العدد رقم 10 - 2004

المملكة المغربية

وزارة الداخلية

م.ع.ج.م

رسالة الجماعات المحلية

نشـرة إخباريـة دورية تصدرها المديرية العامـة للجماعـات المحليـة

افتتـاحيـة ..... فهرس

المفهـوم الجديـد للسلطـة والحكـامـة المحليـة

منذ اعتلاء **صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله عرش أسلافه المنعمين**، أرسى جلالته معالم المشروع المجتمعي الذي يريده جلالته لشعبه ولبلده، والذي يرتكز على «بناء مجتمع حداثي قوامه ترسيخ دولة الحق والقانون وتجديد وعقلنة وتحديث أساليب إدارتها وإعادة الإعتبار للتضامن الإجتماعي والمجالي وتفعيل دور المجتمع المدني وإنعاش النمو الإقتصادي وحفز الإستثمار العام والخاص وانطلاق تنمية شمولية وإقلاع إقتصادي» (خطاب العرش لسنة 2000).

من بين الروافع والمحفزات التي أوصى بها صاحب الجلالة من أجل ترسيخ هذا المشروع الطموح، يوجد المفهوم الجديد للسلطة الذي يرتكز على «رعاية المصالح العمومية **والشؤون المحلية** والحريات الفردية والمحافظة على السلم الإجتماعي» (خطاب الدار البيضاء بتاريخ 12 أكتوبر 1999).

من خلال **التعليمات الملكية السامية** يتضح أن الحكامة المحلية تحتل مكانة هامة ضمن الأوراش ذات الأولوية التي من شأنها ترسيخ المفهوم الجديد للسلطة.

إن الجماعات المحلية (الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات) تمثل اليوم فاعلا وشريكا حقيقيا لتحقيق التنمية إلى جانب الفاعلين الآخرين، وذلك بفضل الإصلاحات العميقة التي شملت جميع المجالات التي من شأنها إنعاش اللامركزية ومنحها قفزة نوعية. وهكذا، فإن الجماعات المحلية استفادت من تجديد النخبة التي تسيرها ومن الإصلاح الشامل للإطار القانوني المنظم لها ومن توسيع اختصاصاتها ومن تعزيز مواردها، وكذلك من التخفيف من سلطة الوصاية وإقرار وصاية القرب.

غير أنه، ولكي تتمكن الحكامة المحلية من أن تكون في مستوى تطلعات السلطات العمومية وانتظارات المواطنين، وأن تكون، على الخصوص، في مستوى التحديات التي تنتظرنا، فإنه يتعين القيام بإعادة تأهيل حقيقي، وذلك من طرف كل من :

- **الدولة**، خاصة القطاع الوصي على الجماعات المحلية، الذي يجب عليه الإنكباب على تعزيز قدرات تسيير المنتخبين المحليين، وذلك عبر توضيح الاختصاصات ونشر وتفسير النصوص القانونية والتكوين واستكمال وإعادة التكوين في مجال التدبير والدعم والمواكبة والخبرة. وفي هذا الصدد، فقد أصبح من الملح التفكير في الموارد البشرية التابعة للجماعات المحلية، بإعتبار حجم الاعتمادات المخصصة لكتلة الأجور على حساب الإستثمار والمشاريع التنموية.

افتتاحية 1

الفضاء القانوني 2

- الأغلبية المطلقة وموقف المجلس الأعلى من الخلاف حول تعريفه
- معالجة اختلالات الشرطة الادارية الجماعية

أضواء على 5

- مديرية الإنعاش الوطني
- ما هي مذكرة 21 المحلية ؟

التنمية المحلية 8

- البرنامج الخاص للتنمية اللامركزية
- التعمير وإشكالية تدبير النفايات الصلبة

المرافق العمومية المحلية 10

- المرافق العمومية المحلية : مفهوم وطرق التدبير

للإدارة الترابية رأي 16

- قراءة أولية حول تطبيق الميثاق الجماعي الجديد بمدينة الدار البيضاء
- لجن المجالس الجماعية

رسالة الجماعات المحلية، نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية كل ثلاثة أشهر.

التصميم والإنجاز : US GRAPHIC - الإيداع القانوني : 2001/41 ردمك : 4068 - 1114 العنوان : وزارة الداخلية - الرباط - المغرب - الهاتف : 22 87 76 037 - الفاكس : 21 16 76 037

«حيث يعيب الطالبون الحكم المطعون فيه بخرق الفصل 2 من ظهير 1976/9/30 ذلك أنه وفقا لهذا الفصل يجب أن يتم انتخاب رئيس المجلس الجماعي وكذا أعضاء المكتب بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وأن المجلس الجماعي لوليلي يتكون من أحد عشر عضوا فتكون الأغلبية المطلقة لهذا المجلس أي النصف زائد واحد هي سبعة أصوات بينما لم يحصل المطلوب إلا على ستة أصوات وكانت الأصوات الخمسة الباقية كلها لاغية مما يجعل الأغلبية المحصل عليها غير قانونية.

لكن حيث إن من البديهي أن العدد ستة هو أكبر من نصف العدد أحد عشر فكانت المحكمة على صواب عندما أوردت في تعليلها أن عدد الأصوات الصحيحة التي حصل عليها الفقير إدريس المطلوب هو ستة أصوات أي أنه حصل على الأغلبية المطلقة لمجلس جماعي يتكون من أحد عشر عضوا، وطبقت المحكمة بذلك الفصل الثاني من ظهير 1976/9/30 تطبيقا صحيحا فتكون هذه الوسيلة بدورها على غير أساس.

لهذه الأسباب، قضى المجلس الأعلى برفض الطلب».

وفي السنة الموالية، التزمت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها عدد 79 بتاريخ 1994/2/24 بنفس الرأي حيث جاء في حيثيات قرارها :

«وحيث إنه من الثابت لدى قاضي الموضوع أن الطاعن قد انتخب كرئيس لجماعة زاوية سيدي الطاهر بعد حصوله على ستة أصوات مقابل خمسة لخصمه السيد ياسيف جمال أي على الأغلبية المطلقة التي نص عليها الفصل الثاني من ظهير 1976/9/30 المشار إليه ومع ذلك فقد اعتبرت المحكمة هذه الأغلبية نسبية وأبطلت انتخابه مؤولة بذلك مقتضيات الفصل المذكور تأويلا خاطئا مما يعرض قضاءها للنقض».

وفي قرار الغرفة عدد 472 بتاريخ 13 يونيو 1996 كرس المجلس الأعلى اجتهاداته السابقة حيث اعتبر أن العدد 7 يشكل أغلبية مطلقة للعدد 13.

وقد صب تأويل المحكمة الإدارية للرباط في نفس الإتجاه حينما تبنته في حكمها عدد 1129 بتاريخ 4 غشت 1997 بما يلي:

«لكن حيث إن الأغلبية المطلقة لانتخاب الرئيس ونوابه هو أكثر من النصف...

وحيث إن العدد سبعة هو أكثر من نصف عدد 13، وما دام لا يوجد في قانون التنظيم الجماعي أو في مدونة الإنتخابات ما يستلزم أن يكون النصف المذكور عددا صحيحا وليس عشريا تكون الأغلبية المطلقة منحصرة في عدد سبعة أصوات فقط».

إلا أن المحكمة الإدارية للدار البيضاء أعادت الجدل من جديد في تأويل مفهوم الأغلبية المطلقة، حين جاء حكمها في النازلة عدد 1135 بتاريخ فاتح شتنبر 2003 بما يلي :

«وحيث إنه بالرجوع إلى محضر العملية الإنتخابية لانتخاب رئيس وأعضاء المكتب المسير للغرفة الفلاحية لإقليم الجديدة يتضح بجلاء أن مجموع أعضاء الغرفة المذكورة هم (25) عضوا وأنه ترشح انتخاب كل من الطاعن الذي حصل على 12 صوتا والمطعون فيه الفائز الذي حصل على 13 صوتا من مجموع 25.

وحيث دأب الفقه والقضاء على تعريف الأغلبية المطلقة بأنها «نصف الأصوات المحصل عليها (+) واحد» وهو نفس ما ذهب إليه نائب المطعون فيه من خلال مذكرته الجوابية التي تضمنها التعريف الوارد بالمعجم الموسوعي باللغة الفرنسية الصادر عن دار النشر هاشت Hachette طبعة 1980 لمصطلح الأغلبية المطلقة بأنها:

"Majorité absolue se composant de la moitié des voix plus"

وهو نفس التعريف الذي أورده معجم لاروس بالفرنسية. ومن ثمة فإنه لكي تتحقق الأغلبية المطلقة في النازلة لا بد للمرشح الفائز من الحصول على نصف الأصوات المعبر عنها زائد (+) واحد أي نصف العدد 25 الذي هو 12 صوتا ونصف زائد واحد لتصبح الأغلبية المطلقة هي 13 صوتا ونصف الصوت، وإنه طالما أن العدد 13،5 هو عدد عشري فإنه ينبغي بداهة جبره ليصبح عددا صحيحا أي 14.

وحيث إنه في نازلة الحال فإن المطعون فيه حصل فقط على 13 صوتا من أصل 25، ومن ثمة فإنه لم يحصل على الأغلبية المطلقة لضمان نجاحه في الدورة الأولى من الإقتراع كما تنص على ذلك مقتضيات الفصل 46 المومأ إليه أعلاه، الأمر الذي يستدعي التصريف بإبطال الإقتراع لانتخاب رئيس غرفة الفلاحة لإقليم الجديدة لمخالفته لإحكام القانون والقول تبعا لذلك بإعادة الانتخاب طبقا للقانون.»

وهكذا، يمكن القول أن المجلس الأعلى اعتبر من خلال هذه الأمثلة شمولا أن المقصود بمصطلح الأغلبية المطلقة هو ما زاد على النصف محاولا بذلك في العمل على اتفاق الأحكام وانسجامها حول هذه المسألة. ولأنه يتحمل مسؤولية توحيد الفهم الصحيح لمضامين التشريع ونصوصه، يتوجب حسم الخلاف بصورة قطعية لتعريف الأغلبية المطلقة وكيفية احتسابها■

معالجة اختلالات الشرطة الإدارية الجماعية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد

ميلود بوخال، متصرف ممتاز بمديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون

إن مهمة الحفاظ على النظام العام بمكوناته المختلفة كانت، قبل إنشاء الديمقراطيات الحديثة، من المهام التقليدية للدولة المركزية وأجهزتها العاملة على الصعيد المحلي. حيث إن كل التدخلات التي تستهدف حماية أمن الأفراد وصحتهم وسكينتهم كانت تمارس من لدن السلطات المركزية وأجهزتها الترابية.

غير أنه، وبضغط من التحولات والمتغيرات البنيوية التي عرفتها الدول الحديثة، وبدافع الرغبة في تسريع إنجاز مستلزمات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، عملت العديد من الدول على إشراك ممثلي السكان على مستوى الوحدات الترابية اللامركزية في تحمل قسط من المسؤولية في مجالات الحفاظ على النظام العام، وذلك بإسنادها لهم سلطة اتخاذ كل التدابير الرامية إلى المحافظة على أمن الأفراد وصحتهم وسكينتهم داخل حدود اختصاصاتهم الترابية، مشركة إياهم في تحمل نصيب من المسؤولية في هذا الاتجاه.

والمغرب بدوره لم يكن بمنأى عن هذه التحولات العميقة والحتمية. إذ كان من

- **الإدارة الترابية :** لقد أصبح من اللازم، أكثر من أي وقت مضى، تدعيم سلطات الدولة على المستوى الترابي لمواجهة التطور الهام للسلطات المحلية ووسائلها بهدف تحقيق توازن ومسؤولية متقاسمة. وبالفعل، فمن أجل نجاح اللامركزية، يتعين على الدولة أن تؤكد إلتزامها المحلي، وذلك بوضع مسؤوليات لا متمركزة وحقيقية بشكل يسمح بإقامة حوار ناجع وبناء بين المنتخبين المحليين والممثلين المحليين للدولة.

