

إهداء

إلى من قال فيها عز وجل:

"وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحساناً"

(سورة الإسراء: الآية 23)

إلى أمي وأبي العزيزين عرفانا وتقديرا ومحبة لهم.

إلى زوجتي العزيزة

إلى أساتذتي الذين كانوا خير معين في مساري الدراسي

إلى كل من رافق درب مسيرتي الدراسية بسلك الإجازة بكلية

الحقوق بالدار البيضاء

إلى أصدقائي الأعزاء

إلى من ساعدني من قريب أو من بعيد

إلى كل هؤلاء أهذي ثمرة جهدي

إلى من ساعدني من قريب أو من بعيد
إلى كل هؤلاء أهذي ثمرة جهدي

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين القائل في كتابه المبين:

"ولله فاعبد وكن من الشاكرين"

(سورة الزمرة الآية 66)

فاشكره سبحانه على توفيقه بإتمام هذا البحث، وأصلي وأسلم على سيدنا محمد في المقام الأول بعد شكر الله سبحانه وتعالى، أتوجه بالشكر والعرفان لأهل الفضل الذين قدموا لي يد المساعدة في إنجاز هذا البحث الذين يفتخر بهم في كلية الحقوق بالدار البيضاء.

وأخص بالذكر فضيلة الدكتور "محمد اللطيف مستحقي" الذي تفضل بالإشراف على هذه البحث فجزاه الله خيرا.

كما أشكر كل الأساتذة الأجلاء الذين سهروا على تكويننا وتدريسنا بكلية الحقوق الدار البيضاء، وأخص بالذكر الأستاذة الفاضلة والقديرة "نعيمه مويبي" نسأل الله عز وجل أن يطيل عمرهم.

محمد اللطيف مستحقي
أستاذة الحقوق
الدار البيضاء
2020

تقديم

إن تعريف القانون الإداري يقتضي أن نتساءل عن الأسباب التي كانت وراء ضرورة إيجاد هذا القانون الذي تخضع له الإدارة؟ إن الجواب على هذا السؤال يقوم على مجموعة من الاعتبارات منها ما هو تاريخي ومنها ما هو موضوعي.

فمن الناحية التاريخية يمكن القول بأن ظهور قانون خاص بالإدارة قد جاء نتيجة التقلبات العارضة والطارئة التي واكبت تطور المجتمع الفرنسي إثر ثورة 1789، والتي ميزت مستر الإدارة الفرنسية منذ ذلك التاريخ.

أما من الناحية الموضوعية فإن ما يمكن الإشارة إليه هو أن وجود قانون خاص بالإدارة يرجع بالأساس إلى عاملين أساسيين:

العامل الأول، وهو طبيعة النشاط الذي تقوم به الإدارة، هذا النشاط الذي يختلف من حيث الأهداف والمصلحة عن النشاط الذي يمارسه الخواص، فإذا كان الأفراد يتوخون مما يقومون به من نشاط تحقيق مصالحهم الخاصة، فإن نشاط الإدارة يرمي بالأساس إلى تحقيق المصلحة العامة. ولتمكين الإدارة من بلوغ هذا الهدف لا بد من إيجاد الوسائل القانونية الكفيلة بذلك، وهو ما يترجم بالفعل من خلال نوعية قواعد القانون الإداري.

العامل الثاني، وهو أن ما طبع الإدارة من حاجيات تختلف عن الحاجيات التي ترتبط بالأفراد نظرا لاختلافها في الطبيعة، وما تتميز به من عبقرية، كل ذلك يقتضي إيجاد حلول تستجيب لموقعها كجهاز يسهر على تمكين الأفراد والجماعات من تحقيق متطلباتهم الأساسية. وهو ما عبر عنه أحد فقهاء القانون العام عندما أشار في معرض تحليله لأهمية تقسيم القانون إلى مواد مختلفة تستقي وجودها من نوعية القواعد القانونية التي تتشكل كل

واحدة منها، حيث قال: "... إن المشاكل التي تطرحها الإدارة لم يتم حلها بطريقة مرضية فعلا إلا في الوقت الذي تم فيه تمييز القانون الإداري كمادة خاصة"¹.

انطلاقا من هذه الاعتبارات، يمكن القول بأن التعاريف التي تم إعطاؤها للقانون الإداري قد عرفت أشكالا مختلفة، وذلك حسب المعايير التي تم اعتمادها من طرف كل اتجاه فقهي على حدة، مما يقتضي طرح بعض هذه التعاريف:

_ التعريف الأول، ويرى في القانون الإداري مجرد امتداد للقانون الدستوري، بمعنى أنه القانون الذي يهتم أساسا بأنشطة الدولة والأساليب المتبعة في تنظيمها. ومن بين الفقهاء الذين ساروا في هذا الاتجاه يمكن الإشارة إلى الفقيه الفرنسي أندري دولوبادير De Laubadère A. الذي يعرف القانون الإداري كالتالي: "إن القانون الإداري هو فرع القانون العام الداخلي الذي يهتم تنظيم ونشاط ما يسمى عادة بالإدارة، أي مجموع السلطات والأعوان والمؤسسات المكلفين، تحت مسؤولية السلطة السياسية، بضمان التدخلات المتعددة للدولة الحديثة"².

_ التعريف الثاني، ويهم الاتجاه الذي ينطلق من فكرة قانون مستقل يطبق على الإدارة، حيث يرى أن القانون الإداري هو مجموع القواعد القانونية الخاصة التي تهتم الإدارة والمطبقة من طرف القاضي الإداري³. مما ينتج عنه أن الإدارة تصبح ذلك النشاط الذي يقتضي تطبيق قواعد قانونية خاصة، تختلف عن تلك التي تطبق على الأفراد.

¹ – Pescatore P. : Introduction a la science du droit, 1960, p 13.

² – De Laubadère A. : traité de droit administratif, Paris 1980, 8ème Ed, T1, P 11.

³ – Amselek P : le service public et puissance publique, A.J.D.A, Octobre 1968, P 493.

غير أن هذا الطرح الذي يقوم على فكرة استقلالية القانون الإداري، إذا كان قد لقي استجابة لدى الاجتهاد القضائي، كما يتضح ذلك من خلال بعض القرارات، مثل قرار Blanco⁴ الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 8 فبراير 1873، فإنه قد أثار تحفظ العديد من فقهاء القانون الإداري، مثل شارل إيزنمان⁵ Eisenmann و جان فالين J. Waline فالأول حاول التنبية إلى أن فكرة قانون إداري مستقل يتكون من قواعد خاصة لا تطبق إلا على الإدارة، هي فكرة ليست صحيحة تماما، وذلك لاعتبارات موضوعية تجعل أن القانون الإداري ليس بمفرده القانون الوحيد الذي يطبق على الإدارة، بالإضافة إلى أن تطبيقه لا يقتصر على الإدارة وحدها، أما جان فالين⁶ J. Waline فقد أكد على أن أهمية رجوع القاضي الإداري إلى قواعد القانون الخاص لتطبيقها على المنازعات الإدارية، وقد أشار إلى أن هذا التطبيق ما فتى يتضاعف إلى حد أن التصور التقليدي الذي يرى في قواعد القانون الخاص مجرد استثناء لمبدأ استقلالية القانون الإداري الذي يستبعد تطبيق القانون المدني، قد عرف تراجعا كبيرا.

_ التعريف الثالث، وينطلق من الاعتبارات السابقة للتوفيق بين وجهات النظر، وذلك في محاولة إيجاد تعريف يتناسب وواقع القانون الإداري، سواء من حيث القواعد المعمول بها أو من حيث تطبيق هذه القواعد. ويكفي أن نشير إلى ما ورد عند بول أمسيليك P. Amselek في معرض تحليله للمشاكل التي تنتج عن أي محاولة ترمي إلى تعريف القانون الإداري، سواء تضمن هذا القانون "أنظمة للقانون الخاص" أي قواعد مماثلة لتلك التي تنظم علاقات الأفراد فيما بينهم، أو تضمن "أنظمة القانون العام" أي قواعد غير مألوفة

⁴ - فرغم أن هذا القرار يهّم مسؤولية الإدارة فإن مقتضياته قد تم تعميمها على كل القانون الإداري.

⁵ - Eisenmann CH : Sur le degré d'originalité du régime de la responsabilité extracontractuelle des personnes publiques, J.C.P 1949, P 742 et 751.

⁶ - Waline.J : l'application du droit privé par le juge administratif, thèse, paris 1962.

في القانون العادي، وسواء تم تطبيق هذا القانون من طرف المحاكم الإدارية أو من طرف المحاكم العادية...".

ومع ذلك يمكن القول بأن لتعاريف المشار إليها تظل مرتبطة بقانون إداري نشأ عبر مراحل وفي إطار مجتمع فرنسي يتميز بأفكار وأنظمة تجعله يختلف عن باقي المجتمعات الأخرى. فإذا كان مفهوم الإدارة في كل مجتمع يعني تدبير الشأن العام، فإن ما يجب ملاحظته هو أن القواعد المطبقة بخصوص هذا التدبير تختلف عن نظام سياسي إلى آخر، سواء على مستوى تصورهما أو على مستوى تطبيقهما. هذا بالإضافة إلى أن الاختلاف قد يبدو حتى من خلال طبيعة الأنظمة الإدارية المعتمدة. ذلك أن ما يطبق في الأنظمة الإدارية التي تتبنى النظام الانجلوسكسوني، الذي يعتبر لقضا هو الحاكم الأمر، يختلف عن الأنظمة الإدارية التي تتبنى المنهج الفرنسي، الذي يحول دون حلول القاضي الإداري محل الإدارة، بناء على مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية.

وإذا كان هدف المهجين هو حماية الأفراد من التعسفات المحتملة للإدارة، مهما كانت طبيعة المحاكم المختصة بهذه الحماية فإنه يكون من المنطقي إيجاد تعريف جامع للقانون الإداري يهم كلا المنهجين، ويتأسس على فكرة التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

وتأسيساً على ذلك فإن التعريف الذي نعتقده ملائماً هو الذي يقضي بأن القانون الإداري هو قانون سياسي الهدف منه تحقيق حماية مزدوجة للحقوق العامة والخاصة. بمعنى حماية المواطنين والمواطنين من الخروقات المحتملة للقوانين من طرف السلطات العمومية، ثم حماية الحقوق العامة من خروقات الأفراد والجماعات، خصوصاً الذين هو في وضعية الملزمين.

إن هذا التعريف يجد أساسه في كون القانون الإداري تحكمه اعتبارات سياسية منذ نشأته، بعد الثورة الفرنسية لسنة 1789، ذلك أن الاعتبارات السياسية هي التي تترجم نوعية العلاقات التي تنسجها الإدارة مع الأفراد والجماعات، ولا أدل على ذلك مما يتضمنه الدستور من حماية لحقوق هؤلاء في إطار هذه العلاقات. هذا بالإضافة إلى أن القانون الإداري يؤسس دائماً قواعده على فكرة الحق. بمعنى أنه عندما تطرح أمام القاضي الإداري نازلة تكون الإدارة طرفاً فيها، فهو يتبنى اتجاهها يقوم على أساس إحقاق الحقوق، سواء أكان النص القانوني الذي يجب تطبيقه موجود أم لا. فمادام أن الاجتهاد القضائي هو أساس القانون الإداري، فإنه يكون من الضروري البث في القضايا المطروحة بناء على المبدأ العام والقاضي بضرورة حماية الحقوق ولو في حالة غياب النص القانوني الواجب التطبيق. وذلك خلافاً لما عليه الأمر في مجالات القانون الأخرى، التي لا يمكن إعمال سلطة القاضي التقديرية فيها إلا إذا كان التشريع يسمح بذلك.

إن الإدارة ترتبط ارتباطاً وطيداً برجل السلطة وحضوره، هذا الحضور المؤسسي المرتبط بالتاريخ المغربي لمهام ودور وظيفة رجل السلطة كان الدافع الأساسي للبحث والكتابة في هذا الموضوع "الخاص" الذي يهتم بفئة وهيئة "خاصة" هي هيئة رجال السلطة، لا من حيث مرجعيتها التاريخية التي حافظت على الدوام على حضور واستمرارية مميزين، ولا من حيث الدور والمهام التي ستخضع هي الأخرى لتغيير وتحول دائبين، بحكم التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بل والثقافية التي تحكمت وتتحكم في المسار العام لتطور المجتمع المغربي.

في الزمن الحالي الموسوم بظاهرة العولمة، يظهر أن مجال وموضوع السلطة ورجالها أصبح المجال الخاضع أكثر للتفاعل "الإيجابي" أو "السلبى" للعلاقة التي تجمع الدولة بالمجتمع سواء في النماذج الدولية المقارنة أو في النموذج المغربي. هذا التفاعل

الجدلي، هو الذي سنحاول من خلال السؤال المرجعي المؤطر ... "ماذا يعني لك رجل السلطة اليوم؟" الاسترشاد بتجميع لسبعة وخمسين جوابا - رقم 57 يؤرخ لأول نص صدر خاص بالقانون الأساسي للعمال والقواد (1956) وسنة الكتابة (2013) من الأشخاص الموجه إليهم (من الجنسين ومن مختلف الأعمار والمستويات المهنية والعلمية، بما فيهم بعضا من رجال السلطة)، لأجل الوقوف على وجه من أوجه التصور المجتمعي لرجل السلطة، واستجلاء العناصر التي تسمح بتوصيفه كفاعل عمومي، وأيضا الوقوف على الميولات الايجابية أو السلبية في الموقف العام منه.

رغم ما قد يبدو من بداهة في محاولة ضبط مثل هذا المفهوم، فإن التساؤل يبقى حملا لمجموعة إشكالات مترابطة بل ومتداخلة في الكثير من الحالات، ولا يتيسر فهمها واستيعابها إلا بمحاولة جادة لتفكيك الجانب الاصطلاحي للمفهوم، والمتكون من مصطلحي "السلطة" و "رجل السلطة" وأيضا، العمل على القيام بتتبع تاريخي للمسار العام لرجال السلطة، سواء في الفترة التقليدية القديمة أو في الفترات الحديثة والمعاصرة.

التفكيك المفاهيمي هذا، سيسعف في الإحاطة بالمفاهيم المركزية للسلطة، والتي تبقى في كل الأحوال عبارة عن "ظاهرة اجتماعية" تدفع إلى استحضار تعريفاتها اللغوية والاصطلاحية كوجه للتحكمية وفرض الطاعة، كما أن دلالة مصطلح رجل السلطة، ليست هي الأخرى بدلالة محددة المعالم، إذ ستتوزع هي الأخرى إلى ما يمكن نعتة بالدلالة الموسعة للمفهوم، والتي ستجعل رجال السلطة متعددي الحضور في أكثر من مجال. فإن الدلالة الضيقة للمفهوم ستقتصرهم في جهاز أو هيئة إدارية، اعتبرتهم كذلك وحددت وضعهم النظامي.

كذلك، فإن المقاربة التاريخية ستسعف هي الأخرى في الوقوف على المسار العام لرجل السلطة، خاصة وأن "هيئة رجال السلطة" لم تاتي من فراغ مؤسساتي قبلي، بل إن

أعوان المخزن بالصيغة القديمة أو رجال السلطة بالصيغة الحديثة والمعاصرة، كان لهم حضور في تاريخ المؤسسات الإدارية المغربية، سواء في الفترة التاريخية القديمة التي ستؤرخ للتسميات التي يحملها هؤلاء في مغرب اليوم. أيضا، فإن الوضع العام النظامي لرجال السلطة سيتأثر بالأوضاع السياسية التي عرفها المغرب زمن خضوعه للحماية الفرنسية، كما أن ذات التأثير سيغال واقعهم النظامي والمؤسساتي بحصول المغرب على الاستقلال.

الفصل الأول

التنظيم الإداري

إن التنظيم الإداري المغربي يتميز بكون المغرب لم يعرف منذ زمن بعيد إلا نظاما سياسيا-إداريا تقليديا، يقوم على مجموعة من المبادئ التي وإن كان بعضها يستمد جذوره من أحكام الشرع الإسلامي إلا أن أغلبها يظل ذو طابع تيمقراطي. فمفهوم السلطة كان يقوم على أساس أن جميع الاختصاصات تجد مصدرها في السلطان - الخلفية. ذلك أن هذا الأخير كانت تعود إليه ممارسة كل مهام الدولة، وأنه في حالة عدم مباشرتها بنفسه فهو كان يفوضها لمن يقوم مقامه⁷. غير أن هذه الوضعية التي تتميز بمزج واضح للسلط في يد السلطان قد عرفت، غداة الاستقلال، تغييرا مهما نتيجة الإصلاحات المؤسساتية التي ستعرفها البلاد. وقد تجلى ذلك في توالي صدور مجموعة من القوانين الأساسية والنصوص التشريعية الرامية إلى إدخال تعديلات جوهرية على الوضع السياسي القائم. ذلك أن هذه التعديلات سلاحظها تمس كل المجالات، وعلى الخصوص المجالين السياسي والإداري.

فعلى المستوى السياسي، يمكن الإشارة إلى صدور أول دستور تم عرضه على الاستفتاء بتاريخ 14 دجنبر 1962، والذي تم بمقتضاه تمكين البلاد من أن تعرف تنظيما جديدا للسلط. وهو التنظيم الذي جعل من بين أهم أهدافه احترام المبادئ الأساسية المتعارف عليها في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة. وقد عرف هذا الدستور عدة تعديلات آخرها تعديل يوليوز 2011.

أما على المستوى الإداري فينبغي استحضار ظهير 2 دجنبر 1959⁸، بشأن التقسيم الإداري للمملكة، تم بموجبه رسم حدود عمالات وأقاليم البلاد، ثم ظهير 12 شتنبر 1963⁹

⁷ - Lahbabi M : le gouvernement marocain a l'aube du xxème siècle, édition maghrbines, Casablanca, 1975, p 111 et s.

⁸ - ظهير رقم 59-351 بتاريخ 2 دجنبر 1959.

⁹ - ظهير رقم 63-273 بتاريخ 12 شتنبر 1963.

الذي يهم تنظيم مجالس العمالات والأقاليم، الذي تم نسخه بواسطة القانون رقم 79.00 الذي تم نسخه بدوره بواسطة القانون رقم 112.14 الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015 والمطبق حاليا، كما تجدر الإشارة إلى أن ظهير 23 يونيو 1960¹⁰ بشأن التنظيم الجماعي، المعدل بواسطة ظهير 30 شتنبر 1976¹¹، الذي حل محله القانون رقم 78.00¹²، الذي تم نسخه بمقتضى القانون رقم 113.14 الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015 والمطبق حاليا، وأخيرا نشير إلى القانون رقم 96.47 المتعلق بتنظيم الجهات والذي حل محله القانون رقم 114.14 الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015. وهي مجموع النصوص التي جعلت المغرب يخطو خطوة فعالة في مجال استئجاب دعائم اللامركزية، باعتبارها أسلوبا جديرا بتمكين كل مكونات المجتمع من المشاركة في تدبير الشأن العام.

وهكذا نلاحظ أنه على إثر القوانين الأساسية التي تبناها المغرب بعد الاستقلال، وكذا التشريعات المتعلقة بالتنظيم الإداري، نجد أن الإدارة المغربية قد تمت هيكلتها بصورة جدية وأن وظائف الدولة قد تم تحديدها بشكل واضح خلافا لما كان عليه الأمر في السابق.

المبحث الأول: التجليات النظرية العامة للتنظيم الإداري

ترتكز النظرية العامة للتنظيم الإداري أساسا على مفهوم الشخصية المعنوية La Personnalité Morale والتي تعد بمثابة المؤسسة القانونية التي تحظى باهتمام الدارسين في القانون الإداري عموما والتنظيم الإداري للدولة خصوصا.

¹⁰ - ظهير رقم 315-59 بتاريخ 23 يونيو 1960.

¹¹ - ظهير رقم 583-76 بتاريخ 30 شتنبر 1976.

¹² - القانون رقم 78.00 الصادر بتنفيذه الظهير 1.02.271.

المطلب الأول: الشخصية المعنوية

يمارس النشاط الإداري مبدئياً من طرف أشخاص معنويين عموميين متميزين عن الأشخاص الذاتيين.

الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية

يخضع الأشخاص العاديين في المجتمعات الليبرالية إلى القانون بصفتهم موضوع قانون *Sujet de droit* وذلك تكريماً للإنسان وتقديراً له عبر رفض وضعيات خاصة كالرق أو العبودية التي تتعدم فيها القواعد القانونية.

هكذا، يشكل الأشخاص العموميين أشخاصاً خاضعين للقانون بجانب الأشخاص العاديين، إن الأشخاص الاعتباريين يكونون مجموعات بشرية تمتلك مصالح مميزة لأعضائها، ومن تم، تخول هذه الشخصية الاستمرارية، التوفر على أعضاء يمثلون المصالح العامة للمجموعة. ويعرفها فالين *Waline* "كمركز للمصالح المحمية قانوناً".

وأخيراً، تتميز الشخصية المعنوية بمبدأ التخصص في مجال معين. ويتم أحياناً تحويل صفة الشخص الاعتباري من طرف المشرع أو السلطة التنظيمية، ولكن هذا الشرط ليس إلزامياً على أساس أنه يكفي أن ينص القانون أو القرار التنظيمي على أن مجموعة ما تتوفر على إمكانية التعبير الجماعي من أجل الدفاع عن مصالح مشروعة ومحمية قانونياً¹³.

إن القانون الإداري لا يعترف بفئات مميزة من الأشخاص الخاضعين للقانون، حيث نجد في القانون العام والقانون الخاص نفس الأشخاص الاعتباريين على المستوى المبدئي. غير أنه، نجد أنفسنا في القانون الخاص أمام أشخاص ذاتيين أو معنويين، في حين أن القانون العام يطبق أساساً على الأشخاص المعنويين.

إن استعمال مفهوم الشخص الاعتباري في القانون العام يتم تفسيره بضرورة إسناد الأعمال التي يقوم بها إلى أعضاء وأعاون يمثلون هذا الشخص¹⁴.

ومن ثم، إذا تدخل هؤلاء الأعاون، فأنهم يعملون في إطار الصالح العام للمجموعة وليس لحسابهم الخاص. لذا، يتم تخويل الصفة الاعتبارية للأشخاص الذين يمثلون مصالح متميزة ومتجانسة.

هكذا، نجد في فرنسا مثلاً كأشخاص معنويين للقانون العام.

_ الجمعيات الترابية (الدولة، الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات).

_ الأشخاص الاعتباريين المتخصصين كالمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية.

إن المعاملات القانونية التي يقوم بها الأعاون العموميين يتم ربطها بالشخص الاعتباري الذي يمثلونه أو الذي يعملون باسمه، إن القانون الإداري لا يعترف إلا بالصالح العام للجماعات العمومية وليس بالمصالح الخاصة للأشخاص الذاتيين. وإذا ما وجدنا أنفسنا أمام استحالة ربط عمل ما بنشاط عون عمومي، يتدخل آنذاك القانون العادي لفض النزاعات التي قد تطرح أمام القضاء.

¹⁴ - القباني ب: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1988.

الفقرة الثانية: مختلف أنواع الأشخاص المعنوية

تتوزع الأشخاص المعنوية إلى صنفين اثنين رئيسيين، هما الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة (أولاً). كما أن هذه الأخيرة تصنف هي الأخرى إلى أشخاص معنوية عامة ترابية وإقليمية، وأشخاص عامة مرفقية أو مصلحة (ثانياً).

أولاً: التمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة

تختلف الأشخاص المعنوية الخاصة عن الأشخاص المعنوية العامة في مجموعة من المميزات والعناصر، ترتبط بالأساس بطبيعة ودور وأهداف كل من الشخص المعنوي الخاص والشخص المعنوي العام. ومع ذلك، فإن عناصر التمييز بين هذين الصنفين من الأشخاص ليست مطلقة، بل هناك عدة جوانب تشكل مظاهر للتداخل بينهما، ومع الإقرار بأهمية عناصر التداخل بين كل من الشخص المعنوي الخاص والشخص المعنوي العام، فإن الأسس الموضوعية والقانونية تجعل كل واحد منهما له ذاتيته المميزة¹⁵.

1 _ فالشخص المعنوي الخاص، بالإمكان اعتباره كل شخص يتكون في الأصل من مجموعة من الأشخاص أو الأموال، التي تخضع كقاعدة لأحكام القانون الخاص، ومع استحضار التقسيم المبدئي المرتبط بالهدف، والذي يقسم الأشخاص المعنوية الخاصة إلى المجموعة التي تتوخى الربح المادي كالشركات، والمجموعة التي لا تتوخى ذلك كالجمعيات والنقابات المهنية والمؤسسات الخاصة، فإن التقسيم الذي يمكن الأخذ به هو الذي يقسم الأشخاص المعنوية الخاصة إلى صنفين اثنين، هما جماعات الأشخاص وجماعات الأموال.

¹⁵ - سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، مطبعة الأمنية الرباط 2017، ص 13.

أ _ **جماعات الأشخاص:** هي عبارة عن تجمع لمجموعة من الأشخاص الطبيعيين، يسعون إلى تحقيق أغراض إما سياسية أو اجتماعية أو تجارية أو مهنية، ويدخل في صنف هذه الجماعات كل من "الشركات" و "الجمعيات" و "النقابات المهنية" و "الأحزاب السياسية". وهذه الهيئات المكونة من الأشخاص تختلف باختلاف الهدف الذي تسعى إليه، وتخضع في تنظيمها ونشاطها ودورها لنصوص قانونية خاصة.

وهكذا، إذا كان مسعى الشركة كتجمع لشخصين أو أكثر، لأجل استغلال أموالهم أو عملهم بشكل مشترك بهدف تقاسم الأرباح المحصلة، فإن الجمعية، كفضاء للتفاعل و التعاون الجماعي بين أكثر من شخص، لا يكون الغرض منه البحث عن الربح. أما الحزب السياسي، فإنه كفضاء جمعي ذي طبيعة سياسية، يهدف الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها. في حين يظل الغرض الأساسي من النقابة، هو الدفاع عن المصالح المهنية للأعضاء المنخرطين فيها.

ب _ **جماعات الأموال:** هي عبارة عن تجمع لمجموعة من الأموال لتحقيق غرض معين، إما ذا طابع اجتماعي أو إنساني أو إحصائي. ويدخل في هذا الصنف من الجماعات، كل من المؤسسات الخاصة والوقف أو الحبس. فبخصوص المؤسسة، بالإمكان اعتبارها عبارة عن أموال ترصد لغرض معين دون قصد الربح المادي، وغالبا ما يكون ذات طابع اجتماعي أو إنساني أو ثقافي¹⁶.

بالنسبة للوقف أو الحبس، فبالإمكان تعريفه بأنه مجموعة من الأموال توجه لغرض معين يستهدف أساسا البر والإحسان، وهو إرث حضاري إسلامي ظهر ووظف لغايات

¹⁶ - توجد في النموذج المغربي عدة تسميات لبعض المؤسسات الخاصة تختلف باختلاف نوعية النشاط أو الهدف الذي تسعى إليه، كالجمعيات الخيرية، والمنظمة العلوية لرعاية المكفوفين، والعصبة الوطنية لمحاربة أمراض القلب والشرابين، ومؤسسة محمد الخامس للتضامن ... الخ.

إنسانية واجتماعية ودينية سامية، كالمساهمة في إيجاد حلول مادية للأهل والأقارب، أو المساهمة في الأعمال الإنسانية، أو لأجل إرساء وتعزيز الجانب الديني، عن طريق الحفاظ وصيانة الأماكن المقدسة، وأماكن العبادة والمرافق المرتبطة بها.

2 _ أما الشخص المعنوي العام، فهو عبارة عن كل شخص معنوي عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة، التي لا يعترف بها مبدئياً للشخص المعنوي الخاص، والمتمثلة أساساً في مجموعة من الحقوق والامتيازات كحق نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وحق إصدار القرارات ذات الطابع الإداري، وكذا إبرام العقود الإدارية. ويخضع الشخص المعنوي العام كقاعدة لقواعد القانون العام. وتدخل في أصنافه بصورة أساسية، كل من الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية.

ثانياً: أصناف الأشخاص المعنوية العامة

تنوزع الأشخاص المعنوية العامة إلى فئتين أو مجموعتين أساسيتين، تختلف باختلاف طبيعتها ونوعية الأنشطة المنوطة بها، وهي الأشخاص المعنوية العامة الترابية أو الإقليمية، والأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية.

1 _ الأشخاص المعنوية العامة الترابية أو الإقليمية: هي عبارة عن هيئات أو وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام، تضم مجموعات من الأشخاص الطبيعية، وهي وحدات جغرافية ذات حدود إقليمية معلومة، وتتخصص في تدبير قضايا ذات طابع وطني أو محلي. فالوحدات الجغرافية ذات الامتداد الترابي الوطني، تحيل على الدولة، وهي الشخصية المعنوية العامة الأصلية أو الرئيسية. أما الوحدات الجغرافية ذات الامتداد الترابي المحلي، فتحيل على الجماعات الترابية.

أ_ فالدولة: تشكل أهم الأشخاص المعنوية العامة على الإطلاق، بل إن بعض الفقه يعمد إلى عدم إدراجها ضمن أصناف الأشخاص المعنوية العامة الترابية، على اعتبار أنها تشكل الأصل المنطقي لهؤلاء الأشخاص المعنوية، بل إنها (الدولة) "هي التي تمنح الشخصية المعنوية العامة للهيئات الإدارية الأخرى، والشخصية المعنوية الخاصة لمجموعات الأفراد وذلك بقانون أو بناء على قانون، وهي أيضا تراقب جميع الأشخاص المعنوية الأخرى وهيئاتها الإدارية، حتى تعمل في إطار الاختصاصات المحددة لها"¹⁷.

ب_ الجماعات الترابية: هي عبارة عن وحدات ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، ويعترف لها بالاختصاص في تدبير الشؤون المحلية، تحت وصاية السلطات المركزية.

وتجد الجماعات الترابية بالمغرب، إطارها القانوني في النصوص والمراجعات الدستورية المتعاقبة، وكذا في القوانين التنظيمية ذات الأرقام 111.14 المتعلقة بالجهات، و 112.14 المتعلقة بالعمالات والأقاليم، . 113.14 المتعلقة بالجماعات. والمقتضيات الواردة سواء في الدستور أو في القوانين التنظيمية، سوف تعمل على تعداد أصناف هذه الجماعات، وطريقة تشكيلها، والدور الموكول لها الاضطلاع به، والمبادئ المؤطرة لها، والاختصاصات المنوطة بها، والجوانب المتعلقة بأنظمتها الإدارية والمالية¹⁸.

17 - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان. مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2001، ص 108.

18 - أنظر بهذا الخصوص النصوص الأساسية التالية:

_ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، ج ر عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432، (30 يوليو 2011)، ص 3600-3627.
أيضا القوانين التنظيمية لكل من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات:

2 _ الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية: هي عبارة عن هيآت عامة مرفقية أو مصلحية يطلق عليها لفظ "المؤسسات العامة"، تتخصص في مجالات محددة ذات طابع إداري أو اقتصادي أو اجتماعي أو غيره. وقد تكون ذات امتداد ترابي وطني أو محلي، كما تخضع لمبدأ الوصاية¹⁹.

وإذا كان الاعتراف بالأشخاص المعنوية العامة الترابية أو الاقليمية، قد اعتبر ضرورة للتدبير الإداري والمشاركة السياسية، فإن التطور في وظائف الدولة الحديثة دفع هذه الأخيرة إلى الاعتراف لهذه الوحدات المرفقية (المؤسسات العامة)، بمهام اجتماعية واقتصادية في مجموعة من الميادين، وذلك لأجل تخفيف العبء الملقى على كاهل الدولة في مجال التدبير العمومي، أو ضمان الكفاءة والفعالية في إدارة مجموعة من المرافق العامة المتخصصة. وبذلك، تعتبر تجسيدا للامركزية المرفقية أو المصلحية، لأن إدارة المرفق العام لا تتولاه

= _ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015) ص 6585-6625.

_ ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 موافق 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 موافق 23 يوليوز 2015، ص 6625-6659.

_ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 موافق 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ج ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 موافق 23 يوليوز 2015، ص 6660-6708.

¹⁹ - إن هذه الأشخاص (المؤسسات والهيئات العامة)، تنشأ لتحقيق مصلحة عامة معينة من مصالح المواطن أو قطاع من قطاعاته، أو بمعنى آخر تنشأ لمباشرة إدارة مرفق عام معين، ولهذا سميت بالأشخاص العامة "المصلحية" أو "المرفقية".

_ أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري.م.س. ص 118.

السلطة المركزية، بل يتولاه شخص عام مستقل له شخصية معنوية منفصلة عن الدولة، في مقابل اللامركزية الإدارية الترابية التقليدية²⁰.

_ ويمكن إجمال أهم عناصر الشخص المعنوي العام المرفقي أو المصلحي، الذي يأخذ مسمى "المؤسسة العامة" في النواحي التالية:

_ التمتع بمبدأ الشخصية المعنوية، بما يضمن لها نوعاً من الذاتية والاستقلالية في التصرف في المجالين الإداري والمالي.

_ ارتباط الاختصاص بالغرض الذي أحدثت من أجله المؤسسة العامة.

_ خضوع المؤسسة العامة لمبدأ الوصاية الإدارية، التي تمارسها السلطة الإدارية المسؤولة. والهدف العام من الوصاية الإدارية، هو احترام الهيئة للغرض الذي أنشئت من أجله، وكذلك احترام القانون وسياسة العامة للدولة²¹.

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري

تشكل نظرية المركزية واللامركزية الإدارية، المبدأ والقاعدة الثانية في الأسس النظرية للتنظيم الإداري. وعلى ذلك، فإن هذين الأسلوبين الإداريين يشكلان الأسلوبان المرجعيان في التنظيمات الإدارية المقارنة، الأمر الذي يدفع للبحث في المستويات والمقاربات التي تحكم طبيعتها النظرية والعملية. وهكذا، وعلى المستوى الأول من التحليل، فهناك أكثر من عنصر

²⁰ - تعرف المؤسسة العمومية بالمغرب بعدة مسميات، من ذلك تسميات: مكتب **Office ou Bureau**، مركز

Centre، وكالة **Régie**، صندوق **Caisse**، أو بنك **Banque**.

²¹ - منية بلمليح: التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد. م م ا م ت، عدد 113/السنة

2016، ص 32.

يلزم استحضاره للتمييز بين كل من المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ليس فقط على مستوى المفاهيم، بل وبالأخص على مستوى الأسس والمقومات وعناصر التفاضل²².

أما على المستوى الثاني من التحليل، فإن أساليب التنظيم الإداري المعتمدة في أي بلد من البلدان، تبقى متأثرة كقاعدة بالمعطيات والظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية لمختلف الدول، أكانت متقدمة أو متخلفة. فإذا كان الواقع السياسي للنماذج الإدارية المتقدمة، المعتمد على الأسلوب الديمقراطي والمشاركة السياسية، فقد عزز من دور ومكانة النظام اللامركزي في الحكم والإدارة، فإن النماذج المنتمية للدول النامية لازالت تعرف جملة من المشاكل السياسية والاقتصادية والبشرية، لا تزال تحد من دور وآفاق الأسلوب اللامركزي في هذا الصنف من الدول والمجتمعات²³.

²² - سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، مطبعة الأمنية الرباط 2017، ص 19.

²³ - عرف تطور أسلوب اللامركزية خاصة الإدارية منها في فرنسا مثلا، تطورات متلاحقة واكبت أهم التطورات السياسية لهذه الدولة الأوروبية. فبعد أن كان الموقف الأولي، هو مناهضة هذا الأسلوب على اعتبار كونه قد يمس بوحدة الدولة المركزية ويفكك هيكلها (عهد النبلاء والملكية المطلقة)، فإن المشرع الفرنسي قرر منذ دستور 1830 مجموع من الإصلاحات، كانت ترمي إلى توطيد فكرة ودعائم المركزية، خاصة مع تبني أسلوب الاقتراع العام المباشر مع توسيع مجال الحريات الجماعية. وتكرس هذا التوجه بواسطة دستوري 1946 و 1958، وسيتم تطوير النظام اللامركزي في عهد الحكومة الاشتراكية الأولى خلال بداية الثمانينيات.

في إنجلترا، نجد تعاطيا هادئا ومنتاميا مع تجريب اللامركزية، خاصة عن طريق تطوير نظام الحكم المحلي لتسيير الإدارة المحلية، وهو نظام يعترف للسلطات المحلية باختصاصات هامة وموسعة.

بالنسبة للدول المختلفة، ونظرا لتأثير مسائل التخلف السياسي والاقتصادي والاجتماعي بهذا النوع من الدول، واجهت اللامركزية الإدارية عدة عقبات لأجل تكريسها، إن على المستويات البشرية أو الاقتصادية أو المالية، والدفع بها بشكل موضوعي وسليم. للإشارة، فإن اللامركزية الإدارية أصبحت في ظل التطور الحضاري والبشري لعام ضرورة سياسية وإدارية واقتصادية لا غنى عنها، إلا أنها ضرورة تتطلب ذات الشروط السابقة لإنجاحها. وبذلك، فإن اللامركزية وحسب الفقيه الفرنسي "جورج فيديل" تكتسي قيمة ديمقراطية، لأنها تمكن السكان من المشاركة في تسيير الخدمات العامة للدولة".

أنظر رضوان بوجمعة: المقتضب في القانون الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1999، ص 49-52-60.

يظل أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية، الأسلوبان الرئيسيان في التنظيم الإداري، ومع الأهمية التي يحظى بها هذان الأسلوبان في مختلف التشريعات المقارنة، فإن جملة من العناصر والمقومات النظرية تبين بين أسلوب المركزية الإدارية عن أسلوب اللامركزية الإدارية.

الفقرة الأولى: المركزية الإدارية

سنتناول في إطار المركزية الإدارية نقطتين أو جانبين على قدر كبير من الأهمية، وهما تعريف وعناصر المركزية الإدارية، ثم أهم صور هذه الأخيرة.

أولاً: تعريف وعناصر المركزية الإدارية

المركزية الإدارية، أسلوب إداري يقضي بتركيز جميع الوظائف والسلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية في الدولة، أو في أيدي ممثليها في الأقاليم، مع الخضوع لقواعد التدرج الهرمي والسلطة الرئاسية.

انطلاقاً من هذا التعريف، تظهر العناصر الأساسية لهذا المفهوم والتي تتجسد في عنصرين اثنين هما:

أ _ تركيز السلطات الإدارية في يد الحكومة المركزية: مما يعني هذه الأخيرة وممثليها في الأقاليم بالتدبير الإداري العمومي ، دون إشراك هيئات أخرى ثانوية كالجماعات الترابية.

ب _ الخضوع لقواعد التدرج الهرمي (السلم الإداري أو السلطة الرئاسية): وهذا يعني أن الموظفين والأعوان في هذا النظام، يتدرجون في شكل هرمي من أسفل إلى أعلى (القاعدة تتشكل من صغار الموظفين والأعوان، وفي القمة يوجد الموظفون الأعلى درجة)، حتى

نصل إلى قمة الهرم الذي يشغله الوزير، الذي يعتبر الرئيس الإداري التسلسلي الأعلى لجميع الموظفين بالوزارة مثلاً.

والسلطة الرئاسية، هي سلطة تعترف لصاحبها (الرئيس) بمجموعة من الحقوق والسلطات على شخص آخر (المرئوس)، وهي سلطة أصيلة أي أنها مفترضة ولا تحتاج إلى نص يقررها، وهي أيضاً سلطة موسعة تشمل شخص وأعمال المرئوس. فسلطة الرئيس على شخص المرئوس، تتضمن الحق المعترف به للأول في تعيين المرئوس وتحديد العمل المناط به، وكذا إمكانية نقله وترقيته، وتوقيع الجزاء عليه في حالة الإخلال بالقانون أو بالواجب المهني²⁴.

والسلطة الرئاسية الممارسة على شخص المرئوس وأعماله، ليست مطلقة ولا حد لها، بل إننا نجد بعض القوانين في مجموعة من المجالات تعمل على تنظيمها وتأطيرها، بالشكل الذي يتوخى احترام مبدأ المشروعية، ولا ينقص في نفس الوقت من جوهرها وأساسها الموضوعي.

ومع ذلك، يمكن التأكيد على أنه في ظل المركزية الإدارية، فإن الاستقلال الذي يتمتع به المرئوس هو "استقلال عارض"، لا يؤثر في طبيعة ومدى السلطة الرئاسية²⁵.

24 - تتخذ سلطة الرئيس على أعمال المرئوس، وجهين اثنين أحدهما سابق والآخر لاحق، فالوجه السابق (أي قبل القيام بالتصرف أو العمل)، يتضمن حق الرئيس في إصدار التوجيهات والتعليمات للمرئوس، وهو ما يعرف إدارياً بواجب المرئوس في طاعة الرئيس. أما الوجه اللاحق، فهذه تأتي بعد القيام بالتصرف أو العمل، وتتضمن الحق المعترف به للرئيس في إلغاء قرارات المرئوس، أو سحبها، أو تعديلها، أو الحل محلها في اتخاذ القرار أو القيام بالعمل، ويمكن له أن يفوض بعض اختصاصاته إلى المرئوس.

_ أنظر: سعيد جفري، مرجع سابق، ص 21.

25 - وفي هذا يقر بعض الفقه، أنه من حيث الأصل العام، "فإن الطاعة واجبة بشرط أن تكون تعليمات وأوامر الرئيس مشروعة، أما إذا كانت غير مشروعة فالأصل ألا يلتزم المرئوس بتنفيذها إلا إذا أصد الرئيس الإداري عليها =

ثانياً: صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية صورتين اثنتين رئيسيتين، المركزية المطلقة أو التركيز الإداري، والمركزية مع عدم التركيز أو عدم التركيز الإداري.

أ _ فالمركزية المطلقة أو التركيز الإداري، فبالإمكان اعتبارها الصورة القديمة والتقليدية للمركزية الإدارية، وقد ارتبطت بأولى مراحل نشأة الدولة. وفي هذا الأسلوب، تتركز المسؤولية وسلطة القرار بيد السلطة المركزية في العاصمة، ولا يسمح بأي هامش من حرية التصرف ولو كان صغيراً وبسيطاً للسلطات الإقليمية. وبطبيعة الحال، فإن هذه الصور تجعل دور ممثلي الحكومة سواء في العاصمة أو في الأقاليم ينحصر في إطار ضيق بحيث ليست لديهم سلطة خاصة، تمكنهم من اتخاذ القرارات ولو بقدر بسيط من الاستقلال. بل عليهم أن يرجعوا إلى السلطة الرئاسية التي تحكمهم انطلاقاً من العاصمة، لتبليغ رغبات السكان وانتظار التعليمات لتنفيذها²⁶.

وهذا النوع من الأسلوب الإداري المركزي المطلق، لم يكن بمقدوره مسايرة مقومات وعناصر تطورات الدولة الحديثة، وذلك بفعل تنامي وظائف ومهام هذه الأخيرة خاصة في المجالات الإدارية والاقتصادية. كما أن هذا الأسلوب له سلبيات عديدة، خاصة وأنه يشكل عاملاً موضوعياً للبطء والروتين الإداري.

=وهنا لكي يتجنب المرؤوس المسؤولية عنها، عليه أن يطلب من الرئيس أن يوجه إليه الأمر غير المشروع كتابة، وينبه المرؤوس رئيسه كتابة أيضاً موضحاً أوجه مشروعية هذا الأمر. فإذا أصر الرئيس على موقفه فعلى المرؤوس التنفيذ، ويتحمل الرئيس عبء المسؤولية وحده".

_ أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان مبادئ القانون الإداري، م.س، ص 149.150.

²⁶ - رضوان بوجمعة: المقتضب في القانون الإداري المغربي، م.س، ص 39.

ب _ أما المركزية مع عدم التركيز أو عدم التركيز الإداري: فيتحصل عندما يشارك الوزراء في القيام بمهامهم ممثلون على مستوى الأقاليم يخضعون لتوجيهاتهم، ويتمثل هؤلاء الممثلون، في المندوبين المحليين لمختلف الوزارات في مختلف العمالات والأقاليم.

ويقوم نظام عدم التركيز الإداري على مبدأ أساسي وهو "مبدأ التفويض" ويقصد به أن يعهد المسؤول أو الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته المستمدة من القانون إلى أحد المرؤوسين، بحيث يصبح من حق هذا الأخير القيام بالعمل أو الاختصاص الذي تم التفويض فيه، ولكن تحت الرقابة الرئاسية للمفوض. وبذلك، فإن عنصر التفويض تتمثل في كون حق التفويض هو حق أصيل للمفوض يمارسه بنفسه، وهو حق جزئي لا يهم إلا جانباً من الاختصاصات القانونية المعترف بها للمفوض، الذي يبقى في كل الأحوال مسؤولاً عن الأعمال التي تم التفويض فيها. وهذه المسؤولية، تسمح له بحق تعديل القرارات المتخذة أو إلغائها أو سحبها إذا اقتضت الضرورة ذلك.

ويتوزع التفويض إلى تفويض السلطة أو تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع أو الإمضاء. فتفويض السلطة أو تفويض الاختصاص، ويفيد نقل جانب السلطة أو الاختصاص من الشخص أو السلطة المسندة إليها أصلاً (المفوض)، إلى شخص أو سلطة أخرى (المفوض له)، ليوقع هذا الأخير على هذا التصرف (المفوض فيه) باسمه ولحسابه. أما تفويض التوقيع أو الإمضاء، فيتحقق بسماع صاحب الاختصاص لمسؤول تابع له، بالإمضاء نيابة عنه على بعض التصرفات أو الوثائق الإدارية، ويمكن اعتبار هذا النوع من التفويض وسيلة للتنظيم الداخلي للإدارة.

