



المملكة المغربية  
وزارة الداخلية  
ولاية جهة فاس بولمان  
عمالة فاس  
الجماعة الحضرية لفاس

عرض السيد رئيس المجلس الجماعي  
لمدينة فاس  
أمام اللجنة الإستشارية للجهوية



المملكة المغربية  
وزارة الداخلية  
ولاية جهة فاس بولمان  
عمالة فاس  
الجماعة الحضرية لفاس

عرض السيد رئيس المجلس الجماعي  
لمدينة فاس  
أمام اللجنة الإستشارية للجهوية

## المجلس الجماعي وعلاقته بمجلس العمالة ومجلس الجهة حاليا وفي أفق الجهوية الموسعة

يعرف المغرب حاليا نظاما للامركزية على درجتين: درجة متطورة على المستوى الجماعي ودرجة أقل تطورا على مستوى العمالات والأقاليم والجهات. يتميز المستوى الجماعي قانونيا بخصائص تجعل منه تجسيدا لديمقراطية أكثر بناء على العناصر التالية:

- انتخاب المجلس الجماعي بالاقتراع العام المباشر.
- اختصاصات واسعة ومفصلة في القانون.
- رئيس المجلس الجماعي يمارس القسم الأكبر من صلاحيات الشرطة الإدارية وهو رئيس الإدارة الجماعية والأمر بالصرف.

لقد حظيت اللامركزية الجماعية باهتمام السلطات العمومية منذ بداية الاستقلال حيث صدر أول ميثاق جماعي سنة 1960؛ وبعده قانون تنظيم العمالات والأقاليم سنة 1963. وفي سنة 1976، صدر ميثاق جماعي جديد شكل نقلة نوعية في مجال اللامركزية الإدارية بحيث أصبح رئيس المجلس المنتخب يتوفر على سلطات حقيقية وتم نقل جزء كبير من صلاحيات الشرطة الإدارية لفائدته. طبق هذا الميثاق لمدة طويلة إلى أن تبينت ضرورة تطوير العمل الجماعي فتم إقرار قانون جماعي وقانون منظم للعمالات والأقاليم جديدين سنة 2002. أدخلت تعديلات مهمة على الميثاق الجماعي سنة 2009 من أجل النهوض بالديمقراطية المحلية وفق آليات جديدة، غير أنه وفي المقابل، لم يقع تعديل نظام العمالات والأقاليم، بينما بقي القانون المنظم للجهات على حاله منذ دخوله حيز التنفيذ سنة 1997 إلى أن تقرر التوجه نحو جهوية موسعة في إطار البحث عن حكمة ترابية جيدة

وشاملة، وفق التوجيهات الملكية السامية والتي على إثرها عين جلالة الملك في 3 يناير من هذه السنة اللجنة الاستشارية للجهوية للعمل على تنفيذ هذه التوجيهات.

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن المجالس الجماعية ترتبط بمجالس العمالات والمجالس الجهوية أساسا من الناحية العضوية، حيث تمثل المجالس الجماعية في المستويات العليا بواسطة الاقتراع غير المباشر. ومع ذلك ينص القانون على بعض الهياكل والمؤسسات التي تسمح بالتعاون والشراكة وإنجاز أعمال ذات فائدة مشتركة. وعلى المستوى العلمي، فإن المجالس الجماعية تصطدم في عملها بحاجزين اثنين:

- الأول: أنها وهي تمارس اختصاصاتها، تجد نفسها لا تتوفر على الاستقلال الإداري الكافي الذي يؤهلها للعب دورها الحقيقي، مادامت مجموعة من الاختصاصات تمارس بواسطة قرارات تخضع للوصاية الإدارية بشكل كلاسيكي من جهة، كما أن هناك تدخلا لسلطات أخرى في ممارسة الاختصاص من جهة ثانية، ونعني بذلك العامل أو الوالي الذي يمنح بالضرورة تأشيرته على بعض مقررات الشرطة الإدارية لتصبح نافذة، مادام وحده تتوفر على القوة العمومية، أو الوكالة الحضرية التي تتدخل وجوبا في مجال التعمير عبر آرائها الاستشارية الإيجابية.

