القانون التنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والاقاليم

قانون تنظيمي رقم 112.14
يتعلق بالعمال والأقاليم

قسم تمهيدي

أحكام عامة

المادة الأولى

طبقا لأحكام الفصل 146 من الدستور، يحدد هذا القانون التنظيمي:

- شروط تدبير العمالة أو الإقليم لشؤونها بكيفية ديمقراطية ؛
- شروط تنفيذ رئيس مجلس العمالة أو الإقليم لمداوات المجلس ومقرراته ؛
- شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات ؛
- الاختصاصات الذاتية لفائدة العمالة أو الإقليم والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة ؛
- النظام المالي للعمالة أو الإقليم ومصدر مواردها المالية ؛
- شروط وكيفية تأسيس العمال أو الأقاليم لمجموعات ترابية ؛
- أشكال وكيفية تنمية التعاون بين العمال أو الأقاليم والولايات الرامية إلى ضمان تكيف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه ؛
- قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر لشؤون العمالة أو الإقليم، وكذا مراقبة البرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

المادة 2

العمالة أو الإقليم جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة.

المادة 3

يرتكز تدبير العمالة أو الإقليم لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل عمالة أو إقليم في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداواتها ومقرراتها طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه.

المادة 7

يعتبر التصويت العلني قاعدة لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزة المجلس.

يعتبر التصويت العلني قاعدة لاتخاذ جميع مقررات المجلس.

ويرتكز تنظيم العمالة أو الإقليم على مبدأي التضامن والتعاون بين العمال أو الأقاليم وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى من أجل بلوغ أهدافها، وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

المادة 4

طبقا للفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور وبناء على مبدأ التفريع، تمارس العمالة أو الإقليم الاختصاصات الذاتية الممندة إليها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه. وتمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والمفقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة.

وطبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، يتعين عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى العمالة أو الإقليم تحويل الموارد اللازمة التي تمكها من ممارسة الاختصاص المذكور.

المادة 5

تنقل الاختصاصات المتعلقة بالمجالات المشار إليها في المادة 89 من هذا القانون التنظيمي إلى العمال والأقاليم وفقا لمقتضيات المادة 90 من هذا القانون التنظيمي.

المادة 6

طبقا لمقتضيات البند التاسع من الفصل 146 من الدستور المتعلق بإحداث آليات لتكييف التنظيم الترابي لتعزيز التعاون بين الجماعات، يعهد لمجلس العمالة أو الإقليم ما يلي :

- صلاحية ممارسة بعض الاختصاصات بالوكالة عن كل أو بعض الجماعات الموجودة بترابها إذا تبينت نجاعة ذلك، إما بمبادرة من الجماعات المعنية أو بطلب من الدولة التي تقدم تحفيزات لهذه الغاية. ويشترط في جميع الحالات موافقة مجالس الجماعات المعنية :

تتم هذه الممارسة بالوكالة في إطار تعاقدى :

- القيام، في نطاق احترام الاختصاصات الموكولة إلى الجماعات الترابية الأخرى وكلما دعت الضرورة إلى ذلك، بكل عمل لتشجيع التعاون والتشاور والتكامل بين العمالة والإقليم والجماعات الموجودة بترابها في كل ما يرتبط بالإشراف المنتخب على المشروع، حسب شروط ومسااطر تحدد بمرسوم.



القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات

قانون تنظيمي رقم 113.14

يتعلق بالجماعات

قسم تمهيدي

أحكام عامة

المادة الأولى

طبقا لأحكام الفصل 146 من الدستور، يحدد هذا القانون التنظيمي :

- شروط تدبير الجماعة لشؤونها بكيفية ديمقراطية ؛
- شروط تنفيذ رئيس مجلس الجماعة لمداولات المجلس ومقرراته ؛
- شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات ؛
- الاختصاصات الذاتية لفائدة الجماعة والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة ؛
- النظام المالي للجماعة ومصدر مواردها المالية ؛
- شروط وكيفية تأسيس الجماعات لمجموعات ترابية ؛
- أشكال وكيفية تنمية التعاون بين الجماعات والآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه ؛
- قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الجهلي لشؤون الجماعة، وكذا بمراقبة تدبير البرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

المادة 2

تشكل الجماعة أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي.

المادة 3

يرتكز تدبير الجماعة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها. طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه.

ويرتكز التنظيم الجماعي على مبدئي التضامن والتعاون بين الجماعات وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، من أجل بلوغ أهدافها، وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

المادة 4

طبقا للفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور، وبناء على مبدأ التفريع، تمارس الجماعة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص المنخدة لتطبيقه. وتمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة.

وطبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، يتعين، عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجماعة، تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المذكور.

المادة 5

تنقل الاختصاصات المتعلقة بالمجالات المشار إليها في المادة 90 من هذا القانون التنظيمي إلى الجماعات وفقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها في المادة 91 من هذا القانون التنظيمي.

المادة 6

يعتبر التصويت العلني قاعدة لاتخاذ جميع مقررات المجلس.

يعتبر التصويت العلني قاعدة لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزة المجلس.



صور من اللقاء الدراسي















