

النظام الجهوي في موريتانيا والمغرب - دراسة مقارنة

The regional system in Mauritania and Morocco - a comparative study

د محمد المختار ولد بلاتي

Mohamed El Mokhtar Ould Ballaty

كلية العلوم القانونية والاقتصادية - جامعة نواكشوط العصرية، موريتانيا، القانون العام، القانون الدستوري،
bellotym707@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2021/04/24 تاريخ القبول: 2021/09/04 تاريخ النشر: 2022/01/01

ملخص:

يهدف هذا البحث إلى دراسة النظام الجهوي في كل من موريتانيا و المغرب، وذلك لفهم طبيعة هذا النظام ومعرفة أبعاده وأهدافه الحقيقية، ومدى إمكانية تموقعه في أنظمة سياسية تميزت طيلة عقود بالمركية المفرطة. وقد لاحظنا أن النظام الجهوي في كلا البلدين بات خيارا دستوريا لارجعة فيه، لكنه بقدر ما يمكن تفسير هذا الخيار بأهداف تنموية، كما هو معلن، فإن التفسير السياسي لا يمكن استبعاده، خاصة في ظل التحولات السياسية التي شهدتها البلدان مابعد 2011. ورغم تشابه التجربة، فإن النظام الجهوي يبدو عميقا بالنسبة للمغرب، ويظهر هذا العمق في الحيز الدستوري المخصص للجهة، بينما يبدو النظام الجهوي في موريتانيا هامشيا منذ البداية، كما يدل على ذلك تخصيص مادة دستورية واحدة لهذا النظام.

الكلمات المفتاحية: الدستور، اللامركزية، المركزية، التنمية المحلية، المجلس الجهوي، الاختصاصات، رقابة الإشراف.

المؤلف المرسل: د. محمد المختار ولد بلاتي، الإيميل: bellotym707@gmail.com

Abstract:

This rteserch aims to study the regional system in both Mauritania and Morocco, in odr to understand the nature of this system and know its real dimensions and objectives, and the extent to which it can be located in political systems that have been characterized for decades by excessive centralization. We have noticed that the regional system in both countries has become an irreversible constitutional option However, as much as this option can be explained by development goals, as declared political interpretation cannot be excluded, especially in light of the political transformations that the countries have witnessed after 2011. Despite the similarity of experience, the regional system appears to be profound in relation to Morocco, and this depth appears in the constitutional space allocated to the region. While the regional system in Mauritania appears marginal from the start, as evidenced by the allocation of one constitutional article for this system.

Keywords: Constitution, decentralization, centrality, local development, regional council, specialties, supervision control.

مقدمة:

تعتبر الجهة في النظامين؛ الموريتاني والمغربي وحدة إدارية جديدة، تنتمي إلى النظام اللامركزي، الذي يعطي للمجموعات الإقليمية المنتخبة سلطة إدارة مصالح محلية منفصلة عن المصالح العامة للدولة (PACTET, 1976, pp. 87-111) من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والتنموي بين الأقاليم والجهات وتحرير التنمية الجهوية من قيود المركزية (الكرار، العدد 24، 2018، صفحة 255).

إنّ اللامركزية التي يجسدها النظام الجهوي، تعني ذلك التنظيم الإداري الذي تتوزع بموجبه الوظيفة الإدارية وسلطة اتخاذ القرار بين الإدارة المركزية والمجموعات الترابية، بما يمكن هذه المجموعات من المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي انطلاقا مما تتمتع به من استقلالية إزاء الإدارة المركزية (بوعشبة، 1995، صفحة 50)، ورغم تشابهها مع بعض المفاهيم، فإنّ اللامركزية تختلف عن عدم التركيز الإداري والفدرالية، إذ إنّ عدم التركيز الإداري يعني إعطاء

سلطة القرار لفروع السلطة المركزية، وهو ما يؤدي إلى توزيع للصلاحيات دون تعدد السلطات (الدليمي، 2001، صفحة 66) مما يعني أنّ عدم التركيز الإداري "ما هو إلا شكل من أشكال المركزية الإدارية" (بوعشبة، صفحة 49).

أما الفدرالية فإنها تدبير سياسي يقصد منه التوفيق بين الوحدة القومية والمحافظة على حقوق الأقليات والمقاطعات والأقاليم (المعز، 2006، صفحة 8)، وبخلاف اللامركزية التي تقوم على توزيع المهام الإدارية بين المركز والأقاليم، فإن الفدرالية تقوم على تعدد السلطات الثلاث، بحيث يكون لكل ولاية برلمان وحكومة وسلطة قضائية (المعز ن.، 1973، صفحة 415)، مقابل الحد من سيادتها على المستوى الخارجي والدفاعي لصالح الدولة الاتحادية.

وإذا كان النظام اللامركزي يرتبط تاريخيا ببعض الأنظمة الأوروبية، خاصة في المملكة المتحدة وإيطاليا، فإن النظام الفرنسي يقوم على المركزية الإدارية منذ الإصلاحات التي أدخلها نابليون على الإدارة (الكاري، 2000، الصفحات 97 ، 137). ونظرا للارتباط التاريخي بين الدولة الموريتانية والمغربية مع فرنسا، فإنّ النظام المركزي كان هو النموذج المحتذى بدرجات متفاوتة بين البلدين، رغم وجود شكلي للمجالس البلدية والمجموعات الإقليمية. لكنّ التحول الحقيقي في اتجاه اللامركزية بدأ في المغرب مع دستور 2011 وتأكد في موريتانيا بعد التعديل الدستوري الأخير في أغسطس 2017 والذي حلت فيه الجهات محل الشيوخ. فما هي الأهداف المبتغاة من النظام الجهوي في كل من موريتانيا والمملكة المغربية؟

إنّ هذه الإشكالية تطرح فرضيتين:

1 الفرضية التنموية: وهي أنّ البلدين يريدان من خلال هذا النظام الحد من المركزية لصالح اللامركزية من أجل توسيع قاعدة المشاركة وتكثيف العملية التنموية في المناطق البعيدة من المركز حسب خصوصية كل منطقة.