- **الجماعات المحلية نفسها والمنتخبون الذين يسيرونها :** لابد من بذل مجهودات إضافية من أجل ترسيخ ثقافة تغيير حقيقية :

• **تغيير العقليات والتصرفات**، لقد دعا صاحب الجلالة نصره الله في خطابه المشار إليه سالفا بالدار البيضاء، ممثلي السكان إلى تحمل ثقل مسؤولياتهم «بصدق وإخلاص ونزاهة واستقامة ومثابرة» ولهذا، يتعين على المنتخبين المحليين أن يتشبعوا بالفلسفة النبيلة للمفهوم الجديد للسلطة والعمل على هدي الحديث النبوي الشريف الذي قال فيه صلى الله عليه وسلم : «**أشرف القوم خادمهم**» وجعله عقيدتهم اليومية والقوة التي توجه أعمالهم ؛

• **تغيير المساطر والعلاقات مع المواطنين**، وذلك من خلال تمكينهم من الاستفادة من الخدمات التي لهم الحق في الحصول عليها. والعمل على خدمتهم بتفان يليق بالمرفق العمومي والمصلحة العليا، تماشيا مع متطلبات الإختيار الديمقراطي في ظل دولة الحق والقانون ؛

• **تغيير سبل تدبير الشأن العام المحلي**، يتعين على المنتخبين المحليين التشبع بروح المسؤولية المخولة لهم لخدمة الجماعة والمواطنين الذين انتخبوهم وكذلك خدمة بلدهم. ويتعلق الأمر، في إطار المشروعية، بإصلاح وسائل التدبير وعقلنتها والإستغلال الأمثل للموارد والاختصاصات والمؤهلات المتوفرة، وتجاوز العقبات وتشجيع فرص الإقلاع الإقتصادي والتنمية الإجتماعية، كما يصبو إلى ذلك **عاهلنا المفدى صاحب الجلالة نصره الله**■

الفضاء القانوني

الأغلبية المطلقة وموقف المجلس الأعلى من الخلاف حول تعريفه

الميلودي الخرصي - متصرف ممتاز بمديرية الشؤون القانونية، الدراسات، التوثيق والتعاون

ورد مصطلح الأغلبية المطلقة في عدة نصوص قانونية، دستورية أو منظمة للجماعات المحلية وهيئاتها دون تحديد دقيق لمعناها القانوني، الأمر الذي أدى إلى اختلاف الآراء حول تحديد المقصود منها وكيفية احتسابها. فالمراجع المتداولة في القانون العام تكشف أن احتساب الأغلبية المطلقة يتم بشكل مختلف. ويمكن القول أن هناك اتجاهان في هذا الصدد :

الإتجـاه الأول :

يعرف الأغلبية المطلقة بأنها ما زاد على النصف أيا كان قدر هذه الزيادة. فإذا كان عدد الأصوات المعبر عنها 30 فإن الأغلبية المطلقة تتحقق بـ 16 صوتا. أما إذا كان عدد الأصوات المعبر عنها 31 فإنه يتم احتسابها كالتالي: 31/ 2 = 15،5 وما زاد على 15،5 هو 16.

الإتجـاه الثـاني :

يعرف الأغلبية المطلقة بأنها النصف زائد واحد. فإذا كان عدد الأصوات المعبر عنها 30، فإن الأغلبية المطلقة تكون نصف هذا العدد زائد واحد أي 16 صوتا. وإذا كان عـدد الأصـوات المعبر عنها 31 فإن الأغلبية المطلقة يتم احتسابها كالتالي : (31/ 2) = 15،5 + (1) = 16،5 ولأن الصوت الواحد غير قابل للتجزئة فإنه يتم جبر الكسر إلى الأعلى ليصبح العدد 17.

وهكذا يتضح أن الإختلاف في تحديد وكيفية احتساب الأغلبية المطلقة لا تظهر نتائجه بشكل واضح إلا عندما يكون العدد فرديا، حيث يكون الفرق دائما صوتا واحدا. غير أن هذا الفرق البسيط تتوقف عليه مشروعية انتخاب عدد لا يستهان به من رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم علما أن العدد القانوني لأعضاء المجالس الجماعية يكون فرديا.

إن المحاكم الإدارية لم تتخذ موقفا موحدا في هذا الإطار، ويتضح ذلك من خلال تضارب الآراء وتباين الإتجاهات حول هذه المسألة.

ففي أول قرار للغرفة الإدارية تحت عدد 222 بتاريخ 8 يوليوز 1993 اعتبرت أن 6 لا تشكل الأغلبية المطلقة ل 11 وقد جاءت حيثيات الحكم كتالي :

«لكن حيث يتضح من مراجعة تنصيصات الحكم المطلوب نقضه أن المحكمة قد استندت في قضائها على ما ثبت لها من الإطلاع على محضر العمليات الإنتخابية المدرج بالملف من كون انتخاب السيد جبران محمد كرئيس للمجلس الجماعي لمشرع العين قد تم بتاريخ 1992/10/26 بعد حصوله على ستة أصوات مقابل خمسة أصوات للسيد بوهوش محمد مما يعني أن الفائز المذكور قد حصل على منصب الرئاسة بالأغلبية النسبية في الدورة الأولى، الشيء الذي يعد عملا مخالفا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل الثاني من ظهير 30 شتنبر 1976 التي تنص على أنه لا يمكن أن يقع الإنتخاب في الدورتين الأوليتين للإقتراع إلا بالأغلبية المطلقة وبذلك فإن الحكم المطعون فيه معلل تعليلا كافيا وسليما مما تكون معه الوسيلة غير مؤسسة.

لهذه الأسباب، قضى المجلس الأعلى برفض الطلب».

وبذلك يكون المجلس الأعلى قد تبنى الإتجاه الثاني الذي يعرف الأغلبية المطلقة بأنها النصف زائد واحد. إلا أن قضاء الغرفة الإدارية سرعان ما تراجع وفي نفس السنة عن هذا الموقف حيث اعتبر أن الأغلبية المطلقة هي ما زاد على النصف. وهكذا جاء في حيثيات القرار عدد 333 بتاريخ 11 نونبر 1993 ما يلي :

أضـــواء على .....

مديرية الإنعاش الوطني : تـأسيـس، تـنظـيم وآفـــاق

أحمد الفكاك
متصرف ممتاز بمديرية الإنعاش الوطني

ظروف تأسيس قطاع الإنعاش الوطني

نتيجة الجفاف الذي عرفه المغرب لسنوات عديدة، سارعت الحكومة سنة 1958-1959 بفتح أوراش العاطلين بالبادية للتخفيف من حدته، والنهوض ولو نسبيا بالتنمية المحلية، وهي تجربة ظرفية محدودة في الزمان والمكان بل وحتى في التنمية مما استدعى نهج أسلوب أكثر فاعلية لتطويرها وتعميمها وطنيا وذلك بوضع برامج متجانسة تساهم مباشرة في التنمية الإقتصادية والإنعاش الاجتماعي.

على إثر ذلك، ارتأى صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله أن يصدر الظهير الشريف 15 يوليوز 1961 المؤسس لما كان يعرف في الأول ب «الإنعاش القروي» قبل أن يحمل فيما بعد إسم «الإنعاش الوطني». ولعل حدث فتح الورش الكبير (طريق الوحدة) الذي شارك فيه صاحب الجلالة رحمه الله سنة 1961، لخير بداية لتعاقب أوراش الإنعاش الوطني فيما بعد.

وقد حدد مهام الإنعاش الوطني في خطاب عيد العرش المجيد لسنة 1963 عبر العبارات السامية التالية :

«وإشعارا بما لنا من رغبة في التعجيل بنهوض البلاد وتجهيزها وإصلاح مرافقها، ابتكرنا منذ صيف سنة 1961 طريقة للعمل أسميناها (الإنعاش الوطني) تستهدف في آن واحد تعبئة كافة القوى الحية في البلاد ومد عناصر الإصلاح والتجديد إلى جميع الأقاليم حتى يكون تطورها متوازنا ومنسجما، ولم نقتصر في ميدان الإنعاش الوطني على مواصلة الجهود التي بذلت منذ نشأته، بل ضاعفنا تلك الجهود لاستصلاح وتنمية النواحي التي هي أشد الحاجة على ذلك».

إذن، فخلق الإنعاش الوطني جاء نتيجة ظرفية مناخية واقتصادية واجتماعية معينة أوجبت اعتماد سياسة تدبيرية رشيدة تمكن من رصد مخلفات تلك الظرفية باتباع سياسة تقوم على تشغيل أكبر عدد ممكن من العاطلين وإشراكهم للمساهمة في تحريك عجلة التنمية. وأصبح مع مرور الوقت يشكل قطاعا مهما وضروريا يساهم إلى جانب القطاعات التنموية الأخرى المرافقة مساهمة قصوى في تنمية البلاد وتطويرها. ولعل تبني مشاريعه في برامج عمل أية حكومة باستمرار وتواصل، يظهر جليا مدى قيمته والحكمة من تأسيسه.

التنظيم الإداري للإنعـاش الوطني

تعاقب الإنعاش الوطني منذ تأسيسه على مجموعة من القطاعات الحكومية. فمنذ صدور الظهير المؤسس له بتاريخ 15 يوليوز 1961، سنة إلحاقه بالديوان الملكي تحت السلطة العليا لصاحب الجلالة، تدرج على مجموعة من القطاعات الحكومية إلى غاية سنة 1985، حيث تم إلحاقه بوزارة الداخلية.

التنظيم الإداري الحالي لمديرية الإنعاش الوطني

تشتمل مديرية الإنعاش الوطني حسب المرسوم رقم 2.97.176 الصادر في 14 من شعبان 1418 (15 دجنبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، على إدارة مركزية ومندوبيات إقليمية خاضعة لسلطة العمال الذين يعرضون على مديرية الإنعاش الوطني البرامج التقديرية السنوية. وقد تستحدث بين الفينة والأخرى خليات لمواكبة بعض الأنشطة التي تلحق ظرفيا بالإنعاش الوطني كخلية البرامج الخاصة وبرنامج الأولويات الإجتماعية.

فلسفـة الإنعـاش الوطـني

تتجلى فلسفة الإنعاش الوطني في محاولة تعبئة اليد العاملة العاطلة وإشراكها في إنجاز مشاريع تنموية محلية، اقتصادية واجتماعية وذلك باتباع وسائل تقنية بسيطة.

هذه السياسة ترتكز على اعتبارات اجتماعية واقتصادية نابعة من الوضعية الحقيقية للبلاد. فالمشاريع المزمع إنجازها، يجب أن تكون منتقاة من السكان أو ممثليهم وذلك حسب الحاجة، ويتم تحقيقها بيد عاملة محلية حتى يكون الإنجاز متقنا على رغم الوسائل التقنية المستعملة البسيطة، باعتبار أن الفائدة في الأخير تؤول على السكان أنفسهم.

وبما أن العملية لها مرام إنتاجية عن طريق إحداث مجموعة من الأوراش عبر التراب الوطني، فإنها تهدف أيضا إلى المساهمة في التخفيف من حدة البطالة واستيعاب أكبر قدر ممكن من العاطلين خاصة بالبادية التي تعرف نزوحا متواصلا نحو المدن. أي أن عمل الإنعاش الوطني يسعى دوما إلى تجهيز المناطق الفقيرة ويدفع المواطن للإقتناع بفكرة مشاركته في تنمية منطقته والرفع من مستواها المعيشي دون انتظار البرامج الحكومية التي لا تشمل في الغالب المشاريع التنموية الصغرى وهو ما نستشفه من نص الكلمة السامية التي توجه بها صاحب الجلالة المغفور له عند تعيينه للسيد كاتب الدولة في الداخلية المكلف بالإنعاش الوطني يوم 27 دجنبر 1983 حيث قال رحمه الله : *«كل ما أريده منك هو أن تكون الأوراش مفيدة وليس أن تكون الأوراش لتوزيع الصدقات... ولكن إذا أمكن إعانة الضعفاء ليس إعانتهم كفقراء. ويعتبرهم الناس أغنياء لتعففهم فإذا أمكن من هذه الناحية نعين الناس بالعمل المجدي فسيكون ذلك أحسن لا تربويا ولا اقتصاديا»*.

