
المركز المغربي للدراسات الإفريقية والتنمية المستدامة

الصحراء الغربية المغربية: تعميق الحكم الذاتي في إطار وحدة السيادة

نحو نموذج واقعي، محصّن ومستدام

محمد رضا نور

الرئيس المؤسس للمركز المغربي للدراسات الإفريقية والتنمية المستدامة
(CMEADD)

أستاذ التعليم العالي
كلية الحقوق والعلوم السياسية بفاس
جامعة الأخوين، إفران



مقدمة

دخل النقاش بشأن الصحراء الغربية المغربية مرحلة بات فيها البناء المؤسساتي للحكم الذاتي يكتسي أهمية موازية لتقدمه على المستوى الدبلوماسي. فكلما ترسخ هذا الخيار داخل المسار السياسي، ازدادت الحاجة إلى الانتقال من عرض المبادئ العامة إلى تحديد هندسة مؤسساتية وقانونية دقيقة، توضح طبيعة السلطات التي ستتولاها الجهة، وكيفية توزيع الاختصاصات بينها وبين الدولة، والضمانات الدستورية والقانونية الكفيلة بصون هذا التوزيع واستمراره.

ويتمثل التحدي الأساسي في تصميم حكم ذاتي يتمتع باختصاصات فعلية ومؤسسات قادرة على ممارسة صلاحياتها بكفاءة، في إطار توزيع واضح للسلطة والمسؤولية، من دون أن يؤدي ذلك إلى ازدواج في السيادة أو إلى المساس بوحدة الدولة والنظام الدستوري للمملكة. ومن ثم، لم يعد السؤال متعلقاً بمبدأ الحكم الذاتي في حد ذاته، بقدر ما أصبح يتعلق بكيفية تحويله إلى نظام مؤسساتي متماسك يجمع بين اتساع التدبير الذاتي ووحدة السيادة واستمرارية الدولة.

وقد اكتسب هذا السؤال أهمية أكبر بعد اعتماد مجلس الأمن، في 31 أكتوبر 2025، القرار 2797، الذي دعم إجراء مفاوضات تتخذ من المقترح المغربي للحكم الذاتي أساساً لها، مع الإبقاء على غاية التوصل إلى حل سياسي نهائي مقبول بصورة متبادلة وبكفل تقرير المصير. كما اعتبر القرار أن حكماً ذاتياً حقيقياً قد يمثل أحد أكثر المخارج قابلية للتحقق، ودعا الأطراف إلى تقديم مقترحات بناءة.¹

بهذا المعنى، ينتقل مركز الثقل تدريجياً من سؤال «هل يشكل الحكم الذاتي أساساً للتسوية؟» إلى سؤال أكثر تركيزاً: «أي حكم ذاتي يمكن أن يكون قابلاً للعمل والاستمرار؟». فلم يعد الأمر يتعلق بتأكيد المبدأ بقدر ما يتعلق بتحديد مضمونه القانوني والمؤسساتي: توزيع الاختصاصات، وضماناتها، وتمويلها، وتدبير الموارد، وآليات الانتقال، وطبيعة العلاقة بين مؤسسات الحكم الذاتي ومؤسسات الدولة.

وتظل المبادرة المغربية المقدمة إلى الأمم المتحدة في أبريل 2007 نقطة الانطلاق القانونية الموثقة لهذا البناء. فهي تقترح مؤسسات تشريعية وتنفيذية وقضائية للجهة، وتسند إليها اختصاصات تشمل، على وجه الخصوص، الإدارة المحلية، والشرطة المحلية، والتنمية الاقتصادية، والميزانية والجباية، والبنيات التحتية، والتعليم والصحة والتشغيل والثقافة والبيئة.²

كما تنص المبادرة على عرض النظام المنبثق عن المفاوضات على استشارة استفتائية وإدماجه، بعد ذلك، في النظام الدستوري المغربي. وهنا يقتضي التحليل قدراً من الدقة: فالاستشارة المقصودة في مبادرة 2007 تتعلق بإقرار النظام المتفاوض بشأنه، ولا ينبغي الخلط بينها وبين الصيغة الاستفتائية التي سبق تصورها في إطار مخطط التسوية الأممي السابق. وسيعود البحث لاحقاً إلى الكيفيات التي يمكن بها التعبير عن الموافقة على التسوية وإدخالها حيز التنفيذ.

وفي أعقاب القرار 2797، أعلن عن تحديث المبادرة وصياغتها بمزيد من التفصيل. ووفق تصريح للسفير عمر هلال نقلته وكالة المغرب العربي للأنباء في 17 يونيو 2026، جرى إبلاغ الأطراف بمشروع مطور ومناقشته في سياق العملية السياسية.³ غير أن النص الكامل لهذه الصيغة لم يكن، في المصادر الرسمية المعتمدة في هذه الدراسة، متاحاً بما يسمح بتحليله بنداً بنداً. ومن ثم، يستند البحث إلى النص المنشور لمبادرة 2007 باعتباره الأساس القابل للتحقق، من دون أن ينسب إلى الصيغة المطورة أحكاماً لم تنشر رسمياً.

وعليه، لا يتمثل التحدي في اختراع نموذج جديد من الصفر، بل في تحويل مبادرة سياسية عامة إلى بناء مؤسساتي مكتمل، قادر على الجمع بين مطلبين لا ينبغي النظر إليهما بوصفهما متعارضين: ممارسة فعلية وواسعة للاختصاصات الذاتية من جهة، وبقاء هذه الممارسة داخل وحدة السيادة والنظام الدستوري للمملكة من جهة أخرى.

¹ أكتوبر 2025، الديباجة والفقرتان 2 و3. يدعم القرار مفاوضات 31، S/RES/2797 (2025)، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، القرار 2797 (2025) S/RES/2797: تتخذ من المقترح المغربي أساساً لها، مع الإبقاء على مطلبتي التوصل إلى حل مقبول بصورة متبادلة وضمان تقرير المصير. النص الرسمي (2025).

² S/2007/206، المملكة المغربية، «المبادرة المغربية للتفاوض بشأن نظام الحكم الذاتي لجهة الصحراء»، مرفق الرسالة المؤرخة في 11 أبريل 2007 الفقرات من 5 إلى 8 ومن 12 إلى 29. والمبادرة مقترح للتسوية، ومن ثم ينبغي تمييز مقتضياتها عن أحكام القانون الداخلي النافذ حالياً.

³ قصاصة لوكالة المغرب العربي للأنباء بتاريخ 17 يونيو 2026، تصريح السفير عمر هلال بشأن القرار 2797 والمشروع المطور، SNRT News للحكم الذاتي؛ الديوان الملكي، بلاغ 10 نوفمبر 2025 بشأن تحيين المبادرة. تثبت هذه المصادر وجود تصريحات وإعلانات علنية، لكنها لا تتيح إعادة بناء نص متفاوض بشأنه لم ينشر كاملاً.

وفيفد القانون المقارن في اختبار هذه الفرضية، شرط ألا يتحول إلى تمرين في الاستنساخ. فجنوب تيرول يقدم دروساً في تحصين التمويل؛ وتظهر جزر آلاند إمكان المواءمة بين الاختصاصات الترابية والمشاركة في المؤسسات الوطنية؛ وتبرز تجربة آتشيه أهمية نزع السلاح والمواكبة الدولية المحددة زمنياً؛ بينما تتيح تجربة بانغسامورو فهماً أدق لآليات التنسيق بين مستويات الحكم، والتحويلات المالية، وإدارة المرحلة الانتقالية. ولا تُستدعى هذه التجارب بوصفها نماذج جاهزة أو متفوقة في ذاتها، وإنما باعتبارها خزانة لآليات مؤسساتية قابلة للفحص والمقارنة والانتقاء.⁴

وتنتهي هذه الدراسة، في جوهرها، إلى مجال الهندسة المؤسساتية. ولذلك فهي تفصل باستمرار بين ثلاث دوائر ينبغي ألا تختلط: القانون المغربي النافذ، والمقتضيات الموثقة في مبادرة 2007، والخيارات الجديدة التي لا يمكن إعمالها إلا من خلال اتفاق سياسي أو تعديل دستوري أو نصوص قانونية وتنظيمية لاحقة. فالجهوية المتقدمة توفر رصيذاً مؤسساتياً وإدارياً مهماً، لكنها لا تختزل، في وضعها القانوني الحالي، نظام الحكم الذاتي الذي تتصوره مبادرة 2007، ولا سيما من حيث اتساع الاختصاصات وطبيعة المؤسسات المقترحة.⁵

وعلى هذا الأساس، يتناول البحث ثلاثة مستويات مترابطة: بناء الحكم الذاتي من الداخل، والخروج من النزاع وبناء جماعة سياسية مشتركة، ثم ضمان اندماج النظام في الدولة وقدرته على الاستمرار في مواجهة الاختلافات والأزمات. والفرضية الناقضة هي إمكان إقامة حكم ذاتي فعلي، واسع الصلاحيات ومحصن مؤسساتياً، داخل إطار سيادة واحدة، على أن تحدد التسوية السياسية النهائية الضمانات والكيفيات التي تجعله قابلاً للنفذ والاستمرار.

⁴ تستدعى Act on the Autonomy of Åland, 1144/1991، و The Special Status of the Åland Islands، وزارة الشؤون الخارجية الفنلندية التجربة هنا لفهم العلاقة بين الاختصاصات الترابية والمشاركة الوطنية، من دون نقل نظامها اللغوي أو حق الإقامة أو وضعها الدولي الخاص أو نزع السلاح إلى النموذج المقترح.

⁵ دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصول 1 و 71 ومن 135 إلى 146 ومن 172 إلى 175؛ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. فالسلطة التنظيمية والتدبير الحر المعترف بهما حالياً للجماعات الترابية لا يساويان السلطة التشريعية الجهوية التي تقترحها مبادرة حكم ذاتي مدمجة دستورياً. انظر أيضاً مبادرة 2007، الفقرات من 19 إلى 25 والفقرة 29.

الجزء الأول: بناء حكم ذاتي فعلي في إطار سيادة واحدة

لا تُقاس فعالية الحكم الذاتي بكثرة مؤسساته أو بتعدد نصوصه، وإنما بوضوح الاختصاصات المسندة إلى الجهة، وبقدرتها على ممارستها بصورة فعلية، وبوجود ضمانات قانونية ودستورية تحول دون الانتقاص منها أو تعطيل آثارها. وفي المقابل، يظل الحكم الذاتي مؤطراً بوحدة الدولة والسيادة، ولا يمكن أن يشكل أساساً لسلطة تأسيسية مستقلة أو لنشوء مراكز سيادية متوازية.

وعلى هذا الأساس، يفترض النموذج توزيعاً دقيقاً ومحكماً للاختصاصات داخل نظام دستوري واحد. وتمارس الجهة، في المجالات الداخلة ضمن صلاحياتها، سلطات تشريعية وتنفيذية ومالية حقيقية، من غير أن يكون لها تعديل نطاق اختصاصاتها بإرادتها المنفردة، أو تغيير النظام المؤسسي للحكم الذاتي، أو ممارسة سلطة سيادية مستقلة، أو إقرار انفصال أحادي.

أما الاختصاصات المرتبطة بجوهر السيادة، وفي مقدمتها الجنسية والدفاع والعمل والحدود والتمثيل الدولي للمملكة، فتبقى من اختصاص الدولة. وبذلك، يقوم الحكم الذاتي على معادلة واضحة: سلطة جهوية واسعة ومضمونة قانوناً، داخل دولة واحدة وسيادة واحدة ونظام دستوري واحد.

القسم الأول: تحديد توزيع الاختصاصات وتحسينه

تقدم الأزمة الكاتالونية لسنة 2017 درساً مؤسساتياً يستحق الاستحضار هنا، من دون أي مماثلة بين سياقات تاريخية وسياسية مختلفة. فقد أظهرت تلك الأزمة كيف يمكن لخلاف حول تفسير الاختصاصات أن ينتقل، إذا غابت الحدود القانونية الواضحة، إلى نزاع يمس أساس الشرعية الدستورية نفسها.⁶

أ. الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمحافظة للدولة

يمكن بناء توزيع الاختصاصات على ثلاث دوائر مترابطة: اختصاصات ذاتية تمارسها الجهة في نطاقها، واختصاصات تستلزم التنسيق أو المشاركة بين الجهة والدولة، واختصاصات تظل محفوظة حصراً للدولة لارتباطها المباشر بالسيادة.

1. الاختصاصات الذاتية للجهة

ينبغي أن تمنح الاختصاصات الذاتية للجهة سلطة حقيقية في القرار والتدبير في المجالات الأكثر اتصالاً بالحياة اليومية للسكان وبال تنمية الترابية، ومن بينها الإدارة الجهوية، والتنمية الاقتصادية، والسياحة، والسكن والتعمير، والنقل الداخلي، والتكوين المهني، وبعض السياسات البيئية، والتنظيم الترابي لخدمات التعليم والصحة، وشرطة القرب، فضلاً عن صون التراث الثقافي واللغوي للجهة وتثمينه، وفي مقدمته المكون الحساني.

غير أن وصف هذه الاختصاصات بأنها «ذاتية» لا يعني إخراجها من المجال الدستوري المشترك. فالنظام ينبغي أن يحدد بدقة العلاقة بين السلطة الجهوية والقواعد الوطنية الضامنة للحقوق والحريات والمساواة والأمن القانوني. ويقتضي ذلك، في كل قطاع، الفصل بين النواة الوطنية المشتركة وبين المساحة التي تملك فيها المؤسسات الجهوية سلطة القرار.

في التعليم، مثلاً، يمكن للجهة أن تتمتع باختصاص واسع في تنظيم المؤسسات التعليمية وتدبيرها، وتكييف جزء من البرامج مع الخصائص الترابية، وتطوير التكوين المهني وفق حاجات الاقتصاد المحلي، وإدماج الموروث الثقافي واللغوي الجهوي في السياسات التعليمية.⁷ وفي المقابل، تحتفظ الدولة بالمرجعيات الوطنية الأساسية التي تضمن جودة التعليم والمساواة في

⁶ في 6 سبتمبر 2017 اعتمد البرلمان الكاتالوني قانوناً لتنظيم استفتاء تقرير المصير الذي أجري في 1 أكتوبر، مستنداً إلى تصور لسلطة القرار تعارض مع النظام الدستوري الإسباني. وقضت المحكمة الدستورية في 17 أكتوبر 2017 بعدم دستورية القانون وطلانه، مؤكدة، من بين أمور أخرى، أن جماعة ذاتية الحكم لا تستطيع أن تمنح نفسها من جانب واحد سلطة تأسيسية أو أن تعيد تعريف صاحب السيادة. وبلغت الأزمة ذروتها في 27 أكتوبر مع إعلان الاستقلال داخل البرلمان الكاتالوني، وفي اليوم نفسه أجاز مجلس الشيوخ الإسباني التدابير المتخذة استناداً إلى المادة 155 من الدستور. انظر: المحكمة الدستورية أكتوبر 2017؛ الدستور الإسباني، المواد 1.2 و2 و155 و17، STC 114/2017، الإسبانية

⁷ ؛ الدستور الإسباني، المادة 149.1.30. تحدد LOMLOE بصيغتهما بعد المادتان 6 و6 «Ley Orgánica 2/2006 de Educación»، إسبانيا الدولة المضامين التعليمية الدنيا والإطار الوطني للشهادات، بينما تطور السلطات التعليمية المناهج في نطاق اختصاصاتها

12 Junta de Seguridad. تظهر التجربة الكاتالونية كذلك أهمية عدم تحويل توزيع الاختصاصات الأمنية إلى فصل مغلق بين الأجهزة. وينص النظام على لتنسيق سياساتهما الأمنية و عمل قوات الشرطة. ويمكن تكليف آلية مماثلة مع الخصوصيات المغربية من دون المساس باختصاص Generalitat تجمع الدولة و المادة 164.4: Lev Orgánica 6/2006: الدولة في الدفاع والاستخبارات الاسترجحة وحماية الحدود. انظر

وأمن الإمدادات، والمنشآت ذات القيمة الاستراتيجية الوطنية أو الدولية، فتبقى خاضعة لاختصاصات الدولة مع إقرار آليات ملائمة للتشاور الترابي.¹³

وفي مجالي البيئة والماء، يمكن إسناد حماية المجالات الطبيعية، وتدبير بعض النفايات، ومكافحة التصحر، والتدبير المحلي للموارد المائية، وبرامج التكيف المناخي إلى الجهة. غير أن الأحواض والفرشات المائية العابرة للحدود الجهوية، والتحويلات الكبرى للمياه، والالتزامات المناخية الدولية، وحماية أجزاء من الساحل ذات أهمية وطنية، والمشاريع ذات الآثار البيئية الممتدة خارج الجهة، تتطلب بطبيعتها تدخلاً وطنياً منسقاً.

