

بحث لنيل شهادة الإجازة في القانون العام

حول موضوع:

مؤسسة العامل والتنظيم الجماعي

تحت إشراف الدكتور:

ذ. أحمد الحضرائي

من إعداد الطلبة:

☞ عبد الإله بيبي: M 130530874

☞ عمر بنعمو: M137313700

☞ نورة شكاش: 1513160292

السنة الجامعية

2020 - 2019



كلمة شكر وتقدير

أحنى انحاءاً امتناً وتقديراً، وعربوناً عن الوفاء، واعترافاً

بالجميل لمن تفضل بالإشراف على هذا البحث، أستاذي

الجميل

أحمد حضرائي

وأقدم جزيل تشكراتي إلى أساتذة وحدة القانون العام الذين

ساهموا في إكسابنا الملكة القانونية بكلية العلوم القانونية

والاقتصادية والاجتماعية

بمكناس



شهدت الإدارة المغربية في السنين الأخيرة عدة تحولات كانعكاس طبيعي لتطور وظائف ومهام الدولة، بحيث أن النشاط الإداري أصبح يمتد ليشمل أجزاء التراب الوطني كافة. ويقصد بالتنظيم الإداري تحديد الأشخاص الإدارية وتنظيم العلاقة بينها وتحديد نوعية الأعمال اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة وتوزيع هذه الأعمال بين مصالح الإدارة والعاملين فيها وبيان كيفية إنجازها باستخدام الوسائل والإمكانيات المتاحة لتحقيق الأهداف المرجوة، وتعتبر عملية التنظيم الإداري عملية ضرورية لقيام الإدارة بوظائفها وتحقيق أهدافها. توجد أساليب متعددة للتنظيم الإداري فهناك نظام المركزية الإدارية، ويقابله اللامركزية الإدارية ويوجد نظام التركيز الإداري، في مواجهة نظام عدم التركيز الإداري ولكل نظام من الأنظمة مفهومه الخاص الذي يميزه عن غيره، وقد حدد الدستور المغربي السلطات الإدارية المركزية التي تتولى الوظائف والمهام التنفيذية، كما حدد السلطات الإدارية اللامركزية التي تتولى الوظائف والمهام المحلية، ونظرا لتزايد أعباء الدولة نلاحظ قيام هيئات مركزية في أداء مهامها المتشعبة، فهي إدارات مركزية معاونة تضطلع بوظائف فيه استشارية أو رقابية، ويمتد اختصاصها ليشمل عامة الجهات والأقاليم¹.

ويدخل موضوع اللامركزية في مجال التنظيم الإداري وتعتبر لغويا نقيض المركزية، وهي عبارة مستعارة من الترسانة المؤسساتية والتنظيمية للدول الغربية من مرحلة الاستبداد إلى مرحلة الديمقراطية، فالمركزية تنصرف إلى نمط إداري قائم على الإنفراد التام في صياغة القرار السياسي والإداري وتسيير الشؤون العامة للدولة انطلاقا من المركز السياسي أما اللامركزية فيجب التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، فالأولى تنصب على توزيع جميع وظائف الدولة (التنفيذية، القضائية، التشريعية) بين المركز والجماعات الترابية، ولذلك فهي لا توجد إلا بالدولة المركبة أو الفدرالية، أما اللامركزية الإدارية فيقصد بها توزيع الوظائف الإدارية فقط، بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات الجماعات الترابية، ويتم نظام اللامركزية الإدارية بمواكبة الاتجاهات الحديثة التي ترمي إلى تحقيق مزيدا من الديمقراطية للشعوب وذلك لمساهمتها الفعالة في تدبير الشؤون

¹ - محمد الأعرج: "الوجيز في التنظيم الإداري المغربي"، الطبعة 2012، دون ذكر المطبعة، الصفحة 1.

الإدارية. وقد عرف الفرنسي أندرك دولويادير اللامركزية²، وعرفها الأستاذ سليمان الطماوي³.

ويعتبر عدم التركيز الإداري صورة أدنى من اللامركزية الإدارية، وصورة أرقى من التركيز الإداري بالنظر إلى الفعالية والأثر الذي يحدثه في حياة الإدارة وبنياتها، وذلك عن طريق تقوية وتعزيز الإختصاص التقريري للمصالح اللامركزية أو المصالح الخارجية، والتي يجسدها بشكل واضح بأعمال واعتماد آلية "تفويض الإختصاص كأسلوب في تنظيم الإدارة، وذلك بهدف وضع أسس إدارة القرب أو إدارة محلية فعالة لتخفيف الأعباء عن المركز، وإعادة توزيع السلط داخل إدارة الدولة من المصالح المركزية إلى المصالح الخارجية، وهو ما دفع جانبا من الفقه إلى وصف، عدم التركيز الإداري أو اللاتركيز الإداري بنظام المركزية النسبية أو الجزئية أو البسيطة أو اللاوزارية فإن العمل بنظام اللاتركيز الإداري يترتب عنه نقل بعض اختصاصات الوزير إلى موظف أو موظفين إما في العاصمة أو في المصالح الخارجية للوزارة أو إسناد بعض الاختصاصات إلى عمال العمالات والأقاليم.

ومؤسسة العامل كغيرها من المؤسسات التي تطورت تطور الدولة وتقدم التاريخ. وتعتبر كذلك من بين الوظائف الأساسية والمركزية في التنظيم السياسي والإداري للمغرب، حيث أنها تشكل محطة إدارية وسياسية محورية للحكومة والسلطة المركزية بصفة عامة على المستوى المحلي والإقليمي والجهوي، ومن المعلوم أن مبدأ تمثيل على المستوى المحلي، يعطي للعامل بعدا خاصا ودلالات كبرى لاسيما بالنسبة للمواطنين.

وهكذا فالنسبة لهم يعد العامل الجهة الأمرة والنهائية والمساعدة لهم أو بعبارة أشمل تعد مؤسسة العامل الجهة المؤمنة على سلطة الدولة⁴، ويمكن إرجاع أصل استعمال مصطلح العامل إلى العصور الأولى للدولة الإسلامية، حيث يثبت أن هذا المصطلح متجدر وعميق

2 - بأنها "اصلاح وحدة محلية بإدارة نفسها وقيامها بالتصرفات الخاصة بشؤونها".

3 - بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو تتجسد من خلال إنشاء مجموعات محلية مستقلة عن الدولة لها صلاحيات خاصة بها وموجهة نحو البحث عن الحلول لمشاكل التنمية المحلية"

4 - عبد الجليل عمرانة: "مؤسسة العامل بين تثبيت سياسة عدم التركيز وتفعيل مسار اللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2008/2009، الصفحة 2

في أدبيات تاريخ الأمة الإسلامية وأنظمتها⁵، وقد دأب الفقه الإداري الإسلامي على نعت المكلف بمهمة العامل منذ عهد الخلفاء الراشدين⁶، وقد قام نظام مؤسسة العامل في الإسلام على مبدأ هام يتمثل في تحقيق الصالح العام أو ما، اصطلاح على تسميته بجلب المصالح ودرء المفاسد. لقد كتب العديد من الباحثين عن مؤسسة العامل، وتداول مصطلح العامل لعدة قرون حيث اعتبر نائبا للسلطان في الأقاليم، فالسلطين المغربية كانوا يعينون عمالا على المناطق مع اختلاف بسيط في التسميات التي تطلق عليهم حسب المناطق والحقب التاريخية⁷، والمهم أنهم كانوا يمثلون في مناطق نفودهم "المخزن الشريف" ومن ثم يمثلون السلطات حيث يتناوبون عنه في إدارة شؤون المنطقة، وعليه يمكن القول أن المغرب ما قبل الحماية كان يشتمل على الأقل على ستة عمالات وهي المغرب الشرقي، وناحية الشمال والغرب وناحية العدوتين وناحية الحوز والجنوب.

أما خلال الحماية فقد أقامت سلطات الحماية الفرنسية وحدات ترابية على المستوى الجهوي والتي كانت تهدف من وراء إحداثها إلى تسيير عملية السيطرة على السكان، وعلى هذا الأساس قسم التراب المغربي إلى نواح عسكرية وأخرى مدنية. وكان يوجه على رأس كل ناحية عسكرية ضابط عسكري يتبع مباشرة ناحية عسكرية ضابط عسكري يتبع مباشرة المقيم العام بعد مرحلة الاستعمار.

بعد مرحلة الاستعمار فتح الاستقلال مشروع بناء الدولة المغربية وتحديثها الإداري والسياسي لكن مع الحفاظ على الثوابت السلطانية التقليدية، وارتباطا بهذا التطور عرف النظام القانوني للعامل تطورا ملموسا، كما انعكس التنفيذ التدريجي لسياسة اللاتمرکز في البعد القانوني الذي أطر لمؤسسة العامل.

فالعامل يحتل مكانة محورية على المستوى الترابي وكذلك بفعل الإهتمام الذي خصصه له المشرع سواء في الدستور أو في القوانين التنظيمية.

⁵ - عبد العزيز أشرفي: "العامل والمفهوم الجديد للسلطة"، دون ذكر الطبعة، مطبعة النجاح، السنة 2003، الصفحة 10.
⁶ - أحمد حضرائي: "مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، السنة 2001، العدد 3 ص 51.
⁷ - كان يطلق على هؤلاء المسؤولين، أحيانا خليفة للسلطان وأحيانا أخرى عمالا أو قوادا، أو بشوات.

و بناء عليه ، ارتأينا تقسيم الموضوع تقسيماً ثنائياً حيث توقفنا في الفصل الأول على الإطار العام لمؤسسة العامل و التنظيم الجماعي . و في الفصل الثاني تطرقنا إلى أهم الإختصاصات الممنوحة للعامل و أيضاً ممارسته لسلطة الوصاية (سابقاً).

وعلى ذلك ، اعتمدنا التقسيم التالي:

الفصل الأول : الإطار العام لمؤسسة العامل و التنظيم الجماعي

الفصل الثاني: إختصاصات مؤسسة العامل و تجليات سلطة الوصاية

الفصل الأول: الإطار العام لمؤسسة

العامل والتنظيم الجماعي

إن المخزن كان يحتاج لفرض حضوره بين القبائل الإعتماد على عدد كبير من القواد الذين انحصر دورهم في القيام بكل الوظائف التي تتطلبها السيادة المخزنية سواء تعلق ذلك بجمع الضرائب أو بمهمة مركز المعلومات⁸، وكان رجل السلطة بشكل أنذاك أهم بنية إدارية مخزنية يعتمد عليها السلطان في تدبير شؤون الرعية، إلا أن أهم ما يميز هذه الفترة هو إنعدام إطار قانوني ينظمهم الشيء الذي يشكل عاملا أساسيا في ضعف المخزن وتفككه إلى جانب تقوية القيادية⁹، ومنذ الحصول على الاستقلال بذلت السلطات العمومية جهودها بغية تخصيص إطار قانوني لرجال السلطة بما فيهم هيئة العمال، هذا ما أضفى مكانة خاصة لمؤسسة العامل داخل نطاق اللاتركيز الإداري.

8 - محمد شقير: "التحكم السياسي في المجال القروي المغربي (أو تفكيك البنية القاعدية)"، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي المحور: المجال والسلطة، السنة الثانية العدد 817، 1988، ص 98.

9 - لقد استمر القواد في لعب دور الوسيط الإداري بين القبائل والمخزن إلى أن استجدت بعض الظروف السياسية التي سمحت بتقوية القواد، وهذا جعلهم يلعبوا دورا سياسيا، وهي الفترة التي عرفت بفترة القواد الكبار.

المبحث الأول: المكانة القانونية لمؤسسة العامل

يحتل العامل مركزا هاما داخل التنظيم الإداري المحلي باعتباره مؤسسة في اللاتركيز الإداري، لذلك سوف نتطرق لهذه الأهمية من خلال إبراز كيفية تعيين وتأديب العامل (المطلب الأول) وما هي حقوق وواجبات العامل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعيين وتأديب العامل

سيتم التطرق في هذا الشق لدراسة سلطة الملك في تعيين العامل (الفقرة الأولى) وسلطة الملك في تأديب العامل (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعيين العامل

بالرجوع للمقتضيات القانونية المنظمة لاختصاصات العمال ولاسيما الفصل 19 من ظهير فاتح مارس 1963 الذي يحدد كفاءات ولوج وظائف السلطة، نجده ينص على أن التعيين في مناصب العمال يباشر بمقتضى ظهير شريف يصدر باقتراح وزير الداخلية من بين المتصرفين من الطبقة الاستثنائية والطبقة الأولى بنسبة ثلاثة وظائف من خمسة ومن بين الأشخاص المتوفرين على الحنكة أو الحاصلين على بعض الشهادات ...

والواضح من نص الظهير المذكور أن لوزير الداخلية سلطة هامة بخصوص تعيين العمال وإن كانت تنحصر قانونا في الاقتراح حيث يبقى التعيين بواسطة ظهير شريف إلا أن الاقتراح في حد ذاته يخول لوزير الداخلية سلطة عملية في اختيار العمال¹⁰.

أما بالرجوع للظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يوليوز 2008 تضمن عدة مقتضيات قانونية تتعلق بالتوظيف والتعيين في الدرجات، وكذا حقوق وواجبات هذه الفئة وكيفية استفادتهم من الأجر والترقي. فالتوظيف والتعيين في الدرجات، تعتبر هيئة رجال السلطة من الموظفين السامين للدولة تتم التعيينات فيها بمقتضى ظهير شريف باقتراح من

¹⁰- عبد الجليل عمران، مؤسسة العامل بين تثبيت سياسية عدم التركيز وتفعيل مسار اللامركزية، أطروحة الدكتوراه جامعة محمد الخامس أكدال الرباط، سنة 2008 2009، الصفحة 29 و30.

وزير الداخلية ويتطلب التعيين في هذه المناصب مجموعة من الشروط والضوابط الموضوعية فضلا عن الاعتبارات الشخصية من حكمة وحسن تواصل وحكمة جيدة¹¹.

ففيما يخص إطار العمال وكما سبقت الإشارة سابقا فهو يضم درجة عامل ممتاز ودرجة عامل وأن التعيين في أي الدرجتين يتطلب التوفر على الشروط التالية :

- بالنسبة لإطار عامل ممتاز، توفر العمال المعنيين بالأمر على أقدمية ست سنوات

- على الأقل في الخدمة الفعلية بهذه الصفة عن طريق الاختيار وبعد التقيد في جدول

الترقى شرط عدم تجاوز عدد العمال الممتازين والعمال 50 بالمئة من العدد الإجمالي الإطار الباشوات .

- بالنسبة لدرجة عامل، يستفيد من التعيين في درجة عامل، الباشوات الممتازين كما

يمكن أن يستفيد من هذه الدرجة وفق شروط محددة صنفين من الأشخاص¹² .

وما يخصنا في هذه الدراسة هو أن الملك يستمد اختصاصه في تعيين العمال و الولاية من الفصل 19 من ظهير فاتح مارس 1963 الذي جاء فيه أن التعيين في مناصب العمال يباشر بمقتضى ظهير شريف يصدر باقتراح من وزير الداخلية. مع العلم أن هذا الفصل يجب تعديله على أساس أن سلطة الاقتراح أصبحت مخولة لرئيس الحكومة، استنادا لمقتضيات الدستور الجديد ولا يعتبر هذا الفصل في الواقع إلا إعمالا للفصل 49 من الدستور، الذي يعطي للملك حق التعيين في المناصب المدنية والعسكرية والذي لا يعتبر بدوره سوى تكريس وتقنين لممارسة سابقة وتقليد راسخ في النظام السياسي الإداري المغربي، ألا وهو انفراد السلاطين المغاربة بالتعيين في المناصب السامية ومن بينها منصب رجل السلطة بوجه عام والعامل أو الوالي بوجه خاص¹³.

11 - الدكتورة مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، مطبعة دار القلم، السنة 2010، الصفحة 125.

12 - الدكتورة مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، الصفحة 126.

13 - محمد السعدي، رجل السلطة ومواكبة التطورات في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المسبقة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء والسنة 1997.

وإذا كان في عهد الحسن الثاني رحمه الله تعيين العمال والولاية يتم مع بعض الإجراءات والشكليات الخاصة، إذ جرى تعيينهم بحفل رسمي يقام بالقصر الملكي وتحضره وسائل الإعلام ويلقي خلاله جلاله الملك كلمة بخصوصهم ويذكرهم فيها بمهامهم السامية كرجال السلطة وكممثلين لجلالته ويعبر عن الثقة التي وضعها فيهم .

فإن مع وصول الملك محمد السادس إلى العرش، لم تعد حفلات التعيين وتسليم الظهائر تتم بالقصر الملكي وهو ما تجلّى من خلال حركة التعيينات والتفقيات والإعفاءات التي تمت يوم 33 دجنبر 1999، إذ تم فقط الإعلان عنها من خلال بلاغ رسمي

الفقرة الثانية: تأديب العامل

بعدما تم الحديث عن سلطة الملك في تعيين العامل سيتم الحديث في هذا الشق عن سلطة الملك في تأديب العامل .

إن الوضعية الخاصة التي يوجد بها العمال باعتبارهم موظفين سامون للدولة وممثلين مباشرين للسلطة المركزية حسب الفصل 145 من الدستور، والتي جعلت تعيينهم يتم بظهير شريف هي التي جعلت أيضا تأديبهم يتم بنفس الطريقة عملاً بمبدأ توازي الاختصاص الذي يعني بأن السلطة التي تمتلك حق التعيين هي نفسها التي تملك حق التأديب. ويعتبر الوضع

طبيعية جداً لأن الطبيعة السياسية المهيمنة على وظيفة العامل تقتضي تأمينه من كل الضغوطات والتهديدات التي يمكن أن تؤثر على مركز ومصداقية وحياء ونزاهة هذه المؤسسة الدستورية .

وتتجلى العقوبات التي يمكن إنزالها من طرف الملك على العمال في التوقيف والعزل¹⁴.

¹⁴ - الفصل 15 من الظهير الشريف رقم 1.63.038 ، الصادر في 5 شوال 1382 الموافق ل فاتح مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخاص بالمتصرفين بوزارة الداخلية، المنشور في الجريدة الرسمية عد2629 بتاريخ 19 شوال 1382 الموافق ل 15 مارس 1963... "

والإشكال المطروح هل هذه العقوبات يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي، ذهب بعض الاتجاه لاعتبارها لا تكون موضوع طعن قضائي لأنها تتخذ بواسطة ظهائر ملكية وبالتالي تبقى محصنة لا تجري عليها رقابة القضاء الذي يصدر أحكامه باسم جلالة الملك¹⁵.

