

دراسات محكمة

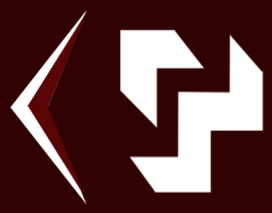
البعد الدستوري لصدارة الجهة في الهندسة الترابية:  
حيوية المبدأ والارتباكات المرتبطة به

عبد الواحد الخمال

أستاذ القانون العام بالكلية المتعددة التخصصات العرائش

All rights  
reserved

جميع الحقوق  
محفوظة



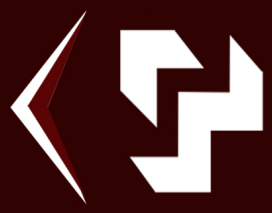
تجسد الصدارة "فكرة جديدة بطبيعتها"، وقد تم تكريسها لأول مرة في الفصل 143 من دستور 2011، وهي في الحقيقة قد تشكل لدى بعض المهتمين بالتنظيم الترابي اللامركزي زعزعة وتهديدا لوضع الجماعات الترابية، وكذلك يمكن أن تمس بشكل أو بآخر علاقاتها، فمختلف التأويلات التي أعطيت لمفهوم "الصدارة" وامتداداته المحتملة تكتسي أهمية بالغة في سياق التحديد الفيزيونيومي "de la physionomie"، لمستقبل اللامركزية.

إن الاعتراف بوضعية الصدارة بالنسبة للجهة يأتي في إطار إعادة بناء وتكوين الفاعلين المحليين، وتطوير صلاحياتهم، إذ يشكل المفهوم أساسا لورش الجهوية المتقدمة بهدف تمكين الجماعة الجهوية الاستفادة من وضع خاص يتيح لها أداء مهامها الجديدة المتعلقة أساسا بالتنمية الجهوية، إلا أن مفهوم الصدارة يهدد بأن يكون مصدرا لتداخلات عديدة مرتبطة خصوصا بتأطير العلاقات ما بين مختلف أصناف الجماعات الترابية.

إن وضع "الصدارة" الذي يعترف به الدستور للجهة لا يأخذ طابعا مطلقا، بل يظل مؤطرا قطعا بالفصل 143 من الدستور، فالمبدأ ليس له توجه عام وشامل، ولكن من خلال سلطة إعداد - تحضير ومتابعة برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، ومن ثم فاحترام توزيع الاختصاصات المنجزة طبقا لمقتضيات القوانين التنظيمية هي مسألة إلزامية في هذا الإطار، فالأمر يتعلق بشكليات قانونية لتفعيل الصدارة، بحكم أن الدستور تفادي تدقيق القواعد، لأنها من اختصاص القانون "الإسنادية"، ولكنه رسم وحدد الإطار العام.

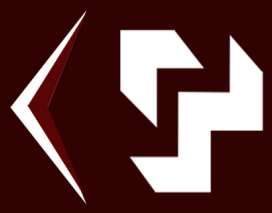
كما أنه من المنطقي الإستئناس بتقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، التي سبق وأن قدمت اقتراحا "للمرة الأولى" تمنح من خلاله الجهة مكانة الصدارة بالنسبة لباقي الجماعات الترابية فيما يرتبط بالتخطيط وإعداد التراب، بحيث عمل الدستور على تضمين هذا المقترح في الباب التاسع.

إن صدارة الجهة تمثل نمطا معقدا، وحتى يتفادى المشرع الدستوري التنازع والانزلاقات المرتبطة بتأطير المفهوم، عمل على تحديد مختلف روافد المفهوم، إلا أن كثرتها قد يجعل هذه المهمة صعبة وشاقة، فالتأطير



## حيوية المبدأ والارتباطات المرتبطة به

الدستوري لمفهوم الصدارة يبدو ذا أهمية بالغة، وذلك تفاديا للوقوع المحتمل في انزلاقات لتأويل واسع للمفهوم، خاصة فيما يتعلق باستقلالية باقي الجماعات الترابية، فأغلب التحليلات المنطقية تتعارض مع المفهوم الواسع للصدارة لأنه لا ينسجم مع مبدأ المساواة الذي تضمنه الدولة المركزية للجماعات الترابية، لأن رؤية المساواة على المستوى القانوني تمت ترجمتها في النص الدستوري بمنع أية وصاية ما بين الجماعات الترابية.



المبحث الأول: المدلول الدستوري لصدارة الجهة وحيوية المبدأ

المطلب الأول: مفهوم المساواة وغياب الوصاية ما بين الجماعات الترابية

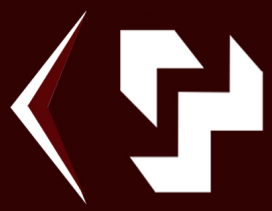
الفقرة الأولى: مفهوم المساواة ما بين الجماعات الترابية

من خلال مسار وتحولات اللامركزية الترابية بالمغرب، يتبين أن الدولة المركزية تنظر إلى الجماعات الترابية كامتداد ترابي لها، وتبعا لهذا المنظور أو لهذه الرؤية، فإنه لا يمكن التمييز بين الجماعات الترابية في التعامل، كما أنه لا يمكن أن تستفيد أي جماعة ترابية بوضع رئاسي-أعلى اتجاه الأخرى، إن رؤية المساواة بين الجماعات الترابية ينطلق من مبدأ سمو السلطة المركزية المتضمنة للمصالح العليا للوطن، ذلك أن الإيرادات المحلية، في هذا الشأن، تكون ملزمة بالخضوع للمصلحة الوطنية.