وينطبق الأمر ذاته على الحماية المدنية. فالجهة يمكن أن تدبر الوقاية من المخاطر وعمليات الإغاثة العادية والكوارث التي تظل آثارها ضمن المجال الجهوي. أما إذا تجاوزت الكارثة قدرات الجهة أو امتدت إلى أكثر من جهة، فتنقل إدارة الاستجابة إلى آليات التنسيق والدعم الوطنية.

أما الموارد الاستراتيجية، فتقتضي تمييزاً أكثر دقة بين تدبير آثارها الاقتصادية والترايبية وبين ممارسة السلطات السيادية المرتبطة بها. ويمكن للمؤسسات الجهوية أن تشارك، في حدود اختصاصاتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، في التخطيط الترابي للأنشطة المرتبطة بهذه الموارد، وأن تستفيد من آليات توزيع الإيرادات التي يحددها نظام الحكم الذاتي ومبادرة 2007. لكن الدولة تظل مسؤولة عن الالتزامات الدولية، والأمن الاقتصادي الوطني، وبقيّة المسائل المتصلة باختصاصاتها السيادية. ومن ثم، فإن تقاسم المنافع الاقتصادية لا يعني تقاسم السيادة على الموارد.

وبقدم النظام الإسباني مثلاً على التمييز بين المنشآت الطاقية تبعاً لنطاقها الترابي، مع احتفاظ الدولة بالأسس العامة للنظام الطاقى.¹⁴ كما أن بانغسامورو اعتمد هيئات مشتركة متخصصة لتنسيق شؤون الطاقة والبنيات التحتية.¹⁵ ولا تهم المقارنة هنا لذاتها، وإنما لأنها توضح أن التداخل بين المسؤوليات الوطنية والترايبية يمكن إدارته بقواعد مؤسسية واضحة بدلاً من تركه للمساومة السياسية المتكررة.

وفي السياق المغربي، يمكن أن تتولى تشكيلات قطاعية داخل «المجلس الدائم للتنسيق بين الدولة والجهة» معالجة الملفات التي تتقاطع فيها الاختصاصات، خصوصاً في مجالات الطاقة والماء والبيئة والبنيات التحتية والحماية المدنية. وبذلك تصبح المشاورات مؤسسية ومنظمة كلما ترتبت على ممارسة اختصاص جهوي آثار تمس مصالح أو سياسات وطنية.¹⁶

3. الاختصاصات المحفوظة للدولة

في المقابل، ينبغي أن تظل مجموعة من الاختصاصات وطنية حصراً لأنها تتصل مباشرة بوحدة الدولة وشخصيتها القانونية الدولية ووظائفها السيادية.

ويشمل هذا المجال، على وجه الخصوص:

الدفاع الوطني والقوات المسلحة؛

العلاقات الدبلوماسية والتمثيل الدولي للمملكة؛

إبرام المعاهدات الدولية الملزمة للدولة والتصديق عليها؛

¹³ يسمح هذا التمييز بالتعامل بصورة مختلفة مع منشأة طاقية موجهة أساساً إلى الحاجات الترايبية ومنشأة مدمجة في الشبكة الوطنية أو في الربط الدولي ويقدم النظام الإسباني مثلاً على ذلك، إذ يميز بين المنشآت التي تمتد آثارها إلى جماعة ذاتية أخرى أو يتجاوز نقل الطاقة منها المجال الترابي، وهي حالات تدخل في اختصاص الدولة. انظر: الدستور الإسباني، المادتان 149.1.22 و149.1.25

¹⁴ يسمح النظام الإسباني للجماعات ذاتية الحكم بممارسة صلاحيات تتعلق بمنشآت إنتاج الطاقة وتوزيعها ونقلها عندما تظل آثارها داخل المجال الترابي بينما تحتفظ الدولة بالأسس العامة للنظام الطاقى وتتدخل عندما يتجاوز التشغيل أو النقل ذلك المجال. انظر: الدستور الإسباني، المادتان 149.1.22 و149.1.25، Ley Orgánica 9/1992، المادة 11

¹⁵ Intergovernmental Infrastructure Development Board القسمان 6 و7، بشأن VI، المادة 11054، Republic Act No. 11054، الفلبين Intergovernmental Energy Board.

¹⁶ الأقسام من 2 إلى 7. وفي الصيغة المقترحة في الدراسة، تدرج التشكيلات القطاعية داخل المجلس الدائم للتنسيق بين الدولة، VI، المرجع نفسه، المادة 7، والجهة منعاً لتكاثر الهيئات الدائمة.

الجنسية والهجرة واللجوء ونظام الأجانب؛

العملة والسياسة النقدية؛

الأمن الاستراتيجي والاستخبارات الخارجية ومكافحة التجسس؛

مراقبة الحدود الدولية والمجال الجوي والمجالات البحرية الواقعة تحت سيادة الدولة أو ولايتها؛

الجمارك والأنظمة الوطنية للتجارة الخارجية؛

الأسس الجوهرية للسياسة الجنائية وكل ما يحجزه الدستور للدولة؛

والاختصاصات الدستورية والدينية التي يمارسها الملك وفقاً للدستور.

غير أن احتفاظ الدولة الحصري بسلطة القرار في هذه المجالات لا يعني استبعاد المؤسسات الجهوية من كل مشاركة عملية في تنفيذ بعض السياسات داخل المجال الترابي للجهة. فالتمييز الضروري هنا هو بين سلطة التقرير السيادية، التي تبقى وطنية، وبين المشاركة الإدارية أو العملية التي يمكن أن تضطلع بها الجهة.

في العلاقات الدولية، مثلاً، تظل الدولة وحدها صاحبة سلطة إلزام المملكة دولياً وإبرام المعاهدات وتمثيلها دبلوماسياً. غير أن السلطات الجهوية قد تتخبط، ضمن الإطار الذي تحدده الدولة، في تعاون اقتصادي أو جامعي أو ثقافي أو بيئي مع شركاء أجانب، وأن تسهم في التنفيذ المحلي لاتفاقات دولية تمس اختصاصاتها.

وفي المجال الأمني، تبقى الدولة مسؤولة عن الأمن الاستراتيجي والاستخبارات ومكافحة التجسس والتهديدات الإرهابية والعابرة للحدود. لكن الشرطة الجهوية تستطيع، في حدود اختصاصها، نقل المعلومات إلى الأجهزة الوطنية والمشاركة في العمليات المنسقة التي تجري داخل الجهة.

وتظل مراقبة الحدود والجمارك والالتزامات الدولية ضمن الاختصاص الوطني، من دون أن يمنع ذلك المؤسسات الجهوية من إدارة بعض التجهيزات والخدمات الترابية التي تسند إليها صراحة، بشرط احترام اختصاصات الدولة في الحدود والجمارك والأمن والملاحة والبنيات الاستراتيجية.

وهكذا يظل الخط الفاصل واضحاً: يمكن للجهة أن تشارك في التطبيق الترابي لسياسات وطنية من دون أن تنتقل إليها السلطة السيادية التي تقوم عليها تلك السياسات. فالدولة وحدها تحتفظ بالقرارات التي تمس السيادة، والوحدة القانونية، والأمن الاستراتيجي، والشخصية القانونية الدولية للمملكة.

ولا يكفي، مع ذلك، تصنيف الاختصاصات في ثلاث فئات. فلكل سياسة عمومية رئيسية ينبغي أن يحدد نظام الحكم الذاتي، أو القانون التنظيمي المنفذ له، بصورة عملية: من يسن القاعدة؟ من يمول؟ من يدير؟ من يراقب؟ ومن يفصل في النزاع؟

هذه المنهجية هي التي تحول التوزيع النظري للاختصاصات إلى مسؤوليات قابلة للتطبيق، وتحد من التفسيرات المتنافسة التي يمكن أن تنشأ بين الدولة والجهة.

أما الاختصاصات التي لا يسند لها النظام صراحة إلى أي مستوى، فينبغي ألا تترك بدورها في منطقة رمادية. فمبدأ التفريع والاتفاق المنصوص عليه في مبادرة 2007 يحتاج إلى صياغة أكثر دقة داخل النظام النهائي، بحيث يصبح إسناد الاختصاصات المتبقية قابلاً للتوقع وللوصول القضائي عند النزاع.¹⁷

ومن هنا تبرز الحاجة إلى بنية قانونية قوية لا تكتفي بتوزيع الاختصاصات، بل تحميه أيضاً.

¹⁷ الفقرة 17، التي تقر ممارسة الاختصاصات غير المسندة صراحة باتفاق مشترك وعلى أساس مبدأ التفريع. ويحتاج النظام، S/2007/206، مبادرة 2007 النهائي إلى تحويل هذا التوجيه إلى قاعدة دقيقة لتحديد الاختصاصات المتبقية على نحو يسمح بالفصل القضائي فيها عند النزاع.

ب. بنية قانونية من ثلاثة مستويات

لا تتوقف قوة الحكم الذاتي على حجم الاختصاصات المسندة إلى الجهة، بل على درجة الحماية القانونية الممنوحة لها. فإذا وضعت الضمانات الجوهرية في مرتبة تشريعية ضعيفة، ظل ممكناً تعديلها أو تقليصها بأغلبية سياسية عادية. أما إذا أدرج كل تفصيل إداري وتقني في الدستور، فقد يتحول النظام إلى بناء جامد يستعصي على التطور.

ومن ثم، ينبغي توزيع قواعد الحكم الذاتي على ثلاثة مستويات قانونية متكاملة: الدستور، ونظام الحكم الذاتي المتفاوض بشأنه، وقانون تنظيمي للتنفيذ

الدستور

يتولى الدستور تكريس وجود الحكم الذاتي وحماية مبادئه الأساسية. وفي مقدم هذه المبادئ انتماء الجهة إلى المملكة، ووحدة السيادة، والوحدة الترابية، والملكية الدستورية، والاختصاصات السيادية للدولة، إلى جانب الاعتراف بالمؤسسات الأساسية للحكم الذاتي وبالمرتكات الجوهرية لاختصاصاتها.

لكن وظيفة الدستور لا ينبغي أن تمتد إلى تنظيم كل جزئية إدارية ومالية ومؤسسية. فالدستور يرسم الإطار الأعلى، ويحصن التوازن الأساسي بين الدولة والجهة، ويحدد موقع نظام الحكم الذاتي داخل تدرج القواعد القانونية الوطنية.

نظام الحكم الذاتي

يمثل نظام الحكم الذاتي المستوى الثاني.¹⁸ وينبثق عن التسوية المتفاوض بشأنها، ثم يدمج في النظام الدستوري وفق الشروط المعتمدة لدخوله حيز النفاذ. وفي هذا الإطار، يغدو الميثاق المؤسسي الأساسي للجهة.¹⁹

ويتولى تحديد توزيع الاختصاصات، وبنية المؤسسات الجهوية، ومبادئ النظام الانتخابي، والضمانات المالية، وآليات التنسيق مع الدولة، ومساطر تسوية المنازعات، والقواعد الأساسية للمرحلة الانتقالية.

ويتعين تحديد مرتبته داخل تدرج القواعد القانونية تحديداً صريحاً. فلا ينبغي أن يعامل كقانون عادي يمكن للبرلمان الوطني تعديله وفق المسطرة التشريعية المعتادة. ومن ثم، يتعين أن يعترف الدستور بوظيفته الخاصة وأن يخضع مراجعته لمسطرة متميزة، بما يوفر له الحماية الضرورية من دون إخراجها من النظام الدستوري المغربي.

القانون التنظيمي للتنفيذ

أما المستوى الثالث فيتمثل في قانون تنظيمي يتولى تحويل المبادئ الدستورية ومقتضيات نظام الحكم الذاتي إلى قواعد عملية قابلة للتطبيق.

ويمكن أن ينظم هذا القانون الإدارات الجهوية، والمساطر الانتخابية، ونقل الموظفين والمصالح، والآليات الميزانية، والعلاقات اليومية بين الإدارات الوطنية والجهوية، والإجراءات اللازمة لممارسة الاختصاصات بصورة فعلية.

ويمثل القانون التنظيمي ضماناً أقوى من القانون العادي، بالنظر إلى المسطرة الخاصة التي يخضع لها في النظام الدستوري المغربي وإلى وجوب عرضه على المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذه.²⁰ كما أنه يسمح بتعديل الكيفيات التقنية عند الحاجة من دون إعادة فتح النظام الأساسي للحكم الذاتي بأكمله.

¹⁸ الفقرة 29. أما اعتبار نظام الحكم الذاتي ميثاقاً مؤسسياً أساسياً ومنحه حماية خاصة في تدرج القواعد القانونية فهما S/2007/206، مبادرة 2007. خياران مقترحان لصياغة التسوية قانوناً.

¹⁹ ينبغي تحديد مرتبة نظام الحكم الذاتي صراحة في المنظومة القانونية المغربية. وعلى سبيل المقارنة، يصف الدستور الإسباني أنظمة الحكم الذاتي بأنها «القواعد المؤسسية الأساسية للجماعات ذاتية الحكم، ويشترط أن تحدد، من بين أمور أخرى، تنظيم مؤسساتها واختصاصاتها. انظر: الدستور الإسباني المادة 147.

²⁰ ينص الدستور المغربي على مسطرة خاصة للقوانين التنظيمية وعلى إحالتها وجوباً إلى المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها. وبالنسبة إلى القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، يقرر الفصل 85 أيضاً قاعدة أغلبية خاصة. انظر: دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصلان 85 و132.

وتتيح هذه الهندسة تجنب خطرين متعاكسين. الأول هو الإفراط في دسرة التفاصيل بما يحول الاستقرار إلى جمود. والثاني هو الإحالة المفرطة إلى التشريع العادي بما يجعل الضمانات الجوهرية رهينة للتقلبات السياسية.

والقاعدة التي ينبغي أن تحكم التدرج بسيطة: كلما اقتربت القاعدة من جوهر التوازن بين الدولة والجهة، ارتفعت درجة تحصينها؛ وكلما تعلق بالتدبير التقني للمؤسسات، اتسع هامش تكييفها.

ومن هنا يمكن تحديد «نواة محصنة للتسوية» تجمع، في الوقت نفسه، بين الحدود المفروضة على الحكم الذاتي والضمانات التي تجعل ممارسته حقيقية. فتشمل وحدة السيادة، وانتماء الجهة إلى المملكة، والوحدة الترابية، والملكية الدستورية، والاختصاصات السيادية للدولة، كما تشمل المؤسسات والسلطات والضمانات التي لا يمكن ممارسة الحكم الذاتي فعلياً من دونها.

وتعمل الحماية في الاتجاهين: فلا يجوز للمؤسسات الجهوية أن توسع اختصاصاتها من جانب واحد إلى مجال السيادة، كما لا يجوز للدولة أن تقلص، بقانون عادي ومن جانب واحد، الضمانات الجوهرية التي يقوم عليها الحكم الذاتي.

أما المسائل التقنية، كتكوين بعض الهيئات، والتدبير الداخلي للإدارات، وبعض طرق التمويل، ومساطر التعاون الإداري، وكيفيات نقل المصالح، فيمكن أن تتطور في ضوء التجربة من دون إعادة فتح أسس التسوية في كل مرة.

وينبغي أن تعكس مساطر التعديل المنطق نفسه. فتعديل تقني محدود يمكن أن يتم في إطار القانون التنظيمي؛ أما تعديل جوهري في توزيع الاختصاصات أو في الضمانات المؤسساتية، فيخضع للمسطرة الخاصة المنصوص عليها دستورياً أو في نظام الحكم الذاتي؛ وكل ما يمس المبادئ الدستورية يخضع بطبيعته لقواعد المراجعة الدستورية.

ويقدم القانون المقارن أمثلة مفيدة على هذا التفاوت في مستويات الحماية. ففي إسبانيا، تعد أنظمة الحكم الذاتي قواعد مؤسساتية أساسية للجماعات ذاتية الحكم، وتخضع مراجعتها لمسطرة خاصة تقتضي، في جميع الأحوال، موافقة البرلمان بموجب قانون تنظيمي.²¹ أما جنوب تيرول، فيستفيد نظامه الخاص من حماية أعلى لأنه يندرج في المستوى الدستوري الإيطالي.²² ولا يعني ذلك أن أيّاً من هذين النموذجين قابل للنقل بحذافيره إلى المغرب، وإنما يبين أن الاستقرار والمرونة ليسا نقيضين متى وزعت درجات الحماية بصورة عقلانية.

