



البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجهات

الأستاذ علي قاسمي التسماني

باحث بسلك الدكتوراه - القانون العام -

كلية العلوم القانونية - طنجة.

تاريخ النشر 5 غشت 2012

يُعد مشكل تحديد وتوزيع الاختصاصات من أكبر المشاكل التي تحد من فعالية اللامركزية، وذلك لارتباطها بكل الأزمات التي تعرفها الجماعات الترابية أثناء الممارسة العملية، وما ينتج عن ذلك من تخطب المسؤولين في محاولة فهم ما أنيط بهم من اختصاصات وصلاحيات، وهذا يؤدي في النهاية إلى تشتيت الجهود وتعثر عملية التنمية.

وعموماً يمكن القول أن مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية من المواضيع التي لازالت محل خلاف ونقاش سياسي أدى إلى إفراز تصورين:

التصور الأول يميل نحو المركزية، حيث تتسبب فيه الدولة بالاختصاصات التنفيذية لفائدة من يمثلها على مستوى الجهة، وهذا ما يعكسه قانون الجهات رقم: 96-47.

التصور الثاني يدافع عنه الفاعلون في الحياة السياسية على مستوى الجهة، ويميل نحو ضرورة منح اختصاصات حقيقية وفعالية للمجالس الجهوية.

وفى هذا الإطار، نطرح من جديد محدودية الاختصاصات الممنوحة للجهات وفق قانون: 96- 47 (المبحث الأول)، ومستجدات دستور يوليوز 2011 فى مجال توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات(المبحث الثانى).

المبحث الأول: تجليات محدودية الاختصاصات الممنوحة للجهات وفق قانون:

96 - 47.

لقد منح القانون الذى سبق ذكره اختصاصات متعددة ومتنوعة للجهات، وذلك من أجل القيام بمهامها المتمثلة فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أن المتنبع يلاحظ أنه على رغم اتساع وتنوع هذه الاختصاصات، فإن المشرع أقصى المجالس الجهوية من صلاحيات كان من الأجر أن تكون لها لاعتبارها من الشؤون المحلية (المطلب الأول)، ويضاف إلى هذا القصور والضعف، مشكل آخر يتمثل فى عمومية وتداخل الاختصاصات (المطلب الثانى).

المطلب الأول: ضعف الاختصاصات وعدم كفايتها

منح القانون المنظم للجهات اختصاصات واسعة للمجلس الجهوي،
وحصرها في ثلاثة أنواع، اختصاصات ذاتية¹، واختصاصات محولة
وقابلة للنقل من طرف الدولة للمجلس الجهوي²، وأخرى استشارية تتعلق
بتقديم الاقتراحات وإبداء الرأي في بعض الميادين ذات الصلة
باختصاصاته³.

وهذه الاختصاصات تهم الميدان الاقتصادي والاجتماعي والثقافي،
ويمنع على المجلس الجهوي أن يتداول في القضايا ذات الطابع السياسي.
وأول ما يستتبطه الباحث من خلال استقرائه لقائمة الاختصاصات
الممنوحة للجهات بأصنافها الثلاثة، هو عدم تضمينها لمجموعا
ت من
المجالات الحيوية والمندرجة في الشؤون المحلية، ويمكن للجهة أن تلعب
فيها دوراً أساسياً لو أنيطت بها، وتتمثل هذه المجالات فيما يلي⁴:

¹ - المادة 7 من القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات.

² - المادة 8 من قانون 96-47.

³ - المادة 9 من قانون 96-47.

⁴ - ينظر: محمد مجيدي: الجهة بالمغرب: البنية ووسائل العمل- دراسة مقارنة- رسالة لنيل
دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال-
الرباط، السنة، 1998، ص: 99.

- الشريف الغيوي: الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه
في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط، السنة الجامعية،
2002-2003، ص: 52.