فالسطات المركزية تنظر دائما لمختلف الجماعات الترابية على أنها متساوية، لا فرق بينها ولا أسبقية معترف بها لإحداها على حساب الأخرى، فالدستور جاء ليكرس هذا المنطق في الفصل 135 منه، فقراءة هذا الفصل تبرز الإدراك والاستيعاب الدستوري للجماعات الترابية، فهذه الأخيرة امتداد للدولة المركز، وليست وحدات مستقلة عنها<sup>1</sup>، وهذا من أجل إدماجها في التنظيم الإداري والدستوري للدولة، وهكذا فالجماعات الترابية تشكل تبعا لهذا التوجه وكما يرى Le Doyen Hauriou، أسلوبا لتواجد الدولة.

بالتأكيد فالمقتضيات الدستورية للفصل 135 المخصصة للجماعات الترابية تتضمن اعترافا بتواجد مستقل من حيث أنها لديها حاجيات ومصالح خاصة، ويوضح الفقيه Carréde Malberg هذه الإشكالية حينما يحلل طبيعة العقد المنشئ للجماعة، وحسب Malberg: "الجماعة تمتلك حقوق خاصة ذاتية مستقلة عن الحقوق

<sup>1</sup>- وذلك عندما ينص الدستور على ان: "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات".



العامّة للدولة، وفي هذا الاتجاه فإنها تتواجد<sup>2</sup>، فالعقد المنشئ لهذه الوحدات الترابية يظل عقدا اعترافيا (تصريحيا).

إن الاعتراف الدستوري، تبعا للفصل 135، ينطلق أساسا من ضرورة إدماج الجماعات الترابية داخل الدولة والاعتراف بها، وبالتالي فلا توجد أي إشارة لتفوق جماعة ترابية على أخرى، لذا فالمرجعية الدستورية لمبدأ وحدة الدولة<sup>3</sup> جاءت لتأكيد هيمنة المصالح الوطنية، وجعلها بالتالي قليلة الاحتمال لأي وضعية اللامساواة بين الجماعات الترابية، وخاصة من خلال تحليل علاقاتها بالدولة المركزية.

فقاعدة الصدارة الاقتصادية للجهة ليس موضوعها هو إدخال أو خلق ترابية ما بين مختلف أصناف الجماعات الترابية، فالنظام الدستوري للجماعات الترابية لا يسمح بطبيعة الحال بذلك، بالنظر خاصة لمقاربة المساواة التي تبناها الدستور، وهذا ما تبناه اتجاه فقهي كبير في تحليله للدولة الموحدة، بحيث يعترف بالمساواة والتي تجعل من الجماعات الترابية مجموع لكل ما هو للدولة، بدون أي توجه نحو قانون للأسبقية من داخل قانون اللامركزية، الذي تأسس من منطلق مبدأ—منطق "الكل الواحد" «Logique d'uniformité»"، لا تقبل أنظمة استثنائية، وبالتالي فقاعدة صدارة الجهة تشكل انطلاقا من هذا المفهوم اتجاها وظيفيا، ما دام أنه ليس لها أي "صلاحية لتكسير رحي الشكل الموحد للدولة"<sup>4</sup>.

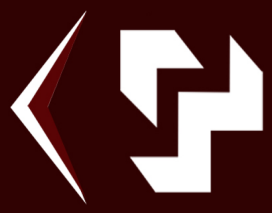
إن رفض كل سمو لجماعة ترابية على أخرى ينطلق من قناعة مفادها كون أن السلطة العليا تبقى للدولة، والاستثناءات لا يمكنها أن تمس بالمصالح العليا للوطن، ذلك أن التجليات الدستورية لسمو المصالح الوطنية تبدو واضحة في تمثيلية الجهات على غرار باقي الجماعات الترابية داخل مجلس المستشارين<sup>5</sup>، وهذه القاعدة تدل على

<sup>2</sup>-R.Carré Malberg. "Contribution a la théorie de l'Etat". tome 1. 1920. P 183

<sup>3</sup>- الفصل الأول من الدستور يكرس هذا المبدأ

<sup>4</sup>-O. Gohin « La révision du titre 12 :pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle » ;in République décentralisé ;Y. Gaudemet et O. Gohin(dir) paris LGDJ 2004 P 43

<sup>5</sup>- الفصل 63 من دستور 2011: "تكون مجلس المستشارين من 90 عضوا على الأقل، و120 عضوا على الأكثر، ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر، لمدة ست سنوات، على أساس التوزيع التالي: ثلاثة أخماس الأعضاء يمثلون جماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، ومع



إدماج المصالح المحلية في المصلحة الوطنية، وبالتالي فإن الجماعات الترابية تكون ملزمة باحترام الخيارات الاقتصادية للدولة المركز، بحيث أن الفصل 137 يشير إلى هذا المبدأ عندما يخول للجماعات الترابية مهمة الانخراط في تفعيل الخيارات الاقتصادية للدولة<sup>6</sup>.