2 الفرضية السياسية: تقوم هذه الفرضية على أنّ كلا البلدين لديه مشكلات سياسية، يسعى للتخفيف منها أو التغطية عليها من خلال التجديد المؤسساتي المجسد في النظام الجهوي، الذي يقدم كخيار لتعزيز اللامركزية والتنمية المحلية. هذه الفرضية الأخيرة تبدو وحيية بالنظر إلى الواقع

السياسي الذي مهد لإحداث النظام الجهوي في البلدين. في موريتانيا، تم إقرار النظام الجهوي لاحتواء أزمة سياسية تفاقمت بسبب مساعي إلغاء مجلس الشيوخ وتغيير النشيد والعلم الوطنيين، مما أدى إلى إسقاط تعديل 2017 من طرف البرلمان قبل أن يتم إقراره بالاستفتاء في 05 أغسطس 2017. لا يختلف الأمر بالنسبة للمغرب التي أحدثت النظام الجهوي بدستور 2011 في خضم الربيع العربي وبروز حركات احتجاجية معارضة، لكن علاوة على ضغوط الربيع العربي، يمكن ربط النظام الجهوي في المغرب بالرؤية المغربية لحل قضية الصحراء الغربية.

وإذا كان هذا البحث يهدف إلى فهم طبيعة وأهداف النظام الجهوي في موريتانيا والمغرب باعتباره نظاما لم يبح بعد بكل أسرار، فإننا سنعتمد في بنائه على منهجية العلوم القانونية القائمة على تفسير النصوص، كما سنعتمد المنهج المقارن لفهم طبيعة النظام الجهوي في الأنظمة المقارنة. وبما أنّ الجهة هي مجموعة ترابية، تمتلك جميع مقومات السلطة اللامركزية، فإنّ تأسيسها يعبر عن توجه لتعميق اللامركزية الإدارية (المحور الأول)، ومن جهة أخرى فإنّ نقل بعض الصلاحيات للجهات يوحي بالرغبة في إشراكها في تحقيق التنمية المحلية بمفهومها الشامل (المحور الثاني)

المبحث الأول: تعميق اللامركزية الإدارية

تسعى التجربة الجهوية في كل من المغرب وموريتانيا إلى تعميق اللامركزية الإدارية وذلك لتجاوز سلبيات الإدارة اللامركزية، التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا تمتلك القدرة على المبادرة دون تعليمات من السلطة المركزية، مما يجعلها عبئا على الإدارة المركزية ماليا وإداريا. ولتفادي هذه السلبيات المرتبطة بالمركزية المخففة (التكاري، صفحة 135)، تم اعتماد النظام الجهوي الذي يقدم للتجاوب مع الحاجات الموضوعية للمواطنين باعتباره يتمتع بمقومات السلطة اللامركزية (الفقرة الأولى)، ولكنه مع ذلك، يبقى خاضعا لسلطة إشراف الإدارة المركزية، وهو ما يعكس حدود السلطة اللامركزية للجهة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إعطاء الجهة مقومات السلطة اللامركزية

يشير فقهاء القانون الإداري إلى أنّ اللامركزية الإدارية لا تتحقق إلا بتوفر مجموعة من المقومات، تتعلق بحماية مصالح محلية، والشخصية المعنوية، والانتخاب الديمقراطي، وأخيرا سلطة

اتخاذ القرار (بوعشبة، الصفحات 54-55). وبالرجوع إلى المنظومة القانونية في كل من موريتانيا والمغرب (ظهير شريف رقم 38-115، 2015) (القانون النظامي رقم 010-2018، 2018)، نجد أنّ الجهة تتمتع بكل هذه المقومات وهو ما يؤكد انتماءها للنظام اللامركزي.

أ - حماية مصالح محلية

إذا كانت اللامركزية يشترط لها اقتناع السلطة السياسية العليا في الدولة بوجود مصالح محلية متميز عن المصلحة الوطنية، وضرورة حماية هذه المصالح، وإحالة البت فيها لسلطة محلية، فإنّ هذا ينطبق على الجهة في المغرب وموريتانيا، ويظهر ذلك بشكل واضح من الدستور المغربي الذي نص في المادة 26 على: "يرتكز التنظيم الجهوي والتراحي على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مستواهم في التنمية المندمجة والمستدامة"

كما نصت المادة الثالثة من القانون النظامي رقم 010-2018 المنظم للجهة في موريتانيا على: "تتمثل مهمة الجهة في تطوير التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية داخل مجال اختصاصها مع احترام مجال واستقلالية وصلاحيات التجمعات الترابية الأخرى...". وهكذا فإن السلطة العليا في البلدين بإنشائها للجهة، تقر بوجود مصالح محلية جديرة بالحماية بشكل لامركزي.

