وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
وبمساهمة Fondation Hanns-Seidel

تنظم ملتقا دوليا حـول

الدولة الاقليمية: اللامركزية و الحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية

''Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale : L'expérience des pays du Maghreb''

الدكتور سالمي عبد السلام
جامعة الجلفة

مداخلة بعنوان

اللامركزية في الدستورين المغربي والتونسي الجديدين

فعاليات الملتقى يومي 27 و28 أفريل 2015
مجمع هيليو بوليس قالمة
الموقع الإلكتروني للجامعة
www.univ-guelma.dz
العنوان
ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

د. سالمي عبد السلام
أستاذ محاضر قسم أ
كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة الجلفة

المحور الثاني: العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية في الدول المغاربية

عنوان المداخلة: اللامركزية في الدستورين المغربي والتونسي الجديدين

جاء الدستورين المغربي والتونسي بعد ما يعرف بالربيع العربي الذي نتج عنه ثورة أطاحت بنظام الحكم في تونس وأثير على النظام الدستوري المغربي الذي حاول ان يدخل إصلاحات سياسية ، ومن بين المسائل التي طالها الإصلاح قضية اللالمركزية ، حيث جاء في الخطاب الملكي ليوم 17 يونيو 2011 بمناسبة الدستور المغربي الجديد في المحور التاسع " إن منظورنا الشامل للديمقراطية الحقة ومقومات الحكامة الجيدة لا ينحصر في إعادة توزيع السلطات المركزية بل يقوم على توزيع السلطات والموارد بين المركز والجهات وذلك ضمن جهوية متقدمة نعتبرها عماد الإصلاح العميق لهياكل الدولة وتحديثها" وجاء نص الدستور على تكريس هذا التوجه حيث نص الدستور المغربي في الفصل الأول من الباب الأول على أن " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة"

ينص الدستور التونسي الجديد في الفصل 14 منه على أن " الدولة تلتزم بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة ". ونص في الباب السابع بالسلطات المحلية في الفصل131 على" أن السلطة المحلية تقوم على أساس اللامركزية ، تتجسد اللامركزية في جماعات محلية تتكون من بلديات وجهات واقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون"

وبالتالي فإننا في هذا العرض سنحاول أن ندرس ما إذا كانت هذه الإصلاحات هي إصلاحات المراد نها تجسيد اللامركزية الحقيقية أم هي إصلاحات من أجل الإصلاحات فقط.

وسنتطرق في هذا العرض البسيط إلى مفهوم الجهوية كتكريس لفكرة اللامركزية في الدستورين التونسي والمغربي الجديدين.

1/تعريف اللامركزية

يعرف أساتذة القانون الإداري اللامركزية على انها توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين العاصمة والسلطات الإدارية الأخرى في المحافظات ، أي انها تؤدي إلى تعدد مراكز اتخاذ القرار ، الأمر الذي يتطلب تعدد الأشخاص العامة من ناحية والإستقلال النسبي لهذه الأشخاص في علاقتها ببعضها البعض من ناحية أخرى ، بحيث تباشر هذه الأشخاص اختصاصها تحت سلطة الرقابة السلطة المركزية.[1]

/مفهوم الجهة في بعض أنظمة الدول الأوروبية 2

[1] عبد الباسط علي أبو العز ، اللامركزية بين النظرية والتطبيق ، مصر المعاصرة ، دون تاريخ نشر ، دون مكان نشر ، ص 247