إن هيمنة الدولة المركز، كمسؤولة عن الخيارات الاقتصادية لتحقيق المصالح الوطنية يفيد بأن الصدارة لا تتعلق إلا ببعض العقود المحددة للاختيارات الاقتصادية على مستوى المشاريع الصغرى للدولة "micro-étatique".

وقد سبق للقاضي الدستوري الفرنسي أن أكد في أحكامه (n° 2001-454 DC) و (n° 2004-490 DC)، على أن الاختصاصات المخولة لكل من الجماعة الترابية "la corse" و "la Polynésie français" ملزمة باحترام اختصاصات الجماعات التي توجد على ترابها، كما يبدو هذا التقييد وبنفس الكيفية في حضر آلية "chef de file" في القرار (n° 94-358 DC).

### الفقرة الثانية: غياب علاقة الوصاية ما بين الجماعات الترابية

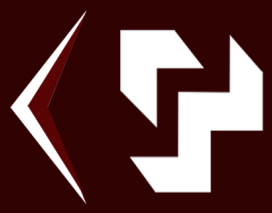
إن المقتضيات الدستورية المخصصة للامركزية الترابية تحيل إلى نظام موحد لا يميز بين مختلف درجات الجماعات الترابية، وبشكل أوضح فإنها تفترض قواعد متشابهة بدون أي تمييز، فصدارة الجهة ينبغي أن تفسر وتفهم على ضوء مجموع النظام الموحد، وعليها أن تقرأ بالتالي على ضوء مبدأ التدبير الحر.

هذا الأخير له توجه لحماية سلطة الفعل للجماعات الترابية ضدا على كل التدخلات المركزية، فالقاعدة تبرز بوضوح العلاقات البيجماعية، بحيث لا يجوز لأي منها أن تمس بحرية الإدارة للأخرى، وعندما يختار

---

مراعاة الإنصاف بين الجهات. ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من بين أعضائه، الثلث المخصص للجهة من هذا العدد. وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة، من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم؛ خمسان من الأعضاء تنتخبهم، في كل جهة، هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني، هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين.

<sup>6</sup>- ينص الفصل 137 من الدستور المغربي: "تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين."



الدستور الصادرة للجماعة الجهوية، فإنه يقوم بذلك من أجل هدف محدد يتعلق بنجاح التخطيط الجهوي، فمفهوم الصدارة الوارد في الفصل 143 يتوخى تفادي كل تأويل خاطئ مسبق بقاعدة منع أي علاقة رئاسية - هرمية بين الجهات والجماعات التحت - جهوية.

وتبعاً للفقرة الأولى من الفصل 143 "لا يجوز لجماعة أن تمارس وصاية على جماعة أخرى". فهذه القاعدة تشكل أساساً محددًا في "فيزيومية" العلاقات ما بين الجماعات اللامركزية.

إن منطق- تفكير الدستور المغربي مشابه للدستور الفرنسي، الذي ارتبط بهذه القاعدة بمقتضى الفصل 72<sup>7</sup>، أما قوانين اللامركزية بالمغرب فقد اعتبرت هذه القاعدة أساسية كذلك، فمنذ الوضع القانوني للجهة سنة 1997، نجد بأن المشرع أسس لهذا الوضع في المادة 5 من قانون الجهة الإدارية، أما الدستور فإنه لم يعمل إلا على السمو بها لمبدأ دستوري.

فالقاعدة الدستورية التي ترفض وصاية جماعة ترابية على أخرى، تهدف أساساً إلى منع أي ترابية بين الجماعات الترابية<sup>8</sup>، ويستنتج من ذلك أن أي علاقة وصائية لا يمكن أن تكون مع غياب نص قانوني، فالدستور حينما يحدد المبدأ فإنه يتوقع انزلاقات ممكنة، ولذلك تظل حماية الصدارة الجهوية أكثر أهمية خاصة اتجاه المشرع.

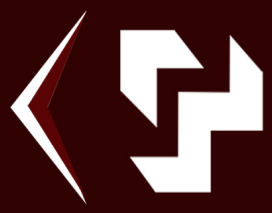
ومن ثم فإن منع علاقة الوصاية يعني أيضاً منع كل أشكال التدخلات التي تستحضر كل ما يتعلق بالرقابة كيفما كان صنفها أو شكلها، وارتباطاً بتطبيقات الصدارة، فالجهة محرومة مبدئياً من أي سلطة إكراه (عقاب) اتجاه باقي الجماعات التحت جهوية، وكذا من كل سلطة لمراقبة شرعية قراراتها<sup>9</sup>.

<sup>7</sup>-En vertu du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la constitution française:

«Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.»