والهدف، في نهاية المطاف، هو حكم ذاتي ثابت في مبادئه وقابل للتطور في آليات عمله: لا تمس ضماناته الجوهرية بإرادة أحادية، ولا تتحول تفاصيله التقنية إلى أحكام جامدة تعوق قدرته على التكيف.

ج. نقل تدريجي للاختصاصات، مضبوط قانوناً ومقيد بأجل

الاعتراف القانوني باختصاص لا يعني، بالضرورة، أن يصبح قابلاً للممارسة الكاملة في اليوم التالي لدخول النظام حيز النفاذ. فإرساء حكم ذاتي متقدم يستلزم نقل موظفين ومصالح إدارية وموارد مالية وأنظمة معلومات وتجهيزات، وقد يتطلب في بعض القطاعات بناء قدرات مؤسساتية جديدة.

لذلك، يبدو التدرج في نقل بعض الاختصاصات خياراً واقعياً. فالسياحة والثقافة وبعض مجالات التكوين المهني يمكن نقلها بسرعة نسبية، بينما قد تتطلب خدمات التعليم والصحة والشرطة الجهوية والآليات المالية مراحل متعاقبة بسبب حجم الموظفين والبيانات وأنظمة المعلومات والتنسيق اللازم مع مؤسسات الدولة.

لكن التدرج ينبغي ألا يتحول إلى تأجيل مفتوح. فمنذ دخول نظام الحكم الذاتي حيز النفاذ، يتعين أن يقتصر كل اختصاص يؤجل نقله بجدول زمني يحدد مراحل التنفيذ والموارد البشرية والمالية والأجل الأقصى. وبذلك يكون التأجيل إدارياً ومؤقتاً، بينما يظل أصل النقل وموعده مضمونين قانوناً.

²¹ ينص الفصل 147 من الدستور الإسباني على أن تعديل نظام الحكم الذاتي يتم وفق المسطرة المنصوص عليها فيه، ويتطلب في جميع الأحوال موافقة بموجب قانون تنظيمي، بما يمنع تعديله بالطريقة نفسها التي يعدل بها قانون عادي Cortes Generales

²² يعترف الفصل 116 من الدستور الإيطالي لمنطقة ترينتينو ألتو أديجي/جنوب تيرول بأشكال خاصة من الحكم الذاتي ينظمها نظام خاص ذي مرتبة دستورية. وتكمن أهمية المثال في درجة الحماية القانونية، لا في إمكان نقل النموذج الإيطالي برمته

ويتصل بذلك مبدأ لا يقل أهمية: لا معنى لنقل الاختصاص من دون نقل الوسائل اللازمة لممارسته. فإذا أسندت إلى الجهة مسؤولية مرفق ما من دون موظفيه وميزانيته وبياناته وتجهيزاته، فإن النتيجة لن تكون حكماً ذاتياً فعلياً، بل اختصاصاً شكلياً يفتر إلى القدرة على العمل.²³

وتتولى آلية مشتركة بين الدولة والجهة متابعة الجدول الزمني ومعالجة الصعوبات التقنية. وإذا برزت عراقيل في التنفيذ، وجب تقييمها وتعليلها داخل آلية المتابعة المقررة في النظام، حفاظاً على استمرارية عملية النقل وفعاليتها.

وفي حالة النزاع، ينبغي التمييز بين مشكلات التنفيذ التقنية، التي تعالج بالتشاور أولاً، وبين تنازع الاختصاص بالمعنى القانوني. وهذا الأخير يمكن أن يحال إلى المحكمة الدستورية إذا نص الإطار الدستوري للحكم الذاتي صراحة على هذا الاختصاص.²⁴ وينبغي أن يكون حق الإحالة متبادلاً بين الدولة والجهة عندما تدعي إحداها أن الأخرى تجاوزت نطاق صلاحياتها.²⁵

ولا ينبغي أن يترتب على مجرد إحالة النزاع إلى المحكمة وقف الاختصاص أو عملية نقله تلقائياً. وإذا استدعى الأمر تدبيراً مؤقتاً، فيجب أن يكون مقرر قانوناً وخاضعاً لرقابة قضائية، حتى لا تتحول المنازعة إلى أداة للعرقلة.²⁶

وهكذا يصبح التدرج وسيلة لتنظيم التنفيذ، لا ذريعة لإبقاء الحكم الذاتي في حالة انتقال دائم.

القسم الثاني: تنظيم العلاقة بين الدولة والجهة على أسس دائمة

حتى أدق توزيعات الاختصاص لن تلغي التداخل بين الدولة والجهة. فالبنيات التحتية والطاقة والمالية والبيئة والحماية المدنية ونقل المصالح ستظل تولد مسائل تحتاج إلى قرار منسق.

ولا تتمثل الغاية في إزالة كل تقاطع، وهو أمر غير واقعي، وإنما في منع كل خلاف تطبيقي من التحول إلى إعادة تفاوض على التوازن السياسي العام للحكم الذاتي.

أ. آلية دائمة للتنسيق بين الدولة والجهة

يمكن إنشاء «مجلس دائم للتنسيق بين الدولة والجهة» ليكون الإطار الاعتيادي للعلاقات الحكومية المشتركة.

ويضم المجلس، بحسب الموضوع، ممثلين عن الإدارات الوطنية والجهوية المختصة، وتدعمه أمانة تقنية دائمة تتولى إعداد الملفات وتجميع المعلومات ومتابعة تنفيذ الاتفاقات. كما يمكن أن يجتمع في تشكيلات متخصصة تعنى بالطاقة أو المالية أو البنيات التحتية أو البيئة، من دون الحاجة إلى إنشاء مؤسسة مستقلة لكل قطاع.

وتقدم بانغسامورو نموذجاً مفيداً لهذا النوع من التنسيق، من خلال جهاز عام للعلاقات بين مستويات الحكم تكمله هيئات قطاعية متخصصة.²⁷

²³ الأقسام 6 و10 و11، بشأن خطة الانتقال ونقل السلطات والممتلكات والموظفين والوظائف، مع، المادة XVI، Republic Act No. 11054، الفلبين، التمييز بين خلافة الإدارة السابقة وبين الوظائف المنقولة من المصالح الوطنية

²⁴ تعد أنظمة ترابية عدة إلى القضاء الدستوري بالفصل في تنازع الاختصاص. ففي إسبانيا تختص المحكمة الدستورية بالنزاعات بين الدولة والجماعات ذاتية الحكم وبين الجماعات نفسها. وفي بلجيكا ترافق المحكمة الدستورية احترام قواعد توزيع الصلاحيات بين الدولة الاتحادية والمجتمعات والجهات. انظر؛ والدستور البلجيكي، المادة 142c الدستور الإسباني، المادة 161.1

²⁵ تمثل المعاملة بالمثل ضماناً مهماً. ففي إيطاليا يجوز للحكومة الطعن في قانون جهوي إذا رأت أنه تجاوز اختصاص الجهة، كما تستطيع الجهة الطعن في قانون للدولة أو لجهة أخرى إذا اعتبرته معتدياً على مجال صلاحياتها. انظر: الدستور الإيطالي، المادة 127

²⁶ يقدم القانون الإسباني مثلاً على التناظر القضائي للوقف. فوق المادة 161.2 من الدستور، يؤدي طعن الحكومة في بعض أحكام أو قرارات أجهزة جماعة ذاتية الحكم إلى وقفها، لكن المحكمة الدستورية ملزمة بتأكيد الوقف أو رفعه خلال أجل أقصاه خمسة أشهر. وتختلف هذه التلقائية عن الخيار المقترح هنا الذي يجعل الوقف تدبيراً خاضعاً لتقدير قضائي لا أثراً لياً لكل إحالة

²⁷ الأقسام من 2 إلى 7، بشأن هيئة العلاقات بين مستويات الحكم والأمانة المشتركة، VI يوليو 2018، المادة 27، Republic Act No. 11054، الفلبين والهيئات المتخصصة. وينص القسم 2 على رفع بعض الخلافات غير المحولة إلى الرئيس. أما إسناد المنازعات في النموذج المقترح إلى المحكمة الدستورية المغربية فهو تكييف مستقل، لا نقلاً للمسطرة الفلبينية

ويتدخل المجلس كلما ترسّبت على ممارسة اختصاص جهوي آثار تمس سياسة وطنية، أو عندما يتطلب اختصاص مشترك عملاً منسقاً بين المستويين. ويمكن أن تشمل أعماله برمجة البنيات المشتركة، والسياسات الطاقية والبيئية، والخلافات المالية، ونقل المصالح، والصعوبات العملية المرتبطة بتطبيق نظام الحكم الذاتي.

لكن نجاحه يتوقف على وضوح حدوده. فلا يجوز أن يتحول إلى سلطة فوق المؤسسات، ولا أن يعدل توزيع الاختصاصات، أو ينقل اختصاصات جديدة، أو يجعل ممارسة اختصاص ذاتي للجهة رهينة بموافقة دائمة من الدولة.

ويمكن أن تكون الاتفاقات الرسمية المعتمدة داخله ملزمة للإدارات المعنية في نطاق اختصاصاتها، من دون أن تمس الضمانات الأساسية للحكم الذاتي. وبهذه الصيغة تكون للتنسيق نتائج عملية، من غير أن يتحول إلى نظام معمم للقرار المشترك أو إلى حق متبادل في النقض.

وعندما ينشأ خلاف، تبدأ المعالجة بمشاورات تقنية، ثم يمكن الانتقال إلى مسطرة رسمية للتوفيق محددة الأجل. وإذا ظل النزاع قائماً وكان متعلقاً بصاحب الاختصاص أو بمداه، جاز للسلطة المخولة قانوناً أن تحيله إلى الجهة القضائية المختصة.

ويتعين هنا التمييز بين خلافات التدبير، التي يفترض أن تحل سياسياً وإدارياً، وبين تنازع الاختصاص بالمعنى القانوني، الذي يحتاج إلى حكم قضائي. وهذا الفصل بين تسوية تضارب المصالح وبين الفصل القضائي في توزيع الاختصاصات معروف في عدد من الأنظمة المقارنة.²⁸

وخلال المرحلة الانتقالية يمكن أن يشارك ممثلو الأطراف في العمليات التي يقتضيها تنفيذ الاتفاق، لكن بمجرد تنصيب المؤسسات المنتخبة تنتقل العلاقات العادية مع الدولة إلى السلطات الجهوية الدائمة. وهكذا يحل التنسيق المؤسساتي العادي محل ترتيبات التشاور الاستثنائية المرتبطة بالخروج من النزاع.

ب. آلية قضائية للفصل في تنازع الاختصاص

إذا أخفق التشاور، فلا ينبغي أن تكون النتيجة العودة إلى التفاوض السياسي على نظام الحكم الذاتي ذاته. فعندما يتعلق الخلاف بتحديد صاحب الاختصاص أو نطاقه أو شروط ممارسته، ينبغي أن يحسم وفق قواعد قانونية معلومة.

وفي الهندسة المقترحة، يمكن إسناد هذه المهمة إلى المحكمة الدستورية المغربية، بدلاً من إنشاء محكمة جهوية مستقلة أو نقل المنازعة إلى جهة دولية. ويضمن هذا الخيار بقاء النزاع داخل النظام القانوني الوطني وخضوع الدولة والجهة لتفسير دستوري واحد.

لكن فعالية هذا الحل لا تقوم على اسم المحكمة وحده. فالثقة تقتضي أن توفر مسطرة تنازع الاختصاص ضمانات حقيقية للاستقلال والتكافؤ والشفافية.

ويبين القانون المقارن أن مشروعية القضاء الدستوري في هذا النوع من النزاعات ترتبط أيضاً بمسااطر التعيين والضمانات المحيطة بعمل المحكمة. ففي إسبانيا، تفصل المحكمة الدستورية في تنازع الاختصاص بين الدولة والجماعات ذاتية الحكم، وتشارك المجالس التشريعية لتلك الجماعات في ترشيح شخصيات يختار مجلس الشيوخ من بينها بعض أعضاء المحكمة، مع إخضاع المرشحين البرلمانيين لجلسات استماع.²⁹

ولا يقتضي تكيف هذا المنطق مع المغرب إعادة تشكيل المحكمة الدستورية أو المساس بوحدتها. لكن إسناد منازعات جديدة إليها يمكن أن يقترن بضمانات مسطرية أقوى: حق متكافئ للدولة والجهة في الإحالة، ومسطرة تواجدية، وعلنية الأحكام، ووجوب تعليلها، وقواعد دقيقة للتجريح والتنافي، وشفافية كافية في مسار التعيين.

²⁸ الدستور البلجيكي، المادتان 142 و143، اللتان تميزان بين الرقابة القضائية على توزيع الاختصاص ومسااطر منع أو تسوية تضارب المصالح. والمقارنة محصورة في هذا الفصل الوظيفي ولا تفترض نقل البنية الاتحادية البلجيكية.

²⁹ ينص الدستور الإسباني على أن أربعة أعضاء من المحكمة الدستورية يقترحهم مجلس النواب بأغلبية ثلاثة أخماس، وأربعة يقترحهم مجلس الشيوخ بالأغلبية نفسها، واثنين الحكومة واثنين المجلس العام للسلطة القضائية. ويقرر القانون التنظيمي أن الأعضاء الذين يقترحهم مجلس الشيوخ يختارون من بين ترشيحات المجالس التشريعية للجماعات ذاتية الحكم، كما يخضع مرشحو غرقتي البرلمان لجلسات استماع مسبقة. انظر: الدستور الإسباني، المادة 159؛ المادة 16، Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional.

وينبغي أيضاً تكريس مبدأ المعاملة بالمثل في الإحالة. فللحكومة الوطنية أن تطعن إذا رأت أن قراراً جهوياً يتجاوز اختصاص الدولة؛ وللحكومة الجهوية، بالمقابل، أن تفعل الشيء نفسه عندما ترى أن قاعدة أو قراراً أو امتناعاً وطنياً يمس صلاحيات مضمونة لها. ويمكن أيضاً تمكين البرلمان الجهوي من الإحالة عندما يتعلق النزاع مباشرة باختصاصاته التشريعية أو المؤسساتية. ويقدم القانون الإيطالي مثلاً واضحاً على هذه الحماية المتبادلة.³⁰

ويجب أن تشمل المسطرة التنازع الإيجابي للاختصاص، عندما يدعي كل مستوى أنه صاحب الصلاحية، والتنازع السلبي، عندما يدفع كل طرف بأن المسؤولية تقع على الآخر.

وتكتسي الحالة الثانية أهمية خاصة لأنها تمنع الخلاف المؤسساتي من إنتاج فراغ إداري يدفع ثمنه المواطن أو المرفق العام.

ويستحسن، باستثناء حالات الاستعجال، أن تسبق الإحالة مطالبة رسمية توجه إلى الطرف الآخر لسحب الإجراء المطعون فيه، أو ممارسة الاختصاص المتروك، أو وقف التجاوز المدعى به. وإذا انقضى الأجل من دون حل، تنتقل المنازعة إلى المحكمة.

ثم ينبغي أن تكفل المسطرة تبادل المذكرات والحجج على نحو توازلي، وأجلاً تناسب طبيعة النزاع، ومساراً سريعاً إذا كانت استمرارية مرفق عام مهددة. وتقدم التجربة الإسبانية مثلاً على هذا الربط بين المطالبة السابقة، وأجال الرد، والمواجهة القضائية، والفصل في بعض صور التنازع السلبي والإيجابي.³¹

ولا ينبغي، من حيث الأصل، أن يكون للإحالة أثر موقف تلقائي. فإذا استلزم منع ضرر جسيم أو يصعب تداركه اتخاذ تدبير مؤقت، وجب أن يكون ذلك معللاً ومحددًا قانوناً وخاضعاً سريعاً لرقابة المحكمة.

ويكون الحكم ملزماً للسلطات الوطنية والجهوية، ويحدد الجهة صاحبة الاختصاص، مع إمكان إلغاء أو استبعاد العمل الصادر عن سلطة تجاوزت صلاحياتها. كما يمكن للمحكمة أن تبين أثر حكمها على الأوضاع القانونية التي نشأت قبل صدوره، صوناً للأمن القانوني ولاستمرارية الإدارة. ويمنح النظام الإسباني المحكمة الدستورية صلاحيات مماثلة في هذا المجال.³²

وفي الحالة المغربية، لا توجد اليوم منازعة منظمة بهذا الشكل بين الدولة وجهة ذات حكم ذاتي. صحيح أن الفصل 132 يخول المحكمة الدستورية الاختصاصات التي يحددها الدستور والقوانين التنظيمية، غير أن إنشاء هذا النوع الجديد من المنازعات ينبغي أن يتم في انسجام مع مجموع البناء الدستوري وقواعد الإحالة والاختصاص.