الفقرة الثانية: اللامركزية الإدارية

إن تناول اللامركزية الإدارية يقتضي التعريف بها وبالعناصر المكونة لها، كما يقتضي تناول مختلف صورها.

أولاً: تعريف وعناصر اللامركزية الإدارية: اللامركزية الإدارية

أسلوب إداري يقضي بالاعتراف لأشخاص معنوية عامة (ترايبية أو مرفقية)، بممارسة الاختصاص في بعض الشؤون والقضايا ذات الطابع المحلي، تحت مراقبة سلطة الوصاية (السلطة المركزية).

يظهر من هذا التعريف، أن أهم عناصر اللامركزية الإدارية، تتمثل في عنصرين اثنين أساسيين، هما أهلية الاضطلاع والاختصاص في بعض الشؤون ذات الطابع المحلي، والخضوع لمبدأ الوصاية (الرقابة الإدارية).

أ _ الاعتراف لوحدات إدارية ترايبية أو مرفقية، بالاختصاص في بعض القضايا ذات الطابع المحلي: فالفرق بين المركزية واللامركزية الإدارية كأسلوبين إداريين في التنظيم الإداري لأي دولة، ينبنى على الاعتراف القانوني بوجود الجماعات الثانوية، فإذا ما تحقق هذا الاعتراف انتقلنا من الأسلوب المركزي الذي يتحكم في سلطة القرار في الدولة، إلى الأسلوب اللامركزي الذي يشرك في القرار الوحدات الترابية اللامركزية الترابية أو المرفقية.

وتستتبع مسألة الاعتراف بالهيئات الثانوية، الإقرار بطبيعة نوعية القضايا المنوطة بكل من الجهازين المركزي واللامركزي. وهكذا، فإن الشؤون ذات الطابع الوطني كالدفاع والقضاء والأمن، يعود الاختصاص فيها إلى السلطة المركزية. أما الشؤون المحلية، كشؤون النظافة والتطهير والتمدرس وغيرها، فإن صلاحية البث فيها ترجع إلى الوحدات المحلية.

وأمر توزيع الاختصاص بينت المستويين المركزي واللامركزي، هو اختصاص يعود إلى المشرع في المقام الأول، وهو ليس بالأمر الميسر في التشريع المقارن، إذ ليس هناك معايير عامة ومتفق عليها بشأن تصنيف الشؤون والقضايا إلى قضايا وطنية وقضايا محلية، ذلك أن الحدود بين المستويين العمومي والمحلي هي حدود نسبية. وغالبا ما يتداخل البعدان

العمومي والمحلي في شأن أو قضية من القضايا، وإدخالها في خانة الشؤون الوطنية أو الشؤون المحلية.

ويوجد في التشريع المقارن، أسلوبان أو نهجان اثنان في تحديد الاختصاص وتوزيعه بين المستويين المركزي واللامركزي، أو بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية. الأسلوب الأول، هو الأسلوب الانجلوساكسوني (الانجليزي)، الذي يقوم على قاعدة تحديد اختصاص كل هيئة محلية على حدة، والأسلوب الثاني هو الأسلوب اللاتيني (الفرنسي)، الذي ينبنى على قاعدة تحديد اختصاص الهيآت العامة المحلية بنص عام²⁷.

إن تحديد الاختصاصات بين المستويين المركزي واللامركزي له عدة فوائد موضوعية، فهو إلى جانب توضيح مجال ودور الفاعلين الإداريين، فإنه يدعم بالنتيجة الاختيار اللامركزي الذي يحتاج إلى توضيح في الاختصاصات المنوطة بكلا المستويين الإداريين، بالشكل الذي يعمل على تحقيق العقلانية والمردودية في التدبير المحلي، ويسمح بتفادي إشكالية التداخل والتنازع في الاختصاص.

ب _ خضوع الوحدات الإدارية الترابية أو المرفقية، لوصاية السلطة المركزية (الوصاية الإدارية): إن الاعتراف للوحدات اللامركزية، بحق الاختصاص للاضطلاع ببعض القضايا والشؤون ذات الطابع المحلي، يفيد استقلالها بتدبير هذه القضايا والشؤون. إلا أن هذا الاستقلال، ليس استقلالاً مطلقاً بل استقلالاً نسبياً. فالسلطة المركزية، تبقى في كل الأحوال المسؤولة والمعنية بالتدبير العام لمختلف القضايا والشؤون، سواء ذات الطابع

27 - محمد مرغني: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، م.س، ص 105-107.

_ أيضا محمد حسنين عبد العال: اللامركزية المحلية. مطابع الشرق الأوسط، الرياض، د ت، ص 13 و 16 و 17.

الوطني أو ذات الطابع المحلي، لاعتبار مركزي يرتبط بالتوحيد العام في التدبير، خاصة على المستويين القانوني والسياسي.

والإطار الموضوعي الرابط للعلاقة بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية، ينعت في القانون الإداري بمصطلح الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية، التي تفيد بشكل عام الرقابة الممارسة من طرف الدولة على الوحدات اللامركزية، والتي تستهدف كقاعدة العمل على احترام وحدة الدولة، والخضوع لمبدأ الشرعية والتوجهات السياسية العمومية. فالهدف من الوصاية الإدارية، يركز على مقومين أو مبدئين متلازمين هما، مبدأ الشرعية ومبدأ الملاءمة، اللذين يقابلان كلا من مراقبة الشرعية ومراقبة الملاءمة²⁸.

وتتعدد صور الوصاية الإدارية، إلا أنها تأخذ في الغالب صورتين أساسيتين، هما "الوصاية على الأشخاص" و "الوصاية على الأعمال"، فالوصاية أو الرقابة على الهيئة الإدارية للشخص اللامركزي، قد تشمل حق السلطة المركزية في تسمية رئيس وأعضاء المجلس الإداري، وكذا عزلهم كما في حالة الوحدات المرفقية، وقد تهم توقيف أو حل المجلس المنتخب المحلي كما في حالة الجماعات الترابية²⁹. أما الرقابة على أعمال

28 - تتمثل مراقبة الشرعية، في مطابقة الاختصاصات الموكولة للوحدات اللامركزية للقانون، فإذا ما حادت أعمال هذه الأخيرة عن نطاق الشرعية، تدخلت سلطة الوصاية إما لإلغاء الأعمال غير المشروعة، أو الحل محلها في حالة عدم القيام بالاختصاص أو العمل المطلوب. أما مراقبة الملاءمة، فتتمثل في ضرورة مطابقة قرارات ومقررات الهيئات المحلية للسياسة الموضوعية من طرف الدولة، بحيث يمكن أن تتدخل وتعترض على تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية، التي تتعارض مع سياستها وظروفها العامة أو مع المصلحة العامة.

29 - هناك أربعة أوجه للرقابة التي تباشرها الحكومة المركزية إزاء الهيئات العامة المحلية، وهي:

_ الموافقة المسبقة، أو التصديق على قرارات المجالس المحلية.

_ التعليق، أو توقيف سريان مفعول قرارات المجالس المحلية.

_ الإلغاء، واعتبار عمل الهيئات المحلية كأن لم يكن.

_ الحل، كان يقوم ممثل الحكومة المركزية بالحلول بدلا من الهيئات العامة المحلية، بالقيام بالعمل المطلوب منها في مجالات وشروط معينة.

الشخص اللامركزي، فتنوع هي أخرى إلى كل من الرقابة السابقة، وهي عبارة عن إذن مسبق يلزم الحصول عليه من طرف الهيئة اللامركزية قبل القيام بالعمل أو التصرف، والرقابة اللاحقة، التي تستلزم المصادقة على العمل أو التصرف كشرط لنفاذ القرار اللامركزي، وأيضا الإمكانية الخاصة بإلغاء بع قرارات الهيئة اللامركزية المخالفة للقانون، بل والحلول محلها في الحالات المحددة قانونا³⁰.

ثانيا: صور اللامركزية الإدارية

إن الصورة المرجعية للامركزية الإدارية هي الصورة الترابية أو الإقليمية، وقد ارتبطت بتوزيع في التدبير الإداري المجالي بين الدولة والهيئات المحلية. إلا أن هذه الصورة لم تبقى وحيدة وقارة، بل إن التطور في الدور الاقتصادي للدولة، سمح بظهور ما يسمى باللامركزية المرفقية أو المصلحية.

أ _ اللامركزية الترابية أو الاقليمية: اللامركزية الترابية أو الاقليمية، هي شكل أو أسلوب إداري لتوزيع المهام والاختصاصات العمومية، بين الوحدة الإدارية الأصل وهي الدولة وبين وحدات إدارية محلية، مع خضوع هذه الأخيرة لمراقبة السلطة المركزية (الدولة)، فاللامركزية الإدارية في هذه الصورة، "هي تنظيم للجهاز الإداري في الدولة، بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يتولى في كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية، أو بالنسبة لمجموعة من الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم،

= _ حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت 1983، ص 31.

³⁰ - محمد رفعت عبد الوهاب وحسين محمد عثمان: مبادئ القانون الإداري، م.س، ص 164-167.

جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي، يكون أكثر اتصالاً ومعرفةً باحتياجات الإقليم أكثر من الحكومة المركزية³¹.

وتستلزم اللامركزية الترابية أو الإقليمية، إلى جانب العناصر المطلوبة في الشخص المعنوي العام عنصرين أساسيين، أحدهما موضوعي وهو وجود مصالح أو شؤون محلية متميزة عن المصالح الوطنية، والآخر سياسي، وهذا يفرض أن تتناط مهمة تدبير هذه المصالح المحلية من قبل هيئة سياسية، منتخبة منتخبة من قبل الهيئة المحلية أو الإقليمية المعنية، مما يحيل إلى ضرورة تجسيد المبدأ الديمقراطي، المتمثل في المشاركة السياسية في إدارة الشؤون العامة. فعنصر الانتخاب، أصبح يعتبر محددًا أوليًا في التجسيد الفعلي للامركزية الإدارية الترابية أو الإقليمية.

ب _ اللامركزية المرفقية أو المصلحية: إذا كانت اللامركزية الترابية أو الإقليمية، تقوم على قاعدة جغرافية وترابية محددة، فإن اللامركزية المرفقية أو المصلحية، تتأسس على قاعدة تقنية وفنية بالأساس، وهذه الأخيرة، ترتبط بأسس الدولة المتدخلة، بواسطة ما يعرف بالمؤسسات والمقاولات العمومية، وهي أشخاص مرفقية تقنية متخصصة سواء في المجال الإداري أو الاقتصادي أو الاجتماعي، تحت إشراف سلطة الوصاية.

فاللامركزية المرفقية أو المصلحية، تتحقق إذن "عندما تحدث الدولة مؤسسات عمومية وطنية أو محلية، متمتعة بالشخصية المعنوية وباستقلال إداري ومالي، تباشر مهامها معين، وذلك تحت إشراف سلطة الحكومة ومراقبتها". وتتعدد صور تدخل الدولة بتعدد الأهداف المرغوب تحقيقها، والتي ترتبط كقاعدة بمحاولات تحقيق الصالح العام عن

³¹ - المهدي بنمير: الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، م.س، ص 18.

طريق المرفق العام، وهو في الأصل عبارة عن نشاط تقوم به السلطات العامة لأجل تلبية حاجة من الحاجات العامة.

المبحث الثاني: الهيئات التي تسهر على الإدارة المباشرة للتراب الوطني

المجتمع والقانون فكرتان متلازمتان لا يمكن الفصل بينهما، فلا يتصور أن تنشأ قواعد القانون إلا لتطبيق على أفراد المجتمع، كما أن أي مجتمع منظم لابد له من قواعد قانونية تنظم العلاقات والروابط التي تنشأ داخله، وتكفل لهذا المجتمع أن يعيش وأن ينمو وأن يتطور لتحقيق أهدافه ومقاصده. ومن الثابت تاريخيا أن العيش المشترك لمجموعة من الأفراد في مجتمع واحد، يحتم بالضرورة ظهور سلطة تنظيمية أيا كان شكلها، تتولى تحديد مدى الروابط والعلاقات التي تنشأ بينهم والآثار المترتبة عليها.

وداخل هذا التحديد، يتأثر التنظيم الإداري في أية دولة بظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية والدينية ... الخ، فهناك ارتباط بين التنظيم الإداري والتنظيم السياسية في الدولة، حيث يتأثر التنظيم الإداري بشكل الدولة وما إذا كانت بسيطة أو مركبة، أو بنظام الحكم فيها هل هو نظام رئاسي أم جمهوري أم ملكي ... الخ، وبمدى عراقتها في الديمقراطية. ودراسة التنظيم الإداري المركزي بالمغرب -باعتباره دولة بسيطة- يأخذ بنظام المركزية الإدارية المتمثلة في السلطات العليا في الدولة، والتي تتكون من جلالة الملك والحكومة وممثلي السلطة المركزية في مختلف أقاليم المملكة³².

تعتبر الإدارة المركزية إذن عن إدارة الدولة تميزا لها عن الإدارة المحلية التابعة للهيئات اللامركزية الترابية، فالأولى تخص كافة أجزاء الدولة وترتبط بتسيير مختلف القضايا الوطنية، في حين أن الثانية تخص وحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية، تعرف

³² - ثورية العيوني: القانون الإداري المغربي، دار النشر الجسور، وجدة، الطبعة الأولى 1998، ص 48-49.

بالجماعات الترابية. وتقوم الإدارة المركزية على تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، التي تتولى عملية الإدارة والإشراف، كما تتحمل مسؤولية إدارة ومتابعة مختلف القضايا الوطنية والمحلية، لذلك فإن السلطة التنفيذية تشكل حجر الزاوية في الإدارة المركزية³³.

وبهذا المعنى يحيل التنظيم الإداري المركزي على مجموع القواعد القانونية التي تتصل بتكوين الجهاز الإداري، وكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية على المستوى المركزي من خلال حصر الوظيفة الإدارية للدولة وسلطة التقرير والبت في جميع الاختصاصات في يد واحدة، عن طريق الهيئات والإدارات الموجودة في العاصمة والأقاليم، التي ترتبط بالدولة برابطة التبعية الإدارية وتخضع لسلطتها الإدارية. وبموجب هذا التحديد للمركزية الإدارية تندرج الإدارات والهيئات والمؤسسات العمومية على شكل هرمي، يتربع على رأسه الملك في النظام الملكي ورئيس الدولة أو رئيس الجمهورية في النظام الجمهوري، ثم يليه الهيئات على التوالي، من وزارات وإدارات ومؤسسات مختلفة. لكن ممارسة وظيفة الإدارة المركزية في التجربة المغربية تتولاها السلطات الأساسية في الدولة، كان أبرزها جلالة الملك، والحكومة، وممثلي المصالح الخارجية للوزارات ورجال السلطة.

المطلب الأول: الإدارة المركزية

إن الدستور المغربي قد نظم السلطة المركزية التي توجد على رأس هرم الإدارة المغربية، وذلك عبر سلسلة من التغييرات الإصلاحية، ابتداء من دستور 14 دجنبر 1962 وانتهاء بدستور يوليو 2011، أدت إلى إقرار نظام دستوري يعتمد في نفس الوقت على

³³ - كريم لحرش: التنظيم الإداري المغربي، الطبعة الثالثة، مطبعة الأمنية، الرباط، 2014، ص 99.

ثنائية الحكم المركزي المتمثلة في الملك والحكومة، مع نوع من التوازن النسبي يلعب فيه الملك دورا أساسيا.

الفقرة الأولى: الملك

عندما نتمعن الدساتير المختلفة التي عرفها المغرب، منذ الاستقلال، نلاحظ بأن الملك قد ظل يشكل محور السلطات المتواجدة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلى حد أمكن معه القول بأنه رغم تبني المبادئ الديمقراطية المعتمدة في البلاد الغربية، إلا أنه يبقى مع ذلك أن هذه المبادئ لم تشكل أبدا حاجزا أمام ما أفرزه تقليد مغربي عريق كان دائما يتجه نحو تخصيص مكانة أسمى للمؤسسة الملكية. ويتضح ذلك من خلال تحليلنا للوضع التي يخصصها الدستور للملك، وللسلطات التي يخولها إياه، وكذا القرارات الصادرة عنه.

وينص الفصل 42 من الدستور المغربي على أن "الملك رئيس الدولة، وممثلاها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة. الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة ..".

إن تحليل هذا الفصل بصورة معمقة، وذلك بوضعه في سياقه التاريخي، سيمكن من القبول بأنه له أكثر من دلالة. فإذا ما أخذنا بعين الاعتبار إحدى الصفات الرئيسية التي يتضمنها، نلاحظ أنها تحمل في طياتها عدة مرتكزات وأسس ما فتئ النظام الدستوري المغربي ينبنى عليها منذ دستور 31 يوليوز 1970 الذي كان مناسبة لإدخال عدة تعديلات جوهرية على دستور 14 دجنبر 1962، ويتعلق الأمر بصفة الممثل الأسمى للأمة التي ركز عليها دستور 2011، إذ نلاحظ للوهلة الأولى أن هذه الصفة تبوأ الملك وضعية دستورية متميزة تجعله يجسد الأمة ويمثل سيادتها. ومعنى ذلك أن هذه التمثيلية التي

يخصصها الدستور للملك تختلف عن تلك التي يتوفر عليها أعضاء البرلمان بصفتهم ممثلين للأمة. فإذا كان النواب في البرلمان يمثلون الأمة نتيجة انتخابهم بالاقتراع العام المباشر، فإن الملك يمتاز عن هؤلاء النواب، المنتخبين على مستوى دوائر معينة من طرف ناخبين محدودي العدد، بكونه يمثل جميع الناخبين أياً كانت الدوائر الانتخابية التي ينتمون إليها. وهو بهذا المعنى، وتماشياً مع روح الفصل 42 السالف الذكر، يعتبر المدافع الأسمى عن مصالح الأمة والصائن لحقوق المواطنين أفراداً وجماعات وهيئات، بدون اعتبار لمصالح إقليمية أو جهوية أو محلية.

وعلى هذا الأساس فإن الملك يعتبر من الناحية الدستورية في المرتبة الأعلى في الهرم السياسي والإداري. الشيء الذي يمكن تفسيره بإمكانية تدخله في جميع المجالات من نشاطات الدولة. وهي نتيجة حتمية للوضعية الدستورية التي توجد عليها مختلف السلطات المنظمة، التي يمكن اعتبارها بمثابة امتداد للسلطة الفعلية التي يتوفر عليها الملك في مختلف الميادين، سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وإذا كان المغرب قد تبنى أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها مختلف الديمقراطيات السياسية الحديثة، ألا وهو مبدأ فصل السلط، فإنه يمكن القول بأن هذا المبدأ لا يمكن تفسيره بخصوص النظام الدستوري المغربي بالرجوع إلى المرجعية الغربية، بل اعتماداً على ضرورة تكييفه مع الواقع المغربي وما يتوفر عليه من خصوصيات، جعلت العلاقات بين السلط تقوم على أساس المرونة لا الفصل التام. ذلك أن العرش في المغرب ليس بالكرسي الفارغ الذي يسود فيه الملك ولا يحكم، كما هو الأمر بالنسبة لبعض الأنظمة الدستورية الغربية كالنظام البريطاني مثلاً. ومن تم ضرورة الأخذ بعين الاعتبار أهمية الدور الذي يقوم به الملك في سير السياسة العامة للبلاد.

إن هذا التوجه قد عبر عنه الملك في مختلف الخطب التي ما فتئت تتضمن فكرة الحكم الذي بإمكانه أن يتدخل في سير الشؤون العامة للبلاد كلما دعت الضرورة ذلك،

بغض النظر عن طبيعة السلطة التي يمارسها هذا الجهاز أو ذلك. وهو ما نلاحظه من خلال الندوة الصحفية التي عقدها بتاريخ 13/12/1963، حيث صرح بكل وضوح بالنسبة لنواب الأمة بالبرلمان بأن الدستور لا يخول سلطات، بل يكلفهم بمهام ويضع على عاتقهم واجبات، وأن الدستور يجعل من الملك الحكم الذي يتدخل كلما اتضح أن الأمور لم تسر على الوجه الأحسن.

وهكذا فبتعميق التحليل لمختلف فصول الدستور نستخلص أن الملك يعتبر الرئيس الفعلي للسلطة التنظيمية، على أساس أن الحكومة تعتبر مسؤولة أمامه ولا تمارس اختصاصاتها إلا تحت توجيهاته، سواء في الحالات الاعتيادية أو في الحالات الاستثنائية. والملاحظ أن الدستور يخول للملك مجموعة من الاختصاصات نطرحها على مستويين: في الحالة الاعتيادية ثم الحالة الاستثنائية.

أولاً: اختصاصات الملك في الحالات الاعتيادية

إنها الاختصاصات التي يمكن معالجتها انطلاقاً من السلطات التي يخولها الدستور للملك في المجال التنفيذي ثم التشريعي وأخيراً في المجال القضائي.

أ_ المجال التنفيذي:

إن اختصاصات الملك في المجال التنفيذي قد وردت على وجه التحديد ضمن مجموعة من الفصول يمكن تلخيص محتوياتها كالتالي:

1 _ فحسب الفصل 47 من الدستور الحالي فإن الملك يعين ريس الحكومة وكذا باقي أعضائها باقتراح من هذا الأخير، كما أنه يعفيهم من مهامهم ويعفي الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالته.

2 _ يرأس الملك، بمقتضى الفصل 48 من الدستور، المجلس الوزاري. الشيء الذي يمكنه من ممارسة سلطة فعلية لتوجيه عمل الحكومة في مختلف المجالات.

3 _ إن الملك، حسب الفصل 53 من الدستور، هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، وهو الذي له حق التعيين في الوظائف العسكرية، كما يرأس، بمقتضى الفصل 54 من الدستور، المجلس الأعلى للأمن، مما يفتح له المجال بأن يمارس جانباً من السلطة التنظيمية، التي هي في الأصل من اختصاص رئيس الحكومة.

4 _ في مجال السياسة الخارجية فإن الملك هو الذي يمارس السلطة الدبلوماسية، إذ حسب الفصل 55 من الدستور فإنه يعتمد السفراء لدى الدولة الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه يعتمد السفراء وممثلو المنظمات الدولية، كما أنه يوقع المعاهدات ويصادق عليها.

يمارس الملك اختصاصاته بواسطة ظهائر، وبما أن الملك يعتبر غير مسؤول فإن هذه الظهائر توقع بالعطف من طرف رئيس الحكومة، وذلك باستثناء الظهائر المنصوص عليها في الفصول 41 و 42 و 47 و 51 و 57 و 59 و 130 و 174³⁴.

34 - هذه الظهائر تتعلق بالمواضيع التالية:

_ الفصل 41 (فقرة 2) رئاسة المجلس العلمي الأعلى.

_ الفصل 42 (فقرة 2) الملك ضامن حوزة البلاد واستقلال المملكة.

_ الفصل 47 (فقرة 1) تعيين الملك لرئيس الحكومة.

_ الفصل 47 (فقرة 6) تشكيل حكومة جديدة بعد انتهاء مهام الحكومة الحالية.

_ الفصل 51 يتعلق بحق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما.

_ الفصل 57، يتعلق بموافقة الملك على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية.

_ الفصل 59، يتعلق بحالة الاستثناء.

_ الفصل 130 يتعلق بتعيين الملك لستة أعضاء من المحكمة الدستورية ورئيسها.

بـ _ المجال التشريعي:

يمكن استنتاج اختصاصات الملك في المجال التشريعي من خلال العلاقات التي ينظمها الدستور بين الملك والجهاز التشريعي المتمثل في مجلسي النواب والمستشارين.

1 _ إن الملك هو الذي يصدر الأمر بتنفيذ القانون عندما يتم التصويت عليه من طرف البرلمان. وإذا كانت الدساتير السابقة لم تحدد الأجل الذي يتم بمقتضاه إصدار الأمر من الملك بإدخال القانون حيز التنفيذ، فإن الدساتير الثلاثة المعدلة، دستور 1992 ودستور 1996 ودستور 2011 قد حددت هذا الأجل في الثلاثين يوماً الموالية لإحالته على الحكومة، بعد تمام الموافقة عليه من طرف البرلمان.

2 _ بمقتضى الفصل 92 من الدستور في فقرته 6 فإن من حق رئيس الحكومة أن يتقدم بمشاريع قوانين أمام البرلمان، ومن بينها مشروع قانون المالية، وإذا كان الملك يرأس مجلس الوزراء الذي يناقش هذه المشاريع قبل عرضها على البرلمان، فإن ذلك يشكل مناسبة لتخله في المسطرة التشريعية، حيث يكون بإمكانه إبداء رأيه حول مختلف مشاريع القوانين المطروحة للمناقشة وبالتالي إدخال تعديلات عليها حسب ما تقتضيه المصلحة العامة للبلاد.

3 _ للملك الحق في أن يطلب بواسطة خطاب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو اقتراح قانون، ولا يمكن لهما أن يفرضا هذه القراءة، كم أن له أن يوجه لهما خطابا بخصوص أي مسألة تهم المصلحة العامة للبلاد، ولا يسمح لأعضائهما بمناقشة موضوع هذا الخطاب مهما كان السبب.

4 _ وأخيرا فإن الدستور يخول للملك حق في حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بواسطة ظهير، وذلك بعد استشارة رئيسهما ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب الأمة.

وإلى حين انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل، فإن الملك هو الذي يمارس، بالإضافة إلى السلطة المخولة له بمقتضى الدستور، السلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع، مع الإشارة إلى أنه إذا وقع حل مجلس فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد.

ج _ المجال القضائي:

إن سلطة الملك، في المجال القضائي، لا تخلو من أهمية، إذ أن الدستور يخوله حق الموافقة بظهير على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية الذي يترأسه، حسب الفصل 57 من الدستور. كما أن المحكمة الدستورية تتألف من 12 عضواً، 6 يعينهم الملك من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، حسب الفصل 130 من الدستور.

وبمقتضى الفصل 58 من الدستور فإن الملك يمارس حق العفو. وانطلاقاً من هذا الوضع الدستوري الذي يتميز به الملك، نجد بأن الأحكام تصدر وتنفذ باسمه، حسب مقتضيات الفصل 124 من الدستور. غير أن تحليل هذا الفصل يدفعنا إلى التساؤل حول الأسس التي يقوم عليها. إن ذلك يهدف أساساً إلى إعادة إنتاج تقليد درج عليه المغرب منذ تأسيس الدولة. ومن المبادئ التي تم الاعتماد عليها، هناك أسلوب التفويض³⁵، الذي يرمي أساساً إلى الحفاظ على أهم الأسس المعروفة في الفكر السياسي الإسلامي، ويتعلق الأمر بأسلوب وحدة السلطة. ذلك أن الخاصية التي يتميز بها القانون العام الإسلامي، هي المزج

35 - محمد كرامي: إشكالية التشريع في المغرب خلال النصف الثاني من القرن 19، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق الدارالبيضاء، 1994/6، ص 169.

بين السلط وعدم التمييز الدقيق بينها، انطلاقاً من المكانة المتميزة التي يحظى بها الإمام - الخلفية على رأس الجماعة الإسلامية. ولقد تطرق منظور الفكر السياسي الإسلامي لهذه الخاصية، وأكدوا على ما تتصف به الإمامة من عموم النظر في مصالح الناس وتسيير أمورهم. هذا العموم الذي يقتضي أن يباشر الإمام بنفسه شؤون الجماعة الإسلامية، بل ذهب بعضهم إلى أكثر من ذلك عندما نادى بالابتعاد حتى عن أسلوب التفويض في سياسة الجماعة، وهكذا يشير أبو الحسن المارودي، في مؤلفه الشهير "الأحكام السلطانية"، إلى أن الإمام عليه "... أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور وتصفح الأحوال لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ولا يعول على التعويض تشاغلاً، بلذة أو عبادة، فقد يخون الأمين ويغش الناصح...³⁶.

كما أن فكرة تركيز السلط وجمعها في يد إمام الجماعة الإسلامية قد وردت بوضوح عند عبد الرحمان بن خلدون، في معرض طرحه لوظائف الدولة والخطط التي تتعين عليها، إذ يقول: "فاعلم أن الخطط الدينية الشرعية من الصلاة والفتيا والقضاء والجهاد والحسبة كلها مندرجة تحت الإمامة الكبرى التي هي الخلافة فكأنها الإمام الكبير والأصل الجامع وهذه كلها متفرعة عنها وداخلة فيها لعموم نظر الخلافة وتصرفها في سائر أحوال المادة الدينية والدينية وتنفيذ أحكام الشرع فيها على العموم³⁷...".

إن هذا الطرح ينطبق كذلك على السلطة القضائية، إذ بناء عليه يبقى الملك باعتباره القاضي الأول الذي ترجع إليه الأمور، على أساس أن القضاء يمارسون مهامهم باسمه، انطلاقاً من مبدأ التفويض الذي ميز أسلوب ممارسة القضاء في المغرب منذ العصور السابقة، التي عرفت بروز دور السلطان في هذا المجال، حيث نسجل بأن الوثائق التاريخية

³⁶ - أبو الحسن المارودي: الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت 1978، ص 16.

³⁷ - عبد الرحمان بن خلدون: المقدمة، دار الكتب العلمية، بيروت 1978، ص 219.

تؤكد أنه خلال المرحلة السابقة لعهد الحماية كان يحدث أن يتدخل السلطان هو بنفسه في حل بعض المنازعات، سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وذلك كأن ترفع إليه القضايا ليفصل فيها أو أن يطلب منه إملأ الحل الذي يجب تطبيقه فيها، حيث يرجع إلى هذا الأسلوب الأخير عندما يتعذر على القاضي أو من يقوم مقامه فض النزاع المطروح.

وهكذا نلاحظ أن صياغة الفصل 124 من الدستور، ترمي إلى الحفاظ على أحد المبادئ الأساسية التي عرفها الفكر السياسي الإسلامي، أي أسلوب التفويض، وذلك في محاولة تكييفه مع المبادئ الحديثة التي ظهرت مع الفكر السياسي المعاصر.

ثانيا: اختصاصات الملك في الحالة الاستثنائية

إن حالة الاستثناء تعني، بصفة عامة، الاعتراف لرئيس الدولة بسلطات واسعة لمواجهة الأوضاع الطارئة التي من شأنها أن تؤدي إلى المس سواء بحوزة التراب الوطني أو بالسير العادي للمؤسسات الدستورية. الشيء الذي يجد تبريره في اللجوء إلى اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة. ومن تم ضرورة تركيز كل السلطات في يد رئيس الدولة.

وفي المغرب نجد أن تنظيم السلطات الاستثنائية قد تم بواسطة الفصل 59 من الدستور الذي ينص: "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة. ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية ويقنضها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية.

لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.

تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة.

ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

يتضح إذن من خلال هذا الفصل أن اللجوء إلى حالة الاستثناء يقتضي توفر نوعين من الشروط: شروط شكلية، وأخرى موضوعية.

أ_ الشروط الشكلية:

تعتبر الشروط الشكلية بمثابة الإطار المسطري الذي يتم فيه تحريك حالة الاستثناء وهي على نوعين:

1 _ استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المحكمة الدستورية.

2 _ توجيه خطاب إلى الأمة يعرض فيه الملك الأسباب التي دفعته إلى الإعلان عن حالة الاستثناء.

ب_ الشروط الجوهرية:

حسب الفصل 59 من الدستور فإن حالة الاستثناء يتم الإعلان عنها نتيجة أحد السببين:

1 _ وقوع ما من شأنه أن يهدد حوزة التراب الوطني، كحالة الحرب مثلاً.

2 _ وقوع أحداث تؤدي إلى المس بالسير العادي للمؤسسات الدستورية، كأن تكون هناك اضطرابات أو أزمات سياسية.

إن الإعلان عن حالة الاستثناء يترتب عليه أن الحكم السياسي يتركز بصورة مطلقة بين يدي الملك الذي يصبح بإمكانه، رغم جميع النصوص المخالفة³⁸، أن يحل محل السلطات، وعلى الخصوص السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لاتخاذ جميع التدابير التي تدخل في مجال اختصاصهما. فهو وحده الذي يعود إليه الحق في ممارسة جميع السلطات.

ثالثا: قرارات الملك في المجال الإداري

نطرحها انطلاقا من تحليلها على ضوء الاجتهادين الفقهي والقضائي، ثم بمقارنتها مع بعض الأعمال الإدارية الأخرى.

أ_ قرارات الملك على ضوء الاجتهادين الفقهي والقضائي:

إن طرح القرارات التي يتخذها الملك في المجال الإداري يقتضي الإجابة على بعض الإشكاليات التي تسببت غداة الاستقلال في خلق اختلافات عميقة بين الفقه الإداري والاجتهاد القضائي المغربي، ويتعلق الأمر بالطبيعة القانونية للقرارات التي يتخذها الملك أثناء ممارسته للسلط الإدارية، سواء في الحالة الاعتيادية أو في حالة الاستثناء.

في البداية يمكن الإشارة إلى أن جانبا من الفقه قد اعتبر بأن التدابير المتخذة في المجال التنظيمي تظل خاضعة لنظام الأعمال الإدارية، وبالتالي فإنها تخضع لرقابة المجلس الأعلى مهما كانت طبيعة السلطة التي صدرت عنها هذه الأعمال، ومهما كانت الظروف التي اتخذت فيها سواء في الحالة الاعتيادية أو في حالة الاستثناء. ونستنتج هذا الطرح من خلال ما جاء بهم يشال روسي Rousset.M الذي يشير "... إن الاعتراف للملك بصفة سلطة إدارية عندما يتخذ قرارات ذات طبيعة إدارية يكن إقامته على الاعتبار التالي: إن

³⁸ - حيث لا يترتب على حالة الاستثناء حل البرلمان.

الملك لم يضيف عليه الدستور صفة سلطة إدارية، غير أن هذا الأخير لا يضيفي أكثر من اللازم هذه الصفة على الوزير الأول، الذي لا يمكن أن يخطر ببال أحد أن ينكر أنه يشكل سلطة إدارية، هذا بالإضافة إلى أن اختصاصات الملك، التي تجد أسسها في الدستور، يجب أن تكون خاضعة لمبدأ الشرعية المنصوص عليه في الفصل 4 من الدستور. وعليه فإنه ليس هناك ما يمنع من أنه بناء على تطبيق تقنية ازدواجية الوظيفة، يكون من الجائز اعتبار الملك بمثابة سلطة إدارية كلما كانت القرارات التي يتخذها قرارات إدارية من الناحية المادية...»³⁹.

إن هذا الموقف الفقهي، الذي ظهر على إثر مجموعة من القرارات التي أصدرتها الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، والتي اعتبرت أن القرارات التي يتخذها الملك مهما كانت طبيعتها لا يمكن أن تخضع لمراقبة المجلس الأعلى، قد كان موضع انتقاد من طرف رئيس المجلس الأعلى للقضاء. لقد أدلى هذا الأخير برد على الاجتهاد الفقهي، وذلك بمناسبة تعليقه على الحكم الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية الشركة الفلاحية لمزرعة عبد العزيز، هذا الحكم الذي جاء فيه: "بناء على طلب الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة المرفوع بتاريخ 27-12-68 من طرف الشركة الفلاحية لمزرعة عبد العزيز... ضد المرسوم الملكي الصادر في 11 يونيو 1968.

وبناء على مذكرة الجواب المدلى بها بتاريخ 30 مايو 1969 تحت إمضاء الأستاذ... النائب عن المطلوب ضد الإلغاء والرامي إلى الحكم برفض الطلب.

وبناء على الأوراق الأخرى المدلى بها في الملف.

³⁹ – Rousset. M et autres : Droit administratif marocain, imprimerie royale, 4ème Ed, Rabat, 1984, p : 58.

وبناء على الظهير المؤسس للمجلس الأعلى بتاريخ 27 شتبر 195.

وبناء على الأمر بالتخلي والإبلاغ الصادر في 11 فبراير 1970.

وبناء على الإعلان بتعيين القضية في الجلسة العلنية المنعقدة في 20-3-1970.

وبعد الاستماع في هذه الجلسة إلى المستشار السيد محمد بن يخلف في تقريره وإلى ملاحظات المدعي العام للدولة السيد ابراهيم قدارة، وبعد المداولة طبقاً للقانون.

فيما يخص الدفع بعدم الاختصاص المثار تلقائياً والذي له الأسبقية على الدفع الأخرى، حيث تطلب الشركة الفلاحية الملك عبد العزيز بسبب الشطط في استعمال السلطة إلغاء المرسوم الملكي الصادر في 11/6/1968 والمفوضي من الوزير الأول والذي صادق على عملية ضم الأراضي الزراعية إلى بعضها في قطاع مضلع الشمندر بناحية الغرب.

وحيث إن القرارات المضادة من المناب لديه بناء على مجرد تفويض للإمضاء أو بأمر من المنيب طبقاً للقانون تعد صادرة من السلطة المنبئية نفسها.

وحيث إن المرسوم الملكي المطلوب إلغاؤه الصادر بناء على المرسوم اللكي بإعلان حالة الاستثناء والممضي من الوزير الأول السابق الدكتور محمد بن هيمة بأمر من الملك يعد صادراً عن جلالته.

وحيث أن اختصاص المجلس الأعلى بشأن طلبات الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة بناء على الفصل الأول من ظهير 27 شتبر 1957 يقتصر على الطلبات الموجهة ضد المقررات الصادرة عن السلطات الإدارية.

وحيث إن الملك الذي يمارس اختصاصاته الدستورية بوصفه أمير المؤمنين طبقاً للفصل 19 من الدستور لا يمكن اعتباره سلطة إدارية بالنسبة لتطبيق الفصل الأول من ظهير 27 شتبر 1957.

وحيث إن القضاء من وظائف الإمامة ومندرج في عمومها وأن للقاضي نيابة عن الإمام وأن الأحكام تصدر باسم جلالة طبقاً للفصل 83 من الدستور (14-12-1962) وفي نطاق الاختصاصات المحددة قانونياً والتي لا يجوز التوسع في تأويلها لقيامها على التفويض وأن المقررات الصادرة عن جلالة الملك لا يمكن التماس إعادة النظر فيها إلا بلجوء صاحب الشأن إلى جلالة على سبيل الاستعطف طالما لم يفوض الدستور صراحة أمر البث في ذلك لغيره.

لهذه الأسباب، قضى المجلس الأعلى بعدم اختصاصه بالنظر في طلب المقدم من الشركة الفلاحية لملك عبد العزيز".

لقد حاول رئيس المجلس الأعلى أن يفند الحجج التي يستند عليها الاجتهاد الفقهي لطرح ضرورة خضوع القرارات الإدارية لمراقبة القضاء أياً كانت السلطة الصادرة عنها، حيث يؤكد رئيس المجلس الأعلى : "... وإذا كان العقل لا يقبل مراقبة الأدنى للأعلى فإن من خطأ الرأي أيضاً أن يخطر بالبال تكليف المحاكم بالنظر في أعمال الملك من حيث مطابقتها للقانون. إن القضاء نفوذ ملكي يمارسه الملك بواسطة نوابه المباشرين وهم القضاة الذين يتم تعيينهم بظهير شريف. لذلك فالأحكام تصدر باسم الملك وتنفذ بأمر منه، فكيف يصح في الأذهان ووضع القضاء بهذه المكانة من التبعية والمرئوسية أن يكون من حق القضاة مراقبة الأعمال الإدارية الصادرة عن ولي الأمر ... إن السلطة الملكية بما اشتملت عليه من مهام الحكم كالتشريع والقضاء والإدارة وحدة لا تتجزأ، ولا يمكن أن يتميز منها الجانب الإداري وتفرض عليه رقابة القضاء، كما تعمل على الأعمال الإدارية، الصادرة عن

مطلق المتصرفين في شؤون الإدارة لأن ذلك يأباه العقل والنص والقياس، فالحصانة واجبة للظواهر الشريفة ولكل مقرر ملكي سواء ذي صبغة تنظيمية أو فردية، وقد أكدها المجلس الأعلى مرة أخرى في القرار المتحدث عنه والذي أجمل ما تقدم الكلام عليه بشيء من التفصيل وعسى أن يكون في ذلك ما يكفي لإزالة الشبهات وإقناع المنتقدين الذين ينظرون نظرة خاطئة إلى وضعيتنا الدينية وتقاليدنا الإسلامية من خلال أنظمة وقواعد غريبة يعتقدون فيها أنهم متفوقون ولكن هيئات لما يعتقدون".

وهكذا يتضح من خلال هذا القرار، ومن خلال ما جاء في تعليق رئيس المجلس الأعلى أن الملك لا يمكن اعتباره كسلطة إدارية، ومن ثم لا يمكن للتدابير المتخذة من طرفه أن تشكل أعمالاً إدارية تكون خاضعة لرقابة المجلس الأعلى.

لكن ما يجب ملاحظته بمناسبة مناقشة هذا الموضوع، هو أن دستور 1 يوليو 2011 قد أدخل تغييرات مهمة في الأوضاع القانونية للمؤسسات الدستورية، ولا يمكن للمحلل الدستوري أن يهملها. مما يترتب عليه ضرورة جعلها منطلقاً لطرح التساؤل فيما إذا كان الاجتهاد القضائي الذي أفرزته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) بخصوص طبيعة القرارات التي يصدرها الملك، لازال يفرض نفسه مع التصورات الجديدة التي جاء بها هذا الدستور؟ فهل من الممكن مواصلة الاعتماد على الاجتهاد القضائي الذي أفرته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بمناسبة العديد من القضايا، مثل قضية الشركة الفلاحية لملك عبد العزيز⁴⁰.

⁴⁰ - القرار رقم 15 بتاريخ 20 مارس 1970، قرارات المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، 1966-1970، الطبعة الأولى، 1983، ص 225.

إن الجواب على هذا التساؤل لا يمكن معرفته إلا بالرجوع إلى دستور 1 يوليو 2011، الذي يتضمن بعض الفصول التي قد تشكل أساسا لتجاوز الاجتهاد القضائي القديم. وهكذا نجد بأن الفصل 118 من هذا الدستور ينص على "حق التقاضي مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه وعن مصالحه التي يحميها القانون. كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا، يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة".

إن تحليل هذا الفصل تحليلا يحترم روحه، يستنتج منه أن المشرع الدستوري عندما اعتبر بأن كل قرار اتخذ في المجال الإداري يكون من الممكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري لم يستثن أية جهة صدر عنها هذا القرار. ومن ثم فإن جميع القرارات الإدارية تخضع للطعن مهما كانت السلطة التي اتخذتها.

إن هذا الموقف يبدو واضحا أكثر من خلال الدستور المشار إليه. إذ أن الفصل 114 منه ينص على أنه "تكون المقررات المتعلقة بالوضعية الفردية، الصادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية قابلة للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة، أمام أعلى هيئة قضائية إدارية بالمملكة".

ولعل أهم ملاحظة يمكن إثارتها بالنسبة لهذا الفصل، هو أنه يهدف إلى تجاوز الاجتهاد القضائي القديم، ويؤسس لفكر قانوني جديد ينسجم وروح التطورات التي جاء بها دستور 1 يوليو 2011، ويكون على الاجتهاد القضائي الحالي الصادر عن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض أن يقول كلمته من خلال القرارات الجديدة التي قد يصدرها في الموضوع.

بج _ قرارات الملك الإدارية بمقارنتها مع بعض الأعمال الإدارية الأخرى

هناك قرارات إدارية تحظى بنفس الحصانة التي تحظى بها القرارات الملكية. بمعنى أن هذا الاجتهاد القضائي الصادر عن المجلس الأعلى بالمغرب عبر مجموعة من القرارات ليس الوحيد من نوعه، بل هناك ما يماثله في بعض الأنظمة الإدارية الأخرى، ونشير هنا إلى نظام ما يسمى بأعمال السيادة (Les actes de gouvernement) الذي بمقتضاه يكون أن بعض الأعمال التي تقوم بها الحكومة لا يمكن أن تخضع لمراقبة السلطة القضائية. وقد ظهر هذا الاتجاه بالخصوص على مستوى النظام القضائي الفرنسي.