ب - الشخصية المعنوية:

تمثل الشخصية المعنوية عنصرا هاما في النظام اللامركزي، وبمنح الدولة هذه الشخصية للمجموعات الإقليمية تصبح هذه المجموعات قائمة الذات ومؤهلة للقيام بمختلف التصرفات القانونية (التكاري، صفحة 145)، وبالنسبة للجهة سواء في موريتانيا أو في المغرب، فإنها تتمتع بالشخصية القانونية، فقد نص الفصل 131 من الدستور المغربي على: "الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسير شؤونها بطريقة ديمقراطية". ونصت المادة الثانية من القانون النظامي رقم 010-2018 على أن "الجهة مجموعة إقليمية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية".

إنّ الاعتراف بالشخصية المعنوية لشخص ما، يترتب عليه تمتع هذا الشخص المعنوي بأهلية التقاضي وإبرام التصرفات القانونية، علاوة على تمتع الشخصي المعنوي بذمة مالية والقيام بالتصرفات القانونية (بوعشبة، صفحة 54). وفق هذه المقتضيات فإن الجهات في موريتانيا والمغرب تتمتع بجميع آثار الشخصية المعنوية، كما تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وميزات خاصة وإطار وظيفي.

ج - الانتخاب الديمقراطي:

يشير الفقيه موريس ديفرجيه إلى أن الانتخابات هي حجر الزاوية في الديمقراطية الليبرالية، وأنّ "كل سلطة يجب أن تركز على الانتخابات" (ديفرجييه، 1992، ص58). وتماشيا مع هذا الرأي فإنه لكي تأخذ الجهات طابعا لامركزيا يجب أن تتولى إدارة الجهات مجالس منتخبة من طرف المواطنين المقيمين بالدوائر الترابية للجهة. و يرجع ذلك ببساطة إلى أنّ مبدأ المساواة بين البشر يقتضي أن لا يأمرهم إلا من اختاروه لهذا الغرض.

وفي كلا البلدين، ينص الدستور بشكل صريح على انتخاب المجالس الجهوية بشكل ديمقراطي حر (المادة 135 من الدستور المغربي)، (المادة 98 من الدستور الموريتاني)، كما نصت المادة 9 من الظهير الشريف رقم رقم 115-38 على: "يدير الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر". ونصت المادة 6 من القانون النظامي للجهة في موريتانيا على أنّ المجلس الجهوي ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر. إن الشرعية الديمقراطية هي التي تتيح للمجلس الجهوي سلطة التصرف والتدبير باسم المواطنين المقيمين في الإقليم على أساس الإرادة الحرة لهؤلاء المواطنين.

ج- سلطة اتخاذ القرارات

إنّ الغاية النهائية لعمل الجهة هي اتخاذ قرارات بشأن اختصاصاتها لصالح الإقليم. غير أنّه لا بد من ملاحظة أن هذه القرارات يجب أن تتخذ بشكل مستقل ودون رجوع للإدارة المركزية، كما ينبغي أن تصدر هذه القرارات باسم الجهة أو الجماعة المحلية أو الإقليم وليس باسم الدولة (بوعشبة، صفحة 50). وتظهر سلطة اتخاذ القرار في المادة 138 من الدستور المغربي التي تنص

على : " يقوم رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها". وهذا يعني أنّ للمجالس سلطة القرار التي يضعها الرؤساء موضع التنفيذ.

وفي موريتانيا، تظهر سلطة القرار للمجالس الجهوية في ما تضمنه القانون النظامي للجهة رقم 010-2018 الذي أعطى للمجلس الجهوي سلطة التصويت على الميزانية، وإعداد الخطة التنموية للجهة، وقواعد تعبئة الموارد المحصلة للجهة، كما يقرر المجلس الجهوي في مجال التشغيل والأنشطة الضرورية لخلقها وفي مجال التهذيب، ويصادق على كافة الإجراءات الرامية إلى ترقية السياحة في الجهة وترقية الأنشطة الاجتماعية والثقافية، ويرخص في إبرام الصفقات... إلخ. وتبقى هذه مجرد نماذج للصلاحيات التي يقرر فيها المجلس الجهوي، وتبرز من خلالها سلطته الفعلية التي يمارسها في الجهة التي تتبع له.

الفقرة الثانية: حدود السلطة اللامركزية للجهة

إنّ نظام اللامركزية الإدارية الذي تجسده الجهة في النظامين الموريتاني والمغربي، لا يعني استقلال تاماً عن السلطة المركزية. بل إن مفهوم اللامركزية، يعني الاستقلالية والوصاية في نفس الوقت (بوعشبة، صفحة 56)، بحيث تتمتع الجهات والمجموعات الإقليمية بقدر من الاستقلال إزاء السلطة المركزية مع بقاء هذه المجموعات تحت وصاية الدولة المركزية، وهذا ما يعكس حدود السلطة اللامركزية للجهات في المغرب وموريتانيا، ويظهر ذلك بشكل خاص في خضوع الجهة لسلطة الإشراف (أ)، وهي السلطة التي لها آثار على القرارات والأعمال الإدارية للجهة (ب).

