

التنظيم الإداري

الدكتور العباس الوردى
استاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
جامعة محمد الخامس الرباط

مدير المجلة الإفريقية للسياسات لعامة
محكم معتمد لدى وزارة العدل.

السنة الجامعية: 2026/2025

تقديم:

تعد الإدارة وسيلة جوهرية من وسائل تنظيم المجتمع الإنساني، لذا فإن السعي إلى تطويرها وإدخال مستجدات نوعية على وظائفها وتنظيمها يعد اليوم من أولويات الدولة المغربية، خاصة في ظل استراتيجية المغرب الرقمي 2030 التي تروم رقمنة المساطر وتجويد الخدمات. ويتجلى هذا التطوير في إعادة تحديد الأدوار وتوزيع الاختصاصات بين المستويات المركزية والترابية، تفعيلاً لميثاق اللاتمركز الإداري الذي يمنح الجهات آليات اتخاذ القرار لمواكبة الأوراش الاستراتيجية الكبرى. إن هذا الانتقال يهدف إلى تكريس إدارة الخدمة العمومية بدلاً من إدارة السلطة التقليدية، تدعياً لفكرة اللامركزية وتطبيقاً لمبدأ الديمقراطية التشاركية، وبما يضمن تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية التي رسمتها الدولة في إطار النموذج التنموي الجديد.

وقد تركز الاهتمام في السنوات الأخيرة في المغرب، ومنذ إنشاء أول جامعة، على القانون الإداري والعلوم الإدارية عبر مختلف البحوث والدراسات الجامعية، التي تناولته من خلال مواضيعه المتعددة والمتنوعة، التي تشغل عناصر التعريف والأسس والعلاقات بفروع القانون، وكذا مسألة التنظيم الإداري والنشاط الإداري والقضاء الإداري، وفق منهج قانوني يتبع الأسلوب التحليلي في معالجة الظواهر والقضايا الإدارية.

ويكتسي موضوع التدريس والبحث في مادة القانون الإداري والعلوم الإدارية أهمية خاصة في بلد كالمغرب، الذي يسعى إلى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية لتقوية وتكريس دولة الحق والقانون. وفي هذا المسار التقييمي، لا يمكن إغفال المحطة المفصلية التي شكلها تقرير الخمسينية¹، والذي قدم تشخيصاً استشرافياً دقيقاً لـ 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب، حيث أكد على أن إصلاح الإدارة يعد مدخلاً إلزامياً لتجاوز العوائق الهيكلية التي تحول دون تحقيق التنمية، مشدداً على ضرورة الانتقال من إدارة السلطة إلى إدارة الخدمة العمومية وترسيخ قيم الحكامة.

وفي خضم هذه الدينامية الإصلاحية، لم يعد ممكناً مقارنة موضوع التنظيم الإداري الحديث في المغرب دون استحضار مخرجات وتوصيات تقرير النموذج التنموي الجديد.² فقد جعل هذا التقرير الاستراتيجي من التحديث الإداري والتحول الرقمي شرطاً حاسماً لنجاح أي إقلاع اقتصادي واجتماعي،

¹ التقرير العام لـ "المغرب الممكن: تقرير الخمسينية حول التنمية البشرية بالمغرب وأفاق سنة 2025"، 2006

² تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، "النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات وبناء الثقة لتسريع المسيرة نحو التقدم والازدهار من أجل الجميع"، التقرير العام، أبريل 2021، ص: 104 وما بعدها

موصيا بضرورة إحداث قطيعة مع الأساليب البيروقراطية التقليدية، والانتقال نحو إدارة رقمية مرنة، شفافة، وفعالة، تضع المرتفق (مواطننا كان أو مقاوله) في صلب اهتماماتها.

وتجسيدا لهذا التوجه، أصبحت الإدارة الرقمية ركيزة أساسية في التنظيم الإداري المغربي، وهو ما تمت ترجمته مؤسساتيا من خلال إحداث قطاع وزاري متخصص متمثل في وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة. وقد أنيطت بهذا القطاع مهمة قيادة وتسريع وتيرة التحول الرقمي للإدارة العمومية وتغيير طرق العمل الإداري الكلاسيكية. إن هذا التحول الرقمي لم يعد مجرد خيار تقني لتبسيط المساطر، بل أصبح محددًا جوهريًا يعيد تشكيل الهياكل الإدارية وطبيعة تدخلاتها، ويؤسس لنمط جديد من الحكامة الإدارية المبنية على التبادل البيئي للمعطيات، وتقليل الكلفة والأجال، والحد من السلطة التقديرية للإدارة بما يضمن تعزيز الشفافية والنزاهة والارتقاء بجودة الخدمة العمومية.

فمادة التنظيم الإداري تعد من المواد التي جاء بها الإصلاح الجامعي الجديد، وتدرس في السداسية الثانية، وبما أنه أول محور من محاور القانون الإداري الموزعة على السداسيات المتبعة في التحصيل الجامعي، والذي يمكن اعتباره فرعًا من فروع القانون العام الداخلي، كمجموعة قواعد تنظم الإدارة وتحكم نشاطها وعلاقاتها بالأفراد داخل المجتمع، وقبل الخوض في تفصيله ارتأينا أن نسبقه بالتطرق إلى المبادئ العامة للقانون الإداري قبل دراسة السلطات المركزية واللامركزية، والتي ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالقانون الدستوري في نفس الوحدة التي تكملها.

فصل تمهيدي:

دأب الفقهاء على تصنيف العلوم القانونية إلى صنفين: قانون عام وقانون خاص، وكل منهما يشتمل على قانون داخلي وقانون دولي¹ ويشكل كل من القانون الدستوري والقانون الإداري أهم فروع القانون العام الداخلي بجانب القواعد المنظمة للتشريعات المالية. وإذا كان القانون الدستوري موضوعه تنظيم وعمل السلطات الدستورية للدولة، بمعنى آخر السلطات العمومية، فإن القانون الإداري يرتبط بالهيئات الإدارية داخل الدولة، فهو الذي يتولى تنظيم الإدارة ونشاطها أو هو باختصار قانون الإدارة. وتبعاً لذلك فلا يمكن تعريف وتحديد ميادين تطبيق القانون الإداري بدون تعريف كلمة الإدارة.

المبحث الأول: تعريف الإدارة والقانون الإداري

لكلمة الإدارة معنيين متباينان لكنهما متكاملين لمعرفة ميدان القانون الإداري. فالمعنى الأول عضوي، أما المعنى الثاني فهو وظيفي. فالإدارة بالمفهوم العضوي هي مجموعة من الهيئات تمثل الدولة، والتي تتولى تنفيذ الأعمال العامة للدولة، ويندرج في هذا المعنى السلطات المركزية وتشمل رئيس الدولة ورئيس الحكومة والوزراء والمديرين ورؤساء المصالح إلى أن تنتهي إلى آخر مستخدم في الوزارة أي الأعوان وممثلي الوزراء في الجهات والأقاليم والجماعات الترابية.

وإلى جانب السلطات المركزية، يضم المعنى العضوي للإدارة السلطات اللامركزية الإدارية، سواء كانت لا مركزية ترابية، ممثلة في الهيئات والمجالس كمجالس الجهات ومجالس العمالات أو الأقاليم والمجالس الجماعية حضرية كانت أم قروية، أو كانت لا مركزية مرفقية ممثلة في المؤسسات العمومية، المعهود إليها الإشراف على مرفق معين أياً كانت طبيعتها³.

ووفقاً لهذا المعنى العضوي تعرف الإدارة بالنظر إلى شكل الشخص الذي مارس النشاط، فإذا كان الإجراء المتخذ أو النشاط صادراً عن شخص يتخذ الشكل الإداري، ويوصف بأنه شخص إداري يكون الإجراء إدارياً⁴.

أما مفهوم الإدارة بالمعنى الوظيفي، فهو النشاط الذي تقوم به مختلف الهيئات التي سبق أن استعرضناها في المعنى العضوي. وهذا النشاط هو الذي يؤدي إلى احتكاك الإدارة بالأفراد فتنتج عنه

¹ - أنظر كتب المدخل لدراسة القانون.

³ - عبد القادر باينة: مدخل عام لدراسة القانون الإداري. دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الثانية 1990: ص22.

⁴ - محمد مرغني: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مكتبة الطالب، الطبعة الرابعة، 1984، ص:10.

روابط وعلاقات شتى. فمن الأفراد من يتلقى هذا النشاط في صورة خدمات عامة، ومنهم من يقوم على تحقيقه فيدخل في روابط تعاقدية مع الإدارة، ومنهم من يقوم بتحقيقه كالموظفين والمستخدمين، ومنهم من يتسبب لهم في أضرار مادية ومعنوية الأمر الذي يثبت عنه مسؤولية الإدارة، ومنهم من يمس بحقوقهم أو حرياتهم أو وضعياتهم القانونية. والقانون الإداري هو الذي يحكم مختلف هذه العلاقات كما ينظم الهيئات الإدارية التي تدخل كطرف في تلك العلاقات.⁵

رغم وضوح هذين المعنيين، فإن تحديد معنى الإدارة يصادف صعوبات نظرا لتعدد المهام التي تقوم بها الإدارة وتداخل مهام أخرى غير إدارية يقوم بها بعض المسؤولين عن الإدارة، وتبعاً لذلك يقتصر البعض على تعريف الإدارة وتحديد نشاطها عن طريق استبعاد بعض المهام التي لا تدخل في مهامها المرتبطة بالقانون الإداري، والتي تكون من اختصاص سلطات قضائية وتشريعية أو من اختصاص السلطة التنفيذية عندما تقوم بمهام غير إدارية.⁶

تقوم الدولة الحديثة على التمييز بين سلطات ثلاث هي: التشريعية والتنفيذية والقضائية ولكل منها وظيفتها، وإذا كان من السهل توضيح الفوارق موضع الحدود بين اختصاص كل من السلطة التشريعية والقضائية وتمييزها عن النشاطات الإدارية، فإن الصعوبة تكمن في تحديد طبيعة الأعمال الإدارية عن غيرها من الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية وبالتالي معرفة الحدود الفاصلة بين مهمة الحكم ومهمة الإدارة الموكولة لها.

فالسلطة التنفيذية المركزية المتمثلة في رئيس الدولة والوزراء، تقوم بنشاطات متباينة منها ما هو ذو طابع إداري ويخضع بالتالي لأحكام وقواعد القانون الإداري، ومنها ما هو غير إداري ويخضع لقواعد وأحكام أخرى، وعلى الخصوص القانون الدستوري، ولهذا يميز الفقه بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية، ففي الوقت الذي تخضع فيه هذه الأخيرة للقانون الإداري تخضع الأعمال الحكومية للقانون الدستوري أو القانون الدولي العام أحياناً.

وتبعاً لذلك يمكن القول بأن القانون الإداري ما هو إلا امتداد للقانون الدستوري، ويقصد به ذلك الفرع من القانون العام الداخلي الذي يشمل تنظيم ونشاط ما يسمى عادة بالإدارة، أي مجموع

⁵ - عبد الرحمان البكريوي: الوجيز في القانون الإداري المغربي بدون ذكر دار النشر الطبعة الأولى 1995 ص:12.

⁶ - عبد القادر باينة: مدخل عام لدراسة القانون الإداري. م. س. ص:23.

السلطات والأعوان والأجهزة الموكلون إليها بدافع من السلطة السياسية القيام بالتدخلات الكثيرة الملقاة على عاتق الدولة الحديثة¹.

فالقانون الإداري يعرف إذن مظهرين أساسيين: أحدهما يتعلق بهيكل الإدارة والآخر بمهامها ووسائل عملها والمراقبة التي تثقل كاهلها، وبعبارة أدق العلاقات التي تربط مصالح الدولة بالخواص². من خلال تعريف كل من القانون الإداري والإدارة يتبين لنا أهمية قواعد القانون الإداري في تنظيم الإدارة، إلا أن هذا الارتباط لا يشمل إلا جزءا من الظاهرة الإدارية. فالقانون الإداري هو ببساطة قانون الإدارة، وهذا صحيح لكن في جزء منه فقط. لأنه إذا كان القانون الإداري هو قانون الإدارة، فليس هو القانون الوحيد الذي يحكم الإدارة، كما أنه لا يعتبر قانون الإدارة وحدها.

المطلب الأول: القانون الإداري- قانون الإدارة

تخضع الإدارة لقانون خصوصي ولا يجري عليها القانون العادي، فلماذا هذه الخاصية وكيف تتمظهر؟

الفرع الأول: لماذا قانون خاص للإدارة؟

الإدارة أولا لغة : مصدر لفعل أدار يدير إدارة وحسب المعجم الكلاسيكي للعلوم الاجتماعية فالإدارة مسار تنفيذ خيارات و أهداف محددة سلفا ، و تحيل إلى مجموع المرافق العامة ومصطلح مرفق لغة اسم فعل رفق أي رفقا بع أي أعانه وعامله بلطف أي تقديم خدمة، وهو مسار لتنفيذ سياسات عامة محددة سبعا قصد إشباع حاجة عمومية أو تحقيق الصالح العام في مجالات مختلفة ، فهي خدمة جهاز لتسيير الشؤون العامة ، وهي بذلك عصب السلطة في عملية تطبيق القرار ما هي إلا امتداد للسلطة السياسية، إنها أداة الحكومة ومجموع الوسائل التي تمكنها من تنفيذ قراراتها. وبما أنها كذلك فعلى الإدارة أن تتعالى عن مصالح الخواص وأن تستفيد من امتيازات ليس فقط باعتبارها إدارة، ولكن لأنها تخدم الصالح العام. إلا أن هذا الوضع لا يتناسب مع أنظمة قانونية أخرى. فإذا كان القانون الخاص يقوم على أساس المساواة فإن القانون العام، والقانون الإداري بصفة خاصة، يقوم على اللامساواة. وهو ما لا نجده في بلدان تتنكر، ولو نظريا، لوجود قانون إداري مستقل. لكن في مقابل الاعتراف بوجود الامتيازات المذكورة، إذ أن الفرق يكمن في غياب قواعد تمييزية واضحة يخضع لها

¹ - هذا التعريف ورد في كتاب إدريس البصري وآخرون: القانون الإداري. المطبعة الملكية. الطبعة الأولى، 1988 ص: 5.

² - نفس المرجع السابق الذكر. ص: 5.

الجميع بما فيه الإدارة، في ظل القانون العام كما هو الأمر بالنسبة للنظام القانوني الأنجلو ساكسوني. إلا أن النظام القانوني المغربي كان أكثر تأثراً بالنموذج الفرنسي الذي يسلم بعدم خضوع الإدارة لقانون موحد ولكن لقواعد متميزة عن تلك التي تؤطر العلاقات الخاصة ماعدا إذا قبلت الإدارة ذلك.

وفي سياق تعزيز هذه الالتزامات وتطوير علاقة الإدارة بالمواطن، شكل صدور القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية سنة 2020⁷، نقلة نوعية وجذرية في المبادئ المنظمة للنشاط الإداري. فقد أقر هذا القانون مبادئ حديثة لم تكن معهودة في التنظيم الكلاسيكي للإدارة المغربية للحد من البيروقراطية، لعل أبرزها:

- (1) مبدأ الثقة واعتبار سكوت الإدارة بمثابة موافقة: حيث نص القانون على أنه في حالات محددة، يعتبر عدم رد الإدارة على طلب المرتفق داخل الآجال القانونية بمثابة قبول لطلبه، وهو ما يكسر قاعدة السكوت بمثابة رفض التقليدية، ويحيي المرتفق من تماطل الإدارة
- (2) إلغاء الإجراءات البيروقراطية المرهقة: حيث منع القانون الإدارة من مطالبة المواطنين بتصحيح الإمضاء (المصادقة) أو تقديم نسخ مطابقة للأصل للوثائق التي تصدرها الإدارة نفسها.
- (3) إلزامية رقمنة المساطر: فرض القانون على الإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية رقمنة مساطرها عبر المنصة الوطنية للمساطر والإجراءات الإدارية، مما يكرس مبدأ الشفافية والحق في الحصول على المعلومة.
- (4) إرساء دعائم التحول الرقمي (استراتيجية المغرب الرقمي 2030) > لم يقف سعي الإدارة المغربية عند تبسيط المساطر، بل امتد ليجعل من التحول الرقمي محمداً جوهرياً يعيد تشكيل الهياكل الإدارية الكلاسيكية. ولضمان تسريع وتيرة هذا التحول المدرج ضمن استراتيجية المغرب الرقمي 2030، تم إحداث وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة كإطار مؤسساتي يقود هذه المرحلة الانتقالية، بهدف الانتقال نحو إدارة رقمية مرنة وشفافة. ولم يقتصر هذا التحول على الإدارة المركزية وحدها، بل شمل الإدارة اللامركزية أيضاً من خلال الاعتماد على منصات رقمية حديثة، لعل أبرزها منصة مجالس (Majalisu) المخصصة للتدبير اللامادي لدورات مجالس الجماعات الترابية. وقد أحدثت هذه المنصة ثورة في الهندسة الإدارية للمجالس المنتخبة، حيث مكنت من عقلنة الزمن الإداري، وتكريس الشفافية، وتسهيل المراقبة الإدارية بشكل فوري، مما ينعكس إيجاباً على جودة اتخاذ القرار وتحديث الممارسة الديمقراطية المحلية

⁷ القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.06 بتاريخ 6 مارس 2020، الجريدة الرسمية عدد 6866 بتاريخ 19 مارس 2020، ص 1754.

الفرع الثاني: كيف تترجم خصوصية هذا القانون؟

يتجلى هذا القانون بكل وضوح في وجود الامتيازات المخولة للإدارة التي تتمتع بسلطة الأمر والقيادة¹، أو كما يعرف مثلاً في العقود الإدارية بالشروط غير المألوفة في القانون الخاص. بحيث تتخذ مقررات قابلة للتنفيذ تلزم الخواص، ويجوز لها تنفيذ مقرراتها دون طلب إذن سابق من قاض، ويلزم الخواص بالامتثال ولا يمكنهم تقديم أي طعن إلا بعد التنفيذ. ومقابل ذلك تفرض على الإدارة التزامات عليها احترامها اتجاه المواطنين وتساءل عن الأضرار الناتجة عن سوء تصرفاتها نتيجة أخطائها أو بمجرد وجود مخاطر، وتخضع امتيازاتها تلك لاحترام مبدأ الشرعية الذي يمكن من جراء المس به، التقدم بدعوى الإلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة ومساءلة الإدارة أمام القضاء²

المطلب الثاني: القانون الإداري ليس كل قانون الإدارة

لا تخضع كل أنشطة الإدارة للقانون الإداري فالإدارة تخضع أحياناً للقانون الخاص.

الفرع الأول: لماذا لا تخضع الإدارة في بعض الأحيان للقانون الإداري؟

إن كانت الإدارة في أهم نشاطاتها تخضع وتلجأ إلى أحكام القانون الإداري، فليس هذا الأخير هو القانون الوحيد الذي تعتمد عليه. فقد تلجأ إلى قواعد القانون الخاص، عندما تنزل منزلة الخواص وتقوم بنفس الأعمال التي يقومون بها³. فالإدارة عندما تريد القيام بشراء أو بيع قصد تلبية الحاجات العادية لمصالحها لا تلجأ إلى الإجراءات المعقدة التي يفرضها القانون الإداري⁴، كأن توجر ممتلكاتها الخاصة من أجل الحصول على أرباح مادية أو عندما تقوم بتسيير مرافق ذات طابع تجاري أو صناعي، وبما أن الإدارة لا تكون حينئذ في حاجة إلى هذه الامتيازات فإنه لا داعي كذلك لأن تفرض عليها المراقبة اللازمة⁸.

الفرع الثاني: متى لا يطبق القانون الإداري على الإدارة؟

تنفلت الإدارة من الخضوع لقواعد القانون الإداري عندما تلجأ إلى قواعد القانون الخاص وبشكل أساسي إلى القانون المدني. إذ أن الإدارة في هذه الحالة تستعمل تقنية التعاقد وفق أحكام القانون المدني مما يمكنها من تجنب المراقبة والإجراءات الشكلية المعقدة، وبالتالي تراقب كغيرها من المتعاملين العاديين (الأفراد).

¹ – M. ROUSSET, J. GARAGNON : Droit administratif Marocain 6^{ème} édition La porte, 2003 P :14 .

² – عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 27.

³ – عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 27.

⁴ – M. ROUSSET, J. GARAGNON : op .cit p : 15

⁸ – إدريس البصري وآخرون: القانون الإداري. م.س. ص: 7.

المطلب الثالث: القانون الإداري ليس قانون الإدارة وحدها

لا يطبق القانون الإداري على الإدارة وحدها. إذ أن القانون الإداري يمتد تطبيقه إلى الخواص كلما استعانت بهم الإدارة في تنفيذ المهام الموكولة لها في إطار المصلحة العامة، لكونهم يستفيدون من مجموعة من الامتيازات أثناء قيامهم بالمأموريات العادية للإدارة، وبانتقال الامتيازات تنتقل كذلك الشكليات وأعمال المراقبة. ويخضع الخواص في نشاطهم هذا للقانون الإداري، كنزع الملكية للمنفعة العامة بالنسبة لصاحب الامتياز الموكول إليه تسيير مرفق عمومي.

المبحث الثاني: علاقة القانون الإداري بالقوانين الأخرى

يعد القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام، لهذا فمن الطبيعي أن تكون له علاقات تتدرج بين القوة والضعف بين سائر فروع القانون العام والخاص، إلا أن هذا لا يمنع من تميزه عن الفرعين ببعض المميزات التي تعطيه طابعه المستقل.

المطلب الأول: علاقة القانون الإداري بمختلف فروع القانون العام

إذا استثنينا القانون الدولي العام فكل فروع القانون العام الداخلي لها ارتباط بالقانون الإداري وإن بدرجات متفاوتة. وسنقتصر على القانون الدستوري والقانون المالي وعلم الإدارة.

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

إن العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدستوري هي علاقة وطيدة، لكنها لا تمتد إلى أن ينصهر الأول في الثاني بل يحتفظ كل منهما باستقلاليته وخصوصياته. ونظراً لهذا التداخل يعتبر بعض الفقهاء أن القانون الإداري مكمل للقانون الدستوري⁹.

فإذا كان القانون الدستوري يبين كيفية تكوين السلطات العامة في الدولة وعلاقة هذه السلطات بعضها ببعض، كما يبين حقوق الأفراد وواجباتهم إزاء الدولة والسلطات العامة فيها، فإن القانون الإداري يتعرض لنشاط الدولة الإداري، بمعنى أنه يتعرض للمرافق العامة التي تقوم الدولة بإدارتها من حيث تنظيمها وكيفية تسييرها.¹⁰

⁹ - عبد القادر باينة: مدخل عام لدراسة القانون الإداري. م.س. ص: 29-30.

¹⁰ - مليكة الصروخ: القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة 3، 1996، ص: 46.

وبهذا يشترك كل من القانونين في تنظيم نشاط السلطة التنفيذية، إلا أن كلا منهما يتناولها من جهة مختلفة، فالقانون الدستوري يرينا كيف شيدت الأداة الحكومية، وكيف ركبت أجزاؤها. أما القانون الإداري فيبين كيف تعمل تلك الأداة وكيف يتحرك كل جزء من تلك الأجزاء.¹¹

فنشاط السلطة التنفيذية السياسي، أو نشاطها في علاقاتها مع السلطة التشريعية، أو السلطة القضائية يخضع للقانون الدستوري، إذ يرتكز القانون الدستوري على تنظيم السلطات العليا بالبلاد، واختصاصاتها، مثل اختصاصات رئيس الدولة والوزراء، في حين يهتم القانون الإداري ببعض الاختصاصات وممارستها من قبل السلطات الإدارية في مستويات أدنى. وهذا الارتباط هو انعكاس لتبعية الإدارة للحكومة، كما ينص عليه الفصل 89 من دستور 2011: تمارس الحكومة السلطة التنفيذية.

تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية. . غير أن هذا الارتباط الكبير لا يمنع من اعتبارهما قانونين مستقلين لأن لكل منهما مجاله الخاص.

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

يختص علم المالية العامة والقوانين المالية بتنظيم النشاط المالي العام للدولة، المتمثل في مختلف الوسائل التي تتوفر عليها السلطات العمومية للحصول على إيرادات مالية، وبالتالي كيفية صرفها على أساس التوازن بين الإيرادات والإنفاقات،¹² وبذلك فإن علم المالية العامة يشارك القانون الإداري في تنظيم جزء هام من نشاط الإدارة بل الدولة. لذا فإن فصلهما عن بعضهما يبدو أمرا صعبا خاصة وأن دراسة الموارد الطبيعية (أي أملاك الدولة العامة) تدخل في نطاق القانون الإداري. أما دراسة الموارد النقدية (كالضرائب والرسوم)، فتدخل في نطاق المالية العامة،¹³ كما أن الإدارة لا يمكنها أن تقوم بتلبية الحاجيات العامة دون إمكانية مالية.

¹¹ - محمد مرغني: المبادئ العامة للقانون المغربي. مرجع سابق ذكره، ص: 26.

¹² - عبد القادر باينة: نفس المرجع، ص: 32.

¹³ - مليكة الصروخ: نفس المرجع، ص: 47.

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالعلوم الإدارية

يعتبر علم الإدارة العامة من العلوم الحديثة النشأة، وإن كان يشترك مع القانون الإداري في هذه الصفة فهو أحدث نشأة من هذا الأخير. فهو يهتم أساساً بدراسة الإدارة العامة والوسائل الخاصة التي تقوم عليها، وفي نفس الوقت يدرس الوسائل المادية والفنية لتؤدي الإدارة مهامها في أحسن الظروف وبأكثر فعالية وبأقل التكاليف ولتحصل على أحسن مردودية.¹⁴

وقد أصبحت ضرورة دراسة الإدارة العامة من الناحيتين العملية والقانونية مسلم بها، سواء في الدول الأوروبية أو الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك بعد أن ظلت هذه الدراسة في فرنسا إلى عهد قريب مركزة على الوجهة القانونية. بينما اقتصر اهتمام العلماء في الدول الأنجلوسكسونية على دراسة فعالية ومدى إنتاجية عمل ونشاط الإدارة¹⁵ ولهذا فإن كان الارتباط أساساً في الميادين التي يهتم بها كل من القانون الإداري وعلم الإدارة، فالأول يحدد القواعد القانونية التي يجب احترامها، وبالتالي تحديد مظاهر وقواعد الشرعية التي يجب احترامها من قبل الإدارة. أما علم الإدارة العامة فيغلب عليه الطابع التجريبي والعملي، الذي يمكن أن يكون أكثر فعالية من الالتزام بالقواعد القانونية التي قد تكون عرقلة في وجه هذه الفعالية.¹⁶

ومن هنا نرى أن العلوم الإدارية والقانون الإداري يكونان معاً جوهر الدراسات القانونية ويكمل أحدهما الآخر. لأن الإدارة تعمل على تحقيق المصلحة العامة. لذلك وجب عليها، لحسن تأدية وظيفتها، أن تستعمل أكثر الطرق فعالية لتحقيق تلك المصلحة على أحسن وجه وبأقل تكلفة، وهذا هو موضوع العلوم الإدارية، ومن جهة أخرى فإن الإدارة ينبغي ألا تتعسف في استخدام سلطتها أو تقييد حريات الأفراد إلا في الحدود اللازمة فعلاً لتحقيق المصلحة العامة. وهذا هو الجانب الأهم في القانون الإداري الذي يمكن أن يتولى بالإضافة إلى ذلك صياغة مبادئ علم الإدارة وترجمتها في قواعد قانونية ملزمة. فعلى سبيل المثال: مسألة معرفة هل من اللائق إعطاء سلطة التقرير لرئيس مصلحة يوجد بالعاصمة أو إلى ممثليه المحليين ليست بمسألة قانونية بل تدخل في إطار التقنية والسياسة الإداريتين. وكذلك الأمر فيما يتعلق بالبحث عن أحسن الطرق لتقسيم التراب الوطني قصد إنشاء وإرساء المرافق العامة. وهكذا فعندما يقع تبني الحل المناسب، يمكن ترجمته في نص قانوني فيكتسب آنذاك قوة قانونية.¹⁷

¹⁴ - عبد القادر باينة: نفس المرجع. ص: 33.

¹⁵ - خطابي مصطفى: القانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1999، ص: 23.

¹⁶ - عبد القادر باينة: نفس المرجع. ص: 33.

¹⁷ - المصطفى خطابي: القانون الإداري والعلوم الإدارية. مرجع سابق ذكره، ص: 23-24.

إذا كانت السمة الغالبة التي تطبع علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام هي الارتباط الكبير والتداخل فإن علاقته بمختلف فروع القانون الخاص يطبعها التباين.

المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون الخاص

إن العلاقة بين القانون الإداري والقانون الخاص يطبعها التباين نظرا لطبيعة القواعد التي يتضمنها كلا القانونين. فإذا كان القانون الخاص يرتكز أساسا على مبدأ المساواة في التصرفات فإن القانون الإداري يضع الإدارة موضعا متميزا بالنسبة للأفراد والخواص كافة من خلال الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وينظمها القانون الإداري بحيث لا نجد لها مثيلا في القانون الخاص. فالإدارة يمكنها أن تصدر قرارات فردية ملزمة للأفراد قد تؤثر على حريتهم أو وضعيتهم المادية، وأن تبرم العقود مع الخواص وتفرض شروطا غير مألوفة في العقود المتداولة بين الخواص وتنفذ قراراتها دون اللجوء إلى القضاء وتنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة ولا يمكن الحجز على أموالها.

وإذا كانت امتيازات الإدارة تلزم فرض أحكام متميزة عن القانون الخاص بصفة عامة فإن هذا يظهر أكثر عندما نستعرض علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص كل على حدة وخاصة بالقانون المدني.

الفرع الأول: القانون الإداري والقانون المدني

حين يتعرض الفقه للمقارنة بين القانون الخاص والقانون العام يرتكز أساسا على القانون الإداري والقانون المدني، فقد كان القانون المدني إلى ما بعد منتصف القرن 19 المرجع الأول للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في كل ما لم يصدر عنها بوصفها صاحبة السيادة، ذلك أنها لا تسأل أمام القضاء عن أفعالها الضارة وغير المشروعة إذا صدرت عنها بوصفها صاحبة السلطة، أما إذا صدرت منها بوصفها فردا عاديا فإنها تخضع للمساءلة وتطبق عليها قواعد القانون المدني. ولكن لما تقررت مسؤولية الدولة عن جميع أعمالها الضارة، أصبحت مبادئ القانون المدني لا تتفق في كثير من الأحيان مع مقتضيات سير المرافق العامة وضرورة سيرها بانتظام واضطراد. إذ أن هذه القواعد قد وضعت لتنظيم العلاقات الخاصة الفردية، القائمة على المساواة بين أطراف العلاقة. ومن ثمة فقد باتت لا تصلح لتنظيم العلاقات التي تكون السلطة العامة طرفا فيها عندما تتصرف باعتبارها حامية للمصلحة العامة. وتبعا لذلك أخذ القانون الإداري ينفصل تدريجيا عن قواعد القانون المدني ويستقل بنظرياته ومبادئه الخاصة. وإن كانت تلك النظريات مستمدة أصلا من القانون المدني مع تعديلها بما

يتطلبه القانون العام من تحويرات.¹ غير أنه بالرغم من الاستقلال المتبادل بين القانون الإداري والقانون المدني فهناك نوع من الصلات بينهما لأن استقلال الأول عن الثاني ليس مطلقا إذ لا تزال تقوم بينهما علاقات تداخل مستمرة جعلت القانون الإداري كما يقال همزة الوصل بين القانون العام والقانون الخاص.²

تبدو مظاهر التقارب بين القانونين الإداري والمدني فقط في الدول التي تتبنى ازدواجية القانون. فالإدارة تلجأ إلى قواعد القانون الخاص قصد توجيه الاقتصاد أو تسيير مرافق عمومية تجارية وصناعية. كما نجد العديد من المبادئ العامة يتبناها القانون الإداري أيضا في القانون المدني مثل فكرة الحق، القوة القاهرة، نظرية العقد، نظرية الظروف الطارئة، وجوب تنفيذ الالتزامات التعاقدية بحسن نية.

كذلك يشمل القانون الإداري على كثير من المواضيع نجد أصلها في القانون المدني، لكنها تأخذ مفاهيم جديدة تختلف عن المفاهيم التي يعرفها القانون المدني نظرا لطبيعة كل من القانونين. لتأخذ حلة جديدة وبشروط مغايرة أحيانا، من بين ذلك نذكر على الخصوص العقود، المسؤولية التقصيرية، الوصاية،¹⁸ الأموال العمومية والموظفين... الخ.

وإضافة إلى ما سبق نجد الإدارة أحيانا تطبق قواعد القانون الخاص، المدنية والتجارية والاجتماعية في تعاملاتها، كما هو الشأن في تسييرها للمرافق التجارية والصناعية. أو قيامها بالتزود من السوق دون اعتماد أساليب الصفقات العمومية.

والقضاء الإداري يطبق قواعد المسطرة المدنية على المنازعات الإدارية، وحتى عند وجود مسطرة إدارية خاصة، فإن مبادئها تكون مستوحاة من المسطرة المدنية.

وبالمقابل يلاحظ غزو القانون الإداري لبعض معادل القانون الخاص، فبعض الهيئات الخاصة (جمعيات، شركات، نقابات وأشخاص عاديين)، تمارس نشاطا إداريا عندما تساهم في تسيير مرافق عمومية، ومن أمثلة ذلك ملتزمو المرافق العمومية والنقابات المهنية (المحاماة / الطب) والجمعيات

¹ - مليكة الصروخ: القانون الإداري: دراسة مقارنة. مرجع سابق، ص: 49.

² - عبد الرحمان البكريوي: الوجيز في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص: 19.

¹⁸ - عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 38-39.

الرياضية (الجامعة الملكية لكرة القدم وغيرها). هذه الأشخاص الخاصة تخولها الدولة حق التصرف كسلطة عامة، وتطبق قواعد القانون الإداري على هذه التصرفات.¹⁹

الفرع الثاني: القانون الإداري والقانون الجنائي

إذا كان القانون الجنائي هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الأفعال المجرمة وتبين عقوبتها، فمضمون هذا القانون يجعله في خدمة القانون الإداري من خلال الحماية التي يضمنها للأموال²⁰ العامة وللموظفين العموميين، نظرا لطبيعة المهمة العامة للمكلفين بها ويفرض عقوبات على الغير الذي يهين الموظف أو يعتدي عليه. ومقابل هذه الحماية فالموظف يتعرض لعقوبات مشددة إذا ما استغل الظروف المتوفرة له أو غير ذلك من الجرائم التي قد يرتكبها أثناء أو بسبب ممارسة وظيفته. والقانون الجنائي هو الذي يحدد تلك العقوبات ويشدها مؤكدا بذلك خطورة المهام المسندة إلى الموظف العمومي، وبالتالي يساعد بذلك القانون الإداري على حسن سير الإدارة ودفع القائمين عليها إلى تجنب كل ما من شأنه أن يخل بهذا السير.

ويخدم القانون الإداري القانون الجنائي بالعمل على تنفيذ الإجراءات والعقوبات التي يقرها هذا الأخير. فعدم التنفيذ أو البطء فيه يجعل تلك العقوبات بدون جدوى، وتقاعس الإدارة في التنفيذ يعد عملا غير شرعي تتحمل مسؤولية سلبياته. كما أن كلا القانونين قد يقرر فرض عقوبات على نفس الجرائم. فالجرائم التي يرتكبها الموظفون داخل الإدارة أو بسبب الإدارة تترتب عنها في نفس الوقت عقوبات جنائية يحددها القانون الجنائي وعقوبات تأديبية يقرها القانون الإداري. ولا يخل هذا بالمبدأ المعروف عقوبة واحدة لجرم واحد. بل إن العقوبات الجنائية يمكن أن تكون سببا في حرمان المعاقبين من تولي الوظائف العامة أو الاستمرار فيها.²¹

وقد يختلف القانونان في تعريفهما لقضايا معينة نظرا لطبيعة المبادئ والأسس التي يركز عليها كلا القانونين مثل تعريف الموظف العمومي كما تختلف الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية من بعض الزوايا،²² إلا هذه الاختلافات دليل على استقلال القانونين، ولا يمنع من العلاقات الوثيقة بينهما.

¹⁹ - أحمد البخاري: القانون الإداري العملي، الجزء الأول الطبعة الثانية، 2004، ص: 29.

²⁰ - محمد مرغني: مرجع سابق، ص: 19.

²¹ - عبد القادر باينة: نفس المرجع السابق ذكره، ص: 45.

²² - للمزيد من التفصيل في هذه النقطة أنظر: محمد مرغني مرجع سابق ذكره، ص: 35.

هذا، وقد يكون للقانون الإداري صلات أخرى بكثير من فروع القانون الأخرى مثل القانون الدولي العام أو القانون الدولي الخاص (كما يحدث في دعاوى الجنسية أو إقامة الأجانب مثلا) وأيضا بعلوم أخرى مثل علم السياسة والاقتصاد... الخ²³.

المبحث الثالث: مصادر القانون الإداري

لا تختلف مصادر القانون الإداري في جوهرها عن المصادر المشتركة لكل فروع القانون بغض النظر عن اختلاف فروعها، ولكن أهمية هذه المصادر بالنسبة للقانون الإداري تبرز خاصة من الدرجة التي يحتلها كل مصدر منها، والتي تؤكد جانبا من مظاهر استقلال القانون الإداري، وتدرج هذه المصادر من حيث القوة ويمكن استعراضها على أساس أن نميز بين المصادر المكتوبة (أ) والمصادر غير المكتوبة (ب). وللإشارة فهناك من يصنفها إلى مصادر رسمية (التشريع، العرف) ومصادر غير رسمية أو مصادر تفسيرية غير ملزمة تقتصر على تفسير القواعد القانونية (القضاء - الفقه).

المطلب الأول: المصادر المكتوبة

إذا كان القانون الإداري طبقا لخصائصه قانونا غير مدون، فغياب التدوين لا يعني أن المصادر التي يعتمد عليها غير مقننة، بل إن قواعده نجدها متفرقة في العديد من المصادر المكتوبة نذكرها تباعا: الشريعة الإسلامية، الدستور، القوانين التنظيمية، المعاهدات الدولية، التشريع (القانون العادي)، والقرارات التنظيمية.

الفرع الأول: الشريعة الإسلامية

تعد الشريعة الإسلامية المصدر الأساسي لكل القوانين الوضعية، إذ إضافة إلى أصولها ومبادئها فالحضارة الإسلامية ساهمت في تطوير كثير من مبادئ ونظريات القانون الإداري وتطبيقاته سواء في تسيير الإدارة أو ما كان يعرف بالدواوين. أو تعزيز جانب من القضاء الإداري الذي كان يعرف بقضاء المظالم، إذ كان يتبع تصرف الولاة ويراقبهم حتى يبقوا مهتدين بهدي الشريعة الإسلامية وأحكامها الحقيقية السمحاء²⁴.

فإذا كانت الدولة المخزنية تخضع في جميع معاملاتها لقواعد الشريعة الإسلامية والأعراف، فتعرض المغرب للاستعمار أدى إلى انحصار مجال الشريعة الإسلامية لفائدة القانون الوضعي المقتبس

²³ - أنظر: محمد مرغني: مرجع سابق ذكره، ص: 35.

²⁴ - عبد القادر باينة: مرجع سابق ذكره، ص: 53.

من القانون الفرنسي. إذ لا نكاد اليوم نجد مجالاً قانونياً إلا ويخضع لمقتضيات القانون الذي طالما خضع لمبادئ الشريعة الإسلامية.

لقد شكلت قواعد الشريعة الإسلامية أساساً مرجعياً للعديد من تدخلات المخزن، وكانت مقتضياتها تحكم العديد من مظاهر اشتغال الدولة.

إلا أن خضوع المغرب لسلطة الحماية أعاد التساؤل حول سريان قواعد الشريعة الإسلامية وتنظيمها لبعض تدخلات أجهزة الدولة العصرية. إذ لم تكن مظاهر الاستعمار لتشمل فقط الجوانب السياسية والإدارية والاقتصادية بل امتدت كذلك لتشمل القواعد المنظمة للمعاملات الاجتماعية، وأصبح المجال العام مقسماً بين القوانين الوضعية (القانون الإداري والمدني، الجنائي وغيرهما...) وقواعد الشريعة الإسلامية التي انحصرت مجال تطبيقها ليشمل قواعد الأحوال الشخصية والأسرة.

إذ بالرغم من تأكيد جميع الدساتير المغربية في ديباجتها على أن المملكة المغربية دولة إسلامية... فالواقع القانوني الإداري يثبت غزو القانون الوضعي لجميع المجالات بما فيها تلك التي كانت مؤطرة بقواعد الشريعة الإسلامية. غير أن ذلك لا ينفي القول على أن القانون الإداري مازال في حاجة إلى مجموعة من الأحكام والمبادئ المعروفة في الشريعة الإسلامية لضمان حسن سير الإدارة والمرافق الإداري، وإن كان ممكن القول بأن أزمة الإدارة هي أزمة أخلاقية-روحية في العديد من مظاهرها.

الفرع الثاني: الدستور والقوانين التنظيمية

سبق أن أشرنا إلى أن القانون الإداري ما هو إلا امتداد للقانون الدستوري، إذ يعد الدستور القانون الأسمى للدولة وبالتالي فكل القوانين الأخرى ومن بينها القانون الإداري لا يمكن أن تخرج عن أحكامه، كما أن الدستور يضم أغلب المبادئ والأحكام الخاصة بالقانون الإداري، كما هو الأمر بالنسبة للفصول المنظمة للجماعات الترابية وممارسة السلطة التنظيمية من طرف رئيس الحكومة، وإمكانية تفويض اختصاصه للوزراء والمساواة في تقليد الوظائف العمومية...

أضف إلى ذلك، إلى أن دستور فاتح يوليوز 2011 يتضمن العديد من المقتضيات ذات الصلة بالقانون الإداري. وهكذا تضمن الفصل الأول منه تحديد التنظيم الترابي للمملكة الذي يعد تنظيمياً لا مركزياً يقوم على الجهوية المتقدمة، وتضمن الفصل 75 من الدستور التأكيد على حق الإضراب باعتباره حقاً مضموناً.

وفي مجال التعيين في الإدارة العمومية حدد الفصل 49 من الدستور حق الملك في التعيين في الوظائف السامية التالية باقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني:

◆ والي بنك المغرب؛

◆ الوزراء والولاة والعمال؛

◆ المسؤولين عن الإدارة المكلفة بالأمن الداخلي؛

◆ المسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية؛

وأسند الدستور لقانون تنظيمي مهمة تحديد لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية.

في حين حدد الفصل 71 من الدستور عدة ميادين ذات الطبيعة الإدارية التي يجب أن يتم التشريع فيها من قبل البرلمان، ومنها:

◆ النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية؛

◆ الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين؛

◆ نظام مصالح وقوات حفظ الأمن؛

◆ نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية؛

◆ النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية؛

◆ النظام الضريبي ووعاء الضرائب ومقدار طرق تحصيلها؛

◆ نظام الجمارك؛

◆ التعمير وإعداد التراب؛

◆ إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام؛

◆ تأمين المنشآت ونظام الخوصصة.

وإضافة إلى هذه المجالات تنضاف مشمولات أخرى تم تحديدها في نصوص متفرقة أخرى في الوثيقة الدستورية.

وخصص الباب الخامس منه للسلطة التنفيذية، إذ حدد مدلول الحكومة في الفصل الثامن والسبعين الذي حدد تركيبة الحكومة في كل من رئيس الحكومة والوزراء ويمكن أن تضم كتابا للدولة.

فيما أسند الفصل التاسع والثمانون للحكومة مهمة ممارسة السلطة التنفيذية، ولرئيس الحكومة السلطة التنظيمية والذي له أن يفوض بعضها منها إلى الوزراء.

كما حدد الدستور اختصاص رئيس الحكومة في مجال التعيين في الوظائف المدنية في الادارة العمومية (الفصل 91) مع إمكانية تفويض هذه السلطة.

وحدد الفصل 92 المجالات التي تعرض على المجلس الحكومي والتي من بينها:

مشاريع المراسيم التنظيمية؛

تعيين الكتاب العامين ومديري الإدارات المركزية بالإدارة العمومية ورؤساء الجامعات والعمداء ومديري المدارس والمؤسسات العليا.

وانتقل عدد الفصول المخصصة للجهات والجماعات الترابية الأخرى، من ستة في الدساتير السابقة ليصل إلى إحدى عشر فصلا في الدستور الحالي.

ومن بين مستجدات الوثيقة الدستورية في المجالات ذات الصلة بالقانون الإداري، ادراجها للحكمة الجيدة ومبادئها وجعلها من ضمن مشمولاتها. اذ نص الفصل الأول على أن النظام الدستوري للمملكة يقوم على مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

فيما حدد الفصل 154 المبادئ التي على أساسها يجب أن تنظم المرافق العمومية والتي تتمثل

في:

◆ المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها؛

◆ الإنصاف في تغطية التراب الوطني؛

◆ الاستمرارية في أداء الخدمات؛

كما حدد الفصل 154 من الدستور المعايير التي يجب أن تخضع لها المرافق العمومية وهي:

◆ الجودة؛

◆ المحاسبة والمسؤولية؛

◆ الخضوع للمبادئ والقيم الديمقراطية في التسيير.

إطار التنزيل الفعلي لهذه المقتضيات الدستورية، ولاسيما الفصل 157 منه الذي أحال على وضع ميثاق للمرافق العمومية، صدر القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية سنة 2021²⁵. ويشكل هذا القانون الإطار المرجعي الملزم الذي يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية. وقد جاء هذا الميثاق ليفصل في القواعد الملزمة والمبادئ الأساسية لتدبير المرافق العمومية، حيث ركز على الانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج، مع تكريس مبادئ الجودة والانفتاح والتواصل كركائز أساسية. كما وضع آليات عملية لربط المسؤولية بالمحاسبة، ومنع حالات تضارب المصالح، وفرض على الإدارة اعتماد الشفافية في التدبير وتقديم الحساب عن أداؤها، مما يعزز من نجاعة المرفق العام ويضمن حماية حقوق المرتفقين في مواجهة الإدارة.

بجانب الدستور نجد القوانين التنظيمية والتي يعترف لها الدستور بهذه الصفة وتخضع لإجراءات خاصة محددة في الدستور، وتأخذ مكانتها من حيث مسطرة إعدادها وإقرارها. فوفق المعيار الشكلي تتميز القوانين التنظيمية²⁶ بأنها:

- ◆ قواعد مكملّة للوثيقة الدستورية؛
- ◆ وجوب انصرام مدة عشرة أيام بين إيداعها والمداولة فيها؛
- ◆ لزوم إقرار القوانين التنظيمية بمجلس المستشارين بصيغة موحدة؛
- ◆ ضرورة عرضها على المحكمة الدستورية.

لقد تضمن الدستور الحالي مستجدات ترتبط بمجالات ومساطر اعتماد القوانين التنظيمية، اذ وسع من مجالات ومشمولات القوانين التنظيمية لتشمل الميادين التالية:

- ◆ مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية؛
- ◆ مجلس وطني للغات والثقافة الأمازيغية؛
- ◆ الإضراب؛
- ◆ الأحزاب السياسية؛

²⁵ القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.58 بتاريخ 3 ذي الحجة 1442 (14)

يوليو 2021)، الجريدة الرسمية عدد 7006 بتاريخ 22 يوليو 2021، ص 5702

²⁶ مصطفى قلوبوش: الإطار القانوني والفقهي للقوانين التنظيمية. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 47، دجنبر 2002، ص: 11.

- ◆ حقوق فرق المعارضة (والذي ترك الدستور أمر تنظيمها حسب الحالة بموجب قوانين تنظيمية القوانين أو بمقتضى النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان):
- ◆ الملتزمات في مجال التشريع؛
- ◆ العرائض المقدمة إلى السلطات العمومية؛
- ◆ مجلس الوصاية؛
- ◆ لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية؛
- ◆ مجلس النواب؛
- ◆ مجلس المستشارين؛
- ◆ اللجان النيابية لتقصي الحقائق؛
- ◆ القانون التنظيمي للمالية؛
- ◆ تنظيم وتسيير أشغال الحكومة؛
- ◆ النظام الأساسي للقضاة؛
- ◆ المجلس الأعلى للسلطة القضائية؛
- ◆ إجراءات وشروط الدفع المتعلق بعدم دستورية قانون أمام المحكمة الدستورية؛
- ◆ انتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية؛
- ◆ الجهات؛
- ◆ مجالس العمالات والاقاليم؛
- ◆ الجماعات؛
- ◆ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛

أما بخصوص المساطر المعتمدة في اعتماد والموافقة على مشاريع القوانين التنظيمية، فيمكن التمييز بين مرحلتين:

- . المرحلة الحكومية: والتي يتم فيها إعداد مسودات هذه النصوص والقيام بالمشاورة اللازمة لضمان أكبر مشاركة للفاعلين في صياغتها قبل عرضها على المجلس الحكومي والمجلس الوزاري.
- . المرحلة البرلمانية: والتي تتمثل في إحالة هذه المشاريع على مجلسي البرلمان من أجل الدراسة والتصويت عليها.

وبخصوص هذا النوع من النصوص القانونية، فعقب التصويت عليها يجب إحالتها على المحكمة الدستورية للتأكد من مطابقتها لأحكام الدستور ليتم نشرها في الجريدة الرسمية.

ويمكن تحديد أهم مراحل هذه المسطرة فيما يلي:

- ◆ التداول بشأنها في المجلس الوزاري (الفصل 49 من الدستور)؛
- ◆ الاحالة بالأسبقية على مجلس النواب؛
- ◆ لا يتم التداول في شأنها من قبل مجلس النواب إلا بعد مضي (عشرة أيام) على وضعها لدى مكتبه؛
- ◆ تتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين بمجلس النواب، غير أنه إذا تعلق الأمر بمشروع قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية فإن التصويت يتم بأغلبية أعضاء مجلس النواب؛
- ◆ يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين باتفاق بين مجلسي البرلمان على نص موحد؛
- ◆ لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقة أحكامها للدستور.

وقد أقرت المحكمة الدستورية منذ سنة 2011 هذه المسطرة في جل مشاريع القوانين التنظيمية المحالة عليها من أجل النظر في مطابقتها لأحكام الدستور²⁷.

ونظرا لكون الطبيعة التأسيسية للمرحلة الموالية لتنفيذ دستور فاتح يوليوز 2011، فقد تضمنت الوثيقة الدستورية مقتضى ورد في الفصل 86 منه ينص على أنه تعرض مشاريع القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور وجوبا قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان، في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور.

ولم تعرف هذه الفترة (الولاية التشريعية التاسعة) المصادقة على أي مقترح قانون تنظيمي اللهم ما ارتبط بمقترح القانون التنظيمي المتعلق باللجان النيابية لتقصي الحقائق الذي تمت إعادته

²⁷قرارات

رقم: 11/11، 11/817، 11/818، 11/820، 12/821، 12/821، 14/862، 14/854، 14/941، 14/943، 15/950، 15/955، 15/961، 968/961، وغيرها.

الى لجنة العدل والتشريع وحقوق الانسان بمجلس النواب بعد أن تم عرضه على الجلسة العامة بتاريخ 28.

ومن المجالات ذات الطبيعة الإدارية التي تم تأطيرها بالقوانين التنظيمية يمكن الإشارة إلى:

◆ العرائض المقدمة إلى السلطات العمومية؛

◆ لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية؛

◆ القانون التنظيمي للمالية؛

◆ حق الإضراب؛

◆ تنظيم وتسيير أشغال الحكومة؛

◆ الجهات؛

◆ العمالات والأقاليم؛

◆ الجماعات.

الفرع الثالث: المعاهدات الدولية

على الرغم من كونها مصدرا من مصادر القانون الدولي العام لكن أحيانا تتضمن أحكاما مرتبطة بمبادئ القانون الإداري كحقوق وحرية المواطنين التي تتضمنها المواثيق الدولية وتلزم الدول تتطلب من الإدارة احترامها وتوفير الشروط الضرورية والعملية لهذا الاحترام من خلال تنظيم ممارستها وضمان التمتع بها. هناك أيضا بعض العقود الإدارية نجد أصلها في المعاهدات: مثلا العقود التي تبرمها الدولة مع الموظفين الأجانب قد نجد أصلها في معاهدات واتفاقات ثقافية أو تقنية بين الدول، وكذلك العقود التي تبرمها الإدارة مع الأجانب كالعقود الخاصة بتسيير بعض المرافق العامة والعقود الخاصة بتوريد الخدمات أو المواد.¹

الفرع الرابع: التشريع (القانون العادي)

ويقصد بالتشريع، في معناه الواسع كل القواعد الملزمة المتسمة بالعموم والتجريد بينما يقصد به في معناه الضيق كل ما يصدره الجهاز التشريعي (البرلمان)، وقد توسع أيضا ليشمل كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية من خلال ما هو محدد في الوثيقة الدستورية. وقد ساير الدستور المغربي النهج الذي

²⁸ انظر تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الانسان بمجلس النواب المتعلق باللجان النيابية لتقصي الحقائق. السنة التشريعية الثانية

2012-2013، دورة أبريل 2013.

¹ - عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 55.

اعتمده الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث حدد الفصل 71 من الدستور المغربي 2011 لائحة من القضايا يتولى التشريع فيها البرلمان نجد كثيرا منها يرتبط بالقانون الإداري كالأنظمة الأساسية الخاصة بالقضاة والموظفين والنظام الانتخابي لمجالس الجماعات الترابية وإحداث المؤسسات العمومية... إضافة إلى مواضيع أخرى، وفي المقابل حدد الفصل 72 المجالات التي هي من اختصاص السلطة التنظيمية.²⁹

الفرع الخامس: القرارات التنظيمية

لا تختلف القرارات التنظيمية من حيث المضمون عن القانون، إذ تتصف هي أيضا بالعمومية والتجريد والإلزام، إلا أنها تصدر عن السلطة التنفيذية. وتعرف سلطة اتخاذ القرارات التنظيمية بالسلطة التنظيمية، ويمارسها في المغرب رئيس الحكومة وفقا للفصل (90) وتحمل القرارات التنظيمية هذه الصادرة عنه التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها، وهي تدخل في إطار المجال التنظيمي المعهود به للحكومة. وتبعاً لذلك فإن المعيار الشكلي هو الحاسم للتمييز بين القرارات التنظيمية والقانون ويعني اختلاف السلطة المختصة بإصدار كل نوع منهما. ونظراً لاشتراكهما في الصفات الموضوعية من حيث العمومية والتجريد فإن القرارات التنظيمية تعرف أيضاً بالتشريع «الثانوي» أو «الفرعي» لتمييزها عن «التشريع العادي» أي القانون.³⁰ والقرارات الإدارية نوعان، هناك القرار الإداري التنظيمي التي لا يستهلك مرة واحدة بمجرد تطبيقه ويهم فئة معينة، أما القرار الإداري الفردي فيهم شخص محدد بصفته واسمه كأن يتعلق الأمر بترقية مثلاً دون أن يتعداه إلى موظف آخر، الذي يتطلب استصدار قرار جديد لترقيته، وتأتي القرارات التنظيمية في مرتبة أدنى من القانون لكنها على درجة من القرارات الإدارية الفردية.

وتعتبر القرارات التنظيمية من الوسائل الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة في نشاطاتها اليومية، ولهذا فهي تدرج في مصادر القانون الإداري على أساس القانون بمفهومه الواسع وليس القانون بالمعنى الشكلي الصادر عن السلطة التشريعية.

²⁹ يمكن العودة إلى القسم المتعلق بالحكومة، وبشكل خاص تحديد نطاق التشريع ومجال التنظيم.

³⁰ - عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 59.

المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة

تحتل المصادر غير المكتوبة مرتبة أساسية من بين مصادر القانون الإداري في ضبط كثير من مبادئه وأحكامه يمكن أن نحصرها في: العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون والاجتهاد القضائي والفقه.

الفرع الأول: العرف الإداري

ويقصد به السير على نمط معين مدة تكفي لكي تضيف على القاعدة عنصر الإلزام ويتولد العرف في القانون الإداري من التزام الإدارة في إشرافها على مرفق ما بقاعدة معينة والسير على فترة من الزمن، فتصبح تلك القاعدة ملزمة لها، حيث لا تستطيع العدول عنها، بشرط ألا تكون تلك القواعد مخالفة للدستور وللقوانين³¹ وللقرارات التنظيمية المعمول بها، وعموما يعد العرف مصدرا ثانويا للقانون الإداري نظرا لحدثة قواعد القانون الإداري.

الفرع الثاني: المبادئ العامة للقانون

كسائر المصادر الأخرى السابقة، لا ينكر القانون الإداري المبادئ العامة للقانون كمصدر خاص به والتي تعد مظهرا من مظاهر دولة القانون، وهي متعددة يحاول الفقهاء توسيعها بغية إعطاء أسس سليمة وشرعية للأعمال القانونية والتصرفات اليومية للأفراد وللسلطات العمومية.

ويلعب القضاء الإداري دورا أساسيا في إظهار هذه المبادئ العامة والكشف عنها وأحيانا خلقها بأن يستوحى من الروح العامة للقانون. وقد أقر الدستور المغربي كثيرا منها في الباب الأول منه لممارسة كثير من الحقوق والحريات، وأصبحت بالتالي هذه المبادئ أحد مصادر القانون الإداري وتلتزم الإدارة بها عند وضع قراراتها أو القيام بنشاطاتها وإلا تعرضت أعمالها للبطلان نذكر منها،³² مبدأ قوة الشيء المقضى به، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ كفالة حق الدفاع، مبدأ وجوب احترام الحقوق المكتسبة، مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات على الفعل الواحد ومبدأ حرية التجارة والصناعة....

الفرع الثالث: الاجتهاد القضائي

يعد الاجتهاد القضائي من أهم مصادر القانون الإداري نظرا للدور الأساسي والبارز الذي يضطلع به في اكتشاف قواعده ووضعها وتطويرها، مما أدى إلى نعت القانون الإداري بأنه قانون قضائي سنتولى تبين ذلك عند الحديث عن خصائصه.

³¹ - محمد مرغني: م.س. ص:50.

³² - عبد القادر باينة: م.س. ص:63-64.

الفرع الرابع: الفقه

يعد الفقه مصدرا استثنائيا للقانون الإداري لكونه يقدم نوعا من الإرشاد لكل من المشرع والقاضي، فالفقيه يشرح القواعد القانونية ببيان معناها وإيضاح شروط تطبيقها والنقائص والعيوب التي تتضمنها الأنظمة القانونية والحلول الممكنة لإصلاحها.

المبحث الرابع: مستجدات التنظيم الإداري في ظل التحول الرقمي

المبحث الرابع: نشأة القانون الإداري في فرنسا والمغرب

يتسم القانون الإداري بأنه قانون حديث النشأة إذ يرجع تاريخ نشوئه إلى بداية القرن 19، وقد ارتبط هذا القانون بنظام ازدواجية القانون في البلدان التي تفرد قواعد قانونية متميزة للإدارة تطبق على أنشطتها تميزا لها عن الثقافة القانونية الأنجلوسكسونية التي لا تعترف للإدارة بوضعية متميزة عن الخواص، وبالتالي قانون إداري ينظمها.

المطلب الأول: نشأة القانون الإداري في فرنسا

تعد فرنسا أول دولة أخذت بنظام ازدواجية القانون وعنها أخذت باقي الدول. إذ ظهر القانون الإداري مع مجيء الثورة الفرنسية، حيث أدت خيارات رجال الثورة إلى الاستغناء عن قواعد القانون الخاص في تنظيم نشاط الإدارة وضبط علاقتها بالجمهور إلى نشوء هذا القانون، من خلال إنشاء أجهزة خاصة لفض النزاعات الإدارية، تحولت مع مرور الوقت إلى محاكم خاصة متميزة عن المحاكم العادية، تطبق قانونا خاصا متميزا عن القانون الإداري¹.

وباعتبار أن القانون الإداري يعد نتاجا لاجتهادات مجلس الدولة لذلك فقد تدرج في النشأة وارتبط بالتطورات التي رافقت تطور القضاء الإداري ممثلا في اجتهادات مجلس الدولة، حيث تدرج في ثلاث مراحل لم يكن في بداية الأمر إلا جهازا إداريا استشاريا بجانب الحاكم ثم تحول إلى جهاز شبه قضائي خاضعا لوصاية من قبل الملك قبل أن يرتقي إلى مستوى الجهاز القضائي المستقل.

وقد أخذت بنظام الثنائية القانونية هذا مجموعة من الدول كمصر، إلى جانب أخرى في الحقبة الاستعمارية، خصوصا الدول الإفريقية الفرنكوفونية بمن فيها دول المغرب العربي، حيث نجد

¹ - أحمد البخاري: مرجع سابق ذكره، ص:23.

كل من تونس والجزائر والمغرب، أخذت بثنائية القانون (قانون إداري-قانون خاص) مع وحدة القضاء في البداية قبل أن تتبنى ثنائية القانون والقضاء.

المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري في المغرب

كانت سلطات الحكم والإدارة في المغرب ما قبل الحماية مجتمعة في يد السلطان يفوضها إلى وزير كلما توسعت القضايا المعروضة عليه، ولم يعرف القانون الإداري بمعناه الحديث إلا مع معاهدة الجزيرة الخضراء 1906 وظهير 12 غشت 1913 المتعلق بالتنظيم القضائي. وبعد الاستقلال أنشأ المجلس الأعلى في 27 شتنبر 1957، والذي من جملة اختصاصاته البث في دعاوى الإلغاء للشطط في استعمال السلطة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية، واستمر الأخذ بازدواجية القانون مع وحدة القضاء إلى حين إنشاء المحاكم الإدارية بقانون 90-41 سنة 1993 تبعته محاكم استئناف إدارية سنة 2006، حيث أصبح يتبنى الأزواجية في القانون والقضاء، وبذلك خطى خطوة هامة في اتجاه توطيد قواعد القانون الإداري.

المبحث الخامس: خصائص القانون الإداري

يهتم القانون الإداري، كفرع من القانون العام الداخلي، بتنظيم ونشاط الإدارة، وبحكم قواعده التي هي قواعد خاصة، يتميز بمجموعة من الخصائص تجعله يختلف عن باقي فروع القانون الأخرى، وقد حاول الفقهاء إبرازها مع التأكيد على بعض الصفات التي ينفرد بها عن القوانين الأخرى، ويمكن أن ينسب للقانون الإداري كثير من الصفات والخصائص لكننا سوف نقتصر على ما نراه هاما منها: قانون حديث النشأة، قانون قضائي قانون غير مقنن.

وهناك من يضيف خصائص أخرى: قانون السلطة العامة - مستقل - سريع - التطور -

مرن.

المطلب الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة

لقد سبق أن أكدنا بأن نشأة القانون الإداري بمفهومه الحديث باعتباره قواعد متميزة عن قواعد القانون الخاص، لم يظهر إلا في النصف الثاني من القرن 19، حيث أصبح يكتمل في فرنسا تبعا لتطور القضاء الإداري بها وتكيفه مع التطورات الاجتماعية والاقتصادية خلال القرن 20. فالنظرة التي سادت فيها ترتكز على وجود قانون خاص يطبق على العلاقات التي تكون فيها الإدارة طرفا وعلى وجود

محاكم خاصة تفصل في النزاعات الناشئة عن هذه العلاقات. وينطلق إحداث المحاكم الإدارية في فرنسا بإنشاء محاكم خاصة تفصل في النزاعات الإدارية وفي قمة هذه المحاكم يوجد مجلس الدولة¹.

وهكذا، فوجود القانون الإداري في فرنسا اقترن بإنشاء محاكم إدارية متميزة عن المحاكم العادية. خاصية الحداثة جعلت من القانون الإداري قانون متطور ومتجدد ومرن، متكيفا مع التطور والتجدد الذي تعرفه الحياة الإدارية والنشاطات المتنوعة التي تقوم بها الإدارة تبعا لتطور مفهوم الصالح العام، واتساع ميدان تدخل الدولة في كثير من النشاطات الاقتصادية والاجتماعية التي كانت مقصورة من قبل الخواص. وإن تنظيم هذا النشاط أصبح يخضع لقواعد معينة، هي قواعد القانون الإداري بشكل متميز كما كان عليه الأمر قبل إنشاء القانون الإداري في مفهومه الحديث، وبشكل متميز أيضا عما هو عليه الوضع في الدول الأنجلوسكسونية التي لا تعرف قانونا إداريا مميزا عن القانون الخاص، سمة الحداثة هذه تجعل من القانون الإداري خاضعا للتطور والتجدد وسيبقى قابلا للمرونة³³ تبعا لتطور القضاء.

ولعل أبرز تجليات هذا التطور والتجدد في المنظومة القانونية المغربية المعاصرة، هو صدور القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية. فهذا القانون لم يكن مجرد نص تنظيمي عابر، بل جاء ليؤكد مرونة القانون الإداري وقدرته على الانتقال من 'إدارة السلطة' إلى 'إدارة الخدمة'. وتتجلى هذه المرونة في إقرار مفاهيم غير مسبقة تكسر القواعد الكلاسيكية، ومن أهمها:

◆ تكريس 'مبدأ الثقة': حيث أصبح سكوت الإدارة بعد انصرام الآجال القانونية بمثابة موافقة وقبول لطلب المرتفق، وهو ما يقلب القاعدة التقليدية التي كانت تعتبر السكوت رفضاً.

◆ إلزامية الرقمنة: عبر فرض التعامل عبر 'البوابة الوطنية للمساطر والإجراءات الإدارية'، مما يثبت أن القانون الإداري يواكب الثورة الرقمية (استراتيجية المغرب الرقمي 2030).

◆ الحد من البيروقراطية: من خلال إلغاء إجراءات أثقلت كاهل المرتفقين لعقود، مثل 'تصحيح الإمضاء' و'الإشهاد على مطابقة النسخ للأصول' بالنسبة للوثائق الصادرة عن الإدارات العمومية.

¹ - المصطفى خطابي: مرجع سابق ذكره، ص:25.

³³ - عبد القادر باينة: مرجع سابق ذكره، ص:73.

إن إدماج هذه المقتضيات ضمن صلب القانون الإداري المغربي هو تزكية لخاصية 'التطور' التي ذكرناها، حيث استطاع المشرع استيعاب التحولات الاجتماعية والتقنية لتقديم إدارة أكثر قرباً ونجاعة

المطلب الثاني: القانون الإداري أساساً قانون قضائي

يتميز القانون الإداري بأنه قانون قضائي لكون أبرز نظرياته الأساسية ومبادئه الرئيسية وقواعده من صنع القضاء وعلى وجه التحديد من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي.

حقاً أننا نجد الآن كثيراً من القواعد التي مصدرها التشريع، سواء كان هذا التشريع الأساسي (الدستور) أو العادي (القانون) أو الثانوي (الفرعي)، بالإضافة إلى مصادر أخرى كالعرف والمبادئ العامة للقانون... إلا أنه يبقى للقضاء دائماً مساحة واضحة على قواعد القانون الإداري، إذ مهما تعددت التشريعات في المجال الإداري وتنوعت وأحكمت صياغتها فإن الوقائع التي تخضع لأحكام هذا القانون يصعب حصرها وهي متجددة ومتغيرة دوماً بتجدد الحياة الإدارية وتغيرها بحيث يصعب العثور على القاعدة التشريعية³⁴ تبعاً لتنوع مفهوم الصالح العام.

وهكذا، فدور القاضي الإداري رغم أنه ليس مشرعاً يخلق القواعد الجديدة ويفسر تلك القائمة ويوازن في ذلك بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة (بين السلطة والحرية).

* خلق القاعدة القانونية من طرف القاضي:

القاضي هو المبدع للنظريات والمبادئ المتميزة عن تلك التي يعرفها القانون الخاص (قرار بلانكو 1873)، ولهذا فإن أهم نظريات القانون الإداري ولو أنها أصبحت في معظمها مدونة يرجع أصلها إلى القضاء الإداري: كالعقود الإدارية، المسؤولية الإدارية، ونزع الملكية من أجل المصلحة العامة، وتنفيذ القرارات الإدارية... الخ وقد تميز القضاء المغربي عن نظيره الفرنسي فيما يخص رقابة القرارات الصادرة عن رئيس الدولة، مما يؤكد على اختلاف دور القاضي من بلد لآخر تبعاً للتطورات الخاصة بكل بلد.

* تفسير القانون من قبل القضاء: ويستمد التفسير أصله من حرية القاضي الإداري في التقييم معتمداً في ذلك على السلطة التقديرية وما تمليه عليه ظروف النازلة على المبادئ العامة المقررة في القانون وخصوصيات المجتمع.

³⁴ - محمد مرغني: مرجع سابق ذكره، ص: 21.

* الموازنة بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة:

القاضي الإداري هو الذي يزيل عن القانون الإداري صفة بأنه لا يخدم إلا الإدارة وأنه جاء فقط لضمان امتيازاتها على حساب الأفراد، وبذلك فإن القانون الإداري تبعا لدور القاضي الإداري يعمل في نفس الوقت على تحقيق المصلحة العامة دون أن يغفل المصالح الخاصة على أساس أن تحقيق المصلحة الخاصة يمكن أن يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة ويعمل القاضي مثلا على نزع الملكية الخاصة لصالح نشاط خاص على أساس أن هذا النشاط يحقق المصلحة العامة (مثلا في سنة 1975 رجح القضاء المصلحة الشخصية لموظفة مغربية تعمل في البعثة الثقافية المغربية بفرنسا، إذ رفض المقرر القاضي بإرجاعها إلى المغرب على أساس أن الإدارة <<لم تختار الوقت المتلائم لقرارها>>، وفي فرنسا أيضا قرر مجلس الدولة تفضيل مصلحة مستشفى للأمراض العقلية في ملك الخواص على مصلحة عامة في شق طريق رئيسي.

فالاتجاه القضائي يبرز دور القاضي في خلق كثير من قواعد القانون الإداري وجرأته في تفسير القانون ورغبته في الموازنة بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة، والمقارنة بين مختلف المصالح العامة، وهو بذلك يعمل على إعطاء القانون الإداري كثيرا من معالمه الأساسية.

المطلب الثالث: القانون الإداري قانون غير مقنن

يقصد بالتقنين إصدار قانون يضم القواعد الكلية والتفصيلية التي تحكم نوعا معينا من النشاط، ومعظم فروع القانون توجد الآن مدونة. أما القانون الإداري فلم يتم تقنينه إلى الآن، بل يرى الفقهاء أن تجميعه في وثيقة واحدة ليس بالأمر اليسير.

والحقيقة أن عدم تقنين القانون الإداري لا يرجع إلى حداثة المادة وحدها، بل إلى طبيعة التشريعات الإدارية ذاتها، فالتقنين من طبيعته أن يضفي على التشريع المقنن ثباتا نسبيا، ويجعل التعديل فيه أصعب بكثير من التعديل في تشريع منفرد، وهذا الثبات يتلاءم مع الكثير من قواعد القانون الإداري، ذلك أن قواعد هذا القانون ليست مقصورة على التشريع بمعناه الضيق³⁵ بل يعتمد أيضا على القرارات التنظيمية والمبادئ العامة للقانون، بالإضافة إلى الاجتهادات القضائية التي يمكن أن تتغير وتتطور، لهذا يصعب تقنينه خاصة أن النظريات والمبادئ العامة الخاصة به كالأعمال الإدارية، والمسؤولية الإدارية، والتزامات الإدارة هي من صنع القضاء، وإن من شأن هذا التقنين أن يؤدي إلى تجميد هذه النظريات أو أنها ستتجاوز بالواقع المتطور والمتجدد الذي تتحرك فيه الإدارة.

³⁵ - عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق ذكره، ص: 29.

لكن عدم تقنين القانون الإداري لا يعني انعدام بعض المواضيع المقننة التي يمكن أن تكون قد وصلت إلى نوع من الاستقرار كقانون الوظيفة العمومية، القوانين الخاصة بالإدارة الترابية. فالتقنين من شأنه أن يسهل البحث وقيام الإدارة بالمهام المنوطة بها لكن تقنين كل القواعد والمبادئ التي يرتكز عليها قواعد القانون الإداري سيكون من شأنه تجميد القانون الإداري والعمل على الحد من التطور والتجدد الذي يتسم به³⁶.

المبحث السادس: معايير تطبيق القانون الإداري

يقصد بمعيار القانون الإداري الحالات التي يتعين فيها على علاقة قانونية ما الخضوع لقواعد القانون الإداري بدل قواعد القانون الخاص. إن نشاط الإدارة لا يخضع بكامله للقواعد الخاصة للقانون الإداري، ذلك أننا نجد حالات تخضع فيها الإدارة لقواعد القانون الخاص³⁷.

ومن جانب آخر، فإن بيان خضوع العلاقة لأحد القانونين قد يكون سببا في تحديد القضاء المختص، هل هو القضاء الإداري أو العادي،³⁸ حيث يتعين على القاضي وهو المختص في جميع المواد والقضايا كيف ما كان نوعها (مدنية أو إدارية) معرفة ما إذا كان أمام المادة الإدارية، وبالتالي يتحتم عليه تطبيق قواعد القانون الإداري³⁹.

ويعتبر موضوع معايير تطبيق القانون الإداري من المواضيع التي يختلف فيها الفقهاء بين مؤيد لمعيار ومناهض لمعيار آخر، ولا زال هذا الانقسام ملحوظا بشدة إلى يومنا هذا، وهناك رأيين يتقاسمان النقاش المطروح، رأي يدافع عن معيار السلطة العامة الذي تمثله الإدارة عند استفادتها من قواعد القانون الإداري وآخر ينكر صلاحية هذا المعيار، ويدافع بنفس الحماس والقوة على معيار المرفق العمومي، ويعتبر أن القانون الإداري يحدد مجاله في التطبيق عندما يتعلق بنشاط الإدارة بمرفق عمومي.

ورغم وجود مؤيدين لكل من هذين المعيارين، فالانجاء السائد حاليا هو التفكير في إيجاد معيار وسط يجمع بين المعيارين، وهو ما يعرف بالمعيار المختلط الذي لا ينسى معيار السلطة العامة ويحاول أن يكمله بمفهوم إشباع الحاجات العامة التي يتوخاها المرفق العمومي⁴⁰.

³⁶ – عبد القدر باينة : مرجع سابق ذكره. ص: 83-84.

³⁷ – المصطفى خطابي: مرجع سابق ذكره، ص: 37.

³⁸ – محمد مرغني: مرجع سابق ذكره، ص: 49.

³⁹ – المصطفى خطابي: مرجع سابق ، ص: 37.

⁴⁰ – عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 88.

المطلب الأول: معيار السلطة العامة

لقد كانت أولى الأفكار التي ارتكز عليها فقهاء القرن 19 لتحديد نطاق القانون الإداري هي التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العامة، ذلك أن هؤلاء الفقهاء اعتمدوا أول الأمر في تحديد العلاقات التي تخضع للقانون الإداري، على فكرة التمييز بين العلاقات التي تتدخل فيها الإدارة، باعتبارها سلطة عامة، فتصدر الأوامر والنواهي، وتلك التي تظهر فيها كشخص عادي تقوم بمجموعة من الأعمال المالية، فتبيع وتشتري وتؤجر... وغير ذلك من الأعمال التي تخضع عادة لقواعد القانون الخاص، فقالوا بأن أعمال الأولى تسمى بأعمال السلطة وتخضع للقانون الإداري بينما الأعمال الأخرى هي الأعمال المادية أو التسييرية للإدارة وتخضع فيها لقواعد القانون الخاص، كما هو الشأن بالنسبة للخوادم والأفراد. وقد كان أحد أكبر أنصاره الفقيه لافريير La Ferrière وسميت بمدرسة السلطة العامة⁴¹.

إلا أن هذا المعيار وجهت إليه عدد من الانتقادات باعتبار أن الإدارة قد تستفيد من بعض الامتيازات الخاصة وغير المألوفة في القانون الخاص، حتى في نطاق العلاقات الخاصة بالإدارة المالية أو التسيير، كما هو الشأن بالنسبة للامتيازات الخاصة التي تتوفر عليها الإدارة أثناء إبرامها العقود الإدارية، وهي عبارة عن إجراءات غير مألوفة في القانون الخاص، كما أنه ليس هناك ارتباط حتمي بين الأعمال المالية للإدارة وضرورة تطبيقها للقانون الخاص.

إضافة إلى عامل آخر ساهم في مراجعة المعيار هو تراجع فكرة حرية التجارة والصناعة، حيث أصبحت الدولة تتدخل من أجل تقديم خدمات أساسية واجتماعية، مما جعلها ترغم - نتيجة ذلك - على خلق مرافق عمومية تتولى هذه المهمة.

ونتيجة لهذا كله بدأ يتضح جليا أن خضوع الإدارة لقانون مستقل هو القانون الإداري لا يعود إلى كونها في حاجة إلى السلطة والسيادة، ولكن لأن مستلزمات المرافق العمومية تتطلب ذلك.

المطلب الثاني: معيار المرفق العمومي

إذا كان معيار السلطة العامة كاف في بداية القرن 19، حيث كانت الدولة تلعب في حياة المواطنين دورا محدودا ولا تتدخل إلا لتنظيم مرافق الدفاع الوطني والشرطة والقضاء (أي الدولة الدركية أو الحامية)، فإنه مع تطور وظائف الدولة مع النصف الثاني من القرن 19 وتعدد تدخلاتها في عدة ميادين لإرضاء حاجيات العموم، جعل الإدارة في حاجة للتمتع بامتيازات وقواعد القانون الإداري، وهكذا انتصرت فكرة المرفق العام، وبالتالي التمييز بين نشاط المرفق العام عن غيره من الأنشطة، لذا

⁴¹ - محمد أيت المكي: محاضرات المرافق العمومية الكبرى بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة. فاس، 1995 ص:5.

فإن العلاقة ينبغي أن تخضع لقواعد القانون الإداري كلما تعلق الأمر بمرفق عام، وتترك للقانون الخاص في غير ذلك ولو كانت الإدارة طرفاً فيها.⁴²

وقد بدأ هذا المعيار الجديد فأخذ طريقه إلى القانون الإداري منذ أواخر القرن 19، وسجلته سلسلة من أحكام مجلس الدولة ومحكمة التنازع، وعلى رأسها حكم محكمة التنازع الشهير في قضية بلانكو الصادر في 8 فبراير 1873،⁴³ وحكم مجلس الدولة الصادر في 6 فبراير 1903 في قضية تيريبي.

وكما غالى بعض الفقهاء في تحمسهم لفكرة السلطة العامة، فعل غيرهم بالنسبة لمعيار المرفق العمومي. فقد قام فريق منهم سمي بمدرسة المرفق العمومي أو مدرسة بورديو على رأسها دوجي Dugi وجيز JIZ وبونارد BOUNARD برد جميع نظريات القانون الإداري إلى فكرة الخدمة العامة والمرفق العمومي.⁴⁴

إلا أنه بالرغم من هذا النجاح الذي حققته مدرسة المرفق العمومي ومعيار المرفق العمومي في حل الكثير من المشاكل المطروحة فإن الحياة الإدارية – كما هو معلوم – لا يمكن أن تجمد على حال واحد، بل إنها بطبيعتها متطورة وتحتاج إلى التكيف والانسجام مع الأوضاع الجديدة والمستجدات، لذلك ظهرت نقائص هذا المعيار عندما أصبحت الدولة ذاتها تلجأ إلى حلول الاقتصاد الموجه بدل الاقتصاد الحر، وأدى ذلك إلى إنشاء كثير من المرافق الاقتصادية التجارية والصناعية، فتبين أنه ليس من الأصح ولا من الأفيد، خضوع هذه المرافق لقواعد القانون العام دائماً، فالإدارة لم تعد ترى مانعا في اللجوء إلى قواعد القانون الخاص لإدارة الأموال العامة، وتلجأ إلى إبرام عقود تخضع لهذا القانون وتخضع مرافقها التجارية والصناعية لقليل أو كثير من أساليب القانون الخاص.

أضف إلى هذا أن المرفق الواحد قد يعرف أنشطة تخضع للقانون العام وأخرى تخضع للقانون الخاص. كما أنه لم يعد هناك تلازم بين النشاط المرفقي العمومي ووجود منظمة أو جهاز عام فبعض الخواص يتدخلون في تسيير المرافق العمومية، كما يظهر ذلك على مستوى المرافق التي تدار عن طريق الاستغلال المباشر أو الامتياز أو شركة مساهمة.⁴⁵

⁴² – المصطفى خطابي: مرجع سابق، ص: 39.

⁴³ Serge Velley : Droit Administratif. Librairie Vuibert, 2ème édition, 1999, P : 14.

⁴⁴ – عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق ص: 39.

⁴⁵ – محمد أيت المكي: محاضرات في المرافق العمومية الكبرى بالمغرب، مرجع سابق ص: 12.

والخلاصة أن فكرة المرفق العام لم تصبح وحدها كافية لتحديد نطاق القانون الإداري، إذ يمكن وجود القانونين معا (الخاص والعام) داخل المرفق العام، واتجه الفقهاء المعاصرون إلى إيجاد وسيلة أخرى لتحديد نطاق القانون الإداري.⁴⁶

المطلب الثالث: المعيار المختلط

نتيجة ظهور مرافق عامة جديدة، كالمرفق الاقتصادية (الصناعية والتجارية) ومرافق التنظيم المهني، حاول الفقه الفرنسي البحث عن معيار جديد يحل محل معيار المرفق العام فقد اتسع مفهوم المصلحة العامة ولم يعد القيام بالمشروعات ذات النفع العام حكرا على الإدارة، فبعض الخواص قد يقومون بأنشطة لا تهدف الربح وإنما تسعى أولا إلى تحقيق أغراض المصلحة العامة وتعترف لها الدولة بذلك... وهذه هي التي يطلق عليها المشروعات الخاصة ذات النفع العام.

هكذا، فأشكال تدخل السلطات العمومية في إدارة المرفق العمومية متنوعة، فقد تتخذ احتكار أو تقاسم النشاط مع الخواص أو الاكتفاء بالمشاركة معهم. أو بمجرد مراقبة وتنظيم النشاط،¹ لذا أصبح الفقه يعتمد فقط في تحديد معيار تطبيق القانون الإداري على أعمال الإدارة الرامية إلى تحقيق المصلحة العامة أو المنفعة العامة، لكن ما لبث أن تخلو عن هذا المبدأ ومنهم فالين WALLINE نفسه حيث اعترف بأن مفهوم المنفعة العامة واسع جدا لا يصلح كمعيار سليم لتطبيق القانون الإداري.²

وبالرغم من الانتقادات الفقهية التي وجهت إلى نظرية المرفق العمومي، فإن القضاء يعود إليه الفضل الأساسي في ابتكارها، فهو لا يزال يأخذ بها في حلوله سواء فيما يتعلق بتكييف القرار الإداري والعقد الإداري والأملاك العامة والأشغال العامة، وهي أغلب مجالات القانون الإداري.

وبالتالي فالمرفق العمومي لا زال هو الطابع المميز للإدارة، ولكن المرفق العمومية لا تستغرق جميع أوجه نشاط الإدارة، فالإدارة لها أوجه نشاط أخرى مكتملة لأوجه النشاط الإداري المرفقي.

موضوعات القانون الإداري.

- ◆ التنظيم الإداري.
- ◆ النشاط الإداري.
- ◆ وسائل عمل الإدارة.
- ◆ رقابة القضاء على أعمال الإدارة.

⁴⁶ - المصطفة خطابي: مرجع سابق. ص: 41.

¹ - محمد آيت المكي: محاضرات في المرفق العمومية الكبرى بالمغرب، مرجع سابق، ص: 12-13-14.

² - عبد القادر باينة: مرجع سابق ص: 89.

الباب الأول :

الأسس العامة للتنظيم الإداري

يقصد بالتنظيم الإداري تحديد الأسلوب الكفيل بتنفيذ اختيارات الدولة ووظائفها وبيان كيفية إنجازها باستخدام الإمكانيات المتوفرة. ويعتبر عملية ضرورية لقيام الإدارة بوظائفها وتحقيق نشاطها، وقد أصبح من أهم الموضوعات التي تدرس ليس فقط في القانون الإداري بل أيضا في علم الإدارة.

إن دراسة التنظيم الإداري من زاوية القانون الإداري هي دراسة وصفية تبرز الهياكل القائمة وتشرحها وتحللها. وقد تركز مفهومه النظري والتطبيقي على محورين أساسيين عملا بالفعل على تحديد هذا التنظيم يتأرجح بين المركزية واللامركزية، وذلك تبعا للتطورات التاريخية والسياسية والاجتماعية لكل دولة.

ومن جانبه عمل مفهوم الشخصية المعنوية دورا بارزا في إعطاء الشكل القانوني لمختلف تحركات الإدارة، على أساس أنها تتميز عن الأشخاص الطبيعيين الذين تعمل من أجل مصلحتهم في إطار تحقيق الصالح العام. لذلك من خلال دراستنا لكل من الشخصية المعنوية (القسم الأول) والمركزية واللامركزية الإدارية (القسم الثاني) سنعمل على تحديد الأسس العامة للتنظيم الإداري.

القسم الأول:

الشخصية المعنوية

يعرف القانون الإداري عددا من الأشخاص القانونية إذ أن العلاقة فيما بينها وبين الخواص تشكل أهم موضوعاته،⁴⁷ ففي إطار الهيئة القانونية للبنائيات الإدارية تشغل تقنية الشخصية المعنوية مكانة هامة في إصباغ الشكل القانوني على الهياكل الإدارية. فالإدارة في مفهومها العضوي ما هي إلا مجموعة من الأشخاص المعنوية الترابية أو الوظيفية يرتبطون في أنشطتهم عبر رابطة التكامل والرقابة.⁴⁸

ويلعب مفهوم الشخص الإداري أو شخص القانون العام دورا هاما في التنظيم الإداري. إذ أن نشاط الأشخاص الإدارية هو أساسا إدارة المرافق العمومية، الأمر الذي يفسر الترابط الذي كان حاصلًا بين مصطلح الأشخاص الإدارية والمرافق العمومية، إلا أن ذلك لم يعد اليوم مقبولا لكون الأشخاص الإدارية قد تقوم بأنشطة ثانوية لا ترتبط مباشرة بتسييره أي المرفق العمومي. وبالمقابل، فالخواص الذين لا يعتبرون أشخاصا إدارية أصبحوا اليوم يساهمون في تسيير المرافق العمومية أو خلقها.⁴⁹

ولفهم المقصود بالشخص المعنوي، سنعرض أولا لتحديد المفهوم (الفصل الأول) ثم لمقوماته (الفصل الثاني) ثم أخيرا أنواعه (الفصل الثالث).

⁴⁷ – J.M.AUBY, J.B. AUBY : Institutions administratives, 7^{ème} édition DALLOZ 1996 p :13.

⁴⁸ – Yves , GUAUDMET : Traité de droit administratif. Tome 1. L.G.D.J.DELTA 16^{ème} éd, 2002 p :51.

⁴⁹ – J.M. AUBY, J.B. AUBY , Institutions administratives op.cit. p :13.

الفصل الأول:

مفهوم الشخصية المعنوية

يقوم القانون في مجمله على تنظيم الحق وتحديد مدلوله وتبيان موضوعه وربطه بالالتزامات المتولدة عنه. وهذا الحق بذاته ليس مجرداً أو خيالياً بل هو حقيقة ترتبط بحقيقة أخرى هي الشخص، والشخص موضوع هذا الحق ارتبط بالإنسان الطبيعي الأدمي.

وإذا كان المفهوم الفلسفي الأخلاقي للشخص لا يتصور غير الشخص الطبيعي (الإنسان)، فإن اللغة القانونية وبالإضافة إلى هذا الشخص الطبيعي الذي رتب له حقوقاً وفرضت عليه التزامات، هناك شخص معنوي اعتباري اعتبره القانون كذلك ورتب له هو الآخر حقوقاً وألزمه بالتزامات، الشيء الذي جعل منه ظاهرة قانونية ساهمت بفعالية في تطوير المعاملات الإنسانية، سواء في علاقة الخواص في نطاق القانون الخاص أو في علاقات الدولة في نطاق القانون العام، حيث وجد الشخص المعنوي أو الاعتباري على السواء كشخص معنوي خاص أو كشخص معنوي عام.⁵⁰

وإذا كانت نظرية الشخصية المعنوية قد نشأت في مجال القانون الخاص، إلا فإن أهميتها في مجال القانون العام أصبحت أكثر من القانون الخاص، نظراً لاهتمام هذا الأخير بالأشخاص الطبيعيين، في حين أن القانون العام لا يعرف الأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية.⁵¹

ويعرف فقهاء القانون الشخص بأنه كل كائن قادر على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات ثم قسموا هذا لشخص إلى شخص طبيعي أو ذاتي *personne physique*، وإلى شخص معنوي أو اعتباري *personne morale*. والشخص الطبيعي هو الإنسان أما الشخص المعنوي فيمكن تقسيمه إلى نوعين: شخص معنوي خاص وهو الذي يخضع لأحكام القانون الخاص مثل الشركات، أما الشخص المعنوي العام فهو الذي يخضع للقانون العام كالدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية.⁵²

والقانون الإداري لا يهتم بدراسة لا الشخص الطبيعي ولا الشخص المعنوي الخاص بل إن أشخاص القانون العام هي التي تعد موضوعات هذا القانون الأساسية.

⁵⁰ - عبد القادر باينة: مرجع سابق ذكره، ص: 129.

⁵¹ - مليكة الصروخ: مرجع سابق ذكره، ص: 57.

⁵² - محمد مرغني: مرجع سابق ذكره، ص: 55.

وتبعاً لاعتبارات المشرع فالشخص المعنوي أو الاعتباري هو مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال منحها المشرع الشخصية القانونية التي تؤهلها لاكتساب الحقوق وتفرض عليها بعض الالتزامات⁵³.

وعلى هذا الأساس فالشخص المعنوي لا يقتصر فقط على مجموعة الأشخاص الطبيعيين المجتمعيين لتحقيق هدف أو غرض معين، بل أن يكون أيضاً مجموعة من الأموال رصدت لتحقيق غرض معين، لا بد من تجمع أشخاص طبيعيين أو أموال يضي عليها القانون صفة الشخص المعنوي أو الاعتباري، وعليه فإن الشخص المعنوي يمكنه التملك والتعاقد والتقاضي شأنه في ذلك شأن الأشخاص الطبيعيين تماماً.

وللإشارة فقد تولد عن الإقرار بوجود الشخص المعنوي نقاش فقهي وفلسفي، حول طبيعة الشخصية المعنوية وحقيقتها⁵⁴ مما يؤكد على أهمية هذه الظاهرة في النسق القانوني.

ويعد وجود جماعة من الأشخاص من المقومات الأساسية لقيام الشخصية المعنوية، إذ لا يمكن تصور وجودها في غياب مجموعة من الأفراد يجمع بينهم إطار تنظيمي معين، سواء تعلق الأمر بالدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية، ويترتب عن ذلك أن الشخصية المعنوية لا تقوم على فرد واحد، بل على مجموعة من الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الذين يعملون لتحقيق غاية مشتركة في إطار قانوني منظم.⁵⁵

إلى جانب عنصر الجماعة، يشكل وجود مصلحة مشتركة عنصراً أساسياً لقيام الشخصية المعنوية، إذ يجتمع أفراد الجماعة لتحقيق أهداف أو مصالح معينة قد تكون اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية أو ثقافية، ويترتب عن هذا العنصر أن الشخصية المعنوية تمنح استقلالاً نسبياً يمكنها من التصرف باسمها الخاص وتحمل الالتزامات و الحقوق المرتبطة بتحقيق تلك المصالح.⁵⁶ كما أن الاعتراف بالشخصية المعنوية يترتب عنه تمتعها بذمة مالية مستقلة عن ذمم أعضائها، إضافة إلى أهلية التقاضي و التصرف القانوني، وهو ما يسمح لها بممارسة اختصاصاتها وتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها في إطار من الاستقلال التنظيمي والإداري.⁵⁷

⁵³ - عبد القادر باينة : مرجع سابق، ص 130.

⁵⁴ حول هذا النقاش بين المؤيد والمنتقد انظر محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص: 50 وما بعدها.

⁵⁵ محمد الأعرج، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2011، ص: 89.

⁵⁶ عبد الله حداد، النشاط الإداري، مطبعة دار السلام، الرباط، 2012، طص: 64.

⁵⁷ عبد القادر باينة، التنظيم الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2009، ص 91

الفصل الثاني:

مقومات الشخصية المعنوية

تقوم الشخصية المعنوية على أركان ضرورية (المبحث الأول) تميزها عن الأشخاص الطبيعيين (المبحث الثاني) وترتب عن ذلك نتائج (المبحث الثالث).

المبحث الأول: أركان الشخصية المعنوية

ترتكز الشخصية المعنوية على عدة دعائم، يمكن إجمالها في ضرورة توافر عنصرين: أولهما العنصر الموضوعي أو المادي والثاني عنصر شكلي.

أما العنصر الموضوعي فيتحقق بما يلي:

◆ وجود جماعة من الأشخاص والأموال.

◆ وجود مصالح مشتركة: يقتضي هذا أن يكون بين مجموع الأشخاص الطبيعيين المكونين للشخص المعنوي، مصالح مشتركة تتحقق عن طريق وجود الشخص المعنوي، فأعضاء جمعية تربط بينهم مصالح اجتماعية أو إنسانية أو سياسية أو دينية يسعون لتقوية الاتصال والتضامن بينهم في تلك الميادين، وأعضاء النقابة تربط بينهم مصالح مهنية تستهدف الدفاع عن المصالح المادية والمعنوية والمهنية. فأعضاء الشركة تجمع بينهم مصلحة استثمار أموالهم وجلب الأرباح، وأعضاء الجماعات الترابية تجمع بينهم مصالح محلية مشتركة حول قضايا محلية أو حاجات يسعون لإشباعها، كما أنه بالنسبة للمواطنين داخل الدولة تجمع بينهم مصالح مشتركة تستهدف الدفاع عن الوحدة الترابية وضمان الاستقلال والسيادة ورفع شأنها بين الدول الأخرى. ووجود المؤسسات العامة ينطلق أساساً من وجود مصالح يجب تحقيقها، حيث يعهد إليها بتحقيق أغراض معينة من أجلها كسبت صفة الشخصية المعنوية.¹

◆ وجود ارتباط بين المصالح المشتركة: وترتبط هذه المصالح المشتركة بما يعرف أيضاً بالتخصص، حيث تتميز الأشخاص المعنوية بأنها قائمة من أجل غرض معين وأنها تخصص فيه، فالدولة تخصص في إنجاز مهام وطنية في حين تخصص الجماعات الترابية في تدبير القضايا الترابية وكذلك الجمعيات والشركات.

¹ - عبد القادر باينة: م.س. ص: 143.

♦ وجود إرادة واحدة للشخص المعنوي تتمثل في الأجهزة المسيرة: وتظهر هنا الإرادة الواحدة للشخص المعنوي في الإجراءات التي يقدم عليها من أجل تحقيق المصالح التي أنشئ من أجلها، وتجسد هذه الإرادة في الأعمال المادية والقانونية التي تقوم بها الأجهزة المقررة والمنفذة للشخص المعنوي تبعا لاختيارات الشخص المعنوي والقوانين الداخلية، أو تبعا للتوجيهات العامة التي قررها المشرع.

♦ يجب أن يكون الغرض المراد تحقيقه ممكنا ومشروعا ومعينا، ويمكن أن يكون هذا الغرض ماليا كما في الشركات، كما يمكن أن يكون غير مالي كالجمعيات.

أما العنصر الشكلي فهو يتحقق باعتراف الدولة أو المشرع بالشخصية المعنوية، وقد يكون الاعتراف صريحا أو قد يكون ضمنيا، وقد يتم بطريق الاعتراف العام، وقد يتم عن طريق الاعتراف الخاص.

فالاعتراف العام يتم مهما تحققت الشروط التي حددها المشرع، أما المجموعات التي لا تدخل في إحدى الصور التي حددها المشرع فهي لا تكتسب الشخصية الاعتبارية إلا إذا ورد نص خاص بمنحها⁵⁸.

المبحث الثاني: تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي

انطلاقا من العناصر المكونة للشخص المعنوي، يمكن أن نستشف عددا من نقاط التمييز عن الشخص الطبيعي، ويمكن أن نجمل أهم مظاهر هذا التمييز في:

- يبقى الشخص الطبيعي المنضوي داخل الشخص المعنوي محتفظا بذاتيته المستقلة، من حيث الذمة المالية ومن حيث المسؤولية والتمثيل.
- لا يرتبط الشخص المعنوي بمصير أعضائه: إذ الأنظمة القانونية المنشأة له تحدد طرق تجديد أجهزته في كل الأحوال.
- تصرفات الشخص المعنوي تنحصر في النشاط الذي أحدث من أجله: أي مبدأ تخصص الشخص المعنوي.

⁵⁸ - خالد سمارة الزعني: القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1998، ص:99.

- يتمتع الشخص الطبيعي ببعض الحقوق بمجرد وجوده، في حين أن الشخص المعنوي لا يتمتع بحقوقه إلا إذا توفرت الأركان الضرورية لوجوده وتدخل المشرع لمنحه ذلك.¹

المبحث الثالث: النتائج المترتبة عن منح الشخصية المعنوية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج هامة يشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص (المطلب الأول) إلا أن القانون يعترف للأشخاص المعنوية العامة ببعض الخصائص غير المعترف بها للأشخاص المعنوية الخاصة بالإضافة إلى النتائج المشتركة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التناجم المشتركة المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية

يمكن القول إجمالاً بأن القانون يعترف للشخص المعنوي بكل الحقوق التي يعترف بها للشخص الطبيعي إلا ما كان منها ملازماً لطبيعة الإنسان ويمكن تلخيص أهم هذه الحقوق فيما يلي:

*الذمة المالية المستقلة: لكل شخص قانوني ذمته المالية المستقلة عن ذمة الأشخاص الطبيعيين المكونين له. وللذمة المالية جانبان: جانب إيجابي وهي الحقوق بأنواعها المختلفة، وجانب سلبي وهي الالتزامات والواجبات التي تقع على الشخص. فالشخص المعنوي هو المالك لحقوقه وهو الملتزم وحده بديونه والالتزامات.

*الأهلية للتقاضي: وهذه من أهم نتائج الشخصية المعنوية فيجوز للشخص المعنوي رفع الدعاوى المختلفة للدفاع عن مصالحه طلباً لحقوقه، كما أن للغير أن يقاضوه طلباً لحقوقهم عليه. كل هذا في حدود ما يحدده القانون أو يبين في سند إنشائه.

*مواطن مستقل: للشخص المعنوي موطنه المستقل عن مواطن الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المكونين له. وتحديد الموطن أمر هام. وبخاصة في تحديد المكان الذي توجه إليه أوراق الدعاوى المرفوعة على الشخص المعنوي. أو في تحديد المحكمة المختصة مكانياً في دعاوى هذا الشخص.

*الأهلية لإبرام العقود

*نائب يعبر عن إرادته: لما كان الشخص المعنوي فكرة قانونية معنوية فلا بد أن يكون له شخص طبيعي كي ينوب عنه في التعبير عن إرادته، فيقوم هذا النائب بإبرام التصرفات المختلفة باسم

¹ Jean RIVERO : Jean WALLINE : Droit administratif. 18^{ème}ed ; Dolloz 2000, p :38.

الشخص المعنوي ولحسابه ويبين في سند إنشاء الشخص المعنوي، أو في قرارات لاحقة، الشخص أو الأشخاص الذين لهم حق النيابة عنه. كما يضع القانون غالباً بعض الضوابط في هذا الشأن.¹

***مسؤولية الشخص المعنوي:** يكون الشخص المعنوي مسؤولاً مدنياً وجنائياً عن الأضرار المنسوبة إليه، وبالنسبة للأشخاص المعنوية الخاصة، قد يترتب عن هذه المسؤولية حلها أو توقيفها كما هو عليه الأمر بالنسبة للجمعيات.²

المطلب الثاني: النتائج الخاصة المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة

يترتب عن تمتع الهيئات الإدارية بشخصية معنوية بجوار الدولة النتائج التالية:

***تمتع الشخص المعنوي العام بامتيازات السلطة العامة:** تتجلى في إمكانية إصدار قرارات إدارية منفردة وملزمة واستعمال وسائل القانون العام كنزع الملكية للمنفعة العامة وإبرام العقود الإدارية المتضمنة لشروط غير مألوفة في القانون الخاص.

***استقلال نسبي في مواجهة الدولة:** فهي ليست دولة داخل الدولة، بل فروعاً منها ترتبط بها برابط الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية سابقاً وتقتسم السلطة عملياً معها، وبذلك يمكن أن تتعامل مع أشخاص عمومية أخرى كما يمكن لها أن تنشأ أشخاص عمومية تابعة لها.

***يعتبر العاملون لدى الأشخاص المعنوية العامة موظفون عموميون.**

***استقلال أشخاص القانون العام بأموالهم:** فلكل من الدولة وأشخاص القانون العام الأخرى

ذمة مالية خاصة تكمن في ميزانية تتصرف فيها وفق القانون. ويترتب عن هذا الاستقلال إمكانية حصولها على مداخيل مختلفة من دوميتها العام والخاص والهبات والوصايا والمساعدات، وبالمقابل تتحمل مسؤولية أفعالها الضارة، سواء أكان أساس المسؤولية العقد أو الفعل الضار أو الإثراء بلا سبب أو مجرد المخاطرة، ويجب أن يوجه الشخص المتضرر دعواه ضد ممثل الشخص المعنوي المسؤول دون إشراك السلطة المركزية معه، كما يتحمل أشخاص القانون العام مسؤولية الأعمال الضارة التي تصدر من موظفيها.¹

¹ - محمد مرغني: مرجع سابق ذكره، ص: 66-67.

² - عبد القادر باينة: مرجع سابق ذكره، ص: 153.

¹ - خالد سمارة الزعبي: مرجع سابق ذكره، ص: 101.

الفصل الثالث:

أنواع الأشخاص المعنوية

تنقسم الأشخاص المعنوية إلى أشخاص عامة وأشخاص خاصة، ويرجع هذا التقسيم إلى تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص، حيث تعتبر الأشخاص المعنوية العامة من أشخاص القانون العام فتخضع لأحكامه وتهدف تحقيق المصلحة العامة، عبر تمتعها بامتيازات السلطة العامة. وتعتبر الأشخاص المعنوية الخاصة من أشخاص القانون الخاص، فتسري عليها أحكامه وتهدف تحقيق المصلحة الخاصة ولا تتمتع بأي امتياز في معاملاتها القانونية.

ومع ذلك فإن خضوع الشخص المعنوي لهذا النوع أو ذلك من الأحكام تبعاً للطائفة التي ينتمي إليها لم يعد مطلقاً إلى الحد الذي كان مقرراً من قبل. فمظاهر التداخل بين نوعي الأشخاص المعنوية تتجلى في صفات مشتركة من حيث إنشائها وتكوينها والهدف الذي ترمي إليه والوسائل المستعملة والمهام والقانون المطبق.⁵⁹

فهناك من الأشخاص المعنوية العامة ما يخضع في بعض النواحي لأحكام القانون الخاص، كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات العمومية الصناعية أو التجارية كالمكتب الوطني للسكك الحديدية، وهناك من الأشخاص المعنوية الخاصة ما يخضع في بعض النواحي لأحكام القانون العام، كما هو الشأن مثلاً بالنسبة للهيئات المهنية كمجلس هيئة المحامين، التي صرح المجلس الأعلى بصدد نزاع وقع بين السيد حسن فتوح وهيئة نقابة المحامين بمدينة وجدة قائلاً: وحيث إن القضية جاهزة وباعتبارها إدارية.⁶⁰

المبحث الأول: الأشخاص المعنوية الخاصة

الأشخاص المعنوية الخاصة تخضع في تنظيمها وسيرها إلى قواعد القانون الخاص، وخاصة القانون التجاري والقانون المدني، وتختص أيضاً بالنظر في منازعاتها المحاكم التابعة للقضاء العادي. تتميز الأشخاص المعنوية الخاصة بأنها تخضع لأحكام القانون الخاص، ولا تتمتع بامتيازات السلطة العامة، مثل إصدار القرارات الإدارية أو نزع الملكية، بخلاف الأشخاص المعنوية العامة التي تخضع للقانون العام.

⁵⁹ – للمزيد من التفصيل أنظر: عبد القادر باينة: مرجع سابق ذكره، ص: 164.

⁶⁰ – عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق، ص: 55.

وتنقسم الأشخاص المعنوية الخاصة إلى نوعين 61:

أشخاص معنوية تهدف إلى الربح: يكون هدفها الأساسي تحقيق الربح المادي لفائدة أعضائها،

ومن أبرزها:

- الشركات التجارية.
- أشخاص معنوية لا تتوخى الربح: تسعى إلى تحقيق أهداف اجتماعية أو إنسانية أو مهنية، كالجمعيات والنقابات والهيئات المهنية.

للأشخاص المعنوية الخاصة دور كبير في المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تحريك الاقتصاد الوطني، والمساهمة في خلق فرص الشغل والاستثمار، فضلا عن دورها في تعزيز المجتمع المدني ولعب دور تكميلي للدولة في المجال الاجتماعي.

المبحث الثاني: الأشخاص المعنوية العامة

تخضع الأشخاص المعنوية العامة إلى أحكام القانون الإداري، وهي على نوعين: الأشخاص المعنوية العامة الترابية أو الإقليمية، والأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية.

المطلب الأول: الأشخاص المعنوية العامة الترابية أو الإقليمية

ويوجد على رأس الأشخاص المعنوية الترابية الدولة والأشخاص العمومية الترابية الأخرى التي تنشأ، وقد حددها الدستور المغربي في الجهات والعمالات أو الأقاليم والجماعات الحضرية أو القروية، وكل جماعة أخرى تحدث بقانون.

1-الدولة: تعتبر الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة، وشخصيتها ركن من أركان وجودها وفقا لقواعد القانون الدولي العام، وهي التي تضمن لها الاستمرار عبر الزمان بغض النظر عن أشكال الحكومات المختلفة التي تتعاقب عليها، وذلك دون حاجة إلى نص دستوري يقرر شخصيتها. أما عن الأشخاص الإقليمية الأخرى، بالرغم من استقلالها .

⁶¹إبراهيم كومغار، التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي ، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2020، ص 16.

فهي تتفرع من أصل شخصية الدولة، لذلك كانت للدولة هيمنتها على جميع الأشخاص المعنوية.¹

وللدولة ولاية إدارية عامة، أي أنها تتدخل في كل ميادين العمل الإداري، وتمارس اختصاصا جغرافيا وطنيا،² وتملك شخصية معنوية واحدة، تغطي جميع تصرفاتها سواء كانت تلك التصرفات تنطوي على قدر كبير من السلطة العامة أم كانت تدخل في نطاق التصرفات العادية.

وتتخذ الدولة شكلين أساسيين: الدولة البسيطة الموحدة والدولة المركزية.

✓ وتتخذ الدولة البسيطة الموحدة شكلين: الدولة البسيطة المركزية، والدولة البسيطة اللامركزية.

✓ الدولة المركبة: فيدورها تتخذ شكلين: الأول عبارة عن دولة مركبة اتحادية والدولة المركبة الكونفدرالية، ويتولى التفصيل في هذه الجوانب القانون الدولي العام والقانون الدستوري.

2-الجماعات الترابية: ونقصد بها الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية تتمتع بالشخصية المعنوية وتشكل تقسيمات إدارية عامة تمارس اختصاصاتها في الإطار الجغرافي المحدد لها تحت رقابة الدولة ووصايتها. وسنتولى التفصيل في كل أصنافها لاحقا.

المطلب الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية

وهي التي يتحدد اختصاصها على أساس مصلحي أو مرفقي، وتدعى المؤسسات العمومية، وهي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق هيئة عامة لتحقيق المصلحة العامة.

أما الاعترافات التي تدعو المشرع أو المجالس المنتخبة لإنشاء الأشخاص المعنوية المصلحية هو تقديره أن المرفق الذي تقوم هذه الأشخاص على إدارته يحتاج بحكم طبيعته إلى أساليب إدارية تختلف عن الأسلوب الإداري العادي أي أن الخدمات التي تؤديها تختلف عن الوظائف الإدارية المعروفة،¹ فيوفر لها الاستقلال الإداري والمالي.

¹ - مليكة الصروخ: نفس المرجع السابق، ص: 67-68.

² - Yves GAUDMET : Traité de Droit administratif, op.cit. p:51

¹ - عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق، ص: 57.

2 - المادة الأولى من القانون التنظيمي 113.14.112.14.111.14 الخاص بالجماعات الترابية.

وتتنوع المؤسسات العمومية إلى أنواع متعددة إدارية واقتصادية واجتماعية ومهنية، كما قد تكون وطنية وجهوية وإقليمية وجماعية أو مشتركة بين عدة جماعات في إطار التعاون والتكامل. وعلى عكس باقي الأشخاص المعنوية فالمؤسسات العمومية لها اختصاص محدد يرتبط بالتخصص، أي أن تدخلها ينحصر في ميدان معين كالمؤسسات الجامعية مثلا. وبجانب الأشخاص المعنوية العامة يعرف التنظيم الإداري بعض الدوائر الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية (كالمقاطعات والدوائر. والمرافق المدارة مباشرة كالوزارات...) فهم مرتبطين مباشرة بالأشخاص المعنوية السابقة الذكر. والروابط بين الأشخاص المعنوية تحفظ استقلال كل شخص معنوي مع وجود الرقابة.

وتجدر الإشارة إلى أن التنظيم الإداري بالمغرب لم يعد قائما فقط على مبدأ المركزية الإدارية، بل أصبح يعتمد أيضا على مبدأ اللامركزية الترابية وهو ما كرسه الدستور المغربي لسنة 2011 من خلال إرساء نظام الجهوية المتقدمة، وفي هذا الإطار، منح المشرع للجماعات الترابية شخصية معنوية واستقلال إداريا وماليا يمكنها من تدير شؤونها المحلية في إطار الاختصاصات المخولة لها قانونا. وقد أكد المشرع من خلال القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بحيث نصت على أن هذه الخيرة تشكل مستويات للتنظيم الترابي للمملكة وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وذلك وفق ما ورد في المادة الأولى من القوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية²

القسم الثاني:

الإدارية المركزية واللامركزية

إن تماسك العمل الإداري يفرض نفسه بين الأدوار الموكولة لمختلف الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، إذ يجب تحديد طبيعة ومحتوى العلاقات التي تنسج بين الأشخاص المعنوية، هل يخضع أحدهما للآخر؟ أم يجب أن يأخذ كل واحد منهم بعين الاعتبار اختصاصات الآخر؟، وعموما فأهم عنصر في التنظيم الإداري هو تحديد طبيعة العلاقات القانونية القائمة بين السلطة المركزية من جهة، والدوائر المحلية والسلطات التي تشرف عليها من جهة ثانية.¹

وتتجه الدولة لتسيير المرافق العمومية وتصريف الأمور الإدارية إلى حصر جميع الاختصاصات في يد الإدارة المركزية في العاصمة، حيث تعرض عليها كل صغيرة وكبيرة وتبث في كل مسألة، غير أن هذا التنظيم الإداري إذا كان قد عرفته بعض الدول فيما مضى فهو صعب التطبيق في الوقت الحاضر. لذلك قد اتجهت مختلف الدول إلى توزيع الاختصاصات على موظفين يمارسون مهامهم بالإدارة المركزية وآخرين موزعين على المصالح اللامركزية المختلفة التي تنوب عن السلطة المركزية في شتى الأقاليم أو العمالات والجهات، وتترك لهم سلطة البث في بعض المسائل مع استمرار إشراف السلطة المركزية في العاصمة عليهم وعلى أعمالهم.

ويبدو من الصورتين السالفتين أن للمركزية الإدارية وجهين: الأولي تتركز فيها السلطات الإدارية في يد الوزارة في العاصمة. أما الحالة الثانية فهي المسماة بالمركزية الإدارية مع عدم التركيز، والتي بمقتضاها يتم توزيع سلطة إصدار القرارات بين الرئيس الإداري وبعض أعضاء السلطة الإدارية سواء في داخل العاصمة أو خارجها.

وتتجه الدول المعاصرة إلى ترك سلطات البث النهائي إلى هيئات إدارية تتمتع بقدر من الاستقلال، تقوم بتسيير شؤونها المحلية التي تقتضي طبيعة الأمور فيها أن يترك شأنها لهيئات مستقلة، تديرها بإمكانياتها الذاتية، مع خضوعها لنوع من الرقابة الإدارية تمارسها عليها الإدارة المركزية، وهذه الصورة هي التي تعرف باللامركزية الإدارية.

ويبدو أن جميع الدول في الوقت الحاضر تأخذ بقدر متفاوت من اللامركزية، فتترك بعض الأمور إلى هيئات تتولاها بنفسها مستقلة عن السلطة المركزية، غير أن توزيع الاختصاصات بين السلطة

¹ – André DELAUBADERE, et autres : Droit administratif. L.G.D.J, 16 ed,2000. p :173.

المركزية وهذه الهيئات المستقلة وتحديد ما يخضع لنشاط هذه الهيئات وما لا يخضع أمر يختلف فيه الدول حسب ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وحسب ما بلغه المجتمع من نضج ومن اهتمام بالشؤون العامة، كما أن الرقابة التي تمارسها عليها الإدارة المركزية تختلف حدتها ويتسع حجمها أو يضيق من دولة إلى أخرى حسب درجة التقدم والنمو الذي وصلت إليه.¹

ويعزج القانون المغربي بين أسلوبى المركزية (الفصل ا) واللامركزية (الفصل اا) فى تنظيمه الإدارى. فالقيام بمهام المصلحة العامة موزع بين الدولة التى تعد تعبيرا عن الجماعة الوطنية والجماعات الترابية المتمتعة بالشخصية المعنوية، يوكل إليها تدير مصالحها الترابية أو المعتبرة كذلك من طرف المشرع.²

¹ - عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق، ص: 61-62.

² Jean RIVERO, J.WALLINE : Droit administratif, 18 edDelloz 2000, p : 305.

الفصل الأول:

المركزية الإدارية

قبل أن ندرس تطبيقات المركزية الإدارية في النظام الإداري المغربي نتطرق إلى مفهوم المركزية وتحديد عناصرها (المبحث الأول) ثم مختلف الصور والأشكال التي تتخذها (المبحث الثاني) وأخيرا تقدير هذا النوع من التنظيم (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مفهوم المركزية وعناصرها

تتميز المركزية بوحدة الإدارة والتي تتمظهر في مختلف سمات الحياة العامة: السياسية والاقتصادية والإدارية⁶². فالمركزية السياسية تقوم على تجميع السلطة السياسية في الدولة في يد هيئة رئيسة واحدة، والمركزية الاقتصادية تقوم على إشراف الدولة على كافة أوجه النشاط الاقتصادي وتوجيهه وفقا للخطط المرسومة. أما المركزية الإدارية فتقوم على تجميع كل آليات العمل والرقابة في مركز واحد،⁶³ أي قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة. وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.⁶⁴

ففي بلد متركز centralisé لا يوجد إلا شخص معنوي واحد خاضع للقانون العام هو الدولة. ورغم تقسيم البلاد إلى جماعات وأقاليم ثم أخيرا إلى جهات إلا أنه لا يعترف لها بالشخصية المعنوية، وبالتالي فما هي إلا إطار لمختلف المصالح الإدارية دون أن ترقى إلى صفة جماعة⁶⁵.

ويتضح من التعريف السابق للمركزية الإدارية أنها تقوم على ثلاثة عناصر أساسية هي: تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية، ووجود تبعية هرمية وقيام هذه التبعية على السلطة الرئاسية.

⁶² – Philippe GEORGES : Droit public : concours administratifs, 5ed, sirey 1984, p : 151

⁶³ Jean-Louis Autin / Catherine Ribot : Droit Administratif Général. Édition Litec, 1999, P : 25.

⁶⁴ – خالد سمسارة الزعيبي: القانون الإداري مرجع سابق. ص : 108.

⁶⁵ – Jean RIVERO, Jean WALLINE : Droit administratif, op. cit. p : 310.

1. تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية:

ويقصد بها استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بسلطة البث في الأمور الإدارية في الدولة كلها أي انفراد الوزراء وتابعيهم من موظفي المصالح الخارجية بتصريف كل الشؤون الإدارية، بمعنى أن يكون من حق هؤلاء وحدهم سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية وما تتضمنه هذه السلطة من ولاية تعديل هذه القرارات أو تعديل آثارها أو سحبها أو إلغائها حسبما تقتضيه ملازمات حسن سير المرافق العمومية.⁶⁶

2. التبعية الهرمية:

المقصود بالتبعية الهرمية بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هذه الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية. وتعتبر هذه التبعية من لوازم النظام المركزي، وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة. وتتدرج هذه التبعية في سلم إداري إلى أن تصل إلى أدنى درجات الإدارة. ويحتل القمة في النظم البرلمانية ملكية كانت أو جمهورية الوزير المختص، أما في النظم الرئاسية فيشغل قمة الهرم رئيس الجمهورية.⁶⁷

3. السلطة الرئاسية:

وتعني السلطة الرئاسية سلطة شبه مطلقة يمارسها الرئيس على شخص المرؤوس وأعماله. * من حيث شخص المرؤوس: فالرئيس يمكن أن يكلفه بعمل معين أو يتولاه بنفسه، وقد ينقله إلى عمل آخر، وقد يعطيه عطلة أو يرقيه، وقد يوقع عليه جزاء، كما يشترك في تنقيطه... الخ. * بالنسبة لأعمال المرؤوس وهذه الرقابة تنقسم إلى نوعين سابقة ولاحقة.

- الرقابة السابقة: يمارسها الرئيس بواسطة ما يوجهه من أوامر، وقد تكون هذه الأوامر فردية ومحددة وموجهة إلى مرؤوس محدد بعينه، وقد تكون عامة ومجردة وموجهة إلى سائر المرؤوسين، أو لطائفة محددة منهم. وتسمى هذه الأوامر بالتعليمات المصلحية.

- الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس، تتلخص في سلطات الرئيس في التعقيب على التصرفات الصادرة عن مرؤوسه، فله أن يقرها أو يجيزها، وله الحق في أن يبطلها أو أن يعدلها أو أن يستبدل بها

⁶⁶ - عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق، ص: 63.

⁶⁷ - عبد الرحمان البكريوي: نفس المرجع، ص: 63.

غيرها،⁶⁸ ويمكن له أن يفوض بعض اختصاصاته إلى المرؤوس، وتمارس هذه السلطة بمجرد ثبوت علاقة رئيس بمرؤوس دون حاجة إلى نص صريح يفرضها.