غير أن ما يمكن ملاحظته هو أن تعليل القرارات قد عرف اختلافاً بالنظر إلى الاجتهادين القضائيين المغربي والفرنسي. ذلك أنه إذا كانت القرارات التي أصدرها المجلس الأعلى بالمغرب بخصوص القرارات الملكية قد تم تعليلها بالرجوع إلى اعتبارات دينية تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من العناصر التاريخية التي انبنى عليها النظام السياسي بالمغرب منذ القديم، وذلك مثل عنصر إمارة المؤمنين والسلطان الخلفية، فإن القرارات التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي بخصوص أعمال السيادة (Actes de gouvernement) قد تم تعليلها بالرجوع إلى اعتبارات سياسية محضة. ولتوضيح ذلك نستشهد على هذه الوضعية بالقرار التالي. وهو القرار الذي صدر بتاريخ 19 فبراير 1875 عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية الأمير جوزيف نابوليون Prince Joseph Napoléon ووقائعه كالتالي: إن الحولية العسكرية Annuaire militaire، التي تم توقيف نشرها ما بين 1871 و 1872، قد ظهرت من جديد سنة 1873، ولم تتضمن هذه الحولية في لائحة الجنرالات، اسم الأمير جوزيف نابوليون، الذي كان يوجد في النشرات السابقة على رأس اللائحة. فهل هذا الإقصاء الذي تعرض له الأمير كان عن قصد أم نتيجة خطأ؟

هذا هو السؤال الذي وجهه السيد بينار Pinard باسم الأمير نابوليون إلى وزير الحرب بتاريخ 20 ماي 1873، حيث قال: "بما أن الرتبة، قد تم تخويلها قانونياً للأمير،

حيث تعتبر حقا لا يمكن فقدانه إلا في الحالات المحددة، وأن هذه الحالات لم تتحقق، فإنه لا يسعني إلا افتراض حصول خطأ من السهل تداركه. ولا يمكنني مع ذلك مكاتبة الأمير في هذا المعنى إلا بعد الحصول من سيادتكم على جواب يزيل كل الشكوك، والذي يشرفني أن أرفعه إلى سموه". وقد أجاب الوزير على هذه الرسالة ببرقية في 17 يونيو 1873 مفادها : "إن تعيين الأمير جوزيف نابوليون بونابارت Joseph Napoléon Bonaparte في رتبة جنرال فرقة Général de division يقول السيد وزير الحرب، قد تم خارج القواعد المسطرة سواء بقانون 14 أبريل 1832 أو بلائحة 16 مارس 1838، التي قد حددت في فصلها 73 شروط ترقية العائلة الحاكمة. فهذا التعيين مرتبط بالشروط الخاصة التي كانت تحيط بنظام سياسي يعتبر اليوم منتهيا، والذي ينتهي بدوره. وإذن فإنه قد تم بحق عدم تضمين اسم الأمير جوزيف نابوليون ضمن لائحة القيادة العليا (Etat major).

انطلاقا من هذا نلاحظ بأن مجلس الدولة أصدر قرارا أعلن فيه عن رفض طلب الطعن الذي تم تقديمه من طرف الأمير جوزيف نابوليون Joseph Napoléon وقد اعتمد في ذلك على أسباب سياسية محضة.

الفقرة الثانية: الحكومة

ثلاث محطات يمكن التأريخ لها لمؤسسة الحكومة، كمكون ثاني في النظام الإداري المركزي المغربي، هذه المحطات هي محطة ما قبل الحماية، ومرحلة الحماية، ثم مرحلة الاستقلال. وإذا كانت فترة ما قبل الحماية، تحيل بشكل عام إلى تواجد هيآت وزارية غير مستقلة و"تابعة" لمؤسسة السلطان الشريف، كمؤسسة محورية لنظام الحكم في هذه الفترة⁴¹،

41 - الطابع العام لدور الوزراء خلال فترة ما قبل الحماية، هو دور المؤازرة للسلطان في ممارسة مهامه، حيث الكلمة النهائية كانت ترجع إليه. وعادة ما كان السلطان يفوض إليهم اختصاصات محددة، كالقيام ببعض المفاوضات مع الدول الأجنبية، أو القيام بمهام محددة في الأقاليم التابعة للإيالة الشريفة. وفي إصلاحات السلطانين سيدي "محمد بن عبد =

فإن فترة الحماية ستؤرخ لتحول نوعي في تسمية ودور وبنية الهيئة الوزارية لإدارة الدولة الحامية، إلى جانب البنيات التقليدية لإدارة المخزن، التي سيتم الحفاظ على أهم هياكلها وتسمياتها، دون تفعيل للأدوار الموكولة لها⁴².

على عهد الاستقلال، سيعمل المغرب على إرساء القواعد العامة للتنظيم الإداري المركزي المغربي الحديث، وذلك من خلال مؤسسة الحكومة. وعلى ذلك، سيتم تأسيس أول حكومة واكبت رجوع المغفور له محمد الخامس من المنفى في 7 دجنبر 1955 وبعد حصول المغرب على الاستقلال بتاريخ 2 مارس 1956، تم الإعلان عن أول حكومة مغربية برئاسة "المبارك البكاي"، ستحل محل مديريات الإدارة العصرية للدولة الحامية⁴³.

وتتألف الحكومة في المغرب من رئيس الحكومة والوزراء، وتخضع في تشكيلها لجملة من الاعتبارات السياسية، ترتبط بصورة أساسية بطبيعة اشتغال النظام السياسي، وأهدافه العامة، والدور المنوط بمختلف مؤسساته وعلى رأسها المؤسسة الملكية، التي لا يعود لها

=الرحمان" و "مولاي الحسن الأول"، اعترف للوزراء ببعض الاختصاصات، وتوزعت تسمياتهم إلى تسميات الصدر الأعظم، ووزير البحر، وأمين الأمناء، والعلاف الكبير، ووزير الشكايات.

_ عبد القادر باينة. المختصر في القانون الإداري المغربي. م.س، ص 283 - 291.

_ سعيد جفري. التنظيم الإداري بالمغرب. م.س، ص 86-87.

⁴² - في فترة الحماية، ستعمل سلطات الدول الحامية على إدخال تعديلات على الوزارات التابعة للمخزن، وإحداث هياكل مركزية تمثل الإدارات الحامية. وهكذا، وبالنسبة للحماية الفرنسية، فإنها ستعمل على إصلاح الهياكل التقليدية التابعة للمخزن، خاصة انطلاقاً من ظهير 21 يونيو 1947، وذلك في إطار تركيبة وزارية تكونت من الصدر الأعظم، ووزير العدالة، ووزير الأحباس، ومدير التشريعات. إلى جانب ذلك، وجدت المصالح التابعة لحكومة الحماية تسير تحت إشراف "المقيم العام الفرنسي"، تمثلت في إدارات عصرية للمالية، والأشغال العمومية، والفرحة، والتجارة، والداخلية وغيرها. وتعتبر هذه الأخيرة، الأصل لوزارات المغرب المستقبل. الوضع في منطقة الحماية الإسبانية، كان هو الآخر شبيهاً للوضع في منطقة الحماية الإسبانية، حيث وجدت إلى جانب الإدارة المخزنية التقليدية التي يرأسها خليفة للسultan من الأشراف العلويين، إدارة للمندوب السامي الإسباني.

عبد القادر باينة، مرجع سابق، نفس الصفحات.

⁴³ - عبد القادر باينة، مرجع سابق، ص 91.

فقط دون الاختيار الموضوعي لأعضاء الحكومة ووضع حد لمهامهم، بل تعتبر الموجه الفعلي للسياسة العامة للدولة⁴⁴. وي طرح تأليف الحكومة المغربية عدة إشكالات، منها الاتجاه التصاعدي في عدد أعضائها، والذي بلغ أقصاه مع حكومة "عبد الرحمان اليوسفي" (43 وزيراً)، وضعف الاستقرار في القطاعات الوزارية سواء من حيث التسمية أو المهام، والاختلال في الانتماء الجغرافي لوزراء المغرب، إذ ستحتل بعض جهات المملكة بل وبعض المدن بالأولوية على حساب جهات ومدن أخرى⁴⁵.

أما على مستوى الدور، فإنه سواء في الفترة التقليدية القديمة أو خلال الفترة الحديثة والمعاصرة، فإن الحكومة في النظام السياسي والدستوري المغربي، لم تشكل الفاعل الرئيسي والمركزي الفعلي في رسم السياسة العامة للدولة، بل انحصرت مهامها في الأغلب الأعم من الحالات على أدوار تنفيذية بالمفهوم التقليدي للكلمة. ومع الإقرار بالطابع التجديدي والتحويلي الذي سيطر عليه ورأس هرمها في ظل دستور 2011، -سواء من حيث التسمية أو الدور- فإن المقاربات الأولية في التحليل، لا تزال تدفع في اتجاه إعادة طرح التساؤلات الموضوعية، حول الواقع المؤسسي "لاستقلالية" دورها ومهامها الدستورية، ومن ذلك وبخاصة الدور المحفوظ لرئيس الحكومة.

44 - تتألف الحكومة من رئيس الحكومة والوزراء، ويمكن أن تضم كتاباً للدولة، يحدد قانون تنظيمي خاصة القواعد المتعلقة بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.
كما يحدد هذا القانون التنظيمي أيضاً، حالات التنافي مع الوظيفة الحكومية، وقواعد الحد من الجمع بين المناصب، والقواعد الخاصة بتصريف الحكومة للأمر الجارية".
_ الفصل 87، الباب الخامس من الدستور الذي جاء تحت عنوان "السلطة التنفيذية".
45 - أنظر:

_ أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 (الأصول - المنافذ والمآل)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2001.

أولاً: رئيس الحكومة

تسميات ثلاثة: الصدر الأعظم، رئيس الحكومة والوزير الأول، أشرت في المجلد التطور التاريخي لمؤسسة رئيس الحكومة في وضعها الحالي. فالتسمية الأولى، وهي الصدر الأعظم، يعود الفضل في ابتداعها إلى الإسهام السياسي لحكم العلويين بالمغرب، خاصة في فترة السلطان الحسن الأول. مع بداية الاستقلال، وإعلان أول حكومة مغربية برئاسة امبارك البكاي (7 أبريل 1955) ظهرت تسمية رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء، على غرار ما كان عليه الأمر في فرنسا. وبعد تجريب سياسي لمنصب رئيس الحكومة لأزيد من ست سنوات (1955-1962)، سيطراً تحول نوعي بعد اعتماد تسمية الوزير الأول، وذلك بصدور أول دستور مغربي (دستور 14 دجنبر 1962). وفي ظل دستور 2011، سيعاود المغرب الرجوع إلى تسمية رئيس الحكومة، وهي تسمية بقدر ما ستؤكد الوثيقة الدستورية على تحول في دور واختصاصات صاحبها، ستبقى في ذات الوقت على استمرارية التساؤلات الكبرى بخصوص طبيعة استقلالية هذا الدور وتلك الاختصاصات⁴⁶.

أ_ اختصاصات رئيس الحكومة التنظيمية والتنسيقية

إذا كان الوزير الأول في ظل دستور 1996، قد انحصرت أدواره في صلاحيات واختصاصات إدارية بالأساس، دون حضور فعلي للأبعاد السياسية في تلك الصلاحيات، وذلك بالنظر إلى طبيعة الاختصاصات الدستورية المعترف له بها، فإن رئيس الحكومة في ظل دستور 2011، ستعرف وضعيته الدستورية حضور الاعتبار السياسي في تلك الأدوار

⁴⁶ - سعيد جفري: التنظيم الإداري بالمغرب، م.س، ص 88-90.

والصلاحيات، وذلك بالنظر إلى طريقة تعيينه، وتوزع هذه الأدوار بين اختصاصات تنظيمية، وأخرى تنسيقية ورئاسية⁴⁷.

1 _ رئيس الحكومة والاختصاص التنظيمي:

السلطة التنظيمية أو سلطة التنظيم، هي السلطة التي تعترف لصاحبها بحق اتخاذ جميع التدابير العامة، الضرورية لتنفيذ القوانين وحسن سير المرافق العامة، وأيضا المحافظة على الأمن والنظام العام. وتعتبر هذه السلطة من الناحية الدستورية، قاعدة اختصاص مستقل وموسع للسلطة التنفيذية (الحكومة) في مواجهة السلطة التشريعية (البرلمان)، وهي اختصاص دستوري معترف به لرئيس الحكومة، يمارسه بواسطة مراسيم تنظيمية⁴⁸.

والسلطة التنظيمية، هي أيضا "الاختصاص المخول لرئيس الحكومة" لاتخاذ التدابير اللازمة لتدبير الشؤون العمومية. وتتخذ هذه التدابير صيغة القواعد العامة الموجهة لحكم عدد غير محدود من الحالات، تصدر إما تنفيذا لنص تشريعي موجود سلفا، وإما باستقلال عن أي نص تشريعي في المجالات التي لا يختص بها التشريع، والعمل الذي يصدر عن رئيس الحكومة وهو يمارس السلطة التنظيمية هو قرار تنظيمي⁴⁹.

وقد عرفت ممارسة السلطة التنظيمية في المغرب مراحل مد وجزر بين كل من الملك والمسؤول عن الحكومة، إذ أ، المغرب ما قبل الحماية كان يعترف بممارسة السلطة

47 - "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها".

_ الفقرة الأولى من الفصل 47 من دستور 2011.

48 - سعيد جفري: التنظيم الإداري بالمغرب، م.س، ص 91-94.

49 - أحمد البخاري، إدارة الدولة، م.س، ص 125-130.

وتوزع السلطة التنظيمية، إلى سلطة التنظيم التنفيذية، وهذه ترتبط بمهمة تنفيذ القوانين، وسلطة التنظيم المستقلة، وهذه تركز بالأخص على المجال التنظيمي، أي المجال الخارج عن اختصاص القانون.

التنظيمية للصدر الأعظم، ولكن في نطاق تفويض من السلطان. أما بعد الاستقلال، فإن المجال التنظيمي توزع الاختصاص فيه في البداية بين كل من الملك والوزير الأول، قبل أن يتم "الاستقرار الدستوري" في ممارسة هذا الاختصاص لفائدة الوزير الأول، انطلاقاً من دستور 1972 ومن بعده في ظل الدساتير اللاحقة حتى دستور 2011، الذي سينص على أن "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه للوزراء. تحمل المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة، التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها"⁵⁰.

2 _ رئيس الحكومة والاختصاص التنسيقي:

انطلاقاً من مقتضيات الدستورية المنظمة، خاصة مقتضيات الفصل 89 من الدستور، نلاحظ أن تجديداً أدخل على دور رئيس الحكومة بالمقارنة مع مقتضيات الدستورية، التي كانت تؤطر دور الوزير الأول في ظل دستور 1996. هذا التجديد في الدور والصلاحيات، وإن حافظ على تفعيل لدور القيادة والتنسيق المعترف به لرئيس الحكومة، فإنه سيجعله تفعيلاً له حمولة "إيجابية" بالنسبة للوضع المؤسساتي لصاحب هذا المنصب، خاصة وأن مقتضيات الفصل المذكور، ستعمد إلى استعمال صيغة "تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي، وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة الموضوعة تحت تصرفها"⁵¹.

هذه المقتضيات، بقدر ما ستكرس للحمولة الإيجابية للدور الدستوري لرئيس الحكومة، سواء تجاه باقي المؤسسات الدستورية ومنها المؤسسة الملكية، أو اتجاه مجلس الحكومة

⁵⁰ - الفصل 90 من الدستور.

⁵¹ - الفصل 89 من الدستور.

بمناسبة ترأس أشغاله، أو تجاه أعضاء مجلس الحكومة فرادى، حينما يسند إليهم بعض المهام، فإن ذلك وإن كان يعترف له بسلطات فعلية في إطار السلطة التنفيذية، ويمتعه باختصاصات هامة في هذا الجانب، بل ويكرس نوعاً من التمييز المؤسساتي في إدارة وتدبير شؤون الحكومة، تبقية في ذات الآن في ارتباط مؤسساتي بسلطة رئيس الدولة أي الملك.

ويبقى الاختصاص الموضوعي لرئيس الحكومة، هو اختصاص التنسيق بين أعضاء الحكومة، هو الذي يؤهله للقيام بالدور الفعلي والضروري لتحقيق الانسجام والتناسق بين مكونات الهيئة الحكومية في تدبير الشؤون العمومية، خاصة وأن تدبير هذه الشؤون يستلزم التقريب بين وجهات نظر مختلف الوزراء، والحرص على إيجاد التناسق المطلوب في عمل الحكومة كهيئة جماعية، وأيضاً العمل التقليدي على حل الخلافات التي قد تنشأ بين أعضائها. ويجد هذا الاختصاص مرجعيته في المقتضيات الدستورية، فالفصل 93 من الدستور ينص على أن "الوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به، وفي إطار من التضامن الحكومي"⁵².

وهناك مجموعة من آليات التنسيق السياسية والإدارية التي تسمح لرئيس الحكومة للقيام بهذا الدور، ومن أبرز هذه الوسائل:

_ المجلس الحكومي والمجالس المصغرة التي يعقدها رئيس الحكومة مع واحد أو أكثر من الوزراء لمناقشة قضية معينة، وتقريب وجهات النظر حولها بين الوزراء.

_ القيام بدور الحكم في الخلافات الوزارية، خاصة الخلافات التي قد تنشأ مثلاً بمناسبة إعداد القانون المالي بين وزارة المالية وبعض الوزارات الأخرى.

⁵² - الفصل 93 من الدستور.

_ إصدار تعليمات في شكل مناشير ودوريات، تحت الوزراء على نهج سلوك معين بشأن قضية ما، أو تحديد الاختصاص بشأنها أو التوجيه الخاص باتخاذ الموقف المناسب حيالها⁵³.

بـ _ اختصاصات رئيس الحكومة الرقابية والوصائية:

تتعدد مجالات الاختصاص الموكولة لرئيس الحكومة، بتعدد الصلاحيات والمهام العائدة إليه. وقد سبق التعرض إلى الاختصاصات التنظيمية والتنسيقية لهذا الأخير، والتي تعطيه خاصة في ظل مقتضيات الدستورية الجديدة، جملة من الصلاحيات سواء في علاقته بالمؤسسات الدستورية الأخرى، أو في علاقته بالجهاز الحكومي الممثل للسلطة التنفيذية. هذا المستوى الأول من الصلاحيات والاختصاص، المعترف به لرئيس الحكومة والمنصوص عليه وعلى مجالاته في الوثيقة الدستورية، بالإمكان اعتباره اختصاصاً "أصلياً" لهذه المؤسسة. إلى جانب ذلك، يلزم الإشارة إلى اختصاص آخر مواكب و "ثانوي"، سبق وحددته بعض القوانين ذات الصلة، والمتعلقة بصلاحيات رئيس الحكومة ذات الطابع الرقابي، كما هو الشأن بالنسبة لمراقبة أثمان بعض المواد الأساسية، أو الصلاحيات ذات الطابع الوصائي، والتي أصبحت لها هي الأخرى قاعدة دستورية، ويتعلق الأمر بالوصاية على المؤسسات العمومية.

1 _ رئيس الحكومة والاختصاص الرقابي:

استناداً إلى اختصاصات رئيس الحكومة في مجال الشرطة الإدارية خاصة في المجالات ذات الطابع الاقتصادي، فإن بعض النصوص القانونية (ظهير 12 أكتوبر

⁵³ - سعيد جفري: التنظيم الإداري بالمغرب، م.س، ص 94-95.

1971)، خولت له صلاحيات لتنظيم أسعار بعض المواد الأساسية وحق مراقبتها، واتخاذ الإجراءات الجزية في حالة المخالفة⁵⁴.

2 _ رئيس الحكومة والاختصاص الوصائي:

تدخل صلاحية الوصاية على لمؤسسات العمومية ذات الطابع الوطني، ضمن الصلاحيات الدستورية المعترف بها لرئيس الحكومة، ذلك أن الظهير الشريف بمثابة قانون الصادر في 19 شتنبر 1977، سبق وخول لهذا الأخير هذه الصلاحية، واعترف له بحق رئاسة المجالس الإدارية لهذه المؤسسات، باستثناء الجامعات والمؤسسات العمومية الجماعية⁵⁵.

ثانيا: الوزراء

إذا كان الوزراء يشكلون المكون الثاني للحكومة، فإنهم بذات القدر يكونون تنوعا في العدد والصفة، كمت تختلف المهام المسندة إليهم باختلاف التسمية التي يحملونها. وهكذا، فإن البنية الوزارية لمغرب الاستقلال تشكلت إلى جانب التسمية التقنية والفنية للوزير، الذي يعتبر المكون التقليدي للحكومة كيفما كان نوعها السياسي، من تسميات أخرى مقابلة كتسمية وزير الدولة، وهي تسمية خاصة وذات حمولة سياسية، تتاط بشخصيات لها وزنها في تدبير أحد الشؤون العامة، وهي أيضا تسمية قد ترتبط بالظروف السياسية للبلاد. وهناك تسميتي الوزير المنتدب وكاتب الدولة، وهي تسميات تفيد في المجمل جانبا من المساعدة

⁵⁴ - القانون رقم 008.71 بتاريخ 21 شعبان 12/1391 أكتوبر 1971، ج ر عدد 3087 بتاريخ 29 دجنبر 1971، ص 3289-3294.

⁵⁵ - ظهير شريف رقم 1-77-185 بتاريخ 19 شتنبر 1977، ج ر عدد 3387، بتاريخ 28 شتنبر 1977، ص 2701.

والتخصص، بالنسبة للتدبير الحكومي، سواء في علاقة ذلك برئيس الحكومة أو في العلاقة بالقطاعات الوزارية الموكولة لبعض الوزراء⁵⁶.

أ_ تعدد تسمية وألقاب الوزراء:

تتعدد المناصب الوزارية، بتعدد التسمية التي يحملها صاحب المنصب الوزاري أو الوزراء. وعلى الرغم من كون الأصل في التسمية هو صفة وتسمية "الوزير"، الذي يعتبر المنصب التقليدي داخل الحكومة، ويجمع صاحبه بين الدورين السياسي والإداري، وما يستتبع ذلك من اعتبارات وشروط خاصة بالترشح لشغل هذا المنصب، فإن أبرز المناصب الوزارية تتمثل في منصب "وزير الدولة"، وهو منصب ذو حمولة سياسية بالدرجة الأولى، ومنصبي "الوزير المنتدب" و"كاتب الدولة"، وهي مناصب تطابق مهام المساعدة والتخصص إزاء كل من رئاسة الحكومة، وإزاء بعض القطاعات الوزارية المعنية.

1 _ وزير الدولة:

يعتبر منصب وزير الدولة منصبا سياسيا بالدرجة الأولى، وهو منصب قد يوكل إلى شخصية تتمتع بمكانة سياسية متميزة في الدولة، أو تتمتع بخبرة واسعة في مجال تدبير الشأن العام. وعلى الرغم من كون منصب وزير الدولة، قد يترافق أو لا يترافق مع تحمل تسير مرفق وزاري معين، فإن مختلف الصلاحيات والمسؤوليات المعترف بها للوزير هي نفسها المطبقة على منصب وزير الدولة باستثناء تمتيع هذا الأخير بمكانة خاصة على سائر أعضاء الحكومة من الناحية البروتوكولية.

⁵⁶ - سعيد جفري: التنظيم الإداري بالمغرب، م.س، ص 99-103.

_ مينة بلمليح: التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد. م.س، ص 108-110.

2 _ الوزير المنتدب وكاتب الدولة:

تفيد كل من تسمية الوزير المنتدب وكاتب الدولة، نوعا من التخصص والمساعدة في ممارسة بعض الوظائف الحكومية. وهكذا، فإن منصب الوزير المنتدب مثلا، يمثل في أهميته منزلة بين كل من منصب الوزير وكاتب الدولة، على اعتبار أن الصلة التي تجمع من الناحية العملية رئيس الحكومة والوزير المنتدب، إذ يعتبر تابعا له ويعمل تحت إشرافه المباشر⁵⁷.

وطابع التخصص الذي يميز اختصاصات الوزير المنتدب، لم يقتصر في التجارب الحكومية المغربية على مجال محدد بذاته، إذ أسندت لهذا الأخير مجموعة من القطاعات سواء السياسية منها (الوزير المنتدب المكلف بالعلاقات مع البرلمان)، أو الإدارية (الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالشؤون الإدارية)، أو الاقتصادية (الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بتنشيط الاقتصاد).

أما منصب كاتب الدولة، فإنه لا يختلف في خصوصياته العامة عن منصب لوزير المنتدب من حيث التخصص والتبعية، سواء بالنسبة لرئيس الحكومة أو الوزراء. إلا أن أهم دور له، يتمثل في دور المساعدة والمؤازرة للوزير المعني في ممارسة مهامه، وذلك بناء على التفويض الذي يتلقاه من هذا الأخير، والذي يمكن أن يكون تفويضا عاما للسلطة أو تفويضا في التوقيع. فكتاب الدولة يمارسون مهامهم بتفويض من الوزراء وتحت سلطتهم، الأمر الذي يتطلب وجود انسجام مبدئي بين ممارسي المنصبين⁵⁸.

⁵⁷ - ظهير شريف رقم 1.98.39 صادر يف 3 صفر 29/1419 ماي 1998، يتعلق بوضعية واختصاصات الوزراء المنتدبين لدى الوزراء.

⁵⁸ - ظهير شريف رقم 1-80-275 يحدد اختصاصات كتاب الدولة، ويؤهل الوزراء لتفويض لإمضائهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة، ج.ر عدد 3558 بتاريخ 7 يناير 1981، ص 4.

بـ _ تنوع مهام وصلاحيات الوزراء:

يجمع الوزير داخل الحكومة بين دورين، أحدهما سياسي والآخر إداري. وهكذا، فإن الوزير يعين من قبل الملك باقتراح من رئيس الحكومة، ويعتبر بذلك عضواً في هذه الأخيرة، ويشارك في رسم سياستها العامة، ويتحمل معها وبصورة جماعية التبعات السياسية لاختياراتها. أما صلاحياته في علاقة ذلك بدوره الإداري، فإن هذا الأخير يمكن توزيعه إلى اختصاص عام، يرتبط بالأخص بممارسة السلطة التنظيمية في القطاع التابع له، واختصاصات خاصة، تتمثل في الإشراف الفعلي على قطاع وزاري معين، وعلى صلاحيات إدارية ومالية وتمثيلية حددها القانون.

1 _ الاختصاص العام للوزير:

إن صلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية للوزير، هي في جانب منها إما مفوضة أو مشتركة بينه وبين رئيس الحكومة، عن طريق التوقيع بالعطف على المراسيم الحكومية المتعلقة بوزارته، وهي في جانب آخر سلطة تنظيمية مستقلة، تمكنه من اتخاذ الإجراءات والتدابير العامة الضرورية لتنظيم وتدبير مصالح الوزارة الموضوعة تحت مسؤوليته.

2 _ الاختصاصات الخاصة للوزير:

يمارس الوزير مجموعة من الاختصاصات الخاصة، ترتبط إما بوضعه الإداري المتميز داخل الوزارة كسلطة رئاسية، أو بصلاحيات دستورية وقانونية أخرى. فالوضع السياسي والدستوري للوزير، يجعله يحتل منصب الصدارة الأولى داخل هرم الوزارة المسؤول عنها، وهذا ما يجعله يتمتع بصلاحيات إدارية واسعة، سواء كمسؤول عن عمل مصالح الوزارة، أو كسلطة للتعيين تجاه الموظفين العامين بالوزارة، أو كسلطة رئاسية وتأديبية بحقهم. كما يتمتع الوزير بصلاحيات قانونية متعددة، ومنها حق تمثيل الوزارة أمام القضاء سواء

كطالب أو مطلوب، وسلطة الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية هذه الأخيرة، ويحق له ممارسة سلطة الوصاية على المؤسسات العمومية، التابعة للقطاع الوزاري الذي يشرف عليه⁵⁹.

الفقرة الثالثة: الأجهزة المحلية الممثلة للسلطة المركزية

تتكفل هذه الأجهزة بمتابعة العمل الإداري على المستوى المحلي لكي تضمن تنفيذ القرارات الصادرة مركزيا بالنسبة لمجموع التراب الوطني.

وتتشكل هذه الأجهزة من أعوان السلطة المركزية على مستوى العمالة أو الإقليم. فنجد نوعين: رؤساء المصالح الخارجية والعمال أو بصفة عامة رجال السلطة.

وإذا كان رؤساء المرافق الخارجية يمارسون صلاحيات خاصة مرتبطة بالمرفق الذي يرتبطون به، فإن سلك رجال السلطة يمارس صلاحيات عامة لكونه يمثل السلطة التنفيذية أو الدولة ككل وليس وزارة معينة.

أولاً: المرافق الخارجية للدولة

نلمس الإشكالية الأساسية للمرافق الخارجية على مستوى التنسيق بين مختلف أنشطتها. لذا، يجب التساؤل حول السلطة المختصة للقيام بهذه المهمة وحول طريقة تنظيم العلاقات ما بين هذه السلطة ورؤساء المرافق الخارجية.

ويتعلق الأمر بالمرافق الخارجية لمختلف مندوبيات والعمالات والأقاليم المكلفة بتمثيل وزاراتها على المستوى المحلي في حدود اختصاصاتها. ومن ثم، فإنها تعتبر بمثابة تمثيلات ترابية لمختلف مرافق الإدارة المركزية في إطار اللاتمركز الإداري.

⁵⁹ - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.77.185 بتاريخ 19 شتنبر 1977، يتعلق بالمجالس الإدارية للمؤسسات العمومية الوطنية، ج ر عدد 3387 بتاريخ 28 شتنبر 1977، ص 2701.

وتكمن المهمة الرئيسية لهذه المرافق في ممارسة نشاط الوزارات التابعة لها والمتمثلة في مختلف الأقاليم.

وتحدد صلاحياتها وتنظيمها بمقتضى مقرر وزاري. هكذا، فإن جل الوزارات تتوفر على مندوبين جهويين الذين يسهرون على تسيير المرافق الخاضعة لهم باستثناء وزارة الخارجية التي يتم تمثيلها بواسطة السفارات والقنصليات⁶⁰. غير أن بعض الوزارات لا تتوفر على مرافق خارجية كوزارة تحديث القطاعات العامة التي ينص الفصل الثاني من المرسوم المتعلق بها على أنها:

"تشتمل الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بتحديث القطاعات العامة بالإضافة إلى ديوان الوزير والمفتشية العامة على إدارة مركزية.

تشتمل الإدارة المركزية على:

_ الكتابة العامة.

_ مديرية الوظيفة العمومية.

_ مديرية الإصلاح الإداري.

_ مديرية الموارد البشرية والشؤون العامة⁶¹.

⁶⁰ - راجع مرسوم 20-1-1995 في شأن اختصاصات وزير الشؤون الخارجية والتعاون وتنظيم وزارة الشؤون الخارجية والتعاون، ج ر، عدد 4294 بتاريخ 15-2-1995.

⁶¹ - راجع مرسوم 24-5-1994 بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالشؤون الإدارية، ج.ر بتاريخ 6-7-1994.

ونجد نفس الشيء بالنسبة للعمالات والأقاليم الحديثي العهد والتي لا تتوفر على مرافق خارجية للدولة مما يضطرها إلى الاستعانة بمرافق العمالات والأقاليم القريبة منها والتي تتوفر على مندوبيات جهوية تمثل الوزارات وبنية تحتية إدارية مكتملة. وتطرح هنا إشكالية ضعف التجهيزات على مستوى البنية التحتية للإدارة المحلية المغربية.

ويمكن أن نلخص المشاكل المطروحة على المرافق الخارجية للدولة في نوعين:

_ صعوبات ذات طابع إداري تتعلق بتنسيق مختلف أنشطتها.

_ صعوبات ذات طابع بشري تتعلق أساسا بالعلاقات التي تربط بين رؤساء المرافق الخارجية والعامل الذي غالبا ما يتدخل في قضايا تقنية التي يعتبرها المندوبون كميادين تدخل في مجال تخصصهم.

ثانيا: سلك رجال السطة

يشتمل هذا السلك على عدة هيئات المتمثلة في العمال، الباشوات، رؤساء الدوائر والقواد.

إن الإطار القانوني لسلك رجال السطة تطور تاريخيا إذ يرجع أول تشريع في هذا المجال إلى فترة ما بعد الاستقلال.

ويتميز التشريع المغربي على هذا المستوى بعدة نصوص أساسية التي تشكل مرجعية قانونية تفسر القوانين الحالية.

أ_ الإطار القانوني لفترة ما بعد الاستقلال:

ويتمحور حول ظهيري 1956-3-20 و 1963-3-1.

1 _ ظهير 20-3-1956⁶²: يعتبر هذا النص بمثابة شهادة ميلاد أوائل قانون

أحدث مؤسسة العامل بالمعنى الحديث للمملكة كما ينص على ذلك الفصل الأول منه.

هكذا، سيشكل سلك العمال إطارا تمثيلا للسلطة التنفيذية في الأقاليم بحكم كونهم السلطة الرئاسية للباشوات الذين يتولون تدبير نشاطهم. كما أنهم يكلفون بالمراقبة الإدارية للجماعات المحلية.

ويتطرق ظهير 1956 لنوعين من القضايا القانونية:

_ قضايا التعيين والوضعيات الإدارية للعمال.

هكذا، يتم التعيين بمقتضى ظهير ويتم الإعفاء من المهام بقرار ملكي احتراماً لمقتضيات الدستور الذي سينص فيما بعد على أن الملك يعين في الوظائف المدنية والعسكرية.

وتجدر الإشارة إلى أن الحالات الإدارية التي يوجد فيها العمال شبيهة بوضعية الموظفين العموميين التي سيتطرق لها النظام الأساسي فيما بعد بمقتضى ظهير 24-2-1958⁶³ ويتعلق الأمر بحالة القيام بالمهام L'activité، حالة الاستيداع La mise en Disponibilité، وحالة اللاحق Détachement.

⁶² - راجع ظهير 20-3-1956 بمثابة قانون للعمال، ج.ر، عدد 2267، ص 341.

⁶³ - راجع ظهير 24-2-1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 2372، ص 631.

2 _ ظهير 1-3-1963⁶⁴: جاء هذا القانون الجديد لإلغاء ظهير 1956 ولادماج سلك رجال السلطة في إطار الوظيفة العمومية بعد صدور ظهير 24-2-1958، ويتعلق الأمر:

بنظام خاص بمتصرفي وزارة الداخلية والذي لا زال ساري المفعول Statut Particulier.

ويتطرق إلى عدة قضايا أهمها: التوظيف، الترقية والتأديب.

هكذا، يتم التوظيف في سلك رجال السلطة من بين المتصرفين المساعدين، المتصرفين والمتصرفين الممتازين لوزارة الداخلية.

ويمكن اللجوء استثناءا إلى الموظفين الحاصلين على بعض الشواهد والغير التابعين لوزارة الداخلية.

ويتم التعيين في وظيفة عامل، حسب ظهير 1963، بمقتضى ظهير بعد اقتراح من وزير الداخلية بنسبة ثلاثة وظائف من أصل خمسة من بين المتصرفين من الدرجة الاستثنائية والدرجة الأولى وبنسبة وظيفتين من أصل خمسة من بين الأشخاص ذوي التجربة، الحاصلين على بعض الشواهد والذين بلغوا سن الثلاثين على الأقل.

كما يتم التوظيف في الوظائف الأخرى بنسبة أربعة على خمسة من بين المتصرفين والمتصرفين المساعدين ونسبة واحد على خمسة من بين الموظفين الغير التابعين لسلك المتصرفين أو ما يعرف بالدورة الخارجية Tour Extérieur.

⁶⁴ - راجع: ظهير 1-3-1963، المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية، ج.ر عدد 2629، ص 385 المعدل بظهير 16-2-1977، ج.ر عدد 3359، ص 361 وظهير 29-12-1986، ج.ر عدد 3873، ص 67.

من جهة أخرى، فلقد نص مرسوم 31-12-1973 في فصله الأول على أن العمال يستفيدون من الرقم الاستدلالي العادي 779-860 واستثنائيا أن الرقم المخصص لعمالتي الدار البيضاء والرباط - سلا، إن الترقية من رتبة إلى رتبة داخل الدرجة تتم عبر الاختيار بقرار لوزير الداخلية شريطة احترام أقدمية سنتين على الأقل.

هكذا، يجب التقييد في سجل الترقية للاستفادة منها سنويا عند تحضيرها من طرف الإدارة.

ويلاحظ أن العقوبات التأديبية المنصوص عليها في ظهير 1958 المتعلق بالوظيفة العمومية تطبق على متصرفي وزارة الداخلية (الفصل 16 من ظهير 1963) فنجد أن السلطة المكلفة بالتأديب وتتمثل في الملك باستثناء التوبيخ والإنذار الذين يمارسهما وزير الخارجية (الفصل 25).

وفي حالة إعفاء العمال من مهامهم يتم إلحاقهم بالإدارة المركزية وإعادة إدماجهم في سلك المتصرفين (الفصل 27).

بـ _ المعطيات القانونية الحالية:

لقد تطور التشريع المغربي في هذا المجال وذلك بعد صدور ظهير 15-2-1977 المتعلق باختصاصات العامل. كما أن ظهير 16-2-1977 الذي عدل ظهير 1-3-1963 أدخل تغييرات هامة على سلك متصرفي وزارة الداخلية.

المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية (المحلية)

تعتبر اللامركزية الإدارية، أسلوبا في الإدارة يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية، وأشخاص معنوية عامة ترابية أو مرفقية لتباشر اختصاصات معينة على قدر من الاستقلال الإداري والمالي، تحت رقابة السلطة المركزية. فالتنظيم اللامركزي

خاصة في جانبه الترابي، يتم إذن عن طريق خلق وحدات ترابية تنتخب من طرف المواطنين، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين الإداري والمالي، تحت وصاية السلطة المركزية، وهي ما يطلق عليها الإدارة المحلية، وتتطلب اللامركزية الإدارية بالتحديد السابق، وجود ثلاثة أركان وهي:

وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

تسيير هذه المصالح بواسطة هيئة منتخبة.

ممارسة سلطة الوصاية على هذه المصالح.

أما عن التطور التاريخي العام للإدارة المحلية في المغرب، فقد عرف هذا الأخير قبل الحماية تنظيماً إدارياً مستمداً من الحضارة العربية الإسلامية، إذ أن الواقع المغربي كان يقر تنظيماً مركزياً على مستوى المدن، و "لا مركزية واقعية" في التسيير في البوادي نظراً لسيادة النظام القبلي، ولبعد تلك الجماعات عن المركز وصعوبة الوصول إليها. وفي ظل فترة الحماية، ورغم البدء في إدخال إصلاحات إدارية على المستويين المركزي والمحلي، خاصة في المجالات الحضارية الكبرى، فإن التجربة في ظل هذه الفترة، بقيت في المجمل متأثرة بالاعتبارات السياسية المتحكمة في سلوك سلطات الحماية.

وبحصول المغرب على الاستقلال، عرف التنظيم اللامركزي بمستوياته الجماعية والإقليمية والجهوية مسارا تطوريا، يمكن التأريخ لأهم محطاته من خلال مرحلتي ما قبل وما بعد دستور فاتح يوليوز 2011.

وهكذا، إذا كان المسار التطوري للتنظيم الإقليمي والجهوي، يعود في أهم محطاته المرجعية - وبالنسبة للمرحلة الأولى - إلى بداية الستينيات وفترة السبعينيات وبداية الألفية، فإن المسار اللامركزي بالنسبة للتنظيم الجماعي، عرف على العكس من ذلك مسارا تطوريا منذ خمسينيات القرن الماضي وفي أكثر من محطة تاريخية.

المرحلة الثانية المدشنة بواسطة دستور 2011، بالإمكان اعتبارها مرحلة "التحول النوعي" في مسار التنظيم اللامركزي المغربي بصيغته الجديدة، سواء من خلال التأطير الدستوري لهذا التنظيم، أو من خلال التأطير التنظيمي للجماعات الترابية، بواسطة مقتضيات الواردة في كل من القوانين التنظيمية الثلاث، ذات الأرقام 111.14 المتعلقة بالجهات، و 112.14 المتعلقة بالأقاليم والعمالات، و 113.14 المتعلقة بالجماعات⁶⁵.

وعلى ذلك، فإن تناول التنظيم اللامركزي في مستواه العام، يستدعي استحضار كل من الإطار المرجعي للمقتضيات الواردة في الدستور، ولا سيما مقتضيات الفصل 146 منه، والذي بالإمكان اعتباره فصلا مهيكلًا لتنظيم الجماعات الترابية. أما المستوى الخاص من التحليل، فإننا نسعى فيه إلى تناول المقتضيات الهيكلية للقوانين التنظيمية الثلاثة، التي تعتبر مقتضيات ذات طابع إجرائي ومكمل للمقتضيات الواردة في الفصل 146 من الدستور، والتي ستطال الجوانب التنظيمية لكل من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات⁶⁶.

⁶⁵ - ورد في الفقرة الرابعة من الفصل الأول من الدستور، أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

⁶⁶ - ينص الفصل 146 من الدستور، على أن "تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة:

_ شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية، وعدد أعضاء مجالسها، والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح، وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي، وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة، شروط تنفيذ رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى لمداولات هذه المجالس ومقرراتها، طبقاً للفصل 138.

_ شروط تقديم العرائض المنصوص عليها في الفصل 139، من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات.

_ الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة طبقاً للفصل 140.

_ النظام المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى.

_ مصدر الموارد المالية للجهات وللجماعات الترابية الأخرى، المنصوص عليها في الفصل 141.

_ موارد وكيفيات تسيير كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، المنصوص عليها في الفصل 142.

=

الفقرة الأولى: التنظيم الجهوي

التأريخ للتنظيم الجهوي أو تنظيم الجهات بالمغرب، بالإمكان الرجوع فيه إلى فترتين رئيسيتين، "الفترة التقليدية القديمة" و "الفترة الحديثة والمعاصرة". وهكذا، وبالنسبة للفترة التقليدية القديمة، فإن أصول التنظيم الجهوي يمكن ردها إلى التنظيم العام لإدارة الإيالة الشريفة، والتي ومع الإقرار بطابعها المركزي، فإن جملة من الاعتبارات السياسية والتاريخية والقبلية والجغرافية، قد تدفع إلى القبول بوجود تنظيمات جهوية "تقليدية"، حكمتها إما اعتبارات سياسية خاصة (علاقة السلطان بممثليه في المناطق والأقاليم)، أو اعتبارات جغرافية ومجالية وقبلية معلومة (الوضع في مناطق الريف والغرب، والشاوية، وسوس، والصحراء، وقبائل الحياينة مثلا، وزيان، والشراردة، ودكالة وعبدة الخ...) ⁶⁷.

أما بالنسبة للفترة الحديثة والمعاصرة، فإن الصورة الحديثة للتنظيمات الجهوية بالإمكان ردها بشكل أساسي، إلى الفترة التي خضع فيها المغرب للحماية الفرنسية، حيث وضعت سلطات هذه الأخيرة تقسيمات جهوية اعتدت فيها بالأساس الاعتبارات العسكرية والأمنية، خلال فترة الاستقلال ستولى العناية في البداية للتنظيم الجماعي والإقليمي في حين

= _ شروط وكيفيات تأسيس المجموعات، المشار إليها في الفصل 144.

_ المقترضات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه.

_ قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

_ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، م.س.

⁶⁷ - مثل هذا الطرح، يمكن الدفاع عنه من خلال الأهمية التي حافظت عليها بعض المدن طوال تاريخ المغرب، (مدن فاس ومكناس ومراكش) بل يمكن اعتبار التنظيم الذي اعتمده المولى الحسن الأول بمثابة أصل من الأصول الجينية للتنظيم الجهوي المغربي.

_ أنظر محمد أشركي: التطور التاريخي للإدارة العامة في المغرب منذ الفتح الإسلامي إلى عهد الحماية، المجلة العربية للإدارة العدد 3، الرباط 1975.

سيتراجع الاهتمام بالتنظيم الجهوي، وذلك لجملة اعتبارات أبرزها، محاولات التكريس السياسي والإداري للدولة الوطنية المستقلة. لكن انطلاقا من النصف الثاني من الستينيات وبداية السبعينيات، سيكون للوضع الاقتصادي والاجتماعي العام (التزايد الديمغرافي الحضري، ومشكل التمدن، والاختلال الجهوي) الأثر الكبير في إعادة الاهتمام بالتنظيم الجهوي، وخاصة من خلال إصدار ظهير 16 يونيو 1971 الخاص بالتنظيم الجهوي، وإنشاء سبع جهات اقتصادية.

وكما كان الشأن بالنسبة للتبني الأولي لقانون الجهة، فإن استمرار وضعية حدة الاختلالات الجهوية، خاصة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والمجالية، وضرورة تثبيت السكان القرويين، بقيت من أهم الاعتبارات المتحكمة في الأخذ بقانون جديد لتنظيم الجهات (القانون رقم 47/96) الذي سيعتبر هذه الأخيرة صنفا من أصناف الجماعات المحلية، المحددة بمقتضى المراجعات الدستورية لسنتي 1992 و 1996⁶⁸. المرحلة الموالية في النظام القانوني للجهات بالنسبة للفترة الحديثة والمعاصرة، ستدشن بواسطة القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والذي بقدر ما سيرفع من المستوى القانوني الشكلي للمنظم، من قانون عادي إلى قانون تنظيمي، فإنه سيشكل بفضل المقترحات الواردة فيه "تحويلا كبيرا" في المنظومة الجهوية المغربية، ليس فقط في الجانب المؤسسي لهذا

⁶⁸ - ظهير شريف رقم 97.1.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، الجريدة الرسمية عدد 4470، بتاريخ 23 ذي القعدة 1417، (3 أبريل 1997)، ص 556-570.

كما أن هذا القانون، وفي الوقت الذي سيشكل فيه الإطار الجديد للتنظيم الجهوي سيعمل في ذات الوقت على الاحتفاظ بدور هام للأجهزة المركزية في بنية التنظيم الجهوي المعتمد، خاصة من خلال الصلاحيات المنوطة بالأجهزة غير الممركزة وبوزير الداخلية.

الصف من الوحدات الترابية، وإنما أيضا في الجوانب التدييرية والإدارية والمالية والحكمانية لهذه الأخيرة⁶⁹.

العناصر العامة المهيكلة للنظام القانوني للجهات، سنعمل على تناولها من خلال تركيز البحث في محورين اثنين، يتعرض الأول منهما لموضوع تدبير واختصاصات الجهات وتسيير شؤونها، أما الثاني فيتناول إدارة ومالية هذه الأخيرة. هذه العناصر، تشكل الجوانب السياسية والإدارية والمالية للجهات.

