

دراسات محكمة

التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا:
من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية
ترابية

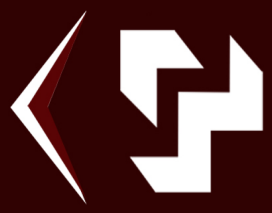
ادريس جردان

أستاذ باحث بكلية الحقوق طنجة

All rights
reserved



جميع الحقوق
محفوظة

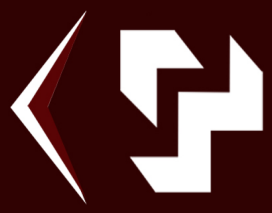


التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

مقدمة:

يحق للإنسان أن يتوق للأفضل ومن واجب السياسة والإدارة السعي لتحقيق ذلك، سيما في ظل تداعيات فيروس كورونا المستجد (كوفيد19) الذي تحول إلى جائحة عالمية، وسبب الخوف من الموت ونشره، وما يعنيه ذلك من مساس بالحق الجماعي في الحياة، واستعداد الإنسان لقبول ما لم يكن ليقبله في الحالات العادية، حيث تنازل عن كثير من الحقوق والحريات الفردية والجماعية لصالح الأمن العام الصحي، بل وقبل بنظم إدارية مركزية اختلفت في شدتها بين دول المعمور. لم يخرج النظام الإداري المغربي عن هذا الإطار، إذ وجد نفسه مدعوا لمراجعة الترتيبات القانونية ومعها الترتيبات الإدارية، التي أفضت إلى نظام مركزي قوي.

الأمر الذي يدفع إلى طرح التساؤل حول معالم هذا النظام الإداري للأزمة؛ فهل كان من الضروري تدخل الجماعات الترابية في تدبير جائحة كورونا؟ وإن كان ضروريا فهل كان ممكنا؟ وما هي الدروس المستخلصة ولو في شكلها العام وغير المكتمل؟ كيف استطاع النظام الإداري المركزي العودة بسرعة وقوة للواجهة، وأن يجعل المعادلة بينه وبين اللامركزية تميل لصالحه؟ هل كان من الممكن تصور نظام إداري في ظل جائحة كورونا أفضل مما كان عليه؟ هل يمكن القول اننا مررنا بتمرين إداري كشف العمق الحقيقي للتنظيم الإداري الترابي المغربي، مُعلننا عن نموذج لتنظيم إداري للأزمات يمكن اللجوء إليه مستقبلا؟ من هذا المنطلق، تهدف هذه الدراسة إلى رصد مبررات عودة المركزية إبان تدبير الأزمة، مع محاولة استشراف أفق إعادة بناء نظام إداري لامركزي يستفيد من درس الجائحة.



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

المستوى الأول: مبررات عودة المركزية إبان تدير الأزمات: تنظيم إداري لتدير الجائحة يمتح من التراث المركزي للدولة

بداية نشير إلى أن هناك نقطتان أساسيتان لا يمكن إغفالهما في هذا الإطار: تتعلق الأولى بأن المغرب، على غرار النموذج الإداري الفرنسي_ دولة موحدة ما يترتب عنه استبعاد الفيدرالية وما يترتب عنها من وجود سابق للولاية على الدولة، ووجود ذلك في عمق "الدسترة"، وكذا الاعتراف بمنافسين ترابين للدولة في السلطة المعيارية أي التشريعية والتنفيذية والقضائية¹. فضلا على كون الدولة في المركز هي التي تقوم بعملية "اللامركزية"²، وقد ثبت ذلك في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث كان بالأساس موضوع تفاوض وتوافق بين المركز والتراب.

تتصل النقطة الثانية بكون الدولة عندما أقرت التدير الحر فهذا لم يكن يعن في النهاية سوى تديرا متوافق بشأن مخرجاته (اختصاصات، موارد، مقررات وقرارات) بين وزارة الداخلية (الولاية والعمال) من جهة، والمنتخبين من جهة أخرى. ثم إن الأمر في النهاية هو تدير مشترك على غرار الممارسة الفرنسية³، إذ في البداية لم تكن المراقبة الإدارية سوى مقابلا وسلطة مضادة للتدير الحر، أبانت الممارسة القصيرة على أن المسار لا يزال طويلا قصد بلورة نموذج مغربي للتدير الحر.

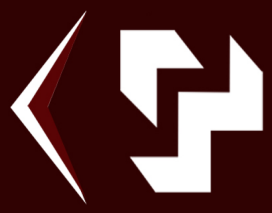
تكشف قراءة متمعنة للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية العمق المركزي للدولة، إذ يكفي استحضار الإمكانية القانونية المخولة للسلطة المركزية في مجاليا لحللول وكذا حل المجالس أو تشكيل لجنة مؤقتة لتسيير المجالس في حال حلها، ما يعني أن أصل التدخل هو المركز الذي هو "الأب" وأن الجماعات الترابية هي بمثابة "الابن".

هذا، يعني ببساطة أن كل تفكير في ممارسة لامركزية أو جهوية خارج السياق المغربي المشابه لسياق الدول الموحدة كفرنسا، لن يكون متناسبا ويبقى مجرد أفكار، خاصة مقارنة بالفيدراليات من قبيل: ألمانيا والولايات المتحدة، أو الدول الجهوية Etats régionalisés المعتمدة منذ مدة لظروف مختلفة؛ والتي تأخذ بعين الاعتبار أسبقية تاريخية للولايات على المركز ووجود تعاقد دستوري على هذا الأساس، مع محكمة متخصصة في الفصل بين المركز والولايات كلما ثار نزاع بشأن الاختصاصات أو الموارد.

¹ -Autonomie limitée ou autonomie contrôlée. Voir Abdelaziz Lamghari : "Le statut d'autonomie et ses implication sur le système politique Marocain" in le statut d'autonomie régionale en droit comparé publication REMALD N° 63 2009 P 21

² - " L'Etat central demeure. puisque c'est à partir de lui qu'on " décentralise» voir Renaud Denoix de Saint Marc " l'Etat» Que sais-je? Puf 2017

³ - أنظر كتابنا " تأملات في الحكامة والتنمية الترابية " مطبعة سبارطيل طنجة 2011.



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

أولاً: القضايا الكبرى قضايا مركزية

يمكن ملاحظة أن القضايا الكبرى عموماً، كانت مجالاً محفوظاً للملك كرئيس للدولة، ولم يكن الأمر ليختلف في ظل جائحة كورونا. وتجعل النصوص القانونية، مسائل الصحة والأوبئة بالأساس من اختصاص السلطات المركزية واللامركزية بشكل تكميلي، بالنظر إلى خطورة الوضع وعالميته⁴.

عند ظهور أولى حالات الإصابة بفيروس كورونا في المغرب بداية مارس 2020، كانت الكثير من الدول كالصين وإيطاليا وإسبانيا وفرنسا تتخبط وتفقد سيطرتها على الوضع، وهو ما أشر على خطورة الفيروس لاسيما بالنسبة لدولة بإمكانيات ضعيفة في مجال الصحة مثل المغرب. لكن الأمر لم يتطلب قرارات بسيطة تهتم جانب الصحة العمومية فحسب⁵، بل استوجب اتخاذ قرارات كبرى من قبيل إغلاق الحدود والحسم في الاختيار بين الاقتصاد والإنسان، إلى جانب قضايا كبرى من مثل إغلاق المساجد والمدارس والجامعات وخطر انهيار الاقتصاد. لقد لاحظنا كيف أن إغلاق الحدود البرية والجوية والبحرية بالصرامة اللازمة لم يتم إلا بناء على تشاور بين الملك ورؤساء الدول المعنية، وخاصة دول الجوار والدول الأشد قرباً للمغرب. ولاحظنا كيف تم إحداث صندوق بمبلغ كبير يقارب 10 مليار درهم لمواجهة كورونا⁶.

ثانياً: الترسانة القانونية إرث يناصر المركز على حساب الجماعات الترابية

يضع القانون الإطار المتعلق بالمنظومة الصحية ويعرض العلاجات⁷ على عاتق سلطات ومصالح الصحة العمومية مسؤولة كبيرة في ضمان العلاجات والوقاية الصحية للمواطنين، فهي مطالبة بتنظيم المنظومة الصحية ونهج سياسة مشتركة ومتكاملة لضمان الوقاية الصحية من خلال رصد ومكافحة الأخطار الصحية سواء الداخلية أو العابرة للحدود، وإعمال آليات اليقظة والأمن الصحي، وتفعيل كل الإجراءات الوقائية اللازمة، بما فيها عزل المخالطين ومعالجة المصابين بمرض خطير.

إن مجرد تصفح سريع للمراسيم والقرارات المنظمة للإدارة الصحية، سيكشف أن الصحة والأوبئة شأن مركزي؛ فالمرسوم المنظم لوزارة الصحة⁸ في فصله الأول يجعل الوزارة هي المعنية بإعداد وتنفيذ سياسة الحكومة المتعلقة بصحة المواطنين، وتعمل باتصال مع الوزارات المعنية على سلامة السكان البدنية والعقلية والاجتماعية. كما أن التنظيم الإداري والهيكلية لمصالح وزارة الصحة جعلها متدخلة تريبياً كذلك، مادام التنظيم الاستشفائي⁹ قد حدد تنظيم المستشفيات والمراكز الصحية وكذا اختصاصات كل منها. بينما يبقى مرسوم 1967¹⁰ إطاراً عامًا لعمل الشرطة الإدارية الخاصة بالأوبئة.

ثالثاً: تفتح قوانين الطوارئ الصحية إمكانات فعل كبيرة للدولة المركزية

كان لابد للدولة أن تتحرك بسرعة وبفعالية، مما اقتضى توحيد "القيادة الإدارية"، لكن وفق ضابط تشريعي يدعم ويؤطر إنتاج القواعد اللازمة والمتناسبة مع حالة الطوارئ الصحية، حيث ظهر ما يمكن أن تسميته بالنظام المعياري لإدارة الأزمة¹¹.

⁴ - أعلنت منظمة الصحة العالمية في 30 يناير 2020 رسمياً عن أن تفشي الفيروس يشكل حالة طوارئ صحية عامة تبعث على القلق الدولي، وأعلنت في 11 مارس عن فيروس كورونا تحت تسمية كوفيد 19 جائحة عالمية، واعتمدت المنظمة في ذلك، ليس على طبيعة الفيروس، لكن بدرجة القلق الجغرافي مع شعور الدول والناس بعدم الحصانة منه.

⁵ - كما حدث إبان فيروس H1N1 أو إنفلونزا الخنازير.

⁶ - وقد تجاوز المبلغ المقترح بكثير ولو حظ سرعة في تقديم المساهمات بمبالغ ضخمة من قبل شركات ورجال أعمال معروفين، قبل مساهمة المواطنين وقبل تفعيل الحكومة لآلية التضامن الإجبارية بموجب الفصل 40 من الدستور.

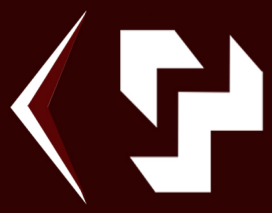
⁷ - ظهير شريف 2 يوليوز 2011 بتنفيذ القانون الإطار رقم 09.34 المتعلق بالمنظومة الصحية ويعرض العلاجات - ج ر عدد 5962 بتاريخ 21 يوليوز 2011 ص 3469

⁸ - مرسوم 21 نوفمبر 1994 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الصحة، الجريدة الرسمية، عدد 4286، ص 2110

⁹ - المنظم بمرسوم 13 أبريل 2007 - ج ر عدد 5524 ص 1693

¹⁰ - مرسوم ملكي 26 يونيو 1967 بمثابة قانون يتعلق بوجود التصريح ببعض الأمراض واتخاذ تدابير وقائية للقضاء على هذه الأمراض

¹¹ - هناك من يريد إقحام مصطلح الظروف الطارئة، فرغم أن المغرب استعمل الطوارئ الصحية إلا أن الطوارئ هنا لا علاقة لها بنظرية الظروف الطارئة المعروفة لدى القضاء الإداري. فهذه نظرية قضائية فقهية وليست قانونية، ومن ثم فهي مبادئ عامة وليست بالضرورة قانونية أي لا يحتاج القاضي، لكي يأخذ بها، أن يكون هناك نص صريح يحدد مجالها،



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

فالإطار التشريعي لإنتاج قواعد تدبير الأزمة لا يكفي ما هو موجود -ومشار إليه¹² لتدبير الحاضر، لكن الفيروس يحبل بالمفاجآت، وسيطلب تدبيره وضبطه كذلك قدرة كبيرة ليس على التوقع فحسب، بل على المرونة في تغيير الخطط كلما استجد أمر؛ أي إدارة المستقبل.

