

ماستر التدبير الإداري للموارد البشرية والمالية للإدارة



رسالة الماستر

الإدارة الترابية و تدبير حالة الطوارئ

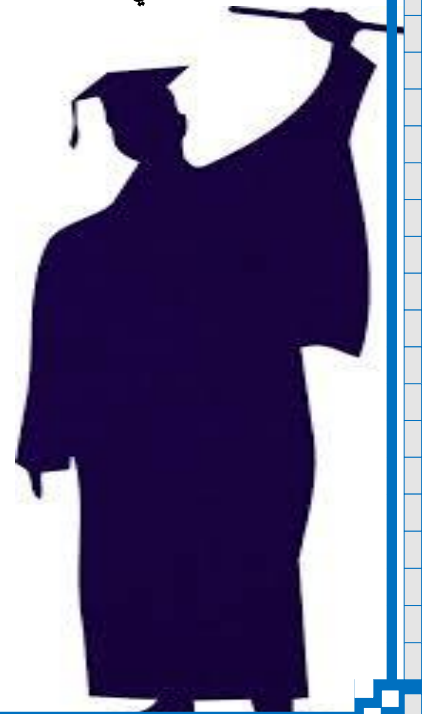
تحت إشراف الدكتور:
المكي السراجي

إنجاز الطالب الباحث:
عادل مراكشي شملة

لجنة المناقشة

الدكتور المكي السراجي: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بسلا مشرفا
الدكتورة نجاة خلدون: أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق بسلا عضوا
الدكتور المصطفى منار: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بسلا عضوا

السنة 2019-2020
الجامعية :



شكر و تقدير



اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه، ملء السموات وملء الأرض، وملء ما شئت من شيء بعد، أهل الثناء والمجد، أحق ما قال العبد، وكلنا لك عبد، أشكرك ربي على نعمك التي لا تحد، وآلائك التي لا تعد، أحمدك ربي وأشكرك على أن يسرت لي إتمام هذا البحث على الوجه الذي أرجو أن ترضى به عني.

ثم أتوجه بالشكر إلى من رعاني طالبا في هذا المستر، ومعدا هذا البحث أستاذي ومشرفي الفاضل الأستاذ الدكتور: المكي السراجي، الذي له الفضل- بعد الله تعالى- على البحث والباحث. فله مني الشكر كله والتقدير والعرفان.

وأتوجه بالشكر الجزيل إلى جميع أساتدة الماستر

ويوجب علي الاعتراف بالفضل أن أشكر جميع الأساتذة الفضلاء في كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية عمادة وإدارة.

وأقدم بشكري الجزيل في هذا اليوم إلى أساتذتي الموقرين في لجنة المناقشة رئاسة وأعضاء لتفضلهم بقبول مناقشة هذا التقرير، فهم أهل لسد خللها وتقويم معوجها وتهذيب نتواتها والإبانة عن مواطن القصور فيها، سائلا الله الكريم أن يثيبهم عني خيرا.

كما أشكر جميع الأطر القائمين على المكتبات التي تزودت منها مادة هذا البحث ولاسيما مركز البحث و التوثيق بوزارة الداخلية، و من خلاله أشكر رؤسائي في العمل الدين تحملوني طيلة أيام البحث وأشكر كل من ساعدني وأعانني من قريب أو بعيد صديق أو زميل على إنجاز هذا البحث، فلهم في النفس منزلة وإن لم يسعف المقام لذكرهم، فهم أهل للفضل والخير والشكر.

مقدمة

يعد رهان تدبير الإدارة الترابية لحالة الطوارئ التي تعرفها الدولة أحد أهم المداخل الرئيسية لجعل الإدارة العمومية تساير مختلف التطورات التي يعرفها المجتمع¹ ، فبناء الدولة تأسيسا وتكوينا لا يمكن أن يتم إلا بوجود إدارة حديثة كقاعدة أساسية ومحدد رئيسي لتحقيق التنمية الشاملة ، بحيث تعتبر الإدارة الترابية أحد الركائز الأساسية للدولة الحديثة، فهي مظهر من مظاهر السيادة وآلية لتنزيل السياسات العمومية والبرامج الحكومية ، كما أنها أداة لتأمين سير المرافق العمومية².

في هذا السياق، تطرح هذه الجائحة تحديات كبيرة في مجال التدبير على وجه الخصوص، حيث يتطلب تدبير الأزمة الربط بين الصحة العامة و أمن و سلامة المواطنين واحترام دولة القانون وحقوق الإنسان.

وبالنظر إلى الدور المهم الذي تلعبه قوى الأمن الداخلية والخارجية في تدبير الأزمات، فإن التمهصل الضروري بين الصحة والأمن، يشكل عنصرا أساسيا في محاربة هذه الجائحة وقد واجه المغرب بدوره التحديات الناتجة عن الجائحة. فبعد أن استوعبت السلطات المغربية، وبسرعة، خطورة الوضع، أقامت حالة الطوارئ الصحية بتاريخ 20 مارس لمدة شهر، مع إغلاق الحدود الوطنية، واتخاذ تدابير لدعم الاقتصاد والتشغيل والأفراد في وضعية هشاشة، إلى جانب فرض قيود على حرية التنقل والتجمع والتظاهر.

¹ آمنة حطان ، "أسس الإصلاح الإداري بالمغرب" ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية- والإقتصادية والإجتماعية ، أكادال الرباط ، السنة الجامعية، 2008-2009 ،ص: 9.

² مولاي محمد البعزوي، تحديث الإدارة المحلية بالمغرب ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط أكادال ، السنة الجامعية 2015-2016 ص:9.

وتعد الإدارة الترابية في الوقت الحاضر، من أهم الأجهزة الناجعة لتدبير المجال الترابي و التنموي، على مستوى أبعادها وجوانبها الإجتماعية والإقتصادية والإدارية والثقافية ؛ ذلك أن هذه الإدارة متصلة بالحياة اليومية للسكان ، وتشكل الإطار المؤسسي الذي تنتظم فيه الحياة الإجتماعية للأفراد في المدن والقرى، في الخدمات المهيأة للسكان ومختلف التجهيزات الجماعية الموضوعة رهن إشارتهم وكذا المرافق الإدارية والإجتماعية والصحية المعدة لفائدتهم إنما مصدرها في كثير من الأحيان الإدارة الترابية.

إن الرهان على التدبير الإداري الترابي للمساهمة إلى جانب الدولة والقطاع الخاص ومختلف الفاعلين في عملية تدبير وتنمية المجال، لا يستقيم إلا بالرهان على التحديث كمفهوم شامل ، تدرج ضمنه الدولة والمجتمع ومختلف القطاعات الضرورية للحياة الجماعية المتفرعة عنهما فاليوم وفي كل بقاع العالم؛ في الدول المتطورة كما في البلدان النامية، أصبح موضوع الإدارة الجهوية من أجل جودة أفضل في الإنتاج والأداء، يفرض نفسه كضرورة تاريخية، فالقواعد التقليدية للتسيير الإداري الجامدة منذ سنوات طويلة، لم تتكيف مع المتطلبات الجديدة للعصر الحديث، ذلك أن الإدارة كمجموعة من التداخلات الإنسانية والقانونية والتقنية وغيرها، تؤثر وتتأثر ببنية محيطها الترابي والوطني بل وحتى الدولي، إذ لا بد للإدارة الترابية من أن تواكب التحولات الداخلية

والخارجية، الأمر الذي يستدعي العمل على استخراج منظومة كلية وشاملة لتحديها³.

I تحديد المفاهيم :

1-1 الإدارة الجماعية:

يطرح مفهوم الإدارة الجماعية عدة استفسامات، وذلك بالنظر للخلط الحاصل في تحديد المفاهيم المرتبطة بالنظام اللامركزي بالمغرب ، ... كالجماعات الترابية والإدارة الترابية والإدارة الجماعية. وعليه سنحاول رصد تعاريف لهذه المفاهيم على النحو التالي:

■ الجماعات الترابية:

تعتبر الجماعات الترابية وحدات ترابية داخلية في نطاق القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وتطلق الجماعات الترابية على الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وهي أشخاص اعتبارية تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية⁴. ويعتبر رئيس المجلس الجماعي الأمر بصرف النفقات وقبض المداخيل ويمثل السلطة التنفيذية للجماعة تحت مراقبة أجهزة الرقابة الإدارية (الوصاية سابقا) وبتنسيق معها، و بالرغم من الطابع القانوني ذي الصبغة العامة لتحديد مفهوم الجماعات الترابية، فإن الملاحظ بحسب الواقع العملي للجماعات الترابية، أن هناك اختلافا وتباينا بين الوحدات المكونة للمفهوم، فبالرغم من الوجود المادي الملموس لهذه الأخيرة في واقع الحياة الترابية للسكان

³ علي سدجاري ، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث ، دار المناهل للطباعة والنشر طبعة 2015 ، الرباط ، ص: 8.

⁴ الفصل 121 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

المحليين داخل محيط ترابي محدد بحكم القانون، إلا أن مفهوم الجماعات الترابية بحسب بعض الباحثين لا زال يعاني من هشاشة على مستوى الأرضية السوسولوجية؛ إذ أن " تعبير الجماعات الترابية (المحلية سابقا) لا يستمد وجوده من البيئة المغربية" ⁵، علما أن لمفهوم الجماعة في المغرب جذور في عمق التاريخ ويكتسي مدلول الجماعة الترابية طابعا عمليا وإجرائيا، لأنه عبارة عن تعبير له وجود ملموس على أرض الواقع، فمن الخصائص المميزة له كونه يحيل على شيء محدد ومجسد في الحياة اليومية للأفراد والمجتمع، هذا بالإضافة إلى كون الجماعة الترابية تعتبر فقها وقضائا سلطة إدارية و الحال أن السلطة التنظيمية للدولة كلها في يد رئيس الحكومة تكريسا للفصل 90 من الدستور⁶، و أنه لا يجوز بأس حال من الأحوال تفويضها أو التخلي عنها لأي جهة أو مؤسسة، غير أن مسألة تسيير المجالات الترابية ومواجهة حاجيات ومتطلبات الساكنة المحلية ومشاكلها لا تقع على عاتق الجماعة الترابية لوحدها؛ وإنما تقع أيضا على مجموعة من الوحدات الترابية⁷.

■ الإدارة الترابية:

الإدارة الترابية كمفهوم تختلف عن مفهوم الجماعات الترابية، ويبدو الاختلاف الحاصل بين المفهومين في مسألتين مهمتين الأولى هي عدم توفر مفهوم الإدارة الترابية على صيغة قانونية أو إشارة قانونية تحددده،

⁵ براهيم زياتي، "دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة"، دار القلم، الرباط، طبعة 8000، ص22
⁶ المكي السراجي، دراسة تحليلية ونقدية للفصل 90 من الدستور المتعلق بالسلطة التنظيمية لرئيس الحكومة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 144-145، يناير-أبريل 2019.

⁷ وبمقتضاه يخفف العبء عن الإدارة المركزية عن طريق تحويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو الإقليم البحث نهائيا في بعض الأمور. وتتجسد ظاهرو عد التركيز الإداري أساساً في تفويض الاختصاص؛ أنظر: محمد باهي، "المصطلحات الإدارية المتعلقة بالتنظيم الجماعي دليل المصطلحات الإدارية العدد الأول، الطبعة الأولى مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 1222، ص81

والثانية قلة تداوله على مستوى الخطاب الرسمي مقارنة بمفهوم المجاعات الترابية، وحسب إبراهيم زياتي؛ للإدارة الترابية مدلولان متلازمان: مدلول ترابي أو محلي، و آخر مركزي فالمدلول الأول يحيل على الوحدات الإدارية التي تشكل " الشبكة الترابية التي تعتمد عليها الدولة للوصول إلى السكان وإدارة المجتمع المحلي وتنزيل سياستها العمومية"; ، وتتكون هذه الشبكة الترابية من العمالة أو الإقليم و الجهة ، ثم الدوائر والقيادات بالمجال القروي، والباشاويات والدوائر الحضرية والمقاطعات و المناطق بالوسط الحضري، أما المدلول الثاني فيتمثل في الصلة القوية للإدارة الترابية بالمركز " فالوحدات الترابية المنتشرة على صعيد المجال الوطني هي امتداد للإدارة المركزية لوزارة الداخلية، بحيث تسهر مديرية الإدارة الترابية المحدثة حديثاً⁸ على تدبير شؤون هيئة رجال السلطة من خلال تدبير مساراتهم المهنية ووضع آليات تقييم أدائهم كما تساهم في تدبير شؤون أعوان السلطة علاوة على ذلك، يعهد إلى مديرية الإدارة الترابية بمهمة اليقظة الترابية من خلال تتبع الوحدات الإدارية الترابية.

مما سبق نستنتج أن مصطلح الإدارة الترابية يدخل في إطار المفهوم المركزي للتنظيم الإداري ولو كانت تعمل في مجال ترابي مباشر مع السكان ومختلف الهيئات المنتخبة.

■ الإدارة الجماعية:

⁸ مرسوم رقم 2-19-1086 صادر في 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية.

خلافا لمصطلح الجماعات الترابية والإدارة الترابية ؛ فإن مصطلح الإدارة الجماعية لم يشهد تداولاً واستعمالاً في المغرب ، ولم تكن مقتضيات القوانين المنظمة للجماعات الترابية منذ بداية تشريعها تشير إلى هذا المصطلح ، إلا بعد صدور القوانين الأخيرة المنظمة للجماعات الترابية ، والتي أشارت ولأول مرة إلى مصطلح الإدارة الجماعية، وفي هذا السياق نخص بالذكر ما جاء في المادة 49 من القانون التنظيمي 113.14 التي نصت على أنه "يقوم رئيس مجلس الجماعة بتنفيذ مداورات المجلس ومقرراته ، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ولهذا الغرض : يتخذ القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها ، مع مراعاة مقتضيات المادة 118 من هذا القانون التنظيمي⁹، وتماشياً مع ذلك أصدرت وزارة الداخلية بتاريخ 28 يوليو 2016 منشور بشأن تنظيم إدارات الجماعات ، وهو أيضاً يحمل مصطلح الإدارة الجماعية وعموماً فمفهوم الإدارة الجماعية يحيل على وظائف تدبير القضايا المحلية المرتبطة بحاجيات السكان الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية فالإدارة الجماعية إذن هي مجموع الأجهزة الإدارية الجماعية سواء أكانت معينة أم منتخبة داخلة في إطار اللامركزية الإدارية تهدف إلى تدبير حاجيات ومشاكل المجتمع المحلي تدبيراً ديمقراطياً يرتكز على مفاهيم : المشاركة والتشاركية؛ القرب والشفافية؛ المساواة والإنصاف؛

⁹ هذا وقد نصت المادة 820 من نفس القانون على مصطلح الإدارة الجماعية حيث جاء فيها "يتعين على مجلس الجماعة ورئيسه والهيئات التابعة للجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية التقيد بقواعد الحكامة المنصوص عليها في المادة 269 أعلاه، ولهذه الغاية، تتخذ الإجراءات اللازمة من أجل ضمان احترام... [؛ :] القواعد والشروط المتعلقة بولوج الوظائف بإدارة الجماعة والهيئات التابعة لها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية"، هذا وقد حملت أيضاً المواد 12 و 28 من القانون التنظيمي رقم 114.13 مقتضيات تشير إلى مصطلح الإدارة الجماعية

الرقابة والتقييم؛ المحاسبة والمساءلة؛ التحفيز والمسؤولية وغيرها من المفاهيم المساعدة على تجسيد " فكرة الصالح العام " على المستوى المحلي؛ ذلك لأن الإدارة تحتل مكانة متميزة داخل العناصر المحددة للتغيير.

وإذا كانت أغلب الدول عمدت إلى نهج مقارنة التحديث الترابي كأداة لتطوير الإدارة الترابية ، فإن المغرب لم يخرج عن هذه القاعدة، ذلك أنه منذ مراحل متقدمة من تاريخه عرف أشكالاً تقليدية للإدارة ، كانت حاضرة في الحياة اليومية للإنسان المغربي ، وكانت قريبة بشكل يمكنها من البث في أموره الشرعية والعرفية التي تبتدى بالأحوال الشخصية وتنتهي بتنظيم التجارة وأمور الأمن و المنازعات ، ومن هنا جاءت الإدارة الترابية التي أملت لها عدة متطلبات منها الحفاظ على وحدة الدولة من التوتر الداخلي والخارجي وكذا تأطير وتنظيم العلاقات الإنسانية والاجتماعية داخل مجتمع متنوع ومنفتح على البحر والصحراء.

فالإدارة الترابية تعتبر من بين أهم الأسس التي يعتمدها المغرب في نظامه اللامركزي، هذه الأخيرة عرفت عدة تطورات انعكست على الدور المنوط بالإدارة الترابية باعتبارها تشكل الأساس القانوني والإداري للتنظيم الترابي المغربي. فتدبير الشأن العام الترابي بالمغرب مر سواء على مستوى الممارسة أو المفهوم بعدة محطات ومراحل.

✦ مرحلة ما قبل الحماية:

خلال هذه المرحلة كانت الإدارة المحلية تتجسد في " أجماعة" والتي كانت عبارة عن مجلس تفريري يتم انتخابه على أساس عائلي أو قبلي والذي يمثل القبيلة أو المنطقة أو الدوار الذي ينتمي إليه ، فكانت الجماعة الصغرى أثناء هذه الفترة تتكون من أرباب وآباء العائلات، أما الجماعة الكبرى أي القبائل والدواوير فكانت تتكون من مجالس الأعيان والوجهاء يتم انتخابهم أو اختيارهم أو الاتفاق عليهم بالتراضي اعتبارا لشخصهم ونفوذهم ولما يحضون به من قبول واحترام داخل القبيلة وفيما يخص النظام القانوني للجماعة خلال هذه المرحلة، فيمكن القول على أنه نظام أكثر ليبرالية، بحيث لا يمكن على سبيل المثال لا الحصر أن نجد مقابلا دقيقا لمفهوم الممارسة بالشكل الذي تم إقراره في البناء القانوني للامركزية بشكلها المتداول حاليا، فرئيس " أجماعة" لم يكن يخضع لأية رقابة ولا وصاية مباشرة من طرف السلطة المركزية، مما يعني أن الجماعة كانت تتمتع باستقلال يتجاوز الحدود العادية للامركزية التي أصبحت عليه اليوم.

✦ مرحلة الحماية:

عرفت هذه المرحلة عدة تغيرات حيث عملت سلطات الحماية على إدخال مفهوم جديد للتنظيم الترابي ، كما شرعت في وضع تشريعات في كل المجالات وعلى رأسها التنظيم الجماعي ، وذلك بهدف السيطرة على مختلف المجالات والتحكم في تدبير الشؤون الوطنية والمحلية وذلك بما يخدم مصالحها الاستعمارية، وبالتالي ضبط السكان في المدن و البوادي،

ففي القرى عمدت سلطات الحماية إلى إفراغ "أجماعة" من محتواها العريق، وقلصت مهامها حتى تحولت إلى مجرد هيئة شكلية للاستشارة، يعين أعضاؤها ويرأسها قائد أو شيخ تعينه السلطة. تميزت المرحلة الأولى بوضع المرتكزات والأسس القانونية والدستورية للجماعة، حيث عرفت مرحلة ما بين 1955 و 1962 صدور أول قانون يتعلق بانتخاب أعضاء المجالس المنتخبة وذلك سنة 1959، تلاه ظهير 2 دجنبر 1959 المتعلق بتقسيم المملكة إلى عمالات وأقاليم ودوائر وقيادات وجماعات حضرية وقروية ويعتبر هذا الظهير اللبنة الأولى لسياسة اللامركزية وعدم التركيز الإداري بالمغرب ثم بعد ذلك جاء ظهير 23 يونيو 1963 الذي يعتبر أول تنظيم قانوني للإدارة اللامركزية بالمغرب في عهد الاستقلال.