ولهذا تبدو دسترة مبدأ الفصل في تنازع الاختصاص بين الدولة والجهة أكثر أمناً، على أن يتولى قانون تنظيمي تحديد أصحاب الصفة في الإحالة، والأعمال والامتناعات القابلة للطعن، والأجال، والتدابير المؤقتة، وأثار الأحكام.³³

وتتلخص الفلسفة في فصل واضح بين مستويين: التنسيق لمعالجة الخلافات العادية في ممارسة السلطات، والقضاء الدستوري للفصل في تنازع الاختصاص الحقيقي عندما تفشل المصالحة المؤسساتية.

القسم الثالث: إرساء قاعدة مالية واقتصادية حقيقية للحكم الذاتي

الاختصاص الذي لا يملك صاحبه وسائل تمويله يظل، في جانب كبير منه، اختصاصاً نظرياً. ولهذا لا تكتمل الضمانة القانونية للحكم الذاتي من دون قاعدة مالية مستقرة ومتناسبة مع حجم المسؤوليات المسندة إلى الجهة.

³⁰ في إيطاليا، يجوز للحكومة أن تحيل إلى المحكمة الدستورية قانوناً جهوياً ترى أنه تجاوز اختصاص الجهة. وبالمقابل يجوز للجهة إحالة قانون أو عمل له قوة القانون صادر عن الدولة أو جهة أخرى إذا مس نطاق اختصاصها. انظر: الدستور الإيطالي، المادة 127.

³¹ المواد من 62 إلى 66 ومن 68 إلى 71. تفرض المادة 63، من حيث الأصل، Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional، إسبانيا مطالبة سابقة من الجماعة ذاتية الحكم عندما تثير تنازعا إيجابياً، بينما تسمح المادة 62 للحكومة بالإحالة المباشرة أو بتوجيه مطالبة أولاً. وتنظم المادتان 64 و65 المسطرة التواضعية والمادة 66 آثار الحكم، فيما تتناول المواد من 68 إلى 71 التنازع السلبي. أما المعاملة المتبادلة المقترحة في المغرب فهي خيار تكييف خاص، لا استنساخاً لتناظر غير موجود في النظام الإسباني.

³² عند الفصل في تنازع الاختصاص، تحدد المحكمة الدستورية الإسبانية السلطة صاحبة الصلاحية محل النزاع، ويمكنها إلغاء الأحكام أو القرارات أو المادة 66 Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional، الأعمال الصادرة بالمخالفة لهذا التوزيع. انظر.

³³ دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصلان 132 و134. وينبغي تفسير إحالة الفصل 132 إلى الاختصاصات المقررة بالقوانين التنظيمية في إطار مجمل البناء الدستوري. ولذلك يوفر التكريس الدستوري لمبدأ منازعات الدولة والجهة أساساً أكثر أمناً قبل تنظيم أصحاب الصفة والمساطر بقانون تنظيمي.

وفي الوقت نفسه، لا ينبغي أن تعني الاستقلالية المالية نشوء منظومة جبائية أو نقدية أو اقتصادية منفصلة عن منظومة المملكة.

ولهذا يتعين التمييز بين ثلاث مسائل متباينة: من يملك قانوناً سلطة تنظيم النشاط أو المورد؟ من يتولى تحصيل الإيرادات العمومية المرتبطة به؟ وكيف توزع هذه الإيرادات في النهاية بين الدولة والجهة والجماعات الترابية المعنية؟

وتتضمن مبادرة 2007 أساساً مهماً لهذا البناء. فهي تعترف للجهة باختصاصات مالية وجبائية، وتورد ضمن مواردها الضرائب والمساهمات الترابية، والعائدات المتصلة بالموارد المخصصة لها، وجزءاً من عائدات الموارد الطبيعية الموجودة في الجهة والتي تحصلها الدولة، والموارد المتأتية من التضامن الوطني، ومداخل ممتلكاتها.³⁴ ويمكن تطوير هذه القاعدة إلى ميثاق مالي متكامل للحكم الذاتي.

أ. ضمان الموارد العادية للحكم الذاتي

ينبغي أن تتوفر الجهة على موارد مرتبطة مباشرة بالاختصاصات التي تتولاها، سواء من الجبايات الجهوية، أو الرسوم المتصلة بصلاحياتها، أو عائدات خدماتها، أو مداخل ممتلكاتها.

غير أن الحدود بين الجباية الوطنية والجهوية يجب ألا تترك غامضة. فيحدد نظام الحكم الذاتي والقانون التنظيمي أنواع الاقتطاعات التي تعود إلى الجهة، وتلك التي تقاسم حصيلتها، وتلك التي تبقى وطنية، إضافة إلى قواعد الوعاء والتحصيل والمراقبة ومنع الازدواج الضريبي.

وبهذا تكون الاستقلالية الجبائية أداة لتمويل الصلاحيات الجهوية، لا أساساً لنظام ضريبي منافس لنظام الدولة.

كما ينبغي تحديد الجهة الإدارية المكلفة بالتحصيل. ويمكن، مثلاً، تنظيم تحصيل الرسوم الجهوية في إطار النظام الجبائي الوطني ومن خلال آليات منسقة مع إدارات الدولة، بينما تستمر الضرائب الوطنية في الخضوع لمنظومة التحصيل الوطنية، وتحول الحصص المستحقة للجهة وفق قواعد مسبقة ومعروفة.

ويتعين على الإدارات المعنية تبادل البيانات الضرورية للرقابة والحد، قدر الإمكان، من تعدد التصريحات والمسااطر التي يتحملها الملزمون.³⁵

ويمكن أيضاً السماح بعدد محدود من الرسوم ذات الصلة المباشرة بالاختصاصات الترابية، كرسوم بيئية أو سياحية أو مرتبطة باستخدام بعض البنيات التحتية، وربما ببعض الموارد المحلية غير الاستراتيجية، على أن يخضع ذلك لمبادئ المساواة أمام الضريبة والتناسب والتنسيق مع الجبايتين الوطنية والمحلية.³⁶

ولا تعني هذه الاستقلالية إنشاء حدود جمركية داخلية أو إخراج الجهة من النظام الوطني للضرائب الرئيسية المتعلقة بالاستهلاك والتبادل. فكل خصوصية جبائية ينبغي أن تظل داخل المنظومة المالية المغربية بما يحفظ حرية انتقال السلع والخدمات ورؤوس الأموال داخل المملكة.

وهذا الاختيار لا يبدأ من فراغ. فالدستور المغربي يقر بالفعل للجهات بموارد ذاتية وموارد مالية ترصدها الدولة، ويقرر أن نقل الاختصاص يستلزم نقل الموارد المقابلة له، كما يكرس آلية للتضامن بين الجهات.³⁷

³⁴ تعترف مبادرة 2007 لجهة الصحراء ذاتية الحكم بصلاحيات في الميزانية والجباية، وتدرج ضمن مواردها الضرائب والرسوم والمساهمات الترابية التي تقررها أجهزة الجهة، وعائدات استغلال الموارد الطبيعية المخصصة لها، وجزءاً من عائدات الموارد الطبيعية الموجودة فيها والتي تحصلها الدولة، والموارد. الفقرتان 12 و 13، S/2007/206: المخصصة في إطار التضامن الوطني، وعائدات ممتلكات الجهة. انظر

³⁵ الأقسام من 2 إلى 13، بشأن الاختصاصات الجبائية، والخزينة، ومصادر الإيرادات، والإدارة، المادة 11054، Republic Act No. 11054، الفلبين. الضريبية، وتقاسم الإيرادات. أما الموارد الطبيعية والاقتراض فتدرد بشأنهما على التوالي الأحكام الواردة في القسمين 34 و 24

³⁶ ببعض الرسوم على المواد المستخرجة (I) و 7 ومن 9 إلى 11. ويتعلق القسم 6 (I) الأقسام 2 و 3 و 6، المادة 11054، Republic Act No. 11054، الفلبين من المقالع، بينما يوظف القسم 7 العدالة الجبائية ومنع الازدواج الضريبي، ويحدد القسم 9 ضرائب تبقى خارج الصلاحية الجبائية الجهوية. أما الرسوم البيئية والسياحية ورسوم البنيات التحتية المقترحة هنا فليست جميعها منقولة مباشرة من التشريع الفلبيني، وستحتاج في المغرب إلى أساس قانوني خاص وآليات تنسيق مناسبة

³⁷ يقرر الدستور المغربي موارد مالية ذاتية وموارد ترصدها الدولة للجهات والجماعات الترابية، كما يوجب أن يقتصر نقل الاختصاصات من الدولة بنقل الموارد المقابلة، ويحدث صندوقاً للتضامن بين الجهات. انظر: دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصول 141 و 142 و 146

ومع ذلك، من غير المرجح أن تكفي الموارد الذاتية وحدها لتمويل مجموع الاختصاصات المنقولة. ولذلك يمكن استكمالها بـ«مخصص عام لتمويل الحكم الذاتي»، لا بوصفه إعانة ظرفية من الدولة، بل بوصفه مورداً دائماً مرتبطاً بطبيعة الصلاحيات التي يتولاها النظام.

ولا ينبغي أن يكون هذا المخصص موضوع مساومة سنوية. بل يمكن احتسابه وفق صيغة معلنة تأخذ في الاعتبار الكلفة المعيارية للاختصاصات، وعدد السكان، واتساع المجال، وضعف الكثافة السكانية، وحاجات البنيات التحتية، والفوارق التنموية، والقدرة الجبائية الذاتية.

والقاعدة التي ينبغي تكريسها هنا هي التلازم الدائم بين الاختصاص والتمويل. فنقل الأموال مرة واحدة عند نقل الاختصاص لا يكفي، لأن كلفة المرفق قد ترتفع لاحقاً. ولذلك يجب أن تتكيف صيغة التمويل مع التطور الموضوعي للنفقات حتى لا يتحول اختصاص ممول بصورة كافية في البداية إلى عبء غير ممول بعد سنوات.

ويمكن مراجعة الصيغة تقنياً كل خمس سنوات، مثلاً، في ضوء التحولات الديمغرافية، والكلفة الفعلية للخدمات، والتضخم، والقدرة الجبائية، وفجوات التجهيز والحاجات الاستثمارية الجديدة، من دون المساس بأصل الحق في التمويل.

وتتولى تشكيلة مالية داخل مجلس الدولة والجهة إعداد هذه المراجعة بالاستناد إلى بيانات منشورة ومدققة. وتبدأ الخلافات حول البيانات أو طريقة الحساب بتوفيق تقني، فإذا تحولت إلى نزاع حول التزامات مالية منصوص عليها في نظام الحكم الذاتي، خضعت لآليات تسوية المنازعات المعتمدة بين الدولة والجهة.

وتقدم تجربة بانغسامورو مثلاً مفيداً، إذ يقوم تمويلها على مخصص سنوي ذي صيغة قانونية يدرج تلقائياً في الميزانية الوطنية وتراجع آلية احتسابه دورياً.³⁸ ولا تكمن القيمة المقارنة في النسبة الفلبينية ذاتها، بل في الجمع بين اليقين القانوني، والتلقائية، والمراجعة الدورية.

كما ينبغي أن تتضمن صيغة التمويل آلية لضمان الحياد المالي إذا أدت إصلاحات ضريبية وطنية عامة إلى تقليص جوهري للإيرادات التي تمول بها اختصاصات الجهة من دون أن تتراجع الأعباء المقابلة.

وفي مثل هذه الحالة تعدل الصيغة أو تفعل آلية تعويض، حتى لا يتحول إصلاح وطني مشروع في ذاته إلى وسيلة غير مباشرة لإضعاف الإمكانات المالية للحكم الذاتي.

وتقدم تجربة جنوب تيرول نموذجاً لهذه الحماية، إذ يعتمد تمويلها بصورة واسعة على نسب مقرر مسبقاً من الضرائب المحصلة في الإقليم، كما تضمن اتفاقية ديسمبر 2025 آلية لتعويض بعض الخسائر الناتجة عن إصلاحات ضريبية وطنية.³⁹ ولا يتعلق الأمر بنقل النسب الإيطالية إلى المغرب، بل باستلهاهم فكرة التعويض الموضوعي عندما تتغير المعادلة المالية بقرار وطني.

ب. ضبط أدوات التمويل وتقاسم عائدات الموارد الاستراتيجية

ينبغي للاستقلالية المالية أن تسمح كذلك بتمويل الاستثمارات التي تتجاوز سنة مالية واحدة. وضمن الشروط التي يحددها القانون الوطني ونظام الحكم الذاتي، يمكن للجهة استخدام أدوات تمويل واستدانة مخصصة للاستثمارات الداخلة ضمن اختصاصاتها.

لكن أي تمويل يرتب التزاماً خارجياً، أو يستدعي ضمان الدولة، أو يمس احتياطات الصرف، أو يرتبط بالتزامات المملكة الدولية، يظل خاضعاً للسلطات الوطنية المختصة.

³⁸ وصيغته القانونية وإدراجه Annual Block Grant الأقسام من 15 إلى 18 والقسم 22، التي تنظم، المادة XII، Republic Act No. 11054، الفلبين. وتحويله تلقائياً ومراجعتة الدورية. والمقارنة تبرز أهمية التمويل القابل للتوقع والمراجعة، ولا تعني التوصية بالوعاء أو النسبة الفلبينية.

³⁹ بلاغ 23 ديسمبر 2025. تعرض الوثيقة الأولى نظام تقاسم الإيرادات، بينما يشرح البلاغ التعويضات المتعلقة بقواعد ضريبية «lunghe trattative»، مقاطعة بولزانو ذاتية الحكم وطنية جديدة والاتفاق الموقع في 12 ديسمبر 2025. والبلاغ عرض مؤسساتي للاتفاق وليس نص الاتفاق كاملاً.

والأصل أن يوجه الاقتراض إلى الاستثمار لا إلى تمويل النفقات الجارية بصورة دائمة. ولذلك ينبغي أن يحدد النظام أو القانون التنظيمي سقف المديونية، والضمانات المسموح بها، والأغراض التي تبرر الاقتراض.

وتظهر التجربتان الإسبانية والبانغسامورية إمكان الاعتراف بقدرة مالية ترابية على الاقتراض، مع إبقاء العمليات ذات المخاطر المالية أو السيادية الأوسع خاضعة لقيود وطنية محددة.⁴⁰

أما الموارد الطبيعية والأصول الاستراتيجية الكبرى، فتستدعي فصلاً واضحاً بين الاستفادة المالية من الإيرادات وبين ممارسة السيادة على المورد.

فالنظام المقترح لا يمنح الجهة سيادة مستقلة على الموارد الطبيعية، ولا سلطة أحادية في المجالات التي تدخل في الاختصاص السيادي للدولة.

والأنسب أن تتخذ مشاركة الجهة صورة حق مالي محمي قانوناً في نسبة من الإيرادات العمومية ذات الصلة، من دون المساس باختصاص الدولة في تحديد النظام القانوني للموارد، وتنظيم القطاعات الاستراتيجية، وحماية الأمن الاقتصادي، والوفاء بالالتزامات الدولية، وإصدار التراخيص أو الامتيازات متى كان القانون يسند إليها ذلك.

وبذلك يكون للجهة حق مالي محدد، لكن من دون سلطة أحادية في منح الامتيازات، أو حق نقض القرارات الوطنية، أو أهلية لإبرام التزامات دولية بشأن الموارد، أو سند مستقل لملكية سيادية عليها.⁴¹

وهذا الفصل بين تقاسم العائدات وملكية السيادة ليس غريباً على تجارب الحكم الذاتي. فأتشيه تستفيد من نسب مهمة من عائدات النفط والغاز والموارد الطبيعية داخل الدولة الإندونيسية الموحدة، كما يحصل بانغسامورو على حصة واسعة من عائدات الموارد رغم إبقاء الدستور الفلبيني ملكيتها وضبطها ضمن النظام القانوني للدولة.⁴²

ومن هذا المنطلق، يمكن لنظام الحكم الذاتي أن يضمن للجهة نسبة من الإيرادات العمومية المتولدة عن الأنشطة الاقتصادية والموارد الموجودة في مجالها، وفق آليات واضحة للتوزيع وفي احترام لاختصاصات الدولة.

وهذا الترتيب يمتد من منطق مبادرة 2007 نفسها، التي تقر حصة للجهة من عائدات الموارد الطبيعية الموجودة فيها والتي تحصلها الدولة، مع إبقاء مقومات السيادة في دائرة الاختصاص الوطني.

لكن الحق المالي لا يكون قابلاً للتطبيق ما لم يعرف بدقة. ولذلك ينبغي تحديد الإيرادات الداخلة في الحساب، ووعائها، وفئات الاقتطاعات المعنية، وطريقة الاحتساب، ودورية التحويلات، ومساطر المراقبة، وكيفية التعامل مع الأنشطة التي تتجاوز بنيتها أو آثارها الاقتصادية المجال الجهوي.

فالغموض هنا يمكن أن يحول حقاً مقررأً لحل النزاع إلى مصدر دائم لنزاعات مالية جديدة.

ويمكن توزيع الإيرادات بين الميزانية الوطنية وآليات التضامن بين الجهات، وميزانية الجهة وجماعاتها الترابية، وصندوق جهوي للتنمية بين الأجيال.

⁴⁰ المادة 14. تخصص «Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas»؛ إسبانيا، الدستور، المادة 157.1 القروض التي تزيد مدتها على سنة للاستثمار، ويخضع عبء خدمة الدين لقيود، كما تستلزم بعض العمليات، ومنها التمويل الخارجي وإصدار الدين، ترخيص على تدخل وطني عندما تكون هناك حاجة إلى ضمان سيادي، (c) القسم 24، المادة XII، Republic Act No. 11054، وفي بانغسامورو تنص وعلى سقف لخدمة الدين.

⁴¹ الفقرتان 13 و14. تقر الفقرة 13 مشاركة الجهة في عائدات الموارد الطبيعية، بينما تبقى الفقرة 14 مقومات السيادة، «S/2007/206»، مبادرة 2007 والأمن الوطني، والدفاع عن الوحدة الترابية، والعلاقات الخارجية، والنظام القضائي للمملكة ضمن اختصاصات الدولة. ولا تحسم هذه المقصيات وحدها جميع قواعد الملكية والامتيازات والمشاركة في القرار، ولذلك يتعين تنظيمها تفصيلاً في التسوية ونصوص تنفيذها.

⁴² المادتان 181 و182؛ دستور الفلبين لسنة 1987، المادة «Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh»؛ إندونيسيا القسم 34. وتبين هذه المراجع إمكان فصل تقاسم العائدات عن إنشاء سيادة مستقلة، من دون XII، المادة XII، Republic Act No. 11054، القسم 2، XII، أن يعني ذلك ضرورة حصر جميع صلاحيات الإدارة في المركز.

أما نسب التوزيع الأولية فينبغي أن تستند إلى خبرة اقتصادية وميزانية موثقة تأخذ في الاعتبار الحاجات الترايكية، والمسؤوليات التي تتحملها الدولة، واستدامة المالية العمومية. ومتى استقرت هذه النسب، وجب ألا تظل رهينة بإعادة التفاوض في كل سنة مالية.

وهكذا يكون الحق المالي للجهة ممحياً، من دون أن يتحول إلى عنوان لسيادة مستقلة على المورد.

ويظل تطبيق هذا النظام جزءاً من التسوية السياسية النهائية، في إطار النظام الدستوري للمملكة والالتزامات الدولية الواجبة عليها.⁴³

ج. تحويل الإيرادات إلى تنمية ترابية مستدامة

تقاسم الإيرادات لا يساوي، في ذاته، التنمية. فقد يحصل إقليم على موارد مالية مرتفعة من نشاط استخراجي أو استراتيجي، بينما يظل اقتصاده قليل التنوع وشديد الارتهان للاستثمارات الخارجية.

ولذلك ينبغي أن يرتبط الميثاق المالي بسياسة واضحة لخلق القيمة داخل الجهة.

ويمكن للمشاريع الكبرى أن تتضمن أهدافاً قابلة للقياس في التكوين المهني، وتشغيل السكان المؤهلين، وتطوير شبكة الموردين المحليين، وإدماج المقاولات الجهوية الصغيرة والمتوسطة في الصفقات، ودعم البحث والابتكار، وتوسيع أنشطة التحويل.

وينبغي أن تكون هذه الالتزامات متناسبة مع طبيعة كل مشروع ومنسجمة مع القانون وقواعد المنافسة ومتطلبات التأهيل المهني، وأن تنشر نتائجها وتقيم بصورة منتظمة، حتى يكون ممكناً التمييز بين سياسات تنمية قابلة للقياس وبين الشعارات العامة.

ويمكن استكمال ذلك بحوافز اقتصادية وجبائية ذات بعد ترابي، موجهة إلى الاستثمارات التي تعزز القاعدة الإنتاجية للجهة على المدى الطويل. وقد تتخذ شكل منح استثمار أو دعم قطاعي أو مزايا ضريبية محددة الهدف، متى كان ذلك مبرراً اقتصادياً، مع بقائها جزءاً من الإطار الاقتصادي والجبائي الوطني.

وهذه الفكرة ليست غريبة عن القانون المغربي، لأن ميثاق الاستثمار يعرف بالفعل منحة ترابية موجهة إلى تقليص التفاوتات بين العمالات والأقاليم من حيث جاذبية الاستثمار.⁴⁴

ويتعين ربط أي امتياز اقتصادي بمقابل يمكن التحقق منه: استثمار فعلي، وظائف دائمة، تكوين، تطوير الموردين المحليين حيث تسمح المنافسة، بحث وابتكار، أو خلق أنشطة تحويلية. كما ينبغي أن تكون الامتيازات متناسبة ومحددة المدة وخاضعة للتقييم، حتى لا تتحول الاستثناءات إلى حقوق دائمة لا تقابلها قيمة اقتصادية مضافة.

وتقدم جزر الكناري، في سياق مؤسستين مختلفتين، مثالاً على إمكان اعتماد أدوات اقتصادية وضريبية خاصة بإقليم معين لتعزيز التشغيل وتنويع الاقتصاد، من دون أن تنشئ تلك الأدوات في حد ذاتها سيادة اقتصادية منفصلة.⁴⁵

ويمكن تخصيص جزء من إيرادات الموارد الاستراتيجية لـ **صندوق جهوي للتنمية بين الأجيال**، باعتباره أداة لإدارة جزء من الثروة على المدى الطويل داخل المنظومة المالية للمملكة، لا مؤسسة ذات سيادة مالية مستقلة.

⁴³ C-778/21 P و C-798/21 P ولا سيما النقطة 145 والنقط من 152 إلى 160؛ والقضيتان المضمومتان P-779/21 و C-799/21 P من 178 إلى 185. الشروط التي وضعتها المحكمة بشأن افتراض الموافقة في منازعات الاتفاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي ضيقة ومرتبطة، من بين أمور أخرى، بالمنفعة التي تعود على الشعب المعني والضمانات المصاحبة. وتتعلق هذه الشروط بمشروعية اتفاقات الاتحاد الخارجية؛ ولذلك لا تحققها آلية داخلية لتقاسم الإيرادات تلقائياً، كما أن الأحكام لا تشكل إقراراً قضائياً بنظام سياسي للحكم الذاتي.

⁴⁴ المملكة المغربية، القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار، الظهير رقم 1.22.76 بتاريخ 9 ديسمبر 2022، ولا سيما المواد من 4 إلى 6 ومن إلى 15؛ والمرسوم رقم 2.23.1 بتاريخ 16 فبراير 2023، ولا سيما المادة 8 المتعلقة بالمنحة الترايكية. تظهر هذه الآليات أن القانون المغربي يعرف 13 بالفعل أدوات دعم تختلف بحسب الأقاليم داخل إطار اقتصادي وطني موحد، من دون أن تشكل بذاتها أساساً لسلطة جبائية ذاتية جديدة.

⁴⁵ ولا سيما المواد 28 و 31 ومن 42 إلى 44، Ley 19/1994 de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias، إسبانيا وتسنعمل المقارنة لإبراز إمكان إضفاء بعد ترابي على الحوافز الاقتصادية والجبائية، لا لنقل النظام الأوروبي لجزر الكناري أو معدلاته الضريبية أو افتراض وجود تفويض جبائي مماثل في المغرب.

ويجمع الصندوق بين وظيفتين.

الأولى وظيفة استقرار مالي، تسمح بامتصاص الآثار الميزانية لتقلبات الكبيرة والمؤقتة في إيرادات الموارد الاستراتيجية. والثانية وظيفة بين الأجيال، تحول جزءاً من الإيرادات المرتبطة بموارد متقلبة أو غير متجددة إلى أصول واستثمارات يستفيد منها الإقليم مستقبلاً.

ولهذا لا ينبغي استخدامه لتمويل نفقات الإدارة العادية أو لسد العجز الجاري كل سنة.

ويتعين أن يحدد نظام الحكم الذاتي والقانون التنظيمي مصادر تمويله، وقواعد الإيداع والسحب، وحصة الاستقرار وحصة الادخار الطويل الأمد، وفئات الاستثمارات المسموح بها، وضوابط إدارة المخاطر، وحالات التنافي بالنسبة إلى القائمين عليه، وآليات التدقيق والرقابة.

وتخضع السحوبات الموجهة إلى تعويض انخفاض استثنائي في الإيرادات لمعايير محددة سلفاً، حتى لا تنقلب وظيفة الاستقرار إلى باب دائم لتمويل المصروفات الجارية.

أما الموارد الطويلة الأمد فيمكن توجيهها إلى الماء والتحلية، والتعليم العالي، والبحث، والابتكار، والانتقال الطاقوي، والبنيات التحتية الكبرى، وتنويع الاقتصاد.

ويبقى الصندوق جزءاً من الإطار المالي والميزانياتي والاقتصادي الكلي للمملكة. فلا يستطيع ترتيب التزامات على الدولة أو إصدار ضمانات باسمها أو ممارسة أي صلاحية في السياسة النقدية أو نظام الصرف أو العلاقات المالية الدولية.

ومع أنه لا يعد، من الناحية القانونية، صندوقاً سيادياً وطنياً، يمكن أن تستفيد حوكمته من مبادئ دولية راسخة تتعلق بوضوح الولاية، والفصل بين المسؤوليات، والتنسيق مع السلطات المالية والنقدية، وقواعد التمويل والسحب، وإدارة المخاطر، والتدقيق والشفافية.⁴⁶

فالغاية ليست إنشاء مركز مالي مواز، بل حماية جزء من الثروة المنتجة من الاستنزاف قصير الأجل.

وتصبح الشفافية، في هذا السياق، جزءاً من الميثاق المالي نفسه. ويمكن إنشاء بوابة مالية موحدة تنشر الميزانيات وتنفيذها، والموارد الذاتية، والتحويلات الوطنية، وعائدات الموارد الاستراتيجية، والتحويلات إلى صندوق الأجيال، وحساباته، وأهم الصفقات العمومية، والمؤشرات التي تسمح بتقييم استخدام المال العام.

كما يمكن إعداد تقرير مالي موحد كل سنة يقارن الاختصاصات التي مارسها الجهة فعلياً بالموارد التي توفرت لها.

وتندمج بيانات المالية الجهوية والمديونية والصندوق في المعلومات المالية الوطنية وفق قواعد محاسبية منسجمة، بحيث تكون حسابات الجهة واضحة وقابلة للتدقيق من دون إنشاء منظومة محاسبية أو اقتصادية كلية منفصلة.

ولا تكفي الشفافية بالنشر وحدها. فحسابات الجهة وآليات التحويل والصندوق ينبغي أن تخضع لرقابة خارجية منتظمة يمكن أن تضطلع بها، في نطاق اختصاصاتها الدستورية، أجهزة المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.⁴⁷

⁴⁶ تركز مبادئ سانتياغو، من بين أمور أخرى، على وضوح الأساس القانوني وهدف الصندوق، وتحديد المسؤوليات المؤسسية، والتنسيق مع السلطات الميزانية والنقدية حين تكون للعمليات آثار على الاقتصاد الكلي، ووضع قواعد مسبقة للتمويل والسحب، وسياسة الاستثمار، وإدارة المخاطر، والتدقيق. International Working Group of Sovereign Wealth Funds: 'Santiago Principles', October 2008. لا كأساس لتكييف الصندوق المقترح قانونياً. انظر 'Santiago Principles', October 2008. لا سيما المبادئ من 1 إلى 6 ومن 10 إلى 12 و18 و22.

⁴⁷ يضمن الدستور المغربي استقلال المجلس الأعلى للحسابات ويسند إليه مهام مراقبة المالية العمومية والحكامة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، بينما تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية وتديرها. انظر: دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصول من 147 إلى 149.

ويمكن بالتوازي إجراء تقييم مالي واقتصادي شامل وفق دورية ثابتة، ربما بالتزامن مع مراجعة صيغة التمويل. وقيس هذا التقييم مدى التناسب بين الصلاحيات والموارد، وتطور الإيرادات الذاتية، ونتائج تقاسم العائدات، واستدامة الإنفاق، وأداء صندوق الأجيال، وأثار سياسات خلق القيمة محلياً.

وتنشر النتائج وتناقشها المؤسسات الوطنية والجهوية المختصة.

ولا تكون وظيفة هذا التقييم إعادة فتح الحكم الذاتي دورياً، ولا السماح باسترجاع اختصاصات نقلت بالفعل بإرادة أحادية، وإنما اكتشاف الاختلالات المالية والتميز بين عيوب البناء القانوني وسوء التدبير، واقتراح التعديلات التقنية التي يسمح بها النظام والقانون التنظيمي.

والغاية هي بناء استقلالية ميزانية مضمونة قانوناً، قابلة للاستدامة مالياً، وقابلة للتحقق منها علناً. مع الحفاظ على السيادة الاقتصادية للدولة، والتضامن الوطني، ووحدة المنظومة المالية للمملكة.

الجزء الثاني: الخروج من النزاع وبناء جماعة سياسية دائمة

لا تختبر قوة نظام الحكم الذاتي فقط في توزيع السلطات، بل أيضاً في قدرته على الانتقال من منطق النزاع إلى منطق المؤسسات.

فإنهاء النزاع قانونياً لا يكفي ما لم ترافقه عملية تفكيك للبنى المسلحة، وفتح لمسارات المشاركة المدنية، وإعادة إدماج الأشخاص، وتنظيم للمرحلة الانتقالية بما يسمح بانتقال الشرعية من الأطراف المتفاوضة إلى المؤسسات المنتخبة.

القسم الأول: تفكيك بنى النزاع وإعادة إدماج الأشخاص

ينبغي للتسوية أن تميز بوضوح بين التنظيم السياسي العسكري، وجهازه المسلح، والمقاتلين، والأطر المدنية، والقيادات السياسية، والسكان المقيمين في المخيمات.

فهذه الفئات لا يمكن أن تعامل بمنطق واحد، لأن لكل منها إشكالات مختلفة في نزع السلاح والتسريح والعودة والحقوق السياسية وإعادة الإدماج.

وفي الحدود الدقيقة لاختصاص المجلس الانتقالي المنصوص عليه في مبادرة 2007، يشارك ممثلو الأطراف في عمليات الانتقال التي يسندها الاتفاق إلى المجلس صراحة، بما يشمل إعادة الأشخاص، ونزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج، والتحصير للاستحقاقات المؤسساتية الأولى.

لكن هذه المشاركة تستمد مشروعيتها من التسوية الانتقالية، ولا تنشئ للتنظيم وضعاً دستورياً دائماً داخل النظام المؤسسي للحكم الذاتي.⁴⁸

أ. تفكيك البنى المسلحة وجعل إعادة الإدماج مساراً فردياً

لا ينبغي دمج الوحدات المسلحة جماعياً في الشرطة الجهوية أو في أي جهاز عمومي آخر مع احتفاظها بقياداتها أو رتبها أو هياكل ولائها السابقة.

فالغاية من نزع السلاح والتسريح هي إنهاء البنى العسكرية الموازية فعلياً، لا نقلها بأسمائها أو شبكات إلى مؤسسات الدولة أو الجهة.

وتبدأ العملية بتحديد هوية الأفراد وتسجيلهم وتسليم الأسلحة، ثم تسريحهم وحل الوحدات وهياكل القيادة، وبعد ذلك توجيه كل فرد نحو مسار مناسب لإعادة الإدماج.

وقد تشمل هذه المسارات التكوين المهني، والولوج إلى الشغل، ودعم إنشاء المقاولات، والاعتراف بالخبرات والكفاءات المكتسبة، والحماية الاجتماعية، وترتيبات خاصة للمسنين أو غير القادرين على العمل.⁴⁹

ولا يغلق ذلك باب الوظيفة العمومية أمام أي شخص بصورة فردية. غير أن الولوج إليها، بعد التسريح، يخضع للشروط العامة نفسها المطبقة على باقي المواطنين، وللمؤهلات المهنية المطلوبة وللمساطر الفردية للتحقق والتأهيل، من دون أي إدماج جماعي للبنى المسلحة السابقة في أجهزة الأمن.⁵⁰

⁴⁸ تنص مبادرة 2007 على أن مجلساً انتقالياً من ممثلي الأطراف يساهم، بعد الاتفاق على مشروع الحكم الذاتي، في إعادة الأشخاص ونزع السلاح والتسريح S/2007/206؛ وإعادة إدماج العناصر المسلحة الموجودة خارج الإقليم، وفي العمليات اللازمة لإقرار النظام وتنفيذه، بما في ذلك العمليات الانتخابية. انظر الفقرة 32.

⁴⁹ الوحدة 4.10 بشأن نزع السلاح، 16 يونيو، Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards، الأمم المتحدة؛ الوحدة 4.20 بشأن التسريح، 22 فبراير 2021؛ الوحدة 4.30 بشأن إعادة الإدماج، 26 سبتمبر 2022. وتتعامل هذه المعايير مع إعادة الإدماج 2020 باعتبارها عملية ممتدة قد تشمل الأبعاد الفردية والأسرية والمجتمعية، من دون فرض مسار مهني أو سياسي وحيد.

⁵⁰ DDR and Security، الوحدة 6.10، Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards، الأمم المتحدة؛ أبريل 2023، ولا سيما الأقسام من 6.4 إلى 6.6. تتناول الوثيقة التسجيل الفردي والتحقق من النزاهة والمعايير المهنية في العلاقة 10 Sector Reform.

وتفيد تجربة آتشيه في هذا المستوى. فقد راقبت البعثة الدولية التي أنشئت بعد اتفاق 2005 تسريح حركة آتشيه الحرة، ونزع السلاح وإتلافه، ومتابعة إعادة إدماج الأعضاء، والتحقق من تنفيذ بعض الالتزامات المتفق عليها. لكنها كانت بعثة انتقالية ذات أجل، ولم تصبح مؤسسة دائمة في النظام الإقليمي الجديد.⁵¹

أما العفو العام المشار إليه في الفقرة 31 من مبادرة 2007، فيحتاج إلى ترجمة تشريعية دقيقة تحدد نطاقه وشروطه وآثاره.

ويمكن أن يشمل الجرائم المرتبطة بالمشاركة في النزاع بما يسهل إعادة الإدماج، ولكن في حدود الالتزامات الدولية الواجبة التطبيق. ولا ينبغي أن يفسر على نحو يعفي الجرائم الدولية من متطلبات المساءلة أو يسقط على نحو شامل حقوق الضحايا في الانتصاف وجبر الضرر.⁵²

ب. ضمان المشاركة السياسية داخل النظام الدستوري المشترك

إن إنهاء النزاع لا ينبغي أن يتحول إلى إقصاء سياسي دائم للأشخاص الذين ارتبطوا سابقاً بالبوليساريو.

بعد المرحلة الانتقالية، يمارس هؤلاء حقوقهم السياسية الفردية وفق الدستور والقانون، وبالشروط ذاتها التي تحكم مشاركة باقي المواطنين.

غير أن فتح المجال للمشاركة المدنية لا يعني التحول التلقائي للبوليساريو إلى حزب سياسي، ولا منح قياداته السابقة مقاعد محجوزة أو حصة دائمة أو وضعاً سياسياً مميزاً.

فالهدف هو الانتقال إلى تعددية سياسية داخل النظام الدستوري المشترك، لا إعادة إنتاج احتكار مستمد من مرحلة النزاع.⁵³ ومن ثم، يجب الفصل بوضوح بين تفكيك الجهاز المسلح وضمان الحريات السياسية المدنية.

وتفيد تجربة آتشيه هنا بقدر ما توضح أهمية وجود أفق سياسي مدني بعد نزع السلاح. لكن المقارنة لها حدودها: فاتفاق آتشيه سمح بأحزاب محلية، بينما يخضع التنظيم الحزبي في المغرب لمقتضيات الفصل 7 من الدستور وللقانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب.⁵⁴

ج. حصر المجلس الانتقالي في تنفيذ التسوية

تنص مبادرة 2007 بالفعل على مجلس انتقالي من ممثلي الأطراف يساهم في إعادة الأشخاص ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وفي العمليات الضرورية لإقرار النظام وتنفيذه، بما في ذلك الاستحقاقات الانتخابية الأولى.⁵⁵

وإصلاح قطاع الأمن. وفي النموذج المقترح هنا يعد رفض الإدماج الجماعي أو التلقائي خياراً مؤسساتياً يتفق مع الخضوع للقواعد الوطنية DDR بين اللوج إلى الوظائف العمومية

⁵¹ Memorandum of Understanding بتاريخ 9 سبتمبر 2005، ولا سيما المادة 2؛ PESC/مجلس الاتحاد الأوروبي، العمل المشترك 2005/643 هلسنكي، 15 أغسطس 2005، النقطة 5.2؛ Integrated Disarmament, between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement، بدأت البعثة في سبتمبر 2005، 15 أغسطس 2006. EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)، ACEH/07، والأمانة العامة للمجلس بمشاركة دول من آسيا وشركاء أوروبيين وأنهت ولايتها في 15 ديسمبر 2006. وثبتت التجربة إمكان المواجهة الدولية المؤقتة من دون أن تحدد المدة الملانمة لسباق آخر

⁵² الفقرتان 30 و31؛ دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصل 71. تتحدث الفقرة 31 عن عفو عام، أما القيود المقترحة، S/2007/206، مبادرة 2007 Integrated Disarmament، في الدراسة فهي صيغة تأطير ينبغي تحديدها في تشريع التنفيذ وفق الالتزامات الدولية. انظر أيضاً الأمم المتحدة أغسطس 2023، ولا سيما القسمان 25، DDR and Transitional Justice، الوحدة 6.20، Demobilization and Reintegration Standards، 7.2. وتعرض الوثيقة سياسة الأمم المتحدة بشأن حدود العفو عن بعض الانتهاكات الجسيمة، وهي مرجع دولي عملياتي ومعياري وليست قانوناً 4.1.2 داخلياً مغربياً

⁵³ يضمن الفصل 7 من الدستور المغربي حرية تأسيس الأحزاب وممارسة أنشطتها في احترام للدستور والقانون، لكنه يمنع تأسيسها على أسس دينية أو لغوية أو عرقية أو جهوية، كما يمنع أن يكون هدفها المساس بالوحدة الوطنية أو الوحدة الترابية للمملكة. انظر: الدستور، الفصل 7؛ والقانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، ولا سيما المادتان 3 و4

⁵⁴ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement، هلسنكي، 15 أغسطس 2005، النقط 1.2.1 و1.2.2 و4 و5. نص الاتفاق على فتح المجال أمام أحزاب سياسية محلية. ولذلك لا يمكن الاستناد إلى أهميته للقول إنه اعتمد نموذجاً حزبياً قائماً حصراً على إعادة الإدماج الفردي DDR المقارنة في مجال

⁵⁵ الفقرة 32، S/2007/206، انظر: المبادرة المغربية لسنة 2007

وعليه، ينبغي أن يظل المجلس إطاراً لتنفيذ الوظائف الانتقالية المحددة صراحة في التسوية.

ويمكن أن تدعمه أمانة تقنية تتولى التحضير لنقل الإدارات والميزانيات وأنظمة المعلومات، وتكوين الأطر الجهوية، وتنظيم المرافق والجدول الانتخابي.

لكن الوظائف التحضيرية لا تجعل منه حكومة للحكم الذاتي قبل الانتخابات، ولا تمنحه سلطة تشريعية أو تنظيمية عامة على الجهة.

ويجب أن يحدد الاتفاق منذ البداية مهامه ومعايير إنجازها وأجال انتهائها. وبمجرد تنصيب المؤسسات المنتخبة، ينتهي دوره في تمثيل الأطراف، وتنتقل الملفات التقنية التي لم تغلق بعد إلى الإدارات المختصة.

فالمجلس الانتقالي أداة لعبور مرحلة، لا أساساً لنظام سياسي مواز.

القسم الثاني: بناء جماعة سياسية مشتركة

أ. المصالحة والعودة ومعالجة الآثار الإنسانية للنزاع

يمكن لاتفاق سياسي أن يغلق النزاع من الناحية القانونية، لكنه لا يحوي تلقائياً آثار عقود من الانفصال على الأسر والأوضاع الإدارية والممتلكات والعلاقات الاجتماعية.

ولهذا يمكن للتسوية أن تنشئ آلية مؤقتة لمواكبة العودة وإعادة الإدماج وتسوية بعض الأوضاع الفردية الناشئة مباشرة عن النزاع.

ولا ينبغي أن تكون وظيفة هذه اللجنة فرض سرديّة رسمية للتاريخ أو الحلول محل المحاكم والإدارات.

ويتركز عملها على المسائل ذات الصلة المباشرة بإنهاء النزاع: جمع شمل الأسر، وتسوية الأوضاع الإدارية، ومواكبة العودة وإعادة الاستقرار، والوساطة الاجتماعية، وضمان المساواة في المعاملة، ومساعدة الأشخاص العائدين أو المعاد إدماجهم.

ويمكن أن تسهل اللجنة كذلك التسويات الودية لبعض النزاعات ذات الطابع الممتلكاتي المرتبطة بالنزوح أو بالانفصال الطويل للأسر.

لكن المنازعات بشأن الملكية والحقوق العينية والحقوق القابلة للاحتجاج قانوناً تظل من اختصاص الإدارات والقضاء. فاللجنة وسيط وميسر، وليست قضاء موازياً.

وبجد هذا الاختيار امتداده في مبادرة 2007 التي تقر ضرورة ضمان إعادة الإدماج الكامل للعائدين في ظروف تحفظ كرامتهم وأمنهم وممتلكاتهم.⁵⁶

كما تقدم تجربة هيئة الإنصاف والمصالحة في المغرب درساً منهجياً مفيداً، من دون إسقاط ولايتها على حالة مختلفة. فقد أظهرت فائدة الآليات المؤقتة التي تجمع بين جبر الضرر والمواكبة الاجتماعية والإدارية، ومعالجة بعض الملفات الفردية، وحفظ الأرشيف والذاكرة، ثم إحالة المتابعة إلى المؤسسات الدائمة.⁵⁷

ولهذا ينبغي أن تكون ولاية اللجنة محددة منذ إنشائها، وأن تكون إجراءاتها شفافة ومتاحة على قدم المساواة، وأن يكون لها أجل لانتهاء.

⁵⁶ تنص مبادرة 2007 على اتخاذ المملكة التدابير الضرورية لضمان إعادة الإدماج الكامل للعائدين في ظروف تكفل كرامتهم وأمنهم وحماية ممتلكاتهم. الفقرة 30، S/2007/206: انظر.

⁵⁷ هيئة الإنصاف والمصالحة، التقرير الختامي، المجلد الثالث، «جبر الأضرار»؛ خلاصة التقرير الختامي، ولا سيما الأجزاء المتعلقة بجبر الضرر وإعادة الإدماج ومتابعة التوصيات؛ المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الوثائق المتعلقة بالمتابعة. تستدعي التجربة لطابعها المؤقت وآلياتها في الجبر والإدماج والأرشيف والذاكرة، من دون مساواتها بالحالة محل الدراسة أو اعتبارها بديلاً عن المؤسسات العادية.

وعندما تتطلب حالة فردية قراراً ملزماً قانوناً، تحال التوصية إلى الإدارة أو المحكمة المختصة.

وبذلك تصبح المصالحة جسراً لإغلاق الآثار البشرية والاجتماعية للنزاع، لا مؤسسة سياسية دائمة ولا عدالة ثانية.

ب. بناء قاعدة سياسية جهوية على أساس مدني وترابي

من أكثر الأسئلة حساسية في كل نظام حكم ذاتي سؤال: من يشكل الجماعة السياسية التي تمارس الحقوق الجهوية؟

فإذا بني النظام الدائم على النسب القبلي أو الانتماء الجينيولوجي أو على تصنيفات نشأت خلال النزاع، فقد ينتهي إلى توريث الانقسام بدل تجاوزه.

ولهذا ينبغي أن يتجه النظام النهائي نحو قاعدة مدنية وترابية.

ويستند الحق المستدام في المشاركة السياسية الجهوية، أساساً، إلى الجنسية المغربية، والإقامة الاعتيادية والفعلية داخل الجهة، ويمكن أن يقترن بمدة إقامة معقولة يحددها نظام الحكم الذاتي والتشريع الانتخابي.

غير أن الانتخابات الأولى تطرح وضعاً استثنائياً. فمن يعود إلى الجهة في إطار التسوية لا يمكنه، بحكم الواقع، استيفاء شرط إقامة لسنوات سابقة.

ولذلك يتعين أن تحدد التسوية النهائية قواعد خاصة بالمشاركة في الاستحقاقات الأولى، تضمن مشاركة العائدين فعلياً وتحمي في الوقت نفسه نزاهة العملية الانتخابية.

ويجب أن تكون مسطرة التسجيل شفافة وتواجهية، وأن يكون قرار التسجيل أو رفضه قابلاً للطعن في مسطرة سريعة، حتى تحسم المنازعات قبل اعتماد القوائم الانتخابية بصورة نهائية.

وبعد الدورة المؤسساتية الأولى ينتهي، من حيث الأصل، الاستثناء المتعلق بمدة الإقامة، مع مراعاة حالات التأخر في العودة التي لا تعزى إلى أصحابها والضمانات التي تقررها التسوية.

وبعد ذلك يخضع الجميع للقواعد العامة، ولا يصبح النسب وحده سندا انتخابياً دائماً ينتقل عبر الأجيال.

وينطبق المنطق نفسه على أبناء الأسر المولودين خارج الجهة. فلا ينبغي إقصاؤهم تلقائياً إذا كان وجودهم خارجها نتيجة لمسار عائلي فرضه النزاع، لكن الأصل العائلي لا يمنح في المقابل حقاً سياسياً جهوياً دائماً لمن يظل مستقراً بصورة مستمرة خارجها.

ومع مرور الزمن، تصبح العودة الفعلية والاندماج الحقيقي في الجماعة الترابية هما المعيارين الأكثر موضوعية.

وفي المقابل، يجب حماية الأشخاص المستقرين بصورة دائمة في الجهة عند دخول النظام حيز النفاذ. فلا يجوز معاملتهم كجماعة سياسية مؤقتة.

وبهذا يحمي النظام النهائي فئتين معاً: من عاشوا واستقروا في الجهة، ومن اختاروا فعلياً العودة والاندماج فيها.

ج. حماية الهوية الحسانية من دون إضفاء طابع إثني على المواطنة

يمثل الانتقال إلى منطق مدني وترابي تطوراً بالمقارنة مع الصيغة الانتخابية الواردة صراحة في مبادرة 2007، التي تنص في فقرتها 19 على برلمان جهوي يضم أعضاء منتخبين من مختلف القبائل الصحراوية وأعضاء منتخبين بالاقتراع العام المباشر من مجموع سكان الجهة.

ولذلك لا يمكن تقديم أي نظام مدني ترابي جديد بوصفه مجرد تطبيق حرفي للمبادرة القديمة، بل ينبغي أن يكون نتيجة للنظام النهائي المتفاوض بشأنه.⁵⁸

غير أن حماية الهوية الحسانية لا تستلزم تحويل الانتماءات القبلية إلى فئات قانونية دائمة للمواطنة.

فالدستور المغربي يكرس الحسانية مكوناً من مكونات الهوية الثقافية المغربية الموحدة، كما تنص مبادرة 2007 على مجلس اقتصادي واجتماعي جهوي يضم مكونات اقتصادية واجتماعية ومهنية وجمعوية.

وبدلاً من تكاثر المؤسسات، يمكن إنشاء تشكيل استشاري داخل هذا المجلس أو داخل مؤسسة جهوية قائمة، يعنى بالتراث الحساني والعادات الاجتماعية والوساطة الثقافية وقضايا الذاكرة.⁵⁹

ويمكن أن يضم مثقفين وباحثين وفاعلين في الثقافة الحسانية وممثلين للمجتمع المدني ونساء وشباباً وشخصيات لها معرفة بالبنيات الاجتماعية والعرفية.