عرف المجلس الأوربي الجهة بكونها "اقليم ذو مساحة متوسطة يمكن تحديده جغرافيا ويتميز بانسجامه"
ففي فرنسا تم إنشاء اول نظام جهوي بمناسبة بمقتضى مرسوم صادر في 14 يونيو 1930 يتعلق بتنظيم عمل الجهات في المجال الإقتصادي وتنميتها في هذا الإطار ، وفي 19 أفريل 1941 صدر قانون أحدث منصب والي الجهة والذي يتمتع بإختصاصات واسعة في المجال الإقتصادي ومجال الشرطة الإدارية وبموجب تعديلات أدخلت سنة 1944 حل مفوضو الجمهورية محل ولاة الجمهورية.
وبعد الحرب العالمية الثانية وبالضبط سنة 1947 وبمناسبة الخطة الإقتصادية 1947-1953 برزت أهمية التنسيق في إعداد وتنفيذ الخطة الإقتصادية وهذا ما استلزم ضرورة وجود هيئة تصل بين الوحدات المحلية والسلطات المركزية وتكون مسؤولة عن التخطيط ، ولكن الملاحظ هنا ان الجهة تمتع بالشخصية المعنوية ، وهو نفس النهج الذي تبناه المرسوم الصادر سنة 1964 .
النقلة النوعية التي أدخلت على نظام الجهة تضمنها القانون الصادر في 5 يونيو 1972 والذي أصبحت بمقتضاه الجهة تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي وتهدف غلى تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية وترمي إلى تنفيذ المشاريع الإقتصادية التي لا يمكن للأقاليم أن تقوم بها بمفردها.
وبموجب قانون 2 مارس 1982 أصبحت الجهة في فرنسا جماعة ترابية محلية .
أما في اسبانيا فالملاحظ أنه في 22 نوفمبر 1957 لجا الملك خوان كارلوس لمرجعية الخصوصيات الجهوية لكن في إطار وحدة المملكة والدولة ، وما ينبغي الإشارة إليه هو أن النظام الإسباني يتراوح بين الفيدرالية والجهوية في غطار ما يسمى بدولة الأقاليم المستقلة .
في إيطاليا نجد ان دستور 1948 نص بشكل واضح على استقلال الجهات ، فالجهة تمارس اختصاصات تشريعية و مع تزايد المطالب الإنفصالية تم إصدار مجموعة من القوانين التي تمنح الجهات مكانة اساسية في أيطاليا[2].

/الجهة كمظهر للامركزية في المغرب3

نصت جميع الدساتير التي عرفها المغرب بعد الإستقلال منذ سنة 1962 إلى غاية دستور 2011 مرورا بدستور 1996 على المؤسسات المحلية ، حيث نجد أن دستور 1996 قد حدد الجماعات المحلية في الجهات والأقاليم والعمالات والجماعات الحضرية والقروية تتكفل بتسيير شؤنها بطريقة ديمقراطية وفق طريقة يحددها القانون ، كما تتكفل بالمساهمة في تنظيم المواطنين وتمثيلهم .

وتنفيذا لفصول الدستور والقوانين الخاصة بالمؤسسات اللامركزية عرف المغرب انطلاقة مهمة خاصة بعد صدور الميثاق الجماعي في 30 سبتمبر 1976 في اشراك السكان بواسطة ممثليهم في تدبير الشأن العام على مستوى الجماعات المحلية مع بعض الإختلافات في طبيعة التكوين والإختصاصات.[3]

---

[2] حسين صحيب ،االجهة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ،الدولية ، العدد 2 ، 2006 ص 37.
[3] محمد المجدوبي ، إصلاح قوانين اللامركزية والإصلاحات الدستورية ، الإصلاح في المغرب ، دون تاريخ نشر ، دون سنة نشر، ص 42 و43.

تم الإعتراف بالجهة كجماعة محلية في دستور 1992، لتتدعم هذه المؤسسة في ظل دستور 1996 بإطار قانوني خاص في سنة 1997، وهو القانون رقم 96- 47المؤرخ في 2 أفريل 1997 والمتعلق بتنظيم الجهات (النواحي الإقتصادية) كنتيجة للضغوطات التي كانت تطالب بنظام لا مركزي متقدم يتناسب مع تطلعات السكان والنخبة السياسية.

وقد كانت الجهة في ظل دستور 1996 تفتقر لأبرز المقومات المعترف بها للامركزية الإقليمية المدعمة لمجال إستقلالها عن الإدارة المركزية، إذ ليس لها طاقم موظفين خاص بها ينظمهم إطار قانوني خاص بموظفي الجهات على غرار مرسوم 1977 المنظم لموظفي الجماعات ، إذ يبقى موظفوها تابعين للإدارة المركزية ملحقين بالجهات في إطار وضعية الإلحاق، وهي إحدى الوضعيات التي يكون عليها الموظف العمومي المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما لا تتوفر على إطار قانوني خاص ينظم مالية الجهات على غرار القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها ، وذلك في ظل ضعف موارد الجهة والذي يحول دون ممارسة إختصاصاتها بالنجاعة المطلوبة، على إعتبار أن الموارد البشرية والمالية هما المتحكمين في الوصول إلى تحقيق التنمية، وهذا الضعف والقصور يجعل مداولاتها تنفذ من طرف الوالي أو العامل، وهو سلطة لا ممركزة تمثل سلطة وصائية على الجماعات الترابية ومنها الجهة على المستوى المحلي.

