

العدد 9/8  
2021

## المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي

المدير ورئيس التحرير:  
عبد الرحيم أضاوي

المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي

مجلة علمية محكمة

- المدرسة المغربية ودورها في تنمية السلوك المدني ونبذ العنف المدرسي من المقاربة التربوية إلى المقاربة القانونية..... د. فؤاد مذكري
- المنتخب المحلي والفاعل المدني، أية علاقة تفاعلية؟..... د. قاسم لعويمري
- الديمقراطية التشاركية في تجارب تونس والمغرب والجزائر: بين الاعتراف الدستوري والتقعيد القانوني ..... ذ. عبد الرحمان بنكرارة
- أثر العوامل السيكوسوسيولوجية على المشاركة في الحياة السياسية "دراسة لحالة الشباب الجامعي" ..... ذ. محمد ضريف
- دعم ومراقبة التمويل الموجه لجمعيات المجتمع المدني..... د. حسن مروان
- المحاسبة الجموعية بين إلزامية المسك وغموض النص القانوني بالمغرب..... ذ. بدر الشافي
- تحديات ديمقراطية الإدارة بالمغرب..... د. وديع البقالي
- آلية الدفع بعدم الدستورية في مواجهة مقتضيات ذات الصلة بحقوق الإنسان..... د. محمد مرحوم
- تقييم البرلمان للسياسات العمومية في المغرب بين المكتسبات القانونية ومحدودية الأداء ..... ذ. عبد الرحيم بوزياتي
- النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ورهانات إصلاح منظومة التقاعد المغربية .. د. أمين بوخرسة
- مسؤولية الجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا بين التدبير القانوني والمالي للأزمة والحفاظ على مكسب لامركزية القرار..... ذة. زكية عبد السميع
- اختصاص الوكالة الوطنية للموانئ في التدبير المينائي وفق قانون 15.02..... ذ. أنس بوزفور
- نظرية القانون الجنائي للعدو بين حماية المجتمع وحقوق الإنسان ..... ذة. حنان السكتاوي/ د. صديق الحطاب
- دور مفتشية الشغل في الحد من نزاعات الشغل الجماعية..... د. الروكي زكرياء
- التسوية السلمية للنزاعات البيئية الدولية ..... ذة. بديعة تحافي ريفي

L'organisation foncière, éléments d'une formation sociale et politique  
AAOURDOU Mostafa /Khalid BOULAIT

Covid 19 : entre le juridique et le sanitaire Mohammed KHARBOUCHI

# المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي

مجلة علمية محكمة

عدد مزدوج 9/8، 2021

المدير المسؤول ورئيس التحرير: عبد الرحيم أضواي

## اللجنة العلمية

د: عبد المولى المسعيد	د. حسن القصاب	د: إحزير عبد المالك
د. عادل تميم	د. خالد الغازي	د: أحمد أجعون
د: فؤاد مدكري	د. رفيق النعيمي	د: أحمد حضرائي
د: محمد أحداف	د. عبد الحفيظ بلقاضي	د: أحمد مفيد
د: محمد الجناتي	د. عبد الرحيم فاضل	د. أحمد مدني احميدوش
د: محمد الكشبور	د: عبد السلام أحمد فيجو	د: إدريس الحياي
د: محمد قوري اليوسفي	د: عبد السلام بنحدو	د: إدريس الفاخوري
د: مصطفى أمعمر	د: عبد الكريم حيضرة	د: محمد قزير
د: منية بلمليح	د: عبد اللطيف هداية الله	د: الحاج الكوري
د: محمد المختار ولد بلآتي - موريتانيا	د: عبد الله حداد	د: بلال لمويني
د: يوسف أديب	د. سعيد عبد الرحمان بنخضرة	د. جواد النوحى
د. محمد أقبلي	د. سعيد جفري	د. وداد العيدوني
د. محمد عبد الفتاح - الجزائر	د. خنفوسي عبد العزيز - الجزائر	د. إبراهيم اشويعر
	د. الهبري الهبري	د. جمال الدين أمين

## الإدارة

الهاتف: 06.67.45.93.99 ( + 212 )

البريد الإلكتروني: [adaouiabderrahim2019@gmail.com](mailto:adaouiabderrahim2019@gmail.com)

إن المقالات التي تنشرها المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي تعبر عن الآراء الشخصية لأصحابها ولا

تعكس بأي شكل من الأشكال وجهة نظر المجلة.

جميع حقوق النشر محفوظة

لا يسمح بأي إعادة للنشر ولو جزئيا للمواد المنشورة

**طبع وتوزيع:**  
**مكتبة وراقاة زاكيوي اخوان**

رقم 12 جناح 4، قرطبة (قرب أسيمة والحي الجامعي) – مكناس

الهاتف/الفاكس: 05.35.46.83.21 /06.66.07.25.27

الإيداع القانوني: 2020PE0024

ردمد: 2658-9168

## شروط النشر بالمجلة

- أن يكون مجال البحث من العلوم القانونية والقضائية المكتوبة بإحدى اللغات التالية:
    - العربية؛
    - الفرنسية.
  - أن لا تكون البحوث منشورة سابقا؛
  - أن يعتمد الباحث الأصول العلمية في إعداد البحث؛
  - أن تكون البحوث مكتوبة ومصححة بواسطة الحاسوب على شكل Word، مع الإشارة لاسم الكاتب وصفته التي يرغب في تضمينها عند النشر؛
  - تخضع الدراسات والأبحاث الواردة على المجلة لقراءة وتقييم هيئة التأطير العلمي ثم لموافقة الإدارة على نشرها؛
  - معيار البحث هو جودة البحث والمستوى العلمي الدقيق، ودرجة التوثيق.
- توجه المقالات والدراسات والأبحاث وكذا الأحكام والقرارات، في اسم مدير المجلة على البريد الإلكتروني: [adaouiabderrahim2019@gmail.com](mailto:adaouiabderrahim2019@gmail.com)
- إن الأبحاث المنشورة في هذه المجلة لا تعبر إلا عن آراء أصحابها ولا تلزم إدارة المجلة

## الفهرس

المدرسة المغربية ودورها في تنمية السلوك المدني ونبذ العنف المدرسي من المقاربة التربوية إلى المقاربة

القانونية

07.....كه د. فؤاد مدكري

المنتخب المحلي والفاعل المدني، أية علاقة تفاعلية؟

22.....كه د. قاسم لعويمري

الديمقراطية التشاركية في تجارب تونس والمغرب والجزائر: بين الاعتراف الدستوري والتقييد القانوني

40.....كه ذ. عبد الرحمان بنكرارة

أثر العوامل السيكوسوسيولوجية على المشاركة في الحياة السياسية "دراسة لحالة الشباب الجامعي"

75.....كه ذ. محمد ضريف

دعم ومراقبة التمويل الموجه لجمعيات المجتمع المدني

103.....كه د. حسن مروان

المحاسبة الجموعية بين إلزامية المسك وغموض النص القانوني بالمغرب

130.....كه ذ. بدر الشافي

تحديات ديمقراطية الإدارة بالمغرب

139.....كه د. وديع البقالي

آلية الدفع بعدم الدستورية في مواجهة مقتضيات ذات الصلة بحقوق الإنسان

151.....كه د. محمد مرحوم

تقييم البرلمان للسياسات العمومية في المغرب بين المكتسبات القانونية ومحدودية الأداء

164.....كه ذ. عبد الرحيم بوزياني

النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ورهانات إصلاح منظومة التقاعد المغربية

186.....كه د. أمين بوخرسة.....

مسؤولية الجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا بين التدبير القانوني والمالي للأزمة والحفاظ على

مكسب لامركزية القرار

204.....كه ذة. زكية عبد السميع.....

اختصاص الوكالة الوطنية للموانئ في التدبير المينائي وفق قانون 15.02

228.....كه ذ. أنس بوزفور.....

نظرية القانون الجنائي للعدو بين حماية المجتمع وحقوق الإنسان

249.....كه دة. حنان السكتاوي/ د. صديق الحطاب.....

دور مفتشية الشغل في الحد من نزاعات الشغل الجماعية

264.....كه د. الروكي زكرياء.....

التسوية السلمية للنزاعات البيئية الدولية

287.....كه ذة. بديعة تحافي ريفي.....

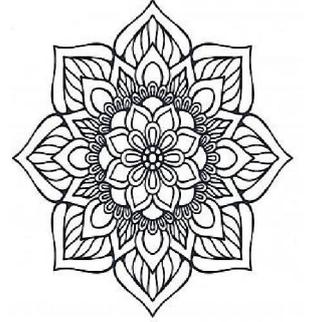
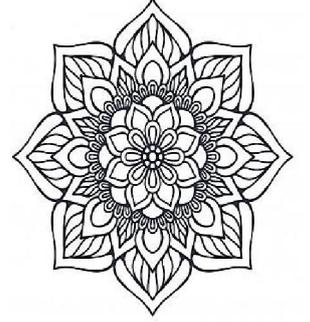
L'organisation foncière, éléments d'une formation sociale et politique

AAOURDOU Mostafa/ Khalid BOULAIT.....306

Covid 19 : entre le juridique et le sanitaire

Mohammed KHARBOUCHI.....347

# محور القانون العام



# المدرسة المغربية ودورها في تنمية السلوك المدني ونبذ العنف المدرسي من المقاربة التربوية إلى المقاربة القانونية

د. فؤاد مذكري

أستاذ التعليم العالي مؤهل:

رئيس شعبة القانون والتشريع التربوي؛

المركز الجهوي لمهن التربية والتكوين الرباط - سلا - القنيطرة؛

باحث بمركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية CERSS

إن النقاش الدائر اليوم حول الأدوار المنوطة بالمدرسة العمومية المغربية، ومدى دورها في ترسيخ وتنمية السلوك المدني لدى المتعلمين والمتعلمات، هو نقاش يستحضر حجم وأهمية هذه المؤسسة وطبيعة وشكل وظائفها تجاه المجتمع بشكل عام، وذلك لدورها المحوري في التربية والتعليم والتكوين، بالنظر للإمكانيات الهائلة التي توفرها على مستوى تعليم المهارات وتنمية الكفايات، والقدرات وتدريب العلاقات، وتنظيمها داخل الفصول الدراسية عبر البرامج والمناهج وأنشطة الحياة المدرسية، أو خارجها في الفضاء المدرسي أو بمحيطه الخارجي.

إن تمثلات المجتمع لمفاهيم الكرامة والحرية والمساواة والتسامح والتضامن، ونبذ العنف والديمقراطية وحقوق الإنسان، هي المفاهيم التي يبني عليها منهاج التربية على السلوك المدني والذي يجب أن ينعكس على سلوكيات ومواقف كل الفاعلين في الحياة المدرسية من هيئة تدريس وإدارة تربوية وتلميذات وتلاميذ، والذي يجب أن تكون المؤسسة المدرسية هي مصدر إشعاع لهذه القيم، والقائمة على تنميتها وترسيخها، وأن تتمظهر بشكل جلي على أرض الواقع سواء داخل الفضاء المدرسي أو بمحيطه<sup>1</sup>.

لكن ورغم أهمية ومركزية هذا الدور المهم للمدرسة، وما يمنحه من صورة إيجابية عنها في ترسيخ التنشئة على قيم السلوك المدني ونبذ العنف المدرسي وتقويتها لديهم، فإن فعاليته تظل مرتبطة بالزمن المدرسي المحدود، أو بقلّة الإمكانيات (البشرية، المالية، المادية) المرصودة، ولوجود مؤسسات "منافسة" ومشوشة مفتوحة على قيم مغايرة: الإعلام، وسائل التواصل الاجتماعي، الشارع...<sup>2</sup>، هذه العوامل مجتمعة أثرت بشكل جلي على هذه النظرة المجتمعية تجاه المدرسة المغربية، ومن ثم أضحت هذه الأخيرة - خاصة في السنوات الأخيرة - توسم بكونها عاجزة عن أداء هذا الدور المنوط بها أحسن قيام، بل وأصبحت

<sup>1</sup> د. أحمد لعمش، العنف بين الدوافع النفسية والعوامل الاجتماعية مجلة علوم التربية العدد 54 يناير 2013 الرباط، ص 63.

<sup>2</sup> Georges Roche, quelle école pour quelle citoyenneté ? ESF éditeur. Paris, 2000 P, 125.

لدى بعض مكونات المجتمع تمثيلات سلبية عن الوظائف المختلفة للمدرسة المغربية سواء كانت: بيداغوجية أو تربوية أو اجتماعية أو سيكولوجية ...

وأمام هذا الوضع المتغير أضحى من الضروري اليوم، القيام برد الاعتبار للمدرسة المغربية من خلال تفعيل إستراتيجية متعددة الأبعاد، قصد التصدي لمختلف الظواهر المشينة التي تعوق السير العادي للعمل التربوي. وتسيء لصورة المدرسة المغربية لدى شرائح مهمة من المجتمع. وتساهم في خلق صورة سلبية عنها، مكرسة بذلك مفارقة كبيرة بين الخطاب النظري والممارسة اليومية<sup>1</sup>.

وقد اعتمدت هذه الإستراتيجية التي باشرتها الوزارة - بما لها و ما عليها - ثلاثة مقاربات مندمجة: تربوية وقانونية، وأمنية - مؤسساتية تعمل على تأمين الفضاء المدرسي، ونشر ثقافة الحق والواجب وتحقيق السلم والأمن المدرسي وتكريس ثقافة حقوق الإنسان، والعمل بمقتضيات السلوك المدني، والتصدي للعنف بمختلف مظاهره وأشكاله.

وسوف نستعرض في ورقتنا البحثية لأهم مضامين هذه الإستراتيجية لنقف على نقط قوتها ونقط ضعفها، لنصل في تقييمنا لها، إلى محاولة الإجابة على السؤال المحوري فيها: إلى أي مدى استطاعت الوزارة أن تنجح من خلال إستراتيجيتها هذه أولاً: في الحد من كل المظاهر المشينة داخل المدرسة المغربية؟ ثم ثانياً: إلى أي درجة استطاعت الوزارة مع شركائها أن تعيد الاعتبار للمدرسة المغربية من أجل إعادة الثقة لها، وتغيير كل التمثلات والصور السلبية عنها؟

يعتبر العنف المدرسي من أهم المشاكل السلوكية لدى المتعلمين بمراحلها الثلاث<sup>2</sup>، ويرجع تفشي مظاهر العنف والشغب بين المتعلمين التي أضحت ظاهرة تتفاقم مع الأيام إلى مشاهد العنف التي تعرفها مؤسساتنا التربوية سواء داخلها أو بمحيطها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>. وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، البرنامج الاستعجالي 2009-2012 التقرير التركيبي، المجال 1: التحقيق الفعلي لإلزامية التعليم إلى غاية سن 15 سنة، ص.37،36.

<sup>2</sup>. 87% من الأطفال المستوجبين (90% من الذكور و 84% من الإناث) صرحوا أنهم تعرضوا للضرب في المدرسة. 52% من المستوجبين (50.4% إناث و 56.4% ذكور) أكدوا بأنهم كانوا عرضة للضرب بالمسطرات، العصي وخراطيم الماء (tuyaux).. 54% من المدرسين أكدوا هذا النوع من العقاب اتجاه التلاميذ والتلميذات.

إحصائيات من نتائج الدراسة التي قامت بها منظمة اليونيسف حول "العنف اتجاه الأطفال في المدرسة الابتدائية بالمغرب سنة 2007". Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique avec l'appui du Bureau de l'UNICEF à Rabat : «Etude d'approfondissement de quelques aspects de l'étude sur la violence à l'école», L'école Supérieure de psychologie de Casablanca 2007.

<sup>3</sup>. عرفت منظمة الصحة العالمية للعنف ب: الاستعمال المتعمد للقوة الفيزيائية (المادية)، سواء بالتهديد أو الاستعمال المادي الحقيقي ضد الذات أو ضد شخص آخر أو ضد مجموعة أو مجتمع، بحيث يؤدي إلى حدوث إصابة أو موت أو إصابة نفسية أو سوء النماء أو الحرمان". (التقرير الدولي حول العنف والصحة 2005، ص 3).

وأمام هذه الظاهرة الخطيرة التي بدأت في التنامي في المدارس حيث زادت معدلات العنف المدرسي، مقارنة بالمشكلات السلوكية الأخرى، باعتبار أن هذه الظاهرة هي ظاهرة عالمية معقدة تدخل فيها عدة عناصر وأسباب: منها اجتماعية واقتصادية وسياسية وأسباب عائدة إلى نظام التعليم وأنظمة التحفيز (الترهيب . الترغيب) وأنظمة التقييم والبيئة المدرسية إلى جانب الخلفية العائلية للمتعلمين والأساتذة والطاقم التعليمي والإداري للمدارس وليست مقتصرة على بلد بعينه<sup>1</sup>.