<sup>8</sup>-L.Gelin-Racinoux « La fonction de chef de fil dans la loi du 13 août 2004 »AJDA 12 Février 2007 ;P. 283

<sup>9</sup>-D.Turpin : « Les nouvelles compétences des régions » AJDA 15 Septembre 2008 P. 1653



إن الحظر الدستوري صارم لأنه يمتد أيضا إلى سلطة التعاقد ما بين الجهة وباقي الجماعات الترابية، بحيث يرى المجلس الدستوري الفرنسي بأن تخويل جماعة ترابية صفة «chef de fil» «الريادة أو القيادة» مؤطرة بنصوص قانونية، ولا يمكنها أن تنتج عن اتفاق بين الجماعات المعنية من أجل تعيين إحداها كـ "chef de fil"<sup>10</sup>.

إن إقحام الجماعات التحت-جهوية في المخطط الجهوي يهدد بخلق علاقات متضاربة-مهمة-مختلطة<sup>11</sup>. فمجلس الدولة الفرنسي توقع مسبقا هذا النوع من العلاقات عندما اعتبر "أن كل علاقة ستحمل تأثيرات غير متكافئة بين شريكين على قدم المساواة"<sup>12</sup>، ولكن في إطار مقارنة قانونية صرفة، فإن طبيعة هذه العلاقات لا يمكنها في أي حال من الأحوال أن تفضي إلى علاقة وصاية.

### المطلب الثاني: حيوية مبدأ الصدارة لأجل توزيع جيد للاختصاصات

إن إشكالية توزيع الاختصاصات في جميع مناحيها، يشكل عنصرا جوهريا في اللامركزية، فالمرجعية الدستورية لقاعدة صدارة الجهة للتنفيذ في مجالات خاصة، تعتبر مكونا أساسيا في توزيع الاختصاصات بين مختلف الجماعات الترابية، ويتعلق الأمر بمعنى آخر بالتنظيم في سياق تنفيذ وممارسة مسؤوليات متمثلة في منح الأولوية والأسبقية للتدخلات الجهوية، كلما ارتبط أو كان الاختصاص يمس بشكل أكثر التنمية الجهوية.

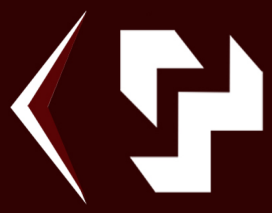
إن الجهوية المتقدمة وجدت ابتداء من دستور 2011 هوية وظيفية، فالدستور وضع توجهها للجهة بمرجعية واضحة ذات سلطات اقتصادية أساسا، إن صدارة الجهة، كشكل للتدبير العمومي للتراب، قد تم الاعتراف به من أجل تحديد مسؤولية السلطات الجهوية في علاقتها بمجالات التخطيط وإعداد التراب، فهذا المنطق يبدو طبيعيا، ذلك أن اعتبارات الفعالية والنجاعة في مقاربتها الديالكتيكية التي تجمع ما بين الجماعة الجهوية وطبيعة قدرات التراب الجهوي تبدو أنها أصل الصدارة.

<sup>10</sup>-Cons ;const 26Janvier1995 n°94-358 DC , loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

<sup>11</sup>-B.Fleury: «De nouvelles pistes pour une répartition efficiente des compétences entre collectivités territoriales» la semaine juridique administration et collectivités territoriales n°7 .14 Février 2011 P2

<sup>12</sup>-CE 12 Décembre 2003.





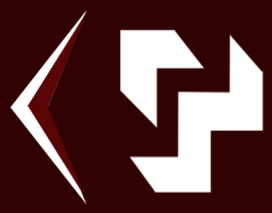
فالصدارة تشكل، من غير ذلك، رؤية براغماتية لممارسة الاختصاصات، بحيث تتيح إمكانية معالجة الإختلالات الوظيفية لممارسة الاختصاصات المقتسمة، وعلى الخصوص الاختصاصات التي تقتضي تدخل أكثر من جماعة ترابية، وفي هذا الإطار فإن الجهة ذات تدخلات تتميز بطابع الصدارة، وتتصرف من أجل تناسق الأعمال المشتركة وتفادي هدر الإمكانيات.

### الفقرة الأولى: أهمية الصدارة لممارسة الاختصاصات الاقتصادية

إذا كان الدستور قد رفض منح الصدارة معنى واسعاً ومدلولاً فضفاضاً، فإن ذلك يهدف تفادي السقوط في لامركزية متمحورة أساساً على الجهوية، الأمر الذي يهدد تطبيقات الديمقراطية، وينقص من مشاركة الجماعات الأخرى، والمتواجدة أساساً قبل الجهوية في ممارسة التدبير المحلي، وفي التنمية الترابية.