وقد شكل هذا الظهير النواة الأولى في مسلسل التنظيم الترابي، لكن المغرب وعلى غرار الدول الحديثة العهد بعد حصوله على الاستقلال كانت في أمس الحاجة إلى بسط رقابتها الشاملة على البلاد وتقوية سلطاتها والحفاظ على مقومات الدولة ومنها صيانة الوحدة الوطنية، مما جعل سياستها الإدارية تتسم بالمركزية المفرطة، وبالتالي لم تسمح هذه السياسة المتبعة للجماعة الترابية الجديدة آنذاك (الجماعات الحضرية والقروية) بالقيام بدور أولي في تدبير الشؤون والقضايا المحلية، إذ ظلت الدولة دائما تدور في اتجاه توسيع السلطة وظلت اختصاصات المجالس

الجماعية المنتخبة جد محدودة وهامش الحرية لديها في التصرف ضيقا لم يسعف في بلورة الأهداف المتوخاة.

✦ مرحلة ما بعد دستور 2011

بصدور دستور فاتح يوليوز 2011¹⁰ ارتقت الجماعات إلى مصاف الجماعات الترابية مع منحها اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة¹¹، كما كرس مبدأ التدبير الحر والتعاون والتضامن بين الجماعات والجماعات الترابية الأخرى ومبدأ تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، ومن أجل تنزيل وتفعيل الاختصاصات الدستورية صدر القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ليحدد ويدقق ويضبط اختصاصات المجلس الجماعي ويعزز دور أجهزة تدبير مجلس الجماعة و توحيد أنظمة تسييره ، هذا بالإضافة إلى صدور القانون رقم 111.14 يتعلق بالجهات والقانون رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، هذه القوانين التنظيمية حملت في طياتها مجموعة من المستجدات المتعلقة بالتنظيم الترابي أهمها تكريس المبادئ الدستورية المتعلقة بالتدبير الحر و التفريع وتوسيع اختصاصات مجالس الجماعات الترابية، كما عمل المشرع على تدقيقها وتحديدها وضبطها إذن فالجماعات الترابية غايتها الرفع من المستوى المعيشي للسكان، وتحقيق التنمية الشاملة المندمجة والمستدامة ، من هنا يستمد

¹⁰ الظهير الشريف رقم 1411421 الصادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور؛ الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432

¹¹ ينص الفصل 110 من دستور المملكة المغربية على أنه "للجماعات الترابية ، وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة"

موضوع الإدارة الترايبية بالمغربو تدبيرها لحالة الطوارئ راهنتيه ، وذلك انطلاقا من التحولات النوعية والكمية التي عرفتھا الساحة السياسية والإجتماعية و كذا الاقتصادية بالمغرب، والتي ساهمت في تسريع وثيرة المطالبة بحتمية تطوير الإدارة الترايبية، وذلك بالنظر للتطورات التي يعرفها المجتمع بشكل دوري ومنتظم الأمر الذي يستدعي من الإدارة مواكبة هذه التطورات لمواجهة الرهانات و التحديات الجديدة التي أصبحت تواجهها، نظرا لعدة أسباب مباشرة كانت أو غير مباشرة، كارتفاع الوعي بالمواطنة وحقوق الإنسان داخل التجمعات البشرية، وكذا السرعة التي أضحت عليها تكنولوجيا التواصل الحديثة والمعلومات. ان موضوع تدبير الادارة الترايبية لحالة الطوارئ التي تعرفها البلاد على غرار باقي الدول، لا يعني بالضرورة اغفال باقي القطاعات و المؤسسات التي كانت و لا زالت حاضرة تساهم و تشارك الحكومة و الدولة في التخفيف من تداعيات هذه الجائحة و ما رافقها من عسرة اقتصادية و إجتماعية، الا أنه و بالنظر الى الميدان سنجد أن الادارة الترايبية لوزارة الداخلية في مجموع التراب الوطني كانت صمام الأمان بالنسبة للمواطن و ساهمت بشكل كبير في تنزيل سياسة الحكومة ترايبيا و المتمثلة في تنفيذ و تطبيق النصوص القانونية و التنظيمية المؤطرة للمرحلة من قبيل تقييد الخروج و منع بعض الأنشطة و استصدار شواهد ادارية متعلقة بالتنقل الاشتتنائي.

و كوني في هذا الاطار أعمل داخل الادارة الترايبية لوزارة الداخلية،
الشيء الذي يزيد من أهمية الموضوع الداتية و ما سيحمله من قيمة
مضافة تنضاف الى معارفى الأكاديمية و تجربتي المهنية، مستنيرا و
مقتديا بأساتدتي الأفاضل في هذا الماستر الذي لي شرف الانتماء اليه، و
بالتالي كان لا بد من اثاره الأهمية التي يكتسيها هذا العمل من حيث
الموضوع و المتمثلة أساسا في راهنيتة التي لا تكاد أن تكون حديث معظم
الباحثين و الأكاديميين و طنبا و دوليا لا سيما و قد دخل المغرب المرحلة
الثالثة من تخفيف اجراءات الحجر الصحي، مما ستكون معه كل من
الحكومة و الادارة و ومعهما الادارة الترايبية في سباق مع الزمن من أجل
الحفاظ على المكتسبات و الانجازات السابقة و التي ساهمت بشكل كبير في
الوصول الى ما نحن عليه الآن بعد توفيق من الله سبحانه و تعالى.
انطلاقا مما سبق و اعتبارا لراهنية الموضوع، سيدور هذا التقرير حول
اشكالية رئيسية كالتالي:

الى أي حد نجحت الادارة الترايبية في تدبير حالة الطوارئ؟ و للاجابة عن
هذا التساؤل، لابد من بسط مجموعة من الاشكاليات الفرعية:

- ما المقصود بالادارة الترايبية ؟
- ما الاطار القانوني المنظم لرجال السلطة؟
- كيف ساهمت الادارة الترايبية في تدبير حالة الطوارئ؟
- ما هو الاطار القانوني المنظم لحالة الطوارئ؟
- ما هي أهم الاشكالات القانونية و العملية المرتبطة بالتدبير الترايبى؟

الفصل الأول : الإدارة الترايبية بالمغرب

إن الظرفية التي يعيشها المغرب، تفرض عليه كدولة رافعة لمجموعة من التحديات، أهمها إعادة النظر في إدارته التي تعد كمدخل أساسي لتحقيق التنمية، وتشكل الإدارة الترايبية الوسيلة القانونية والدستورية التي تستخدمها الدولة لتنفيذ برامجها و سياساتها، فهي جوهر كل بناء ونماء في كافة واجهات الحياة العامة والمناخ العام للتنمية المستدامة¹²، وبالتالي فهي تتموقع في صلب عمل الدولة، كما أن تطورها يخضع لطبيعة علاقتها بالمجتمع، ومدى قدرتها على أن يجعل منها أداة لخدمته. وعليه

¹² آمنة حطان، "أسس الإصلاح الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكسال، السنة الجامعية، 1222 1222، ص8 :

فالحديث عن الإدارة الترايبية ورهان تنفيذها و تنزيلها لمقتضيات الطوارئ الصحية يستلزم الوقوف عن الاطار القانوني المنظم لهيئاتها و موظفيها، ومن هنا فإن الإجابة عن الإشكالية المحورية لهذه الدراسة، تتطلب إلقاء نظرة على الجهاز الإداري التراب ،ومعظم النصوص القانونية المؤطرة له .

ورغم العديد من الإصلاحات التي حاولت السلطات العمومية القيام بها لتجاوز هذه الإختلالات التي تعاني منها الادارة الترايبية لاسيما في الشق المرتبط بالموارد البشرية ونخص بالذكر هنا رجال السلطة، فإنها لم تؤت أكلها، وذلك إما بسبب عدم شموليتها والإقتصار على بعض التعديلات الجزئية، أو بسبب غياب رؤية موحدة ومشاركة بسبب تدبير الموارد البشرية للادارة الترايبية لوزارة الداخلية بعيدا عن الاصلاح الشامل للوظيفة العمومية و تحديث الادارة،كل ذلك نتيجة لإكراهات الواقع السياسي و الاجتماعي أو تحت واقع الضغوط الخارجية.

من هذا المنطلق بات من الضروري التوجه نحو سياسة إصلاحية جذرية تروم تحديث الإدارة الترايبية وجعلها تستجيب لمتطلبات المواطن ليس فقط في ظل الكوارث و الجوائح بل في كا وقت و حين، ومواكبة التغيرات التي يعرفها العال ، لهذا أهتم الخطاب السياسي الرسمي بسياسة التحديث الإداري واتجه إلى وضع سياسات عامة تهم كل القطاعات، وانطلاقا مما سبق فإن معالجتنا لهذا الفصل سوف تتركز على طبيعة الادارة الترايبية

بالمغرب في (المبحث الأول) ثم بعد ذلك سنخرج في (المبحث الثاني) إلى الحديث عن واقع التدبير الترابي لحالة الطوارئ و التحديات المتصلة. تقوم الإدارة الترابية على مجموعة من الأسس تشكل في مجملها محور أساسي لتطوير الإدارة من أجل النهوض بالمهام المنوطة بها و المتمثلة أساسا في الحفاظ على الأمن و النظام العامين ، غير أن ذلك يحتاج إلى إطار قانوني كفيل بضبطه، وذلك وفق نظرة شمولية تدبيرية تأخذ بعين الاعتبار العوامل والتحويلات التي يشهدها المجتمع. وإذا كانت هيئة رجال الإدارة الترابية (المطلب الأول) تعتبر من المكونات الأساسية لهيكل هذه الإدارة، فإن مؤسسة الوالي باعتبارها رأس الإدارة الترابية على صعيد الجهة لا تقل أهمية، باعتباره إطارا مرجعيا وقانونيا لسياسة الدولة (المطلب الثاني)

المبحث الأول : الإطار القانوني للإدارة الترابية المغربية

المقصود بالإدارة الترابية مجموع ممثلي الإدارة المركزية لوزارة الداخلية في الجهات و العمالات و الأقاليم وكذا الجماعات منتيمين الى نظام خاص لموظفي الدولة تحت اسم هيئة رجال السلطة، وكذا متصرفي وزارة الداخلية.

المطلب الأول : تنظيم هيئة رجال السلطة:

من الصعب إعطاء تعريف محدد وقار لرجل السلطة، ذلك أن المصطلح يرتبط من جهة بممارسة السلطة التي تبقى ذات مفهوم نسبي يلفه بعض الغموض، ومن جهة ثانية بأدواره المهمة في الإدارة العمومية، هذه الأدوار التي تختلف وتتطور وتتشعب يوماً بعد يوم تبعاً لتغيير المفاهيم الإدارية والاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها تطورات الإستقلال، ليس هو التعريف الذي ينطبق عليه حالياً¹³.

وبالرجوع إلى التعريفات الواردة لدى بعض الباحثين المختصين في القانون الإداري نجد أن هناك تعريفان : تعريف ضيق الذي ينظر إلى معيار مما في السلطة كما يحددها القانون وجانب من النصوص القانونية التنظيمية المرتبطة بوضعية مما في رجل يقصد بها الموظفين « رجل السلطة » السلطة، ففي المفهوم الضيق يمكن القول بأن عبارة المنتمون على المستوى الإداري التسلسلي لوزارة الداخلية. 2 ورجل السلطة هو الذي يتوفر على إمتيازات عامة المخولة له لتستعمل القوة العمومية، ويتولى بتنسيق عمل الإدارات التقنية الأخرى، باعتباره الممثل المحوري للسلطة التنفيذية ضمن الحدود التاريخية للدوائر الإدارية. 3 غير أن هذا التعريف اعتبر ناقص في نظر بعض الباحثين والذين حاولوا إعطاء تعريف واسع لرجل السلطة، يجعل من هذا الأخير مفهوما لا يقتصر على ممثلي وزارة الداخلية التابعة للإدارة المركزية وعدم التركيز بل يتعداه إلى كل موظف مسؤول يتمتع بسلطات معينة تخولها له النصوص

¹³ بوبكر الجوهري : مؤسسة الوالي بين إشكالية الدسترة والتداخل الوظيفي"، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2012 / 2011

التشريعية والتنظيمية، كما هو الشأن بالنسبة للمثلي الوزارات على المستوى الإقليمي¹⁴. أنه من الخطأ الشائع قصرا إطلاق « عبد العزيز أشرفي » وعن هذا يرى الباحث رجل السلطة على الهيئة المعينة بظهير شريف والمنتمية لوزارة الداخلية مع مساءلتهم، بل يتسع إطلاق اللفظ على الميدان الإداري ليشمل ما تمت الإشارة إليه. وانطلاقا من هذا التوضيح الفقهي فعبارة رجل السلطة لا يجب أن تنطبق مبدئيا على ممثلي وزارة الداخلية، بل تعني كذلك رؤساء المصالح الخارجية للوزارات والسلطات الإدارية المركزية و اللامركزية، إن هذه الهيئات المنتخبة أصبحت اختصاصاتها في مجال الشرطة الإدارية واسعة وأكثر وضوحا بعد صدور الظهير الشريف 30 شتنبر 1976 ، ويمكن إعتبار أن هذا التعريف الواسع قد ميز بين ممثلي وزارة الداخلية باعتبارهم رجال السلطة معينين ورؤساء المجالس باعتبارهم سلطة منتخبة وعموما فرجل السلطة هو الموظف أو الشخص المسؤول الذي يتمتع بسلطات معينة تخوله له النصوص التشريعية، والتنظيمية والممارسة اليومية والممثل الجديد يعينه بظهير « جلاله الملك » للسلطة التنفيذية في غياب حدود ترابية محددة، وممثل ملكي شريف، ويكون هذا إمتداد للسلطة السياسية للدولة ووسيلة لتحقيق إختياراتها السياسية والإقتصادية والإجتماعية. وفي بحثنا هذا رجل السلطة هو الموظف الذي ينتمي إلى المستوى التسلسلي الإداري لوزير الداخلية، ومن صفة رجل السلطة لهذا النوع من الموظفين

¹⁴ عبد العزيز أشرفي " : العامل والمفهوم الجديد للسلطة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى،- 2003، ص: 2

يعود للمهام الحيوية المسندة إليهم، ولارتباطها الوثيق بالسلطة السياسية من حيث الإخلاص والولاء لها، ثم لتمييزهم عن باقي الموظفين من حيث طرائق إعدادهم وتكوينهم وتأهيلهم بالقيام بمهامهم. ويدخل ضمن الاختصاصات السلط التالية:

- سلطة التدخل العام وهي التي أهلتهم لتسميتهم برجال السلطة.
- سلطة التنسيق بين المصالح الخارجية في حدود الدائرة الترابية المكلفين بها.
- سلطة ممارسة بعض مهام الشرطة القضائية.
- سلطة تمثيل السلطة المركزية لدى الجماعات الترابية والمرتبطين بها¹⁵.

الفرع الأول : مسطرة توظيف و تعيين رجال السلطة

تحدث بوزارة الداخلية هيئة لرجال السلطة تضم أربعة أطر، ومنظمة باطار قانوني متمثل في الظهير الشريف رقم: 1-08-67 الصادر في 27 من رجب 1429 (31 يوليو 2008) في شأن هيئة رجال السلطة موزعة على الدرجات التالية :

- 1 - إطار العمال، ويضم درجة عامل ممتاز ودرجة عامل ؛
- 2 - إطار الباشوات، ويضم درجة باشا ممتاز ودرجة باشا ؛

¹⁵ سعيد جفري : التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب"، مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر الدار البيضاء، 2000

- 3 - إطار القواد، ويضم درجة قائد ممتاز ودرجة قائد ؛
4 - إطار خلفاء القواد، ويضم درجة خليفة قائد ممتاز ودرجة خليفة قائد من الدرجة الأولى ودرجة خليفة قائد من الدرجة الثانية.

يتولى رجال السلطة في درجة قائد باشا و عامل مهام وال أو عامل أو كاتب لعمالة أو إقليم أو وباشا أو رئيس دائرة أو رئيس منطقة حضرية أو قائد بالإدارة المركزية أو بالإدارة المحلية بوزارة الداخلية. ويباشر التعيين بهذه المهام والإعفاء منها، بمقتضى ظهير شريف، باقتراح من وزير الداخلية.

في حين يتولى رجال السلطة بدرجة خليفة قائد مهام خليفة قائد بالإدارة المركزية أو الترابية بوزارة الداخلية. وتباشر التعيينات بهذه المهام بموجب قرار لوزير الداخلية.

كما يمكن لرجال السلطة في إطار مسطرة الإلحاق كما هو منصوص عليها في المادة 23 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية سنة 1958، مزاولة مهام بقطاعات وزارية أخرى أو بمؤسسات عمومية، بحيث تعرف المناصب المالية عملية تحويل (MF) لملازمة الاطار أو الدرجة في ادارة اللاحق¹⁶ وهي العملية التي نادرا ما نرى لها مثيلا على أرض الواقع باعتبار الأجور التي يتقاضاها رجال السلطة و التي تتجاوز 12000 درهم صافية¹⁷، وهو أعلى أجر يمكن ان يتقاضاه موظف داخل

¹⁶ المكي السراجي، قانون المناصب المالية، الطبعة الثانية، سنة 2019

¹⁷ الموقع الإلكتروني اقطاع اصلاح الادارة بوزارة الاقتصاد و المالية : www.mmsp.gov.ma

الوظيفة العمومية مرتب في سام الأبحور رقم 11

الفرع الثاني: التوظيف والتعيين في الدرجات

تعرض اقتراحات التعيينات في مختلف درجات أطر العمال والباشوات والقواد على جلالة الملك من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وتتم التعيينات بموجب ظهير شريف في حين تفوض سلطة التعيين في درجات خلفاء القواد إلى وزير الداخلية.

❖ إطار العمال:

يتم التعيين في درجة عامل ممتاز من بين العمال الذين قضوا ست سنوات، على الأقل، من الخدمة الفعلية بهذه الصفة عن طريق الاختيار وبعد التقييد في جدول الترقى، ولا يمكن أن يتجاوز عدد العمال الممتازين والعمال 50 بالمائة من العدد الإجمالي لإطار الباشوات، في حين يتم التعيين في درجة عامل من بين الباشوات الممتازين الذين قضوا ست سنوات، على الأقل، من الخدمة الفعلية بهذه الصفة عن طريق الاختيار وبعد التقييد في جدول الترقى، وذلك في حدود المناصب المتوفرة. ويمكن كذلك أن يعين في درجة عامل الموظفون المرتبون على الأقل في سلم الأبحور رقم 11 أو المتوفرون على نفس التدرج الاستدلالي وعلى أقدمية عشر سنوات على الأقل بالإدارة وكذا الأشخاص من ذوي الكفاءة والخبرة البالغون من العمر 40 سنة على الأقل والحاصلون على دبلوم يؤهلهم للتوظيف في سلم الأبحور رقم 11 والمتوفرون على تجربة لا تقل

عن عشر سنوات بالقطاع العام أو الخاص.
حيث أنه تتم هذه التعيينات في حدود 20 بالمائة من مجموع المناصب
المالية المخصصة لهذه الدرجة. ولا يمكن أن يترتب عن هذه التعيينات
الإدماج في هذه الدرجة إلا بطلب من المعني بالأمر، وبعد قضاء ثلاث
سنوات على الأقل من الخدمة الفعلية بهذه الصفة وبعد الموافقة المسبقة
لوزير الداخلية. وتؤخذ هذه الفترة بعين الاعتبار في احتساب أقدمية
الخدمة من أجل الترقي والتقاعد.

وتجدر الإشارة الى أنه يمكن للمتصرفين الممتازين والمتصرفين شغل
الوظائف بالإدارة المركزية و الترابية لوزارة الداخلية ومن جهة أخرى
للمناصب التالية المحدثه و المخصصة لرجال السلطة طبقا للشروط
المحددة في الفصلين 19 و 20 من ظهير 1963 المنظم لهيئة متصرفي
وزارة الداخلية و يتعلق الأمر ب:

رئيس ديوان العامل.

رئيس المقاطعة الحضرية أو القروية.

رئيس الدائرة.

رئيس المصلحة الإقليمية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

الكاتب العام للإقليم أو العمالة.

عامل الإقليم أو العمالة

❖ إطار الباشوات

يتم التعيين في درجة باشا ممتاز من بين الباشوات الذين قضوا ست سنوات، على الأقل، من الخدمة الفعلية بهذه الصفة عن طريق الاختيار وبعد التقييد في جدول الترقى. ولا يمكن أن يتجاوز عدد الباشوات الممتازين والباشوات نسبة 50 بالمائة من العدد الإجمالي لإطار القواد.

يتم التعيين في درجة باشا من بين القواد الممتازين الذين قضوا ست سنوات، على الأقل، من الخدمة الفعلية بهذه الصفة عن طريق الاختيار وبعد التقييد في جدول الترقى.

ويمكن أن يعين في درجة باشا الموظفون المرتبون على الأقل في سلم الأجور رقم 11 أو المتوفرون على نفس التدرج الاستدلالي وعلى أقدمية خمس سنوات على الأقل بالإدارة، وكذا الأشخاص المتوفرون على تجربة لا تقل عن ثماني سنوات بالقطاع العام أو الخاص والحاصلون على دبلوم يؤهلهم للتوظيف في سلم الأجور رقم 11 والبالغون من العمر 35 سنة على الأقل، على ألا تتجاوز هذه النسبة 20 بالمائة من مجموع المناصب المالية المخصصة لهذه الدرجة. ولا يمكن أن يترتب عن هذا التعيين الإدماج في هذه الدرجة إلا بطلب من المعني بالأمر، وبعد قضاء ثلاث سنوات على الأقل من الخدمة الفعلية بهذه الصفة وبعد الموافقة المسبقة لوزير الداخلية. وتؤخذ هذه الفترة بعين الاعتبار في احتساب أقدمية الخدمة من أجل الترقى والتقاعد.

❖ إطار القواد

يتم التعيين في درجة قائد ممتاز من بين :

- الخريجين الحاصلين على دبلوم السلك العالي للمعهد الملكي للإدارة
الترابية؛

- القواد الذين قضوا ثماني سنوات، على الأقل، من الخدمة الفعلية بهذه
الصفة، وذلك عن طريق الاختيار بعد التقييد في جدول الترقى.
ولا يمكن أن يتجاوز عدد القواد الممتازين نسبة 50 بالمائة من العدد
الإجمالي للقواد.

يتم التعيين في درجة قائد من بين :

أ - الخريجين الحاصلين على دبلوم السلك العادي للمعهد الملكي للإدارة
الترابية ؛

ب - خلفاء القواد الممتازين الذين قضوا ست سنوات على الأقل من
الخدمة الفعلية بهذه الصفة، عن طريق الاختيار وبعد التقييد في جدول
الترقى، وذلك في حدود 15 بالمائة من عدد خلفاء القواد الممتازين
المتوفرين على شرط الأقدمية في هذه الدرجة ؛

ج - الموظفين المرتبين على الأقل في سلم الأجور رقم 11 أو المتوفرين
على نفس التدرج الاستدلالي وعلى أقدمية خمس سنوات على الأقل
بالإدارة وكذا الأشخاص الذين يتوفرون على تجربة لا تقل عن خمس
سنوات بالقطاع العام أو الخاص والحاصلين على دبلوم يؤهلهم للتوظيف
في سلم الأجور رقم 11 والبالغين من العمر 30 سنة على الأقل، وذلك في
حدود 20 بالمائة من مجموع المناصب المالية المخصصة لدرجة قائد.

ولا يمكن أن يترتب عن هذا التعيين الإدماج في هذه الدرجة إلا بطلب من المعني بالأمر، وبعد قضاء ثلاث سنوات على الأقل من الخدمة الفعلية بهذه الصفة وبعد الموافقة المسبقة لوزير الداخلية. وتؤخذ هذه الفترة بعين الاعتبار في احتساب أقدمية الخدمة من أجل الترقي والتقاعد.

❖ إطار خلفاء القواد

يوظف خلفاء القواد من الدرجة الثانية ويعينون من بين :

أ - المترشحين الحاصلين على شهادة الباكلوريا على الأقل والبالغين من العمر 25 سنة على الأقل ؛

ب - موظفي وزارة الداخلية المنتمين إلى إطار أو درجة مرتبين على الأقل في سلم الأجور رقم 8 والمتوفرين على أقدمية في الإدارة لا تقل عن خمس سنوات، وذلك باقتراح من الولاية والعمال ؛

ج - الأشخاص ذوي الخبرة والحاصلين على الأقل على دبلوم يؤهلهم للتوظيف في سلم الأجور رقم 8 والبالغين من العمر 25 سنة على الأقل، وذلك في حدود 20 بالمائة من مجموع المناصب المالية المخصصة لهذه الدرجة. غير أنه، لا يترتب عن هذا التعيين الإدماج في هذه الدرجة إلا بعد قضاء ثلاث سنوات على الأقل من الخدمة الفعلية بهذه الصفة، وتؤخذ هذه الفترة بعين الاعتبار في احتساب أقدمية الخدمة من أجل الترقي والتقاعد.

يعين خلفاء القواد من الدرجة الأولى من بين خلفاء القواد من الدرجة

الثانية الذين قضوا ست سنوات على الأقل من الخدمة الفعلية بهذه الصفة، وذلك عن طريق الاختيار وبعد التقييد في جدول الترقى. ولا يمكن أن يتجاوز عدد خلفاء القواد من الدرجة الأولى نسبة 40 بالمائة من العدد الإجمالي لدرجة خلفاء القواد من الدرجة الثانية. يعين خلفاء القواد الممتازون من بين خلفاء القواد من الدرجة الأولى الذين قضوا عشر سنوات على الأقل من الخدمة الفعلية بهذه الصفة، وذلك عن طريق الاختيار وبعد التقييد في جدول الترقى. ولا يمكن أن يتجاوز عدد خلفاء القواد الممتازين نسبة 40 بالمائة من العدد الإجمالي لدرجة خلفاء القواد من الدرجة الأولى.

المطلب الثاني : مؤسسة الوالى-العامل

الفرع الأول : وظيفة العامل:

إن التعيين في وظائف العمال يباشر بمقتضى ظهير شريف يصدر باقتراح من وزير الداخلية من بين المتصرفين من الطبقة الاستثنائية والطبقة الأولى بنسبة ثلاث وظائف من خمس (3/5) ومن بين الأشخاص المتوفرين على حنكة وخبرة أو المحرزين بعض الشهادات والبالغ سنهم ثلاثين سنة على الأقل، بنسبة وظيفتين من خمس (2/5) و فيما يتعلق بالتعيين في مناصب الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ورئيس الدائرة ورئيس المقاطعة الحضرية أو القروية ورئيس ديوان العامل يباشر بنفس الطريقة من بين المتصرفين والمتصرفين المساعدين بنسبة أربع وظائف

من خمس ومن بين الأشخاص المتوفرين على حنكة وخبرة أو المحرزين بعض الشهادات والبالغة سنهم خمسا وعشرين سنة على الأقل بنسبة وظيفة واحدة من خمس بحيث تخصص بمناصب العمال أرقاما استدلالية صافية تتراوح بين 700 و775 تبعا لتسلسل يحدد بموجب مرسوم كما هو مبين في الجدول الموالي في الفرع الثاني.

في حين يرجع المتصرف أو المتصرف المساعد المعفى من مهامه في السلطة حتما إلى الإدارة المركزية، وإذا لم يكن هناك أي منصب ميزاني شاغر فيعين زائدا على العدد بموجب قرار لوزير الداخلية يؤشر عليه وزير المالية ويجب أن تلغى الزيادة في العدد المحدثة بهذه الكيفية عند أول شغور يقع في السلك المعني بالأمر.

و ارتباطا، يمثل العمال السلطة التنفيذية بالأقاليم والعمالات فهم يسهرون على تطبيق القوانين والأنظمة ومقررات وتعليمات السلطة المركزية ويراقبون تحت سلطة الوزراء المختصين النشاط العام لموظفي الدولة كما ينفذون مقررات المجالس العمالية والإقليمية وينسقون أعمال المصالح الخارجية للوزارات ومكاتب الاستغلال والمؤسسات العمومية الأخرى ويعهد إلى العمال بالمحافظة على النظام ويشرفون بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية كما يقومون بمراقبة الجماعات المحلية ضمن حدود الاختصاصات المخولة إياهم يساعد العمال كاتب عام

ورئيس ديوان، ويشرف الكاتب العام تحت سلطة العامل على أعمال مصالح الإقليم أو العمالة وعلى الخصوص مصلحة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التي يساعده فيها رئيس مصلحة تابع لهيئة المتصرفين بوزارة الداخلية ويتولى الكاتب العام كذلك مساعدة العامل في قيامه بمهام التنسيق العام وإذا ما تغيب العامل أو عاقه عائق ناب عنه الكاتب العام في سائر اختصاصاته ما لم يصدر وزير الداخلية موقرا بخلاف ذلك

الفرع الثاني : وظيفة رئيس الدائرة:

يمثل رؤساء الدوائر السلطة التنفيذية في دائرة نفوذهم الترابي ويقومون تحت إشراف العامل بتنفيذ القوانين والأنظمة والمحافظة على النظام والأمن والهدوء كما يسهرون تحت سلطة العامل على إنكاء نشاط رؤساء المقاطعات الواقعة في حدود الدائرة ومراقبة أعمالهم وتناط بهم أيضا في دائرة هذه الحدود مهمة الإرشاد والتوفيق في جميع القضايا ذات المصلحة الجماعية أو ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات.

ويعهد اليهم كذلك ربط الصلة بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية الواقعة في الدائرة وبالسهر على التنسيق العملي للتدخلات التي يتطلبها تجهيز ترابهم وتهيئته ويساعدهم في ذلك تقني واحد أو عدة تقنيين في الأشغال القروية يمكن جعلهم رهن إشارة رؤساء المقاطعات والمجالس الجماعية المعنية بالأمر.

الفرع الثالث : رؤساء الملحقات الادارية:

إن رؤساء الملحقات الادارية (الباشوات والقواد) يمثلون في مقاطعاتهم السلطة التنفيذية ويمارسون في الجماعات الجاري عليها نفوذهم سلطات الأمن والنظام طبقا للتشريع المعمول به ويكلفون علاوة على ذلك تحت مراقبة رؤساء الدوائر بإرشاد ومساعدة المجالس الجماعية في مهامها الإدارية وفي تنفيذ أشغال التهيئة والتجهيز الجماعي ويتخذون في هذا الصدد جميع التدابير اللازمة ويمكن أن يساعدهم في هذه الوظيفة خليفة أو عدة خلفاء كما يمكن أن يقوم هؤلاء الخلفاء في حالة غياب أو توقيف أو أي مانع آخر بالنيابة عنهم في ممارسة جميع سلطاتهم

المطلب الثالث : الحقوق والواجبات

الفرع الأول: الحقوق

يتمتع رجال السلطة بحماية الدولة وفقا لمقتضيات القانون الجنائي والقوانين الخاصة الجاري بها العمل، مما قد يتعرضون إليه من تهديدات أو تهجمات أو إهانات أو سب أو قذف. وتضمن لهم الدولة التعويض عن الأضرار الجسدية التي يمكن أن يتعرضوا لها خلال أو بمناسبة مزاوله مهامهم والتي لا تشملها التشريعات المتعلقة بمعاشات الزمانة ورصيد الوفاة. وفي هذه الحالة، تحل الدولة محل الضحية في الحقوق والدعاوى ضد مرتكب الضرر.

هذه الفئة من الموظفين العموميين باستثناء الخليفة الذي يتمتع بصفة عون شرطة قضائية، لهم صفة ضابط شرطة قضائية طبقا لمقتضيات قانون المسطرة الجنائية. غير أنهم بالنظر لقربهم واحتكاكهم اليومي من المواطنين والمواطنين، يفضلون تسوية الأوضاع بطرق الدهاء والحنكة وضبط النفس بعيدا عن استعمال هذه الصفة كامتياز قضائي خول لهم، والتي تقتصر في الغالب على مجال بعض المخالفات والجناح؛ على الرغم من مطالبة المصالح المركزية وحثهم على ممارسة السلطة الضبطية.

الفقرة الثانية : الواجبات

تسري على رجال السلطة المقتضيات القانونية ذات الصلة، خاصة منها الفصول 14 و 15 و 16 و 17 من الظهير الشريف رقم 63-038-1 الصادر في 5 شوال 1382 (فاتح مارس 1963) وأحكام القانون رقم 36-04 المتعلق بالأحزاب السياسية وأحكام الظهير الشريف رقم 119-57 الصادر في 18 من ذي الحجة 1376 (16 يوليو 1957) حول النقابات المهنية.

- و بناء عليه يجب على رجال السلطة على وجه الخصوص :
- عدم الانتماء إلى حزب سياسي أو منظمة نقابية ؛
 - عدم الانقطاع عن العمل المتفق بشأنه ؛
 - القيام بمهامهم ولو خارج أوقات العمل العادية ؛
 - التزام الانضباط والتقيد بواجب التحفظ واحترام السر المهني ولو بعد

انتهاء مهامهم ؛

- الإقامة بالنفوذ الترابي الذي يزاولون به مهامهم ولأجل هذه الغاية يخول سكن وظيفي لرجال السلطة المزاولين لوظيفة أو مهمة بالإدارة المحلية أو بالإدارة المركزية. ويمكن لوزير الداخلية أن يمنح تراخيص استثنائية ومؤقتة للسكن خارج النفوذ الترابي.

في حين يمنع على رجال السلطة أن يمارسوا خارج مهامهم، ولو بصفة عرضية، أي نشاط مهني مقابل أجر أو بدونه كيفما كانت طبيعته. غير أنه، يمكن منح استثناءات فردية بموجب مقرر لوزير الداخلية أو السلطة المفوضة من لدنه، وذلك لضرورات التدريس أو البحث العلمي. ولا يشمل هذا المنع إنتاج المصنفات الأدبية أو العلمية أو الفنية. غير أنه لا يجوز لأصحابها أن يذكروا صفاتهم كرجال سلطة إلا بإذن من وزير الداخلية.

كما أنه يخضع رجال السلطة لحركية دورية ويعينون بمراكز قيادة مصنفة حسب المناطق. وتحدد قائمة مراكز القيادة التابعة لكل منطقة بقرار لوزير الداخلية. ويجب عليهم قبول المنصب الموكول إليهم، وفي حالة الرفض، يعتبرون في حالة ترك الوظيفة.

يجري تقييم كفاءة ومردودية وسلوك رجال السلطة سنويا، وفق معايير تحدد بنص تنظيمي ويخضعون طبقا للتشريع الجاري به العمل للتصريح الإجباري بممتلكاتهم وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في

التشريع المذكور ولأجل ذلك ت يتم العمل بقرار لوزير الداخلية بتعيين ممثلي الإدارة والموظفين المدعويين للاجتماع في حظيرة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة إزاء هيئة رجال السلطة¹⁸

الفرع الثالث : نظام الترقي والأجرة

يرقى رجال السلطة في الدرجة والرتبة بصفة مسترسلة. ويجب أن تتقيد كفايات الترقي في أن واحد بالتقييم والتنقيط المشار إليهما في المادة 15 ويحدد بالرسوم رقم 2-63-047 الصادر في 6 شوال 1382 (2 مارس 1963) بتحديد تدرج الأرقام الاستدلالية المخصصة لهيئة رجال السلطة ومتصرفي وزارة الداخلية واستثناء، يمكن لوزير الداخلية أن يقترح على جلالة الملك ترقية كل رجل سلطة تميز، بشكل خاص، بكفاءته المهنية واستقامته وتفانيه في القيام بواجبه،

و يبين الجدول التالي الأرقام الاستدلالية لمتصرفي وزارة الداخلية و كذا رجال السلطة¹⁹:

الترتيب التدرجي		الدرجات والمناصب
الأرقام	الأرقام الاستدلالية العادية	

18 قرار لوزير الداخلية رقم 3456.19 صادر في 2 ربيع الأول 1441 (31 أكتوبر 2019) بتغيير قرار وزير الداخلية رقم 1181.09 بتاريخ 16 من جادى الأولى 1430 (11 ماي 2009) بتعيين ممثلي الإدارة والموظفين المدعويين للاجتماع في حظيرة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة إزاء هيئة رجال السلطة

19 مرسوم رقم 2-63-047 الصادر في 6 شوال 1382 (2 مارس 1963) بتحديد تدرج الأرقام الاستدلالية المخصصة لهيئة رجال السلطة ومتصرفي وزارة الداخلية. (غير وتم العنوان بالمادة الأولى من المرسوم رقم 2-08-531 بتاريخ 24 شوال 1429 (24 أكتوبر 2008) : ج. ر. عدد 5677 بتاريخ 27 شوال 1429 (27 أكتوبر 2008) ص 3884 ويعمل به ابتداء من 31 يوليو 2008).

الاستدلالية الإستثنائية		
	975-1095	- العمال الممتازون
	870-975	- العمال
	810-870	- الباشوات الممتازون
	770-810	- الباشوات
	704-750	- القواد الممتازون
704	336-639	- القواد
	704-870	- المتصرفون الممتازون
704	336-639	- المتصرفون
564	275-512	- المتصرفون المساعدون
564	275-512	خلفاء القواد الممتازون
	235-438	خلفاء القواد من الدرجة الأولى
	207-373	خلفاء القواد من الدرجة الثانية

نسق الترقى		النقطة العددية (درجة القواد)	
سنتان	24	20-19.5-19	
سنتان وشهران	26	18.75-18.50	
سنتان وأربعة أشهر	28	18.25-18	
سنتان وستة أشهر	30	17.50	
سنتان وسبعة أشهر	31	17	
سنتان وثمانية أشهر	32	16.5	
سنتان وتسعة أشهر	33	16	
ثلاث سنوات	36	15.5	
ثلاث سنوات وثلاثة أشهر	39	15	
أربع سنوات	48	14.5	
النسق البطيء 0-10	النسق المتوسط 10-16	النسق السريع 16-20	الفئة والرتبة (درجة خليفة قائد)
- سنة واحدة	- سنة واحدة	- سنة واحدة	- من الرتبة الأولى إلى الثانية
- سنتان	- سنة واحدة	- سنة واحدة	- من الرتبة الثانية إلى الثالثة
- ثلاث سنوات	- سنتان	- سنتان	- من الرتبة الثالثة إلى الرابعة

- ثلاث سنوات	- سنتان	- سنتان	- من الرتبة الرابعة إلى الخامسة
- ثلاث سنوات	- سنتان	- سنتان	- من الرتبة الخامسة إلى السادسة
- أربع سنوات	- ثلاث سنوات	- ثلاث سنوات	- من الرتبة السادسة إلى السابعة
- أربع سنوات	- ثلاث سنوات	- ثلاث سنوات	- من الرتبة السابعة إلى الثامنة
- أربع سنوات	- أربع سنوات	- ثلاث سنوات	- من الرتبة الثامنة إلى التاسعة
- خمس سنوات	- أربع سنوات	- أربع سنوات	- من الرتبة التاسعة إلى العاشرة
- خمس سنوات	- أربع سنوات	- أربع سنوات	- من الرتبة العاشرة إلى الرتبة الإستثنائية

تتكون الأجرة من المرتب والتعويضات العائلية وغيرها من التعويضات والمكافآت والمنافع المحدثة بموجب النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

كما يخضع رجال السلطة لحركية دورية ويعينون بمراكز قيادة مصنفة حسب المناطق. وتحدد قائمة مراكز القيادة التابعة لكل منطقة بقرار لوزير

الداخلية. ويجب عليهم قبول المنصب الموكل إليهم، وفي حالة الرفض، يعتبرون في حالة ترك الوظيفة بحيث يجري تقييم كفاءة ومردودية وسلوك رجال السلطة سنويا، وفق معايير تحدد بنص تنظيمي. كما أنه تتم ترقية رجال السلطة في الدرجة والرتبة بصفة مسترسلة مع وحب مطابقة و احترام كفاءات الترقى فى أن واحد بالتقييم والتتقبط المشار إليهما فى المادة 15 من الظهير بمثابة قانون المنظم لهيئة رجال السلطة. و استثناء من الأحكام المعمول بها، يمكن لوزير الداخلية أن يقترح على الملك ترقية كل رجل سلطة تميز، بشكل خاص، بكفاءته المهنية واستقامته وتفانيه فى القيام بواجبه.

تتكون أجرة رجال السلطة من المرتب والتعويضات العائلية وغيرها من التعويضات والمكافآت والمنافع المحدثة بموجب النصوص التنظيمية الجارى بها العمل²⁰.

كما يحدد مرسوم رقم 532.08.2 صادر فى 24 من شوال 1429 24 أكتوبر 2008 بتحديد شروط الإدماج وإعادة ترتيب رجال السلطة وحب أحكام الظهير الشريف رقم 67.08.1 الصادر فى 27 من رجب 1429 31 يوليو 2008 فى شأن هيئة رجال السلطة، شروط وكفاءات إدماج وإعادة ترتيب رجال السلطة، وتبى فى طلبات الإدماج لجنة يحدد تأليفها وكفاءات سيرها بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير

²⁰ مرسوم رقم 533.08.2 صادر فى 24 من شوال 1429) 24 أكتوبر 2008) بتغيير المرسوم رقم 584.86.2 بتاريخ 24 من محرم 1407 29 سبتمبر 1986 بتحديد التعويضات وانافع احمولة للولاية والعمال.

الاقتصاد والمالية، على أن يتم الادمج الإدماج وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 3 من الظهير السالف الذكر.

المبحث الثاني : مؤسسة الوالي بين النص القانوني و الواقع

عرفت مؤسسة الوالي تطورا مهما موازاة مع التطورات والأحداث الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عرفتھا البلاد، باعتبارھا المؤسسة الأكثر احتكاكا بالمواطنين والصلة الوثيقة بالسلطة المركزية إلى درجة أنها أصبحت تشكل مرآة تعكس مستوى الإدارة العامة للبلاد، نظرا للحمولة السياسية التي تحملها وكذا حجم المهام الملقاة على عاتقها.

المطلب الأول : الإطار القانوني للتنظيم الترابي بالمغرب

يعتبر إحداث مؤسسة الجهة، ومن خلالها منصب الوالي في بداية الثمانينات من القرن الماضي كاستجابة من طرف الدولة لحل المشاكل التي كانت تتخبط في ظلها كبريات المدن والحوضر المغربية آنذاك، فنظرا للإنتفاضات التي عمت هذه الحواضر والناجمة عن تدهور الأوضاع الإجتماعية والسياسية وغياب حضور الدولة بكامل التراب المحلي، جاءت الولاية كوحدة إدارية جديدة تدخل في وحدات التركيز الإداري كأسلوب لمعالجة تلك القضايا والمشاكل بهذه المدن، حيث يتم تقسيم المدن الكبرى إلى عدة عمالات لتسهيل ضبط المجال ومراقبته وتجسيد حضور الدولة به، وهو ما جاء بإحداث الولاية كإطار ترابي

يترأسه الوالي ليضمن التنسيق الأمثل بين مختلف المكونات المشكلة للولاية.

الفرع الأول : مؤسسة الوالي:

ومنذ إحداث مؤسسة الوالي أصبح هذا المنصب يحضى بأهمية كبيرة نظرا للمهام والوظائف التي أسندت إليه، ونظرا لتواجد الوالي على رأس هرم رجال السلطة المحلية وزاد من هذه الأهمية تلك الصورة التي كونها المواطن المغربي عن الوالي كمثل للمخزن المركزي تمتد سلطته المؤسساتية لتشمل كل شيء فهو المؤتمر على سلطة الدولة.²¹

إلا أن الفراغ القانوني الذي لازم مؤسسة الوالي منذ نشأتها وقف حائلا دون تحقيق هذه المؤسسة للأهداف المرجوة منها على الوجه الأمثل، فغياب نص قانوني يوضح اختصاصات الوالي ومجالات تدخله صعب من مهمته التنسيقية التي يستمدّها من التوجيهات الملكية ومن وزارة الداخلية، وكذا وجود مؤسسة أخرى تعمل معه في نفس المجال وهي مؤسسة العامل، ما زاد من صعوبة المهام الملقاة على عاتق الوالي نظرا لكون اختصاصات ووظائف العامل منصوص عليها في الدستور²² عكس مؤسسة الوالي التي ظلت غير دستورية بالرغم من توالي تعديلات دستوريين بعد إحداثها.

²¹ محمد الفتوح : والي الولاية بين المركزية واللامركزية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية-

الحقوق الدار البيضاء، 1997، ص27

²² الفصل 105 من الدستور

إلا أن مؤسسة الوالي ستعرف تحولات هامة، خصوصا مع القانون 47.96 الذي ربط الوالي بالجهة عوض الولاية، وأيضا الرسالة الملكية إلى الوزير الأول حول التدبير اللامركز للإستثمار التي جسدت المهام الإقتصادية الجديدة الموكولة للوالي على الصعيد الجهوي باعتباره المخاطب الوحيد في الجوانب الإستثمارية.

هذا التحول الذي طرأ على مهام ووظائف مؤسسة الوالي سوف يتأكد مع الإصلاحات الدستورية الجديدة لسنة 2011 ، حيث تم التنصيب لأول مرة على مؤسسة الوالي دستوريا وتم ربطها بالجهة التي أصبحت أداة أساسية في تفعيل سياسات اللامركزية واللامركز خصوصا بعد مأسسة نظام والي الجهة 2 ، ويتأكد هذا أيضا مع القوانين التنظيمية الجديدة (القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات) الذي حدد بعض الإختصاصات والمهام المنوطة بالولاية.

وعلى العموم جاء إختيارنا للبحث في هذا المبحث في مؤسسة الوالي على ضوء المستجدات الدستورية والقانونية بدافع البحث العلمي والخوض في تجربة البحث في موضوع يعرف بقلة الأبحاث والدراسات حوله بالرغم من المركز المهم الذي تحتله مؤسسة الوالي في التنظيم الإداري الترابي المغربي، وفي معرض إنجازنا لهذا البحث المتواضع، فرض علينا التنوع المنهجي، نظرا لأهمية الموضوع وصعوبته أيضا، حيث اعتمدنا أولا على المنهج التاريخي للوقوف على تطور التنظيم الإداري الترابي سواء قبل الحماية وأثناءها أو بعدها، باعتبار أن التنظيم

الإداري الترابي المغربي تأثر بإكراهات التاريخ التي عرفها المغرب
عموما، ثم على المنهج الاستقرائي والوصفي ثانيا للوقوف على الموقع
الذي يحتله الوالي ضمن الإصلاحات الدستورية والقانونية الجديدة،
وأیضا الوقوف على المهام والوظائف المنوطة بمؤسسة الوالي على
الصعيد الجهوي و الترابي في ارتباط مع تدبير حالة الطوارئ.

وعموما للإحاطة أكثر بموقع مؤسسة الوالي في التنظيم الإداري الترابي
المغربي، لابد من دراسة السياق التاريخي للتنظيم الإداري الترابي، وكذا
السياق القانوني لمؤسسة الوالي وبعد ذلك سوف يتم التطرق لمفهوم هذه
المؤسسة يوجد على رأس هرم رجال السلطة على الصعيد المحلي.

إن التنظيم الإداري الترابي بالمغرب ليس وليد اليوم، بل هو يعود إلى
تاريخ عتيق، فمعظم السلالات المتعاقبة على حكمه عمدت إلى تقسيمه إلى
وحدات ترابية²³، بهدف التحكم في المجال وبسط الأمن وسيادة سلطة
المخزن، حيث كان هذا الأخير يعين على رأس هذه الوحدات ممثلين له،
كخليفة السلطان والباشا والقائد... إلا أنه وبمجيء الحماية سيخضع هذا
النظام للتأثير الأجنبي خاصة من خلال في الأدوار الفعلية لتدبير شؤون
البلاد دون الإلغاء المعتمد لهياكل «رجال الحماية» المخزن السلطاني
، حيث تم تقسيم التراب المغربي إلى مناطق عسكرية عين على رأسها
ضباط عسكريين، كمرحلة أولى، ثم إعتدوا تقسيما ثانيا، حيث تم تقسيم
التراب المغربي إلى مناطق مدنية عين على رأسها حكام مدنيون، هذا

²³ عبد الكريم يحيى: تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية"، المجلة المغربية للإدارة-
المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات جامعية، عدد 84 ، الطبعة الأولى، 2010 ، ص 57

الأسلوب الأخير يعتبر هو مؤسس النواة الأولى لنظام إداري حديث . وهكذا فبعد حصول المغرب على استقلاله، وجد النظام الإداري المغربي نفسه أمام إزدواجية في تنظيمه الإداري، نظام إداري مخزني عتيق، ونظام إداري من مخلفات فترة الاستعمار.

إلا أن المغرب إستطاع التكيف مع النظامين معا، بما يضمن مصالحه السياسية والإدارية ويخدم النظام الإداري الذي يريجه، ليبدأ المغرب مسلسل تطوير نظامه الإداري منذ السنوات الأولى للإستقلال ومازال إلى اليوم.

الفقرة الأولى : مرحلة ما قبل الحماية وخلال عهد الحماية:

خلال هذه الفترة من تاريخ المغرب التي يمكن وصفها بالعصيبة، عرف المغرب أوضاعا سياسية وإقتصادية وإجتماعية مزرية، تميزت في بادئ الأمر بالصعوبات التي واجهت المخزن في بسط سيطرته على كامل التراب المغربي، لتتوالى الصعوبات بعد ذلك مع رضوخ المغرب تحت سلطة الحماية.

أولا : مرحلة ما قبل الحماية:

خلال هذه الفترة لم يكن مجمل التراب المغربي خاضعا للسلطة الفعلية للسلطان، حيث انطبعت هذه الفترة وخاصة على مستوى البنيات والتنظيمات الإدارية بخاصيتين أساسيتين، تميزت الأولى بتركيز السلطة

في شخص السلطان وتبعية أعوان المخزن²⁴، أما الثانية فتميزت بحضور السلطة الروحية للسلطان فقط، وذلك فيما كان يعرف ببلادالسيبية. في بلاد المخزن:

في هذا المجال كانت الإدارة المركزية التي تمثل سلطة المخزن، ممثلة علىالمستوى الجهوي بهيئة من رجال السلطة 1 ، تتكون من خليفة السلطان الذي يمثل أعلمنصب في الجهاز الإداري الترابي، ومن الباشا 2 الذي كان يمثل أهم سلطة جهوية بحكمالسلطات التي كانت تستند إليه، ومن القائد الذي كان يمثل السلطة المركزية على مستوىالقبيلة التي يعين قائدا عليها.

أ خليفة السلطان- :

كان ينوب عن السلطان في إدارة شؤون المنطقة المعين على رأسها، حيث كان يتم تعيينه من قبل السلطان على أحد الأقاليم، وغالبا ما يكون من أحد أبناء أو إخوة أو أقارب السلطان، وبمقتضى هذا التعيين يصبح الممثل الرئيسي للسلطان من الناحيةالرمزية والإدارية والعسكرية، وكان يجسد التواجد الرمزي والروحي للسلطان بينالسكان، فكان يؤم المصلين يوم الجمعة، ويرأس الإحتفالات الدينية المقامة بمناسبةالأعياد الدينية الإسلامية، وكان على إتصال دائم بالعلماء والأعيان الذين كانوا يكونونهيئة إستشارية أو مجلس إستشاري، كما كان بمثابة قاضي عسكري يتدخل لفضالنزاعات والخلافات التي قد تحدث بين ممثلي المخزن

²⁴ سعيد الجفري" : رجال السلطة"، مكتبة الرشد سطات، الطبعة الأولى 2014 - ، ص 14 :

المركزي، بأمر من السلطان، وكان يعين أحيانا قواد على الوحدات العسكرية التي كانت تابعة له.

ب الباشا- 25:

كان يعتبر ممثلاً للسلطان، وقد عرفت هذه المؤسسة في عهد العلويين علمستوى المدن والحوضر، حيث اعتبر الباشا حاكماً للمدينة وأرفع شخصية فيها، يعينها السلطان ويعزله باعتباره مجرد أحد كبار أعوان السلطان، ومن ثم أسندت له مهمة تمثيلاً لسلطة المركزية يتأمر بأمرها ويخضع لسلطتها، حيث كان يسهر على حفظ الأمن والنظام والأوضاع العامة في المدينة، كما كان يسهر على تطبيق الظواهر الشريفة وأوامر وتوجيهات المخزن المركزي إلى جانب ممارسته للسلطة التنظيمية في كلالميادين التي تهم المدينة، بتفويض من السلطان، علاوة على الفصل في المنازعات ذات الطابع الجنائي والتجاري.

ج القائد- :

كان يعتبر من أعوان المخزن وممثلاً للسلطان على الصعيد القبلي، حيث كان يعين على رأس قبيلة أو مجموعة من القبائل، وكان يتم اختياره من العائلات ذات النفوذ، وأنيطت به مهمة ضبط الأمن وجمع الضرائب، وتنفيذ الأحكام، بالإضافة إلى مهام أسندت له في المجال الجنائي.

في بلاد السببية:

²⁵ ظهرت تسمية الباشا في عهد السعديين، وهي تسمية من أصل تركي، وتعني القائد العسكري في أحد الأقاليم النائية الخاضعة للنظام العسكري على شكل باشوات، وكان الباشا ممثلاً للسلطان، أما بالنسبة للأقاليم المدنية فكان يحكمها أبناء السلطان أو رجال يخضعون بتقته، حيث كانوا يعينون بظهير سلطاني يخول لهم ممارسة السلطة بتفويض من السلطان.

كما سبق ذكره فإن هذه المناطق لم تكن تعترف بالتواجد والسلطة الزمنية للسلطان، إلا أنها كانت تعرف بالتواجد الديني والروحي للسلطان، لذلك كانت التنظيمات الإدارية في هذه المناطق مغايرة تماما لتلك السائدة في المناطق الخاضعة فعليا لسلطة المخزن، وتميزت هذه المناطق الغير خاضعة لسلطة المخزن بحضور قوي للتجمعات السلالية مثل القبائل والقحادات والدواوير، وشيوع الحكم والتدبير العرفي، حيث كانت هذه القبائل تحكم نفسها بنفسها جريا على الأعراف والتقاليد الموروثة تحتل أعلى رتبة في هرم التنظيمات القبلية، مؤلفة من أعيان « الجماعة » وكانت منتخبتين يديرون شؤونها المحلية بنوع من الاستقلال.

جهازا تنفيذيا في عدة مجالات (حل الخلافات والنزاعات « الجماعة » وتعتبر لتنظيم استعمال الماء، تدبير الملك العام، إعلان الحرب)... وكانت تعين عضوا منفذا أمغار « لمدة سنة يسمى ، تختلف سلطته حسب أهمية التفويض الذي أسندته إليه وتبعا لنفوذه الشخصي « الجماعة. » ويلاحظ من خلال هذه التنظيمات القبلية أن الحياة الإجتماعية بهذه المناطق كانت تتميز بنوع من الإستقلال الذاتي في تدبير شؤونها، بشكل أقرب إلى الديمقراطية المحلية ، رغم قيامها على الأعراف والتقاليد المحلية، وهو الشيء الذي تؤكد أغلب الدراسات التاريخية بأن الأمازيغ شكلوا عبر التاريخ جمهوريات مستقلة تركز على النظام القبلي الذي يتسم من الوجهة السياسية بروح من الديمقراطية القائمة على حكم العرف، حيث لا حكم ولا قرار إلا للجماعة وليس لحكم الفرد.

واستمرت الأحوال على هذا الحال إلى حدود سنة 1912 ، حيث سيعرف المشهدالسياسي والإداري المغربي تطورا كبيرا، وذلك بتوقيع معاهدة الحماية مع السلطات الفرنسية بتاريخ 30 مارس 1912 ، ومعاهدة مدريد يوم 27 نونبر من نفس السنة 7 ،ليعرف النظام الإداري المغربي خلال هذه الفترة تغييرات جذرية، بالتشريعات والقوانينوالتقسيمات الجديدة للتراب المغربي، التي اعتمدها سلطات الحماية بهدف السيطرة التامة والمباشرة على المغرب.

ثانيا : مرحلة الحماية:

خلال هذه الفترة وكما هو معلوم، قسم المغرب إلى مناطق خاضعة للحماية الفرنسية، وأخرى خاضعة للحماية الإسبانية. أ الجهات العسكرية- :

اعتمدت السلطات الفرنسية على وضع تنظيم إداري بأسلوب عسكري بغية تسهيلات السيطرة على هذه المناطق والجهات، وكذا تشديد المراقبة الإدارية والترابية على كالأجزائها خوفا من ردود أفعال الساكنة اتجاه سلطات الاستعمار، حيث تم تعيين ضباط سامين على رأس كل جهة من هذه الجهات، غالبا ما يكون هؤلاء الضباط برتبة جنرال، خاضعين لسلطة المقيم العام.

واعتبر هؤلاء الضباط أو الجنرالات بمثابة رؤساء لهذه الجهات، يقومون بدور الوساطة بين المقيم العام والسكان. كما كانوا يسهرون على تطبيق وتنفيذ القوانين والقرارات الصادرة عن السلطة المركزية، في إطار الحفاظ

على الأمن. كما كان لهما الحق في مراقبة الأعوان والموظفين الفرنسيين العاملين على مراقبة موظفي المخزن السلطاني. هذا وبعد تمكن السلطات الفرنسية من بسط سيطرتها على كامل المناطق الخاضعة لحمايتها، بدأت هذه الجهات العسكرية تتحول تدريجيا إلى إطار إداري مدني.

ب الجهات المدنية- :

بدأ العمل على إحداث النواحي 5 أو الجهات المدنية سنة 1916 ، حيث أحدثت جهة الرباط والدار البيضاء وفق قرار المقيم العام الصادر في 27 مارس 1919 ، ثم جهة وجدة بالقرار الصادر في 22 دجنبر 1919 ، وهكذا حيث كانت تخضع هذه الجهات أو المناطق لسلطة المراقب المدني الذي أنيطت به مسؤولية تنفيذ القوانين والقرارات المركزية، والسهر على حسن سير الإدارة المحلية بالتنسيق مع المصالح الخارجية، وكذا الربط بين المقيم العام والسكان، وإعداد التقارير عن تحركات السكان وكل ما يتعلق بمنطقته سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، كما كان يمارس رقابة على أعوان المخزن السلطاني (الباشا القائد) ... وجميع موظفي المنطقة بمن فيهم الفرنسيين واليهود.

وهكذا لم يبقى لممثلي وأعوان المخزن السلطاني بهذه المناطق إلا أدوار شرفية، حيث لم تكن تصبح قراراتهم نافذة إلا بعد تصديق المراقب المدني عليها، أي أنه بالرغم من إحتفاظ سلطات الحماية الفرنسية بالبنية الإدارية المخزنية، إلا أنها لم تمنحها إلا أدوار شرفية.

هذا ما كان عليه الحال بالمناطق الخاضعة للحماية الفرنسية. أما بالنسبة لتلك المناطق التي كانت خاضعة للحماية الإسبانية، فقد عرفت تنظيمات إدارية مغايرة، خاصة بالنسبة للمنطقة الشمالية أو ما يعرف بالريف.

الفقرة الثانية : مرحلة ما بعد الاستقلال:

بعد حصول المغرب على إستقلاله، ونظرا للظروف السياسية والاجتماعية التي عاشتها إبان الإستقلال، حاول إعادة هيكلة نظامه الإداري عموما والمحلي خاصة، بغية ضبط المجال وبسط الأمن على كافة التراب الوطني المغربي، وذلك وفق ما يخدم مصالح نظامه السياسي ويتمشى مع النظام الإداري الذي يريجه.

وهكذا سعى المغرب إلى تركيز سلطة إدارية محلية وإقليمية تعتبر ممثلة للسلطة المركزية، على أساس تقطيع ترابي هدفه بسط الأمن وإحكام سيطرة السلطة المركزية أو المخزن على كامل التراب الوطني، وملئ الفراغ الذي ينجم عن تخلي موظفي سلطات الحماية عن وظائفهم ومحاولة تعويضهم بأطر مغربية لضمان استمرار النشاطات المرفقية، والتأسيس لنظام إداري ترابي موحد غير ممرکز يعم كافة تراب المملكة. ويعتبر أول عمل تشريعي أسس لتقسيم ترابي للمغرب ما بعد الإستقلال وبناء نظام إداري محلي يتكون من رجال سلطة يمثلون السلطة المركزية على المستوى المحلي. وهذا ما جاء به ظهير 16 دجنبر 1955 الذي قسم المغرب إلى ثلاثة عشر ناحية وعماليتين هما الدار البيضاء والرباط. حيث جاء في الفصل الرابع من هذا الظهير أن كل ناحية بالإضافة إلى عماليتين

الرباط والدار البيضاء ستوضع تحت إشراف موظف سام يسمى "ماملا"²⁶. وسيوضح مع صدور ظهير 2 دجنبر 1959 المتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة ، أن المغرب عازم على تبني نظام إداري لامركزي حيث اعتبر هذا الظهير محطة لتجسد قواعد اللامركزية الإدارية على أرض الواقع. وقد شكلت اللامركزية وسيلة مهمة في يد السلطة المركزية لضبط المجال الترابي، والحكم فيه عن طريق ممثليها المحليين المتمثلين في هيئة رجال السلطة. هذه الصفة التمثيلية، لرجال السلطة المحلية للدولة المركزية على المستوى المحلي، سوف تعزز ترسانة قانونية تجعل من رجال السلطة هم أصحاب القرار على المستوى المحلي. فبعدما كان ظهير 16 دجنبر 1955 ، وظهير 2 دجنبر 1959 ينظم هيئة رجال السلطة على رأس العمالات والأقاليم من خلال مؤسسة العامل. جاء ظهير فاتح مارس 1963 الخاص للمتصرفين بوزارة الداخلية، الذي يشكل الإطار القانوني والمرجعي لتنظيم شؤون هذه الهيئة على أكثر من مستوى وجعل منها إطارا إداريا تابعا لوزارة الداخلية مما يتيح لهذه الهيئة صلاحيات قانونية تمكنها من القيام بالمهام المنوطة بها.

وهذا الوضع جعل من العامل رأس هيئة رجال السلطة المحلية، وبالتالي السلطة الإدارية العليا على المستوى الترابي والإقليمي، إلا أن هيئة رجال السلطة ستعرف إضافة إطار جديد لها، مع التقسيم الذي هم مدينة الدار البيضاء أنفا. ومع جعل الجهة جماعة محلية مع دستور 1992 عامل «

²⁶ عبد العزيز أشرفي: "العامل والمفهوم الجديد للسلطة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003

بالوالي « ، أنيطت للعمالة أو الإقليم مركز الجهة مهمة السهر على إدارتها، حيث كانت تنظيم وضعيتها بالنظام الأساسي للمتصرفين بوزارة الداخلية.

وجاء دستور 2011 ، الذي منح الجهة مركز الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، وسيصبح الوالي عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، أعلى سلطة إدارية على المستوى الجهوي، وباعتباره ممثلاً للدولة على المستوى الترابي أو الجهوي، ستمنح لها العديد من الصلاحيات والإختصاصات، إلى جانب تقليص بعضها لفائدة المجالس التداولية سواء على مستوى الجهة أو العمالات والأقاليم أو الجماعات الأخرى، في سعي المشرع المغربي إلى تحقيق الديمقراطية المحلية، فرغم الحركية القانونية التي واكبتها المركزية، فإن الواقع يقر بعجزها عن بلوغ الهدف الأساسي من تبني هذه الآلة أو الأسلوب الإداري وهو تحقيق الديمقراطية المحلية. إذ أن الممارسة العلمية تعرف اختلالات كبيرة، لأن الإصلاحات التي بوشرت كانت تتم بمنظور بيروقراطي ولم تصلح في تحفيز السكان المحليين ودفعهم للمشاركة بفعالية في تسيير الشأن المحلي.

الفرع الثاني : الوالي كرجل سلطة:

يعتبر الوالي رجل سلطة على الصعيد المحلي، ونظراً للأهمية التي يكتسبها رجل السلطة في تدبير الشأن المحلي، وباعتباره ممثل للسلطة المركزية عموماً يعمل على تأويل نواياها ومقاصدها والتعبير عنها في

عين المكان، وبالوقوف على المكانة التي يحتلها داخل التنظيم الإداري المغربي على أساس إرتباطه الوثيق بوزارة الداخلية التي تشكل محور أساسي داخل الإدارة الترابية للمملكة.

وبالإضافة إلى كونه شكل على مر تاريخ الدولة المغربية العصبية الإدارية المركزية داخل الوحدات الترابية، والعين التي تراقب ما في الدولة بمجموع التراب الوطني، فإنه يفرض علينا التوقف قليلا عند مدلول كلمة والي كرجل السلطة، والتحديد المفاهيمي لوالي الولاية.

الفقرة الأولى : تعريف الوالي:

رجع على لسان العرب قولهم الوالي : فالوالي والي البلاد، المتسلط عليه - حاكمه، والولاية جمع ولايات. الخطة والإمارة والسلطان، البلاد التي يتسلط عليها الوالي، وعليه فالوالي هو- الشخص المتسلط على البلاد وهو حاكمه، والزاوية هي البلاد التي يتسلط عليها الوالي.

مفهوم ارتبط دوما بالولاية مما يفيد بأن منصبه سياسي « - فالوالي » وتبعاً لذلك قبل أن يكون إداري، حيث يقوم بتسيير وتنسيق شؤون الدولة على المستوى اللامركزي في الإدارة المغربية.

تشكل النواة الأولى التي يبنى عليها « للوالي » ويتضح منه أن المهمة التنسيقية نشاطه في الجماعات الترابية المكونة لإطار الولاية، باعتباره ممثل لرئيس الحكومة والدولة الذي فوض له وظيفة الشؤون المحلية إلى جانب العمال، حيث منحت للوالي سلطة التنسيق الإداري للأنشطة ذات

الطبيعة المشتركة في منطقة حضرية وفق ظهير تزكية أو تعيين. 1 وعلى الرغم من أن الوالي يعين بظهير، فإن إختصاصاته محددة طبقا لدستور 2011، وهي مساعدة رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية لتنفيذ المخططات والبرامج التنموية. ويعود تاريخ إحداث هذا المنحى إلى سنة 1981 حين قسمت الدار البيضاء إلى خمس عمالات على رأس كل منها عامل، وأسند إلى أحدهم، وهو عامل الدار البيضاء أنفا، صفة والي الدار البيضاء الكبرى مهمة التنسيق بين هذه العمالات والإشراف على مصالحها المشتركة. إن صفة الوالي تطلق على رجل السلطة الذي يوجد على رأس الولاية، وذلك من أجل التنسيق ما بين عمال العمالات والأقاليم المنخرطين تحت الولاية، بالإضافة إلى دوره في تسيير وتدبير عمالة معينة داخل الولاية المسؤول عنها. 3 وهذا ما يبين الترابط بين مفهوم العامل والوالي، لكن مفهوم الوالي يبقى مفهوما معقدا غير محدد نظرا لعدم وجود نص قانوني خاص بالوالي وطرق عمله وإختصاصاته الواضحة بنص قانوني. أصبحت موجودة بحكم أمر الواقع ونظرا للتقسيمات « مؤسسة الوالي » إلا أنوالي « الجهوية التي عرفتها المملكة، وأخيرها التقسيم الجهوي الأخير والذي أفرز محل والي الولاية، وهو التقسيم الجهوي الأخير الذي حدد عدد الجهات إلى « الجهة 12 جهة 5 في التزكية التي تمنحها السلطة العليا لها » مؤسسة الوالي. « وتكتمل أهمية القانون لا يشترط مواصفات معينة بخصوص المؤهلات أو غير ذلك في من يتولى منصب الوالي، وبالتالي تبقى السلطة تملك سلطة واسعة

لاختيار من تراه مناسبة لهذه شكلت أداة « مؤسسة الوالي » الوظيفة ذات الطابع السياسي بأبعاد إدارية واجتماعية لإذن عاملة في يد السلطة لضمان الإستقرار السياسي وفرض سلطتها على كافة التراب الوطني، وذلك من خلال الوظائف التي يقوم بها الوالي داخل الولاية كتوجيه لنوايا ومقاصد السلطة، دون التقيد بالقوانين أو عرقلة منها، كما هو الأمر مع مؤسسة العامل «و « مؤسسة الوالي » وفي الأخير يمكننا القول أن هناك تشابه بين على المستوى الوظيفي باعتبارهما يهتمان بالدولة على المستوى المحلي « . العامل بالنظر إلى الصفة نجد أنهما مختلفان، فالعامل مؤسسة ذات طابع دستوري ابتداء من سنة 1962 وذلك من خلال الفصل 95 ، ومقننة وفق القوانين الجاري بها العمل، واختصاصاته محددة (ظهير 15 فبراير) 1977 ووضعتها القانونية منظمة (ظهير 31 يوليوز 2008 وبالرغم من مرور أزيد من ثلاثة عقود على « مؤسسة الوالي .) « بينما نشأتها لا تستند على ممارسة مهامها سوى على بعض المقتضيات القانونية الخاصة، هو ممثل الدولة على « الوالي » وتبقى خاضعة لتعليمات السلطة المركزية، ويبقى مستوى الجهات.

الفقرة الثانية : مؤسسة الوالي بين الولاية و الجهة:

لقد تم إحداث قطاع الولاية في الثمانينات من القرن الماضي لأسباب وأبعاد سياسية وإقتصادية وأمنية نتيجة لاضطرابات التي عرفت المدن المغربية خلال تلك الفترة، وذلك يفيد تحقيق تنمية متكاملة من خلال توحيد الفاعلين على المستوى المحلي، والعمل على تقريب الإدارة من

المواطنين، إلا أن هذه المؤسسة ظلت تعاني من فراغ طيلة هذه السنين حتى جاء القانون التنظيمي للعمالات 96.47 الذي عمل على ربطها بالجهات التي أصبحت أداة فعالة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أولا : مفهوم الولاية:

عرف المغرب انطلاقا من سنة 1981 نمط جديد من الوحدات الترابية الخاصة لعدم التركيز الإداري لينضاف إلى الأنماط الأخرى المشكلة للتنظيم الإداري للمملكة ويتجلى فيما يعرف بالولاية. والولاية هي كل تجمع حضاري وقرروي تدير شؤونه عمالتين أو إقليمين أو إقليم، تنسق فيما بينها العمالة مقر الولاية.

ويرجع تاريخ إحداث هذه الوحدة الترابية (أي الولاية) إلى التقسيم الإداري الذي عرفته عمالة الدار البيضاء حيث أصبحت تسمى ولاية الدار البيضاء الكبرى، وولاية الرباط سلا بمقتضى مرسوم 11 - فبراير 1983. وكانت الغاية من إحداث هذه الوحدات الترابية هو تقريب الخدمة من المواطنين والدفع بعجلة التنمية الاقتصادية. وعليه فإن هذه التجربة المثمرة لنظام الولاية بالدار البيضاء الكبرى والرباط سلا أدخل أملا في التنظيم الإداري على نظام العمالة الواحدة واستبداله بنظام الولاية فيالمدن: فاس، مكناس، مراكش، وجدة، أكادير، تطوان، العيون، طنجة، وانسجاما مع مرسوم الصادر في 17 غشت 1997 المحدد لعدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها. 3 والقانون المتعلق بتنظيم الجهات 47.96

غير المشروع نظام الولاية بواسطة مرسوم دجنبر 1998 ، المتعلق بالتقسيم الإداري عن طريق التطورات والتعديلات التيلحقت الظهير الشريف رقم 1.59.357 بشأن التقسيم الإداري للمملكة 2 (دجنبر 1959 ولاسيما المرسوم رقم 2.09.319 بتاريخ 11 يونيو 2009 ، أضحت المملكة مقسمة إلى ستة عشر جهة وسبعة عشرة ولايات، وكل ولاية صارت تشمل جهة من جهات المملكة.

لكن المغرب عرف تقسيما ترابيا جديدا قلص من عدد جهات المملكة لتنتقل من 16 إلى 12 جهة. وذلك وفقا للمرسوم 2.15.40 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015 والذي حدد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها. وقد نشر المرسوم في الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 5 مارس 2015 فولاية الجهة جاءت نتيجة لإدماج عدد من الأقاليم والعمالات المتقاربة جغرافيا واقتصاديا واجتماعيا مع إحتفاظ كل عمالة أو إقليم بصفاتها كوحدة لعدم التركيز. وهذا الإندماج منه التكامل بين مختلف العمالات والأقاليم وضمان تنسيق جيد لأعمالها النوعية والعامة.

وعرف عدد الولايات تناميا مع تنامي عدد الحواضر الكبرى إلى عمالات، وبالارتقاء بالدوائر إلى أقاليم نتيجة توسعها العمراني ونموها الديمغرافي من أجل التحكم في نمو المدن الكبرى بدون التأثير على انسجامها معها واحترام المشتركة. بحيث تشكل الولاية إطارا فوق عمالتي، يلعب دور التنسيق بين مختلف العمالات الموجودة داخل تراب الولاية، والغاية من هذا التنسيق هو إعداد التجمعات الحضرية بتنظيم إداري

محكمقادرا على الاستجابة للحاجيات الناتجة عن توسع التجمعات وارتفاع ديمغرافيتها وتنوع مشاكلها.

وعليه، رغم كل هذا فإن هذه الوحدات الترابية تبقى غير مقننة باعتبارها لا تتوفر على نصوص قانونية محددة، إلا أن هذه الوحدات الترابية تدخل في إطار عدمالتركيز الإداري ودورها قائم على التأطير والتنسيق الإداري، بين مختلف العمال والأقاليم المنوطة تحت إطارها. والجدير بالذكر أن الإقليمية القصوى التي تحظى بها الولاية تعود إلى المكانة التي تحتلها مؤسسة الوالي التي تشكل مصدر الإدارة الترابية برمتها.

ثانيا : مفهوم الجهة:

الجهة مجال اقتصادي يشكل جزء من التراب الوطني لبلد معين، ويتميز بشكلواضح بخصائصه الجغرافية والمناخية والطبيعية والإقتصادية والإجتماعية، وأحيانا تتميز بخصائص تاريخية واحدة كوحدة متميزة في إطار الإقتصاد الوطني. وهي كذلك مجال للتأثير والتأثر بشكل مجالا متجانسا متشابه الخصائص والوظائف ينتج المشتركين الساكنة ويعمل على تدبيرها وفق المعطيات المحلية.

كما أن الجهة بالمفهوم البسيط هي مجال ترابي ذو بعد متوسط قابلة للتجديدجغرافيا ويعتبر منسجما.وقد نكون أمام نوعين من الجهات : إما أن نكون أمام جهات إقتصادية عندما تكون الجهة ممكنة من الناحية الوظيفية إقتصاديا، ممكن إستثماره لخدمة الإقتصادالوطني ثم الجهوي.

ونكون أمام جهات موصفة بالثقافية عندما يكون الهدف منها أن تكون في خدمة التنوع الثقافي بل التعدد الإثني أحيانا، وهكذا دواليك. رغم تنوع وجهات النظر تجاه الجهة تترجمها التجارب الجهوية المتباينة فيمكنعموما إجمالها في ثلاث :

أ- الجهوية الوظيفية :

هي جهوية متحكم فيها بشكل كبير، إنها جهات إصطناعية هدفها تطوير فعاليات الأداء للأجهزة العمومية المركزية، وتقرب من عدم التركيز الإداري وترتبط بالمركز أكثر من الجهة وسكانها وتوجيهاتها.

ب- الجهوية الإدارية :

تختلف في عمقها مع مبدأ الإستقلال عن الشأن المحلي بالنسبة للجهوية الوظيفية، لكنها تدخل في أمور متعددة بنوع من الإستقلال الذي يجسده الإنتخاب والذمة المالية المتنقلة للجهات.

ج- الجهوية السياسية :

الجهة متنوع طبيعي واجتماعي قبل أن يكون إداريا أو سياسيا، إن الجهات هنا لها كيان سوسيولوجي وثقافي، متجذرة في الثقافة والعادات والشعور بالانتماء مما يخلق هوية وشخصية متميزة وواضحة. وتعمل الدولة على تنظيم علاقة المركزية بالجهة من خلال الدستور على نص يستطيع توزيع السلطات وتفصيل الإختصاصات، مع الإعتماد على الديمقراطية التشاركية.