فالإنعاش الوطني بفلسفته هذه، إنما جاء ليجعل من المغرب ورشا كبيرا كما خطط له صاحب الجلالة الحسن الثاني رحمه الله، تتظافر فيه جميع الجهود بشكل تلقائي وطوعي، وليساهم في تنمية البلاد بأقل تكلفة وأكثر فعالية والتقليل ولو نسبيا من الفوارق الجهوية المتمثلة في ضعف التجهيزات الأساسية وقلة التشغيل.

وقد اعتمدت تجربة الإنعاش الوطني على ثلاث ركائز عملية :

- السكان كقوة ومصدر للشغل ؛

بين أوائل دول العالم النامي التي بادرت منذ فجر استقلالها إلى توسيع صلاحيات الأجهزة اللامركزية لتشمل ليس فقط الصلاحيات ذات الطابع المحلي الصرف، بل صلاحيات أخرى اعتبرت دائما من صميم مسؤوليات الدولة. وفي هذا الإطار، لم يعد رؤساء المجالس الجماعية يتوفرون على اختصاصات محلية صرفة كما كان عليه الأمر في ظل الظهير الجماعي الأول (ظهير 23 يونيو 1960) بل أصبحوا طبقا لظهير 30 شتنبر 1976 يتوفرون على اختصاصات أخرى كانت مسندة للسلطات المحلية (الباشوات والقواد) من بينها اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية التي انتقل إليهم قسم كبير منها بمقتضى الفقرة الأولى من الفصل 44 من هذا القانون.

ويمكن الجزم، في بداية الخوض في هذا الموضوع، أن الإرادة التي عبر عنها المشرع في قانون التنظيم الجماعي لسنة 1976 الرامية إلى نقل جزء غير يسير من اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية إلى المنتخبين، جاءت، بتقديرنا، متسرعة بعض الشيء نظرا لضعف مستوى التجربة المكتسبة لدى القيادات الجماعية من جهة ونظرا، من جهة ثانية، للصعوبات التي يتميز بها هذا الميدان سواء على مستوى تعدد النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لمجالاته المختلفة أو على مستوى وضع هذه النصوص على محك التطبيق والممارسة.

فمن اليسير على أي متتبع أو محلل لحصيلة الممارسة العملية في مجال الشرطة الإدارية الجماعية أن يقف عند حجم الإختلالات التي يعاني منها هذا القطاع ويدرك كنه الأسباب الحقيقية الكامنة وراء وجودها. فمرفق الشرطة الإدارية الجماعية يتميز، في الواقع، بسلبيات عديدة منها ما يعود إلى السلطات المختصة ذاتها التي غالبا ما تجهل اختصاصاتها ومهامها في هذا المضمار، ومنها ما يعود إلى اختلال منظومة النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لمجالات الشرطة الإدارية الجماعية التي تتميز بعيوب وثغرات ونقائص متعددة. إذ بفعل غياب تراكم معرفي بخصوص هذه المادة لدى أغلب رؤساء المجالس الجماعية وبعض السلطات المحلية الحديثة العهد بالممارسة ؛ وبسبب غموض وعدم وضوح النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، حدثت تجاوزات كثيرة ووقعت اصطدامات عنيفة في بعض الأحيان حول ممارسة بعض الإختصاصات الشرطية التي تعتقد هذه السلطة أو تلك أن لها الحق وحدها في مزاولتها دون باقي السلطات الأخرى.

كما سجل الواقع العملي غياب مزاولة العديد من السلطات رغم أهميتها وضرورتها في تنظيم حياة الأفراد والجماعات كالشرطة القروية وشرطة السكينة العمومية اللتين لا تمارسان إطلاقا من لدن رؤساء المجالس رغم أهميتهما ورغم وفرة النصوص التي تنظمهما. هذا فضلا عن الإهمال والتقصير في تنفيذ التدابير المتخذة من لدن رؤساء المجالس الجماعية التي تبقى، على نذرتها وضآلتها، حبيسة ما هو مكتوب في الأنظمة المحلية ولا تتبع بأية إجراءات عملية لتطبيق محتوياتها أو لمراقبة كيفية تنفيذها.

فنقل مجموعة كبيرة من الصلاحيات التي كانت قبل ظهير 30 شتنبر 1976 من اختصاص الباشوات والقواد إلى رؤساء المجالس الجماعية ترتب عنه كم من الصعوبات العملية وأثار جملة من الأسئلة نصوغها على الشكل التالي :

إذا كان الفصل 44 من قانون 30 شتنبر 1976 قد نقل إلى رؤساء المجالس الجماعية طائفة لا يستهان بها من اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية لم تكن لهم دراية بها من قبل، **فما هي مجالات هذه الإختصاصات المتنوعة وكيف السبيل إلى معرفتها بهدف مزاولتها ؟**

إذا كانت معظم الإختصاصات المنقولة، على كثرتها وتنوعها، هي من الشرطة الخاصة (Polices Spéciales) التي تزاول بمقتضى نصوص تشريعية أو تنظيمية خاصة، **فما هي المراجع التاريخية لهذه النصوص التي يعود كثير منها لفترة الحماية الفرنسية ؟ وما هي محتوياتها والمساطر التي تنص عليها ؟ وما هي علاتها وثغراتها ونقائصها ؟**

وإذا كان من المؤكد بأن النص القانوني المذكور لم ينقل كافة مجالات الشرطة الإدارية الجماعية للمنتخب، بل احتفظ بصلاحيات أخرى للباشوات والقواد، **فما هي حدود الإختصاصات الموكولة لكل من السلطتين المنتخبة والمعينة ؟**

وإذا تأكدنا من جانب آخر بأن صلاحيات الشرطة الإدارية التي تمارس على النطاق الجماعي موكولة أيضا لجهات أخرى، **فما هي حدود اختصاصات كل هذه الجهات؟ وهل يوجد تنسيق عملي بينها ؟**

يبدو من خلال هذه التساؤلات المطروحة أن تدبير مرفق الشرطة الإدارية الجماعية ليس من الأمور الهينة على الإطلاق، وأنه مشوب بمجموعة من الإختلالات والثغرات. ولئن كانت التجربة الماضية في مجال ممارسة الشرطة الإدارية الجماعية قد أبانت عن تحسن ملحوظ بفضل المجهودات المتواترة التي بذلتها سلطة الوصاية المركزية، فإن هذه التجربة، بموازاة ذلك، قد أسفرت عن وجود بعض الثغرات والصعوبات التي اعترضت ولازالت تعترض السير الطبيعي لهذا المرفق الحيوي. فبالرجوع إلى محتوى التدابير المتخذة في هذا النطاق وإلى بعض المنازعات حول الإختصاص التي تنشأ هنا وهناك بين بعض رؤساء المجالس الجماعية وبعض رجال السلطة المحلية والإقليمية، يستنتج، بكل تأكيد، أن موضوع الشرطة الإدارية الجماعية لازال موضوعا غامضا في الكثير من جوانبه وتعترض سيره الطبيعي جملة من الصعوبات والمعوقات التي من شأن الكشف عن أسبابها وتجلياتها أن يساعد المسؤولين، باختلاف درجاتهم، على تجاوزها أو التخفيف من حدتها.

وإذا علمنا منذ البداية أن الصيغة التي جاء بها الفصل 44 من قانون 30 شتنبر 1976 تشكل أبرز الأسباب الكامنة وراء الإختلالات والصعوبات التي سجلها واقع الممارسة في هذا المضمار، **فأين تتجلى عناصر الخلل في الصياغة المذكورة ؟ وكيف أمكن معالجتها في ظل الميثاق الجماعي الجديد ؟**

هذا ما ستحاول هذه الدراسة الإجابة عنه بشيء من التركيز من خلال محورين إثنين :

المحور الأول، ويتناول إبراز تجليات غموض مقتضيات الفصل 44 من قانون 1976.

المحور الثاني، ويخصص لبيان المقتضيات التي جاء بها الميثاق الجماعي الجديد لمعالجة الغموض المذكور. (يتبع)■

ماهي مذكرة 21 المحلية ؟

مصطفى جاري والجيلالي شبيه
أساتذة جامعيين بكلية الحقوق القاضي عياض

إن تطبيق مذكرة 21 في المغرب على الصعيد المحلي يعزز المبدأ الديناليكتيكي القائل : **«يجب التفكير عالميا والعمل محليا والتفكير محليا والعمل عالميا» ويتوخى** كهدف أساسي تقوية كفاءات الفاعلين المحليين، وبالتالي يمكن تقديم هذا البرنامج انطلاقا من ثلاثة محاور: عرض، مضمون وتقييم للبرنامج.

عرض مذكرة 21 المحلية

تعتبر التجربة المغربية لمذكرة 21 المحلية المعروفة تحت اسم 99/001/ PNUD - MOR، والتي هي برنامج للإرتقاء بالبيئة والتنمية في المحيط الحضري، امتدادا لمذكرة 21 الدولية - أي برنامج أنشطة التنمية المستدامة للقرن 21، المتبناة من طرف 178 دولة التي حضرت مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية في يونيو 1992 ب «ريو دي جانيرو» بالبرازيل.

من هذا المنظور، يرتكز البرنامج على مقاربة تشاركية وتوافقية في التنمية المحلية ويستفيد من الدعم المالي لكل من وزارة إعداد التراب الوطني والماء والبيئة (MATEE) وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) إضافة إلى المساعدة التقنية لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN HABITAT). و نظرا للطابع الطلائعي للبرنامج، فهناك ثلاثة تكتلات سكنية : مراكش، أكادير ومكناس هي وحدها المعنية بمشروع مذكرة 21 المحلية. ويبقى تعميم هذا المشروع ليشمل كل الجماعات المحلية بالمغرب سيتم مبدئيا فيما بعد.

في الواقع، إن مذكرة 21 الأم، التي تنطلق من دراسات وملاحظات أثبتت منذ السبعينات، من طرف باحثين ومؤسسات دولية، بأن للنمو الكمي عواقب وخيمة على كل من البيئة والتنمية (والتي لقيت تدريجيا صداها في مختلف الدول بحيث أن حوالي 6000 مدينة في العالم تبنت مقاربة مذكرة 21 وعلى رأسها التجربة الأمريكية اللاتينية) تعتبر أنه لا يمكن وجود تنمية مستدامة بدون حماية البيئة، وأن بإمكان الحكامة المحلية معالجة العديد من الاختلالات المرتبطة بالمستوطنات البشرية، والتي توجد مصادرها وحلولها بالضرورة على المستوى المحلي [أنظر الفصل 28 من مذكرة 21 المعنون : مبادرات السلطة المحلية لدعم مذكرة 21].

مضمون برنامج مذكرة 21 المحلية

اتجاه التعقيد المتنامي لمشاكل المدينة، وبالنظر لانتظارات المواطنين المشروعة في الحصول على خدمات اجتماعية وثقافية جيدة، أصبح تكيف وفعالية التسيير الحضري مرتبطا بالتدبير العام المعقلن وكذا ضرورة للديموقراطية المواطنة. فالمذكرة 21 المحلية، والتي يمكن أن تأخذ عدة أشكال نذكر منها: «منتديات محلية» لاستشارة السكان، أو مقترحات مجموعات عمل المدينة، أو تنظيم أنشطة إخبارية وتكوينية لفائدة الفاعلين في ميدان التنمية المحلية، إذا ما أحكمت صياغتها وتم تطبيقها تدريجيا يمكن أن تكون مبادرة استراتيجية وعملية في نفس الوقت. فمن جهة، تعتبر تشجيعا للتفكير الإستراتيجي التعددي بخصوص المشاكل والحلول البديلة في ميدان تدبير الشأن المحلي، وهو ما يدعو المسؤولين وصانعي القرار إلى توضيح خياراتهم ؛ ومن جهة أخرى يعتبر أداة للتخطيط، لأن مرجعية السياسة العامة الحضرية التي يتضمنها ميثاق المدينة مثلا يمكن ترجمتها إلى برامج عمل إجرائية يتم من خلالها متابعة و تقييم عمل الجماعات المحلية.