إن الجهة ليس لها صلاحية ممارسة الصدارة إلا في اختصاصات ترجع بطبيعتها إلى هذه الوحدة الترابية، فبطبيعتها وحجمها ووسائلها يتيح لها القيام بتدخلات ذات أولوية مقارنة بالعمالات والأقاليم والجماعات، فالفصل 143 رسم حدودها بكيفية قوية، فليس هناك أي إمكانية لتوسيعها من قبل المشرع، ولها صلاحية التعبير في مجالين محددين، فمن جهة صدارة الجهة معترف بها من أجل قيادة سيرورة التخطيط الجهوي، لذلك فبرمجة أعمال التنمية ترجع أساساً للسلطات الجهوية، ومن جهة أخرى فالجهة تمارس دوراً ريادياً في ميدان إعداد التراب، ومن ثم فالمخططات الجهوية لإعداد التراب تفرض بطبيعة الحال على السلطات المحلية.

إن المدلول الضيق لمعنى الصدارة يتميز بكون أنه خلال عملية التنفيذ ليس له صلاحية المس بقانون الجماعات التحت-جهوية، أثناء ممارسة اختصاصاتها الذاتية والمحددة بقانون تنظيمي، إن خطر الخلط وارد في هذا المجال، وبالتالي فتدخل الجماعات ينبغي أن يتم وفقاً لاحترام الاختيارات المحددة من طرف السلطات الجهوية ومن هنا يجب أن تعد المخططات التنموية المحلية، والتصاميم المحلية لإعداد التراب، مطابقة ووفقاً للمخططات الجهوية.



إن رؤية الصدارة لا ينبغي لها أن تثير مشاكل على مستوى التطبيق، خصوصا وأنها ملزمة باحترام الإدارة الحرة للجماعات الترابية الأخرى، وإذا كان يمكن تقبل ذلك في بعض المجالات كإعداد التراب، على سبيل المثال، فإن ذلك سيترك صعوبة لتأمين انسجام وتناغم الاختصاصات الممارسة من طرف الجماعات الترابية، فالصعوبة تأخذ حجما أكبر إذا أخذنا بعين الاعتبار بأن الاختصاص النسبي للتنمية الاقتصادية ينظر إليه عموما على أنه اختصاص إلزامي، يمارس بقوة القانون من طرف مختلف الجماعات الترابية<sup>13</sup>، كما أن أشكال تفعيل الصدارة، يكشف عن ضرورة إعطاء المجلس الجهوي السلطات الفعلية لتحقيق ذلك، وهذه السلطات هي مبدئيا مختلفة الأشكال، وذلك بهدف فرضها على الجماعات لاحترام الاختيارات المحددة من طرف السلطات الجهوية.

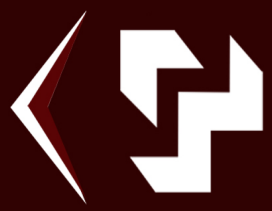
### الفقرة الثانية: التدبير بالتشارك والتعاون كشروط محددة للصدارة

إن إلزامية العمل بتعهدات السلطات الجهوية في إطار من التشارك يبدو أساسيا، وذلك كضرورة للقيام بالأعمال الجهوية طبقا لاحترام الاختصاصات المخولة لباقي الجماعات الترابية، فالتشارك يبدو أنه الآلية والوسيلة المثلى لاحترام توزيع الاختصاصات التي يخولها المشرع، حيث أن حدود احترام هذه الاختصاصات يحدد بتقييد قدرة عمل الجماعة ذات الصدارة، مما ينتج عنه إلزامية القيام بمنهج التخطيط وإعداد التراب في تشاركية مع مختلف الفاعلين المعنيين، فإلزامية التدبير بالتشارك الذي يتوجب على الجهات، هو ناتج بالأساس عن اختصاصاتها الشاملة والمنسجمة في المادة الاقتصادية<sup>14</sup>، ذلك أن التشارك يبدو كشرط شكلي محدد للصدارة، وهذه القاعدة تفترض أيضا بأن يكون للجماعات التحت-جهوية القدرة على إعطاء تصور فعلي لمجموع العناصر المكونة للتخطيط وإعداد التراب<sup>15</sup>.

<sup>13</sup>-Encyclopédie des collectivités locales ;chapitre3 (folio n°1050), « compétences des EPCI a fiscalité propre » M .Letanoux,décembre 2011 .

<sup>14</sup>-B .Loick ,op cit. p 1880

<sup>15</sup>-Ibid p .1883



إن صفة الجماعة ذات الصدارة يعني منح الجهة سلطة المبادرة في المادة الاقتصادية، بحيث تتمثل في تخويل السلطة الجهوية سلطة الفعل المرفقة (المصاحبة) بديناميكية، مما يسهم في القدرة على الاقتراح والابتكار المتعلق بالتخطيط وتهيئة المجال<sup>16</sup>.

ومن أجل تنفيذ سليم، فإن الصدارة تقتضي الاعتراف للجهات بسلطة التنسيق بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين على المستوى الجهوي، وهذه المهمة تبدو أكثر صعوبة من حيث تهديدها لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية الأخرى، بحيث ينبغي لها أن تنفذ خلال كل مراحل التدخل في المادة الاقتصادية<sup>17</sup>، وهذه الوضعية ستتمكن الجهة من أن تلعب " دور الفاعل الإحصائي، وبالتالي تقيمي"<sup>18</sup>، أي بما يمكن أن ننعتمها بـ "العقل المدبر"، أو "العبة السوداء للتنمية الجهوية والترابية".