- الحاجز الثاني: أن المجالس الجماعية وهي تحاور مجالس العمالات والأقاليم أو مجالس الجهات، إنما تحاور في الحقيقة ممثل السلطة المركزية في العمالة أو الإقليم أو الجهة مادام هذا الأخير هو الذي يملك سلطة تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس الجهوي بما في ذلك الميزانية.

لكل هذه الأسباب وغيرها، فإننا نتطلع بمناسبة إعداد مشروع الجهوية الموسعة إلى علاقة أفضل مبنية على أسس جديدة من شأنها جعل المغرب في مصاف الدول الديمقراطية.

بالنسبة لعلاقة وتعايش المجلس الجماعي ومجلس العمالة ومجلس الجهة في أفق  
الجهوية الموسعة، هناك عدد من القضايا التي يجب إعادة النظر فيها ترتبط بمجالات  
مختلفة:

- التقسيم الجهوي
- توحيد نظام تعيين الأجهزة التداولية والأجهزة التنفيذية للجماعات والعمالات والجهات
- إعادة النظر في تكوين المجلس الجهوي
- ضبط وتدقيق اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة
- الموارد المالية للجهة بعلاقة مع المجالس المحلية الأخرى
- العلاقة بين الجهة والجماعات الأخرى

#### أولا - التقسيم الجهوي: من أجل تقسيم جهوي أكثر توازنا

لقد حاول التقسيم الجهوي الحالي أن يتجاوز تقسيم 1971 عندما كانت الجهات تعتبر مجالا لتطبيق سياسة إعداد التراب وإعداد المخططات الوطنية الاقتصادية والاجتماعية. وعندما أصبحت الجهة جماعة محلية، تقرر إحداث 16 جهة على أساس أن يكون الأكبر عدد من هذه الجهات منفذ على البحر. وبالرغم من هذا المجهود، ظهرت عدة نقائص على عدة مستويات نذكر منها أساسا :

- المستوى التاريخي : تم تهميش العنصر التاريخي في تقسيم بعض الجهات، وكمثال على ذلك فصل مدينة تاونات عن جهة فاس- بولمان بالرغم من الارتباط الوثيق بينهما تاريخيا وبشريا.

- المستوى الجغرافي : لم يتم احترام مبدأ التشابه والتقارب الجغرافي وكمثال على ذلك ضم ورزازات إلى أكادير في إطار جهة سوس ماسة درعة، بالرغم من العلاقة الطبيعية الموجودة بين مراكش وورزازات مثلاً.
- المستوى الاقتصادي : ينتج عن التقسيم الحالي تمايز كبير بين الجهات على مستوى المؤهلات الاقتصادية والتجهيزات الاجتماعية، حيث تبقى المؤسسات الصناعية متمركزة في قطب رئيس هو قطب الدار البيضاء.

انطلاقاً من هذه الملاحظات، يمكن اقتراح بعض الأفكار لتكون أساساً لتقسيم جهوي جديد يأخذ بعين الاعتبار التوازن والتجانس بين مكونات الجهات ولا سيما الجماعات الحضرية والقروية لضمان تنمية اقتصادية واجتماعية معقلنة. وهذه المقترحات هي كما يلي :

- وضع معايير ديمغرافية وجغرافية وسوسيو اقتصادية للنهوض بدور الجهات في تركيز الديمقراطية المحلية و التنمية الاقتصادية الجهوية، بالاعتماد على نتائج إحصاء السكان و السكنى وعلى الدراسات الأخرى مثل المخطط الوطني لإعداد التراب.
- يجب أن تكون الجهة قادرة على تعبئة مجموعة من الموارد الذاتية الطبيعية والبشرية لتحقيق التنمية الاقتصادية ومن تم يجب اعتماد معيار القطب الاقتصادي.
- يجب أن يكون حجم الجهات متكافئاً قدر الإمكان.

ثانياً: توحيد نظام تعيين الأجهزة التداولية والأجهزة التنفيذية للجماعات والعمالات

والجهات

إن اختلاف نظام تعيين الأجهزة المحلية بين الجماعة حيث يعتبر أسلوب الانتخاب المباشر أكثر ديمقراطية وبين العمالات والجهات حيث تسير هذه الهيئات على مستوى تدبير الميزانية من طرف العامل أو الوالي يخلق نوعا من الخلل في منطق اللامركزية التي تعتمد أساسا على أسلوب الانتخاب. لذا وفي أفق إصلاح الوضعية الحالية، يجب تعميم أسلوب الانتخاب المباشر على كافة الجماعات المحلية حتى يكون المتحاورون والفاعلون المحليون على قدم المساواة من حيث المشروعية التي يتمتعون بها وحتى يقع التمييز بوضوح بين أدوار كل من المنتخبين ورجال السلطة.

تنص المادة 100 من الدستور على أن الجماعات المحلية تنتخب مجالس مكلفة بتدبير شؤونها ديمقراطيا، هذا المبدأ يطبق بشكل محدود جدا إذ تنتخب المجالس الإقليمية والمجالس الجهوية بصفة غير مباشرة ويعتبر منفذ قراراتها هو الوالي أو العامل طبقا للمادة 101 من الدستور، عوض أن يكون الرئيس المنتخب. يحد هذا الأسلوب بقوة من استقلال الجهات، ومن تجانس الجماعات المحلية بكافة أنواعها.

إن تحسين أدوار المجالس الجماعية في علاقتها مع العمالات والجهات يقتضي تغيير هذه القواعد لتوحيدها. لذا نقترح أن يكون انتخاب مجالس العمالات ومجالس الجهات انتخابا مباشرا وأن يصبح رئيس المجلس الجهوي الأمر بالصرف طبقا لمنطق الديمقراطية المحلية. هذا الاقتراح يتطلب تعديلا دستوريا يهم المادة 101 المذكورة.

هذه الاقتراحات لها علاقة أيضا بتكوين المجلس الجهوي.

### ثالثا: إعادة النظر في تكوين المجلس الجهوي

هناك حاليا علاقة عضوية بين المجالس الجماعية الحضرية والقروية ومجلس الجهة في إطار جهة معينة، بحيث يتكون مجلس الجهة بالانتخاب غير المباشر من ممثلين عن الجماعات المحلية الأخرى وعن الغرف المهنية والمأجورين. يضم أيضا بصفة

استشارية أعضاء البرلمان ورؤساء العمالات و الأقاليم المنتخبين داخل الجهة. هذا التكوين غير المتجانس يتميز بعدة نقائص منها:

- 1- إن إعادة انتخاب جزء من المنتخبين المحليين داخل المجلس الجهوي يطرح إشكالا كبيرا حيث أن هؤلاء المنتخبين غالبا ما يقومون داخل المجلس الجهوي بالدفاع عن المصالح الخاصة للجماعات المحلية التي ينتمون إليها، وهو الأمر الذي يحد كثيرا من خلق وعي جهوي حقيقي لدى المنتخبين.
- 2- إن ممثلي المأجورين والغرف المهنية يمثلون هيأتهم ولهم أجهزتهم التمثيلية الخاصة بهم، لذا فإن وجودهم داخل المجلس الجهوي ينزع عن هذا الأخير صفته التمثيلية لسكان المنطقة كلها.

3- إن تواجد أعضاء بصفة استشارية يحول المجلس الجهوي إلى ندوة جهوية.

### من الأفضل إذن إقرار الإصلاحات التالية:

- انتخاب المجلس الجهوي بالاقتراع العام المباشر، مما سيقوي من اهتمام السكان بالشأن الجهوي ويقوي العلاقة بين الناخبين والمجلس.
- إحداث هيئة جديدة بجانب المجلس تسمح بتمثيل المصالح المهنية ومصالح المأجورين وتضم كفاءات إدارية وتقنية تابعة للدولة وممثلين المجتمع المدني. يمكن أن تأخذ هذه الهيئة شكل لجنة تقنية أو إدارية جهوية أو وكالة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تحدث بكل جهة وتضم المكونات المذكورة سابقا وتقوم ببعض المهام الأساسية، مثل: تحضير ومتابعة تنفيذ سياسة الدولة في مجال تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التشاور والتنسيق مع المجالس الجهوية



وباقى الجماعات المحلية الأخرى بمناسبة وضعها لمخططات التنمية الخاصة بها.

#### رابعاً: ضبط وتدقيق اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة

تميز القوانين المنظمة للجماعات المحلية بين ثلاثة أصناف من الاختصاصات: اختصاصات خاصة، وأخرى قابلة للنقل ( لم يتم تفعيلها إلى حد الآن) واختصاصات استشارية وتقديم اقتراحات.

نلاحظ على هذا الأسلوب في تحديد الاختصاصات ما يلي:

- هناك سرد لبعض الاختصاصات على شكل لائحة لكن من جهة أخرى ينص القانون على أن كل جماعة محلية تقوم بإنجاز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيما يخصها.
- يستخلص مما سبق أن هناك تشابه كبير بين الاختصاصات في مجالات متعددة ولاسيما في المجال الاقتصادي والاجتماعي كإنعاش الشغل، وإحداث المناطق الاقتصادية والحفاظ على البيئة والرياضة وغيرها.
- يؤدي هذا التشابه إلى صعوبة ضبط الجهة المسؤولة عن القيام بعمل ما وإلى تداخل للاختصاصات بشكل لا يخدم السير الجيد لنظام اللامركزية.

ونظرا لكون موضوع الاختصاصات يعتبر مسألة حيوية في أفق العلاقات التي يجب أن تسود مستقبلا بين الجماعات المحلية في إطار الجهوية الموسعة، فإنه يتعين إصدار نص قانوني خاص يحدد بالنسبة للاختصاصات التي تتعلق بنفس الميادين مستوى ونوعية ودرجة تدخل كل جماعة محلية على حدة. مثلا يسند التعليم الابتدائي للجماعات والإعدادي للعمالات والأقاليم والثانوي والعالي للجهات؛ نفس الأسلوب يمكن تطبيقه في مجال الصحة وغيرها من المرافق العمومية. يمكن أيضا أن تكون ممارسة الاختصاصات المتشابهة موضوع شراكة أو تعاقد بين الجماعات المحلية المحلية المعنية.

وبصفة عامة، فإننا نقترح توزيع الاختصاص على الشكل التالي:

- الجماعة: تقديم خدمات القرب، وفق ما هو منصوص عليه حاليا في الميثاق الجماعي.
- العمالة أو الإقليم: مهمة ذات طابع اجتماعي أساسا: العمل الاجتماعي والمؤسسات الصحية، برامج دعم العالم القروي، النقل المدرسي (خارج المدار الحضري)، النقل ما بين الجماعات، مساعدات اقتصادية لفائدة المقاولات تكون تكميلية للمساعدات التي تقدمها الجهة، وضع المخطط الإقليمي لمعالجة النفايات، العمل الثقافي كالمكتبات والمتاحف الإقليمية وغيرها.
- الجهة: تسند الجهة أساسا مهمة إعداد التراب والتنمية الاقتصادية والتخطيط الجهوي، بالنظر لأهميتها واتساعها الجغرافي وكثافتها السكانية. وانطلاقا من التجارب الدولية في مجال الجهوية ولاسيما على الصعيد الأوروبي، يمكن وضع

- لائحة بالاختصاصات المقترحة التي يجب إسنادها للمجالس الجهوية حتى تتميز بشكل واضح عن اختصاصات باقي المجالس المحلية.
- &التخطيط والتهيئة الجهوية: وضع المخطط الجهوي للتنمية وإعداد التراب.
  - &إنعاش الاقتصاد: المساعدات المباشرة وغير المباشرة للمقاولات الاقتصادية على صعيد الجهة، المساهمة في شركات التنمية الجهوية.
  - &التربية والتكوين: إحداث وبناء وصيانة وتدبير مؤسسات التعليم الثانوي ومؤسسات التكوين المهني والتعليم العالي.
  - &الأشغال العمومية والسكك الحديدية والطرق والموانئ ذات الطابع الجهوي.
  - &الفلاحة والصيد والمياه والغابات.
  - &السياحة والرياضة والثقافة.
  - &المساعدة الاجتماعية والصحة
- إن هذه اللائحة لا تخص سوى الاختصاصات الخاصة الممنوحة للجهة. يجوز أيضا وكما هو معمول به في عدة أنظمة أجنبية للامركزية المقدمة أن تستفيد المجالس الجهوية من بعض الاختصاصات التي تفوضها لها الدولة، دون أن يمس ذلك باختصاصات باقي الجماعات المحلية.

بالإضافة إلى ذلك، ومن بين المبادئ الأساسية التي يجب إقرارها على شكل قاعدة قانونية، وهي أن كل جماعة محلية يجب أن تتوفر على وسائل تنفيذ سياستها والقرارات التي تتخذها. وفي هذا الصدد، وجب التنبيه إلى أن المجالس الجماعية في النظام الحالي لا تتوفر على وسائل تنفيذ القرارات التي تتخذها في مجال الشرطة الإدارية لافتقار الجماعة لقوة عمومية خاصة بها، هذه الإشكالية يجب أن تلقى حلا سريعا.

### خامسا: الموارد المالية للجهة بعلاقة مع المجالس المحلية الأخرى

يشكل التمويل عنصرا جوهريا لكل عملية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. تطبق في هذا الباب بعض المبادئ العامة التي يتعين التذكير بها:

- يجب أن تتوفر الجماعات المحلية على موارد مالية تتصرف فيها بحرية.
- يجب أن يكون كل نقل للاختصاصات لفائدة الجماعات المحلية مشفوعا بنقل الموارد المالية الضرورية لممارسة تلك الاختصاصات.

انطلاقا من هذه المبادئ التي يجب إدراجها في نص القوانين ذات الصلة، فإن المشروع مطالب بوضع موارد مالية مناسبة لفائدة المجالس الجهوية بالشكل الذي لا يمس بمستوى الموارد التي تستفيد منها الجماعات حاليا.

### سادسا: الموارد البشرية للجهة

إذا كانت الجماعات تتوفر على هيئة من الموظفين والأعوان خاصة بها ومنظمة بمرسوم 1977، فإن باقي الجماعات المحلية (العمالات والأقاليم والجهات) لا تتوفر على مثل هذه الهيئة، بل تستعين بموظفي الدولة والجماعات الحضرية والقروية. من أجل ضمان تدبير محلي وجهوي جيد، يتعين توفير الموارد البشرية الكافية وذات الكفاءة المطلوبة لكل جماعة محلية ولا سيما للجهات في أفق الجهوية الموسعة.

### سادسا: بعض المبادئ الأخرى بشأن العلاقة بين الجهة والجماعات

يجب أن ينص القانون أو الدستور على بعض المبادئ التي ستطبق مستقبلا على العلاقة بين الجهة المتقدمة وباقي المجالس المحلية المنتخبة. ومن هذه المبادئ ما يلي:

- يجب أن لا تكون هناك أية علاقة رئاسية بين الجهة وباقي الجماعات المحلية الأخرى، كما لا تمارس الجهة أية رقابة على هذه الجماعات.
- يجب أن تحترم الجهة وباقي الجماعات الأخرى حدود اختصاصاتها مع العمل على التعاون المتبادل في إطار هيآت ووفق أساليب محددة بالقانون.
- إذا كان من شأن ممارسة اختصاص جهوي معين أن يؤثر على اختصاص جماعة محلية أخرى فإن المجلس الجهوي يكون ملزما بالحصول على رأي استشاري من طرف المجلس الجماعي.
- يستحسن في هذا الشأن أن تحدث هيئة للتنسيق والتشاور تجمع ممثلي كافة الجماعات المحلية داخل نفس الجهة للقيام بأعمال التنسيق والتشاور الضروريين وفي هذه الصدد تقترح إحداث هيئة تسمى "ندوة الجماعات داخل الجهة"

++++++