ومن ثم لا يمكن لسلطة أدنى أن تراقب سلطة عليا وهذا ما تم اعتماده من طرف الغرفة الإدارية لمحكمة النقض منذ سنة 1971 بمناسبة البث في قضية عبد العزيز الشهيرة¹⁶

في حين يذهب الاتجاه الآخر على أنه إذا اعتبرت هذه العقوبات تدخل في نطاق القرارات الإدارية و الصادرة من الملك فإنها يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي على اعتبار أن الدكتور ينص على أن كل القرارات الإدارية تقبل الطعن ولا تحصن إلا بمرور. أجل الطعن، أما إذا لم تكيف قرارات إدارية فلا يمكن أن تكون قابلة للطعن.

وبناء على ما سبق فإن العمال لا يستفيدون من الضمانات التأديبية التي يخولها القانون لموظفي الدولة إذا ما استثنى حق الإطلاع على ملفاتهم¹⁷. وبذلك إذا تبقى الضمانات الأساسية التي يستفيد منها العمال هي تلك التي أقرها النظام التأديبي المطبق عليهم نفسه حيث قيد عقوبات التوقيف بالإطار الزمني إذ لا يجب أن يتجاوز مدته أربعة أشهر وإلا ستكون مشوبة بالتجاوز في استعمال السلطة¹⁸.

أما بخصوص عقوبات العزل فإن الفصل 27 من ظهير فاتح مارس 1963 يشكل ضمانا أساسية بالنسبة للعمال المعزولين حيث ينص على أن "المتصرف المساعد المعفي من مهامه في السلطة يرجع حتما إلى الإدارة المركزية و إذا لم يكن هناك أي منصب ميزاني شاغر فيعين زائدا على العدد بموجب قرار وزير الداخلية وحاليا بموجب قرار رئيس الحكومة يؤشر عليه وزير المالية ويجب أن تلغى الزيادة في العدد المحدثة بهذه الكيفية عند أول شغور يقع في السلم المعني بالأمر".

15 - حاليا بمقتضى الدستور الجديد تصير الأحكام القضائية باسم القانون والملك.

16 - قضية الشركة للفلاحية بمزرعة عبد العزيز ضد المرسوم الملكي الصادر في 11 يونيو 1968 وهو المرسوم الذي وقعت المصادقة بمقتضاه وضم الأراضي الفلاحية إلى بعضها بناحية الغرب

17 - ادريس البصري، رجل السلطة، دون ذكر الطبعة، المطبعة الملكية الرباط سنة 1976، الصفحة 91.

18 - محمد السعدي، رجل السلطة ومواكبة التطور بالمغرب، مرجع سابق، الصفحة 91.

غير أنه يبدو بأن هذه الضمانة لا تهم سوى العمال الذين تم استقطابهم من الإدارات العمومية حيث يتم إرجاعهم بقوة القانون إلى مناصبهم وإداراتهم الأصلية.

المطلب الثاني: حقوق وواجبات مؤسسة العامل

الفقرة الأولى: حقوق مؤسسة العامل

من أهم الحقوق التي يتمتع بها رجال السلطة:

1- الحق في حماية الدولة لهم وفق مقتضيات القانون الجنائي والقوانين الخاصة الجاري بها العمل، مما قد يتعرضون إليه من تهديدات أو تهجمات أو إهانات أو سب أو قذف¹⁹.

2- الحق في تعويض الدولة لهم عن الأضرار الجسدية التي يمكن أن يتعرضوا لها خلال أو بمناسبة مزاولة مهامهم والتي لا تشملها التشريعات المتعلقة بمعاشات الزمانة ورصيد الوفاة. وفي هذه الحالة، تحل الدولة محل الضحية في الحقوق والدعاوى ضد مرتكب الضرر²⁰.

ج - الحق في المرتب المرتبط بالرقم الاستدلالي المطابق للدرجة والرتبة. والذي يستفيد منه المعني بالأمر شهريا، بالإضافة إلى تعويض عن الأعباء وتعويض تكميلي وتعويض خاص. وذلك طبقا للجدول رقم 1 الملحق بالمرسوم رقم 2.08.533 صادر في 24 من شوال 1429 موافق 24 أكتوبر 2008 بتغيير المرسوم رقم 2.86584 بتاريخ 24 من محرم 1407 موافق 29 سبتمبر 1986 بتحديد التعويضات والمنافع المخولة للولاة والعمال²¹.

19 - المادة 9 و(في فقرتها الأولى) من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يوليو 2008 في شأن هيئة رجال السلطة - الذي سبق ذكره

20 - المادة 9 و(في فقرتها الثانية) من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يوليو 2008 في شأن هيئة رجال السلطة المشار إليه سالفًا

21 - منشور بالجريدة الرسمية عدد 5677 التي سبق ذكره، ص 3890.

ويتقاضى رجال السلطة المزاويلين لمهام والي أو عامل أو كاتب عام للعمالة أو إقليم أو باشا أو رئيس دائرة أو رئيس منطقة حضرية أو قائد أو خليفة قائد أو بالإدارة المحلية أو الإدارة المركزية لوزارة الداخلية تعويضا شهريا صافيا عن التمثيل طبقا للجدول رقم الملحق بالمرسوم رقم 2.08.533 بتاريخ 24 أكتوبر 2008، والمعدل والمتمم لمرسوم رقم 2.86548 بتاريخ 29 سبتمبر²² 1986.

فضلا عن التعويضات العائلية وغيرها من التعويضات والمكافآت والمنافع المحدثة بموجب النصوص التنظيمية الجاري بها العمل²³.

د- الحق في الإدماج وإعادة الترتيب بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية التي تقضي بذلك

ونستحضر في هذا المجال أحكام المادة 20 من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يونيو 2008 الخاص بهيئة رجال السلطة، التي تقضي بأن: «تحدد بموجب مرسوم شروط وكيفيات إدماج وإعادة ترتيب رجال السلطة وفق أحكام ظهيرنا الشريف هذا وتبت في طلبات الإدماج لجنة يحدد تأليفها وكيفيات سيرها بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية ويتم الإدماج وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 3 من ظهيرنا الشريف هذا».

وفعلا صدر مرسوم بهذا الشأن رقم 2.08.532 صادر في 24 من شوال موافق 4 أكتوبر 2008 بتحديد شروط الإدماج وإعادة ترتيب رجال السلطة.

يضم هذا المرسوم تسع (9) مواد، مبينة لكيفية إدماج مختلف أطر هيئة رجال السلطة وموضحة مسأة إعادة ترتيبهم في الدرجات والرتب الخاصة بهم²⁴.

كما صدر قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 2301.08 صادر في 27 من ذي القعدة 1429 موافق 26 نونبر 2008 بتحديد تأليف وكيفيات تسيير

22 - اللذان سبقت الإشارة إليهما.

23 - المادة 19 من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يوليو 2008 في شأن هيئة رجال السلطة - الذي سبق ذكره.

24 - للزيادة في التفاصيل انظر الجريدة الرسمية عدد 5677 - التي سبق ذكره. م 3888.

• والجدير بالذكر ان تنفيذ مقتضيات المرسوم المشار عليه أعلاه قد بدأ العمل به من تاريخ 31 يوليو 2008.

لجنة إدماج السلطة²⁵ والذي يضم خمس (5) مواد، مبينة مادته الأولى تأليف هذه اللجنة التي يترأسها وزير الداخلية أو من يمثله. وهي تضم الأعضاء الآتي ذكرهم :

- الوالي، مدير الإنعاش الوطني بوزارة الداخلية،

- العامل، مدير الولاية بوزارة الداخلية .

- العامل، مدير الشؤون الإدارية بوزارة الداخلية،

- ثلاثة ممثلين عن رجال السلطة يعينهم وزير الداخلية،

- ممثل عن وزارة الاقتصاد والمالية.

ويمكن لرئيس اللجنة أن يدعو، بصفة استشارية، كل شخص مؤهل، تعتبر مشاركته ذات فائدة.

وتتولى مديرية الولاية مهمة كتابة لجنة الإدماج .

- تجتمع اللجنة المذكورة ، بدعوة من رئيسها ، كلما دعت الظروف إلى ذلك، وتضمن أعمالها في محاضر²⁶.

هـ الحق في الترقية: يستفيد رجال السلطة من الترقية بنوعيتها: الأقدمية والاختيار ويرقون في الدرجة والرتبة بصفة مسترسلة، ويجب أن تتقيد كفايات الترقى في آن واحد بالتقييم والتنقيط ويجري تقييم كفاءة ومردودية وسلوك رجال السلطة سنويا، ووفق معايير محددة بنص تنظيمي كما يتم الترقى بالأقدمية²⁷.

ولقد نصت المادتان 8 و17 من الظهير الشريف رقم 10.08.67 بتاريخ في يونيو 2008 بشأن هيئة رجال السلطة، على أن تحديد الرتب التي تشتمل عليها كل درجة من الدرجات الخاصة بمختلف أصناف رجال السلطة، وتحديد أرقامها الاستدلالية وتدرج هذه

25 - منشور بالجريدة الرسمية عدد 5694 بتاريخ 25 ديسمبر 2008 م 4525 .
26 - المواد 2 ، 3 و4 من القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 2301.08 بتاريخ 26 نونبر 2008 بتحديد تأليف

وكيفيات سير لجنة إدماج رجال السلطة. منشور بالجريدة الرسمية عدد -5694 التي سبق ذكرها. ص 4525
27 - انظر المادتين 15 و16 من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يوليو 2008 في شأن هيئة رجال السلطة الذي سبق ذكره.

الأرقام يتم بموجب مرسوم (م.8 من الظهير الشريف). كما يتم بموجب مرسوم تحديد نسق الترقى في الرتبة في كافة الدرجات وكيفيات إعادة الترتيب في (المادة 17 من الظهير).

وفعلا صدر مرسوم بهذا الشأن - رقم 2.08.531 صادر في 24 من شوال 1429 موافق 24 أكتوبر 2008، بتغيير وتنظيم المرسوم رقم 2.63.047 بتاريخ شوال 1382 موافق 2 مارس 1963 بتحديد تدرج الأرقام الاستدلالية المخصصة لعمال العمالات والأقاليم والمتصرفين الممتازين والمتصرفين والمتصرفين المساعدين بوزارة الداخلية²⁸. الذي يحتوي على أربع (4) مواد، والمتضمنة لجدول مبين لمناصب و درجات ورتب لهيئة رجال السلطة وما يقابلها من أرقام استدلالية، وتلك المحدد النسق الترقى في الرتبة في درجة قائد ، وتلك الخاصة بنسق الترقى في الرتبة في إطار خليفة قائد²⁹.

وبالنسبة لرجل السلطة المتميز بشكل خاص، بكفاءته المهنية واستقامته وتفانيه في القيام بواجبه ، والذي لا يتوفر على الشروط المطلوبة في الترقية، فالمادة 18 من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يونيو 2008 بشأن هيئة رجال السلطة، قد سمحت بإمكانية ترقيته استثناء من القاعدة ولكن بعد موافقة جلالة الملك حفظه الله- وباقتراح من وزير الداخلية³⁰.

و- الحق في الرخص الإدارية والمرضية³¹ والتقاعد³²، وذلك بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

28 - منشور بالجريدة الرسمية عدد 5677 التي سبق ذكرها - ص 4884. ولقد بدأ العمل بمقتضيات المرسوم المشار إليه أعلاه، ابتداء من 31 يوليو 2008 (المادة 4 من المرسوم المذكور)
29 - للمزيد من التفاصيل انظر الجريدة الرسمية عدد 2677 التي سبق ذكرها ص 3884.
30 بالنسبة لبعض رجال السلطة الذين لا يستوفون شروط الإنتاج في هيئة رجال السلطة، بالنظر لما أسدوه من خدمات خلال ممارستهم لمهامهم، فإن المادة 21 من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يوليو 2008 بشأن هيئة رجال السلطة قد سمحت بإمكانية إعادة - مسارهم المهني استثناء من القاعدة ولكن بعد موافقة جلالة الملك باقتراح من وزير الداخلية وداخل أجل لا يتعدى سنة واحدة مندخول الظهير الشريف المذكور حيز التنفيذ (أي 31 يوليو 2008).
31- تطبق في هذا المجال. الأحكام العامة بشأن الرخص المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 مرافق 24 فبراير 1958 (ج.ر. عدد 2372 بتاريخ 11 ابريل 1958 م 914) ، ووفق ما لحفته من تغييرات وتنقيحات . باعتبار رجال السلطة من موظفي الدولة مع مراعاة أحكام المادة 4 من قانون الوظيفة العمومية - الذي سبق ذكره - ومراعاة للاستثناءات الخاصة التي تبررها المصلحة العامة لأجله فإن الرخص الإدارية والمرضية تنظمها احكام المواد من 39 إلى 46 مكرر من قانون الوظيفة العمومية، تعديلاته وتنقيحاته.
32 - أنظر أحكام المادة 3 من القانون رقم 011.71 بتاريخ 12 ذي القعدة 1391 موافق 30 دجنبر 1971 (منشور بالجريدة الرسمية عدد 3087 مكرر بتاريخ 31 دجنبر 1971 م 3396)، والذي تم تغييره وتنقيحه بالقانون رقم 06.89 المعمول به من فاتح يناير 1990 (ج.ر.ع: 4026 بتاريخ 27 ديسمبر 1989 ص 1775)، والذي تم تنقيحه كذلك بالقانون رقم 19.97 بتاريخ 2 غشت 1997)

ز- الحق في الاستفادة من ضمانات التأديب في حالة مشروع المعني بالأمر لمسطرة التأديب³³، باستثناء حالة الإغفاء من مهامه³⁴ ، وحالة تعمد الإنقطاع عن عمله³⁵ ولا يستفيد من الضمانات التأديبية، من تبث في حقه انقطاع مدبر من العمل او عمل جماعي يتسم بالخروج من النظام³⁶

ن- الحق في الانتقال والإلحاق، والاستفادة من ضمانات التوقيف المؤقت، وفق المقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل³⁷.

ح- الحق في التكتل في جمعية لحماية مصالحهم المعنوية والمادية³⁸، والاستفادة من الخدمات الاجتماعية التي تسديها بعض المؤسسات مثل مؤسسة الحسن الثاني للأعمال الاجتماعية لفائدة رجال السلطة التابعين لوزارة الداخلية³⁹. وتحظى هذه المؤسسة بتفضل المغفور له جلالة الملك الحسن الثاني بموافقة السامية على إطلاق اسم جناب الشريف على المؤسسة، وإسناد رئاستها الشرفية إلى جلالة الملك محمد السادس - المنصور بالله- (الذي كان صاحب السمو الملكي ولي العهد الأمير سيدي محمد أنذاك).

ج.ر. عدد 4518 بتاريخ 18 شتنبر 1997 م (3743). المدة 3 من القانون رقم -71-011 المشار إليها أعلاه قد شملت رجال السلطة من الاستفادة من أحكامه وبالتالي فهم يخضعون لمقتضياته مع مراعاة الاستثناءات الخاصة " 33 - انظر المواد التالية: 14، 16، 25، و26 من النظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية لسنة -1963 الذي سبق ذكره، ووفق لما لحقه من تغييرات وتتميمات . .

- وانظر كذلك المقتضيات المتعلقة بالعقوبات التأديبية المقررة في الفصول: 70، 69، 68، 67، 66، 75، 74، 73، 72، 71 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية، التي تطبق على هيئة رجال السلطة (المشار إليها في المادة 16 من النظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية لسنة 1963، وتبعاً لما لحقه من تعديل وتتميم)

34 - انظر الفصل 25 (في فترته 2) والنمل 27 (تعديلاته وتتميماته) من النظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية لسنة 1963.

35 - انظر المدة 16 من ظهير 1963 (التي تحيل على قانون الوظيفة العمومية ، ولا سيما الفصل 75 مكرر).

36 - الفصل 15 (في فقرته 2) من النظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية لسنة 1963، وحسبما تم تغييره وتتميمه

37 - انظر المواد التالية: 38، 38، 37 مكرر، 38 مكرر مرتين و47 إلى 63 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي تطبق على هيئة كل السلطة في المشار إليها في المادة 17 من النظام الأساسي بمتصرفي وزارة الداخلية وراق ما لحقه من تعديلات وتتميمات).

38 - الفصل 15 (في فقرته 1) من النظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية - الذي سبق ذكره

39 - انظر مرسوم - قانون 2.80.520 بتاريخ 8 أكتوبر 1980 بإحداث مؤسسة الحسن الثاني للأعمال الاجتماعية المشار إليها أعلاه، والمصادق عليها بموجب القانون رقم 34.80 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.80.443 بتاريخ 25 دجنبر 1980، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3545 التي سبق ذكرها.

.. والجدير بالذكر ان القانون المذكور، يضم 14 فصلاً، تبين هذه الفصول مقر المؤسسة، أهدافها، تحديد مهامها، الأجهزة المسيرة لها، ولجانها الجهوية بجهات المملكة ومواردها المالية للزيادة في التفاصيل انظر الجريدة الرسمية عدد -3545 التي سبق ذكرها)

تتنوع هذه الواجبات إلى تلك التي تهم جميع رجال السلطة بغض النظر عن درجاتهم، وتلك الخاصة بدرجة العمال، والأخرى التي تهم الباشوات والقياد. وذلك كالآتي :

1. الواجبات العامة لرجال السلطة

كقاعدة عامة، يتعين على رجال السلطة في جميع الأحوال أن يخضع لسلطة الدولة ويعمل على احترامها، وينفذ كل ما يقتضيه واجب منصبه، وأن يجانب كل ما يتعارض مع هذا الواجب سواء نص المشرع صراحة على ذلك أو لم ينص.

ومن أهم تلك الواجبات سواء كانت إيجابية أو سلبية، المقتضيات القانونية ذات الصلة بمهامه، خاصة منها :

- الفصول: 14 و15 و16 و17 من الظهير الشريف رقم 1.08.038 الصادر في فاتح مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية وحسبما وقع تغييره وتتميمه.

- المواد: 10 و11 و12 و13 من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يونيو 2007 في شأن هيئة رجال السلطة، والمعدل لبعض مقتضيات الظهير رقم 1.63.038 المشار إليه أعلاه.

- أحكام الظهير الشريف رقم 1.06.18 الصادر في 15 من محرم 1427 الموافق 14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون رقم 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية⁴⁰.

- وأحكام الظهير الشريف رقم 1.57.119 الصادر في 18 من ذي الحجة 1376 وفقا 16 يونيو 1957 حول النقابات المهنية⁴¹، وحسبما وقع تغييره وتتميمه⁴².

40 - منشور بالجريدة الرسمية عدد 5397 بتاريخ 20 فبراير 2006 ص 496 :

41 - منشور بالجريدة الرسمية عدد 2340 بتاريخ 30 غشت 1957 ص 1938

42 - ولا سيما بالظهير الشريف رقم الصادر في 9 ذي القعدة 1420 الموافق 15 فبراير 2000 بتنفيذ القانون رقم 11.98 المعدل والمتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 1.57.119 بشأن النقابات المهنية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4777 بتاريخ 13 مارس 2000 ص 417 .

وعملا بمقتضيات القوانين المشار إليها أعلاه، ووفق أحكام المادة 11 من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 1 يونيو 2008، يجب على رجال السلطة على وجه الخصوص:

- عدم الإنتماء إلى حزب سياسي⁴³ أو منظمة نقابية⁴⁴.
- عدم الإنقطاع عن العمل المتفق بشأنه⁴⁵.
- القيام بمهامهم ولو خارج أوقات العمل العادية .
- التزام الانضباط والتقيّد بواجب التحفظ واحترام السر المهني ولو بعد انتهاء مهامهم،
- الإقامة بالنفوذ الترابي الذين يزاولون به مهامهم. ولأجل هذه الغاية يخول سكن وظيفي لرجال السلطة المزاولين لوظيفة أو مهمة بالإدارة المحلية أو بالإدارة المركزية، ويمكن لوزير الداخلية أن يمنح تراخيص استثنائية ومؤقتة للسكن خارج النفوذ الترابي .
- كما منعت المادة 12 من الظهير الشريف رقم 1.08.67- المذكور سالفا - على رجال السلطة، أن يمارسوا خارج مهامهم، ولو بصفة عرضية ، أي نشاط مهني مقابل أجر أو بدونه كيفما كانت طبيعته. غير أنه يمكن منح استثناءات فردية بموجب مقرر لوزير الداخلية أو السلطة المفوضة من لدنه. وذلك لضرورة التدريس أو البحث العلمي.
- ولا يشمل هذا المنع إنتاج المصنّفات الأدبية أو العلمية أو الفنية. غير انه لا يجوز لأصحابها أن يذكروا صفاتهم كرجال سلطة إلا بإذن من وزير الداخلية.
- ويخضع رجال السلطة طبقا للتشريع الجاري به العمل للتصريح الإجمالي بممتلكاتهم والجدير بالذكر أن الإخلال بالواجبات المشار إليها أعلاه، تعرض رجل السلطة المعني بالأمر إلى العقوبات التأديبية المقررة في الفصول التالية:

43 - المادة 6 من القانون رقم 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية. الذي سبق ذكره.
44 - الفصل الثاني (في فقرته 3) من الظهير الشريف رقم 11.57.119 بتاريخ 16 يوليو 1957 بشأن النقابات المهنية (ووفق ما لحقه من التعديلات وتتميمات-) والذي سبق ذكره
45 - المادة 16 من ظهير رقم 1.0867 بتاريخ 31 يوليو 2008 في شأن هيئة رجال السلطة التي تشير إلى تطبيق قانون الوظيفة السمية بهذا الشأن ، ولا سيما الفصل 75 مكرر الذي أضيف بالفصل الفريد من المرسوم الملكي بمثابة قانون رقم 710.68 بتاريخ 26 رمضان 1388 الموافق 17 دجنبر 1968، وغير بالظهير الشريف رقم 1.97.165 بتاريخ 27 ربيع الأول 1418 الموافق 2 أغسطس 1997.

73،72،71،70،69،68،67،66،74،75،75 مكرر⁴⁶ من النظام الأساسي العام

للوظيفية العمومية.

ويمكن أن يتعرض المعني بالأمر إلى تطبيق مقتضيات الفصل 76 وما يليه إلى الفصل 47 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية بإستثناء الفصل⁴⁷ 85 إذا تعلق الأمر بالحالات التالية :

- الإستقالة المقبولة بصفة قانونية
- الإعفاء؛
- العزل؛
- الإحالة على التقاعد .

وقد لا يقتصر الأمر على الجزاءات التأديبية في بعض الأنواع من المخالفات والجرائم، بل تقتضي الضرورة تطبيق الجزاءات الجنائية (الزجرية) كذلك، ودون الإخلال بقاعدة « عدم معاقبة الشخص عن الفعل الواحد مرتين» طالما أن الفعل أو أحد له طبيعة مزدوجة مثال ذلك، الإخلال بالإلتزام بالسر المهني، ومسألة الإخلال بالزامية التصريح بالممتلكات⁴⁸

2- الواجبات الخاصة بالعمال

بناء على أحكام الفصل 102 من الدستور المغربي المراجع لسنة⁴⁹ 1996 الذي جاء فيه: « يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات، ويسهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون ، لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية» .

⁴⁶ - تمت الإشارة إلى الفصول المذكورة أعلاه بموجب الفصل 15 من النظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية لسنة 1963، (وتبعاً لما لحقته من تعديلات وتتميمات)

انظر المادة 10 من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يوليو 2008 الذي سبق ذكره

⁴⁷ - تمت الإشارة إلى تطبيق الفصول المذكورة أعلاه، بموجب المادة 17 من النظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية لسنة 1963.

انظر المادة 10 من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يوليو 2008 في شأن هيئة رجال السلطة الذي سبق ذكره.

⁴⁸ - الفصل 262 مكرر من الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 20 أكتوبر 2008 بتنفيذ القانون رقم 08.07 المتمم لمجموعة القانون الجنائي لسنة 1962 (ج.ر عدد - 5679 التي سبق ذكرها. ص 4018)

⁴⁹ - وكذا الشأن بالنسبة للداستاتير المغربية السابقة

كما يتولى العمال تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات طبقاً لشروط التي يحددها القانون⁵⁰، فيما وفق مقتضيات الدستور الجديد لفتح يوليوز 2011 فإن ولاية الجهات وعمال الأقاليم والأقاليم والعمالات يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية ويعملون بإسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، ويمارسون المراقبة الإدارية. ويساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية (الفصل 145).

وتطبيقاً لأحكام الدستور، جاء الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل⁵¹، يعتبر هذا الأخير " ممثل جلالة الملك مندوب الحكومة» في العمالة أو الإقليم الذي يمارس فيه مهامه. ويقوم العمال والولاية تحت سلطة الوزراء المعينين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها (الفقرة الرابعة من الفصل 145 من دستور 2011).

وبذلك أصبحت وظيفته تكتسي أهمية خاصة في المجالين: السياسي و الإداري . وأضحى دوره يتسم بصفتين أساسيتين فهو ممثل الدولة في الإقليم الذي عمل فيه، كما أنه يعد الجهاز التنفيذي في النطاق الترابي الموكل إليه. وفي نطاق سياسة تدعيم عدم التمركز الإداري (أو اللاتركيز الإداري)، فإنه تم توسيع اختصاصات العامل بمقتضى التعديلات التي أدخلها الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.93.293 بتاريخ 6 أكتوبر 1993⁵² على ظهير 15 فبراير 1977 بحيث أوكل إلى العامل بمقتضاها تحت سلطة الوزراء المختصين مهمة تنسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العامة التي لا يتجاوز مجال عملها نطاق العمالة أو الاقليم بهدف تأمين التناسق ما بين المركزية وعدم التمركز الإداري.

⁵⁰ - الفصل 101 من الدستور المراجع لسنة 1996

⁵¹ - منشور بالجريدة الرسمية عدد 3359- التي سبق ذكرها. ص 767. ولقد عرف الظهير المشار إليه أعلاه بعض التعديلات والتصميمات نصوص قانونية خاصة.

⁵² - منشور بالجريدة الرسمية عدد 4223 بتاريخ 6 أكتوبر 1993 ص 1911.

وتبعاً لذلك، يعتبر العامل كسلطة عليا بالنسبة لرجال السلطة في إقليمه، وهو الرئيس الإداري الأعلى لسائر الموظفين حتى التابعين للسلطة المركزية وذلك في حدود معينة وهو عنصر إتصال هام بين سكان الإقليم من ناحية وبين السلطة المركزية من ناحية أخرى . كما أن من أهم اختصاصاته الضبط الإداري. وهو في ذلك يصدر القرارات التنظيمية والقرارات الفردية اللازمة لتحقيق هذه الغاية.

كما خص المشرع العامل بمجموعة من الإختصاصات في علاقته بالمجالس المحلية، وذلك وفق المقتضيات القانونية المنظمة لتلك المجالس .

ويساعد العمال كاتب عام ورئيس ديوان ، ويشرف الكاتب العام تحت سلطة العامل على أعمال مصالح العمالة أو الإقليم، وعلى الخصوص مصلحة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التي يساعده فيها رئيس مصلحة تابع لهيئة المتصرفين بوزارة الداخلية. ويتولى الكاتب العام كذلك مساعدة العامل في قيامه بمهام التنسيق العام.

وإذا ما تغيب العامل أو عاقه عائق نائب عنه الكاتب العام في سائر اختصاصاته ما لم يصدر وزير الداخلية مقررًا بخلاف ذلك⁵³

أما ولوج وظيفة الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ، رئيس ديوان العامل رئيس قسم الشؤون الاتحادية والاجتماعية بالعمالة أو الإقليم، رئيس قسم الشؤون العامة رئيس الدائرة، رئيس المقاطعة الحضرية أو القروية فيتم وفق ظهير شريف يصدر بناء على اقتراح من وزير الداخلية بنسبة 5/4 (أربعة وظائف من خمسة) من بين المتصرفين المساعدين وبنسبة وظيفة واحدة من خمس من بين الأشخاص الذين أثبتوا توفرهم على التجربة الخبرة والحنكة في تدبير الشأن العام، أو الحاصلين على بعض الشهادات ويجب ألا تقل أعمارهم من 25 سنة⁵⁴

⁵³- انظر الفصل 20 من ظهير فتح مارس 1963، السابق ذكره
⁵⁴ - الفصل 21 ظهير فاتح مارس 1963، السابق ذكره ،

وبخصوص الترقية في الرتبة إلى درجة عامل، فيتم الإعلان عنها عن طريق الإختيار وفق قرار يصدره وزير الداخلية شريطة أن تكون للعامل أقديمة سنتين على الأقل في الخدمة⁵⁵

اما إعفاء رجال السلطة من مهامهم فيتم بناءا على ظهير شريف يصدر باقتراح معلل الأسباب من وزير الداخلية، ولهذا الأخير الحق في توقيفهم مع الاحتفاظ بالمرتب أو عدمه وفي هذه الفرضية يتم إعلام صاحب الجلالة، هذا التوقيف لا يمكن ان تتعدى مدته أكثر من أربعة أشهر.

⁵⁵ - الفصل 101 من الدستور المراجع سلة 1996.

المبحث الثاني: التأطير القانوني لمؤسسة العامل

تعتبر مؤسسة العامل مؤسسة حديثة النشأة في الهياكل الإدارية للدولة المغربية، وتعتبر من بين أوائل المؤسسات التي شرع المشرع المغربي في هيكلتها وتأطيرها بالمغرب خلال فترة ما بعد الحماية وعلى هذا الأساس سنتطرق في (المطلب الأول) لتشريعات المؤطرة لمؤسسة العامل في حين سنتطرق في (المطلب الثاني) لدور مؤسسة العامل في إطار المركزية واللامركزية.

المطلب الأول: التشريعات المؤطرة للعامل

الفقرة الأولى: الظواهر المنظمة لمؤسسة العامل

إن السياق التاريخي والظروف السياسية والاجتماعية لإقامة صرح الدولة المعاصرة في المغرب كانت تفرض على الحكومة المركزية، ليس الإحتفاظ فقط بالشبكة الإدارية الترايبية الموروثة عن مرحلة الحماية مع إجراء تغيير طفيف على مسمياتها بل أكثر من تلك العمل على تعزيز دورها بما يكفل للدولة الحديثة ترسيخ تواجد المادي في تكافؤ أنحاء البلاد⁵⁶.

وهكذا فإن العامل المغربي المعاصر ظهر مع صدور ظهير 20 مارس 1956⁵⁷، (1) وسيتعزز دوره بإصدار ظهير فاتح مارس 1963 (ب).

1. محتوى ظهير 20 مارس 1956

صدر ظهير 20 مارس 1956 كمنطلق لتنظيم هيئة العمال وقد طبعه الإيجاز وتضمن هذا الظهير الشريف المتعلق بالنظام الأساسي للعمال ثمانية فصول، نص الأول منها على إحداث هيئة العامل المغربي المعاصر ظهر مع صدور ظهير 20 مارس 1956 المتعلق

⁵⁶ - إبراهيم زيتي: دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة، دار القلم الرباط أكتوبر 2000 ص:40.
⁵⁷ - يتعلق الأمر بالظهير الشريف رقم 56.046 بتاريخ شعبان 1375 الموافق ل 20 مارس 1956، بمثابة النظام الأساسي لهيئة العمل.

بالتنظيم الإقليمي⁵⁸، وقد لمع مصطلح العامل في فصله الرابع الذي نص على أن كل ناحية أو إقليم إضافة إلى عمالتي الرباط والدار البيضاء توضع تحت إشراف موظف سامي يسمى "عاملا".

وقد تضمن ظهير 20 مارس 1956 بعض الجوانب من الحياة الإدارية للعمال تاركا جوانب أخرى، حيث نص على أن العامل هو ممثل السلطة التنفيذية لجلالة الملك في الإقليم كما يشرف على أنشطة الباشوات والقواد ويراقب الإدارات المحلية...

وفي فصله الثالث يأتي هذا الظهير بأكبر الضمانات التي يمكن أن يرتاح لها العامل، وهي أن كل القرارات التي تتعلق بحياته الإدارية من تعيين وفصل وتوقيف وعزل تتخذ بظهر شريف، وحتى إجراءات التوبيخ والإنذار والتي يمكن لوزير الداخلية اتخاذها بواسطة قرار في حقه فلا بد أن يحمل هذا الإجراء إلى علم جلالة الملك في أقرب وقت⁵⁹. كما نظم هذا الظهير الوضعية التي يمكن أن يشغلها العامل حالة القيام بالوظيفة، حالة الإلحاق، وحالة التوقيف المؤقت عن العمل، وترقيته في الرتب التي يمكن أن ينتمي إليها وهذه الرتب لها صبغة ترابية حسب الأقاليم والجهات.

وفي الأخير تناول الظهير وبإختصار أيضا الحديث عن معاوني العامل وفي مقدمتهم رئيس الديوان وكاتبين. ولم يتحدث عن الكاتب العام للعمالة. وهكذا جاء الظهير الشريف بمثابة النظام الأساسي للعمال كنص إصلاحي أولي. إلا أنه ترك مجالات من دون تنظيم مثلا مقتضيات المتعلقة بالتوظيف. حيث ترك الحرية المطلقة للإدارة في إختيار من سيصلح لهذه المهمة ويمكن القول بأن المشرع تعمد ترك هذا الأمر للسلطة المكلفة بالتعيين في إطار سلطتها التقديرية لإختيار من تتوفر فيهم خصال الوطنية والتعلق بالدولة وصفات الإقدام والفعالية اللازمة للقيام بمهمة أساسية كانت تتجلى آنذاك في المحافظة على النظام والأمن

58 - الجريدة الرسمية عدد 2252 بتاريخ 23 دجنبر 1955.

59 - محمد السعدي ، مرجع سابق . ص:57

وصيانة المصالح العامة للدولة⁶⁰. ومن جهة ثانية ومن خلال دراسة مقتضيات الظهير المذكور يمكن الخروج بالملاحظات التالية⁶¹:

◀ لم ينظم الوضعية العامة لهيئة العمال بكيفية دقيقة مفصلة، بل اعتنى بالتعيين الذي نص على أنه يتم بظهير شريف ولم يشر لشروطه ولا لطريقة الترقى في الوظيفة ولا كيفية الاستفادة منها ... إلخ.

◀ الإسهام في بقاء هيئة العمال محدودة من حيث العدد ضعيفة من ناحية الكفاءة والفعالية.

◀ طبع التخلف الإداري نشاط هيئة العمال خلال المرحلة الأولى لإحداثها، نظرا لإنعدام الكفاءات ذات الجودة العالية من جهة، وعدم إعمال قنوات التواصل بين السلطة الإقليمية الأجهزة الإدارية والتقنية المختلفة، مع محدودية تلك الأجهزة بل وأنعدامها أحيانا وقلة تجربتها أو أنعدامها بالمرّة في مناطق كانت في أمس الحاجة إليها.

ولابد من الإشارة في هذا السياق إلا أنه في نفس اليوم أي 20 مارس 1956 صدر ظهير شريف ينظم هيئة القواد⁶² الذي هو الآخر تمت صياغته بنفس الإيجاز الذي طبع الظهير الخاص بهيئة العمال، وتطرق هو الآخر لنفس المواضيع التي تطرق لها هذا الأخير، من خلق لهيئة القواد، وتمثيل السلطة التنفيذية في الدوائر الترابية مع الإشارة إلى أن قرار التوقيف والتوبيخ والإنذار يمكن أن يعلن عنه وزير الداخلية شريطة حمل قرار التوقيف إلى علم جلالة الملك.

وبهذا فإن رجال السلطة خاصة هيئة العمال أصبحت تضطلع بدور فعال في مجال التأطير والتسيير والتوجيه، وهذا ما فرض ضرورة الإهتمام بها وخاصة المغرب قد دخل اللامركزية ابتداء من مطلع الستينات وإصدار الميثاق الجماعي الأول في 22 يونيو 1960. وبالتالي ضرورة إنخراط رجال السلطة في المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

⁶⁰ - إدريس البصري "رجل السلطة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس - الرباط 1972، ص70

⁶¹ - عبد العزيز أشرفي: "العامل والمفهوم الجديد للسلطة" مطبعة النجاح الجديدة، الأولى 2003، الدار البيضاء ص: 51

⁶² - يتعلق الأمر بظهير شريف رقم 1.56.049 الصادر بتاريخ 7 شعبان 1375 (20 مارس 1956) المتعلق بتحديد الظلم الأساسي للقواد.

للبلاد وإنجاح الديمقراطية المحلية. ولأجل ذلك كان لابد من التوفر على أطر تكون في مستوى المهام الملقاة على عاتقها قادرة على التسيير والملاحظة والإبداع ولن يتأتى تحقيق تلك دون استقطاب الشباب الجامعي المكون لولوج وظيفة رجل السلطة. وقد أظهرت التجارب على أن هذا الاستقطاب لن يكون إلا إذا هيئت له ضمانات ملموسة للسير العادي لحياة رجل السلطة الإدارية والاجتماعية، وإطمئنان هذا الأخير على مستقبله وعلى امتيازاته المادية والمعنوية، وهذا ما سيعسى المسؤولون في الإدارة المركزية بإصدار ظهير فاتح مارس 1963، هذا الظهير الذي سيكون موضوع (الفترة الثانية).

2. مضمون ظهير فاتح مارس 1963:

لقد تميزت الفترة ما بين 1956 و 1963 بتعدد النصوص المنظمة لجهاز السلطة المحلية والإقليمية، وبالتالي تعيد هيئات رجال السلطة، كما عانت أيضا هذه الهيئات من عدم الإستقرار في وضعيتها الإدارية أضف إلى ذلك الصعوبات التي كانت تجدها السلطة المركزية في تعيين الأطر الكافية. كل هذا دفع بالمسؤولين إلى التفكير في وسيلة للتغلب على هذه الوضعية. وكان الحل في إصدار نظام خاص أساسي لمتصرفي وزارة الداخلية، وهكذا صدر الظهير الشريف رقم 1.063.038 بتاريخ فاتح مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخاصي للمتصرفين بوزارة الداخلية⁶³. حيث أحدثت بموجبه هيئة متصرفي هذه الوزارة تضم سلكي المتصرفين والمتصرفين المساعدين ووظيفة سامية للمتصرفين الممتازين.

وكونت هذه الهيئة مجموعة إدارية يختار من بينها رجال السلطة ومن بينهم العمال حسب مسطرة معينة، ومن مميزات ظهير فاتح مارس 1963 أنه نظم في نفس الوقت الجانب الإداري لهيئة متصرفي وزارة الداخلية ونظام ممارسة السلطة بينما ظهير 20 مارس 1956 المتعلقين بهيئتي العمال والقواد لم يكونا سوى بداية تنظيم السلطة⁶⁴.

⁶³ - الجريدة الرسمية عند 2629 بتاريخ 19 شوال 1382 العوالق د 15 مارس 1963 ص 574.

⁶⁴ - محمد السعدي: مرجع سابق م: 63.

لقد طبق ظهير فاتح مارس 1963 في الحال على التعيينات الجديدة بعد صدور كما نص الظهير نفسه على أحكام خاصة بشأن إدماج رجال السلطة وأعوان الإدارة المركزية الذين كانوا يزاولوا مهامهم وقت صدوره. وهدف هذا الظهير إلى محو آثار الحقبة السابقة لصدوره. من خلال تسوية الوضعية الإدارية للعاملين في هيئات رجال السلطة بما فيهم العمال وبالإدارة المركزية للوزارة. مما يجعلهم يطمنون على مستقبلهم الإداري.

ذلك أن ظهير 20 مارس 1956 المتعلق بهيئة العمال جعل وضعية العامل هشة من الناحية الإدارية، حيث لم يكن يتمتع بأية ضمانات بخصوص حياته الإدارية. الشيء الذي لم يشجع الأطر الكفاءة الجامعية على الإنخراط في ميدان السلطة ولوجها، وتتضمن هيئة متصرفي وزارة الداخلية كما تمت الإشارة إلى ذلك سالفًا سلكيين اثنين: الأول خاص بالمتصرفين المساعدين، ووظيفة سامية خاصة بالمتصرفين الممتازين.

أما بالنسبة لسلك المتصرفين، فيرتب المتصرفون في ثلاث طبقات: الطبقة الثانية والأولى والطبقة الاستثنائية، ويعين المتصرفون بموجب قرار لوزير الداخلية، في حين يشمل سلك المتصرفين المساعدين: طبقة متمرنين وثلاث طبقات: الطبقة الأولى والثانية والطبقة الاستثنائية، ويتم تعيينهم بقرار من وزير الداخلية، من بين المرشحين البالغين أكثر من 20 سنة وأقل من 35 سنة، والحاصلين على شهادة دبلوم المدرسة الوطنية للإدارة العمومية أو المحرزين على إجازة في التعليم العالي أو شهادة جامعية تعادلها.

وبذلك فإن المشرع المغربي قد هدف بمقتضى ظهير فاتح مارس 1963 إلى توحيد هيئة متصرفي وزارة الداخلية، فلم يعد هناك إطار خاص بالعاملين بالمصالح المركزية، وإطار خاص بالعاملين بالوحدات الترابية، ومن خصائص هذه الهيئة أيضا أنه لا يمارس أفرادها تلقائيا مهمة السلطة فالتعيين لهذه المهمة هو موكول للسلطة التقديرية التي تمارسها السلطة السياسية للبلاد تضمن تواجد مجموعة من الأعوان مهياة لتحمل مسؤولية السلطة كلما تطلب الأمر ذلك.

ولقد جاء ظهير فاتح مارس 1963 بمعايير محددة تكلف بمقتضاها أصناف من الأطر بمهام السلطة وذلك على خلاف ظهيري 20 مارس 1956 الذين لم ينصا إلا على بعض

الجوانب من ممارسة هذه الأخيرة وسنحاول في هذا الإطار الوقوف على الجوانب المتعلقة بمؤسسة العامل فقط.

لقد نص الفصل 19 من ظهير فاتح مارس 1963 على طريقة التعيين في مناصب العمال على الشكل التالي: "إن التعيين في مناصب العمال يباشر بمقتضى ظهير شريف يصدر باقتراح وزير الداخلية من بين المتصرفين من الطبقة الاستثنائية والطبقة الأولى بنسبة ثلاث وظائف من خمس ومن بين الأشخاص المتوفرين على حكمة وخبرة أو المحرزين على بعض الشهادات و البالغ سنهم ثلاثين سنة على الأقل بنسبة وظيفتين من خمس".

ويستنتج من الفصل المذكور ما يلي:⁶⁵

- ◀ التعيين يتم بظهير شريف
- ◀ باقتراح من وزير الداخلية مقدم في شكل لائحة ثلاثة مرشحين
- ◀ نسبة 3/5 منصبا من بين متصرفين من الطبقة الاستثنائية والدرجة الأولى
- ◀ نسبة 2/5 منصبا من بين الأشخاص المتوفرين على تجربة أو المتوفرين على بعض الشهادات والبالغة منهم ثلاثين سنة على الأقل
- ◀ أما الترقى إلى درجة عامل فيعلن عنه بالإختيار بموجب قرار يصدره وزير الداخلية شرط أن تكون للعمال أقدمية سنتين على الأقل في الخدمة⁶⁶، وقد ساعد هذا المقتضى الأخير الجهاز التنفيذي على إسناد مهام العامل إلى عناصر قادرة على القيام بأعمال تجنيد وتنشيط قد لا تكون في استطاعة المتصرفين العاملين بوزارة الداخلية القيام بها، كما تسمح هاته العلاقة الخارجية من جهة بتوظيف أشخاص يتوفرون مسبقا على معلومات جيدة في القضايا الإدارية والسياسية والاقتصادية وتشبيب الأطر وإدماج تصورات جديدة في تدبير الشؤون الإدارية.

⁶⁵ - عبد العزيز أشرفي: مرجع سابق ص: 54

⁶⁶ - توفيق منصور: العامل من المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري المغربي، مجلة الشؤون الإدارية، العدد 11 سنة 1997، ص 62.

وفي سياق حديثنا عن وضعية مؤسسة العامل من خلال ظهير فاتح مارس 1963 فلا بد من الوقوف على الباب الثاني منه الذي تم إفراده للحديث عن اختصاصات رجال السلطة. وما يهمننا في ذلك هو الوقوف على اختصاصات العمال، حيث نص الفصل 29 منه "يمثل العمال السلطة التنفيذية بأقاليم وعمالات مملكتنا الشريفة، فهم يسهرون على تطبيق القوانين والأنظمة ومقررات وتعليمات السلطة المركزية، ويراقبون تحت سلطة الوزراء المختصين بالنشاط العام لموظفي الدولة، كما ينفذون مقررات المجالس العمالية والإقليمية، وينسقون أعمال المصالح الخارجية للوزارات ومكاتب الإستغلال والمؤسسات العمومية، ويعهد إلى العمال بالمحافظة على النظام ويشرفون بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر المقاطعات الحضرية والقروية، كما يقومون بمراقبة الجماعات المحلية ضمن حدود الإختصاصات المخولة إياهم". وللقيام بهاته المهام فلا بد له من معاونين ومساعدين وهذا ما تناوله الفصل 30 من ظهير فاتح مارس 1963 ومن أبرزهم الكاتب العام للعمالة أو الأقاليم ورئيس الديوان.

إن ظهير فاتح مارس 1963 قد وضع إطارا متكاملا لهيئة متصرفي وزارة الداخلية على العموم، حيث ضمن لأفراد هذه الهيئة الإستقرار الإداري، وإمكانية التدرج في مراتب السلطة، كما تطرق إلى حقوقهم وواجباتهم، وجعل من رجال السلطة على وجه العموم والعمال على وجه الخصوص موظفين قبل أن يكونوا رجال سلطة.

فبالرغم من صدور ظهير 20 مارس 1956 الذي يعد بمثابة القانون الأساسي للعمال والذي ينص في فصله الثاني على أن "العمال ممثلون للسلطة التنفيذية في الإقليم ويقومون بالمراقبة الإدارية والإتصال بين المصالح الخارجية لمختلف القطاعات الوزارية"، وكذلك صدور ظهير 12 شتنبر 1963 الخاص بالتنظيم الإقليمي ولاسيما الفصلين 68 و 69 منه حيث أصبح العامل بموجب هذا القانون ممثلا لسلطة الوصاية في نطاق الوصاية على أعمال المجلس، ومنفذا لقرارات مجلسي العمالة أو الإقليم وتمثيله أمام القضاء وكذا ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بسن نظام أساسي لمتصرفي وزارة الداخلية⁶⁷، الذي كرس مبدأ كون العمال هم موظفين قبل أن يكونوا رجال سلطة، فإن وضعية مؤسسة العامل ظلت متسمة

67 - المهدي بنمير: "الإدارة المركزية والمحلية...", مرجع سابق، ص: 69. 62

بعدم الوضوح وبالتالي فإن العامل لم يكن بذلك يحتل مركزا إداريا مرموقا من شأنه أن يخوله وظيفة السلطة الإدارية العليا داخل الإقليم، بل إن الأمر انحصر خلال هذه الفترة في تقوية نفوذ الباشوات داخل المدن والبلديات وذلك نظرا للدور المنوط بالباشا⁶⁸، آنذاك والمكانة الإدارية التي كان يحتلها داخل التنظيم الإداري المحلي عبر تاريخ المغرب، يضاف إلى وضعيته كآمر بالصرف لميزانية البلدية⁶⁹، مما جعل الباشا يحتل مكانة إدارية ومالية أهله لكي يكون خلال هذه الفترة أسمى من وضعية العامل داخل المجال الحضري.

لقد ترتب عن هذه الأوضاع في بعض الأحيان حدوث عدة خلافات كانت السبب المباشر في إصدار منشور للوزير الأول سنة 1964⁷⁰، يوضح العلاقة بين الباشا والعامل و ذلك تفاديا لكل خلل من شأنه أن يؤثر على السير العادي لدواليب الإدارة المحلية آنذاك، وبالتالي فإن وضعية العامل ستعزز وتتقوى بعد صدور ظهير 15 فبراير 1977 الذي جعل من العامل "الإداري الأول" على صعيد العامل أيضا قد تم تتويجها دستوريا.

2. وضعية العامل بعد صدور ظهير 15 فبراير 1977:

مواكبة للتطور الذي عرفه المغرب في ميدان اللامركزية المحلية بعد صدور ظهير 30 شتنبر 1976، ومن أجل ترسيخ سياسة لعدم التمرکز الإداري مواكبة لهذه الأخيرة، تم إيلاء مؤسسة العامل عناية خاصة وذلك بصدور ظهير شريف بمثابة القانون 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 يتعلق باختصاصات العامل⁷¹ (أ).

1. محتوى ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل⁷²

68 - الباشا كلمة ذات مصدر تركي، ولقد تم استعمالها منذ عهد السعديين (1609. 1659) وهي تعني الرئيس العسكري الذي يتوفر على قوافل عسكرية والذي يوجد مقره بضواحي القصر الملكي، وهذا ما كان سائدا على سبيل المثل بفاس ومراكش، ومنذ سنة 1912 وقع تحول في مفهوم كلمة الباشا أصبحت تعني عامل المدينة وممثل السلطان

69 - صالح المستف: "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب من المركزية إلى اللامركزية"، دبلوم الدراسات العليا القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء 1989، ص: 142-143.

70 - منشور الوزير الأول إلى السادة الوزراء والعمال بتاريخ 25 فبراير 1964، ج.ر عدد 2682 تاريخ 25 مارس 1964، ص:578.

71 - ج.ر عدد 59 بتاريخ 16 مارس 1977 ص768.

72 - تم الظهير الشريف بمثابة القانون رقم 1.57.168 بتاريخ 25 مارس 1391 (15 فبراير 1977) بالفصل 10 مكرر - القانون رقم 34.85 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.86.2 الصادر في 26 من ربيع الثاني 1407 (29 دجنبر 1986) جر عدد 3873 بتاريخ 1987.1.21 ص 67 كما تم تغييره وتتميمه بالظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.39.293 بتاريخ 19 ربيع الثاني 1414 (6 أكتوبر 1993)هر عدد 42.23 بتاريخ 6 أكتوبر 1993 ص 1911

لقد جعل ظهير 15 فبراير 1977 من العامل يحتل مركزا مرموقا داخل التنظيم الإداري المحلي، فالتغيير القانوني الذي طرأ على وضعية العامل هو ذلك الذي أتى به ظهير 15 فبراير 1977، حيث أصبح العامل بموجب الظهير ممثلا لجلالة الملك (الفصل 1) ومندوبا للحكومة في العمالة أو الإقليم الذي يمارس فيه مهامه، (الفصل 2) حيث يسهر بالتالي على تطبيق الظواهر الشريفة والقوانين والأنظمة وعلى تنفيذ قرارات وتوجيهات الحكومة في العمالة أو الإقليم.

واعتبار العامل مندوبا للحكومة، ليس مسألة آنية حديثة، حيث اعتبره ظهير 20 مارس 1956 الخاص بهيئة العمال ممثلا للسلطة التنفيذية لجلالة الملك في الإقليم، وهذه ليست خاصية يعرفها المغرب وحده بل تشمل البلدان المغاربية وفرنسا.

وأصبح العامل بذلك مكلفا بالمحافظة على النظام العام في العمالة أو الإقليم، حيث يجوز له استعمال القوة العمومية من قوات مساعدة والشرطة والإستعانة بالدرك الملكي والقوات المسلحة وذلك في إطار الشروط المنصوص عليها في القانون، كما أن سلطته قد امتدت إلى مجال الإشراف على أعمال رجال السلطة المحلية كرؤساء المقاطعات الحضرية والقروية (الباشا والقائد) (الفصل 3).

أما على الصعيد الإداري فالعامل أصبح بموجب هذا الظهير يتولى تنسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة وأعمال المؤسسات العمومية التي لا يتجاوز اختصاصها الترابي نطاق العمالة أو الإقليم⁷³، كما أصبح يتولى وظيفة المراقبة الإدارية تحت سلطة الوزراء المختصين للنشاط العام لموظفي وأعوان المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمزاولين عملهم في العمالة أو الإقليم⁷⁴.

ويسهر داخل حدود اختصاصاته الترابية على حسن تسيير المصالح العمومية وكل مؤسسة أخرى تستفيد من إعانة الدولة أو الجماعات المحلية، وبهذه الوظيفة أصبح يتوفر على سلطة الإطلاع على كل إنتقال يتعلق برؤساء المصالح الخارجية للإدارات المدنية

⁷³ - الفصل الخامس من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل كما وقع تغييره بموجب ظهير أكتوبر 1993.
⁷⁴ - محمد اهل بوبكر: "رجل السلطة في المغرب بين الهاجس الأمني والبعد التنموي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق كلية الحقوق الدار البيضاء 2003. 2002 ص 19.

التابعة للدولة ومساعدتهم المباشرين، كما أنه يوجه سنويا إلى الوزير المختص نظرة عن سلوك المصالح الخارجية ومساعدتهم المباشرين العاملين بالعمالة أو الإقليم.

وتجسد المركز المرموق للعامل داخل نطاق العمالة أو الإقليم في وظيفته التنسيقية، هذه الوظيفة الإدارية أهله لكي يشرف من الناحية الإدارية على تنمية الإقليم بما فيه الجماعات التابعة للعمالة والإقليم، وتتجلى هذه الوظيفة في تنسيق أعمال المصالح الخارجية التابعة للعمالة والإقليم، وتتجلى هذه الوظيفة في تنسيق أعمال المصالح الخارجية التابعة لمختلف الوزارات، أعمال المؤسسات العمومية التي لا يتجاوز اختصاصها الترابي نطاق العمالة والإقليم، كما أن وظيفة التنسيق الإداري المحلي هاته قد أدت إلى إحداث لجنة تقنية لديه وتحت رئاسته، تتألف من الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ومن رؤساء المصالح الخارجية للإدارات الخارجية التابعة للدولة ومديري المؤسسات العمومية، ويجوز للعامل أن يدعوا الحضور أعمال اللجنة المذكورة كل شخص من الأهلية، وتجتمع اللجنة بدعوة من العامل مرة في الشهر على الأقل.

وبالتالي ومن خلال ما سبق نلاحظ تطور في وضعية العامل ووظيفته من ممثل للسلطة التنفيذية (ظهير فاتح مارس 1963) إلى ممثل جلالة الملك (ظهير 15 فبراير 1977) وهذا ما يعكس التطور الوظيفي لمؤسسة العامل وكذا الأهمية التي تمثلها داخل التنظيم الإداري.

بعدها اجتاز مرحلة البناء والتشييد بسلام، نحل مرحلة التحديث والإصلاح حيث تم إصدار مجموعة من النصوص الرامية إلى تعزيز مسلسل الديمقراطية المحلية، وتجسد ذلك من خلال التنظيم القانوني لمؤسسة العامل والعمل على تحديثها لمواكبة المستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية⁷⁵.

فعلى المستوى القانوني تم إصدار مجموعة من النصوص في هذا المجال نذكر منها:

⁷⁵ - فردوس مقدم: "التركيز الإداري والتنمية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المسنة في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2006-2007 ص48.

• ظهير 6 أكتوبر 1993⁷⁶ المغير والمتمم لظهير 15 فبراير 1977 والذي ينص في فصله الخامس على تخويل العامل صلاحية تنسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العامة المتواجدة داخل نطاق نفوذه الترابي، وكذا مراقبة أعمالها مع إحاطة الوزراء علما بخصوص شروط تنفيذ ما يصدرونه من توجيهات وتعليمات لمصالحهم الترابية

• ظهير 6 أكتوبر 1993⁷⁷، المغير والمتمم لظهير 10 أبريل 1957 المتعلق بتفويض الإمضاء إلى العمال والذي تم بمقتضاه إحداث الفصل 1 مكرر الذي يدعم ويعزز إجراء التفويض إلى العمال.

• مرسوم 20 أكتوبر 1993⁷⁸، والمتعلق بعدم التركيز الإداري والذي حدد نطاق اختصاص كل من الإدارات المركزية والمصالح الخارجية، كما نص على إمكانية تفويض الوزراء لرؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم، وكذا نص على التصرف بإسمهم ضمن الحدود الداخلة في نطاق اختصاصهم، ومن خلال الفقرة الثالثة من مرسوم 29 أكتوبر 1993 يتضح أنه بإمكان الوزراء المكلفين بالإدارات المدنية للدولة تفويض الصلاحيات وإسناد المسؤوليات إلى العمال، من أجل ممارسة بعض الأنشطة على مستوى العمالة أو الإقليم الذي يمثلونه، كما أنه يمكن للوزراء تفويض الاعتمادات للعمال أو تعيينهم أمرين مساعدين بأداء النفقات الممولة من اعتمادات الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية⁷⁹.

وهكذا يتبين أن وضعية العامل كممثل للسلطة المركزية على النطاق المحلي والإقليمي ظلت محطة تغيير مستمر سواء على المستوى القانوني أو الدستوري.

76 - الظهير الشريف رقم 294. 93 . الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993 المغير والمتمم لظهير 15 فبراير 1977 والمتعلق باختصاصات العامل ج ر عدد: 4223 بتاريخ 26 أكتوبر 1993 ص 536.

77 - الظهير الشريف رقم 1.93.294 الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993 المتمم لظهير 10 أبريل 1957 بشأن تفويض إمضاء وزراء وكتاب الدولة إلى العمال ج ر عدد 4223 بتاريخ 6 أكتوبر 1993 ص 1912.

78 - مرسوم 2.93.625 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر 1993 بشأن اللاتركيز الإداري، ج ر عدد: 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993 ص 229.

79 - الفصل 65 من الظهير المتعلق بالمحاسبة العمومية الصادر بتاريخ 11 ابريل 1967، ج ر عدد: 2843.

لقد أخذت مؤسسة العامل الصبغة الدستورية منذ سنة 1962، وذلك من خلال الفصل 95 من دستور 1962، حيث شكل هذا الدستور حدثا بارزا في تاريخ النظام السياسي المغربي بحيث كان بمثابة حجر الزاوية لعصرنة النسق السياسي ووضع قنوات ومؤسسات دستورية تؤسس لقاعدة نظام الملكية الدستورية⁸⁰.

أصبحت الأقاليم والعمالات بموجب هذا الدستور جماعات محلية. غير أنه بالموازاة مع ذلك تمت دسترة مؤسسة العامل ومنحه المشرع الدستوري بموجب الفصل 95 من الدستور صلاحياته بتنفيذ مقررات المجالس الإقليمية، وتم تكريس نفس النهج في إطار الفصل 88 من دستور 1970، والفصل 89 من دستور 1972، ولقد جاء التعديل الدستوري لـ 1992 بمقتضيات جديدة أعادت ترتيب وظائف ومسؤوليات العمال وذلك في إطار الفصل 96 من دستور 1992، إذ تصدرت مهمة التنسيق التي يقوم بها العامل مكانة الصدارة بعدما كانت تأتي بعد مهمة تنفيذ مقررات مجالس العمالات والأقاليم في ظل الدستور السابق (فصل 89 من دستور 1972)، والملاحظ هو أن الدساتير التي عرفها المغرب ابتداء من دستور 1962 مرورا بدساتير 1970 و 1972 إلى غاية دستور 1992، قد نصت على صلاحيات العمال في تنفيذ مقررات مجالس العمالات وتنسيق أنشطة الإدارات العمومية على نطاق العمالة أو الإقليم والسهر على تطبيق القانون، إلا أن دستور 1996 قد جاء بمقتضيات جديدة بخصوص دور العامل حيث نص في فصله 102 منه على " أن العمال يمثلون الدولة في العمالات والأقاليم والجهات"⁸¹، وعمل بذلك على دسترة علاقة العمال بالمصالح العمومية العاملة على النطاق الإقليمي أو الجهوي، وتجاوز بهذا المشاكل التي كانت تنشأ بخصوص التعامل بين الجانبين، وهكذا فإذا كان ظهير 15 فبراير 1977 قد أضفى على العامل ميزة تمثيل جلاله الملك في الإقليم أو العمالة، فإن دستور 1996 قد أعطاه صفة تمثيل الدولة على النطاق

80 - عبد الرحمان مبعوث: "رجال السلطة من الإدارة السياسية إلى تدبير التنمية المندمجة"، مجلة طنحيس للقانون والاقتصاد، عدد 4 سنة 2004، ص77.

81 - فدررس مقدم: مرجع سابق من 49.

الإقليمي أو الجهوي حيث أصبح بمقتضى ذلك مسؤولاً عن تطبيق قرارات الحكومة وعن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية.

يستشف من خلال الفصل 102 لدستور 1996 أن العامل أصبح يمثل الدولة، مجسداً بذلك استقرار وديمومة الدولة وليس الحكومة التي يتعاقب أعضائها⁸²، وهذا ما أكدته دستور 2011 في فصله 145، الذي يعتبر العمال ممثلين لسلطة المركزية ويعملون باسم الحكومة ويعينون باقتراح من رئيس الحكومة، وبذلك يسلك التشريع المغربي سلوك نظيره المقارن، حيث أن العامل يمثل الدولة في كل من إسبانيا والسويد وفي فرنسا أصبح المحافظ (le préfet) كمثل للدولة يطلق عليه لقب مفوض الجمهورية (commissaire de la république) وفقاً لحكام المادة الأولى من مرسوم رقم 389 لسنة 1982 المتعلق بسلطات الجمهورية في الإقليم، كما يعد العامل في تونس ممثلاً لسلطة الدولة والحكومة تبعاً لأحكام قانون 13 يونيو 1995⁸³.

المطلب الثاني: دور مؤسسة العامل في إطار المركزية واللامركزية الإدارية

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

الفقرة الأولى: العامل في إطار المركزية

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

82 - احمد حضرائي: "مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 32-2001 ص 53.

83 - محمد السعدي: مرجع سابق، ص 171.

أولاً: مؤسسة العامل على مستوى عدم التركيز.

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

1. العامل ممثل الملك على مستوى العمالة أو الإقليم:

بالرجوع إلى الظهير الشريف بمثابة قانون الصادر في 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل ينص في فصله الأول أن العامل هو الممثل لجلالتنا الشريفة في العمالة التي يمارس فيه مهامه انسجاماً مع أحكام دستور 2011 الذي نص في الفصل 41⁸⁴ في ما مضمونه أن الملك أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية.

فالتمثيل هنا كما يرى أحد الباحثين هو تشريف يحظى به الموظف، وبالتالي يرفع مكانته في أعين المواطنين وبمقابل شرف التمثيل هذا، عليه فعلاً أن يكون ممثلاً للملك على صعيد العمالة والإقليم بكل ما تحمله الكلمة من معنى في نفس الوقت التحلي بالصفات الحميدة الأخلاقية و الدينية⁸⁵.

وفي هذا السياق وتأكيداً لهذا الدور خاطب المغفور له الحسن الثاني مجموعة من العمال تسليمهم ظهائر تعيينهم في 25 يناير 1996 بقوله " أنتم عيوننا وأنتم الممثلون الذين تمثلوننا فقط من الناحية الشكلية بل أتمنى وأرجوا من صميم القلب أن تمثلوا كذلك بوجودكم محبتي لبلدي وتعلقي بشعبي وحنوي على كل مغربي لأخذ بيد الضعيف وإنصاف المظلوم وتشجيع السائر في الطريق الصائب⁸⁶.

⁸⁴ - الفقرة الأولى من الفصل 41 من دستور 2011. ج.ر عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

⁸⁵ - عبد العزيز اشرفي، العامل والمفهوم الجديد للسلطة، مرجع سابق، ص 61.

⁸⁶ - مقتطف من خطاب ألقاه المغفور له الحسن الثاني على مجموعة من العمال تسليمهم ظهائر تعيينهم في 25 يناير 1996.

ب) العامل ممثل الحكومة داخل العمالة أو الإقليم

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

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

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

وبهذا يكون المشرع المغربي قد سلك مسلك التشريعات المقارنة وخصوصا التشريع الفرنسي الذي يمنح للوالي تمثيل الدولة باعتباره مفوضا للجمهورية⁸⁷.

هذا من جهة أما من جهة أخرى اعتبر الفصل 145 من دستور 2011 أن ولاية الجهات وعمال العمالات يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية، كما يعمل الولاية والعمال بإسم الحكومة على تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية واسترسل الفصل ذكر المهام الأخرى للولاية والعمال المتمثلة أساسا في دور مساعدة رؤساء الجماعات الترابية إضافة إلى دورهم التنفيذي لأنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية وخضوعهم لسلطة الوزراء المعنيين⁸⁸.

ج) العامل ممثل وزارة الداخلية

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

⁸⁷ - المادة 1 من المرسوم رقم 389 لسنة 1982 المتعلق ب سلطات مفوضي الجمهورية في الأقاليم الفرنسية
⁸⁸ - الفصل 145 من دستور 2011. ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق 30 يوليوز 2011

● تدير العملية الانتخابية.

تخضع العملية الانتخابية لقانون رقم 97.9 الذي وفر مجموعة من الضمانات القانونية لحسن سير العملية الانتخابية من مرحلة إعداد اللوائح إلى غاية فرز نتائج التصويت ، كما يشرف العامل على بقية مراحل العملية الانتخابية وفي هذا الإطار يتلقى ترشيحات ويتولى إعداد بطائق الناخبين⁸⁹ وأوراق التصويت وتحديد الدوائر الانتخابية وتعيين رؤساء مكاتب التصويت⁹⁰.

كما أجاز القانون الانتخابي للعامل حق الطعن في القرارات الصادرة عن مكاتب التصويت ولجان الإحصاء التابعة للعمالة واللجان الجهوية للإحصاء في ما يتعلق بالعمليات الانتخابية وإحصاء الأصوات، وإعلان نتائج الاقتراع⁹¹.

● الحفاظ على النظام العام

من المهام التقليدية والأساسية المسندة إلى العامل بموجب عدة نصوص قانونية وهذه المهمة الصعبة تهدف إلى المحافظة على النظام العام واستتباب الأمن في منطقة نفوذهم⁹².

● الإستخبار

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

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

89 - المادة 40 من قانون 97.9 متعلق بمدونة الانتخابات كما وقع تغييره وتتميمه بموجب قانون رقم 6-23 الصادر سنة 2007 .

90 - المادة 55 من قانون 97.9 متعلق بمدونة الانتخابات كما وقع تغييره وتتميمه بموجب قانون رقم 6-23 الصادر سنة 2007 .

91 - المادة 57 من قانون 97.9 متعلق بمدونة الانتخابات كما وقع تغييره وتتميمه بموجب قانون رقم 6-23 الصادر سنة 2007 .

92 - عبد العزيز أشرفي، "العامل والمفهوم الجديد للسلطة " مرجع سابق ص 70.

تأسيس الجمعيات وضبط نشاطها: يكفل قانون الحريات العامة للأفراد حق تأسيس الجمعيات ولا تتمتع الجمعية بالأهلية القانونية إلا بعد استكمال الإجراءات القانونية وتسلم مؤسسيها وصل إيداع من السلطة المحلية و يشترط المشرع من خلال ظهير 15 نونبر 1958 المعدل بواسطة قانون رقم 75.00 ألا تكون الجمعية لها هدف غير مشروع يتنافى مع القوانين و الآداب العامة أو المس بالدين الإسلامي أو بوحدة التراب الوطني أو النظام الملكي أو تدعو إلى كافة أشكال التمييز .

• تأسيس النقابات:

منح المشرع السلطة المحلية في شخص الباشا أو القائد تحت إشراف العامل صلاحية تسليم وصل إيداع عند تأسيس النقابة إلى ممثليها وفقا لأحكام الفصل الثالث من الظهير الشريف الصادر في تاريخ 16 يوليوز 1957 بشأن النقابات المهنية⁹³.

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

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

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

أ)- مرتكزات المرسوم الجديد

إذا كان المرسوم الجديد المتعلق بالميثاق الوطني للاتمرکز الإداري الذي يمنح الإدارات العمومية على مستوى الجهة والعمالة والإقليم صلاحيات التصرف في عدد من

⁹³- ظهير 1.57.110 بتاريخ 16 يوليوز 1957 بشأن النقابات المهنية ج.ر عدد 2340 بتاريخ غشت 1957 ص 1937.

الشؤون الإدارية، فإن ذلك يقوم على بناء توجيهات مالية لمواكبة ورش الجهوية المتقدمة وتوفير الشروط اللازمة لتنفيذ السياسات العمومية للدولة على الصعيد المحلي⁹⁴.

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

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

⇨ تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الإختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير المرفق العمومي.

⇨ العمل على إرساء أسس الشراكة الفعالة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الإختصاص الترابي في مختلف المجالات، ولا سيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المتقدمة.

⇨ المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها.

⇨ مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الإختصاصات الموكولة إليها، ولاسيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الإستثمارية وتمكينها من كل أشكال المساعدة اللازمة.

⇨ تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم⁹⁵.

⁹⁴ - د. عبد الرحيم العسري، " الحكومة تمنح صلاحيات واسعة لرجلات السلطة بالأقاليم والعمالات" تاريخ الاطلاع في 26 أكتوبر 2018،

الفقرة الثانية: دور مؤسسة العامل في إطار اللامركزية

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

أولاً) مؤسسة العامل سلطة تنفيذية

أ) على المستوى الإقليمي

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

وتتعلق هذه المسؤوليات أساساً بالتحضير لدورات المجلس وعقدتها والمصادقة على مقررات المجلس وتنفيذها وتذبير شؤون المجلس ومواجهة المعوقات التي تعيق سيره العادي والمنتظم و تقييم إنجازاته السنوية .

● المساهمة في التحضير لدورة المجلس.

يندرج في هذا الإطار التحضير لدورات المجلس لأعداد جدول الأعمال واستدعاء الموظفين المزاولين مهامهم بمصالح العمالة وكذا موظفي الدولة والمؤسسات العمومية لحضور أشغاله. فبخصوص إعداد جدول الأعمال فيتم بواسطة رئيس مجلس العمالة أو الإقليم الذي يبلغه الى العامل أو العامل الممتاز وذلك قبل عشرين (20) يوماً على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة وذلك حسب مقتضيات المادة 39⁹⁶ من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

⁹⁶ - المادة و3 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

كما تدرج بحكم القانون في جدول الأعمال النقاط الإضافية التي يضيفها عامل العمالة أو الإقليم⁹⁷.

● تدخل العامل أثناء انعقاد الدورة

حددت الفقرة الأولى من المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم يعقد مجلس العمالة أو الإقليم وجوبا جلساته أثناء ثلاث دورات عادية في السنة خلال أشهر يناير، ويونيو، وشتنبر⁹⁸ ولا ينبغي أن تتجاوز مدة كل دورة عادية خمسة عشر يوما متتالية، غير أنه يمكن تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار الرئيس المجلس على ألا يتعدى هذا التمديد خمس عشر (15) يوما متتالية، كما يبلغ رئيس المجلس قرار التمديد إلى عامل العمالة أو الإقليم فور اتخاذه⁹⁹.

وخلال انعقاد الدورة يحضر العامل أو من يمثله جلسات المجلس ولا يشارك في التصويت وقد أجاز المشرع للعامل تقديم الملاحظات المفيدة أو التوضيحات المتعلقة ويمكن أن يقدم بمبادرة منه أو يطلب من الرئيس أو أعضاء المجلس جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها¹⁰⁰، كما يمكن للعامل حسب مقتضيات المادة¹⁰¹ 42 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم أن يعترض على كل نقطة غير مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات العمالة أو الإقليم داخل الأجل المشار إليه في المادة 40 من نفس القانون التنظيمي المذكور.

● تنفيذ مقررات المجلس : حسب المادة 106 من القانون التنظيمي للعمالات و

الأقاليم 112.14 يمارس عامل العمالة أو الإقليم المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس و مقررات مجلس العمالة أو الإقليم¹⁰² .

97 - المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

98 - الفقرة الأولى من المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

99 - المادة 35 القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

100 - الفقرة الخامسة من المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

101 - المادة 42 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

102 - المادة 106 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الاقاليم 112.14

- تنفيذ الميزانية : يتولى رئيس المجلس تحضير الميزانية و تنفيذها إلا يجب عرضها أولاً على تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نوفمبر و تصبح الميزانية قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها حسب المادة 180 من القانون التنظيمي للعمال و الأقاليم¹⁰³.

● تدبير بعض حالات الطوارئ التي تعترض سير المجلس

حسب المادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمال و الأقاليم أن الرئيس اذا امتنع عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي وترتب على ذلك إخلال السير العادي لمصالح العمالة أو الإقليم قام عامل العمالة أو الإقليم بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به بعد انصرام أجل عشرة أيام من تاريخ توجيه الطلب، وفي حالة عدم استجابة الرئيس، يحيل عامل العمالة أو الإقليم الأمر إلى القضاء الإستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البث في وجود حالة الإمتناع ببث القضاء الاستعجالي داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الإحالة بكتابة الضبط بهذه المحكمة ويتم البث المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الإقتضاء بدون استدعاء الأطراف، وإذا أقر الحكم القضائي في حالة الإمتناع جاز للعامل الحلول محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها¹⁰⁴.

في حالة امتناع أحد نواب الرئيس عن مزاولة مهامه دون عذر مقبولة¹⁰⁵، وفي حالة تغيب العضو عن الحضور عن أشغال المجلس أو القيام بأفعال مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة¹⁰⁶.

في حالة استقالة الرئيس أو نوابه بترتيب على ذلك عدم أهليتهم الترشيح لمزاولة مهام الرئيس أو مهام نائب الرئيس خلال ما تبقى من مدة انتداب المجلس¹⁰⁷.

103 - المادة 180 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمال و الأقاليم 112.14

104 - المادة 77 من نفس القانون التنظيمي المذكور

105 - المادة 69 من نفس القانون التنظيمي المذكور

106 - المادة 65 من القانون التنظيمي المذكور.

107 - المادة 63 من القانون التنظيمي المذكور.

ب) على المستوى الجهوي:

يتبين من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14 أنه يمارس والي الجهة المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس و مقررات مجلس الجهة ".
● استدعاء المجلس الجهوي لأجل انتخاب مكتبه.

إن أول مهمة يتولى والي الجهة القيام به بعد انتخاب المكتب الجهوي هو دعوته المكتوبة لهذا الأخير لانتخاب مكتبه طبقا للشروط والكيفيات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي¹⁰⁸

وحسب مقتضيات المادة 12 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14 يسري انتخاب رئيس المجلس ونوابه في جلسة واحدة مخصصة لهذه الغاية خلال الخمسة عشر يوما الموالية للانتخاب أعضاء المجلس¹⁰⁹.

للمساهمة الوالي /العامل في تعيين الأطر السامية للمجلس

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

للمساهمة في إعداد جدول الأعمال

يعد رئيس المجلس جدول أعمال الدورات بتعاون مع أعضاء المكتب مع مراعاة أحكام المادتين 42 و 43 هذه، كما يبلغ رئيس المجلس جدول أعمال الدورة إلى والي الجهة عشرون يوما على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة¹¹⁰.

للم تدخل العامل أثناء انعقاد الدورة

108 - المادة 11 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14
109 - المادة 12 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14
110 - المادة 41 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14

منح المشرع للعامل صلاحية التدخل خلال جلسات المجلس من خلال تقديمه الملاحظات المفيدة المتعلقة بالمداولات، غير أن هذا التدخل يكون إما بمبادرة من والي الجهة أو بطلب من الرئيس أو أعضاء المجلس¹¹¹ كما لا يمكن حسب مقتضيات المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات أن لا تتجاوز مدة كل دورة عادية خمسة عشر (15) يوما متتالية غير أنه يمكن تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار الرئيس المجلس على أن لا يتعدى هذا التمديد خمسة عشر يوما متتالية

يبلغ رئيس المجلس قرار التمديد وجوبا إلى والي الجهة فور اتخاذه¹¹².

• تدخل العامل في حالة إعاقة السير العادي للمجلس

وفي حالة امتناع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي وترتب على ذلك إخلال بالسير العادي لمصالح الجهة، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طريق والي الجهة بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به¹¹³.

بعد انصرام أجل خمسة عشر 15 يوما من أيام العمل من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة الرئيس تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الإستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البث في وجود حالة الامتناع¹¹⁴ أوفي حالة رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون¹¹⁵ أو في حالة وقع توقيف أو حل مجلس الجهة أو استقالة نصف عدد أعضائه للمزاولين مهامهم على الأقل¹¹⁶ أو في حالة رغب الرئيس التخلي عن مهام رئاسة المجلس، وعليه تقديم استقالته إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ويسري أثر هذه الإستقالة بعد انصرام أجل خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ التوصل بالإستقالة¹¹⁷ أو في حالة ارتكاب عضو من أعضاء مجلس الجهة غير رئيسها أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تضر بأخلاقيات المرفق العمومي

111 - المادة 36 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14

112 - المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14

113 - المادة 79 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

114 - المادة 79 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

115 - المادة 76 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

116 - المادة 77 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

117 - المادة 63 من القانون التنظيمي المتعلقة للجهات 111.14

ومصالح للجهة قام والي الجهة عن طريق رئيس المجلس بمراسلة المعني بالأمر للإدلاء بإضافات كتابية حول الأفعال المنسوبة آلية داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل.

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

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

لا تحول إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية دون المتابعات القضائية عند الاقتضاء¹¹⁸.

ثانيا: مؤسسة العامل من الوصاية إلى المراقبة الإدارية

ألغت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015 مفهوم الوصاية وعوضته بمفهوم المراقبة الإدارية، حيث يرى بعض الباحثين أن المفهوم الأول يحمل معنى التبخيس والدونية والعلاقة العمودية نظرا لوجود اختلاف بين الوصاية في القانون الخاص وبين الوصاية الإدارية في القانون العام على اعتبار أنه لا ينسجم ولا يعبر عن المرحلة التي يسعى المغرب فيها إلى اللامركزية متطورة ومتقدمة¹¹⁹.

¹¹⁸ - المادة 67 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

¹¹⁹ - محمد الورصاني، محمد أنوبور، عرض تحت عنوان " الوالي أو العامل " ، مرجع سابق، ص 21.

ولقد عرف أحد الباحثين المراقبة الإدارية بأنها مجموع التصرفات القانونية التي يقوم بها ممثلو السلطة المركزية والتي تسمح لهم بتصحيح الوضعية القانونية غير السليمة بعد إساءة الجماعات الترابية استعمال للاختصاصات المقررة¹²⁰، كما دخل مفهوم المراقبة الإدارية إلى القانون الوطني المغربي مرة بعد صدور دستور 24 يوليوز 2011 وهو ما تم تكريسه في الفصل 145¹²¹ الذي نص في مضمونه أن الولاية والعمال يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنفيذية ومقرر لها كما يمارسون الرقابة الإدارية التنفيذية، والجدير بالذكر أن الدستور الجديد لم يعطي تعريف للمراقبة للإدارية¹²²، التي يمارسها ممثلو الدولة على الجماعات الترابية، غير أنه تم تنظيم آليات ممارسة هذه المراقبة من خلال مقتضيات تشريعية، خاصة القانون الصادر بتاريخ 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرية الجماعات الترابية فالرقابة الإدارية لا يمكن إلا من مراقبة القرارات، هذه المراقبة لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تشمل مراقبة الملائمة. فممثل الدولة يقوم بمراقبة مشروعية القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية ومطابقتها للقانون، ولا يتمتع بسلطة المصادقة كما أنه لا يمكن إلغاء القرارات أو مداوات الجماعات الترابية فكل ما تخوله هذه الألية الجديدة هو إمكانية اللجوء إلى القاضي الإداري من أجل البث في القرارات المشكوك في مشروعيتها¹²³

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

تعتبر باطله بحكم القانون المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيسه أو المتخذة خرقا للأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية

¹²⁰ - جواد عبيبي : المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية في ظل الدستور 2011 والتجربة الفرنسية ، الجريدة الإلكترونية هيسبريس تاريخ الاطلاع في 21 أكتوبر 2013 على الساعة 12.46

¹²¹ - الفصل 145 من دستور 2011

¹²² - جواد عبيبي: الجريدة الإلكترونية هيسبريس المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية في ظل الدستور 2011 والتجربة الفرنسية . مرجع سابق ص 12.

¹²³ - جواد عبيبي: الجريدة الإلكترونية هيسبريس المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية في ظل دستور 2011 والتجربة الفرنسية ، مرجع سابق ص 12.

والتنظيمية الجاري بها العمل وتبث المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت حين من قبل عامل العمالة أو الإقليم¹²⁴.

الفصل الثاني: اختصاصات مؤسسة العامل وتجليات سلطة الوصاية

يمارس العامل اختصاصات ووظائف هامة سواء على مستوى التنسيق أو الضبط أو على مستوى المراقبة

¹²⁴ - المادة 106 من القانون التنظيمي المذكور رقم 112.14

المبحث الأول: اختصاصات العامل بين التنسيق والضبط

المطلب الأول: إختصاص العامل في مجال التنسيق

الفقرة الأولى: مفهوم التنسيق وأهميته

أولاً: مفهوم التنسيق

التنسيق لغوياً يعني التنظيم حيث نجد في معجم الوسيط أن نسقه يعني نظمه وتنسيق الأشياء بمعنى التنظيم بعضها إلى بعض¹²⁵. أما في اللغات المنحدرة من اللاتينية فنجد أن لفظة coordination مشتقة من كلمة « cum » وتعني "مع" ومن لفظة ordination وتفيد التنظيم¹²⁶.

ويمارس التنسيق دوراً هاماً في تحقيق أهداف الإدارة العامة ويتوقف حسن التنسيق على إنجاز الأهداف بأعلى درجة من الفعالية. وللقائد الإداري هو الذي يقوم بمهمة التنسيق فيوزع الإختصاصات بين مرؤوسيه ويعمل على تنسيق الجهود بين جميع الأقسام، حتى يتم تحقيق الأهداف المنظمة بشكل متكامل وإذا كان التنسيق يعتبر بحق وظيفة أساسية من وظائف القادة الإداريين، فهو في الوقت نفسه وسيلة من وسائل تحقيق أهداف المنظمة يعرفه "أندريه ديليون" التنسيق بأنه يعني تنظيم علاقات ملائمة بين العديد من الوحدات الإدارية بمعنى تحقيق الإنسجام بين العديد من المراكز القرار¹²⁷.

ب- أهمية التنسيق.

يعتبر التنسيق وظيفة لكل المراحل¹²⁸، وتزداد حيويته خاصة مع التداخل المستمر للسلطات الوزارية داخل نفس الأنشطة، مما يفترض تأمين تناسل تدخلات الدولة عبر

¹²⁵ - المعجم الوسيط لمعجم اللغة العربية - القاهرة الجزء الثاني 1979..

¹²⁶ - ايمان الداودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، مرجع سابق ص 70. ايمان الداودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق 70

¹²⁷ - DELION (A); « les problèmes ADMINISTRATIFS de la coordination en matière de développement économique -et social », I.I.S.A Bruxelles 1969, P5

¹²⁸ - ايمان الداودي الوالي و العامل والتنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق 69:

DE BAEQUE (F); l'administration centrale de la France ARAMAND COLIN.1979 p221

مختلف البنيات في وقت تزايد فيه هاجس الدولة إلى ضبط التدبير العام بالحفاظ على التكامل والتقارب في أنشطتها والتي تزداد تخصصا أكثر فأكثر. وتعتبر الإدارة المغربية في مجموعها هرما من المنظمات الشكلية بحيث أنها مجموع من وزارات مجزأة ومديريات مستقلة ومنافسة، وأوصال مقطعة ولا يمكن للإدارة أن تكون نوعا من مجموعة متألفة ولا مجموعة متباينة من الوحدات التي تتصرف كل واحدة منها في اتجاهها، من هنا تبرز لنا الحاجة إلى التنسيق في كل شيء بين الوزارات وكذلك بين التوابع المجزأة للدولة ثم بين الجماعات الترابية¹²⁹، وتتجلى أهمية التنسيق كذلك في كونه يحصر مختلف الأنشطة الإدارية.

فهو يمارس للتوفيق بين الجهود البشرية داخل الإدارة الواحدة، كما أنه يمارس للتوفيق بين أعمال الإدارات في نفس المستوى أو في مستوى مغاير، بحيث يهدف في نهاية المطاف الوصول إلى توافق قرارات مختلف السلطات الإدارية، ففي ظل غياب تنسيق فتشتت الجهود وتهدر الطاقات وتزداد التكلفة وتتعارض الأهداف ويضعف الكثير من القرارات. وتكمن أهميته كذلك حين يتعلق الأمر بالدراسات أو المشاورات أو التقرير أو المراقبة أو التنفيذ العلمي لهذه البرامج.¹³⁰

غير أن تحقيق هذه المهام يتوقف على توفر الإنسجام بين مختلف السلطات الإدارية¹³¹.

الفقرة الثانية: التنسيق في الدستور المغربي

لقد كان دستور 14 دجنبر 1962 سباقا للتصحيح على مهمة التنسيق المعهود بها للعامل إذا نص في فصله 95 على أن العمال "...ينسقون نشاط الإدارات..." لكن من غير أي توضيح ليعقبه بعد ذلك ظهير فاتح مارس 1963 المعترف بمثابة النظام الخصوصي لمتصرفي وزارة الداخلية والذي أشار في فصله 24 إلى مسألة التنسيق بين أعمال المصالح

¹²⁹ - محمد اليعكوبي، التناقضات الكبرى لتطور الإدارة المغربية: تأهيل الإدارة للعامة، مطبعة المعارف الجديدة، ص 200.

¹³⁰ - إيمان الداودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق ص 70:

DELION (A); précité. P.8

¹³¹ - صالح المستف "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب من المركزية إلى اللامركزية" دكتوراه السلك الثالث 1989 مطبعة الدار البيضاء ص 197.

الخارجية ومكاتب الإستغلال والمؤسسات العمومية الأخرى دون أن يحدد كيفية القيام بهذه المهمة.

وقد حاول المشرع تجاوز هذا الفراغ من خلال ظهير 12 شتنبر 1963 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم وهيأتها إذ نص الفصل 41 منه على أنه "... يمكن لمساعدة اللجان بمجرد طلب من الرئيس بوجه إلى العامل...". كما أن الفصل 44 من نفس الظهير نص على أنه "يمكن للمجالس بطلب من العامل الإستماع إلى رؤساء المصالح الخارجية أثناء جلسة عمومية أو سرية عندما يتعلق الأمر بمسألة راجعة لإختصاصهم" غير أنه تبين من خلال مضمون الفصلين أن المشرع لم يلامس سوى التعاون الذي يمكن أن يتم بين هذه المصالح والمجالس الإقليمية وليس التنسيق العملي بين المصالح الخارجية، وبذلك ظل الفراغ القانوني بخصوص هذه المسألة وهو ما حاول الوزير الأول معالجته من خلال منشوره الصادر في 25 فبراير 1964 والموجه إلى السادة الوزراء والعمال والذي اعتبر بمثابة "ميثاق لتعاون" بين مختلف المصالح التقنية ومكاتب الإستثمار والسلطات الإقليمية¹³².

وإذا كان ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق بإختصاصات العمال يعتبر أول نص قانوني منظم لعملية التنسيق المخولة للعامل، حيث مكنه من جملة من الوسائل القانونية المسهلة للقيام بهذه الوظيفة، فإن المراجعة الدستورية لسنة 1992 شكلت محطة أساسية لبلورة سلطات التنسيق مع تعديل مقتضيات ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق بإختصاصات العمال بمقتضى ظهير 6 أكتوبر 1993¹³³ وخصوصا الفصلين الخامس والثامن المتعلقان بسلطة التنسيق المخولة للعامل وكذا ظهير 10 أكتوبر 1957 بشأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة إلى العمال بمقتضى ظهير صادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993 حيث ثم إحداث الفصل 1 مكرر الذي يدعم إجراء التفويض إلى العمال كما تعبر الرسالة الموجهة إلى وزير الدولة في الداخلية بتاريخ 19 نونبر 1993 تأكيدا للدور الهام الذي يجب أن يلعبه العامل في التنسيق. إذ جاء فيها "وتفاديا لكل تضارب سيبقى العامل بصفته ممثلا في العمالة أو الإقليم المنسق لمجموع نشاطات المصالح الإدارية الموجودة بعمالته أو إقليمه".

¹³² - ادريس البصري رجل السلطة، مرجع سابق ص20.

¹³³ - ظهير الشريف رقم 1.93.293 الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993 المغير والمتم لظهير 15 فبراير 1977 المتعلق بإختصاصات العامل

مع التعديل الدستوري لسنة 1996 انتقلت مهمة العامل من التنسيق إلى التدبير ليعود بعد ذلك دستور 2011 إلى مفهوم التنسيق بدل التدبير¹³⁴.

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

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

المطلب الثاني: اختصاصات العامل في مجال الضبط الإداري

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

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

إذا كان الدستور المغربي قد خول لرئيس الحكومة ممارسة السلطة التنظيمية العامة بمقتضى الفصل 90 الذي ينص على ما يلي " يمارس رئس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطة إلى الوزراء "135.

فإن النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم الإداري المحلي قد أناطت بالعامل مهمة ممارسة الضبط الإداري المحلي سواء على مستوى العمالة أو الإقليم أو على مستوى الجهة

¹³⁴ ايمان الداودي الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب مرجع سابق ص72:

EL YAAGOUBI (M), « déconcentration et décentralisation au MAROC », in réflexions sur la démocratie locale in -primeriez EL MAARIFA LJADIDA, 2007 p2

¹³⁵ - الفصل 90 من دستور 2011.

عندما يكون على رأس العمالة أو الإقليم مركز الجهة وذلك بمقتضى الفصل الثالث من ظهير 15 فبراير 1977¹³⁶ الذي ينص ما يلي " يكلف العامل بالمحافظة على النظام في العمالة أو الإقليم، ويجوز له استعمال القوات المساعدة وقوات الشرطة، والاستعانة بالدراك الملكي والقوات المسلحة الملكية طبق الشروط المحددة في القانون".

وتبقى مؤسسة العامل بإعتباره صلة وصل بين العاصمة والمجال المحلي حيث تنحصر مهمته بالأساس في التنسيق والتنشيط والمراقبة¹³⁷، إضافة الى الإختصاصات المنوطة به في ميثاق اللاتمرکز الإداري الجديد الذي كرس دور مؤسسة العامل سواء في علاقته بالإدارة المركزية من جهة أو بالمصالح اللامركزية للدولة¹³⁸.

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

يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية. يعمل الولاية والعمال باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية.

يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات و البرامج التنموية. يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها.¹³⁹

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

¹³⁶ - الفصل 3 من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل
¹³⁷ - عبد الفتاح الدحوي "مؤسسة العامل ونظام الحكامة المحلية رسالة لنيل دبلوم الماستر للدراسات العليا المعقدة، جامعة الحسن الأول، سطات 2006-2007 ص 52.
¹³⁸ - من مرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الأول 1440 الموافق 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.
¹³⁹ - الفصل 145 من دستور 2011

ويشترط في ممارسة هذا النوع من الشرطة أولاً أن لا يكون الأمر قد رفع إلى السلطة القضائية أما إذا رفع فيجب ألا يكون على علم بذلك وثانياً ألا يتجاوز ممارسته لهذا الإختصاص أكثر من ثلاث أيام يوجه في نهايتها لوكيل الملك كلا من الوثائق المحجوزة والأشخاص المعتقلين.¹⁴⁰

الفقرة الثانية: السلطة المختصة على صعيد الجماعة وإشكالية تداخل الإختصاص في ميدان الشرطة

الادارية العامة

بقي اختصاص ممارسة الضبط الإداري موزعا بين ممثل السكان (رئيس المجلس الجماعي وممثل الإدارة المركزية عمال العمالات والأقاليم أو من ينوب عنهم). فعلى غرار ظهير 30 شتنبر 1976¹⁴¹ والقانون رقم 78.00¹⁴² المعدل بالقانون رقم 17.08¹⁴³، حافظ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات¹⁴⁴ على ازدواجية الإختصاص فيما يخص ممارسة الضبط الإداري الجماعي.

فمقتضيات ظهير 1976 قد دعمت السلطات اللامركزية بتحويلها صلاحيات ممارسة الشرطة الإدارية الجماعية، وهذا ما يستتشف من مقتضيات الفصل الرابع والأربعين والذي جاء فيه بصريح العبارة: إن السلطات المخولة للباشوات والقواد في ميدان الشرطة الادارية الجماعية تنقل إلى رؤساء المجالس الجماعية ويمارس الرؤساء تحت مراقبة الإدارة العليا سلطتهم في الشرطة الإدارية عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تذاوير شرطة فردية في الأمر أو المنع أو الإذن، وإلى هذا الحد تبدو الأمور واضحة، فهذه الفقرة الأخيرة تؤكد صلاحية رؤساء المجالس الجماعية في ممارسة الشرطة الإدارية إلا أن الفقرة الأخيرة

¹⁴⁰ - الفصل 33 من قانون المسطرية المدنية

¹⁴¹ - الظهير الشريف رقم 1.76.583 بتاريخ 30 شتنبر 1976.

¹⁴² - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 32 أكتوبر 2002. ج. عدد 5058 بتاريخ 21 نوفمبر 2002، ص

130

¹⁴³ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.8.153 بتاريخ 18 فبراير 2009. ج. عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009 ص 536.

¹⁴⁴ - القانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدده 638 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ص 6660 وما يليها.

من نفس الفصل تضيف "أما السلطة المحلية التي تمثل السلطة المركزية في دائرة نفوذ الجماعة، فيبقى معهودا إليها بمهمة ضابط الشرطة القضائية، وتبقى مختصة بالمحافظة على النظام والأمن العموميين بتراب الجماعة".

فإذا كانت النصوص السابقة والفقرة الأولى من الفصل الرابع والأربعين، تنيط برؤساء المجالس الجماعية صلاحية ممارسة الشرطة الإدارية العامة والساهرة على النظام العام، بمدلولاته الثلاثة (الأمن، والصحة، السكنية) فإن الفقرة الثالثة من نفس الفصل تحتفظ للسلطات المحلية بالسهر على النظام العام والأمن العمومي، وتبعاً لذلك فإن ممثلي السلطات المركزية يظلون يتقاسمون مع ممثلي السلطات اللامركزية الحفاظ على النظام أي ممارسة نفس المهام من طرف أجهزة مختلفة¹⁴⁵ الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الاختصاص).

وقد حدد القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات لائحة مفصلة من الصلاحيات والإختصاصات المسندة لرئيس المجلس الجماعي¹⁴⁶، وعلى غرار ما هو عليه الأمر بالنسبة للسلطة الإدارية المحلية، سعياً منه لوضع حد لتداخل في الاختصاص بين الجهتين في هذه المسألة

لكن إذا كانت المجالات التي يتدخل فيها عمال العمالات والأقاليم أو من ينوب عنهم محددة على سبيل الحصر (لأنها جاءت بصيغة الاستثناء من القاعدة)، فإن ميادين تدخل رئيس المجلس الجماعي جاءت على سبيل المثال مادام الأمر هو القاعدة وبالنظر أيضاً للصيغة على "الخصوص" الواردة في المادة المذكورة ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور والسكنية والمحافظة على الصحة العمومية، يتولى رئيس المجلس تلقائياً العمل على تنفيذها وذلك على نفقة المعنيين بإنجازها أو الذين أخلوا بذلك¹⁴⁷، كما يجوز له أن يطلب عند الاقتضاء، من عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله

¹⁴⁵ - احمد حضرائي ، محاضرات في مادة الجماعات الترابية (الجزء الأول)، مطبعة سجلماسة، مكناس، 2017/2018 ، ص 26

¹⁴⁶ - راجع المادتين 100 و 101 من القانون التنظيمي رقم 113.14

¹⁴⁷ - المادة 107 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

العمل على استخدام القوة العمومية طبقا للتشريع المعمول به قصد ضمان احترام هذه القرارات¹⁴⁸.

وفي إطار مهام المراقبة الإدارية، التي أصبح عامل العمالة أو الإقليم يمارسها على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة تطبيقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور، يتعين تبليغ نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى خمسة عشر يوما من يوم العمل الموالية لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة وذلك مقابل وصل وتبلغ وجوبا نسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى خمسة أيام من تسليمها إلى المعني بها¹⁴⁹.

كما تجدر الإشارة أن عامل عمالة الرباط أو من ينوب عنه ، يمارس داخل مجال ترابي يحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية صلاحيات رئيس مجلس جماعة الرباط في مجال تنظيم السير و الجولان و الوقوق بالطرق العمومية و المحافظة على سلامة المرور بها وتنظيم الأنشطة التجارية و الصناعية و الحرفية غير المنظمة و مراقبتها و رخص الإحتلال المؤقت للملك العمومي بدون إقامة بناء .

وعلى الرغم من تدخل المشرع لتوزيع مجال تدخل السلطات المختصة بممارسة الضبط الإداري على مستوى الحضرية بين السلطات الوطنية و السلطات المحلية ، فإن ذلك لا يمنع من وجود حالات لتداخل الإختصاص و بصفة عامة تخضع هذه العمليات لتلات مبادئ وهي :

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

¹⁴⁸ - المادة 108 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات
¹⁴⁹ - المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

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

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

المبحث الثاني: تمظهرات المراقبة الإدارية الممارسة على المجالس الجماعية

في إطار نظام لا مركزي ودولة الموحدة لا يمكن تصور وجود "دول داخل الدولة" بمعنى أن مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية لا يمنحها حرية الحكم، بل "حرية في التدبير"، فقط وفق ضوابط معينة وضمن الصلاحيات المحددة لها. وتخضع في ذلك للمتابعة من المركز من خلال ممثليه محليا¹⁵⁰، وفي هذا السياق تبنى المشرع المغربي في القانون التنظيمي الخاص بالجماعات مفهوم المراقبة الإدارية، ولكنه لم يعرفها وترك أمر تعريفها للفقهاء، ويمكن تعريفها بتلك الرقابة المتعددة الأشكال التي تمارسها الدولة على الهيئات المحلية، وذلك بهدف منعها من الانحراف، وتحقيق الهدف الذي وجدت من أجله.

¹⁵⁰ -Tarik Zair le principe de libre administration des (1) collectivités territoriales, REMALD, Numéro, 107,

والمراقبة الإدارية تنقسم إلى المراقبة على المشروعية والمراقبة على الملائمة لكن القانون التنظيمي الخاص بالجماعات ألغى مراقبة الملائمة واحتفظ بالمراقبة على المشروعية.

والهدف من هذه المراقبة هو الحيلولة دون خروج المجالس الجماعية كما هو منصوص عليه في نظامها القانوني، حيث أنه بالرغم من استقلال الجماعات الترابية إداريا وماليا، فإن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل نسبيا، والمراقبة الإدارية تمارس على الأشخاص (المطلب الأول)، وعلى أعمالها وعلى ميزانيتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة على الأشخاص

إن المشرع المغربي من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113.14 الذي يعطي للمجلس الجماعي مجموعة من السلطات إلا أنه وبالمقابل حول المشرع السلطة المركزية وممثليها ممارسة المراقبة الإدارية على المنتخبين بالمجلس الجماعي.

سوف نتناول هذه المراقبة الإدارية على الأشخاص من خلال فقرتين: المراقبة على المنتخبين بصفة فردية (فقرة أولى)، والمراقبة على المنتخبين بصفتهم الجماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المراقبة الإدارية على الرئيس والأعضاء منفردين

لقد منح القانون التنظيمي الجديد الخاص بالجماعات الترابية للمحكمة الإدارية بالإضافة إلى كل من عامل العمالة أو الاقليم أو من ينوب عنه صلاحية ممارسة المراقبة على أعضاء المجلس الجماعي (أولا) وعلى رئيس المجلس الجماعي (ثانيا).

أولا : المراقبة الإدارية على أعضاء المجلس الجماعي

إن من بين المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي للجماعات تأكيده بخلاف ما كان عليه العمل في ظل القانون السابق على اختصاص القضاء وحده بعزل أعضاء مجالس الجماعات، وذلك بطلب من العامل أو من ينوب عنه، وبمقرر من المجلس في حالة إمتناع

أحد المستشارين بدون عذر القيام بإحدى المهام المنوطة به حيث يمكن اللجوء إلى المحكمة الإدارية لطلب عزل عضو المجلس من العضوية¹⁵¹.

ويتعلق الأمر هنا بالاستقالة الاختيارية، وبالإقالة عن طريق التجريد، وأخيرا العزل.

1 - الإستقالة الإختيارية

ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أنه إذا رغب أعضاء مجلس جماعي التخلي عن مهامهم، وجب عليهم تقديم استقالتهم من مهامهم إلى رئيس المجلس الجماعي الذي بدوره يخبر بذلك فوراً كتابة العامل أو من ينوب عنه، وتعتبر هذه الإستقالة نهائية بعد انصرام أجل 15 يوماً ابتداء من تاريخ التوصل بالاستقالة¹⁵²، ويمكن في هذه الحالة للسلطات المختصة رفض هذه الاستقالة إذا تبين أنها قد تمس بالسير العادي للمجلس الجماعي وهذا قد يشكل نوعاً من المراقبة الغير مباشرة التي يمكن أن تثار على أعضاء هذا المجلس.

2- تجريد الأعضاء من صفة عضو بالمجلس الجماعي

يمكن تجريد أحد أعضاء المجلس الجماعي من عضوية وذلك طبقاً للمادة 20 من القانون التنظيمي رقم 29.11¹⁵³، المتعلق بالأحزاب السياسية والذي ينص على أنه يجرد كل عضو تخلى عن انتمائه السياسي من عضوية المجلس الجماعي.

ويلاحظ من خلال هذه المقننات أن المشرع المغربي أراد تقنين وتأطير العمل السياسي من خلال تجريد كل عضو من عضويته بالمجلس عن التخلي عن إنتمائه الحزبي، بالإضافة إلى تقوية دور القضاء الإداري من خلال إعطائه وحده إمكانية تجريد أي عضو تخلى عن انتمائه.

3 - العزل

151 - عبد الرحيم حبيزة، المختصر في التنظيم الإداري المغربي، ص 199، طبعة 2018.

152 - المادة 60 من القانون التنظيمي للجماعات.

153 - القانون التنظيمي رقم 29.11 الخاص بالأحزاب السياسية

من بين المستجدات الجديدة كما سبق الذكر أن القضاء وحده من له صلاحيات العزل، في حالة ارتكاب العضو في المجلس الجماعي لأفعال مخالفة للقانون التنظيمي كأن يقوم بتجاوز المهام المنوطة به أو يوقع على الوثائق الإدارية أو يتدخل في تدبير مصالح الجماعة¹⁵⁴

بحيث يلجأ العامل إلى حالة طلب عزل العضو إلى المحكمة الإدارية التي تنظر في مدى إمكانية توقيع جزاء العزل من عدمه¹⁵⁵، ويتم الحكم بالعزل في الحالات التالية:

1- حالة ارتكاب عضو من أعضاء المجلس الجماعة غير رئيسها أفعالاً تخل بأخلاقيات المرفق العمومي، حيث يرأس العامل أو من ينوب عنه المعني بالأمر عن طريق رئيس المجلس للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل آجال لا يتعدى 10 أيام من تاريخ التوصل.

2- حالة تنازع المصالح حيث يمنع على كل عضو من أعضاء المجلس بأن يربط مصالحه خاصة مع الجماعة أو مع مجموعات الجماعات التي يكون عضواً فيها أو مع الهيئات أو مع المؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية التابعة لها أو أن يبرم معها أعمالاً أو عقود للكراء أو الإقضاء أو التبادل أو كل معاملة أخرى تهم أملاك الجماعة، أو يبرم معها صفقات الأشغال لو التوريدات أو الخدمات، أو عقود الامتياز أو الوكالة أو أي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجماعة، أو يمارس بصفة عامل كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح سواء كان ذلك بصفته مساهماً، أو وكيلاً عن غيره أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروعهم وتطبق نفس الأحكام على عقود الشركات وتمويل مشاريع الجمعيات التي هو عضو فيها¹⁵⁶، وتعتبر حالة تنازع المصالح الأكثر شيوعاً وسوف نذكر بعض الأحكام التي تبرهن عليها بحيث أصدرت المحكمة الإدارية بمكناس حكم بعزل عضو جماعي بمجلس جماعة تولال بناء على قاعدة إستفادة من كراء مرفق تابع للجماعة أثر على العضوية بالمجلس الجماعي وأن استفادة العضو الجماعي من كراء ملك الجماعة يجعله في وضعية

¹⁵⁴ - المدة 66 من القانون التنظيمي رقم 113.14 الخاص بالجماعات.

¹⁵⁵ - المدة 630 من القانون التنظيمي رقم 113.14

¹⁵⁶ - القانون 65 من القانون التنظيمي رقم 113.14

الممارس لنشاط من شأنها أن تؤدي إلى تنازع مصالحه مع مصالح الجماعة وهو ما يتنافى والحكامة والحياد المطلوب في إدارة المرفق الجماعي. وأصدرت حكم بعزل العضو من عضوية المجلس¹⁵⁷.

3- حالة ثبوت مسؤولية كل عضو في التسريبات المختلفة بالمنافسة النزيهة أو استغلال النفوذ والإمتياز أو ارتكابه مخالفة ذات طابع مالي تلحق ضررا بمصالح الجماعة.

4- حالة الإخلال بالمقتضيات التي تمنع على كل عضو من أعضاء المجلس بإستثناء الرئيس ونوابه أن يمارس خارج دورة التداول داخل المجلس أو اللجان المهام الإدارية أو يدير أو يتدخل في مصالح الجماعة¹⁵⁸.

ثانيا : المراقبة على رئيس المجلس الجماعي

تمارس السلطة المركزية هذه الرقابة بصورة متميزة على رئيس المجلس وعلى أعماله وأيضا على مساعديه في بعض الحالات وقد حدد القانون التنظيمي الخاص بالجماعات هذه الحالات من خلال مواده، فما هي الحالات التي يخضع فيها رئيس المجلس للرقابة؟

أ- الحالة الأولى: عند امتناع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى احكام القانون التنظيمي الخاص بالجماعات 113.14 ويترتب على ذلك الإخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة، قام عامل العمالة أو الإقليم بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به.¹⁵⁹

¹⁵⁷ - انظر حكم المحكمة الإدارية بمكناس الملف رقم 17/7110/80 حكم رقم 17/7110/339 بتاريخ 2017/05/31

¹⁵⁸ - المادة 666 من القانون التنظيمي رقم 113.14

¹⁵⁹ - المادة 760 من القانون التنظيمي 113.14

وبعد انصرام أجل 7 أيام من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة الرئيس يحيل عامل العمالة أو الإقليم الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت في وجود حالة امتناع¹⁶⁰.

ولقد حدد القانون التنظيمي أجل البت وذلك خلال 48 ساعة من تاريخ تسجيل الطلب بكتابة الضبط ويتم البت بواسطة حكم نهائي وعند الإقتضاء دون استدعاء الأطراف.

لأن الهاجس من وراء هذه السرعة هو الحيلولة دون عرقلة حسن سير المجلس الجماعي بمجرد أن الرئيس امتنع عن القيام بالمهام المنوطة به. وقد منحت المادة 76 من القانون التنظيمي للعامل إمكانية حله محل الرئيس.

ب - الحالة الثانية: إذا ارتكب رئيس المجلس الجماعي أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل قام عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بمراسلته قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام من تاريخ التوصل¹⁶¹.

وتعتبر مراسلة العامل أو من ينوب عنه لرئيس المجلس من بين الضمانات المعطاة لرؤساء المجالس الجماعية، وذلك من أجل تقديم توضيحاته وتبريراته حول الأعمال المنسوبة إليه وذلك من أجل الحيلولة دون التعسف في استعمال حق الإحالة إلى المحكمة، لأنه بمجرد الإحالة يتوقف أداء المهام المنوطة به إلى أجل البت في قضيته أمام المحكمة الإدارية كما أن الإحالة إلى المحكمة تعتبر أيضا ضمانا عكس ما كان عليه في السابق حيث كان يمكن العزل دون إمكانية اللجوء إلى المحكمة¹⁶².

نستشف من كل ما سبق ومن خلال القانون التنظيمي 113.14 أنه قيد سلطة العامل وذلك بإعطائه فقط الصلاحية في الإحالة إلى المحكمة الإدارية وحدها هذه الإمكانية، ومن هنا يتضح أن المشرع المغربي منح القضاء هذه الصلاحية وباعتبار القضاء سلطة مستقلة

160 - نفس المادة أعلاه

161 - المادة 64 من القانون التنظيمي 113.14

162 - محمد باهي، مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة منشورات المغربية للإدارة المحلية والتنمية، شتنبر 2015، عدد 124.

وبالتالي سيحكم بمنطق العدل والإنصاف هذا بالنسبة للمراقبة الإدارية الممارسة على الرئيس وأعضاء المجلس الجماعي (المراقبة على الأشخاص بصفة منفردة) فماذا عن الرقابة على المجلس الجماعي ككل (بصفة جماعية)؟.

الفقرة الثانية: المراقبة الإدارية على مجلس الجماعي ككل

تتكون الوحدات المحلية المنتخبة علاوة على المكاتب التي تشمل الرؤساء، ونوابهم من المستشارين بتغيير عددهم حسب الكثافة للجماعات الترابية يشكلون مجتمعين مجالس الجماعات الترابية، بحيث أنهم مطالبين جميعا بالمساهمة في تذكير شؤونهم المحلية والرفع من مستوى التنموي للتنمية المحلية والعمل على نجاعتها، إن المراقبة الإدارية على المنتخبين الجماعية لضبط المنتمين إلى الجماعات بشكل جماعي والسعي للحفاظ على صحة وسلامة تصرفاتهم سواء تصرفوا مجتمعين في أي جهاز أو هيئة جماعية مكتبا كان أو لجنة أو غيره¹⁶³. وأمام هذه المهام المنوطة بالمجلس الجماعي ككل، فإن تهاون أو تقاعس المجلس الجماعي عن أداء واجباته أو وقوعه في إحدى الحالات التي تجعله عاجزا عن القيام بتلك الواجبات من أخطر النتائج والوضعيات التي يمكن أن تهدد المصالح العامة للسكان وذلك بخلاف تهاون الأعضاء بصفتهم الفردية.

وتتجلى هذه المراقبة في مجموعة من الإجراءات الزجرية التي تتحد ضده إذ أخل بواجباته اتجاه الجماعة بحيث أجاز القانون التنظيمي 113.14 للعامل اللجوء إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس، ويعتبر حل المجلس الجماعي عقوبة تمس جميع أعضاء المجلس وتنتهي انتدابهم بصفة جماعية¹⁶⁴، وحالات الحل هي كالتالي:

1 - الحالة التي تكون فيها مصالح الجماعة مهددة لأسباب تمس بحسن سير مجالسها، حيث جاز لعامل العمالة أو الاقليم إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس¹⁶⁵.

¹⁶³ - عماد ابركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات السلامة منشورات مجلة العلوم القانونية سلسلة البحث الأكاديمي، عدد 13..

¹⁶⁴ - منية بنلمليح، التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 113، ص 1162، 2016.

¹⁶⁵ المدة 72 من القانون التنظيمي 113.14

2 - الحالة التي يرفض فيها المجلس القيام بالأعمال المنوطة به أو رفض التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو تدبير المرافق العمومية التابعة للجماعة، جاز العامل إنذاره بالقيام بمهامه، وإذا استمر الإخلال بعد مرور شهر من تاريخ توجيه الإنذار، أمكن للعامل اقتراح توقيفه لمدة ثلاثة أشهر بقرار معلل يتخذ من طرف السلطة الداخلية، أو إحالة الأمر على المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس¹⁶⁶.

3 - حالة توقيف أو حل المجلس الجماعي أو إستقالة نصف أعضائه المزاولين لمهامهم على الأقل، أو إذا تعذر تأليف مجلس وجب تعيين لجنة خاصة للقيام بمهام المجلس تنتهي مهامها بحكم القانون بمجرد تأليف المجلس الجماعي من جديد.

المطلب الثاني: المراقبة الإدارية على مقررات وأعمال المجلس الجماعي

لقد نص الفصل 145 من الدستور المغربي لسنة 2011 على ما يلي:
يعمل الولاية والعمال بإسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية.
وتهدف هذه المراقبة إلى السهر على تطبيق المجلس للأنظمة الجاري بها العمل وضمان حماية الصالح العام وتأمين دعم ومساعدة الإدارة، وقد عرف موضوع المراقبة الإدارية على الجماعات تعديلات مهمة في اتجاه التخفيف من هذه المراقبة المسبقة بتقليص المجالات الخاضعة للتأشيرة المسبقة وقصر آجال المصادقة، بالإضافة إلى تدخل القضاء الإداري في مجال مراقبة شرعية مقررات المجالس الجماعية وقرارات رؤسائها ووسائل المنازعات القضائية لهذه الجماعات¹⁶⁷

¹⁶⁶ - المدة 73 من القانون التنظيمي 113.14

¹⁶⁷ - أحمد اجون، الوجيز في التنظيم الإداري المغربي، ص 209.

ومن خلال هذا المطلب سوف نتطرق إلى المراقبة على المقررات (الفقرة الأولى)، وعن المراقبة عن طريق التأشير (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المراقبة على مقررات ومحاضر مداوات المجلس الجماعي

في إطار المراقبة على مقررات ومحاضر مداوات المجلس الجماعي أخص المشرع العامل أو من ينوب عنه بتقنية للتعرض (أولا)، وكذلك إمكانية إبطال المقررات والقرارات (ثانيا).

أولا : تقنية التعرض

يحق لعامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه التعرض على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجماعة ويبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس الجماعة داخل أجل ثمانية أيام من تاريخ التوصل، وعند الإقتضاء يحيل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به.

ويتم البت بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الإقتضاء بدون استدعاء الأطراف¹⁶⁸

كما نصت المادة 117 من القانون التنظيمي الجماعي أنه يمكن لعامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه أن يتعرض على النظام الداخلي للمجلس وعلى المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو المتخذة خرقا لأحكام القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ويبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس الجماعة داخل أجل لا يتعدى ثلاثة أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر، ويترتب على ذلك هذا التعرض إجراء المجلس لمداولة في شأن المقرر المتخذ.

إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض أحال عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة.

ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، ويترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بث المحكمة في الأمر.

168 - المادة 410 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات

وتبث المحكمة الإدارية في طلب البطلان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ التوصل به، وتبلغ المحكمة وجوبا نسخة من الحكم إلى عامل العمالة أو الإقليم ورئيس المعني داخل أجل عشرة أيام بعد صدوره¹⁶⁹

ثانيا: نظام البطلان والقابلية للإبطال

أتاح المشرع المغربي في إطار مراقبة العامل المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو رئيسته أو المتخذة خرقا لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية للبت في طلب البطلان ولهذه الغاية يتعين تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات المجلس الجماعي وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى 15 يوما من أيام العمل الموالية لإختتام الدورة أو تاريخ المقررات المذكورة وذلك مقابل وصل لما يبلغ وجوبا نسخ من المقررات الفرعية المتصلة بالتعمير إلى العامل داخل أجل لا يتعدى 5 أيام بعد تسليمها إلى المعني بالأمر¹⁷⁰.

الفقرة الثانية: المراقبة عن طريق التأشيرة

تعتبر التأشيرة من أهم الطرق التي تساهم في تفعيل المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية، وهكذا فإن قرارات الرئيس الصادرة بتنفيذ المقررات التي ألزم القانون التنظيمي خضوعها لتأشيرة والتي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الجهات المختصة.

إن الأعمال الخاضعة لتأشيرة لم ترد على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال، وهي منصوص عليها مجموعة من المواد ولكن تعتبر المادة 118 الذي نص على أنه لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس.

◀ المقرر المتعلق ببرنامج عمل الجماعة

◀ المقرر المتعلق بالميزانية

◀ المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها

169 - احمد اجعون، م.س، ص 210.

170 - المادة 410 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات

المقررات ذات الطابع المالي على النفقات أو المداخيل، ولا سيما الإقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتقويت أملاك الجماعة وتخصيصها.

المقرر المتعلق بتسمية الساحات والطرق العمومية، عندما تكون هذه التسمية تشريعا عموميا أو تذكيرا يحدث تاريخي.

خاتمة:

إن البحث في موضوع مؤسسة العامل والتنظيم الجماعي، فهو من أصعب البحوث التي يمكن للطالب أو الباحث الخوض في غمارها بسبب ما تعرفه هذه المؤسسة في فراغ من حيث العلمي وقلة المراجع المتخصصة، وايضا للفراغ القانوني الذي لازم هذه المؤسسة منذ نشأتها.

فيمكن القول أنه بعدما كانت مؤسسة العامل منذ نشأتها تعرف غياب الاعتراف القانوني الصريح الذي طبع تدخلاتها بالتردد والظرفية وعدم الفعالية بحكم تواجد عدد من المتدخلين والمساهمين في صنع القرار على الصعيد المحلي، أخذت ترسم معالم الطريق الواضع بدسترة مؤسسة العامل في دستور فاتح يوليوز 2011 والأدوار الجديدة التي منحت له طبقا للفصل 145 من هذا الأخير.

إن دسترة مؤسسة العامل هو تأمين لوجودها القانوني وتسطير لتدخلها في ميادين الحياة المحلية سواء في إطار عدم التركيز أو في إطار اللامركزية بعدما كانت تحت تعليمات وتوجيهات وزير الداخلية.

لكن بالنظر إلى ما جاء في الدستور نجد أن الأدوار التي منحت للعامل سواء على مستوى التنسيق أو الضبط الإداري هي نفسها الممنوحة لوالي الجهة، مما قد يؤثر على الممارسة العملية للعامل، الشيء الذي يدفع إلى اتخاذ إجراءات موازية لما جاء في الدستور وموضحا له، توضح ما قد يبدو أنه غموض وفيه التباس على مستوى تمثيلية السلطة المركزية محليا.

كما تأتي التعديلات الدستورية الأخيرة مستجيبة لأهمية دور رجل السلطة على مستوى المحلي (العامل) الذي يكتسي أهمية كبيرة، خصوصا بعد تطور اختصاصات أشخاص اللامركزية في ظل التطور الذي عرفته الديمقراطية المحلية واللاتركيز.

كما أتت هذه التعديلات لتفعيل الإدارة المحلية، حيث تمت تقوية دور العامل إلى جانب الوالي بتمثيلهم للسلطة المركزية وجعلهم المسؤولين عن تطبيق قرارات الحكومة.

وهذا إن دل على شيء فهو يدل على ديناميكية التغيير الذي انخرط فيه المغرب من خلال المغرب من خلال المعالم التشريعية والتنظيمية الرامية لتحسين وتجديد إطار قانوني لبناء الصرح لمؤسساتي لبلادنا وإرساء الصرح الديمقراطي في مناخ من الثقة والتعبئة.

تبعاً لذلك يجب مراجعة جميع النصوص والمقتضيات القانونية المعمول بها في هذا الصدد بما في ذلك ظهير 15 فبراير 1977 والظهير المتعلق بهيئة رجال السلطة مع العمل على إصدار القانون خاص لوالي الجهة يجدد اختصاصاته لتفادي الالتباس وتداخل الإختصاص.

إلى أن هذه الإجراءات ستكون بدون جدوى إذا لم يعمل رئيس الحكومة على ممارسة كافة اختصاصاته المنصوص عليها دستوريا مما سيجعل الولاية خاضعين لسلطته.

وعليه لا بد من التسريع في إصدار ميثاق التركيز يعمل على توطيد صلاحيات العامل للنهوض بمهامه ولا سيما نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة وتناسق أعمال كل المتدخلين. فالعامل يلعب دورا محوريا في التنسيق الإداري المغربي بين تنزيل سياسة اللاتمركز الإداري وتدعيم الجهوية المتقدمة بالمغرب، مما يدفعنا إلى القول أنه لا يمكن

تصور الخروج من النمط التقليدي المركزي للإدارة وضمان استقرار استقلالية الجماعات الترابية دون الدور الفعال لهذه المؤسسة ولاسيما أن هذه المؤسسة أصبحت تضطلع بمهمة المراقبة الإدارية وهذا إذا دل على شيء فهو يدل على المكانة المحورية للعامل داخل المنظومة الإدارية المغربية.

وخلاصة القول، يتبين أن إحداث مؤسسة العامل كان استجابة من الدولة لمعالجة التطورات التي همت بعض المراكز الحضارية الكبرى، نظرا لما أصبحت تعرفه هذه الأخيرة من مشاكل على جميع المستويات منها السياسي والإقتصادي والاجتماعي هذه المشاكل فرضت على الدولة تقوية وجودها وحضورها على جميع التراب الوطني، بحيث الحد من هذه الإختلالات وتنمية تلك المراكز وتديرها تدبير يتلاءم مع خصوصياتها، وكذا مراقبتها بالكيفية التي تتماشى ورغبة السلطة السياسية في فتح آفاق جديدة لكل الفعاليات المحلية للمشاركة السياسية الفعالة.

لائحة المراجع:

الكتب والمؤلفات العامة

✍ إدريس البصري: القانون الإداري المغربي، مجموعة تشييد دولة عصرية مغرب الحسن الثاني، الطبعة الأولى، المطبعة الملكية 1988.

✍ عبد العزيز أشريقي: العامل والمفهوم الجديد للسلطة دون ذكر المطبعة، مطبعة النجاح، السنة 2003

✍ محمد الأعرج: الوجيز في التنظيم الإداري المغربي الطبعة الخامسة، دون ذكر المطبعة، السنة 2012.

✍ محمد يحيى: المغرب الإداري، الطبعة الرابعة مطبعة اسبارطيل، السنة 2012.

كـ مليكة صروخ: القانون الإداري دراسة مقارنة الطبعة السابعة، مطبعة دار القلم، السنة 2010.

📖 بحوث جامعية:

كـ إيمان الداودي: الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية –سلا- 2014-2015.

كـ محمد السعدي: رجل السلطة ومواكبة التطورات في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة 1997.

كـ مصطفى القاسمي: رجل السلطة بين المقاربة الأمنية والتنمية: مؤسسة العامل نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية –السطات- 2013-2014.

كـ منية بنلمليح: مؤسسة عامل الإقليم بين سلطات الضبط الإداري وتحقيق التنمية، بحث لنيل دبلوم الإجازة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية –مكناس- 2018-2019.

كـ عبد الجليل عمرانة: مؤسسة العامل بين تثبيت سياسة عدم التركيز وتفعيل مسار المركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس أكدال الرباط 2008-2009.

كـ خالد الغازي: المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية الجماعات نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية –مكناس، 2018-2019.

📖 نصوص تشريعية:

كـ الظهير الشريف رقم 1-15-168 في 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل،
جريدة الرسمية عدد 4223 بتاريخ 10.06.1963

كـ الظهير الشريف رقم 1.56.oh6 في 20 مارس 1956 المتعلق بتحديد النظام الأساسي
للعامل الجريدة الرسمية عدد 5677 بتاريخ 27 أكتوبر 2008.

كـ الظهير الشريف رقم 1.63.038 بشأن النظام الاساسي للمتصرفين بوزارة الداخلية في
31 يونيو 2008.

كـ جريدة الرسمية عدد 5677 بتاريخ 27 أكتوبر 2008.

كـ الظهير الشريف رقم 1.76.583 في 31 أكتوبر 2002 جريدة الرسمية عدد 5058
بتاريخ 21 نوفمبر 2002.

كـ الظهير الشريف رقم 1.11.91 في 29 يوليوز 2011 جريدة رسمية عدد 5964
مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

كـ القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف
1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015 جريدة رسمية عدد 638 في 23 يوليوز 2015.

📖 مقالات ومجالات:

كـ أحمد حضرائي: مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي، المجلة المغربية
للإدارة المحلية والتنمية، السنة 2003، عدد 23.

كـ محمد شقير: التحكيم السياسي في المجال القروي المغربي(او تفكيك البنية القاعدية)
المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي المحور: المجال والسلطة، السنة الثانية عدد
19.88.817.

كح منية بنلمليح: التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد،
منشورات الجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 113 السنة 2016.

الفهرس

1	مقدمة:
5	الفصل الأول: الإطار العام لمؤسسة العامل والتنظيم الجماعي
6	المبحث الأول: المكانة القانونية لمؤسسة العامل
6	المطلب الأول: تعيين وتأديب العامل
6	الفقرة الأولى: تعيين العامل
8	الفقرة الثانية: تأديب العامل
10	المطلب الثاني: حقوق وواجبات مؤسسة العامل
10	الفقرة الأولى: حقوق مؤسسة العامل
15	الفقرة الثانية: واجبات مؤسسة العامل
21	المبحث الثاني: التأطير القانوني لمؤسسة العامل

- المطلب الأول: التشريعات المؤطرة للعامل 21
- الفقرة الأولى: الظواهر المنظمة لمؤسسة العامل 21
- الفقرة الثانية: دسترة مؤسسة العامل 32
- المطلب الثاني: دور مؤسسة العامل في إطار المركزية واللامركزية الإدارية 33
- الفقرة الأولى : العامل في إطار المركزية 33
- الفقرة الثانية: دور مؤسسة العامل في إطار اللامركزية 39
- الفصل الثاني: اختصاصات مؤسسة العامل وتجليات سلطة الوصاية 46
- المبحث الأول: اختصاصات العامل بين التنسيق والضبط 47
- المطلب الأول: إختصاص العامل في مجال التنسيق 47
- الفقرة الأولى: مفهوم التنسيق وأهميته 47
- الفقرة الثانية : التنسيق في الدستور المغربي 48
- المطلب الثاني: اختصاصات العامل في مجال الضبط الإداري 50
- الفقرة الأولى: السلطة المختصة بممارسة الضبط الإداري على مستوى العمالة والإقليم 50
- الفقرة الثانية : السلطة المختصة على صعيد الجماعة وإشكالية تداخل الإختصاص في ميدان الشرطة الادارية العامة 52
- المبحث الثاني: مظهرات المراقبة الإدارية الممارسة على المجالس الجماعية 55
- المطلب الأول: الرقابة على الأشخاص 56
- الفقرة الأولى: المراقبة الإدارية على الرئيس والأعضاء منفردين 56
- الفقرة الثانية: المراقبة الإدارية على مجلس الجماعي ككل 61
- المطلب الثاني: المراقبة الإدارية على مقررات وأعمال المجلس الجماعي 62
- الفقرة الأولى: المراقبة على مقررات ومحاضر مداولات المجلس الجماعي 63
- الفقرة الثانية: المراقبة عن طريق التأشير 64

65 خاتمة:

67 لائحة المراجع: