جامعة مولاي إسماعيل
UNIVERSITÉ MOULAY ISMAÏL

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES

بحث لنيل دبلوم الإجازة في القانون العام
تحت عنوان:

مؤسسة عامل الإقليم بين سلطات الضبط الإداري وتحقيق التنمية

صفحة الذاكرة القانونية

من إعداد الطالب:
- محمد أقزاز
M141021882

تحت إشراف الدكتورة:
- منية بنلمليح

www.fb.com/adakiradroit

السنة الجامعية:
2018/2019

كلمة شكر

بعد الحمد للّه الذي وفقنا ويسر لنا سبيل البحث

والمعرفة

أتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذتي منية بنلمليح لقبولها

الإشراف على هذا العمل

ولتوجيهاتها القيمة التي أنارت لي درب البحث

فجزاها اللّه عنا خير الجزاء وأبقاها منارة للعلم والمعرفة.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى كل من مد لي يد العون.

إهداء

بسم الله الرحمان الرحيم

{وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون}

صدق الله العظيم. سورة التوبة الآية 105.

إلى أمي رحمة الله عليها تلك الغيمة التي كانت تظللني من لفح حر شمس الحياة.

إلى أبي وإخوتي محسن ونور الدين وأولئك الذين لم يتخلوا عني وقت الاحتياج وكانوا بالنسبة إلي عائلتي (بدر غزال، علي الصديقي، عزيز تمزوغين، ياسين الزكراوي، إلى عبد العزيز قيدي، غفران الإدريسي، محمد شعيرة، منعيم التازي، عمر فهدي، زهير أحنو)

إلى محمد أيوب رحمة الله عليه:(موحى عد إلينا في الحلم فإن الحقيقة مليئة بالأماكن التي لم نعد نتذكرك فيها)

مقدمة:

عرفت الإدارة المغربية في السنين الأخيرة عدة تحولات كإنعكاس طبيعي لتطور وظائف ومهام الدولة، بحيث أن النشاط الاداري أصبح يمتد ليشمل أجزاء التراب الوطني كافة، وبالتالي أصبح من الضروري مواكبة الإدارة لحركية المجتمع وتطوره، فالمركزية الإدارية لا يمكنها وحدها مهما بلغت كفاءتها وإمكانيتها اللوجستيكية أن تضطلع بمهمة تأطير فعال لمختلف الجهات والأقاليم، و لتصريف الشأن العام على صعيد مختلف مستويات الإدارة الترابية، تعتبر مؤسسة العامل أهم تجسيد لهذا التصريف فالعمال على مدى تعاقب السلاطين هم أدرع السلطان التي تحتضن رعاياه لحمايتهم وفي نفس السياق لجلب المتسلطين والظالمين منهم، ونظرا للقيمة الرمزية لمؤسسة العامل في النسق السياسي والإجتماعي المغربي، تم الإسراع إلى تشييدها بالمغرب بعد الحماية. ويمكن تعريفه بأنه موظف ينتمي الى التسلسل الإداري لوزير الداخلية فهو رجل سلطة يتمتع بسلطات معينة تخولها له النصوص القانونية والتشريعية والتنظيمية، ويتوفر على الإمتيازات العامة المخولة للقوة العمومية ويتولى أيضا تنسيق عمل الإدارات التقنية الأخرى باعتباره الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية ضمن الحدود الترابية للإقليم فهو يمثل الملك في المناسبات الترابية للإقليم كما في المناسبات واستقبال الشخصيات الرسمية الوافدة على الإقليم ومكلف أيضا بتقديم التعازي[1].

ومؤسسة العامل كغيرها من المؤسسات التي تطورت بتطور الدولة وتقدم التاريخ، حيث يرى بعض الباحثين أن الإسلام لم يعرف مفهوم الدولة إلا مع خلافة أبي بكر الصديق وتبلور شكلها الحقوقي زمن عمر بن الخطاب، والخلافة كنظرية سياسية تعني رئاسة الدولة بواسطة البيعة والشورى، فخليفة المسلمين لم يكن ليستطيع أن يدبر أمور الدولة بمفرده فقد كان يعين نوابا للإدارة لتدبير شؤون الأقاليم وفق مبادئ التشريع الإسلامي (القرآن والسنة) الذي وضع أسس الحكم والإدارة.

وبالتالي أسندت لممثلي الخلافة بالأقاليم مهمة الإشراف المالي والإداري حيث فوضت العديد من المهام، وكان يلزم هذا التفويض ضرورة خضوعه للمراقبة فقد عرف النظام

[1]-إيمان الداودي: الوالي والعام لتنمية المحلية بالمغرب، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية سلا السنة الجامعية، 2014-2015. ص 1.

الإداري الإسلامي عدة آليات للمراقبة والتد بير الإداري، حيث تتلخص أهم اختصاصات الولاة في إدارة الولاية وفق التعاليم ونشر الثقافة الإسلامية بتعليم الناس وإقامة العدل بينهم وإمداد الجيش بالمقاتلين في الحروب والإشراف على القضاة والموظفين كما من واجبهم الإشراف على عمران الإقليم من حفر العيون وتعبيد الطرق وبناء المساجد والأسواق وتأمين المياه، ولمواجهة هاته المهام العمرانية والإدارية المختلفة كانت تتوفر كل ولاية أو إقليم على بيت خاص بها يشرف على تدبير موارده ونفقاته، هذا إضافة إلى التدبير المشترك والذي يتجلى في مبدأ الشورى الذي أقره النظام السياسي من أجل سداد الرأي العام وتقويم الأخطاء والإنحرافات[2].

وإذا كانت مؤسسة العامل في مرحلة الحماية ظلت مغيبة حيث سارع المغرب إلى إحداثها فور الحصول على الإستقلال، فإنه قد تم توسيع إختصاصات العامل بمقتضى التعديلات التي أدخلها الظهير الشريف معتبر بمثابة قانون والصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993[3]، المتعلق باختصاصات العامل على ظهير 15 فبراير 1977 بحيث أوكل للعامل بمقتضاها وتحت سلطة الوزراء المختصين مهمة تنسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العمومية التي لا يتجاوز مجال عملها نطاق العمالة أو الإقليم أو الجهة لهدف تأمين التناسق ما بين اللامركزية وعدم التمركز الإداري.

وتكمن أهمية مؤسسة العامل أن دوره كان أمنيا محضا يتمثل في إحتواء المناطق الحساسة وتكثيف تواجد السلطة[4].

- ✓ مثلا انشئت أقاليم الخميسات، خنيفرة وقلعة السراغنة تحت ضغط احداث1973.
- ✓ اقليم فكيك أنشئ مع بروز قضية الصحراء والتداعيات الجيوستراتجية في المنطقة.
- ✓ أحداث ولاية الدار البيضاء بعمالاتها الست كرد فعل على أحداث يونيو 1981.

والتنظيم الاداري بالمغرب قد قام في البداية على أسس المركزية الإدارية المطلقة، غير أن اتساع نشاط الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية جعل من غير الممكن

[2]-محمد ظريف تاريخ الفكر السياسي بالمغرب، مشروع قراءة تأسيسية افريقيا الشرق الطبعة الثانية سنة 1989.
[3]- ظهير شريف رقم 1.93.293 الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993 والمغير والمتمم لظهير 15 فبراير 1977 المتعلق بإختصاصات العامل.
[4]- محمد الورصاني ومحمد انويور عرض تحت عنوان الوالي أو العامل ماستر قانون المنازعات ستة 2012/2011 ص 1.

الاعتماد على هذا النظام لوحده وهذا ما أدى إلى ظهور اللامركزية باعتباره نظاما يمكن الاضطلاع به لتخفيف الإطلاع على المركزية الادارية، فالهاجس الرئيسي للدولة يتمثل في تطوير جهازها بشكل يسمح بتأمين تواجدها على مجموع التراب، بحيث مهما بلغت الإدارة المركزية كفاءتها وإمكانيتها، فهي غير قادرة على أن تراقب بشكل فعال مختلف الجهات والأقاليم. حيث كان من الضروري على الإدارة الانتقال إلى مرحلة جديدة من لامركزة القرار ولامركزية الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية لتحقيق تنمية مندمجة ومتوازنة، ومن ثم بلورة القرار التنموي يقتضي إقامة قنوات لتصريف الشأن العام على صعيد مختلف مستويات الإدارة الترابية، وإن إفتراض قيام العامل بمهام ذات صبغة اقتصادية واجتماعية يدفع إلى القول بخضوع سلطته للجهاز التنفيذي برمته وليس لوزارة الداخلية وحدها ويمكن استنباط هذا المنحى من الصفة التي خولها الدستور الجديد للعامل عندما نعته بممثل الدولة.

ومع بروز العهد الجديد لجلالة الملك محمد السادس سوف تعرف السلطة ودورها تحولا هاما تجسد في ما تضمنه خطاب جلالته[5]. أمام المسؤولين عن الولايات والجهات والعمالات والأقاليم 12 أكتوبر 1999 بالدار البيضاء حيث أعلن فيه عن مفهوم جديد للسلطة كما أكد عليه جلالته في خطاب العرش 30 يوليوز 2000 حيث جاء فيه "أعطينا مفهوما جديدا للسلطة يجعلها ترعى المصالح العمومية وتدبر الشؤون المحلية وتحفظ الأمن والإستقرار وتسهر على الحريات الفردية والجماعية وتنفتح على المواطنين مباشرة بهم ومعالجة ميدانية لمشاكلهم واشراكهم في هذه المعالجة ".

إلى جانب المهام التقليدية المتعلقة بالمحافظة على النظام العام والأمن وهي خاصية طبعت عمل مؤسسة العامل لعدة عقود، فقد أدت عدة عوامل متمثلة في التحديات الوطنية والدولية إلى ضرورة البحث عن سبل جديدة للمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، **كما عمد المشرع المغربي الى تعديل القانون المنظم** لرجال السلطة **بموجب ظهير شريف الصادر من رجب 1429 الموافق 30يوليوز 2008**[6] .المعتبر بمثابة النظام الاساسي لهيئة رجال السلطة وبموجب هذا التعديل الجوهري أصبحت مهام العامل تشمل

[5]- من خطاب جلالة الملك محمد السادس أمام المسؤولين عن الولايات والجهات والعمالات والأقاليم بتاريخ 12 أكتوبر 1999الدار البيضاء.
[6]- ظهير شريف رقم 1.08.67 في 27 رجب 1429 الموافق ل 31 يوليوز 2008 الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 27اكتوبر 2008 في شان هيئة رجال السلطة.

الاعمال التنموية بدل التركيز على الامن والنظام العام فأهمية الديموقراطية التشاركية والحرية في أسلوب الإدارة المعاصرة التي تحفز مشاركة المواطن في صناعة القرار التنموي كلها عوامل أدت الى التفكير في اعادة النظر في ميكانزمات الإدارة الترابية وبهذا القانون يكون المشرع قد اعطى مفهوما **جديدا لرجل السلطة عامة ومؤسسة العامل خاصة وطوره من مفهوم ذو بعد أمني ضبطي الى مفهوم ذو بعد تنموي .**

والتنمية حسب[7]. بعض الباحثين مفهوم يحيل إلى عدة مفاهيم في فهم السياسة والاقتصاد، الاجتماع، الثقافة ... والتنمية لها مفهوم نظري وعلمي، الأول له محتوى فلسفي في حين أن الثاني له محتوى قابل للتحقق في أي مكان .

لغويا جاء في لسان العرب التنمية تعني نمى ينمي نموا ونما زاد وكثر ونميت الشيء رفعته عليه وكل شيء رفعته فقد نميته ونميت النار تنمية إذا ألقيت بها حطبا وذكيتها به ونميت النار رفعتها وأشبعت وقودها[8].

أما هيئة الأمم المتحدة، فتعرف التنمية بأنها النمو مع التغيير، والتغيير إجتماعي وثقافي، وإقتصادي وهو تغيير كمي وكيفي[9]. وأما الأستاذ مصطفى الكثيري فيعرفها بما يلي التنمية هي مسلسل دائم ومستمر ديناميكي وتراكمي، يتوخى تعبئة وتوظيف كل القدرات الذاتية والموضوعية وكل الموارد البشرية والمادية المتوفرة والمتاحة[10].

لقد إتضح من خلال التعاريف السابقة بأن التنمية مفهوم معقد ولو مع وجود معايير تبرز معالمه وعموما فالتنمية تحول من وضعية أدنى إلى وضعية أحسن باستعمال الوسائل المتاحة وطبقا لاستراتيجية معينة.

لقد حظيت قضايا التنمية باهتمام كبير لدى الكثير من العلماء والمفكرين والمخططين وأصبحت البرامج التنموية هي محور إهتمام الدوائر العلمية والأكاديمية في جميع بلدان العالم، كما إرتبط مفهوم التنمية لوقت طويل بمفاهيم تخصصية تتعلق أساسا بالتنمية الاقتصادية وتحقيق النتائج المالية والمحاسبية لتدخل المنظمات العمومية في إطار تأهيل

[7]- حسن جابر التنمية وأزمة المثقفين مجلة المنطق اللبنانية العدد 68 ص 5.
[8]- إبن منظور لسان العرب دار سابر بيروت لبنان ص 341.
[9]- أنظر حمادي طاهيري: الجهة ورهانات التنمية الإجتماعية منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 16 الطبعة 1998 ص 83.
[10]- مصطفى الكثيري: التنمية الإقتصادية بالمغرب بين الصعوبات والإمكانيات جريدة الإتحاد الإشتراكي بتاريخ 4 فبراير 1998 ص9.

الوحدات المجالية التي تعمل فيها قبل أن تنتقل إلى مختلف أوجه ومجالات تدخل هذه الهيئات لإحداث تغييرات إيجابية وتطور نوعي في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكمرحلة لا حقة تحقيق تنمية إنسانية وبشرية شاملة ومستدامة ومندمجة .

فالعامل يساهم في التنمية بصفتين الصفة الأولى تتمثل في كونه يمارس إختصاصات ومهام تدخل في إطار اللاتمركز والصفة الثانية تتجسد في صفته كسلطة مراقبة للجماعات الترابية ومسؤولة عن مواكبة وتطوير اللامركزية في العالم القروي وجزئيا في العالم الحضري.

مما يجعل العامل معني بدرجة كبيرة بالإنخراط في التنمية، فالهدف من التنمية هو العمل على تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعات الترابية عن طريق العمليات التي توحد بين جهود السكان تلك الجماعات الترابية وجهود السلطات الإدارية في إطار التعاون والتكامل من أجل حياة أفضل للمواطنين.

إن مساهمة العامل في التنمية من الصعب تحديد ملامحها بدقة لكون هذه الأخيرة تشكل كتلة غير قابلة للتجزيء، فالقرارات والمبادرات التي يتخذها العامل سواء كسلطة لا تمركزية أو كسلطة مراقبة للجماعات تنبني على منطق محلي مثل القرارات والمبادرات التي تتخذها أجهزة الجماعات الترابية والأطراف الأخرى كالمصالح اللاممركزة والجمعيات والقطاع الخاص[11].

وعلى ضوء ماسبق فإن إشكالية الموضوع تتمثل في إزدواجية الدور الذي ينفرد به العامل حيث يعتبر سلطة إدارية سياسية لكونه يمارس إختصاصات إدارية ويمثل الحكومة في الجماعات الترابية بالإضافة إلى إسهاماته في تحقيق التنمية، اما بخصوص التصميم فهو على الشكل التالي:

- الفصل الأول: الإطار القانوني لمؤسسة العامل وأهمية الاختصاصات المنوطة به.
- الفصل الثاني: العامل وقيادة رهان التنمية.

صفحة الذاكرة القانونية

[11]- بن شيخ إقبال: دور العامل في التنمية رسالة لنيل شهادة الماستر في قانون المنازعات السنة الجامعية 2011/2010 ص 3.

الفصل الأول :الإطار القانوني لمؤسسة العامل وأهمية الاختصاصات المنوطة به

إذا كان الصدر الأول من الإسلام قد أسندت فيه مهام التسيير الإداري والمالي لممثلي الخلافة بالولايات، وكانت هذه الإدارة تتم وفق تعاليم الإسلام ومشاركة أهلها في اتخاذ القرارات وفقا لمبدأ الشورى، سواء في إمداد الجيش بالمقاتلين في الحروب أو تنظيم الولاية والإشراف على القضاة أو الجانب المتعلق بالإشراف على عمران الإقليم من حفر العيون وتعبيد الطرق، فان مرحلة الحماية بالمغرب أحدثت فيها السلطة الاستعمارية تنظيما جهويا يقوم على اعتبارات عسكرية وسياسية وأمنية، وحولت هيئة رجال السلطة التي تتكون من خليفة السلطان والباشا والقائد إلى مجرد أجهزة تنفيذية بين أيديها وجعلت بالمقابل ممثليها الفاعلين الرئيسين في الحياة السياسية، لقد كان المغرب في ظل مرحلة الحماية مقسما إلى ثلاث مناطق: منطقة النفوذ الفرنسي ومنطقة النفوذ الإسباني ومنطقة طنجة الدولية وكل هذه المناطق تخضع لنظام إداري خاص بها.

إن مؤسسة العامل من المؤسسات التي تم الإسراع إلى إحداثها ما بعد الحماية أي في مرحلة الاستقلال لما لهذه المؤسسة من قيمة سياسية ورمزية في النسق السياسي والاجتماعي المغربي، كما أن هذه المؤسسة لها حمولة تاريخية مرتبطة بالسلطان والنظام المخزني في أبعاده التقليدية والرمزية التي تم إحياؤها وإقحامها لضبط المشهد الأمني، فالسلطة السياسية لم تكن تحدث الأقاليم والعمالات بهاجس تنموي واقتصادي، وإنما وازعها الأصيل ظل محكوما بخلفية أمنية تسعى لضبط مركزي مباشر للمجال السياسي عبر احتواء المناطق الحساسة وتكثيف تواجد السلطة.

ونحن في هذا الفصل سوف نعالج مؤسسة العامل من خلال تقسيمه الى مبحثين نحلل في (المبحث الأول) الإطار القانوني المنظم له، أما في (المبحث الثاني) فسنعالج ضمنه اختصاصات هذه المؤسسة في مجال الشرطة الإدارية .

المبحث الأول: الإطار القانوني لتطور مؤسسة العامل

إن رصد الإطار القانوني لتطور مؤسسة العامل يقتضي الوقوف عند التطور التاريخي (المطلب الأول) ثم أداوره الحيوية في إطار المركزية واللامركزية الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التطور التاريخي لمؤسسة العامل

إذا كانت مؤسسة العامل قد ظهرت في المرحلة الإسلامية فإن مرحلة ما قبل الحماية كانت الإدارة المحلية تسير من قبل ممثل السلطان أو المخزن، أما في مرحلة الحماية فإن المغرب كان مقسما إلى ثلاث مناطق منطقة النفوذ الفرنسي ومنطقة نفوذ طنجة الدولية، أما فترة الاستقلال تم التكريس الحقيقي لهذه المؤسسة من خلال مجموعة من الظهائر والنصوص القانونية.

الفقرة الأولى: مراحل تطور مؤسسة العامل

وتشمل : من المرحلة الإسلامية إلى فترة الحماية – مرحلة الحصول على الاستقلال إلى فترة التسعينات –مرحلة التسعينات إلى حدود القرن الواحد والعشرين .

أولا: من المرحلة الإسلامية إلى فترة الحماية.

منذ الصدر الأول للإسلام أسندت مهام الإشراف الإداري والمالي لممثلي الخلافة بالولايات، ومشاركة أهلها في اتخاذ القرار وفقا لمبدأ الشورى الذي أقره الإسلام، ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ الديمقراطية التي أقرها النظام الإسلامي من أجل سداد الرأي العام[12].

وبما أن التفويض في الإشراف الإداري والمالي كان يلزمه مراقبة، فقد عرف النظام الإداري عدة آليات لتحقيق هذه المواكبة، حيت تتلخص مهمة الولاة وفق تعاليم الإسلام ونشر الثقافة الإسلامية بتعليم الناس وإقامة العدل وإمداد الجيش بالمقاتلين في الحروب أو تنظيم الولاية والإشراف على القضاة والموظفين الأخرين[13].

[12]- إيمان الداودي، "الوالي و العامل والتنمية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق ص 4.
[13]- إيمان الداودي "الوالي و العامل و التنمية المحلية بالمغرب " مرجع سابق 20 .

ومؤسسة العامل كغيرها من المؤسسات تطورت بتطور الدولة وتقدم التاريخ في الإسلام، حسب محمد ظريف تأسست دولة الخلافة مع أبي بكر الصديق وتبلور شكلها الحقوقي زمن عمر بن الخطاب رضي الله عنه[14]، وقد أعطى النبي صّلعم أهمية بالغة لصفات التي يتصف بها من ينيبهم عنه عمالا على القبائل والمدن ويقول ّصلعم "إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة" قيل كيف إضاعتها يا رسول الله؟ قال إذا أسندت الأمور إلى غير أهلها فانتظر الساعة، ولقد كان صلعم على رأس الجهاز التنفيذي، إذ باشر بنفسه وعن طريق ممثليه في الأقاليم تنفيذ التشريع الإسلامي، وتأمينا للحياة اليومية للأهالي في الإقليم كان من واجب الولاة الإشراف على العمران في الأقاليم وحفر العيون وبناء المساجد والأسواق وتأمين المياه.

صفحة الذاكرة القانونية

كما كانت كل ولاية أو إقليم تتوفر على مال خاص بها، يشرف عليه الوالي من أجل تدبير موارد ونفقات الإقليم، هذا بالإضافة إلى التدبير المشترك والذي يتجلى في مبدأ الشورى الذي أكد عليه القرآن الكريم والسنة النبوية، وتعتبر الشورى والمراقبة مبادئ ديمقراطية أقرها النظام الإسلامي من أجل سداد الرأي العام وتقويم الأخطاء والانحرافات، ففي سورة آل عمران يقول الله تعالى "وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله" وهذا النص قطعي يوجب عرض الأمر على الجماعة والوقوف على أراء أفرادها وتصوراتهم للموقف ثم يأتي الأمر باعتباره صاحب العزيمة والأمر المنفذ لما يتم عليه رأي أهل الحل، العقد والشأن.

وفي المغرب كانت الإدارة المركزية قبل الحماية ممثلة جهويا بهيئة من رجال السلطة تتكون من خليفة السلطان والباشا والقائد، فالمؤسسة القائدية كانت مكلفة بتنظيم وإدارة القبائل والتي اعتبرت تجمعا جتماعيا ظلت تشكل وحدة إدارية ذات نزعة لا مركزية في القبائل في تسير شؤونها المحلية في توافق مع المؤسسة القائدية، إلا أنه وبفعل عدة أسباب كالتعسف في جباية الضرائب ٰ كان يقع بينهما نوع من التوتر بين الفينة والأخرى، على اعتبار أن هذه المرحلة كان فيها المجتمع المغربي يقوم على نظام قبلي، أما خليفة السلطان فهو أحد أعلى المناصب في الجهاز الإداري المخزني على المستوى الجهوي والممثل الأسمى للدولة لأنه

[14]- محمد ظريف، "تاريخ الفكر السياسي بالمغرب، مشروع قراءة تأسيسية"، مرجع سابق، ص 104.

ينوب عن السلطان في حالة غيابه، وقد كان للسلطان خلفاء في شتى المدن، واقتضت التقاليد المدونة أن يكونوا من الأسرة الملكية وكان لهم منه تفويض، كما كان لهم الحق في بعض شاراته من طابع وديوان مصغر ومخازنية، غير أن اختصاصاتهم كانت رمزية أكثر منها واقعية وجزئية لا تمس مناحي الحياة العامة[15] .

وبخصوص السلطة الزمنية فقد كان الخليفة في تواصل دائم مع السلطات الجهوية والعلماء، غير أن اتصاله بالباشا كان أكثر أهمية، وكانت هذه العلاقات مع السلطات الجهوية والمحلية تسمح لممثل السلطان بأن يكون على إطلاع دائم بالوضع عامة، ومن جهة أخرى يلعب دور الحكم ويتدخل في حالة الخلاف أو النزاع بين السلطات المحلية ويقوم بهذا الدور بشكل سهل لكونه على علم بأنشطة العمال والقياد والمحتسبين والأمناء فلا شيء يفلت لهذه الشخصية التي تربط بين الحكومة المركزية والإدارة الجهوية المحلية[16].

ويتضح هذا الدور جليا في رسالة السلطان مولاي الحسن إلى أخيه وخليفته بمراكش الأمير مولاي عثمان عندما بلغه أن عامل أولاد فرج بدكالة يتدخل في شؤون القضاء الشرعي والتي جاء فيها "... وبعد فقد وصلنا كتابك جوابا عما كتبنا لك به من تشكي قاضي ولاد فرج بدخول العامل له في الدعاوي الشرعية .....وذكرت أنك وجهت من قبلك من يشد عضد القاضي"[17].

وفي عهد الحماية أحدثت السلطة الإستعمارية تنظيما جهويا يقوم على أساس اعتبارات عسكرية وسياسية وأمنية، وحولت السلطات الجهوية الباشا والقائد إلى مجرد أجهزة تنفيذية بين أيديها، ومن بين الأهداف المسطرة من طرف المستعمر آنذاك تشديد المراقبة الإدارية والترابية على أجزاء المغرب خوفا من ردود فعل سياسية اتجاه السلطات الإستعمارية بالمقابل ممثليها الفاعلين الرئيسين في الحياة السياسية المحلية، ولإحكام السلطة الإستعمارية سيطرتها السياسية والعسكرية، عمدت إلى وضع تنظيم عسكري وكثفت من الوجود النوعي

[15]-عبدالناصر توفيق العطار، علوم السنة ودستور الامة، فتح الباري بشرح البخاري، 1987 ص63.

[16]-أكرم ضياء العمري، عصر الخلافة الراشيدية، مكتبة العبيكان، 1996،ص115

[17]- محمد عزة دروزة، الدستور القرآني والسنة في شؤون الحياة، الجزء الاول المكتب الإسلامي، بيروت، 1981، ص95.

والعددي للقيادات السياسو-عسكرية، ويتضح ذلك جليا من خلال المرسوم 3 أكتوبر 1926 "يمارس المهام السياسية والإدارية ضباط قيادة الجهات في حدود نفوذهم الترابي، ويشرفون على قيادة الفرق العسكرية المتمركزة داخل دوائرهم الترابية، يساعدهم ضابط عام مكلف بصفة خاصة تحت سلطتهم بالقضايا السياسية والإدارية" ويضيف نفس الفصل بأن "قيادة الأقاليم والدوائر يجمعون في أن واحد بين القيادة السياسية والإدارية إلى جانب قيادة الفرق النظامية الموضوعة رهن إشارتهم من قيادة الجهة[18]، أما بالنسبة للمنطقة الشمالية حيث باستثناء منطقة طنجة الدولية فإن باقي المناطق الأخرى كانت خاضعة للحماية الإسبانية.

حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من معاهدة مدريد بتاريخ 27 فبراير 1912 المبرمة بين فرنسا واسبانيا على أن "تدار الأقاليم الواقعة في منطقة النفوذ الفرنسي تحت رقابة الحكومة الإسبانية بواسطة خليفة السلطان يختاره السلطان من بين المترشحين تقترحهم الحكومة الإسبانية "والملاحظ أن الأقاليم المغربية بالجنوب (منطقة إيفني وطرفاية) وتلك الخاضعة للسيادة الإسبانية (سبتة ومليلية)، فقد أحدث بها تنظيم إداري مماثل للتنظيم المطبق بأقاليم الدولة الإسبانية ونفس القاعدة طبقت على الصحراء المغربية[19].

ثانيا: مرحلة الحصول على الاستقلال إلى فترة التسعينات

صفحة الذاكرة القانونية

بعد حصول المغرب على الإستقلال كانت وضعية العامل مغيبة، حيث عرفت هذه المرحلة ظهير 16 دجنبر 1955 الذي كان يروم تحقيق مجموعة من الأهداف لعل أهمها:

ترسيخ الوحدة الترابية وتلبية للحاجيات أساسية محلية تخدم مصالح السكان[20]، حيث قسم المغرب إلى 13 ناحية وإقليم إضافة إلى عاملي الرباط والدار البيضاء مع تعيين موظف سام على كل جهة إقليمية. كما تعززت الترسانة القانونية بظهير 20 مارس 1956[21] الذي أرسى الأسس الأولى لإحداث هيئة خاصة برجال السلطة، حيث طبع الظهير بالإيجاز بحيث لم يتضمن سوى ثمانية فصول نصت على احداث هيئة للعمال وتطرقت إلى بعض أوجه

[18]-إيمان الداودي "الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب" مرجع سابق ص9:

du 3 octobre 1926,B ,O,du19 octobre 1926 ,p1978 Dècret

[19]-إيمان الداودي، "الوالي و العامل والتنمية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق ص 9.

[20]-عبد العزيز أشرقي 'العامل والمفهوم الجديد للسلطة، مطبعة النجاح الجديدة ، الطبعة الأولى سنة 2003، ص37

[21]-ظهير شريف رقم 1-56-046 يحدد القانون الخاص بالعمال صادر بالجريدة الرسمية 24شعبان 1375الموافق 6ابريل 1956في عددها 568

الحياة الإدارية للعامل ممثلا للسلطة التنفيذية ومشرفا على أنشطة الباشوات والقواد والإدارات المحلية وبالنظر إلى المحتوى المحدود لهذا الظهير فسرعان ما تمت مراجعته نظرا لإغفاله لعدة جوانب من الحياة الإدارية للعمال، ذلك أنها لم تحدد الوضعية القانونية للموظفين ولا تضمن استقرارهم في مناصبهم حيث إن تعيينهم وإعفائهم يتدرج في إطار الصلاحيات التقديرية للسلطة المركزية[22]، وعلى الرغم من نقائص ظهير 1956 فقد شكل مدخلا للإصلاح وظيفة رجل السلطة، وهذا ما يتجلى من خلال ظهير 1 مارس 1963[23] بشأن النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين التي حظي بها أعوان وزارة الداخلية 'لقد شكل ظهير فاتح مارس 1963 قطيعة مع ما عرفه الوضع الإداري لمؤسسة السلطة على وجه العموم حيث مكن جهاز السلطة من إطار إداري جديد وخاص .

لقد جاء ظهير 15 فبراير 1977 بتغير جذري بخصوص طريقة تعيين العمال من خلال توسيع قاعدة الاختيار حيث نص الفصل 19[24] منه أن التعيين في منصب العامل يتم من بين المتصرفين الممتازين والمتصرفين المساعدين وكذا الأشخاص المتوفرين على حنكة والبالغين 30 سنة على الأقل هذا من جهة 'أما من جهة أخرى فإن الظهير المذكور جاء بتدابير مثيرة للجدل ما هو منصوص عليه في الفصل الثالث بحيث العامل يتدخل للمحافظة على النظام العام في العمالة أو الإقليم مع إمكانية استعمال القوات المساعدة وقوات الشرطة والإستعانة بادرك الملكي والقوات المسلحة طبق الشروط المحددة في القانون هاته الشروط وشكلياتها لم تحدد بما فيه الكفاية وهذا ما جاء في تقرير لهيئة الإنصاف والمصالحة في مجال "الحقيقة والمسؤولية" عن الإنتهاكات، حيث لوحظ إساءة استعمال السلطة المخولة للعمال بموجب الفصل المذكور خاصة بعدما تدخلت السلطة السياسية المركزية في تدبير استعمال القوات العسكرية إبان مختلف الأحداث الإجتماعية التي شهدتها البلاد.

من أهم جاء به ظهير 1977 أيضا كون العامل يطلع سلفا على كل انتقال يهم رؤساء المصالح الخارجية و تعيين أمريين مساعدين بدفع النفقات من الإعتمادات المدرجة في

[22]-ميشيل روسي، المؤسسات الإدارية بالمغرب، مطبعة دار النجاح الجديدة سنة 1995، ص 75.
[23]-إدريس البصري ،رجل السلطة المطبعة الملكية الرباط، ص 64.
[24]-محمد اهناني رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون والمنازعات سنة 2010-2011 ص49:
الفقرة الرابعة، الفصل الخامس من الكتاب الثاني التقرير الختامي لهيئة الإنصاف والمصالحة.

حساب الأموال الخصوصية كما وسع من صلاحيات العامل ليصبح منسقا لأعمال المصالح الخارجية للإدارات المركزية التابعة للدولة والمؤسسات العمومية ويوجه تقارير عن حالة الإستثمارات المقررة من طرف الوزارات واقترح ما يراه مناسبا في ذلك، إن ظهير 1977 شكل محطة أساسية ونقلة نوعية في توسيع اختصاصات العامل مواكبة للتطورات الإقتصادية والإجتماعية المحلية والدفع بعجلة الإقتصاد لكسب رهان التنمية.

وقد صدر بعد ذلك مرسوم 20 أكتوبر 1993[25] المتعلق بسياسة عدم التركيز الذي شكل المعطى الأول في هذا الباب، بحيث تم توسيع نطاق تدخل العمال لإنعاش المسار التنموي وتحقيق التنسيق بين المصالح الخارجية ويضع هذا النص التنظيمي في فصوله الثلاثة الأولى مبدأ اللاتركيز قائما على توزيع المهام الإدارية بين المستوى المركزي والمحلي حيث أشار في مادته الثانية على ما يلي "تقوم الإدارات المركزية على المستوى الوطني وتحت سلطة الوزراء بمهمة الأعمال الداخلية في نطاق اختصاصاتها وتوجيهاتها وتنظيما وإداريا ومراقبتها وذلك مع مراعاة أحكام النصوص المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارات وبهذه الصفة تناط بها.

- إعداد سياسة الحكومة المتعلقة بقطاعات الأنشطة التابعة لها
- إعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية
- التنظيم العام للمصالح التابعة للدولة
- تحديد برنامج عمل المصالح الخارجية التابعة للدولة وتقييم حاجاتها وتوزيع الوسائل اللازمة لتسيرها
- تتبع أعمال المصالح الخارجية ومراقبتها".

ثالثا: فترة التسعينات الى حدود القرن الواحد والعشرون.

إذا كان الخطاب الملكي ليوم 12 أكتوبر 1999 حرص على أن تقوم السلطة وفق المفهوم الجديد، حيث دعا هذا الخطاب إلى ضرورة تحديث وعصرنة مؤسسة العامل في

[25]-مرسوم 625-23-2 الصدر في 4 جمادى الأولى 1424الموافق ل 20اكتوبر 1993في شأن اللاتمركز الإداري عدد 4223 ص1911

أفق دمقرطتها وتعزيز دورها التنموي، فإن المفهوم الجديد للسلطة يهدف إلى تصحيح وضع مختل ترتب عنه تضخم الجهاز البيروقراطي[26].

هذا من جهة أما من جهة أخرى، فقد شكلت كذلك الرسالة السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللاممركز للاستثمار ليوم 09 يناير 2002 إطار قانونيا وتنظيميا ساهم في ترجمة المفهوم الجديد لسلطة عبر إجراءات من خلال مؤسسة العامل على مستوى العمالة أو الإقليم أو الوالي على مستوى الجهة، فطبقا للمرسوم الملكي الصادر عن الوزير الأول سنة 2002 يفوض بمقتضاه لولاة الجهات صلاحيات اتخاذ قرارات محلية، عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع الاستثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة الصناعة التقليدية والسكن الواقعة داخل نفوذهم الترابي .

كما حدد الظهير الشريف الصادر بتاريخ 31 يوليوز 2008 [27] بشأن هيئة رجال السلطة بموجب المادة الأولى:

صفحة الذاكرة القانونية

- إطار العمال ويضع درجة عامل ممتاز ودرجة عامل.
- إطار الباشوات ويضم درجة باشا ممتاز ودرجة باشا.
- إطار القواد ويضم درجة قائد ممتاز ودرجة قائد.
- إطار خلفاء القواد ويضم درجة خليفة قائد ممتاز ودرجتي خليفة قائد من الدرجة الأولى والثانية.

كما تضمن الظهير المذكور مقتضيات قانونية تتعلق بالتوظيف والتعيين في الدرجات وكذا الحقوق وواجبات هذه الفئة وكيفية استفادتهم من الترقية والأجر.

أعطت الرسالة الملكية السامية التي وجهها جلالة الملك محمد السادس نصره الله الى الوزير الأول في 9 يناير 2009 نفسا جديدا للمفهوم الجديد للسلطة، كما ربطت بين هذا المفهوم ومسألة الإستثمار لخلق مناخ ملائم عبر تفويض السلط من طرف الوزارات طبقا للرسالة الملكية السامية إلى ولاة الجهات، لمواجهة التعقيد والروتين الإداري والبطء الناتج عن العقم البيروقراطي، إضافة إلى قرارات وزارية فوضت بمقتضاه صلاحيات المذكورة

[26]-محمد أخنيخ: مؤسسة الوالي من القانون إلى الدستور ماستر الشأن المحلي كلية الحقوق طنجة السنة الجامعية 2011-2012ص20

[27]-ظهير شريف رقم 1.08.67 في 27 رجب 1429 الموافق ل 31 يوليوز 2008 الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 27اكتوبر 2008 في شان هيئة رجال السلطة.

للولاة فقد اتخذ وزير الداخلية قرارا في 30 مارس 2013 القاضي بتفويض الإختصاص لعمال العمالات والأقاليم كل واحد في نفوذه الترابي تسهيل الإذن في القيام بإحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية التي يوجد وعاؤها العقاري في جماعتين أو عدة جماعات.

كما رافقت مؤسسة العامل عدة تغييرات سواء في المراجعة الدستورية لسنة 2011 وكذلك القوانين التنظيمية لسنة 2015، وصولا إلى مستجدات الميثاق الوطني للاتمركز الإداري لسنة 2019.

الفقرة الثانية: تطور سلطات مؤسسة العامل في مجال التنسيق

أولا: مفهوم التنسيق وأهميته.

التنسيق لغويا يعني التنظيم حيث نجد في معجم الوسيط أن نسقه يعني نظمه والتنسيق الأشياء بمعنى التنظيم بعضها إلى بعض[28]. أما في اللغات المنحدرة من اللاتينية فنجد أن لفظة coordination مشتقة من كلمة « cum » وتعني "مع" ومن لفظة ordination وتفيد التنظيم[29].

ويمارس التنسيق دورا هاما في تحقيق أهداف الإدارة العامة ويتوقف حسن التنسيق على إنجاز الأهداف بأعلى درجة من الفعالية. وللعائد الإداري هو الذي يقوم بمهمة التنسيق في حدود حدته. فيوزع الإختصاصات بين مرؤوسه ويعمل على تنسيق الجهود بين جميع الأقسام، حتى يتم تحقيق الأهداف المنظمة بشكل متكامل وإذا كان التنسيق يعتبر بحق وظيفة أساسية من وظائف القادة الإداريين. هو في الوقت نفسه وسيلة من وسائل تحقيق أهداف المنظمة يعرف "أندريه ديليون" التنسيق بأنه يعني تنظيم علاقات ملائمة بين العديد من الوحدات الإدارية بمعنى تحقيق الإنسجام بين العديد من المراكز القرار[30].

[28]-المعجم الوسيط لمعجم اللغة العربية – القاهرة الجزء الثاني 1979.

[29]-ايمان الداودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، مرجع سابق ص 70.

[30]-ايمان الداودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق 70 :

DELION (A) ; « les problèmes ADMINISTRATIFS de la coordination en matière de développement économique - et social »,I.I.S.A Bruxelles 1969, P5

ب- أهمية التنسيق.

يعتبر التنسيق وظيفة لكل المراحل[31]. وتزداد حيويته خاصة مع التداخل المستمر للصلاحيات الوزارية داخل نفس الأنشطة، مما يفترض تأمين تناغم تدخلات الدولة عبر مختلف البنيات في وقت تزايد فيه هاجس الدولة إلى ضبط التدبير العام بالحفاظ على التكامل والتقارب في أنشطتها والتي تزداد تخصصا أكثر فأكثر. وتعتبر الإدارة المغربية في مجموعها هرما من المنظمات الشكلية بحيث أنها مجموع من وزارات مجزأة ومديريات مستقلة ومنافسة، وأوصال مقطعة ولا يمكن للإدارة أن تكون نوعا من مجموعة متألفة ولا مجموعة متباينة من الوحدات التي تتصرف كل واحدة منها في اتجاهها، من هنا تبرز لنا إلى الحاجة الى التنسيق في كل شيء بين الوزارات وكذلك بين التوابع المجزأة للدولة ثم بين الجماعات الترابية[32]، وتتجلى أهمية التنسيق كذلك في كونه يحصر مختلف الأنشطة الإدارية.

فهو يمارس للتوفيق بين الجهود البشرية داخل الإدارة الواحدة، كما أنه يمارس للتوفيق بين أعمال الإدارات في نفس المستوى أو في مستوى مغاير، بحيث يهدف في نهاية المطاف الوصول إلى توافق قرارات مختلف السلطات الإدارية، ففي ظل غياب تنسيق فتشتت الجهود وتهدر الطاقات وتزداد التكلفة وتتعارض الأهداف ويضعف الكثير من القرارات. وتكمن أهميته كذلك حين يتعلق الأمر بالدراسات أو المشاورات أو التقرير أو المراقبة أو التنفيذ العلمي لهذه البرامج[33].

غير أن تحقيق هذه المهام بتوقف على توفر الإنسجام بين مختلف السلطات الإدارية[34].

---

[31]-ايمان الداودي الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق 69:
DEBAEQUE (F) ; l'administration centrale de la France ARAMAND COLIN.1979 p221

[32]-محمد اليعكوبي، التناقضات الكبرى لتطور الإدارة المغربية: تأهيل الإدارة للعوامة، مطبعة المعارف الجديدة، ص 200.

[33]-ايمان الداودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغربمرجع سابق ص 70:
DELION (A) ; précité. P.8

[34]-صالح المستف "التطور الإداري في افق الجهوية بالمغرب من المركزية إلى اللامركزية" دكتوراه السلك الثالث 1989مطبعة الدار البيضاء ص197

ثانيا: التنسيق في الدستور المغربي

لقد كان دستور 14 دجنبر 1962 سباقا للتنصيص على مهمة التنسيق المعهود بها للعامل إذا نص في فصله 95 على أن العمال "...ينسقون نشاط الإدارات..." لكن من غير أي توضيح ليعقبه بعد ذلك ظهير فاتح مارس 1963 المعتبر بمثابة النظام الخصوصي لمتصرفي وزارة الداخلية والذي أشار في فصله 24 إلى مسألة التنسيق بين أعمال للمصالح الخارجية ومكاتب الإستغلال والمؤسسات العمومية الأخرى دون أن يحدد كيفية القيام بهذه المهمة.

صفحة الذاكرة القانونية

وقد حاول المشرع تجاوز هذا الفراغ من خلال ظهير 12 شتنبر 1963 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم وهيأتها إذ نص الفصل 41 منه على انه "...يمكن لمساعدة اللجان بمجرد طلب من الرئيس بوجه إلى العامل...". كما أن الفصل 44 من نفس الظهير نص على أنه "يمكن للمجالس بطلب من العامل الإستماع إلى رؤساء المصالح الخارجية أثناء جلسة عمومية أو سرية عندما يتعلق الأمر بمسألة راجعة لإختصاصهم" غير أنه تبين من خلال مضمون الفصلين أن المشرع لم يلامس سوى التعاون الذي يمكن أن يتم بين هذه المصالح والمجالس الإقليمية وليس التنسيق العملي بين المصالح الخارجية، وبذلك ظل الفراغ القانوني بخصوص هذه المسألة وهو ما حاول الوزير الأول معالجته من خلال منشوره الصادر في 25 فبراير 1964 والموجه إلى السادة الوزراء والعمال والذي أعتبر بمثابة "ميثاق لتعاون" من مختلف المصالح التقنية ومكاتب الإستثمار والسلطات الإقليمية[35].

وإذا كان ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العمال يعتبر أول نص قانوني منظم لعملية التنسيق المخولة للعامل، حيث مكنه من جملة من الوسائل القانونية المسهلة للقيام بهذه الوظيفة، فان المراجعة الدستورية لسنة 1992 شكلت محطة أساسية لبلورة سلطات التنسيق مع تعديل مقتضيات ظهير 15 فبراير1977 المتعلق باختصاصات العمال ’بمقتضى ظهير 6 أكتوبر 1993[36] وخصوصا الفصلين الخامس والثامن المتعلقان بسلطة التنسيق المخولة للعامل وكذا ظهير 10 أكتوبر 1957 بشأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة

[35]-ادريس البصري رجل السلطة، مرجع سابق ص20

[36]-ظهير الشريف رقم 1.93.293 الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993 المغير والمتمم لظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل

ونواب كتاب الدولة إلى العمال بمقتضى ظهير صادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993 حيث تم إحداث الفصل 1 مكرر الذي يدعم إجراء التفويض إلى العمال كما تعبر الرسالة المواجهة إلى وزير الدولة في الداخلية بتاريخ 19 نونبر 1993 تأكيدا للدور الهام الذي يجب أن يلعبه العامل في التنسيق. إذ جاء فيها "وتفاديا لكل تضارب سيبقى العامل بصفته ممثلا في العمالة أو الإقليم المنسق لمجموع نشاطات المصالح الإدارية الموجودة بعمالته أو إقليمه".

مع التعديل الدستوري لسنة 1996 انتقلت مهمة العامل من التنسيق إلى التدبير ليعود بعد ذلك دستور 2011إلى مفهوم التنسيق بدل التدبير[37].

ويمكن اعتبار التنسيق الذي يقوم به الولاة والعمال كوظيفة تكميلية وكامتداد للمهام التي تقوم بها الإدارات المركزية تحت سلطة رئيس الحكومة. فلا يمكن للمصالح اللامركزية أن تشتغل بدون تناسق وفي غياب الإلتقائية، وهذا ما ستدعي وجود سلطة تكون قادرة على ممارسة الإشراف لتفادي تشتت التدخلات الإدارية المحلية ولتأمين حد أدنى من الوحدة في التدبير الترابي للقطاعات الوزارية.

ولقد أزال الدستور الجديد الحدود التي كانت مفروضة على السلطات التنسيقية الممنوحة للعمال الذين أصبحوا في غنى عن نص تطبيقي للقيام بكامل مسؤولياتهم في هذا الميدان.

الفقرة الثالثة: تطور مؤسسة العامل في الدستور المغربي إلى حدود سنة 2011

أولا: مؤسسة العامل في ظل الدساتير الخمسة الأولى

ولد أول دستور بالمملكة بعد سبع سنوات من تاريخ استقلال المغرب وهكذا نجد دستور 1962 من خلال الباب الثامن منه المعنون بالجماعات المحلية وبالضبط الفصل 95 الذي نص على أنه:

"ينفذ العمال في العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات والأقاليم وعلاوة على ذلك ينسقون في الباب الثامن[38] وهو ما استنسخه دستور 1970[39] نشاط الإدارات ويسهرون

[37]-ايمان الداودي الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق ص72:
EL YAAGOUBI (M), « déconcentration et décentralisation au MAROC », in réflexions sur la démocratie locale in - primeriez EL MAARIFA LJADIDA, 2007 p2

على تطبيق القانون من خلال الباب الثامن المعنون بالجماعات المحلية [40]وبالضبط الفصل 88 وكذلك دستور 1972في الباب الثامن منه المعنون بالجماعات المحلية وبالضبط[41] 1992 الفصل 89، إضافة إلى دستور الفصل 1996الذي نص من خلاله على مايلي: ينفذ العمال في العمالات والأقاليم تنسق نشاط الإدارات والسهر على تطبيق وتنفيذ مقررات العمالات والأقاليم".

وجدير بالذكر أن سنة 1993 تبقى سنة انطلاقة وظيفة التنسيق في رحلة جديدة باعتماد حملة من النصوص القانونية الرامية إلى دعم وتجديد دور العامل في مجال التنسيق[42].

وتهم من خلالها تقوية اختصاصات العامل حيث أن المراجعة الدستورية لسنة[43] 1996 نقلت دوره من القيام بالتنسيق إلى التدبير الإداري للمصالح الخارجية للإدارات المركزية على المستوى الترابي، وبين هذا الدور الفصل 102 من دستور 1996 الذي ينص على ما يلي: "يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات ويسهرون على تنفيذ القوانين وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة وكما أنهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية" وبموجب المراجعة الدستورية لسنة 1996 سوف يصبح العامل رجل جماعة محلية على مستوى آخر من مستويات اللامركزية الإدارية من خلال مجالس الجهات مع الإحتفاظ بدوره لرجل جماعة محلية على مستوى مجالس العمالات والأقاليم منذ سنة 1962 وذلك بموجب الفقرة الثانية من الفصل 101 "يتولى العمال تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات طبق شروط يحددها القانون" جدير بالذكر أن المسؤولية التي حولت للعامل بمقتضى الدستور سمحت بأن يكون صاحب القرار الإداري

---

[38]- الدستور لسنة 1962 الصادر لأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف بتاريخ 14 دجنبر 1962 بالجريدة الرسمية، عدد 2616 مكرر بتاريخ 19 دجنبر 1962، ص 2993

[39]- الدستور لسنة 1970 الصادر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 70.1.177 بتاريخ 31 يوليوز1970 بالجريدة الرسمية عدد 13 30 مكرر بتاريخ فاتح اغسطس 1970، ص 1930.

[40]- الدستور 1972، الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.72.061 بتاريخ 10 مارس 1972 بالجريدة الرسمية عدد 3098 بتاريخ 15 مارس 1972، ص 626.

[41]- الدستور سنة 1992، الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 92.1.155 بتاريخ 09 أكتوبر 1992 بالجريدة الرسمية عدد 4172، بتاريخ 1992، ص 1247.

[42]- يعرف الأستاذ ROLAND DRAGON التنسيق يستلزم تأمين وحدة الحكومة وتنشيط السياسة المطبقة من طرف الوزارات انظر :
-EL MHAMADIA ALI , « la coordination dans l'administration centrale , du MAROC », thèse pour le doctorat d'état droit, université de droit, d'économie et sciences sociales », de paris paris, 2000. P10.

[43]- الدستور المغربي لسنة 1996 الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 07 أكتوبر 1996 بالجريدة الرسمية، عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996، ص 2281.

المحلي الوحيد وهو ما يعتبر مكسبا للإدارة الترابية والديمقراطية المحلية عكس ما يراه بعض المنتخبين وأجزاءهم السياسية بأن توسع صلاحيات العامل[44] تعتبر بمثابة إشارة عن تراجع سياسة اللامركزية.

صفحة الذاكرة القانونية

ثانيا: مؤسسة العامل في ظل دستور 2011.

كرس هذا الدستور الدور التنسيقي للولاة والعمال، بالإضافة إلى أدوار أخرى جديدة منها بالخصوص الدور الرقابي في السياق الذي فيه رؤساء الجهات والأقاليم والجماعات الترابية أميرين بالصرف، كما يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية 'كما يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون والتنفيذ النصوص التنظيمية، كما يقوم الولاة والعمال بمساعدة رؤساء الجماعات الترابية وخاصة منهم رؤساء الجهات على تنفيذ البرامج التنموية' كما يقومون تحت سلطة الوزراء المعنين بتنسيق المصالح اللاممركزة للمصالح المركزية ويسهرون على حسن سيرها[45].

الذي يستشف منه الدور الجديد لهذه المؤسسة والذي يتجلى في مايلي ومن خلال مقتضيات الفصل 145مايلي:

- **من تمثيل الدولة إلى تمثيل السلطة المركزية:** من خلال تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية والعمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية الحكومة ومقرراتها إضافة إلى تنفيذ القوانين الإدارية ومساءلة الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية والقيام تحت سلطة الوزراء المهنين بتنسيق المصالح اللامركزية للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها.

[44] -ايمان الداودي 'الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق ص77 :
-FIKRI MOSTAFA, le changement administratif au MAROC la révision constitutionnelle de 1996 REMALD , n 18 janvier mars 1997. P82

[45]-الفصل 145 من دستور 2011.ج.ر في 28شعبان 1432الموافق ل30يوليوز 2011

يستفاد من هذه المهام أن وضعية العمال إلى جانب الولاة أصبحوا يمثلون السلطة المركزية في الجماعات[46] الترابية عوض الدولة كما كان منصوص عليه في الدساتير السابقة.

- **العمل تحت سلطة الحكومة:** يتم تعيين الولاة إلى جانب العمال باقتراح من رئيس الحكومة بعد مبادرة وزير الداخلية' مما يوضح أن العمال والولاة يعملون تحت سلطة الحكومة وباسم الحكومة على تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، مع العلم بأن الدستور السابق قد نص هم مكلفون بالسهر على تنفيذ القوانين دون الإشارة إلى أن ذلك يتم باسم الحكومة.

- **من الوصاية إلى الجماعات الترابية إلى دور المساعدة:** إن حصر تمثيلية الولاة والعمال في السلطة المركزية ينقل العلاقة مع المجالس المنتخبة إلى مستوى العلاقة بين سلطة متوازية لا وجود لعلاقة[47] الترابية أو إشراف بينهما.

وما يؤكد هذا الأمر هو أن الدستور نص بوضوح على أن التنظيم الجهوي يرتكز على مبادئ التدبير بما يفيد من أن الجماعات الترابية لها كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها ويرامجها، في احترام تام بطبيعة الحال للمقتضيات القانونية والتنظيمية وبمراعاة للإمكانية التمويلية المتاحة والتدبير[48] الحر معناه إلغاء مفهوم الوصاية على عمل الجماعات الترابية وكل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها.

المطلب الثاني: دور مؤسسة العامل في إطار المركزية واللامركزية الإدارية.