إن صياغة وتطبيق سياسة حضرية متماسكة وتوافقية يتطلب تقوية قدرات الجماعات المحلية في مجالات متعددة، كمناهج التخطيط، التسيير والتدقيق المالي، متابعة وتقييم المشاريع، البحث عن الشراكات الإستراتيجية والتضامنية. فالأمر يتطلب، تطوير ديموقراطية محلية من نوع جديد، يشارك في إرسائها كل الأطراف المعنية بما فيهم السكان في إطار تجربة ديموقراطية مواطنة لازالت جل قواعدها قيد الإختراع من خلال الإستحقاقات العملية «للمفهوم الجديد للسلطة» و «الحكامة».

تقييم المذكرة 21 المحلية

إننا على وعي بأنه يصعب في الوقت الحالي القيام بتقييم لأنشطة المذكرة 21 المحلية، خاصة و أن نتائج الأعمال الأولية ما تزال ضعيفة، ولكن بالرغم من ذلك يمكننا القيام بملاحظات أولية حول تجربة مدينة مراكش التي نشارك فيها، منذ نوفمبر 2002، كباحثين مهتمين بتدبير الشأن العام وكأعضاء لمجموعات عمل المدينة.

في ظرف وجيز من الزمن، حققت المذكرة 21 المحلية بمراكش عموما تأثيرا إيجابيا، بسبب الدعم المخول لها من طرف المفتشية الجهوية لإعداد التراب الوطني والماء والبيئة، وكذا بفضل حيوية القطاع الجمعوي بالمدينة، وتراكم التجارب الإنمائية السابقة، كبرنامج «محاربة الفقر». وهكذا، تعددت الإنجازات بدءا بالتحسيس بالمقاربة التشاركية للمذكرة 21 المحلية، كنتيجة لدينامية المنسقية المحلية ومجهوداتها التواصلية، وصولا إلى نتائج أعمال مجموعات عمل المدينة، ومرورا بوضع التشخيص البيئي للمدينة والمصادقة على ميثاق المدينة، دون نسيان الدورات التكوينية لصالح مجموعة من الجمعيات، وكذا النشاطات التحسيسية لفائدة الشباب (تلاميذ الإعدادي والثانوي) من طرف نوادي البيئة.

وسعيا لاستكمال تطبيق برنامجها الخماسي (2001- 2005) على أحسن وجه، توجب إغناء المذكرة 21 المحلية بالملاحظات البناءة حول مضمونها و طرق تطبيقها، كي لا تتحول من أداة لعقلنة التسيير إلى مجرد إجراء شكلي. وفي هذا السياق مثلا، فإن مجموعات عمل المدينة -«الأشخاص-الموارد/ personnes-ressources» بالرغم من كفاءات أعضائها ذوي التخصصات المختلفة، فإن نتائج أعمالهم لا تعدو أن تكون مجرد مادة أولية لابد من إعادة هيكلتها وتدقيقها حتى تجد مكانتها على أجندة صانعي سياسة المدينة. ولتفادي أو تقليل مثل هذه المشاكل، تبرز أهمية إسناد مجموعات العمل مهمة التقييم الديموقراطي ليس فقط للتوجهات البعيدة المدى للسياسات المحلية ولكن كذلك لمضمون وطرق تطبيق البرنامج الرسمي للمذكرة 21 المحلية.

وعموما، لا يمكن إلا أن نهنئ الساهرين على التجربة المغربية للمذكرة 21 المحلية والمشاركين فيها على جهودهم من أجل تشجيع المقاربة التشاركية والحكامة اللامركزية التي يصبو إليها الجميع■

- تقنية بسيطة لا تتطلب تكاليف باهضة؛
- مشاريع تولد فوائض اقتصادية مرتفعة خصوصا تلك التي تهدف التعبئة المباشرة وغير المباشرة للماء وتنمية المواصلات والعلاقة بين «الإنسان والطبيعة».

آفاق الإنعاش الوطني

عند إلحاق الإنعاش الوطني بوزارة الداخلية، حرص صاحب الجلالة الحسن الثاني رحمه الله في كلمة توجيهية إلى التأكيد على التكامل والتضامن الوطني وضرورة مساعدة المحتاجين عن طريق ضمان الشغل لهم.

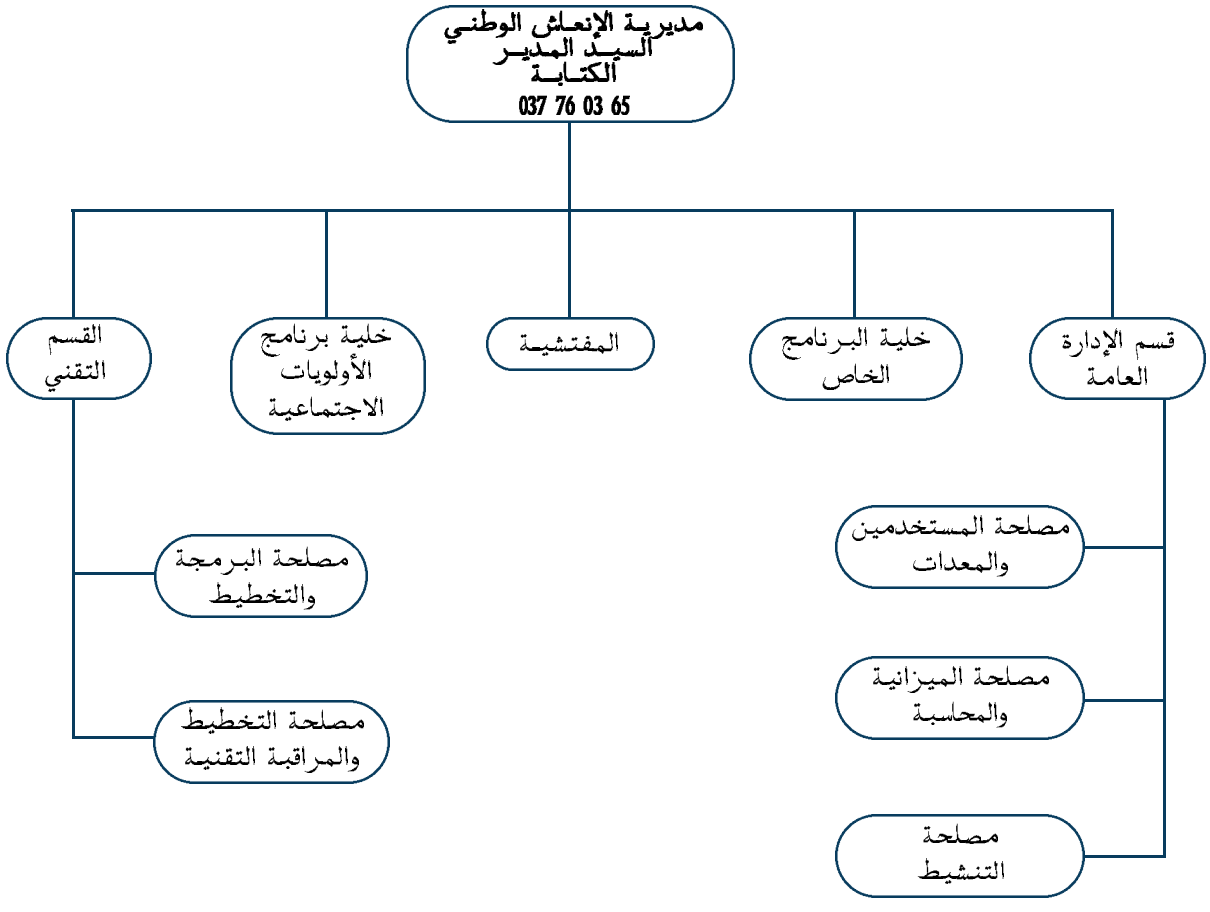
وللإستمرار على هذا النهج في تحريك التنمية الداخلية، يتوجب على الإنعاش الوطني أن يأخذ بعين الإعتبار مجموعة من المعطيات التي يمكن تلخيصها في الآتي :

- **البطالة** : بمواصلة محاربة العجز الحاصل في ميدان التشغيل عن طريق البحث عن وسائل واستراتيجيات للقضاء عليه ؛
- **التنمية الإقتصادية** : برصد مبالغ مالية كفيلة بتغطية مختلف مشاريع الإنعاش الوطني المبرمجة ؛
- **الجانب الإجتماعي** : بخلق أكبر عدد ممكن من فرص الشغل، خاصة في الأماكن التي تشكو من قلته والعمل بالتالي على تحقيق ظروف الإستقرار لمحاربة الهجرة القروية.

يجب إحاطة «الإنعاش الوطني» كقطاع حيوي وتنموي يغطي نشاطه تراب جميع العمالات والأقاليم بأهمية بالغة وتمكينه بالوسائل المادية حتى يصل إلى تحقيق تلك المعادلة التي أنشىء من أجلها ألا وهي التشغيل والتنمية المحلية■

نبذة عن التسلسل الإداري للمديرية

- **1963** : مندوبية التخطيط والإنعاش الوطني.
- **1966** : نيابة كتابة الدولة في الإنعاش الوطني.
- **1969** : وزارة الفلاحة والإنعاش الوطني.
- **1971** : وزارة الدولة المكلفة بالإنعاش الوطني والصناعة التقليدية.
- **1972** : وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي والإنعاش الوطني.
- **1973** : كتابة الدولة لدى الوزير الأول المكلفة بالصناعة التقليدية والتعاون الوطني والإنعاش الوطني.
- **1974** : المندوبية السامية في الإنعاش الوطني لدى الوزير الأول.
- **1977** : وزارة التجهيز والإنعاش الوطني.
- **1981** : وزارة التشغيل والإنعاش الوطني.
- **1983** : كتابة الدولة لدى وزارة الداخلية المكلفة بالإنعاش الوطني.



يستنتج عموما، أن أشغال 90٪ من الصفقات تم إنهاؤها في 31 دجنبر 2003. وتبلغ نسبة الإعتمادات الملتزم بها حوالي 93،3٪ من الإعتمادات المفوضة، مما مكن من توفير 45،65 مليون درهم.

وتنفيذا لقرار الوزير الأول، تم تخصيص مبلغ 38 مليون درهم من هذه الإعتمادات المتوفرة من أجل تمويل البرنامج الإستعجالي للمندوبية السامية للمياه والغابات بإقليم الحسيمة الذي يهدف إلى مواجهة آثار الزلزال الذي ضرب هذه المنطقة.

التأثيرات السوسيو-اقتصادية للبرنامج

نتج عن إنجاز المشاريع ارتياح كامل لدى السكان ومكن من تلبية حاجياتهم. كما ساعد إنجاز هذا البرنامج بالتأكيد على تنمية المناطق المعنية وبالتالي جودة حياة السكان.

كما أتاح تحقيق هذا البرنامج من توفير عدة مناصب عمل ومن تحسين مداخيل السكان الذين يتشكلون أغلبيتهم من الفلاحين، وكذا تشجيعهم على الإقامة في مناطقهم.

ومكنت مشاريع الماء الشروب من إيصال الماء إلى السكان بكمية وجودة كافية ومن التقليل من الوقت المخصص لجلب الماء يوميا. مما أتاح للنساء ممارسة أنشطة عائلية ومهنية ذات مردودية، وللأطفال من متابعة دراستهم بشكل طبيعي.

وتأكد بشكل ملموس، التأثير الإيجابي لهذه المشاريع بالمناطق المزودة بالماء الشروب، على صحة السكان والنظافة الجسدية خصوصا لدى الأطفال وكذا نظافة المحيط.

أما بالنسبة لمشاريع الري الصغير والمتوسط، فقد مكنت من تعبئة وتوزيع واقتصاد مياه الموارد الموجودة سابقا، الغير المستعملة أو ذات استعمال سيئ. وتم سقي آلاف الهكتارات من الأراضي والرفع من مردودية شبكات الري.