المبحث الثاني: صور المركزية الإدارية

المركزية كشكل للتنظيم الإداري يمكن أن تتجلى في مظهرين: تركيز سلطات اتخاذ القرارات في مجموعها، أو بالعكس عدم تركيزها، إذ الاختصاصات والصلاحيات التي يمارسها الوزير تتخذ أحد شكلين:

أ- التركيز الإداري: ومعناه أن يقتصر اتخاذ القرارات الإدارية في الوزارة في العاصمة وبخاصة في يد الوزير، فلا يعطي أي قدر من السلط سواء بالعاصمة أو خارجها. فالوزير وحده هو الذي يملك سلطة التقرير في كل صغيرة وكبيرة، غير أن هذا لا يعني أن موظفي الوزارة لا يقومون بأي شيء، بل إن دورهم ينكمش إذ لا يتعدى دور التحضير والدراسة والاقتراح عن طريق رفع التقارير والمذكرات إلى الوزير المختص الذي يتخذ وحده القرار النهائي في شأنها، وبعد مصادقة الوزير على تلك الاقتراحات والتقارير يظهر دور أولئك الموظفين من جديد للقيام بعملية تنفيذ تلك التدابير ومتابعتها.⁶⁹

وهذه الصورة البدائية للمركزية غير متصورة في العصر الحديث، بالنظر لتوسيع المهام التي على الإدارة تليتها وضرورة تقرب المدار من سلطة التقرير، كما أن المركزية تتطور بسرعة نحو اللامركزية.⁷⁰

ب- عدم التركيز أو اللاتمركز الإداري:

يوجد تعريف يعتبر اللاتمركز الإداري الأسلوب الذي يتأسس على منح بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو الأقاليم بصفة فردية أو في شكل لجان تعيين الحكومة أعضائها، حق البث نهائيا في بعض الأمور دون الحاجة للرجوع إلى الوزير المعني المختص بغية تخفيف العبء عن الوزير وتحقيق السرعة في انجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية خاصة بالنسبة لبعض الأماكن البعيدة عن العاصمة وسلطة البث هذه لا تعني استقلال الموظفين عن الوزير وإنما يخضعون بالرغم من ذلك إلى إشرافه إلى رؤسائهم الإداريين أي في نطاق السلطة الرئاسية⁷¹

⁶⁸ – المصطفى خطابي: مرجع سابق، ص:52.

⁶⁹ – عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق، ص:67.

⁷⁰ – Nadine POULET- GIBOT LECLERC : Droit administratif. Breal, 1995, p: 19.

⁷¹ مليكة الصروخ، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة التاسعة، 2010، ص 68.

يراد بعدم التركيز تخفيف العبء الملقى على عاتق السلطة المركزية بتوزيع أفضل للأعمال الإدارية، عبر نقل جزء من سلطة التقرير المسندة إليها إلى الأعوان المحليين لإدارة الدولة⁷² والبث فيها نهائيا دون الرجوع إلى الوزير المختص قبل الشروع في تنفيذها.

يتحقق ذلك بنقل أو تفويض بعض اختصاصات الملك⁷³ أو رئيس الحكومة⁷⁴ أو الوزير إلى موظف آخر أو إلى مجموعة من الموظفين بالوزارة في العاصمة ذاتها، وقد تنقل إلى بعض موظفي الوزارة في المصالح اللامركزية للوزارة، أو أن توكل بعض الاختصاصات إلى الولاة أو عمال العمالات والأقاليم أو إلى رؤساء البعثات الدبلوماسية بالخارج.⁷⁵

ولكن سلطة البث هذه والتي قد يتمتع بها بعض الموظفين لا تعني استقلالهم عن الوزير، بل يمارس هؤلاء سلطتهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين، أي في نطاق السلطة الرئاسية⁷⁶. إذ يتعلق الأمر بتهيئة تقنية لاتخاذ القرار الموكل للممثلين المحليين دون المساس بجوهر المركزية.⁷⁷

المبحث الثالث: تقدير نظام المركزية الإدارية

تتصف المركزية الإدارية إذا نظمت وطبقت كما يجب، ببعض المزايا التي لا يمكن إنكارها، وتلك المزايا هي التالية كما يورده معظم الفقهاء.

1- تقوي السلطة العمومية، وتسهل نشر نفوذ الدولة وهيبتها، ومن ثم كانت المركزية الإدارية ضرورة للدول الحديثة في أول نشوئها، وقد لمس أنصار الحكم المطلق هذه الحقيقة، ولذلك فإن النظم التي أقاموها كانت تقترن غالبا بمركزية إدارية مفرطة.

2- إشراف الحكومة على المرافق العمومية في جميع الأقاليم يؤدي إلى العدالة ومساواة الأفراد أمام الخدمات التي تقوم بها. كما أن السلطة المركزية، بإمكانياتها الكبيرة من الناحية المالية والفنية تستطيع أن تكفل أداء المرافق العمومية لخدماتها على أتم وجه عن طريق تنظيمها تنظيما موحدا، وإخضاعها لإشراف دقيق نتيجة للسلطة الرئاسية.

⁷² – M. ROUSSET: op.cit. p:33.

⁷³ ينص الفصل 48 من الدستور " للملك أن يفوض لرئيس الحكومة بناء على جدول أعمال محدد رئاسة مجلس وزاري".

⁷⁴ ينص الفصل 90 من الدستور "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ويمكن أن يفوض بعض سلطه للوزراء".

⁷⁵ – عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق، ص: 68.

⁷⁶ – المصطفى خطابي: مرجع سابق، ص: 53.

⁷⁷ – Jacqueline MORAND- DEVILLIER : cours de Droit administratif. 6 eme éd Montchrestien 1999, p : 94-145.

3-وبالنظر إلى وحدة المصدر الذي ينبثق من السلطة المركزية، فإن هذا النظام يحقق تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها، ولهذا أهمية لا تنكر، إذ يسهل على الموظفين الإحاطة بتلك النظم، وبالتالي يحسنون تنفيذها، كما أن المواطنين يفهمونها بسهولة.

4- قيل إن المركزية الإدارية تؤدي إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن، نظرا لوحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة الموحدة للسلطة عليها.

وبطبيعة الحال فكل نظام له محاسنه ومساوئه، فالمركزية الإدارية هي بدورها رغم هذه المزايا التي يضيفها الفقهاء عليها فلها مساوئ وعيوب ونذكر جملتها¹.

1-إنها أسلوب غير ديمقراطي حيث تتركز الاختصاصات الإدارية في أيدي قلة من الوزراء وكبار الموظفين، وتبعد كثيرا من الكفاءات الوطنية عن الإسهام في إدارة المرافق العمومية والمشاركة في العمل العام.

2-إنها تتسم بالبطء والتعقيد والروتين في أداء الخدمات العامة وتلبية احتياجات المواطنين.

3-بعد مركز اتخاذ القرار عن المكان الذي ينفذ فيه، خاصة بالنسبة إلى الأقاليم البعيدة عن العاصمة، يجعلها غالبا غير ملاءمة لمواجهة الاحتياجات الترابية الخاصة بها.

4-إنها قد تؤدي إلى استئثار العاصمة والمدن الكبرى بمعظم المشروعات والمرافق العمومية ولا يترك للقري والمناطق النائية إلى التزر اليسير، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تجانس مستوى النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة، ويزيد من الهوة الموجودة أصلا بينها.²

¹ - محمد مرغني: مرجع سابق، ص: 116.

² - عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق، ص: 79-80.

الفصل الثاني:

اللامركزية الإدارية

سندرس اللامركزية الإدارية من خلال مجموعة من المباحث المتكاملة، حيث سنتناول في المبحث الأول تعريف اللامركزية الإدارية وتحديد عناصرها، ثم نخصص المبحث الثاني لبيان أنواعها المختلفة، على أن نعالج في المبحث الثالث أركانها الأساسية، قبل أن ننتقل في المبحث الرابع إلى تمييزها عن الأنظمة الإدارية المشابهة لها، لنختتم في المبحث الخامس بتقدير نظام اللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: تعريف وتحديد عناصر اللامركزية الإدارية

لقد رأينا عند تحليل نظام المركزية الإدارية أنها تقوم أساسا على وجود شخص معنوي عام واحد وهو الدولة، وأن كل ما تنشئ من المرافق العمومية (الوزارات) والأجهزة الإدارية المتفرعة عنها لا يتمتع أي منها بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، غير أنه من الناحية العملية لا يتكون التنظيم الإداري بالمركزية الإدارية وحدها بل توجد إلى جانب الدولة أشخاص معنوية أخرى، وهذه هي التي تكون ما يطلق عليه الإدارة اللامركزية¹.

تعني اللامركزية الإدارية ترك جزء من الوظيفة الإدارية بين أيدي هيئات إدارية محلية إقليمية أو مصلحة متمتعة بالشخصية المعنوية، لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية².

إن البحث في مغزى التنظيم اللامركزي يفرض معالجة مفهوم اللامركزية الإدارية انطلاقا من طرحه من خلال أشكال التنظيم الأخرى، إذ يمكن التمييز بين ثلاث أنواع من التنظيم: المركزية، عدم التركيز، ثم اللامركزية، فبخصوص المركزية يمكن القول بأنها ترتبط أساسا بالمركز، أي العاصمة، ذلك أن السلطة المركزية تتشكل من الملك ورئيس الحكومة والوزراء، وتتوفر على اختصاصات عامة تهم جميع أنحاء التراب الوطني، أي أن هذه الاختصاصات مارسها السلطة المركزية في مواجهة كل جهة من جهات البلاد، سواء على مستوى السكان أو على مستوى المصالح، أي المرافق العمومية.

أما عدم التركيز أو اللاتمركز، فهو أسلوب تقني يقتضي الاعتراف بسلطات أي بسلطات تقريرية في عين المكان لموظفين تابعين للسلطة المركزية، وهم موظفون يتم تعيينهم من طرف هذه الأخيرة على رأس مختلف المصالح اللامركزية التي توجد على المستوى الترابي. ويكون بإمكانهم اتخاذ التدابير الضرورية للتسيير على المستوى الترابي كما لو أن الحكم المركزي هو الذي مارسها، ومن أمثلة إجراءات

¹ - عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق، ص: 18.

² - محمد مرغني: مرجع سابق، ص: 76.

عدم التركيز أو اللاتمركز نشير إلى الحالة التي يصدر فيها قانون يخول إلى الوالي أو العامل سلطة القرار في مادة معينة كانت فيما قبل من اختصاص الوزير¹.

أما اللامركزية الإدارية ومن خلال التعريف السابق يتضح أنها تقوم على العناصر التالية:⁷⁸

(1) وجود هيئات ترابية أو مصلحة تتمتع بالشخصية المعنوية، وقد تكون هذه الهيئات الترابية في غالب الأحيان منتخبة من طرف السكان المعنيين بالأمر.

ويترب عن مفهوم الشخصية المعنوية أن الهيئات الترابية قصد تصريف شؤونها الخاصة لا بد لها من أموال ذاتية، وممتلكات مادية وموظفين وميزانية.

وتكون الجماعة اللامركزية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية صاحبة حقوق وواجبات كما بوسعها التقاضي أمام المحاكم، ويعبر عن هذه الوظيفة من الناحية القانونية بالقول بأن الجماعة اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية.

2- الاعتراف لهذه الهيئات بتسيير وتصريف الشؤون الترابية بواسطة مرافق عمومية متميزة عن المرافق العمومية الوطنية، فالدولة وحدها هي المختصة في تحديد الحاجيات العمومية المشتركة بين جميع سكان التراب الوطني والتي تكون شؤون الدولة، أي المرافق العمومية الوطنية، والحاجيات الخاصة بالسكان، والتي تكون الشؤون الترابية تسيير من طرف مرافق عمومية ترابية. وهكذا فإن نطاق الشؤون الترابية يكون محددًا من طرف المشرع أو القانون.

(3) اللامركزية الإدارية هي نوع من التسيير الذاتي وليست بالاستقلال التام. فالسلطة المركزية تكون خاضعة في ممارستها لمهامها إلى نوع من الرقابة تمارسها السلطة المركزية، كما سنفصل ذلك لاحقاً¹.

¹ - محمد كرامي: التنظيم الإداري. مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000، ص: 55.

⁷⁸ Philippe Georges : Droit Public, Concours Administratifs, 5ème édition, Edition SIREY, 1984. P : 154.

¹ - المصطفى خطابي: مرجع سابق، ص: 55.

المبحث الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية

تأخذ اللامركزية شكلين حسب التطور الذي وصلت إليه مفاهيم الديمقراطية:

المطلب الأول: اللامركزية الترابية

تعتبر اللامركزية الترابية ركيزة أساسية للتنظيم الإداري الديمقراطي، وهي تختلف جوهريا عن اللامركزية المرفقية لكونها تستند إلى معيار جغرافي وسياسي. ويمكن تفصيل آليات عملها وخصائصها من خلال الأبعاد التالية:

1. الأساس الجغرافي والديمقراطي: تتجسد اللامركزية الترابية في خلق وحدات إدارية تعتمد على النطاق الجغرافي (مثل الجهات، العمالات والأقاليم، والجماعات). هذه الوحدات لا تدير قطاعا واحدا كما هو الحال في المؤسسات العمومية التي ينحصر تدخلها في ميدان معين ومحدد لتحقيق غرض مرتبط بالشخص المرفقي⁷⁹، بل تملك هذه الوحدات الترابية ولاية عامة وتعتبر أعلى درجة وأوسع اختصاصا للنظر في مختلف الشؤون المحلية التي تهم الساكنة داخل إطارها الجغرافي المحدود⁸⁰.

ويشترط لتحقيقها وجود مجالس منتخبة ديمقراطيا من طرف المواطنين المحليين، إذ تنشأ الأشخاص الإدارية الترابية بتأثر عوامل سياسية أهمها انتشار الأفكار الديمقراطية ومبادئ الحرية السياسية التي تسعى إلى منح الجماعات الترابية صفة حكم نفسها بنفسها⁸¹. هذا الاختيار يعكس تطبيقا حقيقيا لمبدأ الديمقراطية المحلية وتديبر القرب، وإن كان الاستقلال الذي تتمتع به هذه الوحدات يبقى استقلالا نسبيا، حيث أن مبدأ وحدة الدولة يفرض إشراف السلطة المركزية عليها وتوجيهها عن طريق آلية الرقابة الإدارية⁸².

2. الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي: لكي تضطلع الجماعات الترابية بمهامها الجسيمة في إدارة الشؤون المحلية، كان لزاما أن يتم الاعتراف لها ب الشخصية المعنوية، والتي تعد الركيزة القانونية الأساسية لوجودها ككيانات متميزة عن الإدارة المركزية. ويترب عن المتمتع بهذه الشخصية نتائج قانونية وعملية بالغة الأهمية؛ فمن جهة، تمنحها ذمة مالية مستقلة وميزانية خاصة

⁷⁹ Yves GAUDMET: Droit Administratif, 18e édition, LGDJ, Paris, 2005, p: 56

⁸⁰ مليكة الصروخ: القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 2006، ص: 86

⁸¹ مليكة الصروخ: القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 2006، ص: 87-86

⁸² صالح المستف: التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب، مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر، الدار البيضاء، 1989، ص: 27

بها منفصلة عن ميزانية الدولة (الاستقلال المالي)، ومن جهة أخرى، تكتسب أهلية قانونية كاملة تتيح لها اتخاذ القرارات وإبرام العقود، وتوظيف الموارد البشرية، وتملك وإدارة الأملاك والمرافق (الاستقلال الإداري). ورغم أن اللامركزية الترابية تشترك مع اللامركزية المرفقية في أساسيات التمتع بالشخصية المعنوية وتسيير الشؤون العامة تحت طائلة الرقابة الإدارية⁸³، إلا أن نطاق تدخل الجماعات الترابية يبقى أرحب وأشمل.

فهذا الاستقلال الإداري والمالي هو ما يتيح للمجالس المنتخبة هامشا مهما من حرية المبادرة لوضع برامج تنموية تتلاءم بدقة مع الخصوصيات المجالية والحاجيات الحقيقية لكل منطقة، متجاوزة بذلك عراقيل وبيروقراطية العاصمة المركزية. وبفضل هذا الوضع القانوني، يعتبر الشخص الإداري الترابي أعلى درجة وأوسع اختصاصا وسلطانا مقارنة بالشخص الإداري المرفقي، إذ يشمل اختصاصه تدبير الشؤون المحلية بصفة عامة، بل ويمتد حقه ليشمل إنشاء وإدارة المرافق العامة داخل نطاق الجهة أو الإقليم أو الجماعة، بما في ذلك صلاحية إنشاء المرفق نفسه ومنحه الشخصية المعنوية المستقلة⁸⁴.

غير أنه، ومراعاة لطبيعة التنظيم الإداري والسياسي للبلاد، وجب التأكيد على أن هذا الاستقلال الممنوح للوحدات الترابية المتمتعة بالشخصية المعنوية ليس استقلالا مطلقا، بل يظل استقلالا نسبيا. فمهما بلغت صلاحيات هذه الوحدات، فإن مبدأ الحفاظ على وحدة الدولة سياسيا وقانونيا يفرض بالضرورة إشراف السلطة المركزية عليها وتأطير عملها، وذلك من خلال ممارستها لآليات الرقابة الإدارية أو ما يعرف بـ الوصاية، لضمان عدم تعارض القرارات المحلية مع التوجهات والمصالح العليا للوطن⁸⁵.

3. نسبة الاستقلال وخضوعها لرقابة السلطة المركزية: رغم الأهمية البالغة للاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به الجماعات الترابية، والمكانة المحورية التي تحتلها في البناء المؤسسي الحديث، إلا أن هذا الاستقلال لا يبلغ بأي حال من الأحوال درجة الاستقلال السياسي المطلق الذي تمتاز به الولايات في النظم الفيدرالية. فاللامركزية الترابية تتأسس وتشتغل بالضرورة داخل كيان الدولة البسيطة الموحدة، مما يجعل استقلالها ذا طبيعة إدارية ووظيفية محضة، تهدف إلى تجويد

⁸³ Marie-Christine ROUAULT : Droit Administratif. 4ème édition, Gualino éditeur, EJA-Paris- 2007, P : 96

⁸⁴ مليكة الصروخ: القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 2006، ص: 86

⁸⁵ صالح المستف: التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب. مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر، الدار البيضاء 1989، ص: 27

التدبير المحلي وتقريب الإدارة من المواطن، دون أن يمتد ذلك إلى المساس بسيادة الدولة ومقومات وحدتها الترابية والمؤسسية.

وتأسيسا على ذلك، يجمع الفقه الإداري على أن استقلال الوحدات اللامركزية يعتبر استقلالا نسبيا ومحدودا بضوابط دستورية وقانونية. فمبدأ الحفاظ على تماسك ووحدة الدولة، سياسيا وقانونيا، يفرض على السلطة المركزية عدم التخلي المطلق عن صلاحياتها التوجيهية، بل يستوجب منها ممارسة حق الإشراف والتأطير لمنع أي انزلاق أو تجاوز للصلاحيات الممنوحة لهذه الوحدات. ويترجم هذا التوجه عمليا من خلال قاعدة قانونية راسخة تقضي بإخضاع أعمال وقرارات المجالس المنتخبة لآلية الرقابة الإدارية، إذ أن استقلال الجماعات الترابية يبقى نسبيا حيث أن وحدة الدولة تفرض إشراف السلطة المركزية عليها وتوجيهها عن طريق الرقابة.⁸⁶

ولا ينبغي النظر إلى هذه الرقابة الإدارية – التي يضطلع بها ممثلو السلطة المركزية على المستوى الترابي من ولاية وعمال عمالات وأقاليم – كقيد على حرية التدبير الحر أو تضييق على الديمقراطية المحلية، بل هي ضمان مؤسسية ضرورية. فهي تهدف بالأساس إلى تأمين احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون في كافة التصرفات المحلية، وحماية المصلحة العامة الوطنية من أي انحراف أو سوء تدبير. كما تشكل هذه الرقابة صمام أمان للتأكد من عدم تعارض المصالح المحلية الضيقة مع المصالح العليا للدولة، وضمان انسجام السياسات الترابية مع التوجهات الاستراتيجية العامة، مما يكفل سير كافة أجزاء التراب الوطني في إيقاع تنموي متكامل ومنسجم.

المطلب الثاني: اللامركزية المرفقية أو المصلحية

تعتبر اللامركزية المرفقية أو المصلحية الوجه الثاني المكمل للامركزية الإدارية، وهي تعكس توجهها تقنيا ووظيفيا في التدبير الإداري يختلف جذريا عن الطابع السياسي والجغرافي الذي يميز اللامركزية الترابية. فإذا كانت هذه الأخيرة وليدة اعتبارات ديمقراطية تهدف إلى إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، فإن اللامركزية المرفقية تنبثق من حاجة إدارية وتقنية بحثة تفرضها طبيعة المرفق ذاته. ويتجسد هذا النوع من التنظيم الإداري في الواقع العملي عندما تدرك الدولة أن تسيير قطاع معين (كالتعليم الجامعي، أو الصحة، أو النقل) يتطلب تخصصا دقيقا ومرونة لا تتوفر في الأجهزة المركزية التقليدية، فتقتضي المصلحة العامة فصل هذا المرفق، سواء كان ذا امتداد وطني يشمل كافة أرجاء البلاد أو يقتصر نشاطه على نطاق ترابي محدد، ومنحه الشخصية المعنوية. إن هذا الاعتراف القانوني

⁸⁶ صالح المستف: التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب. مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر، الدار البيضاء 1989، ص: 27.

هو بمثابة شهادة ميلاد لكيان قانوني جديد، يخرج من مظلة التبعية التسلسلية الهرمية (السلطة الرئاسية) المباشرة للوزير أو الإدارة المركزية، ليحوّله إلى كيان مؤسّساتي قائم بذاته يمتلك حقوقا ويتحمل التزامات. وهذا النظام يتجسد بوضوح تام في نموذج المؤسسات العمومية بمختلف تخصصاتها (كالجامعات والمراكز الاستشفائية، والوكالات الحضرية، والأكاديميات)، والتي تمثل الذراع المتخصص للدولة للتدخل الفعال في القطاعات الحيوية.

ويترب عن الاعتراف للمرفق العام بالشخصية المعنوية نتائج جوهرية وحتمية تتمثل أساسا في تمتيعه بالاستقلال الإداري والمالي، وهما ركيزتان لا غنى عنهما لضمان سير المرفق بانتظام واطراد. فمن الناحية الإدارية، يتحرر المرفق من القيود المركزية ليصبح له هيكله وأجهزته التقريرية والتنفيذية الخاصة (كالمجالس الإدارية التي ترسم السياسة العامة للمؤسسة، والمديرين العامين الذين يسهرون على تنفيذها). هذه الاستقلالية تسمح باتخاذ القرارات بسرعة وفعالية، وتخلق نظاما خاصا للموارد البشرية يتجاوز التعقيدات والروتين البيروقراطي المألوف في نظام الوظيفة العمومية العادية. ومن الناحية المالية، لا يكتمل هذا الاستقلال إلا بتمتع المرفق بذمة مالية مستقلة وميزانية خاصة به، منفصلة تماما عن الميزانية العامة للدولة؛ مما يتيح له الاحتفاظ بموارده الذاتية (كرسوم الخدمات أو عائدات الأنشطة) واستثمارها لتغطية نفقاته بمرونة تتلاءم مع طبيعة نشاطه (طبي، تعليمي، اقتصادي، أو تجاري). إن الهدف الأسمى من إقرار هذا الاستقلال المزدوج هو محاكاة أساليب التدبير الحديثة، ومنح هذه المرافق مرونة أكبر وحرية في الحركة، مما يمكنها من تبني آليات الحكامة الجيدة والاستعانة بالتقنيات الحديثة في الإدارة لتحقيق أعلى درجات الفعالية، والمردودية، وتجويد الخدمات المقدمة للمرتفقين.

ومع ذلك، ومراعاة لمبدأ وحدة الدولة وتماسك أجهزتها، فإن هذا الاستقلال الوظيفي والمالي الذي تتمتع به الأشخاص الإدارية المرفقية لا يعني بأي حال من الأحوال استقلالا مطلقا أو انفصالا تاما عن السياسات العامة للدولة. فمهما بلغت درجة استقلالية هذه المؤسسات، فإنها تظل مجرد أدوات تنظيمية ابتكرتها الدولة لتنفيذ سياساتها وتقديم خدمات حيوية ومستمرة للمواطنين نيابة عنها. هذا الوضع المؤسّساتي يفرض بالضرورة إيجاد توازن دقيق بين مرونتها التدييرية وحريتها في العمل من جهة، وبين احترامها لوحدة التوجه العام للدولة من جهة أخرى. وعليه، فإن هذا الاستقلال يظل مؤطرا ومقيدا بمبدأ الوصاية أو بخضوع المرفق للرقابة الإدارية والمالية من طرف السلطات المركزية المختصة (كالوزارات الوصية ووزارة المالية). وتهدف هذه الرقابة إلى حماية المؤسسة من أي انحراف عن الأهداف

والغايات الحصرية التي أنشئت من أجلها (تطبيقاً لمبدأ التخصص)، وضمان عدم إهدار المال العام، والتأكد من مدى مشروعية قراراتها وتوافق أعمالها مع القوانين والأنظمة الجاري بها العمل⁸⁷.

المطلب الثالث: أوجه الاختلاف والاختلاف بين اللامركزية الترابية واللامركزية

المرفقية

ينطبق نظام اللامركزية المرفقية بصفة خاصة وبشكل جلي على المؤسسات العمومية بمختلف أنواعها وتخصصاتها، باعتبارها التجسيد العملي الأبرز لهذا التوجه الإداري. ويتضح من خلال التحديد المفاهيمي الدقيق لنوعي اللامركزية (الترابية والمرفقية) أنهما يلتقيان ويتقاطعان في عدة مبادئ جوهرية؛ فكلاهما يتمتع بـ الشخصية المعنوية المستقلة، وتوكل لهما مهمة تسيير وإدارة مرفق عمومي لتلبية حاجات المرتفقين، كما أنهما لا يتمتعان باستقلال مطلق بل يخضعان معاً لآلية الرقابة الإدارية (أو الوصاية) من طرف السلطات المركزية المختصة لضمان احترام المشروعية. إلا أن هذا التقاطع المؤسسي لا يمنع من وجود اختلافات جذرية وفروق جوهرية بينهما، يمكن إجمالها وتفصيلها في النقاط التالية:

أولاً: من حيث أسباب النشأة وطبيعة التسيير

تختلف الدوافع المؤسسة لكل من نظامي اللامركزية الترابية والمرفقية باختلاف الغايات المتوخاة منهما؛ إذ تنشأ الأشخاص الإدارية الترابية متأثرة بعوامل سياسية عميقة، يتصدرها انتشار الأفكار الديمقراطية ومبادئ الحرية السياسية التي تسعى الدولة من خلالها إلى منح الجماعات الترابية صفة حكم نفسها بنفسها أو ما يعرف بالإدارة الذاتية⁸⁸.

وفي المقابل، نجد أن الأشخاص العامة المرفقية (المؤسسات العمومية) تنشأ لأسباب وعوامل فنية وتقنية محضة، تتجلى في الرغبة الملحة للإدارة في تسيير المرافق العامة بطريقة سليمة ومرنة، تسعى من خلالها إلى تحقيق أفضل إنتاج وأوفره بأقل تكاليف ممكنة، بعيداً عن التعقيدات السياسية⁸⁹.

⁸⁷ Marie-Christine ROUAULT : Droit Administratif. 4ème édition, Gualino éditeur, EJA-Paris- 2007, P: 96.

⁸⁸ مليكة الصروخ: القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 2006، ص: 86

⁸⁹ مليكة الصروخ: القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 2006، ص: 86

وانعكاسا لهذا الاختلاف الجوهرى فى فلسفة النشأة، تتباين بالضرورة طرق اختيار المسيرين فى كلا النظامين؛ فبما أن الغاية من اللامركزية الترابية هى الديمقراطية المحلية، فإن أعضاء المجالس الترابية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر أو غير المباشر من طرف السكان المعنيين. أما فى اللامركزية المرفقية، ونظرا لطبيعتها التقنية، فإنه يختار أعضاء المؤسسات العمومية ومسيروها - كقاعدة عامة- بطريق التعيين بواسطة السلطة المركزية أو الجهة التى تملك حق الوصاية على هذه الأشخاص المرفقية لضمان كفاءتها وتخصصها⁹⁰.

ثانياً: من حيث نطاق التدخل ومبدأ التخصص:

يبرز الاختلاف الثانى والأكثر جلاء فى النطاق الجغرافى والموضوعى لتدخل كل شخص اعتبارى، وهو ما يحدد طبيعة وحجم الصلاحيات القانونية الممنوحة لهما. فالشخص الإدارى الترابى ينشأ بالأساس لرعاية مصالح عامة وشاملة لسائر السكان المتواجدين داخل إطاره الجغرافى. وهذا يعنى أن الجماعات الترابية، بمختلف مستوياتها، تشكل إطاراً إدارية عامة محدودة جغرافياً فى دائرة معينة (جهة، عمالة/ إقليم، أو جماعة)، ولكنها تتمتع بصلاحيات أفقية واسعة تتيح لها التدخل فى كافة شؤون الساكنة المحلية، وتلبية حاجياتهم المتعددة سواء كانت اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، أو عمرانية.

بينما على النقيض من ذلك، ينشأ الشخص العام المرفقى (كالمؤسسة العمومية) لتحقيق غرض محدد ودقيق يرتبط بالشخص المعنوي نفسه، وذلك خضوعاً لقاعدة قانونية وإدارية صارمة تعرف بمبدأ التخصص. ويفيد هذا المبدأ بأن تدخل المؤسسات العمومية ينحصر وجوباً وحصرياً فى ميدان معين سطره قانون إحداثها، ولا يجوز لها الخروج عنه إطلاقاً أو ممارسة أنشطة أجنبية عن الأهداف التى أسست من أجلها، كالتعليم العالى والبحث العلمى بالنسبة للجامعة مثلاً، أو النقل السككى بالنسبة للمكتب الوطنى للسكك الحديدية.

إن هذا التباين المؤسسى يعكس تقابلاً صريحاً فى طبيعة الاختصاص؛ فالمؤسسة العمومية تظل أسيرة لتخصصها الموضوعى الضيق والمحدد سلفاً، وهو أمر يعاكس تماماً وضعية الدولة والجماعات الترابية التى تملك ما يصطلح عليه بـالولاية العامة، حيث يحق لها التعاطى مع مختلف الشؤون والقضايا العامة، كلٌّ فى حدود إطاره الجغرافى الترابى وبما يخدم الصالح العام المحلى.⁹¹

⁹⁰ مليكة الصروخ: القانون الإدارى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 2006، ص: 86-87

⁹¹ Yves GAUDMET : Droit Administratif, 18e édition, LGDJ, Paris, 2005, p : 56

ثالثاً: من حيث الدرجة القانونية واتساع السلطة

تأسيساً على المعطيات السالفة الذكر، والمرتبطة بشمولية التدخل ومبدأ الولاية العامة، يمكن الخلوص إلى نتيجة قانونية ومؤسسية بالغة الأهمية، تتمثل في إقرار تفوق الشخص الإداري الترابي من حيث الدرجة والمكانة. فهو يعتبر، في البناء الإداري اللامركزي، أعلى درجة وأوسع اختصاصاً وسلطاناً مقارنة بالشخص الإداري المرفقي. وهذا التفاوت المؤسسي ليس نابعا من فراغ، بل يفرضه المنطق الإداري الذي يجعل من الجماعة الترابية (الجهة أو العمالة/الإقليم أو الجماعة) الإطار الحاضن والموجه لمختلف السياسات المحلية، في حين يبقى الشخص المرفقي مجرد أداة وظيفية متخصصة لتنفيذ جزء محدد من تلك السياسات.

وتتجلى هذه المكانة القانونية المتقدمة والسمو المؤسسي في كون اختصاص الشخص الإداري الترابي لا يقتصر على تدبير شأن محدد أو تقديم خدمة أحادية، بل يتسع ليشمل، بشكل أساسي وجوهري، التخطيط للتنمية الشاملة وإنشاء وإدارة مختلف المرافق العامة الحيوية داخل نطاق وحدته الجغرافية. فالجماعة الترابية هي التي تقدر، بناء على صلاحياتها التداولية والتقريرية، الحاجة إلى إحداث مرافق تلبى متطلبات الساكنة (كقطاعات النقل، النظافة، توزيع الماء والكهرباء، والتهيئة الحضرية)، مما يجعلها المحرك الأساسي والموجه الأول للدينامية المحلية.

ولعل أبلغ مظهر من مظاهر هذا الاتساع في السلطة، هو امتلاك الشخص الإداري الترابي لصلاحيات الخلق والمأسسة. فهو لا يكتفي بإنشاء المرفق العام وتسييره بطريقة مباشرة (كالاستغلال المباشر أو الوكالة)، بل يمتد اختصاصه المتقدم إلى إمكانية فصل هذا المرفق هيكلية ومنحه امتياز الشخصية المعنوية المستقلة، ليتحول بذلك إلى مؤسسة عمومية محلية تابعة له وتعمل تحت إشرافه ورقابته (مثل شركات التنمية المحلية أو الوكالات المستقلة)⁹². إن قدرة الشخص الترابي على إيجاد ومنح الوجود القانوني للشخص المرفقي المحلي تؤكد، بشكل قاطع، أنه يمثل الإطار الأعم والأشمل، وأن اللامركزية المرفقية، في مستواها المحلي، ما هي إلا تفرع تقني يخدم الأهداف التنموية الكبرى للامركزية الترابية.

⁹² مليكة الصروخ: القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 2006، ص: 86

المبحث الثالث: أركان الإدارة الترابية أو اللامركزية الإدارية

إن الإدارة الترابية أصبحت تقليدا راسخا في الدول التي تتبع النظام اللامركزي في تدبير شؤون أقاليمها، حيث أن الركائز التي تقوم عليها هي واحدة مع بعض الاختلافات البسيطة، وتتجلى في وجود قضايا ترابية، وإدارة هذه القضايا من قبل هيئات ترابية وممارسة الرقابة.

(1) وجود قضايا ترابية:

يعتبر هذا الركن نقطة الانطلاق في إرساء هياكل اللامركزية الترابية أو المرفقية، وإن كان هناك اختلاف في طريقة تحديد اختصاصاتها عن طريق عدة أساليب، فهناك أسلوب يعتمد على تحديد اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر من طرف المشرع (وهي الطريقة الأنجلوسكسونية)¹ ويترتب على هذه الطريقة توزيع الاختصاص وجود تباين بين اختصاصات الهيئات الترابية².

أما الثاني فيتعلق بتحديد القضايا الخاصة للوحدات الترابية بصفة عامة (وهو الأسلوب اللاتيني)، وبالتالي تمارس كل الاختصاصات التي تقوم بها السلطة المركزية وحتى إذا ما تم ذكر نوعية القضايا الترابية فلا تكون إلا على سبيل المثال³.

لكن المشكل يثور بالنسبة لوضع معيار يفرق بين المرافق الترابية، فمنها ما يعتبر وطنيا من بعض الوجوه، وترابيا من أخرى، ويتولى المشرع تحديد ما يدخل في اختصاصات الجماعات الترابية بمقتضى القوانين التنظيمية، وفق الدستور الحالي 2011.

(2) إدارة القضايا الترابية بواسطة هيئات منتخبة على صعيد كل وحدة:

من بين الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية هو تسيير الشؤون الترابية من طرف أشخاص لهم ارتباط وثيق بالنفوذ الترابي الذي تمارس فيه تلك الاختصاصات، فهؤلاء السكان يشاركون في تدبير شؤونهم الترابية بواسطة منتخبين يتم اختيارهم وتشكيل هيئتهم بواسطة الانتخاب الذي يعتبر أساسيا وضروريا لقيام اللامركزية⁴.

وقد اتجه بعض الفقهاء إلى القول إن انتخاب هيئات الإدارة اللامركزية ليس ركنا من أركانها، وإنه ليس هناك ما يمنع من تعيين أعضاء الهيئات دون أن تفقد صفتها اللامركزية، طالما أمكن ضمان

¹ - صالح المستف: التطور الإداري في أفق الجهوية، مرجع سابق، ص: 28.

² - عبد الرحمان البكريوي: مرجع سابق، ص: 21.

³ - صالح المستف: نفس المرجع، ص: 28.

⁴ - عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 363.

استقلالها اتجاه الإدارة المركزية، غير أن الرأي الراجح في الفقه يذهب إلى أن اللامركزية الإدارية لا تقوم دون انتخاب أعضاء الهيئات الترابية كلهم أو معظمهم بحيث الغلبة للعنصر المنتخب.

فالانتخاب يعد إذن من مقومات الإدارة اللامركزية بينما يعد التعيين من مقومات الإدارة المركزية، فالاعتبارات السياسية التي تكمن وراء الأخذ باللامركزية الإقليمية، وهي إخضاع الإدارة الترابية للنظام الديمقراطي توجب الأخذ بطريق الانتخاب، فالعضو المنتخب يشعر دائماً بأنه يستند إلى قاعدة شعبية هي صاحبة الفضل في الاختيار، قصد إنجاز الخدمات التي هي في حاجة إليها، وإن تلك القاعدة هي وحدها القادرة على إعادة انتخابه إذا رأت أنه جدير بوضع الثقة فيه مرة أخرى.

أما العضو المعين فلا يستطيع أن يتجاهل أن الإدارة المركزية هي التي عينته، وإن لها بالتالي مبدأ عليه، ولا يستطيع أن يتجاهل أن الإدارة المركزية هي التي تملك إعادة تعيينه، وهذه الحقائق تنعكس آثارها حتما أثناء العضوية.

ولعل الأخذ بأسلوب الانتخاب له فوائد ومزايا تتجلى في تدعيم استقلال الهيئات الترابية وإحساس السكان بأن تلك الممارسة أسلوب ديمقراطي، وإن كان يؤخذ على هذه الطريقة أنها غير سليمة خاصة في دول العالم الثالث. وقد اتبع المغرب نهج الانتخاب منذ الاستقلال كباقي الدول.

(2) ممارسة سلطة الرقابة على الهيئات الترابية:

يقول مونتسكيو: إن الحرية نفسها في حاجة إلى أن توضع لها قيود، ولا شك أن اللامركزية وما تتضمنه من استقلال الهيئات اللامركزية في إدارة شؤونها، لا ينبغي أن تكون اللامركزية مطلقة بل يجب أن تكون مقيدة وأهم قيد يرد على نظام اللامركزية هو رقابة الدولة...¹

وقد عرف الأستاذ جاك دمبور الرقابة الإدارية بأنها مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة عليا لمنع انحراف الهيئات اللامركزية ولتحقيق مشروعيتها أعمالها وقراراتها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة²

إن استقلال الجماعات الترابية ليس استقلالاً مطلقاً، ولا يعني أن هناك فصل قاطع بين نطاق المصالح الترابية ونطاق المصالح الوطنية، كما أن استقلال كل جماعة ترابية لا يعني أن كل واحدة

¹ - صالح المستف، نفس المرجع، ص: 29.

² - تعريف أورده الأستاذ عبد الرحمان البكريوي نقلاً عن الأستاذ طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص: 23.

مستقلة عن الأخرى، فالجماعة الترابية هي جزء لا يتجزأ من مجموعة أوسع، وهي المجموعة الوطنية، فالهيئات الترابية ليست مستقلة داخل الدولة.

ويعد مبدأ التدبير الحر من الركائز الأساسية التي يقوم عليها نظام اللامركزية الترابية بالمغرب، حيث يمنح للجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهات، صلاحية تدبير شؤونها المحلية بكيفية مستقلة في إطار احترام القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل بحيث قد كرس دستور المملكة لسنة 2011 هذا المبدأ خاصة الفصل 136 منه الذي نص على أن التنظيم الترابي للمملكة يقوم على الجهوية المتقدمة وعلى مبدأ التدبير الحر، بما يتيح للجماعات الترابية هامشاً من الاستقلالية في اتخاذ القرارات المرتبطة بالتنمية المحلية وتدبير المرافق العمومية ، كما تعزز هذا التوجه من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية 111.14 المتعلق بالجهات ، و112.14 المتعلق بالعمالات، و113.14 المتعلق بالجماعات التي منحت لهذه الأخيرة اختصاصات ذاتية ومشركة ومنقولة مما يعكس إرادة المشرع في تمكينها من ممارسة دورها التنموي.⁴

وفي السياق نفسه، أكدت التوصيات والنقاشات التي شهدتها المناظرة الوطنية للجهوية المتقدمة المنعقدة بمدينة طنجة على أهمية تعزيز مبدأ التدبير الحر باعتباره كآلية أساسية لترسيخ الحكامة الترابية وتحقيق التنمية المجالية المتوازنة. فقد دعت مخرجات هذه المناظرة إلى ضرورة توسيع صلاحيات الجهات والجماعات الترابية، وتقوية مواردها البشرية، إضافة إلى تبسيط مساطر نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات الترابية، بما يمكنها من الاضطلاع بأدوارها التنموية بكفاءة عالية وفعالية، كما شددت على أهمية التنسيق بين مختلف الفاعلين الترابيين وتعزيز آليات الحكامة الجيدة، بما يضمن تحقيق التكامل بين استقلالية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها المحلية وبين متطلبات وحدة الدولة واحترام مبدأ الشرعية.⁵

لذلك كان من الضروري إيجاد الوسائل اللازمة بيد السلطة المركزية باعتبارها المسؤولة عن الصالح العام للدولة كلها، لمنع انحراف اللامركزية وطغيان المصالح الترابية على المصلحة الوطنية والصالح العام، وهذه الضرورة الأساسية هي التي أدت في كل تنظيم إداري إلى وجود نظام من الرقابة الإدارية تمكن السلطة المركزية من تنسيق نشاطها مع نشاط السلطات اللامركزية.¹

¹ - المصطفى خطابي: مرجع سابق، ص: 58.

وتعتبر الرقابة الإدارية عملا استثنائيا لذلك ينبغي أن تبقى في حدود ما تقرره النصوص التشريعية، وتختلف ما بين الأنظمة الأنجلوسكسونية واللاتينية.⁹³ وقد حددها المشرع المغربي منذ 1960 وأعاد تنظيمها في كل محطات الإصلاح اللامركزي. نتطرق أولا لأشكال الرقابة الإدارية (1) ثم إلى تمييزها عن الرقابة الرئاسية. (2).

(أ) أشكال الرقابة الإدارية:

إن الرقابة الإدارية، باعتبارها أسلوبا للمراقبة، قد ظلت دائما تجسد أساسا لوجودها، ومن ثم فإن طرق ممارستها تنطلق بالضرورة من هذا الأساس، مما ينتج عنه أن الرقابة الإدارية يمكن تصورها على مستويين: على مستوى الأشخاص، ثم على مستوى الأعمال.

وعلى الرغم من تمتع الجماعات الترابية بنوع من الاستقلال في تدير شؤونها المحلية في إطار مبدأ التدبير الحر، فإن ذلك لا يعني غياب أي رقابة من طرف السلطة المركزية، بل إن المشرع المغربي أقر مجموعة من آليات الرقابة التي تمارسها سلطات الدولة، وعلى رأسها الوالي أو العامل، وذلك بهدف ضمان احترام القوانين والأنظمة وتحقيق التوازن بين استقلال الجماعات الترابية ووحدة الدولة، وتشمل هذه الرقابة مجموعة من الاختصاصات المرتبطة بتتبع شرعية قرارات المجالس المنتخبة ومراقبة مطابقتها للقانون²⁹⁴ إضافة إلى إمكانية إحالة بعض المقررات على القضاء الإداري في حالة مخالفتها للنصوص القانونية.³

كما أن هذه الرقابة لا تهدف إلى الحد من استقلالية الجماعات الترابية، بل تسعى أساسا إلى ضمان حسن سير المرافق العمومية المحلية وتحقيق الانسجام بين السياسات العمومية على المستوى الوطني والترابي، وقد نظم المشرع هذه الرقابة من خلال القوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية والتي حددت مختلف آليات المراقبة الإدارية الممارسة من طرف ممثلي السلطة المركزية.

⁹³ انظر أحمد أجمعون: التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة المؤلفات والأعمال الجامعية، عدد 96، 2013. ص: 66.

4-انظر الفصول من 80 إلى 94 من القانون 111.14 والفصول من 77 إلى 90 من القانون 113.14 والفصول من 78 إلى 90 من القانون 112.14.

5-وزارة الداخلية، وثائق المناظرة الوطنية الثانية للجهوية المتقدمة، طنجة، 20-21 دجنبر 2024.

2-القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، المادة 115.

3- نفس القانون التنظيمي، المادة 274.

1-الرقابة الإدارية على الأشخاص:

لقد تم تنظيم الرقابة الإدارية على الأشخاص بواسطة النصوص المتعلقة بالتنظيمات الخاصة بمجالس الجماعات الترابية، وهي تأخذ شكل سلطة تأديبية تمارسها السلطات العليا المختصة، إما على أعضاء هذه المجالس وإما على المجالس برمتها. وتمارس هذه الرقابة بأشكال تختلف حسب طبيعة الدوافع التي أدت إلى تحريكها. ومن تم فهي قد تأخذ شكل الاستقالة أو الإقالة، أو التوقيف أو الحل.

أ-الاستقالة: حيث يكون بإمكان أعضاء مجالس الجماعات الترابية أو رؤساء هذه المجالس ونوابهم أن يستقيلوا بصفة اختيارية، وذلك حسب شروط تختلف فيما إذا كان العضو عضوا عاديا داخل المجلس أو رئيسا لهذا المجلس وتقدم هذه الاستقالة إلى السلطة المركزية المتمثلة في وزارة الداخلية أو ممثلها على المستوى اللامركز (الوالي أو العامل)، بناء على مسطرة تختلف حسب نوعية المجالس الترابية، مجالس العمالة أو الإقليم، مجلس جماعي حضري أو قروي، مجلس الجهة.

ب-التوقيف: ويدخل في إطار الإجراءات التأديبية التي يمكن للسلطة المركزية أن تتخذها، سواء اتجاه الأعضاء الذين تتكون منهم المجالس الترابية، أو اتجاه رؤساء هذه المجالس، أو اتجاه المجالس برمتها، وهو إجراء يختلف أيضا من حالة إلى أخرى.

ج - الحل: يمكن للسلطة المركزية أن تبادر إلى حل المجالس الترابية، وذلك بواسطة مراسيم حكومية يتداول في شأنها داخل مجلس الوزراء، لكن نلاحظ بأن هذا الحل لا يحدد القانون بصفة حصرية الحالات التي يمكن أن يتم فيها، بل اقتصر على جعل أن يكون مرسوم الحل مدعما بأسباب، مما يترتب عليه أن دواعي هذا الحل تبقى من اختصاص السلطة التقديرية الذي تتوفر عليها سلطة الوصاية.

إن هذه الإجراءات والتدابير التأديبية يتم اتخاذها من طرف السلطات المركزية أو ممثلها الترابيين نتيجة الأعمال غير الشرعية التي تنسب إلى أعضاء المجالس أو رؤسائها، أو نتيجة الإهمال الذي قد يصدر عنهم اتجاه شؤون الجماعات الترابية التي يشرفون عليها.

2-الرقابة الإدارية على الأعمال:

وهي صفة المراقبة التي تمارسها السلطة المركزية على الأعمال التي تقوم بها سلطات الإدارة اللامركزية، على مجالس الجماعات الترابية، وذلك بهدف جعل هذه المجالس تحترم مبدأ الشرعية، أي ألا تكون الأعمال أو المقررات التي تتخذها مخالفة للتشريع أو للمراسيم التنظيمية، وألا تكون منافية

للتوجيهات العامة التي تعترم السلطة المركزية إقامة تسيير شؤون البلاد عليها، وتأخذ هذه المراقبة أشكالاً مختلفة نطرحها كالتالي:

- مقاضاة السلطات اللامركزية: وهي الإمكانية التي يكون بمقتضاها للسلطة المركزية الحق في أن تطرح الأعمال غير المشروعة الصادرة عن السلطات اللامركزية أمام القضاء الإداري، غير أن هذه الوسيلة لا يمكن اللجوء إليها إلا إذا كانت السلطات المركزية لا تتوفر على وسائل أخرى تمكنها من أن تقف في وجه تنفيذ الأعمال غير المشروعة.

- صلاحية السلطة المركزية في أن تقوم هي بنفسها بعملية إبطال مقررات السلطات اللامركزية إذا تبين لها عدم مشروعيتها.

- خضوع بعض الأعمال الصادرة عن السلطات اللامركزية لموافقة السلطات المركزية، بمعنى أن هناك من الأعمال التي لا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا إذا تمت المصادقة عليها من طرف الأجهزة العليا، وقد تأخذ هذه المصادقة شكلين: قد تكون صريحة وذلك عندما يفرض القانون ضرورة الإجابة الصريحة بعد توصل سلطات الوصاية بمقررات مجالس الأجهزة اللامركزية، كما أنها قد تكون ضمنية عندما يتطلب القانون مرور أجل معين، ابتداء من تاريخ توصل السلطات المركزية أو ممثليها الترابيين بمقررات الأجهزة اللامركزية.

- إمكانية السلطات المركزية بأن تحل محل المجالس الترابية لممارسة الاختصاصات المسندة لها قانوناً، ويتحقق ذلك عندما يرفض رؤساء هذه المجالس، أو يمتنعوا عن القيام بالأعمال التي يفرض عليهم القانون إنجازها، وذلك بشرط أن تكون السلطات المركزية أو ممثليها على الصعيد اللامركزي قد أمرت السلطات اللامركزية بالقيام بمهامها بصفة صريحة، إلا أن هذه الأخيرة قد رفضت¹

والأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية، لذلك كانت الرقابة الإدارية على تلك الهيئات استثناء يرد على الأصل، ولا تباشر إلا بالقدر الذي نص عليه القانون وفي الحدود التي بينها حتى لا ينتهي بها الأمر إلى المس باستقلال تلك الهيئات وتدور تلك الحدود حول المعطيات التالية:

- فالمجالس الترابية هي التي تقوم بالعمل واتخاذ القرار ثم يأتي دور سلطة الرقابة الإدارية، لذا فلا يسوغ لهذه أن تحل محل تلك في اتخاذ القرار أو القيام بالعمل إلا إذا كان هناك نص صريح في القانون المنظم لها، كما أنه لا يجوز للثانية أن تأمر بالتداول في شأن قرار ما أو اتخاذ تصرف معين.

¹ - محمد كرامي: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص: 61-62-63.

- ليس لسلطة الرقابة في الحالات التي ينص القانون على خضوع أعمال الهيئات اللامركزية لرقابتها إلا أن توافق على تلك الأعمال أو ترفضها، جملة وتفصيلا وليس لها تعديلها أو استبدال غيرها بها.

- تصديق السلطة المركزية أو إذنها باتخاذ قرار معين لا يقيد حرية المجالس الترابية في التراجع عن هذا القرار، كما أن عدم تصديق سلطة الرقابة لا يعني قبح المشروع المعارض عليه بل يمكن للمجالس الترابية مراجعتها في أسباب اعتراضها أو رفع دعوى ضدها أمام القضاء.

- تتحمل المجالس الترابية مسؤولية جميع أعمالها ولو وافقت عليها السلطة المكلفة بالمراقبة، ولهذا فإن القضاء الإداري يجري على أن القرارات الصادرة عن المجالس الترابية والتي يستوجب القانون المصادقة عليها من طرف السلطة المركزية وتسري من تاريخ صدورها عن المجلس، وليس من تاريخ المصادقة عليها من طرف السلطة المكلفة بالمراقبة.

- حتى تظل الرقابة التي تمارسها السلطة المكلفة بالمراقبة في حدودها المشروعة ولكيلا يهدر استقلال الهيئات اللامركزية، فإن لرؤساء المجلس الترابية حق الطعن في القرارات الصادرة عن سلطة المراقبة¹ أمام المحاكم الإدارية.

وعموما يمكن القول ان الوصاية هي صلة الوصل بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، وتهدف إلى تحقيق غرضين: إداري وسياسي.

- الغرض الإداري: يكمن ضمان حسن سير إدارة المرافق التابع للأشخاص اللامركزية عبر الرفع من مستوى الخدمات والمتطلبات بأقل تكلفة.

- الغرض السياسي: يكمن في صيانة وحدة الدولة السياسية وضمنان وحدة الاتجاه الإداري.²

(II) تميز الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية³: رأينا أن السلطة المركزية تمارس رقابة على السلطات والهيئات اللامركزية، تسمى بالرقابة الإدارية، غير أن هذه الرقابة لها حدود يجب أن لا تتعداها وإلا أفرغت اللامركزية من مدلولها، وأدى الأمر إلى نفس الوضعية القانونية التي تدار فيها الأقاليم مباشرة من طرف السلطة المركزية بغير الاستعانة بهيئات لامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية. فالمركية واللامركزية تؤديان إلى نوع من الرقابة تمارس من الأعلى على الأعمال الإدارية للهيئات التابعة

¹ - عبد الرحمن البكريوي: مرجع سابق، ص:79.

² - صالح المستف: مرجع سابق، ص:30.

³ - المصطفة خطابي: مرجع سابق، ص:61.

أو المرؤوسة، غير أن أشكال نطاق هذه الرقابة تختلف كثيرا في كلا النطاقين¹ يمكن إيجازها في النقاط التالية:

- لا توجد الرقابة الإدارية إلا في العلاقة بين سلطة إدارية أعلى وجهة أخرى متمتعة بالشخصية المعنوية، أما السلطة الرئاسية فتتمارس في غير ذلك من الحالات، وعلى ذلك نجدتها في علاقة الرؤساء بالمرؤوسين في المركزية الإدارية، داخل الوزارات والإدارات الحكومية التابعة لها، وأيضا في علاقة رجال الوزارة في العاصمة بممثلهم، في الجهات أو الأقاليم، كما نجدتها داخل الهيئات اللامركزية نفسها، مثلا علاقة رئيس الجامعة عمداء الكليات وبسائر العاملين هي علاقة سلطة رئاسية، أما علاقة هؤلاء جميعا بوزير التربية الوطنية والتعليم العالي فتعتبر علاقة رقابة إدارية، وأيضا رئيس المجلس الجماعي يعد رئيسا لمجموع العاملين في الجماعة التي يرأسها.

- الرقابة الإدارية لا توجد إلا بنص صريح وفي حدود القدر المنصوص عليه، أما السلطة الرئاسية فموجودة كقاعدة وبغير حاجة إلى نص وتشمل كل أعمال المرؤوس ولا يخرج من نطاقها إلا ما نص على إخراجها من نطاقها صراحة.

- للرئيس سلطة تعديل قرارات مرؤوسه وليس لسلطة الرقابة الإدارية تعديل قرارات الهيئات اللامركزية.

- للرئيس الحلول محل مرؤوسه كقاعدة، ولا تحرم عليه هذه السلطة إلا بنص خاص. وعلى العكس، فليس لسلطة الرقابة الإدارية الحلول محل الهيئات اللامركزية إلا إذا وجد نص خاص يبيح هذه الحلول.

- ينسب عمل المرؤوس إلى الرئيس وعلى هذا فترفع الدعاوى في المركزية الإدارية على الرئيس التسلسلي الأعلى وهو الوزير ولو كان القرار أو الفعل الضار صادرا عن أدنى درجات السلم الإداري داخل وزارته كقاعدة، بينما لا ترفع دعاوى الطعن في قرارات الهيئات اللامركزية، أو دعاوى المسؤولية عن أعمالها على سلطة الرقابة الإدارية وإنما على الممثل القانوني للشخص المعنوي، كرئيس الجماعة الترابية أو مدير المؤسسة العمومية، ويصدق هذا الحكم حتى بالنسبة للقرارات التي تصادق عليها السلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية أو تأذن بها.⁹⁵

¹ - المصطفى خطابي: مرجع سابق، ص: 50.

⁹⁵ - محمد مرغني: مرجع سابق، ص: 87-88.

المبحث الرابع: تميز اللامركزية الإدارية عما يشابهها من الأنظمة الإدارية

يتضح من خلال المعالم التي سبقت الإشارة إليها بصدد اللامركزية الإدارية أن فكرة هذه الأخيرة تقترب من نظامين اثنين هما: عدم التركيز أو اللاتمركز الإداري واللامركزية السياسية أو النظام الفيدرالي.

1- اللامركزية الإدارية واللاتمركز الإداري:

تناولت عدة خطب ملكية موضوع اللاتمركز الإداري، خاصة الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش بتاريخ 29 يوليوز 2018، حيث أكد على أهمية هذا الورش، ودعا إلى الإسراع بإصدار الميثاق الوطني للاتمركز الإداري⁹⁶

أهداف اللاتمركز الإداري مواكبة الجهوية المتقدمة وتعزيز التعاون بين المصالح اللاممركزة والجماعات الترابية، واعتماد الخصوصيات الجهوية في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، من أجل تقريب الخدمات العمومية من المواطنين وتحسين جودتها وضمان استمراريته⁹⁷.

حسب المادة 5 من مرسوم 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، ترتكز سياسة اللاتمركز الإداري على اعتماد الجهة كوحدة أساسية، وعلى الدور المركزي لوالي الجهة، ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق ومراقبة عمل المصالح اللاممركزة والسهر على حسن سيرها.

تتشابه اللامركزية مع اللاتمركز في أنهما يؤديان معا إلى توزيع السلطات الإدارية وإلى عدم تركزها في يد واحدة، بما ينتج عن هذا من سرعة البث والتصرف في الشؤون الإدارية، إلا أنهما يختلفان في عدة نقاط:

- اللاتمركز يعتمد على التعيين بينما اللامركزية على الانتخاب الذي قد يكون مباشراً أو غير مباشر.

⁹⁶ مقتطف من الخطاب الملكي السامي بتاريخ 29 يوليوز 2018: "...فإنه يتعين، على الخصوص، العمل على إنجاز ثلاث أورايش أساسية أولها إصدار ميثاق اللاتمركز الإداري، داخل أجل لا يتعدى نهاية شهر أكتوبر المقبل، بما يتيح للمسؤولين المحليين، اتخاذ القرارات، وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في انسجام وتكامل مع الجهوية المتقدمة

⁹⁷ الميثاق الوطني للاتمركز الإداري: تمت المصادقة على المرسوم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري في مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 25 أكتوبر 2018.

- اللامركزية الإدارية هي نظام يقوم على توزيع السلطة بين الدولة وهيئات مستقلة مثل الجماعات الترابية، بينما اللامركزية الإدارية هو نظام يقوم على تخفيف العبء عن الإدارة المركزية عبر توزيع الاختصاصات داخل نفس الإدارة بهدف تقريب الإدارة من المواطنين وتبسيط إجراءات الولوج إلى الخدمات العمومية.

- عدم التركيز الإداري هو صورة من صور المركزية بينما اللامركزية هي مبدأ مقابل للمركزية.

- الاستقلال وسلطة البث في بعض الأمور المعترف بها لبعض الأشخاص أو لبعض الهيئات في عدم التركيز الإداري هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت، وهم يمارسون هذه الاختصاصات تحت رقابته الرئاسية بكل ما تعنيه السلطة الرئاسية من معاني وأحكام. أما استقلال الهيئات اللامركزية فاستقلال أصيل مستمد من الدستور أو القانون - من المشرع - وليست منحة وتفضيلا من السلطة المركزية، وهي تمارس الاختصاصات المخولة لها بصفة أصلية وتحمل مسؤولية تصرفاتها، وليس للسلطة المركزية عليها من سبيل في إطار الرقابة الإدارية السابق دراستها.⁹⁸

- إذا كان أسلوب اللامركزية الإدارية وأسلوب عدم التركيز الإداري يؤديان معا إلى توزيع السلطات وعدم تركيزها في يد واحدة فإن الفارق بين النظامين فارق في الجوهر والطبيعة وليس فارق في الدرجة والمدى.

2- اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (الفيدرالية):

تنقسم الدول عادة - من حيث تكوينها - إلى دول بسيطة ودول مركبة. ففي الدول البسيطة تكون ممارسة السيادة فيها لسلطة واحدة في العاصمة، كما تملك سلطة واحدة لكل من التشريع والتنفيذ والقضاء، سواء أكانت هذه الدول تتبع الأسلوب المركزي أو اللامركزي فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية، كما أن أخذ هذه الدول بأسلوب الإدارة اللامركزية لا يؤثر في تكوينها السياسي.

أما في الدول المركبة، وهي تلك التي تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة وسويسرا فإن ممارسة السيادة لا تتركز في الحكومة المركزية وحدها وإنما تتوزع هذه السيادة بين الحكومة الاتحادية (المركزية) وبين الولايات، فنجد في الحكومة الاتحادية السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصها على صعيد كافة أرجاء إقليم الدولة الاتحادية، إلى جانب تلك السلطات نجد سلطات

⁹⁸ - محمد مرغني: مرجع سابق، ص: 89.

أخرى تشريعية وتنفيذية وقضائية في الدويلات، وهذه الظاهرة الأخيرة يطلق عليها تسمية اللامركزية السياسية.

يتبين مما سبق أن هناك فروقا بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية وذلك كالآتي:

- إن اللامركزية السياسية لا توجد إلا في الدول الاتحادية أما اللامركزية الإدارية فتوجد في جميع الدول سواء أكانت بسيطة أم مركبة.

- إن اللامركزية السياسية تنصرف إلى السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتختص الدويلات أو الجهات -كما رأينا - بسلطاتها في الحدود التي يرسمها دستور الاتحاد. أما اللامركزية الإدارية فمقصورة على بعض الوظائف الإدارية، المتعلقة بالمرافق الترابية.

- إن اختصاص الدويلات أو الجهات في الدول الاتحادية لا سلطان للبرلمان الاتحادي عليه، ولا يجوز تعديله إلا بتعديل الدستور الاتحادي وبالطريقة التي ينص عليها فيه. أما اختصاصات الهيئات اللامركزية فهي محددة من طرف المشرع العادي. ويجوز له تضيقها أو توسيعها حسبما تقتضيه الأوضاع.¹

فخصائص كل من اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية تؤكد الفرق الواضح بين النظامين، وقد اتفق الفقهاء على أن هذا الفرق يؤدي حتما إلى عدم الخلط بينهما ويتجلى ذلك عموما في خاصيتين:

- الفرق في الطبيعة والجوهر وليس في الدرجة.

- إن اللامركزية الإدارية ظاهرة إدارية في حين اللامركزية السياسية ظاهرة سياسية. فلا يمكن الخلط إذن بينهما لأن اللامركزية السياسية هي أوسع مجالا من اللامركزية الإدارية، كما أن هذه الأخيرة تجد ارتباطها بالقانون الإداري، في حين أن اللامركزية السياسية ترتبط بالقانون الدستوري في تحديد طبيعة الدولة الاتحادية وبالقانون الدولي في تحديد طبيعة الاتحاد المركزي وعلاقاته داخل المجتمع الدولي.¹

¹-مليكَة الصرُوح: مرجع سابق، ص:92.

¹-صالح لمستف: مرجع سابق ، ص:31-32.

المبحث الخامس: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

لنظام اللامركزية الإدارية مزايا متعددة، فهو بوجه عام يخفف من أعباء السلطة الإدارية المركزية إذ تقتصر مهمتها، بشأن الاختصاصات التي تتكفل بها السلطة المركزية، على مجرد ممارسة الرقابة الإدارية عليها، كما أن هذا النظام باعترافه للسلطات اللامركزية بالشخصية المعنوية مع ما يترتب عليها من التمتع بذمة مالية مستقلة يسمح بزيادة الموارد المالية لهذه السلطات عن طريق التبرعات والهبات والوصايا فضلا عن ضرائب الجماعات الترابية.

أما عن مساوئ اللامركزية فلا تنشأ في الحقيقة إلا نتيجة سوء تطبيقه، ففي حالة ضعف أو انعدام رقابة السلطة المركزية يخشى أن تسيء الهيئات اللامركزية استخدام سلطاتها، أو تفضل المصالح الترابية أو الخاصة على المصلحة الوطنية، وقد يؤدي ضعف الإمكانيات الفنية أو المالية للسلطات اللامركزية مع سلبية السلطة المركزية إلى فشل هذه السلطات ورداءة أعمالها.

ولتوضيح هذه الأفكار أكثر نحلل مزاياها وعيوبها الواحد تلو الآخر:

أ-مزايا اللامركزية الإدارية.

1- اللامركزية نظام ديمقراطي: إذ تتيح للأفراد في حدود إقليمهم أو في حدود نشاطهم واحتياجاتهم الشخصية الاشتراك في إدارة شؤونهم الترابية، ومن غير المتصور أن يسمح للمواطنين بالاشتراك عبر ممثلهم في الشؤون السياسية العليا ولا يسمح لهم بالمساهمة في إدارة مصالحهم الخاصة.

2- اللامركزية مدرسة للناخبين: يساعدهم هذا النظام على تربية الناخبين والممثلين للمساهمة في الشؤون العامة فضلا عن أنها تمد الهيئة التشريعية بأفضل العناصر التي تدرت في الشؤون الترابية إضافة إلى أنها تعبير ديمقراطي يعبر فيه السكان عن حقهم في اختيار ممثلهم الترابيين.

3- تعمل على تخفيف العبء على السلطة المركزية وعلى ممثلها في الأقاليم والجهات، خاصة في وقت اتسعت فيه الحاجات العامة التي يجب إشباعها عن طريق السلطات العمومية، وفي وقت ارتفع فيه وعي المواطنين بالدفاع عن حقوقهم وتحقيق مطالبهم العادلة في ضمان حياة كريمة.

5- تعمل اللامركزية الإدارية على تجنب الروتين الإداري المعقد والبطيء والتأخير في التوجيه والتسيير، وتعمل بالتالي على السرعة في التقرير والتنفيذ والتعديل تبعا للظروف المحلية.

6-تضمن اللامركزية العدالة في توزيع الضرائب وبالتالي تضمن حسن توزيع الثروات الوطنية على مختلف أقاليم البلاد، إذ توزع المداخيل على مختلف الأقاليم تبعاً لحاجاتها، وليس تبعاً لثروتها أو تبعاً لمقدار الضرائب المحصلة لها.¹

7-دلت التجارب أن اللامركزية تصمد أكثر في مواجهة الأزمات: في أوقات الحروب والثورات يختل النظام في الدولة كلها بمجرد اختلال أمن العاصمة والحكومة المركزية، فإذا أخذ بالنظام اللامركزي أمكن لكل وحدة إقليمية أن تقف بمفردها على قدميها لتحقيق الأمن أو تتولى الدفاع، وذلك نظراً لما تتعاده من استقلال في ممارسة شؤونها الخاصة.

ب-عيوب اللامركزية الإدارية:

يمكن حصر أهم هذه العيوب فيما يلي:

1-إن وجود هيئات لا مركزية متعددة قد تمس بوحدة الدولة وبتماسك الوظائف الإدارية، في ظل صعوبة الفصل بين القضايا الوطنية والترابية.⁹⁹

2-طبيعة تكوين الهيئات اللامركزية خاصة الإقليمية أو الترابية منها يؤدي إلى الإشراف عليها من قبل أشخاص أقل كفاءة وخبرة، إذ لا يقتصر إسناد تلك المهام تبعاً للكفاءات والخبرات، بل تدخل عدة اعتبارات غير موضوعية في اختيار تلك الهيئات الترابية.

3-وجود عدة هيئات لا مركزية يؤدي لا محالة إلى تنافس قد يكون غير إيجابي ويؤدي عادة إلى إسراف في النفقات، أو إلى انعدام التنسيق بين مختلف المشاريع والتخطيطات المتشابهة في مختلف الوحدات الترابية التي تشرف عليها تلك الهيئات اللامركزية.

4-غالبا ما تعمل اللامركزية الإدارية على تقديم المصالح الخاصة للوحدة الترابية على المصالح العامة للدولة الشيء الذي يقوي من النزعات الإقليمية الضيقة على حساب الروح الوطنية الشاملة.

5-وإن كانت اللامركزية الإدارية مظهراً للديمقراطية الترابية فإن هذه الديمقراطية قد تشوه عن طريق تزييف إرادة السكان، أو إشغال الهيئات اللامركزية بمشاكل عويصة ومآزق متعددة تعمل على بث اليأس في ذوي الإيرادات الحسنة العاملين في الهيئات اللامركزية.¹

¹ – عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 236.

⁹⁹Jean-Louis Autin / Catherine Ribot : Droit Administratif Général. Édition Litec, 1999, P : 92-93.

¹ – عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 36-37.

هذا ومن المؤكد أن جميع أوجه النقد هذه تتضمن قدرا كبيرا من المبالغة سواء من ناحية المحاسن أو من ناحية العيوب، لأن نجاح النظام اللامركزي يرتبط كثيرا ببيكولوجية السلطة المركزية وبعقليتها أكثر منه ارتباطا بعوامل مادية، كما أن المزايا التي نسبت إلى اللامركزية لا تتحقق بطريقة حتمية وألية، فالأمر يحتاج إلى كثير من الإعداد للأطر والكفاءات الفنية وإلى وعي الجماهير وإدراكها لما هو في صالح المجتمع.²

² - صالح المستف: مرجع سابق، ص: 34.

الباب الثاني:

التنظيم الإداري بالمغرب

بعد دراستنا في الباب الأول الأسس العامة للتنظيم الإداري سنعرض في الباب الثاني للتطبيقات العملية للتنظيم الإداري بالمغرب.

يتأثر التنظيم الإداري في أية دولة بشكل الدولة الدستوري: دولة بسيطة أو دولة مركبة أو فيدرالية، وأيضا بظروفها الاجتماعية من تاريخية وسياسية واقتصادية ودينية وجغرافية وقبلية... الخ والمغرب دولة موحدة بسيطة من هنا فالسلطتان التشريعية والقضائية مركزتان دائما، أما السلطة التنفيذية فإذا تم التفكير في نوع من اللامركزية فإن ذلك يقتصر على الوظيفة الإدارية وحدها.¹

إن خصوصيات المغرب الناتجة عن تطوره التاريخي والحضاري جعلته يعرف مؤسسات وتنظيما إداريا متأثرا بالتراث الحضاري العربي والإسلامي.²

فمفهوم السلطة كان يقوم على أساس جميع الاختصاصات تجد مصدرها في السلطان - الخليفة، ذلك أن هذا الأخير كانت تعود إليه ممارسة كل مهام الدولة، وأنه في حالة عدم مباشرتها بنفسه فهو كان يفوضها لمن يقوم مقامه،³ وكان التنظيم الإداري يتسم عادة بمركزية ملحوظة في المدن مع لا مركزية في البوادي.

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 تجلّى ذلك في توالي صدور مجموعة القوانين الأساسية والنصوص التشريعية الرامية إلى إدخال تعديلات جوهرية على الوضع السياسي القائم، ذلك أن هذه التعديلات مست كل المجالات، أسفرت عن هيكلة الإدارة المغربية بصورة جذرية وخضع المغرب بذلك لتطور ملحوظ في تنظيم إدارته المركزية (القسم الأول) وإدارته الترابية (القسم الثاني).

¹ - محمد مرغني: مرجع سابق، ص: 97.

² - عبد القادر باينة: التنظيم الإداري بالمغرب دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 1991 ص: 5

³ - محمد كرامي: مرجع سابق، ص: 13.

القسم الأول:

الإدارة المركزية

يقصد بالإدارة المركزية إدارة الدولة، تميزا لها عن الإدارة الترابية التابعة للهيئات اللامركزية الترابية، فالأولى تخص كافة أجزاء الدولة وترتبط بتسيير مختلف القضايا الوطنية ويعهد إليها بالمهام التي تكتسي طابعا وطنيا، أو تلك التي لا يمكن إنجازها من قبل المصالح اللامركزية، في حين أن الثانية تخص وحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية وتعرف بالجماعات الترابية.

إن دراسة التنظيم الإداري ترتبط لا محالة بدراسة السلطات المركزية، ودراسة هذه السلطات الأخيرة لا يقتصر فقط على الدراسات الخاصة بالقانون الإداري بل تمتد أيضا إلى دراسات أخرى خاصة بالقانون الدستوري، وذلك لأن السلطات المركزية تمارس في نفس الوقت اختصاصات سياسية واختصاصات إدارية، فجلالة الملك يمارس بعض الاختصاصات الإدارية، والوزراء هم في نفس الوقت سلطات إدارية وسلطات سياسية، كما يأخذ المغرب بنظام المركزية مع اللاتركيز، حيث تباشر السلطات المركزية اختصاصاتها من العاصمة وتستعين في القيام بمهامها بمصالح خارجية أو لامركزية تابعة للإدارة المركزية¹.

ومن خلال تحليل مختلف الهيئات والسلطات الإدارية المنوطة بها القيام بمهام الإدارة المركزية بالمغرب، نجد الإدارة المركزية تتكون من الملك (الفصل الأول). الحكومة (الفصل الثاني)، الأجهزة المحلية لإدارة الدولة (الفصل الثالث).

¹ - عبد القادر باينة: مرجع سابق ذكره، ص: 7.

الفصل الأول:

الملك

يعد النظام الملكي في المغرب من أقدم النظم الملكية، والذي كانت بدايته الأولى مع قدوم وتسلم المولى إدريس الثاني الملك بعد اغتيال والده المولى إدريس الأول.

والنظام الملكي في المغرب ينتقل فيه الحكم من السلف إلى الخلف عن طريق ما يعرف بالبيعة، وقد اعتبر الملك دائما سواء قبل الحماية أو خلالها أو بعد الاستقلال السلطة السياسية والإدارية الأولى في البلاد.

ولما كان المغرب وقت دخوله للمرحلة الدستورية لم يقطع صلته بالماضي، فإن الوثائق الدستورية المتعاقبة في المغرب منذ سنة 1962، حافظت على خصوصية النظام الملكي في مجال الحكم والسياسة وجسدت النظرية السياسية لمفهوم الحكم كما بينها فقهاء أهل السنة والجماعة، حيث يعتبر متولي سدة الإمامة العظمى رئيسا للدولة يمارس مهامها². مما جعل منه محور النظام الدستوري والسياسي، فالدستور الحالي لفتاح يوليوز 2011¹⁰⁰ ميز بين اختصاصاته الدينية والمدنية، إذ يقر في فصله الأول نظام الحكم في المغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية.

وإذا كانت الوثيقة الدستورية قد نقلت موقع المؤسسة الملكية على مستوى الهندسة الدستورية إلى الباب الثالث عوض الباب الثاني كما كان الشأن باقي الوثائق الدستورية السابقة (دستور 1960، 1972، 1992، 1992)، فإنها نصت في الفصل 42 على أن الملك رئيس الدولة وممثلها 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 وحرية المواطنين، والجماعات وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة والملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة.

ويمارس الملك هذه المهام بمقتضى ظهائر من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور.

² - أنظر نفس المرجع السابق.

ظهير رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليو 2011، مع قرار المجلس الدستوري رقم 815.2011 بتاريخ 14 يوليو 2011 المعلن لنتائج استفتاء فاتح¹⁰⁰ يوليو 2011.

ومما يوضح أيضا أهمية المؤسسة الملكية الفصل 41 من الدستور الذي ينص على أن <<الملك أمير المؤمنين وحامي حى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية. يرأس الملك، أمير المؤمنين، المجلس العلمي الأعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه.

ويعتبر الجهة الوحيدة المؤهلة لإصدار الفتاوى التي تعتمد رسميا، في شأن المسائل المحالة إليه، استنادا إلى مبادئ وإحكام الدين الإسلامي الحنيف، ومقاصده السمحة. تحدد اختصاصات المجلس وتأليفه وكيفيات سيره بظهير.

يمارس الملك الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين، والمخولة له حصريا، بمقتضى هذا الفصل، بواسطة ظهائر. <<

ولفهم حقيقة النظام الملكي فإنه تجب الإشارة إلى أن النظام الملكي في المغرب يجمع بين سمات الخلافة الإسلامية القائمة على مفهوم البيعة، وكذلك سمات النظام النيابي الرئاسي والبرلماني، ثم أخيرا التقاليد والأعراف المغربية التي تم ترسيخها عبر الزمن. ذلك أن العرش في المغرب ليس بالكرسي الفارغ الذي يسود فيه الملك ولا يحكم، كما هو الأمر بالنسبة لبعض الأنظمة الدستورية الغربية كنظام المملكة المتحدة البريطانية أو المملكة الإسبانية، ومن تم ضرورة الأخذ بعين الاعتبار أهمية الدور الذي يقوم به الملك في سير السياسة العامة للبلاد.

وسنقتصر على تحليل مختلف فصول الدستور الحالي 2011 لدراسة اختصاصات الملك (المبحث الأول) وسنبين الطبيعة القانونية للقرارات الملكية المتخذة في الميدان الإداري قضاء وفقها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ميادين اختصاصات الملك

يخول الدستور للملك اختصاصات متعددة تبين دوره المحوري في النظام السياسي والإداري، ويميز فيها بين الملك والمؤسسة الملكية، سنطرحها على مستويين: في الحالة العادية (المطلب الأول)، وفي الحالة الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اختصاصات الملك في الحالة العادية

يمكن تصنيف هذه الاختصاصات انطلاقاً من السلطات التي يخولها الدستور للملك في السلط الثلاث: في المجال التنفيذي (الفرع الأول) والمجال التشريعي (الفرع الثاني) والمجال القضائي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: اختصاصات الملك في مجال السلطة التنفيذية

وردت اختصاصات الملك في المجال التنفيذي على وجه التحديد ضمن فصول الدستور وفق ما

يلي:

1- تعيين رئيس الحكومة وأعضائها (الفصل 47):

من مستجدات الوثيقة الدستورية لسنة 2011 وهو ربط تعيين الملك لرئيس الحكومة بالحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها.

فإذا كانت الدساتير السابقة جعلت من اختيار الملك لرئيس الحكومة مسألة خاضعة للسلطة التقديرية للملك، بالرغم من تداول الأحزاب السياسية المغربية لمقولة ضرورة احترام المنهجية الديمقراطية كما حصل مع تعيين حكومة ادريس جطو سنة 2002، فالسياق الدستوري الحالي يفرض هذا التلازم بين نتائج انتخابات مجلس النواب وتعيين رئيس الحكومة.

وإذا كان الدستور لم يحدد الموقع السياسي لرئيس الحكومة في حزبه السياسي، فالممارسة أفرزت أن الملك اختار في تجربة حكومة يناير 2011، وكذا في تجربة 8 أكتوبر 2016 زعيم الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات 25 نونبر 2011 وانتخابات 7 أكتوبر 2016 (حزب العدالة والتنمية)¹⁰¹. كما يقوم بتعيين أعضاء الحكومة باقتراح رئيسها.

وفي هذا الصدد فقد أقر المجلس الدستوري في قراره رقم 825 الصادر في 2 يناير 2011 على أن الحكومة التي تستمد وجودها الدستوري من تعيين الملك لها، لا يكون لأعضائها -بما في ذلك- رئيسها صفة عضو في الحكومة إلا من تاريخ هذا التعيين، على أن الدستور يضيف للتعين الملكي للحكومة

¹⁰¹ ظهر تعيين رئيس الحكومة أعضاء الحكومة سنة 2011 (الجريدة الرسمية عدد ...، تاريخ 29 نونبر 2011، ص.

ظهر تعيين رئيس الحكومة أعضاء الحكومة سنة 2016 (الجريدة الرسمية عدد ...، تاريخ، ص.

x-BASELEN , S TOUSSAINT , J,B PILET et N , BRACK : Quelle activité parlementaire en période d affaires courantes § in les -2

cahiers de L ULB et Du PFWB , N1 2014 P 10

ضرورة حصولها على ثقة مجلس النواب من خلال التصويت بالأغلبية على البرنامج الحكومي الذي يتقدم به رئيسها (الفصل 88).

وعلى خلاف الدساتير السابقة التي عرفها المغرب، عملت الوثيقة الدستورية لفتح يوليو على استحضار الفترة الفاصلة بين انتهاء الولاية الحكومية وتعيين حكومة جديدة من خلال تنظيم ما يعرف باختصاصات حكومة تدبير الأمور الجارية.

فماذا يقصد بتدبير الأمور الجارية؟

لا يوجد تعريف دستوري لتصريف الأمور الجارية، غير أن القانون التنظيمي 65.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها حدد طبيعة التدابير المرتبطة بتدبير الأمور الجارية.

وإذا كان الفقه البلجيكي يعتبر أن تصريف الأمور الجارية أو تصريف الأعمال هو مفهوم يرتبط بمبدأين متعارضين: (1)

مبدأ مسؤولية الحكومة أمام مجلسي البرلمان، انسجاماً مع طبيعة النظام البرلماني، وعليه فالحكومة المستقلة أو المنتهية ولايتها لا يمكن أن تخضع لمراقبة البرلمان. فكما يقول Marcel Waline لا نقتل الأموات (2) on ne tue pas les morts.

مبدأ ضرورة ضمان استمرارية الدولة، حيث يجب على الحكومة أن تستمر في تدبير الأمور وإيجاد الأجوبة عن الأسئلة المطروحة.

وقد أكد الفصل 36 من القانون التنظيمي 65.13 على استمرارية الحكومة في تصريف الأمور الجارية، لأي سبب من الأسباب إلى غاية تشكيل حكومة جديدة ويمكن تحديد بعض هذه الأسباب فيما يلي:

-استقالة الحكومة استقالة جماعية، وإعفاؤها من لدن الملك بناء على ذلك؛

-استقالة رئيس الحكومة، التي يترتب عنها إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك؛

-الفترة الفاصلة بين انتهاء الولاية الحكومية (خمس سنوات) وتعيين الحكومة الجديدة.

وبالنظر لطبيعة النظام البرلماني يمكن إثارة حالات أخرى ترتبط بحل مجلسي البرلمان وتنظيم انتخابات جديدة، مادام أن مختلف الاختصاصات ذات الصلة بالعلاقة بالسلطة التشريعية لا يمكن تفعيلها في ظل غياب البرلمان.

وحدد الفصل 37 من نفس القانون التنظيمي المقصود بتصريف الأمور الجارية وطبيعة المهام المسندة إلى الحكومة في هذه الفترة والتي تم تحديدها في اتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان انتظام سير المرافق العمومية.

واستبعد نفس الفصل التدابير من هذه المهام تلك التي من شأنها أن تلزم الحكومة المقبلة بصفة دائمة ومستمرة، وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وكذا التعيين في المناصب العليا. وبخصوص هذا الإلزام، أكد المجلس الدستوري في قراره رقم 955 الصادر في 4 مارس 2015 على أنه يتعين في أعماله مراعاة ما قد تستلزمه حالة الضرورة من اتخاذ تدابير تشريعية أو تنظيمية لمواجهة.

2-رئاسة المجلس الوزاري (الفصل 48):

يرأس الملك المجلس الوزاري الذي يضم رئيس الحكومة والوزراء، مع استثناء كتاب الدولة، الذي يجتمع بمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة، ويمكنه تفويض ذلك لرئيس الحكومة بناء على جدول أعمال محدد.

تمارس الحكومة اختصاصاتها تحت إشراف الملك الذي يرأس المجلس الوزاري، الشيء الذي يمكنه من ممارسة سلطة فعلية في توجيه عمل الحكومة في مختلف المجالات، إذ تعرض عليه المسائل المهمة على النحو المحدد في الفصل 49 والمتمثلة أساسا في:

- ◆ التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة؛
- ◆ مشاريع مراجعة الدستور؛
- ◆ مشاريع القوانين التنظيمية؛
- ◆ التوجهات العامة لمشروع قانون المالية؛
- ◆ مشاريع القوانين-الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من هذا الدستور؛
- ◆ مشروع قانون العفو؛

◆ مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري؛

◆ الإعلان عن حالة الحصار؛

◆ إشهار الحرب؛

◆ مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل 104 من الدستور؛

3-التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية. وتتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية (الفقرة الأخيرة من الفصل 48)

4-يعد الملك القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (الفصل 53)؛

ويعين في المناصب العسكرية بدءاً من درجة نقيب فما فوق.

5-يرأس المجلس الأعلى للأمن وله حق تفويض ذلك لرئيس الحكومة (الفصل 54)؛

6-اختصاصات في المجال الدبلوماسي (الفصل 55)؛

يمنح الدستور للملك الحق في تعيين السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه أيضاً يعتمد سفراء وممثلي المنظمات الدولية. ويوقع على المعاهدات ويصادق عليها، باستثناء تلك التي هي منصوص عليها دستورياً بالفقرتين 2 و3 من الفصل 55 والتي يتطلب الأمر موافقة البرلمان فيها.

الفرع الثاني: اختصاصات الملك في مجال السلطة التشريعية

يحدد الدستور عدد من العلاقات بين الملك والبرلمان تتجسد في عدد من الاختصاصات هي:

1-حق إصدار الأمر بتنفيذ القانون (الفصل 50)؛

يعد الإصدار خطوة أساسية لا بد أن يمر بها التشريع، إذ بدون الإصدار لا يمكن للقوانين التي صادق عليها البرلمان أن ترى النور، بعد ثلاثين يوماً من إحالته للحكومة بعد تمام الموافقة عليه وينشر بعد شهر من ظهير إصداره.

2-يرأس الملك افتتاح الدورة الأولى للبرلمان (الفصل 65)؛

3-للملك أن يخاطب البرلمان والأمة ولا يناقش خطابه (الفصل 52)؛

4-طلب القراءة الجديدة (الفصل 95)؛

يملك الملك بعد إحالة القانون عليه بعد المصادقة عليه من قبل البرلمان أن يطلب من كلا المجلسين أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو اقتراح قانون، وتطلب هذه القراءة بخطاب، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديدة.

5- حل مجلس البرلمان وممارسة الوظيفة التشريعية (الفصل 96)؛

قد تقتضي الظروف السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية إجراء حل للبرلمان إذ يحق للملك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيسي مجلسي البرلمان وتوجيه خطاب للأمة.

الفرع الثالث: اختصاصات الملك في مجال السلطة القضائية

1- يتولى الملك رئاسة المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل 56)؛

2- يوافق الملك بظهير على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل

56)؛

3- يعين الملك ستة أعضاء من المحكمة الدستورية، ويعين رئيسها من بينهم (الفصل 130)؛

4- يمارس الملك حق العفو (الفصل 58)؛

5- تصدر الأحكام باسم الملك وطبقا للقانون (الفصل 124).

المطلب الثاني: اختصاصات الملك في الظروف غير العادية

حدد الدستور اختصاصات الملك في الظروف غير العادية كالاتي:

-الإعلان عن حالة الاستثناء. (الفصل 59).

تعد حالة الاستثناء حالة تتغير فيها المسيرة العادية للمؤسسات الدستورية وتتطلب بالتالي اتخاذ إجراءات دستورية وقانونية تتناسب مع الاملاءات التي تملها الظروف الاستثنائية.

ونظرا لجسامة وضعية الاستثناءات يمارس الملك باعتباره الساهر على سير المؤسسات الدستورية، بسلطات واسعة، إلا أن ممارسة هذه السلطات تخضع لشروط معينة حددها الفصل 59.

لإعلان حالة الاستثناء يستوجب الدستور توافر أحد الشرطين الموضوعين التاليين:

* الشرط الأول: تهديد حوزة التراب الوطني.

وتكون حوزة التراب الوطني مهددة، عندما يكون هناك تهديد بغزو خارجي، يهدد المساس بحوزة التراب الوطني أو النيل من مكانة الدولة وسيادتها، إلا أنه أيضا قد تكون حوزة التراب مهددة من الداخل إذا قامت حركات تمردية تستهدف إقامة كيان منفصل عن الدولة.

والتهديد الذي يستوجب الإعلان عن حالة الاستثناء يجب أن يكون تهديدا جديا على درجة من الخطورة والجسامة، وخطر على وشك الوقوع وليس الخطر المحتمل الوقوع بعد فترة طويلة.

* الشرط الثاني: وقوع أحداث تمس بسير المؤسسات الدستورية.

وهذا الشرط مرتبط بوقوع أحداث تمس السير العادي للمؤسسات الدستورية، أو مهددة بخطر يعرقل أداء مهامها، أو وقوع أحداث أصابت المرافق الأساسية في الدولة بشكل يؤثر على سير المؤسسات الدستورية. وقيام أحداث فردية كالإضرابات لا يمكن اعتباره من الأحداث التي تمس سير المؤسسات، وكذا تقديم ملتمس رقابة ضد الحكومة.

وبالإضافة إلى الشرطين الموضوعين استوجب الدستور في الفصل 59 مسطرة شكلية معينة هي:

* استشارة رئيس المحكمة الدستورية، رئيس الحكومة، رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، وهذه الاستشارة لا تلزم الملك بالتقييد بنتيجتها، إذ له مطلق الصلاحية في الأخذ بنتيجة الاستشارة أو عدمه.

* توجيه خطاب إلى الأمة.

وهذا الخطاب يتوجه من خلاله الملك إلى الأمة ليبين الأسباب والظروف التي اقتضت اللجوء إلى فرض حالة الاستثناء.

ويملك الملك بعد الإعلان عن حالة الاستثناء القيام واتخاذ جميع التدابير اللازمة لإعادة الأمور إلى طبيعتها. فيمكن للملك بالإضافة إلى الاختصاصات المسندة إليه ممارسة اختصاصات الحكومة، وكذا ممارسة بعض أعمال البرلمان. إلا أنه لا يملك حق حل البرلمان، ولا تسمح له أيضا باتخاذ المبادرة

لتعديل الدستور على اعتبار أن تعديل الدستور يتعارض مع الحكمة التي من أجلها وضع الفصل المنظم لحالة الاستثناء، والذي يستهدف في المقام الأول عودة الحياة الدستورية إلى مسارها الطبيعي.¹⁰²

لقد عاش المغرب حالة الاستثناء في ظل الدستور الأول للمملكة 1962، دامت لمدة تناهز خمس سنوات في الفترة المتراوحة ما بين 7 يناير 1965 و 8 يوليوز 1970. حيث تم تركيز السلطة في يد الملك، بإنهاء مهام البرلمان وممارسته لسلطتي التشريع والتنفيذ،¹⁰³ في حين ظل القضاء مستقلا. إلا أن هذه التدابير المتخذة بالخصوص في المجال التنظيمي لا تعد أعمالا خاضعة لنظام الأعمال الإدارية على أساس أن القضاء يمنح حصانة مطلقة للملك بالنظر إلى مركزه كسلطة سامية غير عادية وبالتالي لا يعتبر سلطة إدارية.¹⁰⁴

1-الإعلان عن حالة الحصار (الفصل 74):

تقتضي بعض الأزمات التي قد تكون طبيعية، كالهزات الأرضية والأوبئة، وقد تكون لأسباب اجتماعية وسياسية كالمظاهرات العنيفة، وظهور حركات إرهابية، إعلان حالة الحصار والتي يترتب عنها تقييد بعض الحريات العامة وفرض بعض الإجراءات الصارمة، وغالبا ما تقتزن حالة الحصار هاته بأوضاع داخلية تهدد النظام العام. وينص الفصل 74 على أنه يمكن الإعلان عن حالة الحصار لمدة 30

¹⁰² لقد سبق أن عرف المغرب هذه الوضعية، حيث تم الإعلان عن حالة الاستثناء في 7 يونيو 1965. وذلك على إثر تصدع الأغلبية من خلال أول انتخابات تشريعية والتي أفرزت مناخا سياسيا متوترا، وأغلبية هشة غير متجانسة ومعارضة ديناميكية، استطاعت أن تساعد على استفحال التناقضات والاختلافات التي أخذت تطفو على السطح لتنفجر مع الممارسة الحكومية والبرلمانية التي وصفت بالمحدودية إن على مستوى الشكل أو على مستوى مضمون النشاط التشريعي والسياسي للتجربة المعاقبة، خاصة بعد استحالة تشكيل حكومة ائتلافية في غضون الأزمة السياسية التي استأثرت باهتمام الطبقة السياسية بالمغرب. هذه الأسباب وغيرها، انتهت إلى إعلان الملك الحسن الثاني الراحل على حالة الاستثناء ليضع حدا لتجربة المغرب في مرحلة جديدة، تم تركيز جميع السلط بيد الملك كما خول له ذلك الفصل 35 من دستور 1996 (الفصل 59 من دستور 2011) وذلك كتدبير مؤقت للخروج بالبلاد من الأزمة العميقة التي كانت تجتازها، وفي نفس الوقت فرصة للقوى السياسية والاجتماعية المعارضة من أجل تعديل مواقفها، واستمرت هذه الحالة الاستثنائية حتى أواخر يوليوز 1970. انظر في هذا الشأن: غوتي محمد الأغظف: "التعديلات الدستورية المغربية من زاوية علم الاجتماع السياسي". بحث قدم خلال السنة الثانية من دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق. كلية الحقوق. -أكدال. شعبة وحدة القانون الدستوري وعلم السياسة. الموسم الدراسي 1999-2000. ص: 31-32. عبد الرحمان القادري: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الثاني "الأنظمة السياسية"، مطبعة الساحل - الرباط. السنة 1992. ص: 148.

¹⁰³ - أحمد حضرائي: "النظام السياسي المغربي: مقارنة لتجربة دستور 1996". منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 39 الطبعة الأولى 2002. ص: 36-37.

¹⁰⁴ - محمد الغالي: "التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب (1954-2002)" المطبعة والوراقة الوطنية -مراكش- الطبعة الأولى 2006. ص: 33-34.

يوما بمقتضى ظهير شريف يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، ولا يمكن تمديد أجل الثلاثين يوما إلا بقانون.

2-الإعلان عن حالة الحرب. (الفصل 99):

حينما تتعرض الدولة لخطر خارجي يهدد حوزة التراب الوطني، فإن من حق الملك إشهار الحرب وهو الموضوع الذي يعرض على المجلس الوزاري، وإحاطة الملك مجلس النواب ومجلس المستشارين علما بذلك.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للقرارات الملكية الصادرة في المجال الإداري

أثار موضوع الطبيعة القانونية للقرارات الملكية الصادرة في المجال الإداري نقاشا قضائيا (المطلب الأول) وفقهيا (المطلب الثاني).

المطلب الأول: موقف القضاء من القرارات الملكية الصادرة في المجال الإداري

إن الوقوف عند صلاحيات الملك التنفيذية، وخاصة في المجال الإداري يحيل على ضرورة اتخاذ الملك لتدابير فردية وذات طبيعة تنظيمية من أجل أعمال صلاحياته، والسؤال الذي يطرح نفسه هل يمكن اعتبار الملك سلطة إدارية، وبالتالي قراراته قرارات إدارية. إن الإجابة عن هذا السؤال تتطلب الوقوف عند تطور تعاطي القضاء مع هذه القرارات.

صرح المجلس الأعلى، منذ البداية، بعدم اختصاصه في الطعون الموجهة ضد (الظواهر أو المراسيم) وكان موقفه مطردا ابتداء من حكم الرونده (18 يونيو 1960) ومرورا بحكم أوفقيير مصطفى (26 أكتوبر 1977) وانتهاء بمختلف الأحكام الأخرى.

ولفهم تطور الموقف القضائي المغربي يمكن التمييز بين مرحلتين: مرحلة ما قبل حكم مزرعة عبد العزيز، وما بعد حكم مزرعة عبد العزيز.

1-مرحلة ما قبل حكم عبد العزيز:

يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى موقف القضاء في عهد الحماية، إذ أن محكمة الاستئناف بالرباط في حكمها الصادر بتاريخ 4 مايو 1944 في قضية جماعة تمسغلت¹ قد أكد على التمييز بين الظواهر ذات الصبغة الإدارية والتي يمكن أن تقرر بالمراسيم والظواهر ذات الطبيعة التنظيمية...

¹ - انظر عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 21.

ورغم هذا الموقف فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي، باعتباره كان المختص بالنظر في الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد القرارات الإدارية غير الشرعية الصادرة في حق المواطنين العاملين في إدارة الحماية بالمغرب تبعا لظهير فاتح شتنبر 1928، قد قرر عدم صلاحيته في إلغاء الظهائر الملكية وهو أمر يخالف موقف مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة للمراسيم الصادرة عن الباي التونسي في عهد الحماية.

وبعد إنشاء المجلس الأعلى بمقتضى ظهير 27 شتنبر 1957 فقد أكد في أحكامه موقفه النهائي وهو عدم قابلية رقابة المجلس الأعلى للقرارات الملكية، وهكذا ففي الأحكام الأولى التي تصدى فيها المجلس الأعلى للنظر في طلبات الإلغاء ضد الظهائر، قرر أن هذه الظهائر ليست صادرة عن سلطة إدارية، فقد صرح في قضية الروندا بأن دعوى هذا الأخير ليست موجهة ضد سلطة إدارية بل ضد قرار صادر عن الملك متخذ في شكل ظهير، وكرر نفس الموقف في قضية بنسودة عبد الله بتاريخ 15 يوليوز 1963 وقرار رزقي التجاني في نفس التاريخ.

2-مرحلة حكم مزرعة عبد العزيز وما بعدها:

يشكل حكم مزرعة عبد العزيز الصادر بتاريخ 20 مارس 1970 نقطة تحول في اجتهاد المجلس الأعلى انطلاقا من كونه بالرغم من أنه استمر في التمسك بموقفه السابق برفض النظر في أي طعن موجه ضد مرسوم ملكي واحتفظ بمسلكه بعدم الخوض في بحث طبيعة المرسوم والملكي ولكنه وجد في الدستور أساسا جديدا لتعليل عدم اختصاصه، إذ أن جلالة الملك الذي يمارس اختصاصاته الدستورية بوصفه أميرا للمؤمنين، طبقا للفصل 19 من الدستور من دستور 1962، لا يمكن اعتباره سلطة إدارية، وتتخلص وقائع القضية في أن الشركة الفلاحية لمزرعة عبد العزيز قدمت دعوى بسبب الشطط في استعمال السلطة مطالبة بإلغاء المرسوم الملكي الصادر في 11 يونيو 1968 والممضي من الوزير الأول بناء على التفويض الملكي، والذي يقضي بالمصادقة على ضم الأراضي الزراعية إلى بعضها في قطاع مصانع الشمندر بناحية الغرب، وقد أكد المجلس الأعلى على عدم اختصاصه في النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الملكية واستند على:

- أن المرسوم الممضي من قبل الوزير الأول بناء على تفويض من الملك هو مرسوم ملكي.

- الغرفة الإدارية لا تختص بالنظر في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية.

- الملك الذي يمارس اختصاصاته الدستورية بوصفه أميرا للمؤمنين طبقا للفصل

- أكدت أن القضاء من وظائف الإمامة ومندرج في عمومها والقاضي عندما يصدر أحكامه فهو ينوب عن جلالة الملك.

لتنتهي إلى أن الإمكانية التامة هي لجوء صاحب الشأن إلى جلالة الملك على سبيل الاستعطف. إن انتفاء الطريق القضائي لإمكان إلغاء الظواهر الملكية في المجال الإداري أو الحصول على تعويض من الضرر الذي ينجم عنها يسبغ على مسطرة الاستعطف طابعا خاصا.

والاستعطف الملكي له بعض الجذور في التاريخ الإسلامي المتمثلة في ولاية المظالم ووزارة الشكايات بالمغرب، ورفع المظالم كان من جملة المهام التي يضطلع بها السلطان باعتباره القاضي الأعلى، وقد كان الحسن الأول يخصص يومي الأحد والثلاثاء كل أسبوع للشكاية.

غير أن الاستعطف الملكي غير مقنن بأي نص قانوني عام ويظل رهين السلطة التقديرية للملك في غياب أي نص عام يحدده،¹ ورغم توالي الأحكام بعد هذا الحكم فإن موقف المجلس ظل ثابتا (حكم عدد 3 بتاريخ 8 يناير 1971/ التباري محمد قديم ضد وزير العدل. م.ك.س 1970-1971 ص: 9).

وبعد إنشاء المحاكم الإدارية استمر الاجتهاد القضائي وفق السياسة القضائية للمجلس الأعلى، وبالرغم من المادة 11 من قانون المحاكم الإدارية نصت على <<أن المحكمة الإدارية بالرباط تختص بالنظر في النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للأشخاص المعينين بظهير شريف أو مرسوم، وبالنزاعات الراجعة إلى اختصاص المحاكم الإدارية التي تنشأ خارج دوائر اختصاص هذه المحاكم>> فإنه قد يتبادر أن الأمر يتعلق بالطعن في القرارات الملكية، لكن الواقع يؤكد أن الأمر لا يتعلق بصفة مباشرة القرارات الملكية ولكن بالتسوية التي هي عمل مادي في اختصاص السلطات الإدارية والتي تقترح على الملك تلك التسوية.

وفي الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط (حكم اوكرش أحمد) توسعت المحكمة في مفهوم العمل الملكي ليشمل أيضا القرارات الصادرة عن ولي العهد. إن القرار الصادر عن صاحب السمو الملكي ولي العهد منسق مكاتب ومصالح القيادة العليا للقوات المسلحة الملكية بأمر من صاحب الجلالة يعتبر قرارا ملكيا ساميا (حكم عدد 14 بتاريخ 1998/6/1)، وبالتالي تكون المحكمة الإدارية غير مختصة للبت في الطعن المقدم ضده.

¹ - انظر: محمد أشركي: الظهير الشريف في القانون العام المغربي، منشورات جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، 1983. ص: 127.

و إذا كان دستور الفاتح من يوليو 2011 قد نص في الفصل 118 على أن كل قرار اتخذ في المجال الإداري سواء كان تنظيميا أو فرديا يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة فإن المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها رقم 3236 بتاريخ 16 شتنبر 2016 دهمت إلى تأكيد استثناء القرارات الملكية من الطعن القضائي ، يتبين أن قرار تمديد حد سن القاعد بالنسبة للمطلوب في الطعن عبد الوحيد خوجة كأمين عام لمجلس المستشارين يندرج بدوره ضمن إجراءات متخذة في إطار جانب من المهام الدستورية المنوطة بجلالة الملك بمقتضى الفصل 42 من الدستور و المتمثلة في السهر على حسن سير المؤسسات الدستورية ، ولذلك فإن هذا القرار يظل غير قابل للطعن القضائي ولا ينال من ذلك ما نص عليه الفصل 118 من نفس الدستور بخصوص قابلية كل القرارات التنظيمية و الفردية المتخذة في المجال الإداري للطعن أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة ، مادامت لا تنزل منزلة هذا المجال الإداري الصرف الصلاحيات الدستورية المحفوظة لجلالة الملك في مجال الإشراف على حسن سير المؤسسات الدستورية .

ولم تقتصر حصانة المراسيم والظواهر الملكية ضد دعوى الإلغاء بل انصرفت أيضا إلى دعوى التعويض، فبالرغم من أن جزءا من الفقه طالب بإقرار دعوى التعويض اتجاه الظواهر، إذ آنذاك سيسمح للمحاكم بإقرار المسؤولية المالية للدولة الشريفة حين تخرق القانون بواسطة ظهير أو مرسوم،¹ فإن اليوم دعوى التعويض ضد الظواهر والقرارات الملكية غير ممكنة بعد أن أسبغ عليها المجلس الأعلى سابقا ومحكمة النقض حاليا الحصانة الكاملة.

المطلب الثاني: الآراء الفقهية في تكييف لصيغة القرارات الملكية

لقد تضاربت آراء الفقه حول تأييد أو نقد موقف الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى.

- الآراء المؤيدة:

لقد تباينت مواقف الفقهاء حول تبرير حصانة القرارات الملكية بالرغم من اتفاقها حول عدم إمكانية الطعن فيها، إذ أن هناك جانب من الفقه من فضل الاعتماد على نظرية السيادة كأساس لتحصين القرارات الملكية²، في حين فضل جانب آخر من الفقه الاعتماد على فكرة السلطة التقديرية التي يتمتع بها الملك في اتخاذ القرارات في المجال الإداري، وبالتالي فإن القضاء لا يمكن له أن يتدخل في

¹ - محمد أشركي: مرجع سابق، ص: 106.

² - محمد مرغني: مرجع سابق، ص: 127.

مراقبة هذه السلطة لأنها تخرج عن حدود مراقبة الشرعية³، لأن جلاله الملك يمارس في هذا المجال اختصاصات تدخل في إطار الملاءمة، وبالتالي لا يمكن للقاضي مراقبة هذه الملاءمة لأنه مختص أساساً في مراقبة الشرعية وأن المراقبة على الأركان الأربعة الأخرى للسلطة التقديرية يمكن أن تمارس بواسطة الرقابة الذاتية لجلالة الملك باعتباره الساهر على احترام الدستور طبقاً للفصل 19 في الدساتير السابقة و42 في دستور 2011.

واستند جانب آخر على المبادئ العامة للقانون العام الإسلامي الواردة في تحاليل الفقهاء المسلمين وعلى رأسهم الماوردي وابن خلدون الذين يؤكدون على نظرية ازدواجية المهام، وبالتالي على الفصل بين القرارات ذات الطبيعة الإدارية وغيرها. والملك عندما يتخذ هذه القرارات يتخذها باعتباره أكبر سلطة إدارية، بل إنه الممثل الأسمى للأمة.

ويذهب رأي آخر على اعتماد أساس مغاير، والمتمثل في التفسير السوسولوجي القادر على تبرير موقف المجلس الأعلى، فغياب الرقابة القضائية عن الظهير لا يعني انتفاء المشروعية... فالمشروعية بالنسبة للقرارات الملكية ليست ضرورية بل هي من صميم الوظيفة الملكية نفسها، وأن حصانة الظهائر تجد أساساً في الطبيعة الخاصة للسلطة الملكية، ويبدو أن التفسير السوسولوجي وحده يمكن أن يبرر موقف المجلس الأعلى في هذا المضمار.¹⁰⁵

- الآراء المنتقدة :

ينطلق هذا الموقف في انتقاده ورفضه لموقف المجلس الأعلى من التركيز على مضمون القرار، متأثراً بالتوجه المعتمد في فرنسا والذي يخضع القرارات الإدارية لمراقبة القضاء من أي مصدر كانت ولو من رئيس الدولة، فإذا تضمن القرار أمورا إدارية فتكون أمام سلطة إدارية أعمالها خاضعة لرقابة القاضي الإداري بينما يتم استبعاد الأعمال غير الإدارية من الرقابة القضائية، ويتزعم هذا الاتجاه، Michel Rousset الذي يرى أن كل القرارات الملكية لا يمكن الطعن فيها في جميع المجالات، سواء عن طريق الإلغاء أو عن طريق طلب التعويض أو الدفع بعدم المشروعية التي يمكن أن تثار في القضايا المدنية أو الاجتماعية، واستنتج أن القرارات الملكية يطبق عليها نفس النظام القضائي المطبق على أعمال السيادة أو الحكومة التي لا تخضع لمراقبة القضاء.

³ - عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 34.

¹⁰⁵ - محمد أشركي: مرجع سابق، ص: 123.

المبحث الثالث: الهيئات التابعة للملك

إذا كان الملك هو السلطة العليا في البلاد ويمثل الركن الأساسي في السلطة المركزية فإنه من الطبيعي أن يستعين بهيئات وأشخاص خاصين يساعدونه في القيام بالمهام المسندة إليه، وعلى رأس هذه الهيئات يوجد الديوان الملكي والهيئات الاستشارية.

المطلب الأول: الديوان الملكي

لقد صدر بعد الاستقلال ظهير 28 أكتوبر 1956 ليعلن عن إحداث مجلس التاج لدى جلالة الملك وظهير 10 نونبر 1956 محدثا مكتب الأبحاث والإرشادات لدى جلالة الملك.¹⁰⁶

وقد لعب الديوان الملكي دورا مهما في مساعدة الملك على إعداد وإحداث القرارات ودراستها خاصة قبل صدور ظهير 17 غشت 1971 الذي أعطى التفويض للوزير الأول¹⁰⁷ والذي قبله تم تنصيب المدير العام للديوان الملكي، الذي يمارس تفويضا عاما قبل المصادقة على دستور 1962، ليعود أيضا الديوان الملكي للاضطلاع باختصاصات واسعة في ظل غياب الوزير الأول في مرحلة حالة الاستثناء إلى أن تم تعيين الوزير الأول في يونيو 1967.

وتكمن أهمية المدير العام للديوان الملكي في شخصيات الدولة في كونه كان على رأس القائمة الرسمية للشخصيات قبل الوزير الأول، إذ كان له تفويض من قبل جلالة الملك من أجل التوقيع على كثير من القرارات والمراسيم والتأشيرات. وبإلغاء منصبه على إثر الخطاب الملكي بتاريخ 4 غشت 1971 أصبح مستشارو جلالة الملك يقومون بتنشيط العمل بالديوان الملكي تحت سلطة الملك، غير أن الصبغة التقنية لهذه الوظائف لا تمنع أن يكون لبعض الشخصيات التي تتقلدها دورا مؤثرا¹⁰⁸ بدرجات متفاوتة، وذلك منذ 10 أكتوبر 1977.

المطلب الثاني: مستشارو جلالة الملك

إذا كان تعيينهم يتم بظهير شريف خاص بكل واحد منهم، فإننا لا نجد نص قانوني ينظم اختصاصاتهم بشكل واضح، وكان تعيينهم في 10 أكتوبر 1977 وهو نفس التاريخ الذي تم في تعيين الحكومة الأولى بعد الانتخابات التشريعية في يونيو 1977.

¹⁰⁶ – عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 36.

¹⁰⁷ – ظهير شريف رقم 134.71.1 بتاريخ 17 غشت 1971، بشأن التفويض العام في السلطة التنظيمية، ج.ر، ص: 1920.

¹⁰⁸ البيضاء، 1993، ص: 51. ميشيل رومي: المؤسسات الإدارية المغربية، تعريب إبراهيم الزباني، مطبعة النجاح الجديدة، الدار

ورغم تمتعهم بنفس الامتيازات التي يتمتع بها الوزراء طبقا للظهير الشريف الخاص بحالة أعضاء الحكومة ودواوينهم الصادر في 23 أبريل 1975 فإن الباحثين لا يعتبرونهم أعضاء في الحكومة¹ خاصة وأنه توضع تحت تصرفهم ديوان وموظفين ومكاتب. وقد عين الملك عددا من المستشارين عقب التصويت على استفتاء الدستور الجديد.¹⁰⁹

المطلب الثالث: الهيئات الاستشارية بجانب جلالة الملك

تشكل الاستشارة من الآليات الأساسية التي تدعم نظام الحكم وتقوي ركائزه خاصة وأنها تمثل أحد مبادئ الحكم التي تميز الأنظمة الديمقراطية عن الأنظمة الأخرى، وتعتبر الهيئات الاستشارية من بين أهم الوسائل التي تمارس من خلالها الوظيفة الاستشارية، ولا تنفرد أي سلطة معينة بإحداث الهيئات الاستشارية، ذلك أنه لا يوجد هناك أي نص يعطي لأية جهة امتياز إحداث وتنظيم الهيئات الاستشارية،² إذ نجد أن دستور المملكة يتضمن إحداث بعض الهيئات، بل وحتى بعض المقترضات التنظيمية لها، إلى جانب أخرى يتم إحداثها بظواهر ملكية. ولا يقتصر الأمر على تلك المحدثه بجانب الملك، بل حتى تلك التي تعمل بجانب الحكومة، فضلا على أن هناك أخرى تجد النص المحدث لها في نص تشريعي صادر عن البرلمان أو في نص تنظيمي صادر عن السلطة التنفيذية.

وهكذا عرف المغرب منذ الاستقلال إلى الآن تشكيل عدد من الهيئات الاستشارية¹¹⁰ المحدثه مباشرة بجانب الملك، حيث أحدثت بمبادرة من الملك التي أعلن عن إنشائها بمناسبة خطاب ملكي، كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الاستشاري الملكي لشؤون الصحراء، والمجلس الأعلى للماء والمناخ، والذي تم تنظيمه بمقتضى ظهير شريف رقم 1.95.154 المتعلق بتنفيذ قانون الماء رقم 10.95. كما تمت دسترة البعض منها مؤخرا في 2011،¹¹¹ ونخص بالذكر:

◆ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي:¹¹²

¹ - عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص: 38.

¹⁰⁹ عبد اللطيف المنوني-فؤاد عالي الهمة-ياسر الزناكي-الطيب الفاسي الفهري.

انظر أحمد أجعون: التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة المؤلفات والأعمال الجامعية، عدد 96، 2013، ص: 92.

² - حكيمة بومحمدي: الاستشارة في التشريع المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 54-55، 2004، ص: 155.

¹¹⁰ للتعرف عليها يمكن الرجوع لمؤلف د. عبد القادر باينة: الهيئات الاستشارية بالمغرب، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1991.

¹¹¹ انظر حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور، السياق، البنيات والوظائف. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة المؤلفات والأعمال الجامعية، عدد 110، 2016، ص: 43 وما بعدها.

¹¹² الفصل 151.

- ◆ المجلس الوطني لحقوق الانسان؛¹¹³
- ◆ مؤسسة الوسيط؛¹¹⁴
- ◆ مجلس الجالية المغربية بالخارج؛¹¹⁵
- ◆ الهيئة المكلفة بالمنافسة ومحاربة جميع أشكال التمييز؛¹¹⁶
- ◆ الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري؛¹¹⁷
- ◆ مجلس المنافسة؛¹¹⁸
- ◆ الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛¹¹⁹
- ◆ المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي؛¹²⁰
- ◆ المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة؛¹²¹
- ◆ المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي؛¹²²

¹¹³ الفصل 161.

¹¹⁴ الفصل 162.

¹¹⁵ الفصل 163.

¹¹⁶ الفصل 164.

¹¹⁷ الفصل 165.

¹¹⁸ الفصل 166.

¹¹⁹ الفصل 167.

¹²⁰ الفصل 168.

¹²¹ الفصل 169.

¹²² الفصل 169.

الفصل الثاني :

الحكومة

إن ظهور الحكومات بشكلها الحالي لم يكن وليد مرحلة تاريخية محددة وإنما جاء نتيجة لتطور أنظمة الحكم وتطور الدولة بشكل خاص، ولكن بالرغم من قدمها فإن ذلك لا يعني أنها جهاز محدد المعالم ومعروف بشكل دقيق، ذلك أن الدساتير لم تعمل في الغالب على تعريفها وإن كانت قد حددت مكوناتها مثلما هو الحال في المغرب. وتعددت التعاريف التي أعطيت لها¹ والأقرب هو الذي يسير في الاتجاه الذي حدد الدستور في كون الحكومة محصورة في رئيس الحكومة والوزراء، حيث ندرس مكوناتها واختصاصاتها كما هو محدد في الوثيقة الدستورية.

ونظرا لاقتصرنا على الجانب الإداري في العمل الحكومي فسنعرض إلى:

- لمحة تاريخية عن تطور الحكومة بالمغرب (المبحث الأول).

- الحكومة في الدستور المغربي الحالي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: لمحة تاريخية عن الحكومة في المغرب

لقد عرف المغرب كبلد مستقل تنظيمه الخاص للسلطة والإدارة المركزية، إذ كانت إلى جانب السلطان المغربي عبر الحقب التاريخية حكومة تساعد على إدارة شؤون الأمة كانت تعرف باسم المخزن.

وسنتناول تطور الحكومة في مراحلها الثلاث، قبل الحماية (المطلب الأول) وأثناء الحماية (المطلب الثاني) وبعد الاستقلال (المطلب الثالث).

المطلب الأول: فترة ما قبل الحماية

لقد تكون التنظيم الإداري المركزي المخزني من السلطان والوزراء، إذ كان السلطان هو محور السلطة التنظيمية، وهو الذي يضمن النظام والأمن في كل أنحاء البلاد، ولا يمكن لأي سلطة أن تقسم معه سلطاته إلا بتفويض منه،² إذ يجمع السلطان سلطات عديدة روحية وعسكرية واقتصادية

¹ - محمد فتح الله الخطيب: دراسات في الحكومات المقارنة، نشر دار النهضة العربية القاهرة 1966. ص.5.

² LAHBABI (M) : Le gouvernement Marocain à l'aube du XXème siècle les éditions Maghrébines, Casablanca 1975 2^{ème} édition p : 111.

وتنفيذية...ويجرح إلى تفويض البعض منها إلى وزرائه¹²³ مادام أن له الحق في سحبها في أي وقت شاء إذا كان هؤلاء الوزراء ليسوا سوى مساعديه¹²⁴.

واختلفت التركيبة الحكومية انسجاما مع تعاقب العائلات الملكية في المغرب،¹²⁵ إلا أنه بالعودة إلى تاريخ الدولة العلوية، وبخاصة في عهد المولى الحسن الأول حين عرف في عهده ضغوطا كبيرة من طرف الدول الأوروبية على المغرب لم يزد عدد الوزراء عن خمسة.¹²⁶

- الصدر الأعظم: لقد كان الصدر الأعظم باعتباره الوزير الأكثر خطوة لدى الملك يضطلع بمهام كثيرة، لكن لا تصل إلى التقرير في الأمور المعروضة عليه بل لم تكن له أية اختصاصات واضحة ومعروفة، كما أنه لم يكن رئيسا للحكومة لتكون بين يديه سلطات السهر على الدواليب الإدارية في الدولة، إلا أنه كان يتمتع بامتياز بروتوكولي اتجاه باقي الوزراء.

الوزراء: إذا كان الصدر الأعظم لا يتمتع باختصاصات حقيقية، فإن بقية الوزراء الذين هم معاونون للسلطان لم يقتصر دورهم سوى في عرض المسائل التي يرونها في مجال وزارتهم على أنظار السلطان للموافقة عليها. وقد عرف المغرب خلال نهاية القرن 19 أربعة وزراء بالإضافة إلى الصدر الأعظم.

1-وزير البحر: وكان يختص بتقديم الرأي والمشورة للسلطان في القضايا التي تهم علاقة المغرب بالدول الأجنبية من خلال العلاقة التجارية، حماية الأجانب بالمغرب والتفاوض حول التعويضات الأجنبية والديون الأوروبية اتجاه المغرب.

2-أمين الأمان: عرفت هذه الوزارة بعدة أسماء، وأصبحت بعد إصلاحات الحسن الأول تتوفر على حوالي 15 كاتباً أساسياً، كما أصبحت لها اليد العليا على الخزينة العامة بيت المال.¹²⁷

3-العلاف الكبير: وكان يضطلع بالشؤون العسكرية والحربية، وكانت رغبة الحسن الأول في إنشاء هاته الوزارة هو الحفاظ على استقلال البلاد.

¹²³ Ali El Mhamdi : L'Administration centrale au Maroc. 1^{ère} édition, DAR ALQALAM, 2011, P : 41.

¹²⁴ SED JARI (A) : Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc, Ed F..S.J.E.S RABAT série N° 32 1981 p 25.

¹²⁵ – أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992. الطبعة I 2001 ص 13-20.

¹²⁶ – الناجي الدرديري: الحكومة في ظل الدساتير المغربية 1962-1996 أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام. جامعة محمد الخامس أكادال 2001-2002 ص 4.

¹²⁷ LAHBABI (M) le gouvernement Marocain à l'aube du XXème siècle op cit p : 161.

4-وزير الشكايات: عرف المغرب هذه الوزارة أول مرة مع الدولة السعدية تحت اسم صاحب المظالم، إلا أنها أصبحت في الدولة العلوية تعرف باسم وزارة الشكايات، وكانت مهمتها الأساسية تتجلى في تسجيل الدعاوي المقدمة إلى السلطان ضد عمال الأيالة، عندما يعتدون على المواطنين أو يختلسون أموالهم، إذ كان يقوم بمهمة رجل المظالم، وفي نفس الوقت يدون الشكايات بعد تلخيصها ويقدمها إلى السلطان الذي يتخذ القرارات النهائية في شأنها¹²⁸.

المطلب الثاني: مرحلة الحماية

بمقتضى توقيع الحماية 30 مارس 1912 مع السلطات الفرنسية، ويوم 27 نونبر 1912 مع السلطات الإسبانية، وعبر فرض نظام دولي بطنجة أصبح المغرب يتوفر وفقا لهذا التقسيم على ثلاث مناطق إدارية: المنطقة الفرنسية، والتي تشكل منطقة نفوذ فرنسا، والمنطقة الشمالية والجنوبية باتفاق بين إسبانيا وفرنسا وضعت تحت النفوذ الإسباني، ومنطقة طنجة التي خضعت لمجموعة من الاتفاقيات التي تحدد طبيعتها. وفي ظل هذا الواقع ظلت الإدارة المخزنية حاضرة خاصة على مستوى المنطقة الفرنسية والإسبانية.

الفرع الأول: ممثلو السلطات الإدارية المغربية في عهد الحماية

في المنطقة الفرنسية تم إلغاء الوزارات التي كان يعرفها المغرب والتي كانت تمثل جزءا مهما من السيادة الوطنية، وإن حاولت هذه الأخيرة الحفاظ على شكل الإدارة المركزية المغربية، احتراماً لعقد الحماية¹²⁹، وخوفاً من المغاربة. ومع ذلك فقد قامت بإدخال مجموعة من الإصلاحات عليها لأن الفاصل بينها هو ظهور 21 يونيو 1947. وما يميز هذه المرحلة هو التفويض المكتوب الذي أصبح يعتمده السلطان لفائدة الصدر الأعظم الذي أصبح يضطلع بصلاحيات ملموسة في الإدارة العامة للبلاد، والتي أصبحت في ظل المرحلة الدستورية تعرف بالمراسيم التنظيمية.

وعلى صعيد بنية الوزارة في المرحلة الأولى من عهد الحماية، أي قبل 21 يونيو 1947 كان عدد الوزارات في المغرب لا يتجاوز ثلاثة وهي:

◆ وزارة العدل.

◆ وزارة الحرب.

¹²⁸ – باينه عبد القادر: التنظيم الإداري بالمغرب. ص: 43.

¹²⁹ – ميشيل روسي: المؤسسات الإدارية المغربية. مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1993، ص: 27.

◆ وزارة المالية.

بالإضافة إلى الوزارة الأولى، فقد عملت سلطات الحماية على إدخال مجموعة من التعديلات، إذ تم تفويض صلاحيات وزير الحرب إلى قائد الجيوش الفرنسية، وعمدت إلى إلغاء وزارة المالية، وبعدها أنشأت وزارة الأحباس ووزارة الأملاك المخزنية لتختفي هي الأخرى بعد حوالي 12 سنة على إنشائها في دجنبر 1927.

وبمقتضى ظهير 21 يونيو 1947 أصبح هيكل الإيالة الشريفة الخاضعة للسلطان تتكون من:

◆ الصدر الأعظم.

◆ وزير العدل.

◆ وزير الأحباس.

وقد عرفت هذه المرحلة ازدواجية إدارية، فأطلق على الإدارة التي كان يتولى تسييرها السلطان بإدارة شؤون الإيالة، وكان يعهد أمر تديرها إلى وزارة المخزن والمتمثلة في الصدر الأعظم، الذي كان يتمتع بسلطة تنظيمية عامة بناء على تفويض من السلطان وكذا من الوزراء. أما إدارة الحماية فقد أوكلت مهمتها إلى المقيم العام، وعرفت باسم إدارة الإيالة الشريفة.

أما في المنقطة الخليفية فقد كان جهاز المخزن يتكون عموما من خليفة السلطان، الذي تقترحه السلطات الإسبانية، يساعده ثلاث وزراء هم:

◆ الوزير الأعظم.

◆ وزير العدل.

◆ وزير الأحباس.

أما في منطقة طنجة، وبالرغم من أنها كانت منطقة دولية فلم يمنع من الإبقاء على سيادة السلطان المغربي بها عبر وجود مندوبه على رأس مجلسها التشريعي الدولي، والذي ظل الممثل الوحيد للحكومة المغربية على قلة صلاحياته، إذ لم يكن يتوفر على أي مساعد كبير من درجة وزير ولو شكلي مثلما كان الأمر في المنطقة الخليفية.

الفرع الثاني: ممثلو سلطات الحماية بالمغرب

شملت ثلاث إدارات مختلفة، فرنسية، إسبانية ودولية في طنجة.

الفقرة الأولى: سلطات الحماية الفرنسية بالمغرب

كانت الإدارة التابعة لسلطات الحماية تشكل من مصالح تابعة للإدارة الفرنسية إضافة لإدارات عصرية. واشتملت هاته المصالح على:

- المقيم العام.

- مكتب المعتمد خليفة المقيم العام.

- الكتابة العامة للحماية تحت رئاسة الكاتب العام للحماية.

أما الإدارة العصرية فكانت تتشكل من أربع إدارات هي:

1-الإدارة العامة وتشمل ثلاث مديريات:

- مديرية الداخلية؛

- مديرية الأمن؛

- مديرية الشؤون الشريفة: وكانت تقوم بربط المقيم العام بالقصر الملكي.

2-الإدارة المالية: وتشمل على مديرية المالية، ومديرية الخزينة العامة.

3-الإدارة الاقتصادية: وتشمل مديرية الأشغال العمومية، الإنتاج الصناعي المعادن، الفلاحة،

الغابات، التجارة، الملاحة التجارية، البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

4-إدارة الشؤون الاجتماعية: وتضم مديرية التعليم العمومي، الصحة، الشغل والشؤون

الاجتماعية.

ويمكن الإشارة إلى أن هذه المديريات كانت لها سلطات تنظيمية بناء على تفويض من السلطات

المختصة،¹ وتعد أيضا أصل الوزارات المغربية في عهد الاستقلال.

¹ - عبد الحميد بنشهو: النظام الإداري المغربي ص73.

الفقرة الثانية: السلطات الاسبانية بالمنطقة الخليفية

تم تنظيم سلطات الحماية الاسبانية بالمنطقة الخليفية الشمالية بمقتضى المرسوم الملكي الإسباني بتاريخ 27 فبراير 1913، حيث تضمن بالإضافة إلى السلطات المخزنية الشكلية، سلطات الحماية تتكون من ضمنه إدارات <<وزارات>> كان يطلق عليها اسم نيابات وهي:

- ◆ نيابة الأمور الأهلية.
- ◆ نيابة الثقافة والتعليم.
- ◆ نيابة الاقتصاد والفلاحة والميزانية وحفظ الصحة والغابات وتربية المواشي.
- ◆ نيابة الأشغال العمومية.
- ◆ نيابة المالية.

وبمقتضى إصلاح 1947 في المنطقة الفرنسية، عمدت السلطات الاسبانية إلى إدخال إصلاحات في منطقة نفوذها واختصرت الوزارات في ثلاث:

- ◆ وزارة الفلاحة والإنتاج.
- ◆ وزارة المالية.
- ◆ وزارة التعليم العمومي.

المطلب الثالث: الحكومة بعد الاستقلال

ورث المغرب المستقل نفس البنية المعقدة التي تطبعها المركزية الشديدة والازدواجية التي كان يقوم عليها نظام الحكم على عهد الحماية، فقد عمل المغرب منذ استقلاله على إرساء ركائز السلطة وممارستها، وتبعاً لذلك أسست أول حكومة في المغرب في 7 دجنبر 1955، وبعد حصول المغرب على استقلاله السياسي في 2 مارس 1956 أصدر منشورا تم بموجبه نقل جميع صلاحيات المديرين السابقين في عهد الحماية إلى الوزراء.

وبالرغم من أن المغرب لم يعرف الدستور إلا في 14 دجنبر 1962، أي بعد فترة زمنية تقدر بست سنوات و25 يوما فإنه عرف سبع تشكيلات حكومية إضافة إلى حكومة 27 دجنبر 1955.

ولفهم موقع الحكومة وصلاحياتها بعد دسترة الحياة العامة في المغرب، وخاصة اختصاصاتها كجهاز تنفيذي، يجب الرجوع لمختلف الدساتير التي تعاقبت على الحياة السياسية بدءاً من 1962-

1970-1972-1992-1996-2011، حيث اختلفت تشكيلاتها واختصاصاتها مع كل تعديل دستوري بحثا عن التوازن في النظام السياسي المغربي.

المبحث الثاني: الحكومة في الدستور المغربي الحالي

سنقف عند موقع الحكومة في الدستور المغربي 2011، أما تشكيلاتها واختصاصاتها فنستعرض لها من خلال اختصاصات رئيس الحكومة واختصاصات الوزراء.

تضطلع الحكومة عموما بمهام ذات طابع سياسي وإداري، ذلك أن الوزراء هم تارة سلطات سياسية وأخرى سلطات إدارية. فصلاحياتها التنفيذية حظيت باهتمام وتنظيم مجموعة من النصوص الدستورية، محيلا على قانون تنظيمي مسألة تبيان تنظيم وتسيير اشتغالها والوضع القانوني لأعضائها، حالات التنافي، قواعد الجمع بين هذه المناصب، القواعد الخاصة بتصريف الأمور الجارية من لدن الحكومة المنتهية مهامها ومهام الحكومة الجديدة قبل تنصيبها من قبل مجلس النواب.¹³⁰

وتنص المادة 2 من القانون التنظيمي 065.13، السالف الذكر، استنادا إلى الفصل 87 من الدستور، على أن الحكومة تتألف من رئيس الحكومة والوزراء، نساء ورجالا، تكون لهم صفة وزراء دولة أو وزراء أو وزراء منتدبين لدى رئيس الحكومة، ويمكن أن تضم كتابا للدولة، معينين لدى رئيس الحكومة أو لدى الوزراء. كما يشير (الفصل 47 من الدستور) أيضا أن الملك هو الذي يملك سلطة تعيين رئيس الحكومة والوزراء وكذا إعفائهم من مهامهم، وفي تحديد طبيعة مسؤوليتها فالحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان.

على أنه، ومباشرة بعد تعيينه، يقدم رئيس الحكومة برنامجه أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، متضمنا الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية. تتبعه مناقشة وتصويت في مجلس النواب، وإن حصل على الأغلبية المطلقة تعتبر الحكومة آنذاك منصبة بعد منحها ثقة النواب.¹³¹

¹³⁰ ظهير شريف رقم 1.15.33 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 (19 مارس 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق

بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها. ج.ر عدد 6348 الصادرة في 2 أبريل 2015، ص: 3515.

¹³¹ الفصل 88 من دستور 2011.

وطبقا لمقتضيات الفصل 89 تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. وإعمالا لذلك تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الاشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية.

وبصفة عامة وإن كان الدستور ينص على تشكيلة الحكومة لكنه لم يشر إلى أنواعهم داخل التشكيلة الحكومية سواء فيما يتعلق بترتيبهم البروتوكولي أو من خلال الأهمية التي تمنح لوزارة مقابل أخرى.¹ سندرس الحكومة من خلال مكوناتها، أي رئيس الحكومة (المطلب الأول) والوزراء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رئيس الحكومة

عرف المغرب قبل استقلاله 1956 الصدر الأعظم، وبعد هذا التاريخ سيعوضه برئيس الحكومة، وفي ظل غياب أحكام دستورية توضح مهام رئيس الحكومة، فقد تم تنظيمها من خلال ظهير 6 يناير 1956، الذي يخول له كل السلطات التي كان يتمتع بها الصدر الأعظم في مرحلة الحماية.

وقد عرفت هذه الاختصاصات توسعا كبيرا في مرحلة لم تكن فيها نصوص دستورية تحدد المهام. كما منحت لرئيس الحكومة، ومنذ الحكومة الأولى، المهام التي كانت يمارسها المقيم العام، وبعض اختصاصات الكاتب العام للحماية، اللذين كانا يشكلان قطبي الجهاز الإداري والسياسي في البلاد.

وهكذا، فوضت لرئيس الحكومة مجموعة من الاختصاصات جعلته يقوم بدور أساسي داخل الحكومة، فهو المكلف بتنسيق العمل الحكومي والمصادقة والتأشير على القرارات. بل هناك من ذهب إلى اعتباره مكلفا بقيادة الحكومة¹³². وبالتالي، فهو يعد ثمرة لإرث ثلاثي عن كل من: الصدر الأعظم، المقيم العام والكاتب العام للحماية.¹³³

¹ - الناجي الدرديري: الحكومة في الدساتير المغربية من 1962-1996 م.س. ص: 94.

¹³² - الناجي الدرديري: "الحكومة في ظل الدساتير المغربية من 1962 إلى 1996". أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام. الرباط - السنة الجامعية: 2001-2002. ص: 35.

¹³³ - الجدير بالذكر، أن المغرب إذا كان لم يعرف الحياة الدستورية إلا في سنة 1962، بإصدار أول دستور له لتنظيم السلط داخل البلاد، وتحديد اختصاصات كل سلطة على حدة، فإننا نجد أن منصب رئاسة الحكومة تواجد منذ تشكيل أول حكومة بتاريخ 7 دجنبر 1955. التي شغل فيها هذا المنصب السيد البكاي بن مبارك الهبيل وقد استمر في هذا المنصب في ظل الحكومة الثانية في 26 أكتوبر 1956، ودامت حتى 16 أكتوبر 1958، ثم الحكومة الثالثة في 12 ماي 1958، واستمرت حتى 3 دجنبر 1958، برئاسة الحاج أحمد بلافريج. وفي 24 دجنبر 1958 عين الملك محمد الخامس الحكومة الرابعة برئاسة عبد الله إبراهيم التي انتهت مهامها في 21 ماي 1960.

وإلى حدود سنة 1961، عايشت مؤسسة رئيس الحكومة عدم الاستقرار الحكومي، إذ خلال سبع سنوات، توالى ست حكومات. فالرئاسة نفسها لم تسلم من التأثيرات الظرفية السياسية إذ أن تقويتها كانت وراء التعديلات الوزارية المتوالية وهي أسباب ساهمت في تراجع هذه المؤسسة.¹³⁴

لكن ومع دخوله المرحلة الدستورية في 14 دجنبر 1962 سيتم التخلي عن تسمية رئيس الحكومة وتعويضها بالوزير الأول. وقد اقترن هذا التغيير اللفظي بتغيير آخر على مستوى الوضعية بدلالات عميقة، يرمي إلى وضع تمييز واضح بين رئاسة الوزارة ورئاسة الحكومة. فالوزير الأول¹³⁵ في النظام السياسي المغربي يقود العمل الحكومي وهو الأول من بين الوزراء، لكنه ليس رئيسا للحكومة، لأن رئاستها تعود إلى الملك، فهو الرئيس الفعلي والدستوري للجهاز التنفيذي. ولم يفقد هذا المنصب اسمه فقط وإنما فقد جزءا من صلاحياته، إذ لم يعد من حق الوزير الأول، كما كان الأمر مع رئيس الحكومة، اقتراح الوزراء على أنظار جلالة الملك لتعيينهم، ولم يتوفر على العناصر الأساسية لرئاسة الحكومة في البلدان الديمقراطية.¹

وإزداد تقليص دور الوزير الأول مع حالة الاستثناء ودستور 1970 الذي أسند السلطة التنظيمية للملك. ولم يعزز موقعه إلا بعد إلغاء منصب المدير العام للديوان الملكي الذي كان يمارس اختصاصات مهمة جعلت منه شخصا يفوق مرتبة الوزير الأول.²

ومما يجدر ذكره هو أن المغرب أيضا عرف منصب نائب الوزير الأول ثلاث مرات وذلك نتيجة ظروف خاصة.

ومع التعديل الدستوري لفتاح يوليوز 2011 تم الرجوع لتسمية رئيس الحكومة ليقود الجهاز التنفيذي، حيث يعين من الحزب الذي تصدر في انتخاب مجلس النواب، تكريسا لاختيار النظام

وابتداء من الحكومة الخامسة المشكلة بتاريخ 27 ماي 1960، تولى الملك محمد الخامس بنفسه رئاستها، وعين سمو ولي العهد المولى الحسن نائبا له الذي أسندت إليه بعض الامتيازات من أجل التسيير الفعلي للشؤون الحكومية كإدارة الدفاع الوطني الشيء الذي مكنته بهذه الصفة، أن يمارس فعلا زمام السلطة التنفيذية.

¹³⁴ محمد الأغضيف غوتي: مرجع سابق ص: 33.

¹³⁵ - عبد النبي كياس: "مؤسسة الوزير الأول في النظام السياسي الدستور المغربي" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام - أكادال-الرباط. السنة الجامعية 2004-2005 ص: 25.

1 - أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي ص: 373.

2 - خطاب جلالة الملك الحسن II في 4 غشت 1971، سلسلة مطبوعات القصر الملكي ج 16، 1971، ص: 119-135.

البرلماني، بدلا من الوزير الأول في الدساتير السابقة.¹³⁶ سنتناول اختصاصاته الإدارية (الفرع الأول) ثم الهيئات التابعة له (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اختصاصات رئيس الحكومة

يمارس رئيس الحكومة اختصاصات عديدة، في علاقته بالملك والبرلمان، منها ما يجد مصدرها في الوثيقة الدستورية وفي القوانين أو في تفويض جلالته الملك، ويمكن الإشارة إلى بعض اختصاصات رئيس الحكومة في علاقته بالملك كاقترح تعيين وإعفاء الوزراء¹³⁷، طلب عقد المجلس الوزاري ويمكن له ترأسه بتفويض من الملك،¹³⁸ التوقيع بالعطف على الظهائر الملكية،¹³⁹ اقتراح على الملك التعيين في الوظائف المدنية.

أما الاختصاصات المرتبطة بعلاقته بالبرلمان فتتمثل أساسا في التشريع البرلماني،¹⁴⁰ وطلب الثقة من البرلمان، أو عرض التصريح الحكومي والحصيلة المرحلية أمام البرلمان¹⁴¹ وكذا التقدم بمقترحات القوانين¹⁴² وطلب من الملك حل البرلمان¹⁴³ ... إلا أننا سوف نقتصر على المهام ذات الطابع الإداري.

يضطلع رئيس الحكومة باختصاصات ذات طبيعة إدارية متنوعة في المجال الإداري ترتبط بقيادة الأنشطة الإدارية الحكومية، الاشراف على الإدارة العمومية، بتدقيق العمل الحكومي، وأخرى بممارسة السلطة التنظيمية.

الفقرة الأولى: قيادة الأنشطة الإدارية الحكومية

عندما يحوز أعضاء الحكومة على التعيين الملكي يتدخل رئيس الحكومة، عبر مراسيم، لتحديد مهام واختصاصات والهيكل الإدارية المركزية واللامركزية التابعة لكل وزارة.¹⁴⁴ كما يقوم بالتتابع اليومي

¹³⁶ عرف المغرب عددا من الدساتير منذ الاستقلال إلى الآن، سنوات 1962-1970-1972-1992-1996-2011.

¹³⁷ الفصل 47 من الدستور.

¹³⁸ الفصل 48 من الدستور.

¹³⁹ الفصل 42 من الدستور.

¹⁴⁰ الفصل 81 من الدستور.

¹⁴¹ الفصل 88 من الدستور.

¹⁴² الفصل 78 من الدستور.

¹⁴³ الفصل 104 من الدستور.

¹⁴⁴ المادة 4 من القانون التنظيمي للحكومة.

لأنشطة جميع أعضاء الحكومة،¹⁴⁵ ويقترح على الملك من ينوب عنه إن تغيب،¹⁴⁶ ويوافق على جدول أعمال مجلس الحكومة المعد من قبل الأمين العام للحكومة،¹⁴⁷ ويرفع خلاصات مداولاته إلى الملك.¹⁴⁸

الفقرة الثانية: الاشراف على الإدارة العمومية

يحتل رئيس الحكومة قمة الهرم الإداري للدولة وبهذه الصفة يضطلع بالعديد من المهام ذات الطبيعة الإدارية. فهو يقوم باقتراح تعيين¹⁴⁹ وإنهاء مهام الوزراء،¹⁵⁰ وبالتعيين في الوظائف المدنية،¹⁵¹ فضلا عن مواكبته بتوجيهاته مختلف السلطات الحكومية والإدارات العمومية التابعة لها، والمؤسسات والمقاولات العمومية وسائر أشخاص القانون العام الخاضعة لوصايتها.¹⁵²

ويرأس المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية، ويمكن تفويض ذلك لأي سلطة حكومية أخرى. ووفق ما نصت عليه المادة 515 من قانون المسطرة المدنية، فرئيس الحكومة هو الذي يمثل الدولة أمام القضاء وله أن يكلف بتمثيلها الوزير المختص عند الاقتضاء.¹⁵³

كما يمارس رئيس الحكومة أيضا اختصاصات لا تدخل في صلاحيات أي وزارة أخرى والتي تتعلق بعدة وزارات كعملية تنظيم الأثمان⁵. كما أن ترخيصه يظل ضروريا لإتمام مجموعة من عمليات الإدارة.⁶

¹⁴⁵ المادة 5 من القانون التنظيمي للحكومة.

¹⁴⁶ المادة 8 من القانون التنظيمي.

¹⁴⁷ المادة 15 من القانون التنظيمي.

¹⁴⁸ المادة 17 من القانون التنظيمي.

¹⁴⁹ يقترح رئيس الحكومة على الملك، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية. وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية (الفصل 48).

¹⁵⁰ الفصل 47 من الدستور.

¹⁵¹ القانون التنظيمي رقم 02-12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 بتاريخ 17 يوليوز 2012، ج.ر عدد 6066 بتاريخ 19 يوليوز 2012، ص، 4235.

¹⁵² المادة 5 من القانون التنظيمي للحكومة.

¹⁵³ المادة 6 من القانون التنظيمي للحكومة.

⁵ - مثل ما تستلزمه الفصل 5 من ظهير فاتح يوليوز 1914 بشأن الملك العمومي و4 و5 من ظهير 19 أكتوبر 1921 بشأن الملك البلدي و4 و9 من ظهير 28 يونيو 1954 بشأن الجماعات القروية

انظر: أحمد بوخاري: القانون الإداري العملي، الجزء الأول، الطبعة الثانية. 2004 ص.107.

⁶ - قانون 12 أكتوبر 1971 المنشور بالجريدة الرسمية 1971، ص.1492.

الفقرة الثالثة: تنسيق النشاطات الوزارية

يعتبر التنسيق بين النشاطات الحكومية وبين الوزارات أهم ما يمارسه رئيس الحكومة، إذ بواسطته يستطيع ضمان وحدة الحركة الحكومية وملاءمة السياسات المتبعة من قبل مختلف الوزراء. وقد نصت الدساتير المغربية على ضرورة اضطلاع الوزير الأول سابقا رئيس الحكومة حاليا بتنسيق النشاطات الوزارية¹⁵⁴ ولم تشر إلى الآليات التي وضعت رهن إشارته للقيام بهاته المسؤولية.²

ويشكل المجلس الحكومي مركزا للتنسيق والتوجيه بين السياسات القطاعية لمختلف الوزارات¹⁵⁵³، حيث يضطلع رئيس الحكومة بتنظيم أشغال الحكومة ويرأس مجلسها¹⁵⁶ المنعقد أسبوعيا، يجمع كل أعضاء الحكومة دون استثناء عكس المجلس الوزاري الذي يقصي كتاب الدولة.¹⁵⁷

¹⁵⁴ – الفصل 64 من دستور 1972، الفصل 64 من دستور 1992، الفصل 65 من دستور 1996.

² – محمد أشركي: الوزير الأول: وظيفته ومركزه في النظام المغربي ص 295.

³ – يمكن الإشارة أيضا إلى أن الدستور الفرنسي لم يذكر هذا المجلس، مما جعل جلساته تكون شبه منعقدة في عهد الجنرال دوكل حيث لم ينعقد في عهده إلا مرة واحدة، وبعد رحيله عاد المجلس يمارس مهامه، انظر (ch): Debash premier ministre dans le système politique de la V République R.D.P.N°5.1982 P : 185

¹⁵⁵ ينص الفصل 92 :

يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛

- السياسات العمومية؛

- السياسات القطاعية؛

- طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها؛

- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام؛

- مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة في

الفصل 49 من هذا الدستور؛

- مراسيم القوانين؛

- مشاريع المراسيم التنظيمية؛

- مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 (الفقرة الثانية) و66 و70 (الفقرة الثالثة) من هذا الدستور؛

- المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري؛

- تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس

والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتمم لائحة الوظائف التي يتم

التعيين فيها في مجلس الحكومة. ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه

الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية.

يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداوات مجلس الحكومة.

157 من أهم المستجدات التي جاء بها الدستور الحالي 2011 هو دسترة المجلس الحكومي، فلتمكن الحكومة من أساس دستوري، لممارسة مسؤولياتها التنظيمية والتنفيذية، تمت دسترة مجلس الحكومة، وتحديد وتوضيح اختصاصاته، في انسجام وتكامل وتميز مع مجلس الوزراء.

وفضلا عما سبق يقوم رئيس الحكومة بدور الحكم في الخلافات الوزارية إذ يعمل على التحكيم بين الأطراف الوزارية وبين الخلافات والتقاطعات التي قد تحدث أثناء تدخل أكثر من وزارة.

الفقرة الرابعة: اختصاصات رئيس الحكومة في مجال سلطة التنظيم

يقصد بالسلطة التنظيمية، الاختصاص الممنوح لرئيس الحكومة لاتخاذ التدابير اللازمة لسير المرافق العمومية والمحافظة على النظام العام، فبمقتضى تدابير عامة يعمل رئيس الحكومة على تطبيق نصوص تشريعية قائمة (المراسيم التطبيقية) أو يتخذها باستقلال عن المجالات التي حصرها الدستور لفائدة السلطة التشريعية. وهكذا تتفرع السلطة التنظيمية إلى سلطة تطبيق وتنفيذ القوانين وسلطة تنظيمية مستقلة.¹⁵⁸

وبالعودة إلى الدساتير المغربية نجد أنها لم تستقر على رأي واحد في مجال اختصاص السلطة التنظيمية، كما أنها لم تتخذ موقفا موحدا من الجهة التي أسند لها هذا الاختصاص. فإذا كان الملك الراحل الحسن الثاني قد فوض كل هذه السلطات لمدير الديوان الملكي قبل الحياة الدستورية بمقتضى ظهير 27 أبريل 1961 فإن الأمر أصبح مختلفا مع وجود الدستور.

لقد تمت دسترة الاختصاص التنظيمي للوزير الأول بموجب دستور 14 دجنبر 1962 إذ أوضح الفصل 68 منه على أن الوزير الأول يمارس السلطة التنظيمية فيما عدا المواد التي يصرح الدستور بإسنادها إلى سلطة الملك التنظيمية في الميادين المقصورة عليه بصريح نص الدستور وهكذا فقد حدد دستور 1962 اختصاص الملك في المجال التنظيمي في حالات معينة، في حين أن هذا الاختصاص هو عام وشامل بالنسبة للوزير الأول ولا يحده سوى المجال المحجوز للملك.

وبموجب الإعلان عن حالة الاستثناء في 8 يونيو 1965 وفقا لمقتضيات الفصل 35 من الدستور، استجمع الملك كل السلطات بين يديه وآلت الاختصاصات في المجال التنظيمي إلى الملك.

فالمجلس الوزاري ينعقد برئاسة الملك، بمبادرة منه، أو بطلب من رئيس الحكومة، الذي يشارك في أشغاله بحضور الوزراء فقط. وللملك أن يفوض رئاسته، على أساس جدول أعمال محدد، لرئيس الحكومة تعزيزا لسلطته التنفيذية. أما مجلس الحكومة، فينعقد برئاسة رئيسها، وبمبادرة منه، وبتركيبة تشمل كافة أعضائها. وعلى صعيد الاختصاصات، فإن تمايزهما يتجلى في تخويل مجلس الحكومة، صلاحيات تنفيذية واسعة، ذاتية تقريرية، وأخرى تداولية. تحال على المجلس الوزاري ليبت فيها، ضمن ما تم الاحتفاظ له به، من صلاحيات استراتيجية وتحكيمية، وتوجيهية، بما فيها الحرص على التوازنات الماكرو-اقتصادية والمالية، التي صارت قاعدة دستورية. انظر الخطاب الملكي يوم 17 يونيو 2011.

¹⁵⁸ Michel ROUSSET : Droit administratif. Marocain op.cit. page :77

وتمت دسترة هذا الوضع مع دستور 31 يوليوز 1970، حيث جعل ممارسة السلطة التنظيمية من اختصاص الملك وفقا لمقتضيات الفصل 29 منه.¹⁵⁹

ومنذ مراجعة الدستور في 10 مارس 1972 وإلى حدود شتنبر 1996، لم تعرف ممارسة هذه السلطة تغييرا يذكر، إذ نصت هذه الدساتير على أن المواد التي لا يشملها اختصاص القانون تبقى من اختصاص المجال التنظيمي،¹⁶⁰ والوزير الأول سابقا¹⁶¹ رئيس الحكومة حاليا هو الذي يمارس السلطة التنظيمية.¹⁶²

أ- نطاق السلطة التنظيمية:

إذا كان المقصود بالمجال التنظيمي جميع الأمور والمسائل التي تتولاها السلطة التنظيمية (الحكومة) والتي لا تندرج في ميدان القانون الذي يختص به البرلمان بمقتضى الفصل 71 فإن السلطة التنظيمية أصبح لها النصيب الأوفر في مجال الوظيفة التشريعية ما دام اختصاص البرلمان قد ورد في الدستور على سبيل الحصر. إذ أن الفصل 71 يحدد مجال القانون كالاتي: يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين الآتية:

-الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا

الدستور؛

- ◆ نظام الأسرة والحالة المدنية؛
- ◆ مبادئ وقواعد المنظومة الصحية؛
- ◆ نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها؛
- ◆ العفو العام؛
- ◆ الجنسية ووضعية الأجانب؛
- ◆ تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها؛
- ◆ التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم؛

¹⁵⁹ - ينص الفصل 29 من دستور 31 يوليوز 1970 على أن يمارس الملك السلطة التنظيمية وتحدد ظواهر شريفة الميادين التي يفوض فيها الملك هذه السلطة للوزير الأول.

¹⁶⁰ - انظر الفصل 46 من دستور 1972 ونفس الفصل من دستور 1992، والفصل 47 من دستور 1996، والفصل 72 من دستور 2011.

¹⁶¹ - انظر الفصل 62 فقرة 1 من دستور 1972، و1992 والفصل 63 فقرة 1 من دستور 1996.

¹⁶² - الفصل 90 من دستور 2011.

- ◆ المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية؛
- ◆ نظام السجون؛
- ◆ النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية؛
- ◆ الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين؛
- ◆ نظام مصالح وقوات حفظ الأمن؛
- ◆ نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية؛
- ◆ النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية؛
- ◆ النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها؛
- ◆ النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي؛
- ◆ نظام الجمارك؛
- ◆ نظام الالتزامات المدنية والتجارية، وقانون الشركات والتعاونيات؛
- ◆ الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية؛
- ◆ -نظام النقل؛
- ◆ علاقات الشغل، والضمان الاجتماعي، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية؛
- ◆ نظام الأبنك وشركات التأمين والتعاضديات؛
- ◆ نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛
- ◆ التعمير وإعداد التراب؛
- ◆ القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة؛
- ◆ نظام المياه والغابات والصيد؛
- ◆ تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني؛
- ◆ إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام؛
- ◆ تأمين المنشآت ونظام الخوصصة.

بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقرة السابقة، فللمبرلمان صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية.

ويأتي أيضا الفصل 72 لينص على أن المواد الأخرى التي لا يشملها اختصاص القانون يختص بها مجال التنظيم.

إلا أنه يمكن الإشارة أيضا إلى أن المجال المحفوظ للبرلمان يمكن للحكومة أن تتدخل فيه ولكن طبق الشروط التي يحددها الدستور عبر مراسيم الإذن (الفصل 70) حيث يعطي البرلمان إذنا للحكومة بالتشريع في مجالات هي من اختصاص القانون، أو من خلال مراسيم الضرورة (الفصل 81)، من خلال التشريع في الفترة الفاصلة بين الدورات وبتوافق مع اللجان التي يعينها الأمر. ويشير (الفصل 73) أيضا إلى أن النصوص التشريعية من حيث الشكل يمكن تغييرها بمرسوم بعد موافقة المحكمة الدستورية إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصاتها.

والمراسيم المتخذة من قبل رئيس الحكومة يجب أن توقع بالعطف من قبل الوزراء المكلفين بتنفيذها.¹⁶³ إلا أن الإشكال يطرح بالنسبة لمراسيم القوانين (الفصلين 70 و 81) هل يتم التوقيع بالعطف عليها من قبل الوزراء؟ فإذا كان الدستور ساكتا عن ذلك فإن المنطق يقتضي إخضاعها لنفس النظام التي تخضع لها المراسيم العادية بالرغم من أنها لا تتخذ إلا باتفاق وبإذن من البرلمان.

ب- صور السلطة التنظيمية:

تمارس السلطة التنظيمية اختصاصاتها عبر مراسيم تعرف باسم المراسيم التنظيمية التي تتخذ شكلين: المراسيم المستقلة والمراسيم التطبيقية.

1- المراسيم المستقلة: وتعرف عادة بالمراسيم المستقلة، وهي مجموع التدابير التي يتخذها رئيس الحكومة دون استناد إلى قانون قائم، وهي لا تتبع القانون ولا تخضع له بل تباشر في جميع المجالات التي لم يحجزها الدستور لمجال القانون. وتجد سندها في (الفصل 72)، وبقيت الإشارة إلى أن ممارسة السلطة التنظيمية أفرزت نوعين من المراسيم الأولى تتميز بالصيغة العامة والثانية لها صفة فردية.

أ- المراسيم المستقلة العامة: وهي مراسيم تختلف عن القانون من حيث الشكل إذ أنها تصدر عن السلطة التنظيمية، ويتم سريانها على كل فرد وكل حالة متى توافرت شروط انطباقها، وتتسم بالعمومية والتجريد وتستثنى منها مراسيم الإذن¹⁶⁴ ومراسيم الضرورة¹⁶⁵ والمراسيم التطبيقية،¹⁶⁶

¹⁶³ الفصل 90 من دستور 2011.

¹⁶⁴ الفصل 70 من دستور 2011.

¹⁶⁵ الفصل 81.

¹⁶⁶ الفصل 89.

بالإضافة، إلى مراسم ختم دورات البرلمان العادية إذا ما تجاوزت جلساته مدة أربعة أشهر على الأقل التي حددها الدستور¹⁶⁷ ومراسيم عقد الدورات الاستثنائية وإنهاءها¹⁶⁸ إضافة إلى المراسيم المالية.¹⁶⁹

ب- المراسيم المستقلة الفردية: إنها مراسيم توصف بالشخصية والفردية لأنها تخص حالة معينة بذاتها وتستند بمجرد تطبيقها، وتكتسب صفة الاستقلال لكون السلطة التنظيمية تستمد حقها في إصدارها من الدستور مباشرة ودون اللجوء إلى قوانين أخرى، كمراسيم ختم دورات البرلمان إذا تجاوزت مدة أربعة أشهر على الأقل، ومراسيم عقد دورات استثنائية للبرلمان وختمها.

2 المراسيم التطبيقية: إن مهمة تنفيذ القوانين هي أولى مسؤوليات السلطة التنفيذية، حيث يبقى رئيس الحكومة مسؤولاً عن تنفيذ القوانين طبقاً للفصل 89 من الدستور، وتوضع الإدارة رهن تصرف الحكومة، ذلك أن القوانين التي يضعها البرلمان تقتصر عادة على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة دون الدخول في التفاصيل، فتأتي المراسيم التطبيقية استناداً لها كي تفصل حيث أجمل القانون وتفسر حيث عمم وتضع الاجراءات التطبيقية حيث لم يضع القانون إلا المبادئ والقواعد الأساسية.

ويبقى أن نشير أيضاً إلى أن رئيس الحكومة يمكن تفويض البعض من سلطاته إلى الوزراء، ولكن هل يمكن إدخال السلطة التنظيمية ضمن مجال التفويض؟ فإذا كان الفصل 90 قد منح هذا الحق لرئيس الحكومة، فيمكن اعتباره أيضاً إذنا بتفويض السلطة التنظيمية بالرغم من أنها تبين أولوية رئيس الحكومة في العمل الحكومي.

الفرع الثاني: المصالح الإدارية التابعة لرئيس الحكومة

إذا كانت مهمة رئيس الحكومة ثقيلة وصعبة، فإنه مطالب بالاعتماد على مصالح وهيئات مساعدة توفر له الاستشارة والإعانة، ومن بين الهيئات التي يستعين بها نجد الأمانة العامة للحكومة، بالإضافة إلى ديوان فضلا عن وزراء منتدبين وكتاب دولة ومصالح إدارية أخرى.

الفقرة الأولى: الأمانة العامة للحكومة

تم إحداث الكتابة العامة للحكومة بموجب ظهير 10 دجنبر 1955¹، الذي تم تسميته بموجب ظهير 4 دجنبر 1961². وتمت ترقيتها إلى مرتبة الوزارة بموجب المرسوم الملكي الصادر في 21 غشت

¹⁶⁷ الفصل 65.

¹⁶⁸ الفصل 66.

¹⁶⁹ الفصل 75.

1965¹⁷⁰، حيث خولت للأمين العام مرتبة الوزير، وخولته نفس الامتيازات التي يتمتع بها باقي الوزراء، إذ أصبح اسم الأمين العام يأتي ضمن لائحة أعضاء الحكومة ويجري عليه ما يجري على كل أعضاء الحكومة من إعفاء وتعيين.³

وتتمثل أهم الاختصاصات الموكولة له في علاقته بتنظيم أعمال الحكومة، حيث يقوم قبل انعقاد مجلس الحكومة، بتوزيع مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المعروضة على مسطرة المصادقة أو الانضمام إليها، على أعضاء الحكومة داخل أجل يحدد بقانون تنظيمي، قبل عرضها على أنظار مجلس الحكومة.¹⁷¹

وتتولى الأمانة العامة للحكومة من خلال مختلف مصالحها على ضمان التنسيق بين مختلف الوزارات، كما تضطلع بدور السكرتارية، حيث تشرف على تنظيم وكتابة محاضر جلسات المجالس الوزارية والحكومية، وتحضر هذه الاجتماعات من توجيه الدعوات ثم تبليغ مقرراتها إلى مختلف الوزارات والإدارات المعنية بتنفيذها.

ويكلف الأمين العام للحكومة¹ أحيانا بالنيابة عن الوزراء في حالة غيابهم.

وتنظم الأمانة العامة للحكومة بمقتضى المرسوم الصادر عن الوزير الأول بتاريخ 29 يناير 1985،⁴ الذي عوض المرسوم الملكي بعد ما تم فصلها عن وزارة الشؤون الإدارية، حيث أصبحت تتكون من سبع مديريات:¹⁷²

¹ - انظر الجريدة الرسمية عدد 2260 الصادرة بتاريخ 17 فبراير 1956 ص 3175.

² - الصادر بتاريخ 4 دجنبر 1961. الجريدة الرسمية عدد 2564 ص: 3175.

¹⁷⁰ مرسوم ملكي رقم 432.65 بتاريخ 21 غشت 1965 بتحديد اختصاصات وتنظيم الأمانة العامة للحكومة، ج.ر.1965، ص. 1888.

³ - الناجي الدراري: الحكومة في الدساتير المغربية من 1962-1996 م.س. ص: 173.

محمد الأغضيف غوتي: الأمانة العامة للحكومة: دراسة تحليلية من حيث البنية والوظيفة. أطروحة لنيل الدكتوراة في القانون العام كلية الحقوق أكدال، 2011 ص: 13.

¹⁷¹ المادة 13 من القانون التنظيمي للحكومة.

¹ - يتميز منصب الأمين العام للحكومة بالاستقرار مقارنة مع باقي أعضاء الحكومة، إذ منذ إنشائها في 10 دجنبر 1955 تولت أربع شخصيا مهام الأمانة، ويتعلق الأمر بمحمد ابا حنيبي ما بين 10 دجنبر 1955 و20 نونبر 1972، وعباس القيسي عبر مرحلتين ما بين 20 نونبر 1972 و6 يونيو 1973 والثانية ما بين 10 أكتوبر 1977 و7 نونبر 1993، ومحمد بن يخلف ما بين 6 يونيو 1973 و10 أكتوبر 1977 وعبد الصادق ربيع من 17 نونبر 1993 ثم بعد وفاته إدريس الضحاك إلى حدود اليوم.

⁴ - مرسوم رقم 2.83.365 صادر بتاريخ 29 يناير 1985 ج.ر. عدد 3820 الصادر بتاريخ 15 يناير 1986، ص: 88-89.

¹⁷² انظر: قرار الأمين العام للحكومة رقم 2690.10 الصادر في 28 دجنبر 2010 القاضي بإحداث الأقسام والمصالح التابعة للمديريات المركزية للأمانة العامة للحكومة، ج.ر. عدد 5922، بتاريخ 3 مارس 2011، ص. 587.

1-مديرية التشريع والدراسات: تقوم هذه المديرية بتنسيق الأعمال المتعلقة بإعداد وصياغة مشاريع القوانين، كما تسهر على تنفيذ السياسة الحكومية في مجال تدوين النصوص التشريعية والتنظيمية ومراجعتها لتساير التطور وتستجيب للواقع، ولهذه الغاية يتولى:

- دراسة جميع مشاريع القوانين والأنظمة لكي تتأكد من مدى مطابقتها للدستور وعدم تنافها مع النصوص التشريعية والتنظيمية الجارية.

- إعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي لا تدخل ضمن اختصاصات وزارة محددة.

- القيام من الوجهة القانونية ببحث الفتاوى التي تطلبها الإدارات والمؤسسات العمومية، ولهذه الغاية على الأمين العام للحكومة الاضطلاع على كل الأحكام القضائية التي كان شخص من أشخاص العام طرفا فيها، وقد حددت المادة الثالثة من المرسوم أربعة أقسام ضمن هاته المديرية.⁵

2-المفتشية العامة للمصالح الإدارية:

تقوم هذه المصلحة بأعمال التفتيش التي يطلبها الأمين العام بناء على طلب رؤساء الإدارات وتحرر عنها تقارير تفرض استنتاجاتها على السلطات المختصة.

3-مديرية الشؤون العامة:

تعمل هذه المديرية على جمع مشاريع القوانين والأنظمة التي تصدر عن مختلف المصالح العامة وتوجيهها إلى مجلس النواب أو عرضها على المجلس الوزاري أو المجلس الحكومي كما تقوم بإعداد مشاريع الظهائر من أجل عرضها على جلالة الملك لكي يضع عليها طابعه الشريف.

4-مديرية المطبعة الرسمية:

تعمل على طبع الجريدة الرسمية للمملكة، وتنفيذ جميع أعمال الطبع لحساب كل الإدارات العمومية.

5-مديرية الجمعيات والمهن المنظمة:

⁵ - هذه الأقسام هي: القسم الاقتصادي - 2- قسم خاص بالقانون الخاص - 3- قسم خاص بالقانون العام - 4- قسم الدراسات العامة.

تقوم بمهمة السهر على تطبيق النصوص التشريعية التي تضبط الحق في تأسيس الجمعيات والحق النقابي بالإضافة لبعض المهن المنظمة، ولهذه الغاية تقوم هذه المديرية بإعداد مجموعة من القرارات التي تتعلق ب:

- حق تأسيس الجمعيات.

- الحق النقابي.

- المهن المنظمة.

- التماس الإحسان من الجمهور.

- اليانصيب واليانصيب الاختياري.

- إثبات صحة التوقيع فيما يرجع للوثائق التي سيدي بها في الخارج أو تلك الموضوعة في الخارج للإدلاء بها في الداخل.

- نقل الجثث من المغرب إلى الخارج.

6-مديرية الشؤون المالية والإدارية:

تعمل هذه المديرية على إدارة المصالح الملحقة بشكل مباشر بالوزير الأول والأمانة العامة للحكومة، ولقيامها بهذا العمل تقوم ب:

- إدارة شؤون الموظفين التابعين للوزير الأول والأمانة العامة للحكومة وموظفي أية إدارة أخرى لها ارتباط بالوزير الأول.

- إعداد ميزانية المصالح المذكورة أعلاه وتنفيذها.

- السهر على صيانة مباني ومعدات المصالح المعهود لها بإدارتها.

- منح سندات النقل أو السفر أو نقل الأمتعة للمستخدمين الأجانب الذين يعملون بالإدارات العامة عند مجيئهم أو رجوعهم إلى أوطانهم، عند الاستغناء عن خدماتهم أو لقضاء إجازتهم الإدارية.

7-قسم الترجمة:

يقوم بالترجمة الرسمية لمشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تصدرها الإدارات العمومية، كما تقوم بترجمة الأعمال التي توجهها إليه الإدارة السالفة الذكر (المادة 13).

الفقرة الثانية: المصالح الأخرى التابعة لرئيس الحكومة

إضافة إلى الأمانة العامة للحكومة يستعين رئيس الحكومة بمرافق أخرى سواء تعلق الأمر بالوزراء المنتدبون أو كتاب الدولة. وهكذا يقوم رئيس الحكومة بتفويض بعض صلاحياته في قطاعات معينة إلى هؤلاء الوزراء.¹⁷³ وتضم حكومة عبد الاله بنكيران المعينة في نونبر 2012 أربعة عشر وزيرا منتدبا ثلاث منهم لدى رئيس الحكومة (الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإدارة الدفاع الوطني، والوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالشؤون العامة والحكامة والوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية).

وإضافة إلى هذه الشخصيات يوجد إلى جانب رئيس الحكومة مندوبين ساميين مكلفين بمهام محددة لديه، ومن بينهم نجد المندوب السامي المكلف بإعادة إعمار أكادير بعد إصابتها بالزلازل سنة 1961 والتي ألغيت في 20 فبراير 1973، والمندوبية السامية للإنعاش الوطني، والتي هي تابعة اليوم لوزارة الداخلية عبر مرسوم 18 أبريل 1985.

ومن بين المندوبيات الأكثر قدما، هناك المندوبية السامية للمقاومة وأعضاء جيش التحرير المحدثة بظهير 15 يونيو 1973¹ ومن بين المندوبيات المحدثة هناك المندوبية السامية للمعاقين المحدثة بظهير 24 ماي 1994،² والمندوبية السامية للتخطيط المحدثة بظهير شريف رقم 1.03.946 الصادر في 26 دجنبر 2003،³ والمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، المحدثة بمقتضى مرسوم رقم 2.03.947 الصادر في 26 دجنبر 2003.⁴

- ديوان رئيس الحكومة:

يعتبر الديوان الوزاري بمثابة فريق عمل يشتغل بجانب الوزير ويتصف بالتضامن بين أعضائه من أجل حماية الوزير، كما يتصف أيضا بالإخلاص التام والمطلق وغير المقيد وغير المشروط للوزير،⁵

¹⁷³ طبقا للفصل 90 من الدستور والمواد 9-10-11 من القانون التنظيمي للحكومة.

¹ - الجريدة الرسمية لسنة 1973. ص: 1952.

مرسوم رقم 2-93-84 صادر في 7 ذي القعدة 1413 (29 أبريل 1993) بتحديد اختصاصات وتنظيم المندوبية السامية لقدماء المقاومين وأعضاء جيش التحرير (ج. ر. عدد 4207 بتاريخ 25 ذو الحجة 16-1413 يونيو 1993).

² - Bulletin officiel 1994, p ; 308.

³ - الجريدة الرسمية 5174 بتاريخ 2004/1/1.

⁴ - مرسوم رقم 2-04-503 صادر في 21 من ذي الحجة 1425 (فاتح فبراير 2005) بتحديد اختصاصات وتنظيم المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر (ج. ر. عدد 5292 بتاريخ 8 محرم 1426 - 17 فبراير 2005).

⁵ - المذكوري الشعبي: الدواوين الوزارية. المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 1989.21 ص: 37.

ويعد بذلك جهازا هاما يساهم في الاستراتيجية السياسية للوزارة ووضعها موضع التنفيذ.⁶ وقد حضي ديوان الوزراء باهتمام العديد من النصوص القانونية منذ النص الأول والصادر في 4 يناير 1955، ولم تتضح الرؤية إلا مع المنشور الملكي بتاريخ 23 فبراير 1966 الذي عدل بالظهير الشريف رقم 1.74.331 بتاريخ 23 أبريل 1975 وبعد مرور 20 سنة صدر الظهير الأخير المنظم للدواوين الوزارية بتاريخ 10 أكتوبر 1995، وقد كان الهدف منه هو العمل على خلق ميكانيزمات تضبط العلاقات بين الإدارة والحكومة من جهة و الفصل بين ما هو سياسي وما هو إداري⁷. وقد حدد هذا النص عدد أعضاء ديوان رئيس الحكومة في:

رئيس الديوان وستة مستشارين تقنيين وملحق للصحافة.

ويخضع تعيين أعضاء الدواوين الوزارية لمجموعة من الشروط وردت في النصوص السابقة، وقد نص ظهير 1995 على أن أعضاء الدواوين يتم اختيارهم من بين خريجي الجامعات والمعاهد العليا من كبار الأطر من القطاع الخاص وكبار الموظفين في الوظيفة العمومية، كما اشترط أن تتوفر فيهم الكفاية والمروءة والإخلاص للوزير.

وفيما يرجع لوظيفة ديوان رئيس الحكومة فإنها لا تختلف عن مأمورية باقي الدواوين الوزارية عندما يتعلق الأمر بمجال الصحافة الوطنية والدولية وتنظيم أوقات استقباله واجتماعه، وتبرئ خطبه ودراسة الملفات المعروضة عليه¹⁷⁴. إلا أن هذه المهام تختلف عندما يتعلق الأمر بمهام رئيس الحكومة التنسيقية بصفة عامة والتقنية والسياسية على الخصوص.

وعادة يضطلع الديوان بمهمتين: الأولى هي ضمان الربط بين الوزير وباقي المرافق الوزارية وبين مخاطبيه والثانية في تدارس المسائل السياسية والتقنية المطروحة عليه، ولا يمكنه أن يتكلف بالأمور الإدارية للوزارة¹⁷⁵.

وبالإضافة إلى ما ذكر، يجب على أعضاء الدواوين التقيد كيفما كانت الظروف بواجبات التحفظ وكتمان السر المهني¹⁷⁶.

⁶ - حول هذا الموضوع انظر أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة 1955 إلى حكومة 1985 أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال 1999.

⁷ - محمد الضحى: الدواوين الوزارية: تدير السياسة أم الإدارة. المجلة المغربية للإدارة والتنمية. عدد 44-45 غشت 2002. ص: 26.

¹⁷⁴ - ALI EL Mhammedi : Regards sur les cabinets ministériels. R.A.A. N°2. Décembre 1983 pp : 307-308.

¹⁷⁵ - Michel ROUSSET ; Droit administratif Marocain.d la porte 2003 p : 106.

¹⁷⁶ الحاج شكرة: الإدارة المركزية والجماعات الترابية. مطبعة دعاية، الطبعة الأولى 2016، ص: 66.

ولدعم الوزارات بالكفاءات القانونية تم استحداث هيئة المستشارين القانونيين للإدارات لدى الأمانة العامة للحكومة.¹⁷⁷

المطلب الثاني: الوزراء

تعتبر هذه الفئة هي الإدارة الفعالة داخل الإدارة المركزية الحكومية، ولفهم موقعها وسلطاتها سنعرض أولا لأصناف الوزراء من خلال الحكومات المغربية (الفرع الأول) واختصاصات الوزير (الفرع الثاني). والمصالح الوزارية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أصناف الوزراء

إذا كان إحداث المرافق الوزارية يتناسب ويستجيب للظروف التي تمر بها الدولة، وذلك من أجل إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل المستجدة، فهناك وحدات وزارية تحتل مكانة أساسية بالنظر إلى الدور المسند لها في تحقيق وإنجاز السياسات العمومية وأخرى تظهر نظرا لطبيعة الأمور المسندة لها. ولا تظهر مسألة التسلسل بين أعضاء الحكومة إلا من خلال الظهائر والمراسيم المتعلقة بتأليف الحكومة، إذ تنص على فئات مختلفة من الوزراء عند حضورهم بالحكومة. ولهذا فالحكومات المغربية على اختلاف أنواعها تتضمن الأصناف التالية من الوزراء، إضافة إلى رئيس الحكومة:

◆ وزراء الدولة؛

◆ الوزراء؛

◆ الوزراء المنتدبون لدى رئيس الحكومة أو لدى الوزراء؛

◆ الأمين العام للحكومة؛

◆ كتاب الدولة معينين لدى رئيس الحكومة أو لدى الوزراء.¹⁷⁸

الفقرة الأولى: وزير الدولة

لم تنص الدساتير المغربية على هذه الفئة من الوزراء إلا أنه انطلاقا من الظهائر والمراسيم التي تم من خلالها تعيين الحكومة، نجد هذه الفئة تتواجد في الصف الثالث بعد الوزير الأول ونواب الوزير الأول سابقا ورئيس الحكومة حاليا إن تواجدها بالحكومة.

حول مهام هذه الهيئة انظر: المرسوم رقم 2.17.1039 بتاريخ 26 يناير 1998 ج.ر عدد 5458 ص 512، المغير بمرسوم 11 يوليوز 2011

¹⁷⁷ ج.ر عدد 5959.

¹⁷⁸ المادة 2 من القانون التنظيمي 065.13.

وقد عرفت الحكومات المغربية الحضور الشبه الدائم لهذا الصنف من الوزراء منذ حكومة مبارك البكاي في 7 دجنبر 1955، وتبقى حكومة محمد كريم العمراني المشكلة في 30 نونبر 1983 من أكبر الحكومات التي عرفت حضورا متميزا لوزراء الدولة، إذ قدر عددهم ثمانية وزراء الدولة بدون حقائب، ويعود السبب في ذلك إلى مشاركة مجموعة من الأحزاب السياسية في هذه الحكومة، بواسطة رؤساء أو كتاب عامين لهيئاتهم السياسية بالإضافة إلى الحاج امحمد باحنيني ومولاي أحمد العلوي نظرا للمكانة التي يتمتعون بها لدى الملك، ويبقى مولاي أحمد العلوي قيودا لوزارة الدولة بتولييه هذا المنصب إحدى عشرة مرة ما بين 12 غشت 1968 و 27 فبراير 1995.

وقد يكلف وزراء الدولة بحقائب وزارية أو يعينون بدون حقائب وزارية وأيضا قد يكلفون من قبل رئيس الحكومة، الوزير الأول سابقا، بملفات أو مهمات خاصة.

ولا توجد ضوابط قانونية على أساسها تمنح صفة وزير الدولة في الحكومة وإنما يتم الاستناد إلى اعتبارات سياسية، إذ لا يعين في هذا المنصب الوزاري إلا الأشخاص ذوو الوزن السياسي والثقافي الكبير (الأشخاص الذين يحظون بثقة الملك).

وبالعودة إلى بعض النصوص المحددة لاختصاصات وزير الدولة.¹ نجده يسطع باختصاصات منها:

- ◆ يمارس سلطات بموجب تفويض السلطان والاختصاصات المخولة لرئيس الحكومة².
- ◆ يكلف بمهام محددة تعود لوزراء آخرين.
- ◆ يمارسون اختصاصات الوزير الأول سابقا ورئيس الحكومة حاليا وهو ما يخولهم إمكانية النيابة عن هذا الأخير.

ويتوفر وزير الدولة على نفس المصالح والمساعدين الذي يتوفر عليهم الوزير خاصة إذا اضطلع بحقيبة وزارية معينة، ويحضرون المجلسين الوزاري والحكومي.

الفقرة الثانية: الوزير

يتم تعيين الوزراء على رأس الإدارات المركزية ويضطلعون بتسيير مرافق وزارية، حيث يشرف كل وزير على تسيير قطاع حكومي، بعد تعيينه من قبل الملك باقتراح من رئيس الحكومة، وذلك استنادا

¹ - المرسوم الملكي 65.433 بتاريخ 31 دجنبر 1965 بشأن سلطات واختصاصات وزير الدولة الجريدة الرسمية 2776 بتاريخ 12 يناير 1966. ص: 47.

² - الفصل الثاني من المرسوم الملكي.

إلى انتمائه السياسي أو انطلاقا من خبرته وكفاءته التقنية في مجال معين، وتحدد اختصاصاتهم عبر ظهير.

وعددهم ليس قارا بل يخضع إلى مجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر منها البلاد، والسلطة التقديرية تبقى للملك صاحب الاختصاص.¹⁷⁹ كما أن طبيعة بعض الوزارات تفرض تعيين فئات وزارية متعددة بنفس المرفق الوزاري، حيث تعرف بعض الوزارات وزيرا عاديا ووزيرا منتدبا وكاتبا للدولة أو أكثر من ذلك.¹⁸⁰

الفقرة الثالثة: الوزير المنتدب

أصبح من المعتاد تعيين وزراء منتدبين إلى جانب الوزراء¹⁸¹، ونظرا لجسامة وتوسع مجال بعض القطاعات الوزارية يتم إنشاء وزارات منتدبة إما إلى جانب ال أو لدى الوزراء، أو وزارات منتدبة مستقلة.

وبالعودة إلى النصوص التنظيمية للحكومة لا نجد فرقا بين الوزراء والوزراء المنتدبين، خاصة ما يتعلق بممارسة بعض السلط التي يتم تفويضها من قبل رئيس الحكومة للوزراء، والتوقيع بالعطف على المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة، وذلك عند تكليفهم بتنفيذها، وكذلك الشأن بالنسبة للحضور في المجالس الوزارية والحكومية، ومن جهة ثالثة فهم يستفيدون من نفس امتيازات الوزراء طبقا للظهير الشريف المتعلق بحالة أعضاء الحكومة وتأليف دواوينهم¹⁸².

والوزير المنتدب عندما يتم تكليفه بقطاع وزاري معين، فهو يكون مؤهلا لوضع السياسة العامة الإدارية واتخاذ التدابير اللازمة لحسن سير هذا القطاع، فضلا عن كونه يعد الرئيس التسلسلي للمصالح الإدارية التي وضعت تحت تصرفه.

والوزراء المنتدبون عادة في ظل الحكومات المغربية هم إما:

¹⁷⁹ – عبد القادر باينة: التنظيم الإداري م.س. ص:51.

¹⁸⁰ – بعض الوزارات تشمل قطاعات متداخلة، كوزارة التنمية الاجتماعية والتضامن والتشغيل والتكوين المهني، أو الوزارة المكلفة بإعداد التراب والبيئة والتعمير والإسكان سابقا.

¹⁸¹ – أصبح حضور هذه الفئة في الحكومة معتادا منذ حكومة 10 أكتوبر 1977 المعدلة في 2 نونبر 1978 والذي دخل بموجبه عبد اللطيف الجواهري إلى التشكيلة الحكومية كوزير منتدب لدى الوزير الأول، انظر الدرديري الناجي: الحكومة في الدساتير المغربية م.س. ص: 104.

¹⁸² – الظهير الشريف الصادر في 29 ماي 1998 تحت رقم 1.98.339 بشأن اختصاصات ووضعيات الوزراء المنتدبين لدى الوزراء. ج.ر. عدد 11.4394 يونيو 1998 ص 1731.

- وزراء منتدبون لدى رئيس الحكومة؛

- وزراء منتدبون لدى وزير.

وعلى مستوى الترتيب البروتوكولي في التشكيلات الحكومية نجد الوزراء المنتدبون لدى رئيس الحكومة ثم الوزراء المنتدبون لدى وزير الدولة ثم الوزراء المنتدبون لدى الوزراء العاديين.

وبمقتضى المادة 10 من القانون التنظيمي للحكومة أصبح بإمكان الوزراء الذين لديهم وزراء منتدبين أن يسندوا لهم بقرار يؤشر عليه رئيس الحكومة، إما تفويضا في الاختصاص في المجالات الصادرة بالظهير الشريف لتعيينهم، وإما بتفويض عام ومستمر قصد التوقيع والتأشير باسم الوزير الصادر عنه التفويض على جميع التصرفات المتعلقة بالمصالح الراجعة للمجالات المفوض فيها، ويمتد التفويض السالف الذكر إلى التوقيع بالعطف على النصوص التنظيمية التي يصدرها رئيس الحكومة.

الفقرة الرابعة: كتاب الدولة

يعتبر كتاب الدولة أعضاء في الحكومة ويأتون في مرتبة ثالثة بعد الوزراء المنتدبين، إذ ليس هناك اختلاف قانوني بين الصنفين فهم وزراء ولكن كما هو الأمر في فرنسا لا يحضرون المجلس الوزاري إلا حينما تثار قضايا داخلية في إطار اختصاصهم.¹⁸³

ومن خلال استقراء المراسيم والظواهر الملكية لتشكيل الحكومات يتبين أن كتاب الدولة صنفان¹⁸⁴ هما:

1- كتاب الدولة التابعين: إما لرئيس الحكومة أو الوزراء.

2- كتاب الدولة المستقلين.

ويعد منصب كاتب الدولة في المغرب، مرحلة مؤهلة من أجل تولي مناصب عليا في الحكومة¹⁸⁵، حيث يتمرس على العمل الحكومي في مثل هذه المناصب ويتواجد خلف وزير آخر سواء تعلق الأمر

¹⁸³ – Jacques FOURNIER : le travail gouvernemental. P.U.F.,N.S.P DALLOZ Paris 1987 p :44.

¹⁸⁴ – منذ 13 نونبر 1963 إلى حكومة عبد الرحمان اليوسفي 81 شخصا تولوا منصب كاتب الدولة منهم 79 في عهد الملك الراحل الحسن الثاني واثنين في عهد محمد السادس أي 12 % من مجموع أعضاء الحكومات.

¹⁸⁵ – أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي م.س. ص 546.

برئيس الحكومة أو بوزراء آخرين. وتتجلى تبعية كتاب الدولة من خلال أن صلاحياتهم ومهامهم تحدد بقرارات وزارية عكس ما هو الأمر بالنسبة لباقي الوزراء إذ يتم تحديد مهامهم بواسطة مرسوم.¹⁸⁶

وتتنظم العلاقة بين الوزراء وكتاب الدولة بمقتضى ظهير 13 دجنبر 1980 بشأن تحديد اختصاصات كتاب الدولة وتأهيل الوزراء لتفويض إمضاءهم أو بعض اختصاصاته إلى كتاب الدولة التابعين لهم والمعدل بمقتضى ظهير 26 يونيو 1995 الذي شمل أيضا نواب كتاب الدولة.¹⁸⁷

ومن خلال هذه المقتضيات القانونية فكتاب الدولة يعملون إلى جانب الوزراء ويؤازرونهم وينظرون تحت سلطتهم في جميع المسائل المعهود إليهم بها.

كما أن رئيس الحكومة والوزراء يمكن أن يسندوا إلى كتاب الدولة التفويض العام والمستمر في التوقيع والتأشير باسم رئيس الحكومة أو عن الوزير على جميع القرارات المتعلقة بالمصالح باستثناء المراسيم والقرارات التنظيمية.

التفويض في الاختصاص المتعلق ببعض المصالح الموضوعة تحت سلطة الوزراء التابعين لهم والمشملة على التفويض في التوقيع، ولا يجوز منح تفويض التوقيع والاختصاص بالنسبة لنفس المصالح والمواد.¹⁸⁸

وعلى الرغم من كون كتاب الدولة يعدون في منزلة أقل من منزلة الوزراء من الناحية البروتوكولية، فإنهم يشاركون في المجالس الوزارية مادام الدستور والقانون التنظيمي 65.13 لم ينصان على خلاف ذلك. ويعملون مع الفئات الوزارية الأخرى على تنفيذ السياسة العامة للحكومة.

الفرع الثاني: اختصاصات الوزراء

يبقى الوزراء بصفة عامة أعضاء في الحكومة ويضطلعون بمهام سياسية مستمدة من الدستور ومهام إدارية مستمدة من الدستور أو بصفتهم رؤساء مصالح ومرافق إدارية، أو انطلاقا من نصوص خاصة، ويمارسون اختصاصاتهم بواسطة قرارات وزارية أو بواسطة مذكرات توجيهية أو منشورات أو تعليمات وزارية ويمكن إجمال اختصاصات الوزارات في الآتي:

¹⁸⁶ – الناجي الدرديري: الحكومة في الدساتير المغربية من 1962 إلى 1996. م.س. ص:111.

¹⁸⁷ - Bulletin officiel 1995. p : 541.

¹⁸⁸ المادة 11 من القانون التنظيمي للحكومة.

1-سلطة التعيين:

ترجع سلطة التعيين للملك ولرئيس الحكومة، إذ أن التعيين في الوظائف المدنية السامية يمارسها رئيس الحكومة، باستثناء تلك الموكولة للملك. أما الوظائف العسكرية فهو اختصاص مخول إلى الملك، والوزراء لا يمارسون مثل هذا الحق إلا من خلال تفويض رئيس الحكومة.

ويتمتع الوزراء بسلطات واسعة في اختيار معاونهم باستثناء البعض منهم الذين يعينون بظهير، وبالنسبة للعاملين في وزارته يتمتع الوزير بسلطات فعلية في نقلهم وترقيتهم وإنزال عقوبات ضدهم في إطار السلطة التأديبية الممنوحة له، ما دام هو السلطة الرئاسية في مختلف الإدارات التابعة لوزارته سواء المركزية أو الخارجية، باستثناء الحالات التي يختص بها الملك أو رئيس الحكومة أو الممنوحة إلى هيئات متخصصة عهد إليها بذلك بمقتضى نصوص تشريعية أو تنظيمية. ويبقى مسؤولا إداريا عن القرارات التي يتخذها والتي يمكن التظلم بشأنها أمام القضاء الإداري في إطار دعوى الإلغاء أو التعويض في ظل قواعد المسؤولية الإدارية.

2-سلطة التوجيه:

بما أن الوزير هو المسؤول عن التدبير الإداري لوزارته، فله الحق في إصدار قرارات ودوريات وتوجيهات تساهم في حسن تدبير المرفق الذي يوجد على رأسه، واحترامها مضمون عبر السلطة الرئاسية والتأديبية التي يملكها الوزير، حيث يعتبر المسؤول عن الوضعية الفردية والتنظيمية للموظفين في وزارته.

ومعلوم أن السلطة الرئاسية للوزير تكمن في فرض طاعة كل موظف كيف ما كانت وضعيته الإدارية. وعلى مساعدي الوزير، من كاتب عام ومديرين ورؤساء أقسام ومصالح أن يتخذوا قرارات طبقا لتوجيهات وتعاليم وزيرهم طبقا للقانون.¹⁸⁹

3-سلطة التنظيم:

إذا كانت السلطة التنظيمية اختصاص موكول إلى رئيس الحكومة بموجب الفصل التسعين (90) من الدستور، فالوزراء يشاركونه في هذا الأمر عبر:

- تفويض رئيس الحكومة بعض سلطاته إلى الوزراء، ومن بينها المجال التنظيمي،¹⁹⁰ يشمل مجالات معينة، من بينها سلطة التعيين في الوظائف المدنية بموجب الفصل 91 من الدستور.

¹⁸⁹ الحاج شكرة: الإدارة المركزية والجماعات الترابية، مطبعة دعاية، الطبعة الأولى 2016، ص: 83.

- التوقيع بالعطف على المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة خاصة تلك المكلف بتنفيذها في نطاق وزارته.

- ويمتلك الوزير سلطة تنظيمية مستقلة، وهي المرتبطة أساسا بتنفيذ السياسة الحكومية بالمرفق الوزاري الذي هو مكلف بتدييره، في إطار التضامن الحكومي.¹⁹¹

4- سلطة التدبير:

يعتبر الوزير هو الأمر بالصرف بالنسبة للمصاريف الخاصة بوزارته والمسؤول الأول عن التدبير الإداري للمرفق الوزاري الذي يشرف عليه، ويضطلع بأعمال سلطة الوصاية أو الرقابة على المرافق المتمتعة بالشخصية المعنوية، في إطار اللامركزية المرفقية، كالمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية التابعة للوزارة، كرقابة وزارة الداخلية على الجماعات الترابية، ووصاية وزارة التعليم العالي على المؤسسات الجامعية.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن مفهوم الوصاية الإدارية على المؤسسات والمقاولات العمومية (اللامركزية المرفقية) قد عرف تحولا جذريا بموجب الإصلاح الهيكلي الأخير الذي باشره المغرب. فقد صدر القانون الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية سنة 2021¹⁹²، والذي وضع الأسس لإعادة هيكلة هذا القطاع ورفع من نجاعته. وقد تجسد هذا الإصلاح بشكل ملموس عبر صدور القانون رقم 82.20 الذي أحدث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع أداء المؤسسات والمقاولات العمومية.¹⁹³ وتكمن أهمية هذه الوكالة في كونها سحبت جزءا كبيرا من سلطة الوصاية التقليدية التي كانت تمارسها القطاعات الوزارية لفائدة تدبير استراتيجي موحد ومركز تحت إشراف هذه الوكالة، مما يهدف إلى فصل الوظائف السياسية للوزارات عن الوظائف التنفيذية والمالية للمؤسسات العمومية، وضمان حكمة تقوم على النجاعة وربط المسؤولية بالمحاسبة**.

ويمكن للوزير أيضا أن يفوض البعض من سلطاته لفائدة معاونيه ومساعديه، كالكاتب العام للوزارة. ويعد الوزير المسؤول الأول عن وزارته أمام كل من الملك ورئيس الحكومة والبرلمان، كما يعتبر

¹⁹⁰ المادة 7 من القانون التنظيمي للحكومة.

¹⁹¹ المادة 9 من القانون التنظيمي للحكومة.

¹⁹² القانون الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.89 بتاريخ 26

يوليو 2021، الجريدة الرسمية عدد 7007 مكرر

¹⁹³ القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع أداء المؤسسات والمقاولات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.96 بتاريخ 26 يوليو 2021، الجريدة الرسمية عدد 7007 مكرر

ممثلاً لوزارته أمام القضاء فيما يتعلق بالقرارات الصادرة منه أو عن مرؤوسه، حيث تخضع أعماله وقراراته للرقابة القضائية، وترفع ضده جميع الدعاوى المتعلقة بالشطط في استعمال السلطة الموجهة ضد مرؤوسيه وجميع دعاوى المسؤولية الإدارية الناتجة عن نشاط المرافق والإدارات التابعة لوزارته.¹⁹⁴

الفرع الثالث: المصالح الوزارية

وتضم ديوان الوزير (الفقرة الأولى) والمصالح المركزية للوزارة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ديوان الوزير

سبق القول بأن الديوان هو فريق من المساعدين الذين يتم اختيارهم استناداً إلى الثقة الشخصية والكفاءة ووفق ما نص عليه ظهير 10 أكتوبر 1995 الخاص بتأليف الدواوين الوزارية بما فيها ديوان رئيس الحكومة.¹⁹⁵

ويتألف أعضاء الدواوين الوزارية من:

- ◆ ثمانية أعضاء بالنسبة لديوان رئيس الحكومة: ستة مستشارين تقنيين وملحق للصحافة ورئيس الديوان.
- ◆ سبعة أعضاء لديوان كل الوزراء: رئيس ديوان خمسة مستشارين تقنيين ورئيس للكتابة الخاصة.
- ◆ ثلاثة أعضاء بالنسبة لكاتب الدولة: رئيس الديوان، ومستشاران تقنيان.¹⁹⁶

الفقرة الثانية: المصالح المركزية للوزارة

إن تنظيم المصالح المركزية للوزارات، الذي قد يختلف من وزارة إلى أخرى يتناسب في خطوطه العريضة مع نموذج موحد، إذ تخضع للسلطة التنظيمية لرئيس الحكومة التي تكملها بعض القرارات الوزارية. ومنذ الاستقلال عرفت الهندسة الإدارية للمصالح المركزية عدة محاولات للإصلاح والمراجعة

¹⁹⁴ أحمد أجمعون: التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 96، 2013، ص: 112.

¹⁹⁵ راجع منشور رئيس الحكومة رقم 16/2002 بتاريخ 25 نونبر 2002 بشأن تأليف الدواوين الوزارية.

انظر: محمد الرضواني: الدواوين الوزارية والعمل الحكومي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 44-45، ماي-غشت 2002، ص: 35.¹⁹⁶

بما يتناسب والأهداف المستمدة التي تحدث على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبما يتلاءم أيضا مع محاولات تحديث البنيات الإدارية المركزية التي اضطلعت بها وزارة الشؤون الإدارية.

وبالرغم من التعديلات التي مست النصوص المنظمة للمصالح المركزية للوزارات فإن مختلف الوزارات تتوفر على المصالح الإدارية تدرج من حيث مهامها في:

(1) الكتابة العامة تحت إشراف الكاتب العام للوزارة:

إذ تحتل الصدارة الإدارية في مختلف الوزارات ويشرف عليها الكاتب العام الذي يعد من الموظفين السامين بالدولة، ولم تحظ الكتابة العامة بالوزارة باهتمام نص قانوني مستقل إلا مع صدور مرسوم 29 أبريل 1993 الذي حدد اختصاصات الكاتب العام ووظيفته، إذ أنه من بين أهم المهام المنوطة بالكاتب العام هو ضمان استمرارية العمل الإداري¹⁹⁷ داخل الوزارة بالرغم من الحركية التي يعرفها منصب الوزير خاصة وأنه غير مطالب بالخوض في القضايا ذات الطبيعة السياسية،¹ فوظيفته إدارية وتقنية محضة ترتبط بضمان التنسيق بين عمل مختلف المصالح من أجل تحقيق تجانس العمل الإداري ويضمن أيضا تنفيذ التعليمات الصادرة عن الوزير.²

ونظرا للوظيفة المعهودة إليه يعد الكاتب العام للوزارة الشخصية الإدارية الثانية بعد الوزير فهو مكلف بتدبير شؤون العاملين في الوزارة وإعداد وتنفيذ ميزانية الوزارة وإعداد مشاريع القوانين والنصوص التي تعود إلى اختصاص الوزارة وحل القضايا القانونية والمنازعات المتعلقة بمصالح الوزارة،¹⁹⁸ فإنه بالمقابل وفي ظل وجود وزير ذو شخصية ضعيفة فصلاحياته وسلطاته يمكن أن تتسع أكثر فأكثر.

(2) المصالح الإدارية الأخرى:

نظرا لتنوع وتعقد المهام الإدارية الموكولة إلى المصالح المركزية للوزارات هناك توجه عام نحو تقسيم الأعمال والمهام سواء من حيث شكلها كمهام التصور والتنفيذ أو من حيث طبيعتها، كالأعمال الإدارية والأعمال التقنية.

¹⁹⁷ Ali El Mhamdi : L'Administration centrale au Maroc. 1^{ère} édition, DAR ALQALAM, 2011, P : 132.

¹ ANTARI (M) : Regards sur le secrétaire général de Ministère dans l'administration Marocaine, REMALD série thèmes actuels N° 6, 1996, p : 19.

² – المادة الثالثة من مرسوم 29 أبريل 1993، انظر الجريدة الرسمية الصادرة في 16 يونيو 1993 ص 1009 – 1010 عدد 4207.

¹⁹⁸ – المادة الرابعة من مرسوم 29 أبريل 1993.

فبالنسبة للأعمال الإدارية المشتركة بين بعض المصالح يتم اعتماد المديرية والتي تتكلف عادة بالإدارة العامة، أي كل الأعمال المرتبطة بتدبير الموارد البشرية والتجهيزات، وكذا التدبير المالي، في حين أن الأقسام عادة ما تكلف بتولي المهام ذات الطبيعة القانونية من إعداد المشاريع والقوانين وأيضا دراسة القضايا المتعلقة بالمنازعات.

بينما توكل مهمة التفتيش إلى أقسام خاصة والتي تكون في ارتباط مباشر بالوزير أو بالكاتب العام، وتتولى مهمة القيام بالتفتيش في مختلف المرافق التابعة للوزارة،¹⁹⁹ وقد صدرت مجموعة من التوصيات القاضية بضرورة تفعيل دور المفتشيات العامة داخل الوزارات بما يمكن من تعزيز الرقابة اللائقة وتحسين جودة الخدمات الإدارية وذلك عبر توفير الأطر المختصة ووضع رهن إشارتها الوسائل المالية والقانونية اللازمة.

تخضع المفتشية العامة للوزارة مباشرة لسلطة الوزير، ويسيرها مفتش عام. وقد حدد المرسوم الخاص بالمفتشيات العامة للوزارات في مادته الثانية في عدة مهام منها:

_ مهام تفتيش ومراقبة وتدقيق وتقييم تدبير المصالح المركزية واللامركزية للوزارة؛

التنسيق والتواصل والتتبع مع مؤسسة الوسيط؛

_ التعاون مع كل من المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للمالية والهيئة الوطنية للزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

وعلاقة بمجال التفتيش والمراقبة تضطلع المفتشية العامة للوزارة بما يلي:

_ السهر على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية وعلى حسن سير تدبير الأموال العمومية؛

_ إجراء المراقبات والتدقيقات الداخلية المتعلقة بتبرئ وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية طبقا

للمقتضيات القانونية؛

_ التحري في الشكايات والتظلمات الموجهة إلى الوزارة من طرف المواطنين أو المتعاملين معها

وكذا شكايات وتظلمات الموظفين أو الأعوان أو المستخدمين لتدعيم الأخلاقيات؛

_ تتبع التوصيات المثبتة في تقارير المحاكم المالية والمفتشية العامة للمالية والهيئة الوطنية

للزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

- انظر مرسوم رقم 2.11.112 صادر في 20 رجب 1432 (23 يونيو 2011) في شأن المفتشيات العامة للوزارات. ج.ر عدد 5960 بتاريخ 14

¹⁹⁹ يونيو 2011. ص: 3386.

ولأجل ذلك، يعد المفتش العام تقارير مدعمة بمختلف الوثائق والبيانات الضرورية وملاحظات المصالح الإدارية المعنية، ويرفع تقريراً نهائياً عن ذلك للوزير المعني. فضلاً عن مهام أخرى ترتبط بالتدقيق.

ولتأمين عملها ينص المرسوم السالف الذكر، على قيام المفتش العام بإعداد تقرير تركيبي سنوي عن حصيلة المفتشية العامة، يرفعه إلى الوزير المعني قبل 31 مارس من السنة الموالية، يتضمن جرداً بالاختلالات التي قد تكون شابت سير مصالح الوزارة معزراً بتوصيات.

كما يرفع تقريراً سنوياً حول القضايا المعروضة عليه من لدن مؤسسة الوسيط الذي يرفعه إلى رئيس الحكومة.

ولتفعيل أمثل لهذا المرسوم، أصدر رئيس الحكومة منشوراً بتاريخ 25 غشت 2011 تحت رقم 8/2011 طالب فيه أعضاء الحكومة بإيلاء الاهتمام البالغ من أجل تفعيله، وتمكين المفتشيات العامة من الوسائل الكفيلة بأداء مهامها وبما يساهم في تخليق المرفق العام.

وإضافة إلى المفتشيات والمديريات والأقسام توجد المصالح وعلى رأسها رئيس المصلحة وآخر خلية إدارية هي المكتب، التي توجد في قاعدة الهرم الإداري.

وتختلف تنظيم الأعمال من وزارة إلى أخرى، إذ أنه مثلاً نجد بعض الوزارات تنتظم في عدد كبير من المديريات التقنية كالمالية والصحة والتعليم والداخلية، وذلك انسجاماً مع طبيعة أعمال الوزارة²⁰⁰.

²⁰⁰ – وزارة الفلاحة والتنمية القروية تنتظم في ثمانية مديريات تقنية- انظر المرسوم رقم 2.93.23 الصادر في 13 ماي 1993 المتعلق بتنظيم واختصاصات وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي ج.ر. بتاريخ 16 يونيو 1993.

الفصل الثالث:

الأجهزة المحلية للإدارة المركزية

إن امتداد السلطة المركزية على الصعيد الترابي في شكل إدارة عامة وإدارة متخصصة أدى إلى نوع من توزيع العمل بين الإدارة المركزية والإدارة الترابية فيما يخص اتخاذ القرارات. وهكذا فالعمل الإداري الذي يتم تقريره على المستوى المركزي يحتاج لأن يشمل مجموع التراب، إذ لا بد من ضمان تنفيذه خاصة وأن فعالية الإدارة لا تقاس فقط بجودة القرارات الإدارية بل بقدرتها على وضعها موضع التنفيذ، وهنا ظهرت الحاجة إلى وحدات إدارية غير متمركزة أو وحدات عدم التركيز الإداري، منها ما يمارس أعمال خاصة مرتبطة بمختلف الإدارات المركزية أو ما يعرف بالمصالح اللامركزية للوزارات (المبحث الأول) وأخرى لها صلاحيات عامة وتمثل السلطة التنفيذية في مجموعها ونقصد بشكل خاص ممثلي وزارة الداخلية على المستوى المحلي وهم رجال ونساء السلطة المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المصالح الإدارية اللامركزية للوزارات

تعد المصالح الإدارية اللامركزية للوزارات الركيزة الأساسية التي يقوم عليها هيكل الدولة في تدبير شؤونها الترابية؛ فهي لا تمثل مجرد امتداد جغرافي للإدارات المركزية، بل هي الأداة التدييرية والسيادية التي تضمن تجسيد حضور الدولة وهيبتها في مختلف الوحدات الترابية، من جهات وعمالات وأقاليم. إن فلسفة وجود هذه المصالح لم تعد تنحصر في المنظور التقليدي كصندوق بريد أو قنوات لتنفيذ التعليمات الفوقية، بل تحولت إلى رهان استراتيجي يروم تحقيق التوازن بين سلطة المركز وحاجيات المحيط، خاصة في ظل تزايد التحديات التنموية وتعقيد الأزمات التي تتطلب استجابة ميدانية سريعة.

وقد انتقل مفهوم اللاتمركز الإداري من مجرد مسألة تقنية تتعلق بتوزيع الموظفين والأعوان وتفويض التوقيع، ليصبح خيارا دستوريا وسياسيا حاسما. فهو من جهة، يشكل الدعامة اللوجستكية والتقنية التي لا يمكن لورش الجهوية المتقدمة أن يستقيم بدونها، إذ لا نجاح للامركزية إدارية في ظل مركزية قرار خانقة. ومن جهة أخرى، يجسد الالتزام بالتعاقد الجديد بين الإدارة والمرتكز، والقائم على إدارة القرب التي تسعى إلى تكسير القيود البيروقراطية وتقليص المسافات الزمنية والمكانية لاتخاذ القرار.

بناء عليه، فإن دراسة المصالح اللامركزية تقتضي مقاربة تتجاوز السرد الهيكلي لتلامس جوهر الإصلاحات التي جاء بها الميثاق الوطني للاتمركز الإداري (مرسوم 2018)، والذي أسس لمرحلة جديدة

قوامها نقل السلطة لا تفويضها، وتحويل الإدارة الترابية إلى محرك حقيقي للتنمية المستدامة، استجابة للتوجهات الملكية السامية التي ما فتئت تؤكد أن لا جهوية مع المركزية، وهي التوجهات التي تعززت اليوم بتوجه الدولة نحو بناء دولة اجتماعية قادرة على تقديم خدمات عمومية ناجعة ومباشرة للمواطن.

المطلب الأول: المرتكزات المفاهيمية والوظيفية للمصالح اللامركزية

تعتبر المصالح اللامركزية للإدارة بمثابة الشرايين الحيوية التي تضمن تدفق السياسات العمومية من المركز (باعتباره فضاء لصنع القرار الاستراتيجي) نحو المحيط (باعتباره مجالاً للتنفيذ والتزليل الميداني). ففي ظل تعقيد وظائف الدولة الحديثة وتشعب مجالات تدخلها التنموية والاجتماعية، لم يعد من الممكن تصور جهاز إداري وزاري متمركز في العاصمة قادر على تدبير الشأن العام بفعالية ونجاعة. لذلك، تبرز الحتمية الوظيفية لإقامة فروع وامتدادات ترابية (مديريات جهوية، إقليمية، ومندوبيات) في مختلف الجهات والعمالات والأقاليم. وتناط بهذه البنيات الإدارية مهمة المباشرة الميدانية لاختصاصات الوزارات، مما يسمح بتكييف القرارات المركزية مع الخصوصيات السوسيو-اقتصادية والثقافية لكل مجال جغرافي، ويجعل الإدارة أكثر قدرة على استيعاب نبض الشارع المحلي²⁰¹.

إن هذا الانتشار الترابي لهيكل الإدارة لا يعكس مجرد توزيع جغرافي كمي للموارد البشرية والمادية، أو مجرد إجراء تنظيمي صرف أملاه تضخم الجهاز الإداري، بل يترجم تنزيلاً فعلياً لجملة من المبادئ الدستورية والإدارية العميقة التي تؤسس لمفهوم المرفق العام الحديث. فالوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011، وتحديدًا في الباب الثاني عشر المتعلق بالحكومة الجيدة، أفردت مكانة متميزة لجودة الخدمات العمومية، جاعلة من اللاتمركز أداة محورية لخدمة المواطن وتقريب الإدارة من المرتفقين، وهو ما ينقل الإدارة من طابعها السلطوي الكلاسيكي إلى طابعها الخدماتي الحديث²⁰².

وعلى رأس هذه المبادئ الدستورية يبرز مبدأ المساواة والإنصاف الترابي²⁰³. فالدولة، بموجب تعاقدها الدستوري مع المواطنين، ملزمة بضمان توزيع عادل للخدمات والبنيات التحتية والمرافق الإدارية. ومن خلال التواجد الميداني الفعال للإدارة عبر مصالحها اللامركزية، يتم القطع تدريجياً مع

²⁰¹ مليكة الصروخ، "القانون الإداري: دراسة مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السابعة، 2010، ص: 180

²⁰² عبد الله حداد، "تطبيقات القانون الإداري بالمغرب"، منشورات عكاظ، الرباط، الطبعة الثالثة، 2015، ص: 95

²⁰³ محمد الأعرح، "القانون الإداري المغربي: الجزء الأول. التنظيم الإداري"، سلسلة مواضيع الساعة، إصدارات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD، الطبعة الرابعة، 2017، ص: 142

المركزية المفرطة التي طالما خلقت فجوة تنموية بين المركز وباقي الأقاليم. هذا التواجد يهدف بالأساس إلى تحقيق التوازن المجالي والحد من الفوارق الصارخة، لضمان تنمية مندمجة تستفيد منها كل جهات المملكة بدون استثناء.

وبناء على هذا التأسيس الدستوري والمجالي، يتم ضمان ولوج كافة المواطنين للمرافق والخدمات العمومية على قدم المساواة، بغض النظر عن بعدهم أو قربهم الجغرافي من العاصمة الإدارية للمملكة. إن تواجد الإدارة محليا بصلاحيات تقريرية واضحة يحقق التنزيل السليم للقواعد الكبرى الحاكمة للمرافق العامة (والمعروفة فقها بقوانين رولان Lois de Rolland)، وتحديد مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة أمام المرفق. فالمواطن في أبعد نقطة حدودية أو قروية يجب أن يحظى بنفس جودة وسرعة الخدمة الإدارية التي يتلقاها المواطن في المركز، وهو ما يجعل اللاتمركز الإداري ليس فقط آلية للتدبير، بل حقا أصيلا من حقوق المواطنة الإدارية²⁰⁴.

وفي سياق متصل، لم يعد التنظيم الإداري بمنأى عن التحولات العميقة التي يشهدها المجتمع المغربي. فقد أفرزت الدينامية الديموغرافية، المتمثلة في التوسع العمراني السريع والتزايد السكاني المطرد، إلى جانب التحولات الاجتماعية وتزايد وعي المرتفقين بحقوقهم الدستورية، ضرورة ملحة لمراجعة الأنماط التدييرية التقليدية. هذا الواقع المعقد فرض حتمية الانتقال التدريجي والمؤسسي من نموذج الإدارة المغلقة (أو الإدارة البيروقراطية المتمركزة التي تحتكر المعلومة والقرار)، إلى نموذج حديث وتفاعلي يعرف بـ إدارة القرب. ولم يقتصر هذا الانتقال على تغيير التسميات، بل استهدف إعادة هندسة العلاقة بين الدولة والمواطن على أسس الفعالية، والإنصات المتبادل، والسرعة في تلبية الاحتياجات اليومية.

وتأسيسا على ذلك، فإن مفهوم إدارة القرب لم يعد مجرد شعار سياسي أو ترف فكري تلوكه الخطابات المناسبة، بل أضحت ضرورة وظيفية ومؤسسية تفرضها الحاجة الماسة إلى مواكبة التطورات المتسارعة وتلبية الانتظارات المتغيرة للمرتفقين بشكل فوري وناجع²⁰⁵. فالإدارة الحديثة تقاس جودتها وحكامتها بمدى قدرتها على التواجد الميداني القوي، وتقليص المسافات - ليس فقط الجغرافية والمادية، بل كذلك الزمنية والإجرائية - بين السلطة صاحبة القرار والمواطن المستهدف بالخدمة العمومية، وهو ما يجعل التنظيم اللامركز الترجمة العملية الوحيدة لهذا المفهوم.

²⁰⁴ أحمد بوعشيق، "الدليل العملي للإدارة المغربية"، دار طوب بريس، الرباط، 2012، ص: 67

²⁰⁵ نجيب جيري، "اللاتمركز الإداري والدينامية الترابية بالمغرب: نحو إعادة بناء العلاقة بين المركز والمحيط"، مجلة المنارة للدراسات

القانونية والإدارية، عدد 21، 2018، ص: 45

من هذا المنطلق، فإن التواجد الجغرافي للمصالح اللامركزية لا يكفي وحده ما لم يكن مقرونا بتمتع هذه المصالح بصلاحيات تقريرية فعلية، تتجاوز مجرد إبداء الرأي أو نقل الملفات إلى العاصمة. إن تفويض ونقل السلطة إلى المستوى الترابي يمكن أجهزة الدولة من التفاعل الآني والفعال مع الأزمات المحلية والمطالب التنموية الطارئة. فكل مجال ترابي يتميز بخصوصيات دقيقة وتعقيدات سوسيو-اقتصادية تختلف من جهة إلى أخرى، وهي تفاصيل وميكانيزمات يصعب على الإدارة المركزية البعيدة استيعابها بدقة أو معالجتها بالمرونة المطلوبة²⁰⁶.

لذلك، فإن انتظار تدخل بطيء من السلطات المركزية، التي غالبا ما تكبلها المركزية المفرطة وتعدد قنوات التأشير الإداري، يؤدي حتما إلى هدر الزمن التنموي، وضياح فرص الاستثمار، وتعطيل مصالح المواطنين. وبالتالي، يشكل تفويض القرار للمصالح اللامركزية ضمانة أساسية لسرعة الإنجاز، وتجاوزا للعنى المجالي الذي قد يصيب الإدارة المركزية حينما تغيب عنها الخصوصيات الدقيقة للمجال الترابي المعني.

ومن زاوية التنظيم الإداري وعقلنة التدبير، يشكل اللاتمركز الإداري مدخلا حاسما لإعادة هيكلة الوظائف داخل الدولة وتوزيع الأعباء بين مستوياتها المختلفة. فالمركزية المفرطة تؤدي بنويها إلى تكديس الملفات والقرارات ذات الطابع التنفيذي الفردي في يد الوزير ومساعديه بالعاصمة، وهو ما ينتج عنه ما يعرف بالاختناق البيروقراطي. هذا الاختناق لا يقتصر أثره على تأخير مصالح المرتفقين فحسب، بل يمتد ليعيق انسيابية العمل الإداري ويفقد القرار العمومي جودته ونجاعته، حيث يغرق المسؤولون المركزيون في تفاصيل جزئية تستهلك جهودهم ووقتهم على حساب القضايا الكبرى²⁰⁷.

ومن هنا، فإن نقل وتفويض هذه الاختصاصات التنفيذية والتدبيرية لفائدة المصالح اللامركزية يمنح الإدارة المركزية فرصة ثمينة للتحلل من الأعباء اليومية والروتينية، ليتفرغ المركز لوظائفه السيادية والاستراتيجية الأصلية. فالدور الحديث للوزارات في ظل دولة الحق والقانون لم يعد هو الإدارة المباشرة لكل التفاصيل الترابية، بل أصبح يتركز في صياغة الرؤى البعيدة المدى وبلورة السياسات القطاعية. إن تفرغ المركز للتوجيه والتخطيط العام يضمن وحدة توجهات الدولة وتناغمها،

²⁰⁶ علي سدجاري، "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، دار نشر المعرفة، الرباط، 2004، ص: 112

²⁰⁷ مليكة الصروخ، "القانون الإداري: دراسة مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السابعة، 2010، ص: 178 وما

كما يتيح للأطر العليا في العاصمة الوقت الكافي لإعداد الدراسات الاستشرافية وصياغة النصوص التشريعية والتنظيمية بدقة تقنية عالية، بعيدا عن ضغط الملفات الفردية المترابطة²⁰⁸.

علاوة على ذلك، يكرس هذا التحول في الوظائف مفهوم الدولة الضابطة التي تعهد بالتنفيذ للمستويات الترابية وتحفظ لنفسها بسلطة التقييم والمراقبة. فاللامركزية يسمح للمركز بتطوير آليات فعالة لمراقبة مدى نجاعة السياسات العمومية المنفذة محليا، وقياس أثرها على المرتفقين عبر مؤشرات أداء دقيقة. وبدل أن يكون الوزير منفذا محليا، يصبح مقيما استراتيجيا، يراقب مدى احترام المصالح اللامركزية للتوجهات العامة للدولة، ويسهر على ضمان الجودة والتقائية البرامج، مما يحقق عقلنة حقيقية للتدبير العمومي تجعل من الإدارة أداة طيعة في خدمة التنمية²⁰⁹.

إن هذا التوزيع الوظيفي يجسد في جوهره مبدأ الفعالية الإدارية؛ حيث يترك القرار التنفيذي لمن هو أدري بالواقع الميداني (المصالح اللامركزية)، بينما يحفظ القرار الاستشرافي والتنظيمي لمن يملك الرؤية الشاملة (الإدارة المركزية). وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تجويد الخدمة العمومية وضمان استجابتها لمتطلبات الحكامة الجيدة²¹⁰.

وتأسيسا على ما سبق، لا تشتغل المصالح اللامركزية في معزل عن محيطها المؤسسي، بل تنظم علاقاتها الوظيفية وفق هندسة تنظيمية مزدوجة ودقيقة. تتجلى هذه الهندسة في نمطين متكاملين من التوزيع والتفاعل، يضمنان التوازن المجهري بين الحفاظ على وحدة الدولة وتوجهاتها العامة من جهة، وبين ضمان فعالية وانسجام التدخل المحلي من جهة أخرى.

يتمثل النمط الأول في التوزيع العمودي، وهو ذو طبيعة تسلسلية هرمية صارمة تشكل جوهر النظام الإداري الكلاسيكي. تتجسد هذه الرابطة العضوية في خضوع رئيس المصلحة اللامركزية (كالمدير الجهوي أو الإقليمي) للرقابة الرئاسية المباشرة للوزير الوصي على القطاع. ولا تقف هذه الرقابة عند الحدود الشكلية، بل تمنح الإدارة المركزية (الأصيل) حزمة من السلطات القانونية الواسعة على أفعال المرؤوسين، تشمل سلطة التوجيه وإصدار الدوريات والمناشير، وسلطة التعديل أو الإلغاء للقرارات المتخذة محليا متى شابها عيوب المشروعية أو الملاءمة، فضلا عن سلطة الحلول محل المرؤوس في

²⁰⁸ عبد القادر باينة، "التنظيم الإداري بالمغرب"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2002، ص: 145

²⁰⁹ محمد الأعرج، "القانون الإداري المغربي: الجزء الأول، التنظيم الإداري"، سلسلة مواضيع الساعة، إصدارات المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية REMALD، الطبعة الرابعة، 2017، ص: 150

²¹⁰ عبد العزيز أشرفي، "اللامركزية الإدارية والميثاق الوطني الجديد: دراسة تحليلية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2019، ص:

الحالات التي ينص عليها القانون. إن الغاية الكبرى من هذا المحور العمودي هي الحفاظ على وحدة العمل الإداري وضمان تنفيذ السياسات الحكومية بمعايير وطنية موحدة، مما يحول دون تحول المصالح اللامركزية إلى جزر إدارية مستقلة عن إرادة الدولة²¹¹.

أما النمط الثاني، فيتجلى في التوزيع الأفقي، وهو نمط تدييري حديث ومتقدم تفرضه حتمية الالتقائية وتكامل السياسات العمومية. فالتجارب الإدارية أثبتت أن المقاربة القطاعية المنعزلة غالباً ما تؤدي إلى هدر الموارد المادية والزمنية وتعطيل المشاريع. لتجاوز ذلك، استوجب التنظيم الحديث إخضاع مختلف المصالح اللامركزية للوزارات على المستوى الترابي لآليات التنسيق المشترك والعمل العرضاني. ويتم هذا التنسيق تحت إشراف وتوجيه الممثل الأول للدولة في النفوذ الترابي، ألا وهو والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، استناداً إلى الصلاحيات الدستورية والقانونية التي تجعل منه المحور الأساسي لتنسيق أنشطة هذه المصالح²¹².

ويهدف هذا المحور الأفقي بغية خلق انسجام تام بين تدخلات مختلف القطاعات الوزارية وتفاذي التضارب في تنفيذ السياسات العمومية على الصعيد المحلي. فالوإلي، بصفته منسقا عاما (من خلال آليات مؤسساتية حديثة كاللجنة الجهوية للتنسيق)، يسهر على تذليل العقبات البيروقراطية بين القطاعات، وتوجيه بوصلة الاستثمار العمومي، مما يضمن التقائية البرامج الحكومية (اللامركزية الإدارية) مع المخططات التنموية للمجالس الترابية المنتخبة (اللامركزية السياسية والترابية). وهكذا، يتكامل البعدان العمودي والأفقي لإنتاج إدارة لامركزية قوية، منسجمة، وقادرة على صناعة التنمية الترابية المندمجة.

المطلب الثاني: التطور التشريعي للاتمرکز الإداري بالمغرب

لم يكن إرساء دعائم اللاتمرکز الإداري في المغرب وليد لحظة تشريعية واحدة، بل هو ثمرة مسار تراكمي مربمحطات مفصلية تعكس رغبة الدولة وتدرجها في ملاءمة بنيتها الإدارية مع التحولات السياسية والترابية. وقد تطلب الانتقال من إدارة موروثية تتسم بالتمركز الشديد، إلى إدارة منفتحة ومجالية، المرور عبر مرحلتين أساسيتين تختلفان من حيث الفلسفة والعمق القانوني:

²¹¹ محمد يعكوبي، "التنظيم الإداري المغربي: بين المركزية واللامركزية"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016، ص: 110
²¹² عبد الحافظ أدمينو، "اللاتمرکز الإداري والجهوية المتقدمة: أية هندسة مؤسساتية لتدبير السياسات العمومية الترابية؟"، مقال منشور بمجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 44/43، 2017، ص: 88

أولاً: مرحلة التأسيس الهيكلي (مرسوم 1993 ومرسوم 2005)

شكلت حقبة التسعينيات وبداية الألفية الثالثة محطة انتقالية بالغة الأهمية في مسار هندسة التنظيم الإداري المغربي، حيث برزت محاولات جادة من المشرع لعقلنة التواجد الميداني للإدارة وتخليصها من الإرث المركزي الثقيل. وقد جاءت هذه المرحلة استجابة للتحويلات السياسية والمؤسسية التي عرفتها البلاد، وتحديد الرغبة في مواكبة التطور المتنامي للامركزية الجماعية. في هذا السياق، صدر مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق بالتركيز الإداري، والذي شكل اللبنة الأولى لمحاولة منح بعض الصلاحيات التقديرية المحدودة للمصالح الخارجية للوزارات، سعياً لخلق توازن أولي بين سلطة العاصمة ومتطلبات الأقاليم. غير أن هذا المرسوم ظل يتسم بطابع توجيهي أكثر منه إلزامي، مما استدعى تدخلاً تشريعياً أعمق.

وتفعيلاً لهذا التوجه التصحيحي، جاء مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتركيز الإداري ليشكل قفزة نوعية على مستوى الهندسة التنظيمية. فقد سعت هذه الوثيقة القانونية إلى ضبط البوصلة التنظيمية للإدارة المغربية عبر توحيد المفاهيم وتحديد دقيق للهيكل الإدارية وتصنيفها بشكل هرمي متجانس (كتابة عامة، مفتشية عامة، مديريات مركزية، وصولاً إلى المديريات الجهوية والإقليمية). وكان الهدف الاستراتيجي من هذا الترميم هو خلق تجانس هيكلي بين مختلف الوزارات، وتسهيل عملية التنسيق الأفقي بينها على المستوى الترابي²¹³.

ورغم الأهمية التنظيمية والمؤسسية لمرسوم 2005، والذي تضمن مقتضيات متقدمة من أبرزها التنصيب الصريح على إلزام القطاعات الوزارية بإعداد تصاميم مديريةية للتركيز كوثائق مرجعية تحدد بدقة الاختصاصات والموارد البشرية والمالية المراد نقلها إلى المحيط الترابي، إلا أن القراءة النقدية تكشف عن بون شاسع بين طموح النص وواقع التنزيل. فالممارسة العملية الميدانية ظلت تتسم بالبطء الشديد والمحدودية، حيث اصطدمت هذه النصوص التشريعية بجدار سميك من الثقافة المركزية المتجذرة داخل الإدارات والمصالح المركزية بالرباط، والتي أبدت مقاومة بيروقراطية شديدة لأي محاولة للتنازل عن سلطاتها.

ونتيجة لهذه المقاومة، استمر المركز في احتكار الصلاحيات التقديرية الكبرى، والسيطرة التامة على الاعتمادات المالية وتدبير المسارات المهنية للموظفين. وكنتيجة حتمية لهذا التردد في نقل السلطة

²¹³ المكي السراجي، "اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 97-98، 2011، ص: 117

الموارد، لم تتمكن المصالح اللامركزية من الارتقاء إلى مستوى الفاعل الإداري المستقل والقادر على مسيرة الدينامية التنموية المحلية. بل على العكس من ذلك، وجدت هذه المصالح نفسها تلعب دور مجرد قنوات تنفيذية محضة وصناديق بريد تقتصر مهمتها على استقبال ملفات المواطنين وتوجيهها إلى العاصمة لانتظار التأشير عليها. هذا الوضع أفرغ الإدارة الترابية من روح المبادرة وسلطة القرار، مما جعل التدبير الترابي يتسم بالبطء القاتل، وتعقيد المساطر، وهدر الزمن الإداري والتنموي²¹⁴.

ثانياً: مرحلة القطيعة والتحول الجذري (ميثاق اللاتمركز الإداري لسنة 2018)

أمام القصور البنيوي والوظيفي الذي أبان عنه الإطار التشريعي السابق، والذي ظل حبيس ثقافة المركزية، أدرك المشرع المغربي أن إصلاح الإدارة لم يعد يحتمل أنصاف الحلول. وقد جاء هذا الإدراك استجابة مباشرة لمقتضيات دستور 2011، ولاسيما الفصل 145 منه الذي جعل من الولاية والعمال منسقين لأنشطة المصالح اللامركزية، وتناغما مع متطلبات ورش الجهوية المتقدمة الذي يقتضي وجود إدارة ترابية قوية توازي قوة المجالس المنتخبة. من هنا، كان لزاماً إحداث رجة قانونية حقيقية تتجاوز مجرد التعديلات التقنية السطحية، وهو ما تجسد في إصدار المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري سنة 2018. هذا النص لا يمكن اعتباره مجرد مرسوم تنظيمي عادي، بل هو الدستور الإداري الجديد الذي أحدث قطيعة ابستمولوجية وتديرية مع المقاربات الكلاسيكية، معيدا رسم خارطة توزيع السلطة بين المركز والمحيط²¹⁵.

ويرتكز هذا التحول الجذري على دعامين أساسيين تؤسسان لفلسفة إدارية حديثة:

1. تكريس مبدأ التفريع:

شكل إدراج هذا المبدأ في صلب ميثاق اللاتمركز الإداري لعام 2018 ثورة صامتة وحقيقية في قواعد القانون الإداري المغربي؛ إذ لم يعد اللاتمركز مجرد إجراء تقني لتخفيف الضغط عن العاصمة، بل صار توجهها بنويًا لإعادة صياغة فلسفة السلطة الإدارية. لقد نقل هذا المبدأ التدبير العمومي من منطق المنح من الأعلى — حيث كان المركز يتنازل عن بعض صلاحياته على سبيل الاستثناء — إلى منطق الاختصاص من الأسفل. وبموجب هذه المقاربة، أضحت المستوى الترابي هو الفضاء الطبيعي

²¹⁴ محمد بن يحيى، "التنظيم الإداري المغربي وتحديات التنمية"، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2014، ص: 205
²¹⁵ عبد العزيز أشرف، "اللاتمركز الإداري والميثاق الوطني الجديد: دراسة تحليلية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2019، ص:

لممارسة السلطة الإدارية، مما يعكس تحولا جذريا في هوية الدولة من دولة ممرضة ومنفذة إلى دولة مواكبة وضابطة²¹⁶.

ويقصد بالتفرع في هذا السياق، إسناد الاختصاصات التقريرية والتنفيذية بشكل تلقائي وأصلي إلى المستوى الإداري الأقرب من المواطن والواقع الميداني، سواء على مستوى الجهة أو الإقليم. وتستند هذه الفلسفة إلى فرضية نجاعة القرب؛ فالمصالح اللامركزية الجهوية والإقليمية هي الأقدر على فهم الحاجيات المحلية، واستيعاب الخصوصيات السوسيو-اقتصادية للمجال الترابي، وبالتالي تلبية مطالب المرتفقين بكفاءة وسرعة تتجاوز بكثير ما يمكن أن يقدمه المركز البعيد. إن أعمال التفرع يعني أن القرار الإداري يجب أن يتخذ في أقرب نقطة ممكنة من مكان تنفيذه، لضمان واقعيته وفاعليته²¹⁷.

وبناء على هذا المبدأ، انقلبت الآلية الإدارية بشكل كامل وغير مسبوق؛ فلم يعد المركز هو صاحب الاختصاص العام الذي يفوض جزءا من سلطاته بسخاء أو توجس للمصالح الخارجية، بل أصبح تدخل المركز استثنائيا ومقيدا بضوابط قانونية واضحة. إن المركزية، في ظل ميثاق 2018، تراجعت لتتحدد في المهام ذات الطبيعة الاستراتيجية الكبرى، مثل صياغة السياسات العمومية الوطنية، وإعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، وتأطير العمل الإداري العام. كما يتدخل المركز في المهام التي يثبت بالدليل القاطع عجز المصالح اللامركزية عن تنفيذها، سواء لتعقيدها التقني الفائت الذي يتطلب خبرات مركزية نادرة، أو لطبيعتها السيادية التي تستوجب وحدة المعاملة والقرار على الصعيد الوطني لضمان تماسك الدولة.

إن هذا التكريس التشريعي لمبدأ التفرع يهدف في عمقه إلى تحقيق الفعالية الإدارية عبر فك الارتباط بين التنفيذ والقرار المركزي. فبدل أن تظل الملفات رهينة الروتين البيروقراطي في ردهات الوزارات بالرباط، أصبحت المصالح اللامركزية تمتلك سلطة الحسم الميداني. وهذا لا يعني استقلالاً عن المركز، بل يعني توزيعاً عقلانياً للأدوار يمنح المركز هيئته الاستراتيجية ويمنح الأطراف فاعليتها

²¹⁶ عبد العزيز أشرفي، "اللامركزية الإدارية والميثاق الوطني الجديد: دراسة تحليلية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2019، ص:

74

²¹⁷ محمد الأعرج، "القانون الإداري المغربي وتطبيقاته الحديثة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الخامسة،

2020، ص: 168

التدبيرية، وهو ما يجسد الجوهر الحقيقي للحكمة الترابية التي ينشدها المغرب في إطار ورش الجهوية المتقدمة²¹⁸.

2. اللاتمرکز كقاعدة أساسية وليس كاستثناء:

تجاوز ميثاق 2018 المنطق التقليدي المتردد الذي طبع الإدارة المغربية لعقود، والذي كان ينهض على تقنية التفويض الجزئي أو المؤقت للاختصاصات. ففي ظل الأنظمة السابقة، كان ينظر إلى المصالح اللامركزية كبنيات ذات دور ثانوي واحتياطي، تتدخل فقط في الحدود الضيقة التي يسمح بها المركز. غير أن الميثاق الجديد أحدث قطيعة تشريعية مع هذا الموروث، ليقر قاعدة قانونية أمرت وتوجهها حاسما يجعل من اللاتمرکز الأصل والقاعدة في التنظيم الإداري، وليس مجرد استثناء تمليه الضرورات الظرفية. إن هذا التحول في الهندسة القانونية يعني أن الدولة لم تعد تدير تراها من العاصمة، بل من خلال امتداداتها الميدانية المباشرة.

وبموجب هذا التحول العميق، لم تعد المديرية الجهوية والمندوبيات الإقليمية مجرد واجهات إدارية أو صناديق بريد لتجميع الملفات، بل ارتقت لتصبح هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تنفيذ السياسات العمومية. ففي مجالات حيوية كالأستثمار، والتعمير، والصحة، والتعليم، أضحت هذه المصالح تمتلك الصلاحية التامة لاتخاذ كافة القرارات الإدارية الفردية التي تهم المرتفقين والمستثمرين على حد سواء. ويشكل هذا الامتياز التقريبي ضمانا أساسية لتسريع وتيرة دراسة الملفات، وتقليص الأجل الزمنية، وتخليص المواطن والمقاولة من عبء التردد على الإدارات المركزية بالرباط للحصول على التراخيص والموافقات.

إن هذا التكريس التشريعي يجعل من اللاتمرکز خيارا استراتيجيا للدولة لا رجعة فيه، ومسارا مؤسساتيا يلزم الإدارات المركزية بالتحلل التدريجي والإجباري من سلطاتها التنفيذية. ولا يقتصر هذا النقل على الجانب القانوني (تفويض الصلاحيات)، بل يشترط الميثاق أن يكون نقلا مندمجا يتضمن الجانب المادي (نقل الاعتمادات والميزانيات لتمكين المصالح من تنفيذ الصفقات محليا) والجانب البشري (إعادة انتشار الأطر والكفاءات نحو الأطراف). والهدف الجوهرية من هذه المقاربة الشمولية هو ضمان استقلالية القرار الترابي وتحقيق نجاعة التدخل العمومي، مما ينهي عهد التبعية المطلقة

²¹⁸ عبد الحافظ آدمينو، "الإدارة الترابية بالمغرب على ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12،

للمركز، ويفتح الباب مشرعا أمام إدارة ترابية مسؤولة وقادرة على التفاعل مع محيطها التنموي بمرونة وفعالية²¹⁹.

وفي إطار هذا التصور الاستراتيجي، فإن هذا الانتقال نحو اللاتمركز كقاعدة لا يمثل غاية في حد ذاته، بل يعكس إرادة سياسية عليا للدولة في جعل الإدارة وسيلة ناجعة لخدمة التنمية الترابية وليس عائقا بيروقراطيا أمامها. غير أن اكتمال هذا الورش الدستوري والتدبيري يظل رهينا بتوفير بيئة حاضنة، وهو ما يتطلب مواكبة هذا المسار بتأهيل حقيقي للموارد البشرية محليا، عبر التكوين المستمر وتحفيز الكفاءات للعمل في الأقاليم. كما يستوجب توفير الدعم اللوجستيكي والرقمي اللازم، لتمكين هذه المصالح اللامركزية من ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها الجديدة بكل ثقة واقتدار، بعيدا عن ثقافة التردد وانتظار التعليمات الفوقية²²⁰.

المطلب الثالث: الآليات العملية لتفعيل اللاتمركز الإداري

لضمان التنزيل السليم والأمثل لفلسفة اللاتمركز الإداري، وتفاديا لتكرار إخفاقات المراسيم السابقة التي ظلت حبرا على ورق، لم يكتفِ المشرع المغربي من خلال الميثاق الوطني لسنة 2018 بإقرار المبادئ العامة والمفاهيم النظرية، بل حرص على هندسة آليات إجرائية ومؤسسية غير مسبوقة، تشكل في مجملها خريطة طريق إلزامية للقطاعات الوزارية:

1. التصاميم المديرية للاتمركز الإداري (تعاهد مؤسساتي من جيل جديد):

تعد التصاميم المديرية للاتمركز الإداري حجر الزاوية والآلية الإجرائية المحورية التي راهن عليها المشرع لتنزيل فلسفة ميثاق 2018 على أرض الواقع. ففي تجاوز صريح لسلبيات الماضي، لم تعد هذه التصاميم مجرد وثائق إدارية شكلية أو إعلانات نوايا طموحة تصاغ في المكاتب المغلقة بالرباط دون أثر ميداني ملموس. بل ارتقت، بقوة القانون، لتصبح بمثابة تعاهد مؤسساتي ملزم بين القطاعات الوزارية المعنية ومؤسسات الدولة. ويؤسس هذا التعاهد لمرحلة جديدة من الحكامة الإدارية، حيث تلزم الوزارات بالانتقال من تدبير التمرکز المفرد إلى إرساء إدارة لامركزية حقيقية، قادرة على مواكبة متطلبات التنمية الجهوية.

²¹⁹ عبد الحافظ أدمينو، "الإدارة الترابية بالمغرب على ضوء ميثاق اللاتمركز الإداري"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 12،

2019، ص: 34

²²⁰ نجيب جيري، "اللامركز الإداري والدينامية الترابية بالمغرب"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 21، 2018، ص: 52

وتتجلى القوة الإلزامية والعملية لهذه التصاميم المديرية في ارتكازها وجوبا على تحديد دقيق لثلاثة عناصر جوهرية لا محيد عنها؛ يتمثل العنصر الأول في التحديد الدقيق للاختصاصات التقريرية. إذ لم يعد مقبولا اكتفاء الإدارات المركزية بتفويضات جزئية أو ثانوية، بل ألزم كل قطاع وزاري بإجراء جرد شامل وتصنيف دقيق لصلاحياته. ويترتب عن هذا الجرد تحديد الآلية القانونية الأنسب لنقل السلطة، سواء عبر نقل الاختصاص بصفة نهائية، أو عبر تفويض الاختصاص أو الإمضاء فعليا من الوزير إلى رؤساء المصالح اللامركزية، لتمكين هؤلاء من اتخاذ القرارات الإدارية الفردية محليا دون انتظار تأشيرة العاصمة²²¹.

أما العنصر الثاني، فيتعلق بـ النقل الفعلي للموارد، وهو استجابة لمعطى إداري وواقعي راسخ يفيد بأنه لا استقلالية للقرار دون استقلالية مادية ووسائل عمل حقيقية. وفي هذا الصدد، تفرض التصاميم المديرية الجديدة التزاما صريحا وموثقا بنقل الاعتمادات والميزانيات المالية (اللاتمركز المالي)، وكذا الموارد البشرية (عبر آليات إعادة الانتشار والتحفيز)، بشكل كافٍ وموازي لحجم الاختصاصات المنقولة. إن هذا الربط العضوي الإلزامي بين الصلاحيات التقريرية والموارد المادية يضمن للمصالح الترايبية القدرة الفعلية على تنفيذ المشاريع، وإبرام الصفقات العمومية، وتدير المرفق العام بكفاءة.

ويبرز العنصر الثالث كضمانة حقيقية ومؤسسية لنجاح هذا الورش، والمتمثل في إقرار برمجة وجدولة زمنية صارمة. فلتفادي المماثلة والبطء الذي طبع الإدارات المركزية في التخلي عن سلطاتها في الماضي، وضع الميثاق سقفا زمنيا إلزاميا لا يتعدى ثلاث سنوات لتنزيل مضامين هذه التصاميم المديرية على أرض الواقع. ولإضفاء طابع الإلزام والجدية على هذه الآجال، أخضعت العملية برمتها لإشراف ورقابة لجنة قيادة وطنية تتولى مهام التتبع المستمر، والتقييم، والمحاسبة، مما يمنع أي تراجع أو ارتداد عن خيار اللاتمركز الإداري²²².

واليوم، ومع تفعيل لجنة القيادة الوطنية، انتقلت الإدارة من مرحلة جرد الاختصاصات إلى تحدي نقل الاعتمادات المالية والتحكم في العنصر البشري. فقد أفرزت الممارسة العملية أن التحدي الأكبر ليس قانونيا بل بشريا؛ إذ يتطلب اللاتمركز تحفيز الكفاءات والأطر العليا للانتقال من الإدارات المركزية نحو الجهات، مع ربط هذا الانتقال بمنظومة تقييم وتحفيز مندمجة، تضمن جاذبية الوظيفة العمومية على المستوى الترايبى.

²²¹ أحمد بوعشيق، "المرفق العامة الكبرى والتدبير الحديث"، دارطوب بريس، الرباط، الطبعة السادسة، 2021، ص: 92

²²² عبد الحافظ أدمينو، "الإدارة الترايبية بالمغرب على ضوء ميثاق اللاتمركز الإداري"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 12،

2019، ص: 40

2. الدور الاستراتيجي لوالي الجهة واللجنة الجهوية للتنسيق:

لم يقتصر ميثاق اللاتمركز الإداري لعام 2018 على الجوانب التقنية لنقل الاختصاصات، بل أعاد صياغة هندسة التنسيق الترابي بشكل جذري، من خلال الارتقاء بجهة لتصبح الفضاء الجغرافي والمؤسسي الأمثل والأوحد لبلورة وتنسيق السياسات العمومية. وبموجب هذه الهندسة الجديدة، تعزز الدور الدستوري لوالي الجهة بشكل غير مسبوق، متجاوزاً بذلك الطابع الأمني أو الإداري الكلاسيكي الذي طبع مؤسسة العامل أو الوالي في الأدبيات الإدارية التقليدية. فقد أصبح الوالي، استناداً إلى روح الفصل 145 من دستور 2011، الممثل الأسمى للدولة على المستوى الجهوي، والمنسق الأول والفعلي لأنشطة مختلف المصالح اللامركزية، مما يجعله المحرك الأساسي لعجلة التنمية والمخاطب الرئيسي للقطاعات الحكومية محلياً.

ولترجمة هذا الدور الاستراتيجي إلى واقع عملي وتجاوز أزمة التنسيق التي عانت منها الإدارة طويلاً، أحدث الميثاق آلية تديرية ومؤسسية مبتكرة تتمثل في اللجنة الجهوية للتنسيق. هذه اللجنة، التي تنعقد وجوباً تحت الرئاسة الفعلية لوالي الجهة، لا تعد مجرد فضاء للتشاور الشكلي، بل هي إطار تقريبي وتوجيهي يجمع رؤساء المصالح اللامركزية لمختلف الوزارات، وتهدف إلى تحقيق غايتين استراتيجيتين متكاملتين تشكلان صلب الحكامة الترابية الحديثة.

تتمثل الغاية الأولى في ضمان الالتقائية بين برامج ومشاريع القطاعات الوزارية المختلفة (مثل تدخلات قطاعات الصحة، التعليم، التجهيز، والفلاحة). إن إشراف الوالي على هذا التنسيق يهدف إلى كسر منطق الجزر الإدارية المعزولة الذي يكلف الدولة أموالاً طائلة دون أثر ميداني ملموس. فمن خلال هذه اللجنة، يتم تجميع الجهود وتوجيه الاستثمارات العمومية بشكل متناغم يضمن تكامل المشاريع القطاعية في مساحة ترابية واحدة، مما يرفع من جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. وقد أثبتت المستجدات الراهنة، ولا سيما تدبير الأزمات المعقدة (كأزمة الإجهاد المائي وتدابير زلزال الحوز)، الأهمية القصوى لهذا التنسيق الأفقي. فالوالي، من خلال اللجنة الجهوية للتنسيق، أصبح قائد أوركسترا ميداني قادر على اتخاذ تدابير استعجالية ملزمة لكافة القطاعات الممثلة محلياً، متجاوزاً بيروقراطية الرجوع للوزارات المعنية. كما أن الاستعدادات المكثفة للمملكة لاحتضان استحقاقات عالمية كبرى (مثل كأس العالم 2030) جعلت من التنسيق الجهوي ضرورة استراتيجية لضمان جاهزية البنيات التحتية وفق جداول زمنية دقيقة لا تحتمل أي تأخير إداري

أما الغاية الثانية والأعمق، فتتجلى في تحقيق الانسجام والتكامل الميداني بين تدخلات الدولة (ممثلة في المصالح اللامركزية) ومشاريع وبرامج المجالس الترابية المنتخبة (في إطار اللامركزية، وعلى رأسها مجلس الجهة). فالوالي، بصفته منسقا، يسهر على مواءمة التصاميم المديرية للوزارات مع برنامج التنمية الجهوية. هذا الانسجام المؤسساتي ينهي بشكل قاطع زمن تضارب الاختصاصات، وتكرار المشاريع، وهدر المال العام، ويؤسس لجهة تنموية موحدة تخدم تنافسية الجهة وجاذبيتها للاستثمار²²³.

3. التدقيق التنظيمي وعقلنة الهياكل:

لا يمكن تصور تنزيل سليم وفعال لورش اللاتمركز الإداري دون إعادة النظر الشاملة في البنيات التنظيمية للإدارة. وانطلاقا من قناعة تديرية راسخة بأن التضخم الهيكلي وكثرة تفرخ المديرات والأقسام لا يعكسان بالضرورة جودة الأداء أو الفعالية، بل قد يشكلان عبئا بيروقراطيا يعيق سرعة الإنجاز، جاء الميثاق بألية حديثة لتصحيح هذا الوضع. فقد فرض القانون على كل قطاع وزاري تبني مقارنة حديثة تتمثل في إجراء تدقيق تنظيمي ذي طابع دوري ومؤسساتي، كخطوة استباقية لأي إعادة هيكلة.

وتهدف هذه الآلية الرقابية والتقييمية الدقيقة إلى إجراء فحص وظيفي شامل للبنيات الإدارية القائمة، والتأكد من مدى تطابق الهيكلة الإدارية لكل وزارة مع استراتيجيتها التنموية وأهدافها المسطرة. كما يسعى هذا التدقيق بشكل أساسي إلى تقييم مدى دعم هذه الهيكلة لسياسة اللاتمركز، من خلال محاربة ظاهرة التمركز غير المبرر للمديرات والمصالح المركزية في العاصمة، والتي غالبا ما تحتفظ باختصاصات يمكن، بل ويجب، ممارستها على المستوى الترابي الأقرب للمواطن. إن التدقيق التنظيمي هنا يعمل كأداة لتفكيك المركزية المفرطة وإعادة توزيع الموارد والمهام بشكل عقلاني وعادل جغرافيا.

ولضمان أقصى درجات الصرامة في تنزيل هذا التوجه، ولقطع الطريق أمام إحداث بنيات إدارية لا تستجيب لمعايير المردودية، اشترط المشرع قيودا قانونيا ومسطريا حازما. إذ أصبح من غير الممكن إحداث أي بنية إدارية جديدة، سواء على المستوى المركزي أو اللامركز، إلا بعد التبرير الموضوعي والحصول المسبق على تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالمالية وتحديث الإدارة. وتلعب هذه الرقابة الاستباقية دور صمام الأمان لضمان العقلنة المالية وترشيد النفقات العمومية، وتفاذي تداخل

²²³ محمد يعكوبي، "التنظيم الإداري المغربي: التطور، الهياكل، والرقابة"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2020، ص: 125

الاختصاصات أو تكرارها، مما يجعل الهياكل الإدارية أداة رشيقة ومرنة في خدمة الصالح العام بتكلفة معقولة ونجاعة عالية²²⁴.

المطلب الرابع: آفاق اللاتمرکز في فصل الجهوية المتقدمة والنموذج التنموي

إن استشراف آفاق التنظيم الإداري بالمغرب يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى نجاح التنزيل الميداني لميثاق اللاتمرکز، باعتباره حجر الزاوية في التحديث المؤسسي. فالشعار الملكي العميق لا جهوية مع المركزية، يجد تطبيقه العملي اليوم في جعل اللاتمرکز الإداري الدعامة اللوجستكية والتدبيرية الأساسية لنجاح اللامركزية. فالمجالس الجهوية المنتخبة، التي تضطلع بأدوار تنموية كبرى بموجب القانون التنظيمي 111.14، تحتاج بشكل ملح إلى مخاطب إداري قوي، يمتلك سلطة القرار الميداني والاعتمادات المالية على المستوى الجهوي، لضمان سرعة الإنجاز وتجاوز بيروقراطية الانتظار²²⁵.

وفي هذا السياق، يتقاطع ورش اللاتمرکز بشكل صريح مع توصيات تقرير النموذج التنموي الجديد، حيث يعول على هذا التوجه التنظيمي لتحقيق قفزة نوعية في مجالين حيويين:

1. دعم الاستثمار وخلق الثروة:

في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة، لم يعد دور الإدارة الترابية مقتصرًا على حفظ النظام العام أو تصريف الأعمال الإدارية الروتينية، بل ارتقت لتصبح الفاعل الأول والمحرك الأساسي لعجلة الاقتصاد المحلي. لقد أسس ميثاق اللاتمرکز الإداري لقطيعة مع الإدارة البيروقراطية الممركزة لصالح إدارة اقتصادية مبادرة، تضع التنمية الترابية في صلب أولوياتها. ولتحقيق هذه الغاية، اعتمدت الدولة مقاربة جريئة تقوم على النقل الفعلي للاختصاصات الاقتصادية نحو المحيط، لتمكين الفاعلين المحليين من الأدوات اللازمة لاستقطاب الاستثمارات واثمين الموارد المحلية.

وقد تجسد هذا التحول الاستراتيجي بشكل جلي في إعادة الهيكلة العميقة التي خضعت لها المراكز الجهوية للاستثمار، وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.. ولتعزيز هذه الدينامية، عرف الإطار المؤسسي مستجداً بارزاً بموجب القانون رقم 102.21، الذي نقل وصاية المراكز الجهوية للاستثمار إلى السلطة الحكومية المكلفة بالاستثمار (تحت إشراف رئيس الحكومة)، مع استمرار التنسيق الوثيق مع ولاية الجهات. هذا المستجد منح هذه المراكز وزناً سياسياً وقوة تفاوضية أكبر، جاعلاً منها

²²⁴ أحمد بوعشيق، "المراقب العامة الكبرى والتدبير الحديث"، دارطوب بريس، الرباط، الطبعة السادسة، 2021، ص: 88

²²⁵ نجيب جيري، "اللاتمرکز الإداري والدينامية الترابية بالمغرب"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 21، 2018، ص: 55

محركاً اقتصادياً مستقلاً قادراً على مصاحبة المستثمر من مرحلة الفكرة إلى التنزيل الميداني، ومعالجة الطعون الاستثمارية بسرعة قياسية.

وعلى المستوى الإجرائي والميداني، سمح هذا التحول المؤسسي بالدراسة الشاملة لملفات الاستثمار، والمصادقة النهائية عليها، والبت في طلبات التفويت أو الكراء للأراضي التابعة للملك الخاص للدولة، بل وحتى حل النزاعات الإدارية المرتبطة بالمشروع، بشكل محلي وسريع. وتتم هذه السيرورة المندمجة تحت الإشراف المباشر لوالي الجهة، الذي يسهر على تذليل العقبات وتنسيق تدخلات مختلف القطاعات. إن هذا الحسم المحلي يقطع بشكل نهائي مع الممارسة السابقة التي كانت تفرض الرجوع المستمر إلى الإدارات المركزية بالرباط، وما كان يصاحب ذلك من هدر قاتل للزمن الاستثماري، وتعقيد للمساطر، وإحباط للمبادرة الحرة.

إن الغاية الكبرى من هذه الهندسة اللامركزية هي منح الجهات تنافسية اقتصادية حقيقية وجاذبية ترابية قادرة على جلب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية. فتبسيط المساطر وتقريب القرار من المستثمر يشكلان اليوم الدعامة الأساسية لخلق الثروة وتوفير فرص الشغل، وهو التوجه الذي يتقاطع بشكل صميمي مع الرؤية الاستراتيجية للدولة لتعزيز الإقلاع الاقتصادي المندمج، والذي يجعل من المجال الترابي منصة حقيقية لخلق القيمة المضافة²²⁶.

2. تحسين مناخ الأعمال وتكريس الثقة:

لا يقتصر البعد الاستراتيجي للاتمرکز الإداري على إعادة الهندسة التنظيمية وتوزيع السلطات بين المركز والمحيط، بل يمتد في عمقه ليشمل إعادة صياغة العلاقة بين الإدارة والمرتكز (سواء كان مواطناً طالب خدمة أو مقاولاً مستثمراً)، عبر بناء تعاقد جديد ومستدام قوامه الثقة، والشفافية، والنجاعة. لقد عانت بيئة الأعمال بالمغرب لعقود من هيمنة الثقافة البيروقراطية، والبطء المسطري، وتعدد المتدخلين المركزيين، مما أدى إلى تآكل منسوب الثقة وهدر الزمن الاقتصادي. غير أن التنزيل الفعلي للاتمرکز يساهم اليوم في ترميم هذه الجسور، من خلال تقريب مركز القرار من الفاعل الاقتصادي، والتبسيط الجذري للمساطر الإدارية التي كانت تشكل حاجزاً نفسياً وعملياً أمام المبادرة الحرة.

²²⁶ التقرير العام للجنة الخاصة بالنموذج التنموي، "النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات وبناء الثقة"، المملكة المغربية، 2021،

وقد تعزز هذا الأفق الإصلاحى والتحول النوعى بصدور مقتضيات تشريعية موازية وداعمة لميثاق اللاتمرکز، وعلى رأسها القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية. لقد شكل هذا النص القانونى ثورة هادئة فى صلب الممارسة الإدارية المغربية، حيث أقر مبادئ غير مسبوقة تفرض على المصالح اللامركزية الانخراط الفعال فى دعم الاستثمار. ولعل أبرز هذه المبادئ الثورية هو إقرار قاعدة سكوت الإدارة بمثابة موافقة فى العديد من القرارات والتراخيص المفوضة للمصالح الترابية، وذلك بمجرد انقضاء الآجال القانونية المحددة للرد. غير أن التنزيل الفعلى للقانون 55.19 كان ليستحيل لولا المراهنة على التحول الرقمى كمرجع للاتمرکز الإدارى. فمن خلال استراتيجية المغرب الرقمى 2030، أصبحت المصالح اللامركزية ملزمة بالانخراط فى منصات الربط البينى للمعلومات. لم يعد مسموحاً اليوم مطالبة المرتفق بوثائق تمتلكها إدارة أخرى، مما يحول الإدارة اللامركزية إلى شبك وحيد وذكى، يكرس الشفافية المطلقة ويقضى على منابع الفساد والمحسوبية الناجمة عن الاحتكاك المباشر بالمرتفقين.

إن التكامل العضوى بين ميثاق اللاتمرکز الإدارى من جهة، وقوانين التبسيط الإدارى وورش رقمنة الخدمات العمومية من جهة أخرى، لا يهدف فقط إلى تحسين الترتيب فى مؤشرات مناخ الأعمال، بل يؤسس لبيئة استثمارية شفافة، واضحة المعالم، وجاذبة لرؤوس الأموال. وهذا التقاطع المؤسسى والإجرائى هو ما يسرع وتيرة الانتقال الحتمى للإدارة المغربية من طابعها التقليدى كجهاز سلطوى مقيد للمبادرات يغلب عليه هاجس الرقابة القبلىة، إلى جهاز خدمى وتنموى مواكب، يشكل رافعة حقيقية لتحفيز التنمية المستدامة وإنتاج الثروة الترابية²²⁷.

المبحث الثانى: رجال ونساء السلطة

تضطلع وزارة الداخلية بدور مهم على مستوى مختلف التقسيمات الإدارية، وذلك عبر حضورها وتواجدها عن طريق هيئة رجال السلطة الذين يعتبرون عصب السلطة المركزية على الصعيد الترابى. ويراد بعبارة رجال السلطة الموظفون المنتمون على مستوى التسلسل الإدارى لوزير الداخلية²²⁸. والذين يتمتعون بامتيازات وصلاحيات واسعة على صعيد الدوائر والمقاطعات الإدارية التى يوجدون على رأسها.

²²⁷ عبد الله حداد، "تطبيقات القانون الإدارى بالمغرب"، منشورات عكاظ، الرباط، الطبعة الرابعة، 2019، ص: 104

²²⁸ -إدريس البصرى: رجل السلطة. مطبوعات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، المطبعة الملكية 1976 ص: 14.

سوف نتطرق لتطور النظام القانوني لرجال ونساء السلطة (المطلب الأول)، ثم إلى أصناف واختصاصاتهم وفق النظام الحالي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تطور النظام القانوني لهيئة رجال ونساء السلطة

عرفت هيئة رجال ونساء السلطة تطورات مهمة منذ الاستقلال إلى اليوم، فبتاريخ 20 مارس 1956 صدر ظهيران شريفان يتعلق أولهما بتحديد النظام الأساسي لهيئة العمال بالعمالات والأقاليم والثاني بتنظيم هيئة القواد وكان هذان النصان يتلاءمان مع الظروف غداة حصول المغرب على استقلاله، غير أن عدم صدور مراسيم تطبيق الظهيرين جعلهما يحتفظان بصيغة نظامين مبدئين لا يتجاوزان مرحلة التدوين والبيان²²⁹.

وقد صدرت نصوص أخرى متفرقة تحدد اختصاصات رجال السلطة في مجالات متعددة ونخص بالذكر ظهير التنظيم الجماعي الصادر في 23 يونيو 1960 وظهير تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها في 12 شتنبر 1963.

إلا أن هذه النصوص لم تحدد نظاما أساسيا واضحا لرجال السلطة المحلية إذ أن شروط ومقاييس التعيين لم تكن محددة كما أن نظام التأديب لم يضبط بأي نص، الأمر الذي دفع برجال هذه الهيئة إلى البحث عن ضمانات خارج النصوص القانونية وذلك من خلال تعاطفها مع الأحزاب السياسية. وشكل ظهير فاتح مارس 1963²³⁰، بمثابة النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية، استجابة لهذه الضرورة، من خلال سد الفراغ والنقص الملاحظين في ظهير سنة 1956، إذ حدد اختصاصات رجال السلطة وخلق التجاوب المطلوب بين أعوان المصلحة المركزية والأعوان المزاولين مهام القيادة الإدارية، فضلا عن أنه حدد الضمانات الأساسية التي يجب أن تتمتع بها هذه الفئة من موظفي الإدارة المركزية.

ثم جاء ظهير فاتح مارس 1963 بشأن متصرفي وزارة الداخلية، الذي حدد أصنافهم في ثلاث فئات أساسية²³¹.

²²⁹ - إدريس البصري: نفس المرجع السابق ص:64.

²³⁰ - الظهير الشريف رقم 1-63-038 بشأن النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية الجريدة الرسمية عدد 2629، الصادر في 15 مارس 1963 ص:574.

²³¹ - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1-75-168 الصادر بتاريخ 25 صفر 1397 15 فبراير 1977 يتعلق باختصاصات العامل ج. بتاريخ 25 ربيع الأول 1397 الموافق 16 مارس 1977 عدد 3359 ص: 767

◆ المتصرفون المساعدون.

◆ المتصرفون.

◆ المتصرفون الممتازون.

يشتمل سلك المتصرفين المساعدين على ثلاث طبقات وطبقة متمرن وطبقة استثنائية. ويعين المتصرفون المساعدون بقرار لوزير الداخلية من بين المرشحين المتراوحة أعمارهم بين خمسة وعشرين وخمسة وثلاثين سنة، الحاصلين على دبلوم المدرسة الوطنية أو دبلوم يعادله والحاصلون على إجازة في التعليم العالي أو شهادة جامعية تعادلها، ويمكن تعيينهم كمتصرفين مساعدين بالرتبة الأولى من الطبقة الثانية (الفصل 8 من المرسوم).

ويمكن للمتصرفين المساعدين بمقتضى هذا النص وبمقتضى ظهير²³² 16 فبراير 1977، الذي عدل ظهير 1 مارس 1963، الولوج إلى بعض المناصب داخل الإدارة المركزية أو على مستوى المصالح الخارجية لوزارة الداخلية، كمنصب العامل، الكاتب العام للعمالة أو الإقليم، رئيس ديوان العامل، رئيس قسم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة أو الإقليم، رئيس الدائرة، رئيس مكتب الدائرة ورئيس المقاطعة الحضرية أو القروية (الباشا أو القائد).

ويشمل سلك المتصرفين ثلاث طبقات (الفصل 4)، ويعينون أيضا بقرار من وزير الداخلية، من بين المتصرفين المساعدين المدرجين في المرتبة الثانية من سلكهم والمسجلين بعد امتحان تجريبي في لائحة للأهلية يحددها وزير الداخلية (الفصل 5)، ويؤهلون لبعض أصناف الوظائف بالإدارة المركزية وعلى صعيد المصالح الخارجية، في حين يعين المتصرفون الممتازون بواسطة مرسوم باقتراح من وزير الداخلية، من بين المتصرفين المدرجين على الأقل في الرتبة السابقة، أو عند الاقتضاء من بين المرشحين غير المنتمين للإدارة والمتوفرين على بعض الشهادات، أو الإجازة والبالغين من العمر 35 سنة على الأقل (الفصل 3).

²³² -ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1-75-168 بتاريخ 25 ربيع الأول 1397 الموافق باختصاصات العامل، ج.ر.الصادرة بتاريخ 25 ربيع الأول 1397 الموافق 16 مارس 1977، عدد 3359، ص: 767.

ويؤهل المتصرفون الممتازون لنفس الوظائف التي يؤهل لها المتصرفون، والمحددة في الفصل الثاني من هذا الظهير:

- ◆ رئيس ديوان العامل؛
- ◆ رئيس المقاطعة الحضرية أو القروية؛
- ◆ رئيس الدائرة؛
- ◆ رئيس المصلحة الإقليمية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية؛
- ◆ الكاتب العام للعمالة أو الإقليم؛
- ◆ عامل العمالة أو الإقليم؛

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان رجال السلطة يحضون بنص خاص بهم هو ظهير 1 مارس 1963 فإنهم بالمقابل يستفيدون من كل المبادئ الواردة في ظهير 24 فبراير 1958 المتعلق بالوظيفة العمومية، غير أن طبيعة المهام المسندة إليهم تفرض عليهم بعض الواجبات، كعدم الانتماء إلى حزب أو منظمة نقابية.

كما أنهم لا يستفيدون من حق الإضراب (الفصل 15)، كما تضمن أيضا هذا النص الإشارة إلى واجبات خاصة، وتهدف على الخصوص إلى تجنب كل شهة معنوية أو مادية وكذا بعض الواجبات المهنية الأخرى، كعدم مغادرة دوائر نفوذهم إلا بعد الحصول على سابق إذن بهذا الغرض.

ويضمن احترام هذه الواجبات، بفضل السلطة التأديبية التي تقتسمها السلطة المعهود إليها بمهمة التعيين، ووزير الداخلية باعتباره أيضا سلطة تسلسلية ورئاسية.

ويجدر القول أيضا بأنه في سنة 1980 أنشأت مؤسسة الحسن الثاني للأعمال الاجتماعية لمتصرفي وزارة الداخلية والتي هدف من وراء إنشائها تقديم الخدمات ذات الطبيعة الأسرية والاجتماعية لهاته الفئة.

المطلب الثاني: أصناف ولختصاصات هيئة رجال ونساء السلطة

من خلال مختلف النصوص القانونية الخاصة برجال السلطة المحلية وانطلاقاً من وضعيتهم الحالية، وفق ظهير 31 يوليوز 2008.²³³

فقد ميز ضمن الهيئة بين إطار ودرجات رجال ونساء السلطة، من جهة، والمهام الموكولة لهم ميدانياً، من جهة ثانية. وهكذا حددت المادة الأولى أربعة أطر، موزعة على الدرجات التالية:

1-إطار العمال، وتضم درجة عامل ممتاز ودرجة عامل؛

2-إطار الباشوات، ويضم درجة باشا ممتاز ودرجة باشا؛

3-إطار القواد، ويضم درجة قائد ممتاز ودرجة قائد؛

4-إطار خلفاء القواد، ويضم درجة خليفة قائد ممتاز ودرجة خليفة قائد من الدرجة الأولى ودرجة خليفة قائد من الدرجة الثانية.

أما المهام التي قد توكل لهم فقد حددها الظهير، السالف الذكر، في وال أو عامل أو كاتب عام لعمالة أو إقليم أو باشا أو رئيس دائرة أو رئيس منطقة حضرية، أو قائد بالإدارة المركزية أو بالإدارة المحلية بوزارة الداخلية. أما باقي رجال السلطة المصنفين في البند الرابع فيتولون مهام خليفة قائد بالإدارة المركزية أو المحلية بوزارة الداخلية.

ويمكن تصنيفهم إلى رجال السلطة رئيسيون (الولاية والعمال) (الفرع الأول)، ورجال السلطة تابعين (باقي أصناف رجال ونساء السلطة) (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رجال السلطة الرئيسيون (الولاية والعمال)

يقتضي امتداد النشاط الإداري إقامة مراكز لاتخاذ القرار عن قرب، لتحقيق الانسجام في عمل الأجهزة الإدارية للدولة في مختلف مستوياتها وطنياً ومحلياً، بما تفرضه من تمثيل فعال للأجهزة المركزية في كل الدوائر ونقل صلاحيات وسلطات اتخاذ القرار إليها، تحقيقاً للسرعة والفعالية في القيام بالوظيفة الإدارية. وهو ما تجسده سياسة اللاتركيز الإداري، التي انصبت على تدعيم سلطات المصالح الخارجية ورجال السلطة.

²³³ ظهير شريف رقم 1.08.67 صادر في 27 من رجب 1429 (31 يوليوز 2008) في شأن هيئة رجال السلطة، ج.ر عدد 5677 الصادرة في 27 أكتوبر 2008، ص: 3880.

فدساتير الدول الموحدة كالمغرب، لم تقف فقط عند حد تنظيمها للسلطات السياسية العليا الممارسة للحكم، بل امتدت إلى دسترة المؤسسة الممثلة للسلطة السياسية على امتداد التراب الوطني، ونظمت العلاقة بينها وبين السلطة المركزية، ونخص بالذكر هنا مؤسسة الوالي والعامل.

هذه الوضعية الدستورية منحت لهيئة العمال والولاية مكانة سامية داخل النسق السياسي والإداري، وما فتئت تتدعم مع توظيف المفاهيم التدييرية الجديدة لتجسيد الحكامة الجيدة وإدارة القرب، حيث انتقلت بهم من مجرد حافظ للنظام والأمن العام إلى محرك ودافع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

مما يتطلب تعزيز سلطاتهم لتمكينهم من الاضطلاع بدورهم الأمني والتنموي بأسلوب حدائي، للارتقاء بهم إلى مستوى طموح النص الدستوري، الذي جعل منهم المديرين بدل فقط المنسقين للمصالح الخارجية، لتكريس اللاتركيز الأفقي وفق المفهوم الجديد للسلطة الذي أعلن عنه جلالة الملك. وقد عرف هذا المسار دفعة قوية بصدور 'الميثاق الوطني للاتمركز الإداري' (بمقتضى المرسوم رقم 2.17.618)، الذي ارتقى بمؤسسة الوالي إلى مكانة 'الفاعل المحوري' في هندسة الإدارة الترابية. فلم يعد دور الوالي يقتصر على التنسيق التقليدي، بل أصبح بموجب هذا الميثاق المسؤول الأول عن السهر على تفعيل 'التصاميم المديرية الجهوية للاتمركز الإداري'، وضمان نقل الصلاحيات والقدرات التقريرية من المركز إلى المستوى الجهوي.

إن تفعيل هذا الميثاق يمنح الوالي سلطة فعلية في تحقيق 'التقائية السياسات العمومية' وتجاوز التشتت الذي كان يطبع عمل المصالح اللامركزية للوزارات، مما يحول مؤسسة الوالي من مجرد أداة ضبطية إلى قاطرة حقيقية لتسريع وتيرة اتخاذ القرار الإداري وتجويد الخدمة العمومية، تماشياً مع الرهانات الكبرى لـ 'استراتيجية المغرب الرقمي 2030' التي تتطلب إدارة محلية رشيقة ومفوضة الصلاحيات.

أولاً: مكانة الوالي والعامل في النسق السياسي والإداري المغربي

قبل التطرق إلى هذه المكانة السامية يجب التمييز بين الوالي والعامل يعد الوالي من رجال السلطة وممثل وزارة الداخلية في دائرته الإدارية ويعين بظهير شريف على مستوى الولاية، التي تتكون من عدد من العمالات والأقاليم. أنشأت الولاية في سنة 1981 لتستجيب لحاجيات التنسيق الإداري، وكذا الرغبة في تأطير التجمعات الكبرى باعتبارها فضاء يتطلب مقاربة تدييرية جديدة.

وقد أحدثت الولاية بمقتضى مرسوم 28 يوليوز 1981 عقب أحداث الدار البيضاء، حيث تم تقسيم المدينة إلى سبع عمالات في ولاية واحدة، ثم بعد ذلك أحدثت ولاية الرباط في فبراير 1983 ليصل عددها اليوم إلى حوالي 17 ولاية.

فقد ارتبط ظهور منصب الوالي داخل هيئة رجال السلطة بنظام الولاية سنة 1981، التي جاءت نتيجة إدماج عدد من العمالات أو الأقاليم المتقاربة جغرافيا واقتصاديا واجتماعيا مع احتفاظ كل عمالة أو إقليم بصفتها كوحدة لعدم التركيز، تماشيا مع متطلبات اللاتمرکز واللامركزية الإدارية، ليصبح مؤسسة جهوية لتمثيل الدولة، حيث أسندت إليه مهمة تحقيق التكامل بين هاته العمالات والأقاليم المتجاورة في إطار بنية الولاية، التي يتقاسم مسؤولية تدبير وحدتها عدة عمال ويشرف الوالي على مصالحها العامة والتنسيق بين وحدتها من دون أن تكون له أية سلطة على باقي عمال الولاية، الذي هو واحد منهم.

ويتميز عن هؤلاء بدور التنسيق وبعض الوظائف الجهوية الموكولة إليه بصفته ممثل الدولة بالجهة سواء في علاقته بالمجالس الترابية (لا تركيز الرقابة) أو بالتدبير اللامتمرکز للاستثمار (رئاسته للمراكز الجهوية للاستثمار) دون المساس باستقلالية باقي العمال باستثناء ذلك، وإلى يومنا هذا، لم تنظم لا وضعية تأطيره الإداري ولا مهامه الوظيفية.²³⁴

وانسجاما مع التوجهات الحديثة لتدبير إدارة الدولة في إطار المفهوم الجديد للسلطة تعززت سلطات الولاية بصلاحيات ذات بعد اقتصادي واستثماري لتجاوز المنظور الأمني الضيق، وهو ما عبرت عنه الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول سابقا والمتعلقة بالتدبير اللامتمرکز للاستثمار بتاريخ 9 يناير 2002²³⁵، والتي أكدت على ضرورة تفويض السلطة إلى ولاية الجهات²³⁶، مما جعل منهم محركين أساسيين للعملية الاقتصادية في الدوائر الإدارية التي يشرفون على إدارتها.

وتعكس طبيعة التعيينات الملكية في هذا المنصب الرهانات التنموية المطروحة على الولاية بالجهة، مادام الوالي هو المسؤول المباشر عن المركز الجهوي للاستثمار التابع له، وذلك من أجل الوقوف عند أولويات كل جهة والتدابير اللازمة للنهوض بها.

²³⁴ لأول مرة سيتم ذكر الوالي في الدستور الحالي 2011، لكن دون تمييز عن مؤسسة العامل، في الفصل 145.

²³⁵ -الجريدة الرسمية عدد 4970 بتاريخ 2002/1/17 ص:75.

²³⁶ -أنظر مراسيم التفويض في الجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 2002/3/7 ص:483.

أما الوضعية السامية لهيئة الولاية والعمال في النسق السياسي الإداري المغربي فتتجلى في نقاط متعددة منها:

1. التعيين من قبل أعلى سلطة في الدولة بظهير بعد اقتراح من وزير الداخلية؛
2. الدرجة الإدارية العليا المخصصة لشاغلي الوظائف العليا، والتي تترتب عنها امتيازات مادية ومعنوية واجتماعية وواجبات وظيفية؛
3. علاقتهم بالسلطة المركزية باعتبارهم ذا تمثيل مزدوج لجلالة الملك وللحكومة
4. طبيعة مهامهم القيادية كموظفين ساميين مهمتهم تمثيل الدولة بالوحدات الجهوية والإقليمية سواء من حيث:

- اتخاذ القرار باسمها؛
- أو بالسلطة التسلسلية والتأديبية على المصالح اللامركزية للوزارات؛
- أو سلطة التنظيم والتسيير الموكولة لهم محليا.

تعود أصول مصطلح العامل والوالي إلى فجر التاريخ الإسلامي، وأصل التسمية هو واضح فالعامل هو المكلف بعمل أو مهمة، حيث درج الاصطلاح الإداري الإسلامي منذ عهد الخلفاء الراشدين على تسمية المكلف بإدارة الإقليم بالعمال والمكلف بالجباية يسمى عامل الزكاة وإلى جانبه نجد مصطلح الوالي الذي لا يعني أكثر من التولي والتكليف بمهمة وهي إدارة شؤون إقليم ما.

ويبدو أن المغرب الاستثناء في الدول الإسلامية والعربية التي احتفظت بمصطلح العامل التي تستعمل مصطلحات أخرى كالمحافظ أو المدير.

وفي المغرب منذ الدولة المخزنية إلى يومنا هذا عرفت مهمة العامل تطورا مهما جعلت منه قطبا إداريا أساسيا، خاصة على مستوى عدم التركيز الإداري ومن أجل عرض اختصاصات العامل لابد أن نقف أولا عند موقع ومكانة العامل في النظام الإداري المغربي.

هذه المكانة السامية تم ترسيخها تشريعا بعدد من النصوص القانونية منذ بداية الاستقلال، ويعتبر الظهير الشريف رقم 1/56/046 في 20 مارس 1956 أول نص قانوني صدر ما بعد الاستقلال ينظم مجالات تدخل العمال، إذ ينص في فصله الثاني على أن العمال يقومون بتمثيل السلطة التنفيذية بالأقاليم ويقومون بالمراقبة الإدارية باتصال بين المصالح الخارجية لمختلف المرافق الوزارية،

وهكذا اضطلع العمال في بداية عملهم بمهمة تحقيق الاتصال، خاصة وأن التمثيلية المحلية آنذاك كانت في مرحلتها الجنينية ولم تنضج فكرة التنسيق إلا مع تضاعف عدد المرافق الوزارية ولاسيما إحداث مصالح خارجية إضافية.

واستجاب ظهير 1 مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية لهذا المطلب من خلال تأكيده في الفصل 29 على أن العمال يقومون بتنسيق نشاطات المصالح الخارجية للمرافق الوزارية ومكاتب الاستثمار والمؤسسات العمومية وهذه المرة الأولى التي استعملت فيها عبارة التنسيق نشاطات هذه التمثيليات المحلية.

وسياتي الظهير الشريف بمثابة قانون المؤرخ في 15 فبراير 1977²³⁷ المتعلق باختصاصات العامل كخطوة أساسية في طريق عدم تركيز عمل الدولة على المستوى الإقليمي، إذ رسم هذا النص التوجهات الأساسية لعمل العامل داخل العمالات أو الإقليم وجعل منه الشخصية المركزية للإدارة الترابية، بسبب الاختصاصات المخولة له ليس اتجاه رجال السلطة فحسب بل إزاء مجموع المصالح الخارجية للإدارات المركزية. ثم ظهير 6 أكتوبر 1993، المحدد لإمكانية تفويض الوزراء العمال التوقيع أو التأشير على جميع القرارات المتعلقة بأعمال المصالح الخارجية التابعة لهم في حدود اختصاصاتهم، وتوج مع دستور 1996 ممثلاً للدولة في العمالة أو الإقليم والجهة، ومرسوم 2 دجنبر 2005 الخاص باللاتمركز الإداري، ومرسوم 30 أكتوبر 2008 المنظم لتفويض السلطات الحكومية لبعض اختصاصاتهم للعمال، والنظام الأساسي لهيئة رجال السلطة في نفس السنة.

وقد عزز هذا الدور الفصل 145 من دستور 2011، يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية. يعمل الولاة والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية.

ويعد هذا التنصيب الدستوري على مفهوم المراقبة الإدارية بدلاً من الوصاية تجسيداً لتحول عميق في فلسفة القانون الإداري المغربي؛ إذ انتقلت العلاقة بين المركز والتراب من منطلق الوصاية الكلاسيكية الرتيبة والبطيئة، إلى منطلق الرقابة الرقمية الحديثة المعتمدة على البيانات والتدفقات اللحظية للمعلومات عبر المنصات المندمجة (مثل منصة مجالس وغيرها). وتساهم هذه الرقابة المتطورة في تحقيق معادلة صعبة، تكمن في ضمان التوازن بين استقلالية المجالس المنتخبة وتكريس

²³⁷ -الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 صفر 1379 الموافق ل 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل الجريدة الرسمية عدد 16-3359 مارس 1977 ص:767.

مبدأ التدبير الحر كحق دستوري، وبين ضرورة حماية المشروعية والمصلحة العامة. فبفضل الرقمنة، لم تعد المراقبة أداة للعرقلة أو التدخل القبلي المعقد، بل أصبحت وسيلة للمواكبة الآنية تضمن سيادة القانون وتسرع وتيرة التنمية المحلية دون المساس بجوهر الاستقلال الإداري.

وفي هذا السياق التكاملي، يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. كما يقومون، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

وعلى ضوء هذه المقتضيات، يعتبر الولاة والعمال مجسدين لسلطة الدولة بالعمالات والأقاليم والجهات ومطبقين للتوجيهات والتعليمات الملكية، وهي صفة فخرية تعطيهم امتيازات مؤسساتية لتنفيذ البرامج التنموية للدولة على الصعيد المحلي.

ثانياً: العامل من مجرد حافظ للأمن والنظام إلى محرك ودافع للتنمية الاقتصادية

والاجتماعية

باعتباره ممثل للدولة محلياً، فهو ينوب عن كل الأجهزة المركزية في قيادة الرهان التنموي ترابياً. إضافة إلى المهام المسندة إلى العامل بمقتضى ظهير فاتح مارس 1963 فإن ظهير 15 فبراير 1977، منح العامل اختصاصات متنوعة منها ما يرتبط بالجوانب السياسية باعتباره ممثلاً لجلالة الملك ومندوباً للحكومة، ومنها ما يتعلق بالوظائف ذات الطبيعة الإدارية والتنظيمية فضلاً عن دوره المتجدد انطلاقاً من التسعينات الذي طال الجوانب التنموية.

وقد خضعت أدواره التنموية لتطورات مهمة من بداية الاستقلال إلى اليوم، سآبداً من الأدوار التقليدية لكونه رجل السلطة الأول على المستوى الجهوي والإقليمي والمسؤول عن المحافظة على النظام العام (I) قبل الانتقال إلى الأدوار الحديثة التنموية الجديدة²³⁸ (II).

الشريف الغيوي: دور الوالي والعامل في ميدان التنمية المحلية.

تدخل في أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة في مراكش من 29 إلى 31 أكتوبر 2007 في موضوع "مبدأ التفريع، تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية، مقال منشور ضمن أشغال ورشات المناظرة من طرف وزارة الداخلية، الكتابة العامة،²³⁸ مديرية تكوين الأطر الإدارية والتقنية. الورشة الثالثة: التفريع والتنمية البشرية والتنمية المستدامة.

١- الأدوار التقليدية الاعتيادية للعامل:

1- المحافظة على النظام العام:

فالعامل يبقى المسؤول الأول عن الأمن إقليميا ومحليا بجانب رجال السلطة الآخرين لما له أهمية في حماية امن الدولة والأشخاص والممتلكات وهي مهمة تتعقد أكثر مع توسع النمو الحضري.

ويستعمل عدة وسائل:

-استخباراتية كوسيلة وقائية؛

-التعاون والتنسيق مع أطراف أخرى في إطار التواصل وتبادل الأخبار والاستشارة للحفاظ على

الأمن.

يعتبر العامل المسؤول الأول على الحفاظ على النظام العام في العمالة أو الإقليم ومكنته النصوص القانونية من اختصاصات واسعة في هذا المجال وأشار الفصل 2 من ظهير 15 فبراير 1977 إلى أن العامل يسهر على تطبيق الظهائر الشريفة والقوانين والأنظمة وعلى تنفيذ قرارات وتوجيهات الحكومة في العمالة أو الإقليم.

ويتخذ في نطاق ممارسته المهام المشار إليها التدابير ذات الصبغة التنظيمية أو الفردية طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ومن أجل تأديته لمهامه في مجال المحافظة على النظام العام وكذا مراقبة وتتبع ما يحدث في العمالة أو الإقليم خول للعامل استعمال القوة إذا اقتضى الأمر ذلك لاجتناب كل ما قد يعرقل الأمن والنظام، ولقد صدر منشور 3 فبراير 1959 من رئاسة الحكومة يحدد الشروط التي تخول للعامل استعمال القوة العمومية إذ له الحق في استعمال القوات المساعدة. وقوات الشرطة والاستعانة بالدرك الملكي والقوات المسلحة طبق الشروط المحددة في القانون (الفصل 3 من ظهير 15 فبراير 1977).

وإذا كانت تدابير الشرطة الإدارية تعمل على الوقاية من كل ما يمكن أن يكدر صفو الأمن والنظام وتسعى إلى الحيلولة دون وقوعها، فللعامل أيضا وبمقتضى الفصل 33 من المسطرة الجنائية صفة ضابط للشرطة القضائية، إذ يقوم بالتدخل بعد وقوع الأحداث من أجل التثبت من محتواها

وجمع الأدلة المتعلقة بها وملاحقة مرتكبيها²³⁹. إلا أن تدخل العامل وحضوره كضابط للشرطة القضائية يخضع لشروط حددها القانون، إذ أنه يجوز له التدخل فيما إذا ارتكبت جناية أو جنحة ضد سلامة الدولة الداخلية أو الخارجية وكان الأمر يقضي الاستعجال أن يجري بنفسه جميع الإجراءات اللازمة للتحقيق. كما يجوز له أن يطلب كتابة من ضباط الشرطة القضائية المختصين للقيام بذلك وذلك فيما إذا كان لا يعلم أن السلطة القضائية قد بدأت في مباشرة القضية.

وفي حالة قيامه باستعمال هذا الحق، فيتعين عليه أن يخبر وكيل الملك بذلك، وأن يتخلى عن القضية للسلطة القضائية خلال الثلاث أيام الموالية لشروعه ذلك، وعليه أيضا أن يرجع جميع الوثائق وأن يسلم جميع الأشخاص الذين وقع عليهم القبض لوكيل الملك.

-الوظائف السياسية للعامل:

أوكلت للعمل مهمة تمثيل جلالة الملك في العمالة أو الإقليم وفق الفصل الأول من ظهير 15 فبراير 1977 فضلا عن كونه مندوبا للحكومة. وقد غطت هذه الاختصاصات التي تم تحديدها حيزا واسعا يتجاوز الحقل الإداري ويهم على السواء السياسة والاقتصاد وكذا الشؤون الاجتماعية.

ويجسد العامل الذي تتم تسميته بظهير شريف وباقتراح من وزير الداخلية السلطة السياسية للحكومة لأن من واجبه أن يخبر الحكومة بتطور الرأي العام في دائرة نفوذه ومن واجبه العمل على تسهيل تطبيق التدابير الحكومية. ولهذا الغرض يحرص العامل على نسج اتصالات وثيقة مع المنتخبين المحليين وممثلي المجموعات الاجتماعية الأساسية.

وباعتباره مندوبا للحكومة فعليه تقوم مسؤولية تزويد السكان بالمعلومات الخاصة بالسياسة الحكومية وعليه الأخبار والإعلام والتفسير، ولذا فهو مطالب بالاتصال بمختلف الفعاليات الاقتصادية والمهنية والرياضية والثقافية. وبجانب هاته المهمة يضطلع العامل بتنفيذ القوانين والنصوص التنظيمية الصادرة عن الحكومة في دائرة نفوذه. فطبقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور يقوم العامل بتنفيذ القوانين والقرارات الحكومية.

²³⁹-الحبيب بيبي: شرح قانون المسطرة الجنائية الجديد (الجزء الأول) سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية (عدد 56) منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. الطبعة الأولى 2004 ص:109.

-العامل أمين السلطة المركزية غير المتمركزة:

ينص الفصل الخامس من ظهير 15 فبراير 1977 على ما يلي: يتولى العامل تنسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة وأعمال المؤسسات العمومية التي لا يتجاوز اختصاصها الترابي نطاق العمالة أو الإقليم. وهكذا تستثنى الإدارة العسكرية، بينما المؤسسات العمومية تخضع بمجموعها إلى هذا التنسيق، وكذلك الشأن بالنسبة لشركات الاقتصاد المختلط التي تستفيد من مساعدات الدولة.

ومن أجل تفعيل دور العامل في مجال التنسيق أنشأت لجنة تقنية للعمالة أو الإقليم،²⁴⁰ والتي حدد تكوينها الفصل 5 من ظهير 15 فبراير 1977 والتي وضحتها الرسالة الملكية الصادرة في 19 نوفمبر 1993، وعلى إثر الرسالة الملكية بعث وزير الداخلية منشورا إلى الولاة والعمال يشرح فيها اختصاصاتهم الجديدة، ودور اللجنة التقنية لعمال الإقليم، كما عمل المنشور على توضيح المقترحات الجديدة التي تضمنها الظهير الصادر في 16 أكتوبر 1996. وتتكون هذه اللجنة من العامل بصفته رئيسا والكتاب العام للعمالة أو الإقليم ورؤساء الدوائر ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المركزية التابعة للدولة ومديري المؤسسات العامة ذات الاختصاص المحلي، وكل شخص يرى العامل أنه من ذوي الأهلية¹ الأقل. ويمكن استدعاؤها كل مرة إذا رأى العامل ذلك مناسبا، وهي تساعد العامل في المهام الرئيسية التالية:

1-المصادقة على جزء من مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخاص بالعمالة أو الإقليم.

2-حسن التنفيذ للأعمال المحددة في مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتنسيق إنجازها.

3-القيام بمهمة التنسيق

4-تنفيذ مقررات مجالس العمالات والأقاليم.

وبموجب ظهير فبراير 1977 والمعدل بمقتضى ظهير 6 أكتوبر 1993 يتوفر العامل على اختصاصات مهمة في الميدان الاقتصادي خاصة من خلال سلطة التنسيق المخولة إليه.

²⁴⁰ حول تشكيل ودور هذه اللجنة انظر: عبد الفتاح البجيوي: مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمركز الإداري بالمغرب. سلسلة

مؤلفات وأعمال جامعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 100، 2014، ص: 123 وما يليها.

¹ منشور حول اختصاصات العامل: دور اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم الصادر عن وزير الدولة في الداخلية والإعلام في 22 نوفمبر 1993، واللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم تجتمع مرة واحدة في الشهر على الأقل.

-العامل وممارسة السلطة الرئاسية

بمقتضى الفصل السادس من ظهير 15 فبراير 1977 يراقب العامل تحت سلطة الوزراء المختصين النشاط العام والموظفين وأعاون المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة المزاويلين عملهم في العمالة أو الإقليم، ويسهر داخل حدود اختصاصاته الترابية على حسن تسيير المصالح العمومية وكل مؤسسة أخرى تستفيد من إعانة الدولة أو الجماعات الترابية، وذلك باستثناء المحاكم.

ويمارس هذه السلطة بصفة مباشرة على مختلف الموظفين التابعين للمصالح الخارجية لوزارة الداخلية تحت سلطة وزير الداخلية باعتباره رجل السلطة الأول في العمالة أو الإقليم، وهو بهذا يشرف على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية.

وبالنسبة لأعاون وموظفي المصالح الخارجية للإدارات المدنية للدولة والمزاويلين عملهم في العمالة أو الإقليم يقوم العامل بالسهر على حسن سير المصالح العمومية، كما يقوم أيضا باطلاع الوزراء المختصين على السلوك العام والخاص لكافة الموظفين وأعاون الدولة، إذ يقوم بتوجيه تقرير سنوي عن سلوك رؤساء المصالح ومساعدتهم المباشرين العاملين في العمالة أو الإقليم، ويجوز له في حالة خطأ فادح يمس السير العادي للمصالح العمومية للدولة توقيف كل عون مسؤول عن الخطأ المذكور، وفي هذه الحالة يجب على العامل إخبار الوزير المختص على الفور بتدبير التوقيف الذي اتخذته²⁴¹، ولا تنطبق هذه المقتضيات على موظفي المحاكم العاملين في العمالة أو الإقليم، كما أن العامل أيضا يطلع سلفا على كل انتقال أو تعيين لرؤساء المصالح الخارجية للوزارات ومساعدتهم المباشرين فيكون له كلمة في كل تعيين أو تنقل لا يخدم مصالح العمالة أو الإقليم.

4- دور العامل في ميدان عدم تركيز الاعتمادات:

تعززت سلطة العامل بألية أخرى نص عليها الفصل السابع من ظهير 15 فبراير 1977 إذ أصبح بإمكان العامل تعيين أمرا مساعدا بدفع النفقات من الاعتمادات المدرجة في حساب الأموال الخصوصية رقم 56/05 الحامل عنوان الأموال الخصوصية للتنمية الجهوية وذلك طبقا للشروط المنصوص عليها في الفصل 64 من المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 بسن نظام للمحاسبة العمومية، ويمكن كذلك للعامل أن عين أمرا مساعدا بدفع نفقات الاستثمار من اعتمادات الميزانية

²⁴¹ -ظهير 6 أكتوبر 1993 رقم 1-93-293 الجريدة الرسمية عدد 4223 بتاريخ 6 أكتوبر 1993 ص 1911.

المتعلقة بالعمليات الخاصة للعمالة أو الإقليم شرط أن تكون مدرجة في لائحة يحددها وزير المالية والسلطة الحكومية المكلفة بالتخطيط والوزراء المعنيين بالأمر²⁴².

1. للعامل دور في الوقاية المدنية والمحافظة على الصحة من خلال التتبع والزيارات الميدانية لمراقبة الوسائل الوقائية للمواد والمحلات أو لتنظيم عمليات الإغاثة والإنقاذ.

2. للعامل دور في ممارسة الحريات العامة المتمثلة في تأسيس الجمعيات والنقابات وضبط التجمعات العمومية والصحافة والنشر من خلال ضوابط تحمي ممارسة هذه الحريات وتحافظ على النظام العام والسلم الاجتماعي؛

3. للعامل دور في تنظيم العمليات الانتخابية بشكل نزيه ومحيد.

إن مختلف هذه الاختصاصات التقليدية تم تحديثها لمواجهة المخاطر المعاصرة بطرق متطورة وتجاوز الأساليب البيروقراطية انسجاماً مع المفاهيم الحديثة للحكامة والاستدراك لبناء جهاز إداري فعال عبر آليات:

◆ التنسيق؛

◆ السرعة في الأداء؛

◆ الانتشار الجيد؛

◆ التدبير عن قرب؛

◆ الاقتصاد في التسيير؛

◆ النهوض بالأمن الاقتصادي والاجتماعي؛

◆ الانفتاح على المحيط.

فأين تتجلى الأدوار التنموية؟

²⁴² -تم تبني عدة نصوص تبين روح مسطرة عدم تركيز الاعتمادات ومن بينها:

مناشير الوزير الأول: رقم 153/ بتاريخ 12 أكتوبر 1974 بشأن الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية رقم 177/د بتاريخ 22 ماي 1975 بشأن مسطرة استعمال الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية رقم 320/د بتاريخ 19 أبريل 1979 في شأن اللامركزية وعدم تركيز الاعتمادات.

-منشور وزير الداخلية رقم 103/م.د.ح بتاريخ 20 ابريل 1979 بشأن عدم تركيز الاعتمادات.

II- الأدوار التنموية الحديثة للعامل:

تعززت اختصاصات العامل بوظيفة مهمة وهي الوظيفة التنموية إذ فضلا عن الاختصاصات التي أنيطت به أصبح للعامل اليوم، وبخاصة مع التوجهات الجديدة لمفهوم السلطة وممارستها، دورا مهما في المجال التنموي، إذ أصبح الاعتقاد راسخا بأن الوظيفة الأمنية لا يمكن أن تستقيم إلا بجعلها ضمن منظور تنموي يهدف إلى جعل الأمن في خدمة التنمية.

فموقع العامل في العمالة أو الإقليم ورئاسته وإشرافه على عمل مجموعة من المصالح تجعل منه محركا أساسا للعملية التنموية، إذ أن سلطاته لا تتوقف فقط في تسيير وتديبر ما يتوفر عليه من إدارات ومرافق بل أيضا في وضع تحريك كل الوسائل الكفيلة بإنعاش العملية الاقتصادية والاستثمارية في دائرة نفوذه.

ولتمكينه من ذلك صدر في 6 أكتوبر 1996 المعدل لظهير 10 أبريل 1957 بشأن تفويض الوزراء لإمضاءاتهم.

وتزداد مسؤولية العامل التنموية من خلال إشرافه ورقابته على عمل المجالس المنتخبة، إذ أن عليه تحريك جميع الفاعلين المحليين من أجل تحقيق تنمية أكبر.

يتطلب تحقيق الأمن الاقتصادي والاجتماعي كمييار حدائي يتحقق به الاستقرار والسلم الاجتماعي، الذي يسعى إلى تحقيقه العامل محليا من خلال تحويل المقاربة الأمنية السائدة في الماضي إلى هم اقتصادي يعمل على حل المشاكل الاجتماعية، عن طريق الإسراع برفع معدلات التنمية الاقتصادية خاصة بالقطاعات المنتجة والتغلب على الإكراهات التي تقلص معدلات نموها في ظل توجهات الدولة المعتمدة على المبادرة الحرة وتشجيع الاستثمارات المحلية والدولية.

ويتوفر العامل على آليات دستورية وقانونية تخول له قيادة الرهان التنموي من خلال:

1. إشرافه على تنفيذ مشاريع وبرامج ومخططات الدولة محليا؛
 2. توفير التنسيق الضروري بين الجهات المعنية لبلوغ الأهداف المرسومة؛
 3. إنعاش النشاط الاقتصادي لقطاعات متعددة كالزراعة والصناعة والسياحة؛
- حيث يقوم بتسوية قضايا اقتصادية متنوعة يلعب فيها دور المحرك والمنعش والمتتبع لتنفيذ سياسة الحكومة من خلال رئاسته لعدة لجان تهم إنعاش كل قطاع.

4. التنسيق بين جميع الأجهزة الإدارية والتقنية المتدخلة في عملية توفير البنية التحتية وتنفيذ المشاريع الحكومية من خلال ترأسه للجنة التقنية للعمالة أو الإقليم التي يجتمع بها بشكل منتظم وتضم كل الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية المحلية.

5. ولتعزيز الدور التنموي للوالي، أسندت إليه مهمة تشجيع المبادرة الخاصة من خلال تقديم المساعدة للمقاولين وتبسيط الإجراءات الإدارية أمام المقاولات عبر آلية المراكز الجهوية للاستثمار التي أحدثت تحت رئاسته، تجسيدا للمفهوم الجديد للسلطة بجعل الإدارة في خدمة المواطن والمستثمر حيث، حققت نتائج مرضية على مستوى إنشاء المقاولات وإنعاش الاستثمار رغم بعض الصعوبات الإجرائية.

إضافة إلى العمل على تسريع انساق النمو الاقتصادي الترابي لمواجهة تحديات التنافسية الدولية، أصبح العامل ملزما أكثر من أي وقت مضى بتوجيه عنايته للتوازنات الاجتماعية الترابية وبذل جهوده واجتهاداته لتحقيق السلم والتماسك الاجتماعي، فبطء النمو الاقتصادي في المغرب لسنين انعكس سلبا على القطاعات الاجتماعية، مما يجعل العامل يتدخل:

1. لما لديه من سلطات لدى القطاع العام والخاص والجماعات الترابية للنهوض بالمجالات الاجتماعية الأساسية كالتشغيل والتعليم والصحة والسكن،

2. اتخاذ عدد من التدابير للتخفيف من ظاهرة الفقر والتمهيش من خلال إشرافه على لجان المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تتكلف بكل برامج ومشاريع المبادرة من الإعداد إلى المتابعة والتقييم؛

3. سهره على تقديم جميع أشكال المساعدات في إطار العمل الاجتماعي التضامني الذي تقوم به مؤسسة محمد الخامس للتضامن.

بجانب الأدوار الاقتصادية والاجتماعية للعامل، هناك وظائف تنموية أخرى يتداخل فيها العمل السياسي بالعمل الإداري من بينها:

1. وظيفة الوساطة والتحكيم: وهي وظيفة تملها صراعات المصالح الفئوية ومختلف النزاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعقد الحياة المهنية للعامل وهنا تبرز بالتحديد مهارة العامل وحذقه الدبلوماسي في صنع الحوار وتسوية الخلافات واستخدام كافة الوسائل للنجاح في مهمته؛

2. وظيفة الإخبار: لما لها من أهمية خاصة سواء لإطلاع الحكومة على الأحداث المحلية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي على أساسها تتخذ قراراتها في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية أو إخبار المواطنين لخلق تواصل بينها وبين المواطن لتوضيح الخطوط العريضة لسياستها:²⁴³

3. ممارسة مهام الشرطة الإدارية الخاصة²⁴⁴ لتنظيم أوجه الحياة العامة في مجالات متعددة

عن طريق:

- ◆ الإذن
- ◆ المنع
- ◆ الترخيص
- ◆ التنظيم
- ◆ المراقبة

على أساس النصوص القانونية والتنظيمية التي تخوله اتخاذ قرارات تنظيمية وفردية تحت

المراقبة القضائية

4. ممارسة الشرطة الاقتصادية: من خلال عدة نصوص لتنظيم وضبط مختلف الأنشطة

الاقتصادية والمهنية وحماية المستهلك؛

5. تنظيم ومراقبة الأسعار على ضوء قانون حرية الأسعار والمنافسة الذي املته التحولات

الاقتصادية والتجارية الدولية، لتنظيم السوق وتلبية حاجيات المستهلك انسجاما مع الضوابط الليبرالية.

من خلال ما سبق، يتضح بأن الوالي او العامل

- ◆ يشرف
- ◆ يتابع
- ◆ يراقب
- ◆ وينسق

²⁴³ محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015. ص: 70.
انظر عبد العزيز أشرفي: الشرطة الإدارية والممارسون لها والنصوص القانونية المنظمة المتعلقة بها. مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة²⁴⁴ الأولى، 2006. ص: 122 وما بعدها.

وهذه الآليات غير كافية لتنزيل مقتضيات الدستور الحالي 2011.

ثالثاً: تعزيز سلطة العامل للقيام بدوره الأمني والتنموي بأسلوب حديث

لا تستطيع الأجهزة الإدارية المركزية القيام بنفسها بالمهام الإدارية، عبر جميع أرجاء التراب الوطني، إلا عن طريق مصالحها اللامركزية التي تحتاج في أداء مهامها إلى:

-إمكانيات مادية وبشرية وتقنية؛

- والى انسجام من دون الإخلال بوحدة الدولة.

وقد بدلت الدولة لتحقيق الانسجام للعمل الحكومي على المستوى المحلي الذي يتعارض مع أسلوب اللاتركيز العمودي، جهوداً متواصلة لترسيخ تنسيق أفقي تحت سلطة العامل من خلال آليات متعددة:

1. رئاسته للجان الإقليمية واللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم؛
 2. اختصاصاته الرقابية والتأديبية اتجاه رؤساء المصالح الخارجية؛
 3. توجيهه تقريراً سنوياً إلى الحكومة عن حالة الاستثمارات المقررة من لدن كل وزارة معنية بالأمر واقتراحه كل تدبير يراه مناسباً؛
 4. إمكانية تعيينه أمراً مساعداً بالصرف لدفع نفقات الاستثمار المتعلقة بعمليات خاصة بالعمالة أو الإقليم.
- كل هذه الإجراءات الهدف منها هو ضمان الوحدة التنظيمية لعمل الوزارات والأشخاص العمومية الأخرى والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، وتعتبر مؤسسة الوالي أو العامل ركيزة أساسية للتركيز باعتباره نقطة التقاء بين فاعلي الإدارة المحلية بشقيها المركزي واللامركزي لذا فهي تحتاج إلى مزيد من الإصلاحات لدعم اختصاصاتها وإمكاناتها للتدبير عن قرب عبر:

1. تكريس اللاتمركز الأفقي والتقليص من المركزية التي لا زالت تعاني منها الإدارة المغربية؛
2. إقراراً توزيع منسجم المصالح اللامركزية؛
3. إعطاء مزيد من الاهتمام للتمركز الإداري وتوفير الإمكانات المادية والبشرية وسلطة اتخاذ القرار للمصالح الخارجية تحت قيادة العامل لتواكب اللامركزية؛

4. دعم عدم اللاتمركز على الصعيد الجهوي وإقرار آلية للتنسيق على هذا المستوى لتحقيق تنمية جهوية متوازنة؛

5. تقوية علاقة الوالي أو العامل بالحكومة وخلق علاقة مباشرة بين العامل ورئيس الحكومة؛

6. إعطاء مزيد من التفويضات للولاة والعمال وتكريسهم كأمرين مساعدين بالصرف لدى المصالح اللامركزية؛

7. تمكين العامل من سلطة فعلية لتدبير مصالح الدولة محليا واتخاذ تصرفات قانونية تمتد إلى القيادة والتنظيم والتسيير، كما نص على ذلك الفصل 145 من الدستور وعدم اقتصره على مهمة التنسيق؛

وفي الختام، يمكن القول رغم هذه الثغرات، فالإصلاحات التي أجرتها السلطات مؤشرات على التحول التدريجي لخلق مناخ جديد، حمل معه إدارة تجديد ممارسة السلطة بتقليص الدور السياسي للعامل لفائدة دوره الإداري، التدبيري والتنموي من أجل تكريس انسجام فعلي في عمل الوزارات محليا تحت قيادة الولاة والعمال.

-العامل والهيئات اللامركزية

يظطلع العامل إضافة إلى الوظائف السالف ذكرها بمهمة تمثيل سلطة الرقابة أو الوصاية سابقا على الهيئات اللامركزية العاملة في مجال نفوذه. وهكذا يمنح ظهير 1977 ومرسوم 20 أكتوبر 1993 بشأن اللاتركيز الإداري دورا في مراقبة وتسيير نشاط المؤسسات العمومية، إلا أنه وفي علاقته بالمؤسسات العمومية لا يعتبر سلطة وصاية على جميع المؤسسات العمومية المتواجدة داخل دائرة نفوذه، إذ أن البعض منها كالجامعات ومكاتب الاستثمار الفلاحي لا يملك اتجاهها العامل سلطة الوصاية إلا أنها مطالبة بالإدلاء ببعض المعلومات اللازمة لإخبار مجالس العمالات والأقاليم وفق منشور وزير الداخلية 22 نوفمبر 1993.

وفي علاقته بالجماعات الترابية، والتي هي الجهات والعمالات والأقاليم والمجالس الجماعية الحضرية والقروية، يقوم بتمثيل السلطة الوصية (وزارة الداخلية)، من خلال أوجه مختلفة بدءا من المراحل الأولى لعملية انتخاب الأجهزة المسيرة لها مروراً بمرحلة فرز الأصوات وإعلان النتائج وانتهاء بعمل وسلطات هذه المجالس من خلال الرقابة على أعضائها أو على أعمالها أو على أموالها.²⁴⁵

²⁴⁵ انظر في هذا السياق القوانين التنظيمية الثلاث الخاصة بالجماعات الترابية 111.12-111.13-111.14 الصادرة سنة 2015.

وانطلاقاً من حجم وطبيعة الصلاحيات الممنوحة للعامل يتضح التصور والمنطق الذي يحكم الدولة في مجال التدبير الإداري للوحدات الترابية، إذ أن الحضور القوي والكثيف للعامل على صعيد الإدارة المركزية مع اللاتمرکز أو على صعيد اللامركزية يكشف عن هيمنة الإدارة المركزية، وخاصة ممثلي وزارة الداخلية على مختلف المستويات الإدارية الأخرى لاسيما المنتخبة، الأمر الذي يضع مسؤولية أكبر على الوحدات اللامركزية وخاصة الجماعات الترابية في تحقيق الأهداف المرجوة منها والتي حكمها إنشائها.

الفرع الثاني: رجال السلطة التبعيون

وهم أصناف متعددة:

1-الكاتب العام للعمالة أو الإقليم:

يتم تعيينه من قبل وزير الداخلية، وقد حدد الفصل 30 من ظهير 1 مارس 1963 اختصاصه في مساعدة العامل، وكذا الإشراف على أعمال مصالح العمالة أو الإقليم، ويساعده أيضاً في القيام بمهام التنسيق العام ويمثل العامل إذا عاقه عائق في سائر اختصاصاته، ما لم يصدر وزير الداخلية مقرر بخلاف ذلك.

2-الباشا:

يشرف الباشا على المقاطعات الحضرية، ويمثل السلطة التنفيذية داخلها ويقوم بأعمال سلطات التنظيم انسجاماً مع صفته كرجل سلطة ويقوم بتنفيذ صلاحياته تحت إشراف العامل، وبمقتضى التعديل الذي أدخل على ظهير 15 فبراير 1977 في سنة 1982 أنيطت بالباشا مهام شبيهة بمهام العامل حيث أنه أصبح المسؤول عن تنفيذ الظهائر والقوانين واللوائح وكذا تنفيذ القرارات الصادرة عن الإدارة.

3-رئيس الدائرة :

يقوم رئيس الدائرة بتمثيل السلطة التنفيذية ويعمل تحت إشراف العامل على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات، وكذا الحفاظ على النظام العام والسكينة العامة ويضطلع أيضاً بتنشيط ومراقبة عمل المقاطعات التي توجد في حدود الدائرة، وذلك تحت إشراف العامل.

4-القائد:

يمثل كل من القائد والعامل عمودان ضروريان في التنظيم الإداري، يمارس مهامه تحت إشراف ومراقبة رئيس الدائرة، إذ يقوم بتأمين العديد من المهام على صعيد مقاطعته حيث يقوم بأعمال التدبير المتعلقة بالمرافق الإدارية الترابية وتقديم المساعدة للمجالس الجماعية، إذ يعتبر مخاطبا مفضلا للجماعات وكذا محاورا مهما خاصة فيما يتعلق بحل بعض المشاكل والتوترات التي تحدث داخل الجماعة²⁴⁶.

وقد أنيط بهم مهمة تمثيل السلطة التنفيذية، ويمارسون مهمة الحفاظ على الأمن والنظام العام، وكذا مساعدة وإرشاد المجالس الجماعية في مهامها الإدارية وفي تنفيذ أشغال التهيئة والتجهيز الجماعي، ويتخذون في هذا الصدد جميع التدابير اللازمة. وفي مجال تدخله يقوم أيضا القائد بدوره في تتبع أعمال نشاط الجمعيات والهيئات المدنية²⁴⁷.

وقد راهنت الدولة منذ الاستقلال على مؤسسة القائد لرفع تحدي التنمية الاقتصادية والاجتماعية القروية،²⁴⁸ حيث يقترح على المجالس الجماعية القروية ولجانها كل النقط الهامة لتحقيق التنمية ويمدهم بكل المعلومات والبيانات والاحصائيات المتعلقة بإعداد البرامج والمخططات الخاصة بالتنمية القروية، وتلك التي تنوي الدولة إنجازها فوق تراب الجماعة.

5-الخليفة الحضري أو خليفة القائد:

أشار المرسوم الخاص برجال السلطة إلى أن الخلفاء يقومون بالنيابة عن رؤساء المقاطعات الحضرية والقروية (الباشوات والقواد) في حالة غيابهم أو توقيفهم أو حدث أي مانع دون ممارستهم لمهامهم.

وفي العديد من المدن يقوم الخلفاء بتأييد مهام رئيس المقاطعة ويسمون بالخلفاء الحضريون، ودرجة الخليفة تناسب مع المرتبة الأخيرة في هرمية وتراتبية رجال السلطة، ومنصب الخليفة لا يتناسب

²⁴⁶-SAMADI (M): le pouvoir local quel rôle pour l'agent d'autorité ? Mémoire du diplôme de cycle supérieur E.N.A 1994, p :

45.

²⁴⁷-دورية رقم 205 الصادرة عن وزير الدولة في الداخلية 26 أبريل 1994.

²⁴⁸الحاج شكرة: مرجع سابق ص: 128.

مع بنية إدارية محددة كما هو الأمر بالنسبة للقائد أو رئيس الدائرة أو الباشا أو العامل فمناصبه هو عادة بالوكالة أو النيابة²⁴⁹.

والجدير بالذكر أنه إضافة إلى رجال السلطة يوجد أعوان للسلطة يساهمون بشكل كبير في تسهيل مأمورية ممثلي السلطة التنفيذية، إذ أنهم يضطلعون إلى جانب رجل السلطة بكفالة وضممان الربط بين الساكنة ومختلف مستويات الإدارة²⁵⁰، ويضمنون أيضا الامتداد السلطوي والسياسي لأجهزة الدولة.

غير أن ما يعيق عمل هذه الفئة من الأعوان هو غياب تأطير قانوني لمهامها من خلال عدم وجود نظام قانوني محدد مشابه لباقي الأعوان الآخرين، فهم يعينون من قبل العامل ويتلقون تعويضات شهرية عن مهامهم الإدارية.

وفي ظل غياب نظام أساسي يحدد واجبات وحقوق هذه الفئة، قامت وزارة الداخلية بإصدار مجموعة من النصوص القانونية بهدف تحسين التعويضات المالية الممنوحة لهم (1). فمند سنة 1976، وبموجب الظهير الشريف بمثابة قانون المالية ل 27 دجنبر 1976، أصبح بموجب الشيخوخ والمقدمين والعريفات (الشبه الرسميين) يتقاضون أجورهم من الميزانية العامة للدولة.

وتوالت النصوص التي هدفت تحسين الوضعية المادية لهذه الفئة، إذ صدر مرسوم 29 شتنبر 1986 ومرسوم 5 دجنبر 1996 وكان آخرها المرسوم الصادر في 14 يوليوز 2016 الذي ميز بين مساعدي السلطة الحضريون (الشيخوخ والمقدمين والعريفات)، والدين يستفيدون من تعويض عن المهام وعن التمثيل وتعويض عن التجول، وبين الشيخوخ و المقدمين القرويين الذين يتم تعيينهم بموجب قرار لعامل العمالة أو الإقليم الذين اصبحوا يتقاضون تعويضا شهريا عن الخدمات المقدمة في حدود 2500 درهم لفائدة الشيخوخ و 2000 درهم لفائدة المقدمين

²⁴⁹ - SAMADI (M): le pouvoir local quel rôle pour l'agent d'autorité op.cit p:47

²⁵⁰ - عبد الحافظ آدمينو: نظام البيروقراطية الإدارية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق أكادال 2002 ص: 139.

القسم الثاني:

الإدارة اللامركزية

تعد اللامركزية الإدارية إحدى الركائز المهمة في بنية التنظيم الإداري المغربي، هذا النظام يرتكز على الجماعات الترابية التي تبت في القضايا والأمور ذات الطابع الجهوي والإقليمي والجماعي، هذا ما ينص عليه الدستور المغربي لسنة 1996 في فصله 100 على أن الجماعات الترابية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات ولا يمكن إحداث أي جماعة ترابية أخرى إلا بقانون.

وقد جاء دستور المملكة لعام 2011 لإرساء نظام جديد للحكومة الترابية يقوم على مبادئ التدبير الحر، والتضامن، وربط المسؤولية بالمحاسبة.²⁵¹

صدرت في السابع من يوليوز 2015 ثلاثة قوانين تنظيمية تشكل الإطار القانوني الناظم للتنظيم الترابي اللامركزي في المغرب:

◆ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

◆ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

◆ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

سنتناول في هذا القسم الإدارة اللامركزية من خلال الحديث عن الجهات (الفصل الأول) ومجالس العمالات والأقاليم (الفصل الثاني) ثم الجماعات (الفصل الثالث).

²⁵¹ الفصل 136 من الدستور 2011: «التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن: ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة»

الفصل الأول:

الجهات

تعرف الجهة في القانون التنظيمي رقم 111.14 بأنها جماعة ترابية ذات شخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري، تشكل مستوى الحكامة الترابية الأعلى للمملكة²⁵²، وتمتع الجهات بالاستقلالية في تدبير شؤونها المحلية في حدود الاختصاصات المنوطة بها دستوريا وقانونيا.

وقد أفرز دستور 2011 نقلة نوعية في منزلة الجهة، إذ ارتقت من جماعة محلية إلى جماعة ترابية تتصدر هرم التنظيم الترابي.

يقسم التراب الوطني المغربي طبقا للنصوص الترابية إلى اثني عشرة جهة (12)²⁵³، تمثل الإطار الترابي الملائم لتطبيق مبدأ الجهوية المتقدمة. ويتعلق الأمر:

- ◆ جهة طنجة، تطوان، الحسيمة ومركزها طنجة، أصيلة.
- ◆ جهة الشرق ومركزها وجدة، أنكاد.
- ◆ جهة فاس مكناس ومركزها فاس
- ◆ جهة الرباط، سلا، القنيطرة ومركزها الرباط.
- ◆ جهة بني ملال، الخنيفرة ومركزها بني ملال.
- ◆ جهة الدار البيضاء، سطات ومركزها الدار البيضاء.
- ◆ جهة مراكش، أسفي ومركزها مراكش.
- ◆ جهة درعة، تافيلالت ومركزها الرشيدية.
- ◆ جهة سوس، ماسة ومركزها أكادير، إداوتنان.
- ◆ جهة كلميم، واد نون ومركزها كلميم.
- ◆ جهة العيون، الساقية الحمراء ومركزها العيون.
- ◆ جهة الداخلة، وادي الذهب ومركزها وادي الذهب.

²⁵² المادة 3 القانون التنظيمي رقم 111.14

²⁵³ المادة الأولى من مرسوم رقم 2.15.40 بتاريخ 20 فبراير 2015 متعلق بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها

وقد صدر مرسوم رقم 2.15.716 يوم 23 سبتمبر 2015 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر بتاريخ 2 ديسمبر 1959 فيما يخص التقسيم الإداري، حيث نص على أنه تنقسم المملكة إلى اثني عشرة (12) ولاية جهة تضم اثنين وستين (62) إقليمًا وثلاث عشرة (13) عمالة وثمان (8) عمالات المقاطعات.

المبحث الأول: اختصاصات الجهة

من بين مهام الجهة داخل دائرتها الترابية، تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، من خلال تنظيمها وتنسيقها وتتبعها، خاصة عبر تعزيز جاذبية المجال الترابي وتقوية تنافسيته الاقتصادية، وتأمين الموارد الطبيعية، وخلق فرص الشغل مع تشجيع الاستثمار، دون أن يمس ذلك إحترام السياسات والاستراتيجيات العامة للدولة.

إختصاصات الجهة وردت مفصلة في المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات وتأخذ هذه الاختصاصات ثلاثة مستويات في توزيع الاختصاصات: فهناك الاختصاصات الذاتية، وهناك الاختصاصات المشتركة مع الدولة وأخيرا هناك الاختصاصات المنقولة

المطلب الأول: الاختصاصات الذاتية

هي الاختصاصات التي تمنح للجهة بشكل حصري في الميادين المرتبطة مباشرة بالتنمية الجهوية، لقد وردت الاختصاصات الذاتية للجهة مفصلة في المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، وتشمل: إعداد وتنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب مع وضع برنامج التنمية الجهوية الخاص بها، وتسهر على تديير وصيانة شبكة الطرق الجهوية، وتطوير مجالات الاستثمار والمقاولات والتشغيل، إضافة إلى تنمية الثقافة والفن.

المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة

هي الاختصاصات التي تمارس مع الدولة أو مع الجماعات الترابية الأخرى بشكل تعاقدى، وتتعلق بمجالات تستلزم التنسيق والتكامل. حيث تهتم في المجال الاقتصادي بتعزيز جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية وكذا خلق فرص الشغل، وفي المجال القروي بتأهيل العالم القروي وتنمية المناطق الجبلية والواحات وفك العزلة، وتعمل أيضا في المجال الاجتماعي على التأهيل والمساعدة الاجتماعية وإنعاش السكن والرياضة، وفيما يخص المجال البيئي على حماية الموارد الطبيعية ومكافحة

التلوث والتصحر، إضافة إلى دورها في المجال الثقافي والسياحي من خلال تثمين التراث ودعم الثقافة المحلية وإنعاش السياحة.

المطلب الثالث: الاختصاصات المنقولة

هي الاختصاصات التي تنقلها الدولة إلى الجهة عند توفر قدرتها على ممارستها، وفق مبدأي التفريع والتدرج، مع توفير الموارد اللازمة، وتشمل مجالات كالتجهيزات والبنى التحتية والصحة والتعليم والطاقة والبيئة، مع مراعاة التدرج والتمايز بين الجهات²⁵⁴، ولا يمكن تحويلها إلى اختصاصات ذاتية إلا بتعديل القانون التنظيمي.

المبحث الثاني: صلاحيات المجلس الجهوي

يمارس مجلس الجهة عدة صلاحيات، ويمكن تلخيصها في ثلاث مجالات أساسية:²⁵⁵

المطلب الأول: مجال التنمية وإعداد التراب

يتولى مجلس الجهة إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، ويقوم بإحداث وتنظيم المرافق العمومية التابعة للجهة، وتنظيم إدارتها، إضافة إلى إحداث شركات التنمية الجهوية أو المساهمة فيها

المطلب الثاني: المجال المالي وأملاك الجهة

يتولى المجلس بإعداد والتصويت على ميزانية الجهة وتحديد الرسوم والأتاوى وأسعار الخدمات، بالإضافة إلى تدبير الاعتمادات المالية (فتح، تحويل، زيادة) واللجوء إلى الاقتراض ومنح الضمانات إلى جانب تدبير أملاك الجهة (اقتناء، صيانة، تفويت) وقبول الهبات والوصايا

المطلب الثالث: مجال التعاون والشراكة

يقوم المجلس بإبرام اتفاقيات الشراكة مع القطاعين العام والخاص والتعاون مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية وأيضا الانخراط في المنظمات المهتمة بالشأن المحلي والمشاركة في مجموعات الجهات أو الجماعات الترابية فيما يخص الصلاحيات الاستشارية، يتم استشارة مجلس الجهة من طرف الدولة في السياسات القطاعية التي تهم الجهة والمشاريع والتجهيزات الكبرى داخل تراب الجهة.

²⁵⁴ المادة 95 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

²⁵⁵ ابراهيم كومغار: مرجع سابق، ص: 99 و100 و101

الفصل الثاني: **العمالات والأقاليم**

تعد العمالات والأقاليم جماعات ترابية ذات شخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري، تتوزع العمالات والأقاليم بين المدن الكبرى حيث تسمى عمالات، وباقي المناطق الترابية حيث تسمى أقاليم.

المبحث الأول: أجهزة العمالة أو الإقليم

يؤلف مجلس العمالة أو الإقليم من أعضاء ينتخبون بالاقتراع غير المباشر، ويتولى المجلس التداول في مختلف الشؤون لها علاقة بتدبير العمالة أو الإقليم، والتصويت على الميزانية ومراقبة تنفيذها يتوفر مجلس العمالة أو الإقليم على سلطة تداولية وسلطة تنفيذ مقرراته التي نهم الاختصاصات المتنوعة التي يمارسها طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم²⁵⁶.

طبقا للمادة 102 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية²⁵⁷، ينتخب أعضاء مجالس العمالات والأقاليم من طرف هيئة ناخبة تتألف من أعضاء مجالس الجماعات التابعة للعمالة أو الإقليم المعني عن طريق الاقتراح 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.

طبقا لنفس المادة 102 من القانون التنظيمي رقم 59.11 فإن عدد الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس العمالة أو الإقليم يختلف تبعا لعدد السكان المثبت في الإحصاء الرسمي لسنة 2014 وذلك كما يلي:

- ◆ 11 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي لا يفوق عدد سكانها 150.000 نسمة
- ◆ 13 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يتراوح عدد سكانها بين 150.001 و 200.000 نسمة

²⁵⁶ ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7) يوليو (2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات

والأقاليم.. تم نشره في الجريدة الرسمية عدد 6300 بتاريخ 23 يوليو 2015

²⁵⁷ ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21) نوفمبر (2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق

بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية المشار إليه سابقا

◆ 15 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يتراوح عدد سكانها بين 200.001 و 300.000 نسمة

◆ 17 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يتراوح عدد سكانها بين 300.001 و 400.000 نسمة

◆ 19 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يتراوح عدد سكانها بين 400.001 و 500.000 نسمة

◆ 21 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يتراوح عدد سكانها بين 500.001 و 600.000 نسمة

◆ 23 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يتراوح عدد سكانها بين 600.001 و 700.000 نسمة

◆ 25 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يتراوح عدد سكانها بين 700.001 و 800.000 نسمة

◆ 27 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يتراوح عدد سكانها بين 800.001 و 900.000 نسمة

◆ 29 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يتراوح عدد سكانها بين 900.001 و 1.000.000 نسمة

◆ 31 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يفوق عدد سكانها 1000.000 نسمة.

◆ يعقد المجلس دورتين عاديتين في السنة، ويمكن أن ينعقد في دورات استثنائية وفق الشروط المقررة في القانون التنظيمي.

المبحث الثاني: رئيس مجلس العمالة أو الإقليم

يعد رئيس مجلس العمالة أو الإقليم الجهاز التنفيذي للمجلس، حيث ينتخب من بين أعضائه خلال الجلسة الأولى التي يعقدها المجلس بعد تجديده، وذلك وفق الشروط والإجراءات المنصوص عليها في المادة 12 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

ينتخب رئيس المجلس من بين أعضائه في أول اجتماع للمجلس المجدد، ويتمتع بالسلطة التنفيذية اللازمة لتنفيذ مقررات المجلس²⁵⁸، ويمثل العمالة أو الإقليم في جميع الأعمال القانونية ومع السلطات العمومية.

يمثل رئيس مجلس العمالة أو الإقليم هذه الوحدة الترابية أمام القضاء وفي جميع الأعمال القانونية، ويعتبر المخاطب الرسمي باسمها لدى السلطات العمومية، مما يؤكد مكانته القانونية والإدارية داخل التنظيم الترابي²⁵⁹.

المبحث الثالث: الأجهزة الاستشارية

تنص مقتضيات القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم على إحداث أجهزة استشارية إلى جانب مجلس العمالة أو الإقليم من أجل تعزيز الديمقراطية التشاركية مع إشراك مختلف الفاعلين في تدبير الشأن المحلي.

وحسب المادة 111 من نفس القانون، لدى كل مجلس عمالة أو إقليم جهازان استشاريان:

هيئة المساواة وتكافؤ الفرص والمقاربة النوعية

مهمتها إدماج مبدأ المساواة بين الجنسين ومقاربة النوع في السياسات والبرامج التنموية، حيث تقدم اقتراحات للمجلس بهدف ضمان تكافؤ الفرص بين الرجال والنساء، وتعزيز العدالة الاجتماعية داخل تراب العمالة أو الإقليم²⁶⁰.

هيئة المجتمع المدني والكفاءات

تهدف إلى إشراك فعاليات المجتمع المدني والخبرات المحلية في إعداد وتتبع برامج التنمية، وذلك من خلال تقديم آراء استشارية وتوصيات، وهذا يساهم في إشراك المواطنين في اتخاذ القرار²⁶¹.

تلعب هذه الهيئات أهمية كبيرة في تعزيز الديمقراطية التشاركية وتمكن من إشراك المواطنين في تدبير الشأن المحلي مما يساعد المجلس على اتخاذ قرارات أكثر فعالية²⁶².

²⁵⁸ المادة 49 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

²⁵⁹ المادة 50 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

²⁶⁰ المادة 111 من القانون التنظيمي 112.14

²⁶¹ المادة 111 من القانون التنظيمي 112.14

²⁶² يرتبط هذا التوجه بمقتضيات دستور 2011، خاصة الفصل 139 الذي ينص على إشراك المواطنين والمواطنات في إعداد وتتبع السياسات العمومية

المبحث الرابع: اختصاصات العمالة أو الإقليم

تقوم العمالة أو الإقليم بدور مهم في تحقيق التنمية المحلية، من خلال المجلس التابع لها، الذي يعمل بتعاون مع باقي الجماعات الترابية. وقد نصت المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 112.14 على أن العمالة أو الإقليم تتولى، داخل مجالها الترابي، مهام مرتبطة أساسا بالتنمية الاجتماعية، خاصة في الوسط القروي والمجالات الحضرية. وتشمل هذه المهام دعم التعاون والتضامن بين الجماعات الموجودة داخل نفوذها، والعمل على توفير التجهيزات الأساسية، ولا سيما في العالم القروي. كما تمارس هذه الاختصاصات عبر إنجاز أعمال ومشاريع، وتقديم خدمات تهم التنمية الاجتماعية ومحاربة الهشاشة في مختلف القطاعات، مع احترام توجهات الدولة وسياساتها في هذه المجالات²⁶³.

تنظم اختصاصات العمالة أو الإقليم إلى ثلاثة أنواع من الاختصاصات وهي:

المطلب الأول: الاختصاصات الذاتية

الاختصاصات الذاتية للعمالة أو الإقليم هي صلاحيات تمارسها بشكل مباشر، وتشمل مجالات التجهيز والتنمية الاجتماعية، خاصة في الوسط القروي، مثل النقل المدرسي، وصيانة المسالك، والحد من الفقر والهشاشة، وتشخيص الحاجيات في الصحة والتعليم والثقافة. وقد نصت عليها المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، كما يقوم المجلس بإعداد برنامج تنمية لست سنوات يركز على تحديد الحاجيات والأولويات لتحقيق تنمية متوازنة ومستدامة

المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة

هي تلك الاختصاصات التي تمارس بتعاون مع الدولة أو باقي الجماعات الترابية، طبقا لمبدأي التدرج والتميز، وترتكز على آليات التنسيق والتعاقد لتحقيق نجاعة أكبر. وقد نصت عليها المادة 86 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، وتحدد في تأهيل العالم القروي في مجالات الصحة والتكوين والبنيات التحتية، وتنمية المناطق الجبلية والواحات، وتعميم الماء والكهرباء، وفك العزلة، والمساهمة في صيانة الطرق الإقليمية، وأيضا التأهيل الاجتماعي. كما يمكن للعمالة أو الإقليم المساهمة في تمويل مشاريع أو خدمات عمومية خارج اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقد مع الدولة إذا كان ذلك يساهم في تحقيق أهداف التنمية.

²⁶³ ابراهيم كومغار: مرجع سابق، ص: 123

المطلب الثالث: الاختصاصات المنقولة

هي تلك التي تنقلها الدولة إلى العمالة أو الإقليم مع توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة، من أجل توسيع اختصاصاتها بشكل تدريجي. وقد نصت عليها المادة 89 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، وتشمل مجالات التنمية الاجتماعية، وإحداث وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة، خاصة في الوسط القروي، مع مراعاة مبدأي التدرج والتمايز بين العمالات والأقاليم.

الفصل الثالث:

الجماعات

تعد الجماعات الترابية إحدى الركائز الأساسية لنظام اللامركزية في المغرب، حيث تشكل المستوى الأقرب إلى المواطنين، وتضطلع بدور مهم في تدبير الشأن المحلي وتحقيق التنمية. وهذا ما كرسه دستور 2011، خاصة في الفصل 135 الذي ينص على تمتع الجماعات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. وفي نفس التوجه، أكد القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات في المادة 2 أن الجماعات تعد وحدات ترابية مستقلة تمارس اختصاصاتها في إطار مبدأ التدبير الحر.

وفيما يخص أنواع الجماعات، كان التشريع السابق يميز بين الجماعات الحضرية والقروية. فالجماعات الحضرية هي التي تندرج ضمنها المدن والمراكز الحضرية، بينما الجماعات القروية موجودة خارج المدار الحضري وتشمل الأرياف والمناطق النائية. غير أن القانون التنظيمي 113.14 جاء بمقاربة جديدة تركز على توحيد النظام القانوني للجماعات مع مراعاة خصوصيات كل وسط.

ومنه تطور اللامركزية في المغرب من نظام مزدوج (حضري/قروي) إلى نظام موحد، يعكس إرادة المشرع في تحديث التنظيم الترابي وتحقيق فعالية أكبر²⁶⁴.

المبحث الأول: أجهزة الجماعة

المطلب الأول: المجلس الجماعي

تتكون أجهزة الجماعة من المجلس الجماعي ورئيسه ونوابه. ويعد المجلس الجماعي أهم جهاز داخل الجماعة، يتم انتخاب أعضائه مباشرة من طرف المواطنين لمدة ست سنوات. ويتولى هذا المجلس مناقشة واتخاذ القرارات التي تهم تدبير شؤون الجماعة، مثل التصويت على الميزانية والموافقة على المشاريع والخدمات العمومية، وذلك تماشياً مع ما ينص عليه القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

وحرص المشرع على تعزيز التمثيلية النسائية داخل المجالس الجماعية وذلك باعتماده على آليات انتخابية تضمن حضور النساء، توافقا مع مبدأ المساواة والتناصف الذي أقره دستور 2011 في الفصل 19.

²⁶⁴ محمد أمين بن عبد الله، كتاب Contribution à la doctrine du droit administratif marocain (طبعة 2008)

المطلب الثاني: رئيس مجلس الجماعة

ينتخب رئيس مجلس الجماعة من بين أعضاء المجلس خلال الجلسة الأولى، ويتولى السلطة التنفيذية الجماعية، حيث يسهر على تنفيذ مداورات المجلس، ويدير المصالح الإدارية للجماعة، ويمارس أيضا السلطة الرئاسية على الموظفين، كما تنص عليه مقتضيات المواد 55 و94 وما يليها من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

إن رئيس الجماعة يشكل محور العمل التنفيذي المحلي، باعتباره حلقة وصل بين القرار التداولي والتنفيذ الإداري²⁶⁵.

يتمتع الرئيس بصلاحيات في مجال الضبط الإداري، حيث يصدر قرارات تنظيمية تتعلق بالنظافة والصحة والسكينة العامة وحركة السير، وهذا يعد من ضمن اختصاصات الشرطة الإدارية المحلية.

المطلب الثالث: النواب

يتم انتخابهم من بين أعضاء المجلس لمساعدة الرئيس في أداء مهامه، ويقومون مقامه في حالة غيابه، ويحدد عددهم حسب حجم الجماعة وعدد سكانها، وفق ما تنص عليه المادة 16 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

ثلاث نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ أو يقل عدد أعضائها عن 13.

أربعة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 15.

خمسة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 23.

ستة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 25 ويقل عن 35.

سبعة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 35 ويقل عن 43.

ثمانية نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 43 ويقل عن 51.

تسعة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 51 ويقل عن 61.

عشرة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 61 فما فوق

²⁶⁵ محمد أمين بن عبد الله مرجع سابق ذكره

المبحث الثاني: اختصاصات الجماعة

تقوم الجماعة بتدبير شؤون المواطنين والمواطنات داخل ترابها وذلك بتقديم خدمات القرب وتنظيمها ومواكبتها. تمارس الجماعة مجموعة من الاختصاصات التي تؤثر في الحياة اليومية، وتنقسم إلى اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، وأخرى منقولة إليها منها

المطلب الأول: الاختصاصات الذاتية

تتجلى اختصاصات الجماعة في عدة ميادين أساسية تمس الحياة اليومية، حيث تتولى في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبع تنفيذه وتقييمه المدرج في القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

في مجال التعمير وإعداد التراب، تختص الجماعة بإعداد وثائق التعمير ومنح رخص البناء والسكن والتجزئة، وفق القوانين المعمول بها، وهو ما تؤطره مقتضيات القانون التنظيمي 113.14 وكذا قوانين التعمير

تتولى الجماعة إنشاء الطرق داخل مجالها الترابي وصيانتها، مما يساهم في تسهيل التنقل وفك العزلة

تتولى الجماعة تدبير المرافق العمومية الجماعية، كالأسواق والمناطق الصناعية ووسائل النقل والحدائق والمقابر والمجازر، من أجل ضمان استمرارية الخدمات العمومية، وهو ما تؤكده مقتضيات القانون التنظيمي 113.14

وفيما يخص الخدمات البلدية، تتكلف الجماعة بمهام التطهير السائل والصلب، وجمع النفايات المنزلية ومعالجتها، حفاظا على الصحة العامة والبيئة.

المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة

الاختصاصات المشتركة هي المهام التي تقوم بها الجماعة بالتعاون مع الدولة لتكون أكثر فعالية، ويتم ذلك عبر اتفاق أي تعاقد بينهما، حسب المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. وتتضمن هذه الاختصاصات مجالات كتنمية الاقتصاد المحلي، خلق فرص الشغل، حماية التراث، وتشجيع الاستثمار، وأيضا إنجاز بعض المرافق الاجتماعية والثقافية مثل دور الشباب والمراكز الاجتماعية والمرافق الرياضية.

المطلب الثالث: الاختصاصات المنقولة

الاختصاصات المنقولة هي المهام التي تنقلها الدولة أو الجهة أو العمالة أو الإقليم إلى الجماعة وفق مبدأ التفريع، مع توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة، ويهدف ذلك إلى توسيع اختصاصاتها بشكل تدريجي. وتشمل هذه الاختصاصات مجالات كحماية التراث التاريخي والثقافي، الحفاظ على المواقع الطبيعية، وإنشاء وصيانة المنشآت المائية. ويتم نقل هذه الاختصاصات مع مراعاة مبدئي التدرج والتمايز بين الجماعات، ولا يمكن تحويلها إلى اختصاصات ذاتية.

الفصل الرابع:

رقمنة خدمات الجماعات الترابية وتحول آليات الرقابة الإدارية

في إطار التحديث المستمر لهيكل الدولة، لم تعد الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها (جهات، عمالات وأقاليم، جماعات) بمنأى عن ثورة التحول الرقمي، بل أصبحت ملزمة بالانخراط الفعلي في الاستراتيجية الوطنية للانتقال الرقمي، استجابةً لمتطلبات التنمية المحلية وتفعيلاً لمقتضيات القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية. ويمكن دراسة هذا التحول من خلال مبحثين أساسيين:

المبحث الأول: الإطار المؤسسي والعملي لرقمنة الخدمات الترابية

يندرج التوجه الاستراتيجي نحو إرساء دعائم إدارة محلية إلكترونية ضمن حتمية مسيرة التنظيم الإداري المغربي للتحولات التكنولوجية المتسارعة، وتزليل مقتضيات النموذج التنموي الجديد الذي جعل من الرقمنة رافعة أساسية للتحديث. ويهدف هذا الخيار بالأساس إلى إحداث قطيعة معرفية وعملية مع الممارسات البيروقراطية الكلاسيكية التي طالما اتسمت بالبطء وتعقيد المساطر، سعياً نحو تجويد الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين والمستثمرين على حد سواء. فضلاً عن ذلك، تعتبر رقمنة الإدارة الترابية آلية محورية لتكريس مبادئ الحكامة الجيدة والشفافية في المرفق العام، وتفعيلاً حقيقياً لمبدأ التدبير الحر الذي يمنح الجماعات الترابية استقلالية أوسع في تدبير شؤونها استجابةً لتطلعات الساكنة²⁶⁶.

وعلى صعيد الممارسة العملية، لم يبقَ هذا التحول حبيس النصوص القانونية والتنظيمية (وعلى رأسها القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية)، بل تجسد فعلياً من خلال إحداث وتعميم مجموعة من المنصات الرقمية الوطنية المشتركة. هذه المنصات أضحت اليوم تشكل الفضاء المؤسسي والقانوني المعتمد لتدبير الشأن المحلي وتقديم الخدمات، معوضاً بذلك الفضاء المادي التقليدي (الشبابيك الإدارية). وقد سمح هذا الانتقال بتأسيس ما يُعرف بـ الترابط البيني بين مختلف المتدخلين، مما جعل الإدارة الترابية أكثر مرونة وقدرة على الاستجابة الفورية لطلبات المواطنين دون الحاجة إلى تنقلهم الفعلي²⁶⁷.

²⁶⁶ محمد الأعرج: التنظيم الإداري المغربي، مبادئ وتطبيقات، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017، ص: 145

²⁶⁷ أحمد بوعشيق: تحديث الإدارة العمومية بالمغرب، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2019، ص: 88

ومن أبرز النماذج العملية التي أحدثت طفرة نوعية في هذا الصدد؛ نجد منصة رخص (Rokhas) التي وحدت ورقمنت مساطر تسليم الرخص الاقتصادية ورخص التعمير بشكل متكامل. لقد أسهمت هذه المنصة في إنهاء عهد الاحتكاك المباشر بين المرتفق والموظف، وقضت على البطء الإداري وتعدد المتدخلين، مما عزز من مناخ الثقة وشجع على الاستثمار المحلي. وفي ذات السياق المرفقي، تبرز منصة وثيقتي (Watiqati) كألية رقمية رائدة مخصصة لاستصدار الوثائق الإدارية (كشواهد الحالة المدنية) عن بُعد، مما خفف العبء المادي والزمني عن المواطن والإدارة في آن واحد²⁶⁸.

ولم تقتصر جهود الرقمنة على علاقة الإدارة بالمرتفقين فقط، بل امتدت لتشمل التدبير الداخلي للهيئات المنتخبة، وهو ما يتجلى بوضوح في إطلاق منصة مجالس (Majalisu). فقد خُصصت هذه المنصة للتدبير اللامادي لدورات مجالس الجماعات الترابية، بدءاً من توجيه الاستدعاءات، مروراً بإعداد جدول الأعمال، وصولاً إلى تدوين المقررات والمصادقة عليها إلكترونياً. إن هذه الآليات التكنولوجية المتطورة لم تكتفِ بتسهيل ولوج المواطنين للخدمات، بل أحدثت ثورة حقيقية وعميقة في الهندسة الإدارية وطريقة اشتغال المجالس المنتخبة، حيث نقلت تدبير الشأن العام المحلي من طابعه التقليدي إلى طابع حداثي يتسم بالسرعة، التوثيق الدقيق، والمشروعية الرقمية²⁶⁹.

المبحث الثاني: أثر الرقمنة على تحديث آليات الرقابة الإدارية

لعل الأثر الأبرز والأعمق لهذه الثورة الرقمية، والذي يكتسي أهمية بالغة في فقه التنظيم الإداري الحديث، هو ذلك الانعكاس المباشر والجوهرى على مفهوم وممارسة الرقابة الإدارية (التي كانت تسمى سابقاً بالوصاية الإدارية). هذه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية، ممثلة في الولاية وعمال العمالات والأقاليم، لم تعد محكومة بالضوابط الزمنية والمكانية التقليدية، بل انتقلت نحو جيل جديد من الرقابة المعتمدة على البيانات والتدفقات الرقمية اللحظية²⁷⁰.

ففي ظل الإدارة الورقية الكلاسيكية، كانت آلية الرقابة تتسم بنوع من الرتابة والبطء، حيث تتخذ غالباً طابعاً بعيداً يعتمد على الإرسال المادي واليدوي للمقررات والملفات الورقية من مقر الجماعة الترابية إلى مقر العمالة أو الإقليم لالتماس التأشير أو المراقبة. هذا المسار البيروقراطي الطويل

²⁶⁸ طارق زائر: الإدارة الإلكترونية ودورها في تخليق المرفق العام، مجلة العلوم القانونية، العدد 12، 2021، ص: 34

²⁶⁹ عبد الله حداد: الإدارة المحلية بالمغرب، منشورات عكاظ، الرباط، الطبعة السادسة، 2015، ص: 210

²⁷⁰ مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 245.

كان يستهلك جهداً ووقتاً كبيراً، ويؤدي في كثير من الأحيان إلى تعطيل مصالح المرتفقين وضياع الفرص التنموية بسبب طول آجال المصادقة والرقابة²⁷¹.

أما اليوم، وبفضل الترابط البيني للمنصات الرقمية الوطنية (كالشباك الرقمي الموحد لرخص التعمير والمنصات التدييرية الأخرى)، فقد تحولت هذه الآلية الكلاسيكية إلى رقابة لحظية ورقمية . فبمجرد اتخاذ رئيس المجلس الترابي لقرار معين، أو قيامه بالتوقيع الإلكتروني على رخصة ما عبر المنصة المختصة، تتوصل السلطة الإقليمية (العامل أو الوالي) وكافة المصالح اللامركزية المعنية بالملف بالإشعار والملف كاملاً في حينه وبشكل آني. هذا المعطى التكنولوجي الجديد أتاح لسلطة الرقابة إمكانية تتبع مسار الملفات خطوة بخطوة، والوقوف على مدى احترام المساطر القانونية قبل وأثناء وبعد اتخاذ القرار²⁷².

إن هذا التحول الرقمي قد ساهم بفعالية في ممارسة رقابة المشروعية بسرعة قياسية ويقظة تامة، مما مكن سلطات الرقابة من التدخل داخل الآجال القانونية الضيقة التي حددتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية. وبذلك، نجحت الرقمنة في حل المعادلة الصعبة وتحقيق توازن مؤسسي دقيق؛ فهي من جهة رسخت مبدأ استقلالية المجالس المنتخبة وعززت سرعة اتخاذ القرار (تفعيلاً لمبدأ التدبير الحر)، ومن جهة أخرى ضمنت نجاعة وفعالية الرقابة الإدارية التي تهدف في جوهرها إلى ضمان سيادة القانون، حماية المشروعية، والحفاظ على المصلحة العامة من أي انحراف أو شطط²⁷³.

²⁷¹ عبد القادر باينة: القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2016، ص: 112.

²⁷² أحمد بوعشيق: الرقابة على أعمال الجماعات الترابية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، 2020، ص: 78.

²⁷³ محمد الأعرج: التنظيم الإداري المغربي، مرجع سابق، ص: 302.

خاتمة عامة:

في ختام هذه الدراسة التحليلية لمقومات التنظيم الإداري المغربي، نخلص إلى أن الإدارة المغربية تعيش مرحلة انتقالية حاسمة في تاريخها الحديث، انتقلت بموجها من بنية مركزية جامدة إلى هندسة ترابية ومرفقية مرنة ومطورة تقوم على ثنائية الديمقراطية المحلية والفعالية التقنية. لقد أبان هذا المؤلف عن وجود تكامل وظيفي وانسجام هيكلي بين مختلف الوحدات الإدارية؛ فبينما تضطلع الدولة بأدوار السيادة والتوجيه الاستراتيجي، تشكل الجماعات الترابية قاطرة حقيقية للتنمية المحلية من خلال أعمال مبدأ التدبير الحر، في حين تعمل المؤسسات العمومية كأذرع فنية متخصصة تضمن استمرارية وجودة المرفق العام بمرونة تتجاوز القيود البيروقراطية.

إن القيمة المضافة لهذا البحث تكمن في رصده للتحويلات العميقة التي طرأت على علاقة المركز بالمحيط، خاصة في ظل التنزيل الفعلي لمقتضيات الجهوية المتقدمة وميثاق اللاتمرکز الإداري. فقد اتضح أن العبرة لم تعد تكمن فقط في حصر النصوص القانونية المؤطرة للاختصاصات، بل في القدرة على إرساء توازن مؤسستي دقيق بين الولاية العامة للجماعات الترابية ومبدأ التخصص للمرافق العامة، كل ذلك في ظل رقابة إدارية متطورة لم تعد تهدف إلى الوصاية المقيدة للحرية، بل إلى ضمان سيادة المشروعية وحماية المصلحة العامة.

وعلاوة على ذلك، فقد أثبتت الدراسة أن الرهان الحقيقي للإدارة المغربية في أفق سنة 2026 وما بعدها، يتمثل في كسب رهان السيادة الرقمية. إن الانتقال نحو الإدارة الإلكترونية وتعميم المنصات الرقمية الوطنية (ك رخص ووثيقتي ومجالس) لم يعد مجرد ترف تقني، بل أصبح ضرورة قانونية وتنظيمية لتبسيط المساطر وتكريس الشفافية. هذا التحول الرقمي قد أحدث، كما رأينا، ثورة هادئة في آليات الرقابة الإدارية، محولاً إياها من رقابة ورقية بعدية تتسم بالبطء، إلى رقابة رقمية لحظية وتشاركية، مما يعزز جسور الثقة بين الإدارة والمترفق من جهة، وبين مختلف مستويات التنظيم الإداري من جهة أخرى.

ختاماً، يمكن القول إن التنظيم الإداري المغربي، رغم ما حققه من مكاسب نوعية، يظل ورشاً إصلاحياً مفتوحاً يتطلب مواكبة مستمرة للاجتهاد القضائي الإداري، وتطويراً دائماً للنصوص التشريعية لتتلاءم مع الواقع المتغير، واستثماراً مكثفاً في العنصر البشري؛ لكونه المحرك الأساسي لأي إصلاح منشود. فالإدارة في نهاية المطاف ليست مجرد هياكل وأجهزة، بل هي كائن وظيفي حي يتطور بتطور تطلعات المجتمع نحو دولة الحق والقانون والحكامة الجيدة، بما يخدم في جوهره المواطن المغربي باعتباره الغاية الأسمى والمنطلق الأساسي لوجود المرفق العام.

المراجع المعتمدة

1 - الكتب:

- محمد آيت المكي: محاضرات في المرافق العمومية الكبرى بالمغرب مطبعة المعارف الجديدة، فاس 1995.
- محمد أشركي: الظهير الشريف في القانون العام المغربي منشورات جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السلسلة الأولى، 1983.
- فتح الله الخطيب: دراسات في الحكومات المقارنة نشر دار النهضة العربية القاهرة، 1966.
- أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 الطبعة الأولى، 2001.
- ميشيل روسي: المؤسسات الإدارية المغربية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 1993
- إدريس البصري: رجل السلطة، مطبوعات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط المطبعة الملكية 1976
- الحبيب بيهي: شرح قانون المسطرة الجنائية الجديد (الجزء الأول)، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية الطبعة الأولى 2004.
- عبد الكريم بالزاع: وظائف الجهة، نموذج جهة الشاوية وريغة عدد 91-2004 مطبعة المعارف الجديدة الرباط-الطبعة الأولى 2003.
- عبد القادر باينة: مدخل عام لدراسة القانون الإداري دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الثانية 1990
- عبد القادر باينة: التنظيم الإداري بالمغرب، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الثانية 1991.
- عبد الرحمان البكريوي: الوجيز في القانون الإداري المغربي، بدون ذكر دار النشر، الطبعة الأولى، 1995.
- إدريس البصري وآخرون: القانون الإداري المغربي، المطبعة الملكية الطبعة الأولى، 1988.
- المصطفى خطابي: القانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الرابعة 1999.
- محمد كرامي: القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2000

- ميشيل روسي: المؤسسات الإدارية المغربية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 1993.
- محمد مرغني: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مكتبة الطالب، الطبعة الرابعة 1984
- ملكية الصروخ: القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة 1996.
- خالد سمارة الزعبي: القانون الإداري: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1998.
- أحمد البخاري: القانون الإداري العملي/الجزء الأول الطبعة الثانية 2004.
- صالح المستف: التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب، مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر الدار البيضاء، 1989.
- المهدي بنمير: التنظيم الجهوي بالمغرب، س.لا.ج.م (6) المطبعة الوراقة الوطنية مراكش 1997.
- المصطفى دليل: المجالس الجماعية بالمغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 40-2003.
- الميثاق الجماعي الجديد: ندوة المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 44، 2003.
- محمد الغالي: التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب (1954-2002) المطبعة والوراقة الوطنية -مراكش- الطبعة الأولى 2006.
- عبد الرحمان القادري: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني الأنظمة السياسية، مطبعة الساحل - الرباط. السنة 1992.
- أحمد حضرائي: النظام السياسي المغربي: مقارنة لتجربة دستور 1996. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 39 الطبعة الأولى 2002.
- الحاج شكرة: الإدارة المركزية والجماعات الترابية، مطبعة دعاية، الطبعة الأولى 2016
- أحمد أجمعون: التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 96، 2013.
- عبد العزيز أشرفي: الشرطة الإدارية والممارسون لها والنصوص القانونية المنظمة المتعلقة بها. مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2006.

- حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور، السياق، البنيات والوظائف. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة المؤلفات والأعمال الجامعية، عدد 110، 2016.
- محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.
- إبراهيم كومغار، التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي ، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2020.
- مليكة الصروخ، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة التاسعة، 2010.
- محمد أمين بن عبد الله، كتاب Contribution à la doctrine du droit administratif marocain، طبعة 2008.

2 – القوانين المعتمدة:

- ظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- ظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- ظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.
- الدستور الجديد للمملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليو 2011، مع قرار المجلس الدستوري رقم 815.2011 بتاريخ 14 يوليو 2011 المعلن لنتائج استفتاء فاتح يوليو 2011.

3 – الأطروحات والرسائل:

- الناجي الدرديري: الحكومة في ظل الدساتير المغربية من 1962 إلى 1996 أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس أكادال 2002.

- عبد الحافظ أدمينو: نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال 2002.
- الشريف الغيوي: الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال 2003.
- محمد الأغضف غوتي: الأمانة العامة للحكومة: دراسة تحليلية من حيث البنية والوظيفة. أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق أكادال، 2011.
- غوتي محمد الأغضف: التعديلات الدستورية المغربية من زاوية علم الاجتماع السياسي. بحث قدم خلال السنة الثانية من دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق. كلية الحقوق. -أكادال. شعبة وحدة القانون الدستوري وعلم السياسة. الموسم الدراسي 1999-2000.
- عبد النبي كياس: مؤسسة الوزير الأول في النظام السياسي الدستور المغربي رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام -أكادال-الرباط. السنة الجامعية 2004-2005.
- عبد الفتاح البجيوي: مؤسسة الوالي والعامل وآفاق عدم التمركز الإداري بالمغرب. سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 100، 2014.

المقالات:

- مصطفى قلوش: قراءة جديدة لاختصاصات وصلاحيات المؤسسة الملكية على ضوء الفصل 19 وما يقرره الدستور بأكمله. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 54-55-2004.
- حكيمة بو محمد: الاستشارة في التشريع المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 54-55-2004.
- المذكوري الشعبي: الدواوين الوزارية، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 21، 1989
- عبد الكريم بخنوش: عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 56-2004.
- الشريف الغيوي: الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة: نصوص ووثائق عدد 66-2002.
- الشريف الغيوي: دور الوالي والعامل في ميدان التنمية المحلية.

- تدخل في أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة في مراكش من 29 إلى 31 أكتوبر 2007 في موضوع مبدأ التفريع، تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكامة الجيدة والتنمية البشرية، مقال منشور ضمن أشغال ورشات المناظرة من طرف وزارة الداخلية، الكتابة العامة، مديرية تكوين الأطر الإدارية والتقنية. الورشة الثالثة: التفريع والتنمية البشرية والتنمية المستدامة.
- المكي السراجي: اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 97-98 مارس -يونيو 2011.
- محمد الضحى: الدواوين الوزارية: تدبير السياسة أم الإدارة. المجلة المغربية للإدارة والتنمية. عدد 44-45 غشت 2002.
- محمد الرضواني: الدواوين الوزارية والعمل الحكومي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 44-45، ماي-غشت 2002.

Les ouvrages:

- Nadine POULET- GIBOT LECLERC : Droit administratif. Breal, 1995.
- Jean-Louis Autin / Catherine Ribot : Droit Administratif Général. Édition Litec, 1999.
- Philippe Georges : Droit Public, Concours Administratifs, 5ème édition, Edition SIREY, 1984.
- Ali El Mhamdi : L'Administration centrale au Maroc. 1ère édition, DAR ALQALAM, 2011.
- Jacqueline MORAND- DEVILLIER : cours de Droit administratif. 6 eme éd Montchrestien 1999.
- SEDJARI (A) : Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc, Ed F.S.J.E.S, RABAT, N° 32, 1981.
- Jacques FOURNIER : le travail gouvernemental. P.U.F, DALLOZ Paris 1987.
- ANDRE DELAUBADERE, JEAN CLAUDE VENEZIA, YVES GAUDMET : traité de droit administratif 13 éd L.G.D.J paris 1994.

- Jean Marie Auby, Jean Bernard Auby : institutions administratives, 7 éd Dalloz 1996.
- Jean Rivero, Jean Wallaine : Droit administratif 18 éd dalloz 2000.
- M.Rousset, Jean Garagnon : Droit administratif Marocain ,6 éd la porte 2003.
- André DELAUBADERE et autre : droit administratif ,16 éd L.G.D.J 2000.
- Yves Gaudmet : traité de droit administratif, Tome 1 ; L.G.D.J Delta ; 16 éd 2002.
- M. Rousset : démocratie locale au Maroc Dar Al Qualam Rabat 2005.
- Abdelaziz Benjellon : droit administratif : l'organisation administrative ; librairie AL MAARIF ; 1984.
- Marie-Christine ROUAULT : Droit Administratif. 4ème édition, Gualino éditeur, EJA-Paris- 2007.
- Serge Velley : Droit Administratif. Librairie Vuibert, 2ème édition, 1999.
- SAMADI (M) le pouvoir local quel rôle pour l'agent d'autorité,
- Mémoire de cycle supérieur E.N.A 1994.
- Ihabbi (M) : le gouvernement Marocain à laube du XXème siècle les éditions Maghrebines, Casablanca 2 ème éd 1975.

Articles :

- Debash (ch): Président de la République et le premier ministre dans le système politique de la V République R.D.P.N°5.1982 P : 185
- ANTARI (M) : regards sur le secrétaire général de Ministre dans l'administration Marocaine REMALD N°.6 T.A 1996.
- Brahimi (M) : déconcentration et décentralisation au Maroc. R.M.F.P.E.N° 8, 1992.
- Brahimi (M) : déconcentration et décentralisation au Maroc. R.M.F.P.E.N° 8, 1992.

الفهرس

1	تقديم
3	فصل تمهيدي
3	<u>المبحث الأول</u> : تعريف الإدارة والقانون الإداري
5	<u>المطلب الأول</u> : القانون الإداري - قانون الإدارة
5	<u>الفرع الأول</u> : لماذا قانون خاص للإدارة؟
7	<u>الفرع الثاني</u> : كيف تترجم خصوصية هذا القانون؟
7	<u>المطلب الثاني</u> : القانون الإداري ليس كل قانون الإدارة
7	<u>الفرع الأول</u> : لماذا لا تخضع الإدارة في بعض الأحيان للقانون الإداري؟
7	<u>الفرع الثاني</u> : متى لا يطبق القانون الإداري على الإدارة؟
8	<u>المطلب الثالث</u> : القانون الإداري ليس قانون الإدارة وحدها
8	<u>المبحث الثاني</u> : علاقة القانون الإداري بالقوانين الأخرى
8	<u>المطلب الأول</u> : علاقة القانون الإداري بمختلف فروع القانون العام
8	<u>الفرع الأول</u> : علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري
9	<u>الفرع الثاني</u> : علاقة القانون الإداري بالقانون المالي
10	<u>الفرع الثالث</u> : علاقة القانون الإداري بالعلوم الإدارية
11	<u>المطلب الثاني</u> : علاقة القانون الإداري بالقانون الخاص
11	<u>الفرع الأول</u> : القانون الإداري والقانون المدني
13	<u>الفرع الثاني</u> : القانون الإداري والقانون الجنائي
14	<u>المبحث الثالث</u> : مصادر القانون الإداري
14	<u>المطلب الأول</u> : المصادر المكتوبة
14	<u>الفرع الأول</u> : الشريعة الإسلامية
15	<u>الفرع الثاني</u> : الدستور والقوانين التنظيمية
21	<u>الفرع الثالث</u> : المعاهدات الدولية
21	<u>الفرع الرابع</u> : التشريع (القانون العادي)
22	<u>الفرع الخامس</u> : القرارات التنظيمية
23	<u>المطلب الثاني</u> : المصادر غير المكتوبة
23	<u>الفرع الأول</u> : العرف الإداري

23	.....<u>الفرع الثاني</u> : المبادئ العامة للقانون
23	.....<u>الفرع الثالث</u> : الاجتهاد القضائي
24	.....<u>الفرع الرابع</u> : الفقه
24	.....<u>المبحث الرابع</u> : نشأة القانون الإداري في فرنسا والمغرب
24	.....<u>المطلب الأول</u> : نشأة القانون الإداري في فرنسا
25	.....<u>المطلب الثاني</u> : نشأة القانون الإداري في المغرب
25	.....<u>المبحث الخامس</u> : خصائص القانون الإداري
25	.....<u>المطلب الأول</u> : القانون الإداري قانون حديث النشأة
27	.....<u>المطلب الثاني</u> : القانون الإداري أساسا قانون قضائي
28	.....<u>المطلب الثالث</u> : القانون الإداري قانون غير مقنن
29	.....<u>المبحث السادس</u> : معايير تطبيق القانون الإداري
30	.....<u>المطلب الأول</u> : معيار السلطة العامة
30	.....<u>المطلب الثاني</u> : معيار المرفق العمومي
32	.....<u>المطلب الثالث</u> : المعيار المختلط
33	.....<u>الباب الأول</u> : الأسس العامة للتنظيم الإداري
34	.....<u>القسم الأول</u> : الشخصية المعنوية
35	.....<u>الفصل الأول</u> : مفهوم الشخصية المعنوية
37	.....<u>الفصل الثاني</u> : مقومات الشخصية المعنوية
37	.....<u>المبحث الأول</u> : أركان الشخصية المعنوية
38	.....<u>المبحث الثاني</u> : تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي
39	.....<u>المبحث الثالث</u> : النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية
39	.....<u>المطلب الأول</u> : النتائج المشتركة المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية
40	.....<u>المطلب الثاني</u> : النتائج الخاصة المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية
41	.....<u>الفصل الثالث</u> : أنواع الأشخاص المعنوية
41	.....<u>المبحث الأول</u> : الأشخاص المعنوية الخاصة
42	.....<u>المبحث الثاني</u> : الأشخاص المعنوية العامة
42	.....<u>المطلب الأول</u> : الأشخاص المعنوية العامة الترابية أو الإقليمية
42	.....1-الدولة

43	.....2-الجماعات الترابية
43	.....<u>المطلب الثاني</u> : الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية
44	.....<u>القسم الثاني</u> : المركزية واللامركزية الإدارية
47	.....<u>الفصل الأول</u> : المركزية الإدارية
47	.....<u>المبحث الأول</u> : مفهوم المركزية وعناصرها
49	.....<u>المبحث الثاني</u> : صور المركزية الإدارية
50	.....<u>المبحث الثالث</u> : تقدير نظام المركزية الإدارية
52	.....<u>الفصل الثاني</u> : اللامركزية الإدارية
52	.....<u>المبحث الأول</u> : تعريف وتحديد عناصر اللامركزية الإدارية
54	.....<u>المبحث الثاني</u> : أنواع اللامركزية الإدارية
61	.....<u>المبحث الثالث</u> : أركان الإدارة الترابية أو اللامركزية الإدارية
69	.....<u>المبحث الرابع</u> : تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها من الأنظمة الإدارية
69	.....1-الامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري
70	.....2-اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (الفيدالية)
72	.....<u>المبحث الخامس</u> : تقدير نظام اللامركزية الإدارية
75	.....<u>الباب الثاني</u> : التنظيم الإداري بالمغرب
76	.....<u>القسم الأول</u> : الإدارة المركزية
77	.....<u>الفصل الأول</u> : الملك
78	.....<u>المبحث الأول</u> : ميادين اختصاصات الملك
79	.....<u>المطلب الأول</u> : اختصاصات الملك في الحالة العادية
79	.....<u>الفرع الأول</u> : اختصاصات الملك في مجال السلطة التنفيذية
82	.....<u>الفرع الثاني</u> : اختصاصات الملك في مجال السلطة التشريعية
83	.....<u>الفرع الثالث</u> : اختصاصات الملك في مجال السلطة القضائية
83	.....<u>المطلب الثاني</u> : اختصاصات الملك في الظروف غير العادية
86	.....<u>المبحث الثاني</u> : الطبيعة القانونية للقرارات الملكية الصادرة في المجال الإداري
86	.....<u>المطلب الأول</u> : موقف القضاء من القرارات الملكية الصادرة في المجال الإداري
89	.....<u>المطلب الثاني</u> : الآراء الفقهية في تكيف طبيعة القرارات الملكية الصادرة في المجال الإداري
91	.....<u>المبحث الثالث</u> : الهيئات التابعة للملك

91	.....<u>المطلب الأول: الديوان الملكي.</u>
91	.....<u>المطلب الثاني: مستشارو جلالة الملك.</u>
92	.....<u>المطلب الثالث: الهيئات الاستشارية بجانب جلالة الملك.</u>
94	.....<u>الفصل الثاني: الحكومة.</u>
94	.....<u>المبحث الأول: لمحة تاريخية عن الحكومة بالمغرب.</u>
94	.....<u>المطلب الأول: فترة ما قبل الحماية.</u>
96	.....<u>المطلب الثاني: مرحلة الحماية.</u>
99	.....<u>المطلب الثالث: الحكومة بعد الاستقلال.</u>
100	.....<u>المبحث الثاني: الحكومة في الدستور المغربي الحالي.</u>
101	.....<u>المطلب الأول: رئيس الحكومة.</u>
116	.....<u>المطلب الثاني: الوزراء.</u>
127	.....<u>الفصل الثالث: الأجهزة المحلية للإدارة المركزية.</u>
127	.....<u>المبحث الأول: المصالح الإدارية اللامركزية للوزارات.</u>
143	.....<u>المبحث الثاني: رجال ونساء السلطة.</u>
144	.....<u>المطلب الأول: تطور النظام القانوني لهيئة رجال ونساء السلطة.</u>
147	.....<u>المطلب الثاني: أصناف واختصاصات هيئة رجال ونساء السلطة.</u>
147	.....<u>الفرع الأول: رجال السلطة الرئيسيون (الولاة والعمال).</u>
163	.....<u>الفرع الثاني: رجال السلطة التابعون.</u>
166	.....<u>القسم الثاني: الإدارة اللامركزية.</u>
167	.....<u>الفصل الأول: الجهات.</u>
168	.....<u>المبحث الأول: اختصاصات الجهة.</u>
168	.....<u>المطلب الأول: الاختصاصات الذاتية.</u>
168	.....<u>المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة.</u>
169	.....<u>المطلب الثالث: الاختصاصات المنقولة.</u>
169	.....<u>المبحث الثاني: صلاحيات المجلس الجهوي.</u>
169	.....<u>المطلب الأول: مجال التنمية وإعداد التراب.</u>
169	.....<u>المطلب الثاني: المجال المالي وأملاك الجهة.</u>
169	.....<u>المطلب الثالث: مجال التعاون والشراكة.</u>

170	.....<u>الفصل الثاني: العملات والأقاليم.</u>
170	.....<u>المبحث الأول: أجهزة العمالة أو الإقليم.</u>
171	.....<u>المبحث الثاني: رئيس مجلس العمالة أو الإقليم.</u>
172	.....<u>المبحث الثالث: الأجهزة الاستشارية.</u>
173	.....<u>المبحث الرابع: اختصاصات العمالة أو الإقليم.</u>
173	.....<u>المطلب الأول: الاختصاصات الذاتية.</u>
173	.....<u>المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة.</u>
174	.....<u>المطلب الثالث: الاختصاصات المنقولة.</u>
175	.....<u>الفصل الثالث: الجماعات.</u>
175	.....<u>المبحث الأول: أجهزة الجماعة.</u>
175	.....<u>المطلب الأول: المجلس الجماعي.</u>
175	.....<u>المطلب الثاني: رئيس مجلس الجماعة.</u>
175	.....<u>المطلب الثالث: النواب.</u>
176	.....<u>المبحث الثاني: اختصاصات الجماعة.</u>
177	.....<u>المطلب الأول: الاختصاصات الذاتية.</u>
177	.....<u>المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة.</u>
178	.....<u>المطلب الثالث: الاختصاصات المنقولة.</u>
179	.....<u>الفصل الرابع: رقمنة خدمات الجماعات الترابية وتحول آليات الرقابة الإدارية.</u>
179	.....<u>المبحث الأول: الإطار المؤسسي والعملي لرقمنة الخدمات الترابية.</u>
180	.....<u>المبحث الثاني: أثر الرقمنة على تحديث آليات الرقابة الإدارية.</u>
182	.....<u>خاتمة عامة :</u>
183	.....<u>المراجع المعتمدة</u>
189	.....<u>الفهرس</u>