ومن هنا وانطلاقاً من إدراك الوزارة لخطورة العنف في الوسط المدرسي، أعدت إستراتيجية متعددة الأبعاد، من أجل التصدي لمختلف الظواهر التي تعوق السير العادي للعمل التربوي وتوفير المناخ الملائم للتعلم من جهة، والتي تسيئ لسمعة المدرسة المغربية من جهة أخرى.

### أولاً: المقاربة التربوية الوقائية الداعية لنبذ ظاهرة العنف:

تهدف المقاربة التربوية، من خلال مدخل المناهج، إلى نشر قيم التسامح والتعاون والتعايش والحوار وقبول الاختلاف والوعي بالحقوق والواجبات والانفتاح على الثقافات والحضارات الأخرى والتشبع بكل القيم النبيلة واكتساب المعارف النافعة واتخاذ المواقف الإيجابية. وكذلك ومن خلال مدخل أنشطة الحياة المدرسية، حيث تعمل على إعادة الاعتبار للمؤسسة التعليمية التي تقوم على تربية مبادئ الحب والديمقراطية والمساواة، وغرس القيم النبيلة وتعزيز الاقتداء بالسلوك الحسن وتشجيع المواهب وتحفيز التفوق في كافة المجالات، وجعل فضاءات المدرسة مجالاً ممتعاً للتحصيل الجاد، وفضاء جذاباً تزينه إبداعات المتعلمين في كتابة النشيد الوطني ورسم خريطة الوطن وكتابة الأمثال والحكم وعبارات من المواثيق الدولية، التي تدعو إلى قيم السلام والتضامن والتسامح والمساواة.....، وبكل ما يجعل المدرسة مفعمة بالحياة، لكي تساعد المتعلمات والمتعلمين من وسائل الانخراط في الأنشطة اليومية: التربوية والثقافية والفنية والاجتماعية....، وتعمل على تشجيع الطاقات الإبداعية والمساهمة في بناء مدرسة الاحترام، في جو تسوده علاقات تواصلية إنسانية وديمقراطية<sup>2</sup>.

ولا نحتاج إلى التأكيد على دورها في تعزيز المقاربات التواصلية البيداغوجية القائمة على التعلم لا التعليم، والهادفة إلى احترام كينونة المتعلم في بناء وإنتاج المعرفة، من خلال التأطير والمواكبة، وإحداث مراكز الاستماع، وخلايا الإنصات باعتبارها آليات للتخفيف من الاحتقان والعوامل المساعدة على الإقصاء والعنف، وتفعيل الأندية المختلفة التي تساهم في اكتشاف مواهب وقدرات المتعلمين، وتعمل

<sup>1</sup> . خضر محمد، نظريات علم النفس والمراحل الأساسية لدراسة السلوك الإنساني، القاهرة. 1992، ص. 33.

<sup>2</sup> . وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، مديرية التقييم وتنظيم الحياة المدرسية والتكوينات المشتركة بين الأكاديميات، دليل الحياة المدرسية، دجنبر 2008، ص: 17-18-19.

بشكل كبير في تفرغ السلوك العنيف بأساليب وطرق تربوية، تساعد على التعلم والاندماج النفسي والاجتماعي والحد من الظواهر الخطيرة التي تؤدي إلى الانحراف، وفي مقدمتها التدخين والمخدرات<sup>1</sup>.

لكن الإشكالية هنا: أن تركيز الأنشطة الصفية على تحقيق كفايات وأهداف معينة على مستوى التعلّات قد لا يسمح، أو لا يصل إلى مستوى التشبع بالقيم والمبادئ الأخلاقية، والحقوقية، والمدنية المحمولة مع تلك التعلّات وتلك الموارد.... وهذا ما يحد من نتائج الجهود الكبرى المبذولة في هذا المجال.

أما على مستوى أنشطة الحياة المدرسية فهناك العديد من الإكراهات: بشرية ومادية وكذا على مستوى تدبير الزمن المدرسي خاصة بالسلك الابتدائي، ناهيك عن مدى وجود الإرادة والتحفيز، لدى بعض الأطر الإدارية والتربوية من عدمها داخل المؤسسات التعليمية.

### ثانيا: مضامين المقاربة القانونية المؤطرة للظاهرة:

تعمل هذه المقاربة على تأطير وتأمين المدرسة وتنظيم العلاقات داخلها، بما توفره من نصوص مختلفة (ظهير، مرسوم، قانون، مذكرة، ميثاق...) تكفل النظام والاستقرار والأمن النفسي والمهني والاجتماعي. وهي مقاربة ذات أبعاد تربوية، كذلك، تحفز على اكتساب المعرفة القانونية والاقتراء بنصوصها من أجل تنظيم المجال وصياغة موثيق عمل المجموعات وانفتاح المتعلمين على ثقافة الحق والواجب وقيم العدالة والإنصاف وقيم المسؤولية و المحاسبة ..

وتستهدف هذه المقاربة بالأساس:

- تفادي تعنيف المتعلمات والمتعلمين جسديا ونفسيا؛
- التحلي بروح الحوار وتشجيع حرية التعبير داخل قاعة الدرس ومختلف أرجاء المؤسسة؛
- تحسيس وتعريف بمخاطر العنف بالمؤسسات المدرسية والانعكاسات السلبية على العملية التعليمية والنفسية للمتعلّات والمتعلمين؛
- إدماج مفهومي المساواة وروح الحوار؛
- الإيمان بالاختلاف والانخراط في تطبيق الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان؛
- تنشيط وإحياء أدوار مختلف الجمعيات المرتبطة بالمؤسسة؛
- تحسيس الآباء بحقوق الطفل؛

<sup>1</sup>. المرجع السابق، ص 39.

■ ترسيخ مفاهيم المواطنة والتعاون وحقوق الإنسان؛

وهنا سنتطرق إلى بعض المذكرات الوزارية التي تتعلق بالعنف المدرسي والسلوك المدني سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة والتي تهدف بالأساس محاولة رد الاعتبار للمؤسسة التعليمية:

أولاً: المذكرات الوزارية:

● المذكرة رقم 99/807 الصادرة بتاريخ 23 شتنبر 1999؛

تهيب هذه المذكرة بكافة الأطر التعليمية وأطر الإدارة التربوية أن تتجنب بصفة مطلقة استعمال أي شكل من أشكال العنف الجسدي أو النفسي ضد المتعلمين وأن تعمل على نهج أسلوب الحوار وتشجيع حرية إبداء الرأي و التعبير داخل الفصول وفي فضاءات المؤسسة التعليمية بشكل عام.

● المذكرة رقم 89 الصادرة بتاريخ 18 يناير 2000؛

تهتم هذه المذكرة بأهمية دعم شروط السلامة بالمؤسسات الثانوية التأهيلية والتي تتمثل في: رصد كل الأسباب المختلفة التي تؤدي إلى المس بممتلكات المؤسسات وبأمنها وأمان المتعلمين، مع وضع برنامج استعجالي والشروع في تنفيذه لمعالجة الأسباب التي تم رصدها، مع الحرص على انخراط جمعيات آباء وأولياء المتعلمين في وضع البرنامج وتنفيذه.

كما تطلب إشراك الجماعات المحلية والدوائر الأمنية في معالجة الأسباب المؤدية إلى المس بأمن المؤسسات وأمان المتعلمين والنابعة من محيطها القريب، ودعوتهم إلى المساهمة في إطار مسؤوليتهم، في الحد من هذه الظاهرة.

● المذكرة رقم 42 الصادرة بتاريخ 12 أبريل 2001؛

تشير هذه المذكرة إلى تفعيل الأندية التربوية في المؤسسات التعليمية وذلك لتحقيق أهداف تتمثل في:

- تنمية روح المواطنة وترسيخ القيم الأخلاقية لدى المتعلمين؛

- توعيتهم وتحسيسهم بأهمية العمل الجماعي ؛

- إذكاء الفضول المعرفي والعلمي لديهم؛

- فسح المجال أمامهم لتفجير طاقاتهم الإبداعية؛

- تعريفهم بقضايا محيطهم ومجتمعهم وإتاحة الفرصة لهم للإسهام في معالجتها.

● المذكرة رقم 87 الصادرة بتاريخ 10 يوليوز 2003؛

تتطرق هذه المذكرة إلى أهمية تفعيل أدوار الحياة المدرسية وذلك من خلال:

- إدماج مفهوم المساواة و روح المواطنة؛

- الإيمان بالاختلاف والانخراط في تطبيق الديمقراطية و احترام حقوق الإنسان؛

- خلق لجن جهوية و إقليمية و محلية لإعادة تنشيط الحياة المدرسية.

● المذكرة رقم 88 الصادرة بتاريخ 10 يوليوز 2003؛

تشير هذه المذكرة إلى أهمية استغلال فضاء المؤسسات التعليمية و ذلك بتوزيع القانون الداخلي

للمؤسسة و التحسيس بأهمية تطبيقه.

● المذكرة رقم 146 الصادرة بتاريخ 23 نونبر 2007؛

تشير هذه المذكرة إلى تخليد اليوم العالمي لمناهضة العنف ضد النساء، و تدعو كل الفاعلين إلى

إشراك المتعلمات و المتعلمين في التعبير عن نبردهم للعنف بكل أشكاله و صورته و أساليبه.

● المذكرة الوزارية رقم 002/15 بتاريخ 9 يناير 2015؛

في شأن التصدي للعنف و السلوكات المشينة بالوسط المدرس.

● المذكرة الوزارية رقم 09 المتعلقة بتنمية السلوك المدني بالمؤسسات التعليمية الصادرة

بتاريخ 06 فبراير 2008 ؛

و التي اعتبرت مذكرة -إطار لشموليتها حيث ركزت على أهمية تنمية السلوك المدني بالمؤسسات

التعليمية و خارجها من خلال : "أن يصبح "السلوك المدني" مؤطرا لحياتنا اليومية، ولكل التفاعلات بين

مكونات مجتمعنا، بما يجعل المدرسة مزودة بشحنات من التعبير عن الانتماء للمجتمع على قاعدة

المواطنة، و من الاحترام لحقوق و حريات الإنسان و من الالتزام باليات التصريف الديمقراطي للاختلاف. و أن

يصبح المحيط الاجتماعي و المؤسساتي محكوما بهذه المقومات الثلاثة الأساسية التي تجعل الفرد يستجيب

له بطريقة ايجابية، حتى يحقق توافقه مع هذا المحيط.."

● المذكرة الوزارية رقم 17/007 بتاريخ 10 يناير 2017؛

والتي اعتبرت أن المهمة الأساسية للمؤسسة التعليمية تتمثل في:

❖ إعداد الناشئة إعدادا سليما؛

❖ تربيتهم على قيم المواطنة والديمقراطية والتسامح؛

❖ نشر ثقافة السلوك الحضاري والمدني.

● المذكرة الوزارية رقم 17/116 بتاريخ 07 نونبر 2017؛

التي جاءت في سياق ما تم رصده من حالات عنف بالوسط المدرسي على المستوى الوطني وتحول بعضها إلى قضية رأي عام فقد جاءت لتأكيد ما كانت قد دعت إليه المذكرة الوزارية رقم 15/002 بتاريخ 09 يناير 2015 في شأن التصدي للعنف والسلوكات المشينة بالوسط المدرسي، وتدقيق الإجراءات والتدابير الأساسية لتنفيذ الإستراتيجية القطاعية للوقاية ومناهضة العنف بالوسط المدرسي. ومن ثمة، فقد اعتبرت العنف سلوكا سلبيا ومنبوذا بكل المقاييس التربوية والأخلاقية والنفسية والاجتماعية مهما كان نوعه وشكله. وأن الاعتداء على نساء ورجال التعليم والمس بكرامتهم فعل يتجاوز حدود الاعتداء على شخص هؤلاء الفاعلين التربويين في حد ذاتهم، بل هو فعل مرفوض رفضا قطعيا يمس المؤسسة التعليمية ككل بل المنظومة التربوية برمتها، بالنظر لسمو رسالتهم التربوية، ولقيمهم الاعتبارية الرفيعة ومكانتهم المتميزة داخل المنظومة التربوية.

كما دعت إلى جعل التصدي للعنف بالوسط المدرسي في صدارة اهتمامات وانشغالات مختلف المسؤولين الإداريين والتربويين، وإيلاء هذا الموضوع الأهمية القصوى من لدنهم، مع ضرورة اعتماد الحزم والصرامة وعدم التساهل مع أية ممارسة مشينة تستهدف المجتمع المدرسي.

أما التدابير التي اعتبرتها هذه المذكرة أساسية للوقاية ومناهضة العنف بالوسط المدرسي فقد أجملتها فيما يلي:

#### 1 : التدابير التربوية:

▪ تكثيف الحملات التوعوية والتحسيسية كتدابير وقائية، وفق مقاربة تشاركية يساهم فيها مختلف المتدخلين؛

▪ تعبئة مختلف الشركاء في تفعيل البرامج الوقائية والعلاجية المعتمدة، وحثهم على المزيد من الالتفاف حول المدرسة، وتوفير المناخ السليم للتربية والتعليم والتحصيل؛

▪ التفعيل الأمثل لأدوار مختلف الأندية والوحدات المدرسية المعنية وخاصة مجالس المؤسسة والأندية الحقوقية والمسرحية والثقافة، ومراكز رصد العنف بالوسط المدرسي ومراكز الاستماع والوساطة وخلايا اليقظة واتخاذ كل المبادرات الكفيلة بالرفع من فعاليتها ومردوديتها؛

▪ تشجيع الأنشطة الترفيهية والتربوية والرياضية في أوساط المتعلمات والمتعلمين، وتشجيع المشاركة التلاميذية في الحياة المدرسي.

## 2: التدابير الإدارية:

▪ التبليغ الفوري بكل سلوك منحرف بالوسط المدرسي؛

▪ اتخاذ الإجراءات الضرورية والفورية المناسبة دون أي تهاون أو تردد أو تأخير؛

▪ التعامل الفوري والحازم من طرف المديريات الإقليمية والأكاديميات الجهوية مع مختل الحالات التي ترفع إليها من طرف المؤسسات التعليمية.

## 3: التدابير ذات الطبيعة القانونية والأمنية:

▪ الإبلاغ الفوري لمصالح الأمن والسلطات المحلية بالنسبة للحالات التي تستدعي تدخل هذه الجهات؛

▪ تكثيف قنوات وآليات التنسيق مع هذه المصالح؛

▪ تنصيب الإدارة نفسها طرفا مدنيا في الدعاوي ضد كل من تسبب في إلحاق ضرر بنساء ورجال التعليم بمناسبة القيام بمهامهم؛

▪ إيلاء مختلف القضايا ذات الطبيعة الأمنية المعروضة على الجهات المختصة العناية اللازمة.

ثانيا: القانون الجنائي المغربي في مجال حماية حقوق الطفل: أية عقوبات؟<sup>1</sup>

❖ الضرب والجرح والعنف:

الفصل 408: الضرب والجرح والعنف والحرمان:

<sup>1</sup>. القانون الجنائي المغربي رقم 1.59.413 الصادر بمقتضى الظهير الشريف 11-26-1962.

- العجز الأقل من 20 يوم: من سنة إلى 3 سنوات سجنا؛

- العجز الأكثر من 20 يوم: سنتين إلى خمس سنوات سجنا؛

- العاهة المستديمة: من 10 إلى 20 سنة سجنا؛

- الموت بدون قصد: من 20 إلى 30 سنة سجنا؛

- الموت بدون قصد والمترتب عن الضرب والجرح: السجن مدى الحياة؛

- الموت عن قصد: الإعدام؛

### ❖ العنف الجنسي:

✓ الفصل 486 والفصل 485: الاغتصاب من 10 إلى 20 سنة أما في حالة وجود سلطة على القاصر فإن العقوبة تتراوح ما بين 20 و30 سنة سجنا؛

✓ الفصول 498 و499 و497: التحريض على الدعارة: السجن من سنتين إلى 10 سنوات؛

✓ الفصل 484: الاعتداء والاغتصاب بدون عنف: من سنتين إلى خمس سنوات سجنا أما في حالة وجود سلطة على القاصر فإن العقوبة تتراوح ما بين 5 و10 سنة سجنا؛

✓ الفصل 503-2: التحريض على الخلاعة، السجن من سنة إلى 5 سنوات مع غرامة مالية من 10 ألف درهم إلى مليون درهما.

### ثالثا: المقاربة الأمنية لمواجهة وتطوير الظاهرة

تكمل المقاربة الأمنية ما تنهض به المقاربتان التربوية والقانونية، فهي آلية، بواسطتها تقوم الوزارة ومصالحها الخارجية بتنظيم حملات تحسيسية تستهدف جميع الفاعلين والمتدخلين وكافة الشركاء.

