

د. ناجي رشيد : م.أ. قانوني

جامعة الحسن الثاني

كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية

عين الشق - الدار البيضاء

محاضرات في مادة التنظيم الإداري

الأسدس الثاني

المجموعة الأولى والثانية

التنظيم الإداري

مقدمة:

إن القانون الإداري يعد فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، حيث ترتبط قواعده بالإدارة العامة. ونطاق القانون الإداري مرتبط - ضيقاً واتساعاً - بفلسفة الدولة وتوجهاتها. فإذا ما تبنت هذه الأخيرة فلسفة الدولة الحارسة التي يقف دورها عند حد الوظائف ذات الطابع السيادي أي حفظ الأمن العام (الداخلي والخارجي) والصحة العامة والسكينة العامة وإقامة العدالة بين الناس، فإن القانون الإداري سيكون أضيق نطاقاً منه في ظل الدولة المتدخلة، وهي تلك التي لا يقف دورها عند تلك الوظائف التقليدية، وإنما يتعدى ذلك إلى جميع المجالات التي تتأكد عندها قناعتها بأنها تدخل في نطاق الشؤون العامة، سواء كان ذلك في المجالات الاقتصادية أو المجالات الاجتماعية والثقافية أو غيرها من المجالات ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي.

ولقد أدى الاتساع في وظائف الدولة إلى إحداث تغييرات جوهرية داخل أجهزة الدولة، كتزايد عدد الوحدات الإدارية، وإحداث تغيير جذري في التوازن بين السلطات، بالزيادة في صلاحيات السلطة التنفيذية الناتجة عن تزايد الحاجيات وارتفاع حدة الإكراهات، فضلاً عن قيام الإدارة بدور الوسيط بين المجتمع ومراكز القرار، فعلى الصعيد المركزي ارتفع عدد الوزارات بشكل كبير، كما تزايد عدد المؤسسات والمقاولات العمومية على الصعيد الترابي، وارتفع عدد الجماعات الترابية بكيفية ملحوظة.

كما أنه - واعتباراً للتطورات المتتالية التي يعرفها القانون الإداري عامة والتطورات الخاصة في النشاط الإداري خاصة - فإنه لا يمكن حصر القانون الإداري في الإدارة، ذلك أن نشاط الإدارة يشمل العديد من المجالات والتي لها ارتباط وثيق بالحياة اليومية للمواطنين لكون الإدارة تسعى دائماً إلى تحقيق الصالح العام بمدلوله الشامل.

وتعتبر التعاريف عموماً من أصعب الأمور بل أن بعض الأمور الواضحة الجلية تفتقد وضوحها وجلاءها عند محاولة تعريفها، والقانون الإداري لا يشذ عن هذه القاعدة، ونظراً لتطور نشاط الدولة ووظائفها منذ أواخر القرن التاسع عشر، فإنه لم يكن من السهل وضع تعريف للقانون الإداري يحظى باتفاق الفقهاء، باعتباره ظاهرة إدارية متطورة

ومتجددة بطبيعتها، كما أن نشاط الإدارة يختلف ويتجدد وقد يتعدى حدود تطبيق القانون الإداري، ومن ثم جاز القول بالاختلاف في التعاريف المقدمة فقها لهذا القانون وللإدارة على حد سواء .

وبغض النظر على الجانب التاريخي الذي طبع نشأة القانون الإداري بفرنسا، فإنه يمكن القول أن وجود قانون إداري خاص بالإدارة يعود إلى عنصرين أساسيين:

العنصر الأول : يكمن في طبيعة النشاط الذي تقوم به الإدارة، هذا النشاط الذي يختلف من حيث الأهداف والمصلحة عن النشاط الذي يمارسه الخواص، فإذا كان الأفراد يتوخون من خلال ما يقومون به من نشاط هو تحقيق مصالحهم الخاصة، فإن نشاط الإدارة يرمي إلى تحقيق المصلحة العامة، والإدارة - لكي تتمكن من تحقيق تلك الأهداف - لا بد من تمكينها من الوسائل القانونية الكفيلة بمساعدتها على إنجاز مهامها على أحسن وجه ، وبذلك كان لا بد من اللجوء إلى قواعد القانون الإداري.

أما العنصر الثاني : فيتلخص بكون حاجيات الإدارة تختلف اختلافا بينا عن الحاجيات المرتبطة بالخواص من حيث طبيعتها وأهدافها، ولذلك كان من الضروري إيجاد قانون كفيل بتمكين الإدارة من تحقيق تلك الحاجيات ما دامت الإدارة تسعى إلى تلبية حاجيات عامة لمجموع أفراد المجتمع وبالتالي تحقيق المصلحة العامة.

وينطلق الفقه الإداري في تحديد مفهوم القانون الإداري في الربط الجدلي بينه وبين مفهوم الإدارة، ويجعل من القانون الإداري مجموع القواعد القانونية التي تحكم الإدارة أو السلطة الإدارية سواء أكانت مركزية/أو لا مركزية، أي أن القانون الإداري هو قانون الإدارة، وهو معطى يسمح لنا بالقول أن أغلب التوجهات الفقهية التي درست تعريف القانون الإداري تطرقت لعلاقته بالإدارة، من خلال تعريف العديد من فقهاء القانون العام الذين حاولوا تقديم مفهوم جامع ومانع للقانون الإداري من خلال تقديم اجتهادات متباينة ومختلفة، إلا أن جل هذه التعريفات والمحاولات الفقهية لم تتمكن من تحديد تعريف واحد وموحد للقانون الإداري، لهذا جاز القول بأن تعريف هذا القانون يتعدد بتعدد فقهاء القانون الإداري.

إن التعدد في التعاريف الفقهية المقدمة، تجمع كلها على ربط أي تعريف للقانون الإداري بالإدارة، إلا أن التباين والاختلاف يكمن في مدى محتوى هذا الربط، أي في محتوى علاقة القانون الإداري بالإدارة.

ومتجددة بطبيعتها، كما أن نشاط الإدارة يختلف ويتجدد وقد يتعدى حدود تطبيق القانون الإداري، ومن تم جاز القول بالاختلاف في التعاريف المقدمة فقها لهذا القانون وللإدارة على حد سواء .

وبغض النظر على الجانب التاريخي الذي طبع نشأة القانون الإداري بفرنسا، فإنه يمكن القول أن وجود قانون إداري خاص بالإدارة يعود إلى عنصرين أساسيين:

العنصر الأول : يكمن في طبيعة النشاط الذي تقوم به الإدارة، هذا النشاط الذي يختلف من حيث الأهداف والمصلحة عن النشاط الذي يمارسه الخواص، فإذا كان الأفراد يتوخون من خلال ما يقومون به من نشاط هو تحقيق مصالحهم الخاصة، فإن نشاط الإدارة يرمي إلى تحقيق المصلحة العامة، والإدارة - لكي تتمكن من تحقيق تلك الأهداف - لا بد من تمكينها من الوسائل القانونية الكفيلة بمساعدتها على إنجاز مهامها على أحسن وجه ، وبذلك كان لا بد من اللجوء إلى قواعد القانون الإداري.

أما العنصر الثاني : فيتلخص بكون حاجيات الإدارة تختلف اختلافا بينا عن الحاجيات المرتبطة بالخواص من حيث طبيعتها وأهدافها، ولذلك كان من الضروري إيجاد قانون كفيل بتمكين الإدارة من تحقيق تلك الحاجيات ما دامت الإدارة تسعى إلى تلبية حاجيات عامة لمجموع أفراد المجتمع وبالتالي تحقيق المصلحة العامة.

وينطلق الفقه الإداري في تحديد مفهوم القانون الإداري في الربط الجدلي بينه وبين مفهوم الإدارة، ويجعل من القانون الإداري مجموع القواعد القانونية التي تحكم الإدارة أو السلطة الإدارية سواء أكانت مركزية أو لا مركزية، أي أن القانون الإداري هو قانون الإدارة، وهو معطى يسمح لنا بالقول أن أغلب التوجهات الفقهية التي درست تعريف القانون الإداري تطرقت لعلاقته بالإدارة، من خلال تعريف العديد من فقهاء القانون العام الذين حاولوا تقديم مفهوم جامع ومانع للقانون الإداري من خلال تقديم اجتهادات متباينة ومختلفة، إلا أن جل هذه التعريفات والمحاولات الفقهية لم تتمكن من تحديد تعريف واحد وموحد للقانون الإداري، لهذا جاز القول بأن تعريف هذا القانون يتعدد بتعدد فقهاء القانون الإداري. إن التعدد في التعاريف الفقهية المقدمة، تجمع كلها على ربط أي تعريف للقانون الإداري بالإدارة، إلا أن التباين والاختلاف يكمن في مدى محتوى هذا الربط، أي في محتوى علاقة القانون الإداري بالإدارة.

ويرى جانب من الفقه أن القانون الإداري هو: فرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يشمل تنظيم ونشاط الإدارة، أي مجموع السلطات والموظفين والهيئات المكلفة، تحت إشراف السلطة السياسية، بإنجاز مختلف تدخلات الدولة الحديثة. وسوف نركز دراستنا على جانب التنظيم الإداري.

الباب الأول: الأسس العامة للتنظيم الإداري

تتضمن كلمة التنظيم الإداري مدلولين مختلفين: مدلولاً فنياً ومدلولاً وصفياً أو تطبيقياً. / فالمدلول الفني للتنظيم الإداري: يقصد به بيان الأساليب الفنية لترتيب وتنسيق وتسيير الأجهزة الإدارية المختلفة، وهنا يختلط التنظيم الإداري بما يعرف اصطلاحاً بـ علم الإدارة العامة، فالتنظيم الإداري بهذا المعنى الفني يبحث في الأسس الفنية التي يقوم عليها بناء الجهاز الإداري في الدولة، ويبين أنجع الوسائل للتنسيق بين الأجهزة الإدارية المختلفة، وأصطلح الأساليب التي يمكن استخدامها في ممارسة نشاطها، تحقيقاً للصالح العام، وابتغاء توفير الجهود وتنسيقها وتنظيمها والحصول على أكبر عائد بأقل تكلفة.

ومن ثم يتضمن التنظيم الإداري بهذا المعنى موضوعات عديدة تتصل ببيان تركيب الأجهزة الإدارية والأساليب المختلفة في ترتيب هذه الأجهزة والتنسيق بين صور نشاطها المختلفة، والوسائل التي يمكن استخدامها في تشكيل هذه الأجهزة وفي ممارسة اختصاصاتها.

أما المدلول الوصفي أو التطبيقي للتنظيم الإداري: فيقصد به معرفة النظام القائم فعلاً في دولة من الدول، أو بعبارة أخرى يتعلق التنظيم الإداري في هذا المعنى بدراسة الأجهزة الإدارية الموجودة فعلاً في الدولة من حيث أنواعها وتشكيلها واختصاصاتها وعلاقة كل منها بالسلطات الأخرى.

فالتنظيم الإداري - في معناه التطبيقي أو الوصفي - يتضمن دراسة لما هو كائن فعلاً.

أما التنظيم الإداري في معناه الفني فهو يعني بدراسة ما يجب أن يكون، أو ما هو النظام الأصلح لتحقيق أهداف الإدارة ؟

ونحن سنتبع في دراستنا الجمع بين المعنيين في دراسة التنظيم الإداري، حتى يتسنى

لنا استعراض النظم المختلفة في تنظيم الإدارة، وبيان الأساليب الممكنة التي تمارس بها

الأجهزة الإدارية وظيفتها بصفة عامة ، قبل أن نبين التنظيمات الوضعية القائمة في المملكة المغربية .

إن الإدارة في الدول المختلفة تمارس نشاطها عن طريق ما يعرف بالأشخاص الإدارية، والأشخاص الإدارية ليست أشخاصا طبيعيين وإنما هي أشخاص معنوية، ومن ثم تمارس هذه الأشخاص نشاطها عن طريق موظفين عموميين، يباشرون اختصاصات السلطة الإدارية، ويلتزمون باسمها، ويكتسبون الحقوق لحسابها، فهؤلاء الموظفون لا يمارسون أعمال الإدارة العامة باسمهم أو بصفتهم الشخصية، وإنما يمارسونها باسم شخص إداري معنوي أو اعتباري ونياية عنه ، وجميع التصرفات والأعمال التي يباشرها الموظفون بالدولة - بمناسبة قيامهم بأعمال وظائفهم - هي في حقيقتها منسوبة إلى الشخص الإداري الذي يمثله الموظف . فالشخص الإداري هو الذي يلتزم بالواجبات أو يكتسب الحقوق التي تنشأ عن أعمال الموظفين التابعين له، متى كانت هذه الأعمال قد صدرت عنهم بصفتهم ممثلين للشخص الإداري المعني بالأمر، أو بمناسبة قيامهم بوظائفهم باسم الشخص المعنوي العام.

• ومن ثم يكون موضوع الأشخاص المعنوية من الموضوعات التي تجب دراستها بمناسبة دراسة التنظيم الإداري ، فالتنظيم الإداري يقوم على أشخاص معنوية.

• على أن موضوع الأشخاص المعنوية من الموضوعات المشتركة بين القانون الخاص والقانون العام، ولكن موضوع الأشخاص المعنوية له أهمية أكبر في مجال القانون العام .

ففي مجال القانون الخاص، تكون الأشخاص الطبيعية هي المركز الرئيسي للمعاملات.

أما في مجال القانون العام، فالقانون لا يعرف إلا الأشخاص المعنوية، وموظفو الإدارة العامة لا يتصرفون - في ممارستهم لوظائفهم - إلا لحساب شخص من الأشخاص المعنوية العامة: مثل الدولة أو الجماعة الترابية أو الجهة أو المرافق العامة أو المؤسسة العامة .

• وعلاقات القانون العام لا يمكن أن تنشأ ما لم يكن شخص معنوي عام طرفا فيها. أما

علاقات القانون الخاص، فقد تقوم بين أشخاص معنوية خاصة أو بين أشخاص طبيعيين.

وغالبا ما تقوم علاقات القانون الخاص بين أشخاص طبيعيين.

ولذلك احتل موضوع الأشخاص المعنوية مكانا بارزا في دراسة القانون العام.

وأهم هذه الموضوعات بالطبع هو موضوع تحديد ماهية الأشخاص المعنوية العامة،

وتعدادها، والعناصر أو المقومات التي تميزها عن الأشخاص المعنوية الخاصة ، ومن ثم يكون موضوع الأشخاص الإدارية من حيث تكييفها وأنواعها ومقوماتها والعناصر التي تتميز بها، هو عصب الدراسة في موضوعنا .

غير أن بيان أنواع الأشخاص الإدارية، يستتبع البحث في تنظيم العلاقة بين هذه الأشخاص، فالسلطة الإدارية في الدولة الموحدة واحدة لا تتجزأ ، ووجود عدد من الأشخاص الإدارية في الدولة الموحدة لا يعني تعدد السلطات الإدارية، وإنما يعني فقط مجرد توزيع الاختصاصات.

ولذلك يكون لزاما علينا دراسة مفهوم الشخصية المعنوية وأركانها وأنواع الأشخاص المعنوية العامة تم التطرق بعد ذلك إلى دراسة أصول التنظيم الإداري من مركزية إدارية وعدم التركيز الإداري قبل أن ننتقل إلى اللامركزية الإدارية سواء كانت لامركزية مرفقية أو إقليمية وفي نهاية المطاف سنقوم بدراسة التنظيم الإداري في المغرب.

المبحث الأول : الشخصية المعنوية

نشأت فكرة الشخصية المعنوية في القانون الخاص، قبل أن تنتقل إلى القانون العام ، وتزداد أهميتها في هذا القانون الأخير لكونه لا يهتم كثيرا بالأشخاص الطبيعيين في نشاطه. وتعتبر الشخصية المعنوية سندا لعملية تنظيم وتوزيع الاختصاصات والوظائف الإدارية بين مختلف الوحدات الإدارية، ولا غنى عن هذا في الافتراض الاعتباري في التنظيم الإداري ، لأن الإدارة هي في نهاية المطاف مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة.

أولا: تعريف الشخصية المعنوية

يكون الشخص في لغة القانون قادرا على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات . ويمكن أن يكون هذا الشخص إما شخصا طبيعيا (الإنسان) أو معنويا (جمعية). فالقانون يمتنع الفرد بحقوق ويكلفه بالتزامات، وفي نفس الوقت يعتبر بعض المسؤوليات ، سواء من الأفراد أو الأموال ، أشخاصا قانونيين متميزين عن الأفراد أو الأموال الذين يشكلونها، ويكونون مؤهلين بحكم القانون لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. وتكتسب الشخصية المعنوية عن طريق تدخل المشرع واعترافه بوجودها ، وأنداك يمكن لهذه الشخصية أن تكتسب الحقوق وتحمل بالواجبات، فالمساهمون في إحدى الشركات

أو المنضوون في إحدى النقابات يمكن أن يكونوا بالآلاف، والشركة أو النقابة شخص قانوني واحد.

• وقد جرى نقاش لمدة طويلة حول الطابع الحقيقي للشخص المعنوي هل هو أمر واقعي وقائم فعلا أم أنه أمر وهمي ، بمعنى أن الشخص المعنوي مجرد افتراض وخيال قانوني للشخصية المعنوية وأساسها، إلخ.

ونحن سوف لا نخوض في هذا النقاش الفلسفي فالرأي الراجح هو أن الشخصية المعنوية وسيلة قانونية ضرورية في الكيان القانوني سواء كانت شخصية معنوية عامة أم شخصية معنوية خاصة.

• والجدير بالذكر أن طبيعة بعض الأشخاص المعنوية لا تطرح أي إشكال حول تصنيفها داخل هذه الفئة أو تلك كالدولة مثلا (شخص معنوي عام) ، لكن يصعب أحيانا الحكم على طبيعة بعض الهيئات، هل هي تابعة للقانون العام أم للقانون الخاص؟ ولا يوجد بهذا الخصوص معيار واضح ووحيد يسمح بتحديد طبيعة الشخص المعنوي، ولكن هناك مجموعة من الدلائل والقرائن ومنها أن المشرع هو الذي يضيف على الشخصية المعنوية الطبيعة القانونية التي يرغب فيها.

• كما أن المؤسسة العامة لا يمكن إنشاءها إلا من قبل شخص معنوي عام، ومع ذلك يحدث أن يتم إنشاء أشخاص معنوية تابعة للقانون الخاص من قبل شخص معنوي عام. وتتمتع المؤسسة بامتيازات السلطة العامة، فعندما يعطي المشرع أحد التجمعات امتيازات غير مألوفة في القانون الخاص فإن الأمر يتعلق بشخص معنوي عام، ومع ذلك يمكن الاعتراف بشكل استثنائي بهذه الامتيازات لأشخاص القانون الخاص (الأشخاص المعنوية الخاصة المكلفة بتسيير مرفق عام)، وبالتالي يمكن التعامل مع هذا المؤشر كنتيجة وليس كشرط لتكييف الطبيعة القانونية للشخص المعنوي.

• كما أن الشخص المعنوي الخاص يحدد بحرية النشاط الذي يقوم به ، أما الشخص المعنوي العام فله اختصاص معين يحدده المشرع مسبقا (التخصص).

• ثانياً: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى نوعين: أشخاص معنوية إقليمية وأشخاص معنوية عامة مرفقية أو مصلحة.

الفقرة الأولى: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو الترابية

إنها الأشخاص المعنوية العامة التي تمارس نشاطها في حيز ترابي معين، إذ تستند على الاختصاص الإقليمي، وتعتبر الدولة أهم هذه الأشخاص، فهي تمارس نشاطا عاما وواسعا يشمل مجموع التراب الوطني، وبجانب الدولة توجد أشخاص معنوية تمارس نشاطها فوق جزء معين من إقليم الدولة، كالجهة، والعمالة والإقليم، والجماعة الحضرية والجماعة القروية >> الجماعات هي وحدات ترابية... تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي << كما جاء في دستور سنة 2011 المغربي.

الفقرة الثانية: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

• وهي الأشخاص التي تركز في وجودها على الاختصاص المرفقي، أي التكفل بنشاط معين.

ويقصد بها المرافق العامة التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية، بحيث تشكل مؤسسات عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتعمل تحت وصاية السلطات العليا، وتختص بالقيام بنشاط محدد (مبدأ التخصص)، وهناك أنواع للمؤسسات العامة: نورد منها على سبيل المثال لا الحصر:

- المؤسسات العامة الإدارية: كالجامعات ومعاهد البحث العلمي...
- المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري: كالمكتب الشريف للفوسفاط، بنك المغرب، بريد المغرب...

ثالثا: أركان الشخصية المعنوية العامة والنتائج المترتبة عن ذلك

الفقرة الأولى: أركان الشخصية المعنوية العامة

يقوم الشخص المعنوي على عدة ركائز: فهو يقوم إما على وجود أفراد مثل : الجمعيات والأحزاب السياسية . أو مجموعة أموال مثل : الشركات.
غير أن الشخص المعنوي العام عادة ما يجتمع فيه العنصران معا: الأفراد والأموال
في أن واحد، فالجهة هي سكان الجهة وممتلكاتها.

كما أن من بين ركائز الشخص الاعتباري أو المعنوي أنه يسعى إلى تحقيق وإنجاز غرض مشروع، أي غرض يسمح به النظام القانوني السائد في الدولة.

كما أنه لا بد وأن تعترف السلطة المختصة بوجود الشخص الاعتباري بموجب الوسيلة القانونية المناسبة واللازمة ، فالفقرة الأخيرة من دستور 29 يوليوز 2011 تنص على أن " تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون..."

الفقرة الثانية : نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة

إن نشأة الشخص المعنوي تعني وجود شخص قانوني جديد يكون مركزا لمصالح مشروعة يحميها القانون، وتترتب عن ذلك عدة نتائج:

1- الأهلية:

يكون للشخص المعنوي - عندما ينشأ طبقا للقانون - حق التملك، وحق التعاقد، وحق التقاضي، وغيرها من الحقوق التي تخولها إياه القوانين والأنظمة، فيكون للشخص المعنوي حياة قانونية خاصة به بحيث لا تكون الدعاوي التي ترفع منه أو عليه موجهة من الأفراد المكونين له أو ضدهم بل يباشرها ممثلوا الشخص المعنوي.

وتعين الأنظمة الممثل القانوني للشخص المعنوي، فالممثل القانوني للجماعة الحضرية أو القروية هو رئيس مجلسها ، والممثل القانوني للجهة هو رئيس مجلسها ، والممثل القانوني للجامعة هو رئيسها...

2- الاستقلال الإداري والمالي:

يتمثل الاستقلال الإداري في أن الشخص المعنوي يحدث أجهزة وتنظيمات إدارية تتكفل بتدبير شؤونه ويكون مستقلا بقراراته، تحت رقابة الدولة، أما الاستقلال المالي فيتجسد في الذمة المالية المستقلة عن الشخص المعنوي الذي أنشأه، حيث تمثل وعاء لحقوقه والتزاماته المترتبة عن نشاطه.

3- الموطن

تتجلى أهمية الموطن في تحديد الاختصاص القضائي، لذلك لا بد وأن يكون موطن للشخص المعنوي العام ، يتمثل في مكان وجود مقره ، فموطن الجهة مثلا : هو مركز الجهة.

المبحث الثاني: أصول التنظيم الإداري (المركزية واللامركزية)

يقوم التنظيم الإداري في الدولة الحديثة على فكرتين أساسيتين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وتأخذ كل دولة منهما حسب ما يتفق مع معطياتها السياسية والتاريخية والجنساقية.

أولاً : المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية : جمع الوظيفة الإدارية، وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو " الدولة " . حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به ، وفق نظام السلطة الرئاسية.

• وتكون السلطة المركزية هي الجهة الوحيدة المؤهلة لاتخاذ قرارات تهم الجماعة في مجموعها وباختلاف مكوناتها، بحيث تلحق كل المرافق العامة الوطنية بجهة واحدة (الدولة)، وينطبق هذا الوصف على الصورة المطلقة والأولية للنظام المركزي (التركيز الإداري)، لكن اضطرت الدولة لاحقاً إلى توزيع الأعمال الإدارية بينها وبين الفروع التابعة لها في الأقاليم (عدم التركيز الإداري) .

وسوف نتطرق إلى عناصر المركزية الإدارية وإلى الصور التي تتجلى فيها هذه المركزية.

الفقرة الأولى : عناصر المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على عنصرين:

1 - استئثار الإدارة المركزية بكل أنواع النشاط الإداري وتكون هي صاحبة القرار النهائي (سلطة إصدار القرارات، والتعيين في الوظائف العامة...)

ولا يكفي أن تكون السلطة مركزة في القمة، وإنما يجب أن تصل إلى أدنى مراحل الإدارة ، على أن تكون هذه السلطة المنحدرة من القمة إلى أدنى المراحل متدرجة فيما بينها تدرجاً هرمياً ، غير أن ذلك لا يتنافى مع إدارة القرب التي تقتضي أن تكون أساليب النشاط الإداري ملائمة للحاجات الخاصة لكل إقليم كما تقتضي بأن تكون الهيئة التي تتولى أمر هذا النشاط قريبة من منبع الحاجة إلى هذا النشاط.

2 - خضوع موظفي الحكومة لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية أي أن يكون موظفو كل مصلحة عامة موزعين بخصوص ما يتعلق بمباشرة وظائفهم على درجات متصاعدة تخضع كل منها إلى الجهة التي تعلوها ، وينتهي هذا التسلسل في الخضوع إلى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته ، فالسلطة الرئاسية خط تتخلله روابط التبعية والخضوع ، والسلطة الرئاسية ليست حقاً شخصياً لصاحبها ولكنها مجرد اختصاص يباشره الرئيس على مرؤوسيه وفقاً للنصوص القانونية .

إن فكرة السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين من المقومات الأساسية للمركزية الإدارية، فهي قاعدة عامة في النظام الإداري، فلا يمكن أن تنتفي إلا عند وجود نص صريح.

الفقرة الثانية : صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية صورتين: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

أ- التركيز الإداري

يسمى أيضا بالمركزية الكاملة أو المركزية المطلقة أو الوزارية ؛ ذلك أن سلطة البت النهائي واتخاذ القرارات الإدارية في جميع مظاهر النشاط الإداري تكون بين يدي السلطات المركزية وحدها دون أن تعطي أية سلطة في اتخاذ القرارات لممثليها في الأقاليم . ويتعين على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم أن يعودوا إلى وزارتهم في كل المسائل التي تستوجب التقرير فيها ، فهم يتلقون الأوامر من السلطة المركزية وينفذونها ويرفعون اقتراحاتهم إلى تلك السلطة وينتظرون الرد عليها.

ويتبين من الوهلة الأولى أن للتركيز الإداري عدة مزايا ، تتجلى في:

- سرعة العمل على اعتبار أن هناك مصدرا واحدا لاتخاذ القرارات.
- الموضوعية والحياد نظرا لبعده مصدر القرار عن تأثيرات وضغوطات المصالح المحلية.

- يدعم الوحدة الوطنية للدولة سياسيا ودستوريا بموجب الرقابة والإشراف العام على

الوظيفة الإدارية وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة.

لكن يتبين أن هذه الصورة من صور المركزية لا تصلح إلا لمجتمع في طور النمو الأولي، لأنه كلما تطور المجتمع، إلا وتزايد عدد الشؤون المعروضة على السلطات المركزية لبت فيها، وبالتالي يصعب على هذه الأخيرة القيام بحملها بالسرعة المطلوبة والكفاءة اللازمة، لذلك يخفف من وطأته باللجوء إلى عدم التركيز الإداري.