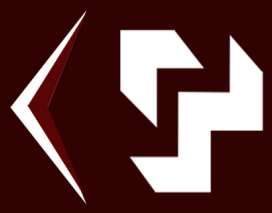
إن التشارك الضروري من أجل فعالية الصدارة الجهوية يمكن تنظيمه بأشكال مختلفة، ويعد التعاون أحدها، بحيث يمكن الجماعات من تأطير العلاقات فيما بينها بناء على آلية التعاقد، هذه الأخيرة تجسد شكلا مناسباً لتصحيح تقسيم الاختصاصات، فالمشرع الدستوري كان على وعي بأهمية التشارك إذ جعل من التعاون عنصراً أساسياً لتفعيل مبدأ الصدارة، وبالتالي إمكانية الجماعات الترابية للتعاون من أجل بلورة مشاريع مشتركة ومنفتحة<sup>19</sup>، إذ اعتبر بأن آلية التعاون بين مختلف المستويات الترابية يشكل رافعة حقيقية لتفعيل مبدأ الصدارة.

<sup>16</sup> -L.Gelin-Racinoux ، op cit p 287

<sup>17</sup>-Ibid .p . 287

<sup>18</sup>-N.Dantonel-cor :« Les paradoxes de la compétence économique locale »,la semaine juridique administration et collectivités territoriales ; n°44 .2novembre 2010.P. 2326

<sup>19</sup>-الفصل143. الفقرة 3 من الدستور .



### المبحث الثاني: الارتباطات المرتبطة بالمفهوم الدستوري للصدارة

بالرغم من المحددات الدستورية، فالعلاقات ما بين الجهة والسلطات المركزية قد يهدد مجموع مكونات اللامركزية، وبالرغم من قاعدة منع كل علاقة تراتبية ما بين الجماعات الترابية، فإن هناك مشاكل يمكنها أن تظهر، وتتمثل في استحالة فرض السلطات الجهوية احترام اختياراتها في مجال إعداد وتهيئة التراب، إن صدارة الجهة تهدد على هذا النحو أن تصبح أكثر منازعة في علاقة الجهة وباقي الجماعات التحت-جهوية.

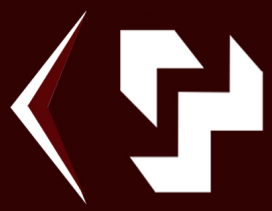
### المطلب الأول: الطبيعة غير المحددة للعلاقات بين الجماعات الترابية

إن التأسيس لرابط "ضيق" ما بين المؤسسة الجهوية والتنمية الجهوية، بالرغم من طابعه المنطقي يكشف عن رؤية قاصرة مختزلة للشؤون المحلية، فمسألة التنمية الجهوية في جوهرها بمثابة تنويع لتدخل مختلف الفاعلين ولا سيما مجموع الجماعات الترابية، وتبعاً لهذا المنطق، فإن الإشكالية الحساسة لتوزيع الاختصاصات الترابية تبدو وكأنها المدخل الذي لا محيد عنه لإنجاح الجهوية المتقدمة.

إن توزيع الاختصاصات ينطلق طبيعياً من صنف كل اختصاص، وذلك لأجل مطابقته مع المستوى الأكثر ملائمة لحسن ممارسته، فصدارة الجهة تنطلق أيضاً من منطلق أن هذه الاختصاصات بطبيعتها لا يمكنها أن تمارس بطريقة أفضل إلا من طرف السلطات الجهوية، كما أن مبدأ التفريع ينص على اللجوء لذلك، تبعاً للفصل 140 من الدستور.

وانطلاقاً من كون أن الجماعات الترابية تمثل تنوعاً مختلفاً في الحجم، الوسائل، التراب... فإنه ومن أجل خلق تمفصلات ناجعة للتدخلات المحلية في اتجاه التخصص، فإن تعدد "الخصوصيات المؤسساتية"<sup>20</sup> ترفع عن

<sup>20</sup>-M. Verpeaux " :Le nouveau statut de la corse ,la décision du conseil constitutionnel "n°2001-454DC du 17-1-2002 .



إعمال منطق التخصص، والذي لا ينبغي أن يكون إلا شريطة الرغبة في تطوير الخصوصيات الترابية<sup>21</sup>، وإلا تعرضت فعالية البرامج الملتزم بها على المستوى الترابي للخطر.

إن تكريس الدستور لمبدأ الصدارة الجهوية يوحي بأنه بصدد إدخال "ثورة" في ميدان توزيع الاختصاصات ما بين الجماعات الترابية، ذلك أن الاختيار الدستوري لا ينبغي له أن يعكس الصعوبات التي تحيط بهذا التغيير في إدراك مفهوم الصدارة، فسنوات التجربة في مجال اللامركزية أعطت بناء على مجموعة من القوانين والمبادئ تغييرات ما زالت جارية، وهذه المبادئ تكشف عن استحالة إعطاء تعريف مادي محدد لاختصاصات الجماعات الترابية في علاقة بالتراب<sup>22</sup>.