أولا: تدبير واختصاصات الجهات

يتمحور تدبير واختصاصات الجهات حول جانبين اثنين من المقتضيات، يهم الأول منهما التدبير العام لشؤون الجهة، بما يعنيه ذلك من استحضار للمقتضيات الخاصة بتنظيم مجلس الجهة وهيكله العامة. أما الجانب الثاني، فإنه سيهتم باختصاصات الجهة، وهذه الأخيرة وزعها القانون إلى كل من الاختصاصات الذاتية، وهي اختصاصات حددت على سبيل الحصر، وتهم بالأخص مجالي التنمية الجهوية وإعداد التراب، واختصاصات مشتركة بين الجهات والدولة، عمل القانون على تحديد مجالاتها والآليات الخاصة بأجرائها، ثم

⁶⁹ - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6625-6585.

يلزم في ذات الإطار، الإشارة إلى أن التقسيم الجديد للمملكة أصبح يضم اثني عشرة جهة، هي كالتالي: طنجة - تطوان، الشرق - الريف، فاس - مكناس، الرباط - سلا - القنيطرة، بني ملال - خنيفرة، الدار البيضاء - سطات، مراكش - آسفي، درعة - تافيلالت، سوس - ماسة، كلميم - وادنون، العيون - الساقية الحمراء، الداخلة - واد الذهب. - مرسوم رقم 2.15.40 صادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الجريدة الرسمية عدد 6340، بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 (5 مارس 2015)، ص 1483-1481.

اختصاصات منقولة من الدولة إلى الجهات ستهم مجالات بعينها، وسينص القانون على الآليات الإجرائية لاضطلاع الجهات بها⁷⁰.

أ_ تنظيم وتسيير مجلس الجهة:

ينتخب مجلس الجهة بالاقتراع العام المباشر، من طرف الساكنة المنتمية لتراب الجهة. كما أن هيكله المؤسساتية تتشكل من كل من مكتب المجلس، المكون هو الآخر من رئيس الجهة ونواب الرئيس، ومن الأجهزة المساعدة للمجلس، وهي كاتب المجلس ونائب كاتب المجلس، والفرق واللجان الدائمة بالمجلس. أما سير أعمال مجلس الجهة، فإن مقتضيات القانون التنظيمي ستحيل على نظام دورات مجلس الجهة، سواء العادية أو غير العادية (الاستثنائية). كما ستم الإحالة على المقتضيات التي تهم نظام سير مداورات المجلس سواء في الأحوال العادية، أو عند عدم اكتمال النصاب القانوني المتطلب للتصويت في الجلسات.

1 _ تنظيم مجلس الجهة: تحيل الجهة في تنظيمها القانوني الجديد على مستجدات تنظيمية في غاية الأهمية، ليس فحسب على مستوى شروط انتخاب مجالس الجهات، الذي أصبح يعتد فيها بقاعدة الاقتراع العام المباشر، أو على مستوى الوضع الجديد لجهازها التنفيذي، المشكل أساسا من كل من رئيس مجلس الجهة ونواب هذا الأخير، ولكن أيضا من خلال الأجهزة لمساعدة داخل المجلس، التي ستضم إلى جانب كل من كاتب المجلس ونائبه، كأجهزة لتوثيق ذاكرة المجلس وجلساته وأشغاله، واللجان الدائمة بمجلس الجهة، آلية ما يعرف "بالفرق" داخل مجلس الجهة، وهي آلية تساعد على تنسيق العمل بين مجموعة من

⁷⁰ - المواد من 9 إلى القانون 95 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

الأعضاء المنتمين لمجلس الجهة، لأجل توحيد الرؤى والمواقف في مجموعة من القضايا التي تهم الشؤون الجهوية.

_ تأليف مكتب الجهة: تكاد المقترحات الواردة في المادة التاسعة من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، تلخص وتجمع البنية العامة لمجلس الجهة، الذي أقر القانون أنه ينتخب بالاقتراع العام المباشر⁷¹. وهذا تحول نوعي في التوجه الديمقراطي على المستوى الترابي، يخالف ما كان عليه الوضع في ظل القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات. كما أن مجلس الجهة، يتكون من أجهزة قانونية تتمثل في مكتب يتألف من رئيس ونواب للرئيس، ويتراوح بين ستة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها أو يقل عن 39 عضواً، وتسعة نواب بالنسبة للمجالس التي يفوق عدد أعضائها 63 عضواً، وأجهزة مساعدة تتشكل من اللجان الدائمة، وكاتب المجلس ونائبه⁷².

_ تشكيل الأجهزة المساعدة لمجلس الجهة: إلى جانب مكتب المجلس المكون من الرئيس ونوابه، ينتخب المجلس الأجهزة المساعدة له، التي تتشكل هي الأخرى من كل من كاتب المجلس ونائبه، والفرق واللجان الدائمة بمجلس الجهة. وفي هذا الإطار، يعمد مجلس

71 - ينص القانون المتعلق بالجهات، على أن "يدير شؤون الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر وفق القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية ...، وتتكون أجهزة المجلس من مكتب ولجان دائمة وكاتب المجلس ونائبه، ويتألف مكتب المجلس من رئيس ونواب الرئيس".

_ المادة 9 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

72 - يلزم في هذا الإطار، الإشارة إلى أنه على المستوى الرسمي، تم رفض شرط المستوى الدراسي لتبوء منصب رئاسة الجهة، على اعتبار أنه يشكل إخلالاً بمبدأ التساوي بين المواطنين المنصوص عليه في الدستور. وقد سبق في هذا الشأن، لشرقي اضريس الوزير المنتدب لدى وزير الداخلية، أن قال في اجتماع للجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة بمجلس النواب حول نفس الموضوع، "أن الدستور لا ينص على شرط معين للانتخاب والترشح". وعلل الوزير المنتدب بالقول: "أن الأحزاب السياسية هي المسؤولة عن ترشحهم لهذا المنصب، بحيث أن لها مسؤولية مهمة في غياب نص قانون يمنع ترشيح من ليس لهم مستوى تعليمي".

الجهة إلى إحداث لجان دائمة بالمجلس، بين ثلاثة على الأقل وسبعة على الأكثر، تناط بها دراسة القضايا التي تهم:

- الميزانية والشؤون المالية والبرمجة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.
- إعداد التراب.

وقد أوجب القانون على أن لا يقل عدد أعضاء كل لجنة عن خمسة، وأن لا ينتسب عضو من أعضاء المجلس إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة. من جانب آخر، نظم القانون طرق اجتماع اللجان الدائمة، وكيفية اشتغالها ووسائل العمل المطلوب توفرها لمزاولة مهامها. كما أعطى للمجلس وعند الاقتضاء، إمكانية إحداث "لجان موضوعاتية مؤقتة" تناط بها دراسة قضايا معينة، وتنتهي أعمالها بإيداع تقريرها لدى رئيس المجلس قصد عرضه على مجلس الجهة⁷³.

2 _ تسيير مجلس الجهة:

يخضع تسيير مجلس الجهة إلى جملة من المقتضيات القانونية، تهم الجانب الخاص بنظام دورات هذا الأخير، والتي تتوزع إلى دورات عادية تعقد قانونا ثلاث مرات في السنة، ودورات استثنائية يتم اللجوء إليها كلما استدعت الضرورة ذلك. وتهم هذه المقتضيات أيضا،

⁷³ - يتم انتخاب رؤساء هذه اللجان ونوابهم من بين أعضاء كل لجنة، وخارج أعضاء المكتب بالأغلبية النسبية لأعضاء الحاضرين، وذلك خلال أول دورة يعقدها المجلس بعد المصادقة على نظامه الداخلي. وتتم لإقالتهم بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها. كما حث القانون على السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء في الترشيح لرئاسة اللجان الدائمة، وأوجب أيضا أن تخصص رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة.

_ المادة 30 والمادة 32 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

الجانب المتعلق بنظام سير عمل المجلس الجهوي، سواء في النواحي الخاصة بإعداد جدول الأعمال، أو بالسير العام لمداولات المجلس.

_ نظام دورات مجلس الجهة: تتوزع دورات المجلس الجهوي إلى "دورات عادية" حدد القانون عددها وتواريخها وشروط انعقادها، وهكذا، يعقد مجلس الجهة وجوبا ثلاث دورات عادية في السنة خلال أشهر مارس ويوليو وأكتوبر، هذه الدورات تتم في جلسة واحدة أو عدة جلسات وتعد لكل دورة جدولة زمنية للجلسة أو الجلسات، والنقط التي سيتداول في شأنها المجلس خلال كل دورة⁷⁴.

كما يحق لمجلس الجهة أن يعقد دورة استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إما بمبادرة من رئيس المجلس أو بطلب من ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم. وقد أوجب القانون ضرورة تعليل قرار الرفض في حالة عدم الاستجابة لهذا الطلب. كما نص القانون على إلزامية عقد دورة استثنائية، في حالة تقديم طلب بهذا الخصوص، من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الجهوي⁷⁵. وأيضاً، تم التنصيص على ضرورة عقد دورة استثنائية في حالة تلقي طلب بهذا الشأن، من طرف والي الجهة. وفي كل الأحوال، فإن عقد الدورات الاستثنائية يستوجب حضور أكثر من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم. وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني، يؤجل انعقادها إلى اليوم الموالي من أيام العمل، ويتم الانعقاد

74 - إذا كان القانون قد نظم مسألة حضور ممثل الدولة أشغال مجلس الجهة، وأيضاً طريقة استدعاء كل من الموظفين المزاولين مهامهم بمصالح الجهة، أو الموظفين وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية، الذين سيشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجهة، فإنه نظم في ذات الآن المدة الزمنية لكل دورة عادية في حد أقصى لا يمكن أن يتجاوز خمسة عشر يوماً متتالية، مع إمكانية تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار من رئيس المجلس، على أن لا يتعدى هذا التمديد خمسة عشر يوماً متتالية.

75 - المادة 38 و 39 من القانون المتعلق بالجهات.

كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين. أما المدة الزمنية للدورة، فلا يمكن أن تتجاوز سبعة أيام غير قابلة للتجديد⁷⁶.

_ نظام سير أعمال مجلس الجهة: أناط القانون أمر إعداد جدول أعمال المجلس الجهوي برئيس المجلس بتعاون مع أعضاء المكتب، ونظم شروط إخبار سلطة الوصاية بذلك. كما نظم مسألة تسجيل العرائض المقدمة من قبل المواطنين والمواطنات، والنقط الإضافية المقدمة من طرف الوالي خاصة ذات الطابع الاستعجالي، وكذا النقط التي يتم اقتراحها من طرف أعضاء المجلس، إما بصفة فردية أو جماعية أو عن طريق الفرق⁷⁷.

وقد أوجب القانون ضرورة التداول الحصري في النقط، التي تدخل في اختصاصات وصلاحيات المجلس الجهوي، أو المدرجة في جدول الأعمال. ونظم الطرق والإجراءات الخاصة بحالات الاعتراض على مناقشة النقطة أو النقط غير المدرجة بجدول الأعمال، والآجال المحددة لذلك، وكذا الحالات التي تستوجب تدخل القضاء الإداري (الاستعجالي)، والجزاء المترتبة عن التداول في كل نقطة تكون موضوع إجراء تعرض تم بشأنها⁷⁸.

أما بالنسبة لسير مداورات مجلس الجهة، فإن مداورات هذا الأخير لا تكون صحيحة إلا بحضور أكثر من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم عند افتتاح الدورة. وهذه القاعدة

76 - المادة 41 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

77 - العرضة: هي كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات، مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله.

الوكيل: المواطن أو المواطن الذي يعينه المواطنات والمواطنون وكيلا عليهم لتتبع مسطرة تقديم العرضة.

_ المادة 119 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

78 - المادة 44 من القانون المتعلق بالجهات.

المبدئية، سيعمل القانون على تلطيفها بواسطة إجراءات مسطرية، تسمح بعقد اجتماع لمجلس الجهة في الحالات التي يتعذر فيها اكتمال النصاب القانوني⁷⁹.

ثانياً: اختصاصات الجهة

يلزم الإحالة في إطار اختصاصات الجهة، إلى التأطير المرجعي والإرشادي لهذه الأخيرة، من خلال مقتضيات المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات داخل دائرتها لترايبية مهام "النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة"، وما يقتضيه ذلك من تنظيم لشروط هذه الأخيرة وتنسيقها وتتبعها، في المجالات المحددة من طرف القانون. وإلى جانب هذا الاختصاص المرجعي والأصلي، فإن الدستور سيعتد بمبدأ على جانب كبير من الأهمية في توزيع وتوضيح الاختصاصات سواء بين الدولة والجماعات الترابية، أو بين المكونات الثلاثة لهذه الأخيرة وهو مبدأ "التفريع"⁸⁰. بناء على ذات المبدأ، فإن القانون سيحيل على المجالات الكبرى لاختصاصات الجهات، موزعا إياها إلى اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة بين الجهة والدولة، واختصاصات منقولة من الدولة إلى الجهات.

79 - أيضاً، سينظم القانون الكيفية التي تتخذ بها القرارات، سواء بواسطة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المزاولين مهامهم، أو عند عدم اكتمال النصاب القانوني المطلوب للتصويت. من جانب ثان، ثم تنظيم السير العملي لمداومات المجلس الجهوي، خاصة من خلال الدور الموكل لكاتب المجلس، والطابع العام لسير الجلسات، والحالات التي تستدعي عقدها بشكل غير مفتوح للعموم، ومسألة مسك سجل مداومات المجلس، وحفظه وتسليم السلط بشأنه.

_ يمكن الرجوع إلى المواد 51 و 52 و 53 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

80 - يفيد مبدأ التفريع في إحدى مرجعياته الدلالية، بأنه لا يجوز منح اختصاص معين للدولة، إلا إذا كان ذلك وبالنظر لخصائصه وإلى المصالح التي يهدف إليها، يمكن أن يمارس بشكل أفضل من طرف الجماعات الترابية وبحرية.

_ تفسير صادر عن المجلس الدستوري الفرنسي، وذلك بمناسبة قراره الشهير.

Décision du conseil constitutionnel 7 juillet 2005, n°2005-516 DC.

أ_ الاختصاصات الذاتية للجهة:

عرف القانون المتعلق بالجهات، الاختصاصات الذاتية للجهة باعتبارها مجمل الاختصاصات المكولة لهذه الأخيرة في مجال معين، بما يمكنها من القيام في حدود مواردها ودخل دائرتها الترابية، بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولا سيما في مجالات التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة. وتشكل الاختصاصات الذاتية، المستوى الأولي في اختصاصات الجهة، وهي تهم كلا من مجالي التنمية الجهوية وإعداد التراب⁸¹.

1 _ الاختصاص في مجال التنمية الجهوية: يشكل هذا الاختصاص، أول اختصاص ذاتي مرجعي بالنسبة للجهات، وهناك سبع ميادين عددها القانون بشأن الاختصاص الذاتي لهذه الأخيرة في مجال التنمية الجهوية، وهي تهم ميادين: التنمية الاقتصادية، والتكوين المهني والتكوين المستمر والشغل، والتنمية القروية، والنقل، والثقافة، والبيئة، والتعاون الدولي. هذه الميادين بالإمكان مقاربتها انطلاقاً من مستويين اثنين من التحليل، مستوى داخلي، يستحضر الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والمجالية والثقافية والبيئية للتنمية الجهوية، ومستوى خارجي يسمح بالإمكانية القانونية للاستفادة من صيغ التعاون الدولي في جهود التنمية المحلية⁸².

81 - تحيل الاختصاصات الذاتية إلى الاختصاصات التي أوكلها القانون على سبيل الحصر للجهات، إن على المستويات الاقتصادية أو المجالية أو المالية أو البشرية أو الثقافية، بما يعزز من استقلالها الذاتي في ممارسة الشؤون المحلية. وتتفرع الاختصاصات الذاتية للجهات إلى مستويين اثنين من الاختصاصات، اختصاصات الجهة المرتبط بشؤون التنمية الجهوية، والاختصاص في مجال إعداد التراب.

_ المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

82 - المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

في ذات الإطار، يلزم استحضار الآلية القانونية لتنفيذ مرامي وأهداف التنمية الجهوية، عن طريق ما يعرف "ببرنامج التنمية الجهوية". هذه الآلية، تعتبر آلية إجرائية وعملية في التعاطي مع هذا البرامج، إعدادا وتتبعاً وتقييماً لتحقيق الأهداف المنوطة منه⁸³.

2 _ الاختصاص في مجال إعداد التراب: إن إعداد التراب كمفهوم، يمكن النظر إليه من الزاويتين الجغرافية والاقتصادية، فالجغرافي يعتبره بمثابة إعادة توزيع مجالي لاستغلال الموارد الطبيعية والبشرية داخل الرقعة الجغرافية للجهة، والاقتصادي، يعتبره وسيلة للتوزيع المناسب للأنشطة الاقتصادية المحلية والجهوية. وبالإمكان الجمع بين هذين المستويين من المقاربات، واعتبار إعداد التراب هو السياسة الاقتصادية والاجتماعية المعقنة التي يتبعها الانسان لاستغلال المواد الطبيعية، وتحسين جودة المجال أو الوسط الترابي الذي يمارس فيه مختلف أنشطته. ودون الدخول في جدل التعريفات الممكن تقديمها لإعداد التراب، بالإمكان

= التنمية الجهوية في معناها العام، بالإمكان اعتبارها عملية تستهدف الإعداد الشمولي للجهة، والاستعمال العقلاني للمجال، وتقليص الفوارق الجهوية. كما قد تفيد في أحد معانيها الخاصة، مجموعة الجهود المبذولة من طرف الفاعلين المحليين، وأيضاً الفاعلين الخارجيين أكانوا من الوطن كالدولة ممثلة في سلطاتها العمومية، والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، أو من خارجه في إطار صيغ التعاون الدولي، وذلك من أجل تحقيق هدف التنمية في مستواها الجهوي.

⁸³ - يتم إعداد برنامج التنمية الجهوية، خلال السنة الأولى من انتداب المجلس الجهوي، وهو يغطي المدة الانتدابية لهذا الأخير. وتحيل المقترحات المنظمة، إلى ضرورة الأخذ بالاعتبار بالمقاربة التشاركية، وما يستتبعها من آليات تأخذ بالاعتبار حاجات وإمكانات وأولويات الجهات، مع مواكبة التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة. كما أن القانون، سمح بتحسين البرنامج المعتمد ابتداء من السنة الثالثة من الدخول حيز التنفيذ.

_ المواد من 83 إلى 87 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

_ أيضاً: المرسوم رقم 2.16.299 صادر في 23 من رمضان 1437/24 يونيو 2016، بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. ج ر عدد 6482 9 شوال 1437/14 يوليو 2016، ص 5341-5343.

اعتبار إعداد التراب، سياسة تهدف إلى توزيع أفضل للسكان والأنشطة الاقتصادية فوق مجال معين، والتخفيف من التباين الجهوي داخل البلد⁸⁴.

ولأجل مواجهة التحديات التي يفرضها الواقع المجالي والاقتصادي للتراب الوطني، فقد تم إيجاد آليات قانونية لتحقيق هذه الغاية، سواء على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي. وهكذا، وعلى المستوى الوطني، فإن الوسيلة القانونية لذلك هي "التصميم الوطني لإعداد التراب"، أما على المستوى الجهوي، فإن الوسيلة هي "التصميم الجهوي لإعداد التراب". وقد اعتبر القانون هذا الأخير، وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي⁸⁵.

ب _ الاختصاصات المشتركة والمنقولة من الدولة إلى الجهة:

إلى جانب الاختصاصات الذاتية للجهات، والتي تم العمل على التعداد القانوني للمجالات المرتبطة بها، فإن نفس التعداد سيعتمد بالنسبة لميادين الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة، كما سيتم أيضا تبيان الآليات المعتمدة لأجراء هذه الاختصاصات. أما

84 - المواد من 81 إلى 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

بالنسبة لجانب من هذه التعريفات، يمكن الرجوع إلى رشيد لبر، إعداد التراب ورهان التنمية الجهوية. منشورات عكاظ، الرباط، 2013، ص 17.

85 - أوكل القانون مهمة وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب إلى المجلس الجهوي تحت إشراف رئيسه، وذلك وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وفي إطار التوجهات السياسية العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني، وبتشاور مع الجمعيات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية، وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة.

_ المادة 88 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

كما أحال القانون على نص تنظيمي، بخصوص تحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه، كما ألزم الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، بالأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار برامجها القطاعية، أو تلك التي تم التعاقد بشأنها. المادتين 89 و 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

بالنسبة للاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات، فسيتم تعدادها على سبيل الحصر، إلى جانب تبيان الآليات المعتمدة لأجرتها.

1 _ الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة: حدد القانون ست مجالات كبرى للاختصاص المشترك بين الجهة والدولة، وهي تهم مجالات: التنمية الاقتصادية، والتنمية القروية، والتنمية الاجتماعية، والبيئية، والثقافة، والسياحة. إن القاسم الجامع في الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة، أنها تهم جملة من العناصر والمظاهر المعنية بمجال التنمية الجهوية، إن على المستويات الاقتصادية أو الاجتماعية، بالإضافة إلى جوانب من الفعل التنموي المرتبط، إما بالبيئة أو بالثقافة أو بالسياحة⁸⁶، كما أحال القانون في إطار ممارسة الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة، إلى آلية "التعاقد"، التي تحدد حقوق وواجبات كل طرف، مما يساهم في الدفع بطابع النجاعة في التدبير، وتحقيق الأهداف المرسومة، وذلك إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة⁸⁷.

2 _ الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات: كما هو الشأن بالنسبة للاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة، فإن القانون سيعمل على التعداد الحصري

⁸⁶ - يظهر من التعداد التفصيلي لعناصر هذه المجالات، أن الأمر بالنسبة للتنمية الاقتصادية، يهم تحسين جاذبية المجالات الترابية، وتقوية التنافسية والتنمية المستدامة، والشغل، والبحث العلمي التطبيقي، وبالنسبة للتنمية القروية، فإن الأمر يهم تأهيل العالم القروي، وتنمية المناطق الجبلية ومناطق الواحات، وإحداث أقطاب فلاحية، وتعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة، وبالنسبة للتنمية الاجتماعية، فالأمر يتعلق بمجالات التأهيل الاجتماعي، والمساعدة الاجتماعية، وإعادة الاعتبار للمدن والأنسجة العتيقة، وإنعاش السكن الاجتماعي، وإنعاش الرياضة والترفيه، وبالنسبة للبيئة، فالأمر يهم الحماية من الفيضانات، والحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر، والمحافظة على المنظومة البيئية الغابوية، والمحافظة على الموارد المائية، وبالنسبة للثقافة، فالأمر يهم الاعتناء بتراث الجهة والثقافة المحلية، وصيانة الآثار ودعم الخصوصيات الجهوية، وإحداث وتدبير المؤسسات الثقافية، وبالنسبة للسياحة، فالمسألة تهم إنعاش مجال السياحة.

_ المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

⁸⁷ - المادة 92 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

للاختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة إلى الجهات. وتهم هذه الاختصاصات كل من مجالات: الصناعة، والصحة، والتجارة، والتعليم، والثقافة، والرياضة، والطاقة والماء والبيئة⁸⁸. وتبقى الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات محكومة بمراعاة كل من مبدأي "التدرج" و "التمايز" بين الجهات عند نقل الاختصاصات، ومنضبطة إلى القاعدة الدستورية القاضية، بأنه يتعين عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجهات، تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المذكور⁸⁹.

تلزم الإشارة، أنه إلى جانب الإطار الأفقي للاختصاصات الجهات في الجوانب الذاتية والمشاركة والمنقولة، فإن القانون عمل على تنظيم عمودي للاختصاص الجهوي بالنسبة لكل من مجلس الجهة كجهاز منتخب لهذه الأخيرة، ورئيس الجهة كجهاز تنفيذي لأشغالها ومقرراتها. وهكذا، وعلى المستوى الأول من الاختصاص، فإن القانون قد اعرف لمجلس الجهة بصلاحيات التدخل في ميدانين اثنين، وهما ميدان الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وما يرتبط بذلك من صلاحيات تهم ميادين التنمية الجهوية، وإعداد التراب، والمرافق العمومية، والمالية والجبايات، وأملاك الجهة، ثم الميدان الخاص بمجالات التعاون والشراكة.

أما رئيس مجلس الجهة كجهاز تنفيذي لهذا الأخير، فإن صلاحياته تتوزع هي الأخرى إلى صلاحيات تنفيذية لمداولات ومقررات المجلس الجهوي، وصلاحيات تديرية،

88 - إن إضفاء الطابع الجهوي على اختصاصات من قبيل الصناعة، أو الفلاحة، أو التعليم، أو التجارة مثلا، هو توجه يحتاج إلى تكريس قوي وممنهج للخيار اللامركزي في الدولة، والدفع بالمسار العام للخيار الجهوي، في إطار تعزيز الاختصاصات الذاتية للجهة.

_ المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

89 - المادة 95 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

ومن أبرزها الحق في ممارسة السلطة التنظيمية، إلى جانب جملة أخرى من الصلاحيات
التدبيرية لشؤون الجهة⁹⁰.

الفقرة الثانية: تنظيم واختصاصات العمال والأقاليم

هناك جملة من العناصر، قد تستدعي الإحالة عليها حين تناول موضوع تدبير
اختصاصات العمال والأقاليم، هذه العناصر تهم في جانبها الأولي تنظيم مجلس العمالة
أو الإقليم، ويتعلق الثاني بتسييره. أما الجانب الثاني، فإننا سنعمد فيه إلى تناول
اختصاصات العمال والأقاليم، لا من حيث التأطير المرجعي لهذه الاختصاصات، يجعل
هذا المستوى الترابي يختص بمسألة "النهوض بالتنمية الاجتماعية" إن على المستويين
القروي والحضري، أو التجديد في الاختصاصات المعترف بها له أيضا، إذ إلى جانب
الاختصاصات الذاتية، والمشاركة بين العمال والأقاليم والدولة، والمنقولة إليها من هذه
الأخيرة، سيتم الاعتراف للعمال أو الأقاليم في إطار الحرص على توخي النجاعة،
بصلاحية ممارسة بعض الاختصاصات "بالوكالة" عن كل أو بعض الجماعات المتواجدة
بترابها.

أولاً: تنظيم وتسيير مجلس العمالة أو الإقليم

يحيل التنظيم القانوني الجديد للعمال والأقاليم على مستجدات قانونية وتنظيمية في
غاية الأهمية، إذ باستثناء النظام الخاص بانتخاب أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم، والذي
لم يعتد بقاعدة "الانتخاب العام المباشر"، كما هو الشأن بالنسبة لانتخاب أعضاء مجالس
الجهات والجماعات، فإن باقي مقتضيات القانونية المنظمة لهذا المستوى الترابي، بقيت
وفية في الغالب الأعم من الحالات للمقتضيات المنظمة لباقي الجماعات الترابية، وبخاصة

⁹⁰ - المواد من 96 إلى 111 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

على مستوى تأليف مكتب مجلس العمالة أو الإقليم وتشكيل الأجهزة المساعدة، أو على مستوى تسيير مجلس العمالة أو الإقليم⁹¹.

أ _ تنظيم مجلس العمالة أو الإقليم:

إذا كان مجلس العمالة أو الإقليم لم يأخذ بقاعدة الانتخاب المباشر في اختيار أعضائه، فإن رئيسه سيحظى في ظل المقترحات التنظيمية الجديدة بالوضع الطبيعي الواجب الاعتراف به له كرئيس لجماعة ترابية، يخضع في اختياره وتسميته لقاعدة الاقتراع العلني، ولجملة من الشروط والواجبات المنصوص عليها قانوناً. ذات المقترحات، ستعمل أيضاً على تبيان طريقة انتخاب نواب الرئيس، الذين سيضطعون بمهام مساعدة هذا الأخير في تادية المهام المنوطة به، أما الأجهزة المساعدة لمجلس العمالة أو الإقليم، فإنها ستضم كلا من كاتب المجلس ونائبه، كأجهزة لتوثيق أشغال المجلس وجلساته، واللجان الدائمة بمجلس العمالة أو الإقليم⁹².

1 _ تأليف مكتب مجلس العمالة أو الإقليم: يخضع مجلس العمالة أو الإقليم في تشكيل مكتبه لقاعدة الاقتراع العلني، سواء بالنسبة لانتخاب رئيس المجلس الإقليمي باعتباره

⁹¹ - تنص المادة 102 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، على أن "ينتخب أعضاء مجالس العمالات والأقاليم من طرف هيئة ناخبة، تتألف من أعضاء مجالس الجماعات التابعة للعمالة أو الإقليم المعني، عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية. غير أن الانتخاب يباشر بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة، إذا كان الأمر يتعلق بانتخاب عضو واحد". مقترحات القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011)، م.س.

على مستوى آخر، يلزم الرجوع إلى المرسوم رقم 2.15.401 صادر في 5 رمضان 1436 (22 يونيو 2015) بتحديد عدد أعضاء مجالس العمالات والأقاليم ج ر عدد 6374 15 رمضان 1436 (2 يوليو 2015) ص 6102-6103 ويختلف عدد مقاعد هؤلاء بين إحدى عشرة مقعداً كحد أدنى، وإحدى وثلاثون مقعداً كحد أقصى.

⁹² - المواد من 8 إلى 32 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

الجهاز التنفيذي لهذا الأخير، أو بالنسبة لانتخاب نواب الرئيس، على اعتبار الدول الموكول إليهم في مساعدة الرئيس في إدارة شؤون العمالة أو الإقليم. وهكذا، واعتدادا بقاعدة التصويت العلني، عمل القانون على تبيان طريقة انتخاب رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، والشروط والإجراءات المتطلبة لذلك، وكذا حالات التنافي والحالات التي لا يجوز الجمع فيها بين رئاسة مجلس العمالة أو الإقليم أو ممارسة بعض المهام الأخرى⁹³.

وقد نص القانون على الحالات التي لا يسمح فيها بأهلية الرئاسة أو الإنابة داخل المجلس، كالأضطلاع بمهام المحاسب العمومي المرتبط نشاطه بالعمالة أو الإقليم المعني، أو حالة الأجراء التابعين للرئيس بالنسبة لنواب الرئيس. كما تتنافى مهام رئيس مجلس العمالة أو الإقليم أو نائب هذا الأخير، مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى، أو مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية، أو مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس مقاطعة. في ذات الإطار، تم التنصيص على أنه لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس العمالة أو الإقليم وصفة عضو في الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، أو مجلس المنافسة، أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها⁹⁴.

أما نواب رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، فيعتمد عددهم -كقاعدة-، على عدد أعضاء مجلس العمالات والأقاليم، ويتراوح بين نائبين بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد

93 - إن عملية الانتخاب تقتضي إجراءها، كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء المكتب في جلسة واحدة، بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، وخلال العشرة أيام الموالية لانتخاب أعضاء المجلس. ويقتصر الترشيح لمنصب الرئيس على الأعضاء والعضوات المرتبين على رأس لوائح المترشحين التي فازت بمقاعد داخل المجلس، مع ضرورة التقيد بالشرطين التاليين:

_ أن تكون من بين اللوائح الحاصلة على المراتب الخمس الأولى، بناء على مجموع المقاعد المحصل عليها في مجلس العمالة أو الإقليم.

_ أن يرفق طلب الترشيح بتزكية مسلمة من الحزب السياسي، الذي ينتمي إليه المترشح.

94 - المادة 15 و 16 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

أعضائها 11 و 13 عضوا، وثلاثة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها ما بين 15 و 23 عضوا، وأربعة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 25 و 27، خمسة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 29 أو 31 عضوا⁹⁵.

للإشارة، فإن وضعية الانقطاع عن مزولة المهام، إذا كانت تستدعي بالنسبة لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم، الإقالة وفق الشكليات والإجراءات المنصوص عليها في القانون، فإن وضعية الانقطاع عن مزولة المهام بالنسبة لنواب الرئيس، يسمح فيها القانون بارتقاء النواب الذين يوجدون في المراتب الدنيا حسب ترتيبهم مباشرة إلى المنصب الأعلى الذي أصبح شاغرا. ويقوم الرئيس في هذه الحالة، يدعو المجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المناصب التي أصبحت شاغرة. أما الانقطاع عن مزولة المهام بدون مبرر أو الامتناع ورفض مزولة المهام، فإنه يستدعي عقد دورة استثنائية لإقالة المعني أو المعنيين بالأمر، والدعوة لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المناصب التي أصبحت شاغرة⁹⁶.

2 _ تشكيل الأجهزة المساعدة لمجلس العمالة أو الإقليم: تناط بالأجهزة المساعدة لمجلس العمالة أو الإقليم، مهام مساعدة المجلس الإقليمي في أداء المهام الملقاة عليه، سواء تعلق الأمر بتحرير محاضر الجلسات وحفظها، من خلال انتخاب كل من كاتب المجلس

⁹⁵ - نص القانون على انتخاب نواب الرئيس يجري مباشرة بعد انتخاب الرئيس، الذي يتأخر الجلسة المخصصة لذلك، ويتم انتخاب النواب عن طريق الانتخاب باللائحة، مع الأخذ بالاعتبار مقارنة النوع في عدد الترشيحات المقدمة. وينتخب الرئيس ونوابه لمدة انتداب المجلس، مع الإمكانية القانونية لتقديم طلب بإقالة الرئيس من مهامه من طرف ثلثي أعضاء المجلس المزاولين مهامهم، في الحالات ووفق الشروط المنصوص عليها في القانون.

المادتان 17 و 20 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

⁹⁶ - المادة 21 و 23 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

ونائبه، أو من خلال انتخاب اللجان الدائمة بمجلس العمالة أو الإقليم، المنوط بها أمر تهيئ وإعداد أشغال المجلس.

وإذا كان القانون قد أوكل لكاتب مجلس العمالة أو الإقليم مهمة الاضطلاع بتحرير محاضر الجلسات وحفظها، فإنه سيعطي لمجلس العمالة أو الإقليم الحق في إحداث ثلاث لجان دائمة بالمجلس، تناط بها دراسة قضايا:

_ الميزانية والشؤون المالية والبرمجة.

_ التنمية القروية والحضرية، وإنعاش الاستثمارات، والماء والطاقة والبيئة.

_ الشؤون الاجتماعية والأسرة.

ومع أن القانون لم يحصر عدد اللجان الدائمة السابق الإشارة إليها، إذ بمقدور مجلس العمالة أو الإقليم بواسطة نظامه الداخلي إحداث لجان أخرى، ويعمل على تسميتها، وتحديد غرضها وكيفيات تأليفها، فإنه قد أوجب أن لا يقل عدد أعضاء كل لجنة عن خمسة، وأن لا ينتسب عضو من أعضاء المجلس إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة⁹⁷.

97 - يتم انتخاب رؤساء هذه اللجان ونوابهم من بين أعضاء كل لجنة، وخارج أعضاء المكتب بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين، وتتم إقالتهم بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها. كما أوجب القانون السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء في الترشيح لرئاسة هذه اللجان، وأوجب أيضا أن تخصص رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة. من جانب آخر، نظم القانون طرق اجتماع اللجان الدائمة، وطريقة اشتغالها ووسائل العمل المطلوب توفرها لمزاولة مهامها. كما أعطى للمجلس وعند الاقتضاء، إمكانية إحداث لجان مؤقتة تناط بها دراسة قضايا معينة، وتنتهي أعمالها بإيداع تقريرها لدى رئيس المجلس قصد عرضه على مجلس العمالة أو الإقليم.

_ المادة 27 و 28 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

بجـ _ تسيير مجلس العمالة أو الإقليم:

ينضبط تسيير مجلس العمالة أو الإقليم إلى جانبين اثنين من المقتضيات، تهم أولها نظام دورات هذا الأخير. وهكذا، فبالنسبة للجانب الأول من المقتضيات، فإن مجلس العمالة أو الإقليم يعقد وجوبا ثلاث دورات عادية في السنة، خلال أشهر يناير ويونيو وشتنبر. هذه الدورات، تتم في جلسة واحدة أو عدة جلسات، ويعد لكل دورة جدول زمنية للجلسة أو الجلسات، والنقط التي سيتداول في شأنها المجلس خلال كل جلسة. وقد أحال القانون بخصوص تحديد المدة الزمنية للجلسات وتوقيتها، إلى النظام الداخلي للمجلس⁹⁸.

وإذا كان القانون قد نظم مسألة حضور ودور عامل العمالة أو الإقليم كمثل للدولة أشغال المجلس، وأيضا طريقة استدعاء كل من الموظفين المزاولين مهامهم بمصالح العمالة أو الإقليم، أو الموظفين وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية، أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للعمالة أو الإقليم، فإنه نظم في ذات الآن المدة الزمنية لكل دورة عادية، في حد أقصى لا يمكن أن يتجاوز خمسة عشر يوما متتالية من أيام العمل، مع إمكانية تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار من رئيس المجلس، على أن لا يتعدى هذا التمديد خمسة عشر يوما إضافية متتالية. كما نظم القانون كذلك، طريقة وأجل إخبار أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم بتاريخ وساعة ومكان انعقاد الدورة⁹⁹.

98 - تم التنصيص على أن "يجتمع المجلس يوم الاثنين الثاني من الشهر المحدد لعقد الدورة العادية، أو في اليوم الموالي من أيام العمل إذا صادف هذا التاريخ يوم عطلة.

يحضر عامل العمالة أو الإقليم دورات مجلس العمالة أو الإقليم ولا يشارك في التصويت، ويمكن أن يقدم بمبادرة منه أو بطلب من الرئيس أو أعضاء المجلس جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول بشأنها".

_ المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

99 - يقع إخبار أعضاء المجلس سبعة أيام على الأقل قبل انعقاد الدورة بتاريخ وساعة ومكان انعقاد الدورة، يوجه إليهم بالعنوان المصرح به لدى مجلس العمالة أو الإقليم. وتم التنصيص على أن يكون هذا الإشعار مرفقا بجدول =

كما يحق لمجلس العمالة أو الإقليم أن يعقد دورة استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إما بمبادرة من رئيس المجلس أو بطلب يقدم من ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم. وقد أوجب القانون ضرورة تعليل قرار الرفض، في حالة عدم الاستجابة للطلب المقدم بهذا الخصوص. كما نص كذلك، على إلزامية عقد دورة استثنائية في حالة تقديم طلب في هذه الحالة، من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس¹⁰⁰. أيضا، تم التصييص على ضرورة عقد دورة استثنائية في حالة تلقي طلب بهذا الخصوص من طرف عامل العمالة أو الإقليم، وفي كل الأحوال، فإن عقد الدورات الاستثنائية يستوجب حضور أكثر من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم. وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني، يؤجل انعقاد الدورة إلى اليوم الموالي من أيام العمل، ويتم الانعقاد كيفما كان عدد الحاضرين. أما المدة الزمنية للدورة، فلا يمكن أن تتجاوز سبعة أيام غير قابلة للتمديد¹⁰¹.

_ نظام سير أعمال مجلس العمالة أو الإقليم:

أناط القانون إعداد جدول أعمال دورات مجلس العمالة أو الإقليم برئيس المجلس بتعاون مع أعضاء المكتب، ونظم شروط إخبار سلطة الوصاية بذلك. كما نظم مسألة

=الأعمال والجدولة الزمنية للجلسة أو جلسات الدورة، والنقط التي سيتداول المجلس في شأنها خلال كل جلسة وكل الوثائق ذات الصلة.

_ المادة 36 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

¹⁰⁰ - في حالة الرفض، أوجب القانون على المجلس تعليل رفضه بقرار يبلغ إلى المعنيين بالأمر داخل أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ توصله بالطلب.

_ المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

¹⁰¹ - يستوجب الطلب الموجه من قبل عامل العمالة أو الإقليم، إرفاقه بالنقط المدرجة في جدول أعمال الدورة، وكذا الوثائق المتعلقة به عند الاقتضاء. وتنعقد الدورة خلال العشرة أيام من تاريخ تقديم الطلب. ويوجه الرئيس إلى أعضاء المجلس الاستدعاء لحضور الدورة الاستثنائية ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انعقادها، ويلزم أن ترفق الاستدعاءات بجدول الأعمال.

_ المادة 38 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

تسجيل العرائض المقدمة من قبل المواطنين والمواطنات، والنقط الإضافية المقدمة من طرف العامل خاصة ذات الطابع الاستعجالي، وكذا النقط التي يتم اقتراحها من طرف أعضاء المجلس، إما بصفة فردية أو جماعية¹⁰².

أما بالنسبة لسير مداوات مجلس العمالة أو الإقليم، فإن مداوات مجلس العمالة أو الإقليم لا تكون صحيحة، إلا بحضور أكثر من نصف أعضاء المجلس المزاولين مهامهم عند افتتاح الدورة. هذه القاعدة المبدئية، سيعمل القانون على تلطيفها بواسطة إجراءات مسطرية، تسمح بعقد اجتماع لمجلس العمالة أو الإقليم في الحالات التي يتعذر فيها اكتمال النصاب القانوني المطلوب¹⁰³. أيضا، سينظم القانون الكيفية التي يتخذ بها مقررات مجلس العمالة أو الإقليم، سواء بواسطة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المزاولين مهامهم، أو بواسطة الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، أو في حالة تعادل الأصوات، وهي حالة يرجح فيها الجانب الذي يكون فيه الرئيس¹⁰⁴. من جانب آخر، تم تنظيم السير العملي

102 - يمكن الرجوع إلى المواد 39-40-41 و 42 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

أوجب القانون كذلك، ضرورة التداول الحصري في النقط، التي تدخل في اختصاصات وصلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم، والمدرجة في جدول الأعمال. ونظم الطرق والإجراءات الخاصة بحالات الاعتراض على مناقشة النقطة أو النقط غير المدرجة بجدول الأعمال، والأجال المحددة لذلك، وكذا الحالات التي تستوجب تدخل القضاء الإداري (الاستعجالي)، والجزاء المترتبة عن التداول في كل نقطة تكون موضوع إجراء تعرض تم بشأنها.

103 - إذا لم يكتمل النصاب القانوني للمجلس بعد استدعاء أول، يوجه استدعاء ثان في ظرف ثلاثة أيام على الأقل وخمسة أيام على الأكثر بعد اليوم المحدد للاجتماع الأول، ويعد التداول صحيحا بحضور أكثر من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم عند افتتاح الدورة.

_ إذا لم يكتمل النصاب القانوني أعلاه، يجتمع المجلس بالمكان نفسه والساعة نفسها بعد اليوم الثالث الموالي من أيام العمل، وتكون المداوات صحيحة كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

_ المادة 43 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

104 - النصاب الذي اشترط لاعتماد مقررات بالأغلبية المطلقة لأعضاء المزاولين مهامهم، ويهم:

_ برنامج التنمية للعمالة أو الإقليم.

_ إحداث شركات التنمية أو تغيير غرضها أو المساهمة في رأسمالها، أو الزيادة فيه أو تخفيضه أو تفويته. =

لمداوالات المجلس، خاصة من خلال الدور الموكول لكاتب المجلس، والطابع العام لسير الجلسات، والحالات التي تستدعي عقدها بشكل غير مفتوح للعموم، ومسألة مسك سجل مداوالات المجلس وحفظه وتسليم السلط بشأنه¹⁰⁵.

ثانيا: اختصاصات العمالة أو الإقليم

بالإمكان الإحالة في إطار اختصاصات العمالة أو الإقليم، إلى التأطير المرجعي والإرشادي لهذه الأخيرة، من خلال مقتضيات المادة الثامنة والسبعون من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والذي سينيظ بالعمالة أو الإقليم مهام "النهوض بالتنمية الاجتماعية في كل من الوسط القروي والمجالات الحضرية"، التي تهتم بدعم قدرات الفرد بقياس مستوى معيشته، وتحسين أوضاعه في المجتمع، وكذا مهام تعزيز النجاعة والتعاقد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بتراب هذه الأخيرة. كما أن القانون سيعمل من جانب ثان، على استحضار كل من الاختصاصات الذاتية للعمالة أو الإقليم، والاختصاصات المشتركة لهذه الأخيرة مع الدولة، والاختصاصات المنقولة من هذه الأخيرة إلى العمالة أو الإقليم، وفي الجانب الثالث المتعلق باختصاصات العمالة أو الإقليم، سنعمل على استحضار الصلاحيات الموكولة لكل من المجلس الإقليمي ورئيس هذا الأخير.

= _ طرق تدبير المرافق العمومية التابعة للعمالة أو الإقليم.

_ الشراكة مع القطاع الخاص.

_ العقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة مع الدولة، والمنقولة من هذه الأخيرة إلى العمالة أو الإقليم.

_ المادة 44 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

¹⁰⁵ - يمكن الرجوع إلى المواد 45 إلى 51 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

1 _ مجالات اختصاصات العمالة أو الإقليم

انطلاقاً من الصيغة الثلاثية لاختصاصات العمالة أو الإقليم، فإن اختصاصات هذه الأخيرة تتوزع إلى اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة. وبالإمكان اعتبار مجال التنمية الاجتماعية، المجال المحوري للاختصاصات الذاتية العمالة أو الإقليم، وهو اختصاص يهتم بالعمل على تحقيق شروط التنمية الاجتماعية على المستوى الإقليمي، ليس فقط في المجال القروي، بل إن الاختصاص في هذا الميدان سيهم أيضاً المجال الحضري. أما الاختصاصات المشتركة بين العمالة أو الإقليم والدولة، فإنها لم تخرج هي الأخرى عن المجالات المرتبطة بميادين التأهيل والتنمية الاجتماعية في كلا الواسطين القروي والحضري. كما أن الارتباط بالمجالات الاجتماعية، سيهم في مستوى ثالث الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى العمالة أو الإقليم، خاصة بالنسبة لشروط التنمية والتأهيل الاجتماعي خاصة بالوسط القروي¹⁰⁶.

