نظام عدم التركيز في المغرب

Non-concentration regime in Morocco

عزالدين وليدة[1]
[1]كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر1 يوسف بن خدة

تاريخ الإرسال: 2021/11/29 تاريخ القبول: 2022/02/01 تاريخ النشر: 2022/06/16

ملخص:
لقد عرف نظام عدم التركيز في المغرب تطورا معتبرا بالموازاة مع تطور النظام اللامركزي ، من خلال اصدار مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز، بني على محورين أساسسين يتعلق الأساس الأول بالجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، أما الأساس الثاني لعدم التركيز في المغرب، هو الوالي، باعتبار وجوده على رأس أعلى تنظيم ترابي، وكان لهذا التطوير في النظام اللامركزي العديد من الأهداف التي تتعلق أساسا بتنفيذ السياسة العامة على المستوى المحلي، و كذا مرافقة الجماعات الترابية في ممارسة صلاحياتها.
كلمات مفتاحية: ميثاق اللاتمركز، الجهة، السياسة العامة.

Abstract:
Morocco's non-concentration system has evolved significantly in parallel with that of the decentralized system, through a decree as a national charter of non-concentration.
Through the issuance of a decree serving as national charter .This charter is built on two axes. The first relates to the region as it occupies the region as it occupies the wali. The objective of developing this system is to implement the general policy and accompany the territorial communitties in exercising their powers and supervision.
Keywords: charter of non-concentration*;* the region the general policy

1- عزالدين وليدة، azzedinewalida@hotmail.com

مقدمة :

لقد أسس دستور المملكة المغربية لسنة 2011، لعدم التركيز، أو ما يسمى في القانون المغربي باللاتمركز ، حيث نص على التزام الدولة بارساء نظام لا متمركز للتدبير الإداري يساعد على تنزيل السياسة العامة للدولة[1]، و في هذا الإطار ترى السلطة المركزية أن الإدارة اللاممركزة القوية باختصاصاتها و مواردها (البشرية و المالية و المادية) تشكل دعامة أساسية لورش الجهوية المتقدمة ، في ظل التطور المستمر لنظام عدم التركيز كما ستضمن أفضل الشروط للإندماج و التكامل و التآزر بين السياسات العمومية تحت إشراف والي الجهة و عامل العمالة أو الإقليم و مراقبة السلطات الحكومية المعنية[2]

كما أن تطور النظام اللامركزي فرض ضرورة تدعيم نظام عدم التركيز بشكل يؤدي إلى خلق موازنة بين متطلبات النظامين، على اعتبار أن عدم التركيز هو الصورة اللينة للنظام المركزي، و في هذا الإطار أدت إصلاحات الإدارة التي باشرها المغرب، إلى اصدار مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري بالمغرب، وفق أهداف و مبادئ تبرز بناء نظام جديد لعدم التمركز، و تدعم هيئاته، الأمر يؤدي بنا إلى طرح الإشكالية التالية:

فيما يتحدد التصور الجديد للاتمركز بالمغرب؟

1. مضمون عدم التركيز في الميثاق الوطني للاتمركز:

لقد كان ينظر إلى اللاتمركز كبديل للامركزية بمعنى أن اللاتمركز كان يشكل المحرك الأساسي للعمل الإداري، غير أنه بعد صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعة و الإقليم و الجهة في 07 يوليو 2015 أصبح ينظر للاتمركز كنتيجة منطقية و تحصيل حاصل للامركزية بين تعايش اللامركزية و اللاتمركز كل منهما يعمل في نطاق اختصاص[3] ، وبذلك صدر الميثاق الوطني للاتمركز بمقتضى المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 26 ديسمبر 2018[4].

1.1. المبادئ و الأهداف الجديدة للاتمركز بالمغرب:

يقوم نظام عدم التركيز في المغرب على مبادئ جديدة تتعلق بافرازات اصلاحات النظام اللامركزي، الذي يقوم على الجهة كأعلى تنظيم ترابي، بأهداف محددة تقوم على تعميم و تنفيذ السياسة العامة، و مما لا شك فيه أن اتساع مجال الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية لا سيما على المستوى الجهوي و أهمية الموارد البشرية و المالية التي وضعت رهن اشارتها، تتطلب النهوض باللاتمركز الإداري ووضع رؤية جديدة لتدخل الإدارات اللاممركزة للدولة تحت اشراف والي الجهة على المستوى الترابي، و في هذا الإطار انكبت الحكومة على إعداد تصور جديد للإدارة اللاممركزة يتوخى الإستجابة للأهداف التالية: تمتين فعالية الإدارة اللاممركزة عبر تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين، المساعدة و تقديم الدعم و الإستشارة للمنتخبين، بناء سياسات عمومية مندمجة و فعالة تحقق التقائية السياسات العمومية (علاقة الإدارة – الإدارة)، وعلية فان التصور الجديد للإدارة اللاممركزة يتمحور حول توضيح دور الإدارات المركزية و حصرها في مهام التأطير و التصور و التوجيه و تقييم مراقبة أداء الإدارات اللاممركزة فضلا عن الدور المنوط بها في مجال إعداد النصوص التشريعية و التنظيمية، أما المحور الثاني فيتعلق بمواكبة الإصلاح الجهوي الأخير و ابراز المستوى الجهوي باعتباره الإطار الملائم لانسجام السياسات العمومية و لبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية على أن تتولى الإدارات الإقليمية مهمة تنفيذ السياسات العمومية و انجاز برامج التضامن و التماسك الإجتماعي و كذا المواكبة و المساعدة التقنية لفائدة الجماعات الترابية، أما المحور الثالث فيتمثل في امكانية تجميع المهام الإدارية المشتركة، المنسجمة أو المتكاملة عن طريق خلق ادارات جهوية تكون قادرة على إنجاز مشاريع جهوية تستلزم توحيد العمل و تظافر جهود عدة مصالح تابعة لنفس المستوى الترابي، أما المحور الرابع فيتعلق بتوضيح مجال تدخل وحدود العلاقات بين الفاعلين في مجال اللاتمركز من إدارات مركزية و مصالحها اللاممركزة و سلطات محلية، تقوم على أساس تفويض صلاحيات