أصبحت الجهة في الدستور الحالي لسنة 2011 تتبوأ مكانة الصدارة بين باقي الجماعات الترابية المنصوص عليها في الباب التاسع منه، ويمكن تعريف الجهة إستنادا للمادة الأولى من ظهير التنظيم الجهوي بكونها: "جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري تمارس مجموعة من الإختصاصات المسندة لها بموجب القانون، وهي معنية بتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية للجماعة الجهوية بتعاون إن اقتضى الحال مع الدولة والجماعات المذكورة".

ولقد ابرزت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من قانون الجهات الهدف من تحديد هذه الأخيرة ، بحيث يرمي هذا التحديد إلى "تكوين مجموعة متجانسة ومندمجة ويجب ان يستجيب هذا التحديد للرغبة في تحقيق الإنسجام بين المكونات الترابية للجهة ، باعتبار طاقات هذه المكونات وخصائصها الإقتصادية والإجتماعية والبشرية وباعتبار تكاملها وتجاورها الجغرافي".

ويرى الأستاذ حسين صحيب أنه بالرغم من الهدف الذي اورده المشرع المغربي من تحديد الجهة ، فإن إشكالية وضع تعريف دقيق لها تبقى مثار عدة تساؤلات ، لا سيما عند مقاربة هذا المفهوم مع انماط اللامركزية المطبقة في دول أخرى بسيطة كانت أو مركبة على غرار اسبانيا ، فرنسا ، إيطاليا ، ألمانيا . بالإضافة غلى ذلك فإن مفهوم الجهة يحيل إلى العديد من المصطلحات الأخرى التي تتداخل وتتشابك في مفهومها مع مفهوم الجهة كمفهوم الحكم الذاتي الموجود في اسبانيا مثلا.[4]

[4] حسين صحيب ،مرجع سابق ، ص 28

إن هذه الوضعية السلبية التي كانت تعوق تحقيق التنمية الجهوية شكلت دافعا لبلورة مرتكزات جهة قوية بمقومات عصرية، تضاهي من حيث الإختصاصات والإستقلال بعض النمادج المتقدمة في مجال الجهوية الإدارية، لينتقل المغرب إلى مفهوم جديد وهو الجهوية المتقدمة أو الموسعة، والتي ليست إلا تطوير لإختصاصات الجهة كوحدة ترابية لامركزية فهي لم تخرج بذلك عن هذا الإطار.

لقد وجدت فكرة الجهوية الموسعة موقعا بارزا في العديد من الخطب الملكية، إلا أن خطاب 6 نوفمبر 2008 يعد مرجعية أساسية للجهوية الموسعة بالمغرب، وترسخت هذا الفكرة أكثر في خطاب تنصيب اللجنة الإستشارية للجهوية في 3 يناير 2010 ، والتي تمحور دورها في وضع تصور عام حول الجهوية بالمغرب وسبل تحقيقها، فوضعت تقاريرها الموضوعاتية المحددة للإختلالات وأوجه القصور بالجهة والمقدمة لإقتراحات لتجاوزها، وقد تم تضمين العديد منها في الدستور الحالي في إنتظار صدور قوانين تنظيمية تمنحها القابلية للتنزيل على أرض الواقع[5]

/الولاية كوحدة إقليمية في نظام الجماعات المحلية في تونس 4

صدر أول نظام للتقسيمات الإدارية في تاريخ تونس المستقلة في 21 جوان 1956، حيث تضمن هذا التقسيم إنشاء وحدتين محليتين هما الولاية والبلدية ,