أ _ الاختصاصات الذاتية للعمالة أو الإقليم:

خمس ميادين حددها القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، كميادين للاختصاص الذاتي للعمالة أو الإقليم، وتهم الجوانب المتعلقة بالاختصاص المرجعي لهذه الأخيرة، أي النهوض بالتنمية الاجتماعية على المستوى الإقليمي. هذه الميادين كما عددها القانون، هي كالتالي:

_ النقل المدرسي في المجال القروي.

_ إنجاز وصيانة المسالك القروية.

¹⁰⁶ - المواد من 78 إلى 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

_ وضع وتنفيذ برامج للحد من الفقر والهشاشة.

_ تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة.

_ تشخيص الحاجيات في مجال الثقافة والرياضة¹⁰⁷.

إن أجراً شروط النهوض بالتنمية الاجتماعية على المستوى الإقليمي، بقيت في المجلد وانطلاقاً من الميادين الخمس المنصوص عليها في القانون، مرتبطة بثنائية الاهتمام المجالي بشروط التنمية بكل من الوسطين القروي والحضري. وقد انصب الاهتمام القانوني على كل من ميادين النقل المدرسي، والمسالك القروية بالنسبة للمجال الأول. كما أن المجال الثاني الحضري، ستعطى فيه الأولوية لبرامج الحد من الفقر والهشاشة، وعمليات تشخيص الحاجيات في جاب من المجالات الاجتماعية أو الصحية أو الثقافية ذات الأولوية.

وستتم الإحالة على برنامج تنمية العمالة أو الإقليم، كآلية إجرائية لتحقيق شروط النهوض بالتنمية الاجتماعية على المستوى الإقليمي. وهو برنامج سيوكل القانون إلى مجلس العمالة أو الإقليم، العمل على إعداده خلال السنة الأولى من الانتداب، والسهر على تتبعه وتحيينه وتقييمه، ويحدد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم -الذي يمتد لمدة ست سنوات-، الأعمال التنموية المقررة برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم، اعتباراً لنوعياتها وتوطينها وكلفتها، وذلك لأجل العمل على تحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي، وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم باعتباره المكلف بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية¹⁰⁸.

107 - المادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

108 - وقد أحال القانون على نص تنظيمي، بخصوص مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم، وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. كما أنط بكل من الإدارة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات =

بـ _ الاختصاصات المشتركة والمنقولة من الدولة للعمال أو الإقليم:

إلى جانب الاختصاصات الذاتية للعمال أو الإقليم، والتي تم العمل على التعداد القانوني للمجالات المرتبطة بها، فإن نفس التعداد سيعتمد بالنسبة لميادين الاختصاصات المشتركة بين العمال أو الإقليم والدولة، كما سيتم أيضا تبيان الآليات المعتمدة لأجراء هذه الاختصاصات. أما بالنسبة للاختصاصات المنقولة من الدولة إلى العمال أو الإقليم، فإن القانون قد عمل على تعدادها على سبيل الحصر، كما تم تحديد الآليات الإجرائية لتنفيذها.

_ الاختصاصات المشتركة بين العمال أو الإقليم والدولة: حدد القانون ست مجالات

كبرى للاختصاص المشترك بين العمال أو الإقليم والدولة، وتهتم ميادين التأهيل والتنمية الاجتماعية على المستوى الإقليمي، وقد أحال القانون في إطار ممارسة هذا النوع من الاختصاصات المشتركة بين العمال أو الإقليم والدولة، إلى آلية التعاقد، التي تحدد حقوق وواجبات كل طرف، مما قد يسهم في الدفع بطابع النجاعة في التدبير، وتحقيق الأهداف المرسومة، وذلك إما بمبادرة من الدولة بطلب من العمال أو الإقليم¹⁰⁹.

= العمومية، مهمة مد المجلس الإقليمي بالوثائق المتطلبه لذلك، وأيضا على آلية البرمجة المتعددة السنوات لتنفيذ هذا البرامج. وفتح بالمناسبة إمكانية أمام العمال أو الإقليم لإبرام اتفاقيات مع الفاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي، وكذا إمكانية الحصول على التمويل الخارجي شريطة الموافقة المسبقة للسلطات العمومية.

_ مقتضيات المواد 82 - 83 - 84 - 85 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

_ أنظر: مرسوم رقم 2.16.300 صادر في 23 رمضان 29/1437 يونيو 2016، بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمال أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه، وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج.ر عدد 6482-9 شوال 14/1437 يوليو 2016، ص 5344-5346.

¹⁰⁹ - أحال القانون على آلية التعاقد كصيغة لممارسة الاختصاصات المشتركة بين العمال أو الإقليم والدولة، وذلك إما بمبادرة من هذه الأخيرة أو بطلب من العمال أو الإقليم، كما يمكن للعمال أو الإقليم بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز، أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقد مع الدولة، إذا كان من شأنها هذا التمويل المساهمة في تحقيق الأهداف المسطرة من قبلها.

_ الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى العمالة أو الإقليم: تهم الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى العمالة أو الإقليم، كلا من مجالي التنمية الاجتماعية، وإحداث وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة خاصة في العالم القروي. وتبقى هذه الاختصاصات محكومة بمراعاة كل من مبدأي التدرج والتمايز بين العمالات والأقاليم عند عمليات النقل. كما يمكن تحويل الاختصاصات المنقولة، إلى اختصاصات ذاتية للعمالة أو الإقليم أو العمالات والأقاليم المعنية، شريطة تعديل القانون التنظيمي¹¹⁰.

ج _ صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم ورئيسه:

إلى جانب الإطار الأفقي لاختصاصات العمالة أو الإقليم في جوانبها الذاتية والمشاركة والمنقولة، فإن الإطار العمودي سيعتد بمسألة الصلاحيات الموكولة لكل من المجلس الإقليمي، كجهاز منتخب لهذه الأخيرة ورئيس مجلس العمالة أو الإقليم كمثل لجهازها التنفيذي، وهي صلاحيات متعددة المجالات ومتنوعة الميادين والاهتمامات بالنسبة لكل من مجلس العمالة أو الإقليم ورئيسه.

في هذا الإطار، اعترف القانون لمجلس العمالة أو الإقليم بصلاحيات التدخل في ميدانين اثنين، وهما ميدان الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وما يرتبط بذلك من صلاحيات في ميادين التنمية الإقليمية والمرافق العمومية، والمالية والحبايات، وأملاك العمالة أو الإقليم، ثم الميدان الثاني الخاص بمجالات التعاون والشراكة. أما رئيس مجلس العمالة أو الإقليم كجهاز تنفيذي لهذا الأخير، فإن صلاحياته تتوزع هي الأخرى إلى صلاحيات تنفيذية

= _ المواد 86-87-88 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
110 - المادتان 89 و 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

بخصوص مداوات ومقررات المجلس الإقليمي، وصلاحيات تدبيرية ومن أبرزها الحق في ممارسة السلطة التنظيمية، إلى جانب جملة من الصلاحيات التدبيرية الأخرى¹¹¹.

لقد وسعت المقتضيات المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والتي تهم كلا من صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم وصلاحيات رئيسه، من حيث المبدأ من صلاحيات التدخل الموكولة لهذين الفاعلين الإقليميين وفي أكثر من مجال. إلا أن هذا التوسع في التدخل، يظل في كل الأحوال مؤطرا بالمقتضيات التي تهم الدور الموكول للمراقبة الإدارية ممثلة في عامل العمالة أو الإقليم، وأيضا الحالات التي قد تستدعي تدخل القضاء الإداري كرقيب للمشروعية¹¹². فالمراقبة الإدارية لعامل العمالة أو الإقليم تطل أعمال المجلس ونظامه الداخلي، وكذا قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية. ويحق لعامل العمالة أو الإقليم، التعرض على الأعمال وعلى المقررات التي لا تدخل قانونا في صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم، كما أن جملة من المقررات الأساسية

111 - المواد 91 إلى 105 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

وتنص المادة 91 على أن "يفصل مجلس العمالة أو الإقليم بمداواته في القضايا التي تدخل في اختصاصات العمالة أو الإقليم، ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي".

112 - المواد 106، 107، 108، 109 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

تنص المادة 106 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، على أنه "تطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور، يمارس عامل العمالة أو الإقليم المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس العمالة أو الإقليم.

كل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الإدارية.

تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيسه، أو المتخذة خرقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل عامل العمالة أو الإقليم".

لهذا الأخير، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف عامل العمالة أو الإقليم¹¹³.

الفقرة الثالثة: تنظيم الجماعات

إذا كانت التواريخ المرجعية للتنظيمات الترابية بالنسبة لكل من المستويين الجهوي والإقليمي، تعود إلى فترة ستينيات وسبعينيات القرن الماضي، فإن المستوى الجماعي، سيعرف مسارا عاما للتطور ستحكمه أكثر من محطة تاريخية:

1960: النظام الجماعي الأولي بصلاحيات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج، وموارد مالية ضعيفة، وحضور قوي لسلطة الوصاية¹¹⁴،

1976: منعطف تاريخي مميز وهام للتنظيم الجماعي (إصلاح عميق للمؤسسة الجماعية، وتوسيع اختصاصات المجالس الجماعية ورؤسائها¹¹⁵،

113 - يتعلق الأمر بالمقررات التالية:

_ المقرر المتعلق ببرنامج تنمية العمالة أو الإقليم.

_ المقرر المتعلق بالميزانية.

_ المقرر المتعلق بتنظيم إدارة العمالة أو الإقليم وتحديد اختصاصاتها.

_ المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، ولاسيما الافتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك العمالة أو الإقليم وتخصيصها.

_ المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها العمالة أو الإقليم مع الجماعات المحلية الأجنبية.

_ المادة 109 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

114 - الظهير الشريف رقم 1.59.315 الصادر في 28 ذي الحجة 1379 الموافق 23 يونيو 1960، بشأن نظام الجماعات، ج.ر. عدد 2487 بتاريخ 29 ذي الحجة 1379 الموافق 24 يونيو 1960، ص 1970.

115 - ظهير شريف رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 الموافق 30 شتنبر 1976، بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر. عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص 3025.

2002: قفزة نوعية في التنظيم الجماعي، من خلال إعادة صياغة الميثاق الجماعي السابق، بمراجعة تنظيم المجالس الجماعية، وتحسين قواعد تسييرها وتوسيع حقل الاختصاصات المنوطة بها، وإحداث نظام وحدة المدينة¹¹⁶،

2009: تطوير نوعي في التنظيم الجماعي، من خلال دعم آليات التدبير ونجاحتها الإدارية، وتقوية الآليات الخاصة بالتعاون والشراكة المحلية¹¹⁷،

2015: بالإمكان اعتبارها سنة التحول في المنظومة الجماعية، لا على مستوى طبيعة النص القانوني المنظم، ولكن بالأخص بالنظر إلى المستجدات التي حملها هذا الأخير¹¹⁸.

تناول التنظيم القانوني المتعلق بالجماعات كمستوى ترابي ثالث، يستدعي اعتماد نفس مقاربات التحليل السابق توظيفها بالنسبة لكل من القانونين التنظيميين لكل من الجهات والعمالات والأقاليم. وعلى ذلك، فإن التحليل سينصب حول مستويين اثنين. المستوى العام، باستحضار كل من الإطار المرجعي للمقتضيات الواردة في الدستور، ولاسيما مقتضيات الفصل 146 منه، والذي بالإمكان اعتباره فصلا مهيكلا لتنظيم وتسيير واختصاصات

¹¹⁶ - الظهير الشريف رقم 1.02.297 صادر في 25 رجب 1423 الموافق ل 3 أكتوبر 2002، القاضي بتنفيذ القانون رقم 78.00 متعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

¹¹⁷ - الظهير الشريف رقم 1.08.153 صادر في 22 من صفر 1430 الموافق 18 فبراير 2009، بتنفيذ القانون رقم 17.08 المعدل والمتمم للقانون رقم 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر عدد 5711 بتاريخ 27 من صفر 1430 الموافق 23 فبراير 2009، ص 536-544.

¹¹⁸ - ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 الموافق 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق 23 يوليو 2015، ص 6660-6708.

الجماعات، وأيضا لكل ما يتعلق بتدبير شؤونها الداخلية الإدارية والمالية، أو في علاقتها بباقي الفاعلين الخارجيين¹¹⁹.

أما المستوى الخاص من التحليل، فإننا سنسعى فيه إلى التناول التفصيلي للمقتضيات الهيكلية للقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مسترشدين في ذلك بمرجعية بعض الفصول الأساسية من الدستور، ومستحضرين في ذات الوقت المقتضيات الواردة في القسم التمهيدي للقانون التنظيمي للجماعات، سواء تلك التي ستجهد في إعطاء تعريف قانوني للجماعة، أو تلك التي ستحيل إلى المرتكزات المؤطرة لتدبير الجماعة لشؤونها، والمتمثلة بالأساس في مبدأ التدبير الحر، ومبدأ التضامن والتعاون بين الجماعات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، أو تلك التي ستحيل إلى مبدأ التفريع كمبدأ مؤطر لاختصاصات الجماعة.

العناصر السابق الإشارة إليها، والتي بالإمكان اعتبارها عناصر هيكلية للنظام القانوني للجماعات، سنحاول تناول أهم مقتضياتها من خلال محورين اثنين، يتعرض الأول منهما لموضوع تدبير وتسيير الجماعات والمجالات الكبرى لاختصاصاتها، ويتناول الثاني أهم المقتضيات الخاصة بالآليات الإدارية والمالية لهذه الأخيرة.

ويلزم استحضار جملة عناصر بخصوص تناول موضوع تدبير واختصاصات الجماعات، هذه العناصر تهم في جوانبها الأولية تنظيم المجلس الجماعي، وطرق تسييره، والنظام الأساسي للمنتخب الجماعي. وهكذا، وعلى المستوى الأولي من التحليل، فإن القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، سيشكل بالمقتضيات المضمنة فيه "تطورا نوعيا" للنظام

119 - "تشكل الجماعة أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي".
_ المادة الثانية من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الجماعي المغربي خاصة في ظل القوانين الجماعية السابقة. أما المستوى الثاني من التحليل، فسنتناول فيه موضوع اختصاصات الجماعة، أعلق الأمر باختصاصها المرجعي المرتبط بمهام تقديم خدمات القرب، التي بالإمكان اعتبارها تحولاً نوعياً في الاختصاصات المنوطة بالجماعات الترابية، إذ أن الهندسة العامة للاختصاصات الترابية، أصبحت أكثر دقة وإجرائية وملاءمة للطبيعة العامة للمستويات الترابية المعنية، أكانت جهوية أو إقليمية أو جماعية، أو بالطابع الثلاثي لاختصاصات الجماعة الذاتية والمشاركة والمنقولة، أو بالصلاحيات الموكولة لكل من مجلس الجماعة ورئيسه¹²⁰.

أولاً: تنظيم وتسيير مجلس الجماعة

تدفع المقترحات القانونية المنظمة للجماعات، إلى استحضار الشروط المتطلبة لانتخاب مجالس هذه الأخيرة، والتي تمت فيها الإحالة إلى مقترحات القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الذي سينص على أن انتخاب هؤلاء يتم بالاقتراع العام المباشر. أما مقترحات القانون التنظيمي رقم 113.14، فإنها ستص من جهتها على طريقة انتخاب مكتب المجلس الجماعي، المكون من الرئيس ونواب الرئيس، إضافة إلى الأجهزة المساعدة، التي تضم إلى جانب كل من كاتب المجلس ونائبه، كأجهزة لتوثيق ذاكرة المجلس وجلساته وأشغاله واللجان الدائمة بمجلس الجماعة، آلية ما يعرف "بالفرق" خاصة بالنسبة للمجالس الجماعية ذات نظام المقاطعات.

أ_ تنظيم مجلس الجماعة:

تهم المقترحات القانونية المتعلقة بتنظيم مجالس الجماعات، في جانبها الأولي التنصيب على أن مجلس هذه الأخيرة، ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر. كما أن

¹²⁰ - المواد من 7 إلى 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

قاعدة التصويت العلني، ستهم كلا من مكونات مكتب المجلس (الرئيس ونواب الرئيس)، والأجهزة المساعدة للمجلس، أعلق الأمر بكل من كاتب المجلس ونائبه، والفرق، واللجان الدائمة بالمجلس الجماعي.

_ تأليف مكتب مجلس الجماعة: إذا كان القانون قد عمل على إقرار قاعدة الاقتراع العلني لانتخاب رئيس المجلي الجماعي، فإنه ميز في طريقة الانتخاب بين الجماعة التي يخضع فيها الانتخاب للاقتراع باللائحة، وتلك التي ينتخب أعضاء مجالسها بأسلوب الاقتراع الأحادي الاسمي. كما عمل أيضا على تبيان الطريق التي يتم بها انتخاب نواب الرئيس، على اعتبار الدور الموكل إليهم في مساعدة الرئيس في إدارة شؤون الجماعة¹²¹.

واعتمادا بقاعدة التصويت العلني، عمل القانون على تبيان طريقة انتخاب رئيس المجلس الجماعي، والشروط والإجراءات المتطلبة لذلك، وكذا حالات التنافي، والحالات التي لا يجوز الجمع فيها بين رئاسة الجماعة وممارسة بعض المهام الأخرى. وهكذا، فإن عملية الانتخاب تقتضي إجراءها كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء المكتب، في جلسة واحدة بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المزاولين مهامهم، وداخل الآجال المحددة لذلك. وإذا كان الترشيح لمكتب الرئيس، يقتصر على الأعضاء والعضوات المرتبين على رأس لوائح المترشحين التي فازت بمقاعد داخل المجلس، بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاء مجالسها عن طريق

121 - يفيد الاقتراع باللائحة كنمط للاقتراع، تقديم كل حزب جميع مرشحيه في لوائح إما ذات طابع وطني أو محلي، يتم التصويت عليها في مراكز الاقتراع المفتوحة في البلد. وهذا النوع من الاقتراع، هو أسلوب جديد على النظام الانتخابي المغربي (طبق في الانتخابات التشريعية لسنة 2007، والانتخابات الجماعية لسنة 2009). وتظهر جدة هذا الأسلوب، في طريقة فرز الأصوات وفي الإعلان عن النتائج. أما الاقتراع الأحادي الرسمي، ففي هذا الأسلوب من الاقتراع يقوم الناخبون بالتصويت على مجموعة من المرشحين، الذين يتنافسون من أجل الفوز بمقعد واحد داخل إطار دائرة انتخابية صغيرة نسبيا، وهو ينقسم بدوره إلى أسلوبين: الاقتراع الأحادي الاسمي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة، والاقتراع الأحادي الاسمي في دورتين.

الاقتراع باللائحة، فإن باب الترشح يفتح لكل الأعضاء المنتخبين بالنسبة للجماعات، التي ينتخب أعضاء مجالسها بالاقتراع الأحادي الإسمي، ووفق الشروط والإجراءات المتطلبية لذلك¹²².

أما نواب رئيس مجلس الجماعة، فإذا كان الدور الموكل إليهم يتمثل بالأساس في مساعدة هذا الأخير في تأدية مهامه، فإن عدد هؤلاء هو عدد غير موحد، ويعتمد على معيار عدد أعضاء مجلس الجماعة، ويتراوح بين ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها أو يقل عن 13 عضواً، وعشرة نواب بالنسبة للمجالس التي يفوق عدد أعضائها 61 عضواً¹²³.

وقد نص القانون على أن انتخاب نواب الرئيس يجري مباشرة بعد انتخاب الرئيس، الذي يترأس الجلسة المخصصة لذلك، والتي يحضرها عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله. ويتم انتخاب النواب عن طريق الانتخاب باللائحة، مع الأخذ بالاعتبار مقارنة النوع في عدد الترشيحات المقدمة. وينتخب الرئيس ونوابه لمدة انتداب المجلس، مع الإمكانية القانونية لتقديم طلب بإقالة الرئيس من مهامه من طرف ثلثي أعضاء المجلس المزاولين مهامهم، في

¹²² - المواد 11 و 10 و 12 و 13 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

وقد نص القانون على الحالات التي لا يسمح فيها بأهلية الرئاسة أو الإنابة داخل المجلس، كالأضلاع بمهام المحاسب العمومي المرتبط نشاطه بالجماعة المعنية، أو حالة الأعضاء أو رؤساء المقاطعات الذين هم مأجورون للرئيس. كما تتنافى مهام رئيس مجلس الجماعة أو نائب رئيس مجلس هذه الأخيرة، مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى، أو مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية. وتم التنصيص في ذات الإطار، على أنه لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس الجماعة وصفة عضو في الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، أو مجلس المنافسة، أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. وفي حالة الجمع بين هذه المهام، يعتبر المعني بالأمر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب لها، وتتم معاقبة الإقالة بموجب قرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

_ المواد 14 و 15 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

¹²³ - المادة 16 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الحالات ووفق الشروط المنصوص عليها في القانون، أي مرة واحدة عند منتصف الولاية¹²⁴.

وبحكم انتماؤهم لمكتب المجلس الجماعي، يزاول نواب الرئيس المهام الإدارية والتدبيرية الموكولة للجماعة، والتوقيع على الوثائق الإدارية وتدبير المصالح الجماعية، بحيث يمكن لرئيس المجلس أن يفوض للنواب بعضا من مهامه، خاصة في مجالي الحالة المدنية والإشهاد على صحة الإمضاء ومطابقة النسخ لأصولها. كما يجوز لرئيس المجلس تحت مسؤوليته ومراقبته، أن يفوض إمضاءه بقرار إلى نوابه باستثناء التسيير الإداري والأمر بالصرف، ويجوز له أيضا أن يفوض بقرار لنوابه بعضا من صلاحياته في المجال التدبيري، على أن ينحصر التفويض في قطاع محدد بالنسبة لكل نائب¹²⁵.

_ تشكيل الأجهزة المساعدة لمجلس الجماعة: عمد القانون إلى تبيان الطريقة التي يلزم اتباعها لاختيار كل من كاتب المجلس ونائبه، على اعتبار أنهما يشكلان الشق الأول من الهياكل المكونة لأجهزة المجلس الجماعي، وأيضا بالنظر للدور المنوط بهما في حفظ الذاكرة السياسية لأشغال مجلس الجماعة. ويضطلع كاتب المجلس، بمهمة تحرير محاضر الجلسات وحفظها. أما نائب كاتب المجلس فتستند له مهام مساعدة كاتب المجلس، وقد

124 - المادتان 18 و 19 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

125 - الرجوع بهذا الخصوص إلى المادتين 102 و 103 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

تلزم الإشارة، إلى أن وضعية الانقطاع عن مزاولة المهام، إذ كانت تستدعي بالنسبة لرئيس المجلس الإقالة وفق الشكليات والإجراءات المنصوص عليها في القانون، فإن وضعية الانقطاع عن مزاولة المهام بالنسبة لنواب الرئيس، يسمح فيها القانون بارتقاء النواب الذين يوجدون في المراتب الدنيا حسب ترتيبهم مباشرة إلى المنصب الأعلى الذي أصبح شاغرا. ويقوم الرئيس في هذه الحالة، بدعوة المجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المناصب التي أصبحت شاغرة. أما الانقطاع عن مزاولة المهام بدون مبرر أو الامتناع والرفض، فإنه يستدعي عقد دورة استثنائية لإقالة المعني أو المعنيين بالأمر، والدعوة لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المناصب التي أصبحت شاغرة.

_ المادتان 21 و 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

يخلفه إذا تغيب أو عاقه عائق. كما أن تهيئ وإعداد أشغال المجلس، سيناظ بكل من الفرق واللجان الدائمة بمجلس الجماعة¹²⁶.

أيضا، وإلى جانب آلية الفرق التي تمت الدعوة إلى اعتمادها كآلية مساعدة في التدبير الترابي بالنسبة للمجالس ذات نظام المقاطعات، فإن مجلس الجماعة يدعى إلى إحداث لجان دائمة بالمجلس، يتراوح عددها بين اثنان على الأقل وخمسة على الأكثر. وتتاطبها دراسة القضايا التي تهم:

• الميزانية والشؤون المالية والبرمجة.

• المرافق العمومية والخدمات.

وقد أوجب القانون أن لا يقل عدد أعضاء كل لجنة عن خمسة، وأن لا ينتسب عضو من أعضاء المجلس إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة. وإحداث اللجان الدائمة بمجلس الجماعة، يأتي مباشرة خلال أول دورة يعقدها المجلس، وبعد المصادقة على النظام الداخلي الذي يحدد عدد اللجان الدائمة وتسميتها وغرضها وكيفيات تأليفها. وإلى جانب طابعي الانتقائية والتخصص التي قد يفرضهما الانتساب إلى اللجان الدائمة، وكذا التعدد السياسي الذي قد يطبع تكوينيتها، فإن فضاءها الداخلي يسمح باستحضار جميع المسائل والقضايا الممكنة إثارتها والتي تهم الجماعة، ويمكن من مناقشة مختلف المواضيع وإبداء الرأي حولها، على اعتبار أن هذه الأخيرة لا تخضع لمدة زمنية محددة، ولا تتحكم في أشغالها الأغلبية التي غالبا ما تساند وتقف إلى جانب رأي رئيس المجلس¹²⁷.

126 – المادتان 23 و 24 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

127 – المادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

_ سعيد بوفتيل: دور المستشار الجماعي في التدبير من خلال القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي (15)، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2016، ص 116.

ويتم انتخاب رؤساء هذه اللجان ونوابهم من بين أعضاء كل لجنة، وخارج أعضاء المكتب بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين، وذلك خلال أول دورة يعقدها المجلس بعد المصادقة على نظامه الداخلي، وتتم إقالتهم بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها. كما حث القانون على السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء في الترشح لرئاسة اللجان الدائمة، وأوجب أيضا أن تخصص رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة. من جانب آخر، نظم القانون طرق اجتماع اللجان الدائمة، وطريقة اشتغالها، ووسائل العمل المطلوب توفرها لمزاولة مهامها. كما أعطى للمجلس وعند الاقتضاء، إمكانية إحداث "لجان موضوعاتية مؤقتة"، تناط بها مهام دراسة قضايا معينة، وتنتهي أعمالها بإيداع تقريرها لدى رئيس المجلس قصد عرضه على المجلس¹²⁸.

بـ _ تسيير مجلس الجماعة:

تهم المقنضيات في هذا الجانب، نظام دورات مجالس الجماعات، والتي تتوزع هي الأخرى إلى دورات عادية تعقد قانونا ثلاث مرات في السنة، ودورات استثنائية يتم اللجوء إليها في الحالات التي تستدعي ذلك، ووفق الشكليات والإجراءات المسطرية المنظمة. أما الجانب الثاني من المقنضيات، فإنه يهتم المقنضيات المتعلقة بنظام سير عمل المجلس الجماعي، سواء في الجانب المرتبط بإعداد جدول الأعمال، أو ضرورة التقيد بالنقطة أو النقط المدرجة بجدول الأعمال والإجراءات المسطرية الخاصة بذلك، أو السير العام لمداولات المجلس والشروط المتطلبة لانعقاد القانوني، أو آجال الدورات وإمكانات التمديد، أو الطرق الخاصة بإخبار أعضاء المجلس الجماعي¹²⁹.

128 - المواد 26 و 28 و 29 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

129 - المواد 32 إلى 50 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

فبالنسبة لنظام دورات مجلس الجماعة، فإنها تعتمد كما هو الشأن بالنسبة لباقي الجماعات الترابية الأخرى على نوعين من الدورات، الدورات العادية التي يتم عقدها في الأحوال العادية ووفق شروط وإجراءات قانونية محددة، ودورات استثنائية يتم عقدها في حالات الضرورة، ووفق إجراءات قانونية عمل قانونية عمل قانون الجماعات على التنصيص عليها. وهكذا، فإن مجلس الجماعة، يعقد وجوبا ثلاث دورات عادية في السنة خلال أشهر فبراير وماي وأكتوبر، هذه الدورات تتم في جلسة واحدة أو عدة جلسات¹³⁰.

وإذا كان القانون قد نظم مسألة حضور ودور عامل العمالة أو الإقليم كممثل للدولة أشغال مجلس الجماعة، وأيضا طريقة استدعاء كل من الموظفين المزاولين مهامهم بمصالح الجماعة، أو الموظفين وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية، أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجماعة، فإنه نظم في ذات الآن المدة الزمنية لكل دورة عادية في حد أقصى لا يمكن أن يتجاوز خمسة عشر يوما متتالية من أيام العمل، مع إمكانية تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار من رئيس المجلس، على أن لا يتعدى هذا التمديد سبعة أيام متتالية من أيام العمل، كما نظم كذلك طريقة وأجل إخبار أعضاء مجلس الجماعة بتاريخ وساعة ومكان انعقاد الدورة¹³¹.

130 - يعد لكل دورة جدول زمنية للجلسة أو الجلسات، والنقط التي سيتداول في شأنها المجلس خلال كل جلسة. وقد أحال القانون بخصوص تحديد المدة الزمنية للجلسات وتوقيتها، إلى النظام الداخلي للمجلس. يعد لكل دورة جدول زمنية للجلسة أو الجلسات، والنقط التي سيتداول في شأنها المجلس خلال كل جلسة. وقد أحال القانون بخصوص تحديد المدة الزمنية للجلسات وتوقيتها، إلى النظام الداخلي للمجلس.

_ المادة 33 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

131 - يقع إخبار أعضاء المجلس عشرة أيام على الأقل قبل انعقاد الدورة بتاريخ وساعة ومكان انعقاد الدورة، يوجه إليهم بالعنوان المصرح به لدى مجلس الجماعة. وتم التنصيص على أن يكون هذا الإشعار مرفقا بجدول الأعمال والجدولة الزمنية لجلسة أو جلسات الدورة، والنقط التي سيتداول المجلس في شأنها خلال كل جلسة وكل الوثائق ذلت الصلة.

من جانب آخر، يحق لمجلس الجماعة أن يعقد دورة استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إما بمبادرة من رئيس المجلس أو بطلب يقدم من ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم. وقد أوجب القانون ضرورة تعليل قرار الرفض في حالة عدم الاستجابة لهذا الطلب. كما نص القانون على عقد دورة استثنائية، في حالة تقديم الطلب من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس. أيضا، تم التنصيص على ضرورة عقد دورة استثنائية، في حالة تلقي طلب بهذا الخصوص من طرف عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه. وفي كل الأحوال، فإن عقد الدورات الاستثنائية يستوجب حضور أكثر من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم. وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني، يؤجل انعقادها إلى اليوم الموالي من أيام العمل، ويتم الانعقاد كيفما كان عدد الحاضرين. أما المدة الزمنية للدورة، فلا يمكن أن تتجاوز سبعة أيام غير قابلة للتمديد¹³².

_ نظام سير أعمال مجلس الجماعة: أوكل القانون لرئيس مجلس الجماعة أمر إعداد جدول أعمال دورات مجلسها، وبين الشروط المتطلبة للتداول في النقاط المدرجة بجدول الأعمال. وبالإمكان اعتبار هذا الدور، تكريسا للتطور الذي عرفه دور الإعداد الذي أوكلته الموثائق الجماعية السابقة لرئيس المجلس. كما نظم القانون أيضا الإجراءات الخاصة بمداولات مجلس الجماعة، والكيفية التي تتخذ بها مقررات هذا الأخير.

وفي هذا الإطار، أناط القانون مهمة إعداد جدول أعمال دورات مجلس الجماعة، برئيس مجلس هذه الأخيرة بتعاون مع أعضاء المكتب، ونظم شروط إخبار سلطة الوصاية

= المادة 35 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

132 - في حالة الرفض، أوجب القانون على المجلس تعليل رفضه، بقرار يبلغ إلى المعنيين بالأمر داخل أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ توصله بالطلب.

_ المادة 36 و المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

بذلك. كما نظم مسألة تسجيل العرائض المقدمة من قبل المواطنين والمواطنين، والنقط الإضافية المقدمة من طرف عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه خاصة ذات الطابع الاستعجالي، وكذا النقط التي يتم اقتراحها من طرف أعضاء المجلس، إما بصفة فردية أو جماعية أو عن طريق الفرق¹³³.

وقد أوجب القانون ضرورة التداول الحصري في النقط، التي تدخل في اختصاصات وصلاحيات المجلس الجماعي، أو المدرجة في جدول الأعمال. ونظم الطرق والإجراءات الخاصة بحالات الاعتراض على مناقشة النقطة أو النقط غير المدرجة بجدول الأعمال، والأجال المحددة لذلك، وكذا الحالات التي تستوجب تدخل القضاء الإداري خاصة الاستعجالي منه، والجزاء المترتبة عن التداول في كل نقطة تكون موضوع إجراء تعرض تم بشأنها. من جانب ثان، تم تنظيم السير العملي لمداولات المجلس، خاصة من خلال الدور الموكل لكاتب المجلس، والطابع العام لسير الجلسات، ومسألة حفظ النظام خلال انعقادها، والحالات التي تستدعي عقدها بشكل غير مفتوح للعموم، ومسألة مسك سجل مداولات المجلس وحفظه وتسليم السلط بشأنه¹³⁴.

133 - يمكن الرجوع إلى المواد 40، 39، 38 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
134 - أما مداولات مجلس الجماعة، فلا تكون صحيحة إلا بحضور أكثر من نصف أعضاء المجلس المزاولين مهامهم عند افتتاح الدورة. وهذه القاعدة المبدئية، سيعمل القانون على تلطيفها بواسطة إجراءات مسطرية، تسمح بعقد اجتماع لمجلس الجماعة في الحالات التي يتعذر فيها اكتمال النصاب القانوني المطلوب. أيضا، سينظم القانون، الكيفية التي تتخذ بها مقررات مجلس الجماعة، سواء بواسطة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المزاولين مهامهم، أو بواسطة الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، أو في حالة التعادل في الأصوات، وهي حالة يرجح فيها الجانب الذي يكون فيه الرئيس.

_ المواد من 41 إلى 50 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
ونصت المادة 50 على أن "يخضع أرشيف الجماعة لأحكام القانون رقم 69.99 المتعلق بالأرشيف". يمكن الرجوع إلى المواد 47، 48، 49، 50، من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

ثانياً: اختصاصات الجماعة

كما هو الحال بالنسبة لاختصاصات الجهات والعمالات والأقاليم، فإنه يلزم الإحالة في إطار اختصاصات الجماعة، إلى التأطير المرجعي والإرشادي لهذه الأخيرة، من خلال مقتضيات المادة السابعة والسبعون من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والذي سينيظ بالجماعة "مهام تقديم خدمات القرب"، وما يقتضيه ذلك من تنظيم لشروط هذه الأخيرة وتنسيقها وتتبعها، في المجالات المحددة من طرف القانون. وإلى جانب هذا الاختصاص المرجعي والأصلي، فإن القانون سيحيل على المجالات الكبرى لاختصاصات الجماعة، أكانت اختصاصات ذاتية، أو اختصاصات مشتركة بين الجماعة والدولة، أو اختصاصات منقولة إلى الجماعات من طرف هذه الأخيرة، وأيضاً إلى الصلاحيات المعترف بها لكل من المجلس الجماعي ورئيسه¹³⁵.

1 _ مجالات اختصاصات الجماعة

تشمل اختصاصات الجماعة كلا من الاختصاصات الذاتية، باعتبار أنها تشمل الاختصاصات الموكولة للجماعة في مجال معين، بما يمكنها القيام في حدود مواردها، وداخل دائرتها الترابية، بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولاسيما التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة، ثم الاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة، والاختصاصات المنقولة من هذه الأخيرة إلى الجماعة¹³⁶.

135 - خدمات القرب هي الخدمات المرتبطة بالحاجات المباشرة للسكان المحلية، وهي خدمات متعددة المظاهر ومتنوعة المجالات، وتسعى إلى تلبية مختلف الحاجيات المحلية اليومية والمباشرة، أكانت ذات طابع اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي، كالتزويد بالماء الشروب والكهرباء، والاستفادة من خدمات الصحة والنقل وتجهيزات القرب وغيرها من الخدمات.

136 - مقتضيات المادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

_ الاختصاصات الذاتية للجماعة:

تحيل الاختصاصات الذاتية في علاقتها بالجماعات، إلى الاختصاصات التي أوكلها القانون على سبيل الحصر لهذه الأخيرة، إن على المستويات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، بما يعزز من استقلالها الذاتي في تقديم خدمات القرب. وتتفرع الاختصاصات الذاتية للجماعات إلى مستويين اثنين من الاختصاصات، الاختصاص المرتبط بالتنمية المحلية، والاختصاص في مجالي التعمير وإعداد التراب.

أ _ اختصاصات الجماعة في مجال التنمية المحلية: إن الاختصاصات الذاتية للجماعة في مجالات وميادين خدمات القرب، اختصاصات متعددة ومتنوعة بتنوع حاجات الساكنة في هذه المجالات. وهكذا، فإن هذه الاختصاصات تتوزع إلى اختصاص أصلي يهتم التدخل في مجال التنمية المحلية، عن طريق آلية برنامج عمل الجماعة، ثم التدخل عن طريق المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية.

1 _ برنامج عمل الجماعة: برنامج عمل الجماعة، هو عبارة عن برنامج يحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة، خلال المدة الانتدابية للمجلس الجماعي. وقد أناط القانون بهذا الأخير - تحت إشراف رئيسه- مهمة إعداد برنامج عمل الجماعة خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، بانسجام مع توجيهات برنامج التنمية الجهوية، ووفق منهج تشاركي، وبتنسيق مع سلطة الوصاية ممثلة في شخص عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه.

وقد أوجب القانون أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة، وتحديدًا لأولوياتها وتقييمًا لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الأولى من الانتداب الجماعي، مع استحضار لمقاربة النوع. ويتم العمل على تنفيذ هذا البرنامج وفق

آلية البرمجة المتعددة السنوات، مع إمكانية تحيينه ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ¹³⁷.

2 المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية: يغطي مجال الاختصاص الذاتي في جانبه الثاني، مجال المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية الميادين اللصيقة بتدخلات الجماعة في النواحي المرتبطة بخدمات القرب، وأيضا تلك المرافق التي تكون موضوع تدخل موازي من قبل فاعلين من القطاع العام أو القطاع الخاص. وتضم المرافق والتجهيزات العمومية المرتبطة بخدمات القرب، تدخلات الجماعة في ميادين اجتماعية واقتصادية محلية أساسية، بما يعينه ذلك من تلبية لحاجيات الساكنة في مجالات التزود بالماء والكهرباء، والاستفادة من خدمات الصحة والنقل والتجارة وتجهيزات القرب، وأيضا المجالات الخاصة بالترفيه¹³⁸.

أما المرافق المناطة بالجماعة بالموازاة مع فاعلين آخرين من القطاع العام أو الخاص، فتهم مرافق أسواق البيع بالجملة، والمجازر والذبح ونقل اللحوم، وأسواق بيع السمك. وبالنظر إلى طبيعة هذا النوع الأخير من المرافق، وما يتطلبه من إمكانات ووسائل مادية وبشرية، فقد تم الحث على اعتماد آليات التدبير الحديث في إحداث وتدبير هذا النوع

137 - أحال القانون على نص تنظيمي بخصوص مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه، وآليات الحوار والتشاور الخاصة بإعداده. كما تمت دعوة الإدارة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات العمومية إلى مد الجماعة بالوثائق المتوفرة المتعلقة بمشاريع التجهيز المراد إنجازها بتراب الجماعة.

_ المواد من 78 إلى 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
_ الرجوع في هذا الإطار، إلى المرسوم رقم 2.16.301 صادر في 23 رمضان 29/1437 يونيو 2016، بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه، وآليات الحوار والتشاور إعداده، ج.ر عدد 9-6482 شوال 14/1437 يوليو 2016، ص 5346-5348.

138 - للتفصيل يمكن الرجوع إلى المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

من المرافق، وبالأخص عن طريق التدبير المفوض أو شركات التنمية المحلية أو التعاقد مع القطاع الخاص.

ب _ اختصاصات الجماعة في مجالي التعمير وإعداد التراب والتعاون الدولي: اعترف القانون للجماعات بجملة من الاختصاصات الذاتية في مجال التعمير وإعداد التراب، وفتح أيضا إمكانية استفادة هذه الأخيرة من الآليات التي يتيحها التعاون الدولي.

1 _ التعمير وإعداد التراب: أربع عناصر للاختصاص الذاتي للجماعات في مجالي التعمير وإعداد التراب. هذه العناصر، وبالنظر إلى طبيعتها الخاصة، فقد تم الإقرار المبدئي بضرورة مراعاة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل بخصوص الاضطلاع بممارستها¹³⁹.

2 _ التعاون الدولي: لقد اعترف القانون للجماعات بإمكانية إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي، وكذا الحصول على تمويلات بهذا الخصوص. إلا أن الاختصاص في هذا المجال، بقي مشروطا بالموافقة المسبقة للسلطات العمومية. كما منع القانون إبرام أي اتفاقية بين جماعة ومؤسسة التعاون بين الجماعات، أو مجموعة الجماعات الترابية ودولة أجنبية¹⁴⁰.

139 - يهم الاختصاص في هذا المجال، النواحي التالية:

_ السهر على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية، وتصاميم التهيئة، وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير.

_ الدراسة والمصادقة على ضوابط البناء الجماعية، طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل،

_ تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة ومخطط التنمية القروية، بخصوص فتح مناطق جديدة للتعمير،

_ وضع نظام العنونة المتعلق بالجماعة، يتم تحديد مضمونه وكيفية إعداده وتحيينه، بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

_ المادة 85 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

140 - المادة 86 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

_ الاختصاصات المشتركة والمنقولة من الدولة إلى الجماعة:

إلى جانب الاختصاصات الذاتية للجماعات، والتي تم العمل على التعداد القانوني للمجالات المرتبطة بها، فإن نفس التعداد سيعتمد بالنسبة لميادين الاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة، كما سيتم أيضا تبيان الآليات المعتمدة لأجرتها. أما بالنسبة للاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعات، فإن القانون قد عمل على تعدادها على سبيل الحصر، وتهم المجالات المختصة بالثقافة والتراث والبيئة، وجانب من المنشآت والتجهيزات والبنيات التحتية. وإذا كان القانون، قد اختار بالنسبة للاختصاصات المشتركة آلية "التعاقد" إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة، فإنه سيتم الاعتماد بآلية "الترج" و "التمايز" كآليات إجرائية بخصوص الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعات¹⁴¹.

أ _ الاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة: حدد القانون ثلاث مجالات كبرى للاختصاص المشترك بين الجماعة والدولة، وهي تهم مجالات تنمية الاقتصاد المحلي وإنعاش الشغل، والمحافظة على خصوصيات التراث الثقافي المحلي وتنميته، والقيام بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، ولإسيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات، والمساهمة في إقامة مناطق الأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف عمل المقاولات. كما أعطى القانون للجماعة إمكانية المساهمة في إنجاز الأعمال والتجهيزات ذات الوقع المحلي. أيضا، بإمكان الجماعة، بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية أن تتولى -بشكل تعاقدى مع الدولة-، تمويل أو المشاركة في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز، أو تقديم

¹⁴¹ - المواد من 87 إلى 91 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

خدمة عمومية غير داخلة في اختصاصاتها الذاتية، في حال تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها¹⁴².

ب _ الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعة: كما هو الشأن بالنسبة للاختصاصات المشتركة، فإن القانون عمل على التعداد الحصري للاختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة إلى الجماعة. وتهم هذه الاختصاصات كلا من مجالي:

• حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي، والحفاظ على المواقع الطبيعية.

• إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة¹⁴³.

إن إضفاء الطابع الجماعي على اختصاصات، تروم المحافظة على المآثر التاريخية والتراث الثقافي والموارد الطبيعية، والاختصاص في مجال المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة، من شأنه تعزيز اختصاصات الجماعات في هذه الميادين، التي يظهر أن التوجه التشريعي يروم إدخالها مستقبلاً ضمن خانة الاختصاصات الذاتية لهذه الأخيرة¹⁴⁴.

142 - أنظر المادة 87 والمادة 89 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

143 - المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

144 - إن الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعة، تبقى محكومة بمراعاة كل من مبدئي التدرج والتمايز بين الجماعات عند نقل هذه الاختصاصات، ومنضبطة إلى القاعدة الدستورية القاضية، بأنه يتعين عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجماعة، تحويل المواد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المذكور. كما أن تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية للجماعة أو الجماعات المعنية، يلزم أن يتم عن طريق تعديل القانون التنظيمي للجماعات.

المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

بـ _ صلاحيات مجلس الجماعة ورؤيسه:

إلى جانب الإطار الأفقي لاختصاصات الجماعة في جوانبها الذاتية والمشاركة والمنقولة، فإن الإطار العمودي سنعمد فيه هذه المرة بمسألة الصلاحيات المكولة لكل من مجلس الجماعة كجهاز منتخب لهذه الأخيرة ورؤيس الجماعة كممثل لجهازها التنفيذي، وهي صلاحيات متعددة المجالات ومتنوعة الميادين والاهتمامات. فالقانون سيعترف لمجلس الجماعة بصلاحيات التدخل في جملة من الميادين، تهم المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والمجالية، إلى جانب الاختصاص في مجال التعاون والشراكة. أما رؤيس مجلس الجماعة كجهاز تنفيذي لهذا الأخير، فإن صلاحياته يمكن توزيعها هي الأخرى إلى صلاحيات تنفيذية وصلاحيات تديرية¹⁴⁵.

_ صلاحيات مجلس الجماعة:

تتمحور صلاحيات مجلس الجماعة حول جملة من المجالات الكبرى، وهي مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتعمير والبناء وإعداد التراب، والمرافق والتجهيزات العمومية المحلية، والمالية والجبايات والأملاك الجماعية، ومجال التعاون والشراكة. هذه المجالات سنحاول تجميعها في مستويين من الصلاحيات، صلاحيات مجلس الجماعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وصلاحيات المجلس في مجالات التعاون والشراكة.

_ صلاحيات مجلس الجماعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية: إن صلاحيات المجلس الجماعي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وأيضاً الإدارية، يمكن أن نستحضر في الجانب الأول منها، الصلاحيات المخولة للمجلس في مجالات التنمية الاقتصادية

¹⁴⁵ - المواد من 92 إلى 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

والاجتماعية، أما الجانب الثاني من اختصاص المجلس الجماعي، فيهم مجالات التعمير والبناء وإعداد التراب، الجانب الثالث ويتعلق بالمرافق والتجهيزات العمومية المحلية، الجانب الرابع ويهم مجال تنظيم الإدارة، الجانب الخامس ويتعلق بالمالية والجبايات والأملاك الجماعية، ويتعلق الجانب السادس بالتدابير الصحية والنظافة وحماية البيئة¹⁴⁶.

ب _ صلاحيات مجلس الجماعة في مجالات التعاون والشراكة: إن صلاحيات مجلس الجماعة في مجالات التعاون والشراكة، تتشكل على المستوى التفصيلي من الصلاحيات التالية:

_ المساهمة في إحداث مجموعة الجماعات الترابية، ومؤسسات التعاون بين الجماعات أو الانضمام إليها أو الانسحاب منها.

_ اتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص.

_ مشاريع اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية وأجنبية.

_ الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية.

_ كل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة والي الجهة، وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة¹⁴⁷.

ثالثاً: صلاحيات رئيس مجلس الجماعة:

إن صلاحيات رئيس مجلس الجماعة صلاحيات متعددة، وهي تطل أكثر من مجال، أتعلق الأمر بالجوانب التنفيذية المتعلقة بأعمال المجلس ومقرراته، باعتباره الجهاز التنفيذي

146 - الرجوع بالنسبة لتفاصيل هذه الصلاحيات إلى المواد 92 و 93 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

147 - المادة 92 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

لهذا الأخير، أو تعلق الأمر بمجمل الصلاحيات الأخرى، والتي يجمع بينها القاسم المشترك لتدبير شؤون الجماعة¹⁴⁸.

أ _ صلاحيات رئيس مجلس الجماعة التنفيذية: يعتبر رئيس مجلس الجماعة الجهاز التنفيذي لهذه الأخيرة، وهذه الصفة تعترف لصاحبها بحق تنفيذ مداورات المجلس ومقرراته، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لذلك. من جانب آخر، ووفق المقتضيات التي يحيل عليها القانون، فإن رئيس مجلس الجماعة يعتبر الأمر بقبض مداخل الجماعة وصرف نفقاتها، ويرأس مجلسها، وتخول له بذلك الصفة الرسمية لتمثيلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية، كما تخول له صفة السهر على مصالح الجماعة¹⁴⁹.

ب _ صلاحيات رئيس مجلس الجماعة التدبيرية: إلى جانب الاختصاص التنفيذي لرئيس مجلس الجماعة، فإن هذا الأخير يضطلع بجملة من الصلاحيات ذات الطابع التدبيري لشؤون الجماعة، من ذلك الاعتراف له بحق ممارسة السلطة التنظيمية، والحق في تسيير المصالح الإدارية للجماعة وتدبير مختلف شؤونها، وإعداد برنامج عمل الجماعة، وإعداد الميزانية، وإبرام صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات ورفع الدعاوى القضائية، إلى جانب الصلاحيات المنصوص عليها في القانون¹⁵⁰.

لقد عمل القانون على توسيع اختصاصات رئيس المجلس الجماعي، ليس فقط على المستوى التنفيذي في علاقته بالمجلس المنتخب، بل إن هذه الصلاحيات عرفت تطويراً وضبطاً في النواحي الخاصة بالتدبير العام لشؤون الجماعة وفي أكثر من مجال، مما قد يساعد على الأجرأة العملية لخدمات القرب. كما أن القانون سيعمل من جانب آخر على

148 - هذه الصلاحيات نصت عليها المواد من 94 إلى 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

149 - المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

150 - المادة 95 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

تعزير دور رئيس المجلس الجماعي، من خلال دعم الآليات الخاصة سواء بالإخبار اتجاه المجلس، أو بالأجرة والتنفيذ التلقائي للقرارات الداخلة في ميدان الشرطة الإدارية، أو إمكانية الطلب من سلطة المراقبة الإدارية -وعند الاقتضاء- العمل على استخدام القوة العمومية، وذلك لأجل احترام قراراته ومقررات المجلس¹⁵¹.

¹⁵¹ - المواد 106، 107، 108 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الفصل الثاني

وظيفة رجل السلطة

ماذا يعني لك رجل السلطة اليوم؟

يكاد هذا التساؤل الأولي يحكم موضوع وهدف وبنية هذا المؤلف، الذي حاولنا من خلاله الخوض في مؤسسة "رجل السلطة"، التي تشكلت مقوماتها انطلاقا من مسلسل تاريخي طويل، وحافظت بالموازاة مع ذلك على حضور واستمرارية "شبه قارين" في البنيات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية للدولة المغربية. بل إن مؤسسة رجل السلطة، شكلت في الثقافة والمخيال المجتمعي للمغاربة حضورا لافتا ومتناقض الأوجه، لجملة اعتبارات، فهو حضور مثل في جانب من جوانبه التاريخية حضور السطوة والجاه والجبوت، وفي جانب آخر مثل حضور الخدمة والضبط والمراقبة للمجال والسكان.

هذا الحضور المؤسسي المرتبط بالتاريخ المغربي لمهام ودور ووظيفة رجل السلطة، كان الدافع الأساسي للبحث والكتابة في هذا الموضوع "الخاص"، الذي يهتم بفئة وهي "خاصة" هي فئة رجال السلطة، لا من حيث مرجعيتها التاريخية التي حافظت على الدوام على حضور واستمرارية مميزين، ولا من حيث الدور والمهام التي ستخضع هي الأخرى لتغير وتحول دائبين، بحكم التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بل والثقافية التي تحكمت وتتحكم في المسار العام لتطور المجتمع المغربي.

في الزمان الحالي الموسوم بظاهرة العولمة، يظهر أن مجال وموضوع السلطة ورجالها أصبح المجال الخاضع أكثر للتفاعل "الإيجابي" أو "السلبى" للعلاقة التي تجمع الدولة بالمجتمع سواء في النماذج الدولية المقارنة أو في النموذج المغربي. هذا التفاعل الجدلي، هو الذي سنحاول من خلال السؤال المرجعي المؤطر .. "ماذا يعني لك رجل السلطة اليوم؟" الاسترشاد بتجميع لسبعة وخمسين جوابا - رقم 57 يؤرخ لأول نص صدر خاص بالقانون الأساسي للعمال والقواد (1956) وسنة الكتابة (2013) - من الأشخاص الموجه إليهم (من الجنسين ومن مختلف الأعمار والمستويات المهنية والعلمية، بما فيهم

بعضاً من رجال السلطة)، لأجل الوقوف على وجه من أوجه التصور المجتمعي لرجل السلطة، واستجلاء العناصر التي تسمح بتصفيته كفاعل عمومي، وأيضاً الوقوف على الميولات الإيجابية أو السلبية في الموقف العام منه.

وقد حاولنا رصد الأجوبة المجمعّة، والعمل على تصنيفها في ثلاثة خانات:

خانة ضمت الأجوبة التي جاءت "واصفة" للدور المنوط أو المفترض القيام به من طرف رجل السلطة. أما الخانة الثانية، فتحكم فيها تصور "إيجابي" في الموقف من صاحب هذه المؤسسة، أما الخانة الثالثة، فسيحكم فيها موقف "سليبي" من هذا الأخير. وهكذا، فإن الموقف الواصف للدور والمهام، اعتبر رجل السلطة بمثابة موظف أو إطار سامي له مهام خاصة داخل دواليب الإدارة ... أو هو صلة بين الإدارة (الدولة) والمجتمع .. وبين المستويين المركزي واللامركزي ... أو هو رجل المحافظة على الأمن بالدرجة الأولى، وتصريف الشأن العام بالدرجة الثانية، والقيام بالمراقبة والتتبع بالدرجة الثالثة. الموقف الإيجابي من رجل السلطة، اعتبره رجل دولة ... ورجل استقرار وتنمية .. ورجل حل الأزمات ... وأيضاً الرجل القيم على الإدارة الترابية والقادر على تكريس المفهوم الجديد للسلطة. أما الموقف السلبي من رجل السلطة، فاعتبره رجل المتناقضات والتدبب في المواقف ... ورجل التعليمات "السلبية" و "الإيجابية" الذي يغلب عليه الطابع المخزني ... وهو رجل يجاهد من أجل التفاعل مع المنظومة والتوجه الجديد للسلطة.

ومع الأخذ بالاعتبار لأجوبة الخانات الثلاث المجمعّة، فإن ما يشفع لمؤسسة رجل السلطة أن الموقف الإيجابي منه حافظ على حضور أولي (24 جواباً) قياساً بالموقفين الآخرين (5 جواب واصل) و (18 جواب سلبي). وهذا، بمثابة مؤشر دال يحفظ لصاحب هذه المؤسسة قبولاً مجتمعيًا مبدئياً، إلا أن هذا القبول الاجتماعي أصبح يرتب ويفرض في

المقابل تجديدا بل تحولا في الأدوار المنتظرة من مكونات هيئة رجال السلطة ... على اعتبار أن رجل سلطة أمس ليس برجل سلطة اليوم ..

المبحث الأول: رجل السلطة ولمفهوم الجديد للسلطة

إلى أي حد يمكن الإقرار بأن "المفهوم الجديد للسلطة" أصبح يشكل الإطار الأنسب لممارسة مهام السلطة؟

المفهوم الجديد للسلطة، يكاد يشكل الخطاب السياسي والإداري بل والاقتصادي الذي يستلزم استحضاره في موضوع مثل موضوع هيئة رجال السلطة، وذلك لجملة اعتبارات، منها الاعتبار الذي رافق انبثاق هذا المفهوم، والذي سيحيل إلى تجديد في ممارسة السلطة بالشكل الذي يفترض القطع مع مفهومها القديم، الذي يبعدها عن واجب خدمة المواطن والمجتمع.

ثاني هذه الاعتبارات، هو الشكل والمسار الذي رافق انبثاق المفهوم، والذي يستدعي الوقوف على إرهاصاته التاريخية والسياسية ومرتكزاته العامة، وأيضا أهدافه وأبعاده الكبرى.

فإرهاصات المفهوم الجديد للسلطة، بالإمكان إرجاعها إلى مختلف التطورات الخارجية والداخلية التي عرفها المغرب أواخر فترة الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن الماضي، خاصة انطلاقا من الخطاب المؤسس للمفهوم، والذي تم توجيهه في بداية اعتلاء الملك محمد السادس عرش المملكة المغربية، والذي سيتم من خلاله رسم الإطار العام لمقومات والمقاصد الخمس الكبرى للمفهوم.

كما أن ذات الخطاب المؤسس، سيتضمن جملة أهداف وأبعاد المفهوم، ستنتمحور بالأساس حول هدفي إدارة وسياسة القرب. أيضا، فإن أبعاد المفهوم الجديد للسلطة ستؤثث لمفهوم جديد للاقتصاد، من أهم معالمه "التدبير اللامتكيز للاستثمار"، والذي ستنتم أجرأته

بشكل عملي من خلال إحداث "المراكز الجهوية للاستثمار" وإيلاء أمر تدبيرها إلى ولاية الجهات.

المطلب الأول: المفهوم الجديد للسلطة: الإرهاصات والمرتكزات

يجد المفهوم الجديد للسلطة أهم إرهاصاته في مستويين اثنين: مستوى دولي خارجي، يرتبط بالأساس بما عرفه العالم المعاصر من تحولات خاصة انطلاقاً من نهاية فترة الثمانينيات وما رافقها من انبثاق لنظام عالمي جديد، ستم فيه المراهنة على إشاعة المبادئ الديمقراطية واحترام القيم الكبرى لحقوق الإنسان. أما على المستوى الداخلي الوطني، فإن إرهاصات المفهوم يمكن ربطها بالتوجهات السياسية الأولية، التي واكبت هذه الفترة خاصة انطلاقاً من توجيه الاهتمام لمسألة حقوق الإنسان، والدعوة إلى حمايتها مؤسساتياً من خلال إنشاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان والمجلس الدستوري والمحاكم الإدارية ... إلخ، وما رافق ذلك من توجه للقيام بتعديلات دستورية ستعلي من "مبدأ احترام حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالمياً".

أما مرتكزات المفهوم الجديد للسلطة، فبالإمكان أن نستحضر فيها الخطاب والتوجه السياسي المؤسس للمفهوم، والذي سيتوافق مع اعتلاء الملك محمد السادس عرش المملكة، ورسمه لخارطة طريق لذات المفهوم من خلال الخطاب المؤسس للدار البيضاء (12 أكتوبر 1999)، والذي حددت فيه المقاصد الخمس الكبرى للمفهوم والداعية إلى الانضباط إلى منطق جديد في العلاقة بين المواطن والإدارة، بما يخدم المصلحة العامة والأمن والحريات الفردية والجماعية وتدبير الشأن المحلي، والحفاظ على السلم الاجتماعي.

الفقرة الأولى: الارهاصات الأولية للمفهوم الجديد للسلطة

بالإمكان التأريخ للمفهوم الجديد للسلطة انطلاقاً من بدايات التسعينيات وما تلاها من تحولات في الخطاب السياسي بالمغرب، بفعل مجموعة من العوامل والتأثيرات الداخلية والخارجية¹⁵². ويمكن ملامسة التحول في الخطاب السياسي، والتركيز على إصلاح وتجديد أسس العلاقة بين المواطن والدولة انطلاقاً من بعض المؤشرات السياسية، سواء من خلال الخطب الملكية لهذه الفترة المفصلية في تاريخ المغرب، والتي حملت مجموعة من المستجدات المؤسساتية الدالة خاصة على أكثر من مستوى ومنه المستوى الإداري.

أ_ الإرهاصات السياسية للمفهوم الجديد للسلطة

بالإمكان الاعتراف بمقاربتين "حقوق الإنسان" و "دولة القانون"، كتيّمت سبب الاحتكام إليها في الخطاب السياسي المغربي، خاصة من طرف الفاعل المركزي فيه، لأجل الكشف عن الارهاصات السياسية الأولية للمفهوم الجديد للسلطة. وهكذا، فإن الحديث عن المرجعيات المؤثثة للمفهوم، بدأت البوادر المؤسسة له انطلاقاً من الخطب الملكية للمرحوم الملك الحسن الثاني، الذي عمد وفي أكثر من مناسبة إلى تشخيص تدني العلاقة بين المواطن والإدارة، والدعوة في المقابل إلى الأخذ بعين الاعتبار لحقوق المواطنين في مواجهة السلطات الإدارية.

152 - تميزت الفترة محل الدراسة بمناخ دولي مطبوع بشعارات الديمقراطية وحقوق الإنسان، بعد انهيار المنظومة الاشتراكية وانتهاء الحرب الباردة وانتشار النهج الليبرالي وتلاشي نظام الثنائية القطبية، وطفو الولايات المتحدة الأمريكية كقوة وزعيمة لنظام دولي جديد يرتكز على القطبية الأحادية، ويتم تكريس هذه التوجهات، في مجموعة من الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة.

_ سعيد أهري، حقوق الإنسان في مشروع الدستور المراجع 1992، سلسلة تشييد دولة جديدة، مراجعة الدستور المغربي 1992.

_ محمد ضريف: حقوق الإنسان بالمغرب، دراسة في القانون العام المغربي، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 1994.

ويمكن الاستناد إلى جملة من الإشارات الملكية، وفي مناسبات عديدة للتدليل على ذلك، ففي إحدى إشارات " ... إني لا أقول أن الإدارة أو الحكومة أو الدولة تفعل ذلك بنية تعسفية، ولكن أؤخذ عليها عدم احترام القانون سيما أن كل وزارة لها مصلحة قانونية ومستشارون قانونيون يتقاضون أجورا ... فلا يمكن لهذا البلد أن يكون دولة قانون إلا إذا جعلنا كل مغربي عنده الوسيلة كي يدافع عن حقه كيفما كان خصمه" مضيئا " ... أن المغرب دولة قانون ولا يمكن تصور هذا المفهوم، دون أن يكون رعايانا الأوفياء في مأمن من كل تعسف ومحصنين من كل استبداد، وأن تضمن لهم قوانين البلاد حقوق المواطن وتوفق تشريعاتنا في تمتيع المواطن بالحق والتزامه بالواجبات، وأن تتقيد العدالة في أحكامها بهذه المقتضيات التي توفر الحق كاملا غير منقوص دون أن تتساهل في الإخلال بالواجبات. ومهما كانت مشروعية هذا الشعور، فإنه لا ينبغي أن ينسنا حقيقة الواقع، ولذا حرصنا دوما على ربط، مقتضيات الفعالية بمتطلبات وضع المغرب العصري كدولة قانون¹⁵³.

وفي الخطاب الملكي لذكرى عيد العرش (3 مارس 1995) جاء " ... لقد عشت شعبي العزيز، ما أدخلنا مؤخرا على بعض تشريعاتنا من تغيير، إما لكونها أصبحت متجاوزة، وإما لأن مقتضياتها تتنافى مع إرادتنا الثابتة في ترسخ دولة الحق والقانون ودعم الحريات الديمقراطية وإحقاق حقوق الإنسان، التي أسننا للنظر فيها والسهر على حمايتها مجلسا استشاريا بجانبنا وخلقنا من أجلها لنفس الغاية وزارة خاصة. كما أسننا المحاكم الإدارية للحد من التعسف والشطط في استعمال السلطة، وأدمجنا في تعديلات الدستور إنشاء مؤسسة المجلس الدستوري الذي أصبح يمارس سلطات أوسع وأشمل من الغرفة

153 - خطاب الراحل الملك الحسن الثاني بمناسبة إحداث المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بتاريخ 08 ماي 1990، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 16، ص 117.

الدستورية السابقة. وهذه وغيرها مما يتصل بمجال ترسيخ دولة الحق والقانون ثوابت في سياستنا لا تزول، وخيارات لا تتغير ولا تتحول¹⁵⁴.

بـ _ الإرهاصات المؤسساتية للمفهوم الجديد للسلطة

مجموعة من الإصلاحات المؤسساتية المصاحبة لهذا التوجه الجديد في الخطاب السياسي، سيكون لها الأثر في التأسيس لمنطق جديد لتصور وممارسة السلطة. ومن أبرز العلامات التاريخية لفترة التسعينيات، والتي بالإمكان اعتبارها إصلاحات مؤسسة لنموذج جديد في التحول العلائقي بين المواطن والدولة ومن خلال الإدارة العمومية، وجب ذكر:

_ إحداث المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان (10 أبريل 1990)، بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.9012، والذي تم تعديله بمقتضى ظهير شريف رقم 1.00.390 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان. وقد ارتبط تأسيس المجلس، بمجموعة من الاعتبارات الداخلية والخارجية رامت في مجملها التكريس الحقوقي لدولة القانون¹⁵⁵.

_ إحداث المجلس الوطني للشباب والمستقبل (يوليو 1990)، ثم إحداث هذا المجلس بمقتضى ظهير 20 فبراير 1991، وأشار في أسباب إنشائه إلى أن مهمته الاستشارية تتمثل في القيام ببحوث ودراسات وتحقيقات ورفع آراء واقتراحات للملك، للمساعدة على تحديد وبلورة السياسة الموجهة للشباب، وحدد الظهير المذكور، اختصاصات المجلس في المساهمة في تكييف أنظمة التعليم والتأهيل حسبما تستلزمه المتطلبات الاقتصادية، وإعداد الشباب الإعداد المناسب لمواجهة المستقبل والمساعدة على الاندماج في القطاع الإنتاجي.

154 - انبعاث أمة، الجزء الأربعون، ص 76-77.

155 - أنظر الظهير الشريف رقم 1.90.12 بتاريخ 20 أبريل 1990، الجريدة الرسمية عدد 4044، بتاريخ 2 ماي

1990.

_ التعديل الدستوري (4 شتبر 1992) والذي أكد على المراجعة العالمية لحقوق الإنسان مقرا بأن "المملكة المغربية تؤكد تشبثها بحقوق الإنسان، كما هي متعارف عليها عالميا"، كما تم تحديد أجل إصدار الأمر بتنفيذ القانون من طرف الملك، والإبقاء على البرلمان قائم الذات عند الإعلان عن حالة الاستثناء، وتوسيع حق اللجوء إلى المجلس الدستوري، وتعزيز آليات المراقبة السياسية بتحويل البرلمان حق تكوين لجان لتقصي الحقائق.

_ تحويل الغرفة الدستورية إلى مجلس دستوري: وتعتبر هذه المسألة من المستجدات التي جاءت بها المراجعة الدستورية لرابح شتبر 1992، الذي جاء ليحل محل الغرفة الدستورية المختصة بمراقبة دستورية القوانين¹⁵⁶.

_ إحداه وزارة حقوق الإنسان (نونبر 1993)، ومن المهام التي أنيطت بها القيام بدور فعال لحماية المؤسسات المتعلقة بحقوق الإنسان، والتنسيق بين الحكومة والمنظمات الحقوقية في إطار التقارير المرفوعة بخصوص حقوق الإنسان¹⁵⁷.

_ إحداه المحاكم الإدارية (10 شتبر 1993): وهي هيئات قضائية تختص في النزاعات التي قد تنشأ بين الدولة وأشخاص القانون العام من جهة وبين الخواص من جهة ثانية، والتي تخضع لأحكام القانون العام. وقد جاءت المبادرة الملكية إلى إحداه المحاكم الإدارية بواسطة الخطاب الملكي ل 8 ماي 1990، الخاص بإنشاء المجلس الاستشاري

¹⁵⁶ - يقصد بمراقبة دستورية القوانين، التأكد من مدى مطابفة القوانين لروح الدستور وأحكامه. وهذا يعني أن تكون الأعمال القانونية الأدنى درجة من الدستور مسايرة لأحكامه وملائمة لفلسفته وأساسه العامة، وإذا تبث وصدرت مخالفة لذلك حكم بعدم دستورتها.

¹⁵⁷ - أعلن عن فائدة إحداه وزارة حقوق الإنسان بواسطة الخطاب الملكي ل 11 نونبر 1993، وصدر على إثره مرسوم بتاريخ 20 ماي 1993 رقم 2.94.33 يحدد اختصاصاتها وتنظيمها.

لحقوق الإنسان¹⁵⁸. وبالإمكان الإقرار بأن ترسيخ دولة القانون من خلال الإصلاح القضائي المتمثل المحاكم الإدارية جاء لاعتبارين اثنين أساسيين:

_ الأول: هو عمل الدولة على احترام القانون بمعناه الواسع، حيث تكون جميع أعمالها قانونية.

_ والثاني، توفير الحماية اللازمة للأفراد وحررياتهم، بحيث لا يمكن مسها إلا عند الضرورة القصوى¹⁵⁹.

_ التعديل الدستوري (13 شتنبر 1996) والذي ارتكز على تعديلين أساسيين، الأول ويتعلق باستحداث نظام برلماني من غرفتين، والثاني، يهتم الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مؤسسة دستورية.

إن هذه الإصلاحات المؤسساتية والدستورية التي ستتوج سياسيا بتنصيب حكومة التناوب، بالإمكان اعتبارها الإرهاصات الأولية بل التأثيث الموضوعي للمفهوم الجديد للسلطة، الذي انبنى في أبرز محطاته - خلال فترة التسعينيات - على الاهتمام الموضوعي بمسألة حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا وأيضا لدولة القانون، وهو الأمر الذي سيتم تكريس معالمه الكبرى من خلال أولى الخطابات السياسية للملك محمد السادس¹⁶⁰.

158 - قانون إحداث المحاكم الإدارية رقم 41.90 المنفذ بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.91.225 بتاريخ 10 شتنبر 1993، جريدة رسمية عدد 4227 بتاريخ 03 نونبر 1993، ص 2169.

159 - عبد الله حداد: القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية. مطابع منشورات عكاظ، ص 11.

160 - تم تكريس التوجه السياسي الملكي باتجاه الدعوة إلى مفاهيم الإصلاح والتغيير خاصة في خطاب العرش لسنة 1998، حيث جاء فيه "إننا عازمون على التصدي لكل عوامل الاختلال التي تقف حجر عثرة في سبيل تقدم المجتمع المغربي نحو الارتقاء، لذا فإننا مصممون على إصلاح وتقويم الإدارة حتى تنهض بدورها كجهاز في خدمة الصالح العام".

الفقرة الثانية: المرتكزات العامة للمفهوم الجديد للسلطة

يكاد يشكل المفهوم الجديد للسلطة، علامة تاريخية وسياسية بارزة لتطورات مجتمعية، واكبت مسلسلا إراديا للتلاؤم مع تحولات داخلية وعالمية معاصرة، سيتحكم فيها بالأخص منطق ومسألة احترام حقوق الإنسان. وهكذا، فإن مختلف هذه التحولات لن تخلو هي الأخرى من التأثير في السياق العام لتبني ذات المفهوم، والذي سيكرس في مجموعة من العناصر والمرجعيات الأساسية، من قبيل رعاية المصالح العامة والمحلية، والحريات الجماعية والفردية، والحرص على الأمن والاستقرار، وتدبير الشؤون المحلية والمحافظة على السلم الاجتماعي.

أ: السياق الناظر للمفهوم الجديد للسلطة

تناول السياق العام للمفهوم الجديد للسلطة، يفرض الإشارة الأولية للمرجعية المبررة لتبني مثل هذا المفهوم، والمتمثلة أساسا في الكشف عن أهم التوجهات التي حكمت التولي الجديد لعرش المملكة، من خلال الإقرار بالتشبت بنظام الملكية الدستورية والتعددية الحزبية واللامركزية ودولة القانون، وصيانة حقوق الإنسان والحريات الفردية والجماعية وصون الأمن

والسلم الاجتماعي¹⁶¹. وأيضاً، الدعوة الصريحة إلى كافة أطراف المجتمع، من هيآت ومؤسسات وإدارة ومواطنين بالالتزام بمقتضيات دولة القانون¹⁶².

وعليه، فهناك سياقان اثنان تحكما في التكريس المرجعي للمفهوم الجديد للسلطة كما أريد له في نهاية التسعينيات، السياق الأول سياق تاريخي، ذلك أن هذا المفهوم جاء في بداية انفتاح السلطة العليا وتوافقات الفاعلين السياسيين حول أهم التوجهات والخيارات السياسية، إلى جانب الإصلاحات المؤسساتية التي غطت مرحلة التسعينيات، والتي اعتبرت بحق التأسيس الموضوعي والمرجعي للمفهوم.

أما السياق الثاني، فهو سياق سياسي بامتياز، إذ على هذا المستوى فإن الدعوة إلى المفهوم الجديد للسلطة ستتزامن مع ما عرف بتجربة التناوب التوافقي، والتي اعتبر حينها الإصلاح والتغيير والتهيؤ للانتقال الديمقراطي أحد عناوينها الكبرى. كما أن الخطاب الملكي الذي تضمن هذا المفهوم، يعتبر خطاباً استثنائياً لأنه لم يقترن لا بمناسبة رسمية ولا بحدث معين، فصلاً عن أنه تم أمام مخاطبين محددين، بعيد أسابيع قليلة من اعتلاء الملك الشاب

161 - في أول خطاب للملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش جاء فيه "... إننا نحمد الله، أن أسس سياستنا الداخلية بارزة المعالم واضحة السمات، وأن المطلوب هو ترسيخها ودعمها. لذا، فنحن متشبثون أعظم التشبث بنظام الملكية الدستورية والتعددية الحزبية والليبرالية الاقتصادية وسياسة الجهوية واللامركزية، وإقامة دولة القانون وصيانة حقوق الإنسان والحريات الفردية والجماعية وصون الأمن وترسيخ الاستقرار للجميع".

_ خطاب عيد العرش، جريدة الاتحاد الاشتراكي، بتاريخ 1 غشت 1999، ص 2.

162 - لذا، فإنه تقديراً منا لهذه المسؤوليات الجسيمة التي تفرضها علينا الأمانة العظمى، وتشبثاً بالمقدسات الدينية والوطنية وحرصاً على تدعيم المؤسسات وتقويتها، ندعو الجميع بحزم وصرامة وبدون لين وهداوة إلى لزوم مقتضيات دولة القانون، في إطار الحريات التي يضمنها الدستور للأفراد والهيآت، وفي نطاق القوانين الإجرائية التي تضبط ممارسة هذه الحريات، والتمتع بسائر الحقوق والتي يفضي خرقها أو الإخلال بها إلى التعرض لما تقتضيه القوانين الجاري بها العمل.

_ خطاب ثورة الملك والشعب ل 20 غشت 1999، جريدة الصحراء بتاريخ 21 غشت 1999، ص 2.

عرش المملكة، وهو بهذا يمكن اعتباره من الخطب المؤسسة التي ميزت بدايات الحكم السياسي الجديد¹⁶³.

فبتاريخ 12 أكتوبر 1999 بالدار البيضاء، وأمام كل من أعضاء الحكومة والولاية والعمال وممثلي الجهات والجماعات المحلية والفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، أعلن الملك محمد السادس: "ونريد في هذه المناسبة أن نعرض لمفهوم جديد للسلطة وما يرتبط بها، مبني على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية والحريات الفردية والجماعية، وعلى السهر على الأمن والاستقرار وتدبير الشأن المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي، وهي مسؤولية لا يمكن النهوض بها داخل المكاتب الإدارية التي يجب أن تكون مفتوحة في وجه المواطنين، ولكن تتطلب احتكاما مباشرا وملامسة ميدانية لمشاكلهم في عين المكان، وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة والملائمة..."¹⁶⁴.

ب: العناصر المؤسسة للمفهوم الجديد للسلطة

إن العناصر الكبرى المؤسسة للمفهوم الجديد للسلطة وحسب ذات الخطاب الملكي، تتمثل في مجموعة أهداف وأبعاد محورية تقوم على العناصر الخمسة التالية:

- رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية.
- رعاية الحريات الفردية والجماعية.
- السهر على الأمن والاستقرار.
- السهر على تدبير الشأن المحلي.

¹⁶³ - محمد سالم الصبتي: المفهوم الجديد للسلطة: الإطار العام والأبعاد. م.س، ص 25.

¹⁶⁴ - Najat Zarrouk : la concrétisation du nouveau concept de l'autorité dans la promotion des investissements Remald, n°25, 2001, p 53.

• المحافظة على السلم الاجتماعي.

الأهداف والأبعاد المحددة للمفهوم الجديد للسلطة، تتطلب هي الأخرى آليات للأجراء والتنفيذ، ستتمثل أساسا في الاحتكاك المباشر والقريب والميداني لتدبير المشاكل وإشراك الساكنة في إيجاد الحلول المناسبة. هذا المسار المؤسس للعناصر المرجعية للمفهوم، سيتم تأكيده وربطه سنة موائية للخطاب المؤسس وبمناسبة عيد العرش لسنة 2000 بمفهوم دولة الحق والقانون، حين أعلن الملك بأنه "أعطى مفهوما جديدا للسلطة يجعلها ترعى المصالح العمومية وتدبير الشؤون المحلية، وتحفظ الأمن والاستقرار، وتسهر على الحرية الفردية والجماعية وتفتح على المواطنين في احتكاك مباشر معهم ومعالجة ميدانية لمشاكلهم وإشراكهم في هذه المعالجة...". مضيفا، أنه "مفهوم يتسم بالشمول والتكامل، وكل لا يتجزأ وبيان مرصوص يشد بعضه بعضا، فلا حرية بدون أمن واستقرار، ولا تنمية في غياب السلم الاجتماعي، ولا تدبير ديمقراطي للشؤون المحلية بدون احتكاك يومي بالمواطن وإشراكه في معالجتها¹⁶⁵.

التكريس الملكي لذات المفهوم، سيتم تأكيده من خلال العديد من المناسبات والخطب الملكية، إذ جاء في الرسالة الملكية بمناسبة الذكرى الواحدة والخمسين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، "وما لبثنا أن دعونا إلى مفهوم جديد للسلطة تكون فيه خدمة المواطن قريبة من همومه وحاجاته، في علاقة لا تطبعها الرغبة أو الرهبة ولكن الاحترام المتبادل والتكامل بين الحاكمين والمحكومين...". نفس المنحى ستحملة الرسالة الملكية الموجهة إلى اللقاء الوطني حول إعداد التراب، بالإقرار "... ولأننا نؤمن بأن الديمقراطية شرط أساسي للتعبئة والفعالية، وامتداد لمفهومنا الجديد للإدارة الترابية الواردة في خطابنا بالدار البيضاء لرجال

165 - الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش ليوم 30 يوليوز 2000.

السلطة وممثلي المواطنين، فإننا ننتظر من هذا الحوار أن يستشعر المصلحة العامة وأن يكون مشروع الميثاق المتمخض عنه وليد الاحتكاك المباشر بالمواطن والملامسة الميدانية للمشاكل ... إلخ".

إن كل محاولة رصد اجتماعي لفحوى كل من الخطاب المؤسس للمفهوم الجديد للسلطة والخطب الملكية الموالية، والتي ما انفكت تعيد استحضار ضرورة إعادة تموقع الواجب العام للسلطة في الحرص على العمل الميداني والقريب من المواطن، تشكل مقارنة جديدة في دور وصلاحيات الفاعلين العموميين وعلى رأسهم رجال السلطة، والذي سينبني على مقاصد رعاية المصالح العمومية والحريات الفردية والجماعية، وحماية الأمن والاستقرار والعمل على تدبير الشؤون المحلية، والحفاظ على السلم الاجتماعي، وكذا الحرص على إيجاد التلازم والتفاعل الجدلي بين كل تلك المقاصد.

المطلب الثاني: أهداف وأبعاد المفهوم الجديد للسلطة

انطلاقاً من المقاصد المرجعية للمفهوم الجديد للسلطة، يمكن مقارنة عنصري الأهداف والأبعاد المؤطرة للمفهوم. فأهداف المفهوم الجديد للسلطة، يمكن تجميعها في خانتي إدارة القرب وسياسة القرب، وما يستتبع ذلك من معطى تقريب الإدارة من المواطن وإصلاح أسس العلاقة التي تجمعهما. وهكذا، فإن إدارة القرب تقتضي من بين ما تقتضيه العمل على تقريب الخدمة العمومية من المواطن. أما سياسة القرب، فإنها ستسعى من جهتها إلى إيجاد الآليات المناسبة والناجعة لإشراك المواطن -المستعمل في عمليتي صنع القرار إن على المستويين العمومي والمحلي.

وإذا كانت أهداف المفهوم الجديد للسلطة، تروم بشكل عام الإصلاح السياسي والمؤسساتي للتدبير الإداري العمومي، فإن أبعاد المفهوم الجديد للسلطة ستروم من جانبها إلى تكريس التوجه الاقتصادي التتموي لعمل الإدارة، من خلال إطار ما أصبح يعرف

"بالتدبير اللامركزي للاستثمار" والآليات التي ستعتمد لأجرائه على المستوى العملي، من خلال إحداث "المراكز الجهوية للاستثمار" وتبسيط المساطر المرتبطة بإنشاء المشاريع الاستثمارية، مما يسمح بالقول بانبثاق موازي "لمفهوم جديد للاقتصاد" يمكن مقابله بالمفهوم الجديد للسلطة.

الفقرة الأولى: أهداف المفهوم الجديد للسلطة

تطرح العلاقة بين الإدارة والمواطن، أو بصيغة أكثر دقة إشكالية دور ووظيفة السلطة في تمثيلات المواطن، أكثر من إشكال خاصة عند مقارنة الممارسات "القديمة" للسلطة في مقابلتها بالممارسات "الجديدة" التي تفترض جعل العلاقة مطبوعة بهدف عام هو تقريب الإدارة من المواطن، وأيضا العمل على إصلاح علاقة الإدارة بهذا الأخير.

أ_ تقريب الإدارة من المواطن:

بالإمكان استحضار مقاربتين اثنتين لتناول إشكالية تقريب الإدارة من المواطن، المقاربة الأولى، وترتبط باستحضار مفهوم إدارة القرب: هذا المصطلح يحيل أساسا إلى الإدارة كأداة لتدبير الشأن العام، وذلك بالتركيز على تقريب الخدمات والمنافع للسكان من أجل تلبية الحاجيات الأكثر تزايدا، والإجابة على انتظاراتهم المستعجلة من خلال اعتماد نسق إداري يفي بكل هذه الأغراض¹⁶⁶.

فإدارة القرب تندرج في إطار إصلاح وتحديث هياكل الدولة، من خلال توضيح وإعادة النظر في اختصاصات كل المستويات الإدارية لتدعيم ديمقراطية القرب، عبر إشراك المواطنين في الحياة العامة والمحلية، وعبر الحوار والمسؤولية وإعطاء الوسائل الضرورية

¹⁶⁶ - الشريف الغيوي: إدارة القرب آلية للتضامن الترابي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006، ص 18.

لتدبير عمومي جديد. فالهدف من إدارة القرب، هو تجاوز معوقات التسيير الإداري الذي أبان على أن الإدارة العمومية تعاني من البطء والبيروقراطية، وأحيانا القطيعة مع المواطنين لإقرار إدارة القرب بوجهيها العمودي عبر التقريب بين المستفيدين والخدمات، والأفقي عبر التقريب بين مختلف المؤسسات، وهذا يقود إلى تلبية مطلبي القرب والفعالية من خلال تقليص الزمن بين اتخاذ القرار والفعل، وضمان الإنصاف الترابي لخدمات الإدارة وخصوصا في المناطق النائية¹⁶⁷.

المقاربة الثانية، وهذه الأخيرة تستدعي استحضار مفهوم سياسة القرب، وهذا المصطلح يحيل من جانبه إلى منهجية عمل الإدارة، بمعنى أن سياسة القرب بالإمكان اعتبارها منهجية أو طريقة عمل في التدبير العمومي، تستدعي اعتماد المقاربة التشاركية بهدف التغلب على إكراهات وعوائق التنمية، أكانت تهم المجال العمومي أو المجال المحلي. فإذا كان النظام اللامركزي يتحقق من الناحية الإجرائية، من خلال الاعتراف بمجموعو من الهيآت التي تضمن مشاركة السكان وقربهم من فعل السلطة العامة، فإن ذات النظام يقتضي موضوعيا الإجابة وبشكل ناجع وفعال على متطلبات المواطنين، وبهذا، فاللامركزية لا تعني بأنها وظيفية للقرب وإنما آلية من آليات تحقيقه، وعليه فإن سياسة القرب تفترض السعي إلى تحقيق مجموعة أهداف تتمثل أساسا في¹⁶⁸:

_ ربط أوسع شريحة ممكنة من المواطنين بالقرار المحلي، وذلك من خلال مختلف مراحل (الإعداد، الإنجاز، المراقبة، المتابعة والتقييم).

167 - الشريف الغيوي، إدارة القرب آلية للتضامن الترابي، مرجع سابق، ص 15.

168 - محمد الغالي: سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006، ص 25-26.

_ تسهيل الولوج إلى الانتخابات المحلية وجعلها متمفصلة مع الأنشطة المهنية، مع تحسين شروط ممارسة الانتخاب من خلال تقوية القدرة التكوينية للمنتخبين المحليين.

_ ضمان الشفافية في مسلسل إعداد مشاريع التعبئة والتجهيز من خلال تقوية أجهزة الإعلام والتواصل.

_ تقوية حقوق المنتخبين المحليين خصوصاً المحسوبين في صف المعارضة، ما دامت الديمقراطية لا تعني فقط حكم الأغلبية، وإنما في قدرة هذه الأخيرة على احترام حقوق الأقلية وتقوية التواصل المباشر للإدارة بالمواطن، عبر تبسيط المساطر والإجراءات ودعم أخلاقيات المرفق العام وتأهيل الموارد البشرية.

_ وجود مؤسسات بارزة تكمل مؤسسات التمثيل السياسي، تسمح للمواطنين والتكتلات الجماعية والحركة الجمعوية بالتدخل الفعال في تدبير الشؤون المحلية.

إن العناصر السابقة، والتي تشكل في ذات الآن الأهداف الكبرى لسياسة القرب، تدفع إلى استحضار معايير ضابطة لهذه السياسة، والتي تتمثل في¹⁶⁹:

_ التحديد الواضح للاختصاصات الممنوحة لكل جهة، مع تجاوز عامل تراكم المسؤوليات الذي يجعل التدبير مزدوجاً ومتداخلاً لا يمكن من التحديد الواضح للمسؤولية، فتحديد الاختصاص يمكن المواطن من تحديد المسؤول عن الفعل العام.

_ حرية الإدارة المحلية، وتعتبر هذه الأخيرة لازمة لحرية المواطنين، وتتحقق من خلال ممثلين ينتخبهم السكان المحليون لتطبيق السياسة العامة للدولة. ومبدأ حرية الإدارة المحلية يرتبط بثلاثة أبعاد مركزية متداخلة فيما بينها، وتتمثل في:

169 - محمد الغالي: سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، مرجع سابق.

- البعد السياسي، المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها.
- البعد التقني، المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفائتها وفعاليتها.
- البعد الاقتصادي والاجتماعي، المرتبط بطبيعة المجتمع المدني مدى حيويته واستقلالته عن الدولة.

ينضاف إلى ذلك، وجود آليات فعلية للاستشارة والتي تساعد على التحقق الفعلي للديمقراطية التشاركية، التي تجعل المواطنين أكثر قربا وإشراكا لهم في مسلسل اتخاذ القرار، وبالتالي تكوين قوة اقتراحية من طرف السكان المحليين إزاء مختلف القرارات المحلية.

إن تقريب الإدارة من المواطن، والذي يشكل التجلي الأولي للمفهوم الجديد للسلطة، ينبني في مقام أول على المقاربة الأدائية لتقريب الخدمة من المواطن عن طريق إدارة القرب، كما ينبني في مقام ثان على المقاربة الأدائية من خلال إشراك المواطن في التدبير المحلي عن طريق سياسة القرب، والتي تعدد أساسا بمقومات المقاربة التشاركية، والتي تعتبر هي الأخرى الوجه البديل لإصلاح صورة الإدارة لدى المواطن. مثل هذه المقاربات، سيعمل دستور فاتح يوليو 2011 على تكريس المرجعيات الضامنة لها من خلال المقتضيات الداعمة لهذا التوجه، والمتمثلة في بناء دولة الحق والقانون ودعم المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام، وإرساء قواعد وآليات الحكامة الجيدة¹⁷⁰.

170 - نص الدستور المغربي في تصديره، على "أن المملكة المغربية، وفاء لاختيارها الذي لا رجعة فيه، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تواصل إقامة مؤسسات دولة حديثة، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة، وإرساء دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم، في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة...".
إجراءات أخرى مرتبطة بمشاركة مختلف الفاعلين في تدبير الشأن العام، وتناولتها بعض الفصول في الدستور، كالفصل 12 و الفصل 13 و الفصل 15 و الفصل 136 من دستور فاتح يوليو 2011.

ب _ إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن

إن إصلاح دور وأداء الإدارة العمومية من خلال تقريب الإدارة من المواطن عن طريق آليتي إدارة وسياسة القرب، يستدعي من جانب ثان إصلاحا لا يقل أهمية عن الإصلاح الأول، وهو إصلاح العلاقة التي تربط الإدارة بالمتعاملين معها، أي بصيغة أكثر دقة المواطن. وفي هذا الإطار، فإن هناك أكثر من إشكال وخصائص سلبية تميز هذه العلاقة، وتدعو إلى ضرورة العمل على تحويل هذه الإدارة من إدارة كلاسيكية مركزية ومنغلقة إلى إدارة حديثة مواطنة ومشاركة.

ويمكن الانطلاق من تقرير البنك الدولي بشأن الإدارة العمومية بالمغرب الصادر سنة 1995، والذي حاول رصد اختلالات وعيوب هذه الأخيرة، معتبرا أن مسلسل الإصلاح الذي هم مجالها لم يستطع أن يحول الإدارة العمومية المغربية من إدارة تقليدية ومغلقة ومعقدة وبطيئة ومختلفة عن عصرها، إلى إدارة حديثة وعقلانية وكفاءة وفعالة ومندمجة في محيطها¹⁷¹.

جانب من الفقه، سيحاول رصد هذه الاختلالات في وضع ودور الإدارة العمومية المغربية، معتبرا إياها أزمات تتجلى في المظاهر التالية¹⁷²:

_ أزمة ملائمة، سواء على المستوى الدولي أو على صعيد التحولات الداخلية، إذ أن الإدارة لم تعد قادرة على مواجهة التحديات الخارجية والداخلية.