وذلك بالتعريف بظاهرة العنف وبأشكاله وآثاره السلبية على جميع المستويات، وبالآليات الضرورية لحماية المؤسسات التعليمية، وتلميع صورتها لذا الرأي العام. وفي هذا الإطار، وإيمانا من الوزارة بأن التربية والتكوين شأن عام، صدر المنشور المشترك مع وزارة الداخلية "بشأن التعبئة لإنجاح الإصلاح التربوي، من خلال بذل المزيد من الجهودات قصد تعزيز الأمن لحماية المحيط المباشر للمؤسسة

التعليمية، وذلك من خلال التصدي لكل الممارسات المنافية للعملية التربوية، وكذا العمل على تعزيز الدوريات الأمنية على مستوى المؤسسات التعليمية.<sup>1</sup>

ولا تقف المبادرات التي اتخذتها الوزارة عند هذا الحد، بل اتخذت جملة من التدابير في سياق البرنامج الاستعجالي، نذكر منها تخصيص مشروعين كاملين للارتقاء بالحياة المدرسية والصحة المدرسية والأمن الإنساني، وذلك من أجل ترسيخ وتقوية القيم المواطنة لدى الفاعلين التربويين والمتعلمين، وضمان سلامتهم وأمنهم داخل المؤسسة التعليمية وخارجها، والعمل على تحسين صورة المدرسة حتى تكون فضاء للأمن واحترام المساعدين على العمل والتعلم والانتماء إلى المؤسسة والاندماج الاجتماعي الفعلي والجيد، كما تهدف تلك التدابير إلى الحماية النفسية والجسدية والأخلاقية، من خلال توفير خطط كفيلة بمواجهة ظواهر العنف، والعمل على ضمان الأمن، وتوفير نظام تأطير صحي ونفسي فعال للمتعلمين.

وفي هذا الإطار تم توقيع اتفاقية شراكة مع وزارة الداخلية بتاريخ 11 شتنبر 2008 تضمنت المحاور التالية:

- ضمان الأمن المدرسي وحماية محيط المؤسسة؛
- ضمان موقع مركزي للمدرسة في التنمية المحلية والجهوية؛
- خلق لجنة مركزية للقيادة ولجان جهوية تتولى ضمان تتبع تنفيذ بنود الاتفاقية ووضع آليات التتبع والتقييم.

وتقييما لهاتين المقاربتين فإننا يمكن أن نثير الملاحظات التالية:

- إن المقاربة القانونية ابتدأت من مستوى التوعية والتعريف بالمقتضيات التنظيمية والقانونية المؤطرة، لمختلف العلاقات داخل المجتمع المدرسي والتعريف بأهمية احترام جملة من الواجبات مقابل التمتع بالعديد من الحقوق (النظام الداخلي للمؤسسة) نموذجاً.

لتصل في السنوات الأخيرة لمستوى تدخلي ردعي وزجري في آن واحد، من خلال تطبيق مقتضيات الدورية المشتركة الموقعة في إطار اتفاق شراكة بين وزارة التربية الوطنية ووزارة الداخلية بتاريخ 11 شتنبر 2008، خاصة عندما لا تؤدي المقاربة التربوية والأخلاقية أكلها وتستفحل السلوكيات اللامدنية داخل المؤسسة وبمحيطها، وكذلك عند بروز فرق شاسع بين خطاب القيم وبين السلوك اليومي المعاش.

- كما يمكن أن نلاحظ أن هذه المذكرات تبقى مشتتة من حيث وحدة الموضوع ولا تأتي على شاکلة مذكرة إطار (محددة المرجعيات والمضامين والأهداف وآليات التنزيل والموارد المساعدة على الأجراء

<sup>1</sup> الدورية المشتركة الموقعة في إطار اتفاق شراكة بين وزارة التربية الوطنية ووزارة الداخلية بتاريخ 11 شتنبر 2008.

الميدانية)، فهي تبقى مناسباتية مرتبطة بأحداث معينة (اعتداء، تخريب، غش..... وبالاحتفال ببعض الأيام الوطنية والدولية).

■ قوة وقيمة هذه المذكرات تتراجع داخل المؤسسات التعليمية أمام بروز قيمة وردعية النصوص الجنائية التي أصبحت هي المحدد والمؤطر والموجه لسلوكيات المتعلمين وكذا العاملين داخل المؤسسة (نتحدث هنا عن تراجع قيم الالتزام أمام قواعد الإلزام).

#### رابعاً: المقاربة المؤسساتية من خلال إرساء مراكز الوقاية ومناهضة العنف بالوسط المدرسي

تعتبر مراكز الوقاية ومناهضة العنف بالوسط المدرسي بنية وظيفية إدارية وتربوية ضمن هيكلية الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، تشتغل تحت الإشراف المباشر للسيد(ة) مدير(ة) الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين، وتمتد فروعها على الصعيد الإقليمي والمحلي، وتهتم برصد وتتبع جميع حالات العنف بالوسط المدرسي في أفق خلق "وسط مدرسي بدون عنف".

تعتبر هذه المراكز آلية تربوية واجتماعية بارزة في مسلسل إصلاح منظومة التربية والتكوين، كونها تستهدف بالأساس المتعلم لصون حقوقه وتأمين كرامته الإنسانية وضمان سلامته النفسية والصحية والجسدية والبشرية، فمناهضة العنف بالوسط المدرسي بكل أشكاله وأنواعه وما يخلفه من آثار سلبية على شخصية المتعلم يعتبر من المعابر الرئيسية لصيانة حقوق الطفل وضمان حقه في التربية والتعليم والحياة الكريمة، الشيء الذي يستوجب مأسسة هذه المراكز الجهوية واستدامتها.

وهي تهدف إلى<sup>1</sup>:

- وضع قاعدة معطيات حول ظاهرة العنف بالوسط المدرسي؛
- انجاز دراسات حول العنف بالوسط المدرسي على الصعيد الجهوي؛
- تقييم الإجراءات و التدابير المتخذة للوقاية من العنف بالوسط المدرسي بالجهة؛
- تقديم اقتراحات عملية وقابلة للتطبيق مستنبطة من نتائج الدراسات الميدانية؛
- المساهمة في تكوين الأساتذة و الإداريين في مجال العنف؛
- المساهمة في تأطير الأطر التربوية في مجال البحث حول العنف في الوسط المدرسي؛

<sup>1</sup> . وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، الدليل المسطري لمراكز الوقاية ومناهضة العنف بالوسط المدرسي إصدار لوزارة التربية الوطنية بدعم من صندوق الأمم المتحدة لحماية الطفولة سنة 2015.

■ التنسيق مع كافة القطاعات الحكومية المتدخلة ( الداخلية، الصحة، العدل، الدرك الملكي...).

## خلاصة

لقد أصبح للمدرسة المغربية اليوم دور كبير أكثر مما مضى، في ترسيخ قيم المواطنة في وجدان وسلوك المتعلمات والمتعلمين من خلال استحضار وظائفها المتعارف عليها و المتمثلة أساسا في التعليم والتعلم، والتكوين والتأهيل، والتربية والتنشئة بشكل مركزي ومسؤول وحاسم<sup>1</sup>.

إن محاولة القيام برد الاعتبار للمدرسة المغربية أصبح ضرورة قصوى، من خلال تفعيل إستراتيجية متعددة الأبعاد والمقاربات، في مجال محاربة العنف المدرسي وإرساء قيم المواطنة والسلوك المدني و كذا التصدي لمختلف الظواهر المشينة التي تعرقل دورها الأساسي في التربية والتعليم . وتشوه صورتها الحقيقية المرتبطة بالأدوار المنوطة بها.

كما يجب أن نشير، أن المدرسة المغربية باعتبارها مؤسسة اجتماعية ليست بقادرة لوحدها اليوم، على مواجهة هذا التحدي الصعب، بل أضحي الأمر يتطلب تفكيراً جدياً وعميقاً لجميع الفاعلين التربويين، لإيجاد حلول تخفف من انتشار هذه الظواهر غير التربوية في بلادنا، ومن أجل القضاء عليها، ورد الاعتبار للمدرسة المغربية من خلال تظافر جهود كل الفاعلين الاجتماعيين: من جهات رسمية ومجتمعاً مدنيا، من خلال استخدام مجموعة من الآليات المواكبة، والمتمثلة أساسا في:

- أهمية حث المتعلم على إرساء ثقافة الحوار بينه وبين أقرانه، وبينه وبين أساتذته، وفي الأخير بينه وبين أفراد أسرته؛

- تحويل مجرى السلوكات الانفعالية الحادة وذلك من أجل أن يستفيد منها صاحبها، كتوجيه المتعلم نحو أنشطة أقرب إلى اهتماماته، تناسب نوعية الانفعالات التي قد يلاحظها الأستاذ (رياضية، ثقافية، جمعوية، صحية...);

- انخراط الجميع (آباء وأساتذة وإداريين، ومجتمع مدني...) في إعادة بناء سلوك المتعلم الذي يتصف بمواصفات عنيفة، حتى يكون للعلاج مفعوله المتكامل والمتضافر؛

- خلق وحدات المساعدة الاجتماعية داخل المؤسسات التربوية؛

<sup>1</sup> الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في الندوة الوطنية التي نظمها المجلس الأعلى للتعليم في موضوع: المدرسة والسلوك المدني يومي 23-24 ماي 2007 بالرباط.

- تفعيل دور جمعيات آباء وأولياء الأمور في بناء نظام تربوي يتأسس على المقاربة التشاركية في تأطير المتعلمين و المتعلمات؛
- تطعيم المناهج الدراسية بمفاهيم تركز القيم الأخلاقية واحترام الآخر ونشر ثقافة المواطنة الصحيحة الخ...؛
- تربية المتعلمات والمتعلمين على تنوع الاهتمامات؛
- ربط التعلّمات بمختلف مجالات الحياة؛
- توفير فضاءات مدرسية من شأنها تجسيد وتنمية الممارسات الديمقراطية والمدنية داخل المؤسسات التعليمية؛
- تمكين المتعلمات والمتعلمين من المشاركة الفعلية في تدبير الحياة المدرسية.

## المراجع المعتمدة:

- ذ. أحمد لعمش، العنف بين الدوافع النفسية والعوامل الاجتماعية مجلة: علوم التربية العدد 54 يناير 2013، الرباط.
- ذ. خضر محمد، نظريات علم النفس والمراحل الأساسية لدراسة السلوك الإنساني، 1992 القاهرة.
- وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي: البرنامج الاستعجالي التقرير التركيبي، 2009-2012 الرباط.
- وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، مديرية التقييم وتنظيم الحياة المدرسية والتكوينات المشتركة بين الأكاديميات، دليل الحياة المدرسية، دجنبر 2008، الرباط.
- وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي. دليل حقوق الإنسان بقطاع التربية الوطنية 2007؛ الرباط.
- وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي دليل المدرسة والسلوك المدني 2008؛ الرباط.
- وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، الدليل المسطري لمراكز الوقاية و مناهضة العنف بالوسط المدرسي إصدار لوزارة التربية الوطنية بدعم من صندوق الأمم المتحدة لحماية الطفولة سنة 2015، الرباط.
- الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في الندوة الوطنية التي نظمها المجلس الأعلى للتعليم في موضوع: المدرسة والسلوك المدني يومي 23-24 ماي 2007 بالرباط.
- المملكة المغربية، القانون الجنائي المغربي رقم 1.59.413 الصادر بمقتضى الظهير الشريف 11-26-1962.
- الدورية المشتركة الموقعة في إطار اتفاق شراكة بين وزارة التربية الوطنية ووزارة الداخلية بتاريخ 11 شتنبر 2008.

- Georges Roche , quelle école pour quelle citoyenneté ? ESF éditeur. Paris ,2000
- Principes, collection dirigée par Annie REITHMANN « Psychologie de la violence » Ouvrage dirigé par Christophe BORMANS et Guy MASSAT, France, 2005 .
- Ministère de la santé( PNL ) UNIFEM , ONUSIDA :« Rapport de l'évaluation rapide sur les violences fondées sur le genre et les risques d'infection par le VIH » , Février 2009 .
- Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique avec l'appui du Bureau de l'UNICEF à Rabat : « Violence à l'école ». L'école Supérieure de psychologie de Casablanca 2004 – 2005.

## المنتخب المحلي والفاعل المدني، أية علاقة تفاعلية؟

دكتور قاسم لعويمري

باحث في القانون العام

جامعة مولاي إسماعيل، مكناس

### مقدمة:

أسهمت المقاربة التشاركية في إعادة تشكيل طبيعة التعامل بين مختلف الفاعلين الترابيين الذي يهمهم أمر الإقلاع التنموي للجماعات الترابية، حيث منح القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات فرصا جديدة لعمل المنتخب الجماعي عبر آلية المجلس الجماعي، وكذا هيئات المجتمع المدني كفاعل ترابي له من الإمكانيات الذاتية والفرص الموضوعية التي حفلت بها فصول هذا القانون التنظيمي، مع الإشارة إلى بناء شراكات جديدة على ضوء ما سبق أفرز ظهور بعض الإكراهات التي حالت دون تحقيق تفاعل مكتمل الأركان بين الطرفين، وهو ما تحاول هذه الورقة تناوله بالدرس والتحليل، انطلاقا من طرح فرضيتين اثنتين:

الفرضية الأولى: تجزم بأن لكلا الطرفين صلاحيات واهتمامات تنموية، لا يمكن لأحدهما أن يتناول على اختصاصات الطرف الآخر، وأن أي اختلال في هذه المعادلة، سيخرج الفعل التنموي عن مساره ويجعله عرضة لأهداف بعيدة كل البعد عن المقاربة التشاركية.

الفرضية الثانية: تؤكد على أنه لا يمكن للديمقراطية التشاركية، أن تقوم لها قائمة في أحد أطرافها أو إقصائه، وأن عملية التنمية لا يمكن لها أن تنجح في غياب الحس التعاوني بين الطرفين، والمؤطر بموجب مقتضيات القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

وعليه، وفي ضوء ما سبق فإن تناول الموضوع والبحث فيه، سينطلق من طرح الإشكالية التي تمت صياغتها وفق الشكل التالي: " إلى أي حد استطاع القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، ضبط العلاقة التفاعلية بين المنتخب الجماعي والفاعل المحلي "هيئات المجتمع المدني"؟ ثم ما هي الآثار المحتملة والمتوقعة في ضوء العمل على تقوية العلاقة بين الطرفين، ومن تمت تلافي كل ما من شأنه أن يعيق تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي؟

إذن فمن خلال طرح الإشكالية أعلاه يتضح مدى أهمية البحث، ومساهمته في تفكيك العلاقة التفاعلية بين طرفي الدراسة، وبالتالي رصد إمكانات التعاون بينهما ومعوقات التنمية التي يتعين تجاوزها، انتصارا للديمقراطية التشاركية، كمطمح تسعى القوانين المنظمة للعمل الجماعي نحو تحقيقه.

أما بالنسبة للمنهج المعتمد، فسوف يتم اعتماد المنهج القانوني التحليلي الذي سنحاول توظيفه من أجل دراسة موقع الديمقراطية التشاركية داخل بنية الوثيقة الدستورية لسنة 2011 وكذا القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، من خلال دراسة النصوص القانونية المساعدة على تحقيق التفاعل الإيجابي بين المنتخب المحلي والفاعل المدني، على أن يستغل المنهج التاريخي في رصد تطور دينامية الفعل المدني والتسيير المحلي، إلى حين الوصول إلى الفترة الحالية.

### المبحث الأول: تفكيك العلاقة بين المنتخب الجماعي والفاعل المدني

يحاول هذا المحور رصد البعد التشاركي ضمن العلاقة التفاعلية التي تربط المنتخب الجماعي والفاعل المدني، في ضوء ما جاء به القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

#### المطلب الأول: المركز القانوني للمنتخب الجماعي، الصلاحيات والامتطلبات

إن الحديث عن المنتخب الجماعي كمساهم بل ومنفذ لقرارات المجلس الجماعي، الموكول إليه مهمة تدبير قضايا التنمية ضمن امتداده الترابي، يستلزم منا وضعه ضمن سياقه العام كإنتماء لا ينبغي تجاهله ضمن النخبة المحلية، باعتبارها تلك الأقلية الإستراتيجية من أفراد المجتمع المحلي، التي تسيطر على عملية التخصيص السلطوي لقيم القوة والثروة والسلطة والمعرفة، للتأثير في عملية صنع القرار المحلي<sup>1</sup>.