والملاحظ أن القانون رقم 54 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 1963 والمتعلق بالولاية تضمن إنشاء مجالس محلية غير أن نصوصه لم تتطرق على توضيح أهم المبادئ التي تحكم نظام الإدارة المحلية في تونس ، ذلك أن الملاحظ أن الاختصاصات التي تم إسنادها لهذه المجالس لم تزد عن كونها اختصاصات استشارية لا أكثر ، في الوقت الذي يقوم فيه منطق نظام الإدارة المحلية على أن المجالس المحلية تمارس اختصاصاتها بصفة مستقلة تماما وذلك من منطلق أن هذه الاختصاصات مستمدة من القانون وليست عن طريق السلطة التنفيذية[6]

الولاية هي وحدة إدارية مركزية تنشأ لخدمة اغراض الحكومة في الوحدات المحلية ويعين على راسها والي من طرف رئيس الجمهورية حيث جاء في القانون الأساسي المؤرخ في 13 جوان 1975 بان " الوالي هو المؤتمن على سلطة الدولة وممثل الحكومة بدائرة ولايته وهو إداريا تحت سلطة وزير الداخلية"[7] ويساعد الوالي جهاز إداري يتشكل من الكتابة العامة ومجموعة من المعتمدين .

الملاحظ أن المشرع التونسي قد اخذ بمصطلحين للولاية فنجده قد استخدم مصطلح المحافظة في القانون الأساسي لسنة 1975 في حين استخدم مصطلح الولاية في القانون الأساسي المتعلق بالولاية رقم 11 الصادر بتاريخ 4 فيفري 1989 والملاحظ أن هذا القانون الأخير قد نص في فصله الأول على أن" الولاية دائرة ترابية

---

[5] عبد الغفور اقشيشو' الجهوية الموسعة بالمغرب : خيار أم اكراه ؟ مجلة تحت المجهر ، الموقع الإلكتروني http://www.almjhar.com/ar-sy/ArtView/1350/73817
تاريخ الإطلاع على الموقع 15 مارس 2015

[6] كواشي عتيقة ، مذكرة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح بورقلة ص 114

[7] الصادق شعبان ، النظام السياسي في تونس ، مركز الدراسات والبحوث الإقتصادية والإجتماعية ، 2005 ، تونس ، ص 40.

للدولة وهي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ويدير شؤونها مجلس جهوي وتخضع لإشراف وزير الداخلية " وبالتالي فإن هذا القانون قد رفع الغموض الذي كان يكتنف طبيعة الولاية في القانون رقم 54 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 1963 والذي كان يعطي صفة الجماعة العمومية لمجلس الولاية فقط وليس للولاية بحد ذاتها ، وهو ما يكرس التطابق مع أحكام الفصل 71 من الدستور الذي ينص على أن المجالس الجهوية تمارس المصالح المحلية حسب ما يضبطه القانون .

بالإضافة إلى ذلك فإن القانون الأساسي رقم 11 للمجالس الجهوية أشار إلى أن الولاية هيكل إداري مزدوج الطبيعة فهي دائرة إدارية ترابية للدولة فهي بهذا تمثل جهازا لعدم التركيز الإداري كما تشكل بعدا للامركزية الإدارية.[8]

خاتمة :

بعد أن تطرقنا في هذا العرض البسيط إلى المقاربة التي تم اعتمادها من طرف كل من المغرب وتونس في الجماعات المحلية وتطبيقهما لفكرة اللامركزية نخلص إلى أن الدستورين الجديدين في المغرب وتونس جاءا نتيجة ظروف سياسية معينة مرت بها المنطقة العربية والتي يطلق عليها "الربيع العربي" ، مع ملاحظة أن فترة إعداد الدستور التونسي كانت أطول ومر عن طريق جمعية تأسيسية وتم تبنيه بعد مناقشات طويلة ، والواقع أن الظروف التي تم فيها اعتماد الدستورين الجديدين ربما جعلت التركيز يكون حول قضايا أخرى أثرت على الاهتمام الذي يجب أن تناط به قضية اللامركزية.

بالإضافة إلى أن فكرة الدولة المركزية القوية يصعب التنازل عنها في ظل الأنظمة التي تحمل موروثا يقوم على وجوب أن تكون السلطة قوية وبالتالي فإن الحفاظ على هذه القوة يتمثل في مؤسسات مركزية قوية .

[8] كواشي عتيقة ، مرجع سابق ، ص 177