أ - خضوع الجهة لسلطة الإشراف

تبدو العلاقة وثقة بين السلطة المركزية والجهة في كل من المغرب وموريتانيا، ويجد هذا الارتباط أساسه القانوني في سلطة الإشراف التي تمارسها الحكومة في البلدين على الجهة. بالنسبة للنظام المغربي، تجد سلطة الإشراف أساسها القانوني في المادة 45 من دستور 2011 التي تنص على ممارسة الولاية "للمراقبة الإدارية"، بينما تقررت هذه السلطة في موريتانيا من خلال المادة 41 من القانون النظامي 010-2018 التي تشير إلى ضرورة إبلاغ الإدارة المركزية بمداولات المجلس الجهوي، وهكذا فإن الجهة تبقى خاضعة لإشراف السلطة المركزية، لكن هذا الإشراف لا يسلبها

خاصية السلطة اللامركزية، ذلك أنّ رقابة الإشراف أو الوصاية، تختلف عن الرقابة الرئاسية التي تطبع النظام المركزي. فسلطة الإشراف هي سلطة مخففة لا تتضمن توجيه الأوامر للجماعات اللامركزية، بخلاف السلطة الرئاسية التي تقوم على توجيه الأوامر للمرؤوسين الإداريين مركزيا وعلى مستوى الإدارة اللامركزية (بوعشبة، صفحة 47). وفي مستوى آخر، فإنّ سلطة الإشراف لا يمكن ممارستها إلا بموجب نص قانوني صريح يسمح بها ويحدد بدقة أوجه وعناصر هذه الرقابة، مما يعني أنه لا مجال لممارسة سلطة وصاية خارج ما يسمح به القانون (التكاري، صفحة 150).

وأخيرا، فإنّ مؤسسة الجهة في النظام الجهوي، يمكنها الطعن قضائيا في القرارات الصادرة عن السلطة المركزية، باعتبارها سلطة إشراف، من منطلق أنّ قرارات السلطة المشرفة التي تخص المجموعات المحلية والإقليمية: "تعد قرارات قابلة لأن يطعن فيها قضائيا وخصوصا بدعوى تجاوز السلطة" (بوعشبة، صفحة 58). إنّ هذه الإمكانية صريحة في الفصل 112 من الظهير الشريف المغربي رقم 83-115 الذي ينص في فقرته الثانية على أنّ كل نزاع يتعلق بالمراقبة والإشراف تبث فيه المحكمة الإدارية، وهو نفس الإجراء الذي نص عليه الدستور التونسي الجديد لعام 2014 في المادة 142. وهكذا فإنّ رقابة الإشراف التي تمارسها الحكومة على الجهة في النظامين الموريتاني والمغربي، لا تفقد الجهة الصبغة اللامركزية ولا تصل إلى مستوى ممارسة السلطة الرئاسية عليها.

ب - آثار سلطة الإشراف على للجهة.

إنّ سلطة الإشراف التي تمارسها الحكومة على الجهة، تترتب عليها العديد من الآثار، بالنسبة للمجلس الجهوي وبقدراته. فيما يتعلق بالوصاية على المجلس الجهوي يمكن أن تأخذ طابعا تأديبيا قد يصل إلى عزل رئيس المجلس الجهوي أو حتى حل المجلس الجهوي نفسه في بعض الحالات التي ينص عليها القانون حصرا.

في النظام المغربي، يمكن وضع حد نهائي للمجلس الجهوي، طبقا للمادة 57 من الظهير الشريف رقم 83-115 المتعلق بالجهة، والتي تنص: "إذا كانت مصالح الجهة مهددة لأسباب تمس بحسن سير مجلس الجهة، جاز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس". كما أشارت المادة 76 من نفس الظهير إلى بعض الحالات التي

تؤدي إلى الحل، ومن بينها، رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به، أو رفض اتخاذ القرار المتعلق بالميزانية، أو إذا وقع اختلال في سير مجلس الجهة من شأنه تهديد سيرها الطبيعي.

أما في موريتانيا، واستنادا للمادة 16 من القانون 010-2018 المتعلق بالجهة فإنّ المجلس الجهوي يمكن عزل رئيسه، كما يمكن حل المجلس الجهوي طبقا لما نصت عليها المادة 9 من نفس القانون: " يمكن حل المجلس الجهوي بموجب مرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على تقرير من الوزير المكلف باللامركزية". وبمقارنة القانون المغربي بالقانون الموريتاني، نلاحظ أن الحل يكون قضائيا في النظام المغربي، حيث يكلف وزير الداخلية بإبلاغ المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس الجهوي، بينما يتم حل المجلس الجهوي في موريتانيا بقرار معلل يتخذه وزير الداخلية دون اللجوء إلى القضاء، وحتى إذا كان القضاء الإداري هو قضاء الإدارة والأقرب إليها، فإنّ إعطاءه سلطة الحل تبقى أفضل من الحل الإداري المباشر.

وأخيرا، وحسب مقتضى المادتين: 43 من القانون 010-2018 المتعلق بالجهة في موريتانيا و115 من الظهير الشريف المغربي رقم 115.83 المتعلق بالجهة، فإن سلطة الاشراف على المجلس الجهوي قد تظهر في سلطة مراقبة القرارات التي يتخذها المجلس الجهوي باسم الجهة، حيث يكون من اللازم موافقة سلطة الإشراف على بعض هذه القرارات، وإمكانية إلغاء القرارات غير المشروعة.