تنفرد مؤسسة العامل بمجموعة من العلاقات سواء تلك التي تربطه بالسلطة المركزية (الفقرة الأولى) أو تلك الجهة المختصة بالتعيين والحديث هنا عن السلطة الملكية، ووزارة الداخلية، بالإضافة إلى أدواره في إطار المركزية الادارية (الفقرة الثانية) سواء، باعتبار العامل سلطة تنفيذية على مستوى العمالة أو الإقليم او على مستوى العمالة مركز الجهة.

[46]- عبد الصمد السكال، "أي دور للولاة والعمال في ظل الدستور الجديد" ، جريدة هيسبريس، تاريخ الاطلاع في 11 ماي 2012 ص 30.
[47]- عبد الصمد السكال، "أي دور الولاة والعمال في ظل الدستور الجديد" ، مرجع سابق ص 30.
[48]- عبد الصمد السكال، "أي دور الولاة والعمال في ظل الدستور الجديد" مرجع سابق ص 30.

الفقرة الأولى : العامل في إطار المركزية

إن العامل في إطار المركزية، يمثل الملك من جهة والحكومة من جهة أخرى على صعيد العمالة أو الإقليم، كما الميثاق الوطني للاتمركز الإداري وسع من صلاحيات مؤسسة العامل.

أولا: مؤسسة العامل على مستوى عدم التركيز.

يحظى العامل بتمثيل الملك من جهة والحكومة من جهة أخرى على صعيد العمالة أو الإقليم، هذ ا التمثيل المنصوص عليه بموجب مجموعة من النصوص والقواعد القانونية.

أ) العامل ممثل الملك على مستوى العمالة أو الإقليم:

بالرجوع إلى الظهير الشريف بمثابة قانون الصادر في 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل ينص في فصله الأول أن العامل هو الممثل لجلالتنا الشريفة في العمالة التي يمارس فيه مهامه انسجاما مع أحكام دستور 2011 الذي نص في الفصل41[49] في ما مضمونه أن الملك أمير المؤمنين وحامي الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية.

فالتمثيل هنا كما يرى أحد الباحثين هو تشريف يحظى به الموظف، وبالتالي يرفع مكانته في أعين المواطنين وبمقابل شرف التمثيل هذا، عليه فعلا أن يكون ممثلا للملك على صعيد العمالة والإقليم بكل ما تحمله الكلمة من معنى في نفس الوقت التحلي بالصفات الحميدة الأخلاقية و الدينية[50].

وفي هذا السباق وتأكيدا لهذا الدور خاطب المغفور له الحسن الثاني مجموعة من العمال تسليمهم ظهائر تعيينهم في 25 يناير 1996 بقوله " انتم عيوننا وانتم الممثلون الذين تمثلوننا فقط من الناحية الشكلية بل أتمنى وأرجوا من صميم القلب ان تمثلوا كذاك بو جودكم محبتي لبلدي وتعلقي بشعبي و حنوي على كل مغربي لأخذ بيد الضعيف وإنصاف المظلوم وتشجيع السائر في الطريق الصائب"[51].

صفحة الذاكرة القانونية

[49]-الفقرة الاولى من الفصل 41 من دستور 2011.ج.ر عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 28شعبان 1432الموافق ل30يوليوز 2011

[50]-عبد العزيز اشرقي، العامل والمفهوم الجديد للسلطة ، مرجع سابق ، ص 61.

[51]-مقتطف من خطاب ألقاه المغفور له الحسن الثاني على مجموعة من العمال تسليمهم ظهائر تعيينهم في 25 يناير 1996.

ب) العامل ممثل الحكومة داخل العمالة أو الإقليم

ينضاف إلى تمثيل الملك اختصاص آخر يتمتع به العامل وهو تمثيل الحكومة على صعيد العمالة او الإقليم الممارس به وقد منحت له هذه الصفة بموجب عدة نصوص قانونية لعل أبرزها:

ـ الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 168-75-1 الصادر في 15 فبراير 1977 متعلق باختصاصات العامل حيث نص الفصل الثاني منه على أن العامل يعتبر بمثابة مندوب حكومة جلالتنا.

- الفصل 102 من دستور 13 شتنبر 1996 والدي نص على ما يلي " يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات ويسهرون على تنفيذ القوانين".

وبهذا يكون المشرع المغربي قد سلك مسلك التشريعات المقارنة وخصوصا التشريع الفرنسي الذي يمنح للوالي تمثيل الدولة باعتباره مفوضا للجمهورية[52].

هذا من جهة أما من جهة أخرى اعتبر الفصل 145 من دستور 2011 أن ولاة الجهات وعمال العمالات يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية، كما يعمل الولاة والعمال باسم الحكومة على تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية واسترسل الفصل ذكر المهام الأخرى للولاة والعمال المتمثلة أساسا في دور مساعدة رؤساء الجماعات الترابية إضافة إلى دورهم التنفيذي الأنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية وخضوعهم لسلطة الوزراء المعنيين[53].

ج) العامل ممثل وزارة الداخلية :

يعتبر العامل ممثل لوزارة الداخلية في النفوذ الترابي للإقليم فهو يلعب دورا حيويا في تدبير المسلسل الديمقراطي عن طريق:

[52]-المادة 1 من المرسوم رقم 389 لسنة 1982 المتعلق ب سلطات مفوضي الجمهورية في الأقاليم الفرنسية

[53]-الفصل 145 من دستور 2011.ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28شعبان 1432الموافق 30 يوليوز 2011

- **تدبير العملية الانتخابية.**

تخضع العملية الانتخابية لقانون رقم 97.9 الذي وفر مجموعة من الضمانات القانونية لحسن سير العملية الانتخابية من مرحلة إعداد اللوائح إلى غاية فرز نتائج التصويت ، كما يشرف العامل على بقية مراحل العملية الانتخابية وفي هذا الإطار يتلقى ترشيحات ويتولى إعداد بطائق الناخبين[54] وأوراق التصويت وتحديد الدوائر الانتخابية وتعيين رؤساء مكاتب التصويت[55].

كما أجاز القانون الانتخابي للعامل. حق الطعن في القرارات الصادرة عن مكاتب التصويت ولجان الإحصاء التابعة للعمالة واللجان الجهوية للإحصاء في ما يتعلق بالعمليات الانتخابية وإحصاء الأصوات، وإعلان نتائج الاقتراع[56].

- **الحفاظ على النظام العام**

من المهام التقليدية و الأساسية المسندة إلى العامل بموجب عدة نصوص قانونية و هذه المهمة الصعبة تهدف إلى المحافظة على النظام العام واستتباب الأمن في منطقة نفوذهم[57]

- **الإستخبار**

يعد وسيلة هامة تساعد العامل على الاطلاع على مجريات الأحداث بمنطقة نفوده وجمع المعطيات المحصل عليها لإتخاذ القرار المناسب بشأنها كما تمكنه تتبع الرأي العام لتفادي كل حركة أو اضطراب يمكن أن يؤدي إلى تعكير صفو الأمن و النظام العام.

- **مجال الحريات:** يقوم العامل في هذا الإطار بمجموعة من الأدوار كالتالي:

* **تأسيس الجمعيات وضبط نشاطها:** يكفل قانون الحريات العامة للأفراد حق تأسيس الجمعيات ولا تتمتع الجمعية بالأهلية القانونية إلا بعد استكمال الإجراءات القانونية وتسلم مؤسسيها وصل إيداع من السلطة المحلية و يشترط المشرع من خلال ظهير15 نونبر 1958المعدل بواسطة قانون رقم 75.00 ألا تكون الجمعية لها هدف غير مشروع يتنافى

[54]-المادة 40 من قانون 97.9 متعلق بمدونة الانتخابات كما وقع تغييره وتتميمه بموجب قانون رقم 6-23 الصادر سنة 2007 .
[55]- المادة 55 من قانون 97.9.متعلق بمدونة الانتخابات كما وقع تغييره وتتميمه بموجب قانون رقم 6-23 الصادر سنة 2007 .
[56]-المادة 57 من قانون 97.9. متعلق بمدونة الانتخابات كما وقع تغييره وتتميمه بموجب قانون رقم 6-23 الصادر سنة 2007 .
[57]-عبد العزيز أشرقي ، "العامل والمفهوم الجديد للسلطة " مرجع سابق ص 70.

القوانين و الآداب العامة أو المس بالدين لإسلامي أو بوحدة التراب الوطني أو النظام الملكي أو تدعو إلى كافة أشكال التميز .

***تأسيس النقابات:**

منح المشرع السلطة المحلية في شخص الباشا أو القائد تحت إشراف العامل صلاحية تسليم وصل إيداع عند تأسيس النقابة إلى ممثليها وفقا لأحكام الفصل الثالث من الظهير الشريف الصادر في تاريخ 16 يوليوز 1957 بشأن النقابات المهنية[58].

كما يتدخل العامل استنادا إلى مقتضيات الفصل الثاني من ظهير 15 فبراير 1977 اتخاذ تدابير ذات صبغة تنظيمية أو فردية طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها لحماية ممارسة الحق النقابي.

ثانيا: الميثاق الوطني للاتمركز الإداري ودوره في توسيع صلاحيات مؤسسة العامل.

حمل مرسوم اللاتمركز الإداري مقاربة جديدة ذات أبعاد متكاملة، تروم مراجعة الأدوار والوظائف والعلاقات القائمة بين الفاعلين الرئيسيين ويضم المصالح اللامركزية للدولة في علاقتها بالمصالح المركزية والعلاقة بينهما وبين الولاة والعمال والعلاقة بين تلك المصالح والجماعات الترابية وباقي المؤسسات الأخرى.

أ)- مرتكزات المرسوم الجديد

إذا كان المرسوم الجديد المتعلق بالميثاق الوطني للاتمركز الإداري الذي يمنح الإدارات العمومية على مستوى الجهة والعمالة والإقليم صلاحيات التصرف في عدد من الشؤون الإدارية، فإن ذلك يقوم على بناء توجيهات مالية لمواكبة ورش الجهوية المتقدمة وتوفير الشروط اللازمة لتنفيذ السياسات العمومية للدولة على الصعيد المحلي[59].

[58]-ظهير 1.57.110 بتاريخ 16 يوليوز 1957 بشأن النقابات المهنية ج.ر عدد 2340 بتاريخ غشت 1957 ص 1937.

[59]- عبد الرحيم العسري، " الحكومة تمنح صلاحيات واسعة لرجلات السلطة بالأقاليم والعمالات" تاريخ الاطلاع في 26 أكتوبر 2018، www.hespresse.ma

وتتمثل أهم مرتكزات المرسوم العديد في ما يلي:

اعتبار الجهة الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري، بالنظر إلى ما حققته من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة.

الدور المحوري لولي الجهة باعتباره ممثلا للسلطة المركزية في الجهة، في تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة والسهر على حسن سيرها ومراقبتها تحت سلطة الوزراء المعنيين، واستنادا إلى هذين المرتكزين، فإن هذا المرسوم يحدد أهداف ومبادئ وقواعد وآليات ومساطر لبلورة المرسوم الجديد للاتمركز الإداري يعكس حضورا مندمجا يؤطر سياسة جديدة للإدارة على الصعيد الجهوي والإقليمي، ويتطلب الارتقاء بمصالح الدولة اللاممركزة والعمل على تأهيلها وتطوير أدائها، باعتبار ذلك شرطا لازما ولا محيد عنه لتحقيق الأهداف المتوخاة من هذا الإصلاح.

ويقوم هذا التصور على مقاربة جديدة ذات أبعاد متكاملة، تروم مراجعة الأدوار والوظائف والعلاقات القائمة بين ثلاثة فاعلين رئيسيين على وجه الخصوص.

1- المصالح اللاممركزة للدولة في علاقتها بمصالح الإدارة المركزية .

2- العلاقة بين هذه المصالح والولاة العمال.

3- العلاقة بين المصالح اللاممركزة للدولة والجماعات الترابية وباقي المؤسسات الأخرى.

ب - مستجدات المرسوم الجديد

أما فيما يخص مستجدات الميثاق الوطني للاتمركز الاداري فيمكن حصر أهمها فيما يلي:

✓وضع تصاميم للاتمركز الإداري خاصة بالمصالح الاممركزة التابعة لكل قطاع وزاري معين، تشكل خارطة طريق لعمل هذه المصالح و لالتزاماتها في تدبير المرفق العمومي الذي أشرف عليه، وضمان جودة الخدمة العمومية التي يقدمها.

✓تخويل المصالح اللاممركزة للدولة صلاحيات تقريرية.

✓ التأكيد على إشراف الولاة والعمال على عملية تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة تحت سلطة الوزراء المعنيين، بمختلف تطبيقاتها، من أجل ضمان الالتقائية والتجانس والتناسق في بلورة وتنفيذ السياسات العمومية والمشاريع والبرامج العمومية[60].

ثانيا: آليات تفعيل منظومة اللاتمركز الإداري

جاء مرسوم اللاتمركز الإداري بمجوعة من الآليات من أجل ضمان شروط النجاعة والفعالية في التنفيذ وهذه الآليات هي:

أ)- آليات الحكامة

تم وضع آليات عملية لحكامة منظومة اللاتمركز الإداري، من أجل التتبع والمواكبة والتقييم المستمر لهذه المنظومة في كل مراحلها وذلك من خلال:

- إحداث لجنة وزارية للاتمركز الإداري تناط بها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمركز الإداري، والسهر على تتبع تنفيذها وتقييم نتائجها، ولهذه الغاية تتوخى على وجه الخصوص القيام بالمهام التالية:

- اقتراح إحداث التمثيليات الادارية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.
- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية المصالح اللاممركزة للدولة ونجاعتها.
- المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للاتمركز واقتراح كل إجراء من شأنه تطويرها[61].
- بحيث تتألف اللجنة الوزارية تحت رئاسة رئيس الحكومة من الأعضاء التالية بيانهم:
- السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.
- الأمين العام للحكومة
- السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية.

[60]- مرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18من ربيع الاول 1440 الموافق 26ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

[61]- المادة 38 من مرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18من ربيع الاول 1440 الموافق 26ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

- كل سلطة حكومية أخرى معنية بالقضايا والنقاط المدرجة في جدول أعمال اللجنة.

- ويمكن للرئيس أن يدعو للمشاركة بصفة مشتركة في اجتماعات اللجنة، الأشخاص أو كل هيئة يرى فائدة في حضورها.

وتجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها كلما دعت الضرورة على الأقل مرة كل ثلاثة أشهر، يحدد الرئيس جدول أعمال اللجنة[62].

ويتعين على اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري قبل نهاية كل سنة بتقرير مفصل يتضمن المعطيات التالية:

- الاختصاصات المزمع نقلها إلى المصالح اللاممركزة للدولة التابعة لها برسم السنة أو السنوات الموالية.

- تم إحداث لجنة جهوية لدى والي الجهة تسمى اللجنة الجهوية للتنسيق "لمساعدته في ممارسة المهام الموكولة اليه بمقتضى المادة 30 من مرسوم 217.618 للاتمركز الإداري في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة وللمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى الجهة والسهر على حسن سيرها وذلك أساسا من خلال العمل على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي والعمل على تحقيق الانسجام والالتقائية، ما بين السياسات البرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية للإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية والعمل على تأمين الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح اللاممركزة وذلك تحت رئاسة الوالي، تتألف من عمال العمالات والأقاليم التابعة لدائرة والنفود الترابي للجهة والكاتب العام للشؤون الجهوية ورؤساء المصالح اللاممركزة والمسؤولين عن المراكز الجهوية للاستثمار وعن المؤسسات العمومية الجهوية الأخرى[63].

صفحة الذاكرة القانونية

- أناط باللجنة التقنية المحدثة بموجب أحكام الفصل 5 للظهير الشريف بمثابة قانون بتاريخ 1993، المعدل والمتمم لظهير 1977 مجموعة من المهام من أجل مساعدة عامل العمالة أو الإقليم في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق المصالح

[62]- المادة 40 من نفس المرسوم

[63]-المادة30 و30 من نفس المرسوم.

اللاممركزة للدولة والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى العمالة أو الإقليم والسهر على حسن سيرها وذلك بمقتضى المادة34 من أجل العمل على تفعيل دورها[64].

✶ إحداث بنية إدارية خاصة تحمل اسم "الكتابة العامة للشؤون الجهوية "تتولى علاوة على المهام التي يكلفها بها والي الجهة، القيام بصفة خاصة بأعمال التنسيق والتتبع والمواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته وتحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهر على تنظيمها وتنسيق أشغالها وإعداد محاضرها والتي برأسها تحت سلطة والي الجهة كاتب عام لشؤون الجهوية يعين من قبل وزير الداخلية[65].

ب) آليات التقييم

من أجل المواكبة المستمرة لمختلف مراحل تنفيذ هذا الميثاق الوطني على الصعيد الترابي، نص على إعداد مجموعة من التقارير أهمها:

-إعداد تقارير دورية منتظمة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة، بحيث كلما اقتضت الضرورة مرة كل شهر على الأقل على أن تخصص كل مرة في السنة اجتماعا من اجتماعاتها من أجل تقييم حصيلة تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية والتي يتم إنجازها على مستوى الجهة وترفع نتائج هذا التقييم إلى السلطات الحكومية المعنية ويمكن لها علاوة على ذلك أن تجتمع بطلب من السلطة أو السلطات الحكومية من أجل دراسة التقرير أو التقارير المرحلية التي تعدها الصالح اللاممركزة حول مستوى تنفيذ البرامج والمشاريع[66].

وتقوم الكتابة العامة للشؤون الجهوية بإعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة بتنسيق وتكييف مع مصالح الدولة اللاممركزة والمؤسسات والهيئات العامة العاملة بالجهة وإعداد التقرير السنوي للجنة الجهوية لتنسيق الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة المذكورة إلى اللجنة الوزارية للاتمركز الاداري قبل متم شهر مارس من كل سنة.

[64]- المادة 34 من نفس المرسوم.
[65]- المادة 33 من نفس المرسوم.
[66]- المادة 32 من مرسوم اللاتمركز الاداري.

إنجاز تقييم لسياسة اللاتمركز الاداري على الصعيد الوطني من قبل اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري واقتراح كإجراء من شأن تطويرها وستقوم الحكومة باتخاذ جميع التدابير اللازمة لمراجعة المنظومة القانونية الوطنية لضمان ملائمتها مع أهداف ميثاق اللاتمركز الإداري ومقتضياته كما سيتم اعتماد مبدأ التدرج في التطبيق بكيفية متناسقة وعقلانية مع مراعاة خصوصيات وأدوار مختلف القطاعات وسائر المتدخلين في تطبيق هذا الإصلاح.

ثالثا: على مستوى العلاقات

ينصرف الحديث في هذا الصدد إلى العلاقة التي تجمع بين المصالح اللاممركزة والإدارة المركزية وبين ولاة الجهات وعمال العمالات والاقاليم من جهة أخرى، إضافة علاقة المصالح اللاممركزة بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات ذات الاختصاص الترابي .

أ) علاقة الإدارات المركزية بالمصالح اللاممركزة للدولة.

تمارس الإدارات المركزية أي إدارات مختلق القطاعات الوزارية مهامها على المستوى المركزي سواء كانت هذه القطاعات منظمة في شكل وزارات أو كتابات الدولة أو مندوبيات سامية أو وزارية أو عامة، أو غيرها بحيث تقوم السلطات للحكومة بالارتقاء بمصالح الدولة اللاممركزة، إذ يتعين على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المصالح اللاممركزة التابعة لها من ممارسة صلاحيات تتيح لها اتخاذ المبادرة في تفعيل السياسات العمومية القطاعية المكلفة بتنفيذها، التي تقدمها للمرتفقين، وتفعيل هذه الحلول في إطار الصلاحيات والاختصاصات المسندة لها[67]. وتقوم السلطات الحكومية بإعداد تصاميم مديرية للاتمركز الإداري خاصة بمصالحها اللاممركزة، طبقا لمقتضيات المادتين21 و 22 من مرسوم للاتمركز الإداري. تحدد هذه التصاميم على وجه الخصوص مع مراعاة طبيعة وخصوصيات كل قطاع وزاري على مستوى الجوانب التالية:

- الاختصاصات ولاسيما منها ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها إلى المصالح اللاممركزة للدولة وتلك التي يمكن أن تكون موضوع تفويض.

[67]- المادة18 من نفس المرسوم.

- الموارد البشرية والمادية لتمكين المصالح اللاممركزة من ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها.

صفحة الذاكرة القانونية

- البرمجة الزمنية المتعلقة بتنفيذ مضمون التصاميم المديرية، وفي احترام للآجال المنصوص عليها في المادة 22 من نفس المرسوم[68].

ب)- علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم.

تبرز هذه العلاقة من خلال ما يقوم به الولاة والعمال باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة والسهر على حسن سيرها، كما يشرفان على تحضير البرامج والمشاريع التي سبق وإن أشرنا لها، وضمان انسجامها وتناسقها وأيضا اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللاممركزة للدولة لمهامها والإلتزامات الملقاة على عاتقها وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع المذكورة[69]، ويمكن للولاة والعمال أن يقترحوا على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ كل التدابير ذات طابع قانوني أو مالي أو اداري أو تقني أو بيئي، يندرج ضمن اختصاصاتها من شأنه تحسين أداء المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، حسب الحالة قصد الإستجابة لانتظارات المرتفقين، وتبسيط إجراءات استفادتهم من الخدمات المقدمة لهم[70].

تحدث لجنة جهوية تناط بها مجموعة من الاختصاصات المذكورة في المادة 30 من هذا المرسوم، والتي تحمل اسم "اللجنة الجهوية للتنسيق"، من أن أجل مساعدة والي الجهة على تنسيق أنشطة هذه المصالح والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى للجهة والسهر على حسن سيرها بحيث يمكن دراسة التقرير أو التقارير المرحلية التي تعدها المصالح اللاممركزة حول مستوى تنفيذ البرامج والمشاريع المذكورة[71].

من أجل مساعدة عامل العمالة أو الإقليم في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى العمالة أو الإقليم، والسهر على حسن سيرها، تناط باللجنة التقنية المحدثة

---

[68]- المادة 20 من نفس المرسوم.
[69]- المادة 26 من نفس المرسوم.
[70]- المادة 28 من نفس المرسوم.
[71]- المادة 34 من نفس المرسوم.

بموجب أحكام الفصل 5 من الظهير الشريف بمثابة قانون المتعلق باختصاصات العامل 15فبراير 1977 المهام التالية:

- اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة على مستوى العمالة أو الإقليم ولتأمين استمرارية الخدمات العمومية التي قد تقدمها.
- مواكبة برامج أو مشاريع الاستثمار المقررة وأشغال للتجهيز المراد إنجازها على مستوى العمالة أو الإقليم واقتراح للتدابير الكفيلة بتدليل الصعوبات التي قد تفترض إنجازها.
- تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى العمالة أو الإقليم.
- إصدار كل توصية من أجل إحداث تمثيليات إدارية على مستوى العمالة أو الإقليم التابعة لقطاع وزاري معين أو شركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على مستوى العمالة أو الإقليم.
- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة إلى المرتفقين على مستوى العمالة أو الإقليم[72]
- إبداء الرأي في شأن مشاريع الإتفاقيات والعقود المنصوص عليها في المادة 23 من هذا المرسوم والمتعلقة بالبرامج والمشاريع المزمع إحداثها فوق تراب العمالة أو الإقليم المهني
- دراسة كل قضية من القضايا التي يحليها إليها عامل العمالة أو الإقليم رفع التوصيات المشار إليها إلى والي الجهة قصد رفعها إلى السلطات الحكومية المعنية طبقا لأحكام المادة 11 من نفس المرسوم[73].

[72]- المادة 34 من نفس المرسوم

[73]- المادة 34.من نفس المرسوم

ج- علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الإختصاص الترابي.

من أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة تتولى المصالح للدولة تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية وتحت إشراف والي الجهة وعامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة ، ممارسة المهام التالية:

- تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الإختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير المرفق العمومي.
- العمل على إرساء أساس الشراكة الفعالة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الإختصاص الترابي في مختلف المجالات، ولا سيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المتقدمة.
- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها.
- مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، ولاسيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الإستثمارية وتمكنيها من كل أشكال المساعدة اللازمة.
- تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم[74].

الفقرة الثانية: دور مؤسسة العامل في إطار اللامركزية.

إذا كان المغرب قد اختار اللامركزية كأسلوب حكم فإنه كان لازما سن قوانين تنظم العلاقة بين الإدارة المركزية ومن يمثلها محليا في الجماعة أو العمالة أو الإقليم، وفي هذا السياق أسند المشرع المغربي للعامل عدة اختصاصات هامة على المستوى المحلي والإقليمي والجهوي لفرض إنجاح مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

[74]- المادة 18 من نفس المرسوم

أولا) مؤسسة العامل سلطة تنفيذية

أ)على المستوى الإقليمي:

ينفرد العامل بمجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الواسعة تعكس بحق قيمة المسؤوليات التي يحملها على عاتقه .

وتتعلق هذه المسؤوليات أساسا بالتحضير لدورات المجلس وعقدها والمصادقة على مقررات المجلس وتنفيذها وتدبير شؤون المجلس ومواجهة المعيقات التي تعيق سيره العادي والمنتظم و تقييم إنجازاته السنوية .

***المساهمة في التحضير لدورة المجلس.**

يندرج في هذا الإطار التحضير لدورات المجلس لأعداد جدول الأعمال واستدعاء الموظفين المزاولين مهامهم بمصالح العمالة وكذا موظفي الدولة والمؤسسات العمومية لحضور أشغاله. فبخصوص إعداد جدول الأعمال فيتم بواسطة رئيس مجلس العمالة أو الإقليم الذي يبلغه الى العامل أو العامل الممتاز وذلك قبل عشرين(20) يوما على الاقل قبل تاريخ انعقاد الدورة وذلك حسب مقتضيات المادة39[75] من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

كما تندرج بحكم القانون في جدول الأعمال النقط الإضافية التي يضيفها عامل العمالة او الإقليم[76].

***تدخل العامل أثناء انعقاد الدورة:**

حددت الفقرة الأولى من المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم: يعقد مجلس العمالة أو التقليم وجوبا جلساته أثناء ثلاث دورات عادية في السنة خلال اشهر يناير، و يونيو وشتنبر[77] ولا ينبغي أن تتجاوز مدة كل دورة عادية خمسة عشر يوما متتالية، غير انه يمكن تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار لرئيس المجلس على الا يتعدى هذا

[75]-المادة 39 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

[76]-المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

[77]-الفقرة الأولى من المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

التمديد خمس عشر (15) يوما متتالية، كما يبلغ رئيس المجلس قرار التمديد الى عامل العمالة أو الإقليم فور اتخاذه[78].

وخلال انعقاد الدورة يحصر العامل أو من يمثله جلسات المجلس ولا يشارك في التصويت وقد أجاز المشرع للعامل تقديم الملاحظات المفيدة او التوضيحات المتعلقة ويمكن أن يقدم بمبادرة منه أو يطلب من الرئيس أو أعضاء المجلس جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها[79]، كما يمكن للعامل حسب مقتضيات المادة 42[80] من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم أن يعترض على كل نقطة غير مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات العمالة أو الإقليم داخل الاجل المشار إليه في المادة 40 من نفس القانون التنظيمي المذكور.

***تنفيد مقررات المجلس:**

يعتبر العامل الجهاز المنفذ لمقررات المجلس حيث خوله صلاحية تنفيذها واتخاذ التدابير اللازمة لهذه الغاية، وقد قيد المشرع هذا الاختصاص بأخذ رأي المجلس والاطلاع المنتظم على تنفيذ مقررات المجلس ومطابقة التنفيذ لمقررات المجلس.

***تدبير شؤون المجلس:** يتدخل العامل في المجالات المالية والجبائية ذلك أن المشرع أناط به طبقا لمقررات المجلس اتخاذ التدابير التالية:

- **تنفيذ الميزانية**[81]

وذلك باتخاذ القرارات لأجل تحديد الرسوم و تفرقة الواجبات وإبرام صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات، إنجاز أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم ملك الخاص للعمالة:

- اتخاذ التدابير المتعلقة بتدبير الملك العمومي للعمالة أو الإقليم [82].

[78]-المادة 35 القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

[79]-الفقرة الخامسة من المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14.

[80]-المادة 42 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

[81]-الفقرة الأولى من المادة 95 من ق.ت.م.ع.ق.112.14

- العمل على حيازة الهبات و الوصايا الممنوحة للعمالة.

- إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة[83].

***تدبير بعض حالات الطوارئ التي تعترض سير المجلس**

حسب المادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والاقاليم أن الرئيس اذا امتنع عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي وترتب على ذلك إخلال السير العادي لمصالح العمالة أو الإقليم قام عامل العمالة أو الإقليم بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به بعد انصرام أجل عشرة ايام من تاريخ توجيه الطلب، وفي حالة عدم استجابة الرئيس، يحيل عامل العمالة أو الإقليم الأمر الى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البث في وجود حالة الإمتناع ببث القضاء الاستعجالي داخل أجل 48ساعة من تاريخ تسجيل الإحالة بكتابة الضبط بهذه المحكمة ويتم البث المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي وعدد الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف، وإذا أقر الحكم القضائي في حالة الامتناع جاز للعامل الحلول محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الاخير عن القيام بها[84].

في حالة امتناع أحد نواب الرئيس عن مزاولة مهامه دون عذر مقبول[85]، وفي حالة تغيب العضو عن الحضور عن أشغال المجلس أو القيام بأفعال مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة[86].

في حالة استقالة الرئيس أو نوابه بترتيب على ذلك عدم أهليتهم الترشيح لمزاولة مهام الرئيس أو مهام نائب الرئيس خلال ما تبقى من مدة انتداب المجلس[87].

---

[82]-الفقرة السادسة من المادة 93 من ق.ت.م.ع.ق.112.14

[83]الفقرة العاشرة من المادة 95 من ق ت .م.ع.ق.112.14

[84]-المادة77 من نفس القانون التنظيمي المذكور

[85]-المادة 69من نفس القانون التنظيمي المذكور

[86]-المادة 65 من القانون التنظيمي المذكور.

[87]-المادة 63 من القانون التنظيمي المذكور.

ب)على المستوى الجهوي:

يتبين من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14 أن عامل العمالة مقر الجهة يتدخل على عدة مستويات تشمل المجالات الانتخابية والادارية والمحاسبية والقضائية

- **استدعاء المجلس الجهوي لأجل انتخاب مكتبه.**

إن أول مهمة يتولى الوالي عامل العمالة مركز الجهة القيام اليها بعد انتخاب المكتب الجهوي هو دعوته المكتوبة لهذا الأخير لانتخاب مكتبه طبقا للشروط والكيفيات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي[88].

وحسب مقتضيات المادة 12 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14يسري انتخاب رئيس المجلس ونوابه في جلسة واحدة مخصصة لهذه الغاية خلال الخمسة عشر يوما الموالية للانتخاب أعضاء المجلس[89].

- **مساهمة الوالي /العامل في تعيين الأطر السامية للمجلس**

ويتجلى ذلك في تعاونه مع رئيس المجلس الجهوي من أجل تحديد عدد المكلفين بمهمة والمكلفين بدراسات، وأيضا من خلال التأثير على قرارات الرئيس بتعيين الكاتب العام والمكلفين بمهمة والمكلفين بالدراسات

صفحة الذاكرة القانونية

- **المساهمة في إعداد جدول الأعمال**

يعد رئيس المجلس جدول أعمال الدورات بتعاون مع أعضاء المكتب مع مراعاة أحكام المادتين 42و43 هذه، كما يبلغ رئيس المجلس جدول أعمال الدورة الى والي عامل مقر الجهة عشرون يوما على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة[90].

- **تدخل العامل أثناء انعقاد الدورة**

منح المشرع للعامل صلاحية التدخل خلال جلسات المجلس من خلال تقديمه الملاحظات المفيدة المتعلقة بالمداولات، غير أن هذا التدخل يكون إما بمبادرة من الوالي

[88]-المادة 11 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14
[89]-المادة 12 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14
[90]-المادة 41 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14

عامل العمالة مقر الجهة أو بطلب من الرئيس أو أعضاء المجلس[91] كما لا يمكن حسب مقتضيات المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات أن تتجاوز مدة كل دورة عادية خمسة عشر (15) يوما متتالية غير أنه يمكن تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار لرئيس المجلس على أن لا يتعدى هذا التمديد خمسة عشر يوما متتالية.

يبلغ رئيس المجلس قرار التمديد وجوبا إلى والي الجهة فور اتخاده.[92]

- **تدخل العامل في حالة إعاقة السير العادي للمجلس**

وفي حالة امتناع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي وترتب على ذلك إخلال بالسير العادي لمصالح الجهة، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طريق والي الجهة بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به[93].

بعد انصرام أجل خمسة عشر 15 يوما من أيام العمل من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة الرئيس تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالحكومة الإدارية من أجل البث في وجود حالة الامتناع[94] أوفي رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون[95] أو في حالة وقع توقيف أو حل مجلس الجهة أو استقال نصف عدد أعضائه للمزاولين مهامهم على الأقل[96] أو في حالة رغب الرئيس التخلي عن مهام رئاسة المجلس، وعليه تقديم استقالته إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ويسري أثر هذه الاستقالة بعد انصرام أجل خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ التوصل بالاستقالة.[97] أوفي حالة ارتكاب عضو من أعضاء مجلس الجهة غير رئيسها أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تضر بأخلاقيات المرفق للعمومي ومصالح للجهة قاصر والي الجهة عن طريق رئيس المجلس بمراسلة المعني بالأمر للإدلاء بإضافات كتابية حول الأفعال المنسوبة آلية داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل.

---

[91]-المادة 36 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14

[92]-المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14

[93]- المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

[94]- المادة 79من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

[95]- المادة76من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

[96]- المادة 77 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

[97]- المادة 63 من القانون التنظيمي المتعلقة للجهات 111.14

أو إذا ارتكب رئيس المجلس أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بمراسلة قصد الإدلاء بإضافات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه، داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل يجوز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو لوالي الجهة بعد التوصل بالإضافات الكتابية المشار إليها في الفقرتين الأولى والثانية أعلاه حسب الحالة، أو عند عدم الادلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر على المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجهة أو عزل الرئيس أو نوابه وتبث المحكمة في الطلب داخل أجل لا يتعدى شهر من تاريخ توصلها بالإحالة.

يترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البث في طلب العزل.

لا تحول إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية دون المتابعات القضائية عند الاقتضاء[98] .

ثانيا: مؤسسة العامل من الوصاية إلى المراقبة الادارية

ألغت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015 مفهوم الوصاية وعوضته بمفهوم المراقبة الإدارية، حيت يرى بعض الباحتين أن المفهوم الأول يحمل للمعنى التبخيس والدونية والعلاقة العمودية نظرا لوجود اختلاف بين الوصاية في القانون الخاص وبين الوصاية الادارية في القانون العام على اعتبار أنه لا ينسجم ولا يعبر عن المرحلة التي يسعى المغرب فيها إلى لامركزية متطورة ومتقدمة[99].

ولقد عرف أحد الباحثين المراقبة الإدارية بأنها مجموع التصرفات القانونية التي يقوم بها ممثلو السلطة المركزية والتي تسمع لهم بتصحيح الوضعية القانونية غير السليمة بعد إساءة الجماعات الترابية الاستعمال للاختصاصات المقررة[100]، كما دخل مفهوم المراقبة الادارية إلى القانون الوطني المغربي مرة بعد صدور دستور 24 يوليوز 2011 وهو ما تم

[98]- المادة 67 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

[99]- محمد الورصاني، محمد أنوبور، عرض تحت عنوان " الوالي أو العامل " ، مرجع سابق، ص 21

[100]- جواد عبيبي : المراقبة الادارية على الجماعات الترابية في ظل الدستور2011 والتجربة الفرنسية ، الجريدة الإلكترونية هيسبريس تاريخ الاطلاع في 21اكتوبر 2013على الساعة 12.46

تكرسيه في الفصل 145[101] الذي نص في ما مضمونه أن الولاة والعمال يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنفيذية ومقرر أنها كما يمارسون الرقابة الادارية التنفيذية، وجذير فالذكر أن الدستور الجديد لم يعطي تعريف للمراقبة للإدارية[102]، التي يمارسها ممثلو الدولة على

الجماعات الترابية، غير أنه تم تنظيم آليات ممارسة هذه المراقبة من خلال مقتضيات تشريعية، خاصة القانون الصادر بتاريخ 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرية الجماعات الترابية فالمراقبة الإدارية لا تمكن إلا من مراقبة القرارات، هذه المراقبة لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تشمل مراقبة الملائمة. فممثل الدولة يقوم بمراقبة مشروعية القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية ومطابقاتها للقانون، ولا يتمتع بسلطة المصادقة كما أنه لا يمكن إلغاء القرارات أو مداولات الجماعات الترابية فكل ما تخوله هذه الألية الجديدة هو إمكانية اللجوء إلى القاضي الإداري من أجل البث في القرارات المشكوك في مشروعيتها[103].

وحسب مقتضيات المادة 106 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 وتطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور يمارس عامل العمالة أو الاقليم المراقبة الادارية، على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس، العمالة أو الأقاليم وكل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الإدارية.

تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس للعمالة أو الإقليم أو رئيسه أو المتخذة خرقا للأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وتبث المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت حين من قبل عامل العمالة أو الإقليم[104].

---

[101]- الفصل 145 من دستور 2011

[102]- جواد عبيبي: الجريدة الالكترونية هيسيريس المراقبة الادارية على الجماعات الترابية في ظل الدستور 2011 والتجربة الفرنسية . مرجع سابق ص 12.

[103]- جواد عبيبي: الجريدة الالكترونية هيسيريس المراقبة الادارية على الجماعات الترابية في ظل دستور 2011 والتجربة الفرنسية ، مرجع سابق ص 12.

[104]- المادة 106 من القانون التنظيمي المذكور رقم 112.14

المبحث الثاني: اختصاصات مؤسسة العامل في مجال الشرطة الإدارية

إزاء تطور نشاط الإدارة الحديث وإزدياد نفوذ الدولة وتدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وعجز قواعد القانون الخاص على ضبط النشاط الفردي وحفظ التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع، برز للإدارة الحديثة نشاطات تمارسها على صورة مشاريع الخدمة للصالح العام والتي تضطلع بوظيفتها الأساسية بالمحافظة على أمن الأفراد وسكينتهم خلال مباشرتهم لأنشطتهم الفردية المختلفة لحفظ النظام العام في الظروف العادية والاستثنائية عن طريق ما يعرف بالضبط الإداري أو الشرطة الإدارية[105].

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

لذلك وجدت سلطات الشرطة الإدارية نفسها أمام معادلة صعبة فالقانون حدد غايتها في الحفاظ على النظام العام الذي يتمثل في تحقيق الأمن، الصحة، والسكينة والآداب العامة، ويدرك المشرع أن الأمن لا يتحقق في الواقع إلا بمنع أي فرد، أو جماعة من الإخلال بالنظام العام واتخاذ وسائل القوة المشروعة وفي ذلك تقييد لحرية الأفراد التي تمثل أساس النظام العام فحتى تصان الحرية لابد وأن يتحقق الشعور بالأمن[106].

صفحة الذاكرة القانونية

والأمن لا يتحقق في هذه الحالة إلا بتوافر أمرين متناقضين هما الحرية بما تعنيه من ضمان حق الاختيار للفرد من ناحية، والنظام العام بما يعنيه من منع كل إنسان يريد أن يمارس من التصرفات التي يعتقد أن له حرية ممارستها. و يتطلب تحقيق هذه المعادلة الصعبة على الشرطة الإدارية دراسة أمرين اثنين، يقوم أولهما على الحفاظ على النظام الاقتصادي العام في المجتمع بفرضه، وإجبار الأفراد على احترامه، ومنع كل ما من شأنه أن يخل به، وذلك باستخدام وسائل الشرطة المشروعة، والمصرح بها قانون للسلطات

[105]- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري: نشاط الإدارة ووسائلها، مطبعة شركة جلال للطباعة، الإسكندرية، بمصر، الطبعة الثانية، 2004 ص5

[106]- محمد البعدوني، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية العدد 2013.94 ص 21.

الضبطية، بينما ينهض ثانيهما بالتزام سلطات الشرطة الإدارية بمبدأ المشروعية' لأنه عن طريق الشرطة الإدارية تتدخل الإدارة في كثير من القضايا التي تهم حياة المواطنين وحرياتهم، اما من أجل ضمانها وتوسعها أو وللحد منها وكسائر الأنشطة الإدارية تهدف الشرطة الإدارية أساسا إلى تحقيق الصالح العام، وإرساء الشرعية في نطاق احترام دولة الحق والقانون وتدعيم أسسها الشرعية وتأكيد مشروعية المسؤولية عليها[107].

المطلب الأول: مفهوم الشرطة الإدارية

تعتبر الشرطة الإدارية من أقدم وظائف الإدارة التي تتولاها للمحافظة على النظام العام، ويستعمل أيضا مفهوم الضبط الإداري أو البوليس الإداري (الفقرة الأولى) لدلالة على تلك الوظيفة التي تقوم بها الإدارة لحماية النظام العام بمدلولاته المختلفة، إضافة إلى تحديد غايات الشرطة الإدارية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعريف الشرطة الإدارية

أولا: الضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري مصطلحا عربيا يعتمد عليه المشارقة، وذلك لتمييزه عن الضبط القضائي. ولتحديد مفهوم الضبط الإداري، فإن يعتمد على المدلول المادي، ويعني نشاط البوليس الإداري[108]، وهو مجموع الأعمال التي تقوم السلطات العمومية، أي الدولة والجماعات العمومية التابعة لها، وذلك لتنظيم المجتمع قصد ضمان استمراريته.

وفكرة التنظيم هذه هي فكرة عامة وشاملة، ومن ثم ينبغي أخذها في مفهومها الواسع، نظرا لما تنطوي عليه من تعدد في المهام التي تناط بالإدارة 'هذه المهام التي تتعلق من جهة بكل ما يرتبط بالجانب الأمني، ومن جهة أخرى بمختلف الجوانب الأخرى للحياة داخل المجتمع، سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، إذ هي بهذا المعنى تقوم على أساس ما يرمي نشاط الإدارة تحقيقه من أهداف ذات المصلحة العامة، هذه الأهداف التي تشكل تعبيرا واضحا عن التطور الذي عرفته وظائف الدولة من وظائف تقليدية تقتصر

[107]- كريم لحرش، القانون الاداري المغربي: الجزء الثاني نشاط الادارة وامتيازاتها، الطبعة الثانية، سنة 2015 ص 391.
[108]- مليكة الصروخ: القانون الإداري، مطبعة لنجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2010، ص 418.

على تحقيق الأمن وفض المنازعات وجباية الضرائب، إلى وظائف حديثة تقتضي تدخل الدولة بشكل يؤمن الحاجيات الأساسية للأفراد، في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي[109].

ثانيا: البوليس الإداري

يطلق الضبط الإداري كذلك على البوليس الإداري، إلا أنهما يختلفان في كون هذا الأخير يدل على معنيين أحدهما مادي ويعني نشاط البوليس الإداري، بمعنى مجموع الأعمال التي تقوم السلطات العمومية، أي الدولة والجماعات العمومية التابعة لها، وذلك لتنظيم المجتمع قصد ضمان استمراريته.

وهذا يشكل العنصر المشترك مع مصطلح الضبط الإداري، إلا أنهما يختلفان في أن البوليس الإداري يتضمن بالإضافة إلى المعنى المادي معنى آخر عضوي ويعني هيئة الشرطة الإدارية أو هيئة الضبط الإداري، فالبوليس الإداري له معنى واسع. وتختلف من بلد لآخر، في المغرب نجد أن الأشخاص التي تمارس الشرطة الإدارية على الصعيد الوطني هي:

- الملك.
- رئيس الحكومة والوزراء.

أما على الصعيد المحلي فنجد:

- الوالي أو العامل.
- الباشا أو القائد.
- وأخيرا رئيس المجلس الجماعي.

ثالثا: الشرطة الإدارية

اتفق الفقهاء على تمييز الشرطة من زاوية الأهداف التي تروم تحقيقها، ومن هذه التعريفات تعريف الأستاذ ميشيل روسي بأنها: "جميع أعمال الإدارة الرامية إلى ضمان المحافظة على النظام العام عن طريق تنظيم أعمال الأفراد[110]. في حين يرى الأستاذ

[109]- محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري و النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2000 ص 136.
[110]- روسي ميشيل وآخرون القانون الإداري المغربي، المطبعة الملكية، الطبعة الأولى الرباط 1988، ص 216.

Delaubaderé بكونها: "شكل من أشكال عمل الإدارة والتي تتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام[111].

ونفس التعريف قدمه الأستاذ عبد القادر باينة، حيث عرفها بأنها " مجموعة نشاطات الإدارة التي تكمن في اتخاذ مختلف الإجراءات التنظيمية والفردية من أجل الحفاظ على النظام العام"[112].

تعتبر الشرطة الإدارية بمثابة مرآة تعكس النظام الليبرالي لكل بلد، فهي تعبير عن السلطة المعترف بها للإدارة قصد تمكينها من حماية النظام العام، والواقع أن الشرطة الإدارية تعد أمرا لا غنى عنه في أي مجتمع، ذلك أن تصادم حريات الأفراد والقيود عليهم، وذلك لتمكينهم من ممارسة حرياتهم ونشاطهم في حدود النظام العام، فهي من المهام التي تقوم بها الإدارة والتي ترمي إلى تحقيق استتباب النظام العمومي بواسطة تنظيم نشاطات الخواص وحياتهم داخل المجتمع.

وفي نفس السياق اعتبر الفقيه ديكي Duguitبأن الشرطة الإدارية هي "نظام قانوني للحريات، حيث إنها قد تكون عبارة عن نظام للحق والقانون أو نظام للشرطة، بل أثر من ذلك يمكن أن تكون من حيث المبدأ نظام قانون واستثناء نظام الشرطة".

كما نجد الأستاذ Rivero يعرف الشرطة الإدارية بكونها "مجموعة من التدخلات التي تهدف إلى فرض مجموعة من الضوابط على حرية ونشاط الأشخاص، والتي تفرضها الحياة داخل المجتمع" في تأكيده على جانب هدف التي ترمي إليه الشرطة الإدارية[113].

كما أن هذه التعريفات حاولت تعريف الشرطة الإدارية من زاوية الأهداف التي تروم إلى تحقيقها، إضافة إلى اعتبارها مجرد قيد على حريات الأفراد وأنشطتهم الخاصة، في حين أن غرض هذه الشرطة هو بالأساس وقائي تنظيمي يسمح للأفراد بالتمتع وبممارسة حرياتهم وفق قانون يؤطرهم ودستور يكفل حقوقهم ودون المساس بحريات الآخرين.

---

[111]-بشرى أعبيد: الشرطة الادارية الجماعية، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة2010.2011 ص15:
André Deloubaderé et Venegier : Traité de droit administratif, librairie de droit et de jurisprudence, Paris 1998,p 643.

[112]- عبد القادر باينة: أشكال النشاط الإداري، منشورات الزاوية، طبعة 2004، ص 27.

[113]-بشرى أعبيد: الشرطة الادارية الجماعية، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة2010.2011 ص16:
Rivero (J) et Waline (J) : Droit administratif, édition Dalloz, 14ème édition, Paris 1980, p 371.

فالشرطة الإدارية عبارة عن مجموع التدخلات والإجراءات والقرارات الفردية والتنظيمية التي تقوم بها السلطة العامة من أجل تنظيم نشاطات الأفراد داخل المجتمع، وذلك بوضع ضوابط وفرض قيود على حريات الأفراد في ممارسة نشاطاتهم المشروعة، حيث يتأتى للجميع ممارسة نشاطه دون أن يتسبب في وقوع أضرار لبقية أفراد المجتمع، ويبقى هدف الشرطة الإدارية، إذن هو الحفاظ على النظام العام بجميع مكوناته.

الفقرة الثانية: غايات الشرطة الإدارية

أولا: الشرطة الإدارية وحماية النظام العام

كما سبق معها في تعريف الشرطة الإدارية أنها تهدف إلى الحفاظ على النظام العام أو إعادة إلى نصابه، وقد ذهب الأستاذ بن عبد الله إلى إعطاء فكرة دقيقة ومحددة لمفهوم الشرطة الإدارية، لأنها تبين خصوصيتها وتوضحها انطلاقا من عنصري: اللجوء إلى معيار النظام العام من جهة، وإلى فكرة الحد من الحريات من جهة أخرى[114].

فمفهوم النظام العام يرتبط ارتباطا وثيقا لشرطة الإدارية، ذلك أن وجود الأول هو الذي يبرر وجود هذه الأخيرة، بمعنى أنه بدون أنه بدون فكرة النظام العام لا يمكن الحديث بالضرورة عن وجود جهاز الشرطة الإدارية[115]، ويبقى مفهوم النظام العام مفهوما عاما لا يمكن تحديد مفهومه بدقة حيث إنه يهم مختلف جوانب الحياة داخل المجتمع، فقد يتسع حسب الاعتبارات التي يقيم عليها كل مجتمع مفهومه للنظام العام.

على هذا الأساس نجد الفقيه برنار BERNARD يعتبر النظام العام هو "مفهوم مفتوح وسهل قادر على توقع متغيرات الواقع والمستقبل" في حين نجد الفقيه TEITGENيعرفه بأنه هو "حالة من السلم الداخلي لسكان الجماعة الترابية ينتج عن حمايتها من جميع المخاطر والأضرار التي يمكن أن تسمها أو بصيغة أخرى هي حالة من

صفحة الذاكرة القانونية

[114]-بشرى أعبيد، الشرطة الادارية الجماعية، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة2010. 2011 ص30:
M. Rousset et Garagnon : droit administratif marocain. imprimerie royale 1979,p209

[115]- محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري و النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2000 ص 146.

السلم تنتج أساسا عن تحديد عادل ومتساو للحريات الفردية والجماعية تسمح بممارسة عادلة ومنسجمة لهذه الأخيرة داخل الجماعة"[116].

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي النظام العام بمفهومه الواسع، حيث صرح أنه ليس من الضروري وجود نص قانوني لتحديد محتوى هذا المفهوم، وهو ما تبين من خلال قراره الشهير في قضية الصادر بتاريخ 8 غشت 1919 والذي جاء في إحدى حيثياته وبمقتضى سلطاته أن يحدد إجراءات الشرطة التي ينبغي تطبيقها ومهما كانت الظروف فوق مجموع التراب الوطني..."[117]، وقد أكدت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى نفس الطرح في قضية محمد الحيحي[118]، بأن فكرة النظام العام تبقى فكرة عامة لا يفترض تحديدها أي نص قانوني.

وإذا كان المجلس الأعلى قد وسع في القرار السابق من مجال فكرة النظام العام، فإنه حدد في قرار آخر فكرة النظام العام في عناصره الثلاثة، وهي:

- الأمن العام
- الصحة العامة
- السكينة العامة

ويتضح ذلك من خلال قرار صادر عنه في 21 ماي 1961، حيث قررت الغرفة الإدارية أن استخدام سلطات الشرطة الإدارية لغير الأغراض الثلاثة من شأنه أن يشوب القرار بعيب إساءة استعمال السلطة ، فإذا أصدر القائد قرارا بفض نزاع بين خصمين ولم يثبت أن هدفه من وراء ذلك هو المحافظة على الأمن والسكينة في دائرة اختصاصه، فإن قراره يكون مشوبا بإساءة استعمال السلطة[119].

---

[116]- أنور شقروني "الشرطة الإدارية الجماعية في القانون المغربي" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة سيدي محمد ابن عبد الله فاس2006-2007 ص 134.

[117]- محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري و النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2000 ص 147.

[118]-بشرى اعبيد ، الشرطة الادارية الجماعية، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة 2010- 2011 ص31 :
محمد الحيحي ضد وزير التربية الوطنية، مجموعة قرارات المجلس الأعلى الغرفة الإدارية بتاريخ 17 أبريل 1961.

[119]-بشرى اعبيد، الشرطة الادارية الجماعية، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة2010. 2011 ص32.
قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 21 أبريل 1969، مجلة القضاء والقانون السنة الرابعة العدد 32 أكتوبر1960ص 520.

وإذا كان الفقه والقضاء قد استقرا على تحديد فكرة النظام العام في عناصره التقليدية، وهي الأمن والصحة والسكينة العامة، فإن الاجتهاد القضائي الفرنسي قد توسع في مضمون فكرة النظام ليشمل الأخلاق والآداب العامة.

ثانيا: الأمن العام

يقصد بالأمن العام حماية المواطنين ضد الجرائم والمخاطر والحوادث والكوارث التي يمكن أن تقع عليهم أو تهددهم في أموالهم وأنفسهم وأعراضهم سواء كانت من فعل الإنسان (كسطو المجرمين على ممتلكات المواطنين والمظاهرات العنيفة...) أو من فعل الطبيعة (كالفيضانات والزلازل والحرائق).

ومن أوضح التطبيقات القضائية للأمن العام تنظيم حركة المرور في الطرقات العام، فمع ارتفاع نسبة استخدام الآلات المحركة ومع تكدس مدن أصبحت عملية المرور تشكل عائقا كبيرا يصعب التغلب عليه، مما يوجب الاستعانة في هذا الصدد بسلطات الشرطة الإدارية سواء منها الخاصة أو العامة.

وفي هذا الصدد فقد سبق للمحكمة الإدارية فقد سبق للمحكمة الإدارية بفاس أن أصدرت حكما في الملف عدد 41 ت/04 قضت فيه برفض إحدى الطلبات الرامية إلى تعويض عن تصرف أحد رجال السلطة لمنطقة ايموزار كندر بنواحي فاس، لكون هذا التصرف كان قائما على سبب صحيح يبرره، وأن الأمر لا يتعلق بسحب تعسفي لترخيص حمل السلاح وإنما بمجرد رفض التجديد بعد انتهاءه حتى يمكن الحديث عن اعتداء مادي مبرر للتعويض[120].

ثالثا: السكينة العامة

إن المقصود من هذه العبارة هو حماية المواطنين من الضجيج المنبعث من الآلات التي تستعملها المصانع، وكذلك مكبرات الصوت المستعملة بمناسبة الحفلات، كما أن القضاء الفرنسي اعتبر في أول الأمر حالة تهديد النظام العام الذي يبيح للإدارة التدخل وفق سلطات الشرطة الإدارية، وينبغي أن يكون تهديدا ماديا[121]، وعلى هذا الأساس لا يجوز

[120]-بشرى اعبيد، الشرطة الادارية الجماعية ، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة2010. 2011 ص33:
حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 05/331 الصادر في ملف عدد 41 ت 04 بتاريخ 2005/05/17 (غير منشور).

[121]- محمد العلام: التجربة الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية: رسالة لنيل شهادة الدراسات المعمقة جامعة الحسن الثاني: عين الشق الدار البيضاء 1996-1997، ص 26.

استعمال هذه السلطة لحماية المشاعر أو الأمور الأدبية و المعنوية المحضة، اللهم إذا تبين أن الأمر يؤدي إلى المساس بالنظام العام[122].

أما الاتجاه الحديث للقضاء الإداري الفرنسي، فهو التوسع في فكرة النظام العام وتمديده إلى النواحي المعنوية أيضا، وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إمكانية استعمال سلطة الشرطة الإدارية لمنع عرض أحد الأشرطة السينمائية أو إحدى المسرحيات إذا تضمنت ما يحرج المشاعر الوطنية أو الدينية أو الأخلاقية للمواطنين[123].

ومن الأمور التي تمس بالسكينة العامة كأصوات الباعة المتجولين وآلات التنبيه في السيارات والأصوات المرتفعة المنبعثة من مكبرات الصوت، أو نتيجة سور استعمال الأجهزة الإلكترونية... غير ذلك، وبالتالي فإنه يقع على الشرطة الإدارية في هذه الحالة واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة عن الأفراد أو المصانع أو المؤسسات المختلفة.

وقد ذهب المجلس الأعلى في قرار له أنه: إذا ثبت الضرر الناجم عن إحداث مطحنة لطحن الحبوب نتج عنها اهتزازات بالمنازل المجاورة، وإصابة أشخاص بأمراض عصبية بسبب الضوضاء وجب على القضاء الحكم برفع الضرر ولا يجوز الترخيص الإداري دون المطالبة والحكم به بالاستناد للمادة 91 من ق.ل.ع"[124].

كما أصدرت المحكمة الإدارية بفاس حكمين: قضت فيه برفض الطلب الرامي إلى الحكم بإلغاء القرار الذي بمقتضاه تم الترخيص لأحد الأشخاص بفتح قاعة للحفلات وسط حي سكني بعدما تبين لها أن الرخصة محل الطعن قد صدرت في إطار الضوابط القانونية المنصوص عليها في المرسوم عدد 175-78-2 وبتاريخ 26-05-1980 وكذا الفصل 50 من القانون 00-78 المعدل بالقانون 08-17 وبعدما بينت خبرة الخبير المنتدب من طرفها أن القاعة موضوع الترخيص المطعون فيه لا تسبب أي ضرر للجوار الذين يبقى

---

[122]-بشرى اعبيد، الشرطة الادارية الجماعية ، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة2010. 2011 ص 33 :
حكم بنجامان مجلة الدولة الفرنسية بتاريخ 19 ماي 1933 مذكور عند أحمد يسري "أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي" - لون – فيل بريبان وآخرون مترجم الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية 1995، ص 277.

[123]-بشرى اعبيد، الشرطة الادارية الجماعية، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة 2010. 2011 ص34:
حكم شركة أفلام لوتيسيا، مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 18 دجنبر 1959، ص 270.

[124]-بشرى اعبيد ، الشرطة الادارية الجماعية ، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة 2010. 2011 ص34:
ف 91 من ق.ل.ع: للجيران الحق في إقامة دعوى على أصحاب المحلات المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة بطلب إما إزالة هذه المحلات، وإما إجراء ما يلزم فيها من التغيير لرفع الأضرار التي يتظلمون منها، ولا يجوز الترخيص الصادر من السلطات المختصة دون مباشرة الدعوى.

حقهم محفوظا في اللجوء إلى جهة القضاء العادي للمطالبة برفع الضرر في إطار الفصلين 91 و 92 من قانون الالتزامات والعقود، أما الحكم الثاني قضت فيه كذلك برفض الطلب في قضية تتعلق بالطعن بالإلغاء ضد قرار إداري قضى بالترخيص لأحد مصانع بفتح مقر لها داخل أقبية إحدى العمارات السكنية وذلك لكون القرار جاء وفق ما يفرضه القانون أما بخصوص الضرر الذي يحدثه المصنع للسكان العمارة فقد استقر القضاء الإداري على أن حصول الضرر من الترخيص المسلم وفق الضوابط المقررة قانونا لا يخول الحق في الطعن بالإلغاء لتجاوز في استعمال السلطة مادام أنه بإمكان المتضرر اللجوء إلى القضاء العادي لرفع الضرر طبقا 91 من قانون الالتزامات والعقود.

وفي ظل الضوضاء المستمرة التي تشكل سمة العصر الحالي، اتخذت مشكلة مكافحة الضوضاء حدود السكينة العامة وأصبحت خطرا يهدد صحة المواطنين.

رابعا: الصحة العامة

ويقصد بها حماية صحة المواطنين من كل ما يهددها واتخاذ الإجراءات الطفيلة بمنع انتشار الأمراض والأوبئة وتفتيش المحلات العمومية وإخضاع العاملين بها لقيود صحية دقيقة وحجز الحيوانات التائهة وعلاجها أو إعدادها إذا دعت الضرورة إلى ذلك، ويندرج في هذا كذلك مراقبة جودة المياه بمختلف أشكالها خوفا من انتشار الأوبئة كحمى المستنقعات، ومن التطبيقات ذلك نذكر القرار الصادر عن المجلس الأعلى[125]، حيث اعتبرت أن المشرع: "خول الإدارة حق حماية المزروعات من الفطريات الفتاكة وذلك بممارسة سلطات الضبط الإداري المتجلية في إجراءات التفتيش الصحي ومراقبة الأغراس والنباتات عند دخولها للتراب الوطني أو خلال عبورها منه".

وقد زادت أهمية المحافظة على الصحة العامة في الوقت الحالي نتيجة الكثافة السكانية والاكتظاظ السكاني بالمدن، وسهولة الاقتراب بين الناس، وازدحام الشوارع والأماكن العامة، وبالتالي سهولة انتقال العدوى وزيادة نسبة التلوث، مثال مرض إنفلونزا الخنازير وسرعة انتقالها بين الناس.

[125]-بشرى اعبيد ، الشرطة الادارية الجماعية ، رسالة لنيل شهادة الماستر،السنة2010. 2011 ص.35:
قرار المجلس الأعلى عدد 302 بتاريخ 2003/03/25 منشور بمجلة القضاء والقانون، عدد 32، ص 150.

ومن مظاهر الصحة العامة الاهتمام بالمياه الصالحة للشرب ومعالجتها والتخلص من القمامة، ومعالجتها واتخاذ التدبير اللازمة لوقاية المواد الغذائية المعروضة للبيع ومراقبة جودتها ومدة صلاحيتها، وامتد نطاق المحافظة على الصحة العامة ليشمل توفير متطلبات الشروط الصحية في المصانع والمحلات والأماكن العامة وأماكن تجمع المواطنين كالمدارس والجامعات ودور اللهو...

كما امتدت لتشمل حتى مجال تنظيم المدن، وكذلك بمنح الرخص البناء التي تثبت مدى احترامها لقواعد الوقائية حماية للصحة العمومية، وضمانا لرفاهية الإنسان[126].

كانت هذه أهم الإشكاليات التي يطرحها مفهوم النظام العام بالنسبة لعلاقته بممارسة الشرطة الإدارية عموما، فالإدارة تعتمد في الحفاظ على مهمتها في نطاق الشرطة الإدارية على نصوص قانونية وتنظيمية متعددة في مختلف المجالات تمكنها من الحفاظ على النظام العام بمختلف مدلولاته. أما فيما يخص الشرطة الإدارية الجماعية، فتجد الفصل 49 من الميثاق الجماعي الجديد[127] قد نقل معظم سلطات الشرطة الإدارية إلى رؤساء المجالس الجماعية مع إبقاء جزء منها في يد رجال السلطة المحلية، وبذلك نجد الميثاق قد أكد على ازدواجية الاختصاص في ميدان واحد.

المطلب الثاني اختصاصات مؤسسة العامل في مجال الضبط الإداري

إلى جانب اعتبار مؤسسة العامل هي السلطة المختصة على مستوى العمالة أو الإقليم (الفقرة الأولى) ينصرف الحديث الى السلطة المختصة بممارسة الشرطة الادارية على صعيد الجماعة واشكالية تداخل الاختصاص (الفقرة الثانية).

صفحة الذاكرة القانونية

www.fb.com/adakiradroit

[126]- محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري و النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2000 مرجع سابق، ص 149.

[127]- الميثاق الجماعي الجديد وفق آخر التعديلات لسنة 2009 المدخلة بالقانون رقم 17.08.

الفقرة الأولى : مؤسسة العامل السلطة المختصة بممارسة الضبط الإداري على مستوى العمالة والإقليم.

إذا كان الدستور المغربي قد خول لرئيس الحكومة ممارسة السلطة التنظيمية العامة بمقتضى الفصل 90 الذي ينص على ما يلي" يمارس رئس الحكومة السلطة للتنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطة إلى الوزراء"[128].

فإن النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم الإداري المحلي قد أناطت بالعامل مهمة ممارسة الضبط الإداري المحلي سواء على مستوى العمالة أو الإقليم أو على مستوى الجهة عندما يكون على رأس العمالة أو الإقليم مركز الجهة وذلك بمقتضى الفصل الثالث من ظهير 15 فبراير 1977[129] الذي ينص ما يلي " يكلف العامل بالمحافظة على النظام في العمالة أو الإقليم، ويجوز له استعمال القوات المساعدة وقوات الشرطة، والاستعانة بالدراك الملكي والقوات المسلحة الملكية طبق الشروط المحددة في القانون"

وتبقى مؤسسة العامل بإعتباره صلة وصل بين العاصمة والمجال المحلي حيث تنحصر مهمته بالأساس في التنسيق والتنشيط والمراقبة[130] اضافة الى الاختصاصات المنوطة به في ميثاق اللاتمركز الاداري الجديد الذي كرس دور مؤسسة العامل سواء في علاقته بالإدارة المركزية من جهة أو بالمصالح اللاممركزة للدولة[131] .

كما لم يغفل الدستور الجديد لسنة 2011 على تنصيص على دور العامل وذلك من خلال الفصل 145 حيت ينص على أنه:

يمثل ولاة للجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية وعمل الولاة وللعمال باسم للحكومة، على تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية.

---

[128]- الفصل 90 من دستور 2011 ج.ر في 28شعبان 1432الموافق ل30يوليوز 2011

[129]-الفصل 3 من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل.

[130]- عبد الفتاح الدحبوي "مؤسسة العامل ونظام الحكامة المحلية رسالة لنيل دبلوم الماستر للدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الأول، سطات 2006- 2007 ص 52

[131]- من مرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18من ربيع الاول 1440 الموافق 26ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات التنموية. يقوم الولاة والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنين بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية يسهرون على حسن سيرها.[132]

بالإضافة إلى ذلك للعامل مهمة الشرطة الإدارية القضائية بخصوص الجنايات والجنح المرتكبة ضد أمن الدولة الداخلي والخارجي وذلك طبقا لمقتضيات الفصل 33 من قانون المسطرة الجنائية

ويشترط في ممارسة هذا النوع من الشرطة أولا' أن لا يكون الأمر قد رفع إلى السلطة القضائية أما إذا رفع فيجب ألا يكون على علم بذلك وثانيا ألا يتجاوز ممارسته لهذا الإختصاص أكثر من ثلاث أيام يوجه في نهايتها لوكيل الملك كلا من الوثائق المحجوزة والأشخاص المعتقلين[133].

الفقرة الثانية : السلطات المختصة على صعيد الجماعة واشكالية تداخل الاختصاص في ميدان الشرطة الادارية العامة.

بقي اختصاص ممارسة الضبط الإداري موزعا بين ممثل السكان (رئيس المجلس الجماعي وممثل الإدارة المركزية عمال العمالات والأقاليم أو من ينوب عنهم). فعلى غرار ظهير 30 شتنبر 1976[134] والقانون رقم 78.00 [135]المعدل بالقانون رقم 17.08[136]، حافظ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات[137] على ازدواجية الإختصاص فيما يخص ممارسة الضبط الاداري الجماعي.

فمقتضيات ظهير 1976 قد دعمت السلطات اللامركزية بتخويلها صلاحيات ممارسة الشرطة الادارية الجماعية، وهذا ما يستشف من مقتضيات الفصل الرابع والأربعين والذي جاء فيه بصريح العبارة : إن السلطات المخولة للباشوات والقواد في ميدان الشرطة الادارية

[132]- الفصل 145 من دستور 2011 ج.ر في 28شعبان 1432الموافق ل30يوليوز 2011

[133]- الفصل 33 من قانون المسطرية المدنية.

[134]- الظهير الشريف رقم 1.76.583 بتاريخ 30 شتنبر1976.

[135]- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 32 أكتوبر 2002.ج./عدد 5058 بتاريخ 21 نوفمبر 2002 ، ص

[136]- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.8.153 بتاريخ 18 فبراير 2009. ج./ عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009ص 536.

[137]- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدده 638 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ص 6660 وما يليها.

الجماعية تنقل إلى رؤساء للمجالس الجماعية ويمارس الرؤساء تحت مراقبة الادارة العليا سلطتهم في الشرطة الإدارية عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية هي الأمر أو المنع أو الإذن، وإلى هذا الحد تبدو الأمور واضحة. فهذه الفقرة الأخيرة تؤكد صلاحية رؤساء المجالس الجماعية في ممارسة الشرطة الإدارية إلا أن الفقرة الأخيرة من نفس الفصل تضيف "أما السلطة المحلية التي تمثل السلطة المركزية في دائرة نفوذ الجماعة، فيبقى في معهودا إليها بمهمة ضابط الشرطة القضائية، وتبقى مختصة بالمحافظة على النظام والأمن العمومين بتراب الجماعة".

فإذا كانت النصوص السابقة والفقرة الأولى من الفصل الرابع والأربعين، تنيط برؤساء المجالس الجماعية صلاحية ممارسة الشرطة الإدارية العامة والساهرة على النظام العام، بمدلولاته الثلاثة (الأمن، والصحة، السكينة) ’فإن الفقرة الثالثة من نفس الفصل تحتفظ لسلطات المحلية بالسهر على النظام العام والأمن العمومي، وتبعا ولذلك فإن ممثلي السلطات المركزية يظلون يتقاسمون مع ممثلي السلطات اللامركزية الحفاظ على النظام (أي ممارسة نفس المهام من طرف أجهزة مختلفة[138] الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الاختصاص).

وقد حدد القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات لائحة مفصلة من الصلاحيات والاختصاصات المسندة لرئيس المجلس الجماعي[139]، وعلى غرار ما هو عليه الأمر بالنسبة للسلطة الإدارية المحلية، سعيا منه لوضع حد لتداخل في الاختصاص بين الجهتين في هذه المسألة.

لكن إذا كانت المجالات التي يتدخل فيها عمال العمالات والأقاليم أو من ينوب عنهم محددة على سبيل الحصر (لأنها جاءت بصيغة الاستثناء من القاعدة)، فإن ميادين تدخل رئيس المجلس الجماعي جاءت على سبيل المثال مادام الأمر هو القاعدة وبالنظر أيضا لصيغة على "الخصوص" الواردة في المادة كالمذكورة ومن الأهمية بمكان الاشارة إلى أن التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور والسكينة والمحافظة على الصحة العمومية،

[138]- احمد حضراني ، محاضرات في مادة الجماعات الترابية (الجزء الأول)، مطبعة سجلماسة، مكناس، 2017/2018، ص 26.
[139]- راجع المادتين 100 و101 من القانون التنظيمي رقم 113.14

يتولى رئيس المجلس تلقائيا العمل على تنفيذها وذلك على نفقة المعنيين بإنجازها أو الذين أخلو بذلك[140]، كما يجوز له أن يطلب عند الاقتضاء، من عامل العمالة أو الإقليم أومن يمثله العمل على استخدام القوة العمومية طبقا للتشريع المعمول به قصد ضمان احترام هذه القرارات[141].

وفي إطار مهام المراقبة الإدارية، التي أصبح عامل العمالة أو الإقليم يمارسها على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة تطبيقا كمقتضيات الفصل 145 من الدستور، يتعين تبليغ نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى خمسة عشر يوما من يوم أيام العمل الموالية لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة وذلك مقابل وصل وتبلغ وجوبا نسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير إلى عامل العاملة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى خمسة أيام من تسليمها إلى المعني بها[142].

كما تجدر الإشارة أن عامل عمالة الرباط أو من ينوب عنه، يمارس داخل مجال ترابي يحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية صلاحيات رئيس مجلس جماعة الرباط في مجالات تنظيم السر والجولان والوقوف. بالطرق العمومية وللمحافظة على سلامة المرور بها وتنظيم الأنشطة التجارية والصناعية والحرفية غير المنظمة ومراقبتها ورخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي بدون إقامة بناء[143]. وعلى الرغم من تدخل المشرع لتوزيع مجالات تدخل السلطات المختصة بممارسة الضبط الإداري على المستوى الحضرية بين السلطات الوطنية والسلطات المحلية، فإن ذلك لا يمنع من وجود حالات لتداخل الاختصاص[144]، وبصفة عامة تخضع هذه العملية لثلاث مبادئ،[145].

[140]- المادة 107 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .
[141]- المادة 108 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .
[142]- المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .
[143]- المادة 111 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
[144]- بشأن نماذج تداخل الاختصاصات، راجع معهد بوجيدة "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة للعملة" ، منشورات المجلة المغربية الادارية المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات واعمال جامعية عدد 2008/78 وما بعدها.
[145]- راجع دليل الشرطة الادارية الجماعية م. س ص 3.

- **مبدأ عدم التناقض**: أي أن السلطات المختصة بممارسة الشرطة الادارية المحلية يجب ان تحترم المقتضيات التنظيمية والفردية المتخذة من قبل السلطات المختصة بممارسة الشرطة الإدارية على الصعيد الوطني.

- **مبدأ عدم التطاول** : حيث يمنع على السلطات المختصة بممارسة الشرطة الادارية المحلية بممارسة الاختصاصات المسندة إلى السلطات المختصة بممارسة الشرطة الادارية على الصعيد الوطني.

- **مبدأ عدم الحلول**: حيث يمنع على السلطات المختصة بممارسة الشرطة الادارية على الصعيد الوطني الحلول محل السلطات المختصة بممارسة الشرطة الادارية على الصعيد المحلي.

المطلب الثالث : الضبط الاجتماعي والتنمية (أية علاقة)

يعد العامل أحد رجال السلطة وممثلها الأول داخل العمالة أو الاقليم بمقتضى الأنظمة القانونية والتنظيمية المؤطرة لهذه المؤسسة الشيء الذي يجعلنا نحاول من خلال هذه الدراسة معرفة الخيط الناظم بين الضبط الاجتماعي والتنمية واوجه العلاقة بينهما .

الفقرة الأولى: السلطة والتنمية (أية علاقة)

تتلازم آليات السلطة نوعيا مع المهام والوظائف الملقاة على عاتق النظام، فإذا كانت ضروريات الأمن والاستقرار تستلزم أليات الضبط والمراقبة، فإن متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية تستلزم روح التشاور والحوار والتراضي لصياغة وبلورة سياسات اقتصادية فعالة وناجعة[146].

إن الدعوة إلى تأسيس رؤية جديدة للمجال أساسها التوظيف العقلاني للموارد مالية أو بشرية، والمعلومات لخدمة التنمية في مختلف مجالاتها، يتطلب تكريس سيطرة الدولة على المجتمع، وفق قواعد تنظيمية وأساليب تخدم مصالح التنمية وتتعارض مع المفهوم التقليدي للمخزن[147].

[146]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، مرجع سابق ، ص 164
الغازي خالد، الفكر الإداري الحسني، مرجع سابق، ص 199.
[147]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، مرجع سابق ص165

إن تغيير الوظائف الدولية يجب أن يتم حتما من خلال تغيير الآليات والأساليب السلطوية وتعويضها بآليات حديثة قوامها التدبير والتسيير العقلاني.[148]

إن آليات الضبط الاجتماعي أو آليات السلطة وتدفق المعلومات يجب أن توظف لصالح التنمية على حساب منطق السلطة.

واعتبارا لذلك فإن مؤسسة السلطة يجب أن تقدم دعما ثمينا للتنمية بدعوى أن مفهوم التنمية لا يمكن أن يستقر إلا من خلال الاشراك الفعلي لكل الفعاليات. من خلال ما سبق يتضح أن هناك علاقة وطيدة بين الضبط الإجتماعي والتنمية وهي علاقة تلازم وتجاذب وتأثير متبادل.

صفحة الذاكرة القانونية

هذه العلاقة التي سنغوص في كنهها لنسلط الضوء على تجلياتها تم بعد ذلك إلى مظاهر تلازم الضبط الاجتماعي للتنمية وتجاذبهما لنبرز جوانب خدمة الضبط الاجتماعي للتنمية وأخرى كعائق لها وذلك في الفقرتين المواليتين:

الفقرة الثانية : توظيف آليات الضبط الاجتماعي خدمة التنمية:

إن مسألة آليات الضبط الاجتماعي لخدمة التنمية سواء من منظور كلاسيكي والذي يتضمن الضبط الأمني والحقوقي والسياسي، أو معاصر والذي يرتكز على آليات التواصل والضبط المجالي والمالي ينبني أساسا على العلاقة أو الرابط بين الضبط والتنمية.

فالعلاقة بين الضبط الاجتماعي والتنمية موجودة وقائمة يتعين فقط تفعيلها في الإطار الذي يخدم التنمية وينشط مجالاتها ويوفر لها المناخ السليم لانتعاشها.

فالتنمية مثلا مرتبطة بوجود وضعية أمنية مستقرة تساعد على ارتياح المستثمر واطمئنانه على استثماره وتأمينه لممتلكاته، فهنا نجد أن الضبط الأمني يقدم خدمة للتنمية عبر توفير الأمن والاستقرار واستتبات النظام العام.

كما أن استتبات الأمن والنظام العام يؤدي إلى جلب المستثمرين وتحفيزهم على الاستثمار وتوفير فرص الشغل وإنجاز بنيات تحتية تساعد على النمو الاقتصادي والاجتماعي.

خالد الغازي، الفكر الإداري الحسني، مرجع سابق ص199.

[148]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، مرجع سابق ص165.

خالد الغازي، الفكر الاداري الحسني، مرجع سابق ص199.

إن انعدام الأمن يؤدي إلى الفوضى وانتشار الجريمة وسيادة شعور الخوف والتذمر لدى الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين.

أما بخصوص الضبط السياسي بمفهومه العام وما ينتج عنه من استقرار سياسي فهو يوفر من ضمانات لجلب استثمارات أجنبية وتشجيع الاستثمار الداخلي.

إن تشجيع الاستثمارات الخارجية والداخلية يؤدي حتما إلى توفير فرص الشغل وتحسين الأوضاع الاجتماعية للساكنة بارتفاع القدرة الشرائية وتحسين مستوى العيش[149].

كما أن الاستقرار السياسي يعطي صورة لامعة عن سمعة البلد وإشعاعه ويحفز المؤسسات المالية الدولية على دعم المشاريع الاستثمارية سواء المقدمة من طرف المؤسسات العمومية أو الخاصة بتقديم تمويلات على شكل قروض ومساعدات.

أما عن الضبط الحقوقي فهو يساعد على ضبط النخب الحقوقية والنقابية وتأطيرها في سبيل إرساء نوع من السلم الاجتماعي بين المنظمات النقابية وأرباب العمل.

علاوة على ذلك يؤدي السلم الإجتماعي يؤدي السلم الاجتماعي يؤدي إلى ارتفاع المردودية في العمل، وتحقيق الربح وتحسين أوضاع الطبقة العاملة عبر نظام تحسين كتلة الأجور وتبني نظام المكافئات للتحفيز والتشجيع.

واعتبارا لذلك فإن السلم الاجتماعي ينتج عنه استقرار اجتماعي كفيل بضمان تنمية اقتصادية، واجتماعية مندمجة.

أما عن الضبط الاجتماعي عبر تفعيل آليات التواصل ونسخ قنوات الحوار مع الفعاليات المجتمعية من أحزاب سياسية ومنظمات نقابية ومجتمع مدني فلها دور طلائعي بالنسبة للتنمية المحلية.

لقد أصبح من المسلم به اليوم، أن مواجهة التحديات العديدة في مجال التنمية الشاملة تتطلب تعبئة شاملة لكل الإمكانيات والطاقات النشيطة والعاملة للمساهمة في إضفاء نوع من الديناميكية على العمل الجمعوي الذي تؤطره وتشرف عليه فعاليات المجتمع المدني المتجسدة في الجمعيات والمنظمات المدنية[150].

---

[149]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، رسالة لنيل شهادة الماستر ص 167.
بنمير المهدي، اللامركزية والشأن العام المحلي، مرجع سابق، ص 47-48.

[150]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، رسالة لنيل شهادة الماستر السنة مرجع سابق ص 168.

إن العمل الجمعوي بما يتوقف عليه من روح متحمسة للتطوع والعمل الجماعي بحيث ينتزع أفراد المجتمع من شرنقة نزوعاتهم الفردية والأنانية، ويزج بهم لتحمل مسؤولية مشاكلهم ومشاكل مجتمعهم المحلي دون انتظار البديل من أية مؤسسة كانت.

فالعمل الجمعوي يشكل بدون شك فاعلا أساسيا في معركة الحكامة المحلية وفي حال تفعيل التنمية المحلية الشاملة، كما أنه يشكل قوة اقتراحية للمجالس والإدارة الترابية لمتطلبات السكان واحتياجاتهم الأساسية.

إن للمجتمع المدني دور طلائعي بالنسبة للتنمية المحلية، الأمر الذي أضحى يستدعي الاحتراز من بعض الأحكام المتسرعة والمسبقة والتي تروج لإشكالية المجتمع المدني بالمغرب، ونفترض أن هناك تعارضا بين النخبة السياسية وفعاليات المجتمع المدني[151].

فالعمل الجمعوي الذي تشرف عليه فعاليات المجتمع المدني يستدعي التفكير مليا في تطويره عبر دفعه للمساهمة أكثر في التنمية المحلية، وذلك بالتفاعل والتكامل والتناغم بين ما هو سياسي وجمعوي، وليس عبر فرض وصاية السياسي على الجمعوي ولكن بالتعاون والتعاضد والتكامل بينهما.

ولن يبقى المجال الجمعوي اليوم محصورا في نطاق الجمعيات الثقافية والأندية السينمائية وما شابه ذلك، بل أصبح يشمل مجالات وميادين متعددة كالبيئة وتوفير التجهيزات والمرافق الحيوية كالماء الشروب والكهربة القروية وبناء الطرق الثانوية قصد فك العزلة عن العالم القروي إضافة إلى الميادين الاجتماعية كإدماج المرأة في التنمية القروية، الأمر الذي يستدعي ضرورة تكوين الفاعلين الجمعويين والتواصل معهم وفتح قنوات الحوار معهم وتأطيرهم بالشكل الذي يجعل من فعاليات المجتمع المدني إحدى الأسس القوية للتنمية المحلية[152].

أما عن الضبط المالي ودوره في التنمية فمرجعه إلى أن الضبط المالي يقصد به تلك الهيئات التي يتوخى منها إجراء رقابة قبلية أو بعدية للتدبير المالي بقصد عقلنة برمجة

بنمير المهدي، الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشري، مرجع سابق، ص62.

[151]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، مرجع سابق ص 168.

بنمير المهدي، الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية، مرجع سابق، ص 63.

[152]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية، مرجع سابق ص 169.

بنمير المهدي، الحكامة المحلية بالغرب وسؤال التنمية ، مرجع سابق ص 64.

الاعتمادات وترشيد صرفها ليتحقق الهدف المتوخى من ورائها وهو التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فسوء برمجة المال العام وإهداره يؤدي إلى عقم السياسة التنموية المحلية وعجزها عن التجاوب مع متطلبات السكان في شتى المجالات.

إن إعمال المراقبة المالية من طرف الأجهزة والمؤسسات المخول لها قانونا ذلك وفق الضوابط والمساطر الخاصة بها يساعد الآمرين بالصرف على تفادي الثغرات وتجاوز الهفوات وصرف الاعتمادات وقت برمجتها الحقيقية[153].

أما عن الضبط المجالي والذي يتوخى منه ضبط المجال أو الأرض وفق قوانين التعمير وإعمال تطبيق وثائق التعمير لتنمية المجال واستثماره وحسن استغلاله.

إن خرق ضوابط التعمير وتجميد وثائق التعمير يؤدي إلى سيادة الفوضى وتكريس العشوائية والارتجال في ميدان حساس وذا أهمية يعرف حركية ونموا مضطردا.

إن التحكم في المجال عبر آليات الضبط يؤدي إلى التخطيط المجالي عبر أدوات التدخل للمحافظة أولا على عنصر التوازن بين مختلف العناصر الاقتصادية الفاعلة في المجال وتحقيق إقلاع اقتصادي وتطور اجتماعي[154].

إن اعتبار آليات الضبط الاجتماعي كوسائل أو أدوات للعمل للنهوض بالتنمية في مختلف مجالاتها يجد أساسه في الاعتبارات السالفة الذكر مع إضافة أنها تشكل الضابط الرئيسي لكل إقلاع تنموي مندمج يراعي مسألة الضبط ويراهن على عملية التنمية.

إلا أنه لكل قاعدة استثناء، فإذا كان الغالب أن الضبط الاجتماعي يخدم مجالات التنمية فإنه تطفو بين الفينة والأخرى مظاهر تجعل آليات الضبط تعوق عملية التنمية ذلك ما سنحاول تسليط لضوء عليه في الفقرة الموالية.

ثانيا: آليات الضبط الاجتماعي كعائق للتنمية

إن سيطرة الدولة على المجتمع وفق قواعد قانونية وأخرى تنظيمية مع استعمال أساليب وطرق حديثة في الضبط لا تتعارض مع مفهوم التنمية، بل تؤسس لرؤية جديدة وأسلوب عقلاني للتدبير.

[153]- تدبير الشأن المحلي، اعمال الندوات المنظمة خلال سنة2005 للمديرية العامة للجماعات المحلية سنة 2005 ص 49.
[154]- بنمير المهدي، الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية، مرجع سابق، ص75.

إلا أنه إذا كانت أدوات الضبط الاجتماعي تستقي مرجعيتها من المفهوم التقليدي للمخزن الذي يعتمد على المقاربة الأمنية الصرفة، فإنها ستشكل بدون شك عائقا للتنمية[155].

فتغيير الوظائف الدولية وأشكالها من دولة بوليسية أو دركية إلى دولة تدخلية ثم بعد ذلك دولة تشاركية منفتحة على محيطها، ومتجاوبة معه، يتم عبر تغيير آليات الضبط الاجتماعي وأشكال التدبير.

وبغض النظر عن آليات الضبط الاجتماعي، فإن البعد الوطني ضروري لتعزيز التنمية المحلية إذ إن اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية لا يعفي الدولة من مهامها، بقدر ما يحتم عليها فقط إعادة توزيعها[156].

فإذا كانت الجماعات الترابية قادرة على التأثير في وسطها الجماعي فإنها تبقى عاجزة على التأثير على محيطها، بحيث لا يمكن لها أن تضبط شبكات الاتصال التي تربطها مع محيطها[157] وهذا من أهم الأسباب الرئيسية المتعلقة بمشاركة الدولة في المبادرات التنموية.

من خلال ما سبق يتضح أن تدخل الدولة أصبح لازما في المبادرات التنموية إذا كان وفق الأساليب الحديثة والضوابط العصرية للتحكم والضبط، أما إذا كان عبر الأدوات والآليات السلطوية التقليدية فسيعرقل عملية التنمية.

من خلال ما تقدمنا به لشرح مفهوم السلطة أو آليات الضبط الاجتماعي يتضح أن وجود السلطة في ذاتها لا يطرح أي مشكل، فوجود السلطة ملازم للمجتمعات والتجمعات البشرية كيفما كان نوعها، (قبيلة، عائلة، إدارة، شركة، منظمة) فهي تضمن آليات سلطوية معينة (سياسية، دينية، اقتصادية)[158].

فوجود السلطة مسألة منطقية وضرورية، وأحيانا لا يتم التوقف كثيرا عند سؤال السلطة أومن يمارسها، وإنما يطرح الأشكال في طبيعة استعمالها وكيفية تدبير رجل السلطة لها، أي مدى نجاحه أو فشله في استثمار الصلاحيات الممنوحة من قبل السلطة، وكيفية

---

[155]- الغازي خالد الفكر الإداري الحسني، مرجع سابق، ص 199:

[156]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، مرجع سابق ص 171:

-Greffe « les intitiatives locales de développement, Economia, 1989 in Ali seljari op cit, op, p104.

[157]- سدجاري علي، الإدارة بين التقليد والتحديث، مرجع سابق، ص 104

[158]- جون كينيت غاليريب، تشريح السلطة، ترجمة عباس ابراهيم دمشق 1994 ص 10.

تحويلها إلى وقائع وعلاقات وآليات تنتقد بها السلطة قراراتها وتوجيهاتها وبرامجها لخدمة مسألة التنمية لا إعاقتها[159].

إن كيفية ممارسة السلطة في المجتمع هي الدليل على صلاحها أن فسادها، والحكم على مصداقيتها ينطلق من ذلك، وكذا الوسائل التي تختارها لتنفيذ قراراتها، لذلك نجد في الواقع أوجها عديدة لممارسة السلطة تعتمد على إمكانيات وقدرات ووسائل مختلفة، منها ما يخدم مسألة التنمية ومنها ما يعيقها.

وسوف نسلط الضوء في ما يلي على وسائل ممارسة السلطة وكيفياتها سواء تلك التي تخدم مسألة التنمية أو تلك التي تعيقها.

فحسب عالم الاقتصاد الأمريكي، جون كينيت غاليريب" في كتابه" تشريح السلطة" لا وجود إلا لثلاث كيفيات لممارسة السلطة وتختلف ممارستها حسب الكيفيات بحسب المحيط والمقاصد والوسائل وهي ثلاث:

- الوسيلة القسرية،
- الوسيلة التعويضية،
- الوسيلة التلاؤمية.[160]

فالوسيلة القسرية تقوم على العنف وتعتبر أداة رئيسية لها وأعطى المفكر الأمريكي مثال الفرد الذي يقبل الامتناع عن إبداء رأيه ويتقبل وجهة النظر الأخرى تحسبا لعقاب قد يكون أعمق مما يمكن تحمله.

وفي هذه الكيفية تكون السلطة قسرية ونمارس فعلها بكيفية تعتمد على القوة، والتهديد بالسجن، والتعذيب، والإخضاع بامتلاك وسائل القهر الجسدي والعنف.

وينقسم العنف حسب غاليريب إلى عنف مباشر وعنف غير مباشر وغير معلن تستخدمه السلطة ولا تجهر به، كالتهديد المبطن الذي كانت تتبعه الكنيسة لمواجهة منتقدي سلطتها بتكفيرهم، وهناك العنف الرمزي ويقوم على فرض دلالات معينة رمزية في حالات خاصة كاستعمال الحيلة والدهاء، والتهديد باستعمال العنف المباشر.

---

[159]- جون كينيت غاليريب، تشريح السلطة ، ترجمة عباس مرجع سابق ، ص 19.

[160]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، رسالة لني مرجع سابق ص73.
جون كينيت غاليريب، تشريح السلطة، مرجع سابق، ص 18 و19

غير أن العنف بصفة عامة لا يخلو من عيوب فهو يولد المقاومة، يقول غاليريب- "إذ أن ضحاياه يتحينون الفرصة لرد اعتبارهم".

إضافة إلى عدم مرونة هذا الأسلوب فهولا يستخدم إلا في العقاب ـوكما يقول آلن توفلر "سلطة متدنية النوعية" لأن السلطة التي تقوم على العنف والقهر والإكراه إنما تفعل ذلك لتوازي فعلها وإحساسها بالنقض اتجاه الآخر، وفشلها في استخدام كيفيات أخرى أكثر مرونة[161].

صفحة الذاكرة القانونية

أما الوسيلة التعويضية أو استعمال السلطة بكيفية تعويضية فهي الكيفية الي تتمكن بها السلطة من فرض إرادتها وإخضاع الغير لها عن طريق عرض مكافئات إيجابية ومنح شيء يتضمن قيمة ما للفرد الذي يقبل الخضوع.

ففي المراحل الأولى من التطور الاقتصادي كان التعويض يتخذ أنماطا مختلفة منها الدفع العيني وحق العمل في قطعة من الأرض، وفي الاقتصاد المعاصر تبرز المكافئات المالية، كأهم تعبير عن السلطة التعويضية.

وإذا كان التوبيخ والتقريع من علائم السلطة القسرية، فإن الثناء والتشجيع من متطلبات السلطة التعويضية[162].

ويرى غاليريب أن هذا الإستعمال هو سمة من سمات الأنظمة الرأسمالية أن هذا الاستعمال للسلطة يعلي من شأن المنفعة الفردية، ويخضع الفرد لكسب ولائه وإخلاصه مقابل ما يتمتع به من منح.

وفي نقده لمجتمعه الأمريكي يقول عالم الاقتصاد السياسي أن "الخضوع لرغبات الآخرين ومقاصدهم عن طريق التعويض يعد قطب الرحى بالنسبة لوظيفة الرأسمالية، والمكافئات التعويضية نوع من الإغراء ببدل الجهد، فالمبالغ النقدية التي تدفع علنا للناخبين من أجل أصواتهم واستغلال اللوبيات داخل الدولة لصالح الشركات الكبرى لأجل الفوز بعقود مقابل وظائف ومبالغ لهؤلاء، ليست سوى تعبير عن السلطة التعويضية".

ويؤكد غاليريب على أن هذا الاستعمال مفضل لاعتبارات عدة:

---

[161]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، رسالة لنيل شهادة الماستر السنة مرجع سابق ص 174.

توفلرآلن TUFLER ALAN ،تحول السلطة، المرجع السابق ،ص 39.

[162]- جون كينيت غاليريب، تشريح السلطة، مرجع سابق ، ص 65.

- إنه يحقق خضوع الفرد وولائه بطريقة أيسر من أي كيفية أخرى فلا تحتاج السلطة لوسائل إقناع أو تبرير أو استخدام للعنف بل هي لا تحتاج لأكثر من المال وقليل من الحرية الفردية لتحقيق أغراضها.
- إن الفرد في ظل هذه الوسيلة يبقى مشغولا بمكاسبه وحريته المفرطة عن التفكير في السلطة إلى يخضع لها أوفي ممارستها، بل يجد لها العذر دائما ويسعى لتبرير أخطائها لأن المصلحة هنا مشتركة ومتبادلة بين الفرد والسلطة[163].

فالمظهر المشترك بين الوسيلتين القسرية والتعويضية هو أن الفرد في كلتا الحالتين "مدرك لعملية الإخضاع سواء بالقسر أو بالمكافأة[164].

فالسلطة القسرية "تهدد الفرد بعقوبة جسدية أو نفسية تجعله يتخلى فيها عن أولويات تجنبا لتلك العقوبة، أما السلطة التعويضية فتقدم له مكافأة فيها من الفائدة ما يسمح له بالتخلي عن طموحاته الخاصة.

أما الممارسة الثالثة للسلطة فتتجلى في السلطة التلاؤمية[165]، حيث يتم تبادل الرأي، وعن طريق الإقناع والتثقيف والالتزام بما يبدو طبيعيا وملائما يخضع الإنسان لرغبة الإنسان أو الأفراد الآخرين، وهنا تعكس الخضوع المنحى المفضل لدى كل الطرفين[166].

"فالسلطة التلاؤمية نتاج لسلسلة من عمليات الإقناع العلنية والموضعية لما يريد المجتمع من الفرد أن يؤمن بصحته ذاتيا في السياق الاجتماعي العام"[167].

وهي تأتي نتيجة لمحاولات مباشرة وعلنية من أجل غرس الإيمان الذي بدوره يعكس رغبات الفرد أو المجموعة التي تسعى لاكتساب السلطة أو تمارسها، ويمكن أن يكون الإيمان أو المعتقد ضمنيا وغير ظاهر في ظرف اجتماعي أو ثقافي معين والخضوع لسلطة

---

[163]- محمد اهناني ، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، مرجع سابق ص 176:
جون كينيت غاليريب، سيكولوجية السلطة ، مرجع سابق، ص 112:

[164]- محمد اهناني ، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، مرجع سابق ص 176:
جون كينيت غاليريب، تشريح السلطة ، مرجع سابق، ص 19.

[165]- محمد اهناني ، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، رسالة لنيل شهادة الماستر السنة 2011.2010 ص177:
جون كيني غاليريب سيكولوجية السلطة ، ص73.

[166]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ص 177:
جون كينيت غاليريب، تشريح السلطة ، مرجع سابق، ص20.

[167]-- محمد اهناني ، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلين رسالة لنيل شهادة الماستر السنة مرجع سابق ص 177.
جون كينيت غاليريب تشريح السلطة مرجع سابق، ص 48.

الآخرين يعكس في هذه الحالة الرأي المقبول لما يجب أن يفعله الفرد، وحينما ينتقل المرء من التلاؤم العلني إلى التلاؤم الضمني من مجرد الاقتناع إلى الإيمان بضرورة السلطة.

وهذا لا يتأتى إلا إذا ما تحقق من التوازن في العلاقة بين الفرد والسلطة التي يخضع لها بحيث تسود الثقة والوفاق والانسجام بينهما، فيكون في التسلط عدل وفضيلة وفي الخضوع واجب وكرامة [168] وانتقاء أي تربض لأحد بالآخر لأن كل تجلي للسلطة سيحفز تجليا مضادا لها، وإن لم يكن بالضرورة مساويا وأن أي محاولة لإخضاع الناس لرغبات الآخرين سيقابلها شكل من أشكال محاولة المعاكسة لمقاومة ذلك الخضوع[169].

ويعتبر ج.ك غاليريب هذا الاستعمال التلاؤمي للسلطة "أصدق تعبير عن السلطة حينما يخضع المرء لأهداف الأخرين ليس برغبته وإرادته فحسب، بل بشعور من الحضور الأخلاقي .

أيضا والتعبير الأسمى عن ذلك يكون حين لا يعرف الشخص أنه خاضع للحكم والسيطرة، وهذا هو المستوى الأرفع للسلطة التلاؤمية، إن الإيمان يجعل من الخضوع مظهر طبيعيا عاديا للسلوك المقبول[170].

وهذا لا يتحقق إلا إذا حلت الكيفية التلاؤمية بما فيها من معرفة وإقناع محل أي من الممارستين السابقتين للسلطة أي القسرية والتعويضية[171].

فبعدما تطرقنا لكيفيات ممارسة وأساليبها حسب ما نظر لذلك المفكرون وعلماء الاقتصاد، ودون العودة إلى إسقاط هذه الكيفيات على آليات الضبط الاجتماعي وعلاقتها بالتنمية، يتضح لنا بشكل جلي أن آليات الضبط الاجتماعي إذا استخدمت وفق الأسلوب التلاؤمي فستكون في خدمة التنمية حيث أنها تقوم على تشجيع المبادرات الخاصة والفردية وتنبني على الحوار والإقناع والموضوعية وتتبنى الأسلوب التشاركي الاتفاقي.

ونرى أنه إذا مورست السلطة واستخدمت آليات الضبط الاجتماعي وفق الأسلوبين القسري والتعويضي فستشكل عائقا للتنمية، وحد من طموحات الأفراد والجماعات وتكوين

---

[168]- جون كينيت غاليريب 'سيكولوجية السلطة، مرجع سابق،ص74:

[169]- محمد اهناني ، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، مرجع سابق ص178:
جون كينيت غاليريب، تشريح السلطة، مرجع سابق،ص101.

[170]- محمد اهناني، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ، رسالة لنيل شهادة الماستر السنة ص 178:
جون كينيت غاليريب، تشريح السلطة، مرجع سابق، ص 55

[171]- محمد اهناني ، رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي وإشكالية التنمية المحلية ،مرجع سابق ص178:
توفلر ألن، تحول السلطة، مرجع سابق،ص30

شعور السخط والاستياء والتذمر لديهم، مما يحد من قدراتهم الإنتاجية وقواتهم الاقتراحية والتشاركية، ويصبح الفرد والجماعة في موقف سلبي تجاه التنمية من جهة لأنه يرى نفسه محروما ولا يستفيد من نتائجها، ويضعف لديه البعد الوطني الذي أشرنا اليه في مقدمة هذه الفقرة من جهة ثانية.

فمهما اختلفت وتعددت آليات الضبط الاجتماعي، فإذا مورست واستعملت بطرق غير مقبولة وغير مجدية فإنها تشكل أكبر عائق للتنمية وتؤدي إلى هشاشة الاقتصاد[172]وضعف البنيات والتجهيزات وفشل السياسات التخطيطية.

بعدما تطرقنا بالدرس والتحليل لآليات الضبط الاجتماعي من منظور كلاسيكي ومعاصر، واستعراضنا للوظائف التنموية لرجل السلطة، ومحاولتنا أن نبرز العلاقة ما بين الضبط الاجتماعي والتنمية والحالات التي تخدم فيها ممارسة السلطة مسألة التنمية والأخرى التي تشكل عائقا لها.

فإننا نرى أن ممازجة آليات الضبط الاجتماعي بالوظائف التنموية لرجل السلطة بحكم العلاقة التلازمية والتجاذبية بينهما وفق الأساليب الحديثة، والحضارية والديمقراطية للممارسة السلطة، لن يسهم إلا في خدمة التنمية وتطوير الاقتصاد.

[172]- الإمام الغزالي، الاقتصاد في الاعتقاد، دار الكتب العلمية بيروت، الطبعة1 ص 15.

خلاصة الفصل الأول:

يقودنا الشق الأول من موضوع البحث، أن مؤسسة العامل كسلطة إدارية، أنيطت بها العديد من الأدوار والتي كانت لا تخرج عن منطق الحفاظ على الأمن والنظام العام، فمؤسسة العامل ظلت رهينة جدلية كبيرة بين مهمتين وهما الأمن والتنمية فالهاجس الأمني يبقى مسيطرا لمدة عقود من الزمن، وهذا يجد أساسه في الظروف التي كانت تمر منها البلاد على مستويات عدة، اجتماعيا وسياسيا، فالمقاربة الأمنية كانت ضرورية لتركيز دعائم وأسس الدولة والحرص على كيانها، وهذا ما يفسر ربط العمال بالمؤسسة الملكية من جهة والحكومة من جهة أخرى من أجل الحفاظ على الأمن والنظام العامين ومراقبة الجماعات الترابية .

وبفعل العديد من العوامل المتمثلة في التحديات الوطنية والدولية أصبح من الضروري البحث عن سبل جديدة للمساهمة في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية ومع وصول الملك محمد السادس الى سدة العرش ومسلسل الاصلاحات التي اعلن عنها ودعوته الى اعطاء مفهوم جديد لسلطة.

إن علاقة جدلية الضبط الاجتماعي والتنمية تبقى وجهتان لعملة واحدة، فمفهوم الضبط الاجتماعي يتعارض نوعيا مع كل الابعاد التنموية، نظرا لارتكازه على آليات استبدادية، غير أن الانتقال تدريجيا صوب أنظمة ديموقراطية قصد الوصول الى تنمية شاملة ومندمجة وهذا ما تم تكريسه خصوصا مع تجربة الجهوية المتقدمة التي ستمنح اختصاصات مهمة للمجالس المنتخبة على حساب العامل أو الوالي عامل العمالة مركز الجهة.

الفصل الثاني: العامل وقيادة رهان التنمية

إلى جانب الدور المحوري لمؤسسة العامل في الحافظ على النظام العام، أسندت له مهمة توجيه القطاعات بهدف تحقيق تنمية شاملة ومنسجمة، وقيادة العامل لرهان التنمية من الأدوار الحقيقية التي أنيطت به نظرا لما تتوفر له من سلطات دستورية وقانونية لتحقيق النمو الإقتصادي والإجتماعي[173].

ولا نجد أبلغ من ذاك الذي خاطب به جلالة الملك محمد السادس السلطات العامة وفعاليات المجتمع من خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2000[174] " إنه لمجهود ضخم ينتظرنا جميعا فيما نسميه بمعركة الجهاد الأكبر الاقتصادي لخلق الثروات وفرص الشغل والإجتهاد الإجتماعي لتحقيق التنمية البشرية.

المبحث الأول: الوظيفة التنموية لمؤسسة العامل في المجال الإقتصادي والإجتماعي

يعد النمو الإقتصادي عند مختلف الفاعلين وسيلة للتنمية الشاملة، لكونه يعتبر أحد الميكانيزمات التي تساعد على تحقيق أمال فئة عريضة من المجتمع، وبالتالي التخفيف من حدة التوترات الإجتماعية التي تشكل اليوم مصدر خصبا للإخلال بالأمن والنظام العموميين في عمالات وأقاليم المملكة.

وإن تطور حاجيات السكان قد حتم على الدولة التدخل عن طريق الإسراع بمعدلات التنمية الإقتصادية خاصة القطاعات المنتجة ذات الأولية، إضافة إلى دورها الجديد المتمثل في تشجيع المبادرة الحرة والإستثمارات.

[173]- بن الشيخ إقبال، دور العامل في التنمية، مرجع سابق ،ص 39.
[174]- خطاب جلالة الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش ليوم الأحد 330 يوليوز 2000 نشر بجريدة العلم عدد 18337 بتاريخ 31 يوليوز 2000 ص4.

المطلب الأول: الإسهامات الاقتصادية لمؤسسة لعامل

تلعب القطاعات المنتجة دورا حيويا في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، سواء في القطاع الفلاحي (**الفقرة الأولى**) والقطاع الصناعي (**الفقرة الثانية**) والقطاع الصناعي (**الفقرة الثالثة**).

صفحة الذاكرة القانونية

الفقرة الأولى: القطاع الفلاحي

يساهم القطاع الفلاحي في الناتج الداخلي الخام بين 15% و20%ويمثل كذلك 25% من صادرات المغرب ويشتغل به أكثر من 50% من السكان النشيطين كما تشكل سوقا محليا أساسيا لتصريف منتوجات صناعية محلية هامة ذات استعمال فلاحي[175]، مما جعل الدولة تدرج هذا القطاع الحيوي في سياستها العامة منذ الإستقلال، وهكذا قامت بوضع ميثاق الاستثمار الفلاحي منذ سنة 1969، وبادرت إلى عمليات إصلاح الأراضي وتطوير الري، و بناء السدود التي خطط لها الملك الراحل الحسن الثاني.

أسندت الدولة إلى ممثليها في العمالات والأقاليم مهمة الإشراف على هذا القطاع الحيوي، وفي هذا الإطار يرأس العامل المجلس الإقليمي الإنعاش القروي[176]، ويسهر على تنفيذ برامج المجلس الإداري للمكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي الذي يرأس لجنته التقنية التي تجتمع مرة في الشهر على الأقل.

كما أن العامل بإعتباره ممثلا للدولة، فإنه يحق له الاستعانة بكل الوسائل التي من شأنها أن تحفز على الإستثمار والرفع من المردودية في القطاع الفلاحي، وهكذا فقد يلجأ العامل إلى عقد لقاءات مباشرة مع الفلاحين من أجل تحسسيهم وتعبئتهم لإستقبال الموسم

---

[175]- البوخاري بوتباع، رجل السلطة من المقاربة الأمنية للمقاربة التنموية، مؤسسة العامل نموذجا رسالة لنيل شهادة الماستر سنة 2013-2014ص97 :

El Caid (H) : Le gouverneur et la gestion des affaires locales, Casablanca, 1996, p 159.

[176]- المادة 24 من مرسوم رقم 2.97.176 الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 1997 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية ج/ر عدد 4558 بتاريخ 5 فبراير 1998.

الفلاحي، كما يحضر بعض التظاهرات والمهرجانات الفلاحية الموسمية قصد تشجيع الفلاحين المثابر ينقصد بذل المزيد من الجهد[177].

وبهدف تحقيق التنمية الفلاحية منحت هذه النصوص لمؤسسة العامل اختصاصات تتعلق بتسوية قضايا فلاحية[178]، ودور المحرك والمتتبع لتنفيذ البرامج والمشاريع الفلاحية من خلال رئاسة لعدة لجان فرئاسته للجنة التنمية للاستثمار الفلاحي تسمح له بمتابعة انشطة مختلف المرافق الفلاحية.

كما يرأس عامل الإقليم صندوق القرض الفلاحي، المجلس الجهوي الذي يلعب دورا هاما في تمويل التنمية الفلاحية سواء كانت عمومية أو خاصة شريطة التأكد من الإحتياجات الأساسية التي تقتضيها التنمية، وبخصوص التنمية الإقتصادية والدور المحوري الذي تلعبه الغابة في الاقتصاد المحلي للعديد من أقاليم المملكة تم تأسيس مجالس إقليمية يلعب العامل فيها دورا بارزا من خلال إدارته لعدة عمليات كمحاربة الحرائق ومحاربة الإستغلال الغابوي[179] وموازاة مع تعدد المستويات الملقاة على العامل يرأس هذا الأخير عدة لجان مكلفة بقضايا فلاحية متنوعة:

- لجنة الخبرة للقطع الأرضية المعدة للتوزيع في إطار عمليات الإصلاح الزراعي
- لجنة اختيار المستفيدين من القطع الأرضية الموزعة .
- اللجنة المكلفة بدراسة طلبات منح الأراضي الفلاحية.
- اللجنة الإقليمية لمراقبة العمليات العقارية[180].

www.fb.com/adakiradroit

[177]- عبد الرحمان أضادي، جدلية الأمني والتنموي في وظيفة العامل ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة سيدي بن عبد الله، كلية الحقوق فاس، 1999، 2000، ص 8.

[178]- عبد المجيد السملالي، الوجيز في اختصاصات العامل، مطبعة اليقين، طبعة 2006، ص 52.

[179]- بن الشيخ إقبال، دور العامل في التنمية، رسالة لنيل الماستر في قانون المنازعات ، سنة 2009-2010، ص 112 :
El Caid (H) : Le gouverneur et la gestion des affaires locales, op ,cit ,p161

[180]- عبد العزيز أشرفي، العامل والمفهوم الجديد لسلطة مرجع سابق ص33

الفقرة الثانية: القطاع الصناعي

على المستوى الصناعي يرأس العامل اللجنة الإقليمية المكلفة بضمان نشاط المؤسسات الصناعية والتجارية وتسريح العمال، ويتولى الترخيص بإغلاق جزء أو كل مؤسسة، ويرخص لهذه الخبرة بتسريح جزء أو كل عمالها ما عدا المرسمين والمؤقتين، كما يتلقى طلبات الإغلاق مع كل البيانات والمعطيات المالية خول المؤسسة من اجل البت في مصيرها داخل ثلاثة أشهر بعملية البحث في الأسباب الداعية وأخذ رأي اللجنة الإقليمية التي يرأسها[181].

كما يزاول العامل العديد من الأدوار للإنعاش القطاع الصناعي عن طريق إمكانية تنظيم ندوات أيام دراسية للتعريف بإمكانيات العمالة أو الإقليم، إضافة إلى التسهيلات التي تقدمها السلطة العامة للمستثمرين، ويشرف العامل أيضا خلال ترأسه للجنة الإقليمية على عملية توزيع القطع الأرضية المجهزة بالمناطق الصناعية على المستفيدين كما يقوم بدراسة ملف المشاريع الاستثمارية، ومنح تراخيص لإقامة الأنشطة الصناعية[182]، ولتجاوز بعض المعوقات التي يعاني منها القطاع الصناعي والرفع من مستوى نموه وضع المخطط الخماسي 2000-2004 استراتيجية تهدف لتحقيق تنمية صناعية مستدامة مع المحافظة على الموارد الطبيعية واحترام الالتزامات الدولية في مجال حماية البيئة ومحاربة التلوث.

وطبعا أي استراتيجية أو مخطط اقتصادي تضعه الحكومة يعتبر العامل مسؤولا عن تنفيذه وذاك تبعا لإختصاصاته الدستورية والقانونية التي تخوله مسؤولية تنفيذ القوانين وقرارات الحكومة.

الفقرة الثالثة: القطاع السياحي

يحتل قطاع السياحة مكانة هامة في السياسة العامة للدولة، بالنظر للأموال الهامة التي يذرها القطاع على البلاد، والعامل باعتباره ممثلا للدولة على مستوى العمالات والأقاليم والجهات، فإنه يتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة في هذا المجال جعلت منه منعشا سياحيا

[181]- عبد الرحمان أضادي، جدلية الامني والتنموي في وظيفة العامل، مرجع سابق، ص 77.
[182]-عبد العزيز أشرفي، العامل والمفهوم الجديد لسلطة مرجع سابق ص 90.

بالدرجة الأولى، وهذا ما تم تأكيده من خلال دوريتين لوازرة الداخلية الموجهين إلى السادة الولاة والعمال سنة 1991 وسنة 1994 .

دون أن تغفل الجانب الأمني في العملية، حيث أوصت العمال بالسهر على التطبيق السليم لنظام الجاري به العمل في المجال السياحي والسهر على تطهير هذا القطاع من أي خلل ووضع حد لكل ما يمكن أن يسئ إلى سمعة المغرب.

يشرف العامل على دراسة ملفات المشاريع الاستثمارية المهمة بحضور المستثمرين المعنيين وممثل عن الوزارة المكلفة بالسياحة ورئيس الجماعة المعنية ومندوب وزارة السياحة بالعمالة أو الإقليم، ورئيس القسم الاقتصادي والاجتماعي بالعمالة، كما نجده يشرف أيضا على إنجاز المشاريع السياحية المفوضة إليه من طرف الوزارة المكلفة بالسياحة أو بصفته آمرا مساعدا بدفع نفقات الاستثمار طبقا للفصل 7 من الظهير الشريف الصادر عن 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، وفي سياق تنشيط وإنعاش القطاع تحت رئاسة العامل وكان ذلك بتاريخ 14 يونيو 1973[183] من بين أهم مهامها التنسيق بين مختلف الفعاليات والفاعلين في هذا الحقل للخروج ببرامج تنشيطية موحدة "ثقافية، رياضية، تربوية... إلخ". ومشاريع بغية إنعاش القطاع خاصة بالجماعات ذات الطبيعة السياحية بالعمالة أو الإقليم[184]، والعامل ملزم أن يوجه في كل سنة إلى وزير السياحة تقريرا عن حالة الاستثمارات السياحية المقررة من لدن وزارته وله أن يضمن هذا التقرير كل اقتراح أو تدبير في الأخذ به لتحقيق هذه الاستثمارات[185].

المطلب الثاني: الإسهامات الإجتماعية لمؤسسة العامل

إن التنمية الإقتصادية والإجتماعية ليست فقط توازنات جيدة أو إنجاز مشاريع صناعية أو فلاحية، بل هي كذلك العناية بأفراد المجتمع سواء من خلال توفير كل سبل تمتع الافراد بصحة جيدة وضمان التربية والتعليم (الفقرة الأولى) وإيجاد فرص الشغل (الفقرة الثانية).

[183]-عبد العزيز أشرفي، العامل والمفهوم الجديد لسلطة مرجع سابق ص 34

[184]-عبد الحق الطالبي، العامل بين المركزية وعدم التركيز، دراسة مقارنة، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، 2003-2004، ص 230.

[185]-بن الشيخ إقبال، دور العامل في التنمية، مرجع سابق ص 69

الفقرة الأولى: تدخل مؤسسة العامل في قطاعي الصحة والتعليم

ويتجلى دوره في ما يلي:

أولا: بالنسبة لقطاع الصحة

العامل باعتباره ممثلا للدولة ولوزير الصحة من جهة والمشرف على جميع المرافق الصحية للعمالة أو الإقليم من جهة أخرى، يبقى مسؤولا عن ضمان الصحة لجميع مواطني دائرته الترابية، ويتدخل العامل في القطاع من خلال اللجنة الإقليمية للوقاية الصحية واللجان الإستشارية للمستشفيات التي يتولى رئاستها[186]، إلى جانب الهلال الأحمر والوحدات وكذا اللجنة الإقليمية للعصبة المغربية لرعاية لطفولة والتربية الصحية التي يقدم لها كافة المساعدات.

ثانيا: بالنسبة لقطاع التعليم

يتوفر العامل على آليات هامة للتدخل في قطاع التعليم، إذ يترأس لجان منح التعليم العالي والثانوي والإبتدائي، ويتمتع بسلطة اختيار الأراضي لبناء المؤسسات التعليمية وتقديم الدعم والمساعدة لمصالح وزارة التعليم المحلية والإقليمية التي تقدم له تقارير نصف سنوية وسنوية عن سير أعمالها[187]، كما يشرف العامل في قطاع التعليم وربط المؤسسات التعليمية بالماء والكهرباء وشبكة التطهير، وتنظيما لحملات الإعلامية لنشر التمدرس وتتبع أعمال لجان التسجيل بالنسبة للسنة الأولى من التعليم الأساسي، وكذا توزيع المنح الدراسية وتزويد المطاعم المدرسية بالمواد الغذائية[188].

الفقرة الثانية: تدخل مؤسسة العامل في قطاع التشغيل

بدون شك أن الإقلاع بمستوى التشغيل يشكل تحديا كبيرا يتعين معالجته أساسا بتسريع وتيرة النمو الإقتصادي وتشجيع الاستثمارات المنتجة والمحدثة لفرص الشغل[189]، وذلك من أجل الحد [190] من تفاقم عدد المعطلين على مستوى تراب الإقليم أو العمالة، يرأس الوالي

---

[186]- البوخاري بوتباع، رجل السلطة من المقاربة الأمنية للمقاربة التنموية، مؤسسة العامل، نموذجا، مرجع سابق ص 70

[187]- البوخاري بوتباع، رجل السلطة من المقاربة الأمنية للمقاربة التنموية، مؤسسة العامل، نموذجا مرجع سابق، 70ص

[188]-البوخاري بوتباع، رجل السلطة من المقاربة الأمنية للمقاربة التنموية، مؤسسة العامل، نموذجا، مرجع سابق، 71ص

[189]- عبد العزيز أشرقي، العامل والمفهوم الجديد للسلطة ، مرجع سابق .ص34

[190]- محمد المهدي الدرقاوي، دور الجهة في التشغيل، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 33 السنة 2001، ص 25.

وعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة على مستوى آخر المجلس الجهوي لإنعاش الشغل وذلك طبقا للمادة الأولى من الفصل 515 من مدونة الشغل، وتكون هذه اللجنة من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن المنظمات المهنية للمشغلين والنقابات المهنية للأجراء الأكثر تمثيلا (المادة 512 من مدونة الشغل)، فالعامل أيضا أحاطه المشرع بمهام تسوية النزاعات الجماعية على ضوء مدونة الشغل لسنة 2004، حيث أسندت له رئاسة لجنة البحث والمصالحة، إضافة إلى صلاحيات واسعة بتقصي ظروف وأوضاع المقاولات والأجراء المعنيين بنزاع الشغل الجماعي والقيام بجميع الأبحاث والتحديات وطلب كل المستندات والمعلومات الضرورية، فالعامل هنا يحاول التقريب والتوفيق بين وجهات نظر وبين الأطراف المتنازعة من أجل الوصول إلى حلول مقبولة من طرف الجميع[191].

وبالتالي تتطلب هذه المهمة من العمال/الولاة أن يتحلوا بخصال ديبلوماسية، قوة تفاوضية واجتهاد خاص لمساعدة المقاولة على مواجهة الإكراهات الإقتصادية حتى تستطيع الإسهام في امتصاص أعداد العاطلين عن العمل[192].

الفقرة الثالثة: تدخل العامل في قطاع السكن والتعمير

يتوفر العامل في هذا المجال على اختصاصات مهمة تساعده على ضبط التوسع العمراني، وتوجيهه وفق السياسة العامة للدولة وخطتها في تنمية القطاع والحفاظ على جمالية ورونق المدن، وفي هذا الإطار أسندت إليه رئاسة لجن منح القطع الأرضية للمستفيدين[193]، كما يتولى الإشراف على تعيين أعضاء اللجنة الإدارية المحلية التي تبث في السومة الكرائية طبقا لمرسوم 18 أكتوبر 1980[194] .

وتعود للعامل سلطة مراقبة الضوابط الخاصة بالتعمير، حيث ترجع إليه صلاحية الأمر بهدم جميع أو بعض البناء المخالف للضوابط الخاصة بالتعمير[195] كما يتولى الموافقة على إحداث التجزئات السكنية سواء من أجل توفير السكن أو من أجل محاربة دور الصفيح،

[191] نص الفصل 544 من مدونة الشغل على إحداث لجنة إقليمية للبحث والمصالحة يتراسها العامل وتضم بالتساوي ممثلين الإدارة والمنظمات المهنية والمنظمات النقابية.
[192] -- بن الشيخ إقبال، دور العامل في التنمية، مرجع سابق ص43
[193] - الفصل 4 من مرسوم 11 يناير 1973 الخاص بتدخل الدولة ومساعدتها لشراء، وتجهيز الأراضي الخاصة للسكن الاقتصادي.
[194] -رسوم تطبيقي للمرسوم الخاص بتحديد السومة الكرائية الصادر في 18 أكتوبر 1980.
[195] - قانون 17 يونيو 1992 الخاص بالتعمير.

وكذا إيقاف اشغال الهادفة إلى إحداث تجزئة أو مجموعة سكنية غير مرخص بها بملك من الأملاك العامة، أو بملك خاص غير مسموح بالبناء فيه بموجب وثيقة من وثائق التعمير عملا بمقتضيات ظهير 17 يونيو1992[196] الخاص بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية.

المبحث الثاني: الوظائف التنموية لمؤسسة العامل في باقي القطاعات.

يلعب الإستثمار دور مهما في المحيط الإجتماعي والإقتصادي وقد عمل المغرب على إتخاذ تدابير مهمة في هذا المجال عن طريق إنعاشه وإدماجه في المحيط السوسيو إقتصادي و تفعيل سياسة اللاتمركز الإداري وكل ذلك من اجل تحقيق سبل التنمية الجهوية[197].

فالتدابير اللامتمركز للإستثمار يعد إحدى الآليات المهمة التي تلعب دور طلائعيا في مجال السياسات الإقتصادية الهادفة إلى تحفيز الإستثمار وتنشيط آلياته، ومؤسسة الوالي العامل هو الجهاز المراهن عليه لتفعيل سياسة التدابير اللامتمركز للإستثمار[198]. وفق مقاربة حديثة في مجال تدبير الشأن العام المحلي المتصلة بالميدان الإستثماري، إذ تعتبر هذه الأخيرة المنطلق الحقيقي للإقلاع الإقتصادي وركيزة أساسية للسلم الإجتماعي وتحقيق تنمية إقتصادية وإجتماعية مندمجة ومنسجمة[199].

ونظرا للإختصاصات التي يتمتع بها العامل والمكانة المتميزة التي يحتلها في النظام الإداري المغربي ولتفعيل سياسة التدبير اللامتمركز للإستثمار وفق مقاربات حديثة في مجال تدبير الشأن العام المحلي، تعتبر تقنية التفويض الأداة المثلى التي يمارس العمال به مهامهم الجديدة وفقا لما جاء في الرسالة الملكية التاريخية التي وجهها اليهم جلالة الملك محمد السادس بخصوص التدبير اللامتمركز للاستثمار [200].

---

[196]- انظر القانون رقم 12.90 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.92..31 المؤرخ في 15 ذو الحجة الموافق 17 يونيو 1992، ج.ر عدد 4159 موافق 15 يوليوز 1992، ص 887.

[197]- خالد الغازي التدبير اللامتمركز للاستثمار والمفهوم الجديد للسلطة المجلة المغربية للادارة المحلية والتنمية سلسلة نصوص ووثائق العدد 66 سنة ، 2000 ص 34

[198]- بن الشيخ اقبال دور العامل في التنمية مرجع سابق ص44

[199]-

[200]-الرسالة الملكية الموجهة للولاة والعمال في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار بتاريخ 9يناير 2002 جريدة الاتحاد الاشتراكي 10يناير 2001ص5

المطلب الأول: أهمية دور الولاة/العمال في التدبير اللامتمركز للإستثمار

تعتبر تقنية التفويض الإرادة المثلى في هذا الباب حتى يمارس الولاة مهامهم الجديدة المحددة في الرسالة الملكية، هذه التفويضات أثارت مجموعة من ردود الأفعال المتباينة حيث رأى البعض أن فيها تقليص لسطلة الحكومة متسائلين عما إذا كان الإستثمار في حاجة إلى تفويض سلطة الولاة على إعتبار أن هؤلاء ليسوا بمجالس منتخبة ولاهم بحكومة تحاسب أمام البرلمان[201]، في حيث يذهب البعض الأخر إلى إعتبار هذه التفويضات تكريس الروح سياسة اللاتمركز الإداري في بعدها الإقتصادي.

الفقرة الأولى: تفويض الإختصاص إلى الولاة والعمال.

لقد هدفت الدعوة الملكية إلى توزيع دائرة التفويضات في إطار التدبير اللامتمركز للإستثمار إلى إبراز قيم جديدة وأشكال حديثة لإتخاذ القرار ويتخذ تفويض الإختصاص في المصالح المركزية إلى الولاة مستويين[202].

التفويض من المصالح المركزية إلى الولاة إذ يتعلق الأمر بمجموعة من القرارات المهمة التي ترتبط بالأنشطة الإنتاجية والإستثمارية، إذ يتعين على أعضاء الحكومة والموظفين السامين في الإدارة المركزية أن يفوضوا باسم الدولة العقود الآتية:

- عقود البيع أو الكراء المتعلقة بعقارات ملك الدولة الخاص.
- الترخيص بإقامة أنشطة صناعية وزراعية ومعدنية وكذا إستغلالها.
- الترخيص بفتح المؤسسات السياحية وإستغلالها ومراقبتها، كما يمكن للسلطات العمومية أن تفوض إتخاذ القرارات الازمة المتعلقة بإنجاز الإستثمارات إلى الولاة، ويتعلق الأمر بالمشاريع الذي يفوق مبلغها 200 مليون درهم مع ضرورة تأثير رئيس الحكومة على كل القرارات المفوضة وضرورة نشر التفويض في أجل 45 يوما[203].

---

[201]- بن الشيخ اقبال دور العامل في التنمية مرجع سابق ص45

[202]- محمد الحموشي: المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب من اجل حكامة جيدة في مجالات الديمقراطية والتنمية، مطبعة إقرأ الناظور. طبعة 2007 ص 59.

[203]- مرسوم رقم 187-02-2 صادر في 20 ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة الدولة الجديدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 2002/03/07، ص 483.

أما المستوى الثاني الذي نصت عليه الرسالة الملكية فهي تفويض من وزارة الداخلية إلى الولاة وتنص على المجالات التالية[204]:

المواظبة على مداولات الأجهزة التقريرية للجماعات المحلية المتعلقة بالصفقات والعقود المبرمة من لدنها والتي لا تتجاوز قدرها 10 مليون، الموافقة على نقل الإعتمادات من فصل إلى فصل في ميزانية الجماعات الترابية الموافقة على مداولات الأجهزة التقريرية للجماعات الترابية بإنشاء أراضي من ملكها وتفويضها.

الفقرة الثانية: تفويض الإختصاص من الولاة إلى العمال في مجال الإستثمار

في إطار توزيع الإختصاصات بين رجال السلطة على المستوى المركزي ثم تفويض مجموعة من الإختصاصات من الولاة إلى العمال، وهي تدخل في إطار تقوية سلطة التنسيق من خلال مجموعة من الميكانيزمات وتخويله لسلطات أكثر في المجالات المختلفة والتي كانت محفوظة للوزراء في إطار التطورات التي لحقت مؤسسة العامل خصوصا على المستوى الدستوري عند ما حمل الفصل[205] 145 من الدستور المغربي الولاة والعمال مهمة تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها.

كما عززت الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بشأن التدبير اللامتمركز للإستثمار[206] في سلطات العامل، حيث نصت على كون العمال يتحملون لمسؤوليتهم كاملة لدى الولاة في تطبيق السياسة المتعلقة بالإستثمار، كما تم إلزامهم إلى جانب الولاة على المشاركة الفعالة في تفعيل سياسة اللاتركيز وذلك بالتأكيد على أن السلطات المحلية المختصة هي التي تتصرف بصفتها ممثلة الدولة في الآجال التي يحدها القانون أو النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، وذلك بالفعل على منح التراخيص الضرورية للإنجاز الإستثمار ولاسيما التراخيص المتعلقة بتجزئة الأراضي والبناء والسكن وشهادة المطابقة، لما تم تكليفهم أيا بأمر السلطات المعنية بالتقييد داخل الآجال المحددة بأحكام القانون والنصوص التنظيمية الجاري بها العمل وذلك في حالة التأخير في تسليم التراخيص وفي حالة إستمرار

[204]- قرار الوزير الداخلية رقم 02-365 صادر في 20 ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطات إلى الولاة الجهات الجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 2002/03/07. ص 484.

[205]- الفصل 145 من دستور 2011.

[206]- نص خطاب الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع "التدبير اللامتمركز للإستثمار" بتاريخ 9 يناير 2002.

التأخير يخبر العامل وتتم ممارسة سلطة الحلول التي يخولها أ التنظيمي المتعلق بالجماعات الترابية[207].

المطلب الثاني: تدخل مؤسسة العامل في النهوض بالتنمية في إطار المبادرة الوطنية.

تبذل السلطات العمومية مجهودات عديدة من أجل النهوض بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين وذلك عن طريق مجموعة من البرامج والمقاربات للنهوض بالتشغيل والحد من ظاهرة الفقر والإقصاء والتهميش[208].

ولهذا أطلق جلالة الملك محمد السادس من خلال خطاب 08 ماي 2005، في إطار الأوراش الكبرى التي قدمها منذ توليه السلطة. مبادرة وطنية للتنمية البشرية.

وتبرز أهميتها من خلال إستهدافه الاهتمام بالوضعية الإجتماعية للمواطنين التي طالما كانت مبعث قلق هذا من جهة، أما من جهة أخرى فإنها تدعو في محتواها إلى مقاربة جديدة لمشاكل الفقر والإقصاء والتهميش، ونظرا لكون العامل يعتبر سلطة سياسية وإدارية وإقتصادية بالنسبة لجميع رجال السلطة والموظفين الخاضعين للسلطة المركزية وأيضا نقطة إتصال بين المواطنين والسلطة المركزية[209]، فانه يتحمل مسؤولية تطبيق مضامين المبادرة حيث منح للوالي مهمة رئاسة اللجنة الجهوية والعامل بمهمة رئاسة اللجنة الإقليمية للمبادرة على صعيد العمالة أو الإقليم.

الفقرة الأولى: نماذج عن تدخل مؤسسة العامل في مجال المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

أشرف عامل إقليم اليوسفية صبيحة يوم الجمعة (27 يوليوز2018)، على إعطاء انطلاقة برنامج الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية بالعالم القروي، والذي ستستفيد منه تسع جماعات قروية المشكلة لإقليم اليوسفية، همت العديد من المجالات كالطرق والتعليم والصحة، وتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء.

---

[207]- إيمان الداودي: الولاة والعمال والتنمية المحلية بالمغرب، مرجع سابق ص 155.
[208]- بن الشيخ إقبال: دور في التنمية، مرجع سابق ص 65
[209]- بن الشيخ أقبال: دور العامل في التنمية، مرجع سابق ص 65.

ففي مجال الطرق، فقد تمت تهيئة وإنجاز حوالي 24 مشروعا بتكلفة 236.38 مليون درهم، أما في مجال التعليم فخصص غلاف مالي يناهز 16.28 مليون درهم لبناء دور الطالب واقتناء حافلات النقل المدرسي، لدعم بنية الإيواء بالمؤسسات التربوية بالتعليم الإعدادي والثانوي، ومحاربة الهدر المدرسي وتشجيع تمدرس الفتاة بالعالم القروي، حيث استفادت الجماعة الترابية أجدور من مشروع بناء دار الطالبة، بدوره قطاع الصحة استفاد من مشاريع ستحسن من مردودية العرض الصحي عبر بناء مستوصفات واقتناء تجهيزات طبية ووحدات متنقلة وسيارات للإسعاف، كبناء مركز صحي وسكن وظيفي بمركز الجماعة الترابية السبيعات، وبناء مستوصف وقاعة للولادة وسكنين بمركز اللويحات بالجماعة الترابية الخوالقة، إضافة الى توسيع شبكة الكهرباء والربط الفردي بالماء الصالح للشرب. ويهدف البرنامج، الى تقليص الفوارق الاجتماعية، وتحسين ظروف عيش الساكنة القروية في إطار مقاربة ترابية تشاركية وتعاقدية ضمن مبادئ تروم الإدماج والتكامل، في إطار شراكة مع صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية، وصندوق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومجلس جهة مراكش آسفي، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، بغلاف مالي ناهز 312.99 مليون درهم.

كما اشرف عامل اقليم اليوسفية، على الافتتاح الرسمي لمركز حضانة الأطفال المتخلى عنهم والنساء ضحايا العنف، الذي تم إنجازه في إطار شراكة بين المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والمجلس الإقليمي والتعاون الوطني، والهدف منه الإيواء المؤقت للأطفال المتخلى عنهم، والإطعام والرعاية الصحية والتتبع التربوي للمستفيدين، في إطار شراكة مع وزارة التضامن والأسرة والمساواة والتنمية الاجتماعية، ووزارة العدل والتعاون الوطني والمجلس الإقليمي وعمالة اليوسفية، حيث استمع عامل الإقليم الى بعض الأطر التي استقى منها مجموعة من الإكراهات التي تواجه المركز كالتنقل الى المراكز الإستشفائية والعلاج، مؤكدا عزمه الشخصي حلها في أقرب وقت أسوة بنزلاء المركز. وقبيل اختتام جولته الميدانية، زار عامل اقليم اليوسفية ورش مشروع إعادة بناء مسجد الرويف بحي الأمل باليوسفية، الذي تشرف عليه وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية[210].

[210]-مقال نشر في الجريدة الإلكترونية للمبادرة الوطنية لتنمية البشرية www.indh.ma تاريخ الإطلاع 2019/05/5.

كما سلم عامل إقليم خنيفرة السيد محمد فطاح أليات ومعدات في اطار تفعيل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تروم المساهمة في تحسين اوضاع الساكنة حيث تم تسليم حافلة للنقل المدرسي لكل من الجماعة الترابية موحى اوحموا الزياني التي استافدت من حافلتين لفائدة 80تلميذ بغلاف مالي ازيد 761الف درهم منها ازيد من 561 الف درهم كمساهمة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وحافلة لجماعة كروشن يستفيد منها 35 تلميذا بتكلفة مالية تبلغ 360 الف درهم من منها 340 من مبادرة الصندوق .

كما تم تسليم حافلة لجماعة ايت سعد لي لفائدة 100 تلميذ بتكلفة مالية بلغت 440الف درهم منها 300 ألف درهم من الصندوق وحافلة تستهدف 140تلميذا من سيدي لمين بغلاف مالي يبلغ 450الف درهم منها300 الف درهم من صندوق المبادرة، وجذا تسليم ثلاث حافلات لجماعة القباب في اطار برنامج تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية بالوسط القروي لفائدة 150 تلميذ بمبلغ مالي بلغ مليون و 380الف درهم .

وتأتي هذه العملية ، التي تدخل في إطار شراكة تجمع الجماعات الترابية المستفيدة والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومؤسسات معنية بقطاع التربية الوطنية ، في إطار الجهود الرامية إلى الحد من ظاهرة الهدر المدرسي، وتحسين ظروف التمدرس وخاصة بالنسبة للفتاة القروية، إلى جانب تقريب المدرسة من تلاميذ المناطق الجبلية والقروية.

وعلاقة بالجانب الصحي ، تم تسليم سيارتين للإسعاف لفائدة الجماعة الترابية بخنيفرة، في إطار برنامج تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية بالوسط القروي، بمبلغ مالي حدد في 900 ألف درهم منها 80 ألف درهم كمساهمة من المبادرة، ووحدتين طبيتين في نفس البرنامج بتكلفة مالية تبلغ 2 مليون و400 ألف درهم تستهدف 160 ألف نسمة من ساكنة المدينة.

صفحة الذاكرة القانونية

كما تم تسليم 9 أجهزة طبية للكشف بالصدى للمندوبية الإقليمية للصحة بخنيفرة ، في إطار برنامج تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية بالوسط القروي، بمبلغ مالي يصل إلى 640 ألف درهم ، سيستفيد منها 69 ألف شخصا، وتوزيع معدات شبه طبية لجمعية تدبير مركز استقبال الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ، في إطار محاربة الهشاشة والتهميش ، بمبلغ مالي يفوق 167 ألف درهم ممولة من صندوق المبادرة.

وبالمناسبة، سلمت لجمعية تدبير مركز استقبال الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة بخنيفرة (172 مستفيدا) حافلة لنقل هذه الفئة المجتمعية، في إطار برنامج محاربة الهشاشة والتهميش، بتكلفة مالية تبلغ 700 ألف درهم ممولة من صندوق المبادرة.

كما تم تسليم معدات وآلات لإنتاج الزرابي لفائدة 11 شخصا من تعاونية الفلاح بمولاي بوعزة، بتكلفة مالية بلغت 30 ألف درهم ، منها 21 ألف درهم من صندوق المبادرة ، وآليات ومعدات أخرى ل 8 أشخاص من تعاونية بوتعونين بخنيفرة بمبلغ مالي حدد في 84 ألف درهم ، منها أزيد من 33 ألف درهم من المبادرة[211].

الفقرة الثانية: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية المرحلة الثالثة 2019-2023

منذ انطلاقتها سنة 2005 عقب الخطاب الملكي بتاريخ 18 ماي 2005 شكلت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية هذا الورش الملكي, حصيلة للإبداع المغربي من أجل المغاربة، حققت العديد من الإنجازات الهامة والتي كان لها الأثر البليغ على ظروف عيش الساكنة خاصة بالمناطق التي كانت بها مؤشرات الهشاشة والفقر في أعلى مستوياتها. لقد شكل خطاب العرش لسنة 2018 المنطلق والمرجع الأساس للمرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 2019 -2023 حيث أعطى جلالة الملك إشارة "اطلاق المرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، بتعزيز مكاسبها وإعادة توجيه برامجها للنهوض بالرأسمال البشري للأجيال الصاعدة، ودعم الفئات في وضعية صعبة، وإطلاق جيل جديد من المبادرات المدرة للدخل و لفرص الشغل" انتهى المنطوق الملكي. لقد كان الخطاب الملكي دي الحمولة الإجتماعية القوية، والذي دعى من خلاله الملك لإعادة النظر في جميع السياسات العمومية الموجهة للقطاع الإجتماعي والعمل على انصهارها في بوثقة واحدة موحدة، وكل ذلك في اطار ما دعا إليه الملك في خطابه بمناسبة افتتاح البرلمان من ضرورة تجديد النموذج التنموي للمغرب.

إن صدور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري كما دعى الى ذلك جلالة الملك اواخر سنة 2018 من خلال صدور المرسوم رقم 618-17-2 بتاريخ 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، وكذلك بعد صدور القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات

[211]- مقال نشر في الجريدة الإلكترونية للمبادرة الوطنية لتنمية البشرية مرجع سابق، تاريخ الإطلاع، 2019/05/05.

الترابية سنة 2015 وخاصة القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات والذي بواء الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية.

لقد تم الإرتكاز من أجل تفعيل المرحلة الثالثة من هذا الورش الملكي المتمثل في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية للفترة الممتدة من 2019 الى 2023 على أربعة برامج شكلت الأعمدة الأساسية التي بنيت عليها الرؤية الجديدية للمبادرة وهي:

- **البرنامج الأول**: تدارك الخصاص على مستوى البنيات التحتية والخدمات الأساسية، بالمجالات الترابية الأقل تجهيزا. يهدف هذا البرنامج لتدارك الخصاص على مستوى البنيات التحتية، والخدمات الأساسية بالدواوير والمراكز القروية الأقل تجهيزا كل ذلك من خلال محورين رئيسيين هما :

أولا: دعم الدواوير المستهدفة في إطار الشق الخاص بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية و المتعلق بتنفيذ برامج التقليص من الفوارق المجالية والإجتماعية بالوسط القروي.

ثانيا: دعم الولوج الى البنيات التحتية والخدمات الإجتماعية الأساسية بالأحياء الهامشية والمراكز القروية الأقل تجهيزا، وخصصت اعتمادات مالية مهمة لتنفيذ هذا البرنامج للفترة الممتدة من 2019-2023 بلغت أربعة ملايير درهم موزعة كما يلي ثلاثة ملايير درهم للمحور الأول ومليار درهم للمحور الثاني.

- **البرنامج الثاني**: مواكبة الأشخاص في وضعية هشاشة حيث يهدف هذا البرنامج الى تحسين جودة الخدمات المقدمة ونشر الممارسات الجيدة من خلال:

✓ مساعدة وتوفير خدمات الرعاية والمواكبة ذات الجودة لفائدة الأشخاص في وضعية هشاشة.

✓ ضمان استمرارية الخدمات واستدامة المشاريع المنجزة.

✓ دعم الفاعلين والجمعيات العاملة في ميدان محاربة الهشاشة.

✓ دعم الأنشطة المنجزة لفائدة الأشخاص في وضعية هشاشة.

✓ القيام بتدابير وإجراءات وقائية للحد من ظاهرة الهشاشة.

www.fb.com/adakiradroit

وخصص مبلغ أربعة ملايير درهم علة مدى خمسة سنوات 2019-2023 لتنفيذ هذا البرنامج.

- **البرنامج الثالث:** تحسين الدخل والإدماج الإقتصادي للشباب من أجل بلوغ هذا الهدف ستعمل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على إطلاق جيل جديد من المبادرات وذلك من خلال محورين مهمين هما:

أولا: دعم الشباب للحصول على فرصة أول عمل من خلال تعزيز قابلية الشغل لديهم.

ثانيا: دعم إحداث المشاريع المدرة للدخل عبر تغيير الثقافة القائمة على المساعدة إلى تبني مقاربة طموحة تعتمد منطق التنمية الإقتصادية والبشرية المستدامة.

- **البرنامج الرابع**: الدفع بالتنمية البشرية للأجيال الصاعدة. ومن خلال ثلاثة محاور رئيسية سيتم بلوغ هذا الهدف وهي:

أولا: تنمية الطفولة المبكرة

ثانيا: دعم التعليم الأولي بالوسط القروي.

ثالثا: دعم التمدرس ومحاربة الهدر المدرسي.

وللإجابة على مقتضيات الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري إعتمدت المرحلة الثالثة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية 2019-2023 على حكامة متجددة مبتكرة وخلاقة تكرس مبادئ المشاركة والتعاقد والشراكة مع تعزيز المقاربة التشاركية التصاعدية ما يمكن من تعبئة جميع الفاعلين وفق النموذج التنظيمي التالي:

- **اللجنة المحلية للتنمية البشرية**: تحدث على مستوى المقاطعات الإدارية التالية:

الوسط القروي: الدائرة.

الوسط الحضري: المدن الخاضعة لنظام وحدة المدينة بالمنطقة الحضرية مقر المقاطعة والمدن والمراكز الأخرى بالباشويات.

- **اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية:** تعتبر مجالا ملائما لضمان التقائية السياسات العمومية بخصوص التنمية الإجتماعية والبشرية على المستوى الإقليمي.
- **اللجنة الجهوية للتنمية البشرية:** تقوم بالإشراف والتقائية البرامج وتوزيع الإعتمادات وكذلك ابرام التعاقدات بين مختلف الفاعلين في التنمية.

يمكن اعتبار المرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بما تحمله من مستجدات، قفزة نوعية مهمة على جميع الأصعدة حيث عمدت الى الحفاض على المكتسبات ومعالجة الإختلالات في استحضار تام للتوجيهات الملكية والتي شكلت نبراسا لها وخارطة طريق بالنسبة لهذه المرحلة الثالثة من هذا الورش الملكي والذي يضع العنصر البشري في صلب برامجه، كما أن الإرتقاء بالتنسيقية الوطنية للتنمية البشرية من خلال وضع والي على رأسها ساهم ايضا في هذا التطور خاصة عندما نطلع على المسار المهني للسيد الوالي المنسق الوطني للتنمية البشرية السيد محمد دردوري الذي سبق له ان كان واليا على جهة -بني ملال خنيفرة- فنجد أنه مسار حافل بالإنجاز والجدية كما أن حنكة الرجل وقدراته الإدارية والتنظيمية العالية لا ينكرها أحد ممن يعرفه وقد ظهرت بصمته الخاصة من خلال أرضية العمل لتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية برسم 2019-2023.

لقد تم اعتماد احدث النظم والأساليب التدبيرية وذلك من خلال وضع أهداف واضحة تتسم بالإنسجام والفعالية والنجاعة والملائمة مع القدرة على التأثير و تحديد دقيق للمؤشرات كل ذلك وفق آلية حكامة مهمة ستمكن لا محالة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في مرحلتها الثالثة 2019-2023 من بلوغ الأهداف المسطرة في أحسن الظروف.

وفي الأخير يمكن اعتبار نقطة الضعف الوحيدة التي تم تسجيلها بهذا الخصوص هي مدى قدرة المجتمع المدني على مواكبة هذا الورش خاصة اذا علمنا ان هذه المرحلة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية جعلت منه شريكا أساسيا من أجل تنزيل جميع برامجها وتحقيق كل أهدافها

خلاصة الفصل الثاني:

رغم الاختصاصات التي منحت للعمال والولاة سواء في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق تنمية شاملة ومندمجة، فان هذه الاخيرة تعاني من صعوبات جمة تحد من فعالية الدور الذي يمكن أن يقوم به العامل على مستوى الوظيفة التنموية ويمكن إجمال هذه الصعوبات في ما يلي:

- ضعف سلطة التقرير الاقتصادي والتنموي لعامل اذ لا يتمتع بسلطة التقرير وفرض وجهات نظره في اطار علاقته بالحكومة[212].

- محدودية اشراف العامل على المشاريع المحلية التي تعدها مختلف المصالح اللاممركزة حيث اثبت التجارب أن كثيرا من المشاريع الضخمة تم انجازها في غياب تدخل العامل ومن الامثلة الواضحة في هذا الشأن[213].

- في حين أوصى المجلس المراكز الجهوية بصياغة مخططات استراتيجية بهدف انعاش الاستثمار وتطوير بنيات استقبال المستثمرين وتحسين جودة الخدمات ودعم روح المقاولة في الجهات[214].

- محدودية الموارد المالية للجهات والعمالات والاقاليم بحيث نظامها التمويلي يتجلى اساسا في الضرائب والجبايات والتي رغم تنوعها الا ان مردوديتها فهي جد محدودة وتخضع في تسيرها للتوجهات الكبرى للدولة ولا تراعي الخصوصيات المحلية[215].

---

[212]-بن شيخ إقبال دور العامل في التنمية، مرجع سابق ص 60.

[213]- بن شيخ إقبال دور العامل في التنمية، مرجع سابق ص 60.

[214]-مقال نشر بجريدة المساء عدد 148311بتاريخ 2012.01.11 www.maghresse.com

[215]-عبدالكريم بخنوش التنسيق الاداري للمصالح الاقليمية التابعة للدولة اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال الرباط 2000-2001ص292001

خاتمة:

عرفت الإدارة المحلية عدة تغيرات وتطورات حتمت عليها أن تغير طرق تدخلاتها، ومع إرساء دعائم الديمقراطية التي تقتضي إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم فرض عليها أن تتحول من إدارة لحفظ الأمن والنظام العام إلى إدارة ترتبط أساسا بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

صفحة الذاكرة القانونية

إن المقاربة الأمنية كانت ضرورية لتركيز دعائم وأسس الدولة، فالظروف السياسية والإجتماعية التي كان يمر منها المغرب في مرحلة من مراحله جعلت الهاجس الأمني يغلب على الهاجس التنموي، غير أن وصول الملك محمد السادس إلى سدة العرش ومسلسل الإصلاحات التي أعلن عنها ودعوته إلى إعطاء مفهوم جديد للسلطة إضافة إلى العديد من العوامل المتمثلة في التحديثات الوطنية.

إن علاقة جديلة الضبط الإجتماعي والتنمية تبقى وجهتين لعملة واحدة، فمفهوم الضبط الإجتماعي يتعارض نوعيا مع كل الأبعاد التنموية نظرا لإرتكازه على أليات استبدادية، غير أن الإنتقال تدريجيا صوب أنظمة ديمقراطية بهدف الوصول إلى تنمية شاملة ومندمجة وهذا ما تم تكريسه خصوصا مع تجربة الجهوية المتقدمة، إضافة إلى المقاربة الجديدة في مجال اللاتمركز الإداري التي تضمنتها الخطابات الرسمية وكذا البرامج الإصلاحية بالمغرب خلال العقد الاخير وشكلت المنطلقات الجديدة لتحديث التدبير والإصلاح الشمولي والمتكامل والذي أكده صاحب الجلالة الملك في خطابه بمناسبة الذكرى 19 لعيد العرش المجيد.

الملحق

لائحة المراجع:

🕮 الكتب والمؤلفات:

🕮محمد ظريف: تاريخ الفكر الدبلوماسي بالمغرب مشروع قراءة تأسيسية، افريقيا الشرق، الطبعة الثانية 1989

🕮عبد الناصر توفيق العطار، علوم السنة ودستور الأمة، فتح الباري بشرح البخاري، 1987.

🕮أكرم ضياء العمري: عصر الخلافة الراشيدية مكتبة العبيكان، 1996.

🕮محمد عزة دروزة: الدستور القراني والسنة في شؤون الحياة الجزء الأول، المكتب الاسلامي بيروت 1981.

🕮عبد العزيز اشرقي: العامل والمفهوم الجديد لسلطة، مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى سنة 2003.

🕮أحمد أجعون: النشاط الاداري وظائف الادارة – وسائل الادارة مطبعة وراقة سجلماسة مكناس 2014- 2015 .

🕮جون كينيت غاليريب: تشريح السلطة، ترجمة عباس ابراهيم دمشق 1994 .

🕮أحمد أجعون التنظيم الاداري المغربي بين المركزية واللامركزية منشورات المجلة المغربية للتنمية المحلية سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية العدد 2013/96.

🕮عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري نشاط الادارة ووسائلها مطبعة شركة جلال للطباعة الاسكندرية مصر الطبعة الأولى 2004.

🕮مليكة الصروخ: القانون الاداري مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء طبعة 2010.

🕮أحمد الحضراني: محاضرات في مادة الجماعات الترابية الجزء الأول مطبعة سلجماسة مكناس 2017- 2018.

🕮كريم لحرش: القانون الإداري المغربي: الجزء الثاني نشاط الإدارة، وامتيازاتها الطبعة الثانية 2015.

🕮محمد كرامي: القانون الإداري التنظيم الإداري والنشاط الاداري، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة الاولى 2000.

📖 عبد القادر باينة: أشكال النشاط الإداري، منشورات الزاوية، طبعة 2004.

📖 علي سدجاري: الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث الرباط 1994.

📖 ميشيل روسي: المؤسسات الادارية المغربية، الطبعة العربية مطبعة النجاح الجيدة الدار البيضاء، 1993.

🗎 الأطروحات والرسائل

🗎 إيمان داودي: "الوالي و العامل والتنمية المحلية بالمغرب"، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا.

🗎 بشرى أعبيد: الشرطة الإدارية الجماعية، رسالة لنيل شهادة الماستر في قانون المنازعات، جامعة المولى اسماعيل كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بمكناس السنة الجامعية 2010-2011.

🗎 محمد اهناني: "رجل السلطة بين منطق الضبط الاجتماعي واشكالية التنمية المحلية"، رسالة لنيل شهادة الماستر، السنة الجامعية 2010-2011.

🗎 بن الشيخ إقبال: دور العامل في التنمية، رسالة لنيل الماستر في قانون المنازعات، السنة الجامعية 2009-2010.

🡸 النصوص القانونية والتنظيمية

🡸 مقتطف من خطاب ألقاه المغفور له الحسن الثاني على مجموعة من العمال تسليمهم ظهائر تعيينهم في 25 يناير 1996.

🡸 لدستور لسنة 1962 الصادر لأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف بتاريخ 14 دجنبر 1962 بالجريدة الرسمية، عدد 2616 مكرر بتاريخ 19 دجنبر 1962.

🡸 الدستور لسنة 1970 الصادر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 70.1.177 بتاريخ 31 يوليوز1970 بالجريدة الرسمية عدد 13 30 مكرر بتاريخ فاتح اغسطس 1970.

🡸 الدستور 1972، الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.72.061 بتاريخ 10 مارس 1972 بالجريدة الرسمية عدد 3098 بتاريخ 15 مارس 1972.

- الدستور سنة 1992، الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 92.1.155 بتاريخ 09 أكتوبر 1992 بالجريدة الرسمية عدد 4172، بتاريخ 1992، ص 1247.
- الدستور المغربي لسنة 1996 الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 07 أكتوبر 1996 بالجريدة الرسمية، عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996، ص 2281.
- الدستور الجديد للمملكة المغربية المراجع بموجب استفتاء فاتح يوليوز الجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر بتاريخ 17يونيو 2011.
- ظهير20مارس 1956 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1956عدد 2267
- الظهير الشريف 15فبراير 1977المتعلق باختصاصات العامل الجريدة الرسمية عدد 4223بتاريخ 10.06.1993.
- ظهير شريف رقم 1.08.67 في رجب 1429الموافق 31يوليوز 2008بشأن رجال السلطة .

صفحة الذاكرة القانونية

- الظهير الشريف رقم 1.76.583 بتاريخ 30 شتنبر1976.
- القانون رقم 78.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 32.ج. عدد 5058 بتاريخ 21نوفمبر 2002
- القانون رقم 17.78 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.8.153.بتاريخ 18فبراير 2009.ج.عدد 5711بتاريخ 23فبراير 2009.
- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.85 بتاريخ 7يوليوز والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 23يوليوز 2015.
- ظهير 1.57.110بتاريخ 16يوليوز 1957بشان النقابات المهنية ج .ر عدد 2340ص1937.
- مرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 15 اكتوبر 2018بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري .

قانون 97.9 متعلق بمدونة الانتخابات كما وقع تغيره وتتميمه بموجب قانون رقم 23.6الصادر سنة 2007 .

القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالجهات 111.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 23يوليوز 2015 القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات 111.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 23يوليوز 2015 .

الخطب والرسائل الملكية

خطاب ملكي أمام المسؤولين عن الولايات والجهات والعمالات والأقاليم بالدار البيضاء بتاريخ 12أكتوبر 1999 المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 2021.

الرسالة الملكية الوجهة الى وزير الدولة في الداخلية بتاريخ 9نونبر 1993

خطاب ألقاه المغفور له الحسن الثاني على مجموعة من العمال تسليمهم ظهائر تعيينهم في 25 يناير 1996.

خطاب جلالة الملك محمد السادس امام المسؤولين عن الولايات والجهات والعمالات والاقاليم بتاريخ 12اكتوبر 1999 الدار البيضاء.

المقالات والإلكترونية (ويبوغرافيا)

عبد الرحيم العسري: "الحكومة تمنح صلاحيات واسعة لرجال السلطة بالأقاليم والعمالات " جريدة هسبريس الكترونية في26 أكتوبر 2018.

محمد اخنيع: مؤسسة الوالي عرض بعنوان من القانون الى الدستور الجريدة الإلكترونية مغرب سنة 2010-2011.

عبد الصمد السكال: أي دور للولاة والعمال في ظل الدستور الجديدة جريدة هسبريس في 11ماي 2012.

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية www.indh.ma

المقالات الورقية

محمد الأعرج: تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية لفائدة أشخاص القانون الخاص المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 92 يونيو 2010.

محمد بوجيدة: تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية المجلة المغربية المحلية سلسلة مؤلفات واعمال جامعية عدد 78-2008 .

✶ الأحكام والقرارات

✶ قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الاعلى بتاريخ 21ابريل 1969'مجلة القضاء والقانون السنة الرابعة العدد 32، أكتوبر 1960.

✶ قرار المجلس الأعلى عدد 302بتاريخ 25-03-منشور بمجلة القضاء والقانون عدد هـ323.

✶ حكم بنجامان مجلة الدولة الفرنسية بتاريخ 19ماي 1933مذكور عند احمد يسري أحكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي، مترجم الطبعة العاشرة دار الفكر الجامعي الاسكندرية 1995 .

✶ حكم شركة افلام لوتسيا مجلس الدولة الفرنسية بتاريخ 18دجنبر 1959

➢ دلائل

➢ دليل الشرطة الادارية الجماعية. المديرية العامة للجماعات. وزارة الداخلية سلسلة دليل المنتخب . الطبعة الأولى 2012.

➢ عرض

➢ محمد اخنيع مؤسسة الوالي، عرض بعنوان: من القانون الى الدستور، الجريدة ماستر تدبير الشأن المحلي جامعة عبد المالك السعدي كلية الحقوق طنجة سنة 2010-2011

➢ محمد أنويور ومحمد الورصاني: العامل أوالوالي ماستر قانون منازعات، كلية الحقوق بمكناس، السنة الجامعية 2012/2011.

➢ المراجع باللغة الفرنسية

- ✓ DELION (A) ; « les problèmes ADMINISTRATIFS de la coordination en matière de développement économique et social », I.I.S.A Bruxelles 1969.
- ✓ DEBAEQUE (F) ; l'administration centrale de la France ARMAND COLIN.1979.
- ✓ André Delaubadére et Venegier : Traité de droit administratif, librairie de droit et de jurisprudence, Paris 1998.
- ✓ Rivero (J) et Waline (J) : Droit administratif, édition Dalloz, 14ème édition, Paris 1980.
- ✓ M. Rousset et Garagnon: droit administratif marocain. imprimerie royale 1979.
- ✓ EL YAAGOUBI (M), « déconcentration et décentralisation au MAROC », in réflexions sur la démocratie locale imprimerie EL MAARIFA LJADIDA, 2007 .
- ✓ EL MHAMADIA ALI , « la coordination dans l'administration centrale, du MAROC », thèse pour le doctorat d'état droit, université de droit, d'économie et sciences sociales » paris, 2000.
- ✓ FIKRI MOSTAFA, le changement administratif au MAROC , la révision constitutionnelle de 1996 REMALD , n 18 janvier mars 1997.

الفهرس

مقدمة :..... 1
الفصل الأول :الإطار القانوني لمؤسسة العامل وأهمية الاختصاصات المنوطة به 6
المبحث الأول: الإطار القانوني لتطور مؤسسة العامل..... 7
المطلب الأول: التطور التاريخي لمؤسسة العامل 7
الفقرة الأولى: مراحل تطور مؤسسة العامل 7
الفقرة الثانية: تطور سلطات مؤسسة العامل في مجال التنسيق 14
الفقرة الثالثة: تطور مؤسسة العامل في الدستور المغربي إلى حدود سنة 2011..... 17
المطلب الثاني:دور مؤسسة العامل في إطار المركزية و اللامركزية الإدارية. 20
الفقرة الأولى : العامل في إطار المركزية 21
الفقرة الثانية: دور مؤسسة العامل في إطار اللامركزية. 32
المبحث الثاني: اختصاصات مؤسسة العامل في مجال الشرطة الإدارية 40
المطلب الأول: مفهوم الشرطة الإدارية..... 41
الفقرة الأولى: تعريف الشرطة الإدارية..... 41
الفقرة الثانية : غايات الشرطة الإدارية..... 44
المطلب الثاني اختصاصات مؤسسة العامل في مجال الضبط الإداري..... 49
الفقرة الأولى : مؤسسة العامل السلطة المختصة بممارسة الضبط الإداري على مستوى العمالة والإقليم..... 50
الفقرة الثانية : السلطات المختصة على صعيد الجماعة واشكالية تداخل الاختصاص في ميدان الشرطة الادارية العامة. 51
المطلب الثالث : الضبط الاجتماعي والتنمية (أية علاقة)..... 54
الفقرة الأولى: السلطة والتنمية (أية علاقة)..... 54
الفقرة الثانية : توظيف آليات الضبط الاجتماعي خدمة التنمية: 55
الفصل الثاني: العامل وقيادة رهان التنمية..... 66
المبحث الأول: الوظيفة التنموية لمؤسسة العامل في المجال الإقتصادي والإجتماعي..... 66
المطلب الأول: الإسهامات الاقتصادية لمؤسسة لعامل 67
الفقرة الأولى: القطاع الفلاحي..... 67

الفقرة الثانية: القطاع الصناعي 69
الفقرة الثالثة: القطاع السياحي 69
المطلب الثاني: الإسهامات الإجتماعية لمؤسسة العامل 70
الفقرة الأولى: تدخل مؤسسة العامل في قطاعي الصحة والتعليم 71
الفقرة الثانية: تدخل مؤسسة العامل في قطاع التشغيل 71
الفقرة الثالثة: تدخل العامل في قطاع السكن والتعمير 72
المبحث الثاني: الوظائف التنموية لمؤسسة العامل في باقي القطاعات 73
المطلب الأول: أهمية دور الولاة/العمال في التدبير اللامتمركز للإستثمار 74
الفقرة الأولى: تفويض الإختصاص إلى الولاة والعمال. 74
الفقرة الثانية: تفويض الإختصاص من الولاة إلى العمال في مجال الإستثمار 75
المطلب الثاني: تدخل مؤسسة العامل في النهوض بالتنمية في إطار المبادرة الوطنية..... 76
الفقرة الأولى: نماذج عن تدخل مؤسسة العامل في مجال المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 76
الفقرة الثانية: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية المرحلة الثالثة 2019-2023..... 79
خاتمة:..... 84
الملحق 85
لائحة المراجع: 86
الفهرس 92

صفحة الذاكرة القانونية

www.fb.com/adakiradroit