- الفلاحة والنهوض بالعالم القروي: حيث كان على المشرع أن يمنح للجهة صلاحيات تتعلق بهذا الميدان بغية تطوير الأنشطة الفلاحية وتنويع الأنشطة الاقتصادية بالبادية المغربية.
- السياحة: وهو قطاع حيوي، ويصعب إدارته مركزياً، وذلك راجع إلى تنوع الخصائص السياحية من جهة إلى أخرى.
- النقل: من أجل فك العزلة عن العديد من المناطق، عبر عصرنة وتحديث الشبكة الطرقية لتسهيل الاتصال والتواصل داخل الجهة وفيما بين الجهات لما له من دور في تحقيق التنمية الاقتصادية.
- الصيد البحري: حيث تتوفر العديد من الجهات على واجهة بحرية، ومعلوم أن هذا القطاع يشغل نسبة هامة من السكان، وعليه كان على الجهة أن تتكلف بتسييره من أجل تطويره وتكييف الموانئ مع المتطلبات الاقتصادية والتقنية الجديدة.

وعلى الرغم من وجود مجالات أخرى متعددة يملك فيها المجلس الجهوي سلطة اتخاذ القرار، فإنها لا تكفي لجعل الجهة تلعب أدواراً رائدة في تحقيق التنمية في بعدها العام، وذلك إذا ما قورنت بالمجالات الهامة التي ظلت الدولة تستأثر بها، والتي لا يملك فيها المجلس الجهوي سوى تقديم اقتراحات وإبداء آراء دون أن تصل إلى مستوى اتخاذ قرار نهائي بشأنها، في وقت يظهر فيه تباين بين مختلف

- حبيبة زيتوني: الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، الطبعة الأولى 2011، ص: 113-114.

الجهات فى الاستفاده من تطور القطاعات الاجتماعىة، وىستفحل هذا التباىن خاصة بىن المدن والقرى⁵.

أما الاختصاصات التى يمارسها رىس المجلس الجهوى⁶، فإنها تبقى محدودة وضىقة وتكاد تكون طبعىتها شكلىة تتعلق بجانب التسىير العادى، بخلاف اختصاصات ولاة الجهات وعمال الأقالىم والعمالات التى تبقى متسعة وتشمل مجلات عدىة ومختلفة، وعلى قدر كبرى من الأهمىة، وتسمح له بالهىمنة على العمل الجهوى فى كافة المجالات واكتساح الدور الذى يفترض أن يلعبه رىس المجلس الجهوى، إذ لا ببقى لهذا الأخرى وبالنظر إلى الاختصاصات المسندة إليه، سوى صلاحيات تدبىرىة اعنىادىة وبروتوكولىة ترتبط بالأساس برئاسة وتسىير المجلس الجهوى كجهاز منتخب، وتمثىله داخل بعض المؤسسات العمومىة ذات الطابع الجهوى.

المطلب الثانى: عمومىة وتداخل الاختصاصات

⁵ - عبد الله الحارسى: مشروع قانون الجهة نصف خطوة فقط نحو اللامركزىة الجهوىة، جرىة الإتحاد الاشرىاكى، عدد: 5448 21 نونبر 1996، ص: 2.

⁶ - ىنظر المواد 24 - 25 - 29 - 30 - 35 - 36 - 40 - ... من قانون 96 - 47.

إن اختصاصات الجهة رغم أنها جاءت مفصلة كما سبق أن رأينا،

فإن سمتها الأساسية هي الغموض والعمومية وعدم الدقة⁷، وهذا أدى إلى

تدخل الجهات في كل المجالات دون رسم حدود ذلك التدخل، مما يوحي

بأنها تقوم بكل شيء مع أنها لا تستطيع أن تقوم بأي شيء بشكل واضح

ودقيق يكمل أدوار الوحدات الأخرى والدولة.⁸

وإذا رجعنا إلى الاختصاصات الخاصة نجدها على رغم أهميتها، فإنها تتسم

بالعمومية والفضفضة في الصياغة، فإنعاش الاستثمارات الخاصة، تشجيعها، اعتماد

التدابير المتعلقة بالتكوين المهني، تنظيم المناطق الصناعية...⁹، هذه الصلاحيات

حددت بصفة عامة وغير دقيقة، حيث يصعب القول أنها بالفعل من اختصاص

الجهات، لأنه لا يمكن للدولة أن تتخلى عن هذه القطاعات الحيوية، وعليه كان

ينبغي إصدار نصوص قانونية توضح هذه المجالات المنوطة بالدولة والجهات،

وتحدد مجال عمل كل طرف، ووسائل تنسيق تدخلاتها لتفادي تداخل الاختصاصات

⁷ - هذا ما أكدته لجنة الجهة المنبثقة عن المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة

بالدار البيضاء، أيام 19-20-21 أكتوبر 1998 - تحت شعار اللامركزية وعدم التركيز-

منشورات مركز التوثيق للجماعات المحلية مديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية، ص: 29.

⁸ - محمد بوجيدة: التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب- دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون

الجديد للجهات والممارسة العملية- دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2000،

ص: 135.

⁹ - المادة 7 من قانون 96-47.

ولتحقيق الانسجام، وضمان تدبير عقلاى للموارد العمومية¹⁰، ولكن للأسف هذا لم يحدث إلى حدود الآن.

أما بالنسبة للاختصاصات الاستشارية، فيلاحظ أنها بدورها غامضة وتشوبها العمومية، حيث نجد الجماعات الأخرى تتدخل لإبداء آرائها واقتراحاتها حول سياسات وتصاميم إعداد التراب، والتعمير والبيئة، بل ويتكرر نفس الاختصاص فيما يتعلق بإمكانية الاقتراح على الدولة وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي عبارة عامة وشائكة حتى لو تمت التفرقة بين أصناف ومستويات الجماعات المحلية.

إضافة إلى عموميات وغموض اختصاصات الجهة، نجد مشكلاً آخر، وهو التداخل في الاختصاصات بين مختلف مستويات الجماعات المحلية، وهذا التداخل ينتج عنه إما أن كل الأطراف تتدخل في كل شيء، وإما أن تمتنع بدعوى أن الطرف الآخر هو المعنى بها، وكلا الوضعيتين غير صحيحتين¹¹. ويضاف إلى ما

¹⁰ - حسن الوزانى الشاهدي: الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد: 52، سنة 2006، ص: 21.

¹¹ - بوجمعة بوعزاوي: توزيع الاختصاصات بين الجماعات المحلية: تداخل أم تكامل، - تدبير الشأن المحلي-، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الطبعة الأولى 2006، ص: 82.

ذكرناه تدخلات بعض المندوبيات الجهوية للوزارات في نطاق مجالات تدخل
الجهة، وهو ما يؤدي إلى تواجد رؤى مختلفة لنفس المجال، وهذا يؤدي إلى
استفحال تضارب وتداخل الأدوار والوظائف.

والخلاصة هي أن اختصاصات الجهة غير واضحة ويسودها غموض كبير
ناجم بالدرجة الأولى عن اعتماد المشرع للصيغة العامة في تحديد الاختصاصات
التي تسمح للجهة بكل شيء دون تحديد دقيق، وهو ما يؤدي إلى صعوبة التمييز
بين ما هو وطني وما هو جهوي، وصعوبة تحديد المسؤوليات، والنتيجة هي تشتت
الجهود وهدر الموارد، وبالتالي الإضرار بالتنمية الجهوية التي تعتبر مناط وجود
الجهة كجماعة محلية.

المبحث الثاني: البناء الجديد للاختصاصات في دستور 2011.

أفرد الدستور الجديد الباب التاسع بكامله للجهات والجماعات الترابية
الأخرى، وأقر الفصل 140 بالاختصاصات الممنوحة للجهات، وحصرها في
اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه
الأخيرة، وبين بأن طريقة التوزيع ستكون بناءً على مبدأ التفريع. والملاحظ أن
الدستور الحالي نجح في رفع هذه الاختصاصات التي كانت مدرجة في القانون رقم

96- 47 إلى مرتبة البنود الدستورية في انتظار صدور القانون التنظيمي الجهوي المرتقب وما سيتضمنه من تفريعات.