171 - تقرير البنك الدولي بشأن الإدارة العمومية بالمغرب الصادر سنة 1995، المنشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 6/1996، ص 392.

172 - علي سد جاري، الدولة بين التقليد والتحديث، دار المنهل للطباعة والنشر، الرباط، 1994، ص 22.

_ أزمة هوية، إذ يشكل التبرم الاجتماعي من الإدارة المغربية، والتشكيك في نمط الثقافة الإدارية السائدة معطى مرتبط بالمنظومة الإدارية بالمغرب.

_ أزمة مؤسساتية، لم تعد المؤسسة الإدارية قادرة على استيعاب ميكانيزمات التجديد.

_ أزمة شرعية، وتكمن في اختلال التواصل بين الإدارة والمواطن.

إن إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن كأحد التجليات الكبرى للمفهوم الجديد للسلطة، يفترض في مقابل الاختلالات والأزمات السابق الإشارة إليها، إحداث تحولات وتغييرات في آليات الفعل والاشتغال في المنظومة الإدارية، وعلى الأخص عنصر القيادة انطلاقاً من مقارنة مدوجة، تهم الأولى، إقرار العمل بمبدأ الشرعية والمتمثلة في ممارسة السلطة على أساس المرجعية القانونية، التي تستلهم وجودها من التقاليد والأعراف المقننة في الدستور والقوانين المكتوبة والاجتهادات القضائية، وما يجمع عليه الفقه من توجهات ومذاهب. أما المقاربة الثانية، فتهم إقرار الاشتغال بمبدأ المشروعية، وهو مفهوم ذاتي يجسد تولد قناعات لدى المواطنين بأن السلطات الإدارية والسياسية تمارس من قبل أشخاص يقيمون سلوكياتهم على أبنية قيمة عالية، وتعكس مواقف الصلاح والعقلانية في مواقفهم بما يحقق المصالح المشتركة.

المستوى الثاني من التحليل، الذي يمكن من خلاله مقارنة العنصر الثاني من هدف إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن هو عنصر ما يمكن تسميته بالقيادة الديمقراطية، وفي هذا الجانب يمكن الانطلاق من النماذج التي عرفت التطورات العامة لنظرية الإدارة العامة، ومن النماذج الحديثة نموذج الإدارة المعتمدة على عنصر أو آلية المشاركة، وهو نموذج جاء ليتجاوز النموذج البيروقراطي الذي يقوم على المركزية المفرطة، حيث أن النمط الأول يعتمد على تطوير طريقة اشتغال الجهاز الإداري، وذلك بجعله يتكيف مع التطورات الجديدة للتدبير العمومي الحديث الذي يستمد من ثقافة المشاركة جل عناصره ومقوماته، ومن مزايا

نموذج الإدارة المشاركة أنه يساعد على ديمقراطية الإدارة، ويساهم في التخفيف من حدة السلطة الأحادية لمسؤول الإداري.

وهناك أكثر من تأثير سلبي يبرز من خلال المقارنة بين نموذج الإدارة التقليدية ونموذج الإدارة الحديثة، سواء على مستوى نظريات العلوم الإدارية أو الدراسات التي تناولت واقع الإدارة المغربية، في اشتغالها الداخلي وفي علاقتها الخارجية مع المرتفق أو المتعامل، وفي هذا الإطار، يفيد جانب من البحث أو عناصر ضعف مقارنة المشاركة على مستوى اشتغال الإدارة العمومية كجهاز ونسق إداري عمل على إقرار جملة مظاهر سلبية، تؤكد الخلاصات الواردة في تقرير البنك الدولي لسنة 1995، وأيضا الدراسات والأبحاث التي تناولت هذا المجال "الأمراض" المترتبة عن ضعف آلية المشاركة خاصة في علاقتها بمسلسل اتخاذ القرار، والتي يمكن تجميعها في ثلاث عناصر مرجعية، وهي:

غلبة الارتجال في اتخاذ القرار.

غياب عنصر المشاركة في عملية اتخاذ القرار¹⁷³.

الفقرة الثانية: أبعاد المفهوم الجديد للسلطة

إلى جانب البعد الإداري، يشكل البعد التنموي البعد الثاني الموازي للأبعاد الكبرى للمفهوم الجديد للسلطة، وكما كان هدف القرب محددًا من محددات هذا المفهوم خاصة على المستوى المحلي، فإن هدف التنمية سيشكل الوجه المرافق لذات المصطلح خاصة من خلال إطار ما يعرف "بالتدبير اللامتمركز للاستثمار"، والآليات التي ستعتمد لتكريسه على المستوى العملي.

¹⁷³ - علي سد جاري، الدولة بين التقليد والتحديث، م.س، ص 22.

أ_ التدبير اللامتمركز للاستثمار

قد يجد المفهوم الجديد "الاقتصاد" مرجعيته في الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 09 يناير 2002، وهي رسالة ستعمل على تحديد الأهداف المنشودة من هذا التوجه القانوني، وكذا المتدخلين المعنيين والمجال الإداري والجغرافي الملائم، بالإضافة إلى آجال إجراءات التدبير اللامتمركز للاستثمار، بمعنى أن ذات الرسالة ستعمد بشكل عام بتوجيهين إثنين رئيسيين، هما اعتماد التدبير اللامتمركز للاستثمار والعمل على تبسيط المساطر المرتبطة بإنشاء المشاريع¹⁷⁴.

التدبير اللامتمركز للاستثمار، ستم ترجمة إطاره القانوني من خلال إنشاء "شباك موحد للاستثمار" على صعيد كل جهة للبت في ملفات مشاريع الاستثمار، بإحداث مراكز جهوية للاستثمار تحت مسؤولية ولاية الجهات. وستناط بهذه المراكز مهمتي:

_ المساعدة على إنشاء المقاولات، من خلال تأطير الجانب الإجرائي والمسطري للاستثمار (تبسيط الإجراءات).

_ المساعدة المقدمة للمستثمرين، من خلال تأطير الجانب المعلوماتي والمواكب للاستثمار (تقديم المعلومات).

174 - الشريف الغيوي، التدبير اللامتمركز للاستثمار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 66، الطبعة الأولى 2002، ص 23.

_ يعتبر المركز الجهوي للاستثمار مرفقا للدولة يسير بصورة مستقلة، وتتم عملية إحداث هذه المراكز بواسطة قرار مشترك لوزير الداخلية والمالية بناء على اقتراح من والي الجهة المعنية.

فحسب البعض¹⁷⁵ فإن الشبابيك الجهوية للاستثمار، تعتبر الوسيلة المثلى لتحقيق التواصل الإيجابي بين الإدارة ومحيطها الاقتصادي، حيث ستشكل إطارا مؤسساتيا وقانونيا محفزا للمقاولة. إذ بالرجوع إلى التوجيهات الملكية، يلاحظ أن روح الخطاب كأن يسعى إلى تحقيق التواصل كوسيلة وكهدف في آن واحد، وثانيا تقديم الدعم والسند للمستثمر أثناء انجازه للعملية الاقتصادية، إنها الضوابط المثلى لضمان تعامل حضاري وورصين بين الدولة من جهة والقوى الإنتاجية من جهة ثانية. كما أن الشبابيك الجهوية للاستثمار "تهدف في أسمى وظائفها إلى ديمقطة الإدارة، وجعلها أكثر استجابة لمطالب القوى الانتاجية، والديمقراطية هنا تعني التفاعل والتواصل والحوار والتفاهم المتبادل والتعايش، وكلها قيم تهدف إلى حماية المستثمر، وإزالة العراقيل المتجددة التي قد تعترض طريقه وتؤثر على الاقتصاد الوطني برمته"¹⁷⁶.

كما أن توحيد التعاطي الإجرائي والمعلوماتي مع مسألة الاستثمار، بخلق الشباك الجهوي الموحد وأجراته من خلال المراكز الجهوية للاستثمار، سيتوافق مع توحيد الجهة المرجعية المعنية بالتدخل في هذا المجال، ويتعلق الأمر بولاية الجهات الذين سيأخذ البعد الاقتصادي بعدا أكبر في مسؤولياتهم الترابية.

وستتوزع المهام الموكولة إلى الولاية في علاقتهم بالمراكز الجهوية للاستثمار، إلى الصلاحيات التالية:

- رئاسة المراكز الجهوية للاستثمار.
- تحديد الأجل فيما يخص تسليم الوثائق الإدارية التي تثبت وجود المقاولة.

¹⁷⁵ - خالد الغازي: التدبير اللامتمركز للاستثمار والمفهوم الجديد للسلطة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 66، الطبعة الأولى 2002، ص 36.

¹⁷⁶ - خالد الغازي، التدبير اللامتمركز للاستثمار والمفهوم الجديد للسلطة، م.س، ص 36.

• توقيع القرارات الإدارية المتعلقة بالاستثمارات المقدرة بما دون 200 مليون درهم.

• إعداد وتنفيذ التراخيص والعقود والوثائق لإنجاز الاستثمارات في حدود اختصاصه.

• تخويل الوالي كل ما يلزم من صلاحيات قانونية وتنظيمية لاتخاذ القرارات الإدارية اللازمة، لإنجاز الاستثمارات نيابة عن أعضاء الحكومة المختصين أو بتفويض منهم، وذلك لتجسيد اللامركزية في بعدها الاستثماري التتموي¹⁷⁷.

إن توحيد الخطاب الاستثماري (الشبك الوحيد للاستثمار)، وتوحيد أجرأته (المراكز الجهوية للاستثمار)، سيتوافق مع توحيد في الفاعل العمومي المعني بموضوع الاستثمار (الوالي)، مما سيعزز من التوجه المكرس للبعد الاقتصادي في اختصاصات هذا الأخير.

ب _ آليات التدبير اللامركزي للاستثمار

بالرجوع إلى الرسالة الملكية الموجة إلى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002، نجد أنها تتضمن مسألتين ستعملان على الدفع ببلورة ودعم التوجه الاستثماري في بعده المحلي

- 177 - وفي هذا الإطار سيفوض للولاة الصلاحيات اللازمة ليبرموا أو يصدروا باسم الدولة العقود والقرارات التالية:
- _ عقود البيع والكراء المتعلقة بعقارات من ملك الدولة الخاص.
 - _ قرارات الترخيص باحتلال الملك العمومي والملك الغابوي.
 - _ الترخيص بفتح مؤسسات سياحية واستغلال هذه المؤسسات وتصنيفها ومراقبتها، وتسليم مختلف الرخص الخاصة الضرورية لاستغلال هذه المؤسسات.
 - _ الترخيص بإقامة أنشطة صناعية وزراعية مصنعة ومعدينية أو استغلالها.
- من جانب ثان، فإن وزير الداخلية بإمكانه تفويض الوصاية التي يمارسها فيما يخص القرارات المتعلقة بما يلي:
- _ الموافقة على مداوات الأجهزة التقريرية للجماعات المحلية المتعلقة بالصفقات والعقود المبرمة من لدنها، والتي لا يتجاوز قدرها عشرة 10 ملايين درهم.
 - _ الموافقة على مقررات نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل في ميزانيات الجماعة المحلية.
 - _ الموافقة على مداوات الأجهزة التقريرية للجماعات المحلية باقتناء أراضي من ملكها وبتفويتها.

والجهوي، وذلك عبر مجموعة من الإجراءات التدبيرية والمؤسسية. فبالنسبة للجانب التدبيري، فقد تمثلت في تفويض مجموعة من السلطات من طرف الوزارات المعنية لصالح الولاية والعمال. أما فيما يخص الجانب المؤسسي، فيتجلى في إحداث المراكز الجهوية للاستثمار، والتي جاءت لتجاوز النقاش الذي عرفه المغرب منذ سنوات حول خلق الشباك الوحيد للاستثمار¹⁷⁸. وحتى تقوم هذه المراكز بالدور المنوط بها، فقد منحها المشرع عدة آليات للاشتغال على الأجهزة التسييرية، إذ تتوفر على شبكات الأول يتعلق بالمساعدة على إحداث المقاولات، والثاني يختص بمساعدة المستثمر.

فالشباك الأول، الذي يتعلق بالمساعدة على إحداث المقاولات يعتبر بمثابة المخاطب الوحيد بالنسبة للأشخاص الذين يرغبون في خلق المقولة كيفما كان حجمها.

أما الشباك الثاني، وهو شبكات مساعدة المستثمرين، فيختص أساسا بتزويد المستثمرين بكل المعلومات المفيدة بشأن الاستثمار الجهوي.

إن تحليل العناصر المرجعية للتوجه الجديد في إنعاش الاستثمار تدفع إلى مقارنة التحول الذي طرأ في الآليات التدبيرية والمؤسسية العمومية، فعلى المستوى التدبيري، فإن

178 - رجاء التازي: المراكز الجهوية للاستثمار، أداة لبلورة سياسة القرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، 2006، ص 67-68.

_ محمد الطيب: المفهوم الجديد للسلطة، الهاجس الأمني والهاجس الاقتصادي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003/2004، ص 47.

_ ابراهيم الشكراوي، عبد المجيد القندوسي: المراكز الجهوية للاستثمار ودورها في التنمية الجهوية، نموذج المركز الجهوي للاستثمار لجهة الرباط سلا زمور زعير، تقرير مدرسة استكمال تكوين الأطر، القنيطرة، السنة 2005/2007، ص 49.

_ نجوى مشرف: الجهة وتأهيل الاقتصاد المحلي، جهة الشاوية وريديغة نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2010/2011، ص 99-106.

الإدارة الترابية ممثلة في مؤسسة العامل مركز الجهة (الوالي)، ستضطلع بالدور المحوري للدفع بالمسلسل الاستثماري من خلال الرئاسة الفعلية للمركز الجهوي للاستثمار، وأيضا من خلال الصلاحيات التي أصبحت النصوص القانونية تعترف بها للولاية في هذا المجال، ليس فقط في علاقتهم بالسلطة الإدارية الوصية بل من خلال علاقتهم بالتمثيلات الوزارية على الصعيد الجهوي. الأمر الذي يدفع إلى القول، بأن هذه العلائق العمودية والأفقية ستجعل الوالي يكاد يصبح رئيسا لحكومة محلية، إذ أصبح له دور فاعل على مستوى الاستثمار وتحفيزه.

إن تخويل السلطة في هذا المجال للولاية يرمي إلى الحد من الطابع الصارم الذي ميز علاقة الإدارة بملفات الاستثمار، حيث تم التأكيد على أولوية الدور الاقتصادي الذي ينبغي أن يمارسه الولاية، الشيء الذي جعل المسألة الاقتصادية تأخذ مكانا هاما في مجال القرار السياسي العمومي¹⁷⁹. من جانب ثان وعلى المستوى المؤسسي، فإن التحول الجديد في المقاربة الاستثمارية العمومية، ستجعل المراكز الجهوية للاستثمار تقوم بعدة أدوار اقتصادية كجلب الاستثمارات وخلق فرص الشغل ومساعدة المقاولات، مما سيسهم في دفع المتعاملين الاقتصاديين إلى تطوير استثماراتهم¹⁸⁰. فسياسة التدبير اللامركز للاستثمار، كما أريد لها في التوجهات العمومية المواكبة لتكرس المفهوم الجديد للسلطة، تقوم على تكريس البعد المحلي والجهوي للتنمية بهدف حل مشاكل الاستثمار، وإعادة توزيع السلط والمهام داخل المجال المحلي، وكذا تبسيط الإجراءات والمساطر والتخفيف من حدة المركزية في اتخاذ

¹⁷⁹ _ نجوى مشرف، الجهة وتأهيل الاقتصاد المحلي، جهة الشاوية ورديغة نموذجا، م.س، ص 104.

¹⁸⁰ _ رضوان سنيك: التدبير اللامركزي للاستثمار ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2006/2007، ص 137.

القرار على المستوى الاقتصادي¹⁸¹. مما سيدخل أكثر "هيئة رجال السلطة" في مسلسل ورهان الشروط المتطلبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويشكل الإطار الجديد والأنسب لممارسة مهام السلطة.

المبحث الثاني: الشرطة الإدارية (الضبط الإداري)

إزاء تطور نشاط الإدارة الحديث وازدياد نفوذ الدولة وتدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وعجز قواعد القانون الخاص على ضبط النشاط الفردي وحفظ التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع، يبرز للإدارة الحديثة نشاطات تمارسها على صورة مشاريع لخدمة الصالح العام والتي يعبر عنها أسلوب المرفق العمومي. وفي الوقت ذاته استمرت الدولة تطلع بوظيفتها الأساسية بالمحافظة على أمن الأفراد وصحتهم وسكينتهم خلال مباشرتهم لأنشطتهم الفردية المختلفة بما يضمن قيود على نشاط الأفراد الخاص لحفظ النظام العام في الظروف العادية والاستثنائية عن طريق ما يعرف بالضبط الإداري أو الشرطة الإدارية¹⁸².

إن وظيفة الشرطة الإدارية قديمة قدم الدولة ذاتها وتعتبر وظيفة ضرورية ولازمة لحماية المجتمع ووقاية للنظام العام. إذ بدونها تعم الفوضى، ويسود الاضطراب ويختل التوازن في المجتمع. فالجماعة لا يتصور لها وجود من غير نظام يضبط سلوك أفرادها، وأوامر تحيط بالنشاط الفردي، وتدفعه إلى غاياته المحددة. لذلك وجدت سلطات الشرطة

181 - فوزية العشري: التدخلات الاقتصادية للجماعات الحضرية والقروية بين حدود التنصيص القانوني وإكراهات الواقع، الجماعة الحضرية لطنجة نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الدراسات الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2007/2008، ص 81.

182 - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، مطبعة شركة جلال للطباعة، الاسكندرية، مصر، الطبعة الثانية، 2004، ص 5.

الإدارية نفسها أمام معادلة صعبة فالقانون حدد غاياتها في الحفاظ على النظام العام الذي يتمثل في تحقيق الأمن، والصحة، والسكينة والآداب العامة، ويدرك المشرع أن الأمن لا يتحقق في الواقع إلا بمنع أي فرد أو جماعة من الإخلال بالنظام العام، واتخاذ وسائل القوة المشروعة، وفي ذلك تقييد لحرية الأفراد التي تمثل أساس النظام العام فحتى تصان الحرية لابد وأن يتحقق الشعور بالأمن¹⁸³.

والأمن لا يتحقق -في هذه الحالة- إلا بتوافر أمرين متناقضين هما الحرية بما تعنيه من ضمان حق الاختيار للفرد من ناحية. والنظام العام بما يعنيه من منع كل إنسان يريد أن يمارس من التصرفات التي يعتقد أن في حريته ممارستها في حين أن ذلك يحدث خلافا في النظام العام من ناحية أخرى. حيث يتطلب تحقيق هذه المعادلة الصعبة للشرطة الإدارية دراسة أمرين اثنين: يقوم أولهما على الحفاظ على الأمن العام في المجتمع بفرضه، وإجبار الأفراد على احترامه، ومنع كل ما من شأنه أن يخل به، وذلك باستخدام وسائل الشرطة المشروعة، والمصرح بها قانونا للسلطات الضبطية. بينما ينهض ثانيهما بالتزام سلطات الشرطة الإدارية بمبدأ المشروعية، لأنه عن طريق الشرطة الإدارية تتدخل الإدارة في كثير من القضايا التي تهم حياة المواطنين وحياتهم، إما من أجل ضمانها وتوسيعها أو الحد منها، وكسائر الأنشطة الإدارية تهدف الشرطة الإدارية أساسا إلى تحقيق الصالح العام، وإرساء الشرعية في نطاق احترام دولة الحق والقانون، وتدعيم أسسها الشرعية وتأكيد مشروعية المسؤولين عليها.

وعلى أساس ذلك، فإن دراسة الشرطة الإدارية تحتل مكانة مهمة ضمن مواضيع النشاط الإداري، سواء من حيث الأسس العامة التي تقوم عليها من خلال مفهومها

183 - محمد البعدوي: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمن الحريات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية"، العدد 94، 2013، ص 21.

والخصائص المميزة لها ثم الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها ومختلف الأنواع المكونة لها، أما من حيث آليات ممارسة الشرطة الإدارية من خلال السلطات المتدخلة فيها والوسائل المستخدمة فيها، وهو ما ينعكس على مستوى الحدود التي تعترضها سواء في الحالات العادية أم في الحالات الاستثنائية.

المطلب الأول: الأسس العامة للشرطة الإدارية

تعتبر وظيفة الشرطة الإدارية من أهم وظائف الإدارة، والتي تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة عن طريق إصدار القرارات التنظيمية والفردية واستخدام القوة المادية بما ينتج عن ذلك من فرض لقيود على الحريات الفردية محافظة على الحياة الاجتماعية، لأن صيانة النظام العام تقتضي في العادة فرض قيود على كيفية استخدام الحقوق في المجتمع وعلى ممارسة الحريات العامة، لذلك فإن هناك علاقة كبيرة ما بين الشرطة الإدارية وحقوق الأفراد وحرياتهم¹⁸⁴. لأنه يخشى إذا ما أطلقت الحرية للنشاط الفردي في إشباع حاجاته أن يؤدي ذلك إلى الإخلال بمقتضيات النظام العام من جهة، لذلك فإن الدولة تضع أحكاماً تتضمن فرض قيود لتنظيم النشاط الفردي والإشراف عليه ومراقبته لوقاية المجتمع من خطر الإخلال بالنظام العام بواسطة الشرطة الإدارية من جهة ثانية. لذلك لابد من الإحاطة بالجوانب المختلفة لمفهوم الشرطة الإدارية والخصائص المميزة لها، ثم التطرق للجوانب الأخرى المؤطرة لأهدافها وأنواعها.

الفقرة الأولى: مفهوم الشرطة الإدارية

إذا كانت الإدارة العمومية تمارس وظيفة الشرطة الإدارية بواسطة السلطات الإدارية المختصة، وتسعى من وراء قيامها بهذه الوظيفة تحقيق مجموعة من أغراض وأهداف

184 - مليكة الصروخ، العمل الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2012، ص 109.

الوظيفة الإدارية في الدولة المتعلقة أساسا بالمحافظة على النظام العام بمدلولاتها الثلاثة - الأمن العام- الصحة العامة- السكنية العامة، وهي من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم حتى الآن، لأنها تحتل مكانة متميزة وضرورية بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور حيوية في المجتمع. لذلك يتم تحديد مفهوم الشرطة الإدارية في مجموعة الضوابط والقيود التي تفرضها الإدارة على الأفراد بقصد تنظيم أنشطتهم وتقييد حرياتهم في حدود القانون لحفظ النظام العام في المجتمع، وهو تحديد يحتاج إلى مزيد من التعمق فيه، حتى نتمكن من تحديد العناصر الأساسية المكونة لهذا المفهوم.

تتعدد التعريفات المتعلقة بالشرطة الإدارية إلا أنها تلتقي جميعها عند نقطة مضمونها أن الضبط الإداري يعد قيودا تنظيميا على حريات الأفراد وأنشطتهم الخاصة، وذلك من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع، فلا يمكن أن تمارس الحريات والأنشطة الخاصة للأفراد دون تنظيم من قبل السلطة المختصة تحدد نطاقها وشروط ممارستها، وذلك بما لا يتعارض مع ممارسة تلك الحريات، وإنما بما يحقق لها مزيدا من الإنسانية في الممارسة حتى لا يحدث نوع من التصادم بين الحريات الفردية فيما بينها، أو بين تلك الحريات والمصلحة العامة للمجتمع. فالضبط الإداري يعد شكلا من أشكال التدخل الذي تمارسه السلطات الإدارية يتضمن قيودا على الحريات الفردية من أجل صيانة النظام العام. أي أنها تحيل على مجموعة من التدخلات التي تقوم بها الإدارة لتقييد الحريات الفردية بالقدر الذي تستلزمه الحياة في المجتمع وذلك في دائرة القانون. بل يمكن اختصاره في حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام¹⁸⁵.

185 - حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 277.

وتحدد طبيعة الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري بين ثلاثة اتجاهات أساسية: يحددها الأول في سلطة قانونية محايدة على أساس أن السلطات في هذا المجال تمارس عملها الضبطي في حدود القانون الذي يخولها الشرعية لحماية النظام العام سواء من الأخطار المباشرة أو من الأخطار المحتملة. ويعتبر الثاني الشرطة الإدارية تتأثر بالاعتبارات والدوافع السياسية، لذلك يعتبرها سلطة ذات طابع سياسي، في حين يذهب الثالث إلى اعتبار الشرطة الإدارية سلطة من سلطات الدولة¹⁸⁶.

إن هناك من الفقه الإداري من نحا إلى تعريف الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري من منطلق معيارين أساسيين هما¹⁸⁷:

المعيار الموضوعي: الذي ينظر إلى الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري من خلال الهيئات أو الأجهزة الإدارية المختصة التي عهد إليها بمقتضى النصوص التشريعية أو التنظيمية بوظيفة المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام في حالة اضطرابه. وبالتالي يمكن تحديد الشرطة الإدارية في مجموعة من التصرفات القانونية أو الأعمال المادية التي تقوم بها السلطة العامة المختصة من أجل حماية النظام العام في المجتمع والمحافظة عليه.

المعيار الوظيفي: يعتبر الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري نشاطا قانونيا معينا، والمعيار المادي هو الذي يتم الاعتراف به للتمييز بين مختلف أنواع الشرطة الإدارية، ووفقا لهذا المعيار تعتبر الشرطة الإدارية على ذلك النشاط التي تباشره السلطات الإدارية المختصة عن طريق الإجراءات والتدابير التي تتجدها في مواجهة الأفراد، ومن خلالها تعمل على تقييد أو تنظيم نشاطهم بهدف حماية النظام العام بمدلولاته المتفق عليها.

186 - محمد البعدوي: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 37 وما يليها.

187 - محمد يحيى، المغرب الإداري، مرجع سابق، ص 297.

وما تنبغي الإشارة إليه هو أن التعريف الأوفق للشرطة الإدارية أو الضبط الإداري هو الذي يجمع بين المعيارين، حيث لا يمكن الفصل بين المعنى العضوي والمعنى المادي فبينهما تلازم حتمي، فلا يمكن ممارسة ضبطية بلا اختصاص بالنشاط الضبطي. الأمر الذي تعتبر معه الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري هو تدخل من السلطة الإدارية ولكن بالقدر اللازم لحماية الحياة في داخل المجتمع، وهو ما يعبر عنه بالنظام العام، ويلزم أن يكون هذا التدخل في إطار الدائرة القانونية يترسم خطاها وينسم هوائها ويدور في فلكها، وإلا أصبحت الحريات الفردية مهددة تحت شعار حق السلطة في الضبط الإداري لحماية النظام العام. أي أن الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري تعبر عن الوسائل التي تتدخل بها السلطة الإدارية المختصة بتنظيم الحريات الفردية، بالقدر الضروري لحماية النظام العام وفي إطار المشروعية.

الفقرة الثانية: تحديد الشرطة الإدارية

تعد الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري من الموضوعات المهمة للقانون، حيث يهدف للمحافظة على النظام العام، والسلطة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تنفيذ القانون، ولديها الإمكانيات البشرية والمادية التي تعينها على وضع التشريعات على منح السلطة الإدارية الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام، ولما كانت الدولة ممثلة في السلطة التنفيذية مسؤولة عن تلبية وإشباع حاجات المجتمع فإنها لا تترك المجال مفتوح للنشاط الفردي بل نجدها تفرض نوع من الرقابة عليه بهدف حماية النظام العام من شطط الأنشطة الفردية التي قد تخل أو تهدد هذا النظام العام، وهذا ما يعرف الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري، الأمر الذي يحتاج إلى رصد مفهومه تمييزا له

عن بقية المفاهيم الأخرى التي قد يتداخل معها وبخاصة الشرطة القضائية والضبط التشريعي¹⁸⁸.

1 _ الشرطة الإدارية سلطة إدارية قانونية محايدة:

إن وظيفة الشرطة الإدارية ذات طبيعة إدارية قانونية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى حماية وصيانة النظام العام في المجتمع. بمعنى أن إضفاء الطبيعة القانونية المحايدة على فكرة الشرطة الإدارية، كونها تمثل إحدى الوظائف المهمة للجهة الإدارية الهادفة إلى حماية النظام العام في المجتمع، والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري بصدد مشروعية القرارات الإدارية الصادرة بشأنها. ولا يتحول الضبط إلى وظيفة أساسية إلا إذا انحرف في استعمال صلاحياته، وارتبط بنظام الحكم القائم، مغلباً حماية السلطة على حماية المجتمع في نظامه العام. فتوفير السكينة العامة لا يقصد به سكينة الحاكمين واستقرار سلطتهم، كما لا يقصد بالنظام العام حماية المصالح السياسية أو الطمأنينة في الدولة بل يقصد به أمن الجماعة ونظامها. وتقوم الشرطة الإدارية كسلطة إدارية قانونية محايدة على مبدأ الحيادية، والذي ينصرف وظيفة الضبط الإداري إلى حماية الأوضاع الرتيبة لحماية المجتمع من أي خلل ضمن إطار يباشر فيه الأفراد حرياتهم حتى لا يساء استخدامها وتسود الفوضى.

2 _ الشرطة الإدارية سلطة سياسية:

تعتبر الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري ذو طبيعة وظيفية سياسية تتمثل في مظاهر سيادة الدولة تستعين به للدفاع عن وجودها وفرض إرادتها. وتقوم الشرطة الإدارية

188 - عبد العزيز أشرفي: الشرطة الإدارية، الممارسون لها والنصوص التنظيمية المتعلقة بها، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2006، ص 9.

كسلطة سياسية عدم حياد وظيفة الضبط الإداري، لكون أنصار هذا الرأي يعتبرون القول بأن الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة اتجاه خيالي لا يتحقق إلا في المجتمع المثالي، فالمشاهد من الناحية العملية أن السلطة الحاكمة تفرض النظام الذي يحق لها البقاء مدة كبيرة في الحكم، والنظام العام ما هو إلا انعكاس لآرائها وفلسفتها، وبالتالي فالضبط عندما يكون بحماية النظام العام، فهو يحقق مصالح الطبقة الحاكمة.

3 _ الشرطة الإدارية سلطة من سلطات الدولة:

مما لا شك فيه أن الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري تعتبر سلطة عامة بالمفهوم الإداري حيث تتوفر فيه عناصر ومكونات السلطة العامة. ولكي تعتب الشرطة الإدارية سلطة من سلطات الدولة الأساسية التشريعية والقضائية والتنفيذية، فلا بد أن ينص عليها الدستور، وأن يدون لها اختصاص يستهدف تحقيق المصلحة العامة، وأخيراً أن تكون قادرة على ممارسة اختصاصها ووضع موضع التنفيذ. لكنه على الرغم من عدم توفر هذه المقومات في سلطة الشرطة الإدارية، فإنه يمكن الاعتراف بها كسلطة من سلطات الدولة، ويجد هذا الموقف مبرره بأن ما ترسمه الوثائق الدستورية والقوانين من أحكام وقواعد لا يشكل سوى إطار عام لما يجب أن تقوم به الأجهزة الإدارية من أنشطة. ولا يوجد ما يمنع هذه الأخيرة من القيام بأعمال مخالفة فعلاً لتلك الأحكام والقواعد التي رسمها الدستور والقوانين، مما يؤدي بهذه الأجهزة إلى الاستقواء على غيرها من الأجهزة الأخرى بسبب أهمية الاختصاص التي تباشره من الناحية العلمية.

المطلب الثاني: أهداف الشرطة الإدارية

يتمحور نشاط الشرطة الإدارية -كمرفق من مرافق الدولة- حول المصلحة العامة، إلا أن هذا المرفق لا يمكن أن يتجاوز حدود أهدافه المحددة ولو كانت تدخل في إطار المصلحة العامة، أو بتعبير آخر لا يجوز للشرطة الإدارية أن تمارس خارج الاختصاصات والمجالات

التي وجدت من أجلها. وهكذا وبصفة عامة تتلخص مهمة الشرطة الإدارية في الحفاظ على النظام العام، هذا الأخير وإن كان مفهوماً غامضاً شيئاً ما ومفهوماً متطوراً قد يتسع وقد يضيق، إلا أن المنظرين الإداريين حددوا مدلوله في عناصره التقليدية في تحقيق الأمن العام، حماية الصحة العامة، شيوع السكنية العامة¹⁸⁹، وفي عناصره الحديثة في الحفاظ على الأخلاق والآداب العامة، النظام العام الاقتصادي والمحافظ على النظام الجمالي أو الرونقي للمدينة¹⁹⁰.

الفقرة الأولى: الأمن العام

يقصد بالأمن العام الطمأنينة النفسية للمجتمع داخل إقليم الدولة، وهو يعني كذلك شعور المواطنين والسكان بالاطمئنان على أرواحهم وممتلكاتهم من خطر الاعتداء عليها، سواء أكان هذا الخطر ناجماً على نشاط بشري مثل التجمعات والمظاهرات والأفعال الإجرامية (السرقية والسطو...)، أو المرتبة على الأشياء كالمنازل الآيلة للسقوط أو الحريق، أو الناشئة عن الحيوانات الضارة أو حوادث المواصلات المتعلقة بتنظيم المرور، ومنها الاضطرابات التي تخل بالأمن العام، مما يقتضي تنظيم المظاهرات في الطرق والأماكن العامة، أو منعها ودرأ الفتن الداخلية، والاحتياط للمخاطر الطبيعية مثل الفيضانات والانهدامات الأرضية، ودرء الكوارث الطبيعية كلها. ولم يقتصر النظام العام على ما ذلك بل تعداه إلى صور أخرى كتنظيم الحرف والمهن التي تمارس في الطريق العام بقصد حماية حرية المرور، وكذلك منع عرض أشياء من النوافذ خوفاً من سقوطها على المارة في الطريق

189 - عبد الحق عقلة، القانون الإداري: نشاط الإدارة ووسائلها، دار القلم للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، 2007، ص 13.

190 - حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 281.

العام، وعدم إلقاء أي شيء يعرض المارة للضرر، أو يسبب انبعاث الروائح الكريهة، وفرض إجراءات وقائية على أصحاب العمارات كالحماية ضد الحريق.

الفقرة الثانية: الصحة العامة

تحيل الصحة العامة على حماية المواطنين ضد الأخطار التي تهدد صحتهم من الأوبئة وأخطار العدوى، والأخطار الناجمة عن غياب عام للصحة. والصحة العامة هي عنصر النظام العام الذي يتميز بانعدام الأمراض، وتهديدها، والذي يتطلب حالة صحية مرضية، ويتمخض عن إجراءات تتعلق بصحة الأشخاص والحيوانات وبمكافحة التلوث والوقاية من الأوبئة والجائحات الحيوانية ومراقبة الأطعمة المعروضة للبيع. ولحفظ الصحة العامة ووقايتها، يجب على سلطات الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري أن تقوم بوضع الشروط الصحية اللازمة لحماية الجماعة، كرقاية نظافة الأماكن العامة والتزود بالمياه النقية، وطريقة التخلص من القمامة والفضالات، وتوفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية، كذا اشتراط إقامتها على بعد مسافات معينة من الأماكن السكنية. وأيضاً قيامها باتخاذ إجراءات لنقل بقايا المواد الأولية التي تساعد على زيادة الحشرات الناقلة للأمراض.

الفقرة الثالثة: السكنية العامة

يقصد بالسكنية العامة المحافظة على هدوء وسكان الطرق والأماكن العامة لوقاية المجتمع (السكان) من الازعاج والصخب والضوضاء، وكل المضايقات السمعية لاسيما في أوقات الركون للراحة، ولهذا السبب تتدخل الهيئات الإدارية التي تملك سلطات الشرطة الإدارية لمنع أي نشاط يضر أو يؤثر على السكنية العامة، كمكبرات الصوت، منبهات المركبات، والباعة المتجولون الذين كثيرا ما يستعملون أدوات تمس بالسكنية العامة، كما تتدخل بمنع أي نشاط من شأنه إلحاق الأذى بالسكنية العامة للمجتمع.

الفقرة الرابعة: الآداب العامة

من مظاهر التوسع في مفهوم النظام العام وعناصره الحديثة ظهور فكرة الآداب العامة كصورة متميزة له، تعمل سلطات الشرطة الإدارية والضبط الإداري على المحافظة عليها. فحتى وقت قريب لم تكن هذه الفكرة معتبرة كذلك على أساس أنها لا تمثل سوى أموراً معنوية غير محسوسة أو غير ملموسة، في حين أن تدابير الضبط الإداري لم تكن تستهدف سوى حماية النظام العام في مظهره المادي، لهذا ما كان لمثل هذه التدابير أن تتدخل لحماية الآداب العامة بالمفهوم التقليدي لهذا النظام والذي يشتمل على صورته الثلاثة السابق بيانها، وهي الأمن والصحة والسكينة العامة.

ويحيل الآداب العامة على مجموع القواعد الأخلاقية التي وجد الناس أنفسهم ملزمين باتباعها في دولة ما وفي زمن ما ولو لم يأمرهم المشرع بها، فهي تنبثق من العادات والتقاليد السائدة والموروثة والمعتقدات والأعراف السماوية، وتحدد بمعيار موضوعي إزاء المجتمع وليس بالنسبة للفرد، ويختلف هذا المعيار من زمن لآخر ومن مكان لآخر. وهو مفهوم أضيف إلى العناصر المكونة للنظام العام عن طريق الاجتهاد القضائي، وخصوصاً اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي¹⁹¹، وهكذا يتمثل الحفاظ على النظام الأخلاقي الذي تفرزه التقاليد المتبعة والدين والتفكير في وقاية المجتمع من¹⁹²:

_ المنع من الظهور، وانتشار الفساد والرذيلة.

_ الرقابة الدقيقة على الأماكن العمومية مثل المشرح والسينما والمنتزهات ... إلخ.

191 - محمد البعدوي: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 52.

192 - عبد الحق عقلة، القانون الإداري: نشاط الإدارة ووسائلها، مرجع سابق، ص 14.

_ منع الأحداث من دخول الحانات والمحلات الخطرة.

_ القضاء على مصدر الإخلال بالأداب سواء كان مصدر الإخلال بالفعل (مخاطر الكحول) أو بالصورة (مخاطر بعض الصحف والمجلات المثيرة للغرائز) أم باللباس أم بالكلمة ... إلخ.

وعلى أساس ذلك، يفرض على عاتق سلطات الشرطة الإدارية واجب الحفاظ على الآداب العامة - التي تواضع عليها الضمير الجماعي في المجتمع، باتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة، التي تمنع من الإخلال بها، سواء كان ذلك في الطرق، أم الأماكن العمومية كالساحات العمومية أم الملاعب أم الحدائق العامة أم شواطئ البحر أو دور السينما ... أو غيرها.

الفقرة الخامسة: النظام العام الاقتصادي

مما لا شك فيه أن من المظاهر القانونية الأكثر أهمية في النصف الثاني من القرن العشرين اتساع تدخل الدولة في مختلف الأنشطة وعلى وجه الخصوص النشاط الاقتصادي، باعتبار أن الاقتصاد والسياسة في العصر الحديث هما صنوان لا يفترقان إذ لا يمكن أن ينمو الاقتصاد ويزدهر، إلا في إطار نظام سياسي مستقر وثابت وهذا لا يتحقق إلا في ظل الأمن العام والاستقرار. بيد أن هذا التدخل من جانب الدولة لم يأت من فراغ، وإنما أتى هذا التدخل في النشاط الخاص بعد أن أثبت الواقع العملي عجز أو فشل المذهب الفردي الحر القائم على الحرية الاقتصادية الكاملة في تحقيق الحماية القانونية للأفراد، الأمر الذي دفع الدولة إلى التدخل بالتنظيم القانوني في عديد من المجالات الاقتصادية وأوجه النشاط التجاري، وترتب على هذا التدخل من جانب الدولة ظهور أو نشأة علم حديث هو علم القانون الإداري الاقتصادي أو بالمعنى العضوي قانون الإدارة.

وفي ظل هذا التطور، يمكن الإقرار أن توسع نطاق مجالات النظام العام باتساع مجالات تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، جعل من النشاط الاقتصادي محلاً دائماً لممارسة السلطات الشرطة الإدارية والضبط الإداري، ويرجع ذلك إلى أن هذا النشاط يتصل بحرية الأفراد، كحرية الملكية وحرية التجارة والصناعة وحرية التنقل، وكل هذه الحريات تشكل مجالاً خصباً لنشاط سلطة الضبط الإداري للتدخل في المجال الاقتصادي لإشباع الحاجيات العامة، عن طريق:

_ التنظيم الاقتصادي للمنافسة الفردية واتخاذ تدابير تقييد الأنظمة الاقتصادية الفردية، عن طريق التراخيص التي تمنحها الإدارة لممارسة نشاط معين، أو منح التسهيلات التي تمنحها لنشاط آخر، أو الشروط التي تفرضها بمناسبة ممارسة أنشطة محددة ... إلخ.

_ توجيه الاستثمارات نحو مجالات معينة تساهم في رفاهية المجتمع، بواسطة تقديم تسهيلات للمعامل الكبرى التي تتطلب عدداً كبيراً من العمال، بغية امتصاص ظاهرة البطالة، أو وضع شروط لممارسة نشاط آخر بغية الحد منه، إما لكون فائدته زهيدة بالنسبة للمجتمع أو أنه نشاط وصل المجتمع لحد الإشباع منه، حتى يتحول أصحاب رؤوس الأموال نحو أنشطة أخرى أقل شروطاً وأكثر تشجيعاً بهدف ضمان توازن المجتمع وإشباع حاجاته الاقتصادية.

وإذا كانت الدولة في عصرنا وجدت نفسها مضطرة تحت الظروف الاقتصادية والاجتماعية إلى التدخل في أوجه النشاط الاقتصادي من أجل تحقيق الصالح العام للأفراد، فإن اتساع فكرة النظام العام تكون في حدود وضوابط معينة، أي أن النظام العام الاقتصادي لا يقوم إلا على أساس النصوص التشريعية أو التنظيمية، لكون سلطة الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري لا تملك سلطة التدخل في حرية التجارة والصناعة إلا لتحقيق بعض المصالح الاقتصادية الأساسية التي تهم النظام العام كما في مجال المواد الأساسية ومنع

الارتفاع الوهمي للأسعار وخاصة في أوقات الأزمات. لذلك فإن فكرة النظام العام تتسع - لكن في حدود - وضوابط معينة، تحددها النصوص القانونية والتنظيمية، تجعل سلطات الشرطة الإدارية تسعى دائماً للحفاظ على توازن المجتمع بين متطلباته وحاجاته، باتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لأجل المحافظة على الاستقرار في المعادلة الاقتصادية للمجتمع.

الفقرة السادسة: المحافظة على النظام الجمالي أو الرونقي للمدينة

بعد النضال من أجل حماية الصحة العامة، والسكينة العامة، تطلعت الأنفس للاهتمام بحماية النظام الجمالي أو الرونقي للمدينة، حتى لا يصاب المواطنين بالضيق والاضطراب النفسي وتوتر الأعصاب نتيجة لسوء المنظر العام للمدينة، ومن ثم برزت إلى الوجود فكرة المطالبة بحماية قانونية للنظام الجمالي أو الرونقي للمدينة، والذي يحيل في عمومه على المظهر الفني والجمالي للشارع والذي يستمتع المارة برؤيته، مما يعني الاهتمام بجماليات الشوارع، ومرافقها وبهائها، بحيث تبعث الهدوء والراحة النفسية سواء بتجميل الشوارع أو وضع مواصفات معينة في المباني، بحيث يأتي منظر المدينة والشوارع منسقاً. وهو ما يجعل من هذا الغرض يرتبط بالنظام الذي يهدف إلى حماية الرونق والرواء للبيئة حفاظاً على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة.

إن المحافظة على النظام الجمالي أو الرونقي للمدينة يؤدي إلى توفير السكينة النفسية للأفراد، وذلك على أساس أن الإنسان يحتاج إلى حماية مشاعر الفن والجمال قدر حاجته إلى حماية احتياجاته المادية، وأن الرواء هو نفسه النظام لأنه يخلق النظام والانسجام وأنه يمثل عاملاً في السلام الاجتماعي، أما إذا تركت الشوارع دون تجميل أو تنسيق، فإن هذا يؤدي إلى شيوع الفوضى في جمالها مما يساعد على الشعور بالضيق والاضطراب النفسي والتوتر الأعصاب لدى المواطنين، فبدلاً أن تصبح الشوارع مكاناً للتمتع بجمال الطبيعة ورونق المعمار، تتحول إلى مكان ينفّر منه الجميع نظراً لتشويه مناظرها

وإبدائها للشعور النفسي للأفراد، لذلك يحق لهذه السلطات أن تتدخل لحماية المظهر الجمالي دون اشتراط نص تشريعي إذا ما بلغ المساس بجمال الرونق درجة خاصة من الخطورة شأنه أن يؤثر على السكينة النفسية للمواطنين.

المطلب الثالث: هيئات الشرطة الإدارية

تتمثل هيئات الشرطة الإدارية في مختلف الأجهزة المتدخلة في الحفاظ على النظام العام، بحيث تخول عامة إلى العامل على مستوى العمالات والأقاليم، الذي توكل إليه مهمة المحافظة على استتباب الأمن واستمرار الحياة العادية في دائرة نفوذه الترابي، وقد يعهد أحيانا بجزء من سلطاته إلى رؤساء الدوائر داخل نفوذهم الترابي أو لرئيس الجماعي في الحالات المحلية.