اتخاذ القرار مع تدعيم مجال تنسيق أنشطة المصالح قصد ضمان وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي.

أولا: المبادئ الجديدة للاتمركز بالمغرب:

بالرجوع إلى هذا الميثاق يتبين أن اللاتمركز بالمغرب، يقوم على أساسيين حددتهما المادة 05 من هذا الميثاق، يتعلق الأساس الأول، بالجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، مما يجعلها مستوى بيني لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة و بين تمثيلياتها على المستوى الترابي، أما الأساس الثاني فيتعلق بالوالي، بالنظر للدور المحوري له، كونه ممثل السلطة المركزية على المستوى الجهوي، حيث يقوم الوالي بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة و السهر على حسن سيرها و مراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، من أجل تحقيق النجاعة و الفعالية و الإلتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية للدولة .

و يتضح من ذلك، أيضا أن المشرع أراد من مؤسستي الجهة و الوالي أن يكونا متلازمين يساهمان كل من موقعه في ضمان تعايش ايجابي و فعال لنظام اللاتمركز الإداري و نظام اللامركزية الترابية[1] .

كما أن هذا المرسوم حدد ضمن المادة 08 منه جملة من المبادى و الآليات التي يستند عليها اللاتمركز الإداري في المغرب سواء على مستوى الجهة، العمالة أو الإقليم، و التي تتعلق بالإنصاف في تغطية التراب الوطني المغربي من خلال التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة، التفريع في توزيع المهام، و تحديد الإختصاصات بين الإدارات المركزية و المصالح اللاممركزة التابعة لها، تخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي و جعلها على المستوى البيني في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي و باقي المستويات الترابية، تكريس الدور المحوري للوالي في مجال التنسيق و الرقابة، وحدة عمل المصالح اللاممركزة للدولة.

ثانيا: أهداف اللاتمركز بالمغرب:

و يهدف اللاتمركز الإداري الذي أولته الدولة عناية بالغة إلى التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على مستوى الجهة و على مستوى العمالة أو الإقليم، و تحديد المهام الموكلة لهذه المصالح، التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية و الإقليمية بعين الإعتبار في اعداد هذه السياسات و تنفيذها و تقييمها، مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة، القائم على الجهوية المتقدمة و العمل على ضمان نجاعته و فعاليته، إرساء دعائم راسخة و دائمة لتعزيز التكامل في الوظائف و المهام بين المصالح اللاممركزة للدولة و الهيئات اللامركزية، و لا سيما منها الجماعات الترابية من خلال تفعيل آليات الشراكة و التعاون، تقديم كل أشكال الدعم و المساعدة للجماعات الترابية و مجموعاتها و هيآتها و مواكبتها في انجاز برامجها و مشاريعها التنموية، ضمان التقائية السياسات العمومية و تجانسها و تكاملها على مستوى الجهة و على مستوى العمالة أو الإقليم و تحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها، تحقيق الفعالية و النجاعة في تنفيذ البرامج و المشاريع العمومية التي مصالح الدولة و اللاممركزة، على مستوى الجهة و على مستوى العمالة أو الإقليم، الإشراف عليها أو انجازها أو تتبع تنفيذها، تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين أشخاصا ذاتيين كانوا أو اعتباريين و تحسين جودتها[4] .