ومن خلال هذا الجرد للمفاهيم حول الجهة من أجل فهم النموذج المغربي للجهوية التي رسم تفاصيلها إبتداء من سنة 1997 إلى ما هي عليه اليوم. وعليه فإن التقسيم الجهوي الذي عرفه المغرب ابتداء من سنة 1997 بظهير شريف الذي يظهر أهمية المجلس الجهوي، وإختصاصاته المنوطة إليه ومن أهمها:

- دراسة ميزانية الجهة والتصويت عليها.

- إعداد مخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية للجهة وفق التوجيهات والأهداف

المعتمد في المخطط الوطني للتنمية.

-إعداد التصميم الجهوي والتهيئة والتراب وفق التوجيهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني.

فيما يخص مؤسسة الوالي، فيعتبر أول عمل تشريعي لها هو مرسوم 28 يوليوز 1981، والذي أحدثت بموجبه ولاية الدار البيضاء الكبرى، ومرسوم 11 فبراير 1983، والذي أحدثت بموجبه ولاية الرباط سلا، حيث أنه بعد التجربة المثمرة التي حققها التقسيم المذكور، أي تقسيم مدينة الدار البيضاء، والدور الذي لعبه الوالي بالتنسيق بين جميع العمالات المكونة لولايته، أتى المشرع بولاية جديدة وهي ولاية الرباط سلا كما ذكرنا سابقا.

ونذكر أيضا الظهير الشريف رقم 1.84.165 الصادر في 2 أكتوبر 1984 المتعلق بالتنظيم الجماعي، والقانون 47.96 المتعلق بالتنظيم

الجهوي 5 ، والعديد من القوانين والمراسيم الأخرى التي حاول المشرع من خلالها تحديد بعض اختصاصات الولاية. ولعل آخر تشريع بهذا الخصوص هو القانون 111.14 المتعلق بالجهات 6 الذي احتفظ للوالي بالعديد من الإختصاصات والصلاحيات فيما يخص المراقبة الإدارية، وتمتحويل إختصاص الوصاية الإدارية إلى التنسيق والمواكبة.

ومما سبق ذكره يتضح أن المشرع المغربي يسير بخطوات حقيقية نحو تنظيم هذه الفئة، والملاحظ أن هذا لم يحدث إلى حد الآن ورغم مناداة الكثيرين بالإسراع إلى هيكلة هذه الفئة وتنظيمها خاصة أن المهام التي أنيطت بالولاية تعرف عدة متدخلين مما يخلق نوعاً من التداخل في الإختصاصات بينه (الوالي) وبين باقي المتدخلين، وهو الأمر الذي يستوجب وجود قانون خاص بهيئة الولاية يحدد إختصاصاتها وكل الحثيات المحيطة بهذا المنصب. وعليه فإذا كنا قد تطرقنا في الفصل الأول إلى السياقات التاريخية للتنظيم الإداري المغربي وكذا السياق القانوني الذي نشأت في ظلّه مؤسسة الوالي ومع الإصلاحات الدستورية الأخيرة لسنة « 2011 مؤسسة الوالي » سوف نعرف طريقها للدسترة لأول مرة، وعرفت هذه المؤسسة أيضاً نقلة نوعية في وظائفها وإختصاصاتها سواء لما يتضمنه الدستور أو ما تضمنته القوانين التنظيمية الجديدة، ونخص بالذكر القانون التنظيمي 111.142 المتعلق بالجهات.

الفصل الثاني : التدبير الترابي لحالة الطوارئ الواقع و التحديات

المبحث الأول: واقع التدبير الترابي لحالة الطوارئ
لا شك في أن تدبير الادارة الترابية و معها الجماعات الترابية لحالة
الطوارئ يشكل تحديا واضحا، لاسيما في ظل التحديات التي تعيشها
الادارتين على المستوى المالي و الادراي و التنظيمي، فالتحديات

القانونية تزيد من عشوائية تدبير هذه الأزمة في ظل تقاطع و تداخل مجموعة من الاختصاصات التدبيرية و التنظيمية

المطلب الأول: التأطير القانوني لمنظومة الطوارئ

لقد خاض المغرب هذه المعركة برؤية عملت على توفير تكامل مكوناتها وتداخل القطاعات المتدخلة لحماية صحة الأفراد والمجتمع منها، بلورة الإجراءات القانونية والإدارية المطلوبة لتنزيل الحجر الصحي وحالة الطوارئ الصحية وذلك منذ المراحل الأولى لاتخاذ القرارات.

فقرة أولى: المرسوم بقانون

قد راعت المساطر المتبعة المقتضية الدستورية المطلوبة على العموم، بما فيها إشراك المؤسسة التشريعية التي رافقت هذه الدينامية على ان التنفيذ الفعال لحالة الطوارئ هو عملية استثنائية للحفاظ على النظام والتي قد تنتج عنها انتهاكات أو تجاوزات. وقد تناقلت شبكات التواصل الاجتماعي بالمغرب بعض الادعاءات حول سوء معاملة مواطنين من قبل أعوان السلطة العمومية مكلفين بالسهر على احترام تدابير الحجر الصحي، كما أولت بعض وسائل الإعلام اهتمامًا " خاصا " لهذا الموضوع، في الوقت الذي أعلنت فيه وزارة الداخلية والمديرية العامة للأمن الوطني عن فتح تحقيق بخصوص هذه الإدعاءات.

معلوم أن تنظيم و تأطير حالة الطوارئ الصحية جاء بمرسوم بقانون يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية و إجراءات الإعلان

عليها، وثلاثة مراسيم تتعلق بإعلان وتمديد حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني²⁷ و الذي كرس لأربعة نقط أساسية :

فقرة ثانية : المسطرة القانونية و التنظيمية

- مبررات إعلان حالة الطوارئ، حيث أهل المرسوم بقانون السلطات العمومية من أجل إعلان حالة الطوارئ في جزء أو بمجموع التراب الوطني واتخاذ التدابير الاستعجالية لحماية حياة الأشخاص وسلامتهم في مواجهة أخطار انتشار أمراض معدية أو وبائية (المادة 1)؛
- الإجراءات المتبعة من أجل الإعلان أو تمديد حالة الطوارئ، بحيث يجوز للسلطات المذكورة بأن تمدد بموجب مرسوم، تتخذه السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والصحة، إعلان أو تمديد حالة الطوارئ وكذا النطاق الترابي لتطبيقها والإجراءات الواجب اتخاذها؛ كما يمكنها اتخاذ جميع التدابير اللازمة للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض، ولحماية حياة الأشخاص و ضمان سلامتهم مع ضمان استمرارية المرافق العمومية الحيوية، وتأمين الخدمات التي تقدمها للمرتفقين (المواد من 1-3)
- اتخاذ إجراءات استثنائية، حيث تعتبر السلطات العمومية مؤهلة لاتخاذ و بصفة استثنائية، إجراءات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو

²⁷ مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (مارس) 2020 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية و إجراءات الإعلان عليها. الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 24 مارس 2020

اجتماعي أو بيئي يكتسي طابع الاستعجال لمواجهة الآثار المترتبة على حالة الطوارئ الصحية (المادة 5)؛

- تجريم المخالفات و سريان الآجال القانونية، حيث عمل المرسوم بقانون على تجريم المخالفات المتعلقة بحالة الطوارئ وتحديد العقوبات المناسبة لها

المطلب الثاني: التدبير الترابي لحالة الطوارئ

الفرع الأول : تدبير الادارة الترابية لحالة الطوارئ

أُوكلتِ صلاحيات تنفيذ واتخاذ تدابير الشرطة الإدارية المحددة في المادة الثالثة من مرسوم 23 مارس 2020 إلى ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، و عملت المادة المذكورة على ترسيم ما وَرَدَ في بلاغ وزير الداخلية ليوم 19 مارس 2020 الذي أُعْلِنَ بموجبه عن فرض حالة الطوارئ الصحية. حيث تَكَفَّلَ بالتنزيل الميداني لمقتضيات هذا المرسوم رجال السلطة والقوات العمومية من رجال شرطة ودرك ملكي وقوات مساعدة كُلُّ حسب اختصاصه ومجاله الترابي، و سهرت النيابة العامة على تتبع تفعيل المقتضيات الزجرية المنصوص عليها في المرسوم بقانون المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية و إجراءات الإعلان عليها.

ان السياق العام والأهمية تكمن في هذا الدور المتنامي لهذه المؤسسة الترابية، خاصة بمناسبة انتشار هذه الجائحة لوباء فيروس كورونا المستجد، حيث أن العديد من المواطنين والمواطنات الذين كانوا حتى

وقت قريب يجهلون العديد من أدوار نساء ورجالات السلطة؛ حيث أصبحت الأسر والعائلات المغربية تتجاذب أطراف الحديث حول هذه الفئة من أبناء الشعب المغربي وباستحضار التاريخ؛ وهنا أشير إلى أنه حينما ندرس التاريخ أو نستدعيه؛ لا ندرسه على أساس أنه مجرد أحداث ووقائع في الماضي؛ بل نستحضره من أجل استخراج مادة للقياس والتنميط، لإيجاد حلول وتفسيرات وتوضيحات لغموض يلف ويكتنف لغز أو إشكالات مطروحة في الحاضر. نتذكر جيدا حينما قال المرحوم إدريس البصري في تشبيهه بليغ، والذي لم يجانب أو يتجاوز حدود الصواب حينما قال: "وزارة الداخلية هي تلك الخادمة التي تتولى تخميل بيت الحكومة". Le ministère de l'intérieur ; c'est la femme de ménage du gouvernement.

يقصد بمفهوم التنظيم في الإدارة والمؤسسات؛ على أنه مجموعة من الأنشطة في شكل قضايا اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية؛ التي يجب السهر على تنفيذها لتحقيق الأهداف المحددة، خدمة للمواطنين والمواطن، في إطار التعاون بين عدة متدخلين أفقيا وعموديا؛ وفق معيار تقسيم المهام أو الأنشطة المرتبطة بالقضايا السالفة الذكر، حسب اختصاص كل موظف وكل جهة أو مؤسسة، وهنا يبرز دور كل عنصر من العناصر المتكاملة من خلال مساهمته في أداء المهمة أو المهام الموكلة إليه في

إطار نوع من التنسيق والتكامل والتضامن والتآزر والتعايش بين كافة المتدخلين.

لا يمكن الحديث عن دور رجل السلطة؛ دون استحضار مفهوم المخزن. ومن خلال البحث في سوسيولوجيا المفهوم ؛ نتساءل: ماذا نقصد بالمخزن؟ أين يوجد المخزن؟ هل يوجد بالرباط؟ هل هناك وجود للتسمية خارج جغرافيا المغرب؟ هل المخزن مجرد وهم؟ خارج المعنى المعياري القدحي للكلمة، كيف يتم توظيفه من قبل النخبة لإحكام هيمنتها على المجتمع والوصول من خلاله الى سلطة اتخاذ القرار كما يدعي البعض؟ هل فعلا يتم الاحتماء بالمخزن للحصول على الثقة؟

المخزن لغة: مصدر لفعل خزن يخزن خزينة، أي مكان الادخار والمخزن على وزن مفعل أيضا مكان الذخيرة، حيث كان يطلق على المكان الذي تجمع فيه الموارد الضريبية. وبحكم سلطة الامتياز في جمع الضريبة هذه، أصبح لفكرة المخزن مخيالا اجتماعيا وسياسيا يحيل إلى السلطة والعنف كخلل عام في العلاقة بين الإدارة والمواطن.

المخزن مفهوم سياسي يحيل إلى السلطة العامة في الدولة، بحيث مجموع الأفعال المخزنية ما هي إلا امتداد للفعل السياسي للسلطة الإدارية بصفة عامة. وعبر تاريخ المغرب؛ ظل السلطان هو المصدر الفعلي للقرارات السياسية ولكل إنتاج حقوقي، متصرف أعلى في الدولة وواضعا للسياسات العامة من خلال الظهائر والتعليمات والقرارات والتوجهات. فالمخزن مؤسسة وسلوك سياسي ونظام اجتماعي ومنظم لحقل المجتمع

المدني. والمخزن قوة "حركات" السلطان وسلوك القواد والباشوات الكبار.

فالمخزن ما هو إلا الصالح العام منفذ من قبل المخزن، ومعنى ذلك أن المخزن مفهوم دستوري وقانوني، بحيث نجد الأملاك المخزنية، الأراضي المخزنية، الغابات المخزنية، الدومين العام التابع للإيالة الشريفة... وعلى مستوى المنظومة والفلسفة الدستورية نجد البيعة، والولاء، والبروتوكول.

نجد كذلك محكمة العدل الدولية وهي تنظر في قضية الصحراء المغربية، ربطت بين الولاء للسلطان، ووجود السلطة السياسية، أي وجود إدارة المخزن، وبالتالي هناك حدود جغرافية، هناك سكان، هناك سلطة، هناك تنظيم... الخ. لكن هل المخزن مفهوم إداري؟

وباستحضار بعض المعطيات التاريخية؛ نجد الباشوات على مستوى المدن والقواد الكبار على مستوى البادية، كمثلين للمخزن. ونجد مرافق عامة مختلفة. فالجميع يستعمل الطريق، والماء يخضع لتوزيع وضوابط محكمة، والبت في المظالم كمؤسسة وزير الشكايات، ومؤسسة "الشرع". إذن هناك نشاط يخدم الصالح العام، وقد أنتج المغرب مفهوما للتعبير عن البنيات السياسية والتدبيرية التقليدية التي عرفها ذلك العهد، وهو مفهوم "المخزن" مساهما في إثراء التراث السياسي والاجتماعي والإداري. فالمخزن من خلال هذه المعطيات، ليس إلا الإدارة بالمفهوم التقليدي بالنسبة لمرفق الداخلية بصفة عامة، يمكن القول أن طبيعة نشاطاتها في

جميع دول العالم يأخذ نفس الطابع، بحيث كل مرفق لا يعمل إلا في إطار الشرعية والمشروعية وليس في إطار العشوائية، وتجاوز السلطة يبقى مجرد سلوك وعقليات فقط؛ بحيث لا يمكن اختزال سلوك معزول في مؤسسة بكاملها. فهي تأخذ وضعاً متميزاً ومفترقا للطرق داخل النسق الإداري للبلد على حد تعبير ميشيل روسي (Administration carrefour) والتي تحظى بموقع متقدم على المستوى المجالي للدولة ككل. لكن أيضاً هي الخادمة التي تتولى تخمير بيت الحكومة. على حد تعبير وزير الداخلية المرحوم إدريس البصري؛ بمناسبة تسليمه للسلط لخلفه وزير الداخلية آنذاك.

و كما هو معلوم فقد كان للإدارة الترابية دور حاسم في نجاح تنزيل الحظر الصحي على أرض الواقع، حيث أظهر رجب الإدارة الترابية على قدرة كبيرة في تدبير الأزمة بواسطة الإقناع باستثناء حالات معزولة وبالثقافة واللغة المفهومة محلياً، وهذا ما هو مطلوب من إدارة موكول لها إنفاذ القانون، فالاعتماد على الشرعية في تنزيل الحظر الصحي لن يكون إلا منتجاً.

هذه اللحظة جعلنا نستحضر الخطاب التاريخي لجلالة الملك ليوم 12 أكتوبر 1999 والذي أعلن من خلاله على المفهوم الجديد للسلطة، ولا يمكن أن تُفهم جيداً دلالة ذلك الحدث إذا لم تُستحضر ظرفيته الخاصة حيث كانت المناسبة جَمَعُ المسؤولين الترابيين عن الجهات والولايات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة الترابية وممثلي المواطنين بحضور

الوزير الأول المرحوم عبد الرحمان اليوسفي وهي رسالة موجهة آنذاك لوزارة الداخلية خصيصا مفادها أنّ هذه الوزارة هي جزء من الإدارة العمومية التي هي رهن إشارة الحكومة و المواطن فبعد أزيد من عشرين سنة نُسجّل تنزيل مضمون الخطاب الملكي على أرض الواقع بنزول رجال ال سلطة إلى الميدان للتوا صل المباشر مع المواطنين، كما حثهم عليه الخطاب (...) "ونريد في هذه المناسبة أن نعرض لمفهوم جديد للسلطة وما يرتبط بها مبني على رعاية الم صالح العمومية والشؤون المحلية وتدب ير الشأن المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي. وهي مسؤولية لا يمكن النهوض بها داخل المكاتب الإدارية التي يجب أن تكون مفتوحة في وجه المواطنين ولكن تتطلب احتكاكا مباشرا بهم وملامسة ميدانية لم شاكلهم في عين المكان و إشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة والملائمة" و أضاف في نفس الخطاب "إن على الإدارة الترابية أن تركز اهتمامها على ميادين أضحت تحظى بالأهمية والأولوية مثل حماية البيئة والعمل الاجتماعي وبأن تسخر جميع الوسائل لإدماج الفئات المحرومة في المجتمع وضمان كرامتها"²⁸

الفرع الثاني: تدبير الجماعات الترابية لحالة الطوارئ

ساهمت الجماعات الترابية الى جانب السلطات المحلية بما فيها الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات، طبقا للقوانين التنظيمية المنظمة لها، في ممارسة العديد من الاختصاصات التي يمكن من خلالها مواجهة

²⁸ نص الخطاب الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المسؤولين عن الجهات والولايات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة الترابية وممثلي المواطنين 12 أكتوبر 1999 البوابة الوطنية للجماعات الترابية

حالة الطوارئ والحد من تداعياتها مع ما يترتب عن ذلك من وقف العدوى، والمساهمة في تحقيق حماية الأشخاص وأقربائهم طبقا لما هو منصوص عليه في الفصل 21 من الدستور والذي استندت عليه الحكومة لإصدار مرسوم القانون المتعلق بحالة الطوارئ الصحية. ولتوضيح أدوار الجماعات الترابية في مواجهة جائحة كورونا، سنتولى تحديد وتحليل الاختصاصات المرتبطة بهذا الظرف كما يلي:

الفقرة الأولى : على مستوى الجماعات:

طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، تتولى الجماعات تقديم خدمات القرب باعتبارها أقرب وحدة ترابية للسكان، وتتولى ممارسة اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة .

ومن بين الاختصاصات الذاتية التي تقوم بها الجماعة عادة، ويجب أن تقدم بشكل جيد وأفضل خلال فترة الطوارئ الصحية نذكر ما يلي:

* توزيع الماء والكهرباء، من خلال الحرص على تزويد الساكنة بهذه المادة الحيوية خصوصا في هذا الظرف الخاص الذي يتطلب استعمالا كبيرا للماء في غسل الأيدي والاستحمام وتنظيف الملابس والبيوت وجميع المواد المستعملة كتدبير وقائي من شأنه الحماية من انتقال الفيروس.

* تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها إلى المطارح ... وكتدبير رئيسي في هذا الخصوص

فالجماعات ملزمة بتنظيف وتعقيم جميع الفضاءات العمومية الواقعة في دائرة النفوذ الترابي للجماعة بما فيها الشوارع والأزقة وأسواق الجملة وأسواق القرب والأسواق الأسبوعية... وهذه العملية يجب أن تتم بشكل متواتر تفاديا لانتشار الفيروس.

* نقل الأموات والدفن، فالأشخاص المتوفون بسبب الفيروس يجب أن يخضعوا لإجراءات خاصة في عمليات الدفن، ولذلك يمكن للجماعات أن تتولى عملية نقلهم ودفنهم، ويمكن لمكتب حفظ الصحة أن يشرف على هذا الأمر، وهذا ما من شأنه ضمان عدم انتشار الفيروس، والرفع نسبيا من معنويات أسر الضحايا.

* وبالنسبة للجماعات الفقيرة من حيث الموارد المالية، يمكنها الاستفادة من التعاضد بين الجماعات وذلك عن طريق إسناد ممارسة بعض الاختصاصات لمجالس العمالات والأقاليم طبقا للشروط المنصوص عليها في المادة 84 من القانون التنظيمي للجماعات والمادة 6 من القانون التنظيمي لمجالس العمالات والأقاليم. وعلى مستوى الاختصاصات المشتركة والتي تمارس بين الجماعة والدولة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة، فالجماعات يجب أن تساهم في صيانة المستوصفات الصحية الواقعة في النفوذ الترابي للجماعة. وإلى جانب مجموع الاختصاصات التي تتولى ممارستها الجماعات، فالقانون التنظيمي 14.113 يخول لرؤساء مجالس الجماعات صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة

المروور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية بواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع. ومن بين الصلاحيات التي يجب على رؤساء مجالس الجماعات تفعيلها بشكل كبير في هذا الظرف الطارئ لمواجهة جائحة كورونا نذكر ما يلي:

- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها؛
- تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها؛
- مراقبة محلات بيع العقاقير والبقالة ومحلات الحلالة وبيع العطور، وبصورة عامة كل الأماكن التي يمكن أن تصنع أو تخزن أو تباع فيها مواد خطيرة؛

- السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم خاصة المطاعم والمقاهي وقاعات الألعاب والمشاهد والمسارح وأماكن السباحة، وكل الأماكن الأخرى المفتوحة للعموم، وتحديد مواقيت فتحها وإغلاقها؛ اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور في الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ...

- المساهمة في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع أو للاستهلاك العمومي؛ - السهر على نظافة مجاري

المياه والماء الصالح للشرب وضمان حماية مراقبة نقط الماء المخصصة للاستهلاك العمومي ومياه السباحة؛

- اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها؛ - اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من الحريق والآفات والفيضانات وجميع الكوارث العمومية الأخرى؛ ممارسة شرطة الجنائز والمقابر واتخاذ الإجراءات اللازمة المستعجلة لدفن الأشخاص المتوفين بالشكل اللائق، وتنظيم المرفق العمومي لنقل الأموات ومراقبة عملية الدفن واستخراج الجثث من القبور طبقاً للكيفيات المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

الفقرة الثانية : على مستوى مجالس العمالات والأقاليم:

عملاً بمقتضيات القانون التنظيمي 14.112 المتعلق بمجالس العمالات والأقاليم، يعهد لهذه المجالس بصلاحيات ممارسة بعض الاختصاصات بالوكالة عن كل أو بعض الجماعات الموجودة بترابها إذا تبينت نجاعة ذلك، إما بمبادرة من الجماعات المعنية أو بطلب من الدولة التي تقدم تحفيزات لهذه الغاية، ويشترط في جميع الحالات موافقة مجالس الجماعات المعنية (المادة 6). كما تعمل هذه المجالس طبقاً لمقتضيات المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بها، على القيام بما يلي:

- توفير التجهيزات والخدمات الأساسية خاصة في الوسط القروي؛

-تفعيل مبدأ التعاضد بين الجماعات، وذلك بالقيام بالأعمال وتوفير الخدمات و إنجاز المشاريع أو الأنشطة التي تتعلق أساسا بالتنمية الاجتماعية بالوسط القروي؛

-محاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية؛ وفي نطاق الاختصاصات الذاتية لمجالس العمالات والأقاليم، تمارس هذه الأخيرة مجموعة من الاختصاصات منها ما يلي :- وضع و تنفيذ برامج للحد من الفقر و الهشاشة؛

- تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة و السكن و التعليم و الوقاية و حفظ الصحة؛ و من بين الاختصاصات المشتركة بين مجالس العمالات والأقاليم والدولة، نذكر ما يلي - :تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات؛

-تنمية المناطق الجبلية والواحات؛ -الإسهام في تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء؛

-التأهيل الاجتماعي في الميادين التربوية والصحية والاجتماعية والرياضية؛

الفقرة الثالثة : على مستوى الجهات:

استنادا إلى مقتضيات القانون التنظيمي 14.111 المتعلق بالجهات ، تتولى الجهات مجموعة من الاختصاصات (الذاتية، والمشاركة، والمنقولة)، وبالتمعن في الاختصاصات الذاتية للجهات يتبين بأنها لا تخول للجهات صلاحيات مباشرة في علاقة بمكافحة الأوبئة. أما على

مستوى الاختصاصات المشتركة ، فالجهات تمارس بشكل تعاقدى مع الدولة مجموعة من الاختصاصات التي يمكن تفعيلها لمواجهة الجائحة، نذكر منها :البحث العلمي التطبيقي، تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة، المساعدة الاجتماعية، التأهيل الاجتماعي .كما يمكن للجهات أن تتولى ممارسة بعض الاختصاصات المنقولة من طرف الدولة (المبادرة تكون هنا للدولة، ومنها ما يلي :

الصحة، التعليم، الطاقة والماء والبيئة.

فمن خلال مجموع الاختصاصات التي أسندها المشرع للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة، يتبين بأن العديد من الاختصاصات يمكن تفعيلها لمواجهة جائحة كورونا، وتبقى الجماعات هي المعنية بشكل مباشر، ولهذا ينبغي للجماعات أن تقوم بكل التدابير التي من شأنها حفظ الصحة ومكافحة الوباء على مستوى النفوذ الترابي للجماعة .وبالنسبة للجهات ومجالس العمالات والأقاليم فهي الأخرى المعنية بمواجهة الجائحة في حدود اختصاصاتها المشار إليها أعلاه .

وتبقى جميع الجماعات الترابية بالمغرب معنية بضرورة الانخراط في المبادرات التي اتخذتها السلطات العمومية، وأن تحرص على التنسيق الدائم مع ممثلي السلطات المحلية على المستوى الترابي (الولاية والعمال وباقي المسؤولين على المستوى الترابي) طبقا للمادة الثالثة من مرسوم حالة الطوارئ الصحية التي تنص على ”... يتخذ ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم بموجب الصلاحيات المخولة لهم طبقا للنصوص

التشريعية والتنظيمية، جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي في حالة الطوارئ المعلنة .“..كما أن الجماعات الترابية يجب أن تجتهد في كفاءات تقديم المساعدات الاجتماعية للمتضررين من جائحة كورونا وهذا ما ينبغي أن يكون بتنسيق مع السلطات المحلية وتحت إشرافها تفاديا لأي استغلال سياسي للمساعدات الاجتماعية، وحفاظا على تدابير السلامة الضرورية لمنع انتقال العدوى .ويجب على الجماعات الترابية أيضا المساهمة في مبادرات السلطات العمومية الهادفة لإقامة مستشفيات ميدانية وتجهيز المستشفيات القائمة وتوفير الآليات الضرورية كسيارات الإسعاف والمواد شبه الطبية كالمعقمات والكمادات مثلا .ويجب أن تشكل حالة الطوارئ الصحية درسا يجب الاستفادة منه لتطوير الإدارة الالكترونية والخدمات عن بعد على مستوى مجموع الجماعات الترابية .وفي النهاية تجب الإشارة إلى أن مواجهة جائحة كورونا ليست من مسؤولية الدولة والسلطات العمومية لوحدها، وإنما هي مسؤولية جميع مكونات المجتمع من مؤسسات وأفراد. فالكل معني بشكل مباشر ، وهذا ما يتطلب ضرورة الالتزام بالتعليمات التي تصدرها السلطات العمومية تحقيقا للأمن الصحي الذي يبقى الغاية الأساسية من إعلان حالة الطوارئ الصحية .حفظ هلا هذا البلد وأهله وسائر البلدان والبشرية جمعاء.

المبحث الثاني: التحديات العملية و القانونية لتدبير حالة

الطوارئ

المطلب الأول : الإشكالات القانونية لمنظومة الطوارئ

أمام الفراغ القانوني الذي عرفته المساطر و الإجراءات القانونية المتخذة من أجل تدبير حالة الطوارئ وعدم صمود الإجراءات الاحترازية أمام منظومة احترام دولة الحق والقانون وجدت الحكومة نفسها أمام إشكالية لم تستطع الخروج منها. فمن جهة هناك تدابير احترازية تقيد حرية التجوال والتنقل والحياة العامة، ومن جهة أخرى هناك تدابير إدارية ضبطية متسارعة تخرج للوجود بدون وجود أي سند قانوني لشرعيتها.

الفرع الأول : الإشكالات القانونية

في هذا الصدد تم اللجوء إلى شرعنة حالة " الطوارئ الصحية" بواسطة المرسوم بقانون رقم 2.20.292 والذي صدر بعد أن قامت الحكومة بشكل سريع بإعداد مشروع مرسوم قانون والمصادقة عليه بمجلس حكومي، ثم عرضه على اللجنتين المختصةين بكل من مجلسي النواب والمستشارين ليتم نشره بالجريدة الرسمية عدد 6867 بتاريخ 24 مارس 2020.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة لجأت إلى استعمال المادة 81 من الدستور التي تسمح لها بالتشريع فيما بين الدورات بمراسيم قوانين في انتظار انعقاد الدورة العادية الموالية وهي الدورة الربيعية في حالتنا هاته، ومن تم عرض المرسوم على البرلمان بغرفتيه قصد المصادقة، وهي

الإشكالية التي سنتطرق إليها حين سوف نتعرض إلى مسطرة المصادقة على ما سمي بـ "مرسوم قانون" و الاختلالات التي شابت هذه العملية- وقد صدر النص بشكل موجز في 7 مواد تحاول التطرق لحالة الطوارئ والقواعد التي تنظمها، ويمكن إجمالاً إبداء بعض الملاحظات المرتبطة أساساً بمنح صلاحية تنفيذ المرسوم إلى وزارتي الصحة والداخلية، وهذا الأمر يرهن تدبير أزمة الجائحة واقعياً إلى وزارة الداخلية مع العلم أن وزارة الصحة يبقى لها اختصاص الدور العلاجي فقط، أما الجوانب الأخرى المتعددة والتي تمس قطاعات وزارية أخرى تبقى شأنها خاصاً بوزارة الداخلية، وبالتالي تحل وزارة الداخلية بشكل واضح محل مؤسسة رئيس الحكومة إذ هي المحرك لكل العمليات القانونية والتدابير المتعلقة بتدبير حالة الطوارئ الصحية.

كما أن إقرار حالة الطوارئ الصحية بمقتضى هذا المرسوم اتخذ بمبادرة كل من وزارة الداخلية ووزارة الصحة بعيداً عن رئاسة الحكومة التي كان من المفروض أن تتحمل مسؤولية هذا الإعلان وهو ما لم يتم.

بحيث يخول هذا المرسوم بقانون للحكومة بمقتضى المادة الخامسة، إذا اقتضت الضرورة القصوى ذلك، أن تتخذ، بصفة استثنائية، أي إجراء ذي طابع اقتصادي أو مالي أو اجتماعي أو بيئي يكتسي صبغة الاستعجال، والذي من شأنه الإسهام، بكيفية مباشرة، في مواجهة الآثار السلبية المترتبة عن إعلان حالة الطوارئ المذكورة.

إن المادة السالفة الذكر تفتح الباب أمام الحكومة لتحل محل البرلمان من خلال التشريع مكانها، بل وتجاوزها وتأسيس حالة الاستثناء بشكل واقعي وتحويل البرلمان إلى غرفة للتسجيل لفائدة الحكومة أو بالأحرى لفائدة وزارة الداخلية التي تنزل بقوتها التقليدية المخزنية في تدبير الأمور.

حيث نصت المادة الثالثة على ما يلي: “على الرغم من جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تقوم الحكومة خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، باتخاذ جميع التدابير اللازمة التي تقتضيها هذه الحالة، وذلك بموجب مراسيم ومقررات تنظيمية وإدارية، أو بواسطة مناشير وبلاغات، من أجل التدخل الفوري والعاجل للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض، وتعبئة جميع الوسائل المتاحة لحماية حياة الأشخاص وضمان سلامتهم.

لا تحول التدابير المتخذة المذكورة دون ضمان استمرارية المرافق العمومية الحيوية، وتأمين الخدمات التي تقدمها للمرتفقين”.

وتشكل هذه المادة السلاح الذي بإمكان الحكومة استغلاله لتجاوز النصوص القانونية والتشريعية المقررة واتخاذ مراسيم قرارات تنظيمية، أو بواسطة مناشير وبلاغات... وسيكون الأمر مفهوماً أن تشرع الحكومة عبر مسطرة المراسيم طبقاً للمادة 81 من الدستور، ولكن أن يتم تجاوز “جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل” إلى إصدار “مقررات تنظيمية وإدارية أو مناشير وبلاغات” فهذا ما يشكل خطراً

كبيراً على الحياة العامة وإقراراً لحالة خاصة يكون للسلطة التنفيذية سلطة القرار وبدون أدنى مراقبة قبلية أو حتى بعدية.

الفقرة الثانية : الإشكالات التنظيمية

مما يبدو جلياً أن وزارة الداخلية التي قامت بإعداد مشروع هذا المرسوم وذلك للاستجابة إلى الحاجيات الأمنية الضبطية دون النظر إلى الجوانب الأخرى التي تم تهميشها سواء تعلق الأمر بالجوانب الصحية والاجتماعية أو المتعلقة بجهود التعبئة التي تمكن من مواجهة هذا الوباء وهذا ما يثير الاستغراب، كما إن إعداد هذا النص تم بشكل متسرع وبدون أي استشارة، ولم يتم توزيعه على القطاعات الوزارية لإبداء الرأي وتنقيحه كما هو متعارف عليه، كما أن عرضه على اللجنتين المختصةين بالبرلمان كان إجراء شكلياً، حيث لم يكن المشروع موضوع مناقشة ولم يحظ إلا بالقبول شكلاً ومضموناً كما هو وبدون أي تعديلات.

عدم قيام المرسوم بعملية التفصيل في شرح وتحديد مضبوط لحالة “الطوارئ الصحية”، حيث بقيت لغة العموميات تخفي منح الحكومة صلاحيات واسعة يتم تبريرها بهذا المرسوم، مع العلم أن التجارب التي تم الاطلاع عليها تحدد بدقة حالة الطوارئ وتحدد المسؤوليات، خاصة فيما يتعلق بالحريات وكيفية معالجة الخطر الصحي الذي يهدد السلامة العامة للمواطنين.

نشير في الأخير إلى أنه بفعل التماطل في تنزيل الدستور، تم تهميش بعض المؤسسات المنصوص عليها دستوريا والتي كان بإمكانها أن تلعب

دورا قياديا في تدبير الأزمة وعلى رأسها مؤسسة المجلس الأعلى للأمن التي نص دستور 2011 على إحداثها لأول مرة، وهو ما يؤكد أهمية هذه المؤسسة سيما في ظروفنا الحالية. فقد نصت المادة 54 من الدستور على أن من مهام هذا المجلس، علاوة على كونه هيئة للتشاور بشأن استراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد والسهر على مأسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة، “تدبير حالات الأزمات”.

ويرأس الملك شخصيا هذا المجلس، الذي يضم في تركيبته، علاوة على رئيس الحكومة ومجلسي البرلمان والرئيس المنتدب للسلطة القضائية، الوزراء المكلفين بالداخلية والشؤون الخارجية والعدل وإدارة الدفاع الوطني، وكذا المسؤولين عن الإدارات الأمنية، وضباط سامين بالقوات المسلحة الملكية، وكل شخصية أخرى يعتبر حضورها مفيدا لأشغال المجلس.

وما تنبغي الإشارة إليه هو أن هذا المجلس لم ينص على تنظيمه بمقتضى قانون تنظيمي كما هو حال باقي المؤسسات الدستورية وهو ما أكدته الفقرة الأخيرة من الفصل 54 من الدستور، التي جاء فيها: “يحدد نظام داخلي للمجلس قواعد تنظيمه وتسييره”، غير أنه إلى حدود الساعة وبعد مرور كل هذه السنوات لم يخرج إلى حيز الوجود النظام الداخلي للمجلس الأعلى للأمن، وكان من الأجدى أن يجتمع وينظم وينسق عملية تدبير هذه الأزمة، و كما سبقت الإشارة، أثار المرسوم بقانون نقاشا قانونيا قويا خصوصا فيما يتعلق بالفترة السابقة للمصادقة على مشروع القانون

المتعلق به، و خصوصا فيما يتعلق بمخالفة النص القانوني المذكور للتسمية الصحيحة قانونا، و الحال أنه اذا ما تعلق الأمر بتأهيل الحكومة من أجل سن قوانين هي من صلب عمل و اختصاص البرلمان طبقا لما نص عليه الدستور في فصله 70، كان و لا بد من تسمية الأمور بمسمياتها القانونية و الفقهية حيث أن الحكومة تترجم كل تصرفاتها القانونية بموجب قرارات تنظيمية على شكل مراسيم وبالتالي لا يمكننا الحديث أبدا عن مرسوم بقانون كما هو مأخوذ خطأ من الفقه الفرنسي الذي يجيز هو الآخر تطاول الحكومة على القانون بمفهومه الضيق من خلال ما يعرف ب: "Décrets-lois"، و الصحيح أن الحكومة تتخذ في هذا الباب قوانين هي ليست من اختصاصها الدستورية بواسطة مراسيم، مما يكون معه مصطلح قوانين بمراسيم الأقرب للصواب و للممارسة، فمن خلال فحص عرض و دراسة اللجنتين المختصتين بمجلسي البرلمان لمشروع قانون رقم 23.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية و إجراءات الإعلان عليها أُحيل المشروع المذكور في 20 يونيو 2020 على لجنة الداخلية بمجلس النواب، أي يوم واحد بعد دخول مرسوم التمديد الأول حيز النفاذ، و تمت مصادقة المجلس عليه يوم 29 أبريل 2020 فهل يجوز للحكومة أن تلجأ لاتخاذ مراسيم أساس شرعيتها مرسوم بقانون لم يصادق عليه البرلمان؟، يَسْتَمِدُّ تَسا وُلنا شرعيته من كون أن البرلمان إفتتح دورته الربيعية يوم الجمعة 10 أبريل 2020 ، فما مَنَعَ

الحكومة من عرض مشروع القانون يوم افتتاح البرلمان، وناقش
بالسرعة اللازمة لحالة الاستثناء لا سيما وأنَّ حيثياته سبقت مناقشتها
بتفصيل في اللجنة خلال عرض المرسوم بقانون عليها في الفترة الفاصلة
بين دورات المجلس و صودقَ عليه بالإجماع. وليس هناك أي مانع
قانوني لوضع ومناقشة المشروع بالسرعة التي تقتضيها الإجراءات
التي يُنظَّمها، وحتى لو طُبِّقَ عليه أسلوب المصادقة المختصر كان
بالإمكان أن يكون قانوناً مُكتملاً قبل 18 أبريل تاريخ اعتماد مرسوم
التمديد في مجلس الحكومة.

نستنتج مما سلف أنَّ الهندسة القانونية لحالة الطوارئ الصحية لم تكن في
مستوى الإجراءات الصحية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، ناهيك عما
تبدَّله مختلف مكونات السلطات العمومية في الميدان الذي أشر على ميلاد
علاقة جديدة بين المواطن ورجل السلطة. وكما سبق ذكره عند التطرق
لإعلان حالة الطوارئ الصحية، قد يكون الإخلال بأمور إجرائية
انعكاسات في حالة المس بالحقوق أو الحريات، كما أنها قد تكون، مدخلا
للتهجم على تجربة أثبتت نجاحها بسائلها وخياراتها الخاصة بها
انطلاقاً من قضايا مسطرية لا تعبر على حقيقة الواقع.

المطلب الثاني: التحديات العملية

هناك اضطراب في طريقة تدبير هذه الأزمة، وهذا راجع إلى أربعة
عناصر أساسية تم رصدها من خلال الفقرتين التاليتين مبرزين في ذلك

كل من التحديات الواقعية و الأخرى المرتبطة بالتحديات التواصلية و
التدبيرية:

فقرة أولى : تحديات واقعية

أولاً: غياب الإطار القانوني المنظم لتدبير الأزمات وعدم التوفر على أي
بروتوكولات ولا مساطر يمكن اتباعها لتنظيم جهود مكافحة الأزمة،
فحالة الطوارئ الصحية غير منظمة بأي قانون عكس العديد من
التجارب، حيث التوفر على نصوص قانونية واضحة تنظم شكليات
استعمال أداة “الطوارئ الصحية”، كمثل النموذج الكندي الذي ينظم
قانون الصحة العمومية في مادته 118 حالة الطوارئ الصحية

واقصر تدبير الأزمة بشكل رسمي على لجنة اليقظة التي كلفت بتدبير
التبعات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة، في حين بقيت الجوانب الأخرى
موزعة بين وزارة الداخلية والقطاعات الوزارية التي اكتفت في غالب
الأمر بتتبع ومواكبة تدبير وزارة الداخلية خاصة فيما يتعلق بالتدابير
الاحترازية.

ويبدو من طريقة إصدار القرارات والتدابير المتعلقة بمعالجة الجائحة
الوبائية وتبعاتها، أن ذلك لا يعطي الانطباع بأن الأمر يدخل في إطار
خطة وبرنامج عمل معلن عنه وواضح المعالم، بل الأمور كلها عبارة عن
تدابير ظرفية يتم اتخاذها تباعا وبدون دراسة حقيقية وتحت ضغط
الأحداث والظروف المتغيرة خاصة معالجة الإشكاليات التي تطرح نفسها
آنياً.

ثانياً: عدم وضوح المسؤوليات ولعل تعدد التدخلات القطاعية وعدم وجود الالتقائية كان واضح المعالم، فوزارة الصحة وجدت نفسها تدبر الملف الوبائي وما يعرف من تداخلات مرتبطة بالأمن الصحي، ووزارة الداخلية أصبحت تدبر ملفاً ثقيلاً لا تستطيع معالجته بفعالية خاصة وأن الملف معقد ويتعلق بجوانب طبية ومخاطر وبائية لا تتوفر الوزارة على الكفاءة اللازمة وعلى الأطر المدربة في الميدان.

كما اتضح أن مؤسسة رئيس الحكومة ظلت لأيام عاجزة عن التدخل للاعتبارات السالفة الذكر مما يقوي فرضية عدم توفر رئاسة الحكومة على المعلومات الضرورية والسيناريوهات الاستباقية خاصة وأن الأجهزة المكلفة بدراسة المخاطر والتحذير منها ليست تحت إمرته المباشرة كما هو الحال بالنسبة للمديرية العامة لمراقبة التراب الوطني والمديرية العامة للدراسات والمستندات.

فقرة ثانية : تحديات تديرية

أولاً : عدم وجود رؤية واضحة لمعالجة الأزمة خاصة وأن لها تبعات اقتصادية واستراتيجية خطيرة، تتطلب تدخلاً شاملاً وسريعاً وهذا ما لم تتوفق فيه الحكومة، لأن الجزء الاستراتيجي مرتبط بقرار وتوجيه يجب أن يصدر من مركز السلطة، ناهيك عن وجود توازنات اقتصادية حاولت الحكومة المحافظة عليها ولعل تعريف وزير الداخلية لحالة “الطوارئ الصحية” بأنها لا تعني إيقاف الدورة الاقتصادية لدليل واضح على الصعوبة والاضطراب الذي مس سلوك الحكومة.

وفي نفس الاتجاه نفهم الارتباك في الإعلان عن إيقاف حركة التنقل العمومي بين المدن يومه السبت عوض الثلاثاء الذي سبق وأعلن عنه من طرف وزارة الداخلية، رغم النتائج الوخيمة لهذا القرار، خاصة والازدحام الكبير الذي عرفته جل المحطات الطرقية مما فرض على السلطات المحلية التعامل مع هذا الواقع بارتجالية واضحة.

في نفس السياق نضع إعلان وزارة التربية الوطنية عن إيقاف الدراسة والإعلان عن تعويضها بالتعلم عن بعد بدون أن تتوفر على المنصات الرقمية الكافية والأدوات اللوجستكية والرصيد المعرفي المعد مسبقا قبل اتخاذ هذا القرار، وهذا ما يوضح أن الارتباك كان سيد الموقف وما يؤدي إلى تعزيز صحة الفرضية التي تقول بأن الكثير من القرارات المرتجلة الصادرة عن القطاعات الوزارية هي من وحي أجهزة تم إسقاطها بدون رؤية أو تشاور.

ثانيا : عدم وجود قيادة ومركز سلطة يستطيع تعبئة جهود مواجهة الجائحة، خاصة مخاطبة الجماهير بشكل مباشر، وتوضيح رؤية وخطة العمل. وبالاطلاع على التجارب الدولية في هذا الباب نتأكد بأن رأس السلطة كان دائما في قلب المعركة من خلال عمليات تواصلية مدروسة، كالنموذج الفرنسي أو الإيطالي وحتى الإسباني بحيث كان رئيس السلطة التنفيذية في خضم المعركة التواصلية مع المواطنين في حين غاب الجميع في التجربة المغربية.

هكذا يمكن استنتاج عدم وجود مركز سلطة قيادي مؤسساتي يستطيع قيادة مجهود مواجهة الأزمة، ففي الأزمات الأمنية يكون تدخل وزارة الداخلية واضح المعالم، لكن أمام جائحة صحية معقدة ولها أبعاد مختلفة وقع إشكال كبير وتردد كبير، فرئيس الحكومة لم يملك سلطة فعلية على الأقل لتنسيق المجهودات المختلفة التي تتطلبها هكذا أزمات.

كما أن وزارة الصحة تسهر على الجانب الصحي والطبي، لكن تبين أن الجوانب الوقائية تتجاوز اختصاصاتها بل إنها عانت من إشكالية التواصل مع العموم والذي ظهر من الاضطراب في كيفية عقد الإخبارات عن الحالة الوبائية وطريقة إيصال الخبر، حيث في الأيام الأولى للإعلان عن الإصابات كان مدير الأوبئة بوزارة الصحة من يقدم البيانات للصحفيين قبل أن يخلفه وزير الصحة، ثم أطر أخرى بوزارة الصحة، كما تم تغيير توقيت النشرات الإخبارية مرات عديدة قبل أن تستقر الإحاطة الإعلامية في إحاطة إعلامية واحدة على الساعة السادسة مساء.

خاتمة

إن التدابير الصحية لحالة الطوارئ، كانت ممرزة على الصعيد العالمي، بتراجع معها الفرد لصالح الجماعة، وتخلف الجميع لصالح خبراء الصحة، الدين ترك لهم لتحديد ما يجب القيام به من قبيل الحجر الصحي، إجبارية ارتداء للكمامات، التباعد الاجتماعي، الحد من التحركات الخارجية و الداخلية... (على أن تتولى السلطات التنفيذية مؤازرة بالإدارة

الترابية تنفيذ هذه الإجراءات، و تنظيم ما تتطلبه كل ظرفية من استعجال ومخاطر التهديدات الاجتماعية و الاقتصادية مما أدى إلى تضخم السلطة التنظيمية وتدابير الشرطة الإدارية.

فبالعودة الى لدول ذات الأنظمة الموحدة والتي تتوفر على إرث عميق من المركزية، كانت الأقرب للعودة بقوة للإدارة المركزية (فرنسا والمغرب..)، بل حتى الدول الفيدرالية (ألمانيا، الولايات المتحدة الأمريكية..) ومعها الدول المتبنية لنظام الجهوية كإيطاليا وإسبانيا سلمت في الأخير بعد تردد بقبول عودة المركز للواجهة.

إن الإدارة الترابية المركزية في قيادتها لتدبير الأزمة داخليا، استثمرت إرثها المركزي وإمكانياتها المالية والتقنية، واستعدادها المعنوي كمنقذ، من أجل تحقيق نتائج مهمة بموجبها تم تجنب كارثة أكبر، لاسيما في ظل ضعف الأنظمة الصحية وعدم توازنها ترابيا. وبذلك أثبتت التجربة أنه لم يكن من الضروري دخول الجماعات الترابية والمنتخبين على الخط الأمامي، فالفعالية اقتضت ما اقتضته الإجراءات التي قامت بها السلطات العمومية المركزية وممثليها على الصعيد الترابي، لاسيما الولاية والعمال وممثلو وزارة الصحة. لكن ينبغي مراعاة أن لا يعني هذا، أن النظام الأمثل للمغرب هو العودة إلى المركزية الإدارية، بل قد يكون درسا فقط لبناء نظام إداري استثنائي للأزمة، يمكن العمل به متى استدعته الظروف الطارئة، ويبقى الاستثناء كذلك مادامت ظروفه وشروطه قائمتين فيحتاج هذا النظام الإداري "الأزماتي" إلى مراعاة ضرورة حضور سلطة مضادة متمثلة أساسا في الجماعات الترابية، حيث يتم تفعيل آليات المراقبة المتبادلة بين المجالس المنتخبة والسلطات العمومية المحلية، على غرار ما يقع وطنيا بين البرلمان والحكومة، والرهان الدائم على القضاء الإداري حتى في فترة الأزمات، فهو الضامن للحقوق والحريات، وهو المطلوب منه التطبيق العادل للقانون وضمان الأمن القضائي للمواطنين. ويحتاج أيضا إلى إضافة قسم خاص بحالة الطوارئ، بما فيها الطوارئ الصحية، الشيء الذي بادرت به وزارة الداخلية عبر أحداث مديريةية لتدبير

المخاطر و الكوارث بموجب نص تنظيمي و التي تتضمن مبادئ تكيف القواعد القانونية وطرق التدبير مع كل ظرفية.

إن إمكانية إشراك الجماعات الترابية مستقبلا في تدبير مثل هذه الأزمات ليست مسألة نص وقواعد قانونية، بل إمكانيات وإعداد تقني وبشري وقواعد تدبيرية جديدة، ولذا يلزم مراجعة شروط الاستقلال المالي و الإداري للجماعات الترابية، وتفعيل جدي لنقل اختصاصات مهمة للجهات والعمالات والأقاليم بشكل أساسي، لاسيما في المجالات الاجتماعية الكبرى عملا بمبدأ التفريع، وتكريسا لمبدأ التدبير الحر الترابي مع احتفاظ الدولة المركز بوظيفة التوجيه وتصحيح الاختلالات المجالية.

إن الخلاصة الأساسية من خلال ظرفية كورونا، تبين أن المغرب قد يربح نظامين إداريين فعالين: الأول مركزي، وهو نظام إداري للأزمة ظهرت قوته وفعالته، مما يشكل مكسبا يمكن العمل به في اللحظات الاستثنائية والظروف الطارئة بما فيها الصحية، مع ضرورة الحد من تضخمه وغلوه، وتهذيب النزعات المركزية المفرطة، وذلك يتطلب تفعيل مؤسسات تؤدي الرقيب و الحسيب في إطار توازن السلط وتعاونها؛ بينما يدعم النظام الإداري الثاني، وهو استشرافي، الجهوية، ويعيد ترتيب الأدوار والوظائف على مستوى الجهات، ويقوي الاختصاصات والموارد، ويراعي مبدأ التفاوض بين المنتخبين والسلطات اللامركزية، في إطار فهم جديد للتدبير الحر، و يحفظ للمركز قوته في تصحيح الاختلالات و الفوارق بين الجهات، وفق مؤشرات علمية دقيقة.

قائمة المراجع

لائحة المراجع العربية:

- ✦ المكي السراجي، "قانون المناصب المالية" الطبعة الثانية، سنة 2019
- ✦ عبد الكبير يحييا : تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات جامعية، عدد 84، الطبعة الأولى، 2010
- ✦ الدكتور سعيد الجفري " :رجل السلطة"، مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الأولى. 2014
- ✦ عبد العزيز بن عبد الله " : النظام الإداري بالمغرب منذ ثلاثة قرون"، مرحلة الشؤون الإدارية، العدد1، 1983
- ✦ فاطمة السعدي مزروع" :الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، الطبعة الأولى 2003
- ✦ المهدي بنمير" : الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش. 2000
- ✦ عبد العزيز أشرفي" : العامل والمفهوم الجديد للسلطة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003
- ✦ سعيد جفري" : التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب"، مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر الدار البيضاء، 1989
- ✦ مليكة الصروخ" : القانون الإداري دراسة مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السابعة. 2010
- ✦ عبد الله الإدريسي" : التنظيم الإداري المغربي"، دار النشر الجسور وجدة، الطبعة الأولى. 2004
- ✦ بوجمعة بوعزاوي" :المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة"، الطبعة الأولى 2015
- ✦ علي بولربح" : الجهوية والتنظيم الترابي نحو جهوية متقدمة"، طبعة. 2012

- ◆ الدكتور إدريس مردان " :النظام القانوني للجهة بالمغرب"، الطبعة الثانية، 2009
- ◆ إدريس البصري " : رجل السلطة"، المطبعة الملكية. 1976
- ◆ عبد القادر باينة" : فريد العامل نموذج للأعمال نموذج"، جريدة الأحداث المغربية عدد 382 بتاريخ 2 يناير 2000

الأطروحات والرسائل الجامعية:

- أبو لاس حميد، " تدبير الموارد البشرية :نموذج الإدارة الجماعية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2002-2003

المقالات والمجلات:

- المكي السراجي، دراسة تحليلية و نقدية للفصل 90 من الدستور المتعلق بالسلطة التنظيمية لرئيس الحكومة، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد مزدوج 144-145، يناير-أبريل 2019
- بوجيدة محمد،" تدخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة، المحلية والتنمية ، العدد 78 2009
- المكي السراجي، ادارة الجهة: نحو تكريس الاستقلال الاداري للجهات و تدعيم الاختصاص التنفيذي لرؤساء مجالسها
- محمد أمين بن عبد الله،" إعادة التفكير في الإدارة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 6، سنة 1996
- أحرموش جمال، "الادارة الجماعية بالمغرب ورهان التحديث" مجلة القانون و الأعمال، عدد15، سنة 2016

القوانين والنصوص التنظيمية:

- ◆ دستور المملكة المغربية للتاسع والعشرين من يوليو 2011 ،الصادر الأمر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 بتنفيذ نص الدستور؛ صادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر
- ◆ ظهير شريف صدر بتاريخ 16 دجنبر 1955 ، الجريدة الرسمية عدد 2252 بتاريخ 23 أبريل 1955
- ◆ ظهير شريف رقم 1.63.038 بشأن النظام الأساسي للمتصرفين، بوزارة الداخلية في فاتح مارس 1963
- ◆ ظهير شريف رقم 1.08.67 بتاريخ 27 يوليوز 2008 ، الجريدة الرسمية عدد 5677 بتاريخ 27 أكتوبر 2008 ،
- ◆ ظهير شريف رقم 1.84.165 صدر في 2 أكتوبر 1984 المتعلق بالتنظيم الجماعي.
- ◆ ظهير شريف رقم 1.15.83 الصادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات، دس عدد 3680
- ◆ ظهير شريف 1.15.83 الصادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- ◆ ظهير شريف 1.15.83 الصادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون 113.14 المتعلق بالجهات
- ◆ القانون رقم 47.69 المتعلق بالتنظيم الجهوي، الصادر في 17 من ذي القعدة 141727 مارس 1997
- ◆ مرسوم 2018 بمثابة ميثاق اللاتركيز الاداري

لائحة المراجع الفرنسية:

- I. **A.laroui** : «Les origines sociales et culturelles du nationalisme Marocain», Mas pero, Paris 1969
- II. **Boutayeb Nour-eddine** , « participation de MEDCITES à l'atelier de coordination autour des

plans communaux de développement » , ART
GOLD-PNUD-DGCL , Rabat , 09-10 février 2010.

Webographie :

<http://www.mmsp.gov.ma>

www.stopcorruption.ma - الرشوة أوقفو "الإلكترونية البوابة"

1.2. <http://www.serveces-public.ma>

1.3. www.Maroc.gov.ma

1.4. <http://www.service-public.ma>

1.5. <http://www.data.gov.ma>

الفهرس

.....	مقدمة
2.....	
	الفصل الأول :الإدارة الترابية
10.....	بالمغرب
	المبحث الأول : الإطار القانوني للإدارة الترابية
12.....	
	المطلب الأول: تنظيم هيئة رجال السلطة
12.....	الترابية
	الفرع الأول :مسطرة التوظيف
14.....	
	الفرع الثاني : التوظيف و التعيين في الدرجات ...
16.....	
	المطلب الثاني : وظائف
18.....	السلطة
	الفرع الأول : مهام العمال
19.....	
	الفرع الثاني : مهام رؤساء
23.....	الدوائر
	الفرع الثالث : مهام رؤساء الملحقات
25.....	الإدارية
	المطلب الثالث : الحقوق و الواجبات
28.....	
	الفرع الأول :
30.....	الحقوق

الفرع الثاني :

الواجبات.....33

الفرع الثالث : نظام الترقى و

الأجرة.....34

المبحث الثاني : مؤسسة الوالى بين النص القانونى و

الواقع.....36

المطلب الأول : الإطار القانونى للتنظيم

الترابى.....39

الفقرة الأولى : مؤسسة

الوالى.....39

المطلب الثانى : مؤسسة الوالى بين الولاية و

الجهة.....40

الفقرة الأولى : والى الولاية

.....41

الفقرة الثانية : والى الجهة

.....43

الفصل الثانى : التدبير الترابى لحالة الطوارئ بين الواقع و

التحديات.....44

المبحث الأول : واقع التدبير الترابى لحالة

الطوارئ.....45

المطلب الأول: التأطير القانونى لمنظومة

الطوارئ.....45

فقرة أولى: المرسوم

بقانون.....47

فقرة ثانية : المسطرة القانونية و

التنظيمية.....50.....

المطلب الثاني : التدبير الترابي لحالة الطوارئ.....

52.....

فرع أول : تدبير الإدارة

الترايبية.....52.....

فرع ثاني: تدبير الجماعات

الترايبية.....53.....

فقرة أولى : على مستوى

الجماعات.....54.....

فقرة ثانية : على مستوى

العمليات.....55.....

فقرة ثالثة: على مستوى

الجهات.....56.....

المبحث الثاني : التحديات العملية و القانونية

57.....

مطلب أول : الإشكالات

القانونية.....59.....

فقرة أولى: الإشكالات

القانونية.....59.....

فقرة ثانية: الإشكالات

التنظيمية.....60.....

مطلب ثاني : التحديات الواقعية و

العملية.....60.....

فقرة أولى: تحديات

واقعية.....62.....

فقرة ثانية: تحديات

تدبيرية.....63.....

خاتمة.....

63.....