# إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته : دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب

**الدكتور: ملاوي إبراهيم**

**الاستاذة: سعايدية حورية**

**جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي**

**ملخص:**

**إنَّ اهتمام الدولالمغاربية اليوم، بالإدارة المحلّيّة كأسلوب تنظيمي من أساليب إدارة الخدمات العامّة، فهها للبحث عن الآليّات والوسائل الّتي من شأنها أنْ تطوّر أداء جماعاتها المحلّيّة، الّتي أثبتت عجزها عن تحقيق طموحات المواطنين وتلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب، حيث تشير جميع الدّلائل إلى وجود تقصير، في الأداء غياب المصداقيّة والشّفافيّة، وتزايد مظاهر الخيبة وفقدان الثّقة لدى الجمهور، الأمر الّذي أدى إلى ضعف المشاركة وفقدان النّزاهة، وبالتالي بروز مظاهر سوء الإدارة والائتمان والفساد، فعلى المستوى العملّي، لم تعد المجالمحلّيّة هي الفاعل الرّئيسي في تحقيق التّنميّة المحلّيّة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل القطاع الخاص ومؤسّسات المجتمع المدنّي.**

**لذا أصبح التّزام الدول المغاربية (الجزائر والمغربب)منهجيّة حوكمة الإدارة المحلّيّة أمراً في غاية الأهميّة، لما ينطوي عليه ذلك من تكامل أدوار لمجالس المحلّيّة والقطاع الخاص ومؤسّسات المجتمع المدنّي من خلال المشاركةوالتّشارك لإعادة رسم الأدوار لكلٍ منها ليتسنى تحقيقالتّنميّةالمحلّيّة ذاتالكفايّةوالفعاليّة، والاستجابة للمواطنين وطموحاتهم، وفق ما ترتكز عليه الحوكمة من مميزات تعكسالشّفافيّة والمساءلةوالتّشارك، في تحملِالمسئوليّة والمشاركة في رسم السّياسات وتعزيز دّولة القانونواللامركزيّة لتقريب صنع القرار من المواطنين.**

## Résumé

Aujourd'hui, les pays du Maghreb s'intéresse d'avantage à l'administration locale comme l'un des moyens d'organisation et d'administration des services publics. Cet intérêt officiel s'est traduit par la recherche de moyens de développement des performances de ces collectivités locales qui ont prouvé leur incapacité à être à la hauteur des aspirations des citoyens et à satisfaire leurs

besoins. Ainsi, tous les indicateurs révèlent l'absence de la crédibilité et de la transparence dans les actions menées par ces collectivités ce qui a renforcé la déception et la perte de confiance du public et a conduit au manque de participation et à la perte de l'intégrité, et donc l'apparition de la mauvaise gestion et de la corruption, Sur le plan pratique, les conseils locaux ne sont plus les principaux acteurs dans le développement local. D'autres acteurs tels que le secteur privé et les institutions de la société civile s'y sont substitués.

Raisons pour laquelle, l'engagement de les pays du Maghreb (Algérie et le Maroc) d'adopter une méthodologie de la gouvernance de l'administration locale est extrêmement important, car il vise à réaliser la complémentarité des des conseils locaux, du secteur privé et des institutions de la société civile, roles et ce, à travers la participation et le partage afin de redéfinir les rôles et les responsabilités de chacun d'entre eux, dans le but de réaliser un développement local efficace. Ainsi, la gouvernance reflète la transparence, le partenariat et la responsabilisation dans le but de réaliser la prospérité, la décentralisation et l'Etat de droit.

**مقدمة:**

شَهِدَتْ السّنوات الماضيّة اهتماماً متزايداً بموضوع الإدارة المحلّيّة، بأبعادها السّياسيّة والإداريّة والاقتصاديّة والماليّة، وقد جاءَ هذا الاهتمام في إطارِ الاتجاه إلى توسيعِ نطاقِ مشاركة المواطنين، ودورهم في عمليّة الحكم، وتقليص أدوار الدّولة في الإنتاجِ والإدارة المباشرة لمؤّسساتها، ومنح مؤّسسات المجتمع المدنيّ والقطاع الخاص دوراً أكبر في عمليّة التنميّة.

ولذلك لجأت الحكومات المحلّيّة في العديدِ من الدّولِ عامة، والدول المغاربية خاصة إلى تبنِي سياسات التّحول إلى القطاعِ الخاص من خلالِ إعطاءِ دوراً أكبر لهذا القطاع في عمليّة تقديم الخدمات والتنميّة المحلّيّة، والتّركيز على مشاركةِ المجتمع المدنيّ، عن طريقِ استشارته والاستفادة من خبرتِه عند إعدّاد السّياسات والقوانين المسيّرة للتنميّة المحلّيّة، بحكمِ مؤهلاتِه وطبيعة نشاطاته.

وبناءاً على ذلك، ظهرتْ الحاجة إلى الانتقالِ من نظامِ إدارة محلّيّة تسيطُر فيه المجالس المحلّيّة المنتخبة إلى نظامِ إدارة محليّة يُشارِكُ فيه المجتمع المدنيّ و القطاع الخاص في تحملِ المسئوليّات والسّلطات والموارِد، إلى جانبِ هذه المجالس.

ولأنّ الإدارة المحلّيّة نابعة من صميمِ الشّعب، فهي وحدها الّتي تستطيعُ توسيع نطاق هذه المشاركة، فالمساهمة الشّعبيّة هي روح الإدارة المحلّيّة، والمحور الّذي ترتكز عليه، ولا يتحقق ذلك إلاّ من خلالِ جماعات محلّيّة فعّالة غير ممركزة في إطارِ دّولة موحدة تشكّل البلديّة خليتها الأساسيّة.

وبالطبع فإنّ بناء نظام متطّور للإدارة المحلّيّة، لا يأتي بمجردِ إصدار قوانين أو مراسيم خاصّة بذلك، وإنّما لابدّ من الانسجامِ بين ما تقدمه القوانين وبين ظّروف ومقتضيّات التّطور، الأمر الّذي يتطلّب ملائمة النّصّ مع ما يطلق عليّة باسم الحوكمة.

وفي خَضّمِ هذه التغيرات والتّحولات الّتي شهدها نظام الإدارة المحلّيّة في العالِم، سارعتْ الدول المغاربية من بينها الجزائر والمغرب إلى تعدّيلِ المنظومة التّشريعيّة الّتي تسير جماعاتها المحليّة – الّتي أثبتت محدوّديتها في معالجة الحالات الطارئة والاستثنائيّة الّتي عاشتها الكثير من الجماعات المحليّة، والتوترات الّتي طبعت الكثير من المجالسِ المحلّية، ما أثر سلباً على عجلة التنمية، الأمر الّذي أدّى إلى غياب آليات وضمانات مبدأ الشفافيّة ممّا ولد الشّك والريبّة داخل الجمهور، فنجم عن ذلك تراجع نطاق المشاركة على جميعِ المستويّات–، بما يستجيب إلى متغيراتِ المرحلة ومتطلباتها. وعيه يمكن طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى ساهمت المنظومة التشريعية الجديدة المسيرة للجماعات المحلية في الجزائر والمغرب في إصلاحها؟.

للإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم محاور الموضوع إلى نقطتين أساسيتين: النقطة الأولى تدور حول تطور نظام الجماعات المحليّة في الجزائر من خلال المبحث الأول، أما النقطة الثانية خصصت لدراسة تطور الجماعات المحليّة في المغرب عبر المبحث الثاني.

المبحث الأول تطور نظام الجماعات المحلّيّة في الجزائر

عرفت التنظيم المحلّي الإ الجزائريّة تطوراً مطرداً أملته ضرورات سياسيّة اقتصاديّة واجتماعيّة وثقافيّة، واعتمد على اللامركزيّة في التّسيير الّتي ظهرت لحل المسألة الدّيمقراطيّة في الدّولة وتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في الشّؤون المحلّية[1] تهمهم مباشرة، والّتي كرسها الدّستور ومواثيق وقوانين البلديّة والولايّة الّتي خولت لهم صلاحيّات في مختلف المجالات أجل تحقيق الأهداف السّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة للإدارة المحلّيّة باعتبارها مفهوم حيوّي وأساسيٍّ من مفهومات الحوكمة المحلّية في الدّولة الجزائريّة المعاصرة[2].

حيث أصبح نظام الجماعات المحلّيّة ضرورة من ضروريّات الحوكمة، ولما كانت الحوكمة المحلّيّة تجسد نموذجاً حقيقياً لديمقراطيّة المحليّة القائمة على التعدّديّة والاستقلاليّة والمشاركة الواسعة في صنع القرار المحلّي لتحقيق التنمية المحليّة، استوجب ذلك تظافر الأطراف المعنيّة بتجسيد الحوكمة المحلّيّة على جميع المستويات الاجتماعيّة والاقتصاديّة والسّياسيّة، وهذه الأطراف هي الهيئات المحليّة، المجتمع المدنيّ المحلّي، والقطاع الخاص المحلّي.

وتقوم الهيئات المحليّة على وحدتين إهما البلديّة والولايّة تجسد من خلالهما أسس الدّيمقراطيّة الاقتصاديّة والاجتماعيّة وتقوم وقيّم الدّيمقراطيّة الشّعبيّة المحليّة بصورة خاصّة، ولقد بدأ الاهتمام بهذه الوحدات في الجزائر منذ الاستقلال[3] فكان أول إصلاح لها عام 1967 للبلدية و1969 للولاية والتي وصل عددها إلى اليوم 1541بلدية و48 ولاية.

وعليه ستتّم دراسة هذه الأطراف منفصلة، وبصورة موجزة مع التّركيز على الإصلاحات الجديدة لهذه الجماعات، المطلب الأول البلديّة باعتبارها قاعدة اللامركزيّة، أما المطلب الثّاني فكان يُعالج الولايّة كهيئة ثانية الإدارة المحليّة إلى جانب البلديّة:

المطلب الأول: البلـديّة

نظراً الأهميّة البالغة للبلديّة في الجزائر وإلى دورها الفعّال في تحقيق التنمية المحلّيّة، بصفتها مؤسّسة دستوريّة[4] مميّزة في ممارسة المواطنة وفاعلاً لايستغنى عنه في تهيئة وإدارة إقليم الدّولة، فقد عرفت تطوراً مضطرداً منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وذلك بتطور الأوضاع السّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة.

فبعد المرحلة الانتقاليّة فرضتها أوضاع الفراغ النّاجم عن مغادرة الإطارات الأوروبيّة الجزائر دفعة واحدة بعد الاستقلال مباشرة، والّتي سيّرت على أساس دستور 1963، وكذا المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 مايو 1963 الذي ألغى أكثر من نصف عدد البلديّات ليسهل التحكم فيها[5]، وعهد تسييرها إلى لجان خاصّة (Délélgations Spéciales) ، ثم لجنة "التّدخّل الاقتصاديّ والاجتماعيّ" ثم "المجلس البلديّ لتنشيط التّسيير الذّاتي"منتهجة أسلوب التّعيين[6]، مع اشتراط نوع من التّمثيليّة لفئات من المواطنين عن طريق مباشر أو غير مباشر، كانت هذه الإجراءات انتقاليّة تهدف إلى معالجة وضع استثنائيّ لا تسمح كل معطياته بتبنّي نظام انتخابّي قد يستحيل تطبيقه آنذاك، امتدت هذه الفترة إلى غاية صدور الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967، والمتضّمن القانون البلديّ كأوّل قانون يعنى بتنظيم المجموعات المحلّيّة، الّذي كرس الانتخاب لأوّل مرة[7]، كما عكس اهتمام الدّولة بمبادئ اللامركزيّة الإقليميّة باعتبار البلديّة وحدة مركزيّة، مكلّفة بالقيام مباشرة بأعمال التنميّة الّتي تخصها وحدها وقد جاء هذا القانون متأثّر بنموذجين مختلفين، الأوّل يتمثّل في التّجربة اليوغسلافيّة حيث تهيمن طبقة العّمال والفلاحون على تسيير الشّأن المحلّيّ، مكرسة بذلك النظريّة الاشتراكيّة، أمّا النّموذج الثّاني فهو النّموذج الفرنسيّ الّتي تتميّز بإطلاق صلاحيّات المنتخب.

وفي ظّل مرحلة تميّزت بمبادئ وتوجيهات جديدة أرساها دستور 1989، بإلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعدّديّة الحزبيّة والانفتاح الاقتصاديّ، وكان لهذا النّظام التعدّديّ آثاره في الفضاء الجواريّ الذي تشكّله البلديّة، إذ كانت الظّروف تتطّلب قانوناً يستجيب إلى متغيرات المرحلة ومتطّلباتها، صدر القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، والمتعلّق بالبلديّة.

وقد عرفت هذه المرحلة حالات استثنائيّة على مستوى البلديّات، أظهرت محدّوديّة منظومة قانونيّة خلال العشرون سنة من تطبيق القانون 90-08 غير قادرة على تفكيك التوترات، وعدم تمكّنها من تسوية المشاكل ذّات النّمط الجديد، النّاجمة خاصّة عن تعدّديّة ماتزال في طريق النُّمو، وتحتاج إلى تعزيز[8] أدى ذلك إلى تضارب مواقف المنتخبين وبَات من الصعب التّوصل إلى الإجماع الّذي يعتبر ضروريّاً في اتخاذ القرارات الّتي تهدف إلى تلبية الحاجات الجماعيّة، ولقد بلغت هذه التناقضات ذروتها بسبب بعض العوامل يذكر منها:

1- تحضير الهيئة التّنفيذيّة للبلديّة لتولي وظائف التّسيير الّتي تقتضي الخبرة لا سيّما في مجال تعبئة الموارد المالّية، وتسيير الأملاك والمحاسبة العموميّة.

2- عدم اهتمام بعض المنتخبين بتسيير المرافق العموميّة الأساسيّة كالحالة المدنيّة أو صيانة الطرقات.

3- ضعف الاتّصال من طرف المنتخبين المحلّيّين الذين لا زالوا غير متشبعين بمقاربة جواريّة.

4- الغموض والتّداخل الذي يخيم على بعض الصلاحيّات المخولة للمنتخبين وعلاقاتهم بالإدارة.

ومن هنا بات من الضروريّ إجراء تعديلات على المنظومة التّشريعيّة المسيرة للبلديّة 90-08 فبدأ التّفكير في الانتقال إلى مرحلة تجديد الإدارة المحليّة، وترقية استشارة المواطن ومشاركته في تسوية مشاكله وتحسين ظّروف معيشته، لقد شهد هذا القانون في مرحلة حاسمة شرعت فيها الجزائر في وضع حيّز التّنفيذ، الإصلاحات العميقة الّتي قررها رئيس الجمهوريّة، الذي اهتماماً خاصاً لعصرنة الحوكمة وترقيّة دور مكانة المجالس المنتخبة في تسيّير التنميّة والشّؤون العامّة، في خطابه للأمّة يوم 15 أبريل 2011 ودعمها بالتّعليمات المعطاة خلال اجتماع مجلس الوزراء ليوم 02 ماي 2011[9]. وفعلاً تجسد هذا العمل من خلال إصدار القانون المتعلّق بالبلديّة في يونيو 2011 والقانون المتعلّق بالولايّة فبراير 2012.

فجاء قانون البلديّة 11-10 الذي يكتسي أهمّيّة بالغة، لأنّه يندرج في إطار إصلاحات الجماعات المحليّة، وهذا ما أكّده رئيس مجلس الأمّة في خطابه بمناسبة افتتاح دّورة الخريف 2010 حيث نبّه إلى ضرورة تطوير وتجديد المنظومة القانونيّة والتّنظيميّة والإداريّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة وأساليب تسيرها حتى تتمكّن البلديّة والولايّة من الاضطلاع بدورها، حيث يفيد في خطابه "أما قانون البلديّة و الولايّة ... أنّ هذين النّصّين القانونين اللذين طال انتظارهما قد أصبح يشكّلان اليوم مطلباً أكثر من ضروريّ وعاجل..، مراجعة من شأنها أن تمكّن البلديّات من التطوروتحقيق التنميّة على المستوى المحلّيّ..."[10].

هذا الإصلاح يمثّل إحدى الحلقات الرّئيسيّة في سلسلة الإصلاحات الأشمل، المتمثّلة في إصلاح هياكل الدّولة المعلّن عنها سنة 1999، الهادف إلى إرساء دّولة الحق والقانون فعلاً وممارسة، وتطوير الإدارة المحلّيّة بما ينسجم مع أسس الدّيمقراطيّة المحلّيّة، حيث تم تكليف لجنة إصلاح هياكل الدّولة ومهامّها، في المادّة 02 من المرسوم الرّئاسّي رقم 2000-372، المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 ، المتضّمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدّولة ومهامّها، بما يأتي: "... دراسة الجوانب المتعلّقة بتنظيم الجماعات وسير الجماعات الإقليميّة والإدارة المحلّيّة..."[11].

كما لقيت للمجهودات الحكوميّة دوراً كبيراً في ترسيخ دعائم الحوكمة المحلّيّة، من خلال مراجعة القوانين المتعلّقة بالبلديّة والولايّة على التوالي والانتهاء من إعداد المشروع التّمهيديّ للقوانين المتعلقة بالبلديّة والولايّة سنة 2007، وفي الحقيقة أنّ هذا القانون، قد مّر بمراحل عدّة من النُّضْجِ والإجراءات والتّشاور شاركت فيها كّل السّلطات والمنتخبون المحلّيّون، وهذا مّرده إلى الأهمّيّة الّتي تحظى بها البلديّة[12].

ويهدف هذا القانون إلى ضّم البلديّة إلى قائمة الفاعلين في الإصلاحات الّتي تقوم بها الدّولة، واتخاذ الحلول لكلّ المشاكلّ والعوائق الّتي تعترض تسيير البلديّات، والانتقال إلى مرحلة تجديد الإدارة المحليّة، وترقيّة استشارة المواطن ومشاركته في تسوية مشاكله وتحسين ظّروف معيشته، كما يهدف إلى وضع الأحكام الدّستوريّة حيّز التّنفيذ للدّيمقراطيّة، اللامركزيّة، التعدّديّة) والهيئة الأساسيّة الّتي يتّم بموجبها التّحول من الإدارة المحليّة الّتي تسيرها المجالس المنتخبة إلى حوكمة محلّيّة يشارك في تسييرها المجتمع المدنيّ والقطاع الخاص إلى جانب هذه المجالس.

يحتوي القانون رقم 11-10 على 222 مادّة[13]، موزعة على خمسة فصول، وهكذا فإنّ الهدف من مراجعة القانون المتعلّق بالبلديّة هو تكييف الإطار القانونيّ والتّنظيميّ والغاية منه:

– تكريس مبدأ الدّيمقراطيّة التّشاركيّة عن طريق إشراك المواطن في تسيير شّؤون بلديّته، واستشارته حول خيارات أولويات التّهيئة والتنميّة لبلديّته.

– إدراج قطاعات جديدة في اختصاصات اللّجان الدّائمة في المجلس الشّعبي البلديّ، وذلك بالنّظر إلى أهميتها في التنميّة وارتباطها بصفة مباشرة بحياة المواطن وهي الاستثمار، والسياحة، والصناعة التقليديّة، والصيد البحريّ.

– تكريس الحق في التّكوين بالنّسبة إلى المنتخبين والموظّفين البلديّين.

– حصر لجوء الوالي إلى توقيف المنتخب البلديّ في الجنح والجنايات الّتي لها صلة بالمال العامّ، أو لأسباب مخلّة بالشرف، أو من كاف محل تدابير قضائيّة تأكيداً لاستقلاليّة المجلس البلديّ.

– منع أيّ عضو في المجلس الشّعبيّ البلديّ من حضور الجلسات الّتي يتداول فيها المجلس في موضوع يخصه أو يخص أحد صوله، تأكيداً لشفافيّة أعمال المجلس.

– للتكفلِ عن قرب بمصالح المواطن ألّزم هذا القانون رّئيس المجلس الشّعبيّ البلديّ بالإقامة الدّائمة بإقليم البلديّة.

–تعديل طريقة انتخاب رّئيس المجلس الشّعبيّ البلديّ، مع منح الأفضليّة للنّساء والشّباب لاعتلاء هذا المنصب.

– إضفاء صفة الرّسميّة على حفل تنصيب رّئيس المجلس الشّعبيّ البلديّ.

– للحفاظ على ممتلكات البلديّة، ودرءاً للفساد، وتجسيداً لمبدأ المسائلة، ألّزم هذا القانون رّئيس المجلس الشّعبيّ البلديّ الذي جُدِّدَتْ عهدته بتقديم عرض حال عن وضعية البلديّة بالنّسبة إلى العهدةِ المنقضية، أمام أعضاء المجلس المجدّد.

– إحالة تحديد كيفيات تحرير المداولات وتسجيلها وإجراءات إيداعها لدى الوالي ونشرها على التّنظيم[14].

– ضمان ديمومة سير البلديّة واستمّراريّة المرفق المحلّيّ مهما كانت الظّروف، كحالة شغور المجلس الشّعبيّ البلديّ إثر حله أو عند استحالة تنصيبه.

– تكريس مبدأ ممارسة البلديّة للّرقابة الذّاتية القبليّة في انجاز المشاريع عن طريق اشتراط الّرأي المسبق للمجلس الشّعبيّ البلديّ للمشاريع القطاعيّة على إقليم البلديّة، تفادياً لعدم إتمام المشاريع الإنمائيّة بسبب ضعف الموارد الماليّة لاسيّما في مجال حماية الأراضي الفلاحيّة والتّأثير على البيئة.

– تكريس مبدأ المابين البلديّات، كشكل جديد للتنظيم يأخذ بعين الاعتبار بروز حاجات اجتماعيّة واقتصاديّة مشتركة بين عدد من البلديّات.

– اعتماد حماية البيئة والحفاظ عليها كمبدأ من مبادئ التنمية المحلية، حيث اشترط هذا القانون، موافقة المجلس الشّعبي البلدي لإنجاز أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصّحة العمومية.

– تكريس الملحقات والمندوبيات البلدية، تجسيداً لمبدأ اللاتمركز وهذا من اجل تقريب الإدارة من المواطن.

المطلب الثّاني: الولاية

بعد الاستقلال تم إحداث لجان ولائية جهوية "للتدخل الاقتصاديّ والاجتماعيّ"، بموجب الأمر رقم 62-16 المؤرخ في 09 أوت 1962[15]، تضم ممثلين المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة الذي يرأس هذه اللّجنة، الّتي رغم أهميتها لم يكن لها إلاّ دوراً استشارياً، حيث كان عامل العمالة صاحب السّلطة فيها.

وبعد الانتخابات البلدية لسنة 1967 تمّ استخلاف اللّجنة الولائية الجهوية "بمجلس عمالي اقتصاديّ واجتماعيّ"، بموجب الأمر 67-222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967 الذي كان يتشكّل من جميع رؤساء المجالس الشّعبية البلدية، وممثّلين عن الحزب والنقابة والجيش[16]، لكن هذا المجلس بقي كذلك استشارياً، رغم دوره في الاقتراح ومتابعة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالولاية ومناقشتها، وبقي الوالي حائز لسلطات أوسع باعتباره ممثلاً للدّولة وللعمالة وهذا في جميع المجالات.

بعد ذلك عرفت الجزائر تطورات كبيرة في المجال السّياسيّ والاجتماعيّ والاقتصاديّ والثقافيّ أملت ضرورة مراجعة التّنظيم الإداريّ الجزائريّ، حيث صدر الأمر 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 والمتضمن قانون الولاية، والذي أسس لأجهزة ثلاث وهي:

– المجلس الشّعبيّ الولائي، وهو هيئة منتخبة.

– والمجلس التّنفيذيّ، يتشكّل من مديري مصالح الدّولة تحت سلطات الوالي.

- والوالي، وهو مندوب الحكومة في الولاية ويحوز على سلطة الدّولة بها، ويعينه رئيس الجمهورية[17].

لقد كرس هذا القانون مفهوم الديمقراطية على المستوى المحلّيّ من خلال المجلس الشّعبيّ الولائي المنتخب من قبل المواطنين، والذي تعززت صلاحياته بعد صدور دستور سنة 1976 حيث أصبح للمجلس وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية بنص المادّة 185 منه والّتي تجعل من المجلس الشّعبيّ الولائي مختصاً في الرّقابة الشّعبية على المستوى المحلّيّ.

ومع إقرار التعدّدية السّياسية، جاء القانون رقم 90-09 المتعلّق بالولاية، والذي جعل الولاية تتشكّل من هيئتين هما:

-المجلس الشّعبيّ الولائيّ:وهو هيئة مداولة منتخبة، على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية الّتي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقّهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه[18]، ومتابعة مختلف البرامج التنموية على تراب الولاية.

-الوالي: سلطة إدارية، يتمتّع بسلطات هامة كونه هيئة تنفيذية للمجلس، و ممثل الدّولة من جهة وممثل الولاية من جهة أخرى، ويعنيه رئيس الجمهورية.

وفي ظلّ الإصلاحات العميقة الّتي بادر بها رئيس الجمهورية بعد خطابه التاريخي يوم 15 أبريل 2011، الذي أكد فيه إرادته في تعميق المسار الديمقراطي، وتمكين المواطنين من مساهمة أوسع في اتخاذ القرارات الّتي تخص مستقبلهم، بتعزيز دور مختلف المجالس المنتخبة باعتبار المواطنين أكثر احتكاكاً بالإدارة واطلاعاً بانشغالاتهم[19].

صدر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلّق بالولاية، الذي يندرج في إطار إصلاح الجماعات المحلية الّتي بدأت بصدور القانون المتعلّق بالبلدية المذكور سابقاً، وكآخر حلقة من نصوص الإصلاح، تضاف إلى الحلقات الّتي بدأت بإصلاح المنظومة القضائية لسنة 1999، بدّاية بتنصيب لجنة إصلاح العدّالة في 20 أكتوبر 1999، وإصلاح هياكل الدّولة لسنة 1999 ، بدّاية بإحداث لجنة إصلاح هياكل الدّولة ومهامها في 22 نوفمبر 2000، وتعيين أعضائها، ثم تنصيبها في 25 نوفمبر 2000.

يحتوي القانون 12-07 على 181 مادّة[20]، موزعة على سبعة (07) أبواب، وهكذا فإنّ الهدف من مراجعة القانون المتعلّق بالولاية هو تكييف الإطار القانوني والتنظيمي والغاية منه:

- تكريس اللّغتين الوطنيتين (العربية والامازغية) في مناقشات المجلس الشّعبيّ الولائيّ على أنْ تحرر المداولات وجوباً باللّغة العربية.
- إدراج قطاعات التّربية والتّعليم العالي والتكوين والتّعليم المهنيين ضمن الصلاحيات الّتي يتدّاول بشأنها المجلس الشّعبيّ الولائي وتخصيصها بلجنة دائمة.
- تكريس استقلالية المنتخبين وتعزيز حمايتهم في مواجهة مستخدمهم من خلال التنصيص على أشغال المجلس بجمعيته العامّة ولجانه المختلفة كمبرر للغياب عن العمل، وكذا التنصيص على استفادتهم من علاوات وتعويضات ملائمة.
- تعزيز حماية المنتخب واحترام قرينة البراءة بالتنصيص على توقيف المنتخب إلاّ في حالة تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العامّ أو لأسباب مخلة بالشرف وحقّه في العودة إلى مزاولة مهامه في حالة صدور حكم بالبراءة من العدالة.

– إخضاع نفاذ مداولات قبول الهبات والوصايا الأجنبيّة إلى مصادقة الوزير المكلّف بالدّاخليّة بالنّظر إلى إمكانية ربطها بشروط قد تمس بالسّيادة الوطنيّة.

– تكريس حرّيّة المبادرة للمجلس الشّعبي الولائي في اقتراح قائمة مشاريع القوانين، ضمن المشاريع القطاعيّة السّنويّة.

– إضافة اختصاصات جديدة إلى تلك الّتي يتداول فيها المجلس الشّعبي الولائي، وهي السياحة، والغابات، الإعلام والاتّصال، وهذا تجانساً مع التّوجيهات الكبرى للسّياسة الاقتصاديّة والإعلاميّة، وبالنّظر إلى أهمّيّة هذه القطاعات في توفير مناصب الشغل ودفع عجلة التنميّة محلّيًّا، وكذا أهمّيّة الإعلام والاتّصال في التّواصل مع المواطنين والتّعريف بمجهودات الولايّة التنمويّة في جميع المجالات في إطار التنميّة المحلّيّة.

– توسيع مجال تدخل المجلس الشّعبي الولائي في حماية وترقية التراث غير المادّي إلى المجال الفني لما له من تأثير في تكوين شخصية وترقية المواطن.

– إضافة صلاحيّات حماية البيئة إلى مهامّ الولايّة كجماعة إقليميّة للدّولة، لما يكتسبه هذا المجال من أهمية في التنميّة والحفاظ على المحيط وصحة المواطن، انسجاماً مع سياسة الدّولة المنخرطة في الجهود الدّوليّة لحماية البيئة في إطار التنميّة المستدّامة.

– تكريس التّعاون والتّشاور بين هيئتي الولايّة، من خلال إلزام الوالي باطلاع المجلس الشّعبي الولائي على مدى تنفيذ التوصيّات الصّادرة عن المجلس، و بين الوالي ومكتب المجلس لاسيّما في نقل الاعتمادات الماليّة داخل الميزانيّة.

## المبحث الثاني: تطور نظام الجماعات المحلّيّة في المغرب

تعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث عرفت بوضع اللبنات الأولى للتنظيم الجماعي خاصة عن طريق المصادقة على الظهير المؤرخ في 02 مارس 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة، والذي أسفر لأوّل مرة عن إحداث 108 جماعة حضرية وقروية. إلاّ أنّ سنة 1960 عرفت العديد من الإصلاحات وشكلت الانطلاقة الأساسية للامركزية بالمغرب. وبالفعل، بتاريخ 23 جوان 1960، تم اعتماد أول ميثاق جماعي يعلن عن نظام تمهيدي لنظام اللامركزية، مع اختصاصات محدّودة وجهاز تنفيذي مزدوج ووصاية قوية. وقد تزامن ذلك مع وضع أوّل دستور للمغرب سنة 1962 الّذي كرس وجود الجماعات المحلّية وفتح آفاقاً جديدة لنظام اللامركزية وذلك بإحداث جماعات محلّية جديدة، ويتعلق الأمر بالعمالات والأقاليم، جاءت المقتضيات المعلنة عن التأسيس الدستوري لسنة 1962 للجماعات الترابية في ثلاث فصول خصص لها الباب الثامن من الدستور تحت عنوان الجماعات المحلّيّة، حيث نص الفصل الثالث والتسعون على أنّ الجماعات المحلّيّة بالمملكة المغربية هي: العمالات والأقاليم والجماعات، ويكون إحداثها بالقانون. وهي الفاعل الرئيس دستورياً في تدبير المجال الترابي في كافة المجالات الاجتماعيّة والاقتصاديّة والثقافيّة. ونص الفصل الرابع والتسعون على أنْ تنتخب الجماعات المحلّيّة مجالس مكلّفة بتدبير شؤونها تدبيراً ديمقراطياً طبق الشروط الّتي يحددها القانون.

وقد منح المشرع بمقتضى الفصل الأوّل من ظهير نظام الجماعات الحضرية والقروية الشخصية المدنية والاستقلال المالي. وهي نفس الطبيعة القانونية التي منحها ظهير 1963 بشأن نظام تنظيم العمالات والأقاليم.

احتفظ المشرع الدستوري لسنة 1970 بنفس المقتضيات الواردة في دستور 1962 ، باستثناء بعض التعديلات الطفيفة من حيث الصياغة، مع إضافة مقتضى جديد هو الفصل الثالث الّذي يمنح الصفة التمثيلية للمجالس الجماعية للمواطنين وتنظيمهم عندما نص على أنّ الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمجالس الجماعية والغرف المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم[21].

أبقى دستور 1972 على نفس المقتضيات السابقة والواردة في دستور 1970، سواء في الجانب المرتبط بمكوناتها، أو في الجانب المتعلّق بالصفة التمثيلية للمجالس الجماعية للمواطنين. إلاّ أنّ الفصل الخامس والأربعون من الدستور قد منح مجلس النواب سلطة وضع النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلّيـّة، وجعله من المواضيع الّتي تدخل في مجال القانون[22].

وقد كان صدور ظهير 30 سبتمبر 1976بمثابة الميثاق الجماعي الّذي ينظم شؤون الجماعة[23] ويحدد مجال تدخل واختصاص مجلسها، هو أول قانون صدر في ظل دستور 1972، بعد حالة الجمود التـّام الّذي عرفته مختلف المؤسسات التمثيلية نتيجة إعلان حالة الاستثناء سنة 1965 وما تلاها من أحداث.

فالدستور الجديد لسنة 2011 [24]تضمن مبادئ جديدة وتغييرات عميقة في مجال اللامركزية بالمغرب حيث أعطى لها بعداً متقدماً يتمثل فيما يلي:

- تبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية.
- مبدأ التدبير الحر للشأن المحلّي وقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق هذا المبدأ وإجراءات المراقبة والمحاسبة.
- تشجيع التعاون والشراكة وتأسيس مجموعات الجماعات من أجل إنجاز المشاريع التنموية وتدعيم التعاضد والتضامن فيما بين الجماعات.
- اعتماد الانتخاب المباشر لأعضاء مجالس الجهات.
- منح صلاحية تنفيذ مقررات مجالس الجماعات الترابية لرؤساء المجالس.
- تحديد اختصاصات مجالس الجماعات الترابية بناء على مبدأ التفريع في اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة فضلا عن الاختصاصات التي تنقلها لها الدولة .

• تحديد موارد الجماعات الترابية في موارد مالية ذاتية و موارد مرصودة من قبل الدولة تمكنها من ممارسة اختصاصاتها[25].

من خلال ما تم عرضه يتضح أنّ نظام الإدارة المحلّية في المغرب يقوم على ثلاث مستويات: الجماعة، الأقاليم والعمالات، الجهة، نعرض كل مستوى في مطلب مستقل:

**المطلب الأوّل: الجماعة**

شكلت الجماعة اللبنة الأساسية في سياسة اللامركزية وعرفت إصلاحات وتطورات نوعية ساهمت في سياسة اللامركزية وعرفت إصلاحات وتطورات نوعية ساهمت في تعزيز مكانتها وتقوية وظائفها ودورها كفاعل أساسي في السياسة العمومية المحلية، ويمكن الإشارة إلى أربع محطات في تطورها[26]:

**المحطة الأولى 1960:**

أقر من خلالها المغرب نظام اللامركزية، تعكس الرؤية النموذجية لتنظيم الدولة في مرحلة ما بعد الاستقلال، وقد أثبتت الممارسة والتطورات التي عرفها المجتمع المغربي أن هذا الخيار كان سليماً إلى حدٍ بعيد.

**المحطة الثانية 1976:**

شكلت الانطلاقة الحقيقية لنظام اللامركزية المغربية إذ سمحت ببروز مجالس محلّية منتخبة، ذّات اختصاصات موسعة، تتمتع باستقلال إداري ومالي يمكنها من ممارسة الاختصاصات المنوطة بها.

**المحطة الثالثة 2002:**

عرفت هذه المرحلة تعزيزاً لمكانة الجماعة وبروزها على الساحة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كفاعل حاسم. كم تم إقرار مجموعة من المبادئ الحديثة في التسيير كالشراكة والتعاون ونظام المنتخب والوصاية فضلا عن إقرار إمكانية اللجوء إلى طرق حديثة لتدبير المرافق العمومية المحلّية، إضافة إلى العودة إلى نظام وحدة المدينة.

**المحطة الرابعة 2009:**

تم من خلالها تمكين الجماعات من آليات حديثة للحكامة المحلّية وإدارة محلّية بصلاحيات منصوص عليها في القانون، إضافة إلى دعم الشراكة والتعاون كطريقة ناجعة في تدبير التنمية من خلال إحداث شركات التنمية المحلّية أو من خلال مجموعات التجمعات الحضرية.

وتطبيقا لما جاء به دستور 2011 من مبادئ تكرس الجماعات كتنظيم قاعدي للإدارة المحلّية في المغرب صدر ظهير شريف رقم 1.15.85 الصادر في 07 جويلية بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، يحتوي على 283 مادة موزعة على ثماني أقسام[27]، والذي جاء ليجسد جملة من المبادئ يمكن حصرها على سبيل المثال فيمايلي:

**1- المبادئ الدستورية المؤطرة:**

- مبدأ التدبير الحر الذي خول بمقتضاه لكل جماعة سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مقرراتها ومداولاتها.
- مبدأ التعاون والتضامن بين الجماعات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى.
- مبدأ التفريغ الذي اعتمد كأساس في إسناد الاختصاصات الذاتية والمشتركة والمنقولة إلى الجماعة.
- تخويل السلطة التنظيمية للجماعة في مجالات اختصاصها، وداخل دائرتها الترابية.
- لمواكبة التوجهات الجديدة للتنظيم الترابي للمغرب، كان لزاماً استحضار التجارب السابقة والعمل على معالجة بعض المشاكل التي عرفتها الممارسة بالجماعات ومن بينها:

**2- معالجة الاختلالات في تدبير المجالس:**

- التنصيص على انتخاب نواب الرئيس عن طريق اللائحة، وتمكين الرئيس من اقتراح لائحة نوابه.
- إقرار التصويت العلني كقاعة للتداول.
- حذف الحساب الإداري كمحطة تثير مشاكل وتشنجات وتعويضه بتقرير للتدقيق.
- تعزيز القدرات التدبيرية للجماعة (التنصيص على مديرية أو مديرية عامة للمصالح، حسب الحالة).

**3- تحسين أداء الجماعات ذات نظام المقاطعات:**

- التنصيص على انتخاب فئة واحدة لأعضاء المجلس، وذلك بحذف فئة منتخبي المقاطعات.
- تدقيق صلاحيات رئيس مجلس المقاطعة وتوسيعها.
- ضمان موارد مالية للمقاطعات بحيث لاتقل عن نسبة مجموع المخصصات الإجمالية لفائدة مقاطعات الجماعة عن 10 في المائة من ميزانية الجماعة.

**4- تكريس آليات التعاون بين الجماعات المحلية:**

تم تعزيز آليات التعاون بين الجماعات فيما بينها ومع الجماعات المحلّية الأخرى، لتدبير المرافق والتجهيزات المشتركة ولتحقيق مزيد من الفعالية في التدبير والتعاضد في الموارد والإمكانيات، وذلك عن طريق إحداث مؤسسات التعاون بين الجماعات والمجموعات المحلّية.

**5- تمكين الجماعة من تفويض ممارسة بعض الاختصاصات إلى العمالة أو الإقليم:**

نظراً لأن مسألة النجاعة تطرح بحدة بالنسبة لعدد من الجماعات، خاصة منها الجماعات ذات الطابع القروي، حيث لا تستطيع تقديم الخدمات التي تدخل في اختصاصاتها بالنظر لصغر حجمها وقلة مواردها، فقد تم إقرار إمكانية قيام العمالة أو الإقليم بدور التعاضد بين الجماعات وذلك من خلال ممارسة بعض الاختصاصات بالتفويض من الجماعات، وذلك عن طريق التعاقد[28].

**المطلب الثاني: العمالات والأقاليم**

تم تكريس العمالة أو الأقاليم كجماعة محلية منذ سنة 1963 والتي كانت تضطلع بدور التنسيق والإشراف باسم الدولة بالدرجة الأولى، وأنه بالرغم من أن قانون 00-79 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم يعتبر متقدماً مع ظهير 1963، والذي أضاف مهام جديدة للمجالس الجماعية، وخفف من قائمة الأعمال التي تخضع للمراقبة القبلية لوزارة الداخلية. فإن مواكبة التحولات الاجتماعية التي تعرفها المغرب في الميادين الاجتماعية وداخل الوسط القروي أصبحت ضرورة ملحة حيث كانت العمالات والأقاليم الأضعف في نظام اللامركزية وأن قانون 2002 خصها بمجموعة من المقتضيات ضلت رمزية، حيث كانت لسلطة الوصاية صلاحيات واسعة على حساب هذه المجالس، سيما وأن الإصلاحات التي جاء بها دستور 2011 تعتبر مناسبة لتأهيل العمالة أوالأقاليم كي تلعب دورها كجماعة ترابية قائمة بذاتها بجانب الجهة والجماعة: ولقد أكد ظهير شريف رقم 1.15.84 الصادر في 07 جويلية 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، يحتوي على 221 مادة موزعة على سبع أقسام[29]، أهم ما جاء فيها:

- اعتماد رؤساء مجالس العمالات والأقاليم آمرين بالصرف.
- اعتماد التصويت العلني كقاعدة لانتخاب أجهزة مجالس العمالات والأقاليم.
- مبدأ التدبير الحر في التسيير الذي يخول بمقتضاه لهذه الجماعة الترابية في حدود اختصاصاتها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مقرراتها، بالإضافة إلى تشجيع حضور ومساهمة المرأة.
- تطوير اختصاصات العمالات والأقاليم سواء منها المنقولة أو المشتركة مع الدولة، مع اعتماد مبدأ التدرج والتمايز لبلورة هذه الاختصاصات المشتركة والمنقولة واعتماد التعاقد كقاعدة لممارستها.
- العمالات والأقاليم أصبحت خاضعة لنفس المبادئ العامة في التسيير والتدبير المحلي الذي يستمد روحه من المقتضيات الدستورية وهي قواعد الحكامة.
- جعل القضاء الإداري، السلطة الشرعية الوحيدة الكفيلة بالنظر والحسم في كل ما يتعلق باختلالات مجالس العمالات والأقاليم.
- تمكين المجالس الإقليمية والعمالات من إحداث شركات للتنمية الإقليمية، ومن الموارد اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها وفقا لمبدأ التفريع المنصوص عليه في الفصل 140 من دستور 2011.

- إشراك المجتمع المدني في تسيير ومراقبة الشأن الجهوي بتقديم عرائض يكون الهدف منها هو إدراج نقطة في جدول أعمال المجلس الجهوي[30].

**المطلب الثالث: الجهة**

مع ظهور التفاوتات بين المناطق وتنامي المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت الجهوية كضرورة ملحة لتجاوز الاختلالات فصدر الظهير الشريف المؤرخ في 16 جويلية 1971 الذي يعد أول ظهير ينظم الجهة بالمغرب، والذي قسم المملكة إلى سبع مناطق اقتصادية كبرى.

غير أن الجهة وفقا لهذا التنظيم لم تكن جماعة محلية ولا وحدة لامركزية وإنما كانت عبارة عن تجميع لعدد من الأقاليم المتجاورة وكان دورها استشاريا فقط فيما يتعلق ببرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبرامج إعداد التراب التي تهم الجهة[31]

ومع تنامي المشاكل البنيوية التي يعرفها المجال المغربي تم التأكيد على أهمية الجهة فتم الارتقاء بها إلى مستوى جماعة محلية بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1992، فجاء في باب العاشر من الفصل 94 على أن " الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية ، ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون". كما تم تدعيم مركز الجهة أكثر في الدستور لسنة 1996 عندما نص في فصله 38 على أن ثلث أخماس مجلس المستشارين يتكونون من أعضاء تنتخبهم كل جهة من جهات المغرب هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية "وفي سياق تنامي الاهتمام بمؤسسة الجهة صدر ظهير التنظيم الجهوي المعدل والمتمم لظهير 1971 بتاريخ 2 ابريل 1997 الذي نظم تشكيل المجالس الجهوية وتسييرها واختصاصاتها وكذلك مجال الوصاية المفروضة. ويحدد هذا القانون اختصاصات ومصادر تمويل الجهة التي تعمل كجماعة محلية تتوفر على مجلس يتمتع بسلطة تداولية وبإمكانية مراقبة السلطة التنفيذية[32] (عامل مقر الجهة ) من خلال آلية تتسم بالابتكار والتجديد وتغلب جانب التشاور والأخبار والتعاون أما الوصاية فتمارس تحت مراقبة المحكمة الإدارية، في حين يضمن المجلس الجهوي للحسابات سلامة تدبير الميزانية والمالية[33].

ومن أجل عصرنة الجهة ضمن قائمة الفاعلين في تطوير الجماعات المحلية وترشيدا، صدر ظهير شريف رقم 1.15.83 الصادر في 07 جويلية القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، يحتوي على 256 مادة موزعة على ثمانية أقسام[34]، يندرج هذا القانون في إطار تفعيل مقتضيات الدستور وخاصة الفصل 140 منه، ويسعى للاستجابة لمطامح الشعب المغربي ولتطلعاته نحو غدا أفضل. وهكذا يوفر إحداث وتنظيم الجهة مؤهلا إضافيا للقوى الحية للأمة للإسهام في تحقيق وتطور ونماء مغرب القرن الحادي والعشرين، وقد جاء بجملة من القواعد نذكر منها:

-الترشح لمنصب رئيس المجلس من بين المرتبين على رأس اللوائح الفائزة بقاعد حصريا.

– إيداع الترشيحات لرئاسة المجلس، خلال الخمسة(05) أيام الموالية لانتخاب أعضاء المجلس، لدى والي الجهة الذي يسهر على العملية.

– انعقاد جلسة انتخاب الرئيس، خلال 15 يوما الموالية لانتخاب أعضاء المجلس على الأكثر، بدعوة من الوالي، من بين ما يحدد فيها أسماء المترشحين لرئاسة المجلس.

– مراعاة مقاربة النوع في الترشيحات لنواب الرئيس والتنصيص على السعي لتحقيق مبدأ المناصفة في رئاسة اللجان.

– التنصيص على إمكانية تنظيم مجلس الجهة في فرق.

–إحداث على الأقل ثلاث لجان دائمة وإمكانية إحداث لجان مؤقتة.

– تخصيص رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة.

– إحداث صندوق التضامن بين الجهات، يهدف إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليص من التفاوت بين الجهات.

– تفعيل صندوق الضمان الاجتماعي، والذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، ولاسيما في مجال الماء الصالح للشرب والكهرباء والسكن غير اللائق، الصحة، التربية وشبكة الطرق والمواصلات.

– تقيد الجهة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر في احترام تام لقواعد الحكامة ولا سيما في مجالات المساواة بين المواطنات في ولوج المرافق العمومية، وتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية وترسيخ سيادة القانون[35].

**1– تطور عدد الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم بالمغرب :**

| السنوات | الجماعات الحضرية | الجماعات القروية | مجموع الجماعات |
|---|---|---|---|
| 1959 | 66 | 735 | 801 |
| 1984 | 99 | 760 | 859 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1992 | 247 | 1297 | 1544 |
| 1997 | 249 | 1298 | 1547 |
| 2003 | 199 | 1298 | 1497 |
| 2005 | 199 | 1298 | 1497 |
| 2015 | / | / | 1503 |

| السنوات | العمالات | الأقاليم | المجموع |
|---|---|---|---|
| 1956 | 5 | 19 | 24 |
| 1976 | 3 | 31 | 34 |
| 1981 | 6 | 37 | 43 |
| 1991 | 18 | 41 | 59 |
| 1996 | 24 | 44 | 68 |
| 1998 | 26 | 45 | 71 |
| 2004 | 12 | 49 | 61 |
| 2005 | 13 | 49 | 62 |

**2- تطور عدد الجهات بالمغرب[36]:**

| الجهات | السنوات |
|---|---|
| 07 | 1971 |
| 16 | 2005 |
| 12 | 2015 |

من خلال ما تم عرضه يمكن القول أن نظام الجماعات المحلية في الجزائر والمغرب، قد عرفا تطوراً ملحوظا بين مرحلة وأخرى، خاصة الإصلاحات الأخير للمنظومة القانونية التي عرفتها الجزائر لسنة 2011 و2012 ، والمغرب سنة 2015، والتي تكرس من خلالها مبادئ الحوكمة خاصة منها المشاركة والشفافية والتعددية والديمقراطية ...وغيرها، وهي مبادئ تسمح بالانتقال من نظام إدارة محلية تسيرها المجالس المنتخبة إلى نظام إدارة محلية يشارك في تسيرها المجتمع المدني والقطاع الخاص إلى جانب هذه المجالس، هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فالحكم على هذه الإصلاحات يحتاج إلى مرور وقت كافي لذلك نظرا لحداثة هذه القوانين، هذا من جهة ومن جهة أخرى كثيراً ماتصادف تطبيق القوانين في البلدان العربية مشكلة مركبة من شقين الشق الأول يكمن في جهل المواطن لهذه القوانين وعدم سعيه لمعرفة حقوقه وواجباته، والشق الثاني يكمن في تعسف الإدارة عند تطبيقها لهذه القوانين في تغليب مصلحتها على حساب مصلحة المواطن.

**التهمـــــيش:**

---

1 مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، منشورات مجلس الأمة (الإدارة المحلية، التكييف مع الواقع الوطني الجديد)، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الرويبة، 2004، ص27.

2 عبد الرحمن بلعياط، نظرة حول حقيقة كرنولوجيا نظام الإدارة المحلية، منشورات مجلس الأمة (الإدارة المحلية، التكييف مع الواقع الوطني الجديد)، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الرويبة، 2004، ص05.

3 فريجه حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص169.

4 المادّة 15 مل دستور الجمهوريّة الجزائريّة المؤرّخ في 28 نوفمبر1996، الجريدة الرسمية رقم 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

5 Benakezouh chabane, la Déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentralisme, office des publications universitaires, Alger, 1984, p196.

6 Benakezouh chabane, De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et décentralisation, revue Idara (l'école nationale d'administration), Alger, N° 01, 2003, p169,170.

7 انعدام الإطار القانوني للبلدية إلى غاية سنة 1967 لا يعني انعدامها ككيان على مستوى الواقع التنظيمي المحلي في إطار التنظيم الإداري للدولة ككل، إذ عرفت الجزائر كيانا بلديا تمثل في البلدية الفرنسية التي ورثتها عقب الاستقلال والتي وجدت طبقا للقانون البلدي الفرنسي الصادر شهر أبريل 1884، أنظر:

- Claude collot, les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830 - 1962), éditions du CNR paris, office des publications universitaires Alger, 1987,P 94- 96.

[8] مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، تقديم مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، رقم 205، الصادرة بتاريخ 28 مارس 2011 ، ص11.

9 وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، رقم 283، الصادرة بتاريخ 14 مارس 2012، ص04 ، أنظر أيضا:

–وزير الداخلية والجماعات المحلية، المصادقة على النص القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، السنة الثانية، العدد11، الصادرة بتاريخ 26 جوان 2011، ص07.

– بيان مجلس الوزراء ليوم 02 ماي 2011، أنظر الموقع الالكتروني:

http://www.el-mouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm, تاريخ تصفح الموقع 2015-07-24:

[10] تحت قبة البرلمان كلمات ومواقف، الجزء الثاني، منشورات مجلس الأمة، طبعة الدّيوان، روبية، ماي 2013 ، ص292.

[11] أنظر المادّة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 2000–372، المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، العدد 71، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000.

[12] وزير الداخلية والجماعات المحلية، عرض ومناقشة النص القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، السنة الثانية، العدد09، الصادرة بتاريخ 23 جوان 2011، ص03.

[13] القانون رقم 11–10 المؤرخ في 22يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة بتاريخ 03يوليو 2011.

[14] أنظر المادّة 16و 55 من القانون 11–10، وبناءا على هذه الأحكام، صدر المرسوم التنفيذي رقم13–105 المؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية العدد15، الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.

[15] أمر رقم 62–16 المؤرخ في 09 أوت 1962، المؤسسة بموجبه في كل عمالة لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي، والذي ينص على مختلف الإجراءات الإدارية والمالية، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة بتاريخ 21 أوت 1962، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 67–07 المؤرخ في 07 جويلية 1967، الجريدة الرسمية، العدد 62، الصادرة بتاريخ 01 أوت 1967.

[16] أنظر المادة 01 و02 من الأمر رقم 67–222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، يؤسس بموجبه في كل عمالة مجلس عمالي اقتصادي واجتماعي، الجريدة الرسمية، العدد 89، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1967.

[17] مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، تقديم مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، رقم 283، الصادرة بتاريخ 14 مارس 2012، ص05.

[18] عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر–بين النظرية والتطبيق–، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص145، أنظر أيضا: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2012، ص196.

[19] مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، تقديم مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، رقم 283، الصادرة بتاريخ 14 مارس 2012، ص05.

[20] قانون رقم 12_07 مؤرخ في 28ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

[21] الفصل الثالث من ظهير شريف رقم 701.0711 بتاريخ 31 يوليو1970 ، المتعلق بإصدار لأمر بتنفيذ الدستور، أنظر الموقع الالكتروني: http://www.constitutionnet.org، تاريخ تصفح الموقع: 14-11-2015.

[22] الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المغرب، أنظر الموقع الالكتروني:

http://www.pncl.gov. تاريخ تصفح الموقع 18/10/2015. :

[23] حميد أبولاس، مجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية على ضوء الاصلاحات الاخيرة قانون 17–08، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر– بسكرة –، العدد 06، 2009، ص 42.

[24] ظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 29 جولية 2011، بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 5964، الصادرة بتاريخ30 جويلية 2011.

[25] محمد مدني، وآخرون، دراسة نقدية للدستور المغربي لعام 2011، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المغرب، 2012، ص، 34-36.

[26] تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجهات، دورة أفريل 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس النواب، العدد 184، ص 82.

[27] ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 07 جويلية بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية العدد 6380، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.

[28] تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجهات، دورة أفريل 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس النواب، العدد 184، ص 82.

[29] ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 07 جويلية بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية العدد 6380، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.

[30] تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم، دورة أفريل 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس النواب، العدد 183، ص 66-72.

[31] المهدي بنمير، التنظيم الجهوي بالمغرب، دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، في سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، المغرب، 1997، ص15 .

[32] تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 111.14 بالجهات، دورة أفريل 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس النواب، العدد 181، ص 181-154.

[33] محمد بالمحجوب، التحدي الجهوي بالمغرب، في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد16 ،المغرب،1998، ص109.

[34] ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 07 جويلية بتنفيذ القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية العدد 6380، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.

[35] تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 111.14 بالجهات، المرجع السابق، ص159.

36 تطور عدد الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم والجهات، الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المغرب، أنظر الموقع الالكتروني: http://www.pncl.gov. تاريخ تصفح الموقع .18/10/2015 :