مكننا ما أشرنا إليه سلفا، من ملاحظة مداخل عودة السلطات المركزية (للاسيما الداخلية) وممثليها على المستوى الترابي¹³، ومن ثم عودة الدولة الصحية والدولة الاقتصادية والدولة الاجتماعية¹⁴ ودولة الضبط الإداري والدولة المستعجلة. لكن عندما نتحدث عن الدولة كحضن للمجتمع¹⁵ فهل يعني ذلك إخراج الجماعات الترابية المنتخبة من عملية تدبير الجائحة؟ ماذا يعني الاعتراف بأدوار الجماعات الترابية في ظل الأزمة؟ وماذا يعني إهمالها؟

يغيب نص قانوني يحدد اختصاص إدارة جائحة كورونا في الدستور وفي القوانين المنظمة لاختصاص المركز، واختصاص الجماعات الترابية. لكن بصدور المرسوم بقانون، وهو نص تشريعي في مضمونه وإن كان تنظيميا في شكله (أصدرته الحكومة بين الدورات)، تم حسم الأمر لصالح السلطات المركزية وممثليها في المجال الترابي. فماذا بقي للجماعات الترابية إذن؟ هل من الضروري إشراكها؟ وهل ذلك ممكن؟ وبأية طريقة؟

رابعا: هل من "الضروري" إشراك الجماعات الترابية؟

توحي القراءة الأولية بأن تاريخ الخلاف بين المركزي واللامركزي طويل وملئ بالتجاذبات، والخلافات، وضعف مندوب الثقة والمخاوف من عدم خبرة اللامركزي على مستوى التدبير الإداري والتقني للشؤون العامة حتى ولو كانت محلية. يمكن الوقوف على ذلك من خلال مسار اللامركزية والجهوية في المغرب على غرار فرنسا، التي لم تدخل عمليا اللامركزية والجهوية إلا في بداية الثمانينات.

اعتمد المغرب صيغة جديدة في دستور 2011 في فصله الأول في فقرته الأخيرة، حيث يكشف لأول مرة على أن التنظيم الترابي للمملكة لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، دون الدخول في التفاصيل، يمكن اعتبار أن ذلك كان حافزا كبيرا لامتلاك جراءة أكبر في استشراف آفاق الجهوية المغربية وفق ما رسمه الفصل 146 من الدستور، ولم يكن يتعلق الأمر بنموذج جاهز أو حكم قابل للتنفيذ في ظرف معين، وإن كان ذلك في الظروف العادية، لكن الطرف الاستثنائي المتمثل في الجائحة قد أطمأ اللثام عن كثير من الأمور، أهمها:

أولا: كيف تعاملت الأنظمة الجهوية والفيدراليات مع الوضع؟

لم يكن النقاش حول تفعيل النماذج اللامركزية والجهويات بل والفيدراليات، سهلا البتة، في إيطاليا وإسبانيا أكثر الدول جهوية في أوروبا كانتا من أكثر المتضررين، هل كان ذلك بسبب ردود الفعل البطيئة من الدولة؟ يذهب الكثير من المحللين إلى أن ذلك كان بسبب عدم تجانس القرارات وعدم توحيد التدابير وتناسبها مع حجم الخطر، ولم يكن رد الفعل المناسب سريعا بما

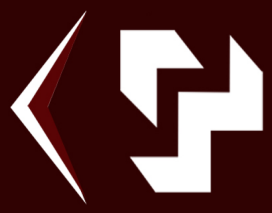
لذا فكل المنازعات، بما فيها التعاقدية ومشكلة الأجال بالأساس، تسمح للأطراف بإثارتها أمام القاضي العادي والإداري، الذي وحده له السلطة التقديرية في الأخذ بعين الاعتبار توافر حالة الظروف الطارئة أو حتى القاهرة على كل قضية معروضة أمام، على الرغم مما يثار من خلاف حول تفاصيلها وما يستثنى منها، وكذا القيمة القانون. كما لمح إلى ذلك الأستاذ المختار العبادي "الإطار القانوني-الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الجائحة-علاقة التدابير المتخذة بمنظومة حقوق الإنسان-دراسة مقارنة منشورة في مؤلف جماعي أبريل 2020

¹² - المرسوم الملكي ل 26 يونيو 1967، مشار إليه

¹³ - المادة 3 من مرسوم إعلان الطوارئ الصحية -مرسوم رقم 292.20.2 ل 23 مارس 2020 يتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي كورونا كوفيد19 ج ر عدد 6867 ليوم 24 مارس 2020

¹⁴ - المادة 5 من مرسوم إعلان الطوارئ الصحية

¹⁵ - لا حظنا في البداية الحماس الكبير والدعم الواسع للإدارة المركزية للأزمة. أنظر مثلا الحوار مع الأستاذ حسن أوريد على جريدة اليوم 24 عندما صرح أن الدولة هي حضن المجتمع وإذا ترسخ ذلك فهو مكسب كبير



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

يكفي لاستباق الكارثة. وبحكم التقاليد الجهوية لم يكن اشتغال الدولة دون إشراك الجهات المستقلة سهلا وتطلب ذلك وقتا، هو بالتأكيد عامل مساعد في سرعة انتشار الفيروس أكثر.

يعتبر بعض المهتمين أن نجاح ألمانيا كدولة فيدرالية في التعامل مع الوباء، يعود إلى نظام اللاندر؛ فكل ولاية تتوفر على إمكانيات كبيرة واختصاصات واسعة. بيد أن نقطة قوة النظام الفيدرالي الألماني تتجلى في كونه يجيد ترجيح التفاوض في معالجة المشاكل بين المركز والولايات عملا بروح الدستور والنصوص أكثر من حرفيتها. هي العقلانية الألمانية إذن منذ ماكس فيبر، وإرث بسمارك التعبوي¹⁶. كما لا يعود نجاح التجربة إلى القواعد المنظمة للتنظيم الترابي، بل للمبادئ الناظمة للتوافق، والمرونة الكبيرة للولايات بغض النظر عن الانتماءات السياسية والحزبية، وهو نفس سر نجاح التجربة البرتغالية رغم أنها ليست فيدرالية كألمانيا، لكنها امتلكت روح العقلانية الألمانية لاسيما عندما عبرت المعارضة عن تعاونها مع رئيس الحكومة وتخلت عن المعارضة مؤقتا.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية ذات النموذج الفيدرالي الرئاسي، فلم يكن المركز هو وحده من فضل إدارة الأزمة مركزيا، بل الولايات كذلك،¹⁷ هي من طالبت بذلك، بسبب الإمكانيات الكبيرة التي تتوفر عليها الإدارة الفيدرالية.

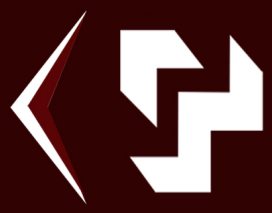
¹⁶- يضاف إلى ذلك أصالة مبدأ التفرع من الأسفل إلى الأعلى في الممارسة قبل النص. أنظر:

« Colloque sur les possibilités et les limites du fédéralisme » DGCL / Rabat 1989

رغم ظهور نوع من المزايدات الصغرى عند اتخاذ التدابير الوقائية المحلية إبان جائحة كورونا.

¹⁷-l'annonce récente de trois groupes d'États (la Californie, l'Oregon et Washington ; une coalition de sept États du nord-est ; et une alliance du Midwest) de vouloir collaborer activement à une reprise économique coordonnée, qui pourrait se faire via des « pactes interétatiques ». Voir le point de vu du juriste américain Christopher De Muth dans le *Wall Street Journal*. dans l'article très intéressant de Bernard Sananès, le président du cabinet d'études et de conseil ELABE.

¹⁶ظهر الرئيس الأمريكي ترامب قويا ومتجاهلا لكل دعوات تقليص دور المركز الفيدرالي في تدبير الأزمة، لاسيما في تدويله للأزمة وصراعه مع الصين، ومنظمة الصحة العالمية



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

ثانيا: ما هي الخلاصات والتفسيرات؟

يمكن القول أنه، من خلال قراءة لهذه الوضعيات، لم يكن هناك اتفاق على ضرورة أن تكون الجماعات "التحت دولية"، كيفما كانت تسميتها وكيفما كان مستوى جهويتها، في الصف الأول من مواجهة كورونا. كما أن التنظيمات الترابية للدول عرفت تراجعاً لصالح المركز، ومن ثمّ تراجعت الفيدراليات إلى مستوى دول جهوية تقتصر على التنسيق والتشاور مع الولايات، وتراجعت الدول الجهوية في النصف الثاني من إدارة الأزمة إلى درجة أكثر قليلاً من اللامركزية الإدارية، حيث الإنتاج المعياري للقواعد والقرارات السياسية بيد المركز¹⁸.

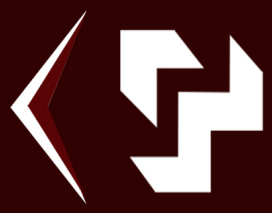
بينما الدول التي حققت في الفترات الأخيرة خطوات بسيطة نحو اللامركزية والجهوية كالمغرب وفرنسا، تراجعت خطوات بسيطة فقط، إلا أنها وجدت نفسها خارج اللامركزية والجهوية. ساعد في ذلك عمق الممارسة المركزية، ودعمها -كما سبقت الإشارة إلى ذلك- منتج مهم من القواعد القانونية ذات الصلة. شكل إرثاً يصعب التخلي عنه، بل ظهر الحنين إليه في بداية الأزمة. ذلك أن النظام الإداري لهذه النماذج أظهر أنه ثقيل ومثقل بالإجراءات البيروقراطية، سواء داخل التراتبية الداخلية للإدارات المعنية، أو الإدارات المنتخبة نفسها أو في علاقتها بسلطات المراقبة. هذا التثاقل وضخامة حجم الهياكل والمساطر جعلها ثقيلة الحركة عكس النماذج الجهوية الأخرى، ولعل أوضح ما قام به الإطار القانوني لحالة الطوارئ هو تخفيفه لهذا الحجم، كما سيأتي بيانه.

تشكل حالة الاستثناء، حالة الحرب وحالة الطوارئ المنصوص عليها في الدستور، ما يمكن أن نسميه «بممرات الأمان» بالنسبة للمركز في حال حدوث أخطار تهدد الدولة، بينما في سياق التوازن بين "السلط" على المستوى الترابي تحتفظ الدولة دائماً في اللامركزي بعمق المركزي، نذكر هنا بسلطة حل المجالس وسلطة الحل محل الرؤساء¹⁹. هذه السلط قد تكون مباشرة كما قد تكون غير مباشرة، فنذكر هنا بالدوريات التي تصدرها الإدارات المركزية لاسيما وزارة الداخلية من أجل توجيه الجماعات وتأيير حركتها، مع ما يمكن أن يحمله مفهوم التوجيه والتأيير من حمولة أيديولوجية مركزية تصل حد أن تعني كل شيء بالنسبة لمجالس منتخبة ولدت ضعيفة وتعيش بتحالفات هجينة وهشة، ولم تراكم قوة تفاوضية أو قدرة على ذلك، في مقابل موظفين يملكون مفاتيح تحريك الموارد وتسريع أو إبطاء وتيرة المقررات والقرارات.

رغم ذلك، يمكن القول أن "قيادة" الجماعات الترابية للأزمة ترابياً أمر غير ضروري، دون أن ذلك عدم إشراكها، ولا يسمح ذلك أن نفهم أن الأمر غير ممكن، بل قد يعني أن ضمانات الاحتفاظ لها بمكانتها، أو تقوية أدوارها في تدبير المراحل التالية للأزمة يجب أخذها بعين الاعتبار، بل يحمل الأمر على أن الحل هو في رفع المسببات، أي تشخيص الخصائص الترابية على كل المستويات، من عدالة وإنصاف مجالي في المرافق والبنيات، ودعم إمكانيات التدخل القانوني للجماعات في ترتيب المجالات الترابية الخاضعة لها، ثم الاستعداد بالقوة الكافية للانتقال من نظام تدبير عادي إلى نظام استثنائي للأزمة بالمرونة واليسر اللازمين، ولقد أثبتت الحماية البيروقراطية نجاحها في تخفيف وزن الحركة الإدارية، وجب اعتمادها كمرجع لبناء نظام إداري للمستقبل.

¹⁸ -رغم مقاومة الزعيم الانفصالي في برشلونة لتدابير مدريد، بزعامة الاشتراكي سانشير الذي لجأ منذ البداية إلى الفصل 116 من الدستور الذي يسمح له بإعلان حالة الطوارئ والطوارئ الصحية. ولأن جهة برشلونة يحكمها ذوا التوجه الانفصالي -لاسيما بعد الأحداث الأخيرة سنة 2019- فيمكن الحديث عن مخاوف النزعة الجهوية Régionalisme عوض الجهوية Régionalisation.

¹⁹ -رغم أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية حاولت أن تحيط ذلك بضمانات قضائية.



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا:

من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

المستوى الثاني: التنظيم الترابي للأزمة يراعي حفظ المكانة ويسمح باستشراف الأدوار القادمة للجماعات الترابية

نعني هنا بحفظ المكانة باختصار، الالتزام بالدستور والاستمرار في ذات الجراة في استشراف جهوية متقدمة ومليئة الذمة؛ فالبراهين التقنية ليست حاسمة في الجدل حول اللامركزية فهناك مسائل سياسية تتدخل فيها²⁰. وغني عن البيان أن المغرب ركز كثيرا على اللامركزية منذ مدة كخيار للديمقراطية المحلية، لكن منذ 2010 تاريخ إنشاء اللجنة الملكية الاستشارية حول الجهوية، وبعد التنصيب على الجهوية والجهة بشكل أكثر تفصيلا ووضوحا في دستور 2011، تبين أن الجهوية المتقدمة خيار استراتيجي للدولة يراعي عنصر الديمقراطية المتمثلة في اعتماد الاقتراع المباشر عند انتخاب أعضائها، كما يعيد الاعتبار لرئيس الجهة كسلطة تنفيذية لمقررات المجالس الجهوية وأمرًا بالصرف.