الفقرة الأولى: العامل

يتمتع العمال بصلاحيات كافية في مجال الشرطة الإدارية العامة، مما يخوله اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام والأمن العام داخل النفوذ الترابي للعمالة أو الإقليم، استنادا إلى ما تنص عليه الفقرة الثانية من الفصل 29 من ظهير 1 مارس 1963 التي تؤكد على أنه: "... ويعهد إلى العمال بالمحافظة على النظام، ويشرفون بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية، كما يقومون بمراقبة الجماعات الترابية ضمن حدود الاختصاصات المخولة إياهم". كما أن مقتضيات الفصل 3 من ظهير 1977 المتعلق باختصاصات العامل تنص على أن: "يكلف العامل بالمحافظة على النظام العام في العمالة أو الإقليم. ويجوز له استعمال اقوات المساعدة وقوات الشرطة والاستعانة بالدرك الملكي والقوات المسلحة الملكية طبق الشروط المحددة في القانون. ويشرف بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية (الباشا والقائد)".

كما يمارس العامل الشرطة الإدارية الخاصة في مجالات كثيرة طبقاً للنصوص القانونية المحددة لها، باعتباره مثلاً للسلطة المركزية في العمالة أو الإقليم مما يخوله تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية وجميع المقررات الصادرة عن الحكومة، الأمر الذي يعطيه صلاحيات واسعة وهامة، يمكن التركيز على الأهم منها¹⁹³:

_ يمارس العامل سلطات خاصة تتعلق بالميدان السياسي لكونه المسؤول الرئيسي على المحافظة على النظام العام بتراب الإقليم أو العمالة وفق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بهذا الميدان، ومنها تنظيم نشاط الأفراد عن طريق فرض بعض القيود على ممارسة الحريات العامة، كمنع التجمعات والتجمهر والتظاهر، وتأسيس الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية كلما اقتضت ضرورة المحافظة على النظام العام ذلك.

_ يمارس عامل العمالة أو الإقليم شرطة الصيد وحمل السلاح الظاهر، حيث يخوله القانون سلطة تسليم ترخيص حمل السلاح الظاهر، ورخص الصيد البري للأشخاص المتوفرين على الشروط القانونية اللازمة لذلك.

_ يتمتع العامل بصلاحيات ممارسة الشرطة الخاصة في ميدان مراقبة الأسعار، حيث خوله القانون سلطة إجراءات المصالحات أو اتخاذ عقوبات إدارية أو طلب من المحكمة المختصة اتخاذ عقوبات قضائية في مرتكبي المخالفات طبقاً لأحكام القانون رقم 06.99 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة.

_ في إطار اختصاصات الشرطة الإدارية الخاصة بمجال الشغل والنزاعات الاجتماعية، يعطي العامل الإذن بإغلاق المؤسسات بعدما يتوصل بجميع البيانات

193 - محمد البعدوي: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 77.

والمعطيات المالية حولها من طرف صاحب المؤسسة، ويقرر في موضوع الإغلاق خلال ثلاثة أشهر بعد استشارة اللجنة الإقليمية.

_ عملاً بمقتضيات القانون المتعلق بإحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، يسلم العامل الإذن بإحداث التجزئات العقارية إذ كان العقار المراد تجزئته يوجد في جماعتين أو عدة جماعات، ويقوم أيضاً بهدم البناءات المخالفة للوثائق المدلى بها لإحداث التجزئة على نفقة صاحب التجزئة ... إلخ.

الفقرة الثانية: رئيس الدائرة

يمارس رؤساء الدوائر مهام الشرطة الإدارية في مجال المحافظة على النظام والأمن والهدوء في دائرة نفوذهم الترابي باعتبارهم يمثلون السلطة التنفيذية في نطاق اختصاصهم الترابي، حيث يقومون تحت إشراف العامل بضمان تنفيذ القوانين والأنظمة والحفاظ على النظام العام، كما يقومون تحت سلطته بتنشيط ومراقبة أعمال رؤساء المقاطعات الموجودين في نطاق الدائرة، ولا يتمتعون بأي استقلال في هذا الميدان، لكون الاختصاصات التي يمارسونها في هذا الإطار تتم تحت إشراف سلطة العامل من جهة. كما أن القانون لم يخول لرؤساء الدوائر صلاحية عينة في ميدان الشرطة الإدارية باستثناء المحافظة على النظام العام، وقد يستفاد من ذلك أن دورهم يقتصر على تنسيق نشاط السلطات المحلية الخاضعة لنفوذهم الترابي من جهة ثانية¹⁹⁴.

ومن الناحية العملية لم يلاحظ أن رئيس الدائرة اتخذ قرارات في ميدان الشرطة الإدارية بالمعنى الدقيق للكلمة، على عكس الباشوات والقياد، وبالتالي فإن دور رؤساء

194 - عبد العزيز أشرفي، الشرطة الإدارية: الممارسون لها والنصوص التنظيمية المتعلقة بها، مرجع سابق، ص

الدوائر ينحصر بحسب ما هو وارد في الفقرة الثانية من الفصل 31 من ظهير فاتح مارس 1963 - الإشراف تحت سلطة العامل على إذكاء نشاط رؤساء المقاطعات الواقعة في حدود الدائرة، ومراقبة أعمالهم، ومهمة الإرشاد والتوفيق بالنسبة للقضايا ذات المصلحة الجماعية أو الفائدة المشتركة بين الجماعات، وتنسيق تدخلات المصالح الإدارية والتقنية بالدائرة التي تتطلبها عملية تجهيز وتهيئة المجال الترابي للدائرة، وهي أمور تتدرج في إطار الأنشطة العادية لرجال السلطة ولا علاقة لها بميدان الشرطة الإدارية¹⁹⁵.

الفقرة الثالثة: الباشا أو القائد

اعتبر الفصل 32 من ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بنظام متصرفي وزارة الداخلية على أن رؤساء المقاطعات الحضرية والقروية (الباشوات والقواد) يمثلون في مقاطعاتهم السلطة التنفيذية، ويمارسون في الجماعات الجاري عليها نفوذهم سلطات الأمن والنظام طبقا للتشريع المعمول به. وهو يوضح بجلاء أن المشرع المغربي قد سمح للباشا أو القائد داخل نطاق الترابي للجماعات التابعة لهم بممارسة سلطات الشرطة الإدارية والسلطة التنظيمية بغرض حماية النظام والأمن والسكينة العمومية.

وعلى أساس ما سلف، يتضح لنا أن سلطات الشرطة الإدارية كانت مركزة قبل إصلاح الميثاق الجماعي لسنة 1976 في يد رجال السلطة المحلية، غير أن هذا الميثاق الأخير عمل على جعل الشرطة الإدارية من اختصاص السلطة المحلية والهيئات المنتخبة في آن واحد. حيث كان المشرع يتوخى من وراء ذلك تحقيق نوع من التوازن بين السلطة المحلية والهيئات المنتخبة، من خلال توسع اختصاصات ومسؤوليات الهيئات المحلية

195 - محمد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 79.

بإعطاء مجموعة هامة من الاختصاصات التي كان يمارسها الباشا أو القائد في ميدان الشرطة الإدارية لفائدة رئيس المجلس الجماعي - المادة 36 من ظهير 1976 - من خلال حصر الاختصاصات المخولة للسلطة المحلية في ميدان الشرطة في مجال المحافظة على النظام والأمن العمومي، وحصر دور رئيس المجلس في وظيفة المحافظة على الصحة العامة التي تعتبر شكلا من أشكال الشرطة الخاصة ليس إلا¹⁹⁶.

إن التطور الذي خضعت له علاقة السلطة المحلية بالهيئات المنتخبة وخاصة على مستوى التوازن في ممارسة اختصاص الشرطة الإدارية- انعكس على مستوى الميثاق الجماعي رقم 78.00 المعدل بالقانون رقم 17.08، حيث أصبح يمارس رجال السلطة المحلية اختصاصات مهمة في مجال الشرطة الإدارية، ويوجد على رأسهم الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم أو الباشا في الجماعات الحضرية، ثم القائد في الجماعات القروية، حيث يقوم هؤلاء جميعا بالتدخل في مجال الشرطة الإدارية المحلية، وهذا ما نستخلصه من المادة 49 من الميثاق الجماعي الجديد، والتي تنص صراحة على أنه، يمارس رؤساء المجالس الجماعية، بحكم القانون اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية والمهام الخاصة المخولة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها إلى الباشوات والقواد باستثناء المواد التالية التي تبقى من اختصاص السلطة الإدارية المحلية. والمتمثلة في:

- المحافظة على النظام والأمن العمومي والصحة.
- الانتخابات.
- تنظيم محاكم الجماعات والمقاطعات.
- النقابات المهنية.

¹⁹⁶ - محمد يحيى، المغرب الإداري، مرجع سابق، ص 310.

- التشريع الخاص بالشغل ولا سيما النزاعات الاجتماعية.
- المهن الحرة.
- تنظيم ومراقبة نشاط الباعة المتجولين بالطرق العمومية.
- تنظيم ومراقبة استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها.
- مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعانات واللوحات والإعلانات والشعارات.
- شرط الصيد البحري
- جوازات السفر.
- مراقبة الأثمان.
- تنظيم الاتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول.
- مراقبة الاسطوانات وغيرها من التسجيلات السمعية البصرية.
- تسخير الأشخاص والممتلكات.
- التنظيم العام للبلاد في حالة الحرب.

إذ ما تتبغى الإشارة إليه هو أن السلطة المحلية التي تمثل السلطة المركزية في دائرة نفوذ الجماعة يبقى معهودت إليها بمهمة ضابط الشرطة القضائية التي يمارسونها تحت إشراف النيابة العامة، وتبقى مختصة أيضا بالمحافظة على النظام العام والأمن العمومي بتراب الجماعة تحت إشراف ومراقبة العامل مع احتفاظها كذلك بالاختصاصات المسندة إليها في إطار المادة 49 من الميثاق الجماعي الجديد، إلا أنه رغم ما عرفته هذه الاختصاصات من تقلص بعدما تم نقل العديد منها لحساب رؤساء المجالس الجماعية، ومع ذلك فهي جد

مهمة لاتصالها بالمجال الأمني، وميادين حيوية ذات صلة وثيقة بالنشاطات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية¹⁹⁷.

الفقرة الرابعة: السلطات الجماعية

تتوفر الأجهزة المحلية المنتخبة بدورها على جانب كبير من الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية على المستوى المحلي، حيث يمارس اختصاصاتها رؤساء المجالس الجماعية بناء على ما جاءت به مستجدات الميثاق الجماعي الجديد التي عملت على توضيح وتدقيق هذه الاختصاصات، وكذا تبسيط الرقابة الممارسة عليها من لدن سلطة الوصاية، وهكذا يمارس رؤساء المجالس الجماعية تحت مراقبة الإدارة سلطتهم في الشرطة الإدارية عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية، وبواسطة تدابير شرطة فردية هي الأمر أو المنع أو الإذن في مجالات السكنية العامة وسلامة المرور، الوقاية الصحية والنظافة. ويقوم ولاسيما بالصلاحيات التالية¹⁹⁸:

_ يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالتعمير وعلى احترام ضوابط تصاميم تهيئة التراب ووثائق التعمير.

_ يمنح رخص البناء والتجزئة والتقسيم ورخص الكن وشهادات المطابقة ورخص امتلاك الملك العمومي لغرض البناء وذلك طبق الشروط والمساطر المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

197 - محمد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 82.

198 - الفصل 50 من الميثاق الجماعي الجديد.

_ يسهر على نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها.

_ يراقب البناءات المهملة أو المهجورة أو الآيلة للسقوط ويتخذ التدابير اللازمة لترميمها أو هدمها طبقاً للأنظمة والقوانين الجاري بها العمل.

_ يساهم في المحافظة على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي وحمايتها وذلك باتخاذ التدابير اللازمة طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

_ يمنح رخص استغلال المؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطيرة الداخلة في اختصاصه ويراقبها طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

_ ينظم ويراقب المحطات الطرقية في مراقبة الأنشطة التجارية والمهنية غير المنظمة التي من شأن مزاولتها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضر بالبيئة.

_ ينظم شروط وقوف العربات بالطرق العمومية الجماعية.

_ يتخذ التدابير اللازمة إلى ضمان سلامة المرور في الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ورفع معرقات السير عنها، وإتلاف أو إصلاح البناءات الآيلة للسقوط أو الخراب، ومنع الناس من أن يعرضوا في النواذف أو في الأقسام الأخرى من الصروح أو من أن يلقوا في الطرق العمومية أيا كان من الأشياء التي من شأن سقوطها أو رميها أن يشكل خطراً على المارة أو بسبب رائحة مضرة بالصحة.

_ يساهم في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع أو الاستهلاك العمومي.

_ يسهر على نظافة مجاري المياه والماء الصالح للشرب ويضمن حماية ومراقبة نقط الماء المخصصة للاستهلاك العمومي ومياه السباحة.

_ يتخذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقاً للقوانين والأنظمة المعمو بها.

_ يتخذ التدابير الخاصة لضمان السكينة العمومية خصوصاً في المحلات العمومية التي يقع فيها تجمع الناس كالمواسم والأسواق ومحلات المشاهد أو الألعاب والميادين الرياضية والمقاهي والمساح والشواطئ وغيرها.

_ يتخذ التدابير الضرورية لتفادي شرود البهائم المؤدية والمضرة، ويقوم بمراقبة الحيوانات الأليفة، وجمع الكلاب الضالة والتحكم فيها ومكافحة داء السعار، وكل مرض آخر يهدد الحيوانات الأليفة طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

_ ينظم ويراقب المحطات الطرقية ومحطات وقوف حافلات المسافرين وحافلات النقل العمومي وسيارات الأجرة وعربات نقل البضائع، وكذا جميع محطات وقوف العربات.

_ يتخذ التدابير اللازمة للوقاية من الحريق والآفات والفيضانات وجميع الكوارث العمومية الأخرى.

_ ينظم استعمال النار من أجل الوقاية من الحريق الذي يهدد المساكن والبنيات والأغراس طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

_ يمنح رخص احتلال الملك العمومي الجماعي بدون إقامة بناء.

_ يضبط وينظم تشوير الطرق العمومية داخل تراب الجماعة.

_ ينظم ويراقب إقامة واستغلال الأثاث الحضري لغاية الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات بالطريق العمومي وتوابعه وملحقاته.

_ ينظم استغلال المقالع في حدود المقتضيات التنظيمية والتشريعية المعمول بها ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة في هذا الميدان.

_ يضمن حماية الأغراس والنباتات من الطفيليات والبهائم طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

_ يمارس شرطة الجنائز والمقابر ويتخذ على وجه السرعة الإجراءات اللازمة لدفن الأشخاص المتوفين بالشكل اللائق، وينظم المرفق العمومي لنقل الجثث ويراقب عملية دفنها واستخراجها من القبور طبقا للكيفيات المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وفي ظل ذلك، يمكن أن نلخص أن الاختصاصات التي يمارسها رؤساء المجالس الجماعية تتوزع إلى ثلاثة مستويات، يرتبط المستوى الأول منها بالصلاحيات القانونية المخولة لرؤساء الجماعات للتدخل مباشرة وتلقائيا قصد تنفيذ التدابير اللازمة للاستتباب الأمن والحفاظ على الصحة العمومية. في حين يتعلق المستوى الثاني منها بتدخل رؤساء المجالس الجماعية بناء على ما نقل إليهم من السلطات التي كانت مخولة سابقا للقواد والباشوات، والتي يمارسونها تحت مراقبة وإشراف الإدارة العليا عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية قصد حماية النظام العام. بينما يرتبط المستوى الثالث بالوسائل التي يتوفر عليها رؤساء المجالس الجماعية قصد استخدام القوة العمومية، لضمان احترام القرارات التي يتخذونها.

المبحث الثالث: أخلاقيات وظيفية رجل السلطة

يطرح موضوع الأخلاقيات أكثر من إشكال سواء على المستوى اللغوي أو الاصطلاحي، أو كعلم غالبا ما يستحضر فيه ما يعرف بعلم الأخلاق (Déontologie) كما أن ذات المصطلح يطرح من جانب ثان إشكالات موازية، حين محاولة مقارنته انطلاقا من المستويات الإدارية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. وتتبع أهمية التناول العلمي لموضوع الأخلاقيات والأخلاقيات خاصة في المجال الإداري، إلى الضعف البين في التناول الفقهي لهذا الموضوع، الذي لم يسر إلى الاهتمام به بشكل أكبر إلا خلال السنوات الأخيرة، ذات الفائدة، قد تتفاعل مع مختلف التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي وسمت ولا تزال الشروط العالمية المعاصرة، والتي أصبح الاهتمام فيها بالشروط "المادية" للتنمية على المستويين الدولي والداخلي يفرض أيضا الاهتمام بالشروط "اللامادية" أو "العنوية".

المطلب الأول: المفهوم اللغوي والاصطلاحي للأخلاقيات

تعتبر كلمة الأخلاق المصطلح المرجعي الذي يسمح بمحاولة القرب من الجانب المفاهيمي لمصطلح الأخلاقيات، الذي بالإمكان اعتباره أحد الاشتقاقات العصرية لمصطلح الأخلاق. هذه الأولوية في حضور مصطلح الأخلاق، يدفع بنا إلى الرجوع إلى المعاني اللغوية للكلمة (الفقرة الأولى)، وأيضا المعنى الاصطلاحي الذي سنستحضر في إطاره ما يعرف بعلم الأخلاق (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المفهوم اللغوي للأخلاقيات

الانطلاق من الجذر اللغوي لكلمة "الأخلاق" لأجل التعرف على المعنى الممكن إعطاؤه لهذه الكلمة وأيضا للمصطلحات القريبة منها، يدفع إلى استحضار الأصل المرجعي للكلمة، فخلق وخلق وخلق أي أوجده وأبدعه من عدم، وخلق خلق وخلق الشيء سواه،

ملسه ولينه، والخلق ويخلق، جمع أخلاق معناها في اللغة المروءة والعادة والسجية والطبع¹⁹⁹. فكلمة "خلق" ككلمة مرجعية وجمعها "الأخلاق"، بالنسبة "لابن منظور، في لسان العرب لا تخرج عن معنى الدين والطبع والسجية، وقد قيل في هذا المعنى "ليس من شيء أثقل في الميزان من حسن الخلق"²⁰⁰. ولهذا، فإن الأخلاقيات وربطها بكلمة الأخلاق، لا تخرج في النهاية عن معاني السجية والطبع والمروءة والاستقامة.

الفقرة الثانية: المفهوم الاصطلاحي للأخلاقيات

إذا كانت الأخلاق تقابل في اللغة الدين والطبع والسجية كما عرفها ابن منظور، فإنها في الإصطلاح ستفيد الوضع الإجرائي العملي كفعل وأيضا كمجال للاهتمام والدراسة، فهي كما يقول "مسكويه"، في تهذيب الأخلاق، "الخلق حال للنفس داعية إلى أفعالها من غير فكر ولا روية"، بمعنى آخر الوجه المعبر عن طابع الفعل الخلقي للإنسان، أي أنها "مجموع قواعد السلوك"، هذا التوجه يدفع إلى استحضار معنيين اثنين للأخلاق، أحدهما عام والآخر خاص، فبالنسبة للمعنى العام تدل الأخلاق على مجموعة من القواعد التي ليست لها صفة قانونية وإن كانت بادية الأثر في سلوك الإنسان. أما المعنى الخاص، فهي تدل على أن هذه القواعد ليست مجرد عادات تتحكم في سلوك الإنسان، بل هي قواعد تم وضعها طبقا لمقياس خاص²⁰¹

المعنى الاصطلاحي هذا لكلمة الأخلاق، يدفع من جانب ثان إلى استحضار علم على جانب كبير من الأهمية وهو علم الأخلاق، وبخصوصه عمد البعض من الفقه إلى

199 - ابن منظور: لسان العرب، الجزء الخامس، ص 140.

200 - ابن منظور: لسان العرب، الجزء الخامس، ص 140.

201 - عبد الفتاح حسيني العدوي، الحكم بين السياسة والأخلاق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992، ص

151.

اعتبار الأخلاق علماً أساسياً يهتم بالفضائل وأساليب اكتسابها والردائل وسبل تجاوزها²⁰². كما اعتبره البعض الآخر، جزءاً من الدراسة المنهجية للمبادئ الأخلاقية والسلوك البشري²⁰³، وهو توجه سيدفع جانباً ثالثاً من الفقه إلى الإقرار "بأن علم الأخلاق هو في كلمة علم المعنويات، أو علم دراسة الأساس المعنوي والاجتماعي لحياة الإنسان²⁰⁴. ذات العلم، يمكن مقارنته من خلال كونه علم فلسفي يتناول المعايير السلوكية الواجبة على الإنسان عن طريق تحديد مفاهيم الخير والشر²⁰⁵. وهو نفس المعنى الذي سيأخذه هذا العلم في مقابله الفرنسي الذي سيعرف الأخلاق علم المعنويات أو مجموعة من التصورات المعنوية²⁰⁶. ويترتب عن ذلك، أن اختصاص علم الأخلاق يركز في دراسة حوافز الإنسان، وتحليل نواياه ورغباته وغاياته المعنوية، وبناء قش سلوكه وهل يتفق مع الحق والصواب أم أنه يتردى في السفه والفساد.

202 - عبد أحمد هادي، المسؤولية الأخلاقية للمنظمة، في الموقع الإلكتروني www.manhal.net

203 - ليزا هـ ينوتن، علم الأخلاق، المصطلحات وأنماط التفكير، سلسلة عالم المعرفة، العدد 329، يوليو 2006، ص 27.

204 - عبد الفتاح حسين العدوي، الحكم بين السلسلة والأخلاق، م.س.

205 - هذا المدلول وارد في :

_ أوراق لمحاضرة زينب عبد الرحمن السحمي، أخلاقيات العمل، جامعة عبد المالك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، 1387 هجرية.

206 - المصطلح المقابل بالفرنسية (Ethique) هذا المعنى وارد في:

_ Ethique nt. Phil. Science des mœurs et de la morale, éthique de Spinoza ensemble des règles morales.

_ Dictionnaire Hachette, édition 2008, p 571.

_ Ethique, Science de la morale, ensemble des conceptions morales de q.q.n.

_ Le Robert micro, Alain Rey, Maury imprimerie, France 2009, p 405.

المطلب الثاني: الأخلاقيات في المجال الإداري

تطرح فكرة الأخلاق خاصة حين استحضارها في المجال الإداري جملة تساؤلات وإشكالات، من ذلك أهمية تحديد المفهوم في هذا المجال سيكون التعاطي معها أكثر صعوبة، بالنظر إلى أن الأمر لن يبقى منحصرا في اعتبارات ذات طابع معياري صرف، ذلك أن القانون سيكون له هو الآخر حضوره في هذا المجال بتجريمه لبعض السلوكات الإدارية السلبية (الفقرة الأولى). كما أن الأخلاقيات في المجال الإداري ستدفع إلى محاولة استحضار مختلف مقوماتها من خلال رصد أوجهها السلبية الأخرى، والتي تتمثل أساسا في ظاهرة على جانب كبير من الأهمية وهي ظاهرة ما يعرف بالفساد الإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم الأخلاقيات في المجال الإداري

بمحاولة نقل المرجعية المفاهيمية للأخلاق والأخلاقيات من مستواها اللغوي والاصطلاحي. والمتمثلة أساسا في ضبط الشجيرة والسلوك والتقويم والاستقامة، إلى المجال الإداري أو مجال علم الإدارة، فإننا قد نعد إلى اعتماد مفهوم اصطلاحى آخر أصبح له حضور قوي في الأدبيات الإدارية المعاصرة، وهو مصطلح "أخلاقيات المرفق العام"²⁰⁷. وتهدف الأخلاق على مستوى التدبير العمومي، إلى استيعاب كل ما هو ضروري وأساسي لتدبير سليم ومستقيم وجيد للشأن العام، سواء نجحت القوانين في إدراجه أم لا. كذلك، فالأخلاقيات هنا مزيج من القوانين ذات المصدر الأخلاقي وغاياته الأداء وتخليق التدبير

207 - إذا كانت الأخلاق تختلف عن القانون في خاصة الإلزام والعقاب، فإن الكثير من الأخلاق يتم تقنينها وكثير منها كذلك لا تستطيع النصوص والقوانين استيعابه.

والممارسات، يضاف إليها أدبيات المهن وأخلاق وثقافة المرفق العام. لذلك فكل شخص مؤهل لتدبير الشأن العان ملزم بضبط سلوكه وفق حد أدنى من أخلاقيات المرفق العام²⁰⁸.

بناء عليه، ورغم الصعوبة التي قد تواجهه في محاولات إعطاء تعريف دقيق ومتكامل لمفهوم أخلاقيات المرفق العام، فإننا قد ننظر بعين الإيجاب إلى التعريف الرسمي المعتمد في تقارير المناظرة الأولى للإصلاح الإداري بالمغرب، والتي عرفت فيه أخلاقيات المرفق العام، بكونها "المنظومة التي تتشكل من الضوابط والمبادئ التي تضبط تسيير وتدبير الشأن العام وتوجيه الحياة والممارسة المهنية للموظف العمومي، أو بعبارة أخرى هي مجموعة السلوكيات والمسلكيات التي يقوم بها الموظف في إطار عرفي أو قانوني"²⁰⁹.

إن التعريف السابق، سيجد أهم محدداته الأولية من خلال المقابلة بين الأخلاقيات "الفاصلة" بالأخلاقيات "الصالحة" في مستوياتها المعنوية، كما أنه يجد معطاه الموضوعي من خلال التكريس القانوني لتجريم ومحاسبة مجموعة من السلوكيات التي يطالها القانون الجنائي، والتي تبرز الاهتمام الواجب بإيلاؤه لأخلاقيات المرفق العام، خاصة في مواجهة بعض السلوكيات الإدارية المناهية للقانون.

إن السلوكيات غير "الأخلاقية" ومنها التزوير، اختلاس الأموال، الغدر، تحصيل منافع غير قانونية، الشطط في استعمال السلطة، خيانة الأمانة، الارتشاء والمحسوبية... الخ، ستصبح في ظل المقترضات التي ينص عليها القانون الجنائي في مجموعة من فصوله، سلوكيات تقابلها جزاءات قد تأخذ طابع التشديد حسب الحالة، وحسب درجة الجرم

208 - ادريس جردان، موقع الأخلاقيات في تدبير الشأن العام المحلي، ب.ت.م.

209 - التقارير التركيبية المقدمة من طرف وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، بمناسبة المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري، المنعقد يومي 7 و 8 ماي 2002 تحت شعار "الإدارة المغربية وتحديات 2010".
_ الأحداث المغربية، 8 ماي 2002، ص 11.

المقترف. مما قد يساعد على الحد من تأثيراتها السلبية، باعتبارها سلوكيات مناقضة للسلوك الأخلاقي القويم. وأيضاً، باعتبارها أفعالاً قد تجد لها المقتضى الزجري الواجب التطبيق في حال القيام بها.

الأخلاقيات بهذا المعنى، هي أخلاقيات ذات وجه وطابع إداري، وتهم في آخر المطاف جانبها الإجرائي المتمثل أساساً في مصطلح أخلاقيات المرفق العام، وبالتالي فإن هذه الأخيرة ستكون في المحصلة النهائية عبارة عن سلوكيات ومسلكات تستمد مرجعيتها من المبادئ الأخلاقية الكبرى، أكانت ذات أساس عرفي أو قانوني، وهي بهذا التوجه المرجعي، ستتطابق مع التوجه الذي يروم تعريف الأخلاقيات بالنظر لأهدافها وسياقها العام، على أساس أنها "علم آداب السلوك" مشروطاً في ذلك أن يكون هدفها حسن تدبير وقيادة السلوك، وهو المعنى الذي يدفعنا إلى استحضار مصطلح مدونة السلوك الإداري، الذي سيحيل إلى الأخلاقيات التي يجب تبنيها على المستوى الإداري من قبل الموظف العمومي، أي "أخلاقيات الموظف العمومي".

الفقرة الثانية: محددات الأخلاقيات في المجال الإداري

بالإمكان تجميع مختلف مقومات أخلاقيات المرفق العام في بعد مركزي ومحوري رئيسي، وهو محاربة ظاهر الفساد الإداري، كظاهرة تستدعي ضرورة استحضار المقومات المفترض توافرها في أخلاقيات التدبير الإداري السليم. وظاهرة الفساد الإداري، تدفع إلى ملامسة مختلف مظاهرها سواء في علاقة الموظف مع مختلف مكونات ممارسته المهنية كالمهام والأعمال الموكولة إليه، والإدارة باعتبارها شخصاً معنوياً يوفر الوسائل المختلفة

للقيام بالمهام المطلوبة، والمرتفق باعتباره شخصا ذاتيا أو معنويا يلتجأ إلى خدمات الإدارة²¹⁰.

وتتوزع مسببات مظاهر الفساد الإداري أو الفساد بالمرفق العام، إلى مسببات ذات طابع إداري وتنظيمي، وأخرى ذات طابع اجتماعي واقتصادي ... الخ، بمعنى أن السلوكيات المشينة داخل وفي علاقات الإدارة بالمتعاملين معها لها أكثر من عامل وسبب، أكان ذلك مرتبطا بسلوكيات الإدارة والعاملين داخلها، أو كان ذلك مرتبطا بسلوكيات المرتفق والمنتفع من خدمات الإدارة أكان شخصا ذاتيا أو معنويا. بل إن مسببات السلوكيات السلبية للإدارة قد تتعدى المظاهر الإدارية والتنظيمية إلى مظاهر أخرى، تأخذ في الغالب من الحالات أبعادا اجتماعية وثقافية واقتصادية، هذه المظاهر سيطبعها التعدد والتنوع القطاعي والمجالي، كما سيعمد إلى رصدها الرسمي خلال أشغال المناظرة الأولى للإصلاح الإداري، حيث صنفنا إلى مسببات ذات طابع إداري وتنظيمي وأخرى ذات طابع اجتماعي وثقافي واقتصادي. وهذا التوزيع الثنائي لمسببات ظاهرة الفساد الإداري، لا يمنع من ملاحظة تنوع وتعدد عناصرها وأوجهها الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، بالشكل الذي يدفع إلى الإقرار بالطابع المتشعب والمركب لظاهرة الفساد الإداري.

إن مقومات الفعل الأخلاقي السليم بالمرفق العام، تستدعي إيجاد إيجابيات وأخلاقيات بديلة تحد من المظاهر السلبية لظاهرة الفساد الإداري ومسبباته، أكانت بدافع إداري وتنظيمي (الغلو في السلطة التقديرية للإدارة، ومركزة القرار والصلاحيات والإسراف في المساطر، وعدم ترسيخ مبدأ المساءلة في الإدارة العمومية، وقصور النظام التأديبي في الوظيفة العمومية ... الخ)، أو كانت ذات طابع اجتماعي واقتصادي (ضعف حس المواطنة

210 - أنظر:

_ M.A Benabdellah Ethique et administration , REMALD, n° 48-49, 2003, p 10.

الإدارية، واتساع ظاهرة الأمية، وضعف الدور التحسيبي لوسائل الإعلام، والسلوكيات السلبية في القطاع الاقتصادي والمالي)، خاصة وأنه في ظل غياب الأخلاقيات البديلة لظاهرة الفساد الإداري، فإن التكلفة تظل ذات انعكاس سلبي سواء على المستوى الاقتصادي ومستوى أداء التنمية. وأيضاً على المستوى الاجتماعي من خلال "الشعور باللامساواة" وعدم تكافؤ الفرص، وفقدان الثقة في أهمية العمل وقيمه، والتسليم بمنطق التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي، أكان ذلك من قبل الموظفين والأعوان العموميين بصفة عامة، أو صدر ذلك من قبل شريحة بشرية تتولى تدبير قطاعات ذات أهمية ومن بينها هيئة رجال السلطة.

الخاتمة

سيشكل دستور فاتح يوليوز 2011، نقلة نوعية وتحولية ستطال بتأثيراتها المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة المغربية، وذلك بالنظر للمستجدات التي حملتها هذه الوثيقة الدستورية، بالنسبة لواقع اشتغال المؤسسات والهيئات الدستورية، إن على المستوى المركزي أو اللامركزي، وستهم هذه المستجدات بالنسبة للمستوى المركزي، خاصة بالنسبة لدور واختصاصات وصلاحيات كل من المؤسسة الملكية، والجهاز التنفيذي ممثلا في الحكومة ورئيسها.

مظاهر التجديد المؤسساتي على مستوى التنظيم المركزي إذن متعددة، يهمننا فيها الجانب الإداري، والمتمثل في "التحول" في الصلاحيات الإدارية للملك بين مقتضيات دستور 1996 و دستور 2011. هذا التحول، سيأخذ جانبا من عناصره في "تقاسم" مؤسساتي للدور الإداري بين كل من الملك ورئيس الحكومة، خاصة في علاقة كل منهما بالهيكل الإدارية المركزية للدولة، وبالأخص مسألة سلطة التعيين والتسمية في المناصب العليا ذات الطابع المدني. موازاة مع ذلك، ستعرف وضعية ودور رئيس الحكومة تحولا في أكثر من مجال ومنه المجال الإداري، وذلك بفصل الصلاحيات التي أصبح يتمتع بها هذا الأخير.

على المستوى اللامركزي، فإن دستور 2011 والقوانين التنظيمية الثلاث 111.14 المتعلقة بالجهات، و112.14 المتعلقة بالعمالات والأقاليم، و 113.14 المتعلقة بالجماعات، ستعمل على تكريس موازي لتحول مؤسساتي لمنظومة الجماعات الترابية في ظل المقتضيات الدستورية الجديدة، لا من حيث الوضع التنظيمي والسياسي لكل من الجهات والعمالات والأقاليم، وفك ارتباطها بهيكل التنظيم الإداري اللامركزي، أو من خلال الأدوار الموكولة لهذه المستويات الترابية الثلاثة وعلى أكثر من صعيد، أو من خلال الوضع

الترابي لهذه الأخيرة، بتدشين ورش "الجهوية المتقدمة"، وإيلاء الجهات مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى.

هذه المظاهر في التجديد المؤسساتي الذي سيطال المنظومتين المركزية واللامركزية، بفعل مستجدات كل من دستور 2011، والقوانين التنظيمية الثلاثة الخاصة بالجماعات الترابية، هي التي دفعت إعادة تناول التنظيم الإداري المغربي في "صيغته الجديدة"، بالوقوف على أسسه ومرتكزاته المتجددة، والتي ستطال بتأثيراتها التحديثية الهياكل المركزية للدولة. كما أن التحول المؤسساتي الذي طال الجماعات الترابية، سيشكل هو الآخر وبذات القدر من التأثير، قطيعة تحويلية في واقع ودور ومآل الوحدات الترابية في التنظيم الإداري اللامركزي.

انطلاقاً من المقاصد المرجعية للمفهوم الجديد للسلطة، يمكن مقارنة عنصري الأهداف والأبعاد المؤطرة للمفهوم. فأهداف المفهوم الجديد للسلطة، يمكن تجميعها. وهكذا، فإن إدارة القرب تقتضي من بين ما تقتضيه العمل على تقريب الخدمة العمومية من المواطن. أما سياسة القرب، فإنها ستسعى من جهتها إلى إيجاد الآليات المناسبة والناجعة لإشراك المواطن - المستعمل في عملية صنع القرار إن على المستويين العمومي والمحلي.

وإذا كانت أهداف المفهوم الجديد للسلطة، تروم بشكل عام الإصلاح السياسي والمؤسساتي للتدبير الإداري العمومي، فإن أبعاد المفهوم الجديد للسلطة ستروم من جانبها تكريس التوجه الاقتصادي التنموي لعمل الإدارة، من خلال إطار ما أصبح يعرف "بالتدبير اللامتمركز للاستثمار"، والآليات التي ستعتمد لأجرائه على المستوى العملي، من خلال إحداث "المراكز الجهوية للاستثمار"، وتبسيط المساطر المرتبطة بإنشاء المشاريع الاستثمارية، مما يسمح بالقول بانبثاق موازي "لمفهوم جديد للاقتصاد" يمكن مقابله بالمفهوم الجديد للسلطة.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

الكتب

- ✓ ابن منظور: لسان العرب، الجزء الخامس.
- ✓ أبو الحسن المارودي: الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت 1978.
- ✓ القباني ب: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1988.
- ✓ أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 (الأصول - المنافذ والمآل)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2001.
- ✓ ثورية العيوني: القانون الإداري المغربي، دار النشر الجسور، وجدة، الطبعة الأولى 1998.
- ✓ حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت 1983.
- ✓ رشيد لبكر، إعداد التراب ورهان التنمية الجهوية. منشورات عكاظ، الرباط، 2013.
- ✓ رضوان بوجمعة: المقتضب في القانون الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1999.
- ✓ سعيد أهراي، حقوق الإنسان في مشروع الدستور المراجع 1992، سلسلة تشييد دولة جديدة، مراجعة الدستور المغربي 1992.
- ✓ سعيد جفري: المختصر في التنظيم الإداري المغربي الجديد، مطبعة الأمنية الرباط 2017.

- ✓ عبد الحق عقلة، القانون الإداري: نشاط الإدارة ووسائلها، دار القلم للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، 2007.
- ✓ عبد الرحمان بن خلدون: المقدمة، دار الكتب العلمية، بيروت 1978.
- ✓ عبد العزيز أشريقي: الشرطة الإدارية، الممارسون لها والنصوص التنظيمية المتعلقة بها، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2006.
- ✓ عبد الفتاح حسيني العدوي، الحكم بين السياسة والأخلاق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992.
- ✓ عبد الله حداد: القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية. مطابع منشورات عكاظ.
- ✓ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، مطبعة شركة جلال للطباعة، الاسكندرية، مصر، الطبعة الثانية، 2004.
- ✓ علي سد جاري، الدولة بين التقليد والتحديث، دار المنهل للطباعة والنشر، الرباط، 1994.
- ✓ محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان. مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2001.
- ✓ محمد كرامي: القانون الإداري، طبعة 2015/1437م، مطبعة النجاح الجديدة، ص 19.
- ✓ كريم لحرش: التنظيم الإداري المغربي، الطبعة الثالثة، مطبعة الأمنية، الرباط، 2014.
- ✓ ليزا ه ينوتن، علم الأخلاق، المصطلحات وأنماط التفكير، سلسلة عالم المعرفة، العدد 329، يوليو 2006.

- ✓ محمد أشركي: التطور التاريخي للإدارة العامة في المغرب منذ الفتح الإسلامي إلى عهد الحماية، المجلة العربية للإدارة العدد 3، الرباط 1975.
- ✓ محمد حسنين عبد العال: اللامركزية المحلية. مطابع الشرق الأوسط، الرياض، د ت.
- ✓ مليكة الصروخ، العمل الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2012.
- ✓ منية بلمليح: التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد. م م ا م ت، عدد 113/السنة 2016.

الأطروحات والرسائل الجامعية

- ✓ رضوان سنباك: التدبير اللامركزي للاستثمار ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2007/2006.
- ✓ فوزية العشيرى: التدخلات الاقتصادية للجماعات الحضرية والقروية بين حدود التنصيص القانوني وإكراهات الواقع، الجماعة الحضرية لطنجة نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الدراسات الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2008/2007.
- ✓ محمد الطيب: المفهوم الجديد للسلطة، الهاجس الأمني والهاجس الاقتصادي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2004/2003.
- ✓ محمد كرامي: إشكالية التشريع في المغرب خلال النصف الثاني من القرن 19، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق الدار البيضاء، 1994/6.

✓ نجوى مشرف: الجهة وتأهيل الاقتصاد المحلي، جهة الشاوية ورديغة نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2010/2011.

المقالات والمجلات

✓ الشريف الغيوي، التدبير اللامتمركز للاستثمار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 66، الطبعة الأولى 2002.

✓ الشريف الغيوي: إدارة القرب آلية للتضامن الترابي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006.

✓ تقرير البنك الدولي بشأن الإدارة العمومية بالمغرب الصادر سنة 1995، والمنشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 6/1996.

✓ خالد الغازي: التدبير اللامتمركز للاستثمار والمفهوم الجديد للسلطة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 66، الطبعة الأولى 2002.

✓ رجاء التازي: المراكز الجهوية للاستثمار، أداة لبلورة سياسة القرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، 2006.

✓ سعيد بوفتيل: دور المستشار الجماعي في التدبير من خلال القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي (15)، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2016.

✓ محمد البعدوي: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمأن الحريات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية"، العدد 94، 2013.

- ✓ محمد الغالي: سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006.
- ✓ محمد ضريف: حقوق الإنسان بالمغرب، دراسة في القانون العام المغربي، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 1994.

الندوات و الأيام الدراسية

- ✓ ابراهيم الشكراوي، عبد المجيد القندوسي: المراكز الجهوية للاستثمار ودورها في التنمية الجهوية، نموذج المركز الجهوي للاستثمار لجهة الرباط سلا زمور زعير، تقرير مدرسة استكمال تكوين الأطر، القنيطرة، السنة 2007/2005.
- ✓ التقارير التركيبية المقدمة من طرف وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، بمناسبة المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري، المنعقد يومي 7 و 8 ماي 2002 تحت شعار "الإدارة المغربية وتحديات 2010".

ثانيا: باللغة الفرنسية:

- ✓ Amselek P : le service public et puissance publique, A.J.D.A, Octobre 1968.
- ✓ Dictionnaire Hachette, édition 2008.
- ✓ Eisenmann CH : Sur le degré d'originalité du régime de la responsabilité extracontractuelle des personnes publiques, J.C.P 1949.

- ✓ Lahbabi M : le gouvernement marocain a l'aube du xxème siècle, édition maghrbines, Casablanca, 1975.
- ✓ M.A Benabdellah Ethique et administration , REMALD, n° 48–49, 2003.
- ✓ Najat Zarrouk : la concrétisation du nouveau concept de l'autorité dans la promotion des investissements Remald, n°25, 2001.
- ✓ Pescatore P. : Introduction a la science du droit, 1960, p 13.
- ✓ De Laubadère A. : traité de droit administratif, Paris 1980, 8ème Ed, T1.
- ✓ Robert micro, Alain Rey, Maury imprimerie, France 2009.
- ✓ Rousset. M et autres : Droit administratif marocain, imprimerie royale, 4ème Ed, Rabat, 1984.
- ✓ Waline.J : l'application du droit privé par le juge administratif, thèse, paris 1962.

الفهرس

3	تقديم
10	الفصل الأول: التنظيم الإداري
12	المبحث الأول: التجليات النظرية العامة للتنظيم الإداري
13	المطلب الأول: الشخصية المعنوية
13	الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية
15	الفقرة الثانية: مختلف أنواع الأشخاص المعنوية
20	المطلب الثاني: المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري
22	الفقرة الأولى: المركزية الإدارية
25	الفقرة الثانية: اللامركزية الإدارية
31	المبحث الثاني: الهيئات التي تسهر على الإدارة المباشرة للتراب الوطني
32	المطلب الأول: الإدارة المركزية
33	الفقرة الأولى: الملك
49	الفقرة الثانية: الحكومة
61	الفقرة الثالثة: الأجهزة المحلية الممثلة للسلطة المركزية

66	المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية (المعلية)
69	الفقرة الأولى: التنظيم الجهوي
83	الفقرة الثانية: تنظيم واختصاصات العمالات والأقاليم
97	الفقرة الثالثة: تنظيم الجماعات
119	الفصل الثاني: وظيفة رجل السلطة
122	المبحث الأول: رجل السلطة ولمفهوم الجديد للسلطة
123	المطلب الأول: المفهوم الجديد للسلطة: الإرهاصات والمرتكزات
124	الفقرة الأولى: الارهاصات الأولية للمفهوم الجديد للسلطة
129	الفقرة الثانية: المرتكزات العامة للمفهوم الجديد للسلطة
133	المطلب الثاني: أهداف وأبعاد المفهوم الجديد للسلطة
134	الفقرة الأولى: أهداف المفهوم الجديد للسلطة
140	الفقرة الثانية: أبعاد المفهوم الجديد للسلطة
146	المبحث الثاني: الشرطة الإدارية (الضبط الإداري)
148	المطلب الأول: الأسس العامة للشرطة الإدارية
148	الفقرة الأولى: مفهوم الشرطة الإدارية

151	الفقرة الثانية: تحديد الشرطة الإدارية
153	المطلب الثاني: أهداف الشرطة الإدارية
154	الفقرة الأولى: الأمن العام
155	الفقرة الثانية: الصحة العامة
155	الفقرة الثالثة: السكنية العامة
156	الفقرة الرابعة: الآداب العامة
157	الفقرة الخامسة: النظام العام الاقتصادي
159	الفقرة السادسة: المحافظة على النظام الجمالي أو الرونقي للمدينة
160	المطلب الثالث: هيئات الشرطة الإدارية
160	الفقرة الأولى: العامل
162	الفقرة الثانية: رئيس الدائرة
163	الفقرة الثالثة: الباشا أو القائد
166	الفقرة الرابعة: السلطات الجماعية
170	المبحث الثالث: أخلاقيات وظيفة رجل السلطة
170	المطلب الأول: المفهوم اللغوي والاصطلاحي للأخلاقيات
170	الفقرة الأولى: المفهوم اللغوي للأخلاقيات
171	الفقرة الثانية: المفهوم الاصطلاحي للأخلاقيات

173	المطلب الثاني: الأخلاقيات في المجال الإداري
173	الفقرة الأولى: مفهوم الأخلاقيات في المجال الإداري
175	الفقرة الثانية: محددات الأخلاقيات في المجال الإداري
178	الخاتمة
180	قائمة المراجع:
186	الفهرس