ومن أجل تدبير الأراضي المسقية ونقط الماء المنجزة، فقد مكن هذا البرنامج من إحداث أو تفعيل حوالي 400 جمعية المستعملين و 100 حارس مسير.

ومكنت مشاريع المسالك القروية من فك العزلة عن مئات الدواوير. أما مشاريع توريد القطيع، فقد ساهمت في الحفاظ على رؤوس الماشية وبالتالي على مصدر الكسب لسكان القرى وبالخصوص مربي الماشية.

وفي ما يخص مشاريع التطهير السائل بالأحياء الشبه-الحضرية، فقد مكنت من تحسين الظروف الصحية والوضعية البيئية للمناطق المستهدفة بشكل ملموس.

وتجدر الإشارة إلى أن بعد إنجاز هذا البرنامج، أبدت عدة جماعات محلية وجمعيات رغبتها في الاستفادة من برنامج إضافي. فحاجيات الدواوير إلى البنيات الأساسية لا زالت قائمة■



التعمير وإشكالية تدبير مصالح النفايات الصلبة

بناصر أورفيعة
متصرف ممتاز بمديرية الماء والتطهير

سجل المغرب خلال العشريات الأخيرة تزايدا هاما على مستوى الساكنة الحضرية، انعكس جليا على المجال الترابي للمدن والمراكز الحضرية، نظرا للإحتياجات السكنية المتزايدة والتي تفوق بشكل كبير العروض المتوفرة.

فالضغط الديموغرافي الحاصل في المدن، وكذا عجز السلطات العمومية عن توفير السكن والبنيات التحتية اللازمة، ساهما في ظهور بعض الأنماط السكنية ذات انعكاسات سلبية في مجال إنتاجية وتدبير النفايات المنزلية.

وقد ترتب عن هذا الإنفجار الديموغرافي المعطيات الأساسية التالية :

- التكثف السكني لبعض المجالات الحضرية (المدن العتيقة) ؛
- انتشار السكن المنظم وغير الصحي (السكن العشوائي، أحياء القصدير) ؛
- تطور إنتاجية النفايات (إرتفاع كمية النفايات وتغير نوعيتها) ؛
- ظهور ممارسات جديدة لتدبير النفايات لا تتماشى مع طرق التدبير المعتمدة من طرف الجماعات أو الشركات الخاصة (تربية المواشي من طرف النازحين من وسط قروي أو من ضواحي المدن).

إن اختلال المجال الحضري للمدن والإختلالات الإقتصادية والإجتماعية للنسيج الحضري، وكذا تعقدها هي من أولى عناصر المشكل بالإضافة إلى الإمكانيات المحدودة للجماعات، تجعل من تدبير النفايات المنزلية مهمة صعبة، حيث يجب تكييف طرق ووسائل تدبيرها حسب نوعية السكن.

ومن جهة أخرى، فإن تقسيم المجال الترابي للمدن يشكل إكراها آخرا أمام تدبير النفايات المنزلية، حيث أن هذا التقطيع لا يساهم في توافق طرق ووسائل التدبير وبالتالي يخلق فضاءات متباينة وغير متناسقة.

وللوقوف على المشاكل الأساسية التي تعترض قطاع تدبير مصالح النظافة في المجال الحضري، والتي ترتبط بشكل من الأشكال بالهيكلة الحضرية لكل مدينة، لابد من الإحاطة بأنواع السكن المتواجدة وخصائصها ومدى تناسبها مع الطرق المتبعة والوسائل المتوفرة لتدبير قطاع النفايات وكذا الإكراهات التقنية التي تعترضها. ويمكن تحديد الأنماط السكنية الأساسية فيما يلي :

- **السكن العشوائي** : يتميز هذا النوع من السكن بغياب رخص إحداث التجزئات ورخص البناء وكذا بوجود الإنشاء الفوضوي للبنايات وغياب أو رداءة الطرق وصعوبة جمع النفايات ؛

- **السكن الهش** : يتكون أساسا من أحياء القصدير ومساكن ذات طابع قروي (بناءات من الأحجار والأتربة)، حيث يصعب ولوجها، إضافة إلى عدم احترام مواقيت جمع النفايات وعدم وضعها في الأماكن المخصصة لذلك ؛

- **المدينة العتيقة** : تتشكل من نسيج سكني يحتوي على ممرات ضيقة وأزقة ذات أدراج إضافة إلى غياب مساحات فارغة مما يطرح عدة مشاكل على مستوى ولوجها ؛

- **السكن الاجتماعي** : يدخل في إطار عمليات محاربة أحياء القصدير، ويتميز هذا النوع من السكن باستغلال كبير للمساحات، ووجود أنشطة تجارية تقليدية، وانتشار القطاع غير المنظم بسكن لا يتعدى الطابقين وبمساحة تبلغ 50م²،

البرنامج الخاص للتنمية اللامركزية : الحالة الراهنة للأشغال

الحسن أرجدال
المهندس دولة بمديرية الماء والتطهير

انطلق تنفيذ البرنامج الخاص للتنمية اللامركزية في شهر ماي 2001 بعد المصادقة على البرامج العمالاتية والإقليمية وإبلاغها للولاة والعمال المعنيين وتفويض الإعتمادات المالية اللازمة. ويتم تمويل هذا البرنامج بصفة خاصة من الموارد المرصودة من طرف صندوق الموازنة إلى جانب الهبات الأمريكية والفرنسية، بغلاف مالي إجمالي يصل إلى **699،505** مليون درهم يتوزع على الشكل التالي :

- صندوق التنمية القروية (صندوق الموازنة + الهبات) 653،814 : مليون درهم (93،4٪) ؛
- مساهمة الجماعات المحلية : 36،837 مليون درهم (5،3٪) ؛
- مساهمة السكان 8،854 مليون درهم (1،3٪).

ويتضمن هذا البرنامج إنجاز 795 مشروع لفائدة حوالي 2.355.793 نسمة موزعة على 1874 منطقة تنتمي إلى 533 جماعة محلية، 28 إقليم و 9 عمالات. أما الميادين المعنية بهذا البرنامج، فتتلخص في الجدول التالي :

القطـــاع	عدد المشاريع	تكلفة المشاريع بمليون درهم	عدد السكان المستفيدين
الماء الشروب	365	275،23	540.110
الري الصغير والمتوسط	208	127،62	296.156
المسالك القروية	75	193،63	1.171.003
توريد القطيع	99	22،50	96.281
التطهير السائل	33	74،85	203.853
مشاريع متنوعة	15	5،67	48.390
المجموع	**795**	**699،50**	**2.355.793**

سير تقدم إنجاز المشاريع

على المستوى المحلي، يتم تتبع ومراقبة الأشغال بصفة مستمرة من طرف المصالح التقنية المحلية للدولة (التجهيز والفلاحة) والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب وكذا مصالح الأقاليم والعمالات.

أما على المستوى المركزي، فيتم تتبع سير إنجاز المشاريع من طرف اللجنة الوطنية الخاصة بتتبع البرنامج، والتي تتكون من مختلف القطاعات الوزارية المعنية، خصوصا الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالشؤون الاقتصادية والشؤون العامة وتأهيل الاقتصاد، والتي أسند إليها مهمة تنسيق هذا البرنامج.

بعد الشروع في إنجاز البرنامج، عقدت عدة اجتماعات لتتبع سياق تنفيذه، ويتعلق الأمر بما يلي :

• انعقاد اجتماعات اللجنة الوطنية الخاصة بتتبع البرنامج، أيام 24 يوليوز 2001، 1 إلى 7 نونبر 2001، 28 يونيو 2002، 3 شتنبر 2002، 27 يناير 2003 و 30 مارس 2004. وخصصت هذه الاجتماعات لدراسة وضعية تقدم الأشغال وكذا للتساؤلات الواردة من الأقاليم والعمالات التي تتعلق بتصحيح أوامر بالصرف التفويضي لاعتمادات الأداء، وبتحويل المشاريع من منطقة إلى أخرى، وكذا ببرمجة مشاريع جديدة نتيجة توفير اعتمادات مالية.

• انعقاد اجتماعات اللجن المختلطة لتدبير المساعدات الغذائية الأمريكية والفرنسية، أيام 27 نونبر 2001 و 3 يوليوز 2002، خصصت لدراسة وضعية تقدم أشغال المشاريع الممولة بهذه الهبات في إطار البرنامج الخاص للتنمية اللامركزية.

ومن أجل تقييم المشاريع الممولة من خلال الهبة الفرنسية في إطار هذا البرنامج، على المستويين التقني والمالي، قامت البعثة الاقتصادية والمالية لدى السفارة الفرنسية بالمغرب، بزيارات ما بين 5 و 27 نونبر 2002، لأقاليم سيدي قاسم، زاكورة، شتوكة أيت باها وفيكيك.

وتتلخص وضعية تقدم سيرأشغال البرنامج في 31 دجنبر2003، حسب مختلف مصادر التمويل كما يلي :

العنـــاصـــر	الهبة الأمريكية	الهبة الفرنسية	صندوق الموازنة	مصادر التمويل مجتمعة
عدد المشاريع	218	262	315	795
عدد الصفقات	140	206	270	616
الاعتمادات المفوضة بمليون درهم	223،168	139،619	291،027	653،814
الاعتمادات الملتزم بها بمليون درهم	206،027	135،904	268،385	610،316
الأداءات بمليون درهم	184،607	120،510	239،815	544،932
الاعتمادات الغير الملتزم بها بمليون درهم	17،141	5،865	22،642	45،648
نسبة إنهاء الأشغال	90٪	90٪	91٪	90٪

إن مسؤولية الجماعات المحلية في هذا الإطار جد مهمة بالنظر إلى انتظارات المواطنين. فهي مكلفة بتهيئة الإطار اليومي لعيش السكان وإعداد المجال المخصص للسكنى. كما تناط بها مهمة ضمان المرافق العمومية للحياة بالمدن والقرى، وكذا للإستثمار والتنمية.

لهذا، فالمرافق العمومية تحتل مرتبة مهمة داخل الأنشطة المحلية، على اعتبار أنها تشكل أداة لتلبية الإحتياجات اليومية للمواطنين والمرتبطة بمجالات حيوية.

ومن خلال هذا المقال، سنعمل على إعطاء تعريف لمفهوم المرفق العمومي، وسنقدم أهم طرق تدخل الجماعات المحلية في هذا المجال.

1- مفهوم عبارة المرفق العمومي

يعتبر المرفق العمومي نشاطا للقرب وأداة للتمازج الاجتماعي، ويكمن هدفه وأساسه في المصلحة العامة والرهان الاجتماعي والمنافع المختلفة للتنمية، كما يرمي إلى تحقيق الفعالية الإقتصادية والإجتماعية والعيش الرغيد للجميع.

أما فيما يخص المرافق العمومية المحلية، فيمكن تعريفها كما يلي :

هي «نشاط أو تقديم خدمة يهدف إلى تلبية المتطلبات اليومية المحلية ذات الطابع العمومي»[1]. كما أنها تكون إحدى الضوابط الملموسة التي تحدد مستوى العيش في بلد ما. إضافة إلى أن معيار الخدمة (الجودة والشساعة) المقدمة للمقاولات وللخواص، يدخل ضمن البنية التحتية التي لا يمكن تحقيق الرقي الإقتصادي والإجتماعي بدونها.

وسنعطي تعريفا موجزا للمرفق العمومي ومبادئه الأساسية بصفة عامة، علما أن كل ما يسري على المرافق العمومية بصفة عامة، يسري كذلك على المرافق العمومية المحلية مع الملاءمات الضرورية.

لقد عرف مفهوم المرفق العمومي تعديلات جذرية وتحولات منذ صياغته في بداية القرن العشرين من طرف المذهب الذي وصل إلى تجسيد حقيقة إدارية كانت وليدة اجتهادات قضائية.