ومن أجل تسليط الضوء على مكانة المنتخب الجماعي، المتسمة بازدواجية الأدوار، فالطابع السياسي يغلب على تحركات هذا الفاعل المحلي، مما دفع العديد من الباحثين إلى تسميته بالإطار السياسي، إضافة إلى الدور الإداري الذي تخوله له صلاحياته<sup>2</sup>، فإنه يلزم معرفة امتدادات المنتخب الجماعي باعتباره حاملا لمشروع سياسي، في قالب برنامج انتخابي يتحدد من خلاله مجموع التدابير والإجراءات المندمجة والمنسجمة التي يقدمها حزبه كأدوات لتصريف برنامجه السياسي، على شكل سياسات عمومية في حال وصوله للسلطة، كما يعد ترجمة لقيم الثقافة السياسية للهيئات الحزبية بل يمكن اعتباره إستراتيجية سياسية من أجل تدبير الشأن العام المحلي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سلمان بونعمان: النخبة المحلية في النسق السياسي المغربي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 12/11، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 93.

<sup>2</sup> عبد الله حارسي: إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 32، 2001، ص 102.

<sup>3</sup> محمد الأسعد: الثقافة السياسية للمنتخبين وتنظيم المجال المحلي بالمغرب، مجلة أمل عدد 10-11-1997، ص 208.

وعلى سبيل المثال نسوغ قراءة للبرنامج الانتخابي لحزب شارك في الانتخابات الجماعية لمدينة المحمدية لسنة 2015، والذي تضمن مجموعة من النقاط التي وعد الحزب في حال فوزه بتحقيقها، انطلاقا من تكريس نهج الحكامة الجيدة القائمة على ربط المسؤولية بالمحاسبة، وعقلنة التفويضات والمهام، اعتماد التخطيط الاستراتيجي ومنهجية العمل بالبرامج والتدبير بالنتائج، والتدبير الجيد للموارد المالية وحماية الممتلكات الجماعية، بالإضافة إلى عزم واضعي البرنامج الانتخابي على تجويد خدمات القرب، وتقوية الاقتصاد المحلي، مع التوجه إلى ساكنة المدينة بكافة فئاتها واستهدافها بعودات انتخابية ينبغي تحقيقها كمشاريع تنموية ضامنة للحق في الحياة ضمن بيئة سليمة، دون نسيان دور المجتمع المدني الذي نال نصيبا وافرا من اهتمامات الهيئة المنتخبة التي نحن بصدد دراسة برنامجها الانتخابي، الذي يجب تحقيقه عبر أداتين اثنتين:

أولا: الأداة التواصلية: من خلال خلق مجموعات من الآليات الرابطة بين البرنامج الانتخابي، واهتمامات الساكنة التي يفترض فيها أن تكون عصب هذا البرنامج، مع اتصاف هذا البرنامج الانتخابي بالواقعية والقابلية للتحقيق وفق ما تمتلكه الجماعة الترابية من إمكانات مالية ومادية يمكن استثمارها وتثمينها خدمة لانتظارات الساكنة.

إذ من شأن التواصل المستمر ما بين المنتخب الجماعي والساكنة، أن يبقي الطرف الأول على مرمى متطلبات الجماعة الترابية، وأن يكسبه صفة منتخب القرب المجدد للمقاربة التشاركية كمطمح للتدبير الترابي الجيد. إسوة بمجموعة من التجارب التي تخوضها مجالس مدن عالمية، كجلسات الاستماع العامة التي دأبت مدينة مونتريال على تنظيمها خلال الفترة الانتدابية 1994/1998، حيث اعتمدت المدينة أسلوب الأبواب المفتوحة التي تشكل آلية تشاركية كمناصفة للتلاقي بين المنتخبين والمواطنين وموظفي الجماعة، من أجل تقديم أنشطة ومشاريع الجماعة، ومناقشة المواضيع المتعلقة بالحياة المحلية، إذ تسمح هذه اللقاءات بتحديد انشغالات المواطنين، حيث يلزم تكوين أفراد الجماعة بغرض الإجابة على الأسئلة المتعلقة بالمشاريع الجارية والمستقبلية<sup>1</sup>.

ثانيا: تدبير الاختصاص المجالي للمنتخب الجماعي: باعتباره قد أضحي مسؤولا عن تحقيق التنمية الترابية ضمن فريق المجلس الجماعي المنتخب من أجل تسيير أمور دائرته الترابية خلال فترة زمنية محددة، إذ بالرجوع إلى القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، فالملاحظ أن هذا القانون قد اهتم بعمل المنتخب الجماعي من زاوية الإجراءات التقنية القانونية المحضة المواكبة لمهمته الانتدابية، واضعاً له ما يجوز ولا يجوز أثناء اشتغال مجلسه الجماعي من خلال الباب الثالث منه، والمعنون بالنظام الأساسي للمنتخب، ليستدرك هم تكوينه وتزويده بالوسائل الناجعة للتسيير الجماعي عبر المادة 276 التي

<sup>1</sup> عبد الرحمان الماضي: الحكامة الترابية التشاركية، منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة الحسن الأول بسطات السنة الجامعية 2012/2013، ص 164-165.

نصت على أنه "تضع الدولة، خلال مدة انتداب مجالس الجماعات الموالية لنشر هذا القانون التنظيمي في الجريدة الرسمية، الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة ومساندة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها. ولهذه الغاية، تقوم الدولة بما يلي: تحديد الآليات لتمكين المنتخبين من دعم قدراتهم التدييرية عند بداية كل انتداب جديد...<sup>1</sup>"، وقد تجسدت هذه الآليات في دليل منتخبي الجماعة الذي أصدرته وزارة الداخلية سنة 2016، الرامي إلى مواكبتها للجماعات المحلية لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، من خلال دعم القدرات التدييرية للمنتخبين، وتمكين مجالس الجماعات من المعلومات والوثائق الضرورية للقيام بممارسة صلاحياتها في أحسن الظروف.

ويهدف هذا الدليل إلى تبسيط المفاهيم للمنتخبين وإخبارهم بكيفية تنظيم وتسيير مجالس الجماعات التي ينتمون إليها. كما يسعى إلى تمكين المنتخبين وأطر مصالح الإدارة الترابية من ممارسة مهامهم بشكل فعال عبر إعطاء توضيحات وإجابات على التساؤلات الممكنة طرحها من طرف المدبرين الجماعيين.<sup>2</sup> مع تبين طريقة انتداب من يمثل الجماعة الترابية بصفة تقريرية أو استشارية داخل هيئات تداولية للأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو لكل هيئة استشارية، عبر تمثيلها حسب الحالة، من قبل رئيس مجلسها أو نائبه، أو أعضاء يتم انتدابهم من لدن المجلس لهذا الغرض.

كما يتم انتخاب أعضاء المجلس لأجل تمثيل الجماعة من قبل المجلس بالأغلبية النسبية للأصوات المعبر عنها. إذ من شأن ضمان حسن تمثيلية الجماعة الترابية أن يؤدي إلى الترافع عن قضايا التنمية المحلية على النحو الجيد الذي يخدم حاجياتها الملحة، الشيء الذي يستدعي توفرها على منتخبين لهم من الدراية المجالية والتمكين التدييري لضمان حسن التمثيلية، وهنا نستشهد بما تضمنه النظام الداخلي للجماعة الترابية بمكناس، الذي نصت مادته 112 على أنه يتعين على المنتدبين تقديم تقارير للمجلس حول مهامهم الانتدابية مرتين كل سنة.<sup>3</sup>

أما على مستوى التسيير الداخلي للجماعة الترابية، فالملاحظ أن القانون التنظيمي 113.14 أوجب ضرورة إحداث نظام داخلي للجماعة، حيث نصت المادة 32 على أنه يقوم رئيس المجلس، بتعاون مع المكتب، بإعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس يعرض على هذا الأخير لدراسته والتصويت عليه خلال الدورة الموالية لانتخاب مكتب المجلس.

<sup>1</sup> ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

<sup>2</sup> دليل منتخبي الجماعات على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، سلسلة دليل المنتخب، مطبعة وزارة الداخلية، 2016، ص 11.

<sup>3</sup> النظام الداخلي لمجلس جماعة مكناس، أكتوبر 2015، ص 24.

يحيل رئيس المجلس إلى عامل العمالة أو الإقليم مقرر مداولة المجلس القاضي بالموافقة على النظام الداخلي مرفقا بنسخة من هذا النظام الداخلي.

يدخل النظام الداخلي حيز التنفيذ بعد انصرام أجل ثمانية (8) أيام من تاريخ توصل العامل بالمقرر دون التعرض عليه. وفي حالة التعرض، تطبق أحكام المادة 117 من هذا القانون التنظيمي.

لكن ما يلاحظ بخصوص هذه النقطة هو افتقار الآليات المؤطرة لعملية التدبير الترابي، لإلزامية التكوين وتحيين المعلومات لدى فئة المنتخبين، بل إن الأمر قد ترك التفصيل فيه إلى المرسوم رقم 2.16.297 بتحديد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفه للمجالس الجماعية، حيث حددت مادته الأولى منه طبيعة التكوين المستمر بصفة حصرية في الندوات واللقاءات وحلقات وورشات التكوين وكذا التكوين المنظم عن بعد، كما يمكن أن تشمل زيارات ميدانية مرتبطة بموضوع التكوين، في حين أنطقت المادة الخامسة منه بالمصالح المركزية لوزارة الداخلية المكلفة بالتكوين مهمة إعداد ونشر الوثائق المرجعية والبيداغوجية ذات الصلة بالتكوين المستمر، وكذا تدبير شبكة المكونين، غير أنه لم يتم التفصيل في طبيعة وماهية التكوينات المنجزة لفائدة مستشاري الجماعات الترابية، وإن كانت المادة الثالثة منه أشارت بشكل فضفاء وعام، إلى التصميم الجهوي المدير كوثيقة مرجعية تحدد انطلاقا من تشخيص أولي لمؤهلات أعضاء مجالس الجماعات الترابية، والمهام التدييرية المسندة إليهم، والاختصاصات المخولة للجماعات الترابية<sup>1</sup>، لاسيما وأن بعض الانتدابات والتفويضات المتعلقة بحماية المال العام أو التعمير مثلا، فهي تحتاج من المسؤول عنها أن يكون على اطلاع بتطور الأحداث بها، وأن يكون ملما بتبعات القرارات التي سيتخذها، والتي يشترط فيها تحقيق الصالح العام لجماعته الترابية.

### المطلب الثاني: الفاعل المدني ودوره في تحقيق التنمية المحلية

يكتسي تدخل الفاعل المدني القدرة أكثر من أي جهاز آخر على اختراق هذا المجتمع والتواصل معه، باعتبار أن الوظائف الوسائطية التي يختبرها المجتمع المدني، هي وظائف سوسيولوجية يعبر من خلالها الأعضاء عن أنفسهم بطرق جماعية، ويؤسسون في فضائهم روابط مكتسبة<sup>2</sup>، وبالتالي فالمجتمع المدني كنسيج جمعي يمتلك من الإمكانيات المعرفية وشبكات التواصل بين باقي الفاعلين المحليين، ما يمكنه من خلالها المساهمة في تحقيق ديموقراطية تشاركية على مستوى تراب الجماعة الترابية التي ينشط فيها. وبالتالي فهو يمتلك القدرة التي تؤهله لخلق نقاش مع الساكنة، يكون أساسه احترام الرأي المدلى به،

<sup>1</sup> وزارة الداخلية: المديرية العامة للجماعات المحلية، المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مطبعة وزارة الداخلية سنة 2018، ص 11-13.

<sup>2</sup> محمد الغيلاني: المجتمع المدني، حججه، مفارقاته، ومصادره، دار الهادي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2004، ص 113.

وجمع الأفكار والمقترحات من أجل تجويدها وطرحها على شاكلة مطالب أو عرائض توجه إلى المجالس الجماعية.

كما يمتاز الفاعل المدني بقدرته على خلق الإجماع بين باقي الأطراف المعنية بتيمة التنمية المحلية، فلا يخفى على أحد أنه من العسير جدا أن يصل التقارب إلى حد التطابق في ظل اختلاف المصالح بين كافة الأطراف، فالساكنة تبني مواقفها من خلال واقعها وانشغالهم اليومية، والمجالس الجهوية تنطلق من خلفيات متعددة، والقطاع الخاص يحركه الربح والمصلحة، والمجتمع المدني يسعى إلى تحقيق غايات مرسومة، مما يجعل القرار لا يخرج عن هذه المعطيات التي تشكل تناقضات رئيسية في إنتاجه، فشرط الاتفاق العام يقتضي بيئة سليمة وتحلي كافة الأطراف بقيم الديمقراطية والقدرة على تقديم التنازلات من قبل الجميع حتى يتسنى الوصول إلى اتفاق يرضي الكل، لأن جميع المجتمعات الإنسانية تعتمد في تماسكها وتطورها على ما تتوفر عليه من فهم مشترك للقيم والعادات والتقاليد التي تسود المجتمع، والتي توفر الظروف المناسبة للتفاعل والحوار والنقاش البناء الذي يفضي إلى أهداف مشتركة، وعليه فإن المشاركة في صنع القرار هي الخطوة الأولى للوصول إلى مرحلة الإجماع، لأنه من خلال الديمقراطية التشاركية يمكن الوصول إلى التوافق بين مختلف الرؤى وإرضاء الجميع مما يجعل القرار يحظى بالمشروعية من طرف كافة مكونات المجتمع المحلي وتجنبه من كل ما يمكن أن يعيق تنفيذه على أرض الواقع.<sup>1</sup>

والأكيد أن تدويب جليد الخلاف بين باقي المكونات الأخرى، وتقريب وجهات النظر يتطلب من المجتمع المدني المحلي، أن يجسد ذلك الإطار الأنسب لتمثيل شرائح كبيرة من المواطنين يتقاسمون نفس الانشغالات المتعلقة بحياتهم اليومية، ويستطيعون من خلاله المشاركة في صياغة القرارات المتعلقة بتسيير الشأن المحلي وتنفيذها، حيث أن مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار العمومي قد تكون أثناء صياغة القرار أو في مرحلة تنفيذه، أو هما معا.<sup>2</sup>

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح بأن المجتمع المدني أصبح شريكا أساسيا في تفعيل عملية الديمقراطية التشاركية، فحضوره خلال كافة مراحلها أمر لا يمكن إخفاؤه أو تجاوزه. لاسيما وأن الديمقراطية المحلية تستلزم بدورها وبالضرورة مشاركة جميع المواطنين مشاركة حقيقية في العمليات السياسية التي تجري في جماعتهم وفي القرارات التي تؤثر في حياتهم.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2011/2012، ص 65.

<sup>2</sup> مصطفى المناصيفي، المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية، في الموقع: [www.hespress.com/opinions/62646.html](http://www.hespress.com/opinions/62646.html)

<sup>3</sup> نجيب جيري: الديمقراطية التشاركية: براديجم جديد لتدبير الشأن العام المحلي، المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 7-2011، ص

فارتباطا دائما بمساهمة الفاعل المدني من خلال فعاليات المجتمع المدني في عملية التنمية المحلية، لا بد من مراجعة القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات للوقوف على مكانة الفاعل المدني ضمن هذه العملية، سواء من حيث الاقتراح والمشاركة بالتنفيذ الواقعي للمشاريع المتفق عليها. حيث يشترط في المجتمع المدني أن تتسم تدخلاته بالتخصص وضبط مجال المشروع المراد إنجازه، والإحاطة الكاملة بكلفته المالية والمادية، مع التواصل المباشر مع المواطنين بغرض أخذ وجهات نظرهم، وتوجيه مشاركتهم لما فيه النفع لجماعتهم. تجسيدا لصورة الديموقراطية التشاركية كعرض مؤسساتي للمشاركة، موجه للمواطنين يركز على إشراكهم في مناقشة الاختيارات الجماعية، تستهدف ضمان رقابة فعلية للمواطن، وصيانة مشاركته في اتخاذ القرارات، ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمس حياته اليومية. عبر اعتماد ترسانة من الإجراءات العملية.

حيث نصت المادة 120 منه على أنه "تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع".

ومن خلال تفكيك وقراءة حيثيات هذه المادة يمكن القول بأن المجتمع المدني مطالب ببذل مجهود أكبر، قصد الانتقال من موقع الشريك الاستشاري إلى الشريك الفعلي، المساهم والمنتقد والمحاسب لكل مشروع تم تنزيله على المستوى الجماعي، كما أن هذه الهيئة لم يتم التنصيب عليها وجوبا على إحداثها مع بداية عمل المجلس الجماعي، إسوة بما تم التأكيد عليه ضمن المادة 25 من القانون المتعلق بالجماعات التي حددت بالصيغة الصريحة ضرورة إحداث لجنتين دائمتين "لجنة الميزانية والشؤون المالية ولجنة البرمجة المرافق العمومية والخدمات" عند أول دورة للمجلس الجماعي، وهو أمر يعني لا التنقيص من دور الفاعل المدني، بل يمكن إرجاعه إلى أن الممارسة الميدانية والتدافع اليومي للمجتمع المدني هو الكفيل بإقرار ترسيم مشاركة المجتمع المدني على المستوى المحلي.