و قد اعتبر هذا الميثاق اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة تنظيما اداريا مواكبا للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة و أداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها و اتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية و النجاعة.[4]

2.1. تحديد العلاقات بين الفاعلين على المستوي المحلي

حدد المرسوم الوطني للاتمركز مختلف العلاقات بين الفاعلين على المستوى المحلي، وفق مايلي:

أولا:علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية و هيئاتها

تثمثل هذه العلاقة في قيام السلطات الحكومية المعنية تحت اشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم في تقديم المساعدة لفائدة الجماعات الترابية و هيئاتها، العمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية و هيئاتها، المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية و هيئاتها، مواكبة الجماعات الترابية و هيئاتها في ممارسة الإختصاصات الموكلة لها، لاسيما انجاز برامجها و مشاريعها الإستثمارية و تمكينها من كل أشكال المساعدة اللازمة، تعزيز آليات الحوار و التشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة و على مستوى العمالة أو الإقليم[04]

تتألف المصالح اللاممركزة للدولة على مستوى الجهة، العمالة أو الإقليم من تمثيليات ادارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر و هذا من أجل تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو على مستوى العمالة أو الإقليم.

إن احداث هذه التمثيليات المشتركة له مكانته في سياسة اللاتمركز في دولة المغرب و يستند احداثها إلى تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو على مستوى العمالة أو الإقليم، من أجل تنميط مناهج عملها و ضمان حسن التنسيق بينها و تحسين فعالية أدائها و الإرتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها.

ثانيا:العلاقة القانونية بين الادارات المركزية و المصالح اللاممركزة للدولة

نظم هذا المرسوم علاقة الإدارات المركزية بالمصالح اللاممركزة للدولة، التي تحدد في قيام السلطات الحكومية المعنية باتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المصالح اللاممركزة التابعة لها من ممارسة صلاحيات تتيح لها اتخاذ المبادرة في تفعيل السياسات العمومية القطاعية المكلفة بتنفيدها و كذا ايجاد الحلول مع تفعيلها في

إطار الخدمات العمومية، كما تقوم السلطات الحكومية باعداد تصاميم مديرية للاتمركز الإداري.

و في هذا الإطار تحدث لجنة تنظيم الهياكل الإدارية و اللاتمركز الإداري لدى السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة [5]، تتولى هذه اللجنة دراسة التصاميم المديرية للاتمركز الإداري و المصادقة عليها، كما تقوم هذه اللجنة بتحليل اقتراحات توزيع الإختصاصات و الوسائل بين المصالح المركزية و المديريات الجهوية و المديريات الإقليمية و المصالح المكونة لها.

و بالإضافة إلى ذلك فان هذه اللجنة يمكنها اقتراح المعايير التقنية العامة التي تتعلق باعداد مشاريع المراسيم و القرارات المتعلقة بتحديـد اختصاصات، و تنظيم القطاعات الوزارية، كما تبت هذه اللجنة في في مشاريع المراسيم و القرارات المتعلقة بتحديد اختصاصات و تنظيم القطاعات الوزارية.

ثالثا:العلاقة القانونية بين المصالح اللاممركزة و وولاة الجهات و عمال العمالات و الأقاليم

في إطار توضيح العلاقة القانونية بين المصالح اللاممركزة و وولاة الجهات و عمال العمالات و الأقاليم حدد المرسوم المتعلق بميثاق اللاتمركز جملة من الأحكام التي تتمحور حول الدور التنسيقي لولاة الجهات و عمال العملات و الأقاليم مع المصالح اللاممركزة باشراف الولاة و العمال على تحضير البرامج و المشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات وعقود، مع اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللاممركزة للدولة لمهامها و التزاماتها ، و كذا اتخاذ جميع التدابير التي تمكن من انجاز البرامج و المشاريع التنموية للجماعات الترابية و مجموعاتها، كما مكن هذا المرسوم الولاة و العمال من أن يقترحوا على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني، مالي، اداري ، تقني أو بيئي في اطار تحسين أداء المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة، العمالة أو الإقليم.[5]

كما تتضح آلية التنسيق كذلك من خلال قيام الولاة و العمال باعلام السلطات الحكومية بصفة منتظمة بكل الإجراءات و الملاحظات و الإقتراحات المتعلقة بانجاز برامج الإستثمار و أشغال التجهيز.

و قد أحدث هذا المرسوم لجنة جهوية، تكون تحت رئاسة ولاة الجهات دون العمال، تسمى اللجنة الجهوية للتنسيق، مهمتها الرئيسة تقوية آلية التنسيق التي يباشرها ولاة الجهات و ذلك بتمكينه من مساعدته في ممارسة الإختصاصات التنسيقية الموكلة له، النعروضة سابقا، تعمل هذه اللجنة حسب المادة 30 من المرسوم على العمل على انسجام و التقائية ووحدة عمل المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي، العمل على تحقيق الإنسجام و الإلتقائية ما بين السياسات و البرامج و المشاريع العمومية و التصاميم الجهوية لإعداد التراب و برامج التنمية الجهوية، العمل على استمرارية الخدمات العمومية، ابداء الرأي حول مشاريع السياسات و البرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي، ابداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانياتية و تقارير نجاعة الأداء القطاعية و كذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة باعداد مشاريع الميزانيات القطاعية و كذا مخططات الدولة للإستثمار المتلائمة معها، و ذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة.

بالإضافة إلى هذه الألية، لجأ المرسوم إلى احداث بنية إدارية تسمى " الكتابة العامة للشؤون الجهوية"، تكون تحت سلطة والي الجهة، يرأسها كاتب عام للشؤون الجهوية، يعين من قبل وزير الداخلية، يتولى القيام بالمهام التي يكلفه بها والي الجهة، كما يقوم بأعمال التنسيق و التتبع و المواكبة اللازمة لمساعدة الوالي في ممارسة مهامه التنسيقية، كما يقوم بتحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق و السهر على تنظيمها وتنسيق أشغالها و إعداد محاضرها، إعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على مستوى الجهة، بتنسيق وثيق مع مصالح الدولة اللاممركزة والمؤسسات و الهيئات العاملة بالجهة، كما يقوم باعداد التقرير السنوي للجنة

الجهوية للتنسيق الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة إلى اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري.

أما على مستوى العمالة أو الإقليم فقد تم استحداث لجنة تقنية بموجب أحكام الفصل 05 مكرر من الظهير الشريف رقم 1.75.168 [06]، تتحدد مهمتها في مساعدة عامل العمالة أو الأقليم في ممارسة اختصاصاته في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة و المؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى العمالة أو الإقليم، تقوم هذه اللجنة في إطار مساعدتها للعمال باتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة على مستوى العمالة أو الإقليم، و تأمين استمرارية الخدمات، تتبع تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على مستوى العمالة أو الإقليم، اصدار كل توصية من أجل احداث تمثيليات إدارية على مستوى العمالة أو الإقليم تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين اداريين أو أكثر على مستوى العمالة أو الإقليم،حيث يتولى عامل العمالة أو الإقليم رفع التوصيات المتعلقة بهذا الشأن إلى والي الجهة الذي يقوم بدوره برفعها إلى السلطات الحكومية المعنية، كما لهذه اللجنة التقنية دور آخر يتعلق بإقتراح جميع التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية، إبداء الرأي في مشاريع الإتفاقيات و العقود المتعلقة بالبرامج، دراسة كل قضية من القضايا التي يحيلها إليها عامل العمالة أو الإقليم في مجال اختصاصه.

لم يكتف النص القانوني بتحديد و توضيح العلاقات القانونية القائمة بين السلطات المركزية و اللامركزية و كذا بولاة الجهات و العمال، بل أنه فضلا عن ذلك وضع الأحكام القانونية التي تتعلق بعلاقات المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية و هيئاتها و الهيئات و المؤسسات الأخرى ذات الإختصاص الترابي.و التي تتعلق بتقديم كل أشكال الدعم و المساعدة لفائدة الجماعات الترابية و هيئاتها و المؤسسات و المقاولات العمومية ذات الإختصاص الترابي و كل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي.

و كذا العمل على ارساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية و هيئاتها و المؤسسات و المقاولات العمومية ذات الإختصاص الترابي في مختلف المجالات، و لا سيما عن طريق ابرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة بناءا على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة و برامج التنمية الجهوية المعتمدة، المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية و هيئاتها، مواكبة الجماعات الترابية و هيئاتها في ممارسة الإختصاصات الموكلة إليها، و لا سيما في انجاز برامجها و مشاريعها الإستثمارية و تمكينها من كل أشكال المساعدة، تعزيز آليات الحوار و التشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة، العمالة أوالإقليم.[07]

2. هيئات اللاتمركز في المغرب:

يشكل العامل و الوالي، هيئتي عدم التركيز في المغرب، و قد عرف نظامهما القانوني تطورا نسبيا وفق ما سنوضحه كالتالي:

1.2. العامل:

يعتبر العامل أحد أجهزة نظام عدم التركيز في دولة المغرب، يلعب دور الوسيط بين السلطة المركزية و الجماعات الترابية، و يعتبر أحد رجالات السلطة في دولة المغرب، و هو من الأجهزة القديمة.

بالرجوع إلى مختلف الدساتير المغربية، يتبين تكريس مؤسسة العامل على رأس العمالات و الأقاليم كأعلى هيئة عدم تركيز على مستوى التنظيم الإداري المحلي منذ سنة 1956 إلى غاية 1981، تاريخ ظهور مؤسسة الوالي كأعلى هيئة تنظيمية لعدم التركيز على المستوى المحلي، فدستور 1962، ضمن الباب الثامن منه المعنون بالجماعات المحلية نص على مؤسسة العامل في المادة 95 منه حيث جاء فيها " ينفذ العمال في العمالات و الأقاليم مقررات مجالس العمالات و الأقاليم و علاوة على ذلك ينسقون نشاط الإدارات و يسهرون على تطبيق القوانين "و هو الأمر نفسه المنصوص عليه في دستور 1970 ضمن الفصل 88 منه، دستور 1972، الفصل 89 منه، دستور 1992 الفصل 96

منه، و قد حافظت مؤسسة العامل على تواجدها على هرم السلطة المحلية ضمن دستور 1996، الذي اعترف بالجهات كجماعات محلية ذات مرتبة أولى في التنظيم الإقليمي المحلي في إطار تطور النظام اللامركزي في دولة المغرب و ذلك ضمن الفصل 101 منه الذي جاء فيه " يتولى العمال تنفيذ قرارات مجالس العمالات و الأقاليم و الجهات طبق الشروط التي يحددها القانون".