وتظل آراؤه استشارية وعلنية، من دون حق نقض للبرلمان الجهوي ومن دون سلطة تحول الانتماء القبلي إلى وضع قانوني دائم.

وبذلك تفصل حماية الهوية عن «أثنية» المواطنة.

كما يظل سكان الجهة مشاركين بصورة كاملة في المؤسسات الوطنية: ينتخبون مؤسسات الحكم الذاتي ويشاركون في الوقت نفسه في الانتخابات الوطنية ويمثلون في البرلمان وبقية مؤسسات المملكة، وهو منطق نصت عليه مبادرة 2007 صراحة.⁶⁰

وعليه، فنحن أمام مستويين للمشاركة السياسية، لا أمام جنسيتين أو مواطنتين. الجنسية واحدة، والمواطن يمارس حقوقه في مؤسسات جهوية ووطنية تنتمي جميعها إلى النظام الدستوري نفسه.

القسم الثالث: تنظيم المرحلة الانتقالية ودخول النظام الجديد حيز التنفيذ

أ. انتقال من خمس مراحل

المرحلة الانتقالية ليست فراغاً بين الاتفاق والمؤسسات، بل هي المسار الذي يحول التسوية إلى نظام قادر على العمل.

ويمكن تنظيمها في خمس مراحل وظيفية متعاقبة، مع إمكان تداخل بعض العمليات، وفق جدول متفق عليه ومعايير قابلة للتحقق لإنهاء كل مرحلة.

المرحلة الأولى: تثبيت البيئة الأمنية. وتشمل تدعيم وقف إطلاق النار، وتحديد هوية المقاتلين، وبدء نزع السلاح والتسريح، والتحصير للعودة. وينبغي أن ترتبط الالتزامات الأمنية بضمانات قانونية وسياسية مسبقة، حتى لا تصبح كل خطوة موضوع تفاوض جديد.

المرحلة الثانية: التهيئة الإدارية. وتشمل إعداد المصالح والميزانيات وأنظمة المعلومات، ونقل الموظفين، وتكوين الأطر. وتتم هذه العمليات على أساس قانوني انتقالي واضح، من دون منح مؤسسات غير منتخبة بعد صلاحيات الحكم الذاتي الدائمة.

⁵⁸ تنص الفقرة 19 من مبادرة 2007 على برلمان لجهة الصحراء ذاتية الحكم يضم أعضاء منتخبين من مختلف القبائل الصحراوية وأعضاء منتخبين بالاقتراع العام المباشر من مجموع سكان الجهة.

⁵⁹ ينص الفصل 5 من الدستور على عمل الدولة على صيانة الحسانية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الهوية الثقافية المغربية الموحدة. وتنص الفقرة 26 من مبادرة 2007 على مجلس اقتصادي واجتماعي جهوي يضم ممثلين عن القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية والجمعوية وشخصيات مؤهلة.

⁶⁰ تنص الفقرة 18 من مبادرة 2007 على تمثيل سكان الجهة في البرلمان وبقية المؤسسات الوطنية وعلى مشاركتهم في الاستحقاقات الانتخابية الوطنية.

المرحلة الثالثة: إقرار نظام الحكم الذاتي وفق الكيفيات المحددة في التسوية. وتحدد التسوية النهائية قواعد المشاركة في مسطرة الإقرار، ويمكن في الوقت نفسه التحضير للانتخابات الأولى وفق القواعد الخاصة بكل عملية.

المرحلة الرابعة: تنصيب المؤسسات المنتخبة ونقل الاختصاصات. فتجري الانتخابات، وينصب البرلمان والحكومة الجهويان، ثم تبدأ عمليات نقل الاختصاص وفق الجدول المضمون قانوناً، مصحوبة بالموظفين والتمويل والبيانات والتجهيزات الضرورية.

المرحلة الخامسة: العودة إلى الوضع المؤسساتي العادي. وفيها يحل المجلس الانتقالي، وتحال ملفاته إلى المؤسسات المختصة، وتنتهي الآليات الدولية وفق شروط ولاياتها.

ولا يعني انتهاء الانتقال مؤسساتياً سقوط الحقوق الفردية أو الالتزامات التي لا تزال قيد التنفيذ.

وينبغي أن يحدد الجدول الزمني الترابط بين العمليات، والأدلة المطلوبة لإثبات إنجازها، وكيفية التعامل مع التأخر. فلا يجوز أن تتحول صعوبات الإدارة إلى مبرر لاستمرار الهيئات المؤقتة بلا نهاية، كما لا يجوز أن يؤدي تاريخ إغلاق جامد إلى فراغ في الاختصاص أو انقطاع مرفق أساسي.

ب. الإقرار الشعبي للنظام المتفاوض بشأنه

تحتاج مسألة الإقرار الشعبي إلى تمييز قانوني دقيق.

فالنص المنشور لمبادرة 2007 ينص على إخضاع النظام الناتج عن المفاوضات لاستشارة استفتاءية للسكان المعنيين، وتقرر الفقرة 27 أن يكون ذلك في إطار استشارة حرة مرتبطة بممارسة الحق في تقرير المصير، بينما تنص الفقرة 29 على إدماج النظام بعد ذلك في النظام الدستوري المغربي.⁶¹

وهذه الاستشارة تختلف في موضوعها ووظيفتها عن الآلية الاستفتاءية التي سبق أن طرحت في مخطط التسوية الأمامي.

ففي مبادرة 2007، تأتي الاستشارة **بعد التفاوض**، ويكون محلها إقرار النظام المتفق عليه. ولذلك فهي أداة لإضفاء الشرعية الديمقراطية على التسوية والانتقال منها إلى النظام المؤسساتي الدائم.

وبتولى الاتفاق النهائي تحديد شروط المشاركة، وضمانات حرية الاختيار، وحق المشاركين في المعلومات، ومساطر الطعن.

ولا ينبغي الخلط بين هذه القواعد الاستثنائية الخاصة بإقرار التسوية وبين القانون الانتخابي الدائم الذي سيحكم مؤسسات الجهة بعد انتهاء المرحلة الانتقالية.⁶²

كما أن الإقرار الأولي للنظام لا ينشئ آلية دورية أو دائمة يمكن استخدامها لإعادة النظر في وحدة السيادة أو الوحدة الترابية أو النظام الدستوري للمملكة.

فبعد دخول النظام حيز النفاذ تخضع مراجعته للمساطر الدستورية والخاصة به.

وينبغي هنا الالتزام بحدود ما هو معلوم. فهذه الكيفيات مستمدة من النص المنشور لسنة 2007. أما بقاؤها أو تعديلها في أي صيغة مطورة لاحقة، فلا يمكن الجزم به في غياب نص رسمي منشور وقابل للتحقق.

ج. الانتقال من المؤسسات المؤقتة إلى المؤسسات العادية

⁶¹ الفقرات 8 و 27 و 29. تنص الفقرة 8 على الاستشارة الاستفتاءية بشأن النظام الناتج عن المفاوضات، وتحدد الفقرة 29/2007، S/2007/2007، انظر مبادرة 2007 مبدأ الاستشارة الحرة، بينما تنص الفقرة 29 على إدماج النظام في المنظومة الدستورية المغربية 27

⁶² الفقرتان 8 و 27، S/2007/2007، انظر مبادرة 2007

بإجراء الانتخابات الأولى، تظهر السلطات التي تملك الشرعية للحكم وفق النظام الجديد.

ويؤدي تنصيب البرلمان الجهوي، وانتخاب رئيس الحكومة الجهوية وتنصيبه وفق القواعد المعتمدة، إلى بدء الممارسة العادية للاختصاصات.

أما نقل الإدارات والمصالح فيستمر وفق الجدول الزمني المضمون، من دون ربط شرعية المؤسسات المنتخبة باكتمال كل تفصيل إداري.

ويتم حل المؤسسات المؤقتة وفق مسطرة محددة مسبقاً، مع نقل الأرشيف والملفات والأصول والالتزامات إلى السلطات المختصة، من دون الحاجة إلى تفاوض جديد كلما حان موعد انتهاء هيئة انتقالية.

وتستمر الالتزامات الفردية المتعلقة بإعادة الإدماج أو جبر الضرر تحت مسؤولية المؤسسات العادية المعينة في التسوية.

كما يعد تقرير ختامي يبين ما أنجز، وما بقي من التزامات، والجهات التي ستتولى متابعتها.

أما آليات المصالحة أو الترتيبات الدولية فتخضع لمعايير إنهاؤها الخاصة، من دون أن يؤدي استمرار بعضها تقنياً إلى استمرار التمثيل السياسي المؤقت للأطراف.

وبذلك ينتهي الانتقال بوصفه مرحلة سياسية، من دون قطع استمرارية الحقوق أو المرافق.

الجزء الثالث: ضمان الاندماج الوطني والانفتاح الخارجي واستدامة النظام

لا يكفي أن يكون نظام الحكم الذاتي قابلاً للعمل في سنواته الأولى؛ بل ينبغي أن يكون قادراً على الاستمرار عندما تتغير الحكومات، وتتباين الأغلبية السياسية، وتراجع الموارد، أو تقع أزمات أمنية.

ولهذا تقوم استدامته على ثلاث دوائر من الضمانات: انفتاح خارجي لا يمس وحدة التمثيل الدولي للمملكة؛ استمرارية دستورية ومؤسساتية تتجاوز تغير الأغلبية؛ وآليات قادرة على التعامل مع الأزمات من دون أن تتحول الأزمات إلى وسيلة لتغيير التوازن الدستوري.

القسم الأول: التوفيق بين التعاون الخارجي للجهة ووحدة التمثيل الدولي

أ. تعاون خارجي في نطاق الاختصاصات الجهوية

لا يمكن لحكم ذاتي فعلي أن يعمل داخل فضاء مغلق.

فالجهة التي تتولى الاستثمار والبيئة والسياحة والتعليم العالي والبحث والثقافة تحتاج بطبيعتها إلى علاقات تعاون مع جهات ومؤسسات خارج المغرب.

ولهذا الانفتاح سند مباشر في مبادرة 2007، إذ تنص الفقرة 15 على أن تمارس الدولة مسؤوليتها في العلاقات الخارجية بالتشاور مع الجهة بشأن المسائل المرتبطة مباشرة باختصاصاتها، وأن تتمكن الجهة، بالتشاور مع الحكومة، من إقامة علاقات تعاون مع جهات أجنبية.⁶³

وفي هذا الإطار، يمكن للمؤسسات الجهوية تطوير تعاون تقني واقتصادي وأكاديمي وثقافي وبيئي مع جماعات أو مؤسسات أجنبية في حدود اختصاصاتها.

لكن هذا التعاون لا ينشئ للجهة شخصية قانونية دولية مستقلة عن المملكة.

ب. الحفاظ على وحدة الشخصية القانونية الدولية للمملكة

لا تملك الجهة سفارات خاصة، ولا تمارس الاعتراف بالدول، ولا تدير سياسة خارجية مستقلة، ولا تنضم باسمها إلى المنظمات الدولية المخصصة للدول، ولا تبرم اتفاقات عسكرية، ولا تلزم المملكة دولياً.

وعندما تتعلق مفاوضات دولية تقودها الدولة مباشرة باختصاص من اختصاصات الجهة، يمكن إشراك ممثلين عنها بصفة تقنية داخل الوفد الوطني وفق الكيفيات التي تحددها الحكومة.

وهذه المشاركة تسمح بإدماج الخبرة الترايبية في الموقف الوطني من دون تفتيت وحدة التمثيل الدولي.

والحد الفاصل هنا واضح: التعاون الخارجي امتداد وظيفي للاختصاصات الداخلية للجهة، أما الدبلوماسية والشخصية القانونية الدولية وسلطة إلزام المملكة فتبقى للدولة.

ج. مواكبة دولية محتملة، محدودة بتنفيذ التسوية

⁶³ تنص مبادرة 2007 على أن تمارس الدولة مسؤوليتها في العلاقات الخارجية بالتشاور مع الجهة في المسائل المتعلقة مباشرة باختصاصاتها، وأن تستطيع الفقرة 15، S/2007/206: الجهة، بالتشاور مع الحكومة، إقامة علاقات تعاون مع جهات أجنبية. انظر

يجب عدم الخلط بين المواكبة الدولية لمرحلة إنهاء النزاع وبين تدويل دائم لعمل الحكم الذاتي.

قد تكون بعثة أو آلية دولية مفيدة في عمليات انتقالية معينة، لكن مشروعيها تتوقف على وضوح حدودها وانتهائها.

فإذا نصت التسوية النهائية على دعم دولي لبعض عمليات الانتقال، يجب أن تذكر مهامه على سبيل الحصر، وأن يمارس في احترام سيادة المملكة واختصاصات مؤسساتها، وألا تستطيع البعثة توسيع ولايتها من جانب واحد.

وقد تشمل المهام وظائف تقنية أو عمليات تحقق مرتبطة مباشرة بنزع السلاح أو الانتقال أو غير ذلك من المقتضيات التي ينص عليها الاتفاق.

لكن الوجود الدولي لا يمكن أن يتحول إلى رقابة دائمة على الميزانية الجهوية، أو القوانين، أو التعيينات، أو السياسات العمومية، أو عمل الشرطة الجهوية، أو العلاقات اليومية بين مؤسسات الدولة والجهة.

ولا يكون هيئة استئناف ضد الأحكام القضائية المغربية، ولا جهازاً يملك الإذن بممارسة اختصاصات الحكم الذاتي أو تعليقها.

ويتعين أن تتضمن الولاية غاية محددة، واختصاصات محصورة، ومعايير موضوعية للإنجاز، ومسطرة للانتهاء والانسحاب.

وبعد المرحلة الانتقالية، تستند ضمانات الحكم الذاتي إلى الدستور ونظامه وقواعد تنفيذه ومؤسساته المنتخبة وتمويله والقضاء الوطني.

ولا يؤثر انتهاء بعثة خاصة على الالتزامات الدولية للمملكة أو على الآليات الدولية التي تظل واجبة التطبيق عليها.

بهذا المعنى، تستطيع المواكبة الدولية أن تساعد على إغلاق النزاع، لكنها لا تصبح مستوى ثالثاً ودائماً للحكم.

القسم الثاني: ضمان الاستمرارية الدستورية والمؤسسية

أ. الملكية إطاراً للاستمرارية المشتركة

تشكل الملكية، في البناء الدستوري المغربي، عنصراً مركزياً في استمرارية الدولة ووحدتها، ومن ثم يمكن أن تؤدي وظيفة مهمة في إدماج الحكم الذاتي داخل النظام الدستوري المشترك.

ويكتسب هذا البعد أهمية خاصة إذا أفرزت الانتخابات الوطنية والجهوية أغلبية سياسية متعارضة.

فالفصل 42 من الدستور يحدد الملك بصفته رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، كما يجعله ضامناً لاستقلال المملكة ووحدتها الترابية. وينظم الفصل 41 صلاحياته الدينية بصفته أمير المؤمنين، في حين يحصن الفصل 175 الشكل الملكي للدولة من المراجعة الدستورية.⁶⁴

وتتسجم مبادرة 2007 مع هذا البناء، إذ تبقى الاختصاصات الدستورية والدينية للملك ضمن صلاحيات الدولة، وتنص على أن ينتخب البرلمان الجهوي رئيس الحكومة الجهوية وأن يتولى الملك تنصيبه.⁶⁵

وتربط هذه الصيغة بين مصدرين متكاملين للشرعية: شرعية سياسية جهوية مصدرها المؤسسات المنتخبة، ورابطة دستورية مشتركة داخل الدولة.

⁶⁴ انظر دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصول 41 و42 و175. ويحدد الفصل 42 على وجه الخصوص وظائف الملك في استمرارية الدولة والتحكيم بين مؤسساتها، بينما يستثنى الفصل 175 الشكل الملكي للدولة من مجال المراجعة الدستورية.

⁶⁵ تبقى مبادرة 2007 الاختصاصات الدستورية والدينية للملك ضمن اختصاصات الدولة، وتنص على انتخاب رئيس الحكومة الجهوية من البرلمان الجهوي. الفقرتان 14 و20، S/2007/206: ثم تنصيبه من الملك. انظر.

وفي حكم ذاتي واسع، قد تختلف الأغلبية الجهوية عن الأغلبية الوطنية، وقد تتباين السياسات الاقتصادية أو الاجتماعية أو التعليمية أو الثقافية، لكن ذلك لا يعني قطيعة مؤسساتية ما دام كلا المستويين يعمل داخل النظام الدستوري نفسه.

وفي هذا السياق تؤدي الملكية وظيفة استمرارية فوق التداولات السياسية، من دون أن تصبح جهة للفصل اليومي في تنازع الاختصاص.

فالمنازعات القانونية العادية تظل من اختصاص آليات التنسيق والمحكمة الدستورية، بينما تتمثل الوظيفة الملكية في صون الاستمرارية العامة وحسن سير النظام المؤسساتي في نطاق الصلاحيات الدستورية.

ب. ضمان استمرار المؤسسات في أوقات الأزمة

لا تقاس متانة أي نظام مؤسساتي في أوقات الانسجام فقط، بل في لحظات الانسداد السياسي والأزمات الميزانية وتعرش الانتخابات والتهديدات الأمنية.

ولهذا ينبغي أن يتضمن نظام الحكم الذاتي بنداً واضحاً للاستمرارية المؤسساتية، يضمن عمل المرافق من دون أن يغير بصورة دائمة توزيع الصلاحيات.

فإذا تعذر، بصورة استثنائية، إجراء الانتخابات الجهوية في موعدها، تستمر المؤسسات المنتهية ولايتها في تصريف الأعمال الضرورية فقط، بما يضمن الاستمرارية الإدارية والمسائل التي لا تحتمل التأجيل.

ويحدد موعد جديد للانتخابات داخل أجل معلوم، ويخضع أي تمديد استثنائي للضمانات القانونية والرقابة القضائية التي يقرها النظام.

وإذا تعذر مؤقتاً تشكيل حكومة جهوية، تطبق القاعدة نفسها: تستمر الإدارة الضرورية من دون اتخاذ قرارات هيكلية تلزم الحكومة اللاحقة، إلا في حالات الضرورة المعلقة.

كما ينبغي اعتماد آلية للاستمرارية الميزانية. فإذا لم تعتمد الميزانية في موعدها، تسمح اعتمادات مؤقتة بدفع الأجور واستمرار الخدمات الأساسية وتنفيذ الالتزامات السابقة والحفاظ على البرامج الضرورية إلى أن تستعد الدورة الميزانية العادية.⁶⁶

ج. منع الأزمة من التحول إلى تعديل دائم لتوزيع الاختصاصات

تحتاج الأزمات الأمنية إلى القدر نفسه من الضبط.

فقتل سلطات الدولة الدستورية في الدفاع والأمن الوطني والوحدة الترابية وغيرها من مجالات السيادة نافذة بالكامل.

لكن ممارستها في الظروف الاستثنائية يجب أن تتكامل مع نظام الحكم الذاتي والأحكام الدستورية ذات الصلة بطريقة تسمح بالعودة إلى الوضع المؤسساتي العادي بمجرد انتهاء الأزمة.

وفي الاتجاه المقابل، لا تستطيع المؤسسات الجهوية اتخاذ الأزمة ذريعة لممارسة صلاحيات سيادية لا يخولها لها النظام.

وأي إجراء استثنائي يؤثر في ممارسة الحكم الذاتي ينبغي أن يكون معللاً، وضرورياً، ومتناسباً، ومحدداً في الزمن.

⁶⁶ دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصل 75، بشأن الآلية الوطنية لفتح الاعتمادات اللازمة لاستمرار المرافق العامة عند عدم وجود قانون مالية نافذ القسم 29، على تمديد محدود لاعتمادات بانغسامورو. ويحتاج تطبيق منطق مماثل، المادة VII، Republic Act No. 11054 وعلى سبيل المقارنة، تنص على ميزانية الحكم الذاتي إلى أساس قانوني صريح.

وتظل القرارات الإدارية وغيرها من الأعمال القابلة للطعن خاضعة للقضاء المختص، مع احترام الخصوصية الدستورية للصلاحيات الملكية ولنظام حالة الاستثناء، ومن دون افتراض وجود رقابة عامة لا يقرها الدستور.⁶⁷

فالغاية هي الجمع بين ثلاث مقتضيات: استمرارية الدولة، وحماية السكان، وبقاء الإطار الدستوري للحكم الذاتي.

وقد تفرض الأزمة تدابير استثنائية ومؤقتة، لكنها لا ينبغي أن تصبح مساراً غير مباشر لإعادة توزيع السلطات خارج الإجراءات القانونية المقررة.

القسم الثالث: اختبار قدرة التسوية على الصمود والاستمرار

لا يكفي تصميم المؤسسات نظرياً؛ بل ينبغي اختبارها أمام سيناريوهات الضغط.

ويمكن تقييم النموذج من خلال فرضيات الخلاف السياسي الحاد، أو تراجع الموارد، أو الأزمة الأمنية. وهذه الاختبارات ليست تنبؤاً بالنجاح ولا برهاناً تجريبياً مسبقاً، وإنما وسيلة لكشف نقاط الضعف والآليات التي يؤدي غيابها إلى هشاشة التسوية.

أ. اختبار الصلابة الدستورية والمؤسسية

ينبغي للنظام أن يحقق توازناً مزدوجاً.

فمن جهة، يجب حماية الاختصاصات الذاتية من تقليص أحادي بواسطة قانون عادي. ومن جهة أخرى، يجب منع المؤسسات الجهوية من تحويل صلاحياتها إلى سلطة تأسيسية أو إلى مقومات للسيادة.

كما ينبغي أن تظل آليات التنسيق والفصل القضائي فعالة حتى إذا انتمت الحكومتان الوطنية والجهوية إلى معسكرين سياسيين متعارضين.

ويمكن اختبار ذلك بسيناريو تداول سياسي يضع أغلبية وطنية في مواجهة أغلبية جهوية مختلفة جذرياً. وعندئذ يكون معيار النجاح هو قدرة الطرفين على الوصول إلى القضاء واحترام أحكامه والاستمرار في التنسيق، من دون إعادة التفاوض على وجود الحكم الذاتي ذاته ومن دون ادعاء سلطة تأسيسية على المستوى الجهوي.

ب. اختبار الصلابة المالية والاقتصادية والأمنية

مالياً، ينبغي التأكد من أن الموارد متوقعة بما يكفي لممارسة الاختصاصات، وأن صيغة التمويل قادرة على استيعاب التقلبات العادية، وأن الدين الجهوي يظل مستداماً، وأن صندوق الأجيال لا يبتلع تدريجياً في الإنفاق الجاري.

كما لا ينبغي قياس الاستقلالية الاقتصادية بحجم الأموال المحولة فقط، بل بقدرتها على خلق التكوين والمقاولات والابتكار والتشغيل وتنويع الاقتصاد.

أمنياً، ينبغي أن تنتهي عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إلى اختفاء فعلي للبنيات العسكرية الموازية، مع فتح مسارات موثوقة لإعادة الإدماج الفردي.

وينبغي أن تتمكن الشرطة الجهوية من ممارسة وظائفها من دون أن تتحول إلى قوة عسكرية موازية.

⁶⁷ دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصول 59 و107 و117 و118. ينظم الفصل 59 حالة الاستثناء، بينما تتعلق الفصول 107 و117 و118 باستقلال القضاء ووظيفته في حماية الحقوق وإمكان الطعن في الأعمال الإدارية. ولا تنشئ هذه النصوص بمفردها مجموع ضمانات الضرورة والتناسب والتحديد الزمني المقترحة للآليات التي تؤثر في الحكم الذاتي؛ ولذلك ينبغي إقرارها صراحة في الإطار القانوني المختص، مع احترام الدستور ومن دون افتراض وجود طعن عام في كل عمل ملكي.

كما يجب أن تسمح آليات الأزمة باستمرار المؤسسات من دون تغيير دائم لتوزيع الاختصاص أو توسع أحادي في صلاحيات الجهة.

ويمكن اختبار ذلك من خلال سيناريو انخفاض مستدام للإيرادات، أو ارتفاع حاد في كلفة الخدمات المنقولة، أو ظهور تهديد أمني يتجاوز قدرات الشرطة الجهوية.

وعندئذ يقاس نجاح النظام باستمرارية الخدمات الأساسية، وشفافية الدعم الوطني، وتصحيح الاختلالات استناداً إلى بيانات، والقدرة على العودة إلى الوضع العادي بعد الأزمة.

ج. اختبار الصلابة الديمقراطية والاجتماعية والدولية

ديمقراطياً واجتماعياً، يتعين أن تحقق الاستحقاقات الأولى توازناً بين مشاركة العائدين فعلياً وحماية الحقوق السياسية للمقيمين بصورة دائمة في الجهة، وفق الكيفيات التي تقررها التسوية النهائية.

كما ينبغي أن تكون حماية الثقافة الحسانية عميقة وملموسة من دون تحويل الانتماء القبلي إلى تصنيف دائم للمواطنة.

وتعالج آليات المصالحة الآثار البشرية للنزاع من دون أن تصبح مؤسسات سياسية أو قضائية دائمة.

ودولياً، ينبغي أن يظل التعاون الخارجي للجهة منسجماً مع وحدة الشخصية القانونية الدولية للمملكة، وأن تكون أي مواكبة دولية محتملة محددة الوظيفة والمدة ومعايير الانتهاء.

أما مشكلات العودة المتأخرة، والطعن الانتخابي، والنزاعات المرتبطة بالامتلاكات، فينبغي أن تعالج من خلال القواعد التي يحددها النظام والتشريع والتسوية النهائية، لا عبر إعادة فتح التفاوض السياسي كل مرة.

والنموذج الذي يستطيع الصمود أمام هذه الاختبارات يمكن أن يوفر حكماً ذاتياً مؤسساتياً وتربائياً واسعاً وفعالاً، مع إبقاء الحد الفاصل واضحاً بين ممارسة الصلاحيات الجهوية ومقومات سيادة الدولة.

خاتمة

يمكن النظر إلى تعميق المبادرة المغربية للحكم الذاتي بوصفه مشروعاً للهندسة الدستورية، لا مجرد توسيع إداري للمصالحات.

وجوهر هذا المشروع هو الجمع بين ممارسة فعلية وواسعة للحكم الذاتي وبين حصر واضح ومحكم لمقومات السيادة التي تبقى للدولة.

وتتوقف قوة البناء على دقة نظام الحكم الذاتي، وعلى الحماية الدستورية لتوزيع الاختصاصات، وعلى وجود مساطر قادرة على تحويل الخلاف السياسي إلى نزاع مؤسساتي قابل للحل، بدلاً من تحوله إلى أزمة في شرعية النظام ذاته.

وتحتاج الجهة، حتى تكون سلطاتها حقيقية، إلى موارد مالية مستقرة وآليات تمويل واضحة وحقوق محددة في بعض الإيرادات، بما يجعل مسؤولياتها قابلة للممارسة الفعلية، من دون إنشاء منظومة مالية أو اقتصادية منفصلة عن المملكة.

أما الخروج من النزاع، فيقتضي تفكيك البنيات المسلحة بصورة فعلية، ونزع السلاح والتسريح، وفتح مسارات فردية لإعادة الإدماج والمشاركة السياسية.

وتؤدي المصالحة دوراً محدوداً زمنياً في معالجة الآثار الإنسانية والاجتماعية والممتلكاتية للنزاع، بينما تتحول المشاركة السياسية تدريجياً إلى مشاركة مدنية وترابية أساسها الجنسية المغربية والاندماج الفعلي في الجماعة السياسية للجهة.

ويشكل إقرار نظام الحكم الذاتي وفق الكيفيات التي تتضمنها المبادرة والتسوية النهائية مرحلة من مراحل دخوله حيز النفاذ، على أن يكون الجدول الانتقالي، وحل المؤسسات المؤقتة، وانتهاء أي بعثات دولية، محدداً منذ البداية.

وفي المجال الخارجي، تتوسع قدرة الجهة على التعاون في نطاق اختصاصاتها، من دون المساس بوحدة التمثيل الدولي والشخصية القانونية الدولية للمملكة.

وتؤدي الملكية وظيفتها الدستورية في استمرارية الدولة ووحدة نظامها المؤسساتي، بينما تحال المنازعات العادية حول الاختصاص عبر آليات التنسيق والقضاء المختص.

أما الأزمات، فينبغي أن تعالج بوسائل تضمن استمرارية المرافق وحماية السكان، من دون أن تتحول الظروف الاستثنائية إلى أساس لتغيير دائم في توزيع السلطات.

ومن هنا تتضح وحدة البناء المقترح: **حكم ذاتي واسع وفعلي، محصن قانوناً، يمارس داخل وحدة النظام الدستوري وسيادة المملكة.**

فالمسألة ليست في تقليص السيادة لكي يتسع الحكم الذاتي، ولا في تقليص الحكم الذاتي لكي تصان السيادة؛ بل في بناء علاقة قانونية دقيقة تجعل الاختصاصات الجهوية واسعة ومحمية في نطاقها، وتجعل الاختصاصات السيادية واضحة ومحصورة في نطاقها.

وعلى هذه القاعدة يصبح تعميق الحكم الذاتي ممارسة ترابية واسعة للسلطة داخل **سيادة واحدة**، لا تقاس متانتها بما تعد به لحظة التفاوض فحسب، بل بقدرتها على العمل والاستمرار عندما تتباين المصالح وتتغير الحكومات وتعرض المؤسسات للاختبار.

مختارات من المراجع الرئيسية

- مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. القرار 2797(2025) ، S/RES/2797 (2025) ، 31 أكتوبر 2025.
- المملكة المغربية. «المبادرة المغربية للتفاوض بشأن نظام للحكم الذاتي لجهة الصحراء»، مرفق الرسالة المؤرخة في 11 أبريل 2007، S/2007/206.
- المملكة المغربية. دستور 2011؛ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.
- المملكة المغربية. القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستئثار، 9 ديسمبر 2022؛ المرسوم رقم 2.23.1 بتاريخ 16 فبراير 2023.
- الديوان الملكي. بلاغ بشأن تحيين مبادرة الحكم الذاتي وصياغتها بصورة مفصلة، 10 نوفمبر 2025.
- هيئة الإنصاف والمصالحة. التقرير الختامي، المجلد الثالث، «جبر الأضرار»؛ خلاصة التقرير الختامي، الرباط، 2006؛ المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الوثائق المتعلقة بمتابعة التوصيات.
- الأمم المتحدة. *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*، ولا سيما الوحدات 4.10 و 4.20 و 4.30 و 6.10 و 6.20؛ *DDR and Transitional Justice*، 25 أغسطس 2023.
- حكومة جمهورية إندونيسيا و *Free Aceh Movement. Memorandum of Understanding*، هلسنكي، 15 أغسطس 2005.
- مجلس الاتحاد الأوروبي. العمل المشترك PESC 643/2005/المؤرخ في 9 سبتمبر 2005 بشأن بعثة الاتحاد الأوروبي للمراقبة في آتشيه.
- إندونيسيا. *Law No. 11 of 2006 on the Governing of Aceh*.
- الفلبين. دستور 1987؛ *Republic Act No. 11054*، 27 يوليو 2018.
- إسبانيا. دستور 1978؛ *Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional*؛ *Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas*؛ *Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*.
- إسبانيا. *Ley Orgánica 2/2006 de Educación*؛ *Ley 14/1986 General de Sanidad*؛ *Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias*؛ *Ley 19/1994 de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*.
- المحكمة الدستورية الإسبانية 114/2017، STC ، 17 أكتوبر 2017.
- إيطاليا. الدستور، المادتان 116 و 127؛ النظام الخاص لترينتينو ألتو أديجي/جنوب تيرول.
- مقاطعة بولزانو ذاتية الحكم «*La Giunta provinciale approva l'accordo dopo lunghe trattative*» ، 23 ديسمبر 2025.
- بلجيكا. الدستور، المادتان 142 و 143.

فنلندا 1144/1991، *Act on the Autonomy of Åland*، وزارة الشؤون الخارجية، *The Special Status of the Åland Islands*.

International Working Group of Sovereign Wealth Funds. Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices, Santiago Principles، أكتوبر 2008.

محكمة العدل للاتحاد الأوروبي، الغرفة الكبرى، 4 أكتوبر 2024، القضايا المرتبطة بـ *Front Polisario*، C-779/21 P و C-799/21 P و C-778/21 P و C-798/21 P.

SNRT News ووكالة المغرب العربي للأنباء. تصريح السفير عمر هلال بشأن المشروع المطور والمفصل للحكم الذاتي، 17 يونيو 2026.