أما بالنسبة للمغرب، فإن ظهور هذا المفهوم تزامن مع حلول الحماية ونشأة القانون الإداري الحديث.

فحسب المنظور الكلاسيكي، فإن المرفق العمومي يمكن تعريفه «كنشاط ذي منفعة عامة مؤمن من طرف جماعة عامة خاضع لنظام قانوني خاص، ألا وهو القانون الإداري»[2].

ولهذا، فإن المرفق العمومي يفرض وجود المعايير الثلاث الآتية :

هو نشاط ذو منفعة عامة، أي بعبارة أخرى أنه نشاط لا يمكن ولا يجب تحقيقه بمبادرة خاصة، وهو ضروري للحياة الإجتماعية، كما أنه نشاط منجز من طرف هيئة عمومية أو قوة عمومية : بما أن المبادرة الخاصة قد تم إقصاؤها مبدئيا، فالسلطات الإدارية، خاصة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية هي التي تتولى مهمة توفير المرفق العمومي.

وسنجد أن هذا المعيار قد عرف تحولا عميقا مع تدخل المبادرة الخاصة، وعلى الخصوص تلك ذات المصدر الخارجي.

وأخيرا، فهو نشاط يخضع لنظام قانوني خاص : بما أن نشاط المرفق العمومي ضروري لتلبية المتطلبات الجماعية الضرورية والحيوية، فهو خاضع لنظام قانوني كفيل بتأمين تلبية هذه الحاجيات في كل الظروف. فهذا النظام يخضع للقانون الإداري المتميز بمجموعة من الصلاحيات والإقتراحات الجمة للقانون العام، التي تشكل ضمانات تسمح بتحقيق مهمة المرفق العمومي رغم العراقيل التي قد تعترضها، سواء من طرف المواطنين أو السلطات الإدارية نفسها أو لظروف ما. وتقوم السلطة الإدارية المكلفة بالمرفق العمومي عادة بإتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان حسن سير هذا الأخير (قرارات تنفيذية، إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية، نزع الملكية، مصادرة) إلخ.

تحت تأثير العديد من الأحداث، فقد عرف المنظور الكلاسيكي للمرفق العمومي تطورا ملموسا، وذلك خاصة من خلال توسيع مفهوم المصلحة العامة، وتنوع أنماط تدخل القوة العمومية وتطبيق مختلف النظم القانونية، وكذا بروز المبادرة الخاصة.

ومن جهة أخرى، فإن تدبير واستغلال وتسيير المرفق العمومي يخضع للعديد من المبادىء الأساسية التي تستمد أساسها من كون المرفق العمومي يرمي إلى تلبية احتياج اجتماعي مهم. ويتعلق الأمر بمبدئ الإستمرارية ومبدىء التساوي ومبدىء الملاءمة.

2- مختلف أنواع تدخل الجماعات المحلية

لقد عرفت المرافق العمومية المحلية تطورا وتنوعا كبيرا، فلحد الآن، هناك مجموعة كبيرة من المرافق العمومية المحلية لا تزال تسير من طرف الدولة (خاصة التعليم والصحة)، وتختلف هذه المرافق من جماعة إلى أخرى وتهم بصفة عامة التزويد وتوزيع الماء والكهرباء، والتطهير السائل والصلب، والإنارة العمومية والسير والجولان وتشوير الطرق العمومية، والنقل العمومي الحضري، والمرفق العمومي للمجازر وصيانة الحدائق وتسيير وصيانة المقابر وصيانة الطرق ومصالح البناء والبنايات الإدارية وتسيير الأسواق والمرافق الإجتماعية والثقافية والرياضية... إلخ.

ويتم إحداث هذه المرافق من طرف المجالس التداولية للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وذلك تنفيذا للمقتضيات التشريعية المنصوص عليها في القانون رقم 78.00، القانون رقم 98.00 والقانون رقم 47.00. وبالرغم من ذلك، نلاحظ أنه بالنسبة للجماعات، العمالات والأقاليم، أن المشرع قد اعترف لها باختصاصات ذاتية، بينما تتوفر الجهات فقط على صلاحيات ذات صبغة استشارية.

بالنسبة للجماعات، مثلا، فالمادة 39 من القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الذي يقنن هذه المرافق، وبالأخص في العبارات التالية : «يقرر المجلس الجماعي إحداث وتدبير المرافق العمومية الجماعية. ويقرر في تدبير المرافق العمومية الجماعية، عن طريق الوكالة المباشرة والوكالة المستقلة، والإمتياز أوعن أية طريقة أخرى من التدبير المفوض للمرافق العمومية، وذلك طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

(1) أنظر أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية المنعقدة بمدينة الدار البيضاء سنة 1989، تحت شعار «المسؤولية».
(1) انظر ميشال لروسي وآخرون - القانون الإداري المغربي سلسلة «بناء دولة حديثة» المطبعة الملكية 1992، الطبعة الخامسة (باللغة الفرنسية) صفحة 275.

كما تحتفظ ساكنته ببعض الممارسات التي لا تتماشى مع وضعيتها الإجتماعية الجديدة ؛

- **السكن الاقتصادي** : وهو سكن من نوع «منازل مغربية عصرية»، يحتوي على أزقة عريضة، وتتواجد به أنشطة اقتصادية متنوعة (باعة الخضر والنجارون...) مما يساهم في كثرة النفايات إضافة إلى المساحات الفارغة التي تستعمل كمطارح عشوائية للنفايات، والأحجار وبقايا ورشات أشغال الهدم والبناء ؛

- **السكن المتوسط المستوى** : يتكون من الفيلات الصغيرة والعمارات العالية، ويتميز بأزقة واسعة يسهل ولوجها من طرف شاحنات جمع النفايات ؛

- **السكن الفخم** : مكون من فيلات منفردة وأزقة جد عريضة، ويتميز بإنتاج كميات هامة من النفايات الخضراء ؛

- **السكن العصري المتواصل** : وهو مكون من عمارات متوسطة لا تتخللها أماكن للأنشطة الميكانيكية أو ما يشابهها؛

- **السكن العصري غير المتواصل** : يتميز بغياب أو قلة الأنشطة الإقتصادية ؛

- **السكن المهني والإداري والسياحي** : مكون من تجمعات لأنشطة اقتصادية (مناطق صناعية، مناطق سياحية، مناطق جامعية، مناطق ذات التجهيز: ميناء،مطار) تتواجد بها نفايات مغايرة للنفايات المنزلية.

وبالنظر لمختلف أنواع السكن المذكورة، يمكن الوقوف على عدة إكراهات عمرانية تؤثر بشكل هام على تدبير مصالح النفايات الصلبة، سواء من الناحية التقنية أو المالية، ونخص بالذكر :

- تنظيم المجال الترابي (مساحات سكنية، مساحات اقتصادية...) ؛

- سعة الطرق والأزقة ؛

- حالة الطرق (طرق معبدة أو غير معبدة...) ؛

- نوعية التجهيزات (تجهيزات من شأنها أن تسهل أو تصعب تدبير مصالح جمع النفايات الصلبة كالأدراج في الأزقة، نسيج قديم يتميز بأراضي صعبة المسالك) ؛

- احتلال الأراضي (وجود أماكن غير مبنية تستغل كمطارح للأزبال) ؛

- نوعية الأنشطة الإقتصادية المهيمنة (الأنشطة الإقتصادية المثيرة للأوساخ والأزبال، والمعرقلة لشاحنات جمع النفايات ولعمال النظافة : تجارة، نجارة، باعة متجولون، ميكانيكيون...) ؛

- أهمية حركة السير ؛

- مستوى الربط بشبكة الماء الصالح للشرب والكهرباء والتطهير.

وتمكن المؤشرات المذكورة أعلاه، من تقييم مدى تلاؤم بعض أنواع الأحياء والسكن مع طرق التدبير المتبعة من طرف الجماعات أو الشركات الخاصة، كما تمكن من الوقوف على المعيقات المتعلقة بالوسائل المستعملة ونوعية النفايات وحالة الطرق وعدم احترام مواقيت مرور الشاحنات وكذا طرق تدبير النفايات.

وتجدر الإشارة إلى أن التخطيط الناجع لابد أن ينبني على رؤية مستقبلية، تحدد النمو المستقبلي للمدن، وتبرمج مجالات حضرية تتكيف بسهولة مع الطرق المعتمدة في جمع وطرح النفايات، مع المحافظة على البيئة.

يضاف إلى كل هذه العوامل غياب تخطيط عمراني يأخذ بعين الإعتبار الإتجاهات الرئيسية لتطور المدن من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي مستوى إنتاجية النفايات. ويعمل أيضا على برمجة التجهيزات الجماعية اللازمة (الطرق، مراكز التحويل، المطارح المراقبة...).

غير أن التخطيط العمراني لوحده غير كاف لمواجهة الإكراهات المذكورة، بل يتوجب إرساء قوانين من شأنها ضبط قطاع النفايات الصلبة والعمل على التطبيق الصارم للقوانين المنظمة للتعمير، للحد من ظهور بعض أنواع السكن التي لا تسمح بتحقيق تدبير جيد لمصالح النظافة■

المرافق العمومية المحلية

المرافق العمومية المحلية : مفهوم وطرق التدبير

نجاة زروق
مديرة بوزارة الداخلية

إذا كانت المرافق العمومية تحتل مكانة هامة في جميع دول العالم، فإن أهميتها تبدو أكثر بالنسبة للدول التي تشكل فيها التنمية إحدى الأولويات الوطنية، حيث يلاحظ أن القوة العمومية هي وحدها القادرة على وضع الأسس، وتوفير الوسائل وضمان مطابقة توجهها مع الصالح العام. غير أنه وفي أغلب الدول، كيفما كان مستوى نموها، فإن سلطة اتخاذ القرار المتعلقة بالمرافق العمومية تمارس على المستوى المركزي أو على مستوى الجماعات المحلية (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات) بالنسبة للمرافق العمومية المحلية.

ومن جهة أخرى، فإن أهمية المرفق العمومي المحلي تختلف من بلد إلى آخر. وهكذا، فقد اختارت بعض الدول مستوى متقدم من المركزية، بينما أعطت أخرى استقلالية أوسع للجماعات الترابية. وبالنسبة للمغرب، فقد أخذت مساهمة الجماعات المحلية في تدبير المرافق العمومية المحلية أهمية كبرى خلال العقود الأخيرة، وذلك بفضل التطور المهم الذي عرفه مسلسل اللامركزية والإستقلالية المحلية وتطور الموارد البشرية والمادية. وهكذا، فإن مختلف المواثيق المتعلقة بالجماعات المحلية تنص على أن هذه الأخيرة مكلفة بكل القضايا المرتبطة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.

فعلى المستوى السوسيو - اقتصادي، فلابد من الإشارة إلى بعض العوامل، على سبيل المثال لا الحصر، كالتزايد الديمغرافي وتطور التكتلات الحضرية وظاهرة التعمير وارتفاع المستوى العام للمعيشة والتصنيع المكثف والتطور التكنولوجي والهجرة الداخلية والهجرة القروية إلخ التي تولدت عنها حاجيات ملحة من طرف المواطنين بهدف إنجاز وتطوير وعقلنة وتوسيع المرافق العمومية المحلية. كما تجب الإشارة أيضا إلى تخلي الدولة عن مجموعة من القطاعات التجارية، وذلك تحت تأثير العولمة والتحرير.

المرفق، أو عدم تحقيق أرباح، إما لأسباب اقتصادية، أو إثر العزوف التطوعي للجماعة العمومية المعنية».

وبصفة إجمالية، فالتوفيق بين هذه المعطيات (صفة المرفق العمومي للنشاط المنجز وصفة الشخص الخاص صاحب الإمتياز) هو الذي سوف يحكم النظام القانوني لإمتياز المرفق العمومي. وعليه، فإن العنصر التعاقدي يندمج مع عنصر القوة العمومية حسب الطبيعة الخاصة للمرافق التي يلتزم بها صاحب الإمتياز.