و كذا الفصل 102 منه الذي جاء فيه" يمثل العمال الدولة في العمالات و الأقاليم و الجهات، و يسهرون على تنفيذ القوانين، و هم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية"، و قد أكد هذا الفصل أن العمال هم ممثلوا السلطة المركزية على المستوى المحلي، و في قد حدد مهامهم في إطار عدم التركيز بحيث أنهم يسيرون المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية فضلا عن تطبيق القانون، أسند لهم الدستور مهمة تطبيق قرارات الحكومة، مما يدل على تطور مكانة العامل على المستوى المحلي، كما يلاحظ إختفاء المصطلح الدال على التنسيق، هذا التطور جاء في إطار تقوية تنظيم عدم التركيز و تقوية هياكله المتمثلة بدرجة أولى في العمال.

إن مكانة العامل في التنظيم الإداري المحلي قد حافظت على تواجدها ضمن النص الدستوري لعام 2011 ضمن الفصل 145، وان تم الإعتراف الدستوري بمؤسسة الوالي لأول مرة ضمن نفس الفصل التي أضحت أعلى مؤسسة لعدم التركيز على المستوى المحلي حيث جاء فيه " يمثل ولاة الجهات و عمال الأقاليم و العمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية"، مما يعني من الناحية الدستورية بروز هيكل جديد لعدم التركيز و هي مؤسسة الوالي التي تكون على رأس الجهات باعتبارها الأعلى في هرم الجماعات الترابية، أما على مستوى العمالات و الاقاليم فنجد العمال.

وقد حدد دستور 2011 الإطار العام لعمل العمال على مستوى العمالات و الأقاليم مع إضافة المراقبة الإدارية، حيث جاء ضمن الفقرة الثانية من الفصل

145 " يعمل الولاة و العمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، و تنفيذ النصوص التنظيمية و مقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية ".

و في إطار عدم التركيز و علاقته بالجماعات الترابية فقد حددت الفقرة الثالثة من الفصل 145، أن دور الولاة و العمال يتمثل في مساعدة رؤساء الجماعات الترابية لاسيما رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات و البرامج التنموية.

كما يقوم الولاة و العمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية و يسهرون على حسن سيرها.

أما من الناحية التشريعية، فيعتبر الظهير الشريف الصادر في 20 مارس 1956 أول نص قانوني يحدد النظام الأساسي للعمال تبعه ظهير 01 مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية في فصله 29، بعد ذلك جاء ظهير 12 سبتمبر1963 المتعلق بالتنظيم الإقليمي ليضيف اختصاصات جديدة للعمال[6]

ثم في 25 فبراير 1965 صدر منشور عن الوزير الأول حدد مهام بشكل أكبر للعمال...و في سنة 1977 صدر ظهير شريف بمثابة قانون خاص باختصاصات العامل، و تم تعديله و تتميمه بموجب الظهير شريف بمثابة قانون سنة 1993 و المرسوم الخاص باللاتركيز 2005 [6].

يتم تعيين العمال بمقتضى ظهير شريف يصدر باقتراح من وزير الداخلية من بين المتصرفين الممتازين و المتصرفين و المتصرفين المساعدين و من بين الأشخاص المتوفرين على حنكة و خبرة ثلاثون عاما على الأقل[7] .

كما يعتبر العامل أحد رجال السلطة على مستوى العمالة أو الإقليم، استمد هذا الوصف من الجزء الثاني المعنون برجال السلطة ، بموجب ظهير شريف رقم 1.36.038 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية المؤرخ في 01 مارس 1963، الذي عدل بموجب ظهير شريف رقم 1.08.67 المؤرخ في 13 جويلية 2008 .

و قدر عرفت مكانة العامل ترقية من خلال الإعتراف له بالعديد من الصلاحيات و الإختصاصات لاسيما منها التنفيذية وبالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالعامل يتبن أن مكانته عرفت تطورا و ترقية تدل على إهتمام نظام المخزن بهذه المؤسسة فظهير شريف رقم 1.56.046الصادر في 20 مارس 1956المحدد للنظام الأساسي للعمال و كذا ظهير شريف رقم 1.63.038 الصادر في الفاتح من مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية .

يتبين أن العمال يمثلون السلطة التنفيذية للملك على مستوى العمالات و الأقاليم، و قد جاء ظهير شريف رقم 1.63.038 الصار في الفاتح من مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية أكثر تحديدا و توسيعا لدور العمال في إطار ممارسة السلطة التنفيذية.

فهم يسهرون على تطبيق القوانين و الأنظمة و مقررات و تعليمات السلطة المركزية و يراقبون تحت سلطة الوزراء المختصين النشاط العام لموظفي الدولة، كما ينفذون مقررات المجالس العمالية و الإقليمية و ينسقون أعمال المصالح الخارجية للوزارات و مكاتب الإستغلال و المؤسسات العمومية الأخرى و يعهد للعمال المحافظة على النظام و يشرفون بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر و رؤساء المقاطعات الحضرية و القروية كما يقومون بمراقبة الجماعات المحلية ضمن حدود الإختصاصات الخولة لهم [8] .

لقد عرفت اختصاصات العامل توسعا و تفصيلا أكثر بموجب ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 مؤرخ في 15مارس 1977 المتعلق باختصاصات العامل، اعتبر هذا القانون العامل ممثل للملك على مستوى العمالة أو الإقليم، و هو مندوب الحكومة تتحدد مهمته في تطبيق الظهائر الشريفة، القوانين و الأنظمة، و كذا قرارات و توجيهات الحكومة على مستوى العمالة أو الإقليم، بحيث له اتخاذ التدابير ذات الصيغة التنظيمية و الفردية ، المحافظة على

النظام، تنفيذ مقررات مجالس العمالات و الأقاليم و كذا مراقبة عمل الجماعات المحلية في حدود اختصاصاته، كما يتولى تنسيق أعمال المؤسسات الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة و أعمال المؤسسات العمومية، كما يراقب العامل تحت سلطة الوزراء المختصين النشاط العام لموظفي و أعوان المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة المزاولين مهامهم في حدود العمالة أو الإقليم، كما يطلع على كل انتقال يتعلق برؤساء المصالح الخارجية للإدارات المدنية، مع قيامهم بتقييمهم و اطلاع الوزير المختص بسلوك رؤساء المصالح.
كما يقوم العمال بتعيين آمريين مساعدين، أو نائب أمر مساعد، و في إطار المهام المسندة للعامل، يقوم هذا الأخير بتوجيه تقرير إلى السلطة المركزية المختصة عن تقدم الإستثمارات و كذا التدابير المقترحة من طرفه.[9] ثم صدر بعد ذلك ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.93.293 المؤرخ في 06 أكتوبر 1993، الذي عدل ظهير شريف ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 مؤرخ في 15مارس1977 المتعلق باختصاصات العامل.
وقد تضمن هذا القانون، على العموم تعديلات تتعلق بقيام العامل تحت سلطة الوزراء المختصين بتنسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة و المؤسسات العامة التي لا يتجاوز مجال عملها نطاق العمالة أو الإقليم، و النهوض بأعمالها و مراقبتها و تتبعها في إطار تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزراء، كما يلتزم برفع بيان إلى الوزراء المعنيين عن شروط تنفيذ توجيهاتهم و تعليماتهم، كما يقوم العامل بتوجيه تقرير سنوي إلى كل وزير مختص عن حالة الإستثمارات المقررة من طرفه، و يقوم باقتراح كل تدبير من شأنه تحقيق الإستثمارات المقررة من طرف وزارته.
أما بالنسبة لصلاحيات العامل في إطار علاقته بالجماعات المحلية، فيلاحظ اتساعها في إطار القوانين القديمة، بحيث يمارس تدخلا كبيرا في وظيفة و سير مجالس العمالات و الأقاليم، فضلا عن مشراكته في أعمالهم، إلا أن دوره عرف تقليصا من خلاله سحب السلطة التنفيذية منه و اسنادها لرؤساء المجالس، مع

احتفاظه بدوره الرقابي من خلال ممارسته لآلية التعرض في ظل توسع سلطة رقابة القضاء على الجماعات المحلية، و ان كان تحريكها يتم من طرف العمال دون رؤساء المجالس.

2.2 الوالي:

يعتبر الوالي في المغرب من المؤسسات الحديثة النشأة، بحيث يعود ظهور هذه المؤسسة لعام 1981 بمناسبة إحداث ولايتين على مستوى الرباط و الدار البيضاء، و بالرجوع إلى المرسوم رقم 2.81.853 الصادر في 28 جويلية 1981 الذي يغير و يتمم الظهير شريف رقم 1.59.351 الصادر في 02 سبتمبر بشأن التقسيم الإداري للمملكة، لا نجد أن المشرع المغربي استعمل مصطلح الوالي، مما يدل على أنه قد أخذ هذه التمسية بمناسبة تواجده على رأس الولاية، كما يلاحظ غياب تأطير قانوني لهذه المؤسسة التي تقوم بنفس دور العامل.

إن غياب إطار قانوني خاص بالوالي على غرار العامل أدى إلى وجود إختلاف في الفقه المغربي بشأن المركز القانوني له فحسب البعض " لا يشكل إطار و لا درجة و انما هو مهمة يعين صاحبها إذا توفرت فيه الشروط اللازمة بواسطة ظهير شريف خلال المجلس الوزاري باقتراح من رئيس الحكومة أو بمبادرة من وزير الداخلية.[10]

ويعتبر غالبية الفقه في المغرب، الوالي في من رجال السلطة، وان كان البعض منهم يذهب إلى نقيض ذلك، حيث يفسرون ذلك بـ" و يمكن أن نجد تفسير هذا في كون أن مؤسسة الوالي حديثة العهد، فيعود تاريخ نشئتها لسنة 1981 عندما أدخل نظام الولاية في تقسيمات تراب الدولة بمقتضى مرسوم 28 جويلية 1981 [6] ، كما أن ظهير شريف رقم 1.08.67 الصادر في 31 جويلية 2008 لم يصنف الوالي ضمن هيئة رجال السلطة الذين حددتهم المادة 01 من هذا الظهير في العامل، الباشا، القائد و خليفة القائد.

إلا أن مؤسسة الوالي عرفت تحولا عميقا بموجب دستور 2011، من خلال دسترته، بحيث يعتبر أول دستور نص على هذه المؤسسة ضمن الفصل 145 منه، بحيث يحسب لدستور 2011 الإشارة أول مرة لمصطلح الوالي، و بالتالي دسترة هذه المؤسسة و هذا فيه نوع من التبسيط و التوضيح[10].

وقد عرف النظام القانوني للوالي تطورا مع صدور القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات، مما يدل على أهمية هذه المؤسسة بالنسبة للدولة، التي برزت بصفة أكبر مع التنظيمات الإقليمية الجديدة، و كذا ضمن القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

أما بالنسبة لتطور الصلاحيات التي يمارسها الوالي، فتبرز ترقية مكانته على المستوى المحلي، فمع نشأة هذه المؤسسة مارس الوالي نفس الصلاحيات التي يمارسها العامل، فهو يخضع بمناسبة ممارسة مهامه لنفس النصوص القانونية المتعلقة بالعامل، فقد أسند له القانون 96-47 العديد من الصلاحيات في علاقته بالجهة كجماعة ترابية[11] .

وعلى العموم فان" دور الوالي عرف تطورا ملوحظا و أعطته عملية اللامركزية و اللاتمركز دفعة جديدة جعلت من هذا الدور محوريا، يترتب عليه تخصيص الجزء المهم من عمله لقضايا الجهة، فهو ممثل السلطة المركزية على مستوى الجماعات الترابية كما ينص على ذلك الفصل 145 من الدستور، كما أنه يسهر على تنفيذ قرارات و توجيهات الحكومة بناءا على الفصل 02 من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، بالإضافة إلى ما سلف الوالي مكلف بمهمة ذات طابع عام بدءا بالتنشيط مروؤا بالتنسيق و انتهاءا بالمراقبة..."[12]

بالإضافة إلى العامل و الوالي فان ممثلي السلطة الوصية المستوى المحلي يتمثلون في رؤساء الدوائر و المقاطعات الحضرية و القروية.

الخاتمة:

لقد جاء المرسوم المتعلق اللاتمركز بالمغرب ليحدد أهداف و مبادئ هذا التنظيم وكذا آليات تفعليه و وحدد القواعد العامة للتنظيم الإداري للمصالح اللاممركزة للدولة، وكذا قواعد توزيع الإختصاص بين الإدارات المركزية و هذه المصالح ، و بين ولاة الجهات و عمال العمالات و الأقاليم من جهة أخرى، كما حدد هذا الميثاق المبادئ و القواعد المؤطرة لعلاقة المصالح اللاممركزة للدولة على مستوى الجهة و العمالة أو الإقليم بالجهات الترابية و مجموعاتها و هيئاتها.

كما أن الأحكام التي جاء بها هذا المرسوم، الذي اعتبر بمثابة ميثاق وطني مرجعي للاتمركز الإداري لمصالح الدولة، يفرض ضرورة الإلتزام بمضامينه من طرف السلطات الحكومية و ولاة الجهات و عمال العمالات و الأقاليم، و كل مسؤولي إدارات الدولة على المستويين المركزي و الجهوي و على مستوى العمالة و الإقليم.

و على العموم يمكن القول أن البناء الجديد للاتمركز، خطوة من أجل تعزيز النظام المركزي في ظل تحولات النظام اللامركزي، الذي عرف ترقية لمكانة الجماعات المحلية، من خلال الإعتراف لها بالعديد من الصلاحيات، كما أن هذا الميثاق يؤكد المكانة البارزة للوالي، باعتبار تواجده على رأس أعلى مستوى ترابي، في تجسيد السياسة العامة، و تفعيل رقابته على فاعلي المستوى المحلي، و في مقابل هذا التطور الحاصل على مستوى النص القانوني لعدم التركيز، فان التأطير القانوني للعمال و الولاة باعتبارهم هيئات عدم التركيز لم تعرف تعديلات جديدة.

التهميش:

1- الدكتور صالح العكاوي – اللاتمركز الإداري آفاق للتنمية و التكامل المجالي مجلة القانون المدني، الإقتصادي و المقارن ص 166–12:00.

2- دليل إعداد التصميم المديري للاتمركز الإداري- وزارة اصلاح الإدارة و الوظيفة العمومية ماي 2019ص6.

3- محمد نبيه الجهوية المتقدمة بين اللامركزية و اللاتمركز (الجانب القانوني والمحاسبي) ص 252.
4- المواد3، 7، 9، 19، 26، 28، 36من المرسوم رقم 2.17.618 .
5- المادة 12 من المرسوم رقم 2.05.1369 الصادر في 02 ديسمبر بشأن تحديد تنظيم القطاعات الوزارية للاتمركز الإداري الجريدة الرسمية المغربية عدد 5386 المؤرخة في 2006/01/12، المادة 12 منه.
6- البشير حداد الكبير – رجال السلطة في فترة كورونا: الفصل 19 من ظهير الشريف رقم 1.63.038.
7- الفصل 19 من ظهير شريف رقم 136.038.
8- الفصل 29 من ظهير شريف رقم 136.038.
9- أنظر الفصول 1، 2، 3، 4، 5، 6، 7، 8 من ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168.
10-أيت الشيخ محمد كريم – الإختصاصات الممنوحة للولاة تجاه المصالح اللاممركزة للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي.
11-حددتها المواد 54، 55، 77من الباب الخامس من القانون رقم 96-47، الصار بموجب ظهير شريف رقم 1.97.84 الصادر في 02 أفريل 1997 المتعلق بتنظيم الجهات.
12-محمد نبيه الجهوية المتقدمة بين اللامركزية و اللاتمركز (الجانب القانوني و المحاسبي) ص 261.

قائمة المراجع:

1. الدستور المغربي لعام 1962، الجريدة الرسمية المغربية عدد2616 مكرر لعام 1962.
2. الدستور المغربي لعام 1970، الجريدة الرسمية المغربية عدد 3013 مكرر لعام 1970.
3. الدستور المغربي لعام 1972، الجريدة الرسمية المغربية عدد 3098 لعام 1972.
4. الدستور المغربي لعام 1992، الجريدة الرسمية المغربية عدد 4172 لعام 1992.
5. الدستور المغربي لعام 1996، الجريدة الرسمية المغربية عدد 4420 لعام 1996.
6. الدستور المغربي لعام 2011، الجريدة الرسمية المغربية عدد 5964 مكرر لعام 2011.

7. الظهير شريف رقم 1.08.67 المؤرخ في 31 جويلية 2008 في شأن رجال السلطة، الجريدة الرسمية المغربية عدد 5677 عام 2008.
8. الظهير الشريف رقم 1.63.038 الصادر في 01 مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية، الجريدة الرسمية المغربية عدد 2629 لعام 1963.
9. الظهير شريف رقم 1.56.046 الصادر في 20 مارس 1956 يتعلق بتحديد النظام الأساسي للعمال، الجريدة الرسمية المغربية عدد2267 لعام 1956.
10. ظهير شريف معتبر بمثابة قانون رقم 1.93.293 الصادر في 06 أكتوبر 1993 الذي يغير و يتمم بمقتضاه الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.75.168 الصادر في 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، الجريدة الرسمية المغربية عدد 4223 لعام 1993.
11. ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 مؤرخ في 15مارس 1977 المتعلق باختصاصات العامل الجريدة الرسمية المغربية عدد 3359 مؤرخة في 1977/03/16.
12. ظهير شريف رقم 1.97.84 الصادر في 02 أفريل 1997 المتعلق بتنظيم الجهات، الجريدة الرسمية المغربية عدد 4470 عام 1997.
13. ظهير شريف رقم 1.15.83 الصادر في 07 جويلية 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 لعام 2015.
14. المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 26 ديسمبر 2018 الجريدة الرسمية المغربية عدد 6738 المؤرخة في 2018/12/27.
15. إلى المرسوم رقم 2.81.853 الصادر في 28 جويلية 1981 يغير و يتمم الظهير شريف رقم رقم 1.59.351 الصادر في 02 سبتمبر بشأن التقسيم الإداري للمملكة الجريدة الرسمية المغربية عدد 3610 مؤرخ في 06 جانفي 1982.
16. المرسوم رقم 2.05.1369 الصادر في 02 ديسمبر بشأن تحديد تنظيم القطاعات الوزارية للاتمركز الإداري الجريدة الرسمية المغربية عدد 5386 المؤرخة في 2006/01/12.
17. دليل إعداد التصميم المديري للاتمركز الإداري- وزارة اصلاح الإدارة و الوظيفة العمومية ماي 2019.

18. محمد نبيه الجهوية المتقدمة بين اللامركزية و اللاتمركز (الجانب القانوني و المحاسبي) ص 261، تم الإطلاع على الكتاب من الموقع الإلكتروني www.kas.de بتاريخ 2021/05/04 على الساعة 12:45.
19. أيت الشيخ محمد كريم – الإختصاصات الممنوحة للولاة تجاه المصالح اللاممركزة للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي – المجلة الإلكترونية مجلة القانون و الأعمال الدولة droitetentreprise.com تاريخ الإطلاع على الموقع 2021/04/06 على الساعة 10:30.
20. البشير حداد الكبير – رجال السلطة في فترة كورونا: دراسة قانونية حقوقية – الموقع الإلكتروني hashtag.ma تم الإطلاع على الموقع يوم 2021/04/12 على الساعة 14:35.