إذ بإمكان المجتمع المدني ممارسة الضغط على الجهات الرسمية بالمواكبة اليومية والرقابة لضمان شفافية تسييرها للشأن العمومي على المستوى المحلي، وفي هذا الصدد يقول "الكسيس توكفيل" لا بد من عين فاحصة ومستقلة، هذه العين الفاحصة ليست سوى مجموعة متعددة من الجمعيات المدنية الدائمة اليقظة والقائمة على التنظيم الذاتي، وهي الضرورة اللازمة لدعم الديموقراطية وتحقيق غاياتها في اشراك النسبة الأكبر من المجتمع في مؤسسات الدولة أو مراقبتها<sup>1</sup>.

علاوة على أن المجتمع المدني في تفاعله اليومي والقريب مع همومه المواطنين، يجب عليه أن يكون ذا مواقف إيجابية جامعة وذات مخرجات قابلة للتنفيذ، لا أن يكون سياتا يستعمل في التطاحنات

<sup>1</sup> الأمين سويقات: دور المجتمع المدني في تكريس الديموقراطية التشاركية: دراسة حالي الجزائر والمغرب، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 17 - يونيو 2017، ص 245.

السياسية بين القوى المشكلة للمجلس الجماعي، وإلا فإن دوره المطلوب منه تجسيده على أرض الواقع لن تصبح له أية مصداقية، سواء على مستوى تدخلاته أو من خلال التقارير التي ينجزها أو يرفعها إلى سلطة الرقابة على العمل الجماعي.

### المبحث الثاني: الالتقائية بين صلاحيات المنتخب الجماعي ومساهمة الفاعل المدني

أفرز التعامل المستمر بين المنتخب الجماعي وهيئات المجتمع المدني، بروز بعض النقاط الإيجابية التي يمكن استثمارها بغرض إقرار ممارسة تشاركية في تدبير الشأن الجماعي، كما انه مكن من رصد مجموعة من النقاط السلبية التي يمكن أن تحول دون تحقيق الالتقائية بينهما، وهو المر الذي يستوجب منا تقديم بعض الاقتراحات التي من الممكن أن تزيل كل عارض يعيق التنمية المحلية.

#### المطلب الأول: التأثير الإيجابي للعلاقة بين الطرفين على التنمية المحلية

إن تعزيز العلاقة التفاعلية بين المنتخب الجماعي والفاعل المدني، بمجموعة من التدابير التي يضمنها القانون التنظيمي للجماعات 113.14، من شأنه أن يساهم في تحقيق التنمية المحلية، والتي تعتبر مناط اشتغال الطرفين، وهو التأثير الذي سيتحقق من خلال ما يلي:

-القطع مع التدبير الأحادي والمركزي لاتخاذ القرار المحلي:

لقد حفل القانون التنظيمي بمجموعة من النقاط الإيجابية الضامنة للفعل التشاركي على المستوى المحلي، الرامية إلى صناعة قرار محلي متفق عليه، أو على الأقل يكون محط نقاش وتفاعل بين كافة الفاعلين المحليين.

وفي هذا الصدد يعتبر التشاور والحوار كآلية تشاركية رقابية تفاعلية، من أبرز هذه النقاط التي تؤكد الأثر الإيجابي لإشراك كل الأطراف والفعاليات المعنية في تسيير الشأن العام، وذلك في إطار توجهات كبرى لمشروع مجتمعي متكامل قائم على الوفاق والتشارك والتعامل الديمقراطي، والاعتماد المتبادل بين الأفراد والمؤسسات والجماعات والجهات المتعددة في المجتمع<sup>1</sup>. بغرض تزكية المكانة التي أصبحت تحتلها هيئات المجتمع المدني، على مستوى التدبير الترابي، حيث نصت المادة 139 من دستور سنة 2011 على أنه "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

<sup>1</sup> مصطفى محسن: في تدبير ثقافة الاختلاف المسألة الجهوية وقضايا التنظيم والديموقراطية والتنمية في العالم الثالث، المغرب نموذجاً، مجلة دراسات عربية العدد 5-6 سنة 1999، ص 82.

وأضافت ذات المادة أنه "يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

وتعميقا للنقاش والتحليل، فالفقرة الأخيرة من ذات المادة فتحت الباب ومهدت الطريق لتفعيل مشاركة واسعة للمواطنين والمواطنات وكذا الجمعيات، من أجل المساهمة الإيجابية في تسيير الشأن المحلي اليومي، حيث وضع القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مجموعة من الشروط التي تبين شروط وشكليات إيداع العرائض من طرف الجمعيات، حيث نصت المادة 124 منه على:

- أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث (3) سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛

- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة؛

- أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

وعلى العموم ومن خلال استحضار هذه الشروط يمكن القول بأنها أن مجملها واضح ومقبول، مع تسجيل أن الشرطين الأخيرين قد يعيقان أكثر ما قد يساهمان في مشاركة الجمعيات في صناعة القرار المحلي، لأن العريضة المزمع إيداعها لدى مكتب الجماعة الترابية، قد لا تكون من اختصاص الجمعية صاحبتها، وبالتالي سيحرمها من التفاعل، ويضيع على مستقبلها فرص سماع رأي باقي الفاعلين في طريقة تدبير المجلس لأوراش ومشاريع اجتماعية أو اقتصادية وبيئية.

كما إن إشراك المواطنين وهيئات المجتمع المدني، في صناعة القرار المحلي، سيجنب المنتخب الجماعي شبهة الاستفراد بوضع مشاريع لم يقع الإجماع حولها، بالإضافة إلى أن كون النتائج المتوصل إليها سيتحمل الجميع تأثيراتها وكلفتها المالية.

- التعامل مع الفاعل المدني كتعبير لإرادة المواطنين، إذ لا يجب اعتباره منافسا أو معرقلا لسير أعمال المجلس الجماعي، تحت ذريعة تنازع الصفة التمثيلية، بل يتعين التعامل مع هذه الحالة من زاوية تكامل الرؤية التديرية للجماعة الترابية. فقد -وهذا ما لا ينبغي أن يتصف به منتخب القانون التنظيمي 113.14- ينظر للجمعيات، على أنها تسعى من خلال تدخلاتها وتصريف موافقها إلى استجداء الدعم المالي، فمشاركة الفاعل المدني يتعين أن يكون منطلقها ومنتهىها تكريس التنمية المحلية، انسجاما مع ما ذهبت إليه التوصيات التي سبق للمجلس الجهوي للحسابات بفاس أن اقراها بمناسبة مهام الإفتحاص المتعلقة بطريقة تدبير ميزانية جماعة جهة مكناس تافيلالت وفاس بولمان، وخصوصا في شقها المتعلق بالدعم المقدم لمختلف الجمعيات والتي يمكن تلخيصها في اعتماد منهجية جديدة في تقديم الدعم

لجمعيات المجتمع المدني بهدف بلوغ الأهداف المسطرة بطريقة فعالة وناجعة. وكذا أعمال مسطرة واضحة لتلقي طلبات الجمعيات مع الحرص على اشتغالها على الوثائق الضرورية المخولة للاستفادة من الدعم، بما في ذلك سلامة وضعيتها القانونية وبيان أنشطتها ومدى امتدادها ومشروع ميزانيتها السنوية.

بالإضافة إلى اعتماد معيار الاستحقاق لتوزيع الدعم عبر بلورة تصور واضح لمفهوم التضامن ودعم المجتمع المدني من قبل مجلس جهة فاس مكناس.

وفي الأخير فقد أوصى المجلس الجهوي للحسابات بصياغة إطار تعاقدي مع الجمعيات المستفيدة من الدعم، مع ضرورة تتبع هذا الدعم<sup>1</sup>.

- التأسيس للتشخيص التشاوري الذي يأخذ بعين الاعتبار طموحات وإكراهات مختلف المتدخلين، على ضوء ما أنت المادة 120 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، والتي نصت على أنه "تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع".

من خلال طرح هذه المادة يلاحظ بأن المشرع قد حث الجماعات المحلية على ضرورة وضع آليات التشاور والحوار، التي ستمكن الجمعيات النشيطة ومعها فعاليات المجتمع المدني من التنزيل التشاركي لمشاريع التنمية، وتتبعها إلى حين تحقيق المراد منها، لكن وعلى الرغم مما سبق ذكره فإنه لم يضع أمدا زمنيا يقيد به المجلس الجماعي لتأسيسها، بل ترك له أمر تحديد تاريخ وضع لبناتها، وهو ما قد يفهم منه غياب الحس التشاوري كضرورة ملحة حاضرة في مفكرة المجلس الجماعي، وبالتالي إخلاف الموعد مع لحظة الارتقاء بالمواطن من مرتبة المواطن الملاحظ وأحيانا غير المبالي أو في أحسن الحالات المواطن الناخب فقط، إلى المواطن كشريك في عملية التدبير التنموي من الأسفل عبر ميكانيزمات الأخبار والتواصل والتشاور والتركيز الميداني، التي تعتبر أهم دعائم ومقومات البعد الإجرائي للمقاربة التشاركية في تدبير الشأن العمومي<sup>2</sup>، وخير مثال لهذه النازلة ما تطرق إليه المجلس الجهوي للحسابات سوس ماسة سنة 2018 بمناسبة قيامه بمهامه الرقابية على مستوى إحدى الجماعات المتواجدة بإقليم تارودانت، حيث سجل التقرير وإلى حدود الآن أن المصالح الجماعية لم تعمل على إحداث اللجنة المذكورة التي عدتها القانون التنظيمي ضمن الآليات التشاركية للحوار والتشاور<sup>3</sup>، رغم الدور المهم الذي من المفروض أن تضطلع به خلال مرحلة إعداد برنامج عمل الجماعة.

<sup>1</sup> المجلس الجهوي فاس مكناس: دليل المساطر الخاص بالدعم والشراكة مع الجمعيات، 2016-2021 - مارس 2016، ص 9.

<sup>2</sup> كريم لحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية-شرح وتحليل -الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة، ص 268.

<sup>3</sup> التقرير السنوي المجلس الجهوي للحسابات سوس ماسة برسم سنة 2018، ص 169.

- توسيع مفهوم الشراكة والتعاون بين المنتخب الجماعي والفاعل المدني، ليشمل مرحلة التفكير والاقتراح مروراً بمرحلة التنفيذ والإنجاز للوصول إلى مرحلة التقييم والتتبع، في انسجام تام مع ما حفلت به المادة 149 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والتي نصت على أنه "يمكن للجماعات، في إطار الاختصاصات المخولة لها، أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية، أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص"، وهو ما يفتح المجال لهيئات المجتمع المدني للانتقال من الشريك الاستشاري إلى الشريك الاستراتيجي الذي يستفاد من خبراته ومؤهلاته الميدانية وشبكاتة التواصلية من أجل جماعة منتجة ومندمجة مع محيطها الخارجي، وبالتالي تحولها من مجرد تنظيم يقوم على التسيير الإداري المنغلق إلى فضاء للتعاون والتشارك والتضامن تتدخل في إطاره مجموعة من الفعاليات في إطار مقاربة تشاركية تسهم فيها كل من الجماعات الترابية والدولة والمجتمع المدني والفاعلين الاقتصاديين والمواطنين وغيرهم<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: معوقات العمل التشاركي ومخاطر تعارض المصالح

لتناول الإكراهات التي تحول دون التدبير الجيد وتطوير العمل التشاركي بين المنتخب الجماعي كمثل للمجلس الترابي، والفاعل المدني كتمظهر من تمظهرات المجتمع المدني على صعيد المجال المحتضن لهما، فإنه سوف التطرق إليهما بحسب ارتباطها بطرفي الدراسة.

فبالنسبة للمنتخب الجماعي يمكن على سبيل المثال استحضار الإكراهات التالية والتي تنقسم إلى ذاتية موضوعية.

\*توجس المنتخب الجماعي من الفاعل المدني، والتعامل معه على أنه امتداد للحركات الاحتجاجية الساعية إلى ملء الفراغ الذي تركه قصور المنتخب الجماعي عن القيام بدوره الدستوري تجاه المواطنين، والحالة هذه تستوجب ترسيم حدود اشتغال كلا الطرفين، مع التشدد في حالة المنتخب الجماعي، الذي زوده القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، بمجموعة من الصلاحيات التي ينبغي استثمارها، والعمل على جني ثمارها كنتائج تعكس التنمية المحلية المنشودة، بل إن قراءة متأنية لمضامين هذا القانون التنظيمي تخلص إلى أنه لا يمكن لهذا الأخير أن يؤدي إلى مبتغاه في غياب أو تغييب لباقي الشركاء.

\*ضعف تأطير المنتخب الجماعي، إذ لا يكفي تعديل القوانين وعصرنتها بما يتلائم وتطور المجتمع، وإنما يستلزم الأمر تأهيل مطبقها وتكوينهم وتلقينهم مستجدات هذه القوانين، وهو ما سبق للراحل الملك

<sup>1</sup> منية بنلميح: التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية 2016/113 الطبعة الأولى، ص 190.

الحسن الثاني أن تطرق إليه في إحدى خطبه بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب حيث قال " فتكوين المنتخب المحلي هو شرط من شروط تحقيق اللامركزية الإيجابية البناءة، حيث لا يمكن أن نسلم تسيير شؤوننا العامة إلى منتخبيين لا يتوفرون على حد أدنى من التكوين والقدرة على التسيير"<sup>1</sup>.

والحالة هذه تنسجم مع الطرح القائل بأن تعلم أجديات التسيير الجماعي، لا تتأتى بالفطرة بل بالممارسة والاطلاع العلمي والمعرفي على طريقة التسيير الجيد، ومتى اتضح أن هنالك نقص في كيفية التدبير، كان لزاما على المجلس الجماعي أن يسعى إلى خلق مبادرات موجهة أساسا لفائدة أعضائه، يتعلمون من خلال ما استعصى عليهم فهمه من قواعد قانونية مرتبطة بمجال الحكامة المحلية.

\*محدودية التأطير الحزبي للمنتخب الجماعي: فمسؤولية التوجيه الحزبي تجاه المنتخبين، ليست مجرد التفكير والترديد في مناسبات حزبية معلومة بالمبادئ العامة للحزب واختياراته السياسية، بل تكمن في مدى امتلاك هذا الأخير القدرة اللازمة والكفاءات الضرورية لترجمة الاختيارات والمبادئ، ذلك أن طبيعة العمل الجماعي وما تقتضيه من مبادرات يومية ومعالجات لسيل مطالب السكان المتنامية، تجعل من الضروري اعتبار هامش المبادرة والتحرك بالنسبة للمنتخب دون الرجوع المستمر للأجهزة الحزبية في كل صغيرة وكبيرة فيما يطرحه العمل اليومي<sup>2</sup>.

وبالتالي فالأحزاب السياسية مطالبة بتقديم كفاءات قادرة على تسيير شؤون الساكنة والاستجابة لمطالباتهم، وهو ما يستوجب إقرار ديموقراطية داخلية كتعبير عن البيئة السلمية التي تعيشها الأحزاب المغربية، وإلا فإننا سنكون أمام معايير تنتقص من جودة تأطير الأحزاب لمناضليها.

\*عدم تطبيق الوعود الانتخابية خلال مرحلة التسيير، تحت ذريعة صعوبة تنفيذها، وكون المجالس السابقة قد تركت للمجلس الحالي محصلة ثقيلة من المشاكل التنظيمية والديون التي يستحيل معها تنفيذ ما تم التعهد به سلفا، مما يؤدي إلى فقدان الهيئة الناخبة للثقة في المنتخب الذي روج لمشروعه الانتخابي، دونما أن تكون لديه نظرة مسبقة عن وضعية الجماعة الترابية التي ينوي تسييرها، فالإقدام على توزيع الوعود دون الإلمام بواقع الحال ودون امتلاك ضمانات واقعية سيؤدي به إلى الاصطدام مع طموحات المواطنين التي علق عليها.

وعليه فإن المنتخب الجماعي يتعين عليه أن يتوفر على ملكة سبقية الاطلاع والانتماء إلى الجماعة الترابية التي ينوي خوض غمار التنافس فيها، حتى يتمكن من وضع برنامج عمل الجماعة، على ضوء ما وعد به من إجراءات وتدابير، تلزمه أخلاقيا بضرورة تنفيذها.

<sup>1</sup> مقتطف من الخطاب الملكي للراحل الحسن الثاني بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 1984، مأخوذ من عند سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة المولى إسماعيل بمكناس السنة الجامعية 2013/2014، ص 159.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 162.