إن مسألة الصدارة تمثل بشكلها تعقيدا بالقدر الذي يقتضي تحديدا قويا لشروط ممارسة الاختصاصات الذي يعود لمجموع الجماعات الترابية، إذ أن تطوير الاختصاصات التي يرجع بطبيعتها إلى ممارسة مشتركة بين عدة جماعات يجعل المسألة جد معقدة، فالمنطق الذي يقود إلى الاعتراف بالصدارة الجهوية للممارسة في مجالات محددة، يمكنه أن يثير تساؤلات بخصوص إمكانية كون هذه الوضعية تتعلق بمجموع الاختصاصات التي ترجع للجهة، وفي نفس الآن، العمل على إعطاء الجهة الصدارة في الميدان الاقتصادي، وهذا يدفعنا إلى التساؤل: لماذا لم تمنح الصدارة للجماعات التحت-جهوية علاقة بالاختصاصات التي تناسب طبيعتها؟

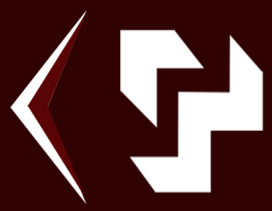
إن النموذج الفرنسي يكشف بأن مسألة الصدارة يمكن أن تعني عدة جماعات، وبالتالي فقانون 13 غشت 2004 حول صفة "Chef de fil" لجماعتين، فالجهة تعنى بكل ما يرتبط بمجال التنمية الاقتصادية<sup>23</sup>، والإقليم يهتم بالفعل الاجتماعي "Actionsociale"<sup>24</sup>.

<sup>21</sup>-G. Marcou : « Les paradoxes de la région » AJDA.15 septembre2008 P.1636

<sup>22</sup>-J. F. Brisson « Les nouvelles clés constitutionnelles de répartition des compétences entre L'Etat et les collectivités locales »AJDA 24 mars2003.P 530

<sup>23</sup>-Article 1De loi 13aut2004

<sup>24</sup>-Articles 49.50.56 De loi 2004



وفي مفهومها الواسع، فإن الصدارة تفترض سلطة القيادة لجماعة على أخرى<sup>25</sup>، وهذا يؤدي حتما إلى ممارسة سلطة حقيقية للجماعة المعنية على مجال محدد، الشيء الذي ترفضه قاعدة منع الوصاية ما بين الجماعات الترابية، وبالتالي نلاحظ صعوبة التوليف بين قاعدتين دستوريتين.

فالدستور حينما يرفض منح الجهة كل سلطة وصاية اتجاه الجماعات التحت-جهوية، فقد ساهم بالطبع من تقوية الغموض، فأغلبية الفقه تعترف بكون عدم منح الجهة سلطة القيادة يفرغ المفهوم من محتواه وحمولته، وبالنسبة للبعض فهو بمثابة "مفهوم خلق ميتا" "notion mort-née".

### المطلب الثاني: الطابع المهم لعلاقات الجهة مع الدولة

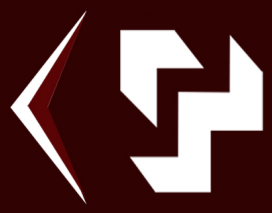
بغض النظر عن المخاطر التي قد يتعرض لها مفهوم الصدارة الجهوية في علاقته بباقي الجماعات الترابية، فإن وضعية جديدة أخرى تبرز من خلال علاقة الدولة بالجهة، ذلك أن إثارة هذه الإشكالية يشكل اليوم أهمية قصوى، خاصة في تحديد وزن، (ثقل) الجهة في التنظيم الترابي اللامركزي الذي يتبناه دستور 2011.

فمن جهة ممارسة الاختصاصات الاقتصادية، فإن الصدارة تهدد العلاقات بين الجهة والدولة المركز، وكذا فيما يرتبط بتوزيع الاختصاصات بينهما، فنجاح هذه الهندسة الترابية الجديدة هو رهين بتحويل الجهة جميع الصلاحيات المتعلقة بالتنمية الجهوية.

إن قراءة النص الدستوري تبرز لنا تواجد "مناطق ظل"، ذلك أن الارتباك الدستوري المتعلق بحدود الصدارة يظل واسعا، فالفصل 143 الذي كرس وضعية الصدارة للجهة ينبغي تأويله على ضوء الفصل 145 الذي يحدد اختصاصات الوالي.

إن الصدارة يفترض أن تمارس تحت "إشراف رئيس المجلس الجهوي"، وهذا يعطي مكانا للتدخل الإلزامي للوالي، وبالفعل فإن الفصل 145 يخول للوالي مساعدة رؤساء الجهات في تفعيل برامج ومخططات التنمية،

<sup>25</sup>J.F.Joye « La notion de « chef de fil » en droit des collectivités locales ;entre échec et progrès de la clarification des compétences locales .collectivités territoriales-intercommunalité "; n°7-2003. P ;12



## حيوية المبدأ والارتباطات المرتبطة به

وبالتالي وبمفهوم آخر، فإن مجالات الفصل 143 تدمج في رؤيتها مبدأ الصدارة، ومن ثم يبدو لنا بأن صدارة الجهة تظل مصدرا للارتباك، ما دام أنها مراقبة من قبل ممثل الدولة.