ب - عدم التركيز الإداري

يعرف بنظام المركزية النسبية أو الجزئية أو البسيطة أو اللامركزية، ويعني توزيع سلطة البت النهائي في مظاهر النشاط الإداري بين الإدارة المركزية من جهة ، وفروعها في

العاصمة والأقاليم من جهة ثانية، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى ممثليها على المستوى المحلي .

إن عدم التركيز الإداري - وإن كان يخفف من وطأة المركزية الإدارية - فإنه لا يمس بجوهرها فالأعوان المحليون يظلون خاضعين للسلطة الرئاسية.

ثانيا : اللامركزية الإدارية

تعرف اللامركزية الإدارية بأنها النظام الإداري الذي يقوم على تحويل اختصاصات ووظائف إدارية من الإدارة المركزية إلى وحدات إدارية أخرى إقليمية (كالجهة والجماعات الحضرية والقروية) أو مصلحة (المؤسسات العامة) متمتعة بالشخصية المعنوية، مع خضوعها لقدر معين من رقابة الإدارة المركزية.

الفقرة الأولى : أركان اللامركزية الإقليمية (الترابية)

يمكن حصر أركان اللامركزية الإقليمية في ثلاثة عناصر:

أ- الاعتراف بوجود مصالح محلية

توجد إلى جانب المصالح العامة الوطنية التي تتعلق بالدولة ككل ، ويشترك فيها جميع السكان ككل (الأمن والدفاع والقضاء) مصالح محلية متميزة ، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة (توزيع الماء والكهرباء، والنظافة...) وتستدعي وجود أجهزة مهمتها السهر على هذه المصالح وتديرها. ويعد وجود هذه المصالح أو الشؤون المحلية سبب ومبرر لقيام النظام اللامركزي، ولتحديد هذه المصالح هناك طريقتان:

فهناك الطريقة الإنجليزية : وتتخلص هذه الطريقة بأن يتم تحديد اختصاص كل هيئة محلية على حدة ، فكل هيئة محلية تنشأ على حدة وتوضح في وسيلة إنشائها الشؤون التي تقاطع بها على سبيل التعداد والحصر، وينتج عن ذلك تنوع الهيئات المحلية وتباين اختصاصاتها.

فيجوز مثلا أن يختص مجلس مدينة معينة بأمور لا يختص بها مجلس مدينة أخرى من نفس مستواها، ويعود السبب في ذلك إلى أن الإنجليز يقيمون وزنا كبيرا لاختلاف المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية.

وهناك الطريقة الفرنسية : ومعناها أنها تحدد اختصاصات الهيئات المحلية في مجموعها طبقا لمقتضيات عامة تنطبق على جميع الهيئات الجماعية، بحيث تمنح نفس الاختصاصات لكل الجماعات المحلية من نفس المستوى دون مراعاة الاختلافات الموجودة فيما بينها.

ب - إناطة الإشراف على المصالح المحلية إلى هيئات منتخبة

يشترط في السلطات - المنوط بها إدارة شؤون الإقليم - أن تكون من بين سكان هذا الإقليم.

غير أنه لا يكفي أن تعين السلطة المركزية أشخاصا من الإقليم ولكن يجب أن يترك أمر اختيار هؤلاء الأشخاص لسكان الإقليم عن طريق الانتخاب.

والانتخاب هو الطريقة الأساسية التي بمقتضاها يتم تكوين الهيئات المحلية وبمقتضاه تتميز اللامركزية عن اللاتركيز الإداري الذي يستند على التعيين من الإدارة المركزية.

وتحظى الهيئات المحلية المنتخبة بنوع من الاستقلالية، إذ أن لها ذمة مالية مستقلة وموظفين مستقلين وموارد مالية خاصة وأهلية للتصرف لاكتساب الحقوق أي أن تكتمل لها جميع مقومات الشخصية المعنوية.

غير أنه في جميع الأحوال لا يراد باستقلال الجماعات اللامركزية الفصل المطلق بين مجال المصالح المحلية ودائرة المصلحة الوطنية، ومن أجل التوفيق بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية تقوم الحاجة إلى وجود نظام للمراقبة يطلق عليه عادة اسم الوصاية تمارسها السلطات المركزية.

ج - خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطات المركزية

إذا كان منطق الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية يجيز لها أن تتمتع بقدر من الحرية في القيام ببعض الأعمال أو الامتناع عن القيام بها، فإن تقرير هذا الحق على إطلاقه قد يعرض المصالح المحلية والمصالح الوطنية للخطر، ولذلك فإن السلطات المركزية تحتفظ بحقها في مراقبة الهيئات اللامركزية عن طريق الوصاية الإدارية.

ويقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يخولها القانون للإدارة المركزية لمراقبة أشخاص الهيئات المحلية وذلك عن طريق:

1- التوقيف: توقيف العضو المنتخب بالمجلس لمدة محددة عن ممارسة مهامه (ارتكاب فعل جرمي) .

2- الإقالة: يفقد العضو المنتخب بمقتضاها عضويته في المجلس لعدة أسباب مثلا كأن تتنافى عضويته في المجلس البلدي مع وظيفة يمارسها داخل الإدارة المركزية.

3- العزل أو الطرد أو الفصل: بسبب ارتكاب أعمال مخالفة للقانون.

4- الإيقاف: فقد تعدد سلطة الوصاية طبقا للشروط والإجراءات القانونية ، إلى إيقاف وشل نشاط وسير أعمال المجلس مؤقتا (شهر مثلا) لاعتبارات تتعلق بالمشروعية أو الملاءمة.

5- الحل: تقوم سلطة الوصاية بحل المجلس المنتخب الممثل للهيئة اللامركزية والإنهاء التام لوجود المجلس والدعوة إلى انتخاب مجلس جديد، ويعد هذا الإجراء من أقصى درجات الوصاية وأخطرها ، ولا يمكن اللجوء إليه إلا في حالات محددة قانونا ووفق إجراءات مبينة في نصوص القانون.

كما تملك سلطة الوصاية جملة من الصلاحيات تجاه أعمال الهيئات المنتخبة ؛ لتبقيها في إطار المشروعية والملاءمة ، فقد تنص القوانين على أن أعمال تلك الهيئات ومداولاتها يجب أن تطلع عليها سلطة الوصاية قبل تنفيذها وذلك قصد المصادقة عليها أو إلغائها طبقا لما يحدده القانون من إجراءات ومساطر.

غير أن الوصاية الإدارية يجب أن لا تصل إلى الحد الذي يهدد استقلال الهيئات الإدارية المحلية في ممارسة اختصاصاتها المقررة لها في القانون، ولذلك كانت الوصاية مقيدة بقيود مستمدة من طبيعة التدبير الذاتي للشأن العام المحلي، وهذا هو الفارق بين الرقابة الإدارية والسلطة الرئاسية في نظام المركزية، فإذا كان الأصل في الإدارة المركزية أن السلطة الرئاسية تسري على جميع المسؤولين وعلى جميع أعمالهم المصلحية إلا ما تستثنيه القوانين بحيث يكون للإدارة المركزية أن تصدر التعليمات إلى المسؤولين وأن تعدل قراراتهم وأن تلغيها وأن تحل محلهم في اتخاذها، فإن الأصل في اللامركزية هو أهمية الشخص اللامركزي واستقلاله بحيث لا تمارس الرقابة إلا استثناء حيث يقررها النص على أن تدور مع النص وتتقيد به وجودا وعدما، ولا تملك الإدارة المركزية سلطة إصدار الأوامر والتعليمات إلى الهيئات المنتخبة ، لأن في ذلك مساس باستقلالها ، ولا يمكنها كذلك أن تعدل

قراراتها وأعمالها، لكن القانون قد يجيز لسلطات الوصاية ممارسة الحلول ، أي أنها تحل محل الهيئة المنتخبة لتقوم بالأعمال التي امتنعت عن القيام بها.

ولما كان الحل من أخطر درجات الوصاية، فإن القانون يحيطه بشروط معينة، فلا حلول إلا إذا تقاعست الإدارة أو امتنعت عن القيام بما يفرضه القانون عليها رغم إعدارها وتنبيهها بضرورة القيام بذلك العمل ووفق ما يحدده القانون دائما.

الفقرة الثانية : صور اللامركزية الإدارية

يجري التمييز داخل اللامركزية الإدارية بين اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية:

أ - اللامركزية المرفقية

تسمى كذلك باللامركزية المصلحية وتنطبق بالخصوص على المؤسسات العامة . وتتحقق بتحويل مرفق عام (التعليم، الصحة ، النقل ...) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا ماليا وإداريا عن السلطة المركزية مع خضوعه لقدر معين من الوصاية.

• تركز اللامركزية المرفقية على التخصص الوظيفي والموضوعي، دون الاهتمام بالنطاق الترابي أو الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط .

غير أنه يلاحظ أن أركان اللامركزية الثلاثة التي رأيناها سابقا لا تجتمع في صورة اللامركزية المرفقية، فهي وإن كانت تقوم على التخصص بأداء نشاط معين وتخضع لقدر من الوصاية، فإن أعضائها لا يتم انتخابهم ولكن يتم في الغالب تعيينهم.

إن عدم توافر الأركان الثلاثة في اللامركزية المصلحية أو المرفقية جعل بعض الفقهاء يشككون في اعتبارها لا مركزية إدارية.

ب - اللامركزية الإقليمية

• تعني وجود وحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع هي الأخرى لرقابة السلطات المركزية، وهي الصورة الواضحة والكاملة من نظام اللامركزية الترابية، لأنها تركز على الاختصاص الترابي، حيث إنها تمارس صلاحياتها في حيز جغرافي محدد مثل الجماعات الحضرية والجماعات القروية .

• بعد دراستنا لمفهوم الشخصية المعنوية كأداة لمعرفة أشخاص القانون العام ودراسة أصول التنظيم الإداري من مركزية ولا مركزية نتطرق الآن لتحليل التنظيم الإداري المغربي لمعرفة المجال التطبيقي لمبادئ التنظيم الإداري التي سبق لنا أن عرضناها سابقا.

الباب الثاني : التنظيم الإداري المغربي

يتأثر التنظيم الإداري بصفة عامة بالأوضاع السياسية والاقتصادية والجغرافية والتاريخية للدولة، فغالبا ما تفسر تلك الأوضاع التنظيم الإداري السائد في بلد ما ، وفي المغرب فقد تأثر تنظيمه الإداري بالمعطيات السياسية التي عرفها، ولأزال يواكب التغييرات السياسية التي تجري وذلك من أجل تطوير بنياته الإدارية.

وبادئ ذي بدء ، فإن الوظيفتين: التشريعية والقضائية في الدول البسيطة تكون دائما مركزيتين، في حين تخضع الوظيفة الإدارية للامركزية الترابية والمرفقية إلى الوصاية الإدارية ، ولا يشذ المغرب - باعتباره دولة بسيطة- عن هذه القاعدة.

الفصل الأول: الإدارة المركزية

نظمت الإدارة المركزية الوطنية بمقتضى دستور 1962 ، وتم تعويضه بدستور 1970، ثم حل محله هو الآخر دستور 1972 ، وهذا الأخير خضع لعدة تعديلات هامة سنتي 1992 و 1996 ، قبل أن يتم وضع دستور 2011 الذي أتى بعدة تغييرات همت التنظيم الإداري للمغرب:

وقد مست التغييرات الإدارة المركزية وامتداداتها المحلية، كما أعادت النظر في الخريطة اللامركزية الترابية للمملكة.

إن الإدارة المركزية مسؤولة عن كافة التراب الوطني، وتمارس اختصاصاتها على كل هذا التراب، وأبرز هذه السلطات: سلطات جلالة الملك والحكومة، ولأن الإدارة المركزية لا يمكنها أن تدير البلد كله من المركز، فإنها تعهد بتدبير بعض القضايا إلى ممثليها على المستوى الجهوي والإقليمي والمحلي .

المطلب الأول: جلالة الملك

يتبوأ الملك مكانة خاصة في البناء الدستوري للمملكة، ويلعب دورا محوريا في سيره . وقد ظل الملك يستمد أهم صلاحياته من الفصل 19 من دستور 7 أكتوبر 1996، الذي كان ينص: << الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن ديم الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساھر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات، وهو الضامن لاستقلال البلاد ومحررة المملكة في دائرة حدودها الحقة>> ، وهي نفس المقتضيات التي ظلت تتعاقب في

الدساتير السابقة، قبل أن يعمل أول دستور للمملكة في عهد جلالة الملك محمد السادس على تغيير هندسة الفصل 19، ويميز بين صلاحيات الملك في المجال الديني، واختصاصاته كرئيس للدولة.

وبالفعل وزعت أهم صلاحيات الملك في الفصلين 41 و 42 من دستور 2011 .

فقد نص الفصل 41 أن :

>> - الملك أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين ، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية.

- يرأس الملك ، أمير المؤمنين، المجلس العلمي الأعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه .

- ويعتبر المجلس الجهة الوحيدة المؤهلة لإصدار الفتاوى التي تعتمد رسمياً، في شأن المسائل المحالة إليه استناداً إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الحنيف ومقاصده السمحة.

- تحدد اختصاصات المجلس وتأليفه وكيفية سيره بظهير.

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

ونص الفصل 42 من نفس الدستور أن :

>> - الملك رئيس الدولة ، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة ، وضامن دوام الدولة واستمرارها والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة .

- الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة.

- يمارس الملك هذه المهام بمقتضى ظهائر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور.

- توقع الظهائر بالعطف من قبل رئيس الحكومة ، ما عدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 و 44 (الفقرة الثانية) و 47 (الفقرتان الأولى والسادسة) و 51 و 57 و 59 و 30 (الفقرة الأولى والرابعة) و 174 <<.

ويسند مذان الفصلان اختصاصات عامة للملك فيما حددت بعض الفصول الاختصاصات الأخرى ، وغني عن البيان أن الملك يتوفر على كثير من الصلاحيات سواء في المجال

التشريعي أو في المجال القضائي، وأيضا في النطاق الإداري.

الفقرة الأولى: اختصاصات الملك في المجال الإداري

يمارس الملك بمقتضى ظواهر الاختصاصات الموكولة إليه سواء باعتباره رئيس دولة ، أو باعتباره أميرا للمؤمنين .

ولعل من الأفيد تبين اختصاصات الملك في المجال الإداري، ثم التطرق إلى ما إذا كانت القرارات الملكية تخضع للنظام العام للقرارات الإدارية.

1- يشمل اختصاص الملك جوانب مهمة في النشاط الحكومي والإداري.

وفيما يلي أهم اختصاصات الملك في هذا المجال:

- كان دستور 1996 يعطي للملك صلاحية تعيين الوزير الأول دون تقييد أو تحديد، لكن الدستور الحالي (2011) في الفصل السابع والأربعين (47) قيد هذا التعيين بأن جعل الملك يسمي " رئيس الحكومة من الحزب الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها".

- يعين الملك أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها .

- يعفي عضوا أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم بعد استشارة رئيس الحكومة

(الفقرة الثالثة من الفصل 47) ، كما يمكن لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو

أو أكثر من أعضاء الحكومة ، بناء على استقالتهم الفردية أو الجماعية (الفقرة الرابعة من

الفصل 47) ، ويترتب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها من قبل الملك

(الفقرة الخامسة من الفصل 47) .

- يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء (الفقرة 1 من

الفصل 48) ، ويمكنه أن يفوض لرئيس الحكومة بناء على جدول أعمال محددة رئاسة

مجلس وزاري (فق 3 فص 48)

- يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوما التالية لإحالاته إلى الحكومة بعد تمام

الموافقة عليه (الفقرة الأولى من الفصل 50).

- الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (ف.53).

- للملك حق التعيين في الوظائف العسكرية، كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا

الحق(ف.53).

- يرأس الملك المجلس الأعلى للأمن ، وله أن يفوض لرئيس الحكومة صلاحية رئاسة اجتماع لهذا المجلس، على أساس جدول أعمال محددة (ف. 54).
- يعتمد الملك السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه يعتمد السفراء وممثلو المنظمات الدولية (ف. 55).
- يرأس الملك المجلس الأعلى للسلطة القضائية (ف. 56).
- يوافق الملك بظهير على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية (ف. 57).
- يمارس الملك حق العفو (ف. 58).
- كما دأبت الدساتير المغربية على تخويل الملك صلاحيات واسعة أثناء حالة الاستثناء.. ف"إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة ، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية ، وتوجيه خطاب إلى الأمة، ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية " (الفقرة الأولى من الفصل 59 من دستور 2011).
- يمارس الملك اختصاصاته بمقتضى ظهائر، يوقع البعض منها بالعطف من طرف رئيس الحكومة ، لكن هناك ظهائر في مجالات محددة على سبيل الحصر لا يحتاج فيها توقيع الملك إلى توقيع بالعطف من قبل رئيس الحكومة، وأهم تلك المجالات هو المجال الديني، وكذلك الظهير الذي يتعلق بتعيين الحكومة أو إعفائها بكاملها وتعيين رئيس الحكومة، وإعفاء الحكومة بكاملها من قبل الملك المترتب عن استقالة رئيس الحكومة، وصلاحيات حل مجلسي البرلمان أو أحدهما حسب الشروط التي يحددها الدستور (الفصل 51) ، ومجال موافقة الملك على تعيين القضاة (الفصل 57) ، كما أن ظهير الإعلان عن حالة الاستثناء لا يوقعه بالعطف رئيس الحكومة ، وينطبق نفس الشيء على الإجراءات المتخذة من قبل الملك ، والتي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية ، ويقتضيها الرجوع إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية (الفصل 59).

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على القرارات الملكية بعد دستور 2011

جاء دستور 2011 بعدة مقتضيات تصب في اتجاه حماية حقوق الإنسان وبناء نظام ديمقراطي وإقامة دولة القانون والمؤسسات ، فقد نصت الديباجة:

إن المملكة المغربية وفاء لاختيارها الذي لا رجعة فيه ، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة ، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة، وإرساء دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم ، في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة.

كما نص الفصل 118 من الدستور على أن << كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا، يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة >> فهل معنى ذلك أن القرارات التي يتخذها الملك في المجال الإداري تخضع لرقابة القاضي الإداري ؟

لقد سبق للغرفة الإدارية قبل دستور 2011 أن قضت بأن الملك لا يعتبر " سلطة إدارية"، مشيرة بذلك إلى أن القرار الإداري- لكي ينظر فيه القاضي الإداري- يجب أن يكون صادرا عن سلطة إدارية ، ففي قضية الروندا بتاريخ 18 يونيو 1960 قضت الغرفة الإدارية أن الدعوى << ليست موجهة ضد سلطة إدارية بل ضد قرار صادر عن الملك متخذ في شكل ظهير >>، لكن هذا الربط لم يعد مقبولا ما دام أن الدستور نص بصريح العبارة << كل قرار اتخذ في المجال الإداري >> ، فالدستور لم يربط التصرف الإداري بالجهة المصدرة وإنما بالمجال، وأنه ليس هناك محلا للمجادلة في أن التعيين في المؤسسات العامة وما يستتبع ذلك من تأديب، أو القرارات التي تهم المجال الديني إذ أن هذه المجالات لا تعتبر من المجالات الإدارية، كما أن الفصل 114 من دستور 2011 أضاف أن << تكون المقررات المتعلقة بالوضعيات الفردية الصادرة عن المجلس الأعلى للسلطات القضائية قابلة للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة أمام أعلى هيئة قضائية إدارية بالمملكة >> وأننا لم نعثر خلال سنة 2014 على أي قرار صادر عن محكمة النقض تعرب فيه عن موقفها بخصوص هذا الموضوع.

المطلب الثاني : الحكومة

تتألف الحكومة ، حسب مقتضيات الفصل 87 من دستور 2011 ، من رئيس الحكومة والوزراء، ويمكن أن تضم كتابا للدولة. يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها.

ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها.
للملك، بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضوا أو أكثر من أعضاء
الحكومة من مهامهم .

ولرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر ، من أعضاء الحكومة بناء
على استقالتهم الفردية أو الجماعية.

وقد أسند الدستور للحكومة مهمة عامة ومستمرة

- تمارس الحكومة السلطة التنفيذية.

- تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ
القوانين ، والإدارة موضوعة تحت تصرفها ، كما تمارس الإشراف والوصاية على
المؤسسات والمقاولات العمومية.

وسنتناول بالتفصيل رئيس الحكومة واختصاصاته وأعضاء الحكومة.

الفقرة الأولى : رئيس الحكومة

يمارس رئيس الحكومة عدة اختصاصات (أولا) ويستعين في ذلك بمصالح دائمة
وبمساعدين (ثانيا).

أولا: اختصاصات رئيس الحكومة

يضطلع رئيس الحكومة باختصاصات محددة تتجلى في الإشراف على أعمال أعضاء
الحكومة وتنسيقها(أ)، وفي ممارسة السلطة التنظيمية (ب)، إلى جانب التعيين (ج).

أ- الإشراف على الحكومة

يعمل رئيس الحكومة على توجيه وتنسيق عمل مختلف الوزارات، ويرجع ذلك إلى أن
تخصص الوزراء كل في مجاله ، يقتضي تنصيب من يقوم بتوجيه وتنسيق عمل مختلف
الوزارات بغية تحقيق انسجام العمل الحكومي.

فقد نص الدستور في فصله 89 على أن " تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على
تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين... ". ويتوفر رئيس الحكومة على أداة
مناسبة لتحقيق تناسق وتكامل أعمال الوزارات ، والتي تتجلى في رئاسته لمجلس الحكومة.
فهذا الأخير يتداول في القضايا المرتبطة بالسياسات العامة وبالسياسات القطاعية ومشاريع
المراسيم التنظيمية... (الفصل 92 من الدستور).

ب- ممارسة السلطة التنظيمية

تحيل السلطة في النظرية السياسية والدستورية للدولة - على مفاهيم واضحة ترتكز على أربعة عناصر: وظيفة محددة ، واختصاصات مقررة سلفا ، وأجهزة معينة، وقدرة ذاتية، والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية أمثلة واضحة على ذلك.

لكن هاجس التمييز والتدقيق لا يرتبط فقط بالرغبة في التنظيم والترتيب، ولكن أيضا بوضع حدود للسلطة، ليتم احتواء كل جهاز داخل دائرة اختصاصات خاصة، بشكل يوضح أن مفهوم السلطة يستدعي فصل السلطات، أما التنظيم (تنظيمية) فيعني تقرير وسن واتخاذ ما هو عام ومجرد، ومن تم تكون السلطة التنظيمية هي المكنة التي تتوفر عليها بعض السلطات الإدارية لإصدار إجراءات ذات طابع عام ومجرد، في حين يقال إن رئيس الحكومة يمارس السلطة التنظيمية بمعنى ذلك أنه يتوفر على اختصاص تقرير ووضع

على نطاق عامة ومجردة.

وتتميز السلطة التنظيمية ببعض الخصائص، أهمها أنها سلطة قاعدية ما دامت تحمل قواعد قانونية ذات طابع عام ومجرد ، كما تعتبر سلطة قاعدية ثانوية في علاقتها بالقانون، على اعتبار أن هذا الأخير يصدر عن جهاز تمثيلي ، أما التنظيم فلا يعتبر كذلك ، إضافة إلى أنها سلطة أصلية للحكومة، لأنه يصعب عليها أن تحكم من غير إصدار قواعد عامة، وأخيرا تعتبر السلطة التنظيمية حكرا على السلطات العامة.

وقد نص دستور 2011 في فصله 90 على أنه >> يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء. تحمل المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها << .

تنقسم السلطة التنظيمية إلى سلطة تقتصر على تنفيذ القوانين وسلطة تنظيمية مستقلة.

1- السلطة التنظيمية لتنفيذ القوانين: تنتج السلطة التنظيمية لتنفيذ القوانين عن صيغة الفصل 89 من دستور 2011 : >> تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين <<.

وتمارس السلطة التنظيمية لتنفيذ القوانين بواسطة تدابير تتخذ شكل مراسيم (مقررات تنظيمية كما جاء في الفصل 90 ومراسيم تنظيمية، كما ورد في الفصل 92 من الدستور)، يتفادها رئيس الحكومة موقعة بالعطف من طرف الوزراء المكلفين بتنفيذها (الفصل 90)،

وإن طابعها التكميلي للقوانين الصادرة عن البرلمان يجعل منها أعمالاً تتسم بالتجريد والعمومية.

2- السلطة التنظيمية المستقلة: تمارس السلطة التنظيمية المستقلة وفقاً لنفس الشروط. وهي محددة بمقتضى الفصل 72 من دستور 2011 إذ ينص على أنه >> يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون << .

وتتمتع القرارات المتخذة في المجال التنظيمي المستقل باستقلالية عن القوانين الصادرة عن البرلمان ما دام أن هناك تمييزاً على مستوى السلطة الفاعلة ، وبذلك فإن القرارات التنظيمية المستقلة شأنها شأن القانون تتميز بالتجريد والعمومية، بحيث إن الحكومة - وبواسطة هذه القرارات - يمكنها وضع قواعد قانونية شبيهة في عموميتها بتلك التي يضعها البرلمان.

إن إنشاء مجال مستقل للتنظيم يهدف في حقيقة الأمر إلى الاستجابة إلى المتطلبات الفنية والتقنية لتنظيم الأجهزة والبنى الإدارية ، فيجب أن لا يكون هناك تدخل للسلطة التنظيمية في مجالات الحقوق والحريات التي تبقى حكراً على القانون الذي يعبر عن سيادة الأمة.

وببقى أن مجال القانون لا يحظر دائماً على السلطة التنفيذية إذ يمكنها التدخل - طبقاً لشروط معينة - فيجوز لرئيس الحكومة اتخاذ مراسيم قوانين في الفترة الممتدة بين دورات البرلمان ، إذ يقضي الفصل 81 >> يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية << .

ج - ممارسة سلطة التعيين في الوظائف

يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية. كما يمكنه أن يفوض هذه السلطة لغيره. وقد حدد القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور، مبادئ ومعايير التعيين ، وذلك على التفصيل التالي:

1- مبادئ التعيين :

- تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية والمساواة في وجه جميع المرشحات والمرشحين،

- عدم التمييز - بجميع أشكاله - في اختيار المرشحات والمرشحين للمناصب العليا، بما فيها التمييز بسبب الانتماء السياسي أو النقابي أو بسبب اللغة أو الدين أو الجنس أو الإعاقة أو أي سبب آخر يتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان وأحكام الدستور،
- المناصفة بين النساء والرجال، باعتباره مبدأ تسعى الدولة لتحقيقه طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور، مع مراعاة المبادئ والمعايير المنصوص عليها في هذه المادة.

2 - معايير التعيين :

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية،
- التوفر على مستوى عال من التعليم والكفاءة اللازمة،
- التحلي بالنزاهة والاستقامة،
- التوفر على تجربة مهنية بإدارات الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات أو المقاولات العمومية أو في القطاع الخاص، داخل الوطن أو خارجه .
والجدير بالإشارة إلى أن ممارسة هذا الاختصاص يتعين أن تراعي فيه مقتضيات الفصل 49 إلى جانب أحكام الفصل 92 من الدستور الحالي.

فالفصل 49 ينص على أن من بين القضايا التي يتداول فيها المجلس الوزاري :

>> التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية ، وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية << .

وقد حدد القانون التنظيمي رقم 12.02 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية ونورد منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

صندوق الإيداع والتدبير،

- وكالة المغرب العربي للأنباء،

- المكتب الوطني للسكك الحديدية،

- المكتب الوطني للمطارات،

وينص الفصل 92 من الدستور كذلك على أن : >> تعيين الكتاب العامين، ومديري

الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء ، ومديري المدارس

والمؤسسات العليا، وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة، ويحدد هذا القانون التنظيمي على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية.

ويطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة <<. وتشمل اللائحة المتعلقة بتنظيم المناصب العليا التي يتم التداول في شأنها في مجلس الحكومة حسب ما حدده القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور.

1- المؤسسات العمومية التالية:

- مؤسسة التعاون الوطني،
- الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين ،
- المركز الوطني للبحث العلمي والتقني،
- 2- المقاولات العمومية التي تساهم فيها الدولة بصفة مباشرة غير المقاولات العمومية الاستراتيجية المشار إليها أعلاه .

3- المناصب العليا بالإدارات العمومية التالية:

- المفتش العام للمالية،
- المفتش العام للإدارة الترابية،

ثانياً: المصالح التابعة لرئيس الحكومة

يتعلق الأمر أساساً بالأمانة العامة التي تقوم بدور محوري في العمل الحكومي، وديوان رئيس الحكومة الذي يساعده في القيام بمهامه المتعددة والمتشعبة.

أ- الأمانة العامة للحكومة :

أنشئت الأمانة العامة للحكومة بمقتضى ظهير شريف في 10 دجنبر 1955 وأعيد تنظيمها بمقتضى مرسوم رقم 2.83.365 صادر في 7 جمادى الأولى 1405 (29 يناير 1985) ، وينظمها حالياً المرسوم رقم 2-09-677 بتاريخ 19 ماي 2010 .

يقوم الأمين العام للحكومة – له رتبة وزير بناء على المرسوم الملكي بتاريخ 24 أكتوبر 1966- بالإشراف على تنظيم وتحضير محاضر جلسات المجالس الحكومية والمجالس

الوزارية ، وتتكلف الأمانة العامة بتجميع ودراسة القضايا التي تعرض على رئيس الحكومة للبت فيها ، وتشتمل - بالإضافة إلى ديوان الأمين العام للحكومة - على المصالح الآتية:

• الكتابة العامة :

يتولاها كاتب عام تحت سلطة الأمين العام للحكومة، ويسهر على " إعداد وتتبع جداول أعمال المجالس الحكومية والمجالس الوزارية ومحاضر اجتماعاتها وكذا إعداد مشاريع الظواهر الشريفة قصد عرضها على جلالة الملك ليضع عليها خاتمه الشريف"

• المفتشية العامة للمصالح الإدارية :

تتولى مهمة إخبار الأمين العام للحكومة، الذي ترتبط به مباشرة ، بكل ما يتصل بسير المصالح وبالنظر في الطلبات الموكولة إليها ، كما تقوم، بناء على طلب منه، بأعمال التفتيش والتحقيق والدراسات والمراقبة والتدقيق ، وتحرر تقارير التفتيش وتعرض استنتاجاتها على الأمين العام للحكومة .

• المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية :

وتتضمن:

- مديرية التشريع والتنظيم

- مديرية الترجمة والتوثيق والتدوين .

- مديرية الدراسات والأبحاث القانونية .

تقوم المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية بمهمة تنسيق الأعمال المتعلقة بإعداد وصياغة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية ، كما تسهر على تنفيذ السياسة الحكومية في ما يتعلق بتدوين النصوص التشريعية والتنظيمية .

وتسهر على تنفيذ السياسة الحكومية في ما يتعلق بتدوين النصوص التشريعية والتنظيمية وتحيينها.

ونتولى لهذه الغاية:

- القيام من الوجهة القانونية ، بدراسة جميع مشاريع القوانين والأنظمة للتحقق من مطابقتها

لأحكام الدستور، وعدم منافاتها للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

- القيام - إن اقتضى الأمر ذلك - بإعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي لا

تدخل في اختصاص قطاع وزاري معين.

- القيام - من الوجهة القانونية - ببحث الفتاوى التي يطلبها الوزير الأول أو السلطات الحكومية وسائر الإدارات العمومية من الأمين العام للحكومة.
- إنجاز الترجمة الرسمية للنصوص التشريعية والتنظيمية.
- القيام، باتصال مع القطاعات الوزارية المعنية، بتدوين النصوص التشريعية والتنظيمية والعمل على تحيينها وتبسيطها قصد جعلها في متناول العموم .
- القيام بالدراسات والأبحاث القانونية المتصلة بمختلف مجالات العمل التشريعي.
- تقديم الإستشارات القانونية المتعلقة باتفاقيات القروض واتفاقيات ضمان القروض، بطلب من الحكومة ، وذلك بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية.
- إعداد وثائق الإنضمام أو المصادقة - حسب كل حالة على حدة - على الإتفاقيات الدولية التي تبرمها المملكة المغربية.

- إعداد المذكرات القانونية المتعلقة بالطعون الدستورية التي تقدمها الحكومة بخصوص عدم دستورية بعض مشاريع ومقترحات القوانين التي يوافق عليها البرلمان، وكذا إعداد مذكرات جواب الحكومة المتعلقة بالطعون الدستورية التي يقدمها أعضاء البرلمان.

• مديرية المطبعة الرسمية :

تتولى مهمة طبع الجريدة الرسمية للمملكة وتنفيذ جميع أعمال الطبع لحساب الإدارات العامة.

• مديرية الجمعيات :

تضطلع مديرية الجمعيات بمهمة السهر على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية التي تضبط بوجه عام الحق في تأسيس الجمعيات. وتتولى لهذه الغاية المهام التالية:

- السهر على إعداد وتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالجمعيات ، وذلك بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية .
- تلقي طلبات الإعراف بصفة المنفعة العامة المقدمة من قبل الجمعيات الراغبة في ذلك ، ودراستها وعرضها على أنظار الوزير الأول للبت فيها .
- تلقي التصريحات التي تقوم بها الجمعيات لدى الأمين العام للحكومة بشأن المساعدات المالية العينية التي تحصل عليها من جهات أجنبية.
- وضع منظومة إعلامية وطنية خاصة بالجمعيات، بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية.

• مديرية المهن المنظمة والهيئات المهنية:

تضطلع مديرية المهن المنظمة والهيئات المهنية بمهمة السهر على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية التي تضبط مزاولة المهن المنظمة التي تدخل في مجال اختصاص الأمانة العامة للحكومة وتنظيم الهيئات المهنية المتعلقة بها.

وتتولى لهذه الغاية المهام التالية:

- السهر على إعداد وتطبيق النصوص التشريعية المتعلقة بالمهن المنظمة والهيئات المهنية المتعلقة بها ، وذلك بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية.
- منح الإذن بمزاولة المهن المنظمة التي تدخل في مجال اختصاص الأمانة العامة للحكومة.
- منح الإذن بفتح واستغلال وتسيير المؤسسات الصحية والمؤسسات والمنتجات الصيدلانية.

• مديرية الشؤون الإدارية والمالية:

تتولى مهمة إدارة المصالح الملحقة مباشرة برئيس الحكومة والأمانة العامة للحكومة.

ب- الديوان

يساعد رئيس الحكومة ديوان ، وينطبق نفس الشيء على باقي الوزراء .
يتكون الديوان من عدد من المساعدين يختارهم الوزير بناء على ثقته الشخصية فيهم وبناء على كفاءتهم بوجه خاص ، وتنتهي مهمتهم بتغيير الوزير الذي تولى تعيينهم .
ويكون عدد المساعدين محدودا ومبنيا على أسس موضوعية ، وقد صدرت بهذا الخصوص توجيهات ملكية في 23 فبراير 1966 تحت على التقيد ببعض المبادئ المتعلقة بتعيين أعضاء الدواوين كمرعاة الأهلية والكفاءة والمروءة والمعرفة المهنية ، بالإضافة إلى الظواهر اللاحقة التي جاءت لتنظيم هذا المجال .

ويتشكل ديوان رئيس الحكومة ، حسب هذه الظواهر الأخيرة ، من ثمانية أعضاء (رئيس الديوان ، وستة مستشارين تقنيين ، وملحق الصحافة) .

الفقرة الثانية: أعضاء الحكومة

نص الفصل 87 من دستور 2011 أن الحكومة تتألف من رئيس الحكومة والوزراء ، ويمكن أن تضم كتابا للدولة .

والوزراء هم أعضاء في الحكومة ويرأسون الجهاز الإداري التابع لوزارتهم ، ويحدد عددهم واختصاصاتهم في نص الظهير الصادر بتأليف الحكومة أو تعديلها.

وعدد الوزراء ليس قارا لأن المهام الوزارية التي تجعل من الوزير رئيس إدارة ما تكتسي هي الأخرى طابعا سياسيا تتفاوت أهميته حسب الظروف، وجلالة الملك هو الذي يعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيس الحكومة.

ويعتبر الوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسات الحكومية كل في القطاع المكلف به، وفي إطار التضامن الحكومي ، ويقومون بأداء المهام المسندة إليهم من قبل رئيس الحكومة، ويطلعون مجلس الحكومة على ذلك ، ويديرون المرافق التابعة لوزارتهم، ويمكنهم أن يفوضوا جزءا من اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة (الفصل 93) ، وقد يفوض لهم رئيس الحكومة بعض الاختصاصات (الفقرة 2 من الفصل 87)، وكل منهم - حسب اختصاصه- يكلف بتنفيذ المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة وعليه أن يوقعها بالعطف (فقرة 02 - من الفصل 90) .

والوزراء أنواع مختلفة من حيث التسمية والمكانة، والدستور المغربي لا يتضمن هذا التمييز غير أن التمييز قد تكرر في التقاليد السياسية المغربية.

أولاً: وزراء الدولة

جرت التقاليد المغربية الحديثة على أن يتمتع عدد قليل من الوزراء بلقب "وزير الدولة"، ويأتي صاحب هذا اللقب في مرتبة أسمى من الوزير العادي من حيث الأسبقية في " البروتوكول"، وأيضا من الناحيتين السياسية والأدبية ، وتمتيع الوزراء بهذا اللقب يخضع لاعتبارات سياسية بالدرجة الأولى، كالأهمية الخاصة لبعض الشخصيات لدى جلالة الملك، أو بالنظر إلى المكانة التي يحظون بها مثل رؤساء الوزراء السابقين، أو رؤساء الأحزاب... وقد تكون لوزير الدولة حقبة تخوله القيام بوظيفة محددة، كأن يكون على رأس وزارة معينة، وقد لا تكون له حقبة معينة ، وفي جميع الأحوال فهو عضو كامل العضوية في الحكومة .

ثانياً : الوزراء

يأتي هؤلاء الوزراء على رأس وزارات معينة ليقوموا بتسييرها والإشراف عليها .

ويمارس الوزراء عدة اختصاصات:

- ممارسة الاختصاصات المفوضة إليهم من قبل رئيس الحكومة.

- التوقيع بالعطف على المقررات التنظيمية المتخذة من قبل رئيس الحكومة كل في مجال اختصاصه، والعمل على تنفيذها .

- ممارسة السلطة الرئاسية على الموظفين العاملين بالمصالح التابعة لهم .

- ممارسة سلطة الوصاية على المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية.

ثالثا: الوزراء المنتدبون

تنتمتع هذه الفئة من الوزراء بكامل العضوية في الحكومة ، وهم تابعون لرئيس الحكومة ويأتي في درجة بين الوزير وكاتب الدولة .

وينتدب هؤلاء الوزراء لدى رئيس الحكومة، كالوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالجالية المغربية المقيمة بالخارج ، والوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة.

رابعا: كتاب الدولة

هم تابعون للوزراء ويمارسون مهامهم بتفويض من الوزراء وتحت إشرافهم ولا تخلو تشكيلة حكومية من كتاب الدولة ، ويمكن أسلوب كتابة الدولة في جمع عدة مصالح لا تقتضي إنشاء وزارة قائمة بذاتها تحت سلطة واحدة ، كما أن هذا الأسلوب يستجيب لبعض المتطلبات التقنية.

وتجدر الإشارة في ختام هذه النقطة إلى أن الوزراء يستعينون في تأدية مهامهم بدواوي وزارية (يضم ديوان الوزير رئيسا للديوان وخمسة مستشارين أما ديوان كاتب الدولة فيضم رئيسا للديوان و مستشارين تقنيين)

المطلب الثالث: مكونات الحكومة

يتعلق الأمر أساسا بمجلس الوزراء وبمجلس الحكومة.

الفقرة الأولى: مجلس الوزراء

يعتبر المجلس الوزاري أهم التشكيلات الحكومية ، ويتولى الملك رئاسته، ويتألف من رئيس الحكومة ومن الوزراء .

تعرض على المجلس الوزاري جميع القضايا الهامة ، قبل البت فيها - وقد عمل

الفصل 49 من الدستور على تحديدها:

- التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة ،

- مشاريع مراجعة الدستور،

- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية،
- مشاريع القوانين - الإطار المشار إليها في الفصل 71 الفقرة الثانية من الدستور.
- مشروع قانون العفو العام ،
- مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري،
- إعلان حالة الحصار ،
- إشهار الحرب ،
- مشروع المرسوم المتعلق بحل البرلمان،
- التعيين - باقتراح من رئيس الحكومة ، وبمبادرة من الوزير المعني- في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية .

الفقرة الثانية: مجلس الحكومة

يضم مجلس الحكومة أعضاء الحكومة ويرأسه رئيسها، وينعقد مرة في الأسبوع كل خميس وتعرض عليه المسائل التي تهم مختلف الوزراء، أو التي قد تلزم - بانعكاساتها- المسؤولية الجماعية للحكومة ، ويتداول بالخصوص في السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري، والسياسات العمومية ، والسياسات القطاعية، ... وتعيين الكتاب العامين ، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية ، ورؤساء الجامعات والعمداء ، ومديري المدارس والمؤسسات العليا .

وأن القانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من الدستور هو الذي يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة، ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية (الفصل 92 من دستور 2011) ، ويطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة .

المطلب الرابع: المصالح والمديريات والأقسام ورجال السلطة المحلية التابعة للحكومة

الفقرة الأولى: المصالح المركزية للوزارات

أهم هذه المصالح الكتابة العامة ، ويشرف عليها كاتب عام ، ويقوم بتدبير شؤون الوزارة بغض النظر عن تعاقب الوزراء الشيء الذي يضمن نوعا من الاستمرارية للعمل الإداري للوزارات .

وتتضمن الكتابة العامة بمهمة تنسيق مختلف مصالح الوزارة حتى يتسم نشاطها بالتكامل والانسجام .

وبالإضافة إلى الكتابة العامة تشمل البنيات الإدارية المكونة للقطاعات الوزارية، مفتشية عامة، ومديريات مركزية وأقسام ومصالح .

الفقرة الثانية : المديريات والأقسام والمصالح الخارجية

تتوفر مختلف الوزارات على مصالح مندرجة في الهيكل الإداري المركزي و تشمل المديريات تحت إشراف مدراء ، و الأقسام تحت إشراف رؤساء الأقسام ، والمصالح تحت إشراف رؤساء المصالح ، بالإضافة إلى مجموعة من الهيئات الاستشارية .

وتتخذ المصالح الخارجية في هذا الصدد أشكالاً معينة، و تسميات مختلفة، و تقسيمات متعددة باختلاف مهامها و بحسب كل وزارة أو إدارة مركزية ، ويمكن الإشارة إلى بعضها على سبيل المثال فيما يلي :

* المحاكم و مراكز التأهيل و إعادة التربية بالنسبة لوزارة العدل،

* المندوبيات الجهوية والإقليمية بالنسبة لوزارة السكنى و التعمير و سياسة المدينة،

* العمالات و الأقاليم و المراكز الجهوية للاستثمار بالنسبة لوزارة الداخلية،

* النيابات بالنسبة لوزارة التربية الوطنية ، الخ .

وبصفة عامة تهدف المصالح الخارجية إلى تنفيذ سياسة الإدارة المركزية، فهي بمثابة الأدوات الأساسية لتحضير الأعمال و تنفيذ القرارات التي يتخذها الوزراء، الذين يمارسون عليها سلطات رئاسية باعتبارهم المسؤولون عن تصرفاتها.

وبسبب تباين هذه المصالح و اختلاف مهامها و الوزارات التابعة لها، فقد كان من اللازم إيجاد إطار للتنسيق فيما بينها، وقد أسندت هذه المهمة للعامل الذي أصبح يقوم تحت سلطة الوزراء المختصين بتنسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العامة التي لا يتجاوز مجال عملها نطاق العمالة أو الإقليم، و بهذه الصفة يقوم بمراقبة أعمالها و تتبعها قصد السهر على تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزراء.

لهذه الغاية تحدث لدى العامل و تحت رئاسته، لجنة تقنية تابعة للعمالة أو الإقليم تتألف من الكاتب العام للعمالة أو الإقليم و من رؤساء الدوائر ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المركزية التابعة للدولة ومديري المؤسسات العمومية.

الفقرة الثالثة : رجال السلطة المحلية

إذا كان نظام اللاتمركز يتحقق بالنسبة لأغلب الوزارات عن طريق المصالح الخارجية، فإنه يتحقق بالنسبة لوزارة الداخلية عن طريق ممثليها المحليين الذين يعرفون بتسمية رجال السلطة المحلية .

فاعتباراً لأهمية وزارة الداخلية و المهام المنوطة بها على امتداد التراب الوطني، ينفرد رجال السلطة المحلية التابعين لها بنظام خاص و متميز سواء فيما يتعلق بتعيينهم و ترقيتهم و تأديبهم أو فيما يخص اختصاصاتهم و صلاحياتهم - فإضافة إلى خضوعهم لظهير فاتح مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية ، و ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل - يخضعون منذ 31 يوليوز 2008 للظهير الشريف بشأن هيئة رجال السلطة . و قد نص على أنه تحدث بوزارة الداخلية هيئة رجال السلطة تضم أربعة أطر موزعة على الدرجات التالية :

- 1- إطار العامل يضم درجة عامل ممتاز و درجة عامل.
- 2- إطار الباشاوات و يضم درجة باشا ممتاز و درجة باشا.
- 3- إطار القواد و يضم درجة قائد ممتاز و درجة قائد .
- 4- إطار خلفاء القواد، و يضم درجة خليفة قائد ممتاز و درجة خليفة قائد من الدرجة الأولى و درجة خليفة قائد من الدرجة الثانية.

وطبقاً لهذا الظهير، يتولى رجال السلطة مهام والي أو عامل أو كاتب عام لعمالة أو إقليم أو باشا أو رئيس دائرة أو رئيس منطقة حضرية، أو قائد بالإدارة المركزية أو بالإدارة المحلية بوزارة الداخلية، أما رجال السلطة المشار إليهم في البند 4 أعلاه فيتولون مهام خليفة قائد بالإدارة المركزية أو المحلية بوزارة الداخلية.

وبمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2011 أصبح موضوع تعيين رجال السلطة يخضع للمقتضيات التالية:

- الوالي أو العامل بقي تعيينه بظهير شريف باقتراح من رئيس الحكومة، و بمبادرة من وزير الداخلية، مع التداول بهذا الشأن في المجلس الوزاري طبقاً للفصل 49 من الدستور.
- الباشا والقائد أصبح تعيينهم يتم بمرسوم من طرف رئيس الحكومة طبقاً للفصل 92 من الدستور.

- خليفة القائد بقي تعيينه بقرار لوزير الداخلية .

ويعتبر العامل الجهاز الرئيسي الذي يمثل وزارة الداخلية و الدولة ككل على صعيد العمالة أو الإقليم و يوجد تحت سلطته باقي رجال السلطة المحلية المتواجدين على رأس الوحدات الترابية الدنيا.

وسنقوم بدراسة هته الفقرة في نقطتين نخصص الأولى للعامل والثانية لباقي رجال السلطة المحلية بصفة عامة.

أ - العامل

يعتبر العامل، كأعلى سلطة إدارية على صعيد العمالة أو الإقليم ممثلاً للسلطة التنفيذية على صعيد العمالة أو الإقليم ، وقد مرت المهام المسندة إليه بعدة تعديلات إلى أن أصبح بمقتضى دستور 2011 ممثلاً للإدارة المركزية في الجماعات الترابية .

ووفقاً لدستور 2011 >> يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات ، السلطة المركزية في الجماعات الترابية ، ويعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة . غطى تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية. ويساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها << .

وبالرجوع إلى الظهير بمثابة القانون المتعلق باختصاصات العامل الصادر بتاريخ 15 فبراير 1977 كما تم تعديله بمقتضى ظهير 6 أكتوبر 1993، وأخذاً بعين الاعتبار مقتضيات الواردة في الظهير الشريف المتعلق بهيئة رجال السلطة والدستور الجديد لسنة 2011، يمكن إجمال اختصاصات العامل فيما يلي:

1- تمثيل الدولة أو الإدارة المركزية

استناداً إلى ظهير 15 فبراير 1977 ، يعتبر العامل في نفس الوقت ممثلاً لجلالة الملك ومندوباً للحكومة في العمالة أو الإقليم ، وقد تكرر سمو هذه المؤسسة في الدستور الذي اعتبره ممثلاً للدولة أي الإدارة المركزية في العمالة أو الإقليم أو الجهة . وهو الساهر على تنفيذ القوانين والمسؤول عن تطبيق قرارات الحكومة وعن تدبير المصالح التابعة للإدارة المركزية.

فهو مؤهل لهذه الغاية - في حدود اختصاصاته - باتخاذ كافة التدابير التنظيمية أو الفردية الضرورية لتنفيذ القوانين وتطبيق القرارات والمذكرات الصادرة عن الحكومة.

2 - تنسيق أعمال المصالح الخارجية

وبالإضافة إلى سلطته الرئاسية المباشرة على جميع الموظفين التابعين لمصالح وزارة الداخلية، يتوفر العامل على سلطة مهمة إزاء الموظفين التابعين لمصالح الوزارات على صعيد العمالة أو الإقليم ، فهو يتولى مراقبة النشاط العام لموظفي وأعوان المصالح الخارجية، تحت سلطة الوزراء المعنيين، وذلك عن طريق اطلاع الوزراء سنويا على السلوك العام والخاص لكافة الموظفين والأعوان التابعين لهم، كما أنه في حالة ارتكاب خطأ يمس بالسير العادي للمصالح العمومية، يتوفر العامل على إمكانية توقيف العون المسؤول عن ذلك الخطأ ، شريطة إخبار الوزير المختص فورا بهذا التوقيف.

وبالمقابل يتعين على المصالح الخارجية أن تخبر العامل بانتظام عن نشاطها وأن توجه نسخة من برنامج العمل والتعليمات الواردة عليها من الوزراء المعنيين ونسخة من التقارير والبيانات الموجهة من طرفها إلى هؤلاء الوزراء .

ولقيامه بهذه المهمة، أحدثت لدى العامل وبجانبه وتحت إشرافه، لجنة تقنية تابعة للعمالة أو الإقليم تتألف من الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ورؤساء الدوائر ورؤساء المصالح العمومية للإدارات المركزية التابعة للدولة ومديري المؤسسات العمومية وكل شخص آخر يدعوه العامل لحضور أعمالها ، وتجتمع هذه اللجنة مرة في الشهر على الأقل بدعوة من العامل.

وتجدر الإشارة أن هذه السلطات المعترف بها للعمال على المصالح الخارجية لا تسري على المحاكم ولا على المصالح الخارجية التابعة لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية والموظفين العاملين بها.

3 - ممارسة سلطات الضبط والبوليس

يمارس العامل مهام الشرطة الإدارية، كما يتولى مهمة الشرطة القضائية في بعض الحالات.

فالعامل يتمتع بسلطة الضبط الإداري باعتباره مكلفا بالحفاظ على النظام العام، ولهذه الغاية يمكنه استخدام القوة العمومية ممثلة في القوات المساعدة ورجال الشرطة - وعند الاقتضاء ، وفي إطار الشروط المحددة في القانون - الدرك الملكي والقوات المسلحة.

ومن جهة أخرى يعتبر العامل ضابطا للشرطة القضائية بخصوص الجنايات والجرح المرتكبة ضد أمن الدولة الداخلي والخارجي وذلك طبقا لمقتضيات الفصل 33 من قانون المسطرة الجنائية.

ويشترط في ممارسته لهذا النوع الأخير من الشرطة:

أولا : ألا يكون الأمر قد رفع إلى السلطة القضائية أما إذا كان قد رفع فيجب ألا يكون على علم بذلك .

ثانيا : ألا يتجاوز ممارسته لهذا الاختصاص أكثر من ثلاث أيام يوجه في نهايتها لوكيل الملك ؛ كلا من الوثائق المحجوزة والأشخاص المعتقلين.

4 - ممارسة الوصاية على الجماعات الترابية

يمارس العامل مجموعة من الاختصاصات في مجال الوصاية على مجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجهات ومجالس الجماعات الحضرية والقروية-سواء بصفة أصلية أو بمقتضى النصوص التشريعية أو عن طريق التفويض من طرف وزير الداخلية.

ب - باقى رجال السلطة المحلية

ونقصد هنا رئيس الدائرة ورؤساء المقاطعات الحضرية أو القروية (الباشا أو القائد)، وهم أيضا يخضعون للنظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية سواء فيما يتعلق بتعيينهم أو اختصاصاتهم أو تأديبهم.

ويعتبرون ممثلي السلطة التنفيذية في المناطق التابعة لنطاقهم الترابي، ويمارسون مهامهم تحت سلطة العامل في تنفيذ القوانين واللوائح والحفاظ على النظام والأمن العام. فرئيس الدائرة يتولى تنشيط ومراقبة عمل رؤساء المقاطعات التي توجد في حدود الدائرة الترابية، ويتولى مهمة مساعدة وتسوية جميع القضايا ذات الطابع الاجتماعي وكذلك التنسيق بين الجماعات، والربط بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية المتواجدة في الدائرة والسهر على التعاون العملي لجميع التدخلات في ميدان التهيئة والتجهيز.

أما الباشوات والقواد فيمارسون مهام الشرطة الإدارية والسلطة التنظيمية طبقا للقوانين المعمول بها ويتولون كذلك تقديم النصائح والدعم للمجالس الجماعية في مهامها الإدارية وفي تنفيذ أشغال التهيئة والتجهيز داخل الجماعات.

الفصل الثاني : التنظيم اللامركزي الترابي (الجماعات الترابية)

>> التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي ، يقوم على الجهوية المتقدمة <<.

يرتكز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن ، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. وقد نص دستور 2011 على أن >> الجماعات الترابية للمملكة المغربية هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات <<.

وهي أشخاص اعتبارية ، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وكل جماعة أخرى تحدث بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء محل جماعة ترابية أو أكثر . وتاريخيا تعد الجماعات الحضرية والقروية نواة التنظيم اللامركزي ، وقد تلتها العمالات والأقاليم كجماعات ترابية ، وسيبى دستور 2011 الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات المذكورة .

المبحث الأول: التنظيم اللامركزي على المستوى الجماعي (الجماعات الحضرية والقروية)

إن الجماعات هي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، وتنقسم إلى جماعات حضرية وجماعات قروية.

ويحتل التنظيم الجماعي في المغرب أهمية خاصة، ومرد ذلك إلى سببين : فمن جهة أولى تبدو اللامركزية حقيقة متأصلة في التاريخ المغربي، ومن جهة ثانية هناك عزم السلطات المركزية على تطوير النظام اللامركزي والرفع من أدائه.

وقد شكل ظهير 1976 منعطفا في تاريخ اللامركزية الترابية المغربية، إذ اعتبر حدثا قانونيا تأسيسيا للامركزية بصفة عامة وللجماعات المحلية بصفة خاصة، ففي هذه السنة أمكن الحديث عن لامركزية ترابية حقيقية، بدل اللامركزية المحتشمة ، التي أقرها ظهير 23 يونيو 1960.

إن تاريخ اللامركزية الترابية لم يبدأ حقيقة إلا سنة 1976. فبعد مرحلة إدماج السكان وتدريبهم على طريقة التعامل مع البنيات الإدارية الحديثة وممارسة اختصاصات محدودة (من سنة 1960 إلى سنة 1976) ، جاءت مرحلة تالية كشفت عن نية السلطات العامة في

تعميق سياسية اللامركزية وتبني مقاربة حديثة لعلاقة الدولة بالجماعات المحلية ولا سيما الجماعات الحضرية والقروية، لذلك عملت إصلاحات ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي على توسيع اختصاصات الجماعات الحضرية والقروية والتخفيف من حدة الوصاية التي تمارسها السلطات المركزية وتقوية مواردها المالية...
إن الإصلاحات في مجال اللامركزية سنة 1976 كانت جريئة إلى حد يمكن وصفها بالمتقدمة بالنظر إلى المجتمع.

فهذه التجربة تعتبر رائدة باعتراف العديد من المحللين والملاحظين والمنتخبين والمؤسسات الدولية والإقليمية ، وقد ساهمت في ترسيخ الديمقراطية وتكوين النخب المحلية وتوسيع مجال الحريات وتحسين تدبير المرافق العمومية.
وكيفما كان الحال فقد شكت المرحلة مختبرا حقيقيا لممارسة اللامركزية وحققت مكاسب لا يستهان بها ، وكشفت عن العيوب والاختلالات التي يجب إزالتها من مجال سياسة اللامركزية .

المطلب الأول : تكوين المجالس الجماعية

كان الفصل 101 من دستور 1996 ينص على أن >> تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا << ، بدون أن يدقق أكثر ، لكن دستور 2011 جاء أكثر دقة ونص على أن >> تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر << ، وأضاف في الفصل 146 بالفقرة الأولى أن قانونا تنظيميا سيحدد بصفة خاصة شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية ، وعدد أعضاء مجالسها، والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح ، وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي ، وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة.

وبناء على ذلك صدر القانون التنظيمي رقم 59-11 المتعلق بانتخاب مجالس الجماعات الترابية.

وقد حدد القانون المذكور ولاية مجالس الجماعات الترابية في ست سنوات ، ويحدد بمرسوم تاريخ الاقتراع والمدة التي تقدم خلالها الترشيحات وتاريخ بدأ الحملة الانتخابية ونهايتها .

الفقرة الأولى: أهلية الانتخاب

الناخبون هم المغاربة ذكورا وإناثا البالغون من العمر ثماني عشر سنة شمسية كاملة على الأقل والمتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية وغير الموجودين في إحدى حالات فقدان الأهلية الانتخابية المنصوص عليها في القانون.

وقد حددت حالات فقدان الأهلية فيما يلي:

- 1- العسكريون العاملون من جميع الرتب وأمورو القوة العمومية (الدرك والشرطة والقوات المساعدة) وسائر الأشخاص ممنوعين بمقتضى نص قانوني.
- 2- المتجنسون بالجنسية المغربية خلال السنوات الخمس التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد وفق الشروط المقررة في القانون .
- 3- الأفراد المحكوم عليها نهائيا بإحدى العقوبات الآتية.

أ- عقوبة جنائية

- ب- عقوبة حبس نافذة كيفما كنت مدتها أو عقوبة حبس مع إيقاف التنفيذ لمدة تتجاوز ثلاثة أشهر من أجل جنائية أو إحدى الجنح: كالسرقة أو النصب أو خيانة الأمانة أو الرشوة أو استغلال النفوذ أو غيرها من الأفعال التي تخل بالشرف .
- ج- عقوبة حبس نافذة لمدة تتجاوز ستة أشهر من أجل الجنح الآتية: الزيادة غير المشروعة في الأثمان أو الادخار السري للمنتجات أو البضائع ...
- د- عقوبة حبس لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر دون إيقاف التنفيذ أو عقوبة حبس لمدة تتجاوز ستة أشهر مع إيقاف التنفيذ من أجل أي جريمة غير الجرائم المشار إليها في البندين (ب) و (ج) أعلاه باستثناء الجنح المرتكبة من غير عمد بشرط ألا تفترن بجنحة الفرار.

- 4- الأفراد المحرومون من حق التصويت بموجب حكم قضائي خلال المدة المحددة في هذا الحكم ،

- 5- الأشخاص الصادرة عليهم أحكام جنائية غيابية،

- 6- المحجور عليهم قضائيا،

- 7- الأشخاص الذين طبقت في حقهم مسطرة التصفية القضائية،

- 8- الأشخاص المحكوم عليهم بالتجريد من الحقوق الوطنية ما لم يستفيدوا من عفو شامل أو يسترجعوا حقوقهم الوطنية بعد انصرام المدة المحكوم عليهم بها.

ويمكن بصفة استثنائية - بالنسبة للجماعات الواقعة في منطق اعتيادية للترحال ، والتي تحدد قائمتها بمرسوم يصدر باقتراح من وزير الداخلية - تقديم طلب التقييد بالجماعة الحضرية أو القروية التابع لها مكان ولادة طالب التقييد ويقيد المعني بالأمر في لائحة الدائرة الانتخابية الواقع في نفوذها محل ولادته أو في لائحة الدائرة الانتخابية الواقع فيها محل إقامته الأخير قبل مغادرته للجماعة.

يجب إرفاق طلب التقييد بشهادة يسلمها رئيس اللجنة الإدارية تثبت عدم تقييد المعني بالأمر في لائحة الجماعة التي يقيم فيها بالفعل.

يجب أن يقدم - أصحاب الشأن - طلبات قيدهم وذلك بملء مطبوع خاص يثبتون فيه أسماءهم الشخصية والعائلية وباقي البيانات الشخصية.

الفقرة الثانية: أهلية الترشيح

لقد حدد القسم الأول من القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية أهلية الترشيح الواجب توفرها في من يترشح لمجالس الجماعات الترابية بصورة مشتركة، وأضافت المادة 132 بعض الشروط الخاصة بمجالس الجماعات الحضرية والقروية.

أولا : أحكام أهلية الترشيح المشتركة

يشترط في من يترشح للانتخابات أن يكون ناخبا ومتمتعا بحقوقه المدنية والسياسية.

ويمكن للمغاربة المقيمين خارج تراب المملكة أن يقدموا ترشيحاتهم للانتخابات أعضاء مجالس الجهات ومجالس الجماعات والمقاطعات وفق الكيفيات والشروط وداخل الأجل المنصوص عليها في القانون التنظيمي.

غير أنه لا يؤهل للترشيح كل مغربية أو مغربي مقيم بالخارج يتولى مسؤولية حكومية أو انتدابية أو عمومية ببلد الإقامة.

ولا يؤهل للترشيح :

- 1- المتجنسون بالجنسية المغربية خلال الخمس سنوات التالية لحصولهم عليها .
- 2- الأشخاص الذين صدر في حقهم قرار عزل من مسؤولية انتدابية أصبح نهائيا بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به .
- 3- الأشخاص الذين اختل فيهم نهائيا شرط أو أكثر من الشروط المطلوبة ليكونوا ناخبين ،

- 4- الأشخاص الذين يزاولون بالفعل الوظائف المبينة بعده أو الذين انتهوا من مزاولتها منذ أقل من سنة في التاريخ المحدد للاقتراع مثل: القضاة ، الولاة، العمال، الشيوخ...
- 5- الأشخاص المحكوم عليهم بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به بعقوبة حبس نافذة أو عقوبة حبس مع إيقاف التنفيذ، كيفما كانت مدتهما، من أجل أحد الأفعال المخلة بالشرف.
- ولا يترتب على العفو الخاص رفع مانع الأهلية الانتخابية.

ثانيا : أحكام أهلية الترشيح

حددت المادة 132 المتعلقة بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الحضرية والقروية بعض المبادئ تتعلق بأهلية الترشيح ، إذ أنه لا يمكن أن ينتخب الأشخاص الآتي ذكرهم في مجلس الجماعة التي يزاولون فيها مهامهم أو انتهوا من مزاولتها منذ أقل من سنة في التاريخ المحدد للاقتراع:

- مستخدمو الجماعة والعاملون فيها الذين يتقاضون مرتبهم كلا أو بعضا من ميزانية الجماعة،
- المحاسبون المشرفون على أموال الجماعة،
- الحاصلون على امتياز لإدارة مرفق من مرافق الجماعة ومديرو المرافق التي تكون تابعة لها أو تحصل على إعانة مالية منها ،
- نواب أراضي الجموع.

الفقرة الثالثة: عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في كل جماعة

يختلف عدد أعضاء المجالس الجماعية الواجب انتخابهم حسب عدد سكان كل جماعة على حدة.

يتألف المجلس الجماعي، باستثناء مجالس الجماعات المقسمة إلى مقاطعات، حسب المادة 127 من القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية .

فمثلا: الجماعات التي يفوق عدد سكانها 7500 نسمة يكون عدد أعضاء مجلسها 11 عضوا، والجماعات التي يفوق عدد سكانها 400.000 نسمة يكون عدد أعضائها 61 عضوا، في حين يتألف مجلس الجماعات المقسمة إلى مقاطعات من 81 عضوا بالنسبة للجماعات التي لا يتجاوز عدد سكانها 750.000 نسمة، مع إضافة عشرة أعضاء عن كل

شريحة سكان تعادل 250.000 نسمة ، على ألا يتجاوز عدد أعضاء المجلس 131 عضواً على الأكثر.

الفقرة الرابعة : أسلوب الاقتراع

ينتخب أعضاء المجالس الجماعية وأعضاء مجالس المقاطعات لمدة ست سنوات، وقد ميز القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية بين طريقتين لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات:

- الاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة بالنسبة لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات التي لا يفوق عدد سكانها 35.000 نسمة .
- الاقتراع باللائحة في دورة واحدة وبالتمثيل النسبي بالنسبة لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات التي يفوق عدد سكانها 35.000 نسمة وأعضاء مجالس المقاطعات.

الفقرة الخامسة: توزيع المقاعد

لا تشارك في توزيع المقاعد لوائح المرشحين التي حصلت على أقل من 6 في المائة من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المعنية ، وإذا لم تحصل أية لائحة على النسبة المذكورة، فإنه لا يعلن عن انتخاب أي مرشح من مرشحي اللوائح المقدمة في الدائرة الانتخابية.

غير أنه لا يمكن أن يعلن انتخاب مرشح وحيد أو لائحة وحيدة في دائرة انتخابية إذا لم يحصل المرشح المعني أو اللائحة المعنية على عدد من الأصوات يعادل على الأقل خمس أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة.

إذا لم تحصل أية لائحة على العتبة المطلوبة للمشاركة في توزيع المقاعد أو إذا لم تحصل اللائحة الفريدة أو المرشح الوحيد على خمس أصوات الناخبين المقيدين في الدائرة الانتخابية على الأقل أو عندما يتعذر إجراء عمليات الاقتراع أو إنهاؤها في إحدى الدوائر بسبب عدم وجود مرشحين أو رفض الناخبين القيام بالتصويت أو لأي سبب آخر، يجري اقتراع جديد في ظرف الثلاثة أشهر الموالية.

أ - توزيع المقاعد في الجماعات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع الفردي :

ينتخب المرشح الذي حصل على أكبر عدد من الأصوات ، وإذا أحرز مرشحان أو

عدة مرشحين عددا متساويا من الأصوات ينتخب أكبرهم سنًا، وفي حالة تعادل السن، تجري القرعة لتعيين المرشح الفائز.

ب- توزيع المقاعد في الجماعات التي ينتخب أعضاؤها باللائحة:

توزع المقاعد على اللوائح بواسطة القاسم الانتخابي .
تخصص المقاعد لمرشي كل لائحة حسب ترتيبهم التسلسلي في اللائحة.
غير أنه بالنسبة للائحة التي فقدت أحد مرشحيها خارج أجل التعويض يرتقي بحكم القانون المرشحون المتواجدون في المراتب الدنيا بالنسبة للمترشح المتوفى مثلا إلى المراتب العليا ، ويعتمد هذا الترتيب الجديد في توزيع المقاعد وإعلان المرشحين المنتخبين.

الفقرة السادسة : التقطيع الانتخابي أو تحديد الدوائر الانتخابية

أولاً: الدوائر الانتخابية العادية

- ميز المشروع بين عدة أنماط لتحديد الدوائر الانتخابية :
- بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاؤها مجالسها عن طريق الاقتراع الفردي فإن الدوائر الانتخابية تحدث وتحدد بقرار لوزير الداخلية حسب المعايير التالية:
 - 1- يجب أن يراعى في تحديد الدوائر الانتخابية - قدر الإمكان - تحقيق توازن ديمغرافي فيما بينها،
 - 2- يجب أن يكون النفوذ الترابي للدوائر متجانسا ومتصلا،
 - 3- يجب أن يتم تحديد الدوائر الانتخابية دون المساس بالحدود الإدارية للجماعة.
 - وتشكل الجماعة التي ينتخب أعضاؤها مجالسها عن طريق الاقتراع باللائحة دائرة انتخابية فريدة.
 - غير أن الجماعات المقسمة إلى مقاطعات ، فإن النفوذ الترابي لكل مقاطعة يشكل دائرة انتخابية واحدة ينتخب فيها أعضاء الجماعات المذكورة وأعضاء مجالس المقاطعات التابعة لهذه الجماعات.

ثانياً: الدوائر الانتخابية الإضافية

تحدث على صعيد مجموع النفوذ الترابي لكل جماعة أو مقاطعة حسب الحالة دائرية

انتخابية تسمى " دائرة انتخابية إضافية " ، ويحدد عدد المقاعد المخصصة لها طبقا لأحكام المادة 144 من نفس القانون.

- يجري الانتخاب برسم الدائرة الانتخابية الإضافية في كل جماعة أو مقاطعة حسب الحالة عن طريق الاقتراع باللائحة في دورة واحدة وبالتمثيل النسبي ، وفقا للأحكام المقررة في الجزء الثالث من القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي مع مراعاة أحكام هذا الباب.
- بالنسبة لمجالس الجماعات المقسمة إلى مقاطعات: مقعدان (2) برسم كل مقاطعة ، منهما مقعد إضافي ومقعد يخصم من عدد المقاعد المخصصة للمقاطعة بموجب الفقرة الثانية من المادة 128 من هذا القانون التنظيمي،
 - بالنسبة لمجالس المقاطعات: مقعدان (2) برسم مستشاري المقاطعة، منهما مقعد إضافي ومقعد يخصم من عدد المقاعد المخصصة للمقاطعة.

الفقرة السابعة: الأجهزة التي تتولى التسيير

يتعلق الأمر بالمكتب والأجهزة المساعدة

أولا : المكتب

ينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه رئيسا وعدة نواب يؤلفون مكتب المجلس. ويجري الانتخاب داخل 15 يوما الموالية لانتخاب المجلس الجماعي أو لتاريخ انقطاع المكتب بصفة جماعية عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب.

ويتم انتخاب الرئيس والنواب بالاقتراع الأحادي الاسمي بالتصويت السري، وفي نفس الجلسة، وذلك بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاء مجلسها بالاقتراع الأحادي الاسمي.

أما بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاء مجلسها باللائحة فيتم انتخاب الرئيس بالتصويت السري من بين الأعضاء المنتخبين المرتبين على رأس لوائح المرشحين.

ولا يجوز لأعضاء المجلس الجماعي الذين لا يشبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة.

إن هذا الشرط يشكل أحد أهم مستجدات قانون رقم 78-00 ويهدف إلى ربط فكرة اللامركزية بالتدبير الجيد والحكامة الرشيدة وقد صاحب وضع هذا الشرط نقاشا واسعا بين

المهتمين بالشأن المحلي. فطالب البعض بضرورة تعميمه ليشمل باقي أعضاء المجلس في حين أشار البعض الآخر إلى صعوبة تطبيقه لا سيما في المجال القروي حيث ارتفاع نسبة الأمية.

ولا يجوز أن ينتخب رئيسا أو نائبا للرئيس أعضاء المجلس الجماعي الذين يقيمون خارج الوطن بسبب وظائفهم العمومية أو بسبب مزاولة أنشطتهم الخاصة. وتثبت نفس حالة التنافي للخازن الجهوي والخازن الإقليمي والقباض الجهوي والمحصلين والقباض الجماعيين الذين يزاولون مهامهم داخل أية جماعة من الجماعات التابعة للجهة التي يمارسون مهامهم بها ، كما تتنافى مهام رئيس المجلس الجماعي مع مهام رئيس مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيس مجلس الجهة، ولا يمكن أن ينتخب بصفته نائبا للرئيس الأعضاء الذين هم مأجورون للرئيس (المادة 29 من القانون رقم 78-00)

ثانيا : الأجهزة المساعدة

ينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه - خارج أعضاء المكتب، الذين يحسنون القراءة والكتابة بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية للأعضاء المزاولين مهامهم - كاتباً يعهد إليه بتحرير محاضر الجلسات وحفظها. كما ينتخب المجلس طبقاً لنفس الشروط نائبا للكاتب يتكلف بمساعدة الكاتب ويخلفه إذا تغيب أو عاقه عائق.

ثالثا: تشكيل لجان دائمة

يشكل المجلس الجماعي لجانا دائمة يختلف عددها حسب عدد أعضاء المجالس:

* أربع لجان في الجماعات التي يفوق عدد أعضاء مجالسها 35 عضوا وهي :

1- اللجنة المكلفة بالتخطيط والشؤون الاقتصادية والميزانية والمالية.

2- اللجنة المكلفة بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية.

3- اللجنة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة .

4- اللجنة المكلفة بالمرافق العامة.

ويمكن للمجلس - عند الإقتضاء - إحداث لجان مؤقتة لمدة محددة وغرض معين .

وينتخب المجلس - بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية - رئيسا لكل لجنة ونائبا له،

ويقبلهما وفق نفس المسطرة.

وتدرس اللجان الدائمة - بطلب من المجلس - القضايا التي تدخل في اختصاصاتها، ويجب على رئيس المجلس تزويد اللجان ، بطلب منها، بالمعلومات والوثائق الضرورية لمزاولة مهامها.

ويوجه رئيس اللجنة أو نائبه - داخل أجل 21 يوما قبل تاريخ افتتاح كل دورة - تقريره إلى رئيس المجلس. ويمكنه تقديم هذا التقرير في جلسة عامة بناء على طلب من رئيس اللجنة أو نائبه. ويسجل الطلب المذكور، الذي يجب أن يرفق بالتقرير السالف الذكر، تلقائيا في جدول أعمال المجلس.

ويحدد تكوين واختصاصات وتسيير اللجان، النظام الداخلي للمجلس.

تحدث لدى المجلس الجماعي لجنة استشارية تدعى لجنة المساواة وتكافؤ الفرص (تضم شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها الرئيس، يرأسها رئيس المجلس) ، تبدي رأيها في القضايا المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي.

ويشكل المجلس الجماعي ثلاث لجان دائمة على الأقل :

1- اللجنة المكلفة بشؤون الميزانية والمالية،

2- اللجنة المكلفة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،

3- اللجنة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة

وقد أحال الميثاق الجماعي تحديد تكوين واختصاصات وتسيير اللجان على النظام الداخلي للمجلس، غير أن رؤساء اللجان يتم انتخابهم من طرف المجلس من بين أعضائه بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية، ويكون مقرر الميزانية أو نائبه، بحكم القانون ، عضوا في لجنة شؤون الميزانية والمالية وفي كافة لجان طلب العروض ولجان المباراة المتعلقة بالصفقات المبرمة لحساب الجماعة.

ومن أجل تحديد الوظائف أشار المشرع إلى أنه لا يجوز للجان أن تزاوّل أي اختصاص من الاختصاصات المسندة للمجلس ، بحيث إنها تتكلف بدراسة القضايا وتهيئ المسائل التي يجب أن تعرض على الاجتماع العام لدراستها والتصويت عليها.

رابعاً: نظام اجتماعات المجلس ومداويلاته

لقد حدد المشرع الدورات التي يعقدها المجلس الجماعي خلال السنة في أربع دورات، بحيث يجتمع المجلس وجريسا في دورة فبراير ودورة أبريل ودورة يوليوز ودورة

أكتوبر، وذلك بدعوة مكتوبة من رئيسه ومصحوبة بجدول الأعمال ، ولا تتجاوز مدة كل دورة 15 يوما متتالية من أيام العمل ، مع إمكانية تمديد هذه المدة حسب الشروط التي يحددها القانون، كما يجوز للمجلس عقد دورة استثنائية إذا ما دعت الظروف ذلك حسب شروط بينها القانون كذلك .

ويتولى رئيس المجلس الجماعي إعداد جدول أعمال الدورات بالتعاون مع أعضاء المكتب، ويبلغه إلى السلطة الإدارية المحلية المختصة التي يمكنها أن تدرج فيه بعض المسائل التي تعترض عرضها على نظر المجلس وذلك داخل أجل ثمانية أيام ، ويمكن للمستشارين بصفة فردية أو جماعية أن يقدموا للرئيس طلبا كتابيا قصد إدراج كل مسألة تدخل في اختصاصات المجلس في جدول أعمال الدورات ، ويتعين أن يكون رفض إدراج كل مسألة مقترحة معللا وأن يبلغ فورا إلى الأطراف المعنية، ويرفع الرفض إلى علم المجلس عند افتتاح الدورة ليحاط علما بذلك دون مناقشة.

إن وضع جدول الأعمال مسألة في غاية الأهمية فمن خلالها يمارس المجلس الجماعي وظائفه الاقتصادية والاجتماعية ، كما أنه من الناحية القانونية يتعذر مناقشة أو دراسة كل مسألة لم تحدد من قبل في جدول الأعمال.

وما يثير الانتباه على هذا المستوى أن الميثاق الجماعي جعل الرئيس - بالتعاون مع المكتب - يحتكر وضع جدول الأعمال ، وعندما يحصر المشرع هذا العمل الذي يشمل قضايا التنمية والتدبير والتجهيز في هذا الإطار الضيق فإنه يحد من التدبير المشترك ويمس بديمقراطية العمل الجماعي، بحيث إنه يخول لبعض المنتخبين ما لم يخوله لأغلبية المنتخبين. صحيح أن هناك تقدما سجله الميثاق الجماعي الجديد حين نص على أن رفض إدراج كل مسألة في جدول الأعمال كان قد تقدم بها المستشارون بصفة فردية أو جماعية يكون معللا وأن يبلغ فورا إلى الأطراف المعنية، إضافة إلى أن الرئيس أصبح ملزما برفع إدراج كل مسألة مقترحة من لدن المستشارين ، وتم رفضها من قبله إلى علم المجلس عند افتتاح الدورة ليحاط علما بذلك ويدون ذلك في المحضر . إلا أنه تقدم عقيم وبدون فائدة ما دام أنه لم يحدد آلية يمكن بواسطتها تجاوز " فيتو" الرئيس لا سيما وأن جدول الأعمال ليس قرارا إداريا قابلا للطعن بالإلغاء.

ويتداول المجلس الجماعي في اجتماع عام . ولا يمكن أن يتداول بكيفية صحيحة إلا بحضور أكثر من نصف أعضائه المزاولين مهامهم في الجلسة ، وفي نطاق المسائل المدرجة

في جدول الأعمال فقط ، وإذا لم يتوفر المجلس الجماعي على العدد الكافي بعد استدعاء أول ، فإن المقرر المتخذ بعد استدعاء ثان والموجه في ظرف ثلاثة أيام على الأقل بعد اليوم المحدد للاجتماع السابق لا يعد صحيحا إلا إذا حضر الجلسة ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل ، ويمكن عقد اجتماع ثالث تكون مداولاته صحيحة كيفما كان عدد الأعضاء المزاولين مهامهم وذلك بعد استدعاء المجلس طبقا للكيفيات والأجال المقررة لعقد الاجتماع الثاني.

ولتبسيط المسطرة فإن النصاب القانوني يقدر عند افتتاح كل جلسة ، وانسحاب الأعضاء بعد ذلك لا يؤثر على قانونية النصاب.

ومن أجل إشراك أطراف أخرى نصت المادة 61 على أن السلطة الإدارية المحلية المختصة أو ممثلها تحضر الجلسة ولا تشارك في التصويت، كما يحضر الموظفون المزاولين مهامهم بالمصالح الجماعية الجلسات - بصفة استشارية - وباستدعاء من رئيس المجلس الجماعي . ولنفس الغاية يمكن استدعاء موظفي وأعوان الدولة أو المؤسسات العامة المزاولين مهامهم بتراب الجماعة لأجل المشاركة في أشغال المجلس ، ويكون الاستدعاء بواسطة السلطة الإدارية المحلية .

المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الجماعي

أولا : أنواع اختصاصات المجلس الجماعي

يتولى المجلس تدبير شؤون الجماعة ، ويفصل بمداولاته في قضايا الجماعة ، ويتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والميثاق الجماعي، عمل على تدقيق اختصاصات المجلس وتحديدتها ، وميز بين الاختصاصات الذاتية للمجلس والاختصاصات التي يمكن أن تنقلها له الدولة والاختصاصات الاستشارية.

لكن دستور 2011 في فصله 140 (الفقرة الأولى) تبنى تصنيفا مغايرا للاختصاصات حين فرق بين الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة مع الدولة والاختصاصات التي تنقلها الدولة إلى الجماعات الحضرية والقروية ، في انتظار صدور القانون التنظيمي الذي يحدد اختصاصات هذه الوحدات الترابية.

الفقرة الأولى : الاختصاصات الذاتية

إن هذه الاختصاصات محددة في المواد من 36 إلى 42 ، وتشمل سبع مجالات:

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية: يتجلى أهم اختصاص في هذا الباب دراسة المجلس الجماعي والتصويت على مشروع مخطط جماعي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية يعده الرئيس.

ويحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع.

ويمكن تحيين هذا المخطط ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ ويعمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي التي يتم خلالها إعداد المخطط الجماعي للتنمية المتعلق بالمدة الانتدابية الموالية.

ويجب أن تتضمن وثيقة المخطط الجماعي للتنمية لزوما العناصر الآتية:

- تشخيصا يظهر الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة،
- الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين،
- الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتنمية.

أما مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية فتحدد بنص تنظيمي وفقا لما نصت عليه المادة 36 من القانون المتعلق بالتنظيم الجماعي.

- المالية والجبايات والأملاك الجماعية:

يشمل هذا المجال من الاختصاص دراسة الميزانية والحسابات الإدارية وتدبير الأملاك الجماعية والمحافظة عليها..

- التعمير وإعداد التراب :

يتكلف المجلس الجماعي في هذا الإطار بالسهر على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير .

- المرافق والتجهيزات العمومية المحلية.

- الوقاية الصحية والنظافة والبيئة .

- التجهيزات والأعمال الاجتماعية والثقافية، والتعاون والشراكة .

الفقرة الثانية: الاختصاصات التي تنقلها الدولة إلى المجلس الجماعي

أما الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة إلى المجلس الجماعي فقد حددتها المادة 43 وتشمل: إحداث المدارس ومؤسسات التعليم الأساسي والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز العلاج ، والمنتزهات الطبيعية، وحماية وترميم المآثر التاريخية، إلخ. ويكون كل نقل للاختصاصات مقترنا وجوبا بتحويل الموارد اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات . ويتم هذا النقل، حسب الحالة ، وفق النص التشريعي أو التنظيمي الملئم.

الفقرة الثالثة: الاختصاصات الاستشارية

يقترح المجلس الجماعي - بمقتضى هذه الاختصاصات على الدولة وعلى الأشخاص المعنوية الخاضعة لأحكام القانون العام - الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصاتها أو تفوق الوسائل المتوفرة لديها أو الموضوعة رهن تصرفها، ومن جهة ثانية فإن المجلس يبدي رأيه وجوبا حول كل مشروع تقرر إنجاز من قبل الدولة أو أية جماعة أو هيئة عمومية أخرى بتراب الجماعة إذا كان من شأن تحقيقه أن يرتب تحملات على كاهل الجماعة أو يمس بالبيئة...

ثانيا : اختصاصات رئيس المجلس الجماعي

يمارس رئيس المجلس الجماعي عدة اختصاصات تعد لصيقة بعمل وسير المجلس الجماعي ، فهو يرأس المجلس الجماعي ويمثل الجماعة بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسير الإدارة الجماعية ويسهر على مصالح الجماعة طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها ، كما يتولى رئاسة جلسات المجلس باستثناء الجلسة المخصصة لدراسة الحساب الإداري والتصويت عليه ، وفي هذه الحالة يحضر الجلسة وينسحب وقت التصويت.

الفقرة الأولى: السهر على تنفيذ مقررات المجلس واتخاذ التدابير اللازمة

يعتبر رئيس المجلس الجماعي السلطة التنفيذية للجماعة.

ويتولى بهذه الصفة تنفيذ مقررات المجلس، ويتخذ التدابير اللازمة ويسهر على مراقبة تنفيذها. فهو ينفذ الميزانية ويضع الحساب الإداري، ويتخذ القرارات لأجل تحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات ومختلف الحقوق طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ، ويقوم بإبرام وتنفيذ العقود المتعلقة بالقروض في حدود ما يقرر المجلس ، ويبرم صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات.

ويقوم بإبرام أو مراجعة الأكرية وعقود إيجار الأشياء، ويدبر أملاك الجماعة ويحافظ عليها ، كما يباشر أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم الملك الخاص. ويتخذ التدابير المتعلقة بتدبير الملك العمومي الجماعي ويمنح رخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي لإقامة بناء ، ويعمل على حيابة الهبات والوصايا ويبرم اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة.

الفقرة الثانية: تمثيل الجماعة لدى المحاكم

يمثل الرئيس؛ الجماعة لدى المحاكم ، ما عدا إذا كانت القضية تهمه بصفة شخصية أو بصفته وكيلًا عن غيره أو شريكا أو مساهما أو تهم زوجه أو أصوله أو فروعه المباشرين، وفي هذه الحالة ينوب عنه أحد النواب حسب الترتيب في التعيين، غير أنه لا يجوز له أن يقيم دعوى قضائية إلا بمقرر مطابق للمجلس ، لكن يجوز له ، دون إذن مسبق من المجلس ، أن يدافع أو يطلب الاستئناف في دعوى أو يتابع هذا الاستئناف ، أو يقيم جميع الدعاوى المتعلقة بالحيابة، أو يدافع عنها أو يقوم بجميع الأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق، ويدافع عن التصرفات المقدمة ضد اللوائح الموضوعة لتحصيل الديون المستحقة للجماعة .

ويطلع الرئيس - وجوبا - المجلس بكل الدعاوى القضائية التي تم رفعها دون إذن مسبق، خلال الدورة العادية أو الاستثنائية التي تلي مباشرة تاريخ إقامتها.

الفقرة الثالثة: ممارسة مهام الشرطة الإدارية

يمارس رئيس المجلس الجماعي - بحكم القانون - اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية المهام الخاصة المخولة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها لدى البلديات والقواد.

وينص الفصل 50 من الميثاق الجماعي على أن الرئيس يمارس هذه الصلاحيات عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية هي الإذن أو الأمر أو المنع وذلك في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور.

ويشير الفصل المذكور أن الرئيس يمارس هذه الاختصاصات في عدة ميادين التي كانت موضوع تعداد طويل ولكنه غير محصور، غير أن الفصل 49 حدد بعض الميادين التي لا يختص بها رئيس المجلس وتبقى من اختصاص السلطة الإدارية المحلية، وهي :

- المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة.
- تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة.
- الانتخابات.
- النقابات المهنية.
- التشريع الخاص بالشغل ولا سيما النزاعات الاجتماعية.
- المهن الحرة .
- تنظيم ومراقبة نشاط الباعة المتجولين بالطرق العمومية.
- تنظيم ومراقبة استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها.
- مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلاميات والشعارات.
- شرطة الصيد البري.
- جوازات السفر.
- مراقبة الأثمان.
- تنظيم الاتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول .
- مراقبة الاسطوانات وغيرها من التسجيلات السمعية البصرية.
- تسخير الأشخاص والممتلكات.
- الخدمة العسكرية الإجبارية.
- التنظيم العام للبلاد في حالة الحرب .

يمكن للرئيس، حسب مقتضيات المادة 52 ، أن يتولى تلقائيا وعلى نفقة المعنيين بالأمر

العمل - طبقا للشروط المحددة بالمرسوم الجاري به العمل (صدر في 26 ماي 1980) - على تنفيذ جميع التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور والسكينة والمحافظة على الصحة

العمومية ، كما يجوز له، عند الاقتضاء، أن يطلب من السلطة الإدارية المحلية المختصة العمل على استخدام القوة العمومية طبقا للتشريع المعمول به ، قصد احترام قراراته ومقرراته.

الفقرة الرابعة: رئيس المجلس الجماعي بصفته ضابطا للحالة المدنية

يعتبر رئيس المجلس الجماعي ضابطا للحالة المدنية الذي له أن يمارسها شخصيا أو يقوم بتفويضها إلى النواب أو الموظفين الجماعيين طبقا لأحكام القانون المتعلق بالحالة المدنية.

كما يقوم الرئيس بالإشهاد على صحة الإمضاء ومطابقة نسخ الوثائق لأصولها، ويمكنه تفويض هذه المهام إلى النواب وإلى الكاتب العام للجماعة ورؤساء الأقسام والمصالح بالجماعة.

الفقرة الخامسة: رئيس المجلس الجماعي هو الرئيس التسلسلي للموظفين الجماعيين

يتولى رئيس المجلس التعيين في جميع المناصب الجماعية، ويدير شؤون الموظفين الرسميين والمؤقتين والعرضيين.

الفقرة السادسة: تنظيم وتنسيق الإدارة الجماعية

تتضاعف أهمية الإدارة حين يتعلق الأمر بالشأن المحلي، ذلك أن هذه الإدارة المحلية - ومقارنتها مع إدارة الدولة - تتطلب الحنكة في التدبير والعقلانية في التسيير ، ذلك أن الساهر على القضايا المحلية مطالب دوماً بأن يزاوج بين المعنيين الضيق والواسع للإدارة، وبالإضافة إلى ذلك فهو مأمور بأن يحافظ على البعدين الديمقراطي والتنموي.

وتماثيا مع ذلك يلاحظ أن المشرع المغربي قد أولى أهمية خاصة للإدارة الجماعية، وعهد إلى الكاتب بدور أساسي فيها ، فقد أكد على أن : >> تتوفر كل جماعة على إدارة تتألف من الكتابة العامة للجماعة والمصالح الإدارية المكلفة بالسهر على تنفيذ قرارات رئيس المجلس،

ويحدد تنظيم الإدارة الجماعية بقرار لرئيس المجلس يؤشر عليه من لدن الوالي أو العامل طبقا لشروط ومعايير تحدد بقرار لوزير الداخلية، بناء على عدد ساكنة الجماعة ومواردها <<.

وتتضطلع الإدارة الجماعية بعدة أدوار فهي تسهر على:

- أ - ضمان الاضطلاع بكل الاختصاصات المسندة للجماعات الحضرية والقروية،
سواء الخاصة أو الاستشارية أو تلك التي تنقلها إليها الدولة.
ب - تأمين نجاعة تدبير شؤون الجماعة.
ج - تأمين العقلانية في استخدام الموارد المالية والبشرية.
د - تحقيق إدارة القرب وتحسين الخدمة العمومية.

المطلب الثالث: الوصاية الإدارية على المجلس الجماعي

سبق القول بأن التوفيق بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية يقتضي وجود نظام للمراقبة ، يطلق عليه عادة اسم الوصاية ، وحسب نصوص الميثاق الجماعي فإن هذه الوصاية يمارسها وزير الداخلية والسلطة الإدارية المحلية. وتمارس هذه الوصاية على الأشخاص (المستشارين والرئيس ونواب الرئيس والمجلس) وكذلك على أعمال المجلس.

الفقرة الأولى: الوصاية على الأشخاص

تقوم السلطات المركزية بدور هام في حياة المجالس الجماعية سواء في الإعداد لها أو في انتخاباتها، ثم في مراقبتها وفي مدى انتظامها، وفي مدى احترامها للقوانين الجاري بها العمل ، ولذلك يخول القانون لجهة الوصاية:

أ - تلقي استقالة الأعضاء وإقالتهم وتوقيفهم

الاستقالة: إن العضو الجماعي الذي يرغب في التخلي عن مهامه الانتدابية عليه أن يوجه طلب الاستقالة الاختيارية إلى الوالي أو العامل والذي يخبر فوراً رئيس المجلس بذلك، ويسري أثر الاستقالة ابتداء من تاريخ إعلان الوالي أو العامل عن استلامها ، وتوجه فوراً نسخة من هذا الاستلام إلى رئيس المجلس الجماعي لإخبار المجلس بذلك .

كما توجه الاستقالة الاختيارية من الرئيس أو النواب إلى الوالي أو العامل المختص، وتعتبر نهائية ابتداء من تاريخ إعلان الوالي أو العامل عن قبولها ، أو عند عدم القبول بعد مرور 15 يوماً على تجديد هذا الطلب برسالة مضمونة.

الإقالة: كل عضو من المجلس الجماعي لم يلزم الاستدعاء لحضور 3 دورات متتالية دون سبب يقبله المجلس ، أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص المعمول بها، يمكن أن يعلن، بعد السماح له بتقديم إيضاحات عن إقالته

بموجب قرار معلن ينشر بالجريدة الرسمية يصدره وزير الداخلية بالنسبة للجماعات الحضرية والوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية.

- العزل والتوقيف: كل عضو من المجلس الجماعي تثبت مسؤوليته في ارتكاب أعمال أو أفعال مخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق العام ، يمكن - بعد استدعائه للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأعمال المنسوبة إليه - توقيفه لمدة لا تتجاوز 3 أشهر بقرار معلن لوزير الداخلية أو عزله بمرسوم معلن ، يتم نشره بالجريدة الرسمية.

ب - حل المجلس بمرسوم معلن ينشر بالجريدة الرسمية، وفي حالة الاستعجال يمكن توقيف المجلس بقرار معلن يصدره وزير الداخلية وينشر بالجريدة الرسمية، ولا يمكن أن تتجاوز مدة التوقيف ثلاثة أشهر، وذلك إذا كانت مصالح الجماعة مهددة لأسباب تمس حسن سير المجلس الجماعي.

وإذا وقع توقيف المجلس الجماعي ، أو حله ، أو استقال جميع أعضائه ، أو تعذر تأليف المجلس ، يتم تعيين لجنة خاصة للقيام بمهام المجلس وتنتهي مهامها بحكم القانون بمجرد تأليف المجلس الجماعي من جديد.

الفقرة الثانية: الوصاية على أعمال المجلس

مقارنة مع ظهير 30 شتنبر 1976 فإن القانون رقم 78-00 بتاريخ 03 أكتوبر 2002 عمل على التخفيف من حدة الوصاية المفروضة على أعمال المجلس الجماعي. وفي هذا الصدد يجب الإشارة إلى الفصل 68 الذي يشرح لأول مرة الفائدة من هذه المراقبة حيث ينص <> إن صلاحيات الوصاية المخولة للسلطة الإدارية بمقتضى هذا القانون تهدف إلى السهر على تطبيق المجلس الجماعي وجهازه التنفيذي للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل وكذا ضمان حماية الصالح العام وتأمين دعم ومساعدة الإدارة <>. إن هذا المقتضى وكذا المقتضيات التي تنص على ضرورة تعليل القرارات المتخذة في مجال الوصاية، تشكل ضمانا للمجالس المنتخبة من جهة ، ومن جهة ثانية فإنها تسهل المراقبة التي يقوم بها القاضي الإداري في حالة الطعن بالإلغاء في قرارات سلطات الوصاية.

وقد عمد المشرع إلى تحديد المقررات التي تحتاج قبل تنفيذها إلى مصادقة السلطة الإدارية المختصة بممارسة الوصاية ، وهي تشمل حسب المادة 69 ثلاثة عشر مجالا :
- المقررات المتعلقة بالميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات الإدارية،

- فتح اعتمادات جديدة ورفع مبالغ الاعتمادات والتحويلات من فصل إلى فصل،
 - الاقتراضات والضمانات، وتحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات والحقوق المختلفة،
 - إحداث المرافق العمومية وطرق تدبيرها وإحداث مقاولات وشركات الاقتصاد المختلط أو المساهمة فيها،
 - اتفاقيات التعاون أو الشراكة ،
 - اتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة مع الجماعات المحلية الأجنبية،
 - الاقتناءات والتفويطات والمبادلات وباقي المعاملات الأخرى المتعلقة بالملك الخاص الجماعي،
 - احتلال الملك العمومي مؤقتا لإقامة بناء،
 - عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها عشر سنوات أو تلك التي يؤدي تجديدها إلى تجاوز هذه المدة،
 - تسمية الساحات والطرق العمومية إذا كانت هذه التسمية تمثل تشريفاً عمومياً أو تذكيراً بحادث تاريخي،
 - إحداث أو حذف أو تبديل أماكن الأسواق الأسبوعية أو تاريخ إقامتها.
- ويوجه رئيس المجلس الجماعي في ظرف 15 يوما الموالية لاختتام الدورة نسخاً من جميع المقررات المتعلقة بهذه الميادين إلى سلطة الوصاية.
- وبالإضافة إلى ذلك يمكن للسلطة المكلفة بالمصادقة على المقررات أن تطلب من المجلس الجماعي إجراء دراسة جديدة بشأن مسألة سبق أن تداول فيها، ويكون هذا الطلب معطلاً .
- وفي حالة تمسك المجلس بمقرره - بعد الدراسة الجديدة - يمكن لرئيس الحكومة أن يبت في المسألة بمرسوم معطل داخل أجل ثلاثة أشهر، بعد أن يأخذ بعين الاعتبار اقتراح وزير الداخلية.
- لكن إذا تعلق الأمر بالحساب الإداري فإنه يحال على المجلس الجهوي للحسابات الذي يتولى البت فيه داخل أجل شهرين.
- ويتولى وزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك المصادقة على المقررات المحددة في المادة 69 المذكورة بالنسبة للجماعات الحضرية والوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية .

والرفض المعلل للمصادقة يبلغ إلى رئيس المجلس ويعتبر عدم صدور أي قرار في
الآجال المذكورة بمثابة مصادقة.

وبالإضافة إلى ذلك تعتبر باطلة - بحكم القانون - المقررات المتعلقة بموضوع خارج
عن نطاق اختصاصات المجلس الجماعي أو المتخذة خرقا للنصوص التشريعية والتنظيمية
الجاري بها العمل، ويعلن عن البطلان حسب الحالة، بقرار مدعم بأسباب يصدره وزير
الداخلية أو الوالي أو العامل ، ويمكن الإعلان عنه في كل وقت وأن: تلقائيا أو بطلب من
الأطراف المعنية.

ومن جهة ثانية يعتبر قابلا للبطلان المقرر الذي شارك في اتخاذه مستشار جماعي
يهمه - بصفة شخصية أو بصفته وكيلًا عن غيره أو يهم زوجه أو أصوله أو فروعه
المباشرين - أمر القضية الصادر المقرر بشأنها ، ويتم الإعلان عن البطلان داخل أجل
شهرين - ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر - بقرار معلل حسب الحالة لوزير الداخلية أو
الوالي أو العامل، إما تلقائيا أو بطلب من كل شخص يعنيه الأمر، بشرط أو يوجه الطلب إلى
سلطة الوصاية المختصة خلال 30 يوما الموالية لاختتام الدورة المعنية، ويسلم وصل عن
الطلب .

الفقرة الثالثة: الوصاية الإدارية على قرارات رئيس المجلس الجماعي

هناك بعض القرارات التنظيمية التي يتخذها رئيس المجلس الجماعي يجب - لتكون
قابلة للتنفيذ - أن تحمل تأشيرة وزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك بالنسبة للجماعات
الحضرية ، والوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية. وتشمل:

- القرارات الخاصة بتحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات ومختلف الحقوق.

- القرارات المتخذة في مجال الشرطة الإدارية.

وتعطى التأشيرة أو الرفض للتأشيرة ابتداء من تسلم القرار داخل أجل 30 يوما
بالنسبة للسلطة المركزية و15 يوما بالنسبة لتأشير السلطة الإقليمية. وفي حالة عدم اتخاذ أي
قرار في الأجلين المشار إليهما اعتبر القرار مصادقا عليه.

إذا رفض رئيس المجلس الجماعي أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه بمقتضى
القانون، وكان هذا الرفض أو الامتناع سيترتب عليه التملص من مقتضى تشريعي أو
تنظيمي أو المس بالمصلحة العامة أو الإضرار بحقوق الأفراد ، جاز للسلطة الإدارية
المحلية المختصة أن تمارس سلطة الحلول.

وقد حدد مرسوم رقم 2-04-161 بتاريخ 2 يوليوز 2004 كفايات ممارسة سلطة الحلول. ونصت المادة الثانية على أن يمارس العامل سلطة الحلول بطلب من الوالي أو عندما يعاين بمبادرة منه أو بناء على التماس مبرر قانونا من أحد الأغيار أو بطلب من مدير المركز الجهوي للاستثمار إذا تعلق الأمر بعمل مرتبط بمشروع استثمار، أو تأخر رئيس المجلس الجماعي أو امتنع أو رفض القيام بأحد الأعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون داخل الآجال المحددة أو عند الاقتضاء داخل آجال معقولة، بحكم السلط التي يمارسها ولا سيما ما تعلق منها بتنفيذ مقررات المجلس الجماعي والشرطة الإدارية والحالة المدنية، وتسليم رخصة البناء .

ولا يمكن للعامل أن يمارس سلطة الحلول إلا بعد إخبار الوالي بذلك مسبقا وتوجيه تبليغ مكتوب ومعلل إلى رئيس المجلس الجماعي المعني، يتضمن موضوع الحلول بشكل دقيق قصد إعداده للقيام بالعمل الواجب عليه ، ويجب أن يتضمن الإصدار أجلا يحدد حسب طبيعة العمل الواجب القيام به من لدن العامل حتى يتسنى لرئيس الجماعة المعنية تحمل مسؤولياته. غير أن الأجل المذكور لا يمكن أن يتجاوز شهرا واحدا ولا يقل عن 8 أيام ما عدا في حالة الاستعجال القصوى، حيث يجوز تخفيضه إلى ثلاثة أيام. إذا استمر رئيس المجلس بعد انصرام الأجل المحدد في الامتناع أو الرفض الصادر الإصدار في شأنه آنذاك ، اتخذ العامل قرارا يتضمن بيان دواعي الحلول وموضوعه ولهذه الغاية يتوفر العامل على كل الإمكانيات الضرورية لممارسة العمل الذي رفض الرئيس القيام به، ويعتبر قرار العامل كما لو اتخذ من لدن رئيس المجلس.

المبحث الثاني: التنظيم الخاص بالجماعات الحضرية الخاضعة لنظام المقاطعات

لقد استهدف المشرع من وراء إقرار نظام خاص بالمدن الكبرى (المدن التي يتجاوز عدد سكانها 500.000 نسمة حسب القانون رقم 78-00 والذي تم تعديله بمقتضى القانون رقم 17-08 الذي حدد هذه المدن بالإسم وهي الدار البيضاء والرباط وطنجة ومراكش وفاس وسلا) وضع حد للمشاكل العويصة التي نتجت عن تقسيم بعض المدن إلى بلديات وإحداث مجموعات حضرية بها، ذلك أن التجربة السابقة التي حدثت في ظل الظهير بمثابة قانون المؤرخ في 30 شتنبر 1976 أبانت عن تشتيت الجهود التنموية وتضارب التدخلات وفوضى التسيير والإخلال بالتوازن بين أطراف المدينة الواحدة.

إن شؤون الجماعات الحضرية المذكورة تدير بواسطة مجالس جماعية تخضع لنفس المقتضيات السابق الإشارة إليها سواء على مستوى التنظيم أو على مستوى الاختصاصات أو مستوى الوصاية التي تخضع لها. لكن - وفي إطار التسيير المعقلن ومن أجل تخفيف أعباء هذه المجالس وتقريب الإدارة من المواطنين - فإنه تقرر في أن تحدث إلى جانب المجالس الجماعية مقاطعات مجردة من الشخصية القانونية، غير أنها تتمتع باستقلال إداري ومالي وتتوفر على مجالس للمقاطعات.

ويكون تحديد عدد المقاطعات وحدودها الجغرافية وأسماءها والعدد القانوني للمستشارين الواجب انتخابهم بالمقاطعة بمقتضى مرسوم .

الفقرة الأولى: مجلس المقاطعة

أولاً: تشكيل مجلس المقاطعة

يتكون مجلس المقاطعة من فئتين من الأعضاء: أعضاء المجلس الجماعي المنتخبون بالمقاطعة ومستشارو المقاطعة ، ويمثل عدد مستشاري المقاطعات ضعف عدد أعضاء المجلس الجماعي المنتخبين بالمقاطعة على ألا يقل عن 10 ولا يتعدى 20 ، ويشكل النفوذ الترابي لكل مقاطعة دائرة انتخابية واحدة ينتخب فيها أعضاء الجماعات المذكورة وأعضاء مجالس المقاطعات التابعة لهذه الجماعات.

ويحدد - بمرسوم يتخذ باقتراح من وزير الداخلية - عدد المقاعد المخصصة لمجالس الجماعات السالفة الذكر وتوزيع هذه المقاعد بين المقاطعات المكونة لها أخذاً بعين الاعتبار عدد السكان القانونيين في كل مقاطعة.

وينتخب أعضاء مجالس الجماعات المذكورة وأعضاء مجالس المقاطعات في نفس لائحة الترشيح، لمدة ست سنوات.

ثانياً: التنظيم والتسيير

ينتخب مجلس المقاطعة رئيساً ونواباً يؤلفون المكتب، ففيما يخص الرئيس فإنه ينتخب من طرف مجلس المقاطعة من بين أعضاء المجلس الجماعي ، أما نواب الرئيس فينتخبون من بين أعضاء المجلس الجماعي وأعضاء المقاطعة دون تمييز.

ويشترط في الرئيس أن يتوفر على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى الدروس الابتدائية. وتتناوب مهامه مع مهام رئيس المجلس الجماعي.

ويعين مجلس المقاطعة كاتباً ونائباً للكاتب يعهد إليهما بالمهام المخولة إلى كتاب المجالس الجماعية ، كما يؤلف المجلس المذكور لجائناً لدراسة القضايا التي يجب أن تعرض على الاجتماع العام ، ويتعين تأليف لجنتين دائمتين على الأقل يعهد إليهما على التوالي بدراسة الشؤون المالية والاقتصادية وشؤون التعمير والبيئة.

ويجتمع مجلس المقاطعة بدعوة من رئيسه وجوبا ثلاث مرات في السنة في دورة عادية خلال أشهر: يناير ويونيو وشتنبر ، وكلما دعت الظروف إلى ذلك ، يستدعي الرئيس مجلس المقاطعة لعقد دورة استثنائية بمبادرة منه أو بطلب من رئيس المجلس الجماعي أو ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم أو من العامل أو ممثله ، ولا يمكن أن تتجاوز مدة الدورة الاستثنائية ثلاثة أيام متتالية من أيام العمل، ولا يمكن تمديد هذه المدة.

وتسري على مجالس المقاطعات نفس المقتضيات التي تخضع لها المجالس الجماعية بشأن إعداد جدول الأعمال والاستدعاء والنصاب...

الفقرة الثانية: اختصاصات مجلس المقاطعة

إن الهدف من إنشاء نظام المقاطعة هو تفعيل التسيير وتحقيق إدارة القرب، وتصبب الاختصاصات الممنوحة لمجلس المقاطعة في هذا الاتجاه، إذ أن مجلس المقاطعة يفصل بمداولاته في قضايا الجوار المسندة إليه بمقتضى القانون. بحيث يبدي رأيه في جميع المسائل التي تهم كليا أو جزئيا الدائرة الترابية للمقاطعة وكلما استوجبت ذلك القوانين والأنظمة الجاري بها العمل أو طلب المجلس الجماعي منه ذلك.

ويمكن لمجلس المقاطعة - بمبادرة منه - تقديم اقتراحات حول كل مسألة تهم المقاطعة، كما يمكنه تقديم ملتمسات إلى المجلس الجماعي باستثناء الملتمسات ذات الطبيعة السياسية. ولقد أنيطت بمجلس المقاطعة اختصاصات ذات طبيعة مختلفة، بحيث إن هناك بعض الاختصاصات التي يمارسها - لحساب وتحت مسؤولية ومراقبة المجلس الجماعي - منها: الدراسة والتصويت على مقترحات الاستثمار التي تعرض على المجلس الجماعي للبت فيها. ويقرر - بشأن تخصيص الاعتمادات الممنوحة إليه من لدن المجلس الجماعي في إطار منحة إجمالية للتسيير - السهر على تدبير وصيانة الأملاك التابعة للملك العمومي أو الخاص والمرتبطة بمزاولة اختصاصاته...

وهناك المسائل التي تهم المقاطعة إذ يمكن لمجلس المقاطعة تقديم اقتراحات وإبداء آراء

المصروصها (كإعداد ومراجعة أو تعديل وثائق التعمير وكل مشروع لاتهيئة الحضرية، وكل

مشروع يخص مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة للجزء المقرر تنفيذه كليا أو جزئيا داخل حدود المقاطعة...)

الفقرة الثالثة: رئيس مجلس المقاطعة

يمارس رئيس مجلس المقاطعة عدة اختصاصات:

- فباعتباره هو السلطة التنفيذية للمقاطعة يسهر على تنفيذ مقررات المجلس متخذا التدابير اللازمة لذلك .

- يمارس سلطة الشرطة الإدارية، بحيث يتخذ طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل وطبقا للقرارات التنظيمية لرئيس المجلس الجماعي التدابير الفردية للشرطة الإدارية في ميادين الصحة والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، ويمنح الرخص الفردية للبناء (هناك غموض فيما يتعلق بتسليم رخص البناء إذ أن بعض رؤساء المقاطعات يعتبرون أن عمارة بكاملها هو مجرد سكن فردي على اعتبار أن طلب الرخصة تقدم به فرد واحد) والتوسيع والتجديد وشهادات المطابقة ورخص السكن تحت مراقبة رئيس المجلس الجماعي، ولكن إذا تعلق الأمر بمسائل ذات أهمية كبرى (مشاريع السكن بالملكية المشتركة والتجهيزات العمومية والمشاريع ذات الطبيعة الصناعية والتجارية...) فإن الترخيص فيها يدخل في اختصاص رئيس المجلس الجماعي.

- ويعهد إلى رئيس مجلس المقاطعة ونوابه داخل الدائرة الترابية للمقاطعة، بالاختصاصات المخولة إلى رؤساء المجالس الجماعية في مادة الحالة المدنية وتصحيح الإمضاءات ومطابقة الوثائق لأصولها.

- ويمكن لرئيس المجلس الجماعي أن يفوض إلى رئيس مجلس المقاطعة داخل الدائرة الترابية للمقاطعة الاختصاصات المخولة لرؤساء المجالس الجماعية في مادة الانتخابات بمقتضى القانون المتعلق بمدونة الانتخابات.

- يحصر رئيس مجلس المقاطعة الحساب الإداري للمقاطعة ويعرضه على تصويت مجلس المقاطعة خلال الدورة العادية لشهر يناير.

الفقرة الرابعة: الوصاية على مجلس المقاطعة

تبدو المقاطعة، بإخضاعها لوصاية الدولة وممثليها وكأنها تتمتع بالشخصية المعنوية،

مع أنه كان من المفروض أن تخضع مجالس المقاطعات للمجلس الجماعي فقط حتى يتمكن هذا الأخير من تدبير شؤون المدينة .

وتسري على مستشاري المقاطعات نفس المقتضيات المتعلقة بالمنتخب الجماعي التي سبق وأن وقفنا عندها ، مع مراعاة ما يلي:

- إذا وقع توقيف أو حل مجلس المقاطعة أو إذا تعذر تأليفه يقوم المجلس الجماعي ومكتبه بإدارة المقاطعة إلى أن يتم تأليف مجلس المقاطعة.

- يترتب على حل المجلس الجماعي بحكم القانون توقيف مجالس المقاطعات إلى أن يقع تجديده.

- إذا رفض رئيس مجلس المقاطعة أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون جاز لرئيس المجلس الجماعي إنذاره ، وإذا بقي هذا الإنذار بدون جدوى فيمكن لرئيس المجلس الجماعي - وبعد موافقة صريحة من العامل أو الوالي - أن يقوم بتلك الأعمال بصفة تلقائية ، وإذا رفض رئيس المجلس الجماعي القيام بسلطة الحلول هذه فإن العامل يمارس في حقه سلطة الحلول التي سبق وأن وقفنا عندها.

الفقرة الخامسة: وسائل المقاطعة

يتعلق الأمر بالوسائل المالية والبشرية والأموال الموضوع رهن إشارة المقاطعة.

أولا : الوسائل المالية: تتكون مداخل التسيير التي يتوفر عليها مجلس المقاطعة من منحة إجمالية فقط. تخول للمقاطعة لمزاولة الاختصاصات الموكولة إليها.

والمجلس الجماعي هو الذي يحدد هذه المنحة التي تشكل نفقة إجبارية بالنسبة للجماعة. وتتضمن المنحة الإجمالية للمقاطعات حصة تتعلق بالتنشيط المحلي وحصة تتعلق بالتدبير المحلي يحدد مبلغهما من طرف المجلس الجماعي باقتراح من رئيسه.

وتخصص حصة التنشيط المحلي لتغطية المصاريف المتعلقة بتدبير قضايا القرب المتمثلة في إنعاش الرياضة والثقافة والبرامج الاجتماعية الموجهة للطفولة والمرأة والمعاقين أو للأشخاص الذين يوجدون في وضعية صعبة، وكذا للتعبئة الاجتماعية وتشجيع الحركة الجموعية قصد إنجاز مشاريع التنمية التشاركية.

تحدد المنحة المخصصة للتنشيط المحلي للمقاطعات حسب عدد السكان، على أن لا يقل عن حد أدنى يحدد بقرار لوزير الداخلية. وتوزع هذه الحصة على أساس عدد سكان كل مقاطعة.

أما حصة التدبير المحلي فتخصص لتغطية المصاريف المتعلقة بتسيير التجهيزات والخدمات التي تهم المقاطعات، ويحدد مبلغها حسب أهمية نفقات التسيير باستثناء النفقات المتعلقة بالموظفين والتكاليف المالية التي تتحملها مالية الجماعة. وتقدر اعتمادا على التجهيزات والمرافق التابعة لاختصاصات مجالس المقاطعات، ويعتمد وجوبا من قبل المجلس الجماعي.

وفي حالة عدم الاتفاق بالمجلس الجماعي حول حصة التدبير المحلي المخصصة لكل مقاطعة، يتم تحديد مبلغها أخذا بالاعتبار معدل الاعتمادات التي تم صرفها فعليا خلال الخمس سنوات المالية الأخيرة لكل مقاطعة.

ويمكن تعديل حصة التدبير المحلي كل سنة، مع اعتبار التغييرات التي تقع بلائحة التجهيزات والمرافق التي يتم تدبيرها من قبل مجلس المقاطعة.

وعلى صعيد آخر يدرس المجلس الجماعي مقترحات الاستثمار المصادق عليها من لدن مجالس المقاطعات ويحدد برنامج الاستثمار وبرامج التجهيز بالنسبة لكل مقاطعة. ويبين ملحق بميزانية الجماعة وملحق بحسابها نفقات الاستثمارات الخاصة بالجماعة حسب كل مقاطعة.

ثانياً: نظام الموظفين المعيّنين بالمقاطعة

يتولى رئيس مجلس المقاطعة تسيير إدارة المقاطعة ويدير شؤون موظفي وأعوان الجماعة المعيّنين بالمقاطعة.

يعين المجلس الجماعي لدى المقاطعة موظفي وأعوان الجماعة الضروريين لممارسة المقاطعة للاختصاصات الموكولة إليها. ويقوم رئيس المجلس الجماعي باتفاق مع رئيس مجلس المقاطعة بتحديد عدد المناصب المخصصة للمقاطعة موزعة حسب الفئات. وعند عدم الاتفاق يتم تحديد عدد موظفي وأعوان الجماعة المعيّنين بالمقاطعة وتوزيعهم بمداولة للمجلس الجماعي.

ويتخذ رئيس المجلس الجماعي التدابير الفردية المتعلقة بتعيين موظفي وأعوان الجماعة لدى رئيس مجلس المقاطعة. ويتم إلغاء تعيين أعوان الجماعة لدى المقاطعة طبقاً لنفس الشكليات بعد أخذ رأي رئيس مجلس المقاطعة.

إن وضعية جميع الموظفين المعيّنين لدى رئيس مجلس المقاطعة وتوزيع مناصبهم تلحق كل سنة بمشروع ميزانية الجماعة وتعرض على دراسة المجلس الجماعي.

ويتولى رئيس مجلس المقاطعة تحديد شروط العمل المطبقة على الموظفين المعيّنين لديه ويتخذ القرارات المتعلقة برخصهم السنوية ورخص تغيبهم، ويتم اطلاع رئيس المجلس الجماعي بذلك.

ويتولى رئيس المجلس الجماعي تسيير الموظفين المعيّنين لدى رؤساء المقاطعات ويمارس سلطة تنقيط الموظفين بعد الاطلاع على مقترحات رئيس مجلس المقاطعة. وعندما لا تكون الترقية في الدرجة والرتبة مقررة بحكم القانون فإنها تتم بمبادرة من رئيس المجلس الجماعي بعد أخذ رأي مجلس المقاطعة، وإضافة إلى ذلك يتولى رئيس المجلس الجماعي سلطة التأديب في حق الموظفين المعيّنين لدى المقاطعة وذلك بعد أخذ رأي مجلس المقاطعة أو باقتراح منه.

ثالثاً: الأملاك الموضوعة رهن إشارة المقاطعة

لكي يزاول مجلس المقاطعة اختصاصاته ، فإن المجلس الجماعي يضع رهن إشارته الأملاك المنقولة والعقارات الضرورية. ويظل كل ذلك في ملكية الجماعة وتحفظ بكل الحقوق وتحمل كل الالتزامات المرتبطة بملكية هذه الأملاك.

المبحث الثالث : التعاون الجماعي

تعتبر نقابات الجماعات أول صيغة تصورها المشرع للربط بين عدة جماعات في عمل مشترك ، تعتري - في إنجازها من طرف جماعة واحدة - صعوبات تقنية أو مالية أو بشرية... فهي أداة لتوحيد الجهود بين الوحدات الترابية المحلية لتحقيق التنمية المشتركة ، إلا أن حصيلة التجربة السابقة أثبتت عدم نجاح هذه الصيغة التعاونية للجماعات نتيجة غموض مقتضيات القانونية المتعلقة بتكوين وتسيير نقابات الجماعات ، وتفشي الجهل والامية داخل المجالس الجماعية، ومن ثم عدم استيعاب الميكانيزمات المنظمة لها ، بالإضافة إلى الطابع الاختياري للانضمام إليها والحساسيات الناتجة عن اختلاف التشكيلات السياسية للمجالس الجماعية.

أمام هذا الوضع، تدخل المشرع بمقتضى القانون رقم 78.00 لإعادة النظر في الإطار المنظم للتعاون الجماعي، وتدعم هذا المنحى بمقتضى القانون رقم 17.08 المعدل والمتمم للقانون السابق المتعلق بالميثاق الجماعي.

وقد همت هذه التعديلات استحداث أساليب وآليات جديدة للتعاون والشراكة، تستهدف الفعالية والمردودية في مجال التنمية المحلية عن طريق توسيع إمكانيات التعاون الجماعي، سواء على مستوى الأطراف أو على مستوى مجالات التعاون أو على مستوى آليات هذا التعاون، فقد أولى المشرع أهمية خاصة للتعاون اللامركزي الداخلي للجماعات الحضرية والقروية وميز بين أشكال مختلفة للتعاون تشمل إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة وتأليف واستحداث مجموعات للجماعات أو مجموعات للتجمعات الحضرية أو إحداث شركات للتنمية المحلية.

أولاً: اتفاقيات التعاون والشراكة

لقد وسع المشرع من إمكانيات إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة، فلم يعد الأمر يقتصر على الجماعات الحضرية والقروية، وإنما أصبح بإمكان مجموعات الجماعات - باعتبارها مؤسسات مستقلة - أن تكون أطرافاً في اتفاقيات التعاون والشراكة.

ونفس الشيء بالنسبة للإدارات العمومية (الوزارات، كتابات الدولة، المندوبيات السامية، المصالح الخارجية...) والمؤسسات العمومية (المكتب الوطني للكهرباء، المكتب الوطني للماء الصالح للشرب، مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل...) أي مختلف الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام.

ويمكن أيضاً إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة فيما بين الجماعات الحضرية والقروية أو مع باقي الجماعات المحلية الأخرى (العمالات والأقاليم والجهات) . وأخيراً يمكن أن تضم هذه الإتفاقيات أيضاً الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين والخواص: الشركات، المقاولات، جمعيات المجتمع المدني...

أما بالنسبة لمجال إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة فقد تركه المشرع واسعاً ليمتد إلى إنجاز كل مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة ، بشرط أن يكون إنجاز هذا المشروع لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص.

وتخضع مسطرة إبرام هذه الاتفاقيات للمراحل الآتية:

- دراسة ومناقشة مشروع اتفاقية التعاون من طرف المجالس المعنية.

- اتخاذ مقررات متطابقة بشأنها.

- توقيع رئيس المجلس الجماعي على اتفاقية التعاون والشراكة.

ويوجه رئيس المجلس الجماعي في ظرف 15 يوما الموالية لافتتاح الدورة نسخا من المقررات إلى سلطة الوصاية للمصادقة.

ويتولى وزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك المصادقة داخل أجل 45 يوما لتاريخ التسلم.

تعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات المشتركة سندا ماليا ومحاسبيا لمشروع التعاون .

وقد اشترط المشرع بمقتضى التعديل الجديد ضرورة تضمين اتفاقيات التعاون والشاركة الموارد البشرية والمالية التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك وذلك تفاديا لكل اتفاقيات التعاون الوهمية أو الشكلية .

ثانيا: مجموعات الجماعات ومجموعات الجماعات المحلية

نصت المادة 79 من قانون التنظيم الجماعي على ما يلي: >> يمكن للجماعات الحضرية والقروية أن تؤلف فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى، مجموعات للجماعات أو مجموعات للجماعات المحلية، قصد إنجاز عمل مشترك، أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة ومجلس المجموعة << .

يلاحظ أن المشرع ميز بين مجموعات الجماعات (التي يمكن للجماعات الحضرية والقروية أن تؤلفها فيما بينها) ومجموعات الجماعات المحلية (التي يمكن أن تؤلفها مع جماعات محلية أخرى أي العمالات والأقاليم والجهات) مع أنها خاضعة لنفس التنظيم، وقد حدد المشرع الهدف من إحداث مجموعات الجماعات في إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة ومجلس المجموعة، وتمر مسطرة إحداث مجموعة الجماعات بالمراحل الآتية:

- المداولة في شأن إحداث المجموعة خلال إحدى دورات المجالس الجماعية المعنية واتخاذ مقررات متطابقة بشأنها، (اسم المجموعة، مقرها، موضوعها، مدة صلاحيتها، طبيعة أو مبلغ مساهمة كل جماعة)
- المصادقة على إحداث المجموعة، ويكون ذلك بقرار لوزير الداخلية بعد الاطلاع على المداولات المتخذة في هذا الشأن، وتتم المصادقة أو الرفض المعلن على إحداث المجموعة داخل أجل 45 يوما ابتداء من تاريخ التوصل بأخر مداولة، ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة بقرار معلن لوزير الداخلية.

وقد خولت المادة 80 من قانون التنظيم الجماعي لرئيس الحكومة - كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك - أن يقرر بمقتضى مرسوم - معمل وباقتراح من وزير الداخلية - الانضمام التلقائي لجماعة أو عدة جماعات إلى مجموعة محدثة أو سيتم إحداثها، وذلك بعد استشارة مجلس المجموعة أو المجالس الجماعية المعنية.

فمجموعات الجماعات ، مؤسسات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتطبق بشأنها النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوصاية على الجماعات كما تطبق القواعد المالية والمحاسبية للجماعات المحلية على ميزانية المجموعات ومحاسبتها.

وتتوفر المجموعة على أجهزة تقوم بتسيير شؤونها، تطبق بشأنها نفس المقتضيات المنصوص عليها في تكوين أجهزة الجماعات وتسييرها، وهكذا تدير المجموعة من لدن مجلس يحدد عدد أعضائه - باقتراح من الجماعات المشتركة - بقرار لوزير الداخلية، ويتكون المجلس من أعضاء يتم انتخابهم من لدن الجماعات العضوة وتحدد تمثيلية الجماعات في حظيرته حسب حصة مساهمتها وبمנדوب واحد على الأقل لكل جماعة.

وينتخب مجلس المجموعة من بين أعضائه رئيسا ونائبين اثنين على الأقل، وأربعة نواب على الأكثر ، الذين يشكلون مكتب المجموعة طبقا لشروط الاقتراع والتصويت المنصوص عليها بالنسبة لانتخاب مكاتب المجالس الجماعية.

كما ينتخب المجلس - بواسطة الاقتراع السري وبالأغلبية النسبية - كاتباً يعهد إليه بتحرير محاضر الجلسات وحفظها .

والجدير بالإشارة، أنه رغم أن الإحصائيات تفيد بارتفاع عدد مجموعات الجماعات أو الجماعات المحلية، فإن دراسة ومعالجة مثل هذه الملفات من طرف الوزارة الوصية أبان عن مجموعة من الملاحظات أبرزتها دورية وزير الداخلية رقم 45 بتاريخ 4 ماي 2007 الموجهة إلى السادة ولاية الجهات وعمال عمالات وأقاليم المملكة ، ومن هته الملاحظات :

- اعتماد مواضيع تتسم بالعمومية وعدم الدقة،

- اختيار مواضيع بإمكان الجماعات القيام بها بصفة ذاتية ومنفردة،

- اعتماد أعمال لا تترجم فائدة عامة ومشتركة،

- اختيار مواضيع متعددة وغير متجانسة فيما بينها.

ولنفادي هذه المشاكل، أوصت الدورية السابقة السادة الولاية والعمال على حث رؤساء

الجماعات عند إحداث أو توسيع مواضيعها مراعاة العناصر التالية:

- الحرص على اختيار مواضيع مضبوطة ولصيقة بالحاجيات الحقيقية والآنية، ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات .
- ضمان البحث عن المنفعة العامة والمشاركة للجماعات العضوة،
- إيلاء العناية اللازمة لمبدأي << التفرد >> و << التخصص >> عند إحداث المجموعات باعتبارها مؤسسات عمومية.
- ضمان اختيار مواضيع متجانسة وقابلة للتنفيذ عند توسيع مواضيع المجموعات المحدثة.

ثالثا: مجموعات التجمعات الحضرية

تعتبر مجموعات التجمعات الحضرية مجموعات للجماعات تحدث بمبادرة من مجموعات متجاوزة تقع داخل مجال ترابي متصل يفوق عدد سكانه 200.000 نسمة ، ويخضع إحداث مجموعات التجمعات الحضرية والانضمام إليها والانسحاب منها، لنفس المقتضيات المنظمة لمجموعات الجماعات، مع استثناء أن المصادقة أو الرفض المعلن لوزير الداخلية يتم داخل أجل 60 يوما ابتداء من تاريخ التوصل بآخر مداولة للمجالس المعنية، ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة بقرار معلن لوزير الداخلية ينشر بالجريدة الرسمية .

كما يمكن لرئيس الحكومة بمقتضى مرسوم معلن وباقتراح من وزير الداخلية:

- إحداث أو حل مجموعة محدثة .
- ضم أو سحب جماعة أو عدة جماعات تلقائيا من هذه المجموعة .
- مراجعة لائحة الاختصاصات الموكولة إلى المجموعة .
- يحدد - عند الاقتضاء - شروط مساهمة الجماعات المعنية وكيفية حصر التكاليف المتعلقة بنقل الاختصاصات والإجراءات الواجب اتخاذها في حالة حل المجموعة.
- ويسير مجموعة التجمعات الحضرية مجلس يتكون من الأعضاء المنتخبين من طرف مجالس الجماعات المكونة لها، ويحدد عدد الأعضاء بقرار لوزير الداخلية يتناسب مع عدد سكان كل جماعة، وتمثل كل جماعة بمندوب واحد على الأقل على أنه لا يمكن لأي جماعة الحصول على أكثر من نسبة 60% من المقاعد بمجلس المجموعة ، وينتخب المندوبين بمجلس المجموعة - بالاقتراع السري والأغلبية النسبية للأصوات المعبر عنها ، وفي حالة تعادل الأصوات ينتخب المرشح الأكبر سنا.

أما مكتب مجلس المجموعة، فيتكون من رؤساء مجالس الجماعات المكونة لها والذين يعتبرون أعضاء بحكم القانون في مجلس المجموعة.

وينتخب المكتب رئيس المجموعة من بين أعضائه بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة لأعضاء المكتب المزاولين مهامهم ، ويتم احتساب كل صوت معبر عنه على أساس عدد المقاعد التي تتوفر عليها كل جماعة بمجلس المجموعة، كما يرتب نواب الرئيس كذلك بالتناسب مع عدد المقاعد التي تتوفر عليها الجماعة التي يمثلونها.

وقد ميز المشرع فيما يتعلق باختصاصات مجموعة التجمعات الحضرية بين :

1- اختصاصات المجموعة طبقا لقرار المصادقة على إحداثها وتشمل :

- التخطيط الحضري وإعداد وتبني التصميم الإداري لمجموعة التجمعات الحضرية،
- النقل الحضري وإعداد مخطط التنقلات الحضرية للمجموعة،
- معالجة النفايات،
- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة،
- انماء الصالح للشرب والكهرباء.

2- اختصاصات المجموعة بناء على مداوالات الجماعات المكونة لها : حيث يمكن

للمجموعة بناء على مداوالات الجماعات المكونة لها أن تنشط بها جزئيا أو كليا الأنشطة ذات الفائدة المشتركة التالية:

- إحداث التجهيزات والخدمات وتدبيرها،
- إحداث وتدبير التجهيزات الرياضية والثقافية والترفيهية،
- إحداث الطرق العمومية وتجهيزها وصيانتها،
- إحداث مناطق الأنشطة الاقتصادية والصناعية وتدبيرها،
- عمليات التهيئة.

3- اختصاصات باتفاق مشترك

علاوة على ذلك يمكن أن تكلف المجموعة بكل نشاط تقرر الجماعات المكونة لها بتحويله إليها باتفاق مشترك .

وأخيرا يمكن لرئيس الحكومة - لأجل المنفعة العامة - أن يقرر بمقتضى مرسوم معلن باقتراح من وزير الداخلية... مراجعة لائحة الاختصاصات الموكولة إلى مجموعة ما.

وبصفة عامة يتداول مجلس المجموعة في القضايا التي تهم شؤون المجموعة، ويصوت خلال مداولاته عن طريق الاقتراع بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، في المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصاته، وبأغلبية ثلثي الأصوات المعبر عنها فيما يخص المصادقة على الميزانية والحساب الإداري وإبداء الرأي بخصوص تغيير اختصاصات المجموعة ومدارها، وتحديد الشؤون ذات الفائدة المشتركة.

وبمجرد إحداث مجموعة التجمعات الحضرية تحل محل الجماعات المكونة لها في الحقوق والالتزامات المترتبة على الاتفاقيات والعقود التي تم إبرامها من طرف هذه الجماعات قبل إحداث المجموعة، في حدود الاختصاصات الموكولة إليها.

كما تحل المجموعة المحدثه محل هذه الجماعات في إدارة المرافق العمومية الجماعية المخول تدبيرها لأشخاص أخرى خاضعة للقانون العام أو الخاص .

ويحدد نص تنظيمي كيفيات حصر التكاليف المتعلقة بنقل اختصاصات الجماعات إلى

المجموعة

وعلى صعيد التجربة العملية، فقد تم إحداث مجموعة التجمعات الحضرية << العاصمة >> على مستوى النفوذ الترابي لجماعات الرباط وسلا وتمارة، بحيث تمارس المجموعة - بحكم القانون وبصفة منفردة - الاختصاصات الموكولة للجماعات الأعضاء في مجال النقل الحضري وإعداد مخطط التنقلات الحضرية مع إمكان أن تكلف من طرف الجماعات الأعضاء بممارسة نشاط ذي منفعة مشتركة، وذلك في إطار اتفاقية خاصة. وأوكلت لهذه المجموعة مهمة اتخاذ القرار المناسب في تدبير قطاع النقل سواء من خلال إنشاء شركة محلية، أو وكالة أو صيغة أخرى تراها مناسبة.

رابعاً: شركات التنمية المحلية

يمكن للجماعات المحلية ومجموعاتها إحداث شركات تسمى << شركات التنمية المحلية >> والمساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة لقانون العام أو الخاص، ولا يمكن أن تقل مساهمة الجماعات الترابية أو مجموعاتها في رأسمال شركة التنمية المحلية عن نسبة 34% ، وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام.

ولا يجوز إحداث أو حل شركة التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو خفضه أو تفويته ، إلا بناء على مداولة المجالس الجماعية المعنية، تصادق عليها سلطة الوصاية تحت طائلة البطلان.

وتخضع شركات التنمية المحلية لمقتضيات القانون المتعلق بشركات المساهمة، أما غرضها فينحصر في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تدخل في اختصاصات الجماعة الترابية ومجموعاتها باستثناء تدبير الملك الخاص الجماعي.

وأخيراً، نصت الفقرة الأخيرة من المادة 142 من قانون التنظيم الجماعي على أن مقتضيات شركات التنمية المحلية تسري على شركات الاقتصاد المختلط المحدث قبل نشر قانون التنظيم الجماعي بالجريدة الرسمية، والتي تساهم في رأسمالها الجماعات الترابية بنسبة 34% على الأقل وذلك ابتداء من السنة الثانية التي تلي النشر بالجريدة الرسمية.

وبالإضافة إلى التعاون الداخلي، سمح المشرع للجماعات الحضرية والقروية القيام بكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية (اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي)، والانخراط في المنظمات الدولية غير الحكومية المهتمة بالشؤون المحلية والمشاركة في أنشطتها، غير أنه لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جماعة أو مجموعة للجماعات المحلية ودولة أجنبية.

والجدير بالذكر أنه بالإضافة إلى المقتضيات العامة التي تهم مختلف الجماعات الحضرية والقروية، خص الميثاق الجماعي الجماعة الحضرية بالرباط وجماعات المشور بأنظمة خاصة.

فاعتباراً لخصوصية الجماعة الحضرية للعاصمة، أسندت لممثل الدولة (الوالي. عامل عمالة الرباط) مجموعة من الاختصاصات المخولة أصلاً لرئيس المجلس الجماعي. كما أن جماعات المشور تخضع للمقتضيات الخاصة التالية:

- عدد أعضاء مجلس كل جماعة مشور مقر لقصر ملكي محدد في تسعة.
- اختصاصات رؤساء جماعات المشور يمارسها باشا كل جماعة من هذه الجماعات ويؤازره مساعد.
- مداولات جماعات المشور لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية أو الشخص الذي يفوض إليه ذلك.

الفصل الثالث : التنظيم اللامركزي على مستوى العمالات والأقاليم

لم تكن العمالات والأقاليم في الأصل سوى إطارات ترابية لعدم التركيز الإداري، لكن دستور 1962 عمل على تطويرها إلى جماعات لامركزية. ويعد الظهير الصادر في 12 شتنبر 1963 هو النص الأساسي بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، والذي سيعدل بمقتضى القانون رقم 79-00 بتاريخ 3 أكتوبر 2002.

وتحدثت العمالات والأقاليم بمرسوم. وهي جماعات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي.

المطلب الأول: تشكيل مجلس العمالة أو الإقليم

يتولى تدبير شؤون العمالة أو الإقليم مجلس منتخب لمدة ست سنوات. وتنتهي مدة تعويض عضوية المنتخبين في انتخابات جزئية أو تكميلية عند انتهاء عضوية الأعضاء المنتخبين في الانتخابات العامة، ويسري نفس المقتضى على الأعضاء الذين يدعون لملء المقاعد الشاغرة عن طريق التعويض.

الفقرة الأولى: الهيئة الناخبة وعدد الأعضاء

تنتخب مجالس العمالات والأقاليم أعضاء من طرف هيئة ناخبة، تتكون من أعضاء المجالس الجماعية التابعة للعمالة أو الإقليم ويتم الانتخاب عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية.

غير أن الانتخاب يباشر بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة إذا كان الأمر يتعلق بانتخاب عضو واحد.

ويحدد عدد الأعضاء تبعا لعدد سكان العمالة أو الإقليم. ويتألف مجلس العمالة أو الإقليم مثلا من :

- 11 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي لا يفوق عدد سكانها 150.000 نسمة.
 - أو 31 عضوا منتخبا في العمالات أو الأقاليم التي يفوق عدد سكانها بين 1.000.000 نسمة مثلا حسب ما ينص عليه قانون الانتخاب.
- ولا يجوز في أي حال من الأحوال أن يفوق عدد أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم نصف مجموع عدد أعضاء مجلس الجماعة أو مجالس الجماعات التابعة للعمالة أو الإقليم المعني.

ويتمتع أعضاء مجالس العمالات أو الأقاليم بنفس حقوق وواجبات أعضاء المجالس الجماعية.

الفقرة الثانية : الشروط الواجب توافرها في الترشيح لعضوية مجالس العمالات والأقاليم :

يمكن إجمال هذه الشروط فيما يلي:

- أن يكون عضواً بمجلس إحدى الجماعات الحضرية أو القروية الداخلة في النفوذ الترابي للعمالة أو الإقليم .

- أن لا يكون من الأشخاص ممنوعين من الترشيح بصفة عامة.

- أن لا يكون في إحدى الوضعيات التي تتنافى مع العضوية في العمالة أو الإقليم وهي مزاوله كل وظيفة تؤدي عنها الأجرة كلاً أو بعضاً من ميزانية العمالة أو الإقليم أو من مؤسسة عامة تابعة للعمالة أو الإقليم أو مهام صاحب امتياز أو وكيل أو مسير مصالح عمومية والتي تديرها العمالة أو الإقليم.

ويتعين على كل عضو يوجد حين انتخابه في إحدى هذه الحالات التي تتنافى مع الانتخابات المذكورة أن يثبت في ظرف 8 أيام الموالية للشروع في مهامه، أنه استقال من المهام التي تتنافى مع انتدابه أو إذا كان يشغل وظيفة عمومية أنه طلب جعله في الوضعية الخاصة المقررة في نظامه الأساسي، وإلا أعلن عن استقالته بحكم القانون من انتدابه بموجب حكم تصدره المحكمة الإدارية بطلب من العامل.

الفقرة الثالثة: الأجهزة التي تتولى التسيير

أولاً: المكتب

يمنتخب مجلس العمالة أو الإقليم من بين أعضائه رئيساً وعدة نواب يؤلفون مكتب المجلس. وذلك خلال 15 يوماً الموالية لانتخاب أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم أو لتاريخ انقطاع المكتب بصفة جماعية عن مزاوله مهامه لأي سبب من الأسباب وبدعوة مكتوبة من الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم.

وحتى تكون الانتخابات صحيحة فإن العضو الأكبر سناً هو الذي يتولى رئاسة الاجتماع ، فيما يتولى العضو الأصغر سناً من بين أعضاء المجلس الذين يحسنون القراءة

والكتابة مهمة كاتب الجلسة ويحرر المحضر المتعلق بها ، ويحضر الجلسة الوالي أو العامل أو ممثله.

ويتم انتخاب الرئيس والنواب بالاقتراع الأحادي الإسمي بالتصويت السري، وبالأغلبية المطلقة في الدور الأول. وإذا كان من الضروري إجراء اقتراع ثان فإن الانتخاب في هذه الحالة يكون بالأغلبية النسبية وفي حالة تعادل الأصوات في الدور الثاني، يعلن عن انتخاب الأكبر سنا ، وفي حالة التعادل في السن يعين المرشح عن طريق القرعة.

ثانيا : الأجهزة المساعدة

تتمثل في الكاتب ومقرر الميزانية، واللجان الدائمة . وينتخب المجلس من بين أعضائه - خارج أعضاء المكتب الذين يحسنون القراءة والكتابة بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية للأعضاء المزاولين مهامهم - كتابا يعهد إليه بتحرير محاضر الجلسات وحفظها، ومقررا للميزانية يكلف بتقديم التقديرات المالية والحسابات الإدارية إلى المجلس. وينتخب المجلس كذلك من بين أعضائه - حسب الشروط السابقة - نائبا للكاتب نائبا للمقرر، يكلفان على التوالي بمساعدة الكاتب ومقرر الميزانية ويخلفانهما إذا تغيبا أو عاقهما عائق.

ويشكل مجلس العمالة أو الإقليم ، لجانا لدراسة القضايا وتهيئ المسائل التي يجب أن تعرض عليه لدراستها والتصويت عليها. ويتعين تشكيل ثلاث لجان دائمة على الأقل: اللجنة المكلفة بشؤون الميزانية والمحاسبة ويكون مقرر الميزانية عضوا فيها بحكم القانون، اللجنة المكلفة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واللجنة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة. ويحدد تكوين واختصاصات وتسيير اللجان في النظام الداخلي للمجلس.

ثالثا: نظام اجتماعات المجلس ومداولاته

يقوم رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، باتفاق مع أعضاء المكتب، بإعداد النظام الداخلي الذي يعرضه على المجلس لدراسته والتصويت عليه خلال الدورة الأولى الثانية لانتخاب المجلس أو لتجديده العام.

ويجتمع مجلس العمالة أو الإقليم وجوبا ثلاث مرات في السنة في دورة عادية بدعوة مكتوبة من رئيسه مصحوبة بجدول الأعمال، لا تتجاوز مدة كل دورة 15 يوما متتالية،

ويمكن تمديدھا بقرار يصدره الوالي أو العامل بطلب من الرئيس، ولا يتعدى التمديد 7 أيام متتالية عن أيام العمل.

ويقوم رئيس مجلس العمالة أو الإقليم بوضع جدول أعمال الدورات بتعاون مع أعضاء المكتب، ويبلغه إلى الوالي أو العامل الذي يتوفر على أجل خمسة أيام للعمل على أن تدرج فيه المسائل الإضافية التي يعتزم عرضها على نظر المجلس. كما يجوز للمستشارين بصفة فردية أو جماعية أن يقدموا للرئيس طلبا كتابيا قصد إدراج كل مسألة تدخل في اختصاصات المجلس في جدول أعمال الدورات. ويتعين أن يكون رفض إدراج كل مسألة مقترحة معللا وأن يبلغ فوراً إلى الأطراف المعنية.

ويرفع رفض إدراج كل مسألة مقترحة من لدن المستشارين إلى علم المجلس عند افتتاح الدورة ليحاط علماً بذلك دون مناقشة، ويدون ذلك وجوباً بمحضر الجلسة. ولا يتداول مجلس العمالة أو الإقليم، تحت طائلة البطلان، إلا في المسائل المدرجة في جدول الأعمال.

ويحضر الوالي أو العامل أو من يمثله جلسات المجلس ولا يشارك في التصويت، وكذلك عندما يدرس المجلس الحساب الإداري يحق للوالي أو العامل حضور الجلسة إلا أنه ينسحب عند التصويت.

تكون جلسات المجلس عمومية، لكن يجوز أن يقرر المجلس - دون مناقشة - بطلب من الرئيس أو ثلاثة أعضاء، عقد اجتماع سري. ويجتمع المجلس تلقائياً في اجتماع سري بطلب من الوالي أو العامل أو من يمثله، إذا اعتبر أن اجتماع المجلس في جلسة عمومية يهدد النظام العام أو يخل بالهدوء الذي ينبغي أن يسود المناقشات.

تتخذ المقررات بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها.

يتم التصويت بالاقتراع العلني، وبصفة استثنائية بالاقتراع السري إذا طلب ثلث الأعضاء الحاضرين ذلك.

المطلب الثاني: اختصاصات مجلس العمالة أو الإقليم

لقد منح القانون رقم 79-00 لمجلس العمالة أو الإقليم اختصاصات عامة؛ فنصت المادة 35 منه أن المجلس المذكور يفصل في قضايا العمالة أو الإقليم ويتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ولمجلس العمالة أو الإقليم اختصاصات ذاتية واختصاصات يمكن أن تنقلها إليه الدولة واختصاصات استشارية.

الفقرة الأولى: الاختصاصات الذاتية

- إن الفصل 36 هو الذي يحدد هذا النوع من الاختصاصات، وتتمثل بالخصوص في:
- دراسة مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمالة أو الإقليم والتصويت عليه طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني،
 - دراسة الميزانية والحساب الإداري، وفتح حسابات خصوصية واعتمادات ورفع مبالغ اعتمادات وتحويل اعتمادات من فصل إلى فصل. وتحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات ومختلف الحقوق التي تقبض لفائدة العمالة أو الإقليم،
 - دراسة والمصادقة على اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي بالشؤون المحلية وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية، بعد موافقة السلطة الوصية، وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة. غير أنه لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين العمالة أو الإقليم أو مجموعة للجماعات المحلية ودولة أجنبية.

الفقرة الثانية: الاختصاصات القابلة للنقل

حددت المادة 37 الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة إلى مجلس العمالة أو الإقليم وتشمل الميادين التالية:

- التعليم الثانوي والتقني: إحداث وصيانة الإعداديات والثانويات والمعاهد المتخصصة،
 - الصحة: إحداث وصيانة المستشفيات والمراكز الصحية،
 - التكوين المهني،
 - تكوين موظفي الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين،
- ويتبع نقل اختصاص معين تحويل الموارد المالية لمزاولته.

الفقرة الثالثة: الاختصاصات الاستشارية

توجد بعض المجالات التي يبدي فيها مجلس العمالة أو الإقليم آراءه واقتراحاته كقترح الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعمالة أو الإقليم ، وإبداء آرائه حول سياسات وتصاميم إعداد التراب والتعمير، واقتراح كل تدبير يتعلق بإنعاش الاستثمارات والتشغيل وتحسين محيط المقاطرة.

إن الآراء والاقتراحات والملاحظات المتخذة توجه من قبل المجلس بواسطة الوالي أو العامل إلى السلطات الحكومية المختصة والمؤسسات العامة والمصالح المعنية التي يتعين عليها توجيه أجوبتها المعللة بنفس الطريقة إلى مجلس العمالة أو الإقليم في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر.

المطلب الثالث: رئيس مجلس العمالة أو الإقليم

يزاول رئيس مجلس العمالة أو الإقليم عدة اختصاصات ومهام ، ولهذه الغاية عمد المشرع إلى وضع قواعد تضمن قدرته على القيام بها وتواجهه واستقلاله. فلا يجوز لأعضاء مجالس العمالات أو الأقاليم الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة ، ولا يجوز أن ينتخب رئيسا أو نائبا للرئيس ؛ الأعضاء المقيمين خارج الوطن بسبب وظائفهم العمومية أو بسبب مزاولة أنشطتهم الخاصة ، ولا يجوز للخازن الجهوي والخازن الإقليمي والقابض الجهوي والمحصلين والقابض الجماعيين أن ينتخبوا رؤساء أو نوابا للرئيس أو أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة داخل أي من العمالات أو الأقاليم التابعة للجهة التي يمارسون فيها مهامهم.

ويرأس الرئيس مجلس العمالة أو الإقليم ويمثل العمالة أو الإقليم بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية. ويقوم بإعداد جدول الأعمال بالتعاون مع أعضاء المكتب وطبقا للنظام الداخلي للمجلس وباتفاق مع أعضاء المكتب. ويجوز له أن يفوض بقرار بعض مهامه إلى واحد أو أكثر من نوابه. وإذا تغيب الرئيس أو عاقه عائق لمدة طويلة من شأنها أن تلحق ضررا بسير العمالة أو الإقليم أو بمصالحها، خلفه مؤقتا في جميع مهامه أحد النواب حسب الترتيب في التعيين، أو في حالة عدم وجود نائب خلفه عضو بمجلس العمالة أو الإقليم يعينه المجلس.

المطلب الرابع : الوصاية على مجلس العمالة أو الإقليم

العمالة أو الإقليم هي جماعة لا مركزية خاضعة لرقابة الدولة التي تحرص على أن التدبير الذاتي المعترف به لها يمارس طبقا للقانون والأنظمة الجاري بها العمل. ونميز في هذا الصدد - وكما جرت العادة - بين الوصاية على الأشخاص والوصاية على الأعمال. وفي جميع الأحوال يمكن للمنتخبين اللجوء إلى القضاء للطعن في قرارات سلطة الوصاية.

الفقرة الأولى: الوصاية على الأشخاص

تهم أعضاء المجلس ، والمجلس برمته. في الحالة الأولى يتعلق بالإقالة والعزل والتوقيف وفي الحالة الثانية بالتوقيف أو الحل.

أولاً- الإقالة: وتكون بقرار معلن يصدره وزير الداخلية. والإقالة إجراء يتخذ في حق كل عضو من مجلس العمالة أو الإقليم لم يلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية دون سبب يقبله المجلس، أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص المعمول بها.

ثانياً-التوقيف: كل عضو ثبتت مسؤوليته في ارتكاب أعمال أو أفعال مخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق العام يمكن - بعد استدعائه للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأعمال المنسوبة إليه - توقيفه لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا بقرار معلن لوزير الداخلية أو عزله بمرسوم معلن.

ثالثاً-العزل: يمنع على كل عضو أن يربط مصالح خاصة به مع العمالة أو الإقليم الذي هو عضو في مجلسه أو أن يبرم معه أعمالا أو عقودا، ومن ثبت في حقه ذلك فإنه يتعرض للعزل.

إن هذا النوع من الوصاية يطال أيضا رؤساء مجالس العمالات أو الأقاليم ونوابهم، فيمكن توقيف أو عزل رؤساء مجالس العمالات أو الأقاليم ونوابهم بسبب مسؤولياتهم عن ارتكاب أخطاء جسيمة تثبت في حقهم وذلك بعد الاستماع إليهم أو استدعائهم للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليهم.

ويتم التوقيف - الذي لا يمكن أن يتجاوز شهرا واحدا - بموجب قرار معلن يصدره وزير الداخلية وينشر بالجريدة الرسمية. ويترتب - بحكم القانون - عن العزل المقرر بمرسوم معلن ينشر بالجريدة الرسمية عدم الأهلية للانتخاب لمهام الرئيس أو مهام النائب خلال المدة المتبقية من الانتداب.

ويتم توقيف المجلس وحله وذلك إذا كانت مصالح العمالة أو الإقليم مهددة لأسباب تمس حسن سير مجلس العمالة أو الإقليم، إذ يجوز حل المجلس بمرسوم معلن ينشر بالجريدة الرسمية. وفي حالة الاستعجال يمكن توقيف المجلس بقرار معلن يصدره وزير الداخلية وينشر بالجريدة الرسمية، ولا يمكن أن تتجاوز مدة التوقيف ثلاثة أشهر.

وفي حالة توقيف المجلس أو حله وجب تعيين لجنة خاصة يترأسها الوالي أو العامل للقيام بمهام المجلس تنتهي مهامها بحكم القانون وبمجرد تأليف المجلس.

الفقرة الثانية: الوصاية على الأعمال

يهدف هذا النوع من الوصاية إلى السهر على تطبيق المجلس الإقليمي أو مجلس العمالة للقوانين وكذا ضمان الصالح العام.

فهناك مقررات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها سلطة الوصاية وتشمل:

- الميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات الإدارية،
- فتح اعتمادات جديدة ورفع مبالغ اعتمادات والتحويلات من فصل لآخر،
- الاقتراضات والضمانات،
- تحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات والحقوق المختلفة المحصلة لفائدة العمالة أو الإقليم،

- إحداث المرافق العامة وطرق تدبيرها،
- إحداث مقاولات وشركات الاقتصاد المختلط أو المساهمة فيها،
- اتفاقيات التعاون أو الشراكة،
- اتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة مع الجماعات الأجنبية،
- الاقتناءات والتفويطات والمبادلات وباقي المعاملات الأخرى المتعلقة بالملك الخاص للعمالة أو الإقليم،

- احتلال الملك العمومي مؤقتا بإقامة بناء،
- عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها 10 سنوات أو التي يؤدي تجديدها إلى تجاوز هذه المدة،

ويتولى وزير الداخلية المصادقة داخل أجل 45 يوما الموالي لتاريخ التوصل بالمقرر. وتبلغ المصادقة أو الرفض المعل إلى الوالي أو العامل الذي يخبر بذلك رئيس المجلس، أما إذا لم يصدر أي قرار داخل الأجل المذكور فيعتبر بمثابة مصادقة.

وإضافة إلى ذلك يمكن لوزير الداخلية - بطلب مدعم بأسباب - دعوة المجلس لإجراء دراسة جديدة بشأن مسألة سبق أن تداول فيها إذا ظهر له أنه من غير الممكن المصادقة على المقرر المتخذ.

وإذا تمسك المجلس بمقرره بعد هذه الدراسة الجديدة، أمكن - لرئيس الحكومة - باقتراح من وزير الداخلية أن يبيت في هذه المسألة بمرسوم. أما إذا تعلق الأمر بالحساب الإداري فإن المسألة تحال على المجلس الجهوي للحسابات.

والى جانب المصادقة السابقة، هناك بعض المقررات التي يتخذها المجلس تكون إما باطلة إذا تعلقت بموضوع لا يدخل في اختصاصه أو كانت مخالفة للقوانين أو قابلة للبطلان وذلك في حالة ما إذا شارك في اتخاذها عضو من مجلس العمالات أو الأقاليم - يهيمه بصفة شخصية أو بصفته وكيلًا عن غيره أو يهيم زوجه أو أصوله أو فروع المباشرين - أمر القضية الصادر المقرر بشأنها.

ويعلن عن البطلان داخل أجل شهرين ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر ، وذلك بقرار معلل لوزير الداخلية، إما تلقائيا أو بطلب من كل شخص يعنيه الأمر، بشرط أن يوجه الطلب المذكور إلى وزير الداخلية خلال 30 يوما الموالية لاختتام الدورة المعنية ويسلم وصل عن الطالب.

وإذا رفض رئيس مجلس العمالة أو الإقليم أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون ، وكان هذا الرفض أو الامتناع سببًا لاعتراضه عليه التملص من مقتضى تشريعي أو تنظيمي أو المس بالمصلحة العامة أو الإضرار بحقوق الأفراد ، جاز للموالي أو العامل، بعد التماسه منه الوفاء بواجبه، القيام والحلول بصفة تلقائية بقرار معلل يحدد بدقة موضوع هذا الحل.

الفصل الرابع: تنظيم الجهات

تبدو الجهة إطارا ملائما للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فهي حلقة وصل بين الدولة والجماعات الحضرية والقروية. فيفترض في الأولى أن تضطلع بالقضايا الكبرى مثل الأمن والدفاع والصحة والسياسة الخارجية، أما الجماعات الحضرية والقروية فيستحسن أن تنهض بقضايا القرب، مثل توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل إلخ.

فلا غرابة أن تتجه دول العالم كلها إلى الأخذ بنظام الجهوية كل بحسب معطياته التاريخية والسياسية والاقتصادية. فهناك دول مثل إسبانيا وألمانيا قطعت أشواطًا متقدمة في الأخذ بنظام الجهات، وهناك دول أخرى مثل المغرب تحاول أن تسابق الزمن لإقرار نظام جهوي متقدم من شأنه تعويض التأخر الذي تشكو منه البلاد اقتصاديا وثقافيا واجتماعيا.

إن العمل بنظام الجهات لا يعد حديثا بالمغرب. فقد أعطى المستعمر الفرنسي للجهة طابعا عسكريا محضا، حين عمد إلى تقسيم البلاد إلى جهات ومناطق عسكرية تمكنه من استغلال خيرات البلاد والتحكم فيها أمنيا وعسكريا.

وبعد الاستقلال لم تنل الجهة المكانة التي تستحقها. فبقيت محصورة فيما سمي بالمناطق الاقتصادية وفق مقتضيات الظهير الشريف المؤرخ في 16 يونيو 1971 ؛ إذ قسم هذا النص البلاد إلى إلى سبع مناطق جهوية ذات طابع اقتصادي ، وأوكل لها مهام دراسة وفحص مشاريع التنمية الاقتصادية.

ويرجع الفضل الكبير في الارتقاء بالجهة إلى مستوى جماعة محلية إلى دستور 1992، الذي اعترف لها بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري. لكنها لم تحض بتبض قانوني خاص بها ينظم اختصاصاتها ومصادر تمويلها ويحدد علاقاتها بباقي الجماعات الترابية إلا بعد المصادقة على دستور 1996.

إذ أصبح للجهة بتاريخ الثاني من أبريل 1997 إطارا تنظيميا خاصا بها ، وقد جاء في بيان أسبابه أن >> إحداث الجهة سيعمل على دعم اللامركزية، ليس فقط بخلق جماعة محلية ذات صلاحيات كاملة، بل وكذلك بوضع جميع الطاقات التي يخترنها عدم التمرکز الإداري في خدمة الجهوية، وبالفعل فإن إقامة تنسيق أفضل بين المصالح الخارجية للإدارة على المستوى المحلي تحت سلطة العامل الذي هو في نفس الوقت عون للدولة في خدمة الجهة سيمكن هذه الأخيرة من الاستفادة من المؤهلات الأكيدة للقيام بمهامها على أحسن وجه <<...

وقد نص الفصل الأول. من قانون 02 أبريل 1997 على أن >> الجهات المحدثة بمقتضى الفصل المائة من الدستور، جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...<<.

إن هذه التجربة الجهوية التي عمرت ما يناهز - عقدا ونصف العقد من الزمن - لم ترق إلى مستوى التطلعات التي حددت لها ولا إلى مستوى الآمال التي عقدت عليها . وظلت تشكو من عدم قربها من السكان بفعل الانتخاب غير المباشر لأعضاء مجالسها، ومن عدم تجانس مجالسها جراء الآفاق المتنوعة لأعضائها، فضلا عن شح الموارد المالية وثقل الوصاية وتدخل ممثلي الدولة في شؤونها كنتيجة حتمية لإسنادهم مهام تنفيذ مداولات مجالسها.

إن العمل بنظام الجهات لا يعد حديثا بالمغرب. فقد أعطى المستعمر الفرنسي للجهة طابعا عسكريا محضا، حين عمد إلى تقسيم البلاد إلى جهات ومناطق عسكرية تمكنه من استغلال خيرات البلاد والتحكم فيها أمنيا وعسكريا.

وبعد الاستقلال لم تنل الجهة المكانة التي تستحقها. فبقيت محصورة فيما سمي بالمناطق الاقتصادية وفق مقتضيات الظهير الشريف المؤرخ في 16 يونيو 1971 ؛ إذ قسم هذا النص البلاد إلى إلى سبع مناطق جهوية ذات طابع اقتصادي ، وأوكل لها مهام دراسة وفحص مشاريع التنمية الاقتصادية.

ويرجع الفضل الكبير في الارتقاء بالجهة إلى مستوى جماعة محلية إلى دستور 1992، الذي اعترف لها بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري. لكنها لم تحض بنص قانوني خاص بها ينظم اختصاصاتها ومصادر تمويلها ويحدد علاقاتها بباقي الجماعات الترابية إلا بعد المصادقة على دستور 1996.

إذ أصبح للجهة بتاريخ الثاني من أبريل 1997 إطارا تنظيميا خاصا بها ، وقد جاء في بيان أسبابه أن >> إحداث الجهة سيعمل على دعم اللامركزية، ليس فقط بخلق جماعة محلية ذات صلاحيات كاملة، بل وكذلك بوضع جميع الطاقات التي يختزنها عدم التمركز الإداري في خدمة الجهوية، وبالفعل فإن إقامة تنسيق أفضل بين المصالح الخارجية للإدارة على المستوى المحلي تحت سلطة العامل الذي هو في نفس الوقت عون للدولة في خدمة الجهة سيمكن هذه الأخيرة من الاستفادة من المؤهلات الأكيدة للقيام بمهامها على أحسن وجه <<...<<

وقد نص الفصل الأول من قانون 02 أبريل 1997 على أن >> الجهات المحدثة بمقتضى الفصل المائة من الدستور، جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...<<.

إن هذه التجربة الجهوية التي عمرت ما يناهز - عقدا ونصف العقد من الزمن - لم ترق إلى مستوى التطلعات التي حددت لها ولا إلى مستوى الآمال التي عقدت عليها . وظلت تشكو من عدم قربها من السكان بفعل الانتخاب غير المباشر لأعضاء مجالسها، ومن عدم نجاعت مجالسها جراء الأفاق المتنوعة لأعضائها، فضلا عن شح الموارد المالية وثقل الرضاية وتدخل ممثلي الدولة في شؤونها كنتيجة حتمية لإسنادهم مهام تنفيذ مداورات مجالسها .

كما أن التجربة أبانت أن الجهة التي أقرها دستور 1992 وكرستها المراجعة الدستورية لسنة 1996 لم تقم بالمطلوب منها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وستدفع الأحداث السياسية والاقتصادية والاجتماعية بقوة مع مطلع العشرية الثانية من الألفية الثانية في اتجاه إعادة النظر بطريقة جذرية في نظام الجهة. فقد أكد جلالة الملك محمد السادس على أن << يظل طموحنا الوطني الارتقاء من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة ذات جوهر ديمقراطي وتنموي >>.

فلقد انخرط المغرب في مسلسل الجهوية المتقدمة. جهوية لا يمكن تصور شكلها النهائي على الأقل في الوقت الراهن، ولكن في المقابل يمكن تحديد أهم معالمها انطلاقا من الخطب الملكية ومن تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية ومن الدستور .

فقد أكد جلالته الملك في 03 يناير 2010، أن << الجهوية الموسعة المنشودة، ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هيكل الدولة، والنهوض بالتنمية المتكاملة >> وهي تقوم على أربعة مرتكزات:

أولاً : التشييد بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب...

ثانياً: الالتزام بالتضامن . إذ لا ينبغي اختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المراكز والجهات. فالتنمية الجهوية لن تكون متكافئة وذات طابع وطني، إلا إذا قامت على تلازم استثمار كل جهة لمؤهلاتها، على الوجه الأمثل، مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن، المسجد للتكامل والتلاحم بين المناطق، في مغرب موحد.

ثالثاً: اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والامكانيات وتفادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات.

رابعاً: انتهاز اللاتمرکز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجحة قائمة على التناسق والتفاعل.

كما أكد تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية التي نصبت بمقتضى الخطاب المشار إليه أعلاه على أن الغاية << من الجهوية المتقدمة أن تساهم بشكل حاسم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وفي الاستثمار الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة واستنهاض همم مختلف الفاعلين، المحليين، والمشاركة في إقامة وإنجاز المشاريع المهيكلية وتقوية جاذبية الجهات >>.

وفعلا تبدو الجهة :

- إطارا لبلورة استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- والفضاء الأنسب لتحقيق التنمية .
- وبوابة لخلق توازن مجالي.
- ومدخلا لتقليص الفوارق بين الجهات.
- و " ترمومترا " لقياس الاحتياجات الخاصة بسكان كل مجال جهوي.

المطلب الأول: تشكيل مجلس الجهة

أهم ما كان يلاحظ على تشكيل مجلس الجهة هو الانتخاب غير المباشر لأعضائه وفق ما حدده القانون رقم 47-96 المنظم للجهات. لكن ما دامت الجهوية المتقدمة تقتضي - من بين ما تقتضيه - قرب الجهة من السكان، فإن دستور 2011 أعاد النظر جذريا في هذه النقطة عين نص على الانتخاب المباشر لأعضاء المجالس الجهوية.

الفقرة الأولى: تشكيل مجلس الجهة في ضوء القانون 47-96

ينص القانون الحالي المنظم للجهات على أن الجهة جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. يتولى تدبير شؤونها بحرية مجلس منتخب بطريقة ديمقراطية لمدة ست سنوات.

والواقع أن تركيبة المجلس الجهوي هي متنوعة ومنفتحة على فعاليات الجهة من جماعات محلية وغرف مهنية ومأجورين.

ويتألف المجلس الجهوي من :

- ممثلين لمجالس الجماعة الحضرية والقروية الواقعة بالجهة تنتخبهم على مستوى كل عمالة وإقليم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالمجالس المذكورة.
- ممثلين لمجالس العمالات والأقاليم الواقعة بالجهة تنتخبهم على مستوى كل عمالة وإقليم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالمجالس المذكورة..
- ممثلين لغرفة الفلاحة الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة.
- ممثلين لغرف الصناعة التقليدية الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة.

- ممثلين لغرف التجارة والصناعة والخدمات الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة.

- ممثلين لغرف الصيد البحري الواقعة داخل دائرة النفوذ الترابي للجهة أو لفروع هذه الغرف تنتخبهم هيئة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة أو بفروعها.

- ممثلين للمأجورين المزاولين عملهم بالجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألّفة إن اقتضى الحال على المستوى الجهوي من:

• مندوبي المستخدمين بالمنشآت،

• ممثلي المستخدمين في لجان النظام الأساسي والمستخدمين في المنشآت المنجمية،

• ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في النظام

الأساسي العام للوظيفة العمومية والأنظمة الأساسية الخاصة بمستخدمي الجماعات

الحضرية والقروية ومستخدمي المؤسسات العامة.

ويضم المجلس الجهوي علاوة على ذلك ، أعضاء مجلس المستشارين وأعضاء

مجلس النواب المنتخبين في الجهة الذين يحضرون اجتماعاته بصفة استشارية ويحضر

اجتماعات المجلس الجهوي أيضا - بصفة استشارية - رؤساء مجالس العمال والأقاليم

الواقعة في الجهة.

ويكون أعضاء مجلس المستشارين المنتخبين في إطار الهيئة الناخبة لممثلي

المأجورين أعضاء - بصفة استشارية - في المجالس المنتمة إليها العمالة أو الإقليم التابع له

محل إقامتهم أو محل قيدهم في اللوائح الانتخابية العامة.

ويجري انتخاب أعضاء المجالس الجهوية من لدن هيئات أعضاء مجالس الجماعات

الحضرية والقروية ومجالس العمال والأقاليم والهيئات المتألّفة من ممثلي الغرف المهنية

وكذا الهيئات المتألّفة من ممثلي المأجورين عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي

على أساس قاعدة أكبر بقية ودون استعمال طريق مزج الأصوات والتصويت التفاضلي.

غير أن الانتخاب يباشر بالاقتراع الفردي وبالأغلبية في دورة واحدة إذا كان الأمر

يتعلق بانتخاب عضو واحد.

يضم المجلس كذلك أعضاء البرلمان المنتخبين في إطار الجهة وكذا رؤساء مجالس

العمال والأقاليم الواقعة داخل الجهة الذين يحضرون اجتماعاته بصفة استشارية.

الفقرة الثانية: تشكيل المجلس الجهوي بعد دستور 2011

لقد نصت الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من دستور 2011 على أن >> التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة <<. كما أولى الدستور مكانة خاصة للجهة - مقارنة مع باقي الجماعات الترابية - حين نص في الفقرة الثانية من الفصل 143 من دستور 2011 على أن الجهة تتبوأ >> تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى...

وسيحتتم ذات المنطق اعتماد الانتخاب المباشر عوض الانتخاب غير المباشر لأعضاء مجلس الجهة، وهو ما أكدته الفقرة الثالثة من الفصل 135 من الدستور: >> تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر <<.

إن اعتماد الانتخاب المباشر يعد من الشروط اللازمة لأي جهوية متقدمة لأنه حين يكون غير مباشر يؤدي إلى:

- نوع من التباعد بين المواطنين والجهة.
 - الجمع بين أكثر من انتداب.
 - أما الانتخاب المباشر فيساهم في:
 - تطوير الوعي بالجهة كجماعة ترابية وكحقيقة اجتماعية.
 - تعزيز ديمقراطية القرب.
 - إشراك الساكنة في اتخاذ القرار (إشراكهم في تحمل المسؤولية)
- وبناء على المقترحات الدستورية سيصدر القانون التنظيمي رقم 59-11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية: >> ينتخب لمدة ست سنوات أعضاء مجالس الجهات... << .

الفقرة الثالثة: حدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجالس الجهات :

يتألف مجلس الجهة مثلاً من :

- 33 عضواً منتخباً في الجهة التي لا يفوق عدد سكانها 250.000 نسمة،
- 75 عضواً منتخباً في الجهة التي يفوق عدد سكانها 4.500.000 نسمة.

الفقرة الرابعة : أهلية الترشيح وموانعه

يشترط في من يترشح للانتخابات أن يكون ناخبا ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية. يمكن للمغاربة المقيمين خارج تراب المملكة أن يقدموا ترشيحاتهم لانتخابات أعضاء مجالس الجهات ومجالس الجماعات والمقاطعات وفق الكيفيات والشروط وداخل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

غير أنه لا يؤهل للترشيح ، كل مغربية أو مغربي مقيم بالخارج يتولى مسؤولية حكومية أو انتدابية أو عمومية ببلد الإقامة.

ولا يؤهل - كذلك - للترشيح الأشخاص الذين لم تتوفر فيهم الشروط الواقع تحقيقها بالنسبة للمرشح لرئاسة المجلس الجماعي أو الإقليمي.

كما بينت المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية حالات التنافي. بحيث يتنافى انتداب عضو مجلس الجهة مع أي وظيفة تؤدي الأجرة عنها كلا أو بعضا من ميزانية الجهة أو من ميزانية مؤسسة عمومية تابعة للجهة، إلى غير ذلك من حالات التنافي المنصوص عليها في القانون التنظيمي المذكور.

الفقرة الخامسة: الأجهزة التي تتولى التسيير

ينتخب المجلس الجهوي - حسب القانون الحالي رقم 96-47 المنظم للجهات - من بين أعضائه رئيسا وعدة نواب للرئيس يؤلفون مكتب المجلس لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

يتم انتخاب الرئيس والنائب الأول والثاني للرئيس عن طريق الاقتراع الأحادي بالأغلبية المطلقة في الدورين الأول والثاني وبالأغلبية النسبية في الدور الثالث. أما باقي نواب الرئيس فينتخبون باقتراع باللائحة عن طريق التمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية.

أما عدد نواب الرئيس فيحدد تبعا لعدد سكان الجهة (خمسة نواب في الجهة التي يقل عدد سكانها عن مليون نسمة، سبعة نواب في الجهة التي يتراوح عدد سكانها بين مليون و أقل من مليوني نسمة).

تتنافى مهام رئيس المجلس الجهوي مع مهام رئيس مجلس عمالة أو إقليم أو رئيس مجموعة حضرية.

كما لا يمكن أن ينتخب بصفة نواب للرئيس المستشارون الذين هم مأجورون للرئيس. ويمكن إقالة الرئيس من مهامه بقرار معلل يوافق عليه بالاقتراع السري الثلثان على الأقل من الأعضاء المزاولين مهامهم في المجلس الجهوي، ولا يمكن إقالة رئيس المجلس الجهوي طبق الكيفيات المقررة إلا بعد انصرام أجل سنة يبتدى من تاريخ انتخابه .

المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الجهوي

ينص القانون رقم 47-96 على أن يبت المجلس الجهوي بمداوالاته في قضايا الجهة ويسهر على تنميتها، وعلى غرار المجالس الجماعية ومجالس العمالات أو الأقاليم فإنه قسم اختصاصات الجهة إلى اختصاصات خاصة ، واختصاصات تنقلها إليها الدولة أو اختصاصات استشارية. لكن دستور 2011 عمل على تغيير هذا التقسيم نوعا ما حين نص في الفصل 140 على أن : >> للجماعات الترابية ، وبناء على مبدأ التفريع ، اختصاصات خاصة واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة <<.

الفقرة الأولى: مبدأ التفريع subsidiarité

يعد مبدأ التفريع سندا لعملية توزيع الاختصاصات بين مستويات متفاوتة من حيث الإمكانيات والقدرات.

إن أصل الكلمة في اللغة الفرنسية لاتيني subsidium وتعني الإسعاف secours والإنابة والإغاثة. وتفيد في معنى آخر علاقة " شئئين " ذا أهمية متفاوتة حيث يعوض أحدهما الآخر.

تنهض فلسفة التفريع على تدخل المستوى الأقرب. ومن تم فإن التنصيب عليه دستوريا يعني تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية من لدن الجماعات الترابية. فالمركز (الدولة) لايتدخل إلا إذا لم تتمكن السلطة الدنيا (الجماعات الترابية الأخرى) من القيام بما يجب عليها القيام به.

إن مبدأ التفريع يساعد من ناحية على الحد من تداخل الاختصاصات بين مختلف الجماعات الترابية بما فيها الدولة. ويجعلها متكاملة ومتناسقة عوض أن تكون متداخلة ومشتتة. ومن ناحية ثانية يساعد في البحث على المستوى الأنسب والأفضل لممارسة اختصاص معين.

الفقرة الثانية: الاختصاصات الذاتية

تمكن الاختصاصات الخاصة (أو الذاتية) الجهة من اتخاذ المبادرات بكل حرية في إطار القانون وفي المجالات المحددة لها.

وتتمثل هذه الاختصاصات حسب القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات في:

- دراسة ميزانية الجهة والتصويت عليها ، ودراسة الحسابات الإدارية والمصادقة عليها،
- وإعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة وفقا للتوجيهات والأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية،
- وإعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفقا للتوجيهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني،
- وتحديد كيفية وضع أساس مختلف الرسوم ومختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة وتحديد تعريفاتها وقواعد تحصيلها،
- وإنعاش الاستثمار والتشغيل والأنشطة الاجتماعية والثقافية والتضامن الاجتماعي،
- والبت في مساهمة الجهة في مقاولات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة الجهوية أو المشتركة بين الجهات،
- واعتماد التدابير المتعلقة بالتكوين المهني،
- وعقلنة تدبير الموارد المالية للجهة،
- السهر على المحافظة على الخصائص المعمارية الجهوية.

الفقرة الثالثة: الاختصاصات التي تنقلها إليها الدولة

تشمل مجالات إقامة وصيانة المستشفيات والثانويات والمؤسسات الجامعية وتوزيع المنح الدراسية، وتكوين أعوان وأطر الجماعات المحلية، والتجهيزات ذات الفائدة الجهوية. وكل نقل للاختصاص يستتبعه تحويل الموارد اللازمة لمزاولته.

الفقرة الرابعة: الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة

ينص القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات على اختصاصات استشارية، تتخذ شكل اقتراحات تتناول الأعمال الواجب القيام بها داخل الجهة حين يتجاوز نطاق هذه الأعمال اختصاصات الجهة، وفي شكل آراء حول السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني، والتعمير، وإقامة المؤسسات الجامعية والمستشفيات في الجهة.

لكن دستور 2011 استبدلها بالاختصاصات المشتركة مع الدولة. ويرمي هذا الإصلاح إلى عقلنة السياسات العمومية وتفعيل التدخل العمومي. فالاختصاصات المشتركة تضمن نجاعة تدخل الدولة والجهة في آن واحد، وتضفي على برامجها التكامل والتزامن والتضافر، عوض الازدواجية والتفاوت والتضارب.

إن الاختصاصات المشتركة تنسجم مع ما نص عليه الفصل 137 من الدستور حين أكد على مساهمة الجهات في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين.

الفقرة الخامسة: اختصاصات رئيس المجلس الجهوي

يعد رئيس المجلس الجهوي من أكثر المستفيدين من الإصلاحات الدستورية لسنة 2011، فالدستور - وفي إطار الجهوية المتقدمة - مكنه من أدوار رئيسية عوض تلك الثانوية التي ينص عليها القانون المنظم للجهات.

ويزاول رئيس المجلس الجهوي، وفق مقتضيات القانون رقم 96-47، عدة اختصاصات تتمثل في:

- رئاسة المجلس الجهوي،
- تمثيل المجلس في المؤسسات العامة ذات الطابع الجهوي،
- تعيين الكاتب العام والمكلفين بمهمة والمكلفين بالدراسات مع تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة،
- إعداد جدول أعمال الدورات بتعاون مع أعضاء المكتب،
- ويجوز للرئيس أن يفوض بقرار بعض صلاحياته إلى واحد أو أكثر من نواب الرئيس - وإذا عاق هؤلاء عائق - إلى واحد أو أكثر من المستشارين الجهويين.
- وسيعمل دستور 2011 على نقل السلطة التنفيذية من ممثلي الدولة إلى رؤساء المجالس الجهوية، فقد نص الفصل 139 على أن :

>> يقوم رؤساء مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها <<.

فالقانون الحالي يمنح عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة السهر على تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس الجهوي، ويتخذ التدابير اللازمة لذلك بعد أخذ رأي رئيس المجلس

ولا تكون هذه التدابير قابلة للتنفيذ إلا إذا كانت القرارات المتخذة في شأنها صوقعة بالعطف من طرف رئيس المجلس الجهوي داخل أجل 5 أيام من تاريخ توصله بها. وإذا لم يتم التوقيع داخل هذا الأجل جاز للعامل أن يقرر الاستغناء عن ذلك وإصدار الأمر بتنفيذ التدابير المذكورة.

الفقرة السادسة: اختصاصات ممثلي السلطة المركزية في التنظيم الجهوي وفق دستور

2011

سبقت الإشارة إلى أن دستور 2011 سحب اختصاص تنفيذ مداولات المجالس الجهوية من ممثلي السلطة المركزية محليا وأوكله إلى رؤسائها، لكنه أسند لهم في المقابل بعض الاختصاصات التي تتماشى والوضعية المتقدمة للجهة. فولاة الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية. ويعملون - باسم الحكومة - على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية ويساعدون - إضافة إلى ذلك - رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

كما توكل لهم أيضا، صلاحيات واضحة وفعالية في مجال الإشراف على المصالح غير الممركزة، وتنسيق أنشطتها، والتأكد من حسن تسييرها ومن حسن سير برامجها ومشاريعها، في حدود دائرة اختصاصاتهم الترابية.

كما يقوم الولاة والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

أولا: عدم التركيز شرط لازم لإنجاح الجهوية المتقدمة

يقصد بالجهوية؛ عمل داخل الدولة ومن طرفها لتضع على صعيد ترابي جهوي، مؤسسات وصلاحيات يمكن أن تكون لا مركزية وغير ممركرة.

ويكشف هذا المعطى أن عدم التركيز شرط لازم لإنجاح الجهوية وتفعيل دورها ، حتى تستجيب لمتطلبات التخطيط والاستثمار المنتج، في أفق تحقيق تنمية جهوية- وطنية. ويتطلب نجاح الجهوية، وسائل مالية وبشرية وإدارية، واستقلالا موسعا للبنيات الجهوية كما أن ذلك النجاح يبقى مرهونا بسياسة عدم التركيز.

لكن يلاحظ أن مسار عدم التركيز الإداري لا زال يشكو من مثبطات ومن عراقيل بالرغم مما حصل من تقدم لا ينكر، >> وبالرغم من وجود نصوص تنظيمية والتزامات رسمية للمسؤولين في مختلف المستويات تكرر اختيارات وتدابير جوهريّة في هذا المضمار>> كما جاء على لسان اللجنة الاستشارية للجهوية 2011 .

ولذلك يجب العمل على تأهيله عبر المداخل الآتية إذ ينبغي توسيع مبادرة أجهزة الدولة على الصعيد الجهوي .

ويظهر أن الحاجة أضحت ملحة لتطوير عدم التركيز الإداري حتى يمنح الجهوية المتقدمة السند الذي لا مناص منه.

إن هذا الإصلاح لن يحقق الأهداف المرجوة منه إلا إذا تمتع البنيات والأجهزة غير الممركزة بهامش واسع من المبادرة وبسلطات تفريرية فعلية.

فعدم التركيز لا ينصرف معناه إلى إنشاء مصالح خارجية للوزارات، ولكن أن تتوفر هذه المصالح على الموارد المالية والبشرية، وعلى أخذ المبادرة والقرار على الصعيد المحلي دون الرجوع إلى السلطات المركزية.

والإصلاح يجب أن يندرج في إطار سياسية محكمة ومدروسة. ويرتكز على العناصر الآتية:

- رصد الموارد البشرية المؤهلة والموارد المالية الكافية.
- التنسيق الفعال على المستوى الترابي.
- ترسيخ ثقافة المبادرة المحلية.
- توزيع الاختصاصات بين المركز والمحيط على أسس سليمة ورؤية استشرافية.
- وسيسمح ذلك بتظافر مجهودات الإدارة المركزية المحلية وكل الجماعات الترابية (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية) لتحقيق تنمية مندمجة ومطلوبة.

ثانياً: تبني مقاربة شمولية لعدم التركيز الإداري:

- لا ينبغي مقاربة عدم التركيز بصفة منعزلة، وإنما بارتباط مع تقييم مجمل أنماط وأدوات تدخل الدولة وتنسيقها وتبديرها على الوجه الأمثل. المقاربة لا تكون شاملة وفاعلة ومواكبة لإرساء جهوية متقدمة، إلا إذا أخذت بالاعتبار كل المتدخلين محلياً ومنها:
- المصالح الخارجية للإدارة المركزية،

- المؤسسات اللامركزية والوكالات المختصة قطاعيا أو ترابيا.
- شركات الدولة.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- المرافق العمومية المفوضة للخواص.

ثالثا: تبني سياسات عمومية منسجمة

يجب أن تندرج مقاربة عدم التركيز الإداري في إطار نظرة شاملة تتناول بشكل منسجم مجمل أدوات وأنماط تدخل الدولة ومختلف فروعها القطاعية والترابية في تصور السياسات العمومية وتفعيلها وتقييمها.

وسيسمح ذلك بربح الوقت وعقلنة استعمال الموارد وتجنب ازدواجية الأدوار، فضلا عن تحقيق التنمية المحلية. كما أن من شأن ذلك أن يعطي دفعة قوية لتدخلات الجهة التي ستكون مدعومة من قبل إدارة الدولة محليا. ولن يتحقق كل ذلك إلا بوجود تمثيل للدولة على الصعيد الترابي لا سيما وأن الدستور منح الأسبقية للجهة كمستوى للتنسيق والبرمجة والتخطيط.

رابعا: أدوات داعمة لعدم التركيز الإداري

إن تكريس عدم التركيز يحتاج إلى دعم وتقوية دائمين:

أ- تنسيق عمل المصالح العاملة في القطاعات الحيوية :

ينبغي العمل في المقام الأول على تنسيق الاختصاصات والانتشار الترابي للمصالح غير الممركزة للإدارة والهيئات العمومية اللامركزية العاملة في القطاعات الأساسية (مثل التربية والتكوين والماء والبنيات التحتية للنقل والسكن والتعمير...)

ويرتكز التنسيق المذكور على تحديد اختصاصات رجال السلطة وممثلي الإدارات المركزية وتحيين النصوص المحددة لاختصاصاتهم، وتقوية لجان التنسيق على المستوى الجهوي.

ب - التحديد الدقيق للاختصاصات لتفادي هدر الموارد:

ينبغي العمل على تفادي تداخل الاختصاصات وازدواجية الهيئات والاستعمال غير الملائم أو غير الرشيد للموارد البشرية والمادية بين مختلف أنواع المصالح والهيكل غير

المركزة واللامركزية. ويتأتى ذلك عبر تفعيل مبدأ التفريع الذي تضمنه دستور 29 يوليو 2011.

ج- احتفاظ المركز بوضع التصورات ومتابعتها:

إن تدخل السلطة المركزية يظل قائما، غير أنه يجب أن يقتصر على مهام التوجيه والتصور والتنشيط والمواكبة والمساعدة والتقييم والمراقبة للأجهزة غير المركزية.

د- تعميق التفويض:

إن تفعيل عدم التركيز الإداري وعقلنته يتطلب أن تعمل الإدارات والمصالح المركزية على تفويض موسع بالتدريج للمهام وسلطات التقرير للمصالح غير المركزية باعتبارها القريبة من السكان. كما ينبغي توضيح وتكييف طرق وعتبات ما يفوض من السلطات ومن اعتمادات الميزانية للمسؤولين عن المصالح غير المركزية.

و- التعاقد والتشاور:

تعتبر الجهة الفضاء الأنسب لاحتضان عدم التركيز وقيادته. لأنه - عوض عددا كبيرا من العمليات والأقاليم - وسنكون أمام اثني عشر جهة كما يقترح تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية. وبناء على ذلك تناط بالإدارة الجهوية مهام التنسيق وتحقيق التماسك بين برامج وأعمال المصالح والهيئات العمومية، وأيضاً مهمة التعاقد مع الإدارة المركزية وتتبع التنفيذ.

كما يتم تصريف الاستراتيجيات والسياسات العمومية ترابيا، وخاصة على صعيد الجهة مع إشراك الإدارة الجهوية بتشاور مع باقي الفاعلين العموميين في الجهة .

المطلب الثالث: الوصاية على المجالس الجهوية

يفرض القانون الحالي رقم 96-47 المتعلق بالجهات وصاية - نوعا ما ثقيلة - على المجالس الجهوية على مستوى الأعمال وعلى مستوى الأشخاص . لكن ينتظر أن يتم التخفيف من هذه الوصاية شكلا ومضمونا بعد دستور 2011.

لذلك تتم دراسة الوصاية في شكلها الحالي قبل الانتقال إلى رصد أهم معالم الوصاية على المجالس الجهوية بعد دستور 2011 .

تنقسم إلى وصاية على الأشخاص ووصاية على الأعمال.

أولاً: الوصاية على الأشخاص

وتتمثل في:

أ- الإقالة والعزل والتوقيف

إن الوصاية على أعضاء المجلس الجهوي تشمل في المقام الأول الرئيس ونوابه فيمكن توقيف أو عزل رؤساء المجالس الجهوية ونواب الرؤساء بعد الاستماع إليهم أو استدعائهم للإدلاء بإيضاحات مكتوبة حول الأفعال المنسوبة إليهم ويتم التوقيف الذي لا يمكن أن يتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية وينشر في الجريدة الرسمية. كما تطل الوصاية باقي أعضاء المجلس الجهوي، فكل عضو لم يلب استدعاءين متتاليين دون سبب يقبله المجلس الجهوي أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص الجاري بها العمل يمكن أن يعلن بعد السماح له بتقديم إيضاحات عن استقالته بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية، ويوجه الطلب الرامي إلى الإعلان عن استقالة المعني بالأمر من طرف رئيس المجلس بواسطة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو من لدن هذا الأخير مشفوعا بالرأي المعلل للمجلس المذكور إلى وزير الداخلية. ولا يمكن أن يعاد انتخاب المعني بالأمر قبل انصرام سنة تبتدئ من تاريخ صدور القرار المذكور ما لم يتم القيام من قبل بتجديد عام للمجالس الجهوية.

ب- الحل والتوقيف

يمكن حل المجلس الجهوي بمرسوم معلل ينشر في الجريدة الرسمية وفي حالة الاستعجال، يمكن توقيف المجلس الجهوي بقرار معلل يصدره وزير الداخلية وينشر في الجريدة الرسمية ولا تتجاوز مدة التوقيف ثلاثة أشهر، وإذا فقد المجلس الجهوي النصف أو أكثر من أعضائه فإنه يوقف بقوة القانون إلى أن يقع تكميمه، وإذا تعذر في الاجتماع الثالث التوفر على 1/3 ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم، حل المجلس الجهوي.

ثانياً: الوصاية على أعمال المجلس الجهوي

هناك بعض القرارات التي يتخذها المجلس الجهوي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت

عليها سلطة الوصاية، وتشمل:

- الميزانية الجهوية،
- الاقتراضات المراد إبرامها والضمانات الواجب منحها،
- فتح حسابات خصوصية،
- فتح اعتمادات جديدة ورفع مبالغ بعض الاعتمادات،
- التحويل من فصل إلى فصل ،
- قبول الهبات والوصايا أو رفضها،
- تحديد كيفية وضع أساس مختلف الرسوم ومختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة،
- الامتيازات والوكالات وغيرها من أنواع تدبير المرافق العامة الجهوية،
- الاشتراءات والبيوع أو المعاملات أو المعاوضات المتعلقة بعقارات الملك الخاص وأعمال تدبير الملك العام .

يوجه عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة إلى وزير الداخلية في ظرف 15 يوما نسخا من جميع القرارات المتعلقة بالقضايا المذكورة. ولوزير الداخلية أن يطلب من المجلس الجهوي إجراء دراسة جديدة في شأن مسألة سبق أن تداول فيها إذا ظهر له أن من غير الممكن الموافقة على القرار لأسباب يعرضها في طلبه المتعلق بإجراء دراسة جديدة. ويتوفر وزير الداخلية على أجل 30 يوما ليصادق على القرارات المذكورة. وفي حالة الرفض يمكن للمجلس الجهوي أن يرفع الأمر إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ثمانية أيام من تاريخ تبليغ الرفض كما أن عدم صدور أي قرار من قبل وزير الداخلية يعتبر بمثابة مصادقة.

وكل القرارات الأخرى من غير القرارات المشار إليها سابقا يوجه رئيس المجلس الجهوي منها نسخة إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، الذي يسلم وصلا بذلك . وتكون هذه القرارات قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل 20 يوما على تاريخ التوصل ما عدا إذا كان هناك تعرض من عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة في حالة البطلان (القرارات المتعلقة بموضوع خارج عن نطاق اختصاصات المجلس الجهوي أو المتخذة خلافا للنصوص التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل) أو القابلية للإبطال (القرارات التي شارك في اتخاذها مستشار جهوي تهمة هو بصفة شخصية أو بصفته نائبا عن غيره بخصوص القضية التي صدرت قرارات بشأنها).

ويبلغ عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة تعرضه معطلا إلى رئيس المجلس الجهوي. ويلزم هذا التعرض المجلس الجهوي بإجراء دراسة جديدة وفي حالة الرفض يحال الأمر على المحكمة الإدارية. ويترتب - بحكم القانون - على هذه الإحالة توقيف تنفيذ القرار، وتبت المحكمة الإدارية في القضية داخل أجل 30 يوما.

إن المحكمة الإدارية - بالإضافة إلىبتها في هذه القضية - تنظر كذلك في حالات البطلان أو القابلية للإبطال وفي كل هذه الحالات وحالات مذكورة سابقا تكون الجهة في نزاع مع سلطة الوصاية التي يجسدها عامل العمالة مركز الجهة والذي يعطيه القانون أيضا الصفة لتمثيل الجهة أمام القضاء فمن ياترى يدافع عن مصلحة الجهة في مثل هذه الحالات؟

الفقرة الثانية: الوصاية على المجالس الجهوية بعد دستور 2011

يقتضي تحقيق جهوية متقدمة إعطاء المجالس الجهوية حرية أكبر في العمل وفي اتخاذ المبادرة.

غير أن حرية العمل والمبادرة لا تعني الاستقلال التام لهذه الوحدات الترابية عن الدولة. فهي تظل جزءا لا يتجزأ منها، خاضعة لأهدافها الكبرى وأولوياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. لكن يلاحظ أن الوصاية الممارسة على المجلس الجهوية في شكلها الحالي تعيق عملها ومشاريعها ومبادراتها. وهو ما يقتضي إعادة النظر فيها.

إن إعادة النظر تلك تأخذ ولا شك بالاعتبار مسألتين أساسيتين: حرية أكبر للجهات وحماية المصلحة الوطنية. فمراقبة السلطات المركزية وإن كان لها ما يبررها ويشرعها، لا ينبغي لها، في المقابل أن تكبل عمل الجهات وتقيده.

ومراعاة لذلك وجب الحد من المراقبة القبلية واستبدالها بالمراقبة البعدية، والإبقاء فقط على مراقبة المشروعية بدل الملائمة وتقوية الرقابة القضائية بدل الرقابة الإدارية. وتتماشى إعادة النظر في الوصاية الممارسة على المجالس الجهوية مع اتجاه التخفيف منها مع ما نص عليه دستور 2011. فالفصل 136 نص على أن << يركز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر... >>.

كما نصت الفقرة الأولى من الفصل 143 من الدستور على أنه << لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى >>. غير أنه فتح إمكانية التعاون بينها حين نص في الفصل 144 على أنه << يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد في البرامج والوسائل >>.

20.00