أما فيما يتعلق بالمعيقات التي تحول دون أداء الفاعل المدني لمهامه التشاركية فيمكن تخلص بعضها في النقاط التالية:

1- غياب الوعي بدور المجتمع المدني كشريك إلى جانب المنتخب الجماعي في تحقيق التنمية المحلية، واعتباره مجرد أداة تنفيذية لمشاريع أقرت سلفا ويصعب على الجماعات الترابية إنجازها، على ضوء ما سلف، وهو القول الذي يعزز ما ذهب إليه تقرير المجلس الجهوي للحسابات الدار البيضاء سطات سنة 2018 بمناسبة قيامه بمهامه الرقابية على إحدى الجماعات الترابية التابعة لإقليم خريبكة، حيث أشار إلى إعداد المخطط الجماعي للتنمية اقتصر إنجازها من طرف وكالة التنمية الاجتماعية على التشاور مع أعضاء المجلس الجماعي وبعض مدراء المدارس الابتدائية وغياب تام لفعاليات المجتمع المدني، وهو الأمر الذي تم تداركه عند إعداد برنامج عمل الجماعة للفترة الممتدة من 2017 إلى 2022<sup>1</sup>.

2- اختزال بعض الجمعيات لعلاقتها مع الجماعات الترابية ضمن قطبية المعارضة أو التمويل المالي لمشاريعها، وهو ما يفضي إلى ضعف العمل التشاركي، في ظل غياب ثقافة راجح-راجح، فالكل سيستفيد من توازن العلاقة بين الطرفين، ذلك أن هيئات المجتمع المدني لا يجب أن تؤسس لفعالها التطوعي من منظور ما ستجنيه من تمويل مالي لأنشطتها، وأن مساهمتها الإيجابية في تحقيق المشاريع التنموية على صعيد الجماعة رهينة بحصة الدعم المخصصة لها من طرف الجماعة الترابية، كما أن حضورها كشريك استراتيجي ينبغي أن ينأى عن صيغة الرد المعاكس، أو الترويج للمعارضة اللحظية المترصدة لإخفاقات المجلس الجماعي، بل يجب عليه أن يساعده ويضع خبراته تحت تصرفه لما فيه الصالح العام لساكنة الجماعة.

3- الاكتفاء بالدور الاستشاري، دون العمل على تعزيز الفعل التشاركي للمجتمع المدني، فالقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، ينبغي لهيئات المجتمع المدني أن تتعامل معه كخطوة أولية من أجل فرض ذاتها، بالإضافة إلى استثمار كافة الآليات المتاحة واللجان المقترحة من أجل التأكيد على دوره المحوري والهام في إنجاح برامج التنمية المحلية.

من هنا تأتي أهمية المقاربة التشاركية في ترسيخ فلسفة ديمقراطية القرب، من خلال الانتقال من سلطة تمارس على السكان إلى سلطة تشترك معهم، عبر إدماج المقاربة التشاركية في السياسات العمومية التنموية كمنهجية فعالة تساعد على تحقيق تنمية عادلة وحقيقية، ولا يتم ذلك إلا عندما يتم إشراك

<sup>1</sup> التقرير السنوي المجلس الجهوي للحسابات الدار البيضاء سطات برسم سنة 2018، ص 179.

جميع الفاعلين المحليين من أفراد وجماعات إلى جانب هيئات الدولة في جميع مراحل صياغة المشاريع وتديريها من التشخيص والتحليل إلى التخطيط والتنفيذ، إلى التتبع والتقويم<sup>1</sup>.

4-تمويل ترابي لا يضمن استقلالية القرار، فمصادر تمويل الجمعيات محدودة جدا إذ يمثل التمويل العمومي أهم مصدر لتمويل العديد من الجمعيات، غير أنه يظل غير كاف. كما أن الحق في الولوج إلى التمويل العمومي بصورة منصفة وشفافة ليس مضمونا دائما، إذ ينبغي أن يتاح للجمعيات الولوج إليه بدون تدخّل في تنظيمها وفي طريقة عملها الداخلي.

وبالتالي فإنه ينبغي إزالة العوائق والصعوبات القائمة حتى يتسنى للجمعيات أن تلعب دورها الكامل الذي تكرسه فصول عديدة من دستور 2011، ولا سيما الفصل 12 الذي يعترف للجمعيات بخبرتها ومشروعيتها في المساهمة في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية<sup>2</sup>.

كما أن تمويل المجتمع المدني بشكل غير منصف من شأنه أن يؤدي إلى لا عدالة مجالية، تغذيها العلاقة المتقاطبة بين الجمعي والسياسي، فالأول فاعل مدني له استقلاليته وديناميته التي لا ينبغي النظر إليها من طرف الثاني على أنها نزعة نحو تبني سلطة مضادة معاكسة لتوجهات المجلس الجماعي ضمن مجاله الترابي.

<sup>1</sup> محمد سدقاوي: الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب، مقارنة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة الحسن الأول سطات، السنة الجامعية 2014/2015، ص، 226.

<sup>2</sup> تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول وضع ودينامية الحياة الجموعية، إحالة ذاتية رقم 28 / 2016 ص 14

## خاتمة:

إن تقوية العلاقة بين المنتخب الجماعي والفاعل المدني، من خلال الارتقاء بها من موضع رتبة التدبير، إلى درجة التعاون والمشاركة الناجعة يقتضي منا طرح مجموعات من الخلاصات الملبسة بحلة التوصيات، من باب أن الجامعة مؤهلة للعب دور الوساطة المعرفية بين الطرفين والتي نجملها فيما يلي:

أولاً: صناعة نخبة محلية لها من المؤهلات ما يجعلها قادرة على تشخيص الواقع من أجل وضع برامج محلية استناداً إلى ما تم الوقوف عليه من إمكانيات وإكراهات، وهي وظيفة تشترك فيها الأحزاب السياسية كمسؤول عن إعداد وتكوين المنتخب الجماعي حتى يصير جاهزاً لتحمل مسؤولية التسيير، ثم الدولة باعتبارها مؤهلة لتتبعه وتأتيه حتى يستطيع القيام بدوره التنموي على أحسن وجه، إذ ليست وظيفة الدولة مرهونة بعثراته، بل إن لب تدخلها يكمن في مساعدته وتبسيط مساطر التسيير في وجهه لضمان العدالة المجالية المرجوة.

ثانياً: بعد سريان القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بصفة عامة والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات بصفة خاصة، بدأت تبرز عدة مشاكل في تنزيل مضامين هذا القانون التنظيمي على أرض الواقع، حيث بات العديد من رؤساء مجالس الجماعات يواجهون مشاكل حقيقية في تدبير الجماعات وتحقيق التنمية الترابية، بفعل الصعوبات التي يواجهونها في عدة مجالات، منها المسطرة المعقدة لإخراج برنامج العمل وتنزيله، وتدبير الموارد البشرية، وعلاقة المجالس الجماعية بسلطة الوصاية، وقضية التأشير على قرارات رؤساء المجالس الجماعية ومقرراتها، بالإضافة إلى مشاكل المراقبة المالية<sup>1</sup>.

وبالتالي فقد أضحى الحاجة ملحة من أجل القيام ببعض التعديلات على مستوى الفصول التي تحتاج إلى تصويب يتماشى وضرورات واقع الجماعات الترابية.

وارتباطاً دائماً بالجانب التفاعلي الناظم لعلاقة المنتخب الجماعي والفاعل المدني، فقد تم التقدم ببعض التعديلات التي يرى واضعوها أنه من الضروري إلحاقها بالمتن التشريعي للقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، حيث سبق للفريق الحركي بمجلس المستشارين أن تقدم بمقترح قانون تنظيمي يرمي إلى تعديل المادة 125 منه، من خلال اقتراح إمكانية إيداع العريضة عن طريق البريد الإلكتروني مع إشعار بالتوصل فوراً، إلى جانب ما سبق إقراره من آلية تقليدية قائمة على الإيداع لدى مكتب الجماعة الترابية.

ونحن من جانبنا نرى ضرورة تعديل المادة 120 منه وذلك بحذف التأكيد الحصري على كون العريضة يجب أن يتم إيداعها من طرف جمعية يكون نشاطها مرتبطاً بموضوع العريضة، بل يجب أن

<sup>1</sup> بعد سنة ونصف من اعتماده.. "القانون التنظيمي للجماعات تحت مجهر فريق "البيجيدي"، مقتطف من مقال مأخوذ من الموقع الإلكتروني لحزب العدالة والتنمية.

يبقى هذا الفعل مفتوحا في وجه جميع الجمعيات ذات الوجود القانوني، مع تحبيذ وضعها من طرف جمعية لها نشاط يدخل في اهتمامات العريضة.

ثالثا: الفاعل المدني مطالب بفرض استقلاليته السيادية والمالية عن أي مكون سياسي أو اقتصادي، وأن تكون تدخلاته مبنية على دوره التنموي التطوعي والتوعوي، وذلك حتى يستطيع فرض الحس التشاركي من جانبه فعلا، وتأثيرا في حق الجانب الآخر. إذ ينبغي لهذه الاستقلالية أن تتجسد من خلال القدرة على طرح برامج ومشاريع تحتاج إلى المنتخب الجماعي الذي يؤمن بنجاحها، بغض النظر عن كونه مصدر التمويل، وذلك من أجل تكريس الدور المحوري للفاعل المدني، كقيمة مضافة على التنمية المحلية.

رابعا: مطلب التفاعل بين المنتخب الجماعي والفاعل المدني يجب أن يتوج بعقد شراكات مبنية على برامج التنمية المحلية المتوافق عليهما، سواء من حيث دواعي الاقتراح وكيفية التنفيذ ثم تحصيل النتائج واستنباط مؤشرات النجاح. فالقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات إطار قانوني في جعبته الكثير من الآليات التي تنتج توافقات مجالية، على شاكلة مشاريع اجتماعية واقتصادية ذات بعد تضامني يكون المواطن المستفيد الأول منها.

## المراجع المعتمد عليهما:

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015؛
- دليل منتخبي الجماعات على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات؛
- سلسلة دليل المنتخب، مطبعة وزارة الداخلية، 2016؛
- النظام الداخلي لمجلس جماعة مكناس، أكتوبر 2015؛
- وزارة الداخلية: المديرية العامة للجماعات المحلية، المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مطبعة وزارة الداخلية؛
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول وضع ودينامية الحياة الجمعوية، إحالة ذاتية رقم 28 / 2016؛
- المجلس الجهوي فاس مكناس: دليل المساطر الخاص بالدعم والشراكة مع الجمعيات، 2016-2021 - مارس 2016؛
- التقرير السنوي المجلس الجهوي للحسابات الدار البيضاء سطات برسم سنة 2018؛
- التقرير السنوي المجلس الجهوي للحسابات سوس ماسة برسم سنة 2018؛
- سلمان بونعمان: النخبة المحلية في النسق السياسي المغربي"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 12/11، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء؛
- عبد الله حارسي: إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 32، 2001؛
- محمد الأسعد: الثقافة السياسية للمنتخبين وتنظيم المجال المحلي بالمغرب، مجلة أمل عدد 10-11 1997
- عبد الرحمان الماضي: الحكامة الترابية التشاركية، منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي، أطروحة لنيل الدكتوراة في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة الحسن الأول بسطات السنة الجامعية 2012/2013؛

-محمد الغيلاني: المجتمع المدني، حججه، مفارقاته، ومصادره، دار الهادي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2004؛

- جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2011/2012.

- مصطفى المناصيفي، المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية، في الموقع:

<http://www.hespress.com/opinions/62646.html>

- نجيب جيري: الديمقراطية التشاركية: براديجم جديد لتدبير الشأن العام المحلي، المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 7-2011؛

- الأمين سويقات: دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالي الجزائر والمغرب، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 17 - يونيو 2017؛

- مصطفى محسن: في تدبير ثقافة الاختلاف المسألة الجهوية وقضايا التنظيم والديموقراطية والتنمية في العالم الثالث، المغرب نموذجا، مجلة دراسات عربية العدد 5-6 سنة 1999؛

- كريم لحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية-شرح وتحليل - الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة؛

- منية بنلمليح: التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية 113/2016 الطبعة الأولى؛

- سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة المولى إسماعيل بمكناس السنة الجامعية 2013/2014؛

- محمد سداوي: الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب، مقارنة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة الحسن الأول سطات، السنة الجامعية 2014/2015.

# الديمقراطية التشاركية في تجارب تونس والمغرب والجزائر:

## بين الاعتراف الدستوري والتقييد القانوني

د. عبد الرحمان بنكرارة

باحث في سلك الدكتوراه

كلية الحقوق أكادال- الرباط

### مقدمة:

في سياق التحولات التي عرفها الجهاز التنظيري للديمقراطية في علاقته بالممارسة الانتخابية، أصبحت معظم الدول بما فيها العربية والمغربية خاصة تتجه نحو توسيع دائرة المشاركة السياسية للأفراد وجمعيات المجتمع المدني، وذلك ليس في نطاق وحدود التعبير عن الإرادة العامة المعبر عنها بواسطة صناديق الاقتراع؛ بل من خلال اعتماد مقاربات تجعل من الفعل العمومي مواكبا للفعل السياسي التمثيلي عبر نهج مقاربات تشاركية، تجعل من الفرد/المواطن/المجتمع من بين أهدافها لتحقيق مجموع المصالح الخاصة، ومن جهة أخرى، فاعلا مشاركا في تدبير الشأن العام.

وهكذا، ستظهر الديمقراطية التشاركية كأحد الحلول لمواجهة الانعكاسات التي خلفتها الممارسة السياسية الناتجة عن الديمقراطية التمثيلية<sup>1</sup>، بحيث أبانت المجالس المنتخبة سواء على المستويين المركزي والمحلي، على أنها باتت تبدو بعيدة عن انشغالات المواطن والمجتمع<sup>2</sup>، وبالتالي فإن اعتماد الأنظمة

<sup>1</sup> شكلت محاولة الإحاطة النظرية بمفهوم الديمقراطية التشاركية إلى بروز مجموعة من المقاربات والتصورات التعريفية، وذلك وفقا لميولاتهم الإيديولوجية أو لتأثرهم بالخصوصية المحلية، إلا أنهم يتفقون على أن يكون للمواطنين والمواطنين والمجتمع المدني دور من خلال المبادرة، ورأي للتأثير في صناعة القرارات المركزية والمحلية والاختيارات الجماعية ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمس حياته اليومية. أنظر(ي) في هذا الصدد:

- بوحنية قوي: "الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية: دراسة حالة تونس والجزائر والمغرب أنموذجا"، دار الحامد للنشر والتوزيع-عمان، الطبعة الأولى: 2014، ص: 23-25.

- أديب نعمة: "الدولة الغنائمية والربيع العربي"، دار الفارابي-لبنان، الطلعة الأولى: ماي 2014، ص: 223.

- Dominique Rousseau: "La démocratie continue", Revue des sciences sociales du politique; Année: 1996, pp: 277-278.

- Richard W. Krouse: "Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl", The University of Chicago Press, Vol. 14, No. 3, (1982), pp. 442-443.

2 يرى مارسيل غوشيه، أن الديمقراطية تعيش آخر مراحلها في التاريخ الحاضر، مفترضا أن الشكل الجديد الذي ستأخذه يتجه نحو إقرار نظام حكم قائم على الحكم الذاتي المباشر، إذ يقول في هذا الصدد: "بإمكاننا المجازفة بالقول إننا سوف نرى يوما، مسيرة الديمقراطية وهي تذهب باتجاه آخر، إنه يوم من الصعب التنبؤ به، ولكنه مع ذلك محدد سلفا في حال الديمقراطية كما تنتشر اليوم من جديد. فمنطقها النظامي التمثيلي يسمح منذ الآن برؤية مركز التناقض الذي سيتم من حوله كسر الحلقة، في لحظة معينة سيعيد مثال الحكم المباشر إلى دائرة الاهتمام، في صيغة ركائز لا غنى عنها، هذه الأبعاد للحياة الجماعية والوحدة المشتركة التي أهملتها تطورات الساعة الحاضرة، وسوف

السياسية الراهنة لآليات الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام، سيساهم في إعادة تعريف العلاقة القائمة بين الدولة والمواطن، وذلك من خلال الانتقال من المرحلة التي تعتبر فيها السياسة كحلقة مقدسة للسياسي بسبب هيمنة النسق الحزبي على نمط حكم بما لا يسمح بمشاركة موسعة للمواطنين في الحياة السياسية، إلى مرحلة جديدة يساهم ويشارك فيها المواطن بشكل مستمر لمعالجة القضايا الاجتماعية المطروحة، وذلك بهدف تحقيق نوع من التكامل بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى التجارب المغربية في كل من المغرب وتونس والجزائر<sup>2</sup>، سنلاحظ الاهتمام المتزايد بإدماج الفضاء العمومي في الشأن السياسي لاسيما في المرحلة الأولى ما بعد زمن "الربيع العربي"، حيث جاءت معظم خطب رؤساء الدول تحث على ضرورة إشراك المواطنين والمواطنات وفعاليات المجتمع المدني والمنظمات الاجتماعية في مسلسل الإصلاح الدستوري، عبر آليات الحوار الوطني واستقبال الشخصيات والفعاليات المدنية والمذكرات الجموعية والنقابية، وذلك قصد المساهمة في إغناء النص المادي للمسودات الدستورية بأرائهم واقتراحاتهم في مضمون التعاقد الدستوري.

والملاحظ، أنه بحجم هذا الاهتمام السياسي بالمشاركة الشعبية في المسلسل التأسيسي، ستكرس المقتضيات الدستورية الجديدة في كل من تجارب المغرب (دستور 2011) وتونس (دستور 2014) والجزائر (دستور 2016) لفلسفة جديدة تقوم على رهان استمرار أدوار هؤلاء الفاعلين الجدد، عبر تمكينهم من آليات دستورية وقانونية في إطار الديمقراطية التشاركية، للمساهمة في تدبير الشأن العام لبلوغ أهداف التنمية التي أصبحت اليوم، رهانا سياسيا استراتيجيا عند الدول العربية والمغربية.

وعلى هذا الأساس، فإن هذه الورقة البحثية تقف حول المقتضيات الدستورية المكرسة للديمقراطية التشاركية، والتي من شأنها مساهمة المواطنين والمواطنات وكذا فعاليات المجتمع المدني في تدبير الشأن العام على المستويين المركزي والمحلي، ومن جهة أخرى، وضع تقييم للنصوص القانونية المنظمة لهذه الآليات والإمكانيات الدستورية الجديدة، وكذا الصعوبات القانونية التي قد تحول دون ممارستها وتفعيلها وفقا للفلسفة الدستورية التي رافقت المسلسل التأسيسي لعمليات الإصلاح ووضع

---

تتكون هذه الأبعاد في أشكال جديدة بينما سيتبنى مثال الحكم المباشر لغة جديدة "مارسيل غوشييه: "الدين في الديمقراطية: مسار العلمنة"، ترجمة شفيق محسن، المنظمة العربية للترجمة- بيروت لبنان، الطبعة الأولى: 2007، ص: 153.

1 إذ يعتبر الفقيه John Dewey أن: "الديمقراطية ليست عدالة مطلقة، بل اعتبر أن الكمال الديمقراطي هو ذلك المثل الأعلى والمنهج أو الأداة التي ستمكن العدالة من الانبعاث دون انقطاع، عبر صيرورة تصويب الاختلالات والقصور الذي قد يترتب عن العملية الديمقراطية، ولا يمكن أن يكون هذا الانبعاث دون مشاركة واسعة ومتزايدة لعموم المواطنين، والمجتمع المدني، باعتبارهم الأكثر ارتباطا بقضاياهم، والأكثر معرفة بها"، نقلا عن عبد القادر غيتاوي: "الديمقراطية التشاركية بين النظرية والتطبيق في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد التاسع (9)، المجلد الأول، مارس 2018، ص: 68.

2 إن وضع الدول المغربية وفق هذا الترتيب، لا تدخل فيه اعتبارات شخصية أو جغرافية، أو تفوق دولة على أخرى ضمن مستوى من المستويات، بالقدر ما أن الأمر يتعلق فقط بعامل التاريخ في اصدار الدساتير داخل هذه التجارب المقارنة.

الدساتير المغربية الجديدة، وذلك من خلال مقارنة السؤال المركزي التالي: إلى أي حد يمكن أن تساهم الترسانة القانونية في تفعيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بآليات الديمقراطية التشاركية في تجارب المغرب وتونس والجزائر؟

### المحور الأول: الديمقراطية التشاركية في النصوص الدستورية والقانونية الجديدة

أصبحت تعي الأنظمة السياسية المغربية والعربية أن إشراك المجتمع الاجتماعي في تدبير الشأن السياسي أمراً ضرورياً وملحاً كنتيجة للتطور الذي عبّرت عنه المطالب الاجتماعية والسياسية للحركات الاجتماعية زمن "الربيع العربي"، فما كان من هذه الأنظمة إلا أن تجعل المجتمع صلب سياساتها التأسيسية لحظة وضع الدساتير أو الإصلاح الدستوري، والملاحظ، أن مركزية المجتمع ضمن المسلسل التأسيسي، يوازيه موقعه وأدواره الجديدة التي باتت مؤطرة صلب الهندسة الجديدة للدساتير المغربية في كل من التجربة المغربية والتونسية والجزائرية.

### الفقرة الأولى: الآليات الدستورية والقانونية للديمقراطية التشاركية على المستويين المركزي والترابي في التجربة المغربية

أحدث مضمون دستور التجربة المغربية نقلة نوعية مقارنة مع السيرورة الدستورية والقانونية التي قطعتها المملكة منذ الاستقلال، ومن جهة أخرى، بالدساتير المغربية الجديدة لكل من تونس والجزائر فيما يخص محورية المجتمع في صناعة السياسات العمومية سواء على المستوى المحلي للجماعات الترابية وإن على المستوى المركزي، حيث أفرد التعديل الدستوري المغربي مجموعة من الفصول التي تقرر بضرورة إشراك المواطنين والمواطنين سواء المقيمين بالمغرب أو خارجه وكذا جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في إعداد القرارات والمشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، هذا بالإضافة إلى تفعيلها وتقييمها.

ووعياً منه بأهمية وأدوار المواطنين والمواطنين وكذا جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في تدبير الشأن العمومي، أن جعل المشرع الدستوري المغربي "... الديمقراطية المواطنة والتشاركية..." في الفصل الأول (1) لاسيما فقرته الثانية من الدستور 2011<sup>1</sup>، من بين الأسس التي يقوم عليها النظام الدستوري للمملكة، إلى جانب الفصل بين السلط وتوازنها وتعاونها ومبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة<sup>2</sup>.

1 دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 5964 مكرر، 30 يوليو 2011، ص: 3600.

2 إذ تنص هذه الفقرة من الفصل الأول على أنه: "... يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة..."

وفي هذا الصدد، يمكن الوقوف حول آليات الديمقراطية التشاركية التي نص عليها التعديل الدستوري في التجربة المغربية وكذا النصوص القانونية المنظمة لها، والتي حددها في آليات العرائض الموجهة للسلطات العمومية (أولا)، ثم الملتزمات في المجال التشريعي (ثانيا)، وأخيرا الآليات التشاركية للحوار والتشاور العمومي وهيئاته (ثالثا).

### أولا- آليات العرائض الموجهة للسلطات العمومية

شكلت مسألة دسترة الحق في تقديم العرائض لأول مرة في التجربة المغربية مكتسبا دستوريا لتعزيز حرية الرأي والتعبير، وهو حق يسمح للمواطنين والمواطنات والمقيمين بالمغرب أو خارجه من إيصال مطالب أو مقترحات أو توصيات إلى السلطات المعنية، قصد اتخاذ ما تراه مناسبا في شأنها من إجراءات طبقا لأحكام الدستور والقوانين الجاري بها العمل.

وفي هذا الصدد، نص الدستور المغربي لسنة 2011 على نوعين من العرائض وذلك حسب الجهة التي ستحال عليها هذه العرائض والتي يمكن أن تكون وجهتها ذات طابع مركزي أو ترابي، إذ نص الفصل 15 من الدستور على أن "للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية..."<sup>1</sup>، في حين نص الفصل 139 في فقرته الثانية على أنه يمكن للمواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني أيضا الحق في "... تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"<sup>2</sup>.

فبخصوص العرائض الموجهة للسلطات العمومية وفقا للفصل 15 من الدستور، ومن أجل تطبيق هذا المقتضى الدستوري، صدر القانون التنظيمي رقم 44.14 الذي يحدد شروط وكيفية ممارسة هذا الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية<sup>3</sup>، معتبرا السلطات العمومية في مدلول هذا القانون التنظيمي كل من رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين.

---

1 وينص هذا الفصل على أن: "للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسة هذا الحق".

2 ينص الفصل 139 على أن "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

يُمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".  
3 قانون تنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016، ص: 6074.

كما صدرت أيضا نصوص تنظيمية أخرى أحال عليها هذا القانون التنظيمي، ويتعلق الأمر بكل من:

- المرسوم رقم 2.16.773 صادر في 28 من شعبان 1438 (25 ماي 2017) بتحديد تأليف لجنة العرائض واختصاصاتها وكيفية سيرها، المتمم بموجب المرسوم رقم 2.18.200 صادر في 30 من رجب 1439 (17 أبريل 2018).

- قرار لرئيس الحكومة رقم 3.267.17 صادر في 7 ذي القعدة 1438 (31 يوليو 2017) بتعيين أعضاء لجنة العرائض، والذي تم تغييره بموجب قرار لرئيس الحكومة رقم 3.22.18 صادر في 19 من رمضان 1439 (4 يونيو 2018).

ولتفعيل هذا الحق الدستوري، حددت المادة الثالثة (3) من القانون التنظيمي السالف الذكر، الشروط الواجب توافرها لقبول العرائض الموجهة إلى السلطات العمومية، بأن يكون الهدف منها تحقيق المصلحة العامة، وأن تكون المطالب والمقترحات أو التوصيات التي تتضمنها العريضة مشروعة، ومحرة بكيفية واضحة، ومرفقة بمذكرة مفصلة تبين الأسباب الداعية إلى تقديمها والأهداف المتوخى منها، كما يجب أن تكون مرفقة بلائحة دعم العريضة<sup>1</sup>.

وفي هذا الإطار، تعتبر العريضة ملغية بموجب المادة الرابعة (4) من هذا القانون التنظيمي في حالة ما إذا كانت المطالب والمقترحات أو التوصيات تمس بالثوابت الجامعة للأمة والمتعلقة بالدين الإسلامي أو الوحدة الوطنية أو بالنظام الملكي للدولة أو بالاختيار الديمقراطي أو بالمكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحريات والحقوق الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور، أو في حالة ما إذا كانت العريضة تهم قضايا تتعلق بالأمن الداخلي أو بالدفاع الوطني أو بالأمن الخارجي للدولة، أو أن تكون موضوع قضايا معروضة على القضاء أو صدر في شأنها حكم قضائي، أو في الحالة التي تتعلق بوقائع تكون موضوع تقص من قبل اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

وبموجب نفس المادة الرابعة (4)، يمكن اعتبار العريضة بعد دراستها غير مقبولة في حالة إذا ما كانت المطالب والمقترحات أو التوصيات تخل بمبدأ استمرارية المرافق العمومية وبمبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولوج إلى هذه المرافق، أو إذا ما كانت تكتسي طابعا نقابيا أو حزبيا ضيقا، أو طابعا تمييزيا، أو تتضمن سبا أو قذفا أو تشهيرا أو تضليلا أو اساءة للمؤسسات أو الأشخاص.

أما بخصوص النوع الثاني من العرائض، فيتعلق الأمر بتلك الموجهة إلى الجماعات الترابية المتمثلة في الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وذلك حسب ما ينص عليه الفصل 139 في فقرته الثانية من الدستور، وهو المقتضى الدستوري الذي صدرت في شأنه ثلاثة قوانين تنظيمية تخص هذه الجماعات الترابية<sup>2</sup>، تحدد بعض مقتضياتها شروط وكيفيات تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنين بالإضافة إلى الجمعيات، وذلك عكس العرائض الموجهة للسلطات العمومية التي استتنت هذه الأخيرة.

---

1 ويقصد بلائحة دعم العريضة حسب المدلول الوارد في المادة 2 من القانون التنظيمي، تلك اللائحة التي تتضمن توقعيات مدعي العريضة، وأسمائهم الشخصية والعائلية وأرقام بطانقهم الوطنية للتعريف وكذا عناوين إقامتهم.

2 ويتعلق الأمر بكل من:

- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6585. الفصول من (118 و 119 و 120 و 121 و 122).

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6625. الفصول من (112 و 113 و 114 و 115 و 116).

هكذا، عرفت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية العريضة بأنها كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجالس الجهة أو العمالات والأقاليم أو الجماعات بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله<sup>1</sup>. كما حددت في هذا الصدد، الشروط والكيفيات لتقديم وإيداع العرائض حسب إذا ما كانت مقدمة من طرف المواطنين والمواطنات أو من طرف الجمعيات.

فبالنسبة للعرائض المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات، فقد اشترطت نفس الشروط سواء كانت موجهة لمجلس الجهة أو العمالة والإقليم أو الجماعة، وذلك بأن يكونوا من نفس ساكنة الجهة أو العمالة والإقليم أو الجماعة، وأن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديمها، وأن يكونوا باستثناء الجهة، تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية.

أما بخصوص عدد التوقيعات المطلوبة لقبول العريضة، فبالنسبة للجهة فيتطلب توفر 300 توقيع للجهات التي يبلغ عدد سكانها مليون نسمة، ثم 400 توقيع بخصوص الجهات التي يبلغ عدد سكانها مليون وثلاثة ملايين نسمة، و500 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة، أما بالنسبة للعمالة أو الإقليم فيشترط أن تحصل العريضة على 300 توقيع، أما بالنسبة للجماعات على أن لا يقل عن 100 توقيع فقط بخصوص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة و200 مواطن بالنسبة لغيرها من الجماعات<sup>2</sup>.

أما العرائض المقدمة من طرف الجمعيات لدى مجالس الجماعات الترابية، فقد اشترطت هذه القوانين التنظيمية على أن تكون هذه الجمعيات معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد عن ثلاث (3) سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية، وأن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وأن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجماعة الترابية المعنية بالعريضة، وأن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة، هذا وقد اشترط القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم أن يكون عدد منخرطي الجمعية يفوق المائة (100) عضو منخرط<sup>3</sup>.

---

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015). الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6660. الفصول من (121 و122 و123 و124 و125).

1 المادة 119 القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 113 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 122 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

2 المادة 120 القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 114 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 123 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

3 المادة 121 القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 115 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 124 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

وبخصوص كفاءات إيداع العريضة المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات<sup>1</sup>، فتودع إلى رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية مقابل وصل يسلم فوراً، ومن تمة تحال على مكتب المجلس الذي يتحقق من استيفائها للشروط القانونية المحددة في القوانين التنظيمية.

هكذا، وفي حال قبول العريضة، تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية، وتحال على اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها، وفي حالة عدم قبولها من طرف مكتب المجلس، يقوم الرئيس بتبليغ الوكيل أو ممثل الجمعية حسب الحالة بقرار الرفض المعلل داخل أجل شهرين (2) بالنسبة للجهة أو العمالة والإقليم وفي ثلاثة (3) أشهر بالنسبة للجماعات ابتداء من تاريخ التوصل بالعريضة<sup>2</sup>.

### ثانياً- الملتزمات في المجال التشريعي

خول الدستور من خلال الفصل 14 للمواطنين والمواطنات حق التقدم بملتمسات في مجال التشريع وذلك بهدف المساهمة في المبادرة التشريعية المخولة إلى جهات دستورية محددة وفقاً لأحكام الدستور، وهو المستجد الدستوري الذي يجعل من الفضاء العمومي مساهماً وفاعلاً جديداً في المجال التشريعي المغربي وضمن الميادين التي يختص القانون بالتشريع فيها<sup>3</sup>.

وفي هذا الإطار، حدد القانون التنظيمي رقم 64.14 الشروط والكفاءات المطلوبة لممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع<sup>4</sup>. وهكذا، لقبول الملتمس، يجب أن يكون الهدف منه تحقيق المصلحة العامة، ومحوراً بكيفية واضحة وفي شكل اقتراحات أو توصيات، وأن يكون مرفقاً بمذكرة مفصلة تبين الأسباب الداعية لتقديمه والأهداف المتوخاة منه، وملخصاً للاختيارات التي يتضمنها،

1 فبخصوص شكل العريضة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها أحيل على:

- المرسوم رقم 2.16.401 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6511، بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص: 7401.

- المرسوم رقم 2.16.402 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6511، بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص: 7402.

- المرسوم رقم 2.16.403 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6511، بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص: 7403.

2 المادة 122 القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 116 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 125 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

3 وينص الفصل 14 في صيغته الأصلية كما هو وارد في الدستور على أن "للمواطنين والمواطنات، ضمن شروط وكفاءات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع".

4 القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكفاءات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.108 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6492، بتاريخ 18 غشت 2016، ص: 6077.

على أن يكون مشفوعا بلائحة دعم الملتمس<sup>1</sup>، موقعة على الأقل من قبل 25000 من مدعي الملتمس ومرفقة بنسخ من بطائهم الوطنية للتعريف<sup>2</sup>.