لقد كان الرهان كبيرا على الجهات كقاطرة للمغرب وكحل حديث لمشاكله الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية، وعليه يقتضي بناء نظام إداري حديث عدم التفريط في هذه المكتسبات أو التخلي عن تلك الرهانات، وبمعنى آخر كيف يمكن بناء نظام إداري مؤقت لتجاوز جائحة مستعجلة دون التخلي عن أصالة الديمقراطية المحلية؟²¹

نجحت السلطات العمومية لحد الساعة في التحكم بالوضع الوبائي لفيروس كوفيد19، وجنبت المغرب ما هو أسوأ²²، بل وحصل المغرب على إشادة دولية على الطريقة التي أدار بها الأزمة، من ثم نستنتج أنه لم يكن دور الجماعات المنتخبة ضروريا بالنظر إلى عامل الزمن وطبيعة الخطر في بداية الجائحة وسيطرة الخوف والقلق، فهل كان تصور الأفضل ممكنا لو تم إشراك فعلي للجماعات الترابية في إدارة الأزمة؟ ألم تكن هناك إمكانية مشروطة باستيفاء القدرات والشروط المطلوبة؟

هل كان من الممكن إشراك الجماعات؟²³

كانت الجائحة مفاجئة لجميع الدول بما فيها تلك التي تتوفر على تجارب في مواجهة الأوبئة، ولديها بنيات وأجهزة كبرى وذات إمكانيات عالية. وعليه، فإنه لم يكن هناك وقت لإدماج الجماعات الترابية في تدبير موحد للجائحة، لكن في نفس الوقت كانت هناك مخاوف من استغلال الظرفية من أجل العودة للوراء وتغذية النزوعات المركزية والبيروقراطية الجديدة.

لكن التحليل العقلاني في نظرنا يقتضي التمييز بين الفعل وظروفه ورد الفعل وسياقه، كما يلزم قراءة شروط الفعل الجيد والفعل السيئ في مراعاة للفصل بين الذاتي والموضوعي، وهذا يهم المنتخبين كما يهم رجال السلطة المحلية والمصالح اللامركزية على حد سواء، أخذا في الاعتبار أن هناك بعض القضايا يصعب على الجماعات الترابية النهوض بها، لأنها لا تتوفر على الإمكانيات التقنية والخبرات الضرورية أو الأموال الكبيرة لتترجم ذلك: كإجراءات المراقبة الصحية على الحدود، أو تسخير الأشخاص والممتلكات، أو الأمر بتخزين الأدوية والمحاليل الضرورية، ولا القدرة على تنظيم أسعار المواد اللازمة للتعقيم السليم، ضدا على قوانين المنافسة وحرية الأسعار... الخ.

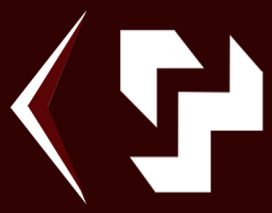
يجدر التنويه أيضا إلى أن الجماعات الترابية غير مؤهلة من ناحية القدرات التقنية أو الإدارية لتدبير المجال الصحي، كما أنها لا تتوفر على قدرات لوضع وتنفيذ مخططات تدبير الأزمات ولو على مستوى الجهات الاثنا عشر بالمغرب. فكثير من الجماعات القروية لا تتوفر على أدنى شروط العمل في الحالات العادية فما بالك بالحالات الاستثنائية، ما يؤدي إلى تسجيل مجموع ملاحظات، من قبيل:

²⁰ -دلفولفيه وجورج فودال " القانون الإداري " الجزء الثاني -ترجمة منصور القاضي. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط 1- 2001 ص 331

²¹ - ذلك لأنهم ملزمون بتقديم الحساب أمام الناخبين في الديمقراطيات الغربية، أو يفترض ذلك على الأقل بالنسبة لنا

²² - حسب ما صرح بذلك مرارا السيد سعد الدين العثماني رئيس الحكومة

²³ - بعد أن تحدثنا عن الضرورة نتحدث هنا عن الإمكانية.



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

أولاً: الجماعات الترابية مكتملة للمركز وداعمة له

يمكن أن نتصور كيف يمكن للجماعات الترابية أن تكمل وتدعم أدوار الإدارة المركزية، على مرحلتين:

أ. إبان فترة الطوارئ والحجر الصحي: حيث إذا طرحنا سؤالاً حول ما هي الاختصاصات والصلاحيات التي تتوفر عليها الجماعات الترابية وكانت ستكون مهمة حال إعمالها في مكافحة الجائحة، لكن لم يتم تفعيلها، سواء لمعالجة المصابين أو وقف انتشار الوباء؟ لكان الجواب أن الجماعات الترابية ورؤسائها لا يتوفرون على قوة عمومية خاصة بهم لفرض احترام الطوارئ الصحية²⁴، ولم يكن لديهم إدارة مباشرة على المستشفيات والمختبرات العمومية أو بنيات خاصة بتتبع الحالة الوبائية، ما دامت من صلاحيات الأجهزة المركزية ومصالحها اللامركزية.

فضلاً عن عدم توفر الأموال الكافية لتفعيل صفة "الأمر بالصرف" لاعتبارات متعددة، لم تكن بالأساس نتيجة ظروف الجائحة. إذ يكفي قراءة الأرقام لاستنتاج أن 66,5% من مبلغ 42,8 مليار درهم مجموع الموارد العادية للجماعات، كان مصدرها الدولة (المركز) بالنسبة 2019 ولم يتغير الأمر في 2020. ومما لا شك فيه أن هذا يؤكد تبعية الجماعات الترابية للمركز المالي "كمنفق" Dépenseur حسب شارل ديباش Charl Debbach. ومن الواضح أن مبلغ الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل تشكل العمود الفقري لهذه الموارد، ولا أحد سيجادل في كونها ستتأثر بتقلص القطاع الاقتصادي بالبلد نتيجة الجائحة.

وإذا كان هذا واقع الموارد المحولة من المركز، فإن الموارد الجبائية الذاتية ومداخيل الممتلكات لا محالة ستؤثر على إجمالي الموارد الذاتية للجماعات الترابية عموماً بالنظر للخصائص الاقتصادية والاجتماعية في هذا الصدد²⁵، علماً أن الجهات قد ساهمت بمبالغ مهمة في صندوق مكافحة كورونا.

ويبدو أن المركز اختار تجاهل القوانين دون إلغائها أو تعديلها، ومن منطلقه وغاياته أصدرت وزارة الداخلية دورية²⁶ تحمل رسائل للجماعات الترابية مضمونها أنه لا "يمكن أن يتسول الأب المال، بينما الأبناء يقومون بصرفه بسخاء"، ولا يمكن للأبناء صرف المال في فترة الضيق كما اعتادوا صرفه في وقت الرخاء، هكذا هو المنطلق الأساسي (غير الصريح) الذي قد تكون أسست عليه السلطات المركزية، لاسيما وزارتي الداخلية والمالية، قراراتها مبدئياً قبل تعديلها قانونياً بالمادة 3 من مرسوم إعلان حالة الطوارئ، والمرسوم بقانون كإطار عام للتدابير الاستثنائية والمستعجلة، ضداً على كل النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

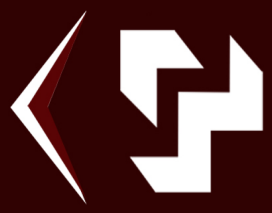
لقد حدد وزير الداخلية مجالات صرف أموال الجماعات الترابية بدقة، وخلافاً للحصر القانوني الجاري به العمل في القوانين التنظيمية فيما يخص "النفقات الإجبارية"، جاءت دورية وزير الداخلية حول التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية برسم سنة 2020²⁷ بلائحة جديدة للنفقات الإجبارية منها ما يتناسب مع ضرورة الاستعجال التي تقتضيها محاربة الوباء؛ منها مثلاً النفقات الضرورية كالأجور والتعويضات...، ومنها نفقات ضرورية لكنها أكثر استعجالاً، تهم لائحة يتم إعدادها بتشاور مع العمال

²⁴ - يجوز للرئيس أن يطلب، عند الاقتضاء، من عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله، العمل على استخدام القوة العمومية طبقاً للتشريع المعمول به، قصد ضمان تطبيق قراراته ومقررات المجلس " المادة 108 من القانون التنظيمي المنظم للجماعات 113.14

²⁵ - كما أن الدورية بتاريخ 11 ماي 2020 الصادرة عن وزارة الداخلية، تعفي من تطبيق الجزاءات عن الأداء المتأخر بسبب توقف الأجال طيلة مدة الطوارئ الصحية، وهو من شأنه أن يؤجل استفادة الجماعات الترابية من مواردها

²⁶ - صرح وزير الداخلية أمام البرلمان بأن سنوات عجاف تنتظر الجماعات الترابية وعلماً بالتشدد في النفقات، ولا مجال للإسراف. وفي هذا السياق صدر عن رئيس الحكومة منشور رقم 2020/05 بتاريخ 14 أبريل 2020 حول التدبير الأمثل للالتزام بنفقات الدولة والمؤسسات العمومية خلال فترة الطوارئ الصحية. ولا يستثني من هذه التدابير قطاعات الصحة والأمن والداخلية وإدارة الدفاع الوطني

²⁷ - دورية رقم 6578 بتاريخ 15 أبريل 2020



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا:

من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

ويتم إرسالها للمحاسبين العموميين التابعين إلى الخزينة العامة. ما يعني عمليا تجميد كل الاختصاصات الأخرى التي لا تدخل في سياق المجالات المحصورة بالدورية. وهو ما يرفع الدورية من مجرد توجيه إداري إلى تشريع غير مباشر ووضع قواعد اشتغال جديدة غير تلك المنصوص عليها في القانون التنظيمي أو دعنا نقول أنها "تجاهل" ²⁸ النص للضرورة القصوى وفي إطار الموازنة بين المنافع والمضار.

ب- بعد الحجر الصحي مع بقاء حالة الطوارئ الصحية: يمكن اعتبار هذه الفترة مرحلة انتقالية يلزم تديرها بنوع من الحذر والتشارك العقلاني، يتطلب ذلك:

1- تفعيل اختصاصات وصلاحيات ذات صلة مباشرة بالأولويات: والعودة إلى إعادة ترتيب ميزانيات الجماعات الترابية من خلال استهداف مجالات: الإنعاش الاقتصادي والدعم الاجتماعي للفئات والقطاعات التي ثبت أنها المتضررة أكثر، إن ذلك يعني التصرف في إطار المتاح حاليا من اختصاصات وصلاحيات، والجواب باستعجال عن سؤال: ما هي الاختصاصات والصلاحيات التي تتوفر عليها الجماعات الترابية والتي إن تم إعمالها وإعطائها مضمونا فعليا ستثبت الجماعات الترابية قدرتها على تقديم قيمة مضافة في مجال تدير الأزمات والجوائح؟

يبقى تدير رفع الحجر الصحي مع بقاء حالة الطوارئ الصحية وما يعنيه ذلك من عودة تدريجية للحياة الاقتصادية والاجتماعية والتنقلات والسماح ببعض الحريات، مرحلة انتقالية نحو الوضع الطبيعي، لن يكون فيه للجماعات الترابية سوى دور المنفذ لما سيتم اتخاذه من طرف الحكومة والإدارات اللامركزية من قرارات ودوريات ومناشير وبلاغات كما حددها مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية، على الرغم مما يحتفظ به القانون التنظيمي لرئيس المجلس الجماعي من صلاحيات مهمة في مجال الشرطة الإدارية ²⁹. وبالتالي سنشهد استمرار "وصاية" كبيرة على الجماعات الترابية بأشكال مختلفة.

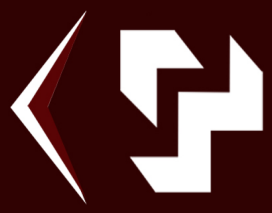
2- استثمار جيد لتوافق أقاليم الجماعات الترابية ومناطق إدارة الدولة: وهو ما يقتضي أن يراعي التدير الترابي تقطيعا ترابيا للدولة، يقسم مناطق تحمل تسميات متعددة (الجماعات، المقاطعات، القيادات والدوائر، الأقاليم، العمالات، الجهات، الولايات) ³⁰ وكل جماعة ترابية تتوافق مع منطقة إدارة الدولة. فالجهات تتوافق مع الولايات ومجالس الأقاليم والعمالات تتوافق مع العمالات والأقاليم والجماعات تتوافق مع القيادات.