المبحث الثاني: تحقيق التنمية المحلية

تقوم فكرة اللامركزية الإدارية على منح المجالس الإقليمية إدارة مصالح محلية منفصلة عن مصالح الدولة (الدليمي ح.، صفحة 66)، انطلاقا من أنّ اللامركزية، تمثل أهم الأساليب الإدارية لتحقيق التنمية بشكل أفقي ومتوازن؛ وبالفعل فإنّ نظام الجهة في كل من المغرب وموريتانيا، يهدف في المقام الأول إلى تحقيق التنمية الشاملة، هذا التوجه يبدو واضحا في الدستور المغربي الذي أشار في الفصل 36 إلى أنّ التنظيم الجهوي يركز على التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مستواهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

من جهته، اعتبر المشرع الموريتاني في المادة 3 من القانون 2018-010 المتعلق بالجهة أنّ مهمة الجهة، تتمثل في تطوير التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية داخل مجال اختصاصها الترابي. وإذا تجاوزنا ما تبوح به النصوص القانونية، فإنّ النظام الجهوي في حد ذاته مليء بالدلالات التي تعكس فلسفته الخاصة، ذلك أنّ المقاربة الجهوية تتجاوز في مراميها قضية التنمية إلى القضايا السياسية الجوهرية في البلدين، فهذا النظام مليء بالغايات السياسية، إذ يمن ربطه في المغرب بشكل جدي بمطالب الحركات الاحتجاجية مابعد 2011 (يونس، 2019، صفحة 153). بينما يمكن تفسير المقاربة الجهوية الجديدة في موريتانيا بالدعاية السياسية للتعديل الدستوري لعام 2017 والذي أخذ شكل إعادة تأسيس شاملة طالت العلم والنشيد، وتم رفضها في مجلس الشيوخ قبل أن تقرر من خلال استفتاء (بيوط، 2018، صفحة 11).

ومهما كانت البواعث، فإن أهمية النظام الجهوي، تبدو واضحة ومتعددة ومتعددة الأبعاد (الفقرة الأولى)، وهي أهمية تتأكد بالنظر إلى اختصاصات الجهة التي تؤهلها لتحقيق الكثير في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتنموي (الفقرة الثانية) إذا توفرت لها الموارد.

الفقرة الأولى: أهمية متعددة الأبعاد للتنظيم الجهوي

إذا رجعنا إلى المبادئ التي يقوم عليها التنظيم الجهوي خاصة مبدأ التدبير الحر والاستقلال المالي والإداري، واختيار المجالس الجهوية بطرق ديمقراطية، نلاحظ أن التنظيم الجهوي يحمل في طياته كثيرا من الأهمية ليس لتحقيق التنمية الإدارية فحسب (أ) ولكن أيضا لتحقيق التنمية في المجالات غير الإدارية (ب).

أ- الأهمية الإدارية لنشاط الجهة

يمثل النظام الجهوي المتبع في المغرب وموريتانيا نظاما لامركزيا، ورغم حداثة فإنه سيخلق مستقبلا تخصصا إداريا في اللامركزية والتنمية المحلية، بمعنى أنّ الطاقم الإداري للجهة سيتمكن من تحصيل خبرة ومعرفة خاصة بإدارة الشؤون المحلية وفق فلسفة اللامركزية التي تسمح بالكثير من الحرية في التصرف والمبادرة (أجعون، صفحة 42) بخلاف الإدارة اللامركزية التي تغطي عليها السلط الرئاسية وانتظار الأوامر والتعليمات الفوقية.

ووفق هذه الفلسفة، فإن المجالس الجهوية، يفترض أن تعمل بحرية واستقلال، دون خضوع لإملاءات الوالي، ويسمح الاستقلال المالي والإداري للجهة ببلوغ هذه الغاية وتكثيف النشاط الإداري المحلي على قاعدة التدبير الحر التي أقرها الدستور المغربي، وبالتالي فإن الجهة في ما يتعلق بالعمل الإداري لم تعد امتدادا للجهاز المركزي ينتظر التعليمات، وإنما هي كيان قائم الذات يتولى التصور والتخطيط والتنفيذ لصالح مجاله الترابي، وبذلك فإن الجهة تقوم بأعمال إدارية وأعمال حكومية في نفس الوقت، باعتبار أنّ العمل الحكومي، كما يقول الفقيه موريس دي فرجيه، يتعلق بتحديد الخيارات والتوجهات، بينما يتعلق العمل الإداري بوضع هذه الخيارات موضع التنفيذ (ديفرجيه، صفحة 17، 19).

ومن جهة أخرى، يسمح توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والجهة كإدارة لامركزية بتخفيف الأعباء عن كاهل السلطة المركزية، كما يساعد الجهة على أداء وظائفها على نحو أفضل، باعتبار أنه كلما قلت الأجهزة الإدارية كلما كان العمل الإداري أكثر جودة ومتناسبا مع واقع وأهداف وإمكانيات مواطني الجهة، علاوة على خلق روح التنافس الإيجابي بين الجهات، ومنحها فرصة للإبداع والاستفادة من نجاح وتميز بعضها.

وبما أن الجهة كجماعة ترابية، تتمتع باختصاصات متنوعة، فإنها بحاجة إلى امتلاك الكفاءة الإدارية لاستكمال اختصاصاتها، وعلى سبيل المثال، ينص الفصل 140 من الدستور المغربي على اختصاصات ذاتية للجهة وأخرى مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة، وهذا يفترض أنّ اختصاصات الجهة في تزايد مستمر، الشيء الذي يستلزم الإبداع الإداري على مستوى الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة، لكسب ثقة الدولة وإقناعها بنقل اختصاصات جديدة إليها، ومما يساعدها في هذا الإطار تمتعها بالسلطة التنظيمية، التي تسمح باتخاذ قرارات عامة ومجردة لتحديد مراكز قانونية (ACHOUR, 1982, p. 96)، وهي سلطة لا تقل أهمية عن السلطة التشريعية التي يمارسها البرلمان، رغم عدم انتماء السلطتين لنفس المجال.

ب - الأهمية السياسية والاقتصادية للجهة

إنّ فلسفة النظام الجهوي لا تقتصر على خلق الكفاءة في المجال الإداري فحسب، ولكنها تتجاوز ذلك إلى تعميق الاهتمام المحلي للمواطنين بشأن قضايا تخصهم بشكل أكثر تحديداً، كما أن النظام الجهوي قد تظهر أهميته في الإشراف السياسي للمواطنين (1) وتعزيز التنمية الاقتصادية للجهة من ناحية أخرى (2).

1 - الإشراف السياسي للمواطنين

يمثل نظام الجهة سواء في المغرب أو في موريتانيا آلية للإشراف السياسي للمواطنين على المستوى المحلي مما يساهم في زيادة درجة استقلالهم وتدير شؤونهم بشكل حر. ذلك أنّ العملية الانتخابية لاختيار أعضاء الجهة، تمثل تدريباً سياسياً أكثر عمقا من الانتخابات التشريعية والرئاسية، بحكم أنّ غالبية المواطنين في الجهات وخاصة في موريتانيا، يغيب لديهم الحماس للانتخابات الرئاسية والتشريعية لارتباطها بالمركز، بينما تشكل الانتخابات الجهوية حدثاً محلياً وفرصة للتنافس بين أشخاص من نفس الجهة وهو ما يطبع العملية بالحماس والتنافس المحموم.

كما أنّ انتخاب المجالس الجهوية، يمثل آلية لتأكيد سيادة الشعب التي تسمح للمواطن باختيار ممثليه الجهويين وفق ما تقتضيه مبادئ الديمقراطية التي لا تسمح بالحكم خارج إرادة الشعب. بالنسبة للفقهاء موريس دي فرجيه مبدأ الانتخاب، يجد أساسه في أنّ الناس أحراراً ومتساوين ولا يحق لأحد منهم توجيه أوامر إلى غيره إلا برضاه، وبالتالي تمثل الانتخابات قبولا بالتوجيه وسندا للشرعية بالنسبة للمنتخبين (ديفرجيه، صفحة 58).

سارت على هذا المنوال القوانين الموريتانية المغربية بخصوص الجهة، فقد أشار الدستور المغربي في الفقرة 3 من الفصل 135 إلى أن مجالس الجهات والجماعات تنتخب بالاقتراع العام المباشر.

أما القانون التّظامي 2018-010 فقد اعتبر في المادة الثامنة منه، أنّ المجالس الجهوية في موريتانيا تتألف من مستشارين منتخبين بالاقتراع المباشر، وأن التصويت يكون حراً وسرياً، مع الإشارة إلى أن الفوز لا يتحقق إلا بحصول إحدى اللوائح المتنافسة على الأغلبية المطلقة للأصوات

المعبر عنها، وإلا يجب تنظيم شوط ثان بين اللائحتين الأوليين. وهكذا، فإنّ المجالس المسيرة للجهات سواء في المغرب أو في موريتانيا، تتمتع بشرعية انتخابية لا جدال فيها كما أنّها ستمثل مدرسة للتدريب والتأطير الديمقراطي وخاصة في مجال الحكم والإدارة المحلية.

2 تعزيز التنمية الاقتصادية

إنّ النظام الجهوي يحمل في طياته أهمية حقيقة للتنمية الاقتصادية (مبارك، العدد 25، 2019، صفحة 248). ويظهر ذلك على مستوى الطبيعة القانونية للجهة، ومن جهة أخرى على مستوى الموارد الاقتصادية التي تتمتع بها.

في ما يتعلق بالطبيعة القانونية للنظام الجهوي، نلاحظ أنّ الجهة في النظام المغربي والموريتاني هي كيان يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبالتالي فإنّ الجهة تتمتع بكل مزايا الشخصية القانونية، مثل امتلاك ذمة مالية خاصة والتصرف بحرية في الأموال والممتلكات (التكاري، صفحة 145)، وهو ما يؤهلها لإبرام العقود والصفقات.

أما ما يخص الموارد، فإنّ الجهة تتمتع بموارد تؤهلها للمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية في حوزتها الترابية، خدمة للتنمية الوطنية الشاملة. في هذا المستوى، تتمتع الجهة باختصاص عام في مجال تحديد الرسوم والضرائب، كما يمكن للمجلس الجهوي أن يلجأ إلى الاقتراض لإنجاز مشاريع تنمية جهوية استنادا للمادة 54 من القانون 010-2018 المتعلق بالجهة.

علاوة على ذلك، تتمتع الجهة بإيرادات خاصة للتسيير وأخرى للاستثمار، بالنسبة لميزانية التسيير، تستمد من قانون المالية السنوي بالإضافة إلى الإتاوات وناتج استغلال أملاك الجهة، بينما تستمد ميزانية الاستثمار من الهبات والوصايا وصناديق الدعم، وصناديق القرض، إضافة إلى ناتج بيع الممتلكات، والاعتمادات الممنوحة من طرف هيئة عمومية أخرى. وأخيرا تستمد ميزانية الاستثمار من الاعتمادات المرصودة في ميزانية الدولة المخصصة للاستثمار.