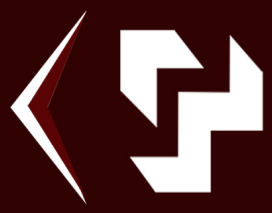
إن الخطر الكبير يكمن في كون أن هذه المساعدة قد تفضي إلى انعكاسات تمس مجموع سلطات الفعل العمومي الترابي للمستويات اللامركزية، وبالفعل فإن الصدارة تعني بأن جميع المخططات الترابية والاقتصادية يتعين قيادتها من طرف مجلس الجهة، وتفرض بالتالي على مجالس باقي الجماعات الترابية الأخرى، ذلك أن هامش تدخل هذه الأخيرة سيتقلص ما دام أنه مشروط بتدخل السلطات الجهوية التي تظل مواكبة بممثل الدولة، مما ينتج عنه تدخل غير مباشر للوالي في الخيارات والتوجهات المتعلقة بالتخطيط المحلي وإعداد التراب.

وبالعودة لتقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الذي سجل السبق لمبدأ الصدارة الجهوية، فإنه يثير تدخل ممثل الدولة على مستويين أساسيين: التخطيط وإعداد التراب، وهكذا فأثناء لحظة إعداد مخططات التنمية وتهيئة التراب، يجب أن تهتم في انسجام مع توجهات واستراتيجية الدولة بعد استشارة ممثل الدولة في الجهة، وهذه المخططات غير قابلة للتطبيق، حسب تقرير لجنة الجهوية، إلا بعد مصادقة الدولة<sup>26</sup>.

ففي مرحلة التطبيق يتدخل الوالي لمساعدة رؤساء الجهات لتنفيذ المخططات السالفة الذكر على أرض الواقع، وبالتالي فالتساؤلات بخصوص حرية السلطات الجهوية لتفعيل الصدارة تظل شرعية على هذا المستوى، ذلك أن الدولة المركز تسترجع بوساطة الصدارة مجموع الاختصاصات المحولة للجماعات الترابية ذات الصلة بالتنمية الترابية.

ومن خلال التأكيد على دور الجهات في المادة الاقتصادية خاصة عبر مدخل الصدارة، فإن الدستور يرتبط أيضا بتقوية مهام الدولة المركزية، وهذا الوضع يمكن تفسيره بتخوف وارتياح السلطة المركزية من منافسة قد

<sup>26</sup>- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، ص 15



تشكلها الجهة للدولة، وفي العمق فإن هذه المقاربة تعكس تخوفات وشكوك من إضعاف الدولة، خصوصا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار ما يشكله المجال الاقتصادي من حساسية قد تنعكس حتى على شرعية السلطات المركزية.

وانطلاقا من مقاربة جديدة للجهة ومهامها، فإن الصدارة تسجل توزيعا جديدا للاختصاصات، فمبدأ التخصص المطبق بكيفية مقيدة سيؤدي إلى تناسق أكثر لتدخلات الجماعات الترابية، بناء على آليات المسؤولية والفعالية باعتبارها محاكاة حقيقية للنجاعة والاستهدافية.

إن صدارة الجهة في ميدان التخطيط وإعداد التراب لن يرفع التحديات بكافة أشكالها، فهذه الصعوبات لها ارتباط بممارسة اختصاص إعداد التراب علاقة بالجماعات الترابية، وكذا بالمكانة التي تضطلع بها السلطة المركزية في تفعيل صدارة الجهة، إذ أن النظرة التقليدية للامركزية تجد نفسها مهددة بوضع الصدارة للجهة، مع الأخذ بعين الاعتبار كون أن الصدارة مرتبطة أساسا بدول ذات استقلالية جهوية قوية<sup>27</sup>، لذا يمكن أن نسجل صعوبة التطبيق لمبدأ الصدارة في ظل تنظيم ترابي يهيمن عليه تدخلات سلطة المركز لا سيما إذا تعلق الأمر بالتنمية الاقتصادية.

إن ما سبق تناوله، يؤكد الصعوبات التي تعترض النظام السياسي - الإداري للدولة الموحدة، وذلك من أجل الوصول إلى لامركزية متوازنة جديدة، فرغم أن هذا المقتضى يشكل وسيلة لتطوير القوة الترابية، فإنه مع ذلك بإمكانه إعادة موازنة العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية، فيمكن إذن بأن يتواجد في مواجهة الدولة، جماعات تتوفر على القدرة التي تكفي بصورة تقودها إلى أشكال أخرى للامركزية غير الشكل المغربي الحالي على غرار النموذج الفرنسي. ومن ثم إلى افتراض وجود تأكيد للقوة الترابية في مواجهة قوة الدولة، وهو الشيء الذي يعتبر بمثابة الشرط الجوهري لتقوية فعالية الديمقراطية والفعل العمومي على حد سواء.

<sup>27</sup>-B .Flamand-Levy « Nouvelle Décentralisation et forme unitaire de l'Etat » RFDA .n°59 .9 janvier 2004.P 60