وقد نص الدستور أيضاً على مبدأ التدبير الحر في ممارسة الصلاحيات، وعليه تحول ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات من وضع منفي المقررات الجماعية في دستور 1996 إلى هيئات لمساعدة رؤساء المجالس الجهوية في تنفيذ البرامج، ولا يمارسون مهمة التنسيق إلا بين أنشطة المصالح اللامركزية. في حين أصبح رئيس المجلس الجهوي هو الأمر بالصرف والمسؤول عن ميزانيته والمنفذ لمداوات ومقررات مجلسه.

وانطلاقاً من هذا التفصيل، فإن المستجدات التي يجب التنويه بها تتمثل في التنصيب على مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات (المطلب الأول)، وفي إقرار مبدأ التدبير الحر في ممارسة الاختصاصات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اعتماد مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات:

يعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد عملاً بالمبدأ الأصيل في

الالتزام بناء على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم شريف، أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى.¹²

وبمعنى آخر فإن الإقليم اتباعاً لمبدأ التفريع يقوم بما لا يمكن للجماعة أن تقوم به، والجهة تتكفل بما لا يمكن إسناده للجماعات المحلية الأخرى أن تقوم به، والدولة تمارس الاختصاصات التي لا يمكن إسنادها للجماعات المحلية في مستوياتها الثلاث، أي سيتم تشييد الدولة من القاعدة للقمة، ولا يمكن أن تتدخل في المستقبل إلا على أساس تعويض تخلفات، أو تصحيح نقائص، أو تقوية عجز لدى الجماعات والمجتمع المدني.

ويتجدد هذا المبدأ تلقائياً مع اللامركزية إذ لا يسمح للجماعات الصغير بضمان تكاليف عمل المرفق، بل إن الواجبات تصبح موزعة حسب كل مستوى قادر على العمل كما يجبر الجماعات الأدنى كلما أبانت عن المقدرة والاستعداد اللازمين.

ومن جانب آخر يسمح مبدأ التفريع أيضاً بتنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري دونما الحاجة إلى انتظار توجيهات وأوامر آتية من فوق، الشيء الذي يجعل الجهات قادرة على إغناء نفسها عن طريق اتساع الخيارات مع

¹² - إدريس جردان: الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي والجهويات السياسية الموسعة، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، عدد خاص حول الجهوية المتقدمة بالمغرب، ص: 143.

المكونات المجتمعية الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي. وهو بهذا المعنى يقترح بشكل طبيعى تنظيمياً ترايبياً بسيطاً، مرناً وملائماً كأحد شروط الرواج الاقتصادى وتحديثه.¹³

وقد ورد هذا المبدأ لأول مرة فى مشروع الحكم الذاتى، حيث نصت عليه الفقرة 17 بشكل صريح >> من جهة أخرى، تمارس الاختصاصات، التى لم يتم التنصيص على تخويلها صراحة، باتفاق بين الطرفين، وذلك عملاً بمبدأ التفريع.<<. وقد تأكد هذا المبدأ أيضاً بشكل واضح فى تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، وجاء فى أحد اقتراحاتها ما يلى: >> فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، يعتبر كل مجال للاختصاص (الماء، الطاقة، النقل...) قابلاً لأن تتقاسمه الدولة والجماعات الترابية عملاً بمبدأ التفريع.<<.

وينبغى أن يُعلم بأن أغلب الدول الديمقراطية تطبق هذا المبدأ دون التصريح به أحياناً، وهذا قد يكون راجعاً إلى تعدد المصطلحات التى تطلق هذا المبدأ، ومنها: التفريع- الفرعية- التدارك- التداركية- المداركة- الثانوية- مبدأ الاحتياط...، ويبقى مبدأ التفريع أكثر حضوراً وتماشياً فى ألمانيا لأنه يعد مصدراً مهماً فى

¹³ - المصطفى بلقزبور: توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات- أى نموذج ممكن فى أفق مغرب الجهات؟- السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثانى، الطبعة الأولى 2011، ص:148.

الكتابات القانونية، ويُعد من المبادئ الأساسية للتنظيم الفيدرالي ليس فقط على مستوى المؤسسات وإنما أيضاً على مستوى النقاش حول المكانة المتعلقة بالسلطات العمومية والمجتمع.

ومن أهم إيجابيات تطبيق هذا المبدأ:

- القضاء على تنازع الاختصاصات وغموضها وعموميتها.
- تقوية المبادرة للمسيرين المحليين.
- إثارة وتقوية الحس بالمسؤولية لدى المنتخبين اتجاه الناخبين.
- تسهيل المبادرات الاقتصادية المحلية.
- تسهيل إمكانية تدخلات المجتمع المدني.
- اقتسام السلطات التقريرية مع الكيانات المحلية.

المطلب الثاني: اعتماد مبدأ التدبير الحر في ممارسة الاختصاصات:

التدبير الحر يعني أن المجالس الجهوية لها كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، في احترام تام بطبيعة الحال للمقتضيات القانونية والتنظيمية وبمراعاة للإمكانيات التمويلية المتاحة.

والتدبير الحر معناه إلغاء مفهوم الوصاية على عمل المجالس الجهوية و كل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها.

أما دور الولاية والعمال فى علاقتهم بالجماعات الترابية وفى صدارتها المجالس الجهوية فقد أصبحت تتحصر حسب الفصل 45 من الدستور فى مساعدة الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

وهم يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وممارسة المراقبة الإدارية، لكن لا يمكن أن يفهم من هذه العبارات بحال من الأحوال تحويلها إلى نوع من الوصاية، لأن الدستور عندما نص على مبدأ التدبير الحر لم يقيد به بأي شكل من أشكال الوصاية.

وبالتالى حتى فى حالة ملاحظة ما يمكن اعتباره إخلالاً باحترام المقتضيات القانونية فى تدبير الجماعات الترابية، فإنه يجب الطعن فى ذلك لدى المحاكم الإدارية احتراماً لمبدأ التدبير الحر.

والدليل الأخر على استقلالية المجالس الجهوية فى ممارسة اختصاصاتها دون وصاية مركزية أو محلية، يتمثل فى تلك المكانة التى منحت لرؤساء مجالس الجهات، حيث يقومون بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها.

إذن مبدأ التدببر يعد من أأم مقومات الجهوية المتقدمة،
وعبره يتم الاعتراف بالحق للجماعات الترابية بتسىبر شؤونها المحلية،
من خلال إعطاء حرية لهذه الهىآت قصد ممارسة اختصاصاتها ووضع
التداببر اللازمة لتحقيق ذلك.

ويعتبر التدببر الحر آفة هامة وفعالة لربح الرهانات المطروحة فىما
يتعلق بتنمية الجهات وجعلها أقطاباً حقيقية للتنمية، فالمجلس الجهوي فى
ظل هذا المبدأ الدستوري هو القائد المخطط، والبناء الاستراتيجى للتنمية
الجهوية، وذلك لتوفره على صلاحيات وضع وتتبع البرامج التنموية،
والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وهذا يجعل الجهة مجلساً للتدببر،
خاصة بعد التنصيص على التنسيق بين القطاعات اللامركزة الذى يقوم
به الولاة والعمال على الصعيد الجهوي، وهذا لا شك أنه سيؤدى إلى تنبى
ساسة اللاتمرکز الواسع الذى يعتبر مداخلأ أساسياً لنجاح الجهوية التقدمة.

خاتمة:

يبدو لنا من خلال ما سبق ذكره أن الدستور الجديد قد وضع

المعالم والخطوط العريضة لكيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة

والجهات، وتبقى المسؤولية الآن على عاتق الحكومة التي ينبغي عليها أن تسرع في تنزيل الجهوية المتقدمة كما وعدت بذلك في برنامجها، وتعميق مسلسل اللامركزية، وذلك من خلال إصدار قانون تنظيمي للجهات والجماعات الترابية الأخرى، الذي يجب عليه أن يوضح ويحدد بناءً على مبدأ التفريع الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة.

marocdroit.com