ولابد أن نلاحظ هنا التداخل بين مصادر ميزانية التسيير وميزانية الاستثمار، وكذلك تنوع وثوراء مصادر ميزانية الاستثمار، الشيء الذي يمكن أن ينعكس على تحقيق تنمية اقتصادية هامة

على المستوى الجهوي، حتى وإن كان هذا التفاؤل محل شك على الأقل في موريتانيا بحكم "أن تجربة المجالس البلدية التي أنشئت 1986 لا تبشر بخير في هذا المجال" (ببوط، صفحة 18). كما أن تعزيز دور الإدارة اللامركزية في موريتانيا لازال يتطلب تعبئة الموارد المالية الضرورية لقيامها بدورها التنموي (مبارك، صفحة 249).

الفقرة الثانية: أهمية اختصاصات الجهة

إن الاختصاصات التي تتمتع بها الجهة في النظامين الموريتاني والمغربي، تعبر عن توجه لإشراك المواطنين على الصعيد المحلي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية" (أجعون، 2018، صفحة 3). كما أن هذه الاختصاصات، تجسد مبدأ التدبير الحر الذي نص عليه الدستور المغربي، والذي تم تفصيله في النظامين من خلال الاختصاصات الذاتية للجهة (أ) والاختصاصات المنقولة إليها (ب)، وأخيرا الاختصاصات المشتركة (ج) والتي لم يتطرق لها المشرع الموريتاني.

أ- الاختصاصات الذاتية للجهة

تنوع الاختصاصات الذاتية للجهة وهي تعبر عن مستوى الطموح المحمول على هذه التنظيمات في تحقيق التنمية الشاملة في الحوزة الترابية للجهة في إطار الانسجام مع الخطة الوطنية للتنمية. وبالرجوع إلى القانون التنظيمي 14-111، المنظم للجهة في المغرب، نجد الفصل 81 يعطي للجهة اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، في حين نجد الفصل 82 يفصل هذه الاختصاصات لتشمل التنمية الاقتصادية والقروية، والتكوين المهني والتشغيل والثقافة والبيئة والنقل والتعاون الدولي.

أما في موريتانيا، فإن الاختصاصات الذاتية للجهة، تشمل التخطيط والاستصلاح الترابي ، من خلال المشاركة في إعداد المخطط الجهوي للاستصلاح الترابي الذي يجب أن ينسجم مع المخطط الوطني للاستصلاح الترابي. كما تختص الجهة في إبرام العقود من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الجهة، وتطوير النقل الطرقي الجهوي، وتطوير الاتصالات الرقمية والبنى التحتية للاتصالات في الجهة.

بالإضافة إلى ذلك، تختص الجهة بتشجيع وترقية الاستثمار في مجالها الترابي، وحماية البيئة والموارد الطبيعية، وفي هذا الإطار تطالب الجهة بمتابعة تسيير وحماية وصيانة الغابات والمحميات والمواقع الطبيعية ذات الأهمية، واتخاذ إجراءات للوقاية من الحرائق، وإعداد مشاريع وخطط من أجل البيئة.

ولم يفت على المشرع إعطاء الجهة اختصاصات في مجالات هامة، مثل التعليم ومحو الأمية والتكوين المهني، والصحة والعمل الاجتماعي، والشباب والرياضة والترفيه والثقافة وتشجيع السياحة. في كل من هذه المحاور تجدد الجهة نفسها مدعوة للإضافة والمشاركة والتطوير. وبالنسبة لقطاعات مثل التعليم والصحة، يأخذ تدخل الجهة أهمية خاصة نظرا لتراجع التعليم العمومي لحساب التعليم الخاص وتردي الخدمات الصحية خاصة على المستوى الجهوي، بينما يمثل الدور المنوط بالجهة في قطاعات السياحة والثقافة والشباب والرياضة دورا مكملًا، يساعد على الاستفادة المباشرة من الإمكانيات الجهوية التي قد لا تكون محل اهتمام من السلطة المركزية.

ب - الاختصاصات المشتركة:

لم يتطرق المشرع الموريتاني لهذه الاختصاصات، لكن بالنسبة للمشرع الدستوري المغربي، نص الفصل 91 من القانون التنظيمي 111-14 على الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة، وتشمل هذه الاختصاصات -أساسا وبشكل إجمالي- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والقروية والبيئة والثقافة والسياحة. هذه الاختصاصات تسمح للدولة وللجهة أن تعمل في نفس الوقت على تأمين الحاجيات المرتبطة بالمجالات المشتركة بينهما، وهكذا تجدد الجهة نفسها في تكامل مع دور الدولة من أجل تأمين خدمات هامة وأساسية بالنسبة للمواطنين.

ج - الاختصاصات المنقولة

تمتع الجهة سواء في موريتانيا أو في المغرب باختصاصات منقولة إليها من الدولة. بالنسبة للمشرع المغربي تتأسس هذه الاختصاصات على مبدأ التفريع، وهي تشمل مجالات من بينها التجهيز والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي، والصناعة والتجارة، والصحة، والتعليم والثقافة والرياضة...

أما في موريتانيا، فإن الاختصاصات المحالة (المنقولة)، تشمل المعدات والبنى التحتية ذات البعد الجهوي، والتجارة والصناعة والصحة، والتعليم، والطاقة والمياه والصرف الصحي وفقا لمقتضى المادة 5 من القانون النظامي 2018-010 المتعلق بالجهة.

ولعل الغاية من الاختصاصات المنقولة هو ترك المجال مفتوح لزيادة دور الجهة كلما ظهر للدولة أنها قادرة على الأداء، ومن جهة أخرى قد يهدف نقل الاختصاص إلى تعميق العمل والإنجاز في مجالات جهوية تكون الجهة أكثر دراية بها وأكثر قدرة على مواكبتها ميدانيا.

خاتمة

تمثل الجهة في النظامين الموريتاني والمغربي مجموعة إقليمية أو ترابية، يسعى المشرع من ورائها إلى تعزيز نظام اللامركزية الإدارية القائم على مبدأ التدبير الحر خدمة للتنمية الجهوية، كما أنّ التنظيم الجهوي من شأنه أن يخفف الأعباء عن الإدارة المركزية بعد تنازلها عن بعض اختصاصاتها لصالح الجهات.

ورغم أنّ الجهة باتت خيارا مكرسا في البلدين، فإنّ مستوى الاهتمام يختلف من نظام لآخر. بالنسبة للمغرب خصص دستور 2011 أحد عشر فصلا (135 إلى 146) للجهات والجماعات الترابية الأخرى في تمش يعكس حجم الاهتمام بهذا التنظيم، في حين أنّ المشرع الدستوري الموريتاني، لم يخصص للمجموعات الإقليمية - التي تشمل الجهات والبلديات - سوى مادة واحدة (98) يتيمة وخالية من الإحالة على قانون نظامي يكملها ويفصلها، وهو ما يشير لضعف الاهتمام بالنظام الجهوي.

مازال التنظيم الجهوي في البلدين حديثا ولم يبح بكل أسواره، يمكن للمتابع ربط هذا التنظيم بالظروف السياسية القاهرة أكثر من ربطه بتعميق اللامركزية، وحتى إن كانت هذه المقاربة قابلة لإثبات العكس، فإنها لا تخلو من وجهة، إذ أن الدستور المغربي لسنة 2011 تم وضعه في ظروف محكومة بضغوط ما يسمى "الربيع العربي"، كما أن اعتماد الجهوية أخيرا في موريتانيا تم في ظروف سياسية متوترة بلغ فيها الاستقطاب السياسي حده الأعلى.

ومهما كانت الدوافع، فإنّ التنظيم الجهوي في المغرب وموريتانيا، يمكن أن يقلع بالتنمية الجهوية وينجح في استيعاب فكرة اللامركزية الإدارية. ولكنه يمكن أن يفشل في تحقيق الأهداف المرجوة، خاصة إذا ما غزته الأمراض التي تعانيها الإدارة المركزية مثل الرشوة والمحسوبية والفساد الإداري والمالي.

وإذا ما اتخذنا من موريتانيا نموذجاً للتقييم، فإن تجربة المجالس البلدية منذ 1989 لم تنجح أبداً في تجسيد فكرة اللامركزية، ولم تكن سوى تجربة مشوهة ومعطلة الأهداف وفاقة للموارد. لذلك فإننا نوصي بما يلي:

- تمكين الجهة من سلطة فعلية للتصرف كسلطة لامركزية
- مد الجهة في كلا البلدين بالموارد الضرورية للقيام بوظائفها
- نقل الاختصاصات إلى الجهة من طرف الدولة.

المراجع :

- PACTET, P. (1976). Les institutions françaises. *puF, Paris*, 87-111.
- yadh BEN ACHOUR. (1982). *droit administratif .cnud tunis*. 96
- أحمد أجعون. (2018). *الاصلاحات الدستورية المتعلقة بالتنظيم الترابي في الدستور المغربي لسنة 2011*، .
الاصلاحات الدستورية في البلدان المغاربية، ندوة مغاربية، 3.
- أحمد سالم ولد ببوط. (العدد 25، 2018). *الدستور الموريتاني عود على بدا، خواطر حول المراجعة الدستورية. المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد.*
- البشير الكاري. (2000). *مدخل إلى القانون الإداري، الطبعة الثانية* . تونس: المدرسة القومية للإدارة.
- الظهير الشريف رقم 38-115 مؤرخ في 7 يوليو 2015. (3 يوليو 2015). *يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 114 المتعلق بالجهات*. ج. ر عدد 6390.
- القانون النظامي رقم 010-2018. (28 فيفري 2018). *يتعلق بالجهة*. ج. ر رقم 1407.

عنوان المقال: النظام الجهوي في موريتانيا والمغرب - دراسة مقارنة

- توفيق بوعشبة. (المدرسة القومية للإدارة: مركز الدراسات والبحوث الإدارية, 1995). مبادئ القانون الغدادي التونسي، التنظيم الغدادي، النشاط الاداري. القضاء الإداري.
- حافظ علوان حماد الدليمي. (2001). النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية. الأردن: دار وائل للطباعة والنشر.
- حمد يونسى. (العدد 26، 2019). الحركات الاحتجاجية واشكالية العدالة المجالية بالغرب. المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد.
- سعيد مبارك. (العدد 25، 2019). توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية كآلية لدعم التنمية المحلية في موريتانيا. المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد.
- مُحمَّد عبد الرحمن مُحمَّد عبد الله المختار الكرار. (العدد 24، 2018). مؤسسة الجهة في القانون الموريتاني. المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد.
- موريس ديفريجيه، ترجمة جورج سعيد. (1992). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- نصر الدين مُحمَّد المعز. (2006). الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية. مركز ادراك للدراسات والاستشارات.
- نصر مُحمَّد عبد المعز. (1973). في النظريات والنظم السياسية. بيروت.