3- بروز نمط جديد لتسيير المرافق العمومية المحلية : التدبير المفوض

منذ تفويض قطاع توزيع الماء، والكهرباء والتطهير «لليونيز» للمياه (Lyonnaise)، فقد قررت القوى العمومية الحديث عن «التدبير المفوض» بدل الإمتياز.

وتجدر الإشارة إلى أن المصطلح المستعمل يشوبه نوع من عدم التأكد والدقة وأحيانا التناقض، إذ يتم التطرق بطريقة عشوائية إلى أهم المصطلحات التالية : «التدبير المفوض»، «اتفاقية الشراكة»، «الإمتياز المتجدد» و «تفويت تدبير المرفق العمومي أو الاقتصاد المفوض» إلخ بالنسبة لبعض الكتاب، فالتدبير المفوض هو شكل مقنع للإمتياز، بينما بالنسبة للبعض الآخر، فهذا المفهوم يشمل جميع المناهج، حيث يكون تدبير واستغلال المرافق العامة موكلا من طرف الجماعات العمومية المسؤولة عنها إلى شخص ثالث الذي قد يمكن أن يكون هيئة خاصة أو قطاعا ذات صفة عمومية[1].

ويجب التذكير بأن «تفويض المرفق العام» قد استعمل لأول مرة من طرف المشرع الفرنسي من خلال قانون 6 فبراير 1992 المتعلق بالإدارة الترابية للجمهورية، علما بأن الإفراز الحقيقي لهذه التقنية كان ثمرة قانون «بتاريخ 26 يناير 1993 المتعلق بالوقاية من الرشوة والشفافية في الحياة الإقتصادية والمساطر العمومية. إن اللجوء إلى هذا المفهوم في فرنسا يجد ركيزته في إرادة» جمع في نفس الصنف أشغال تدبير المرافق العمومية الوطنية والمحلية بواسطة العقود، وذلك من أجل تنظيم مشترك لهذه العقود وإخضاعها لنظام قانوني موحد قصد تنظيم وتوضيح وضعية أصبحت أكثر فأكثر تعقيدا وتطهير الممارسات من أجل حماية الصالح العام»[1].

غير أنه، فقد تم في مشروع النص المعد من طرف مصالح وزارة الداخلية، إعطاء التعريف التالي للتدبير المفوض :

لقد تم تعريف التدبير المفوض في المشروع الذي أعدته مصالح وزارة الداخلية على أنه عقد يمنح بموجبه مجلس العمالة أو الإقليم أو المجلس الجماعي أو لجنة نقابات العمالات والأقاليم أو الجماعات لفائدة المفوض إليه صلاحية تدبير المرفق العمومي الصناعي والتجاري[2] وسواء تعلق الأمر بالتفويض كتقنية عتيقة لمشاركة القطاع الخاص، أو التدبير المفوض الجاري به العمل أكثر حاليا، فإن هاتين التقنيتين لا تخضعان لأي نص قانون، كما يشير إلى ذلك تقرير البنك الدولي «حول مشاركة القطاع الخاص في البنيات التحتية» (1997)، علما بأن التنظيم الجديد للصفقات العمومية يستثنى صراحة من مجال تطبيقه عقود الإمتياز الخاصة بالمرافق العمومية ولم يتطرق لعقود التدبير المفوض[3]. ويمكن أن نجد تفسيرا لذلك في الرغبة في الحفاظ على الرابط المتميز للإعتبار الشخصي بين السلطة المفوضة والمفوض إليه. وهكذا، يمكن للجماعة العمومية أن تتوفر على هامش أوسع للإختيار المباشر للفاعل الخاص الذي سيتم معه إبرام اتفاق التدبير المفوض■

للإدارة الترابية رأي

قراءة أولية حول تطبيق الميثاق الجماعي الجديد بمدينة الدار البيضاء

عبد الرحيم بهير
رئيس قسم الجماعات المحلية بالدار البيضاء

إذا كانت الدار البيضاء تعد العاصمة الإقتصادية للمملكة، فإن مشاكلها متنوعة ومرتبطة بقطاعات اجتماعية كالنقل والسكن غير اللائق والنظافة والبيئة إلى غير ذلك من معوقات التنمية الإقتصادية، ولعل المشرع المغربي من خلال الميثاق الجماعي الجديد، أدرك أن نماء المدينة وازدهارها يكمن في وحدتها. غير أن هذه الوحدة تطرح عدة إشكاليات قانونية وإدارية تتجلى في التطبيق والممارسة والإحتكاك المباشر بين الجماعة الحضرية الأم والمقاطعات المتواجدة بها في ظل النظام الجديد الذي أحدث عمالة المقاطعات.

وقبل التطرق إلى هذه العلاقة، لابد من التذكير ببعض الأرقام لتبيان أهمية المدينة :

- عدد السكان : 3.248.000 نسمة حسب إحصاء 1994
- عدد المقاطعات : 16 مقاطعة
- عدد أعضاء المجلس الحضري للدار البيضاء : 131
- توزيع أعضاء المجلس : النساء : (04) - الرجال : (127)

(1) أنظر نجاة زروق «الإمتياز تقنية لتنمية المرافق العمومية الجماعية : العبر المستخلصة من التجارب» في الديمقراطية المحلية، إصدارات مجلة ريمالد، سلسلة «مواضيع الساعة» رقم 15، صفحة 50، وكذلك محمد اليعقوبي «التدبير المفوض للمرافق العمومية بالمغرب» مجلة ريمالد، رقم 19، صفحة 143.

(1) أنظر أمل مشرفي «التدبير المفوض بالمغرب : نمط جديد لتنفيذ المرافق العمومية المحلية»، ريمالد سلسلة «مواضيع الساعة»، رقم 30، 2001، صفحة 53، وكذلك محمد اليعقوبي «التدبير المفوض للمرافق العمومية بالمغرب» مجلة ريمالد، رقم 19، صفحة 143.

(2) أنظر مشروع القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العمومية الصناعية أو التجارية التابعة للجماعات المحلية، المهيئ من طرف مديرية الوكالات والمصالح ذات الإمتياز بوزارة الداخلية.

(3) أنظر المادة 2 من المرسوم رقم 2.98.482 بتاريخ 30 دجنبر 1998، المحدد لشروط وأشكال تسليم صفقات الدولة، وكذا بعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتسييرها. ج.ر عدد 4654 بتاريخ 7 يناير 1999، ص 4.

إن حرية المجالس غير مقيدة مبدئيا، إلا فيما يتعلق من جهة، بمفهوم المصاريف الإجبارية التي تتطابق بعضها مع الخدمات الإلزامية، ومن جهة أخرى عبر النظام النموذجي لسنة 1964 فيما يتعلق بالوكالات البلدية[1] التي ترخص للمجالس الجماعية بإحداث وكالات بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي لضمان سير «المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري». علاوة على ذلك، فإن حرية إحداث المرافق العمومية لا يمكن معارضتها محليا كلما ظهرت حاجة اجتماعية تبين أن المبادرة الخاصة عجزت عن تحقيقها أو لم تقم بها في ظروف حسنة.

على أساس ما سبق، نلاحظ أن أنشطة المرفق العام غير مسيرة بطريقة موحدة لأن مناهج التسيير المختلفة عرفت تطورا كبيرا يجنح إلى إدماج، أكثر فأكثر، المبادرة الخاصة والرأسمال الأجنبي. وعليه، فتنظيم تدبير المرافق العمومية المحلية من طرف الجماعات اللامتمركزة يمكن أن يأخذ أبرز الأنماط التالية :

أ - الإستغلال المباشر

يتمثل في تحمل الجماعة المحلية نفسها نشاط المرفق العمومي. وبالفعل، فإن الجماعة المحلية، تتدخل مباشرة، بوسائلها الخاصة البشرية والمالية، سواء في إطار ميزانيتها أو في إطار ميزانية ملحقة وتجدر الإشارة إلى أن المرافق العمومية المستغلة على هذا النحو لا تتمتع بشخصية قانونية مختلفة عن الجماعة المحلية التي تنظمها ؛ كما أنه يجب على كافة أنشطة هذه المرافق أن تنسب إلى الجماعة المحلية التي تنظمها. ويعتبر هذا النمط من التدبير هو الأكثر استعمالا من طرف الجماعات المحلية في تدبير المرافق العمومية المحلية.

ب - الوكالة المستقلة

هي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويعهد لها بتدبير مرفق عمومي، ذو فائدة عامة، وذلك تحت مراقبة الجماعة المحلية التي تنتمي إليها وكذا المراقبة المالية للدولة.[1]

ج- التأجير

هو بمثابة تحويل التدبير العملي للمرفق العمومي والذي يمكن اعتباره أقرب من الإمتياز. ويتعلق الأمر بعقدة عن طريقها يمكن للشخص العمومي المكلف بالمرفق العمومي أن يكلف شخصا ثالثا، يسمى الأجير، بتسيير المرفق العمومي عن طريق منشآت توضع رهن إشارته مقابل دفع الشخص العمومي لأجرة تستخلص من الأتاوات المسددة من طرف المستعملين.

د- رخص الطرق

يسمح هذا الأسلوب من تمكين شخص ذاتي أو عمومي من الحصول على رخصة استغلال مرفق عمومي محلي، ويعمل به خاصة في مجال محطات الوقوف.

هـ - الوكالة

الوكالة عقد يتم لمقتضاه تكليف شخص ما، يدعى الوكيل، بتدبير مرفق عمومي لحساب شخص عمومي مقابل تقاضي أجر جزافي يحتسب ضمن نفقات استغلال المرفق.

إن هذه المراقبة منصوص عليها في الظهير رقم 1.52.271 بتاريخ 17 شوال 1413 (أبريل 1960) الذي ينظم المراقبة المالية للدولة على المكاتب والمؤسسات العمومية والشركات ذات الإمتياز، وكذا الشركات والهيئات التي تستفيد من دعم مالي من طرف الدولة أو المؤسسات العمومية الأخرى، كما تم تغييره وتتميمه بمقتضى الظهير رقم 1.62.402 بتاريخ 27 محرم 1382 (30 يونيو 1962).

وهذا النمط من التدبير يشبه، إلى حد ما، أسلوب الوكالة ذات الاستفادة علما بأن الفرق بينهما يكمن في كيفية منح الوكيل أجوره، وتوجد كذلك مظاهر الشبه لأسلوب الوكالة مع أسلوب التوكيل.

ويكون عقد الوكالة متعدد الجوانب، بحيث يحدد الوكيل نفسه تسعرة الخدمات ويقوم بتشغيل المستخدمين ويختار المقاولات التي تقدم له الخدمات الضرورية للمرفق العام ويعمل على صيانة المعدات والبنايات. وبالتالي، فدوره لا يقتصر على تقديم الخدمات ولا يجب اعتباره مجرد أجير.

و- الإمتياز :

لقد لعب الإمتياز دورا أوليا في تسيير المرافق العمومية منذ سنة 1913، علما أن هذا النمط من التدبير قد تم التنصيص عليه من قبل اتفاق الخزيرات لسنة 1906. ورغم أن مكانته قد قلت بفعل استرداد الجماعات العمومية الإمتيازات القديمة (الطرق السكك الحديدية، الموانىء، التلغراف)، فهو لازال يستعمل ولكن في إطار مغاير.

إن منهج الإمتياز هو العقدة التي يمكن بموجبها لشخص خاص أن يتكلف، على حسابه الخاص، بتسيير مرفق عمومي، مقابل أجرة تتجسد عادة في الأرباح التي يمكن أن يستخلصها من استغلال المرفق، وتكتسي في أغلب الأحيان طابع وجيبات تستخلص من استغلال المستعملين لهذا المرفق[1]. كما أن اندري دولوبادير تقدم بالتوضيحات التالية لهذا المفهوم : فهو طريقة تسيير مرفق عمومي صناعي أو تجاري، من خلاله تقوم جماعة عمومية (الدولة أو الجماعة الترابية)، المسماة «صلاحية الإمتياز» في إطار اتفاقية، بتكليف شخص خاص يسمى صاحب الإمتياز»، صلاحية تسيير المرفق العمومي، مقابل وجيبات تستخلص مباشرة من طرف صاحب الإمتياز من مستعملي المرفق».[2]

إن مميزات هذه المؤسسة، كما تم تعريفها سالفا، هي كالتالي : أولا، تجب الإشارة إلى أن موضوع الإتفاقية هو خاص جدا، لأن الأمر يتعلق بتدبير مرفق عمومي، ومن ناحية أخرى، فإن صاحب الإمتياز هو شخص خاص (في أغلب الأحيان شركة) الذي لا يقبل تسيير هذا المرفق إلا إذا كانت له مصلحة في ذلك. ولهذا، فإن تفويض تسيير المرفق العمومي ذات الصبغة الصناعية أو التجارية يعرف على كونه هو «نشاط يمكن من خلال ممارسته تحقيق أرباح، كيفما كان نمط تنظيم

(1) أنظر المرسوم بتاريخ 29 شتنبر 1964 (الجريدة الرسمية 1964 ص 1156)

(1) تعريف بلاندو «الامتياز المتعلق بالمرافق العمومية»، أطروحة بمدينة جنروبل، 1929. صفحة 54.

(2) أنظر القانون العام الإقتصادي، الطبعة الثالثة دالوز، باريس 1979، صفحة 412.

يتكلف كل عضو بجمع معلومات معينة ودقيقة، قبل حضوره اجتماع اللجنة، وهنا نقترح تخصيص جلسة مسبقة لاجتماع اللجنة ولو قصيرة، قصد توزيع المهام والأدوار على عناصر الفريق، ومن المحبذ أيضا استغلال هذه الجلسة لتحديد ومعرفة الجهات التي يجب أن تستدعي لتنوير اللجنة وإفادتها، فهي عملية تبدو بسيطة، إلا أن الواقع التجريبي أبان أن العديد من اللجن تغفل استدعاء الجهات التي من المفروض استدعاءها، أو تستدعي جهات لا صلة لها بالموضوع.

ثالثا : بعد جمع المعلومات المتعلقة بالموضوع المطروح للنقاش يجب تفحصها وغربلتها والتأكد من صحتها، وذلك إما بمعاينة الوقائع أو التزود بالوثائق الضرورية: (إحصائيات، شكايات، تحليل، فاتورات...) أو استدعاء أطراف المجتمع المدني (جمعيات، تعاونيات، عمال، ممثلو الفلاحين...) مع استشارة إختصاصيين في الميدان.

رابعا : وهي مرحلة التداول والنقاش وتبادل الآراء بين أعضاء اللجنة مع استشارة رؤساء المصالح الذين لهم صلة بالموضوع، وأخذ أرائهم واقتراحاتهم، والحلول المتوفرة لديهم. وأخيرا الخروج باقتراحات وتوصيات وأفكار مفيدة للمجلس في اتخاذ قرارات.

وحتى تتم الإستفادة من اللجن أكثر ما يمكن، نقترح :

- قبل عرض أي نقطة بجدول الأعمال على المجلس للتداول بشأنها لابد من عرضها على اللجنة المعينة لدراستها وتهييىء الأرضية بشأنها ؛
- إلزام اللجن الجماعية بعقد اجتماعات قبل عقد دورات المجلس، لأن العديد من هذه اللجن لا تعقد أي اجتماع طيلة الفترة الإنتدابية للمجلس ؛
- تحديد وتدقيق دور بعض اللجن خصوصا تلك اللجن ذات الإختصاصات الشاملة، الكبيرة، وغير المعروفة، كلجنة الشؤون الإقتصادية والإجتماعية والثقافية...

مستجدات قانونية

- قانون المالية للسنة المالية 2004 (الجريدة الرسمية عدد 5174 بتاريخ 8 ذي القعدة 1424 (فاتح يناير 2004).

- ظهير شريف رقم 1.03.308 صادر في 7 ذي القعدة 1424 (31 دجنبر 2003) بتنفيذ قانون المالية رقم 48.03 للسنة المالية 2004.
- قانون المالية للسنة المالية 2004، انظر المادتين 21 و 22 المتعلقتين بالموارد المرصدة للجهات.

- المراكز الجهوية للإستثمار : تنظيم المصالح (الجريدة الرسمية عدد 5174 بتاريخ 8 ذي القعدة 1424 (فاتح يناير 2004).

- مرسوم رقم 2.03.727 صادر في 2 ذي القعدة 1424 (26 دجنبر 2003) بتنظيم المراكز الجهوية للإستثمار.

- المراكز الجهوية للإستثمار: إحداث أجرة عن الخدمات (الجريدة الرسمية عدد 5174 بتاريخ 8 ذي القعدة 1424 (فاتح يناير 2004).

- مرسوم رقم 2.03.728 صادر في 2 ذي القعدة 1424 (26 دجنبر 2003) بإحداث أجرة عن الخدمات المقدمة من قبل المراكز الجهوية للإستثمار.

- تشجيع موظفي الدولة المدنيين على التقاعد المبكر (الجريدة الرسمية عدد 5174 بتاريخ 8 ذي القعدة 1424 (فاتح يناير 2004).

- مرسوم رقم 2.03.705 صادر في 7 ذي القعدة 1424 (31 دجنبر 2003) يحدد بصفة استثنائية كيفيات تشجيع موظفي الدولة المدنيين على التقاعد المبكر.
- دورية للوزير الأول تحت عدد 2004/2 بتاريخ 18 فبراير 2004 المتعلقة بتشجيع موظفي الدولة المدنيين على التقاعد المبكر.

- عدد اللجن المنبثقة عن المجلس: 15 لجنة
- عدد الأعوان والموظفين التابعين للجماعة : 965.19 منهم 1111 كأطر عليا
- مصاريف الموظفين المقترحة لسنة 2004: 969.225.000.00 درهم أي ما يشكل حوالي 60٪ من ميزانية الجماعة.

وقد خصصت الجماعة مبلغ 22 مليار تقريبا للسنة المقبلة من أجل تسديد ديونها المتراكمة، خاصة وأنها تحملت ديون الجماعات السابقة.

وبالعودة إلى موضوع العلاقة ما بين المقاطعة والجماعة، فإن الميثاق الجماعي ينص على أن المقاطعة مجردة من الشخصية القانونية وتتمتع باستقلال إداري ومالي غير أن سياسة تطبيقها لمبدأ الاستقلال الإداري والمالي تظل غير واضحة ونسوق لذلك أمثلة منها على سبيل المثال لا الحصر، القرارات التنظيمية. **فمن يمنح الرخص التجارية مثلا رئيس المجلس أم رئيس المقاطعة ؟ أم يحتاج الأمر إلى تأشيرة ؟** وقد يختلط الأمر أكثر إذا ما تساءلنا عن مجال اختصاصات عامل المقاطعات في الوصاية على المقاطعات، خاصة وأن المادة 100 من الميثاق صريحة إذ تنص على أن مداولات مجلس المقاطعات توجه مباشرة إلى رئيس مجلس المدينة أي، ليس تحت إشراف عامل المقاطعة.

وإذا كانت المادة 101 تنص على أن مجلس المقاطعة يمارس لحساب وتحت مسؤولية ومراقبة المجلس الجماعي الإختصاصات التي منها مثلا تدبير وصيانة الأملاك التابعة للملك العمومي أو الخاص المرتبطة بمزاولة اختصاصاته ويحافظ عليها، فإن الإشكالية المطروحة هنا هي كيف يمارس هذا الاختصاص فعليا ويوميا خاصة وأن تسيير هذا الميدان ليس بالأمر الهين. فهل المقاطعة تعد امتدادا كما يرى البعض لمجلس المدينة أو ملحقة للجماعة باعتبار الوصاية التامة للمجلس على المقاطعة ؟ أم أن دور المقاطعات سيظل محصورا على إضفاء شرعية تواجد عدد هائل من الأعوان والموظفين بمقرات الجماعة السابقة ؟

وفي الختام، أرى أن تقوم المصالح المركزية بواجب توضيح بعض الأمور الغامضة في تحديد العلاقات ما بين الجماعة والمقاطعة وما بينهما وبين عمالات المقاطعات سواء بواسطة الدوريات أو بتنظيم حلقات دراسية للموظفين أو المنتخبين، خصوصا أن تنظيم خلق اللجن بالمجالس وتقنينها بات أمرا ملحا■

لجن المجالس الجماعية

عبد الرحمان الكوطي
جماعة الغنادرة - إقليم الجديدة - دائرة الزمامرة

لا أحد من المهتمين بالشأن المحلي ينكر المكانة التي تحتلها اللجن الجماعية. فهي أداة لتفعيل وتنشيط العمل الجماعي، كما أنها إحدى الوسائل والآليات التدبيرية المتاحة للمجالس من أجل اتخاذ القرار السليم والصائب، زمانيا ومجاليا، بالإضافة إلى ما تحققه من تعاون في مجال دراسة مشاكل وقضايا الجماعات وحلها، وذلك لما توفره من إطار للحوار والإستشارة. وتكمن قوة وسر أهمية العمل في إطار اللجن في :

- اللجوء إلى تقسيم العمل مع مراعاة جوانب التخصص والتأهيل ؛
- الإستفادة من ذوي الخبرة والكفاءة من أطر تقنية وإدارية مختصة ؛
- محدودية عدد أعضاء اللجنة وبالتالي سهولة اجتماعهم، وتنقلهم.

ووعيا بهذه الأهمية، فقد نص القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي وخاصة المادة 14 منه على تشكيل المجالس الجماعية للجن قصد دراسة وتهييئ المسائل التي يجب أن تعرض على الإجتماع العام لدراستها والتصويت عليها، بل ألزمها بخلق ثلاث لجن دائمة على الأقل، مع ترك الصلاحية لهذه المجالس في خلق ما شاءت من اللجن، وفي أي وقت شاءت، خصوصا تلك التي ترى أنها مفيدة لمساعدتها في مهامها المختلفة، كما ترك لها الصلاحية في انتخاب رئيس كل لجنة ونائبه، وكذا في تكوين واختصاصات وتسيير هذه اللجن، وذلك من خلال نظامها الداخلي. إلا وأنه وللأسف الشديد، قلما تدرك المجالس الجماعية هذه الأهمية، فهي نادرا ما تخلق هذه اللجن، بل وتكتفي أحيانا بتشكيلها إرضاءا للقانون فقط، دون العمل على تفعيلها وتنشيطها، لتبقى بذلك لجنا عديمة الجدوى، شكلية، إن لم نقل ذات دور هامشي أو مهمش. وهنا نذكر أيضا أن العبرة ليست في تعدد اللجن بل في مدى حيوية أعضائها، ومواظبتهم، ونشاطهم في ممارسة أعمالهم، والمهام الموكولة إليهم، ومدى ارتباطهم وتحمسهم للقضايا المعروضة عليهم، بالإضافة إلى طريقة ومنهجية عملهم. فكلما كانت هذه الطريقة عملية ومنظمة إلا وتمكنت اللجنة من تأدية وظيفتها، والقيام بمهامها على الوجه الأحسن.

ومن الخطوات والمراحيل المفيدة في عمل اللجن :

أولا : اختيار موضوع دقيق ومحدد، عوض اختيار مواضيع شاملة وفضفاضة، والتي غالبا ما تقترح بجداول أعمال هذه اللجن. فيحبذ اقتراح موضوع معين وذلك حسب أولويته، أو تقسيم النقطة الكبيرة إلى نقط مع تخصيص حصة زمنية لنقاش كل نقطة، حتى تستوفي كل النقط حصتها من الدراسة والنقاش.

ثانيا : بعد اختيار الموضوع يجب الإلمام بمعطياته، بحيث تجمع المعلومات اللازمة والدقيقة والمحينة حوله، وحتى نكون عمليين، فلا يمكن لأعضاء اللجنة بدورهم الحضور إلى اجتماع هذه الأخيرة، وهم خالو الوفاض، بل من المستحسن أن يشكل فريق عمل داخل اللجنة، فيتم تقسيم العمل، بأن