الجماعات الترابية والمجتمع المدني بالمغرب
بين المقاربة التنموية التشاركية والهاجس الأمني التحكمي

الدكتور/جواد الرباع، أستاذ بكلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية أيت ملول جامعة إبن زهر، المملكة المغربية

تاريخ الإيداع للمقال: 2017/05/22 -----تاريخ قبول المقال :2017/11/30

الملخص:

يعتبر موضوع الجماعات الترابية والمجتمع المدني من المواضيع التي صارت تحظى باهتمام متزايد ليس فقط في المغرب، بل في مختلف بقاع العالم باعتبارها إطارا ملائما لبلورة استراتيجية جديدة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية المحلية، تقوم على تعبئة الموارد والطاقات المحلية من أجل ترسيخ الديمقراطية والبناء الجهوي. وهذا الأخير تتحكم فيه معطيات وخصوصيات تختلف باختلاف الأنظمة السياسية التي تتبناها حيث .تتنوع علاقة تنظيم المجال ومدى استقلاليته عن المركز.

الكلمات المفاتيح : الجماعات الترابية؛المجتمع المدني؛المقاربة، التنمية؛الأمني؛التشاركية.

Abstract

The theme of territorial groups and civil society is considered as important subjects who has an increasing attention not just in morocco, but in different parts of the world as the appropriate framework to formulate a new strategy to local economic and social development, based on the mobilization of local resources and energies in order to consolidate democracy and construction of affiliations the latter is controlled by the data of the peculiarities of different political systems adopted by the

organization of the field vary with the degree of its independence from the center.

مقدمة :

يعتبر موضوع الجماعات الترابية والمجتمع المدني من المواضيع التي صارت تحظى باهتمام متزايد ليس فقط في المغرب، بل في مختلف بقاع العالم باعتبارها إطارا ملائما لبلورة استراتيجية جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، تقوم على تعبئة الموارد والطاقات المحلية من أجل ترسيخ الديمقراطية والبناء الجهوي. وهذا الأخير تتحكم فيه معطيات وخصوصيات تختلف باختلاف الأنظمة السياسية التي تتبناها حيث تتنوع علاقة تنظيم المجال ومدى استقلاليته عن المركز. هكذا يبقى مفهوم الجهوية في الأنظمة المقارنة متغيرا يتخذ عدة نماذج حسب التجارب والأشكال، من جهوية سياسية على الطريقة الألمانية إلى مجرد جهوية إدارية كما هو الحال في فرنسا منذ إصلاح 1982، مرورا بجهوية شبه سياسية في حدود ما يسمح به الانتقال الديمقراطي كما في إسبانيا، مما خلق في كل الحالات نقاشات سياسية مهمة حول مفهوم السلطة، ووجه البحث الأكاديمي نحو مزيد من الاهتمام بالمحلي والجهوي، وأحدث قنوات إضافية مهمة لتدبير الشأن السياسي.

وقد لقي مفهوم الجهوية، في العصر الحاضر، اهتماما كبيرا من طرف المتخصصين والباحثين، وذلك نظرا للوظيفة التي يمكن أن يقوم بها هذا المفهوم في التنمية الشاملة للمجتمع، إذ باتت كل جهة مطالبة بأن تنظم نفسها وتبتكر حلولا خاصة بها لمواجهة التحولات، وبأن تعمل على الرفع من تنافسية مجالها وتنتج شروط تنميتها المستديمة، وقد اعتبرت الجهوية اليوم خيارا استراتيجيا للدول المتقدمة، لإشراك المواطنين في صناعة القرار المحلي.

إن البعد المحلي في التنمية، من حيث هو خيار سوسيو- سياسي، ارتبط تبلوره لدى الدولة الحديثة بإستراتيجيتها الهادفة إلى تدعيم مشروعيتها المجتمعية، ومحاولتها التخلي عن جزء من مسؤوليتها إزاء المطالب الاجتماعية والمتطلبات التنموية، عن طريق تفويض بعض اختصاصاتها للمؤسسات المحلية،

وفي الآن ذاته بعملها على تحويل الصراعات الاجتماعية من طابعها العمودي الأساسي إلى اتجاه أفقي ثانوي.

في التجربة المغربية، يحتل تدبير المجال الترابي والفضاء العام بالنسبة للدولة العميقة أهمية خاصة، لذلك تلجأ إلى تنويع الاستراتيجيات والمسارات والآليات الساعية إلى ضبطه والتحكم فيه.

إن من تجليات الحكامة الجيدة على مستوى الجماعات الترابية تواجد فاعلين متعددين يشاركون في اتخاذ القرارات وتنفيذها وممارسة نوع من الرقابة على بعضهم البعض، فالتنمية سواء على المستوى الوطني أو المحلي لا يمكن تحقيقها دون تطب مبادئ الحكامة الجيدة، وعلى رأس هؤلاء الفاعليين"المجتمع المدني" .

إن الدولة لم تعد السيد الوحيد والمهيمن على تدبير الشأن العام، وإنما أصبحت ملزمة بتقاسم سلطتها مع فاعليين مستقلين عن أجهزتها وبعدين عن رقابتها المباشرة، من هنا تبز أهمية إشراك المجتمع المدني في تدبير الشأن العام المحلي، وذلك من خلال تعبئة وتنظيم المواطنين وإشراكهم في الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية التي تهم كل جماعة من الجماعات وهو ما يمكن ملاحظته من خلال التزايد الملحوظ في عدد هيئات ومنظمات المجتمع المدني التي تهم بالتأثير والمشاركة في برامج التنمية المحلية [1].

يكمن البعد العلائقي ما بين الحكامة والمجتمع المدني في ضرورة الاعتراف بأن العمل الجمعوي من خلال صيغة التكامل بين الفاعلين المؤسساتيين العموميين المركزين والمحليين،وفعاليات المجتمع المدني،لآن عدم إشراك فعاليات المجتمع المدني يقصد الساكنة، وبالتالي يفرغ الممارسة الديمقراطية من

[1]- ربيعة أزرياح: الإدارة العمومية المغربة ورهانات الحكامة المواطنة" رسالة لنل الدبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام،جامعة عبد المالك السعدي كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعة 2006-2007ص 83.

أي معنى حقيقي، ويكمن عمق البعد العلائقي من الانتقال منن الديمقراطية في شكلها التمثيلي إلى الديمقراطية التشاركية.[1]

إن المجال السياسي الترابي في المغرب، منذ الاستقلال إلى يومنا هذا 2016 عرف مجموعة من المبادرات والأحداث، حيث تخضع كل مرحلة من المراحل السياسية للتجربة المغربية لشروط وخطاب سياسي معين، تجعل من السلطة الحاكمة تتحكم في توجيه الخطاب نحو شعارات ومفاهيم، مثل: العهد الجديد، المفهوم الجديد للسلطة، الانتقال الديمقراطي، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الجهوية الموسعة... مما يدفع العديد من الباحثين والمختصين إلى التوقف عند هذه المفاهيم وهذه الخطابات السياسية، التي يظهر أنها تستحق وقفة تأملية نقدية في الخطاب السياسي الراهن في المغرب.

يمكن أن نحدد إشكالية الخطاب السياسي نحو الجهوية ورهاناتها السياسية في الأسئلة التالية:

ما هو السياق الذي تحكم في تبني المغرب لخطاب الجهوية المتقدمة والجهوية الموسعة؟ هل هناك إرادة سياسية للفاعل المركزي للتنازل عن صلاحيات واختصاصات لفائدة الفاعل الحزبي والفاعل المحلي؟ ما طبيعة العلاقة الموجودة بين المركزي والمحلي ؟ ماهي الآليات التشاركية للحوار والتشاور؟ كيف تناولت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الآليات المتعقلة بالعرائض والملتمسات؟ وما هي أهم مظاهر المراسيم الجديدة التي صودق عليها سنة 2016؟

تسعى هذه الدراسة إلى إعطاء بعض الأمثلة عن المظاهر التي تحكمت في ضبط المجال السياسي الترابي المغربي انطلاقا من القوانين والمراسيم التنظيمية للجماعات الترابية وحضور الهاجس التحكمي في التنمية المحلية، ووضع شروط تقيدية لمشاركة المجتمع المدني.

[1] Mohamed Souissi : société civil et projet de développement local : exemples pratique in Elément d'analyse sur le développement territorial : aspects théorique et empirique s/ jlapez N.elkadiri lamrani, p : 139.

المبحث الأول: الجماعات الترابية وإشكالية التنمية المحلية

ما ميز سنة 2016 على مستوى الجماعات الترابية هو المصادقة على مجموعة من المراسيم التطبيقية المتعلقة بالجماعات الترابية[1]. ويتعلق الأمر بـــ22 مرسوما، حول تطبيق أحكام القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات في شأن وضع المنهجية المناسبة لعمليات تسليم السلط، وتحديد مسطرة وآجال إعداد وتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانيات الجهة والعمالة أو الإقليم والجماعة وكيفيات إعدادها، وتحديد شروط وكيفيات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانيات الجهة والعمالة أو الإقليم والجماعة.

المطلب الأول: التنمية الترابية

عموما تطرح إشكالية التنمية الترابية عدة إشكاليات دستورية وسياسية وتنظيمية في المجال الترابي المغربي، على مستوى الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية الثلاثة وبعد صدور المراسيم التطبيقية الصادرة سنة 2016 على وجه الخصوص.

فعلى سبيل المثال .إنشاء مؤسسة مدير المصالح أو مدير عام للمصالح يعني أن مؤسسة الكاتب العام بالجماعات الترابية استنفذت أدوارها في التنسيق والإشراف والتسيير الإداري وبالتالي وجب تجاوزها ؟أم أن تطور وتعقد حاجيات السكان يفرض تطور الجماعة الترابية والارتقاء بها من مستوى التسيير الإداري العادي الذي يعتمد على الإجراءات الروتينية واحترام المساطر إلى مستوى التدبير الإداري والمالي الذي يعتمد على الإبداع والقدرة على المبادرة والمهنية في إيجاد حلول للمشاكل التي ما فتئت تنحى إلى التنوع والتعقد وتنفيذ وتتبع المشاريع التي تفرضها الحياة العصرية: التدبير المفوض، مخطط التنقل الحضري، التجهيزات الكبرى كالموانئ والمطارات...؟ تحديات تستلزم إعادة النظر في طريقة الاستثمار في الرأسمال البشري عصب الجماعات الترابية وتأهيله بشكل يواكب هذه التحولات بدءا

[1] نشرت الجريدة الرسمية في عدد 6482 الصادر بتاريخ 14 يوليوز 2016، 22 مرسوما تطبيقيا للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، بمختلف مكوناتها من جهات وعمالات وأقاليم وجماعات.

بإخراج النظام الأساسي للوظيفة الترابية الذي أجلته القوانين التنظيمية (المادة 127 من القانون رقم 111.14 والمادة 121 من القانون 112.14) لغاية لا يعرفها إلا مبدعو منشور وزارة الوظيفة العمومية وتحديث القطاعات العامة رقم 01 بتاريخ 04 يناير 2016 الذي نظم تنزيل مرسوم نقل الموظفين المشتركين بين الوزارات، وسكت مرة أخرى عن الموظفين الخاضعين لمقتضيات الظهير الشريف الصادر بتاريخ فاتح مارس 1963 بمثابة النظام الأساسي لمتصرفي وزارة الداخلية، في ظل انطلاق محتشم وأحيانا حذر لعملية إعادة توزيع الموظفين المنتسبين للميزانيات الإقليمية بين مصالح وزارة الداخلية الممثلة في السلطة الإقليمية ومجالس العمالات والأقاليم (المادة 227 من القانون التنظيمي رقم 112.14) التي نقل بموجبها اختصاص التسمية في المناصب والتسيير الإداري والمالي للموظفين لرؤسائها حسب منطوق المادة 97 "يسير رئيس المجلس المصالح الإدارية للعمالة أو الإقليم، ويعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة العمالة أو الإقليم طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل"[1].

المطلب الثاني :الجماعات الترابية في الدستور

إذا كان دستور 2011 والقوانين التنظيمية المكملة له، تحدثت عن مجموعة من المستجدات الدستورية، فإن هناك مجموعة من المعوقات البنيوية التي تعترض الجماعات الترابية والمنتخبين المحليين في تحقيق تنمية جهوية حقيقية، ولعل أهمها، سؤال الإرادة السياسية لدى الفاعل المركزي في اقتسام

[1] أسطيط ميلود، الجماعات الترابية: منصب مدير المصالح، إجهاز على مؤسسة الكاتب العام أم خطوة نحو إرساء أسس التدبير الإداري انظر الموقع تصفح 25 مارس 2017 :
https://www.larachecity.com/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%A8%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D9%86%D8%B5%D8%A8-%D9%85%D8%AF%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%8C/

السلطة مع الفاعل المحلي، إضافة إلى التقسيم الترابي ونمط الاقتراع وهيمنة سلطات الوصاية (الرقابة) على المجالس المنتخبة، ثم تداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية، وهيمنة منطق اللوبيات الانتخابية وسلطة الأعيان، وكذلك استمرار منظومة الفساد، وعطب المنظومة الحزبية.

ولقد أغرق المشرع الدستور معظم المواد الأساسية للقوانين الجماعات الترابية، بعبارات تتعلق بتتريل مقتضياتها إلى إشعار غير مسمي. وهي مقتضيات كثيرة تم ربطها بصدور مراسيم وقرارات وقوانين. ومن تم كان بالأحرى أن تربط بآجال محددة بدقة حتى لا تبقى أحكاما وتدابير هامة منه مجرد حبر على ورق. وقد تمر سنوات بل عقود دون أن ترى النور تلك المراسيم والقرارات والقوانين.علاوة على ذلك هناك مواد بحاجة إلى توضيح وتدقيق لإزالة ما يكتنفها من لبس وغموض،فمثلا تنص المادة 72 على أنه "إذا كانت مصالح الجماعة مهددة لأسباب تمس بحسن سير مجلس الجماعة، جازو لعامل العمالة والإقليم إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس" فما المقصود بمصالح الجماعة؟وما المقصود بمهددة لأباب تمس بحسن سير المجلس؟ فملا هذه العبارات العامة والفضفاضة كان لاداعي لاستعمالها لاسيما في مجال تدخل سلطات الوصاية في شؤون الجماعات- فإما تكون العبارة واضحة أو تكون. وهذا يضفي نوعا من الصعوبة ف تحديد المقصود بما يفتح المجال إلى كثرة التأويلات واختلاف الاجتهادات، بحيث قد يحمل الاعتقاد أن لكل جماعة محلية إمكانية التدخل بلا حدود في كل المجالات والميادين وهو ما سيؤدي إلى تشابك وتداخل واختلاف الأدوار والى ازدواجيات في انجاز مختلف المشاريع والاستثمارات والأشغال. وهذه الصيغة في تحديد الاختصاص العام، كثيرا ما كانت سببا ف سوء تدبير الشأن العام المحلي إذا أضاعت فرص حقيقية للاستثمار والتداخل الاقتصادي والعمل التنموي. كما أن الغموض في الاختصاصات قد يؤدي إلى تداخل الاختصاصات مع الجماعات الترابية الأخرى.[1].

[1]- المصطفى قريشي،عماد بركان القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ للخطاب السياسي وتقييم للواقع الممارساتي،مجلة العلوم القانونية سلسة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع مطبعة الأمنية ، ص 84وما بعدها.

خلافا لما جاءت به الوثيقة الدستورية [1] والتي نصت على تنظيم الجماعات الترابية[2] في نص واحد، صدر الإطار القانوني للجماعات الترابية في ثلاثة قوانين تنظيمية[3].

المبحث الثاني: المجتمع المدني، الديمقراطية التشاركية بالمغرب أية علاقة؟

يعد مفهوم المجتمع المدني من المفاهيم الصعبة التحديد وذلك نظرا لتعدد مضامينه وتوسع مجالات استخدامه، يختلف الباحثين حول رصد ونشأة وتطور هذا المفهوم، ويذهب أغلبهم إلى ربط ظهوره بالتحولات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي عرفتها المجتمعات الأوربية بداية من القرن الثالث عشر الميلادي وخصوصا القرن الثامن عشر والتاسع عشر، غير أن هذا المفهوم أخد أبعاد جديدة تبعا لتطور الدولة الحديثة والتحولات التي عرفها النظام الدولي، وعلى رأسها العولمة وثورة الاتصالات ونظم المعلومات، كما تأثر المفهوم بالتحولات التي عرفتها دول واربا الشرقية خلال فترة الثمانيات من القرن الماضي، والتي ترتب عنها تقليص سيطرة الدولة على وسائل الإنتاج وعلى الاقتصاد وعلى التشكيلات السياسية والحركات الاجتماعية والنقابية والمهنية[4].

المطلب الأول: المجتمع المدني و الديمقراطية التشاركية

لقد أثبتت العديد من الدراسات لاسيما في الدراسات المقارنة أهمية المجتمع المدني دوره ف التنمية، وذلك من خلال تأثيرات العلائق الإجابة للمشاركة المدنية ف مستويات الأداء الخاصة بالفاعل

1- الفصل 146 من الدستور

2- تتكون الجماعات الترابية من 12 جهة، و 75 عمالة وإقليم، منها 13 عمالة و 62 إقليما، و 1503 جماعة.

3- هي القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، صدرت هذه القوانين بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

4- عادل غفال: الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة القاضي عياض كلية الحقوق،موسم 2012-2013 ص 348.

الرسمي أو المجالات الاقتصادية والسياسية، وذلك بفصل الثقة والتعاون اللذين يكرسهما الدور الايجابي والفاعل للمجتمع المدني.[1]

تطور هذا المفهوم في القرن الثامن عشر حيث بدأ التمييز بين الدولة والمجتمع وبدأت حركة الجمعيات بالتبلور باعتبارها نسقا يملك الأحقية في الدفاع عن الحق في الحرية ضد مخاطر الاستبداد السياسي. وفي نهاية القرن ذاته تأكد في الفكر السياسي الغربي ضرورة تقليص هيمنة الدولة لصالح المجتمع المدني الذي يجب أن يدير أموره الذاتية بنفسه وأن لا يترك للحكومة إلا القليل. وفي القرن التاسع عشر حدث التحول الثاني في مفهوم المجتمع المدني لما قال كارل ماركس إن المجتمع المدني هو ساحة الصراع الطبقي. وقد اهتمت المجتمعات المعاصرة بعمل منظمات المجتمع المدني، حيث تم طرحه على المستوى الدولي تحت عنوان برنامج الأمم المتحدة التطوعي في عام 1967، وتطورت العملية التطوعية حتى أصبحت معيارًا ومؤشرًا قويًا للتنمية والتقدم[2].

يشير مصطلح "المجتمع المدني" إلى مختلف أشكال العمل الاجتماعي الذي يقوم به أفراد أو جماعات ليس بدافعٍ منَ الدولة ولا تحت إشرافها، فالمجتمع المدني المنظَّم هو عبارة عن بنية تنظيميّة يقدّم أعضاؤها خدمة ذات مصلحة عامّة من خلال سيرورة ديمقراطية، كما يلعبون دوْرَ الوسيط بين السّلطات العموميّة وبين المواطنين[3].

كما أن من أسباب تنامي دور المجتمع المدني تزايد مطالب وضغوطات الهيئات المكونة له، لاسيما على المستوى المحل كتعبير عن تطلعات مختلف الشرائح المجتمعية وهو انعكس بصورة واضحة من

---

[1] – سيف الدين عبد الفتاح إسماعيل: المجتمع المدني والدولة في الفكر والممارسة الاجتماعية المعاصرة، ندوة بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، 1992، ص 292.

[2] خالد محمد قاسم، إدارة البيئة والتنمية المستدامة في ظل العولمة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007، الطبعة الأولى.

[3] EUR-Lex. *Glossaire.* [En ligne] Disponible sur< http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/civil_society_organisation.html?locale=fr

خلال تزايد عدد الجمعيات المدنية التي تتطلع إلى التأثر والمشاركة في البرامج التنموية، أو بمعنى أصبح مطلب المشاركة في تدبر الشأن العام[1].

وتهدف مشاركة المواطن في القرار العمومي من خلال خلق آليات معاصرة لتدبير الشأن المحلي، وتنظيم التعاطي مع المحكومين وجعلهم يتمرّنون على تدبير شؤون حياتهم بطريقة ديمقراطية، بحثا عن تحقيق أكبر قدر من الإشراك المجتمعي في اتخاذ القرار والاقتناع به، وبأقلّ درجة من العنف والفوضى والصراع على السلطة، وفي ظلّ أفضل مستويات الشفافية والنزاهة...، ومن هذه المقاربات المعاصرة مقاربة الديمقراطية التشاركية *La Démocratie Participative/Participatory Democracy* التي أصبح اعتمادها أكثر من ضرورة بعد تغيّر وظائف الدولة، وظهور فواعل جدد أصبح من الواجب استيعابهم وتمكينهم من المساهمة في تدبير الشأن المحليّ العام، وإعادة صياغة العلاقة بين الشركاء التنمويين على أساس التعاقد والتشارك والتوافق، وفق رؤية جديدة تربط الدولة بالمجتمع وتعيد دمج وتشريك المواطن في المشهد السياسي Re-Associating Citizens to Political Scene، وتقوم بتعبئة الطاقات والموارد وترشيد استثمارها، بهدف التخفيف من عبء الوصاية المركزية، عن طريف توسيع المشاركة الشعبية، حتّى تكون تقاطعات منحنيات السلطة الأفقية والعمودية، قادرة على الربط بين المؤسسات على الخطّ الأفقي، وربط السلطة المركزية بالمواطن عموديا، وتؤدّي إلى تقوية هياكل الوساطة والتأطير السياسي والمجتمعي للمواطنين من داخل الجماعة المحلية، وبمساعدة ودعم الجمعيات والنقابات والأحزاب ووسائل الإعلام ..

ولقد ظهرت مقاربة الديمقراطية التشاركية في أدبيات وتقارير البنك العالمي الذي دعا منذ تسعينيات القرن الماضي إلى اعتماد أسس "الإدارة التنموية الجيّدة"، عبر تبنّي مطالب هيئات المجتمع المدني على المستوى المحليّ، من خلال تحقيق الترابط بين عالمية حقوق الإنسان، ومقاربة الديمقراطية المشاركاتية باعتبارها تصورا اقتصاديا قائما على حرية المبادرة الفردية، وكذا مبادئ الشفافية والنزاهة والحكم

[1] عادل غفال: الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق ، ص 352.

الرشيد، التي تكفل تحقيق أكبر قدر من الحاجات المجتمعية ومطالب الواقع المحليّ، في أقصر مدة ممكنة وبأقّل تكلفة مقدّرة[1].

ولقد كانت السلطة المركزة خلال مختلف العقود السالفة هي المستأثرة بمسلسل إعداد السياسات العامة وتنفذها. وعليه اثبت الديمقراطية التمثيلية من خلال النخب المنتخبة في البرلمان وفي والمجالس الترابية محدوديتها في الإجابة عن مختلف توقعات المواطنين والمواطنات وتطلعاتهم وقد حاول دستور 2011 معالجة هذه الإشكالية من خلال تبني نصوص دستورية صريحة تجعل من الديمقراطية التشاركية منهجا جديدا لإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمواطنين، ومدخلا أساسيا لضمان مشاركة فاعلة للمواطنين والمواطنات والناس فيس السياسات العمومية وهو ما يدخل بدوره في إطار الديمقراطية المحلية

وفي هذا السياق، ألزم النص الدستوري مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، من خلال الفصل 139[2] من الدستور المغربي بوضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، ليسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وهو الأمر الذي سار عليه القانون التنظيمي للجهات تكملة وتنزيلا للدستور، حيث نص في بابه الرابع على "الآليات التشاركية للحوار والتشاور" من القسم الثالث ف المادة 116 "إحداث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور[1]، وفي المادة 117 حيت نص على إحداث ثلاثة هيئات استشارية لدى مجلس الجهة[2].مما

---

[1]- 1عصام بن الشيخ ، الأمين سويقات " إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي –حالة الجزائر والمغرب " دور المواطن ، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي ، مختبر الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية ، قسم العلوم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2013 ص 4 وللإطلاع على هذه الدراسة يمكنه الرجوع إليها من خلال الرابط التالي تاريخ التصفح 28 ابريل 2017 :
https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/handle/123456789/2431

[2]- راجع الفصل 139 من دستور 2011.

[1]- المادة 116 من القانون التنظيمي 111-14

[2]- راجع المادة 117من الفانون التنظيمي 111-14

يجعل من الحكامة التشاركية في التدبر التنموي للجماعات الترابية أحد الركائز التأهيل المؤسساتي للشأن الجهوي والترابي بالمغرب[1].

وقد أشار البرنامج الحكومي 2012–2016 من جهته إلى تعزيز المكانة الدستورية للمجتمع المدني من خلاله إحداث قطاع وزاري جديد في إطار الوزارة المكلفة بالعلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني حيث أعلن التصريح الحكومي في مقدمته عن تبني مقاربة تشاركية في تنزيل مقتضيات الدستور..

على صَعيد آخر، عرف القانونان التنظيميّان المتعلّقان بالعرائض وتقديم الملتمسات في مجال التّشريع، المصادَق عليهما من طرف البرلمان بتاريخ 31 ماي 2016 عددا من الانتقادات وجّهتها لهما الحركة الجمعويّة[2].كما صادقت الحكومة على مشْروع قانون يتعلق بالمجلس الاستشاري للشّباب والعمل الجمْعوي[3].

01- آلية تقديم العرائض والملتمسات[1] على مستوى الجماعات الترابية

نص دستور 2011[2] في فصوله على الدور المحوري والجوهري للمجتمع المدني في إعداد وبلورة السياسات العمومية وهذا ما أكدته الفصول1 من دستور 2011، بحيث نص الفصل 12على أنه

---

[1]- عبد الحق بلفقيه: قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك العدد 34-33 السنة 2015مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ص85.

[2] حوار إعلان الرباط، 2015، مذكرة حول تقديم العرائض والملتمسات.

[3] تنظر الإحالة الذاتية الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تحت عنوان: وَضْعُ وديناميّة الحياة الجمعويّة، تقرير اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاجتماعية والتضامن، دجنبر 2016.

[1]- القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، القانون التنظيمي 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع. القانونين التنظيميين الصادرين في 18 غشت 2016 الجريدة الرسمية عدد 6492.

[2]- دستور 2011 (نشر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 30 يوليوز 2011 الظهير الشريف عدد 1،11،91 الصادر بتاريخ 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور). وقد أعتمد دستور 2011 مجموعة من المبادئ للجماعات االترابية وعلى إشراك مؤسسات المجتمع المدني في السياسات العمومية، سوف نفصل ذلك في هذه الدراسة (الفقرة الثانية).

"تؤسس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات الغير حكومية وتمارس أنشطتها بحرية في نطاق احترام الدستور والقانون كما أنه لا يمكن حل هذه الجمعيات والمنظمات أو توقيفها من لدن السلطات العمومية إلا بمقتضى مقرر قضائي .كما تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها".

كما نص أيضا على أحقية المواطنات و المواطنين في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، و يعد ذلك من أهم المرتكزات الديمقراطية التشاركية و إحدى ضمانات المشاركة العمومية في الحياة العامة[2] ، بالإضافة إلى حق المواطنين في تقديم العرائض[3]. كما أكد أيضا على أنه "يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم العرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"[1].

لقد نص القانون على ضرورة إحداث مجالس الجماعات آليات تشاركة للحوار والتشاور لتيسر مساهمة المواطنين والمواطنات الجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طيقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة . أبرزها إحداث المجالس الجماعية هيئات استشارية بشراكة مع المجتمع المدن تختص بدراسة المجالس الجماعية هيئات استشارية

---

[1]- الفصول 13،12 ، 14، 15 من الدستورالصادرة بتاريخ 30 يوليوز 2011 الظهير الشريف عدد 1،11،91 الصادر بتاريخ 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور)

2-راجع الفصل الفصل 14 من دستور 2011

3- راجع الفصل الفصل 15 من دستور 2011

1-- راجع الفصل الفصل 139 من دستور 2011

بشراكة مع المجتمع المدن تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافئ الفرص ومقاربة النوع تسمى هيئة المساواة وتكافئ الفرص ومقاربة النوع.[1]

وهنا نقدم تعريفات لبعض المفاهيم الأساسية الواردة في مجال تقديم العرائض[2] ولشروط تقديمها ومجالات الملتمسات:

العريضة: كل طلب مكتوب يتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات، يوجهه مواطنات ومواطنون مقيمون بالمغرب أو خارجه إلى السلطات العمومية المعنية، قصد اتخاذ ما تراه مناسبا في شأنه من إجراءات في إطار احترام أحكام الدستور والقانون.

– **السلطات العمومية:** رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين.

– **أصحاب العريضة:** المواطنات والمواطنون المقيمون بالمغرب أو خارجه الذين اتخذوا المبادرة لإعداد العريضة ووقعوا عليها، شريطة أن يكونوا متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية ومقيدين في اللوائح الانتخابية.

– **مدعمو العريضة:** المواطنات والمواطنون الذين يعلنون دعمهم للعريضة بواسطة توقيعاتهم المضمنة في لائحة تسمى "لائحة دعم العريضة".

– **ملتمس التشريع:** كل مبادرة يتقدم بها المواطنون والمواطنات بهدف المساهمة في المبادرة التشريعية.

و تقدم العريضة من قبل وكيلها، و يتم إيداع العريضة لدى السلطات العمومية مقابل وصل أو عن طريق البريد الالكتروني كما يمكن إيداعها لدى السلطة المحلية التي يقيم الوكيل في نفوذها الترابي.

---

1 – نصت المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111-14 على إحداث ثلاث هيئات استشارية لدى مجلس الجهة، وهي: هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛ وهيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛ وهيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

2– القانون التنظيمي 14-44 الصادر في 18 غشت 2016 الجريدة الرسمية عدد 6492.

لأجل هذا تحدث لدى السلطات العمومية لجنة تسمى "لجنة العرائض"، و توجه لجنة العرائض رأيها واقتراحاتها إلى رئيس السلطات العمومية داخل أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ إحالة العريضة إليها.

01- **شروط تقديم العرائض:** يشترط لقبول العريضة أن:

- يكون الهدف منها تحقيق مصلحة عامة.
- تكون المطالب أو المقترحات أو التوصيات التي تتضمنها مشروعة.
- تحرر بكيفية واضحة.
- تكون مرفقة بمذكرة مفصلة تبين الأسباب الداعية إلى تقديمها والأهداف المتوخاة منها.
- تكون مرفقة بلائحة دعم العريضة موقعة على الأقل من قبل 5000 من مدعمي العريضة وأن تكون مرفقة بنسخ من بطائقهم الوطنية.

02- **مواضيع الملتمسات:** يشمل نطاق الملتمسات اختصاصات البرلمان في المجال التشريعي، وذلك انسجاما مع منطوق الفصل 14 من الدستور، وهي كالتالي:

- مبادئ وقواعد المنظومة الصحية.
- المسطرة الجنائية والمدنية.
- نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها.
- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها.
- الحقوق و الحريات الأساسية المنصوص عليها في الدستور.
- تحديد التوجه العام للتعليم والتكوين المهني.
- قواعد تدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية.
- الجنسية ووضعية الاجانب.
- علاقات الشغل والضمان الاجتماعي وحوادث الشغل.
- إحداث المؤسسة العمومية وكل شخص اعتباري من القانون العام.

- الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية الخاصة والجماعية.
- التعمير وإعداد التراب

المطلب الثاني: إكراهات ومعوقات الديمقراطية التشاركية

توحي القراءة المتصفحة للأحكام العامة، المدرجة في الأقسام التمهيدية للقوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية تطبيقا للفصل 146 من الدستور، إلى أن التأطير المؤسساتي والتنظيمي للمجال الترابي المحلي سوف يصطدم بمحددات التداخل والتطابق والتوازي، لاسيما في ظل تمتع الجهات والعاملات والأقاليم والجماعات بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري على حد سوا،إلى جانب خضوعها للقانون العام، باعتبار كل منها تشكل في مستوى مستقل عن الأخر في التنظيم الترابي للملكة الآمر الذي ينافي تبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في إعداد برامج التنمية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، بالرغم من التنصيص على الأخذ بعين الاعتبار الاختصاصات الذاتية لباقي الجماعات الترابية.

وبالنظر إلى مقتضيات القسم الثاني من كل قانون تنظيمي بعينه،يقف الباحث مزيدا من الارتباك المنهجي في الصياغة القانونية، بحيث تفرز فقرات الباب الأول عدم الدقة في ضبط الحدود التقنية للغاية من تنويع وتعدد مصادر الاختصاصات الترابية، وذلك نتيجة لشمولية المفاهيم والعمالات والأقاليم والجماعات داخل دوائرها الترابية، مما يفسح المجال للممعنين بالتدبر الترابي تفسير تلك المهام وفقا لانتمائهم السياسي أو تماشيا مع تكوينهم القانوني أو ارتباطا بأهمية محيطهم المجال اقتصاديا، أو ما إلى ذلك من المؤشرات التي تنعكس سلبا على الالتزام الصريح والواضح للمقتضيات الدستورية[1].

[1]- سدي مولاي أحمد عيلال : مقاربة نقدية للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مجلة مسالك السنة 2015مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء العدد 33-34، ص 28.

إلا انه رغم التطور التشريعي التي يسعى من خلالها المشرع إشراك المواطن في صناعة القرار المحلين فإن واقع الجماعات الترابية ومؤسسات المجتمع المدني تعرف مجموعة من الاكراهات والمعيقات البنيوية التي تحول تحقيق رهان مشاركة المواطن في تدبير الشأن العام المحلي والجهوي.

خصوصا أن هذه القوانين لم تنص على إجراءات عملية قصد إشراك حقيقي وفعلي للساكنة في والتعبير من إنشغالاتهم وطموحاتهم، للوصول إلى قرارات تشاركية. فالمشرع لا زال يعتبرهم مجرد ناخبين يقتصر دورهم عند حدود التصويت فقط، وبالتالي فإن تلك الإيحاءات بالانفتاح وتشجع التعاون والحركة الجمعوية أو جمعيات الأحياء ظلت مجرد خطاب لم يرقى لمستوى الالتزام القانون بالانفتاح العلمي قصد إشراك المواطن والانتقال به من مرتبة الديمقراطية التمثيلية إلى درجة الديمقراطية الاسهامية[1].

إن مشاركة المجتمع المدني في تدبير الشأن العام لم يعد مجرد أمر ثانوي تتصدق به السلطات المركزية أو المحلية على الهيئات المشكلة له، بل انه أصبح من صميم الحكامة المحلية فوظيفة المراقبة والتتبع والمساءلة ..كلها مرتكزات تعتبر من صميم الحكامة الجيدة، وبالتالي فإن المهمة الأساسية للمجتمع المدني تتجلى في تطبيق هذه المرتكزات على أرض الواقع فالمجتمع المدني لا يقتصر دوره في تأطير الأفراد وتقديم المساعدة لهم في مختلف المجالات، بل يتعين عليه تطوير دوره ليشمل تكريس مبادئ الحكامة الجيدة على المستوى المحلي، لأنه وكما تمت الإشارة إلى ذلك فأنه لا يمكن تحقيق أي نوع من التنمية دون تطبيق مبادئ الحكامة الجيدة أولا،فهي الأساس الذي تقوم عله التنمية[2].

خاتمة :

إن مكونات المجتمع المدني لا يمكن آن تعبر تلقائيا عن همومها ومشاكلها ومطالبها بشكل طبيعي ومنظم ما دام المجتمع السياسي يتحكم في المجال عمومي ويراقبه دون أن تعترف لمكونات المجتمع

[1]- خالد بهالي : الحكامة التشاركية قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية، م.م.إ.ت العدد 101 نونبر دجنبر 2011، ص 136.

[2]- عادل غفال: الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق ، ص 355.

المدني بالتعبير عن نفسها من خلال تخصيص جزء من المجال العموم لها. إذ من المفارقة ألا نجد في المغرب مجالات مخصصة لتعبير المجتمع المدني. إذ ليس هناك لا فضاات عمومية كما هو الشأن بالنسبة لانجلترا المعروفة بحدائق الحرية ولا ساحات عمومية كما هو الشأن بالنسبة للصين المعروفة بساحة تيان مان أو روسيا المعروفة بساحتها الحمراء.فرغم اختلاف أنظمة هذه البلدان، إلا أنها خصصت مع ذلك فصاءات معينة يتمن فيها التعبير عن مختلف الهواجس والانشغالات العامة.

وهكذا فإن افتقار المجتمع المدني بالمغرب لمثقفين مستقلين،ومتحررين من كل روابط سياسية أو حزبية، وعدم إيجاد فضاءات منظمة للتعبير، والاستمرار في تبعية الجمعيات القافية والشبيبة والنسوية والحقوقية والمهنية لمكونات المجتمع السياسي بدل أن تشكل مكونات حقيقية للمجتمع المدني سيجعل من هذا الأخير مجتمعا مدنيا قاصرا وتابعها ومخترقا وفي أحسن الأحوال مجتمعا هجينا لا تعرف فيه حدود واضحة بين المجتمع السياسي تفعل في مجال المجتمع المدني، وفعالات تدعي انتمائها للمجتمع المدني تنشط ضمن المجال السياسي.

ولعلى هذا ما يلاحظ حاليا في الساحة المغربية حيث نرى عدة فعاليات سياسية وحزبية تتحرك ضمن مكونات المجتمع المدن توظف هذه الأخيرة لأهداف ومصالح تخدم المجتمع السياسي الشيئ الذي يزيد من تكبيل المجتمع المدن وتقييد حريته[1].

[1]- محمد شقير : السلطة والمجتمع المدني، آليات التحكم وترسبات السلوك السياسي بالمغرب،إفريقيا الشرق2011ص 245 وما بعدها.

المراجع:

- ربيعة أزرياح، الإدارة العمومية المغربة ورهانات الحكامة المواطنة" رسالة لنل الدبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام،جامعة عبد المالك السعدي كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعة 2006-2007ص 83.
- Mohamed Souissi : société civil et projet de développement local : exemples pratique in Elément d'analyse sur le développement territorial : aspects théorique et empirique s/ jlapez N.elkadiri lamrani,
- نشرت الجريدة الرسمية في عدد 6482 الصادر بتاريخ 14 يوليوز 2016، 22 مرسوما تطبيقيا للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، بمختلف مكوناتها من جهات وعمالات وأقاليم وجماعات.
- أسطيط ميلود، الجماعات الترابية: منصب مدير المصالح، إجهاز على مؤسسة الكاتب العام أم خطوة نحو إرساء أسس التدبير الإداري انظر الموقع تصفح 25 مارس 2017 :
- https://www.larachecity.com
- المصطفى قريشي،عماد بركان القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ للخطاب السياسي وتقييم للواقع الممارساتي،مجلة العلوم القانونية سلسة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع مطبعة الأمنية .
- الدستور المغربي الحالي
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، صدرت هذه القوانين بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

- عادل غفال، الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة القاضي عياض كلية الحقوق،موسم 2012-2013 .
- سيف الدين عبد الفتاح إسماعيل: المجتمع المدني والدولة في الفكر والممارسة الاجتماعية المعاصرة، ندوة بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، 1992.
- خالد محمد قاسم، إدارة البيئة والتنمية المستدامة في ظل العولمة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007، الطبعة الأولى.
- EUR-Lex. *Glossaire.* [En ligne] Disponible sur< http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/civil_society_organisation.html?locale=fr
- عصام بن الشيخ ، الأمين سويقات " إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي –حالة الجزائر والمغرب " دور المواطن ، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي ، مختبر الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية ، قسم العلوم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2013 ص 4 وللإطلاع على هذه الدراسة يمكنه الرجوع إليها من خلال الرابط التالي تاريخ التصفح 28 ابريل 2017
ttps://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/handle/123456789/2431
- عبد الحق بلفقيه: قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك العدد 33-34 السنة 2015مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء
- حوار إعلان الرباط، 2015، مذكرة حول تقديم العرائض والملتمسات.

- القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، القانون التنظيمي 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع. القانونين التنظيميين الصادرين في 18 غشت 2016 الجريدة الرسمية عدد 6492.
- سدي مولاي أحمد عيلال : مقاربة نقدية للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مجلة مسالك السنة 2015مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء العدد 33-34، ص 28.
- خالد بهالي ،الحكامة التشاركية قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية، م.م.إ.ت العدد 101 نونبر دجنبر 2011،
- محمد شقير ، السلطة والمجتمع المدني، آليات التحكم وترسبات السلوك السياسي بالمغرب،إفريقيا الشرق2011