وهذا من شأنه أن يشكل "ساحة" لتنازع الاختصاص حول من يدبر المجال الترابي المعني، غير أنه في فترة الأزمات بالذات قد تشكل تلك المساحة عنصرا إيجابيا يسهل التحكم في التراب ويُيسر حسن تديره وفق خصوصياته وظروفه، الأمر الذي سيشرح تحدي التفاوض ليكون التراب في خدمة التفاهم، وبالتالي تتكاثف الترابية الإدارية والتجانس من أجل رفع تحدي الأولويات وريح رهان المعركة ضد الجوائح والأوبئة بما هي "مشاكل عرضانية جديدة" ³¹ تتجاوز التخصصات الإدارية والقطاعية، وتقفز على الحدود الإدارية والترابية. ³²

²⁸- مادام الأمر معللا ببرامغمانية إدارية ومحدود زمنيا، أي ستزول بزوال السبب وهو حالة الطوارئ الصحية، ولا تنسخ أو تلغي صراحة القوانين الجاري بهل العمل وذات الصلة
²⁹- بموجب المادة 100 من القانون التنظيمي للجماعات 14-113 مع مراعاة صلاحيات الأمن العمومي وتسخير الأشخاص والممتلكات التي تبقى بموجب المادة 110 منه، من صلاحية عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه

³⁰- حتى أن مرسوم إعلان حالة الطوارئ استعمل في مادته الثالثة والي الجهة، ولم يتطرق للولاية كوحدة ترابية تابعة لوزارة الداخلية
³¹- Dans ce cadre voir " Jean-Pierre Gaudin " L'action publique. Sociologie et politique" Dalloz 2004

³²- " المتدخلون تتباين أهمية تدخلاتهم حسب درجة المصلحة المنتظرة والتاريخ الرمزي والعاطفي لهم، وكما قال أحد المختصين فالتدخل لا يمارس على تراب موجود بل هو الذي يخلق هذا التراب. "L'action ne s'exerce pas sur le territoire". "elle le crée".
أنظر كتابنا " تأملات في الحكامة والتنمية الترابية " مشار إليه ص 70



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

ونافلة القول؛ أن ما أشرنا إليه سلفا، لن يتأتى إلا إذا ما تم تفعيل اليقظة الجهوية، مما يمكّن الولاية والعمال من توظيف الآليات الإدارية للحكامة في تدبير تعدد المتدخلين وتحديد المعنيين، ووضع لوائح القيادة من خلال تجميع المعطيات وتقييمها وتتبعها داخل لجان جهوية لليقظة، يحضرها التقنيون كما يجب أن يتم إشراك المجالس المنتخبة. ذلك أن الانتخابات حسب الدستور المغربي هي أساس التمثيل الديمقراطي، والبنى اللامركزية الترابية أصبحت ضمن بنود الدستور بل في الفصل الأول منه الذي يوظف الكثير من الأمور الأساسية للدولة، فالحفاظ على حد أدنى من الثقافة الديمقراطية وقيم التشاور يتطلب أن يتم استشارة المؤسسات الدستورية الترابية وعدم إهمالها، حتى لا يتم إعطاء انطباع بأن الدولة يمكن أن تحل مشاكل الدولة بدون جماعات ترابية وبعيدا عن أعين المنتخبين³³.

إن حسن التدبير يقتضي الحكمة في تدبير العمل بالنسبة لكافة المتدخلين داخل نفس التراب، وهذا يتطلب إدارة "المناطق الرمادية" المعروفة في التدبير العمومي لاسيما بين المركز وممثليه والمنتخبين والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وذلك عبر توحيد قيادة الشرطة الإدارية، لأنالشرطة الإدارية الوطنية أشمل وأولى من الشرطة المحلية والمتخصصة أسبق من العامة: هكذا وبدون الرجوع إلى التفاصيل القانونية، يمكن الاكتفاء بملاحظة التوزيع الذي أقامه المرسوم بقانون ومرسوم إعلان حالة الطوارئ بين صلاحيات كل من الحكومة وصلاحيات الولاية والعمال فيما يخص تدابير الشرطة الإدارية.

فالتدابير الوطنية تهم كافة التراب الوطني، فهي موحدة في الإجراءات المطلوبة، وموحدة كذلك في الزمن، كما أنها عامة وشاملة لكل التراب الوطني، وهي أخيرا ملزمة للجميع مثل ما تم اللجوء إليه خلال الحجر الصحي. لكن هل يمكن للشرطة الإدارية المحلية اتخاذ تدابير أخرى مختلفة أو إضافية عما حددته السلطة المركزية بغاية وقف تفشي الوباء؟ ألا يمكن أن يؤدي ذلك إلى خلافات وتداخل الصلاحيات بين المتدخلين داخل نفس التراب؟

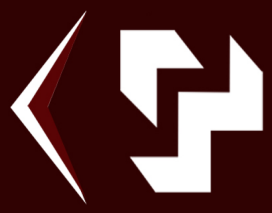
في هذا السياق، يجدر التمييز بين الولاية والعمال ورؤساء الجماعات كسلطات من حقها ممارسة تدابير الشرطة الإدارية بموجب القانون؛ فقد مكنت المادة 3 من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم من اتخاذ قرارات واسعة لكن مشروطة بتوافق: الزمن، وهو موحد ترابيا أي مدة الحجر الصحي؛ الغاية، وهي حفظ النظام العام الصحي وبالتالي لا يجوز الانحراف في ذلك؛ طبيعة الإجراءات وتكون إما توقعية، وقائية أو حمائية، أمر بحجر اختياري أو إن تطلب الأمر أمر بحجر إجباري أو وضع قيود مؤقتة. وبالتالي فكل قرار يلزمه تعليل وفق ما هو مذكور، غير أن باب الاجتهاد مفتوح بشرط مراعاة شروط شرعية القرار المتعارف عليها في القضاء الإداري وكذا شروط الملاءمة.

نفهم من ذلك أن القانون حاول أن يوضح أننا لسنا أمام حالة استثناء أو حالة طوارئ أو حرب، بل هي معركة لصالح الصحة العامة وليس ضد أحد غير الفيروس نفسه³⁴. كما يعني كذلك أن السلطات العمومية نفسها ملزمة بالغاية ولا ينبغي عليها تجاوز سلطتها أو الانحراف في استعمالها لغاية غير تلك المحددة في النص، بل يستحسن من باب حكمة إنفاذ القانون أن يتم التنفيذ وفق روح النص وتحكيم العقل القانوني ومناطه طبعا غاية كل نص³⁵.

³³ عبرت عن هذا الموقف الكونفدرالية التونسية لرؤساء البلديات في ردها على منشور رئيس الحكومة الذي طالب البلديات بانتظار قرارات المركز، بناء على تعليمات رئيس الدولة التي تحث على العودة إلى مركزية القرار، بعد أن لاحظت الدولة تسابق البلديات على اتخاذ تدابير غير متناسقة بين البلديات وبينها وقرارات السلطة المركزية. أنظر تصريح السيد عدنان أبو عصيد رئيس الكنفدرالية للعربي الجديد على الموقع الإلكتروني للعربي الجديد، والذي اعتبر فيه المنتخبين ليسوا إجراء لدى الحكومة.

³⁴ تم توقيع المرسوم بالعطف من طرف وزير الصحة والذي سبق أن أشرنا إلى أن وزارته تضم مديرية لعلم الأوبئة وعلى اطلاع بلوائح منظمة الصحة العالمية. لذلك فكل التدابير تعتبر في نظره ضرورية ولا غنى عنها، أو بدونها لن يتم محاصرة تفشي الفيروس

³⁵ وهو ما تحاول رئاسة النيابة العامة أن تدافع عنه من خلال بلاغاتها وتؤكد من خلاله ترجيحها للمتابعة في حالة سراح، والتشدد فقط مع الحالات القليلة التي عادة ما يكون خرقها لحالة الطوارئ الصحية مرفوقا بجرائم أخرى أو بظرف مشدد



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

وبما أن رؤساء الجماعات يجمعون بين صفة ممثل السكان وصفة موظف للدولة في جماعته، فقد خول لهم القانون التنظيمي مجموعة من الصلاحيات في مجال الشرطة الإدارية بموجب المادة 100 منه، خاصة في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وملاءمة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية، تتمثل في الأذن أو الأمر أو المنع. ويمكنه بناء على عدد من الصلاحيات عديد من قبيل: سحب رخص احتلال الملك العمومي، وسحب رخص مؤسسات تعتبر مضرّة وتشكل تهديداً بنشر الوباء في حال لم تلتزم بالإجراءات الصحية المطلوبة، والسيطرة على كل ما يخص النظافة والتعقيم، وتنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية بشكل يراعي الشروط الصحية الضرورية.

مع ضرورة توسيع مفهوم الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم كالمقاهي والمسارح...، لتواكب المستجدات الصحية الحالية، والمساهمة في تنظيم السير والجولان كلما كان ذلك ضرورياً لغاية حفظ الأمن العام الصحي لاسيما الحد من التنقلات... إلخ. علاوة على توسيع مفهوم السكينة العامة ليطلق الاطمئنان على السلامة الصحية وتخفيف مخاوف الناس من ارتياد الأسواق والمواسم وغيرها، ومراقبة المحطات الطرقية ومحطات وقوف الحافلات والعربات وسيارات الأجرة ونقل البضائع، وتنظيم الجنائز³⁶.

يظهر إذن أن هناك صلاحيات عديدة، لم يتم تفعيلها من طرف رؤساء الجماعات، بل تولاهم الولاة والعمال بدرجة أولى، وإذا كان ذلك مقبولاً إلى حد كبير في فترة بداية الجائحة وما يتطلبه ذلك من حزم ووحدة القيادة، فإن بداية الخروج من النفق المظلم، يجعل البحث عن صيغة أفضل لإدماج رؤساء المجالس في تدابير الشرطة الإدارية المحلية مع ترتيب المسؤوليات القانونية والسياسية والإدارية، وذلك وفق شرطي: تقاسم المسؤولية بين السلطات التنفيذية ترابياً والمجالس المنتخبة ورؤسائها كسلطة تنفيذية للمجالس الترابية شيء له دلالة ديمقراطية. فالحكمة تقتضي بناء ممارسات جيدة -أو على الأقل التدريب عليها- بحيث يتم توقيع بعض القرارات بالعطف، وكذا إخبار المسؤول الترابي الأول لرئيس المجلس بالتدابير المزمع اتخاذها بالوسائل السريعة والالكترونية كما يقع في كل اللامركزيات المتقدمة³⁷. سيتطلب الأمر بالتأكيد مراجعة جذرية لمسؤولية الدولة بناء على المخاطر وكذا المسؤولية الجنائية للمسؤول الإداري عند اتخاذ قراره في ظروف يختلط فيه الإهمال وعدم التبصر بجهد الحقائق العلمية أو تناقضها بشأن الفيروس "les connaissances scientifiques au moments des faits"³⁸ أو بعبارة أخرى بين الإعفاء من المسؤولية بسبب صعوبة إثبات الإهمال أو عدم التبصر والحصانة التامة أو حصول الإداريين على ما يسمى بالعفو التلقائي "Autoamnistie".

أما الشرط الثاني، فيتمثل في أن تكون تدابير الشرطة الإدارية التي يتخذها رؤساء الجماعات، أولاً متوافقة مع ما يتم اتخاذه على المستوى المركزي أو ما يتم اتخاذه من طرف الولاة والعمال، أي لا تتعارض معها.

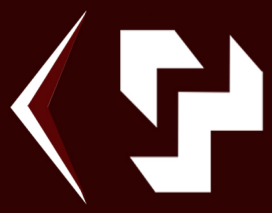
³⁶ تسبب قيام بعض السكان في مدينة الدار البيضاء بصلاة الجنازة على أحد جيرانهم في توقيف قائد الملحقة الإدارية المعنية، ويلاحظ كذلك أن أقرباء المتوفون، عادة ما يعتبرون تدابير السلطة مبالغ فيها خاصة في المناطق غير الموبوءة. والحال أن درجة الألم ستكون كبيرة لو ثبت أن كل تلك الإجراءات لم تؤدي إلى نتائج على مستوى حسم معركة القضاء على الوباء. كما تجدر الإشارة إلى أن سماحة الإسلام جعلت الناس يتقبلون دفن الموتى بسبب الفيروس باعتبارهم شهداء وتيسير الجنائز. في فرنسا والدول الغربية أثرت مشاكل أكثر، لاسيما أن هناك تعدد وتنوع في طقوس الدفن (حرق الجثث مثلاً)، كما طرح الفصل بين المتوفى بسبب الفيروس مع ما يعني ذلك من مضاعفة تهديد ومخاطر نقل العدوى، والميت بدون علاقة بكورونا، غير أن مخاطر مضاعفة انتشار الفيروس بسبب التجمعات الناتجة عن الجنائز تدفع إلى منعها كذلك والتعامل معها بنفس الحذر.

Voir, *Lisa Carayon* "Adaptation des normes funéraires dans le cadre de l'urgence sanitaire" Dalloz le 17 avril 2020

³⁷- 12A propos de l'ordonnance n° 2020-391, 1^{er} avr. 2020, JO 2 avril. Voir Marie-Christine de Montedclerle "Adaptation des institutions locales à la crise sanitaire" Dalloz 9 avril 2020

³⁸- وطرح إشكالية مدى مسؤولية المنتخب على الأضرار التي سببها فيه رفع الحجر الصحي بشكل غير موفق في بعض المناطق، لاسيما تلك التي لم تكن متضررة منذ هذا الموضوع طرح بقوة في فرنسا وطالب من خلاله المنتخبون بإعفائهم من المسؤولية الشخصية لذلك. يراجع:

Pierre Januelle "Irresponsabilité pénale des élus : explication d'un débat confus" Dalloz8 mai 2020



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا:

من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

ثانيا، أن يكون التدبير المراد اتخاذه يدخل في اختصاص الرئيس³⁹ ويكون معللا بالسياق المحلي ولا يتعارض مع الغاية الكبرى وهي حفظ النظام العام الصحي، ومناطه الحد من انتشار الفيروس بين الساكنة المحلية.⁴⁰

يبقى أن نشير أن النيات الحسنة والغايات النبيلة للتصرفات الإدارية، الصادرة عن السلطات الإدارية المحلية منتخبة كانت أو معينة، لا يكفي لوحده من أجل الحد من الانحرافات المحتملة والمفترضة في أي عمل إداري، لذلك يكون من المسلم به تواجد سلطة مضادة.

ثانيا: ضرورة حضور السلطة المضادة *Contre pouvoir* في الحالة العادية وحالات الطوارئ الصحية

يتوفر القضاء على ضمانات مهمة مبدئيا ودستوريا، ليشكل وسيلة أساسية لضمان الحقوق والحريات والوقوف أمام أي تجاوز محتمل للسلطة سواء عند وضع التدابير والإجراءات أو تنفيذها، كما أن ممثلي السكان مسؤولون عن توفير شروط المناقشة والتداول الحر والسلمي حول القضايا ذات الاهتمام المحلي حتى في وقت الأزمات، وهذا يشكل جوهر الديمقراطية كقيمة نبيلة بغض النظر عن كل تقييم مسبق.

1 - القضاء وتوسيع أعمال السيادة

في فترة الجائحة تؤكد بالمللموس أن الفرد في ظل وضعية الخوف الجماعي يختفي أمام الجماعة ويصارع كل ما يهيم " الموت أو نشر الموت ". وظهر أيضا أن مصير الجماعة وصورة المجتمع في الحاضر والمستقبل يرسمها الخبراء والمتخصصين وليس المنتخبين، وأن دور السلطات العمومية والإدارات هو في أن تساعد وتنفذ ولا تقوم بما يعرقل تنزيل أفكارها.

في أوج الجائحة لم يهتم القضاء الإداري حتى في فرنسا إلا بالقضايا الاستعجالية جدا، بل يراقب تدابير الإدارة كلما أتاحت له الفرصة وهي قليلة على كل حال-رغم ذلك حاول القضاء أن يبدي تفهما لكل مخاوف الإدارة وتدابير السلطات الإدارية، بل لا يجد القضاء الإداري أحيانا أي حل آخر سوى أن يثق في وعود الإدارة وعزمها على القيام بكل الأمور التي تتطلبها الظروف كلما اشتدت أو خفت حدتها، وكذا كلما توفرت إمكانيات ذلك⁴¹. فالقضاء الإداري يقدر صعوبة الظرفية ويثق في تقديرها للأوضاع وكذا في كل التدابير التي تعتمزم اتخاذها. كما أن القضاء الجزري يبدو متفهما أحيانا لتشدد الإدارة في تطبيق تدابير الحجر الصحي وحالة الطوارئ الصحية عموما.

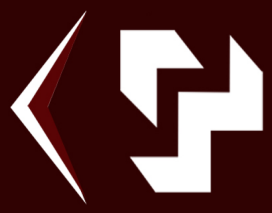
³⁹- مع مراعاة صلاحيات العامل أو من ينوب عنه في مجال الشرطة الإدارية بموجب المادة 110 من القانون التنظيمي 113.14

⁴⁰- طرحت حالات عملية في فرنسا حول أحقية رئيس جماعة في اتخاذ قرار بإغلاق المحلات في الثامنة ليلا، في حين أن قرار المحافظ كان هو العاشرة ليلا، فهل يعتبر ذلك مبررا أم لا؟ اعتبر القضاء الإداري أن ذلك ممكن كلما كانت المخاطر مضاعفة وهو ما يختلف من منطقة لأخرى.

كما طرحت قضية فرض الكمادات في مقاطعة بقرار بلدي، مما اعتبره القضاء قرارا مبالغيا فيه، ومن شأن فرضه حرمان أطر الصحة وأطر الصف الأول لمواجهة كورونا من الكمادات. يطرح سؤال ما إذا كانت بعض القرارات المختلفة حسب تباين مخاطر تفشي الوباء بالنسبة لبعض الفئات أو المناطق بناء على معطيات إدارية، وما إذا كان ذلك يشكل ذلك تمييزا غير مبرر، أم لا؟ في بعض المناطق مثلا يتم مصادرة دراجات المواطنين وهي وسيلة التنقل الأساسية، كإجراء عقابي على خرق الطوارئ الصحية. في منطقة خالية من الوباء، ألا يعتبر هذا التدبير غير متناسب ومبالغ فيه، لاسيما أنه تسبب في فرض أداء رسم المحجز البلدي على السكان وهو ما فاقم من الظروف المزرية لهم؟

⁴¹- هنا يتم الإشارة إلى أن كل الدول وجدت نفسها لا تتوفر على الاكتفاء الذاتي من جميع الضروريات بدءا بتجهيزات التنفس الاصطناعي ولوازم التحاليل وتشخيص الفيروس والكمادات. في قرار استعجالي لمجلس الدولة الفرنسي بعد الاستماع إلى وزير الصحة أكد أن هناك مجهودات لتوفير اللوازم الصحية وتواصل مع الشركات المختصة، وأنها تعمل على تقدير الظروف والإمكانيات المتوفرة من أجل حسن استعمالها. وهي سلطة تقديرية لا يستطيع القاضي مناقشتها لكن استطاع مجلس الدولة في هذا القرار أن يفرض على الحكومة توضيح بعض المقتضيات الواردة في نص إعلان حالة الطوارئ الصحية وكذا فرض الشفافية وإعلام الناس بالإجراءات والعقوبات.

Voit : Conseil d'Etat- ordonnance du 22 mars 2020



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

ذلك ما فسره البعض بأنه ضوء أخضر للسلطات العمومية والإدارات ذات الصلة المباشرة بمواجهة كوفيد 19⁴² غير أن ذلك الأمر لا يستقيم لا في الظروف العادية ولا في الظروف الاستثنائية، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة والسلطة تحددها السلطة كما سبق إلى ذلك مونتسكيو. لهذا اختارت بعض النماذج وسيلة إحداث شبكات لليقظة حول حالة الطوارئ الصحية⁴³. كما أن هذا الوضع جعل النقاش حول الحقوق والحريات يعود للواجهة الإعلامية وبشكل مادة يختلط فيها الذاتي بالموضوعي وتتباين فيه التقديرات وتتضارب.

أتيج للقضاء الإداري المغربي فرصة الإعلان عن موقفه من إعلان حالة الطوارئ والنتائج المترتبة عنه في حال حرمان شخص من حقه في التنقل ومواصلة رحلته تجاه بلده⁴⁴ نظرا لإغلاق الحدود المغربية ولو أن إعلان الطوارئ كان بمجرد بلاغات (بلاغ لوزارة الخارجية بتعليق الرحلات الجوية وبلاغ وزارة الداخلية بإعلان حالة الطوارئ الصحية). وبغض النظر عن النقاش القانوني والفقه حول مفهوم أعمال السيادة التي تخرج من رقابة القضاء الإداري، فإن الذي يهم هو أن القضاء الإداري في المغرب ساير التوجه العام والقاضي بدعم الدولة في قراراتها والتزامه بعدم التشويش عليها، بل بإلزامها بالتشدد لاسيما في المراحل الأولى من الجائحة⁴⁵. من خلال دعمه لدولة الفعل العمومي زمن الأزمة، ولم يتأتى للقضاء الدستوري أن يقول كلمته بعد المصادقة على المرسوم بقانون بواسطة قانون⁴⁶ بإحالة ممن يسمح لهم الدستور بذلك، خلافا للمجلس الدستوري الفرنسي⁴⁷.

إن التحديات القادمة بالنسبة للحد من الحريات الفردية والعامّة والحق في حماية الحياة الخاصة⁴⁸ ستطرح ضرورة العودة للقضاء الإداري⁴⁹، فلا يمكن للإدارة أن تحتكر لوحدها التشريع والتنفيذ والتقدير الذاتي للوضعيات والإجراءات. بل حتى في حالة الحروب يتوارى صوت القوانين أمام صوت المدافع (كما قال شيشرون)، لكن يبقى رنين الحقوق قائما.

42- " Plus de 90 % de ces requêtes ont été rejetées. dont l'essentiel au «tri». c'est-à-dire sans débat ni audience. « Pour ce faire, il a souvent pris appui sur des déclarations ou promesses du gouvernement, même en l'absence de tout élément de concrétisation. Logiquement, cette absence de contrôle du juge administratif sur l'action du gouvernement soulève de nombreuses questions, tant il paraît protecteur de l'action étatique ». Voir. Jean-Marc Pastorle " Coronavirus: l'État doit préciser ses mesures restrictives" in Dalloz 22/3/2020.

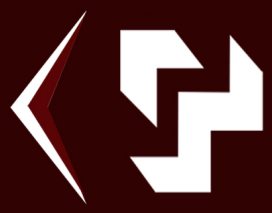
43- " Le Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, qui regroupe des universitaires, associatifs, avocats et magistrats, a produit, mercredi 29 avril, une note dans laquelle ils entendent veiller au respect des droits fondamentaux en cette période d'état d'urgence sanitaire." voir Julien Muchiel "état d'urgence sanitaire, ses possibles dérivés et la nécessité d'un contrôle in Dalloz le 30 avril 2020.

44- اعتبر القضاء الإداري في مرحلته الابتدائية أن المعني يحق له الخروج من تلك الوضعية الشاذة والدخول للتراب المغربي مادامت السفارة الليبية ضمنت كل شروط الالتزام الصحي والاحتياط اللازم حتى لا ينقل العدوى، لكن محكمة الاستئناف لم تسائر نفس الموقف واعتبرت أن إعلان حالة الطوارئ الصحية هو عمل من أعمال السيادة وبالتالي يخرج عن نطاق رقابة القضاء الإداري جريا على ما هو متعارف عليه في القضاء والفقه الإداريين، وهو الموقف الذي سار عليه القضاء الإداري من مدخل الظروف الاستثنائية الآتية في دعوى أخرى للمطالبة بالسماح بدخول مواطنين مغاربة من الخارج. أنظر ذ.صالح لزوي " تأملات حول بعض إشكاليات القضاء الإداري في زمن كورونا كوفيد 19 " منشور في مؤلف جماعي ماي 2020

45- أنظر ما قلناه سابقا على موقف مجلس الدولة الفرنسي في رده على مطالب جمعية ونقابة الأطباء الشباب
46- بمقتضى القانون رقم 23.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها.

47-Conseil constitutionnel. 17 Juin 2020 N°2020-849 QPC "... justifiée par un motif impérieux d'intérêt général et que, par les modalités qu'il a retenues, il n'en résulte pas une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage. »

48- لاسيما بعد ما أصبح يسمى Télémédecine ونظام تتبع المخالطين، كذلك ما طرحه استعمال طائرة الدرون لمراقبة الأطباء الشباب
49- فبالإضافة إلى حملات التوعية والإنذار والتحذير وفرض التدابير الوقائية الصحية... يمكن المساس بحريات وحقوق الأفراد بسبب قرارات فردية أو تنظيمية (لائحية) ورغم المصائب على العزل الصحي في منازلهم أو في وحدات صحية مخصصة لذلك، مع حرمانه من الزيارة، كما يمكن فرض الحجر الصحي على الأفراد، وارتداء الكمامات والخضوع الإجباري للتحليل، كما يمكن المساس بحرمة المسكن من خلال الدخول إليه واقتياد المصاب أو المخالطين له إلى الوحدات الخاصة (مستشفى عمومية، فنادق مجهزة لهذا الغرض، مصحات مخصصة للمصابين ..) ، وتعقيم إجباري للمكان، أو التخلص من الأدوات المشتبه نقلها للعدوى ، الحد من التنقلات داخل المدينة وخارجها، الحد من حرية التجارة والصناعة أو إخضاعها لقيود، اللجوء إلى التقنيات الحديثة (طائرات الدرون) من أجل رصد المخالفات للتدابير المتخذة، وكذا اعتماد تقنيات التكنولوجيا لتتبع المخالطين ورصد حركتهم



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا:

من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

2 - المجالس المنتخبة ضحية وهن بنيوي وخوف ظرفي

هناك شبه إجماع على أن المركز في كل الأنظمة الإدارية هو الذي يقود المعركة ضد الوباء، لكن لم يكن هناك قبول لعدم إشراكها أو استشارتها أو التنسيق معها. فالأمر إذن يتعلق بإعادة ترتيب الأولويات، واستثمار القيم الإيجابية قصد استثمار المشترك من أجل ربح رهان متقاسم، ذلك أن خلو ولاية من الوباء لا يعني شيئا بدون خلو البلد برتمته، بل خلو دولة لوحدها يعزلها عن العالم ولا يفيدتها كثيرا، مادامت بلدان أخرى مجاورة تعاني. إن الأمر يتعلق بتوافق على دولة الفعل العمومي⁵⁰ المحلي ترابيا، لكن لا يجب أن يقرأ على أنه يعني أحادية ومركزة ترابية الفعل العمومي، وحتى لا يتم دولنة التراب بشكل معاكس يلزم:

أ- اعتبار أن عدم نسيان الجماعات الترابية ولو بالحد الأدنى، معناه العناية والحفاظ على القيم الديمقراطية وتكريس المكتسبات في مجال تفعيل المؤسسات الدستورية نصا وممارسة.

كما أن عدم إشراك الجماعات الترابية على غرار البرلمان في علاقته بالحكومة مثلا⁵¹، يشكل خطرا على جمع السلط في يد السلطة التنفيذية، ويفقد الممارسة الديمقراطية جوهرها من خلال تغييب سلطة مضادة contre pouvoir وتساعد في التقييم الجماعي وتوفير المعلومات والمعطيات الصحيحة والرسمية للعموم، والتي بدونها لن يكون حديث عن إدماج حقيقي بقدر ما هو فقط انقياد غير عقلائي، قد يتحول مع مرور الوقت واشتداد الأزمة إلى غموض، وبالتالي تذبذب منسوب الثقة وتضاعف الإشاعات والأخبار الزائفة.⁵² فكلما تخلص الناس من الخوف من الفيروس كلما طالبوا أكثر، وأصبحوا أكثر إلحاحا.

والمنتخب بدوره سيبحث عن وسيلة كي لا يختفي نهائيا من ساحة تدبير الجائحة، وإعطاء الانطباع بعدم جدائيته، سيطالب بموقع في اتخاذ القرار ووضع السياسة العمومية وتقييم التدخلات والخطط، أي سيدافع عن الصورة السياسية للمشاريع والتدابير في مقابل الصورة التقنية التي رسمها التقنيون والبيروقراطيون، قد يظهر ذلك أكثر مع بداية العودة التدريجية للحياة الطبيعية للناس وللإدارات. وقد تتحول الدوائر الترابية / الجماعات الترابية ساحة لتداخل الصلاحيات والقرارات وتنازع الاختصاصات، مما يتطلب التفكير في قراءة تديرية لمبدأ التدبير الحر في ظل سياق مغاير.

3- استثمار مساحة القراءة العقلانية والفهم السليم للتدبير الحر

وجود مبدأ التدبير الحر⁵³ في ثنايا النص الدستوري كمبدأ دستوري عام وموجه أساسه مبادئ محددة (المساواة، استمرارية الخدمات، تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة، سيادة القانون، الشفافية والنزاهة)، وبعده في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية كقواعد محددة وقابلة للتطبيق تحت اسم قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير

⁵⁰- " L'étatisation " de l'action publique territoriale ou étatisation des territoires ?

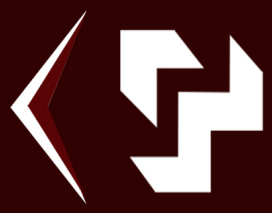
هذا المفهوم تم تداوله بقوة في النموذج الفرنسي

⁵¹- طرح نقاش حول عودة البرلمان للاشتغال بعد نهاية عطلة ما بين الدورات، (والتي شرعت فيها الحكومة قانون حالة الطوارئ الصحية، "مرسوم قانون")، ما فائدة عودته؟ ما هي صيغ اشتغاله بشكل غير حضوري؟ ما هي صيغ التشريع والمناقشة والتصويت؟ ما هي حدود التشريع وفق مرسوم قانون أي الخاص بمبررات حالة الطوارئ الصحية والتشريع في زمن الطوارئ الصحية لمجالات لا تم الجائحة؟ كيف يمكن تحييد النقاش وعدم تسييسه أو استغلاله في حملة انتخابية سابقة لأوانها من خلال مراقبة الحكومة في مجال تدبير الجائحة، لاسيما ما يتعلق بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية؟ كيف يمكن تجنب تحويل النقاش إلى مجرد مزايدات سياسية؟

⁵²- بعض الممارسات السيئة التي يتم تسجيلها من قبيل: استغلال المساعدات الاجتماعية (القفة) من أجل حملات انتخابية واستقطاب سياسي، سوء استعمال مقتضيات تسييط الطلبات العمومية في مجال التعقيم والقفة وغيرها مما حددته دورية وزير الداخلية، لا يمكن أن يشكل سببا لتعميم عدم فائدة الجماعات الترابية، بل بالعكس يشكل فرصة لتنظيف الجماعات من السلوكات السيئة من خلال محاسبة دقيقة وعمامة وصارمة ضد جميع المخالفين.

⁵³- والذي أقره الدستور المغربي على غرار الفرنسي لأول مرة في دستور 2011 والذي أثار نقاشا فقها كثيرا ولم يثره القضاء لا دستوريا ولا إداريا. ويمكن العودة لصعوبة البحث عن الاستقلالية "le besoin d'autonomie n'est pas considéré comme une liberté à gagner ou une ressource à développer mais un droit qui devrait être accordé "

Michelle Larivery " Transfer et enquête de l'autonomie " Volume 5 N° 2 -2001



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا:

من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

الحر⁵⁴. كل ذلك أنزله من مرتبة " أن يعني كل شيء " كما يظن الكثير، إلى مرتبة أن " يعني شيئا ما بالضبط " كما يريد المشرع. إذ ليس من السهل عمليا أن نفصل بين كون الجماعات الترابية-لاسيما الجهات-جماعات مستقلة أو لامركزية *collectivité décentralisée* ou *autonome*. فإن كان الفصل الأول من الدستور يفهم منه أنها أكثر من وحدات ترابية لامركزية، فإن القوانين والممارسة العملية أظهرت أن هناك خيطا رفيع بين التنظيم والتحديد/ الحصر والاستقلالية، *autonomie organisée*، *autonomie*، *contrôlée et autonomie relative*⁵⁵

أثبتت التجربة المغربية عمليا ومن خلال الممارسة، أن تنزيل التدبير الحر على غرار الممارسة الفرنسية لا يعني حرية التدبير *libre administration* بل فقط التدبير المشترك *Co-administration*⁵⁶. إن تفعيل الاختصاص واتخاذ القرار وتنفيذه لا يكفي في ذلك حجم الصلاحيات ولا الموارد، بل هو نتيجة تفاوض بالأساس. ذلك في نظري ما أثبتته الممارسة. وقد سبق للمفكر عبد الله العروي عند حديثه عن استقلال السلطة القضائية أن نبه إلى أن القضاء مستقل لكنه ليس منفصل، وهي عبارة لها أكثر من دلالة⁵⁷. وقد دافع المنظرون الفرنسيون على أن وجود التدبير الحر هو المبرر لوجود المراقبة في الدول الموحدة، " الاستقلالية " قد تكون " محدودة "، كما قد ينطبق عليها وصف " استقلالية مراقبة "، فالأمر لا يتعلق بتلاعب بالمصطلحات بل بالغاية من كل منهما سواء عند ممارسة الاختصاصات أو القيام بالمراقبة الإدارية والقضائية لأعمال وأشخاص المجالس المنتخبة.

لكل ذلك، يستحسن فهم التدبير الحر على أنه تدبير مشترك ومتفاوض بشأن مخرجاته، والحل المناسب والمتناسب مع الظرفية، وتحقيق التجانس عوض التنافر.

4- استشراف مكانة أفضل للجماعات الترابية بعد رفع حالة الطوارئ

رغم ما يمكن أن يقال عن ضبابية مفهوم " النهاية "، فإن الإعلان الرسمي عنها هو المرجع الأساسي. وعموما، يكون في هذه الفترة وقت أكثر لاستثمار الدروس المستخلصة من تجربة أزمة كورونا⁵⁸، سيكون المجال أكبر قصد تفعيل الاختصاصات والصلاحيات مع الأخذ بعين الاعتبار الدرس العام، والتفكير بجديّة فيما يمكن التصرف فيه من الاختصاصات بناء على تفعيل حقيقي لمبدأ التفريع⁵⁹، يجعل الجماعات الترابية هي المسؤولة بوضوح، وتتدخل الدولة المركزية لتصحيح الفوارق والاختلالات الكبيرة بين المناطق الترابية. يجب الشروع بسرعة في التصرف بعقلانية وبناء على مبدأ التجريب والتقييم الجماعي للاختصاصات القابلة للنقل من الدولة إلى الجماعات الترابية لاسيما في المجالات الاجتماعية والثقافية.

1- عمل مهم على مستوى الإدارة الإلكترونية يلزم القيام به

دعم العمل عن بعد، ونزع الطابع المادي على المساطر الإدارية بالنسبة للجماعات الترابية؛ فقد ثبت أن تجميد صلاحيات المجالس كان يعود إلى استحالة انعقادها حضوريا، بل حتى افتراضيا أو عن بعد، خصائص تقني وثقافي كبير يسجل على هذا المستوى، لذلك لم يكن من السهل الانتقال من نظام إداري عادي إلى نظام إداري للأزمة في ظرف وجيز وبسرعة في غياب شروطه التقنية.

⁵⁴القسم السابع من القانون التنظيمي 14-112 المنظم للعمليات والأقاليم والقسم الثامن بالنسبة للجماعات 14-113 والجهات 14-111

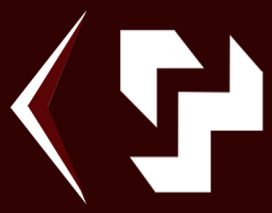
⁵⁵- Abdelaziz Lamghari op cit P 20

⁵⁶- " Co-administration plus que libre administration "

⁵⁷عبد الله العروي " من ديوان السياسة " -المركز الثقافي العربي 2009

⁵⁸- وإن كانت تداعيات الأزمة ستخيم ظلها على الزمن الإداري والسياسي والاقتصادي لمدة قد تطول، وبالتالي سيكون عنصر الضغط من العوامل التي يلزم مراعاتها عند صناعة واتخاذ القرارات وكذا وضع السياسات، وهو ما سيدفع بالأساس إلى مراجعة برامج العمل والتنمية بالنسبة للجماعات الترابية.

⁵⁹- هذا المبدأ يقصد به " ما يستطيع المستوى الإداري الترابي الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى في إطار التوزيع الشريف للاختصاصات والصلاحيات ". أنظر مقالنا حول " الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي والجهويات السياسية " منشور بالمجلة المغربية للسياسات العمومية 201.



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

وهذا درس مهم لكل نظام إداري يستعد للأزمات المستقبلية، فلا يتعلق الأمر بالإمكانية القانونية على الفعل⁶⁰، بل كذلك بالقدرة على الفعل.

2- استثمار "الحمية" المؤقتة للنظام الإداري في زمن الوباء قصد إعادة بناء نظام إداري متطور

لقد ظهر أن من نقط قوة إدارة مكافحة الجائحة والتحكم فيها بنسبة كبيرة، هو سرعة التدخل والتنفيذ في كثير من الحالات، لم يظهر ذلك التثاقل البيروقراطي عند اعتماد وصراف الاعتمادات المخصصة لوزارة الصحة من صندوق محاربة كورونا، واستطاعت جهة الدار البيضاء بناء مستشفى ميداني في ظرف وجيز لم يتجاوز 10 أيام، لم يظهر ذلك الكم الكبير من الوثائق التي نحتاجها في الوصاية والمصادقة والتأشير...

على مستوى الجماعات الترابية في كل ما يتعلق بالطلبات العمومية في المجالات المحددة لها بموجب دورية وزارة الداخلية⁶¹. وما يخص مسطرة تحويل الاعتمادات بشكل ميسر، وحصر لوائح النفقات المستعجلة والضرورية بتوافق مع العمال، كل ذلك أظهر فائدته وأين على أن الكثير من الأمور ممكنة، شريطة إعادة الثقة بين المنتخب ورجال السلطة، وكذا صفاء النوايا، وصدق العمل، مع ضرورة تقوية المراقبة البعيدة والمحاسبة الشاملة والصارمة⁶².

3- إعادة النظر في البناء الترابي استعدادا للحالات المشابهة في المستقبل

ظهر في فترة الحجر الصحي أن الجماعات الترابية تضررت مواردها بشكل كبير، وهذا معناه أن اختصاصاتها وصلاحياتها ستتقلص ليس بشكل نظري هذه المرة، بل عملي. بغض النظر عن الحجم الحقيقي للضرر الجبائي-الذي يحتاج لتقييم دقيق بعد رفع الحجر- فإن القادم من الأيام سيكون صعبا على التنمية الترابية.

خلاصة القول أنه لم يكن هناك بد بالنسبة للمغرب على غرار باقي دول العالم، من إحياء سمو مبدأي التضامن والتعاون على كل القواعد القانونية، وذلك لمواجهة عدو واحد وهو "الموت وانتشار الموت"، أي ما يشكل تهديدا للحق في الحياة كأسى الحقوق، لذلك يجب التفكير بمنطق استشرافي، ذلك يقتضي في نظرنا العمل منذ الآن على التفكير في «مستوى ثالث للامركزية» يأخذ بعين الاعتبار كل المكتسبات وينتبه لأزمة قراءة المفاهيم من خلال الممارسة، ويعيد تموقع المجالات الترابية والبعد الترابي للتدخلات العمومية والفعل العمومي عموما.

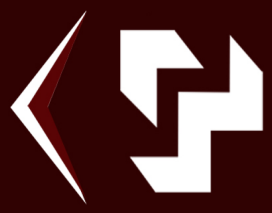
في خضم فترة مكافحة فيروس كورونا، لا يمكن مطالبة الجماعات بأكثر مما هو ممكن على ضوء التجارب التي خطت خطوات أكبر بكثير مما سجلته اللامركزية المغربية منذ أكثر من 30 سنة. وعليه يمكن للقانوني ليس فقط البحث في عناصر شرعية القرارات بما فيها الدوريات والمناشير، وإنما يتطلب العقل القانوني أكثر من ذلك، عليه أن يميز بين الواجب والضروري والمستعجل والممكن، عليه أحيانا كثيرة ألا يناقش بدون غاية العقل والروح القانونيين *La raison juridique*، لا يمكن للقانوني أن يبرر عرقلة القانون للسيرورة الضرورية، فلا يكفي أن تقنع بشرعية الفعل خارج فعاليتها⁶³. والعكس صحيح. مناسبة هذا هو التفكير فيما أثير حول التجميد المباشر وغير المباشر لحركة الجماعات الترابية إبان الفترة الحاسمة من مواجهة كورونا. ويستحسن في نظري العمل على استشراف بناء تنظيم إداري وترابي حتى:

⁶⁰ - نحيل بالأساس على منشور وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 2020/1 بتاريخ 16 مارس 2020 في موضوع التدابير الوقائية من خطر انتشار وباء "كورونا" بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية

⁶¹ - مشار إليها سابقا

⁶² - بعد نهاية الجائحة يبقى من الضروري القيام بتقييم شامل وتدقيق واف لكل العمليات قصد الوقوف على الإيجابيات ورصد السلبيات الذاتية والموضوعية، في أفق العمل على تصحيحها بجرأة كبيرة.

⁶³ - Voir. Jaques Chevalier " Science administrative " Thémis droit Puf éd 4 - 2007



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

أ- لا يتم تجميد التداول كآلية ديمقراطية للتفكير الجماعي داخل الجماعات الترابية، فالعودة إلى نقاش قانونية دوريات موقف وزارة الداخلية بشأن استحالة انعقاد دورات الجماعات والعمالات والأقاليم وربما بعد ذلك الجهات، مهم قانونيا ونظريا لكنه غير مفيد عمليا في الظرف الحالي. فالفصل في نزاع بين الدولة والجماعات حول تفعيل الاختصاصات كان ممكنا⁶⁴ لو تم التنصيب في دستور 2011 على ذلك ضمن اختصاصات المحكمة الدستورية. ثم إن الطعن أمام المحاكم الإدارية يقتضي الصفة والمصلحة في ذلك وهل الدورية قرار إداري يمس المركز القانوني للمتعاملين مع الجماعات الترابية؟ هل الدوريات عمل داخلي وإجراء يتأسس على علاقة مراقبة الدولة للجماعات في إطار المقابل الذي تحصل عليه الدولة عادة كلما منحت التدبير الحر للجماعات؟⁶⁵

أمام هذا التخبط، وأمام تزايد الانتقادات الموجهة لاستفراد وزارة الداخلية بالإدارة المحلية لتداعيات الجائحة، صدر بلاغ مشترك⁶⁶ بين وزارة الداخلية المديرية العامة للجماعات الترابية وجمعية جهات المغرب، والجمعية المغربية لرؤساء مجالس العمالات والأقاليم، والجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات، يسمح بإمكانية العودة إلى عقد الدورات العادية والاستثنائية بشكل حضور مع الحرص على اتخاذ كافة التدابير الوقائية المقررة من قبل السلطة الإدارية المحلية حتى تمر الاجتماعات في أحسن الظروف. واعتبرت أن هذا التخفيف من الإجراءات ينسجم مع مرسوم 9 يونيو 2020، ويراعي مبدأ الاحتراز. وبغض النظر عن شكل البلاغ والموقعين عليه، فإن مضمونه يعيد المنتخبين والجماعات الترابية إلى الساحة مما سيسمح بتقاسم المسؤولية عن النجاح وربما حتى الأخطاء التي يبدو أن السلطات التابعة للداخلية قد قررت منفردة وتحمل لوحدها المسؤولية والعتاب. لكنه عموما يعكس التخبط الكبير للسلطات المكلفة بالداخلية في تدبير نظام إداري للأزمة يشرك المنتخب ويحتفظ بالقيادة للولاية والعمال تحت إشراف وزارة المكلفة بالداخلية والجماعات الترابية⁶⁷. كما أن من الصعوبة القانونية والعملية استدراك الدورات العادية لماي بالنسبة للجماعات ويونيو بالنسبة للعمالات والأقاليم، ليبقى البلاغ يخص الدورة العادية المقبلة للجهات لا غير.

ب- أن تتولى الجماعات الترابية اختصاصات فعلية في مجال الصحة والتعليم والتكوين المهني، غالبا ما يتطلب تجاوز الأزمات، ضرورة المرور بمراحل انتقالية، وهو ما حدث في حالة كورونا، إذ يحتاج الترابي لفترة قد تطول من أجل استعادة عافيته. فمن خلال التدبير المركزي للمرحلة الانتقالية قبل العودة للحالة العادية، تم الإبقاء على حالة الطوارئ الصحية، مع التخفيف التدريجي لإجراءات الحجر الصحي⁶⁸، وذلك مخافة عودة موجة ثانية من الفيروس، أو خروجه عن السيطرة الترابية.

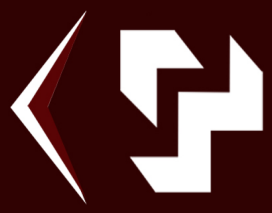
⁶⁴ الخطاب الملكي عشية الاستفتاء أشار إلى هذا الاختصاص وهو ما لم يظهر في بنود الدستور

⁶⁵ وهل الدوريات الصادرة في زمن كورونا والتي تخص الجماعات الترابية تستوفي شروط قرار قابل للطعن بسبب تجاوز السلطة؟ وأي نوع من التجاوز؟ هل هم الجهة مصدرة الدورية بموجب المادة 3 من مرسوم إعلان حالة الطوارئ؟ أم هم وجه مخالفة القانون بما فيه مساس بمادة صريحة في قانون تنظيمي هو أسى من قانون عادي؟ أم هم إضافة مقتضى غير موجود، ألا وهو تأجيل دورات عادية، حصر القانون التنظيمي " الخاص " بالجماعات الترابية عددها وتوقيتها؟ وهل هذه الدورية ملزمة للجماعات الترابية أصلا حتى تصل إلى مرتبة قرار إداري؟ ماذا لو لم يتم احترامها وتم تقديم طلب إلى العامل داخل الأجل المطلوب (20 يوما) ورفض العامل بناء على الدورية؟ هنا فقط في نظري يمكن الطعن في الدورية لأنها أنتجت قرارا إدارية يتسم بتجاوز السلطة لأنه اعتمد دورية وهي أقل من القانون التنظيمي. على غرار ما أعاد توضيحه قرار لمجلس الدولة الفرنسي CE, Sect. 18 décembre 2002, Dame Duvignères, requête numéro 233618'

⁶⁶ بلاغ صدر يوم الجمعة 12 يونيو 2020

⁶⁷ رغم مراجعة المرسوم المتعلق بتنظيم وزارة الداخلية بمرسوم رقم 2-19-1086 صادر في 30 يناير 2020، حتى يراعي بعد التواصل في مهام الوزارة من خلال مديرية التواصل، وكذا إعطاء معنى قانوني ولفظي لمصطلح الجماعة الترابية، يبدو أن تفعيله زمن الجائحة كان مبهما.

⁶⁸ مرسوم رقم 406.20.2 بتاريخ 9 يونيو 2020 المتعلق بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ بمجموع أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد19 وبسن مقتضيات خاصة بالتخفيف من القيود المتعلقة بها ج ر 9 يونيو 2020 عدد 6889 مكرر ص 3394



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

وفي هذه المرحلة، حافظ الولاة والعمال على الواجهة مخولين صلاحيات واسعة لاتخاذ تدابير داخل مجالهم الترابي في إطار البلاغ المشترك لوزارة الصحة والداخلية⁶⁹ بتقسيم المغرب إلى منطقتين 1 و 2 بناء على الحالة الوبائية كما قدرتها السلطات المختصة. مع إحداث لجان لليقظة الجهوية تحت رئاسة الولاة وممثلين للوزارات ذات الصلة المباشرة⁷⁰. وعلى الرغم من الرفع الرسمي لحالة الطوارئ الصحية، فإن الحذر هو السائد إلى حين تأكيد عالمي لذهاب نهائي للفيروس، وبالتالي العمل بشكل طبيعي وبتدرج.

وعموما، لا يكفي مرسوم الطوارئ الصحية لوقف الاستمرار في مركزة القرار والسياسات العمومية، ذلك لأن قوانين المالية لن تستعيد إيقاعها العادي بسهولة، فالموارد تقلصت بشكل كبير مما ينتظر معه تقديم قانون مالية تعديلي لسنة 2020، وستبقى الفرضيات سلبية بالنسبة لمالية 2021، وهي سلبية على الدولة وكذا على الجماعات الترابية بحكم علاقة الأب والابن المشار إليها، والتي يعكسها ضعف الاستقلال المالي للجماعات الترابية. حتى صناديق التضامن والتأهيل الاجتماعي الخاصة بالجهات، من المؤكد أنها ستتضرر كثيرا ومعها برنامج محاربة الفوارق المجالية وغيرها.

إن كل هذا يعني أن رفع حالة الطوارئ وعودة الجماعات الترابية للاشتغال يكون تحت سقف محدد، ما يعني الاشتغال بدون موارد كافية، وبالتالي لا يكتمل الفعل العمومي الترابي على مستوى ترجمة اختصاصات الجماعات الترابية بموجب القوانين التنظيمية. فضلا على أن الخصائص المالي ومراجعة المخططات القطاعية وسياسة الشركاء، يتطلب كل ذلك من الجماعات الترابية ضرورة الانكباب على إعادة النظر الجذرية في برامج عملها أو برامج تنميتها الجهوية والإقليمية.

وفي نفس المسعى، لا بد من استرجاع العافية المالية والاقتصادية بعد زوال الجائحة (أفق ما بعد 2022). وهنا يمكن الحديث عن بداية المشروع في بناء الطريق الثالث للامركزية والجهوية المتقدمة، تتأسس من خلال التركيز على الإسراع بأن تتولى الدولة نقل اختصاصات مهمة حصريا للجهات⁷¹ دون سواها، من قبيل: الصحة والتعليم في احترام لمنهجية التجريب والتقييم الموضوعي والعلني. فالتجربة أثبتت أن العمل القاعدي على مستوى البنيات الأساسية فيما يخص البعد الجهوي للتجهيزات الصحية والتعليمية، مسألة حاسمة في جعل المجال الجهوي مسؤولا فعليا أمام الساكنة، وهذا يخدم الديمقراطية الجهوية، ويزكي ربط المسؤولية بالمحاسبة.

إضافة إلى ذلك، يُنتظر من الدولة أن تسرع في نقل اختصاص البحث العلمي التطبيقي والمساعدة والتأهيل الاجتماعيين⁷² لكل من الجهات والعمالات والأقاليم، ويمكنهما العمل سويا في إطار التعاضد، وتتولى الدولة بعد هذا النقل نقلا فوريا لكل ما هو ضروري للقيام باختصاصاتها (موارد بشرية ومالية، ووثائق ومعطيات)، مع التزام الدولة بناء على مبدأ التفريع ووحدة الدولة وضمن حقوق المواطن المغربي (أينما وجد ترابيا) من الصحة والتعليم في تغطية الخصائص والضعف وفق مؤشرات للتتبع الجهوي. وهذا ما سيسمح بتشكيل شبكات قوية للتنمية الترابية الجهوية يلتقي فيها المال والاقتصاد بالبحث العلمي والبعث الاجتماعي للفعل العمومي الجهوي، يضع المواطن وحقوقه في صلب العملية.

ت- أن يتم إدراج باب خاص⁷³ بحالة الطوارئ، يأخذ بعين الاعتبار إعادة تهيئة وحسن إدارة قواعد التداول⁷⁴ المنصوص عليها قانونيا، بناء على أعمال العقل القانوني أكثر من النص القانوني، وبناء على الظروف الطارئة بما فيها أي تهديد عالمي ثابت

⁶⁹-والذي صدر عشية المرسوم

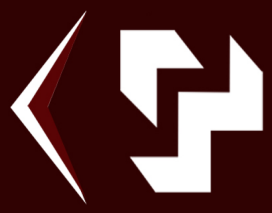
⁷⁰- من المؤاخذات على تشكيلة هذه اللجان عدم السماح بعضوية المنتخبين، مما جعل نوابا برلمانيين يسألون وزير الداخلية عن الخلفيات والمبررات. وتم ضمان حضورهم فيما يسعى باللجان الاقتصادية التي من مهامها ضمان العودة التدريجية للنشاط الاقتصادي.

⁷¹- كما تم التأكيد على ذلك في مخرجات مناظرة أكادير حول الجهوية

⁷²- ظهر من خلال جائحة كورونا أن مشكل الاقتصاد غير المهيكل والمساعدة الاجتماعية تحتاج إلى تنظيم وهيكل وضبط كبيرين

⁷³- عوض التعديلات التي تقترحها بعض الفرق البرلمانية للقوانين التنظيمية، منها مقترح فريق الأصالة والمعاصرة بمجلس النواب بشأن نقل اختصاص الصحة إلى الجماعات الترابية، وهو ما لا يستقيم مع هذه الظرفية، فكل إصلاح له زمن معين بحجمه ومداه وأثره.

⁷⁴-Aménagement des règles délibératives



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

للأمن العام الصحي. إضافة مبدأ التكيف⁷⁵ مع الظروف. وبمعية القوانين الناظمة للقوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية، وإدارات الدولة، يمكن أن يعتمد مبدأ تجاهل القاعدة القانونية عوض استبدالها مؤقتاً أو تغيير قواعد هندسة التدخلات الترابية بين الدولة والجماعات الترابية.⁷⁶

وأعمال نظرية الموازنة بين المصالح عند تحقق حالة الظروف الطارئة بما فيها إعلان حالة الطوارئ الصحية⁷⁷، واعتماد مبدأ التضامن الإلزامي بين الجهات وداخل نفس الجهة بين الجماعات الترابية، وفق مرسوم معلن تحت رقابة القاضي الإداري، وكذلك قراءة الاستقلالية في إطار التضامن مع التمييز بين الحالة العادية وحالات الطوارئ، كما يعتمد النموذج الإسباني تحت مسمى الاستقلالية التضامنية. ويمنح مبدأ التعاضد تلك الإمكانية في الحالة العادية، والمطلوب استثمارها في الحالات الاستثنائية بشكل الزامي.

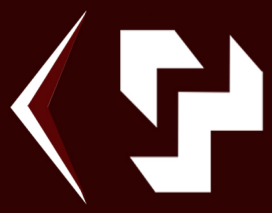
ج- على مستوى اللاتمركز الإداري، من الأفضل توحيد القيادة pilotage على المستوى الترابي تحت مسؤولية الولاية وعمال العمالات والأقاليم، من خلال استثمار الدعامات القانونية والتقنية المتوفرة حالياً، واعتماد قدرات القيادة الإدارية أكثر من المهابة السياسية والإدارية⁷⁸ عند تولي هذه المناصب. إضافة إلى تقوية مستوى السلطة المضادة (القضاء والمجالس التداولية والمجتمع المدني)، وابتداع فضاءات للتقييم العمومي والشفاف للإدارة الترابية؛ فالقيادة الإدارية تقتضي التنزيل السريع للاتمركز الإداري، مع ضرورة تعديله ليتضمن المبادئ المشار إليها أعلاه (تكيف، نظرية الحصيلة). في قسم خاص بحالات الطوارئ.

⁷⁵ -Adaptation avec les circonstances

⁷⁶ يمكن القول أن التجربة الإسبانية اعتمدت هذه القاعدة ، فهي لم توقف قواعد تدخل الجهات المستقلة، لكن سمحت بالخروج عنها بموجب تدخلات مركزية بناء على حالة الاستنفار المعلنة. مما يطرح فقط تدبير التناسبية بين القرارات المركزية والهدف الخاص للاستنفار، وكذلك عدم التعارض بين التدخل الجهوي والتدخل المركزي، فإن وقع فالغلبة للمركزي كلما كان محكوماً بطرف مقنع ومتناسب.

⁷⁷ - La théorie de bilan وهي معروفة أكثر لدى القاضي الإداري في مجال نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة

⁷⁸ كما كان يقول دائماً Alain Claisse الباحثالفرنسي 1994 REMALD «Décentralisation et déconcentration au Maroc et la France »



التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

خاتمة

إن التدابير الصحية وتدابير الحد من انتشار فيروس كوفيد 19، كانت في الأصل ممرضة عالميا، تراجع معها الفرد لصالح الجماعة، وتخلف الجميع لصالح خبراء الصحة، الذين تُرك لهم المجال لتحديد ما يجب القيام به من قِبَل الدول (الحجر الصحي، التباعد الاجتماعي، ارتداء إجابري للكمامات، الحد من التنقلات داخليا ودوليا...). على أن تتولى السلطات التنفيذية والسلطات العمومية تنفيذ هذه الإجراءات، وتشريع وتنظيم ما تتطلبه كل ظرفية ودرجة الاستعجال والمخاطر والتهديدات، مما أدى إلى تضخم السلطة التنظيمية وتدابير الشرطة الإدارية.

بالعودة للدول ذات الأنظمة الموحدة والتي تتوفر على إرث عميق وكبير من المركزية، كانت الأقرب للعودة بقوة للمركز (فرنسا والمغرب..)، بل حتى الدول ذات الأنظمة الفيدرالية (ألمانيا، الولايات المتحدة الأمريكية..) والجهوية السياسية (إيطاليا وإسبانيا) سلمت في الأخير بعد تردد بقبول عودة المركز للواجهة في البداية، بالنظر لوجود جهوية الأحزاب وارث جهوي وقوة مالية جهوية.

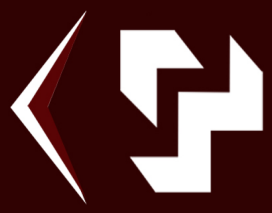
إن المركز في قيادته لتدبير أزمة كورونا داخليا، استثمر إرثه المركزي وإمكاناته المالية والتقنية، واستعداداته النفسي كمنقذ، من أجل تحقيق نتائج مهمة بموجها تم تجنب كارثة أكبر، لاسيما في ظل ضعف الأنظمة الصحية وعدم توازنها مجاليا حتى في الدول الفيدرالية. وبذلك أثبتت التجربة أنه لم يكن ضروريا دخول الجماعات الترابية والمنتخبين على الخط الأمامي، فالفعالية اقتضت ما اقتضته الإجراءات التي قامت بها السلطات العمومية المركزية وممثلها على الصعيد الترابي، لاسيما الولاة والعمال وممثلي وزارة الصحة العمومية.

لكن ينبغي مراعاة أن لا يعني هذا، أن النظام الأمثل للمغرب هو العودة إلى المركزية الإدارية، بل قد يكون درسا فقط لبناء نظام إداري استثنائي للأزمة، يمكن العمل به متى استدعته الظروف الطارئة، ويبقى الاستثناء كذلك مادامت ظروفه وشروطه قائمتين.

يحتاج هذا النظام الإداري "الأزماتي" إلى مراعاة ضرورة حضور سلطة مضادة، حيث يتم تفعيل آليات المراقبة المتبادلة بين المجالس المنتخبة والسلطات العمومية المحلية، على غرار ما يقع وطنيا بين البرلمان والحكومة، والرهان الدائم على القضاء الإداري حتى في فترة الأزمات، فهو الضامن للحقوق والحريات، وهو المطلوب منه التطبيق العادل للقانون وضمن الأمن القضائي للمواطنين. وذلك ما يتطلب ضرورة الاستعداد لانتقال الأنظمة القطاعية بسهولة إلى العمل عن بعد. ويحتاج أيضا إلى إضافة قسم خاص بحالة الطوارئ، بما فيها الطوارئ الصحية، التي تتضمن مبادئ تكييف القواعد القانونية وطرق التدبير مع كل ظرفية.

إن إمكانية إشراك الجماعات الترابية مستقبلا ليست مسألة نص وقواعد قانونية، بل إمكانيات وإعداد تقني وبشري وقواعد تديرية جديدة، ولذا يلزم مراجعة شروط الاستقلال المالي للجماعات الترابية، وتفعيل جدي لنقل اختصاصات مهمة للجهات والعمالات والأقاليم بشكل أساسي، لاسيما في المجالات الاجتماعية الكبرى عملا بمبدأ التفريع، مع احتفاظ الدولة المركز بوظيفة التوجيه وتصحيح الاختلالات المحلية.

فقد أوضحت الأزمة أن الكثير من الضغوطات (الإدارية والنفسية)، كان يمكن تخفيفها على المركز لو كان هناك عمل سابق على مستوى البنيات الصحية الترابية بشكل متوازن، وكذا على مستوى تخفيف المساطر والإجراءات الإدارية من تأشير ومراقبة قبلية، وأثبتت الأزمة أيضا، أنه يمكن تجاوزها بشرط أن يكون هناك ربط حقيقي بين المسؤولية والمحاسبة.

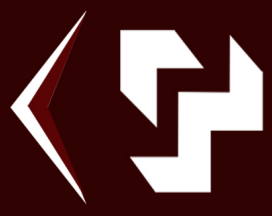


التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا:

من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية

إن الخلاصة الأساسية من خلال ظرفية كورونا، تبين أن المغرب قد يريح نظامين إداريين فعالين: الأول مركزي، لكن دون مؤسسات السلطة المضادة، وهو نظام إداري للأزمة ظهرت قوته وفعاليتها، مما يشكل مكسبا يمكن العمل به في اللحظات الاستثنائية والظروف الطارئة بما فيها الصحية، مع ضرورة الحد من تضخمه وغلوه، وتهذيب النزوعات المركزية المفرطة، وذلك يتطلب تفعيل مؤسسات تؤدي دور السلطة المضادة في إطار توازن السلط وتعاونها؛ بينما يدعم النظام الإداري الثاني، وهو استشرافي، الجهوية، ويعيد ترتيب الأدوار والوظائف على مستوى الجهات، ويقوّي الاختصاصات والموارد، ويراعي مبدأ التفاوض بين المنتخبين والسلطات اللامركزية، في إطار فهم جديد للتدبير الحر، ويحفظ للمركز قوته في تصحيح الاختلالات والفروقات بين الجهات، وفق مؤشرات، وبواسطة صناديق يتم تدبيرها وفق دروس "صندوق محاربة كورونا" بعد إجراء تقييم واضح وشفاف بشأنه.

التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية



لائحة المراجع

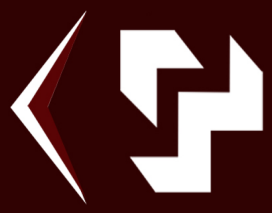
الكتب

- العروي عبد الله، "من ديوان السياسة"، ط1، المركز الثقافي العربي، 2009
- بوحميدي نبيل وحمزة عبد المهيم، تنسيق المؤلف الجماعي: الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، سلسلة إحياء علوم القانون، 2020
- جردان ادريس، "تأملات في الحكامة والتنمية الترابية"، مطبعة سبارطيل، طنجة 2011.
- دلفولفيه وفودال جورج، "القانون الإداري"، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط 1- 2001
- Lamghari Abdelaziz, "Le statut d'autonomie et ses implication sur le système politique Marocain", in le statut d'autonomie régionale en droit compare, publication REMALD, N° 63m, 2009
- Denoix Renaud de Saint Marc, " l'Etat" Que sais-je? Puf 2017,
- Chevalier Jaques, " Science administrative", Thémis droit, Puf éd 4 - 2007
- Ministère de l'intérieur (Maroc) « Colloque sur les possibilités et les limites du fédéralisme» DGCL / Rabat 1989

المقالات

- Gaudin Jean-Pierre " L'action publique. Sociologie et politique" Pub Dalloz 2004 Lisa Carayon " Adaptation des normes funéraires dans le cadre de l'urgence sanitaire " Dalloz le 17 avril 2020 Jean-Marc Pastorle " Coronavirus : l'État doit préciser ses mesures restrictives" in Dalloz 22/3/2020.
- Muchiel Julien "état d'urgence sanitaire, ses possibles dérives et la nécessité d'un contrôle " in Dalloz le 30 avril 2020.
- Marie-Christine de Monteclerle " Adaptation des institutions locales à la crise sanitaire" Dalloz 9 avril 2020 Pierre Januelle. " Irresponsabilité pénale des élus : explication d'un débat confus" Dalloz 8 mai 2020

التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: من نظام إداري للأزمة إلى فرصة لبناء طريق ثالث للامركزية



الظواهر والمراسيم المتعلقة بالطوار:

الجريدة الرسمية، الأعداد:

• 6867 ليوم 24 مارس 2020.

• 9 يونيو 2020 عدد 6889 مكرر ص 3394

• 4286، ص 2110.

المواقع الرسمية للمؤسسات الرسمية المغربية: مجلسي البرلمان، رئاسة الحكومة، المحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية.