ماستر الحكامة القانونية و القضائية

وحدة : القانون الإداري المعمق

عرض حول موضوع

اللاتمركز الإداري بالمغرب

من اعداد الطلبة

منارتومي

عزيزكرامي

هيثم طلحة

علي بوزروري

تحت اشراف الأستاذ

د.سمير والقاضي

السنة الجامعية : 2018 -2019

مقدمة

يعرف التنظيم الاداري باهتمامه و دراسته لمختلف هياكل الادارة و الاساليب المتبعة في ذلك .و هكذا تتوفر كل الدول على اختلاف انظمتها السياسية و الاقتصادية على بنيات ادارية يحكم هيكلتها و تنظيمها قانون معين ' تحدد معالمه مجموعة من الاعتبارات و المعطيات الاجتماعية و الثقافية و التاريخية ...التي تميز كل دولة.و المغرب بدوره يتوفر على جهاز اداري لتصريف الشؤوون الادارية تحكمت في تحديد خصائصه مجموعة من الاعتبارات[1].

و يأخد التنظيم الاداري المغربي بنظامين أساسيين و هما نظام وحدة السلطة الادارية و يطلق عليها "المركزية الادارية " و نظام تعدد السلطات و يطلق عليها "اللامركزية الادارية"[2].

تعني المركزية في مفهومها العام ,التوحيد و عدم التجزئة ,أما في مجال التنظيم الاداري فيقصد بالمركزية توحيد مظاهر النشاط الاداري في الدولة و تجميعها في يد السلطة التنفيذية و فروعها في العاصمة بشكل يسمح بتوحيد النمط الاداري و تجانسه بالنسبة لكل أقاليم الدولة و لعموم شعبها .وتتجلى عناصر هذه المركزية في تركيز السلطة الادارية في يد الادارة المركزية ,اضافة الى خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الاداري و السلطة الرئاسية.

و يعتبر اللاتمركز الاداري صورة من صورة المركزية الادارية الى جانب صورة التركيز الاداري و التي يقصد بها تركيز السلطة الادارية كلها في عموميتها و جزئيتها في العاصمة .و هذه الصورة لم تعد شائعة في الوقت الحاضر الذي تعددت فيه واجبات الوزير و تنوعت مهامه بحيث لم يعد بامكانه

[1] احمد اجعون ,الوجيز في التنظيم الاداري .عدد خاص رقم 6.طبعة أولى أبريل 2018ص1.
[2] محمد الاعرج ,القانون الاداري المغربي ,الطبعة الرابعة 2015.ص89.

القيام بكل ما يتعلق بشؤون الوظيفة الادارية فظهر نظام اللاتمركز الاداري كوسيلة لتخفيف العبء عن الوزير المختص.

و تقوم صورة اللاتمركز الاداري على أساس تخويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم بصفة فردية أو في شكل لجان تعين الحكومة أعضائها حق البث نهائيا في بعض الامور دون حاجة للرجوع الى الوزير المختص[3].

و امام التطورات و التحولات التي شهدها المغرب بشكل دائم و متراكم على مستوى الحاجيات و المتطلبات الشيء الذي يدفع المواطن الى مطالبة الادارة العمومية بالسرعة و الأداء و الجودة في الخدمات ,و أمام كل هذه التحولات اصبح اللاتمركز الاداري وسيلة هامة لتحقيق الفعالية و العقلنة و السرعة في العمل الاداري و ذلك من خلال اقتسام و توزيع الوظائف بين السلطة الادارية المركزية و المحيط أي بين الادارة المركزية و الترابية .غير ان دور الجهة سيكون أساسا في التصور العام للاتمركز الاداري حيث انها تشكل المحور الترابي المتميز في تطبيق السياسات الوطنية في ميادين مختلفة كالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و اعداد التراب [4].

و تعتبر استراتيجية جديدة للتنمية ظهرت نتيجة فشل الاطار الاقليمي في النهوض بمستوى التنمية الترابية المحلية [5].

ان اللاتمركز الاداري كأسلوب في تنظيم الادارة ليس وليد اللحظة فقد أدخلته الحماية من خلال استحداث نظام الناحية أو الجهة .كفضاء لاستقبال وحدات

[3]محمد الأعرج ,مرجع سابق ,ص91.

[4]عبد الحنين سليم ,عدم التركيز الاداري و آفاق الجهوية الموسعة .رسالة ماستر2013-2012,ص1-قانون المنازعات بكلية الحقوق مكناس .

[5] قريشي مصطفى.ملاءمة نظام اللاتمركز الاداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة وفق مقتضيات دستور 2011 و القوانين التنظيمية للجاماعات الترابية .الرباط مكتبة دار السلام ,طبعة 2017,ص10.

اللاتمركز الاداري بمقتضى منشور المقيم العام بتاريخ 4غشت 1913[6].اضافة الى تنوع مواضيع الخطب الملكية التي ركزت معظمها على اللاتمركز الاداري حيث اعطى الملك الراحل الحسن الثاني عناية خاصة للامركزية و اللاتمركز .وقد أكد تصريح له "علمنا أجدادنا و أسلافنا طيب الله ثراهم أن البلد لا يمكن أن يحكم من نقطة واحدة .كيفما كانت حيوية الادارة و كيفما كان الرجال و كيفما كانت قدرة الموظفين "[7].

اذ لا يمكن ترسيخ دعائم اللامركزية في غياب استراتيجية واضحة للاتمركز الاداري الذي يعتبر بمثابة لازمة أساسية للامركزية الترابية.و قد سار الملك محمد السادس على نهج أبيه من حيث الاهتمام باللاتمركز الاداري و ذلك بالدعوة الى مفهوم الجديد للسلطة في الخطاب السامي الذي ألقاه يوم 12 اكتوبر 1999 امام ممثلي الجهات و الولايات و العمالات و الأقاليم .اضافة الى دعوة الملك محمد السادس الى تقوية دعائم الجهة كاطار لتوسيع اللامركزية و اللاتمركز[8].علاوة على الدعوة الى الربط بين اللامركزية و اللاتمركز حيث أكد جلالته في خطابه التاريخي 12اكتوبر1999على مايلي"ان اللامركزية لايمكن ان تتحقق الأهداف المتوخاة منها الا اذا واكبها مسلسل عدم التركيز.الذي يقضي بنقل اختصاصات الادارة المركزية الى مندوبيها المحليين..."

و في نفس السياق شهد اللاتمركز الاداري ميلاد اول اطار قانوني له بموجب مرسوم رقم2.93.625بتاريخ20اكتوبر1993و المتعلق باللاتركيز الاداري .وبعد

[6]ايمان الداودي ,الوالي و العامل و التنمية المحلية بالمغرب ,اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام بكلية الحقوق بسلا سنة 2014-2015 ,ص28

[7]خطاب الملك الراحل الحسن الثاني رحمه الله بمناسبة أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية المنعقدة بالرباط 21أبريل1992تحت شعار التطابق.

[8]ايمان الداودي,مرجع سابق ,ص35.

ذلك صدور مرسوم رقم2.05.1369 بتاريخ2دجنبر2005 و المتعلق بتحديد قواعد و تنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمركز الاداري.وقد تم مؤخرا صدور الميثاق الوطني للاتمركز الاداري و الذي أكد جلالة الملك على صدوره و ذلك بمناسبة خطاب العرش الأخير[9].و قد تم صدوره بمقتضى مرسوم رقم 2.17.618 و المصادقة عليه من طرف المجلس الحكومي المنعقد بتاريخ 28اكتوبر2018في انتظار نشره بالجريدة الرسمية.

و قد تم اعداد هذا الميثاق استنادا و تفعيلا للتوجهات الملكية السامية الموجهة للحكومة و ذلك من أجل مواكبة ورش الجهوية المتقدمة و توفير الشروط اللازمة لتنفيذ السياسات العمومية للدولة على الصعيد الترابي[10], اضافة الى الدور المحوري لوالي الجهة باعتباره ممثلا للسلطة المركزية في الجهة و ذلك بسهره على تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة و السهر على حسن سيرها و مراقبتها ,تحت سلطة الوزراء المعنيين.اضافة الى الاعتماد على عدة مرجعيات رئيسة و التي تم الاستناد اليها من أجل المساهمة في اعداد الميثاق الوطني للاتمركز الاداري[11].

و من خلا ما سبق يمكن القول ان اللاتمركز الاداري يكتسي اهمية بالغة سواء على مستوى الخطاب السياسي او على مستوى الساحة الحقوقية و الاكاديمية.فاللاتمركز الاداري يعتبر مجالا حيويا للبحث و الدراسة على اعتبار انه في حركية دائمة و يعرف الكثير من التحولات و التغييرات في جوانبه المتعددة.

[9]خطاب العرش بتاريخ29 يوليوز2018.

[10]مقتطف من المذكرة التقديمية حول مشروع مرسوم الميثاق الوطني للاتمركز الاداري و المقدمة من طرف الامين العام للحكومة السيد محمد حجوي,ص1.

[11]المرجعيات الموجودة بصفحة 1 من المذكرة التقديمية لمشروع اللاتمركز الاداري .

اللاتمركز الاداري كاسلوب للتنظيم الاداري اضحت تتزايد أهميته يوم بعد يوم خاصة بعد أن أصبحت الدول تراهن في سياستها التنموية على المستوى الترابي كفضاء لتطبيق استراتيجياتها الكبرى.و ان الأهمية و الدور الجوهري الذي يلعبه اللاتمركز الاداري في اطار الاتجاه نحو ترسيخ ادارة القرب و الرفع من فعالية لتدبير العمومي توخيا لجودة افضل و تدخل الدولة و ترسيخ الحكامة الترابية يجعل اللاتمركز الاداري في محور التقاطع مع جملة القضايا التي تقتضيها السياسات العمومية في شتى المجالات.

و كذا الارتباط الوثيق بين اللاتمركز الاداري و الجهوية المتقدمة على اعتبار انها الأعلى صدارة بين الجماعات الترابية الأخرى و المجال الملائم لسياسة اللاتمركز الاداري و المجال الملائم أيضا لتحقيق الالتقائية في شتى المجالات.

و بذلك تكمن أهمية الموضوع في تمكين الطلبة من فهم الفرق بين اللاتمركز الاداري و باقي الصور سواء المركزية أو اللامركزية و عدم الوقوع في خلط بينهم .و التمكن من معرفة مختلف شروط و عناصر اللاتمركز الاداري و آلياته و مؤسساته القانونية.

و انطلاقا مما سبق و استنادا الى التطور التاريخي الذي عرفه هذا الاسلوب في اطار التنظيم الاداري المغربي,و بالاستناد الى المكانة و الأهمية التي بات يحتلها اللاتمركز الاداري كتنظيم و كموضوع للبحث الأكاديمي ,يطرح اللاتمركز الاداري اشكالية محورية هي

ما هي تمظهرات و مكونات نظام اللاتمركز الاداري بالمغرب ؟

و هذه الاشكالية المحورية و الجوهرية تتفرع عنها عدة تساؤلات هي

- ما هو مفهوم اللاتمركز الاداري و صوره ؟
- ما هي مختلف المؤسسات القانونية التي يتوفر عليها اللاتمركز الاداري ؟
- ما هي المستجدات التي حبل بها الميثاق الوطني للاتمركز الاداري ؟
- أين يتجلى دور اللاتمركز الاداري في الارتقاء بالجهوية المتقدمة ؟

وإيمانا منا بأهمية هذا الموضوع ، اعتمدنا على مناهج علمية تقوم على استخلاص حقائق ووقائع علمية دقيقة،و المتمثلة في:

المنهج الاستقرائي: من خلال هذا المنهج انتقلنا من الجزء إلى الكل أو من الخاص إلى العام. بدأنا بالتعرف على الجزئيات ثم قمنا بتعميم النتائج على الكل. وذلك بواسطة استقرائنا مجموعة من النصوص على أساس الملاحظة و الاستنتاج العلمي القائم على التجربة بالمفهوم الحديث للملاحظة فانطلقنا من فكرة خاصة و اساسية الا و هي تحديد مصطلح اللاتمركز الاداري و معرفة صوره و مختلف مؤسساته و مرتكزاته للوصول الى فكرة عامة مفادها مدى فعالية هذا الاخير، و مصالحه اللاممركزة لتحقيق التوازن و الارتباط الوثيق بينه و بين الجهوية المتقدمة.

اضافة الى منهج تحليل المضمون :الذي وظفناه من خلال دراسة فحوى مجمل الخطابات الملكية ومعظم النصوص القانونية المرتبطة باللاتمركز الاداري و ذلك بتحليلها وتفسير معناها للوصول الى الالتقائية والارتقاء بالجهوية المتقدمة.

كما اعتمدنا على المنهج الوصفي:من خلال هذا المنهج سنقف عند مجموع النصوص القانونية المؤطرة للموضوع، بالتالي استخلاص مؤشرات و أحكام و تلمس مكامن القوة و الضعف و أهم الإشكالات القانونية النظرية، ثم الإشكالات العملية التي يطرحها على أرض الواقع. وذلك بوصف ممثلي هذه المصالح اللاممركزة بأشخاصها و مؤسساتها، و مختلف الاختصاصات الموكولة لها، وصفا يبين دورهما الفعال في التنسيق بين المصالح اللاممركزة للدولة، و باقي الهيئات والمؤسسات التابعة لها.

و قد اعتمدنا في معالجتنا لهذا لموضوع عبر اعتماد التصميم التالي :

بحيث خصصنا المبحث الاول للحديث عن الاطار المفاهيمي والقانوني للاتمركز الإداري من خلال تسليط الضوء على مفهوم اللاتمركز الاداري و شروطه بالاضافة الى الوقوف على مختلف الوسائل أو المؤسسات القانونية التي يتوفر عليها . فيما خصصنا المبحث الثاني للحديث عن اللاتمركز الاداري و ورش الجهوية المتقدمة و ذلك من خلال التطرق للمستجدات التي حبل بها الميثاق الوطني للاتمركز الاداري بالاضافة الى دور اللاتمركز الاداري في الرفع من الجهوية و الرقي بها.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي والقانوني لأسلوب اللاتمركز الإداري

لقد فرض اللاتمركز الإداري نفسه منذ السنوات الأولى للاستقلال كحتمية ضرورية لاطلاع الدولة بمسؤولياتها الجديدة المرتبطة بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ،والذي يستهدف نقل بعض الصلاحيات لفائدة ممثلي السلطة المركزية على مستوى مختلف التقسيمات الإدارية ولمعرفة تطبيقات أسلوب اللاتمركز الإداري بالمغرب بمختلف مصالحه اللاممركزة و ممثلوا هذه المصالح لابد أولا من تحديد مضمونه في (المطلب الأول) ثم هذه التطبيقات في (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مضمون اللاتمركز الإداري.

إذا كانت اللامركزية تعني توزيع السلطات بين إدارات الدولة وهيئات إدارية محلية مستقلة ولا تخضع للسلطة المركزية بشكل مباشر إلا في حدد الوصاية الممارسة عليها فان اللاتمركز الإداري يفيد نقل بعض السلطات لأعوان الدولة مع بقاء هؤلاء خاضعين للسلطة المركزية في إطار السلطة الرئاسية باعتمادها على مبدأ أساسي هو مبدأ التفويض ، هكذا يمكن الحديث عن مفهوم اللاتمركز الإداري من خلال (فقرة أولى) ونظرا لأهمية مبدأ التفويض سيتم الحديث عنه في (الفقرةالثانية).

الفقرة الأولى : مفهوم اللاتمركز الإداري

يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على أساس منع بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم بصفة فردية أو في شكل لجان تعين الحكومة أعضائها حق البث نهائيا في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص بغية تخفيف العبء عن الوزير وتحقيق السرعة في انجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية خاصة بالنسبة للاماكن البعيدة عن العاصمة وسلطة البث هذه لا تعني استقلال الموظفين عن الوزير وإنما يخضعون بالرغم ن ذلك إلى إشرافه إلى رؤسائهم الإداريين أي في نطاق السلطة الرئاسية .فعدم التركيز الإداري يقصد به توزيع سلطة اتخاذ القرارات والبث في الأمور الإدارية بين الإدارة المركزية ، وممثليها بالعاصمة والأقاليم مع بقاء هؤلاء خاضعين للتسلسل الإداري والسلطة الرئاسية .[12]

وتطبيقا لهذا الأسلوب صدر في المغرب مرسوم بتاريخ 20 أكتوبر 1993[13] عمل على توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية وبين المصالح الخارجية ، كما خول الظهير بمثابة قانون الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993[14]سلطات مهمة للعامل للتنسيق بين المصالح الخارجية ، ولتدعيم هذا التنسيق وجه جلالة الملك رسالة ملكية سامية

[12]مليكة الصروخ , القانون الإداري – دراسة مقارنة – " مطبعة النجاح الجديدة – الدارالبيضاء، الطبعة التاسعة 2010 ص 68.

[13]مرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 أكتوبر 1993 ص 2209

[14]الظهير الشريف 3.93.293 بتاريخ 6 أكتوبر 1993 : ج. ر عدد 4223 بتاريخ 6 أكتوبر 1993 ص 1911

بتاريخ 19 نوفمبر 1993 إلى وزير الدولة في الداخلية والإعلام آنذاك على إثره اصدر هذا الأخير منشور السادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة ورؤساء المصالح الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم تصمن مقتضيات مفصلة لتامين التناسق بين اللامركزية وعدم التمركز الإداري وتدقيقا لاختصاصات العمال في هذا الاتجاه .[15]

وبتاريخ **2** دجنبر **2005** صدر مرسوما جديد بشأن قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الداري[16] ، وفقا لهذا المرسوم تقوم الإدارة المركزية على المستوى الوطني ، تحت سلطة الوزراء مهمة تخطيطالأعمال الداخلة في نطاق اختصاصها وتوجيهها وتنظيمها وإدارتها ومراقبتها وذلك مع مراعاة أحكام النصوص المختلفة بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارات ، أما بالنسبة للمصالح الخارجية ، فقد عهد إليها في نطاق اختصاصها بتنفيذ سياسة الحكومة وجميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المختصة في إطارأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل .

وقد صدر بتاريخ **15**أكتوبر **2018** مشروع مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري لمصالح الدولة[17].وبموجب هذا المرسوم " يعتبر اللاتمركز الإداري لمصالح

[15]احمد اجعون ، التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية مطبعة وراقة سجلماسة الزيتون مكناس طبعة 2012 ص30

[16]يتعلق الآمر بمرسوم رقم 1369 .02.05 الصادر 23 دجنبر 2005 ج.ر عدد 5386 بتاريخ 12 يناير 2006 ص 177

[17]مشروع مرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 15 أكتوبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري

الدولـة تنظيمـا إداريـا مواكبـا للتنظـيم الترابـي اللامركـزي للمملكـة القـائم علـى الجهويـة المتقدة وأداة رئيسـية لتفعيـل السياسـة العامـة للدولـة علـى المسـتوى الترابـي ،قواعد نقل السـلط والوسـائل وتخويـل الاعتمـادات لفائـدة المصـالح اللاممركـزة [18] علـى المسـتوى الترابي ، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية والنجاعة .[19]

إن اللاتركيز الإداري وان كان يخفف من وطأة المركزية الإدارية فانه لا يمس بجوهرها ، فان الأعوان المحليين يظلون خاضعين للسلطة الرئاسية : القرار دائما يتخذ باسم الدولـة ، فقط عوض أن يتخذه الرئيس التسلسلي (الوزير) يتخذ من قبل الاعوان المحليين ، [20]وهم ما دفع جانب من الفقه إلى وصف عدم التركيز الإداري أو اللاتركيز الإداري بنظـام المركزيـة النسـبية أو الجزئيـة أو البسـيطة أو الوزاريـة ، بـالنظر إلـى حصص الفعالية والأثر الذي يحدثه في حياة الإدارة وبنياتها[21]إذا كان هناك صورتان من عدم التركيز الإداري ، يتم في الأولى منهما منح سلطة البت النهائي هذه إلى بعض كبار موظفي الوزارة في العاصمة ، وتسمى هذه الصورة " عدم التركيز الداخلي "

[18]يتعلق الأمر هنا بالتمثيليات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارات المركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة والإقليم سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين ، او مشتركة بين قطاعين أو أكثر كيفما كان شكل تنظيم هده الثمثليات او البنيات و ايا كانت مسمياتها

[19]سابقالمادة (3) من مرسموم رقم 2.17.618 م.س.

[20]بوجمعة بوعزاوي : التنظيم الإداري ، مطبعة . 23 z 218 , wiwine ألمانيا ، الطبعة الثانية ، ص 23 .

[21]مصطفى بن شريف : القانون الإداري ، مطبعة الجسور وجدة ، الطبعة الأولى ، 2018، ص، 83

أما الثانية فيتم فيها منح هذه السلطة لبعض موظفي الوحدات الإدارية المختلفة خارج العاصمة سلطة البث النهائي وتسمى " عدم التركيز الخارجي "[22]

الا ان اهمية اللاتركيز تكمن في شيئين أساسيين ، أولهما أنه يسمح بإزالة الاختصاصات عن السلطة المركزية والناتج عن المركزية الشديدة ،مما يؤدي إلى طول المساطر في معالجة الأمور ، وثانيهما ، إن اللاتركيز يسمح بزيادة هامة في سلطات الممثلين المحليين ويسمح لهم بمعالجة المشاكل المطروحة أخدا بعين الاعتبار للخصوصيات المحلية .[23]

فقد بدأ الاهتمام باللاتمركز في المغرب منذ السنوات الأولى للاستقلال حيث كان الملك محمد الخامس أول من أكد مع أهمية هذا النظام بعد عودته إلى ارض الوطن وتشكيل أوحكومة مغربية ، حيث قام بتعيين العمال وخاطبهم قائلا :

" فعلينا وعلى الحكومة التي أسسناها ، وعليكم انتم الذين تمثلونا في مختلف النواحي ، أن نمهد جميعا الطريق ونفتح المسالك ونقيم دعائم العهد الجديد[24]"ثم أكد بعد ذلك

[22]محمد طه حسين الحسيني : الوسيط في القانون الإداري منشوارات زين الحقوقية ، بيروت لبنان الطبعة الأولى 2017 ص 176.

[23]عبد الكريم بعلوش : اللاتركيز الإداري مدخل لإنجاح الجهوية بالمغرب منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية عدد ، 123.122 ماي غشت 2011 عدد 135.

[24]مقتطف من نص الخطاب الملكي بالمناسبة تنظيم الظهائر التشريعية إلى العمال الرباط 19 دجنبر1955،أورده عبد الرحمان جمجامه ،الإدارة باللامركزية مع اللاتمركز وسياسة القرب ، في الخطاب والنشاط الملكي من محمد الخامس إلى محمد السادس ، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع الرباط الطبعة الأولى ، 2004 ، ص 41.

بمناسبة أول اجتماع لعمال العمالات والأقاليم قائلا : " وكلكم على علم بأننا منذ أخدنا نتقلب في هذه النعمة ، كان من بين ما أنجزناه في ميدان الإصلاح الإداري أن قسمنا المغرب إلى عمالات وجعلنا مسؤولا على رأس كل عمالة ".[25]

وبذلك يكون من جهته قد حدد العمالات والأقاليم كمستوى التطبيق اللاتمركز الإداري الذي سينهجه المغرب في المستقبل وكاشفا من جهة أخرى على أهمية هذا الأسلوب من التنظيم الإداري من اجل بناء دولة حديثة ومعاصرة .

أما الملك الحسن الثاني فبعد أن تسلم مقاليد الحكم ، كانت له توجهاته وتصوراته التي كشفها واقعيا بالعديد من الإجراءات والمبادرات ، والتي تؤكد وتدل بشكل واضح على مكانة هذا الأسلوب في تصوره ورؤيته للتحديث والإصلاح لهياكل الدولة ، حيث أكد على أهميته في العديد من المناسبات ، فقد دعى بداية الى ضرروة توزيع المسؤولية على ممثلي الوزارات ، الشيء الذي ساعد على تطبيق وتوسيع مبدأ عدم التركيز الإداري. وقد جاء في خطاب له حول الإدارة المحلية "أردت أن أضع كل موظف أمام المسؤولية حتى تتوفر لمشاكلهم الإقليمية الحلول اللازمة في اجل معقول ، وموعد

[25] مقتطف من نص الخطاب الملكي بمناسبة انعقاد أول اجتماع لعمال العمالات والأقاليم ، 12 يوليوز 1956 ،أورده عبد الرحمان جمجامه مرجع سابق ص 42

محدد مثلا عندي اليوم ممثل الفلاحة، فالوزير إذن غير مسؤولون والمسؤول هو ممثل الفلاحة..." .[26]

إن اللاتمركز الإداري كمقوم من مقومات الحكامة الترابية يجب تعميمه في جميع القطاعات ، وهو ما أكده الملك محمد السادس قائلا : " وفي هذا الصدد يتعين علينا إعطاء نفس جديد لمسار اللامركزية والجهوية والعمل على أن يصبح التدبير

اللامتمركز بوصفه لازمة لخيار اللامركزية قاعدة أساسية في جميع القطاعات العمومية ومقوما ضروريا للحكامة الترابية الجيدة " .[27]

هذا ويعتبر عدم التركيز الإداري بالمغرب لازمة الخطاب السياسي للحكومات المغربية المتعاقبة أيضا ، كما تبين ذلك الكثير من المعايير والمؤشرات فمفهوم اللاتركيز الإداري كان دائما حاضرا في مراجع وتصريحات الوزارات الأولى مشكلا إحدى ثوابتها ، وإحدى الأولويات في الدور الجوهري الذي يلعبه أسلوب عدم التركيز في تنظيم الإدارة وهيكلتها وملائمتها ، مع الوظائف المستجدة للدولة ، كما تجد مبررها في كون

[26] مقتطف من نص الخطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة اجتماعه مع الهيئات المنتخبة بأكادير 21 فبراير 1956 ، أورده عبد الرحمان جمجامه ، مرجع السابق ص 92

[27] خطاب الملك بمناسبة الذكرى السابعة لعيد العرش 30 يوليوز 2006 انبعاث امة الجزء 10 القسم الثاني المطبعة الملكية الرباط 2006 ص 506.

هذا الأسلوب يعيد توزيع السلط والوسائل بين المركز والمحيط ، ومن ثم تسيير الشؤون العامة وإعادة تقييم المرفق العمومي ، وانجاز مشاريع التنمية المحلية .[28]

لقد شكل اللاتمركز الإداري أحد المحاور الرئيسية لجميع الحكومات المتعاقبة على الحياة السياسية المغربية ، فابتداء من الحكومة الأولى التي عرفها مغرب الاستقلال برئاسة مبارك البكاي لهبيل إلى الحكومة الحالية برئاسة سعد الدين العثماني ، كلها أكدت على إعطاءأسلوب اللاتمركز الإداري أهمية كبرى وأبعاد مهمة ومختلفة ومكانة خاصة من السياسي والقانوني إلى الاقتصادي والتدبيري فتنزيل الرؤية والتوجهات الملكية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا أدى إلى إعطاء البرامج والتصريحات الحكومية أهمية خاصة لنظام عدم التركيز الإداري.[29]

[28] المصطفى قريشي : ملائمة نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب متطلبات الجهوية المتقدمة ، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع ، الرباط الطبعة الأولى 2017 ص 38

[29] انظر على سبيل المثال :

–التصريح الحكومي المقدم من قبل الوزير الأول لعبد الرحمان يوسفي أمام مجلس النواب منشور بموقع وزارة تحديث القطاعات العامة www.mmsp.gov.ma

–البرنامج الحكومي للوزير الأول إدريس جطو في 07 نوفمبر 2002 منشور بوزارة تحديث القطاعات العامة .

–البرنامج الحكومي للوزير الأول عباس الفاسي في 25 أكتوبر 2007 ، منشور بالجريدة بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: العدد 195 ، 2008 ، ص 41.

وتظهر صورة اللاتمركز الإداري أساسا في التفويض الإداري الذي تتزايد أهميته في الوقت الحاضرة لأنه تقنية يتم بمقتضاها التخفيف من وطأة التركيز الإداري ونظرا لأهميته لا بد من تعريفه وتحديد شروطه وأنواعه في الفقرة الثانية .

الفقرة الثانية : مبدأ التفويض كآلية من آليات اللاتمركز الإداري

أن نقل الاختصاصات في إطار اللاتمركز الإداري يتم بإحدى الطريقتين :

- صدور نص تشريعي يخول لسلطة ما اختصاصات وسلطات معينة كما هو الشأن مثلا بالنسبة للظهير الذي صدر بتاريخ 15فبراير 1977[30] والذي حدد اختصاصات العامل بصفته ممثلا للملك ومندوبا للحكومة .
- تفويض السلطة المركزية بعض السلطات للمفوضين التابعيين لها سواء بالعاصمة أوبالأقاليم.[31]وعملية التفويض هنا تعني أن يعهد صاحب الاختصاصات ، بمعنى أن التفويض يقتصر على بعض الصلاحيات والسلطات اللازمة لاتخاذها دون أن يؤثر ذلك على المسؤولية اذ ان المسؤولية لا تفوض، حيث يبقى الرئيس الإداري الذي يفوض بعض اختصاصاته مسؤولا عن أداء

[30]يتعلق الأمر بالظهير رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل ج.ر عدد 3359 بتاريخ 96/3/1977 ص 667.

[31]في هذا الإطار نص المادة 5 من المرسوم 02 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية و اللاتمركز الإداري على ما يلي : يتعين على رؤساء القطاعات الوزارية تفويض الإمضاء والمسؤولية لاتخاذ القرارات الإدارية الفردية إلى رؤساء المصالح اللامتمركزة على صعيد الجهة والعدالة والإقليم .استثناء تلك التي لا يمكن تفويضها لهم بموجب مقتضيات تشريعية أو تنظيمية مخالفة

المفوض إليه بخصوص الواجبات المفوضة إليه وعن كيفية استعماله لسلطاته [32].

- وقد عرف الأستاذ محمد سليمان الطماوي التفويض من حيث طبيعته القانونية بأنه "الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب اختصاص بجزء من هذا الاختصاص سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية "[33]وعادة ما يكون التفويض بخصوص القرارات متوسطة الأهمية أوالأقل أهمية ، بحيث يحتفظ الرئيس باتخاذ القرارات ذات الأهمية الكبرى وللتفويض مزايا عديدة فهو أولا يخفف العبء عن الرؤساء، وتحقيق أيضا السرعة والفاعلية والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على المواطنين قضاء مصالحهم كما يتضمن التفويض تدريبا للمرؤوسين على القيام بإعمال الرؤساء فينمي فيهم القدرة على القيادة .[34]

كما أن لهذا التفويض شروط معينة (أولا)،كذلك لهأنواع من حيث طبيعته القانونية (ثانيا)واثار تترتب عن ذلك (ثالثا).

أولا : شروط التفويض :

لكي يكون التفويض صحيحا قانونيا لابد من توافر مجموعة من الشروط ، إذ ينبغي التمييز في هذا الصدد بين الشروط الموضوعية والشروط الشكلية .

[32]: منية بلمليح : مدخل لدراسة التنظيم الإداري بالمغرب مطبعة وراقة سجلماسة .مكناس الطبعة 2013 .ص .33.

[33]سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية الخاصة 1984. ص.175.

[34]منية بلمليح : مدخل لدراسة التنظيم الإداري بالمغرب مرجع سابق ص 33.

1 – الشروط الموضوعية :

يمكن إجمالها فيما يلي :

- ✓ **وجود نص صريح يبيح أو يأذن بالتفويض** :الأصل هو أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاص بصفة أصلية ولا يمكن تفويض إلى غيره إذا كان هناك نص يجيز بذلك شريطة أن يكون النص من نفس مستوى النص الذي خوله الاختصاص ، مع انه ليس هناك ما يمنع من الاستناد إلى عرف إداري قائم لان هذا الأخير مصدر من مصادر القانون الإداري .[35]

هكذا قد يكون النص القانوني الذي يجيز التفويض ذو طبيعة دستوريو أو تشريعية أو تنظيمية .

فبالنسبة للنصوص ذات طبيعة دستورية ونذكر منها :

- الفصل 48 من الدستور : " للملك أن يفوض لرئيس الحكومة بناء على جدول أعمال محدد رئاسة مجلس وزاري "
- الفصل 53 من الدستور " الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية وله حق التعيين في الوظائف العسكرية ، كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق".
- الفصل 54 من الدستور"يرأس الملك المجلس الأعلى للأمن ، وله أن يفوض لرئيس الحكومة صلاحية رئاسة اجتماع لهذا المجلس على أساس جدول أعمال محدد".

[35]أحمد أجعون : الوجيز في التنظيم الإداري المغربي ، مطبعة النجاح الجديدة – الدارالبيضاء، الطبعة الأولى ، 2018 ، ص31.

- الفصل 90 من الدستور: " يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ، ويمكن أن يفوض بعض سلطة إلى الوزراء".
- الفصل 91 من الدستور :" يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية ، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية دون إخلالبأحكام الفصل 49 من هذا الدستور
يمكن لرئيس الحكومة تفويض هذه السلطة"
- الفصل 93 من الدستور " يمكن للوزراء أن يفوضوا جزءا من اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة "

أما بالنسبة للنصوص ذات طبيعة تشريعية أي قوانين عادية يمكن أن نذكر من ضمنها

- الظهير الشريف رقم 1.71.95 بتاريخ 8 ابريل 1971 .[36] الخاص بالتفويض في السلطة الذي يسند لرئيس الحكومة ، التفويض في القيام باختصاصات معينة والتفويض في التأشير على بعض القرارات المحددة.
- الظهير الشريف رقم 1.71.41 بتاريخ 24 غشت 1971[37]الخاص بالتفويض في سلطة التعيين ، الذي يخول لرئيس الحكومة وللوزراء ورؤساء الإدارات التفويض في التعيين في المناصب التابعة لسلطاتها بموجب المقتضيات المعمول بها.
- الظهير الشريف رقم 1.95.77 بتاريخ 25 يونيو 1995 يتغير الظهير الشريف رقم 1.80.295 بتاريخ 13 دجنبر 1980 بتحديد اختصاصات كتاب الدولة

[36]منشور بالجريدة الرسمية عدد 3053 لسنة 1971.

[37]منشور بالجريدة الرسمية عدد 3069 لسنة 1971

وبتأهيل الوزراء لتفويض إمضائهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم .[38]

- القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها[39] الذي نص في المادة 7 على مايلي لرئيس الحكومة ، طبقا لأحكامالفقرة الأولى من الفصل 90 من الدستورأن يفوض بموجب مرسوم بعض سلطه إلى الوزراء
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات[40]الذي ينص في المادة 103 منه على مايلي " يجوز لرئيس المجلس تحت مسؤوليته ومراقبته أن يفوض إمضاءه بقرار إلى نوابه باستثناء التسيير الإداري و الأمر بالصرف .

ويجوز له أيض اأن يفوض لنوابه بقرار أو بعض صلاحياته شريطة أن ينحصر التفويض في قطاع محدد لكل نائب وذلك مع مراعاة أحكام هذا القانون التنظيمي"

وفيما يخص النصوص ذات صبغة تنظيمية ومن ضمنها :

- المرسوم رقم 2.73.369 بتاريخ 15 يونيو 1973 [41] الذي يقضي بالتفويض في السلطة إلى وزير المالية لتحديد المصاريف في ميدان التأمين .

[38]منشور بالجريدة الرسمية عدد 4318 بتاريخ 2 غشت 1995 ص 216

[39]القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.33 بتاريخ 19 مارس 2015 .ج.ر عدد 6348 بتاريخ 2 فبراير 2015 ص 3115

[40]القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ، الصادر بتنفيذه الظهير لشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015 . ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ، ص 6660 وما بعدها

[41]منشور بالجريدة الرسمية عدد 3171 بتاريخ 8 غشت 1973

- المرسوم رقم 2.77.342 بتاريخ 28 ابريل 1977[42]المتعلق بالتفويض في السلطة إلى الوزير المكلف بالإعلام .
- المرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 [43] الذي نص في مادته الثالثة من "الفقرة الثالثة "على انه يجوز للوزراء أن يفوض إلى رؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم والى العمال التصرف باسمهم ضمن الحدود الداخلة في نطاق اختصاصاتهم.
- المرسوم رقم 2.5.759 بتاريخ 30 أكتوبر 2008 في شان تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة الذي يحيز السلطات الحكومية تفويض الإمضاءأوالتأشير نيابة عنهم للموظفين والأعوان التابعين لإدارتهم وولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم في حدود نفوذهم الترابي ...
- المرسوم رقم 2.05.759 بتاريخ 14مارس 2005[44] بتفويض السلطة إلى وزير العدل لتحديد تعريف عقود المفوضين القضائيين وعقود الموثقين العبرية .

✓ **أن يصدر قرارإداري يقضي بالتفويض:**لانه بمقتضى ذلك القرار يتمكن صاحب السلطة الأصلية من التعبير عن إرادته في التفويض إلى غيره حتى يلتزم هذا الغير بعمل أو الامتناع عن عمل فيحقق ذلك القرار أثرا قانونيا اتجاه الطرفين .[45] كما يمكنه إصدار قرار جديد بإلغاء التفويض وعودة الاختصاصات المفوضة إليه ومن هذا المنطلق يعتبر التفويض ذو طابع مؤقت.[46]

---

[42]منشور بالجريدة الرسمية عدد 5302 بتاريخ 24 مارس 2005 .ص. 1093.

[43]منشور بالجريدة الرسمية عدد 3375 بتاريخ 6 يوليوز 1977.

[44]: منشور بالجريدة الرسمية 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993 : ص ،2209

[45]**مليكة الصاروخ : القانون الإداري : دراسة مقارنة ، مرجع سابق ص 70**

[46]**منية بن لمليح : مدخل لدراسة التنظيم الإداري بالمغرب ، مرجع سابق ص 34** .

- ✓ **يجب أن يكون التفويض جزئيا وليس كليا** : فلا يجوز لصاحب الاختصاصالأصلي تفويض كل اختصاصاته إلى غيره ويبقى هو بدون اختصاص وإنما يجب أن يقتصر على جزء من الاختصاص فقط ، وهذا بخلاف نظام الإنابة المؤقتة . [47]ويهدف هذا الشرط بالأساس إلى التخفيف من أعباء الرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصه إلى معاونيه أو مساعديه أو مرؤوسيه حتى يتفرغ المفوض إلى مهامه الرئيسية لدى يعتبر تخلي الرئيس الإداري عن اختصاصه كليا غير جائز قانونا ويتعارض مع الأهداف التي يرمي إليها نظام التفويض [48]
- ✓ **أن يكون التفويض صحيحا** : بمعنى أن يكون المفوض هو صاحب الاختصاص الحقيقي وإلا شاب تصرفه البطلان فلا يجوز للسلطة التي تملك الاختصاص التفويض فيها كما لا يجوز التفويض في المسائل التي قد لايسمع المشرع بالتفويض فيها لاعتبارات معينه
- ✓ **يجب أن يكون التفويض صريحا** : بمعنى لا غموض فيه لان التفويض غير الصريح أو الغامض يقوم مقام عدمه .
- ✓ **أن يكون التفويض في حدود النص الإذن وقرار الأصيل** : أي أن النص الذي يأذن بالتفويض يجب أن يرسم عادة الحدود التي يمارس فيها التفويض سواء من

---

[47]يقصد بالإنابة (أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل ا وان يحدث له مانع يحول دون ممارسة لأحد اختصاصاته فيقوم محله للقيام بذلك من عينه المشرع فيصبح مالكا لنفس السلطات التي يملكها المختص بها أصلا)

[48]محمد سليمان الطماوي . مبادئ على الإدارة : مطبعة دار الفكر العربي القاهرة الطبعة السادسة ، سنة 1980 ص 108

حيث الأشخاص الذين يفوض إليهم ، او من حيث الموضوعات التي يفوض عليها فيها [49].

- ✓ **أن لا يكون التفويض في الاختصاصات المفوضة** : أن عملية التفويض لا تتكرر بالنسبة لنفس الاختصاصات حتى لا تضيع المسؤولية عنها ، لهذا لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بإعادة التفويض نفسه إلى من هم أدنى منه درجة في السلم الإداري.[50]

ومع ذلك سمح القانون في حالات خاصة بإمكانية الخروج عن هذه القاعدة بالظهير الشريف المتعلق بتفويض السلطة فيما يتعلق بإدارةالدفاع الوطني الصادر بتاريخ 7 فبراير **2012**،[51]فوض الملك بموجبه للسيد عبد الإله بنكيران ، رئيس الحكومة السابق ، ممارسة الاختصاصات المتعلقة بتسيير إدارة الدفاع الوطني وأجاز لهذا الأخير أن يفوض إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإدارة الدفاع الوطني وموظفي هذه الإدارة التوقيع والتأشير على جميع المقررات والقرارات المتعلقة بتسيير هذه الإدارة [52].

2– الشروط الشكلية :

تعتبر هذه الشروط مكملة للشروط الموضوعية للتفويض ، وهي تنقسم إلى نوعين شكل قرار التفويض في ذاته ثم نشر قرار التفويض .

---

[49]أحمد أجعون : الوجيز في التنظيم الإداري المغربي مرجع سابق .ص 34.

[50]منية بنلمليح ، مدخل لدراسة التنظيم الإداري بالمغرب : مرجع سابق ، ص ، 35

[51]ظهير شريف رقم 1.12.04 صادر بتاريخ 7 فبراير 2012 بتفويض السلطة فيها بإدارة الدفاع الوطني .ج.ر عدد 6022 بتاريخ 16 فبراير 2012 ص 682.

[52]وهو ما تم بالفعل ، حيث صدرت بنفس الجريدة الرسمية التي صر فيها الظهير الشريف المذكور قرارات لرئيس الحكومة بتفويض السلطة والإمضاء نذكر من بينها القرار رقم 3.01.12 بتاريخ 16 فبراير 2012 بتفويض السلطة لمدير العدل العسكري بإدارة الدفاع الوطني

- ✓ **شكل قرار التفويض** : يقصد به الصورة الخارجية التي تخدم القوانين والمراسيم أن يفرغ فيها قرار التفويض.[53]فالكتابة والتاريخ والتوقيع كلها من إشكال القرار ، كقاعدة عامة ليس هناك شكل معين للقرار ، ولكن درج العمل على ضرورة أن يكون قرار التفويض مكتوبا للتدليل على صفة مصدره ولتبرير شرعية الأعمال المتخذة من قبل المفوض له ، غير انه من الناحية العملية قد يكون قرار التفويض شفويا ، مما قد يطرح في حالة وجود نزاع بين المعنيين بقرار التفويض إشكالية إثبات وجوده وما قد يترتب عنه من مسؤوليات .

وعليه فقرار التفويض لا يخضع لشكل معين ، غير انه إذا تطلب النص الإذن بإظهار أن المفوض إليه إنما يتصرف باسم الأصيل ، وانه يوقع نيابة عنه ، أو يشترط أن صاحب النص الإذن ، أو يلحق به تعليمات خاصة ، فانه يجب تطبيق ذلك كله ، وقد يشترط الإجراءات احد أنواع التفويض الحصول على موافقة جهة معينة .[54]وعلى العموم فان شكليات قرار التفويض هي نفس الشكليات اللازم توفرها في أركان القرارالإداري والمتصلة في الاختصاص والشكل والمحل والغاية والسبب .

- ✓ **نشر قرار التفويض** : وهي عملية مادية ملحقة بإصدار تقتضي وضع القرار في دائرة التنفيذ وليكون من يهمهم الأمر على علم به والمسلم به انه إذا نص القانون على طريقة القرار الإداري غير انه يختلف عنه من حيث الآثار .

[53]مليكة الصاروخ : القانون الإداري : مرجع سابق ص .70.

[54]**أحمد أجعون : الوجيز في التنظيم الإداري المغربي ، مرجع سابق ، ص ، 35.**

فإذ اكانت القرارات الإدارية تعتبر سارية بمجرد صدورها من حيث المبدأ حتى ولو لـم يـتم نشـرها ، فانــه بالنسـبة للتفـويض لا يمكـن للمفـوض إليــه لان يمـارس الاختصاصات المفوضة له استنادا إلى قرار ينشر، ويعتبر القرار الصادر بناء على قرار تفويض لم ينشر قرار صادرا من السلطة غير مختصة ، كما أن النشر اللاحق لهذا القرار لا يغطي هدا العيب .[55]

ثانيا : التفويض الإداري :

فقد أدرج العمل الإداري على التمييز بين كل من تفويض الاختصاص أو السلطة وتفويض التوقيع أو الإمضاء .

1: تفـويض الاختصـاص :يسمى أيضا بتفويض السلطة وتفويض المهام وتفويض الصلاحيات ، ومفاده أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاص سواء فـي مسألة معينـة أو فـي نـوع معين من المسائل – إلـى فرد اخـر أو سلطة أخرى .[56] طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية ، وبعبارة أخرى هو تفويض ينتقل بمقتضـاه الاختصـاص محـل التفـويض إلـى المفـوض إليـه ومـن ثـم يفقـد صـاحب الاختصـاص الأصـيل حقـه فـي ممارسـة الاختصـاص مـن المفـوض طالمـا كـان التفـويض قائمـا إلاأن ذلـك لاينـال مـن حـق الأصـيل فـي التعقيـب علـى قـرارات وتصرفات المفوض ، إعمالا لقائدة السلطة الرئاسية و طبقا لضوابطها.

[55]: **محمد سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص ، 286**

[56]: محمد سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1992 ص ، 53

و يتميز تفويض الاختصاص او السلطة بطابع موضوعي حيث ينظر فيه إلى منصب المفوض ومنصب المفوض إليه دون اعتبار الأشخاص الذين يشغلون تلك المناصب في حد ذاتها الشيء الذي يترتب عليه إبقاء التفويض قائم حتى ولو تغير شخص المفوض أو شخص المفوض إليه ، وهذا ما يخالف تفويض التوقيع .[57]مثال ذلك مانص عليه الظهير الشريف **1.71.95** بتاريخ **28** ابريل **1971** ، متعلق بالتفويض في السلطة (جريدة رسمية عدد **3053** بتاريخ **1971/05/05**)

2– تفويض التوقيع :ويسمى كذلك بتفويض الإمضاء يقتصر دوره على مجرد التوقيع المفوض إليه إمضائه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص الأصيل و لحسابه ، وتحت رقابته . فهو مجرد عمل مادي حيث يوقع المفوض إليه وثيقة لحساب المفوض .[58]

و التفويض لا يتضمن تنازلا عن السلطة وانما هو عمل اداري مؤقت و قابل للرجوع فيه و ينتهي بارادة المفوض او بحكم القانون و هو ما اكدته المحكمة الادارية بالرباط بان قرار الغاء تفويض التوقيع لا يحتاج الى تعليل كما ذهب الطاعن لان التفويض ليس حقا مكتسبا وانما كان يباشر مهام التوقيع وفق سلطة المفوض.[59]

[57]بوجمعة بوعزاوي : مرجع سابق ، ص ، 24

[58]منية بنلمليح : مدخل لدراسة التنظيم الإداري بالمغرب ، مرجع سابق ، ص ، 35

[59]قرار المحكمة الإدارية بالرباط عدد 4438 رقم الملف 2015/218 بتاريخ 2012/12/04 منشور بموقع . Maroc.droit .com

وتفويض الإمضاء لا يعفي المفوض من مسؤولية الأخطاء التي يرتكبها المفوض إليهم فهو يظل مسؤولا إداريا وقضائيا ، على خلاف الوضع بالنسبة للتفويض في الاختصاص .[60]

وينظم أحكام تفويض التوقيع أوالإمضاء في التشريع المغربي عدة نصوص قانونية منها مثلا : الظهير الشريف الصادر في **25** غشت **1957**[61] ، الذي يقضي بالسماح للوزراء والكتاب العاميين ونوابهم في تفويض الإمضاء ، والمرسوم الصادر بتاريخ **30**أكتوبر **2008** في شأن، تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة .[62]

ثالثا : أثار التفويض وإنهائه :

للتفويض أثار قانونية تجاه الطرفين : المفوض ، المفوض إليه ، كما انه ينبغي إم ابإدارة المفوض أو بحكم القانون .

1 – أثار التفويض :

✓ **أثار التفويض بالنسبة للمفوض :** ليكن قرار التفويض سليما ومشروعا ينبغي :

[60]محمد الأعرج " القانون الإداري المغربي ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، مطبعة المعارف الجديدة ، الرباط 2015 ، صفحة 92.

[61]ظهير شريف رقم 068.57.1 بتاريخ 10 ابريل 1957 في شان تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة ج.ر عدد 2722 بتاريخ 26 ابريل 1957 والذي خضع لعدة تعديلات

[62]المرسوم الرسمي لسنة 1971 ص 3013 مشار إليه من طرف مليكة الصاروخ م.س.ص 101 هامش 84

- أن يتعلق التفويض بالسلطات والاختصاصات التي يملكها وفي الحدود المسموح بها قانونا
- أذا حدد النص الذي يجيز التفويض من يفوض إليهم بأسمائهم أو صفاتهم تعين على الأصيل أن يكون قراره بالتفويض لهؤلاء الأشخاص دون غيرهم .
- إذا حدد النص الذي يجيز التفويض ترتيبا معينا للأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم وجب على المفوض احترام هدا الترتيب وإلا اتسم بعدم المشروعية .
- أذا حدد النص الذي يجيز التفويض التزاما على جانب الأصيل باستخدام إمكانية التفويض في حالات معينة كأن يعلن استخدامه بناء على طلب سلطة معينة فانه يتعين على الأصيل استخدام إمكانية التفويض متى طلبت منه الجهة المعنية ذلك .

✓ **أثار التفويض بالنسبة للمفوض إليه :**

يرتب التعويض الإداري التزاما قانونيا إضافيا على عاتق المفوض إليه ، مما ينجم عنه مسؤولية هذا الأخير أمام المفوض ، فالتفويض إذ يقوم على أساس المسؤولية الثنائية أو المزدوجة التي تندرج صعود ا حسب السلم الإداري ولكن حسب طبيعة التفويض .

لذلك يجب على المفوض إليه ، احترام التفويض والعمل بمقتضاه وإذا امتنع من ممارسة التفويض الممنوح له صراحة أو ضمنيا فان هذا الامتناع يعتبر مخالفة تأديبية ويجوز مسائلته وتوقيع الجزاء عليه ، وفي حالة قيامه باختصاصات المفوضة إليه فانه يتحمل كافة الآثار المترتبة على قراراته ، وإذا حدد قرار

التفويض النطاق الزمني أو المكاني لممارسة الاختصاصات المفوضة إليهأو وضع له قيودا أو توجيهات معينة فانه يجب عليه احترامها وعدم تجاوزها .[63]

2 . إنهاء التفويض :

ينتهي التفويض بإرادة المفوض أو بحكم القانون .

- ✓ **إنهاء التفويض بإرادة المفوض** :ينتهي التفويض بإرادة المفوض ، ويتم ذلك بإنهاء قرارا يتم بموجبه إلغاء هذا التفويض بإرادة المفوض ، ويتم ذلك باتخاذه قرارا يتم بموجبه إلغاء هذا التفويض ابتداء من التاريخ المحدد ، فالمفوض بناء على سلطته التقديرية قد يرى أن الشخص المفوض إليه غير مؤهل للقيام بالمسؤوليات المفوضة إليه ، وان الأسباب التي حدث به الى هذا التفويض قد تغيرت وتبين أن هذا التفويض هو أجدر بشخص أخر تتوفر فيه مواصفات الكفاءة والخبرة والمهنية أو لأي سبب أخر ،وأي طعن قضائي في قرار سحب التفويض لن يكون مجديا وفق ما استقر عليه الاجتهاد القضائي الفرنسي والمغربي.[64]
- ✓ **إنهاء التفويض بحكم القانون:** ينتهي التفويض بحكم القانون عندما يتعلق الأمر بتفويض التوقيع فإذا فقد المجلس هذه الصفة لأي سبب من الأسباب كالاستقالة اوالإقالةاو العزل أو الإلغاء النهائي للانتخاب فان قرارا التفويض يصبح لاغيا بحكم القانون ويتعين على المفوض إليه التوقف فورا عن ممارسة المهام المفوضة له تحت طائلة بطلان التصرفات القانونية الصادرة عنه.[65]

---

[63] مليكة الصاروخ : القانون الإداري دراسة مقارنة . مرجع سابق .ص .90

[64] عادل فرتاح : إشكالية التفويض على ضوء القانون التنظيمي 113.14 مقال بموقع القانونية بتاريخ 8 نونبر 2017

[65] عادل فرتاح : إشكالية التعويض على ضوء القانون التنظيمي 113.14 مرجع سابق .

المطلب الثاني : المؤسسات القانونية للاتمركز الاداري

لا تكتفي الادارة المركزية بالقيام بأنشطتها فقط عن طريق مختلف الوزارات بل تستعين لممارسة اختصاصاتها بمجموعة من المصالح اللاممركزة .تعد تابعة للوزارات المختلفة , و هي تختلف باختلاف مهامها و تتنوع بحسب كل وزارة أو ادارة مركزية و هذا ما سيتم تناوله و التفصيل فيه في الفقرة الثانية , و من دون ان ننسى الدور المناط لرجال السلطة و هذا ما سنتناوله في الفقرة الالأولى [66].

الفقرة الأولى : ممثلو السلطة المركزية

لا تقتصر مهمة الادارة المركزية على الادارة وحدها , بل يمتد نشاطها ليشكل كل اجزاء اقاليم المملكة , فعلى رأس المديريات الجهوية و المديريات الاقليمية و المصالح المكونة لها , يوجد ممثلون لكل وزارة على حدة يسعون الى انجاز مهام ووظائف وزارتهم على المستوى المحلي[67] .

و اذا كان نظام اللاتمركز الاداري يتحقق بالنسبة لاغلب الوزارات عن طريق المصالح اللاممركزة , فانه يتحقق بالنسبة لوزارة الداخلية عن طريق ممثليها المحليين الذين يعرفون بتسمية رجال السلطة المحلية ,فاعتبارا لأهمية وزارة الداخلية و المهام المنوطة بها على امتداد التراب الوطني ,ينفرد رجال السلطة المحلية التابعين لها بنظام خاص و متميز سواء فيما يتعلق بتعيينهم و ترقيتهم و تاديبهم او فيما يخص اختصاصاتهم و صلاحياتهم .

فاضافة الى خضوعهم لظهير فاتح مارس 1963 بشان النظام الاساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية , و ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل .يخضعون منذ 31 يوليوز 2008 للظهير الشريف بشان هيأة رجال السلطة [68].

أولا : هيئة رجال السلطة و مهامهم

يتمثل اهم رجال السلطة حسب ظهير شريف رقم 1.08.67صادر في 27 رجب 1429 31 يوليو 2008 في شان هيئة رجال السلطة في الولاة والعمال و القياد[69]

---

[66]محمد الأعرج القانون الاداري المغربي الطبعة الرابعة 2015مطبعة المعارف الجديدة ص124

[67]بوجمعة بوعزاوي ,مرجع سابق ,ص63

[68]احمد اجعون كتاب بعنوان التنظيم الاداري المغربي بين المركزية و اللامركزية ,طبعة 2012 .مطبعة وراقة سجلماسة الزيتون ,ص137-عدد الصفحات 300

[69]بوجمعة البوعزاوي,مرجع سابق , ص 64

بحيث يشكل هذا النظام الأساسي الجديد لرجال السلطة احدى الاصلاحات الكبرى المتعلقة بهذه الهيئة و يمكن تحديد فئات رجال السلطة حسب المادة الأولى من الظهير المذكورحيث نص على انه تحدث بوزارة الداخلية هيئة رجال السلطة تضم أربعة أطر , موزعة على الدرجات التالية :

1-اطار العمال , و يضم درجة عامل ممتاز و درجة عامل
2-اطار البشاوات و يضم درجة باشا ممتاز و درجة باشا
3- اطار القواد و يضم درجة قائد ممتاز و درجة قائد
4-اطار خلفاء القواد و يضم درجة خليفة ممتاز و درجة خليفة قائد من الدرجة الأولى و درجة خليفة قائد و درجة خليفة قائد من الدرجة الثانية .

- وفق المادة الثالنية من نفس الظهير , يتولى رجال السلطة المشار اليهم في لبنود 1 و 2و 3 من المادة الأولى مهام :

1.الوالي[70]
2.العامل أو كاتب عام لعمالة
3.رئيس الدائرة : ويعرف بالقائد الممتاز و يخضع لنفوذه مجموعة من القواد
4.الباشا : و يعرف برئيس المقاطعة الحضرية و يكون على راس الجماعة الحضرية
5.القائد[71] : و يعرف باسم رئيس المقاطعة القروية و هو عادة على جماعة قروية او مجموعة من الجماعات القروية في بعض الاحيان .

و نشير انه يساعد رجال السلطة في المقاطاعات الحضرية او القروية موظف تابع لوزارة الداخلية يسمى الخليفة او القائد و هو يشرف على المقاطعة الادارة و يساعده في مهامه الشيوخ او المقدمون الذين يوجدون في ادنى الدرجات .[72]
و بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2011 يباشر التعيين في مهام الوالي او العامل وفق مقتضيات الفصل 49من الدستور و مقتضيات القانون التنظيمي

[70]والي الجهة : ظهر سنة 1981مولود اداري ترابي جديد و هو الولاية و يوجد الوالي على رأس هذه الأخيرة و قد جاء نظام الولاية ليطبق على المدن الكبرى التي تضم عدة عمالات مثلا (الدار البيضاء 1981) (الرباط-سلا 1983) (فاس و مكناس و مراكش 1991) (تطوان و وجدة و اكادير و العيون 1994) , ليصل العدد الحالي للولايات الى 12 ولاية.

[71]رئيس الدائرة و الباشا او القائد : يخضعون للنظام الاساسي الخصوصي لمتصرفي وزارة الداخلية سواء فيما يتعلق بتعيينهم او اختصاصاتهم او تاديبهم .فرئيس الدائرة يتولى تنشيط و مراقبة عمل رؤساء المقاطعات التي توجد في حدود الدائرة الترابية ' و يتولى مهمة مساعدة و تسوية جميع القضايا ذات الطابع الجماعي او بين الجماعات , و ربط بين مختلف المصالح الادارية و التقنية المتواجدة في الدائرة و السهر على التعاون العملي لجميع التدخلات في ميدان التهيئة و التجهيز .اما الباشاوات و القواد فيمارسون مهام الشرطة الادارية و السلطة التنظيمية طبقا للقوانين المعمول بها و يتولون كذلك تقديم النصح و الدعم للمجالس الجماعية في مهامها الادارية و في تنفيذ اشغال التهيئة و التجهيز داخل الجماعات .

[72]محمد الاعرج,القانون الاداري المغربي ,الطبعة الرابعة2015مطبعة المعارف الجديدة عدد الصفحات 616 ص125

12.02المتعلق بالتعيين في المناصب العليا كما وقع تتميمه و تعديله .
سيخضع موضوع تعيين رجال السلطة للتعديل التالي :
-الوالي و العامل بقي تعيينه بظهير شريف باقتراح من رئيس الحكومة , و بمبادرة من وزير الداخلية , مع التداول بهذا الشان في المجلس الوزاري طبقا للفصل 49 من الدستور
-الباشا و القائد اصبح تعيينهم يتم بمرسوم من طرف رئيس الحكومة طبقا للفصل 92 من الدستور.[73]

- و يتولى رجال السلطة المرتبين في اطار خلفاء القواد مهام خليفة قائد بالادارة المركزية او اللاممركزة لوزارة الداخلية . و تباشر هذه التعيينات بهذه المهام بموجب قرار لوزيرو يمكن لرجال السلطة في اطار مسطرة الالحاق مزاولة مهام بقطاعات وزارة اخرى او بمؤسسات او منشآت عمومية .[74]

و كقاعدة عامة ان المعينين بظهير يخضعون في كل ما يمس وضعيتهم الفردية الى تدابير ايضا بظهير و لا يستثنى من ذلك الا ما تنص عليه حالات خاصة كظهير رجال السلطة الذي اسند السلطة التأديبية فيما يخص العقوبات لوزير الداخلية ,حيث لا يمكن للمعينين بظهير ان يطعن في حالة التضرر امام المحاكم حسب اجتهادات المجلس الاعلى باعتبار حصانة الظهائر الملكية قضائيا , و باعتبار انه ليس هناك سلطة اعلى من سلطة الملك و لكن يملكون فقط وسيلة الاستعطاف الملكي و التي تجد اصولها في التاريخ الاسلامي و لارتباطها باسمى سلطة في البلاد التي تسهر على ضمان العدالة و صيانة حقوق و حريات المواطن [75].

و سنركز حديثنا فيما ما يلي عن مهمة الوالي و العامل التي قد يشغلها رجال السلطة وفق ما سبق بيانه .

فقد وقع الاهتمام في المغرب بالعمال منذ فترات مبكرة من تاريخ المغرب المستقل . ففي سنة 1955 صدر ظهير 16 دجنبر في شأن التنظيم الاقليمي الذي جعل على رأس كل اقليم عامل . و قد غير هذا الظهير مرتين خلال سنة 1956 , المرة الأولى في 6 فبراير و المرة الثانية في 13 اكتوبر . و في 02 مارس 1956 صدر ظهير

[73], احمد اجعون ,مرجع سابق 139
[74] نجاة خلدون ,قانون التنظيم الاداري ,الطبعة الثانية 2017 –مطبعة رعاية ص125
[75] خالد صديق مؤسسة الوالي و العامل بين سياستي اللاتمركز و اللامركزية على ضوء دستور 2011 و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية 2015.الصدار الثامن و العشرون ,مطبعة الامنية ص 31

يحدد القانون الخاص بالعمال . و توج هذا الاهتمام بهذه الفئة من الموظفين و المسؤولين بالنص عليهم في الدستور الاول للمملكة في الفصل 95. و استمر تواجدهم في جميع دساتير المملكة و من دستور الى اخر كانت مهامهم تعرف بعض التعديل في اتجاه التعزيز[76] .

اما منصب الوالي قد ظهر داخل هيئة رجال السلطة تماشيا مع متطلبات اللاتمركز و اللامركزية ,الا انه لم تنظم لا وضعية تاطيره الاداري و لا مهامه الوظيفية سابقا ,لكن في اطار دستور 2011 تم التقعيد له دستوريا , من خلال منحه مجموعة من الصلاحيات و المهام اقتسمها مع العامل [77] و قد تم تكريس دوره في اطارمنظور جديد عرفته سياسة اللاتمركز الاداري الذي تبلور في مرسوم اللاتمركز الاداري رقم2.17.618بحيث شكل دوره مرتكز من المرتكزات الاساسية حسب ما نصت عليه المادة 5 من نفس المرسوم و باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على مستوى الجهة، بما يضمن تنشيط عمل المصالح الترابية للقطاعات الوزارية، والتنسيق والالتقائية والمتابعة، في بلورة وتنفيذ المشاريع العمومية المبرمجة في الجهة. وذلك كخطوة نحو تفعيل اللاتمركز الاداري [78] .

و هذا الاهتمام بالولاة و العمال ازداد بشكل كبير في خضم الحديث عن السياسة الجهوية الموسعة .فقد حث جلالة الملك في خطابه بتاريخ نونبر 2008 الحكومة على اعداد ميثاق اللاتمركز الاداري تراعى فيه تمكين الولاة و العمال من الاليات القانونية الملائمة لحكامة ترابية للنهوض بمهامهم ولاسيما فيما يتعلق بالاشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات اجهزة الدولة , و تناسق كافة المتدخلين على المستوى الترابي الاقليمي الجهوي . و ان دستور 2011 قد حافظ بشكل عام للولاة و العمال على موقع متميز على مستوى ادوارهم و مهامهم حسب ما نصت علية المادة 145 من الدستور[79]

و قد كرس مرسوم 2.17.618ميثاقا للاتمركز الاداري هذا الاهتمام المتزايد بالولاة و بالعمال بتفعيل دورهم كمحرك اساسي لنظام اللاتمركز الاداري في اطار السلطة

[76]نجاة خلدون,مرجع سابق –ص125

[77] عبد الحنين سليم , رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون المنازاعات تحت عنوان عدم التركيز الاداري و آفاق الجهوية الموسعة بجامعة مولاي اسماعيل كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية مكناس –ص30

[78]موقع http://www.alyaoum24.com الذي تم الاطلاع عليه ب 18 اكتوبر 2018 على الساعة التاسعة مساعا

[79]نجاة خلدون,مرجع سابق ص 125 و 126

التنسيقية المخولة لهم في اطار العلاقة الافقية للعامل و الوالي بالمصالح اللاممركزة بمقتضى المادة 26 من المرسوم المشار اليه اعلاه .

فبهذا سنتطرق لاختصاصات الوالي و العامل باعتبارهم الأجهزة الرئيسية التي تمثل وزارة الداخلية و السلطة المركزية و كذا هم رجال السلطة الأولين الذين يمارسون اختصاصاتهم على رأس الولاية و على رأس مجموعة من العمالات .

ثانيا : اختصاصات مؤسسات الوالي و العامل كاطار أولوي للاتمركز الاداري

لقد اختار المغرب منذ الاستقلال اسلوب الادارة المحلية المتسمة باللاتمركز التدريجي الذي يحتل فيه العامل مركزا متميزا فهو يمثل الدعامة الاساسية اعتبارا لصفته المزدوجة كمندوب للحكومة و كمسؤول عن تدبير المصالح اللاممركزة للوزارات في اطار العلاقات العمودية و الافقية التي اضطلع بها عبر مراحل تاريخ التنظيم الاداري [80] .

ان المكانة التي يحتلها الوالي أو العامل داخل التنظيم الاداري المحلي , قد جعلته يتوفر على اختصاصات و سلطات ادارية متشعبة من شأنها ان تؤثر على القرار الاداري و بالتالي ان تضمن السير السليم لدواليب الادارة المحلية .

1-السلطة التمثيلية في اطار العلاقة العمودية لمؤسسة الوالي و العامل

ان الفقرة الأولى من الفصل 145من الدستور تنص على " يمثل ولاة الجهات و عمال الأقاليم و العمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية "[81] أما دستور 1996فقد كان ينص في فصل 102على أنه "يمثل العمال الدولة في العمالات و الأقاليم و الجهات "

في حين ان ظهير 1977 قد نص في فصله الاول على تمثيلية العمال لجلالة الملك .

و لقد تمت دسترة مهمة التنسيق منذ اول دستور و نظمته العديد من الظهائر و المراسيم التنظيمية و المناشير الوزارية .

[80] المصطفى قريشي كتاب بعنوان ملاءممة نظام اللاتمركز الاداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة وفق مقتضيات دستور 2011 و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الطبعة الاولى ص 45

[81] الفصل145من دستور 2011

ا-طبيعة تمثيل الولاة و العمال للسلطة المركزية و طبيعتها

تمت ترقية العامل بعد صدور ظهير 1977 الى ممثل جلالة الملك في العمالة أو الاقليم و قد نص في الفصل الأول منه " العامل هو الممثل لجلالتنا الشريفة في العمالة أو الاقليم الذي يمارس فيه مهامه " , هذا الفصل لم يتم تعديله بعد دستور 1996 و الذي جعل من العامل ممثلا للدولة , أما الفصل 145 من دستور 2011فقد خوله تمثيلية السلطة المركزية في الجماعات الترابية . و لم يتم تعديل او نسخ الفصل الأول من ظهير 1977 .[82]

لقد تم بمقتضى الفصل 100 من دستور 1996 النص على " يمثل العمال الدولة في العمالات و الاقاليم و الجهات " و طبقا لهذا العامل يمثل جلالة الملك و انما الدولة و بذلك ألغي ضمنيا الفصل الأول من ظهير 1977 السالف ذكره , يستكشف من هذا النص أن العامل اصبح يجسد استقرار و ديمومة الدولة و ليس الحكومة التي يتعاقب اعضاؤها . [83]

أما دستور 2011 فقد جعل الولاة و العمال ممثلين للسلطة المركزية في الجماعات الترابية , و بهذا يمكن القول أن الدستور انتقل من تمثيلهم للدولة الى تمثيلية السلطة المركزية , بحيث ان تمثيلية الدولة اصبحت مركزية فالملك هو الممثل الأسمى للدولة , و باقي المؤسسات تقوم بمهامها وفق اختصاصاتها الدستورية .

فقد نص الفصل 145 من الدستور " يمثل ولاة الجهات و عمال العمالا و الاقاليم ,السلطة المركزية في الجماعات الترابية " كما ينص في الفقرة الثانية " يعمل الولاة و العمال على تأمين تطبيق القانون و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها ..." يثير هذا الفصل عدة تاويلات نظرا لطبيعة صياغته , فيمكن من جهة اعتبار الولاة و العمال يشكلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية , بمعنى خلق سلطة مركزية داخل البنية اللامركزية في حين يجعل المعنى الثاني الى اعتبارهم يتولون تمثيل السلطة المركزية في علاقتهم مع الجماعات الترابية خصوصا في مجالي المراقبة و التنسيق .[84]

---

[82]خاد صديق ,مؤسسة الوالي و العامل بين سياستي اللاتمركز و اللامركزية على ضوء دستور 2011 و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية 2015.الصدار الثامن و العشرون ,مطبعة الامنية ص29 -28

[83] لقد خول الدستور بمقتضى الفصلين 41 و 42 جلالة الملك صلاحيات دينية و دنيوية حصرية , و لم يتضمن اية اشارة الى تمثيلية العمال الى جلالة الملك , ما عدا ما نص عليه الفصل 49 في ان طريقة تعيينهم تتم بظهير شريف .

[84]خاد صديق مرجع سابق ص 31-34-35

كان دستور 2011 واضحا في وضع الولاة و العمال تحت سلطة الحكومة حسب بعض الباحثين سواء بالنظر الى ما نص عليه من أن تعيينهم يكون باقتراح من رئيس الحكومة و من شان اقتراح تسمية الولاة و العمال من طرف هذا الاخير أن يقوي من الوظيفة التمثيلية و بالتالي تتجسد تمثيلية الحكومة على الصعيد الترابي , و تصبح الى حد كبير شرطا اساسيا لتمكين السلطة المركزية من التحكم في مسار التنمية المحلية بمفهومها الشمولي .

فعلاقة الحكومة بالعمال و الولاة تتجلى من خلال وظيفة التوجيه و ان كانت تتم اغلبها عن طريق وزارة الداخلية فان للتفويض مكانة هامة تربط الوزراء بالعمال و الولاة , حيث يقوم الوزراء بتفويض صلاحياتهم للولاة و العمال بمن فيهم رئيس الحكومة , كما ان الوزراء بامكانهم تفويض الاعتمادات للعمال و الولاة أو تعيينهم آمرين مساعدين باداء النفقات , و قد منح القتنون التنظيمي [85]للجهات للولاة صفة آمرين بالصرف مساعدين لرئيس الحكومة في اطار صندوق التاهيل الاجتماعي .[86]

ب-اختصاصات الولاة و العمال اتجاه الحكومة

كما ان اختصاصات الولاة و العمال تجاه الحكومة اختزلها الدستور في التمثيل و القيام بتأمين تطبيق القانون , و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها , و في ممارسة الرقابة الادارية , و قد اشار ظهير 15 فبراير 1977 السالف الذكر كما تم تغييره و تتميمه الى هذه الاختصاصات . فنص في فصله الثاني على ان العامل يعتبر بمثابة مندوب حكومة جلالاتنا الشريفة في العمالة أو الاقليم الذي يمارس فيه مهامه .

[85] المادة 229,القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14,الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.015.83 في 20 رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 , الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ,ص6585

[86]خالد صديق مرجع سابق ,ص 36

و يسهر على تطبيق الظهائر الشريفة و القوانين و الانظمة و على تنفيذ قرارات و توجيهات الحكومة في العمالة و الاقليم "[87]

و تجدر الذكر أن ولاة الجهات استفادوا بمقتضى الرسالة الملكية الموجهة الى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002 في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار بمجموعة من التفويضات في السلطة صادرة عن الوزير الأول عن بعض الوزراء نشرت في الجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 7 مارس 2002 و نذكر هذه التفويضات نذكر منها كالتالي

- مرسوم رقم 2.02.187 صادر بتارخ 20 ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة الى ولاة الجهات في مجال الاستثمار في قطاع المعادن .
- قرار وزير الداخلية رقم 365.02 صادر بتاريخ 20 ذي الحجة 1422 (5مارس2002) بتفويض السلطة الى ولاة الجهات في مجال صفقات الجماعات الترابية , و نقل الاعتمادات من فصل الى فصل في ميزانية الجماعات الترابية .
- قرار وزير الداخلية رقم 366.02 صدر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة الى ولاة الجهات في مجال المصادقة على مداولات مجالس الجهات و مجالس العمالات و الاقاليم المتعلقة باقتناء و معوضة و تفويت عقارات الملك الخاص التابع للجهات و العمالات و الأقاليم , وكذا تدبير الملك العمومي التابع لها .
- قرار وزير الاقتصاد و المالية رقم 367.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5مارس 2002) بتفويض السلطة الى ولاة الجهات لكراء عقارات من ملك الدولة الخاصة قصد انجاز مشاريع استتثمارية .

[87]يستفيذ الولاة و العمال بتفويض سواء في الاختصاص او في الامضاء . و هكذا تنص المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.05.768 الصادر بتاريخ 30 اكتوبر 2008 في شأن تفويض امضاء الوزراء و كتاب الدولة و نواب كتاب الدولة على أنه " يمكن للسلطات العمومية ان تفوض , بقرار الى ولاة الجهات و عمال العمالات و الأقاليم في حدود دائرة نفوذهم الترابي الامضاء أو التأشير , نيابة عنها , على جميع الوثائق المتعلقة باعمال المصالح غير الممركزة التابعة لها , ما عدا المراسيم و القرارات التنظيمية " . كما يخبر الولاة و العمال بقرارات تفويض الامضاء الصادرة عن الوزراء و عن كتاب الدولة و نواب كتاب الدولة طبقا للمادة السابعة من المرسوم السالف الذكر .

- قرار وزير الصناعة و التجارة و الطاقة و المعادن رقم 369.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة الى ولاة الجهات في قطاع المعادن .
- قرار وزير الاقتصاد و المالية رقم 2893.14 بتاريخ فاتح اغسطس 2014 بتغيير قرار وزير الاقتصاد و المالية رقم 367.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة الى ولاة الجهات لكراء عقارات من ملك الدولة الخاص قصد انجاز مشاريع استثمارية[88].

فالعمال و الولاة في جل الانظمة المقارنة من حيث التسلسل الاداري لسلطة وزارة الداخلية و المغرب لم يكن ليمثل الاستثناء ,حيث يمارس وزير الداخلية سلطات واسعة على جهاز العمال و الولاة بحيث يمثل السلطة الرئاسية عليهم بمقتضى القوانين الجاري بها العمل .

حيث يعمل العمال و الولاة على تنفيذ توجيهات و تعليمات وزارة الداخلية و التي يتم تبليغها عن طريق الرسائل الادارية أو المناشير و المذكرات و تتجلى بعض مظاهر التمثيل في المراقبة و التفويض و التكوين و الاخبار و التعيين [89]

2-السلطة التنسيقية كاطار للعلاقة الأفقية للعامل و الوالي بالمصالح اللاممركزة

ليشكل التنسيق اداة مهمة لتحقيق وحدة الهدف و الانسجام بين مختلف الهيئات و الوحدات الادراية على المستوي المركزي و المحلي ,و التي تزداد باستمرار مع تزايد حاجيات المواطنين و رغبة الدولة في تغطية جميع الوحدات الترابية بهيئاتها الغير الممركزة مما يجعل عملية التنسيق ضرورية حتى لا يقع هناك تضارب في الاختصاصات و عدم الانسجام بين هذه الوحدات المتشعبة .و يروم التنسيق تحقيق الالتقائية بين المصالح التابعة للدولة .

يعرف الاستاذان موني و رايلي التنسيق بانه تحقيق العمل الجماعي و تحقيق وحدة العمل و التصرف في اتجاه هدف محدد و متفق عليه و يعرفه الدكتور سليمان الطماوي بانه التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك و بث الانسجام بين افرادها بحيث يبدل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة .

[88]نجاة خلدون مرجع سابق–ص127-128-129-130
[89]خالد صديق مرجع سابق ص 37-39-40-41

يعتبر العامل منسق المصالح اللاممركز ة للدولة ,فهو يلعب دور اساسيا في اطار اللاتمركز الاداري و يعتبر صلة الوصل بين الدولة و الجماعات الترابية و يمارس العمال و الولاة الوظيفة التنسيقة بمقتضى نصوص دستورية و كذا تشريعية و تنظيمية و التي منحته وسائل قانونية و مؤسساستية لممارسة هاته الوظيفة التي تبقى في حاجة الى التطوير و ذلك بالنظر الى العديد من المعيقات التي تحد منها .

ا-الأسس الدستورية و القانونية لوظيفة التنسيق

منذ سنة 1956 أخذت السلطة تعني بأهمية التنسيق و ذلك من أجل مواجهة قضايا التنمية الاقتصادية و الاجتماعية التي تتطلب التجانس و التعاون و التكامل حيث ان التسيير الاداري يدعو اليوم الى اعمال مندمجة يقوم بها العديد من المتدخلين و من هنا تظهر الضرورة الملحة لسلطة مكلفة بالتنسيق مع المصالح اللاممركزة و التي عرفت أسسها الدستورية و القانونية تطورا ملحوظا توجت بالفصل 145 من دستور 2011 [90]. فلقد تمت دسترتها منذ أول دستور و نظمتها العديد من الظهائر و المراسيم و المناشير الوزارية و آخرها هو مرسوم 2.17.618 ميثاقا للاتمركز الاداري الذي جاء بمستجدات هدفت الى اصلاحات كبرى على بحيث وفرت بابا خاصا بالوظيفة التنسيقية في اطار علاقة الولاة و العمال بالمصالح اللاممركزة بحيث كرست دور الوالي كممثلا للسلطة المركزية على مستوى الجهة، بما يضمن تنشيط عمل المصالح الترابية للقطاعات الوزارية،بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة و يسهر على حسن سيرها و بتمكينه بآليات تساعده على القيام بوظائفه [91] .

ب-تطور وظيفة التنسيق من خلال الدساتير

بالرجوع الى مختلف الدساتير المغربية نجدها تفرد فصلا خاصا بوظيفة التنسيق فقد نص الفصل 95 من دستور 1962 على " أن العمال ينسقون نشاط الادارات " و احتفظ دستور1970 (الفصل88) و دستور 1972 الفصل (89)بنفس العبارة تقريبا , و التي نصت على أن ينسق " العمال نشاطات الادارات" أما دستور 1992 فقد أعاد صياغة هذا الفصل [92]ليؤكد أن التنسيق يكون لنشاط الادارات الخارجية و تم توضيح هذه المهمة أكثر مع دستور 1996 الذي استبدل مصطلح التنسيق بمصطلح

[90]خالد صديق,مرجع سابق ,ص41-42

[91]مرسوم 6.17.618 ميثاقا للاتمركز الاداري المادة26و المادة 30

[92]ينص الفصل 96 من دستور 1992 " يتولى العمال في العمالات و الأقاليم تنسيق نشاطات الادارات و السهر على تطبيق القانون و تنفيذ مقررات مجالس العمالا و الأقاليم "

التدبير [93]في فصله 102 و بالتالي منحه سلطة أكثر من وظيفة التنسيق يجعله مسؤولا عن تدبير المصالح المحلية .

أما الفصل 145 من دستور 2011 قد تنبه الى هذه الهفوة عندما نص أن الولاة و العمال يقومون تحت سلطة الوزاراء على تنسيق انشطة المصالح اللاممركزة و يسهرون على حسن سيرها " و بالتالي يكون المشرع الدستوري قد انتقل من التدبير بمقتضى دستور 1996 الى التسيير .

يتضح أن وظيفة التنسيق منحت للعامل بمقتضى الدستور , و أصبح المنطق يقضي أن يكون العامل مسؤولا على السير العام للمصالح اللاممركزة الموجودة في دائرته الترابية , و هو ما أكده الدستور الحالي و الذي يكون قد أزال الحدود التي كانت مفروضة على السلطات التنسيقية للعمال و الولاة الذين أصبحو مؤهلين للقيام بكامل مسؤولياتهم في هذا الميدان , كما أن هذا الفصل تبنى مقاربة جديدة للاتمركز فالأمر لا يتعلق بمفهوم عمودي لهذا النمط من التنظيم الاداري حيث يقوم الوزراء بتفويض أو تحويل اختصاصاتهم لمصالحهم اللاممركزة بل اعتمد الدستور اللاتمركز الأفقي ,اضافة الى أنه ارتقى بالوضعية القانونية لمندوبيات الوزارات على المستوى الترابي من المصالح الخارجية الى المصالح اللاممركزة تعزيزا لسياسة اللاتمركز الاداري التي سينخرط فيها من خلال تنزيل الجهوية المتقدمة, و التي أحد أسسها مرسوم 2.17.618ميثاق اللاتمركز الاداري .

بالاضافة الى الدستور وضع المشرع نصوصا قانونية و تنظيمية لتنظيم وظيفة التنسيق .

ج-تنظيم وظيفة التنسيق من خلال النصوص التشريعية و التنظيمية

ظهور البوادر الأولى لوظيفة التنسيق من خلال ظهير 20 مارس 1956 الذي نص في الفصل الثاني منه أن العمال هم ممثلو السلطة التنفيذية للدولة على الأقاليم "و يباشرون لهذه الغاية المراقبة الادارية للجماعات المحلية و عند الحاجة الربط بين المصالح الخارجية لمختلف الوزارات ",و بتاريخ 24يناير1961 صدرت مذكرة عن وزير الداخلية لتوضيح مهمة التنسيق و تفعيل دور العامل كمحور فعال ووحيد

[93]ينص الفصل 102 من دستور 1996"يمثل العمال الدولة في العمالات و الأقاليم و الجهات و يسهرون على تنفيذ القوانين , وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة , كما أنهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للادارات المركزية "

لمختلف مصالح الدولة على المستوى الاقليمي .فهو يعتبر المراسل لكل الوزارات في مختلف الميادين و هو الأجدر بمعرفة حاجيات مختلف القطاعات داخل الاقليم [94].

غير أن مفهوم التنسيق الذي كان سائدا في تلك الفترة كان مفهوما بسيطا لا يتجاوز وظيفة القيام بدور أداة الوصل بين تلك المصالح بعضها ببعض دون أن يتعداها الى ممارسة سلطة التدخل بالأمر و النهي , و هذا راجع بالطبع الى عدة عوامل ترجع بالأساس الى ان اختيار العمال كان يتم على أساس معايير سياسية و قبلية , و كذلك من مظاهر نواقص ظهير 1956 هو عدم صدور المراسيم التي نص عليها هذا الظهير و نفس المفهوم كرسه ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية الذي نص في فصله 29 على أن "يختص العامل بتنسيق أعمال المصالح الخارجية للوزارة "

و لتوضيح مهام العامل في مجال التنسيق بادر الوزير الأول الى اصدار منشور بتاريخ 25فبراير 1964و الذي اعتبر بمثابة ميثاق للتعاون بين مختلف المصالح التقنية .

و يمكن اعتباره مقدمة اساسية و لو أنها مبتدئة و محتشمة لمسلسل طويل من وظيفة العامل في التنسيق و التنشيط و الرقابة للمصالح الخارجية داخل دائرة نفوذه .

ولوضع خطط لممارسة فعلية للتنسيق جاء منشور وزير الداخلية بتاريخ 8يناير 1973 و الذي أناط بالعمال ممارسة رقابة فعلية على المصالح التابعة للدولة .

الا أن مجموع هاته النصوص التي حاولت بناء نظام تنسيقي فعال لم تستطع بلوغ الهدف و استمر التباعد بين العامل و المصالح اللاممركزة مما أثر على مجموع التدخلات الرامية الى تهيئة البيئة الاقليمية و عجل بصدور ظهير 1977المتعلق باختصاصات العمال .

بصدور هذا الظهير وفان وضعية العامل باعتباره ممثلا للجلالة الشريفة و مندوبا للحكومة قد جعلته يحتل مركزا قانونيا و اداريا بصفته "الاداري الأول " على صعيد العمالة أو الاقليم , و أصبح بموجب هذا الظهير يتولى وظيفة المراقبة تحت سلطة الوزراء للنشاط العام لموظفي و أعوان المصالح الخارجية للادارات المدنية و يسهر على حسن تسيير هاته المصالح ,ويعتبر هذا الظهير أهم نص قانوني تحدث عن هاته

[94]خالد الصديق,مرجع سابق-ص44

المهمة ,حيث اعتبر أن العامل هو المنسق الاداري الأساسي لأنشطة المصالح اللاممركزة و ممثلا لصاحب الجلالة في العمالة و الأقليم مما يمنحه سلطة قوية ازاء رؤساء هاته المصالح ,الا أن هذا الظهير و رغم القفزة النوعية الملموسة التي حققها فهو لم يوضح بشكل جلي هذه الوظائف بشكل يسمح للعامل بممارسة تأثير فعال على هذا المستوى .[95]

و تدعيما للسياسة التنسيقية و تسهيلا لمأمورية العامل جاء الظهير الشريف بمثابة قانون بتاريخ 6اكتوبر 1993المعدل و المتمم لظهير 1977 و من أهم مقتضياته:

-تعزيز وظيفة التنسيق محليا باحداث لجنة تقنية تحت رئاسته تتألف من الكاتب العام للعمالة و من رؤساء المصالح اللاممركزة و مديري المؤسسات العمومية .

-توسيع دائرة التفويض ليشمل موظفي الدولة على الصعيد الاقليمي و بالدرجة الأولى العمال [96], حيث نص الفصل الأول من "يجوز للوزراء أن يفوضو للعامل (...)التوقيع أو التأشير على القرارات المتعليقة بأعمال المصالح الخارجية "

و لتفعيل هذا الظهير وجه المغفور له الملك الحسن الثاني رسالة ملكية بتاريخ 19 نونير 1993 جاء فيها "و تفاديا لكل تضارب سيبقى العامل بصفته ممثلنا في العمالة أو الاقليم المنسق المختص لمجموع نشاطات المصالح الادارية الموجودة بعمالته أو اقليمه"

و تفعيلا لهاته الرسالة وجه بدوره وزير الدولة في الداخلية و الاعلام منشورا أكد على مهمة التنسيق و دورها في تحقيق نتائج ايجابية و دعا الى ايجاد تنسيق أكبر من شأنه أن يستجيب بصفة فعالة لسياسة دعم اللامركزية و اللاتمركز "

صدر مرسوم 20 أكتوبر 1993 الذي وسع من نطاق تدخل العمال لانعاش المسار التنموي و تحقيق التنسيق بين مختلف المصالح اللاممركزة من جهة و من جهة أخرى بين أسلوبي اللامركزية و عدم التركيز .

-تركيز الإدارات المركزية على الوظائق الأساسية وإسناد مهام تنفيذ السياسات الحكوميةإلى المصالح القريبة من المواطنين.

-نقل الاختصاصات والوسائل المادية والبشرية إلى المصالح اللاممركزة.[97]

[95]خالد صديق ,مرجع سابق-ص45-46

[96]حيث كان التفويض يشمل كبار موظفي الوزارة و المساعدين الأقربين للوزراء بمقتضى ظهير 1957

لكن رغم هاته النصوص عرفت هاته الوظيفة عدة معوقات لذلك أصبحت الحاجة ملحة الى اصدار تشريعات جديدة لتجاوز الاشكاليات التي ترتبط بالتنسيق .

ان سلطة التنسيق كانت محدودة و غير كافية لأن مجال ممارستها و تطبيقها لم ينص عليه في أي مقتضى يساعد على ترجمتها و ابراز صلاحياتها و حقيقتها , و استنادا الى مظاهر هذا الخلل الحقيقي الملموس قامت الحكومة باعداد مشروع مرسوم 2.17.618 للاتمركز الاداري الذي صادقت عليه بتاريخ 25 اكتوبر 2018 كرس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللاممركزة للدولة ,و السهر على حسن سيرها و مراقبتها و توخي الفاعلية و النجاعة في اداء مهامها و تعزيز وتوسيع صلاحياته في صناعة القرار العمومي الترابي، وكذا تعدد البنيات الإدارية المستحدثة والتي تشتغل تحت إشرافهم، أي الولاة، بشكل قد يؤدي إلى إنتاج مركزية جديدة ولكن من نوع جهوي .

و مستندا بما نص عليه الفصل 145 في دستور2011والنصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل في اطار مهمة التنسيق على أن الولاة و العمال يقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة , و يسهرون على حسن سيرها ,ومن أجل ذلك يشرف العمال و الولاة على تحضير البرامج و المشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية او التي كانت موضوع اتفاقيات أو عقود مع هيئات اخرى .طبقا لاحكام المادة 23 من نفس المرسوم و يسهرون على ضمان التقائيتها و انسجامها و تناسقها[98].

كما يعهد الى الولاة و العمال كل في دائرة اختصاصه باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللاممركزة للدولة لمهامها و الالتزمات الملقاة على عاتقها و قيامها بانجاز البرامج و المشاريع المذكورة [99] ,كما يسهر الولاة و العمال ,بصفتهم ممثلين للسلطة المركزية ,على اتخاذ جميع التدابير اللازمة و المناسبة لضمان مواكبة المصالح اللاممركزة للدولة و الجماعات الترابية و مجموعاتها و هيئاتها في انجاز برامجها و مشاريعها التنموية [100].

[97]موقع https://www.hespress.com/writers/375621.htmlتم الاطلاع عيه بتارخ 2018/11/26على الساعةالعاشرة مساءا
[98]المادة26من مرسوم 6.17.618ميثاقا للاتمركز الاداري,مرجع سابق
[99]المادة26من نفس المرسوم
[100]المادة27من نفس المرسوم

و مكن المرسوم الولاة و العمال أن يقترحو على السلطات الحكومية اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو اداري أو تقني أو بيئي يندرج ضمن اختصاصها من شأنه تحسين أداء المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة أو العمالة أو الاقليم ,حسب الحالة ,قصد الاستجابة لانتظارات المرتفقين و تبسيط اجراءات استفاداتهم من الخدمات العمومية المقدمة لهم [101], كمايحيطون علما و بصفة منتظمة بالاجراءات المتخذة من أجل ضمان انجاز برامج الاستثمار و أشغال التجهيز التي تتولى الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات اللاممركزة أو القطاع الخاص انجازها على مستوى الجهة أو العمالة أو الاقليم و يسهرون على حسن سيرها [102].

و ذلك تدعيما لسياسة اللاتمركز الاداري صدر هذا الميثاق الذي وسع من نطاق تدخل الوالي و العامل لانعاش المسار التنموي الجهوي و تحقيق التنسيق بين مختلف المصالح اللاممركزة من جهة و من جهة اخرى بين اسلوبي اللامركزية و اللاتمركز الاداري .

الفقرة الثانية: المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية

لا تكتفي الإدارة المركزية للقيام بأنشطتها في العاصمة عن طريق مختلف الوزارات بل تستعين بمجموعة من المصالح الإدارية اللاممركزة التي تعد تابعة للوزارات المختلفة، وكانت هذه المصالح قبل سنة 2005 تسمى بالمصالح الخارجية للوزارات إلا أنه تم تغيير اسمها بمقتضى مرسوم 2 ديسمبر 2005[103]، فأصبحت تسمى بالمصالح اللاممركزة[104]، وهو تغيير له دلالته العملية ويترجم التحول من النظر إلى هذه الوحدات كمجرد مصالح خارجية للوزارات في إطار سياسة المركزية المفرطة إلى مصالح محلية ترابية لاممركزة تنعم بنوع من السلطة في اتخاذ القرارات[105].

[101] المادة28من نفس الرسوم

[102] المادة 29من نفس المرسوم

[103]- المرسوم رقم 2.05.1369 الصادر في 29 شوال 1426 (2 ديسمبر 2005) بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.

[104]- ذلك على غرار ما قام به المشرع الفرنسي في المادة 3 من قانون التوجيه الصادر بتاريخ 6 فبراير 1992 المتعلق بالإدارة الترابية للجمهورية.

[105]- ذ. عبد الفتاح بلخال ، ذ. محمد باسك منار التنظيم الإداري، طبعة 2016، ص: 137.

أولا: أنواع المصالح اللاممركزة

حددت المادة الرابعة من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري أنواع المصالح اللاممركزة في "التمثيليات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارات المركزية، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر، كيفما كان شكل تنظيم هذه التمثيليات أو البنيات وأيا كانت مسمياتها"، وهذا ما قامت بالتأكيد عليه المادة 9 من نفس الرسوم[106].

1-التمثيليات الإدارية القطاعية:

تسمى بالتمثيليات الإدارية القطاعية نظرا واعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها، وهذه المصالح تعرف بأنها تنتمي لقطاع حكومي واحد، ولكنها تبقى مستقلة عن بعضها البعض وتظل تابعة للمركز وتحدث التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب مرسوم كما تحدث التمثيليات الإدارية الإقليمية القطاعية وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب قرار للسلطة الحكومية المعنية[107].

ويعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى الجهة، بالإضافة إلى اعتبارهم سلطة رئاسية بالنسبة لرؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم، والذين يعتبرون مسؤولون عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى العمالة والإقليم[108].

وبخصوص تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية فإن تعيينهم يتم بموجب مرسوم، على خلاف رؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية الإقليمية والذين يتم تعيينهم بموجب قرار للسلطة الحكومية المعنية[109].

والمثال الأبرز عن هذه التمثيليات الإدارية القطاعية تقدمه الوزارة المكلفة بالمالية والتي تضم عشرة مديريات، ليعضها وضعية المديرية العامة كما هو الشأن بالنسبة للمديرية العامة للضرائب، والخزينة العامة للمملكة، وإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، فهذه التمثيليات القطاعية (التابعة لوزارة المالية) تنعم بالاستقلال تجاه بعضها البعض وظيفيا وعضويا، وتتكلف كل تمثيلية على حدى بتحقيق التنسيق بين المصالح التابعة لها[110].

---

[106]- المادة 9 من مرسوم اللاتمركز الإداري، م س.

[107]- المادة 11 من نفس المرسوم.

[108]- المادة 12 من نفس المرسوم.

[109]- المادة 13 من نفس المرسوم.

[110]- ذ. عبد الفتاح بلخال- محمد باسك منار، م س، ص: 138.

2-التمثيليات الإدارية المشتركة:

هذه التمثيليات تكون مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر وتكون متناسقة ومتكاملة الأهداف، وهذه التمثيليات المشتركة تعتبر أولوية مشتركة في سياسة اللاتمركز الإداري، حيث إن إحداثها سواء على مستوى الجهة أو على مستوى العمالة أو الإقليم يهدف إلى تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو على مستوى العمالة أو الإقليم، وذلك من أجل تنميط مناهج عملها وضمان حسن التنسيق بينها وتحسين فعالية أدائها، والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، بالإضافة إلى ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية وتقاسمها بين مختلف التمثيليات المشتركة[111].

وبخصوص التمثيليات الإدارية المشتركة الجهوية فإن إحداثها يتم بمقتضى مرسوم يتخذ باقتراح من السلطات الحكومية المعنية بإحداث هذه التمثيليات وذلك إما بمبادرة منها أو بناء على اقتراح من اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري والتي يرأسها رئيس الحكومة، أو قد يتم إحداثها أيضا باقتراح من طرف الوالي المعني أو لعامل العمالة أو الإقليم المعني وذلك حسب الحالة، علاوة على اختصاصات هذه التمثيليات المشتركة وتنظيمها وآليات اشتغالها والتنسيق بين مكوناتها تتحدد في نفس الرسوم الذي تحدث بموجبه هذه الآليات.

وبخصوص التمثيليات الإدارية المشتركة الإقليمية فإن إحداثها وتحديد اختصاصاتها وتنظيمها يتم بموجب قرار للسلطات الحكومية المعنية، وتؤشر على هذا القرار السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية والمالية وإصلاح الإدارة[112].

ويعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية المشتركة مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى الجهة، كما يعتبر هؤلاء الرؤساء على المستوى الجهوي سلطة رئاسية لرؤساء التمثيليات الإدارية المشتركة التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم.

كما أن رؤساء التمثيليات الإدارية المشتركة على مستوى العمالة أو الإقليم مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم[113].

---

[111]- المادة 10 من نفس الرسوم.

[112]- المادة 11 من نفس المرسوم.

[113]- المادة 12 من نفس المرسوم.

أما بخصوص تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة فإنه يتم بموجب مرسوم على أن تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية المشتركة الإقليمية يتم بموجب قرار للسلطات الحكومية المعنية[114].

هذا ولا تتوفر كل القطاعات الحكومية على مصالح لاممركزة فبعض القطاعات ليس لها إطلاقا مصالح لاممركزة، كما هو الحال بالنسبة للوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، وأيضا بالنسبة للوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة[115].

3- البنيات الإدارية:

لقد تم التنصيص على هذه البنيات بمقتضى المادتين4 و 9 من المرسوم الخاص بالميثاق الوطني للاتمركز الإداري وقد تم تنظيمها بالمرسوم رقم 2.05.1369 الصادر ب 5 ديسمبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري، وتنقسم البنيات الإدارية إلى بنيات دائمة وبنيات مؤقتة.

ا-البنيات الإدارية الدائمة:

حددت المادة الثانية من مرسوم 2 ديسمبر 2005 البنيات الإدارية الدائمة التي تكون المصالح اللاممركزة كالآتي:

- المديريات الجهوية؛
- المديريات الإقليمية؛
- المصالح.

تحدث المديريات الجهوية والمديريات الإقليمية والبنيات الإدارية المكونة لها وتحدد مهامها ومجال اختصاصاتها بموجب قرار للوزير المعني تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

هذا ويتم التعيين في المهام المماثلة لمهام رئيس قسم ولمهام رئيس مصلحة بالوحدات اللاممركزة كيفما كانت طبق نفس الشروط المحددة بالنسبة لنظائرهم بالإدارة المركزية[116]، وبالتالي تعتبر المديريات الجهوية والإقليمية في حكم أقسام الإدارة المركزية، وتعتبر المصالح التابعة للمديريات الجهوية في حكم مصالح الإدارة المركزية.

---

[114]- المادة 13 من نفس المرسوم.

[115]- هناك بعض القطاعات الأخرى لا تتواجد مصالحها اللاممركزة إلا في أجزاء معينة من التراب الوطني مثلا على الشواطئ كما هو الحال بالنسبة للوزارة المكلفة بالصيد البحري، وتبقى الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية والتعاون القطاع الحكومي الوحيد الذي يتوفر على مصالح خارج تراب المملكة والتي تتمثل في السفارات والبعثات والتمثيليات الدائمة والقنصليات العامة ومكاتب الاتصال.

[116]- المادة 15 من المرسوم رقم 2.11.681 الصادر بتاريخ 25 نونبر 2011 في شأن كيفيات تعيين رؤساء المصالح بالإدارات العمومية.

كما يمكن للبنيات الإدارية التابعة للقطاعات الوزارية، إذا اقتضت الضرورة ذلك حمل تسمية مغايرة للمديريات والمصالح[117].

وهذا الجدول الآتي سيبين عدد البنيات الإدارية الموجودة بالمغرب، وذلك بمقتضى التقرير الذي أعدته وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية سنة 2017:

إحصائيات حول الهياكل الإدارية نونبر 2017

البنيات الإدارية			العدد
الكتابة العامة			35
المفتشية العامة			32
المديريات العامة			15
المديريات (تضم المديريات العامة والمديريات الجهوية والمراكز الجهوية المماثلة لمديريات مركزية)			290
الأقسام	المركزية	986	2578
	اللاممركزة	1592	
المصالح	المركزية	2847	7811
	اللاممركزة	4964	

- **ويمكن التمييز بين مستويين من البنيات الإدارية:**

- **مستوى مركزي:** كتابة عامة+ مفتشية عامة + مديريات مركزية + أقسام + مصالح.
- **مستوى لامتمركز:** مديريات جهوية + مديريات إقليمية + مصالح.

ب-البنيات الإدارية المؤقتة:

يمكن عند الاقتضاء إحداث بنيات إدارية مؤقتة لإنجاز مشاريع ومهام مؤقتة والإشراف عليها وتسييرها ومراقبتها بقرار للوزير المعني تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة والسلطة الحكومية المكلفة

[117]- تضم وزارة التجهيز والنقل إلى جانب المديريات الجهوية والإقليمية للتجهيز والنقل، مركز مراقبة النقل البحري والمركز الوطني لإجراء الاختبارات والتصديق.

بالمالية، وتزول هذه البنيات بانتهاء المهمة التي أحدثت من أجلها بقرار للوزير المعني وتؤشر عليه السلطتين السالفتين الذكر.

تبقى هذه البنيات الإدارية المؤقتة فيما يتعلق بإحداثهما وتحديد اختصاصاتهما وماثلتهما خاضعة لمقتضيات المرسوم رقم 2.05.1369 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.

نعثر على مثل هذه البنيات الإدارية المؤقتة كثيرا في مجال تنظيم المصالح اللاممركزة لوزارة التجهيز والنقل، فقد نصت المادة 2 من قرار وزير التجهيز والنقل رقم 1347.08 بتاريخ 25 أغسطس (غشت) 2008 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح اللاممركزة لوزارة التجهيز والنقل/ على أنه: "تحدث عند الاقتضاء بقرار لوزير التجهيز والنقل إعدادات مؤقتة للأوراش الكبرى، تنتهي مهامها بقرار بمجرد أن يتم إنجاز المشروع وتؤشر على هذه القرارات السلطة الحكومية المكلفة بالمالية والسلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة[118].

ثانيا: خصائص المصالح اللاممركزة

تتميز المصالح اللاممركزة للوزارات بخاصيتين أساسيتين وهما خضوعها للسلطة التسلسلية أو الرئاسية للإدارة المركزية، إضافة إلى تخصصها التقني.

1-السلطة الرئاسية:

لا تنعم المصالح اللاممركزة بشخصية معنوية مستقلة عن الإدارة المركزية بل تبقى مندرجة في إطارها وتخضع للسلطة الرئاسية للسلطة المركزية، بالتالي لسلطة الوزير الذي تنتمي أليه عبر الكتابة العامة للوزارة.

ما يزكي هذا الطرح هو الباب الرابع من مرسوم اللاتمركز الإداري وبالتحديد الفرع الثاني منه المنظم للقواعد والعلاقات التي تربط الإدارات المركزية بالمصالح اللاممركزة التابعة لها.

2-التخصص:

تتميز المصالح اللاممركزة للقطاعات الحكومية بالتخصص التقني، ذلك أن كل مصلحة إلا ولها مهامها تبعا للمهام والاختصاصات التي تقوم بها الوزارة التي ترتبط بها على المستوى المركزي.

[118]- ذ. عبد الفتاح بلخال، ذ- محمد باسك منار، م س ، ص: 144.

على سبيل المثال فمهام المصالح اللاممركزة لوزارة التجهيز والنقل تختلف عن مهام واختصاصات المصالح اللاممركزة لوزارة الداخلية كل حسب تخصصه.

ثالثا: اختصاصات المصالح اللاممركزة

تمارس المصالح اللاممركزة اختصاصها عن طريق التفويض بالنسبة للمراسيم السابقة، وعلى رأسها مرسوم 2 ديسمبر 2005، لكن مع صدور المرسوم الجديد لسنة 2018، أصبحت اختصاصات المصالح اللاممركزة مدونة ومنصوص عليها في الفرع الأول من الباب الرابع وتحديد المادتين 15 و 16 على التوالي من المرسوم، وبمقتضى هذه الاختصاصات فإن المصالح اللاممركزة تمارس اختصاصا عاما على المستوى الترابي، بمعنى أن السلطات الحكومية تمارس الاختصاصات الوطنية والمهام التي يتعذر إنجازها من طرف المصالح اللاممركزة[119].

وتحددت اختصاصات المصالح اللاممركزة على مستوى الجهوية بمقتضى المادة 15 من المرسوم حيث إن هذه المصالح تسهر على تدبير المرافق الجهوية التابعة للدولة إضافة إلى تنفيذ السياسات العمومية والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على صعيد الجهة، وكل هذه الاختصاصات الممنوحة للمصالح الجهوية تمنح مراعاة للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في ممارسة ومزاولة المهام التالية:

- السهر على التفعيل الأمثل لتوجيهات وقرارات السطات الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسة الحكومية المتعلقة بالقطاع الوزاري التابعة لها.
- السهر على تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية القطاعية المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.
- السهر على إعداد وتنفيذ السياسات و البرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على مستوى الجهة في حدود الاختصاصات الموكولة لها.
- تأمين جودة الخدمات العمومية التي تقدمها المرافق العمومية المكلفة بتدبيرها والعمل على ضمان استمراريتها.
- الإسهام في إعداد التصاميم المديرية للاتمركز الإداري المتعلقة بها والعمل على تنفيذها طبقا للبرمجة الزمنية المشار إليها في المادة 22 من نفس المرسوم.

[119]- المادة 14 من مرسوم اللاتمركز الإداري رقم 2.17.618.

- تأطير وتوجيه عمل المصالح اللاممركزة الإقليمية التابعة لها وضمان حسن سيرها ومراقبة أنشطتها.
- تقديم كل مقترح أو مبادرة من شأنها تطوير الأداء وتفعيل السياسات العمومية على المستوى الجهوي والعمل من أجل ضمان التقاءيها وتجانسها وتناسقها.

وبالنسبة لاختصاصات المصالح اللاممركزة الإقليمية وطبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المنصوص والجاري بها العمل فإنها تقوم بالمهام التالية:

- ممارسة الاختصاصات المسندة إليها بموجب النصوص الجاري بها العمل فيما يخص الأنشطة والخدمات التي تقدمها المرافق العمومية المكلفة بتدبيرها.
- تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة عن السلطات الحكومية التابعة لها والمبلغة إليها عن طريق رؤساء التمثيليات الإدارية الجهويةوإنجاز البرامج والمشاريع المبرمجة على صعيد العمالة أو الإقليم في نطاق الاختصاصات الموكولة لها.

المبحث الثاني : مرسوم ميثاق اللاتمركز الاداري كرافعة لورش الجهوية المتقدمة

فبعد انتظار لسنوات، صادقت الحكومة يوم 25اكتوبر2018 على مشروع مرسوم الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، "الذي يكتسي أهمية كبيرة بالنسبة للمواطن والإدارة والجماعات الترابية والمقاولة" حيث سيساعد على توسيع مجال الحرية والسرعة في اتخاذ القرارات وتنفيذ البرامج ومواجهة التحديات والاستجابة لحاجيات المواطنين على الصعيدين الجهوي والإقليمي، لأنه سيصبح مخاطبون على مستوى الجهة، "وهذا أمر مفيد في وضع البرامج وتوقيع الاتفاقيات وتطويرها وتنفيذها. هناك خارطة طريق خاصة بالتطبيق التدريجي للميثاق الوطني للاتمركز الإداري لأن هدفه الاستجابة لحاجيات المواطنين.

المطلب الأول : مستجدات ميثاق اللاتمركز الاداري

بخصوص الحكامة التي يضمنها الميثاق، أشار المرسوم الى تنسيق مهام الجهات و إلى اللجنة الوزارية، التي سيترأسها رئيس الحكومة شخصيا، كآلية حكامة لوضع البرامج والاستراتيجيات لتفعيل الميثاق وتقييم تنفيذه واقتراح كل ما يمكن تطويره على أرض الواقع و هذا ما سنتناوله في الفقرة الأولى .و يقوم هذا التصور على مقاربة جديدة ذات ابعاد متكاملة تروم الى مراجعة أدوار و الوظائف بين أهم الفاعلين على مستوى الجهة و هذا ما سنتناوله في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى : آليات تفعيل منظومة اللاتمركز الاداري

و تدعيما للسياسة التنسيقية و تسهيلا لمأمورية الوالي و العامل جاء هذا المرسوم بمجموعة الآليات لتعزيز وظيفة التنسيق محليا و التي أدرجت ضمن مقتضيات هذا المرسوم و كذا من اجل ضمان شروط النجاعة و الفعالية في التنفيذ , و ذلك من خلال تحسين آليات الحكامة و آليات التقييم التي كانت من بين أهداف المرسوم و تتمثل في احداث لجان لها الدور الاساسي في تفعيل ميثاق اللاتمركز الاداري

أولا: آليات الحكامة

تم وضع آليات عملية لحكامة منظومة اللاتمركز الاداري ,من اجل التتبع و المواكبة و التقييم المستمر لهذه المنظومة في كل مراحلها و ذلك من خلال:

- احداث **لجنة وزارية للاتمركز الاداري** تناط بها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمركز الاداري , و السهر على تتبع تنفيذها و تقييم نتائجها . و لهذه الغاية تتولى على وجه الخصوص القيام بالمهام التالية :

- اقتراح احداث التمثيليات الادارية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو اكثر على المستوى الجهوي و على مستوى العمالة او الاقليم .
- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية الاداء المصالح اللاممركزة للدولة و نجاعتها .

- المصـــادقة علـــى مشـــاريع التصـــاميم المديريـــة للاتمركـــز الاداري المنصـوص عليهـا فـي المـادة 20 مـن مرسـوم 2.17.618 ميثـاق للاتمركز الاداري .
- تقييم سياسة اللاتمركز الاداري و نتائجها , و اقتراح كل اجراء من شأنه تطويرها[120] .

بحيث تتتالف اللجنة الوزارية تحت رئاسة رئيس الحكومة من الأعضاء التالي بيانهم :

- السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.
- الأمين العام للحكومة .
- السلطة الحكومية المكلفة بالمالية .
- السلطة الحكومية المكلفة باصلاح الادارة و الوظيفة العمومية .
- كل سلطة حكومية اخرى معنية بالقضايا و النقط المدرجة في جدول أعمال اللجنة .

و يمكن للرئيس أن يدعو للمشاركة بصفة استشارية في اجتماعات اللجنة ,كل شخص او هيئة يرى فائدة في حضورها[121] .

و تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها كلما دعت الضرورة الى ذلك و على الأقل مرة كل ثلاثة اشهر , يحدد رئيس جدول اعمال اللجنة [122].

[120] المادة 38من نفس المرسوم

[121] المادة40 من نفس المرسوم

و يتعين على جميع السلطات الحكومية موافات اللجنة الوزارية للاتمركز الاداري قبل نهاية كل سنة بتقريرمفصل يتضمن المعطيات التالية :

-الاختصاصات المزمع نقلها الى المصالح اللاممركزة للدولة التابعة لها برسم سنة او السنوات الموالية .

-جدول بياني حول الموارد البشرية بين الادارات المركزية و المصالح اللاممركزة للدولة التابعة لها على مستوى الجهةوعلى مستوى العمالة او الاقليم .

-التدابير المقترحة لتعزيز سياسة اللاتمركز الاداري ,عند الاقتضاء[123] .

- ثم احداث لجنة جهوية لدى والي الجهة تسمى **"اللجنة الجهوية للتنسيق "** لمساعدته في ممارسة المهام الموكولة اليه بمقتضى المادة 30 من مرسوم2.17.618 للاتمركز الاداري في مجال تنسيق انشطة المصالح اللاممركز للدولة و المؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى الجهة و السهر على حسن سيرها و ذلك اساسا من خلال العمل على انسجام و التقائية ووحدة عمل المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي و العمل على تحقيق الانسجام و الالتقائية ما بين السياسات و البرامج و المشاريع العمومية و التصاميم الجهوية لاعداد التراب و برامج التنمية الجهوية و العمل على تأمين الخدمات

[122]المادة49 من نفس المرسوم
[123]المادة 39من نفس المرسوم

العمومية التي تقدمها المصالح اللاممركزة , و ذل تحت رئاسة الوالي تتألف من عمال العمالات و الأقاليم التابعة لدائرة النفوذ الترابي للجهة و الكاتب العام للشؤون الجهوية و رؤساء المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة و المسؤولون عن المراكز الجهوية للاستثمار و عن المؤسسات العمومية الجهوية الأخرى[124].

- احداث بنية ادارية خاصة تحمل اسم "الكتابة العامة للشؤون الجهوي"تتولى علاوة على المهام التي يكلفها بها والي الجهة القيام بصفة خاصة بأعمال التنسيق و التتبع و المواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته و تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق و السهر على تنظيمها و تنسيق اشغالها و اعداد محاضرها و التي يرأسها تحت سلطة والي الجهة كاتب عام للشؤون الجهوية يعين من قبل وزير الداخلية و يساعد الكاتب العام للشؤون الجهوية من أجل القيام بمهامه أطر و أعوان [125] .
- اناط **باللجنة التقنية** المحدثة بموجب احكام الفصل 5 للظهير الشريف بمثابة قانون بتاريخ 1993 المعدل و المتمم لظهير 1977 مجموعة من المهام التي من اجل مساعدة عامل العمالة او الاقليم في ممارسة الاختصاصات الموكولة اليه في مجال تنسيق المصالح اللاممركزة للدولة و المؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى العمالة

[124] المادة 30 و 31 من نفس المرسوم .
[125] المادة 33 من نفس المرسوم .

او الاقليم و السهر على حسن سيرها و ذلك بمقتضى المادة 34 من أجل العمل على تفعيل دورها [126] .

- احداث بنية ادارية خاصة تحمل اسم **"الكتابة العامة للشؤون الجهوية"** تتولى علاوة على المهام التي يكلفها بها والي الجهة القيام بصفة خاصة بأعمال التنسيق و التتبع و المواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته و تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق و السهر على تنظيمها و تنسيق اشغالها و اعداد محاضرها و التي يرأسها تحت سلطة والي الجهة كاتب عام للشؤون الجهوية يعين من قبل وزير الداخلية [127] .

[126] المادة 34 من نفس المرسوم .
[127] المادة 33 من نفس المرسوم .

ثانيا :آليات التقييم

من أجل المواكبة المستمرة لمختلف مراحل تنفيذ هذا الميثاق الوطني على الصعيد الترابي ,نص مشروع المرسوم على مجموعة من التقارير من أهمها :

-اعداد تقارير دورية منتظمة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على مستوى الجهة بحيث تجتمع اللجنة الجهوية للتنسيق بدعوة من والي الجهة كلما اقتضت الضرورة مرة كل شهر على الأقل على ان تخصص كل مرة في السنة اجتماعا من اجتماعاتها من اجل تقييم حصيلة حصيلة تنفيذ البرامج و المشاريع العمومية و التي يتم انجازها على مستوى الجهة و ترفع نتائج هذا التقييم الى الى السلطات الحكومة المعنية و يمكن لها علاوة على ذلك أن تجتمع بطلب من السلطة او السلطات الحكومية من أجل دراسة التقرير او التقارير المرحلية التي تعدها المصالح اللاممركزة حول مستوى تنفيذ البرامج و المشاريع[128] .

و تعمل الكتابة العامة للشؤون الجهوية باعداد تقارير دورية ترفع الى اللجنة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على مستوى الجهة بتنسيق وثيق مع مصالح الدولة اللاممركزة و المؤسسات و الهيئات العامة العاملة بالجهة و اعداد التقرير السنوي للجنة الجهوية للنسيق الذي يبعثه والي الجهة

[128]المادة32 من نفس المرسوم.

بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة المذكورة الى اللجنة الوزارية للاتمركز الاداري قبل متم شهر مارس من كل سنة.

- انجاز تقييم لسياسة اللاتمركز الاداري على الصعيد الوطني من قبل اللجنة الوزارية للاتمركز الاداري و اقتراح كا اجراء من شأن تطويرها [129]

و ستقوم الحكومة باتخاد جمبع التدابير اللازمة لمراجعة المنظومة القانونية الوطنية لضمان ملاءمتها مع اهداف ميثاق اللاتمركز الاداري و مقتضياته كما سيتم اعتماد مبدأ التدرج في التطبيق بكيفية متناسقة و عقلانية مع مراعاة خصوصيات و ادوار مختلف القطاعات و سائر المتدخلين في تطبيق هذا الاصلاح.

الفقرة الثانية:على مستوى العلاقات

باعتبار المصالح اللاممركزة كم سلف الذكر سابقاكل الثمثيليات او البنيات الادارية الترابية الممثلة للادارات المركزية و الخاضعة لها ، فان هناك علاقة وطيدة قائمة بينهما من جهة، وبين ولاة الجهات و عمال العملات و الاقاليم من جهة اخرى. و ايضا علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية و هيئاتها و الهيئات و المؤسسات الاخرى ذات الاختصاص الترابي.

[129] المادة 38 من نفس المرسوم .

اولا: علاقة الادارات المركزية بالمصالح اللاممركزة للدولة.

تمارس الادارات المركزية اى ادارات مختلف القطاعات الوزارية مهامها على المستوى المركزي سواء كانت هذه القطاعات منظمة في شكل وزارات، او كتابات الدولة، او مندوبياتسامية او وزارية او عامة ، او غيرها. بحيث تقوم السلطات الحكومية بالارتقاء بمصالح الدولة اللاممركزة، والعمل على تاهيلها وتطوير ادائها، قصد تمكينها من القيام بالمهام المنوطة لها، ضمانا لحسن سير المرافق العمومية وجودة الخدمة العمومية المقدمة.

اذ يتعين على السلطات الحكومية العنية اتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المصالح اللاممركزة التابعة لها من ممارسة صلاحيات تتيح لها اتخاذ المبادرة في تفعيل السياسات العمومية القطاعية المكلفة بتنفيذها، وابتداع الحلول الكفيلة بتجويد الخدمات العمومية التي تقدمها للمرتفقين، و تفعيل هذه الحلول في اطار الصلاحيات و الاختصاصات المسندة اليها.[130] وتقوم السلطات الحكومية باعداد تصاميم مديرية اللاتمركز الاداري خاصة بمصالحها اللاممركزة، طبقا لمقتضيات

[130] المادة 18 من مرسوم 2.17.618 ميثاق الوطني للاتمركز الاداري، مرجع سابق .

المادتين 21 و22 من مرسوم 2018 للاتمركز الاداري. تحدد هذه التصاميم على وجه الخصوص، مع مراعاة طبيعة و خصوصيات كل قطاع وزاري على حدة الجوانب التالية:

- الاختصاصات ولاسيما منها ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها الى المصالح اللاممركزة للدولة، وتلك التي يمكن ان تكون موضوع التفويض.
- الموارد البشرية و المادية لتمكين المصالح اللاممركزة من ممارسة الاختصاصات الموكولة اليها.
- الاهذاف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللاممركزة للدولة،و مؤشرات قياس نجاعة ادائها في تحقيق هذه الاهذاف.
- البرمجة الزمنية المتعلقة بتنفيذ مضمون التصاميم المديرية، في احترام للاجال المنصوص عليه في المادة 22 من نفس المرسوم.[131]

يحدد نموذج التصميم المديري المرجعي للاتمركز الاداري بموجب مرسوم، و يراعى في اعداده مبادئ التناسق والتكامل بين مكونات

[131]المادة 20 من نفس المرسوم .

التمثيليات الجهوية المعنية ووحدة عملها، و التعاضد في الوسائل الموضوعة رهن اشارتها. اذ تحال و جوبا مشاريع هذه التصاميم المديرية على اللجنة الوزارية للاتمركز الاداري المنصوص عليها في المادة 38 من نفس المرسوم، قصدة المصادقة عليها قبل الشروع في تنفيذها. في اجل اقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ التوصل بها.[132]يتم تنزيل التصاميم المديرية للاتمركز الاداري على المستوى الجهوي في اطار تعاقدي بين السلطات الحكومية المعنية ووالي رؤساء التمثيليات الادارية الجهوية المعنية.

تكلف المصالح اللاممركزة للدولة بتنفيذ البرامج و المشاريع المندرجة ضمن السياسات العمومية للدولة او احدى هيئاتها، وفق اهذاف و اجال محددة، و ذلك تحت اشراف والي الجهة او عامل العمالة او الاقليم، حسب الحالة الذي يتولى تنسيق التنفيذ تحث سلطة الوزراء المعنيين، تكون هذه البرامج و المشاريع المذكورة موضوع اتفاقيات او عقود تبرم بين الاطراف المعنية. تحدد هذه الاتفاقيات او العقود التزامات الاطراف بكيفية دقيقة، و اليات موالية تنفيذها، وكيفيات تقييم انجاز

[132]المادة 21 من نفس المرسوم .

البرامج و المشاريع المشار اليها سابقا. وجوبا هذه المشاريع و العقود المذكورة على اللجنة الجهوية للتنسيق او اللجنة التقنية، حسب الحالة المنصوص عليهما على التوالي في المادتين 30 و 34 من نفس المرسوم قصد ابداء الرأي في شأنها قبل الشروع في تنفيذها.[133]

يتعين على السلطات الحكومية، بتنسيق مع والي الجهة او عامل العمالة او الاقليم، اتخاذ جميع التدابير اللازمة من اجل توجيه المصالح اللاممركزة التابعة لها في ممارسة انشطتها ومواكبتها و تتبعها و دعمها. كما يتعين عليها ان تقوم بصفة منتظمة، بتقييم اداء هذه المصالح ، كلما تعلق الامر بانشطة ذات طابع قطاعي، للتأكد بصفة خاصة مما يلي:

- مدى تقيدها بالاهداف والمبادئ المنصوص عليها في هذا المرسوم، وكذا الالتزامات المضمنة في التصاميم المديرية المنصوص عليها في المادة 20 من نفس المرسوم.
- مدى تنفيذها للالتزامات الملقاة على عاتقها سواء منها تلك الناتجة عن تطبيق النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها

[133] المادة 23 من نفس المرسوم .

العمل، او تلك المتعلقة بتنفيذ البرامج و المشاريع التي تسهر على انجازها في اطار الاتفاقيات او العقود المبرمة بشأنها.

- مدى التزامها بالاجراءات الواجب التقيد بها في ممارستها لاختصاصاتها.

تعد مصالح الادارة المركزية المكلفة باجراء التقييم، تقريرا في هذا الشأن، ترفعه الى السلطة الحكومية المعنية قصد البث في خلاصاته، وتوجه نسخة منه الى والي الجهة او عامل العاملة او الاقليم حسب الحالة. حيث يتم تقييم اداء هذه المصالح اللاممركزة المعنية، بتنسيق مع والي الجهة او عامل العمالة او الاقليم بحسب الحالة، عندما يتعلق الامر بانجاز مشاريع و برامج عمومية مشتركة بين هذه المصالح من قبل السلطات الحكومية المعنية.[134]

تضع السلطات الحكومية في حدود الصلاحيات المسندة اليها، برامج للتكوين والتكوين المستمر قصد تنمية قدرات الاطر العاملة بالمصالح اللاممركز على مستوى الجهة و على مستوى العمالة و الاقليم، تنظم

[134] المادة 24 من نفس المرسوم.

كلما امكن ذلك مباريات موحدة لتوظيف الاطر المشتركة بين القطاعات الوزارية المعنية للعمل بالمصالح اللاممركزة التابعة لها[135].

ثانيا: علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بولاة الجهات و عمال العمالات و الاقاليم

تبرز هذه العلاقة من خلال ما يقوم به الولاة و العمال باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، بتنسيق انشطة المصالح اللاممركزة، و السهر على حسن سيرها. كما يشرفان على تحضير البرامج و المشاريع التي سبق و ان اشرنا لها، و ضمان انسجامها و تناسقها. و ايضا اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللاممركزة للدولة لمهامها و الالتزامات الملقاة على عاتقها، و قيامها بانجاز البرامج و المشاريع المذكورة.[136] و يمكن للولاة و العمال، ان يقترحوا على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ كل التدابير ذي طابع قانوني او مالي او الاداري او تقني او بيئي، ينذرج ضمن اختصاصاتها، من شأنه تحسين اداء المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة او العمالة او

[135] المادة 25 من نفس المرسوم.
[136] المادة 26 من نفس المرسوم.

الاقليم، حسب الحالة قصد الاستجابة لانتظارات المرتفقين، و تبسيط اجراءات استفادتهم من الخدمات المقدمة لهم.[137]

اذ تحدث لجنة جهوية تناط بها مجموعة من الاختصاصات المذكورة في المادة 30 من هذا المرسوم، و التي تحمل اسم "اللجنة الجهوية للتنسيق"من اجل مساعدة والي الجهة في ممارسة الاختصاصات الموكولة اليه في مجال تنسيق انشطة هذه المصالح و المؤسسات العمومية التي تمارس مهامهاعلى مستوى الجهة، والسهر على حسن سيرها. بحيث يمكن دراسة التقرير او التقارير المرحلية التي تعدها المصالح اللاممركزة حول مستوى تنفيذ البرامج و المشاريع المذكورة.[138]

و من اجل مساعدة عامل العمالة او الالقليم في ممارسة الاختصاصات الموكولة اليه في مجال تنسيق انشطة المصالح اللاممركزة للدولة و المؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى العمالة او الاقليم، و السهر على حسن سيرها، تناط باللجنة التقنية المحدثة

[137] المادة 28 من نفس المرسوم.
[138] المادة 32 من نفس المرسوم.

بموجب احكام الفصل 5 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 المهام التالية:

- اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تنسيق انشطة المصالح اللاممركزة للدولة على مستوى العمالة او الاقليم، ولتأمين استمرارية الخدمات العمومية التي قد تقدمها.
- مواكبة برامج و مشاريع الاستثمار المقررة واشغال التجهيز المراد انجازها على مستوى العمالة او الاقليم، واقتراح التدابير الكفيلة بتذليل كل الصعوبات التي قد تعترض انجازها.
- تتبع تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على مستوى العمالة او الاقليم.
- اصدار كل توصية من اجل احداث تمثيليات ادارية على مستوى العمالة او الاقليم التابعة لقطاع وزاري معين او مشتركة بين قطاعين وزاريين او اكثر على مستوى العمالة او الاقليم.
- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة الى المرتفقين على مستوى العمالة او الاقليم.

- ابداء الرأي في شأن مشاريع الاتفاقيات و العقود المنصوص عليها في المادة 23 من هذا المرسوم و المتعلقة بالبرامج والمشاريع المزعم احداثها فوق ثراب العمالة او الاقليم المعني.
- دراسة كل قضية من القضايا التي يحيلها اليها عامل العمالة او الاقليم في مجال اختصاصها، يتولى عامل او عقودالعمالةاو الاقليم رفع التوصيات المشار اليها الى والي الجهة قصد رفعها الى السلطات الحكومية المعنية طبقا لاحكام المادة 11 من نفس المرسوم [139]

ثالثا: علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية و هيئاتها، والهيئات والمؤسسات الاخرى ذات الاختصاص الترابي

من اجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، تتولى المصالح اللاممركزة للدولة، تحث سلطة السلطات الحكومية المعنية، وتحث اشراف والي الجهة او عامل العمالة او الاقليم حسب الحالة، ممارسة المهام التالية :

[139] المادة 34 من نفس المرسوم .

- تقديم كل اشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية و هيئاتها والمؤسسات و المقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي.
- العمل عل ارساء اسس الشراكة الفعالة مع الجماعات الترابية و هيئاتها و المؤسسات و المقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات، ولا سيما عن طريق ابرام اتفاقيات او عقود باسم الدولة، بناءا على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العانة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة.
- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها.
- مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة اليها، ولا سيما في انجاز برامجها و مشاريعها الاستثمارية و تمكينها من كل اشكال المساعدة اللازمة.
- تعزيز اليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة و على مستوى العمالة او الاقليم.[140]

[140] المادة 36 من نفس المرسوم.

يتعين على المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة او الاقليم التعاون والقيام بجميع اعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار المعني باعتباره وحيدا، من اجل تمكينه من القيام بمهامه، ولا سيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين من اجل الحصول على التراخيص اللازمة طبقا للنصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل لانجاز مشاريعهم الاستثمارية، و مواكبتها.[141]

[141] المادة 37 من نفس المرسوم .

المطلب الثاني:اللاتمركز الاداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة

يشكل المجال الجهوي مجالا مفضلا لسياسة اللاتمركز الاداري، حيث أن أهمية هذا المجال كإطار لازم و ضروري للاتمركز الاداري كانت على أكثر من صعيد محل اهتمام سواء من قبل الباحثين أو من قبل الحكومة، وكذلك من قبل أعلى سلطة في البلاد. [142]

وتعتبر الجهة من صلب اللاتمركز الإداري، فقد فرض نفسه منذ السنوات الأولى للإستقلال كحتمية ضرورية لإضطلاع الدولة بمسؤولياتها الجديدة المرتبطة بتحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية.[143] و دور اللاتمركز الاداري في الرفع من الجهوية المتقدمة يقتضي جعل الجهة مجالا و إطارا للاتمركز الاداري (فقرة أولى) علاوة على انتشار المصالح اللاممركزة على صعيد الجهة بكيفية متساوية(فقرة ثانية)

[142] ذ.المكي السراجي،اللاتركيز الاداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة.المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية.عدد 98/97 مارس-يونيو 2011 .

[143] ذ.عبدالكريم بخنوش، مرجع سابق ص 173-174.

الفقرة الأولى : الجهة كمجال للاتمركز الاداري في ظل الجهوية المتقدمة

تعتبر الجهة من بين المرتكزات التي أتى بها الميثاق الوطني للاتمركز الاداري حيث تم التنصيص عليها ضمن مرتكزات اللاتمركز الاداري بالمذكرة التقديمية للميثاق باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الاداري بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الاداري للمملكة،[144] وهذا ما تم التنصيص عليه أيضا في المادة 5 من الميثاق،مكرسا ما جاء به الدستور المغربي لسنة 2011 من خلال مقتضيات الفصل الاول الذي نص على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة "، إضافة للفصل 143 من الدستور حيث بوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة لباقي أصناف الجماعات الترابية في عمليات إعداد و تتبع برامج التنمية الجهوية و التصاميم الجهوية لاعداد التراب .

إن ممارسة التدبير اللامتمركز للشأن العام المحلي إنطلاقا من المستوى الاقليمي أو العمالاتي في المغرب أثبت محدوديته و عدم ملائمته سواء بالتنسيق مع الجماعات الترابية كوحدات تمثل اللامركزية ،أو للانشطة

[144]المذكرة التقديمية الخاصة باللاتمركز الاداري، مرجع سابق ص2.

التنموية التي تتطلب مستوى أكثر اتساعا و انسجاما و تناسقا حتى تاتي أكلها في الرفع والنهوض بالمستوى الترابي،أو حتى لنجاعة التدبير العمومي الترابي،ومن هنا فرضت الجهة نفسها كإطار جديد و مجال مناسب لأجرأة و تفعيل سياسة اللاتمركز الاداري و تشجيع المشاريع التنموية وفق معادلة اللاتمركز المواكب للجهوية خطابا و قانونا و ممارسة.[145]

وتعتبر الجهة بمثابة الإطار الملائم لإستقبال المشاريع التنموية التي من الصعب بما كان ممارستها من طرف الجماعات الترابية الأخرى ، ولا بوسع الحكومة المركزية ممارستها بفعالية ، كما أنها تعتبر وسيلة للتنسيق بين المخططات التنموية المحلية و المخطط الوطني ، الأمر الذي من شأنه تحقيق نمو إقتصادي وإجتماعي متوازي ، وذلك بقصد تفادي كل تضارب أو تداخل في السياسات الإقتصادية المحلية والوطنية وضياع الأموال العامة و الوقت والمجهود البشري المستخدم في تلك العمليات ، بالإضافة إلى التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الإعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها ، بالاضاقة الى

[145]ذ.قريشي مصطفى.ملائمة نظام اللاتمركز الاداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة وفق مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية.الرباط مكتبة دار السلام 2017 ص 134 .

ضمان التقائيتها و تجانسها و تكاملها على مستوى الجهة و تحقيق التعاضد في وسائل تنفيدها، علاوة على تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيد البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللاممركزة على مستوى الجهة الاشراف عليها أو انجازها أو تتبع تنفيدها ،وكذلك مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة ، القائم على الجهوية المتقدمة ، و العمل على ضمان نجاعته وفعاليته.[146]

إن إقرار مبدأ الجهوية في سياسة اللاتمركز الاداري و اعتماد الجهة مستوى لاي عمل لاتركيزي، وتخويل المسؤولين فيها سلطات تقريرية حقيقية هو نابع من إعتبار أن المستوى الجهوى يمكن من عدم تفتيت مراكز القرار الترابية ويخول للمسؤولين امكانية مباشرة وظائف التنسيق والتخطيط والبرمجة و مراقبة عمل المستويات الدنيا.

وهكذا فالجهة ستسمح بتركيز أقضل للمصالح اللاممركزة، اذ يرى العديد من الباحثين أن الجهة تشكل مجالا مفضلا لاحلال سياسة اللاتمركز و ستتيح للادارة المركزية مراقبة و تأمين استمرارية أنشطة مصالحها اللاممركزة،

[146] المادة 7 من الميثاق الوطني للاتمركز الاداري .

ليس فقط عن طريق مندوبيها الجهويين بل أيضا عن طريق الوالي كممثل للدولة من جهة وباعتباره مسؤولا عن تنفيد القرارات الحكومية من جهة أخرى، و قائما على ضمان التنسيق بين مختلف أنشطة هذه المصالح .[147]

لا شك أن الجهة كفضاء جديد للتنمية بالمغرب هي التي فرضت و تفرض نظام اللاتمركز الاداري و ذلك من أجل مواكبة ورش الجهوية المتقدمة، لأنه لا جهوية ولا ديمقراطية محلية دون عقلنة حقيقية لتدخلات الدولة على المستوى الترابي ودون إلغاء جميع مظاهر و تجليات المركزية المتحجرة[148]

[147]عبدالحنين سليم، عدم التركيز الاداري و افاق الجهوية الموسعةمرجع سابق ص 129.
[148]ذ.قريشي المصطفى، مرجع سابق. ص 137

الفقرة الثانية: انتشار المصالح اللاممركزة على صعيد الجهة

إن الحديث عن انتشار المصالح اللاممركزة على صعيد الجهة، يحيلنا في الاول على الحديث عن سياسة اللاتمركز الاداري في الوقت الراهن الذي يقوم على تحقيق مبدأ محوري في علم الادارة يتمثل في تقريب الادارة من المواطنين، وهذا ما تم تكريسه في الميثاق الوطني للاتمركز الاداري، بحيث يستند على مستوى الجهة الى مبدأ الانصاف في تغطية التراب الوطني من خلال ضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة اللاممركزة والسهر على انتشارها المتساوي، بالاضافة الى تخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الاداري الترابي وجعلها المستوى البيني في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي و باقي المستويات الترابية.[149]

من المعلوم أن كل إدارة مركزية تتوفر على مصالح لاممركزة خاصة بها كوزارة المالية والداخلية ووزارة التجهيز والنقل واللوجيستيك...و يلاحظ أن مقرات المصالح اللاممركزة لهذه الادارات تتواجد على العموم على مستوى المقر الرئيسي للعمالة او الإقليم الشيء الدي يترتب عنه بعد الإدارة عن السكان وهو ما يتعارض مع مبدأ تقريب الإدارة من المواطنين.

[149] الفقرة 3/1 من المادة 8 من الميثاق الوطني للاتمركز الاداري .

لقد فطنت العديد من الوزارات للأهمية اعتماد اللا تمركز على المستوى الجهوي ، حيث عملت بعض الوزارات جاهدة على هيكلة مصالحها اللا ممركزة لكي تتلائم مع الاطار الجهوي .كما هو الشأن بالنسبة لوزارة المالية و وزارة العدل ووزارة التربية الوطنية .[150]

وفي هدا الصدد نشير مثلا الى أن وزارة التربية الوطنية قد بادرت الى تكييف مصالحها الممركزة مع التقسيم الجهوي ،حيث ثم احداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين بمقتضى القانون رقم 00-07 في شكل مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي خاضعة لرقابة الدولة ،وقد أوكل المشرع لهده الهيئات مهمة تطبيق السياسة التعليمية و التكوينية في مجموعة من المجالات التربوية و التدبيرية والمالية و المادية ،واعداد المخططات التنموية للأكديميات و الخرائط المدرسية الجهوية ،و تحديد العمليات السنوية للبناء و التوسيع والاصلاحات الكبرى واعداد سياسة للتكوين المستمر لفائدة الموظفين اللاداريين و التربويين،و القيام بمبادرات للشراكة ...

[150]عبد الحنين سليم ,مرجع سابق ,ص132.

فالجهة تعتبر المجال المناسب للتوقع و التدبير الاقتصادي المحلي و التخطيط واعداد التراب الوطني وتنسيق عمل الوحدات الدنيا و الاشراف عليها ،كما أن مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية تقتضي اطاراكبيرا للمعالجة هو الجهة ،لما لها من موارد متنوعة وفرض التكامل الاقتصادي عكس الاطار الاقليمي الدي يضيق على هذه المهام .

وهكذا فمنهج التدبير اللاممركز للا ستثمار على المستوى الجهوي الدي تجسد عبر انشاء المراكز الجهوية للاستثمار و قرارات تفويض أعضاء الحكومة لولاة الجهات الاختصاصات المرتبطة بدلك،هو مؤشرعلى تمكين المستوى الجهوي من لعب دوره التنموي المتميز واعتباره اطارا يوفر المجال الترابي و الاداري لحل مشاكل الاستثمار .

ويذهب الاستاذ حسن الوزاني الشاهدي الى القول بأن الجهة تشكل اطارا ملائما لتوطين المصالح الممركزة كالمديريات و المندوبيات بالنظر للحاجيات الحالية و المستقبلية للامركزية والجهوية ومبرره في ذلك :

- أن السلطة المركزية لا تفوض إلا ما يمكن أن تتحكم فيه وتراقبه ، وبالتالي من الممكن السيطرة على عدد محدود من الجهات في حين يستحيل مراقبة عدد كبير من الاقاليم.

إذا كان من الممكن بالنسبة للوزارات أن تتوفر على مصالح ممركزة مجهزة ببنية تحتية و بالوسائل الضرورية على مستوى كل جهة، فإنه يصعب أن تتوفر نفس الوزارات في كل عمالة أو إقليم على مندوبيات إقيليمية حقيقية لأن نجاح اللاتمركز لا يتوقف على مجرد خلق مصالح لا ممركزة، بل لابد من توفر هذه المصالح على الوسائل البشرية و المادية الضرورية لتنفيد مهامها وإلا سوف يكون حضورها وهميا، و هذا ما تم التنصيص عليه من خلال الفقرة الثامنة من المادة الثامنة من الميثاق الوطني للاتمركز الاداري، بالاضافة الى اعادة انتشارالموظفين بين الادارات المركزية و المصالح اللاممركزة من خلال تشجيع الحركية الادارية.

و حتى يتم تحقيق الاهذاف المرجوة من الجهوية المتقدمة في الميدان الاداري يجب على الاقل توسيع نطاق المندوبيات الجهوية و ترسيخ

الممارسة العملية على هذا المستوى و ذلك سيساعد الدولة في إطار المشاريع الكبرى أن تجد بعين المكان من سيدي لها المعلومات الكافية و المعطيات و الدراسات.

خاتمة

تأسيسا على ما سبق يمكن القول أن اللاتمركز الإداري يعرف حالة من الشلل الشامل لا على مستوى البنية فقط و إنما أيضا على مستوى الاجرأة و وهو ما يعمق من واقعه، في ظل تداخل للعوامل و المسببات الكامنة خلف إخفاق دوره أو عدم قدرته على إيتاء المرامي المؤسسة له، خصوصا أمام تنامي مطالب الارتقاء به وإعادة النظر في جوهر العملية.

كل هده المشاكل هي التي عجلت صدور الميثاق الوطني للاتمركز الاداري الذي يتوخى منه تجاوز المشاكل التي يعرفها اللاتمركز بشكل كامل خصوصا و أنه يلعب دورا محوريا في الرقي بالجهوية المتقدمة، إذ أن التنمية تتطلب التنسيق بين التدخلات القطاعية .

و مع دلك يبقى مستقبل اللاتمركز الاداري بالمغرب مرتبط بنظرة و إرادة السلطة السياسية للعمل الاداري، والطريقة أو الأسلوب الأفضل لتقديم و توفير الخدمات الأساسية للمواطن، لان تغيير أو خلق أو إلغاء بنية إدارية سواء ممركزة أو لا ممركزة لا يغير شيئا من واقع الأمور التي يعاني منها المواطن على اعتبار أن عملية الاصلاح في المجال الاداري لا يمكن أن تعطي النتائج المتوخاة منها ادا لم تكن مبنية على دراسات واقعية تلامس شمولية الواقع الاقتصادي والثقافي والفكري للمواطن .

لائحة المراجع

النصوص القانونية :

- المذكرة التقديمية الخاصة بمشروع مرسوم 2.17.618 بماثابة ميثاق الوطني للاتمركز الاداري والمقدمة من طرف الامين العام للحكومة السيد محمد حجوي بالرباط بتاريخ 17 أكتوبر 2018 .
- القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14,الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.015.83 في 20 رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 , الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015
- القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.33 بتاريخ 19 مارس 2015 .ج.ر عدد 6348 بتاريخ 2 فبراير 2015.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ، الصادر بتنفيذه الظهير لشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015 . ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز2015.
- الظهير شريف رقم 1.12.04 صادر بتاريخ 7 فبراير 2012 بتفويض السلطة فيها بإدارة الدفاع الوطني .ج.ر عدد 6022 بتاريخ 16 فبراير 2012.
- المرسوم رقم 2.11.681 الصادر في 28 من ذي الحجة 1432 بتاريخ 25 نونبر 2011 في شأن كيفيات تعيين رؤساء الاقسام و رؤساء المصالح بالادرات العمومية .
- مرسوم رقم 1369 .02.05 الصادر 23 دجنبر 2005 ج.ر عدد 5386 بتاريخ 12 يناير 2006.
- المرسوم رقم 2.05.1369 الصادر في 29 شوال 1426 (2 ديسمبر 2005) بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.
- مرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 أكتوبر 1993.
- الظهير الشريف 3.93.293 بتاريخ 6 أكتوبر 1993 : ج. ر عدد 4223 بتاريخ 6 أكتوبر 1993.
- الظهير رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل ج.ر عدد 3359 بتاريخ 16/3/1977..
- ظهير شريف رقم 068.57.1 بتاريخ 10 ابريل 1957 في شان تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة ج.ر عدد 2722 بتاريخ 26 ابريل 1957 والذي خضع لعدة تعديلات.

المؤلفات:

- أحمد أجعون، الوجيز في التنظيم الاداري، عدد خاص رقم 6 مطبعة النجاح الجديدة، ال طبعة أولى أبريل 2018 .
- مصطفى بن شريف ، القانون الإداري ، مطبعة الجسور وجدة ، الطبعة الأولى ، 2018
- قريشي المصطفى، ملائمة نظام اللاتمركز الاداري بالمغرب مع متطللبات الجهوية المتقدمة وفق مقتضيات دستور2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مكتبة دار السلام طبعة 2017
- محمد طه حسين الحسيني ، الوسيط في القانون الإداري منشوارات زين الحقوقية ، بيروت لبنان الطبعة الأولى 2017
- نجاة خلدون ,قانون التنظيم الاداري ,الطبعة الثانية 2017 –مطبعة رعاية
- عبد الفتاح بلخال، محمد باسك منار، التنظيم الاداري ، طبعة 2016
- محمد الأعرج، القانون الاداري المغربي مطبعة المعارف الجديدة ,الطبعة الرابعة 2015.
- خالد صديق، مؤسسة الوالي و العامل بين سياستي اللاتمركز و اللامركزية على ضوء دستور 2011 و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية 2015.الاصدار الثامن و العشرون ,مطبعة الامنية
- منية بلمليح ، مدخل لدراسة التنظيم الإداري بالمغرب مطبعة وراقة سجلماسة .مكناس الطبعة 2013
- احمد اجعون ، التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية مطبعة وراقة سجلماسة الزيتون مكناس طبعة 2012
- مليكة الصروخ ، القانون الإداري – دراسة مقارنة – " مطبعة النجاح الجديدة – الدارالبيضاء، الطبعة التاسعة 2010
- بوجمعة بوعزاوي ، التنظيم الإداري ، مطبعة . 23 z 218 , wiwine ألمانيا ، الطبعة الثانية
- محمد سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1992
- محمد سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية الخاصة 1984.
- محمد سليمان الطماوي ، مبادئ على الإدارة : مطبعة دار الفكر العربي القاهرة الطبعة السادسة ، سنة 1980

الرسائل والاطروحات :

- إيمان الداودي،الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام بكلية الحقوق بسلا، سنة 2014-2015 .
- عبد الحنين سليم، عدم التركيز الاداري و افاق الجهوية الموسعة، رسالة ماستر في القانون العام بكلية الحقوق بمكناس سنة 2012-2013.

المقالات:

- عادل فرتاح ، إشكالية التفويض على ضوء القانون التنظيمي 113.14 مقال بموقع القانونية بتاريخ 8 نونبر 2017
- المكي السراجي، اللاتركيز الاداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للادارة والتنمية المحلية عدد 97-98 مارس يوليو2011
- عبد الكريم بخنوش ، اللاتركيز الإداري مدخل لإنجاح الجهوية بالمغرب منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية عدد ، 123.122 ماي غشت 2011
- البرنامج الحكومي للوزير الأول عباس الفاسي في 25 أكتوبر 2007 ، منشور بالجريدة بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: العدد 195 ، 2008
- البرنامج الحكومي للوزير الأول إدريس جطو في 07 نوفمبر 2002 منشور بوزارة تحديث القطاعات العامة

الخطب الملكية :

- خطاب العرش بتاريخ 29 يوليوز 2018 .
- خطاب الملك بمناسبة الذكرى السابعة لعيد العرش 30 يوليوز 2006 انبعاث امة الجزء 10 القسم الثاني المطبعة الملكية الرباط 2006.
- الخطاب الملكي بالمناسبة تنظيم الظهائر التشريعية إلى العمال الرباط 19 دجنبر1955،أورده عبد الرحمان جمجامه ،الإدارة باللامركزية مع اللاتمركز وسياسة القرب ، في الخطاب والنشاط الملكي من محمد الخامس إلى محمد السادس ، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع الرباط الطبعة الأولى ،2004.
- خطاب الملك الراحل الحسن الثاني رحمه الله بمناسبة أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية المنعقدة بالرباط بتاريخ 21 أبريل 1992 تحت شعار التطابق .

المواقع الالكترونية:

- التصريح الحكومي المقدم من قبل الوزير الأول لعبد الرحمان يوسفي أمام مجلس النواب منشور بموقع وزارة تحديث القطاعات العامة www.mmsp.gov.ma.

الأحكام القضائية:

- قرار المحكمة الإدارية بالرباط عدد 4438 رقم الملف 2015/218 بتاريخ 2012/12/04 منشور بموقع . Maroc.droit .com.

الفهرس

مقدمة _____ 1
المبحث الأول : الإطار المفاهيمي والقانوني لأسلوب اللاتمركز الإداري ____ 8
المطلب الأول : مضمون اللاتمركز الإداري _____ 8
الفقرة الأولى : مفهوم اللاتمركز الإداري _____ 9
الفقرة الثانية : مبدأ التفويض كآلية من آليات اللاتمركز الإداري _____ 16
أولا : شروط التفويض _____ 17
1 – الشروط الموضوعية_____18
2– الشروط الشكلية_____23
ثانيا : التفويض الإداري _____ 25
1: تفويض الاختصاص _____25
2– تفويض التوقيع _____26
ثالثا : أثار التفويض وإنهائه _____ 27
1 – أثار التفويض_____27
2 . إنهاء التفويض _____29
المطلب الثاني : المؤسسات القانونية للاتمركز الاداري _____30
الفقرة الأولى : ممثلو السلطة المركزية_____ 30
أولا : هيئة رجال السلطة و مهامهم _____ 30
ثانيا :اختصاصات مؤسسات الوالي و العامل كاطار أولوي للاتمركز الاداري 34
1-السلطة التمثيلية في اطار العلاقة العمودية لمؤسسة الوالي و العام 34
ا-طبيعة تمثيل الولاة و العمال للسلطة المركزية و طبيعتها_____35
ب-اختصاصات الولاة و العمال اتجاه الحكومة_____36

2-السلطة التنسيقية كاطار للعلاقة الأفقية للعامل و الوالي بالمصالح اللاممركزة 38
ا-الأسس الدستورية و القانونية لوظيفة التنسيق 39
ب-تطور وظيفة التنسيق من خلال الدساتير 39
ج-تنظيم وظيفة التنسيق من خلال النصوص التشريعية و التنظيمية 40
الفقرة الثانية: المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية 44
أولا: أنواع المصالح اللاممركزة 45
1-التمثيليات الإدارية القطاعية 45
2-التمثيليات الإدارية المشتركة 46
3- البنيات الإدارية 47
ا-البنيات الإدارية الدائمة 47
ب-البنيات الإدارية المؤقتة 48
ثانيا: خصائص المصالح اللاممركزة 49
1-السلطة الرئاسية 49
2-التخصص 49
ثالثا: اختصاصات المصالح اللاممركزة 50
المبحث الثاني : مرسوم ميثاق اللاتمركز الاداري كرافعة لورش الجهوية المتقدمة 52
المطلب الأول : مستجدات ميثاق اللاتمركز الاداري 52
الفقرة الأولى : آليات تفعيل منظومة اللاتمركز الاداري 53
أولا: آليات الحكامة 53
ثانيا :آليات التقييم 58
الفقرة الثانية:على مستوى العلاقات 59
اولا:علاقة الادارات المركزية بالمصالح اللاممركزة للدولة. 60
ثانيا: علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بولاة الجهات و عمال العمالات و الاقاليم 65

ثالثا: علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية و هيئاتها، والهيئات والمؤسسات الاخرى ذات الاختصاص الترابي_____ 68
المطلب الثاني:اللاتمركز الاداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة _____71
الفقرة الأولى : الجهة كمجال للاتمركز الاداري في ظل الجهوية المتقدمة_ 72
الفقرة الثانية: انتشار المصالح اللاممركزة على صعيد الجهة _____ 76
خاتمة _____81
لائحة المراجع _____82
الفهرس _____86