في المقابل، يعتبر الملتمس المقترح في مجال التشريع غير مقبول، إذا كانت المقترحات أو التوصيات التي تتضمنها تمس بالثوابت الجامعة للأمة، والمتعلقة بالدين الإسلامي أو الوحدة الوطنية أو بالنظام الملكي للدولة أو بالاختيار الديمقراطي أو بالمكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحريات والحقوق الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور، أو تتعلق بمراجعة الدستور أو القوانين التنظيمية أو قانون العفو العام أو النصوص المتعلقة بالمجال العسكري، أو تخص الأمن الداخلي أو الدفاع الوطني أو الأمن الخارجي للدولة، كما يعتبر الملتمس غير مقبول، في حالة ما إذا كان يتضمن مقترحات أو توصيات تتعارض مع المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها.

تودع الملتمسات إما مقابل وصل لدى مكتب مجلس النواب أو تبعث عن طريق البريد الإلكتروني، وفي حالة ما إذا كانت الاقتراحات أو التوصيات تتعلق بقضايا مرتبطة على وجه الخصوص بالجماعات الترابية أو التنمية الجهوية أو القضايا الاجتماعية، فتودع بالأسبقية لمكتب مجلس المستشارين بنفس الكيفية السالفة الذكر<sup>3</sup>.

وتبعاً لذلك، يبت المجلس المعني داخل أجل ستين (60) يوماً من تاريخ التوصل، ويبلغ رئيس المجلس كتابة وكيل لجنة تقديم الملتمس بقرار قبول الملتمس أو رفضه داخل أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ البت فيه، حيث يجب أن يكون قرار عدم قبوله معللاً<sup>4</sup>.

وبخصوص مآلات الملتمسات المقدمة في مجال التشريع، يمكن لكل عضو أو أكثر من أعضاء اللجان المعنية بموضوع الملتمس بأحد مجلسي البرلمان إما بتبنيه أو اعتماده كأساس لتقديمه في شكل مقترح قانون طبقاً للمساطر التشريعية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس المعني<sup>5</sup>.

### ثالثاً- الآليات التشاركية للحوار والتشاور العمومي وهيئاته

جاءت المقترحات الدستورية لسنة 2011 حبلى بآليات التشاور والحوار العمومي التي من شأنها تعزيز ودعم الديمقراطية التشاركية، وهكذا، نصت هذه المقترحات الدستورية تارة بشكل صريح وتارة أخرى بشكل ضمني بضرورة العمل على "...توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية

1 المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع.

2 المادة 7 من القانون التنظيمي رقم 64.14 السالف الذكر.

3 المادة 8 من القانون التنظيمي رقم 64.14 السالف الذكر.

4 المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 64.14 السالف الذكر.

5 المادة 12 من القانون التنظيمي رقم 64.14 السالف الذكر.

المواطنات والمواطنين، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية... (الفقرة الثانية من الفصل السادس)<sup>1</sup>، وأن جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية تساهم في "... إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون..." (الفصل 12)<sup>2</sup>.

ومن أجل تحقيق المساواة بين المواطنين والمواطنات سواء المقيمين بالمغرب أو خارجه في الحقوق المتعلقة بتفعيل آليات الديمقراطية التشاركية، أقر الدستور في فصله 18 على أن "تعمل السلطات العمومية على ضمان أوسع مشاركة ممكنة للمغاربة المقيمين في الخارج، في المؤسسات الاستشارية، وهيئات الحكامة الجيدة، التي يحدثها الدستور أو القانون".

ولتقريب المواطنين والمواطنات من المرفق العمومي باعتباره جهاز يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، ويهدف تخليق هذا المرفق، نص الفصل 156 من الدستور على أن هذه المرافق العمومية تتلقى "... ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها..."<sup>3</sup>.

وحيث أن المواطنين والمواطنات هم أقرب للمؤسسات النيابية التي انتخبوها في دوائهم الترابية، ويهدف تيسير مساهمتهم في إعداد برامج التنمية وتبنيها، ومن تمة الانفتاح على المحيط الاجتماعي وفق مقاربة تشاركية مبنية على التواصل والتشاور، نص الفصل 136 من الدستور على أن التنظيم الجهوي والترابي للمملكة يرتكز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، كما أنه يؤمن مشاركة السكان

---

1 وينص هذا الفصل بالشكل الوارد في الدستور على أن: " القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصا ذاتيين واعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له. تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنات والمواطنين، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية. تعتبر دستورية القواعد القانونية، وتراتبيتها، ووجوب نشرها، مبادئ ملزمة. ليس للقانون أثر رجعي".

2 وينص الفصل 12 على أنه: "تؤسس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وتمارس أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون.

لا يمكن حل هذه الجمعيات والمنظمات أو توقيفها من لدن السلطات العمومية، إلا بمقتضى مقرر قضائي. تُساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون.

يجب أن يكون تنظيم الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وتسييرها مطابقا للمبادئ الديمقراطية".  
3 وينص هذا الفصل على أنه: "تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها. تقدم المرافق العمومية الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم".

المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة<sup>1</sup>. ويهدف إجراء هذا المقتضى الدستوري وفق تدابير واضحة ومسطرية، نص الفصل 13 من الدستور المغربي على أن تعمل السلطات العمومية على "... إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها"<sup>2</sup>.

وبذلك، تكون الجماعات الترابية كسلطة من السلط العمومية ملزمة بوضع هذه الهيئات كآلية تشاركية للحوار والتشاور، قصد تجاوز السياسة الإنغلاقية التي ميزت تجارب التدبير الترابي من خلال أسلوب التحكم في صناعة القرار المحلي، ومن تمة الانتقال إلى مرحلة يكرس فيها الدستور الجديد لسياسة الانفتاح والتدبير التشاركي لمختلف الفاعلين من خواص وفعاليات مجتمعية ومواطنات ومواطنين.

ويقصد بهيئات التشاور العمومي حسب التقرير التركيبي للجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، "مجموع المؤسسات واللجان والهيئات العمومية الدائمة أو المؤقتة، القطاعية أو الأفقية، التي تحدثها السلطات العمومية قصد تدبير وتنفيذ مختلف عمليات التشاور لأجل التواصل والتفاعل مع المواطنين، وطنيا أو جهويا أو محليا، واستطلاع آرائهم وتطلعاتهم وحاجياتهم بخصوص مشروع أو مخطط أو سياسة عمومية خلال مراحل إعدادها وتنفيذها وتقييمها"<sup>3</sup>.

ويهدف التشاور العمومي في هذا الإطار كما هو وارد في التقرير التركيبي للجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة السالف الذكر، إلى تحقيق ما يلي:

- 1- "مأسسة فضاءات التواصل والحوار والنقاش والتعاون بين السلطات العمومية والمواطنين؛
- 2- تعزيز الحوار والتفاهم المتبادل بين مؤسسات الدولة والمواطنين حول أهداف وإكراهات مسلسل التدبير العمومي، واستباق جميع التوترات الممكنة؛
- 3- تعميم ثقافة التعاقد بين مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني وكذا ترسيخ مبدأ التدبير المبني على النتائج؛

---

1 ينص الفصل 136 على أنه "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".  
2 وينص هذا الفصل كما هو وارد في الميثاق الدستوري، على أن: "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها".  
3 الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني: "التقرير التركيبي للجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة"، أبريل 2014، ص: 57.

4- تعزيز ثقافة التطوع المؤطرة بقانون وتنمية روح التشارك الفعلي بين الدولة وشركائها من جمعيات مدنية وجماعات ترابية وفاعلين اقتصاديين؛

5- التحفيز على تنمية وصقل وتجميع وتجويد القوة الاقتراحية لمنظمات المجتمع المدني وتوجيهها لفائدة البرامج والمشاريع القطاعية المعنية؛

6- إغناء مسلسل اتخاذ القرار العمومي من خلال توسيع وتعميم مشاركة السكان في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد؛

7- تعبئة الإمكانيات البشرية والقدرات الاجتماعية للتنمية البشرية المستدامة؛

8- تملك المواطنين والمواطنات للمواطنة والسياسات والبرامج التنموية ومشاركتهم في تنفيذها وانخراطهم في صيانتها وتطويرها؛

9- توطيد وتطوير الحكامة الجيدة وتوسيع وتعزيز الشفافية والنزاهة"<sup>1</sup>.

تبعاً لذلك، وتفعيلاً للمقتضيات الدستورية المذكورة، جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بأحكام ومقتضيات تبين وتحدد هذه الهيئات المسند إليها مهام التشاور والحوار العمومي. فبالنسبة للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات<sup>2</sup>، فقد نص على أنه تحدث ثلاثة (3) هيئات استشارية لدى مجلس الجهة، ويتعلق الأمر بكل من "هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع"، و"هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب"، و"هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي"، على أن يحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها.

أما بخصوص باقي الجماعات الترابية الأخرى، فقد نص كل من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم في مادته 111<sup>3</sup>، وكذا القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات في مادته 120<sup>4</sup>، على أن تحدث لدى هذه المجالس الترابية هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع

1 التقرير التركيبي نفسه، ص: 57-58.

2 القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6585. (الفصلين 116 و117).

3 القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6625. (الفصلين 110 و111).

4 القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6660. (الفصلين 119 و120).

المدني، يكون اختصاصها منكباً حول دراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، على أن يحدد النظام الداخلي لكل مجلس على حدة تسمية هاته الهيئة وكذا كيفية تأليفها وتسييرها.

تبقى التجربة الدستورية المغربية غنية بالمقتضيات القانونية والدستورية التي تسمح للمواطنين والمواطنات والجمعيات والمنظمات غير الحكومية من المشاركة في تدبير الشأن العمومي على المستويين المركزي وكذا المحلي، وذلك بالمقارنة مع التجربتين التونسية والجزائرية، وهما التجربتين اللتان أبانت مقتضياتهما الدستورية والقانونية، على أن هناك نوع من التدرج البطيء في إقرار منظومة تسمح بالمشاركة والتشاور في التدبير العمومي، لاسيما على المستوى المركزي.

### الفقرة الثانية: آليات الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في التجربة التونسية

أما بخصوص التجربة الدستورية والقانونية التونسية باعتبارها كرونولوجيا توجت المسار الدستوري ما بعد الربيع العربي بدستور 2014 وذلك بعد التجربة المغربية لسنة 2011، لا نجد إلا فصلاً واحداً ضمن الهندسة الدستورية الجديدة والذي يتحدث عن الديمقراطية التشاركية، ويتعلق الأمر بالفصل 139 من الدستور<sup>1</sup>، الذي ينص على أن الجماعات المحلية تعتمد بالإضافة إلى مبادئ الحوكمة المفتوحة، آليات الديمقراطية التشاركية بهدف ضمان مساهمة أوسع للمواطنين والمواطنات بالإضافة إلى المجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها<sup>2</sup>.

والملاحظ أن التجربة الدستورية التونسية بمقارنتها مع التجربة المغربية، لم تعتمد آليات دستورية وقانونية لتفعيل الديمقراطية على المستوى المركزي، كإعطاء الحق للمواطنات والمواطنين في تقديم العرائض للسلطات العمومية أو حق تقديم الملتزمات في المجال التشريعي لدى البرلمان. وهكذا، تكون التجربة التونسية قد أقرت فقط آليات في إطار الديمقراطية التشاركية على مستوى الترابي.

ولتفعيل المقتضى الدستوري المتعلق بالديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية المنصوص عليه في الفصل 139 من الدستور التونسي لسنة 2014<sup>3</sup>، تم إعداد منظومة من النصوص القانونية المتكاملة، ويتعلق الأمر بكل من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 والصادر بتاريخ 9 ماي

1 دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، السنة 157، الاثنان 10 ربيع الثاني 1435-10 فيفري 2014.

2 وينص هذا الفصل كما هو وارد في الدستور على أن "تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يضببطه القانون".

3 يقصد بالجماعات المحلية والتي توازنها الجماعات الترابية في التجربة المغربية، كل من بلديات وجهات وأقاليم. وهو المقتضى الذي تم التنصيص عليه من خلال الفقرة الثانية للفصل 131 من الدستور والتي ينص على أن: "تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية. تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون. يمكن أن تحدث بقانون أصناف خصوصية من الجماعات المحلية".

2018 يتعلّق بمجلة الجماعات المحلية<sup>1</sup>، والأمر الحكومي عدد 744 لسنة 2018 المؤرخ في 23 غشت 2018 يتعلق بالمصادقة على النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية<sup>2</sup>، ثم الأمر الحكومي عدد 401 لسنة 2019 والصادر بتاريخ 6 ماي 2019 يتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية<sup>3</sup>.

وبالرجوع إلى القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بالجماعات المحلية، فقد نصت بعض أحكامه ومقتضياته على مجموعة من الآليات لتفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي، ومن جهة أخرى، ألزمت مكونات هذه الجماعات المحلية -المتثلة في البلديات والجهات والأقاليم- على أن تتقيد بتفعيل الديمقراطية التشاركية في كل التدابير التي تتخذها، وهو المعطى الذي ورد في أول فصل من هذا القانون الأساسي، والذي ينص على أنه ولتحقيق اللامركزية والتنمية الشاملة والعدالة والمستدامة في إطار وحدة الدولة، يضبط هذا الأخير القواعد المتعلقة بتنظيم هيكل السلطة المحلية، ثم صلاحياتها وطرق تسييرها وفقا لآليات الديمقراطية التشاركية<sup>4</sup>.

وعلى هذا الأساس، خصص القانون الأساسي للجماعات المحلية في القسم الخامس المعنون بـ "في الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة" مقتضيات وأحكام مشتركة تلزم الجماعات المحلية بكل تكويناتها الترابية باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية في كل التدابير التي تتخذها، والمحددة في إشراك المتساكنين في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها (أولا)، ثم إمكانية استفتاء المتساكنين حول إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية (ثانيا)، ثم حق العموم في الاطلاع على كل المعلومات لضمان شفافية التصرف والتسيير المحلي (ثالثا)، بالإضافة إلى تنظيم اللقاءات العلنية مع المتساكنين قبل اتخاذ بعض القرارات المحددة على سبيل الحصر (رابعا).

#### أولا- في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها

فرض القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية من خلال الفصل 29 بأن يخضع إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية وجوبا إلى آليات الديمقراطية التشاركية، وذلك بأن يضمن مجلس الجماعة

1 قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلّق بمجلة الجماعات المحلية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد : 039، تاريخ الرائد : 15/05/2018، ص: 1710.

2 أمر حكومي عدد 744 لسنة 2018 مؤرخ في 23 أوت 2018 يتعلق بالمصادقة على النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 73-74، بتاريخ 14 شتنبر 2018، ص: 3893.

3 أمر حكومي عدد 401 لسنة 2019 مؤرخ في 6 ماي 2019 يتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد: 39، بتاريخ 14 ماي 2019، ص: 1517.

4 الفصل الأول (1) يهدف هذا القانون الأساسي إلى ضبط القواعد المتعلقة بتنظيم هيكل السلطة المحلية وصلاحياتها وطرق تسييرها وفقا لآليات الديمقراطية التشاركية بما يحقق اللامركزية والتنمية الشاملة والعدالة والمستدامة في إطار وحدة الدولة.

المحلية لكافة المتساكنين<sup>1</sup> وللمجتمع المدني حقهم في المشاركة الفعلية في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها، وأن يتم إعلامهم مسبقا بمشاريع برامج التنمية والتهيئة الترابية.

ولتفعيل أدوار المتساكنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها على صعيد مجلس الجماعة المحلية المعني، نص ذات الفصل 29 على أن يتم وضع نظام نموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية بأمر حكومي وباقتراح من المجلس الأعلى للجماعات المحلية، على أن يضبط المجلس المحلي المنتخب بالتشاور مع المجتمع المدني آليات الديمقراطية التشاركية وصيغها بناء على النظام النموذجي المذكور<sup>2</sup>.

هذا، والملاحظ أنه بموجب الفصل 29 من القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية، فإن كل برنامج تنموي لا يحترم الأحكام السالفة الذكر، يعتبر مرفوضا، كما أن كل قرار تتخذه الجماعة المحلية خلافا لمقتضياته، يكون قابلا للطعن عن طريق دعوى تجاوز السلطة، مما يعطي مؤشر عن أهمية الأدوار المركزية التي بات يلعبها المتساكنون والمجتمع المدني بعد موجة "الربيع العربي"، وذلك نظرا للإشكالات التي رافقت التدبير المحلي في فترات الحكم السابقة في عهد كل من الرئيسين الحبيب بورقيبة وزين العابدين بن علي، لتركيزهما السلطة على مستوى العاصمة وتهميشهم للتدبير الإداري اللامركزي.

ولتسهيل دور المتساكنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها، نص الفصل 30 من نفس القانون الأساسي على أن تتولى الجماعة المحلية بمسك سجل يتضمن لائحة لمكونات المجتمع المدني المعنية بالشأن المحلي بناء على طلبها، وسجلا آخر يتعلق بآراء وتساؤلات المتساكنين ومكونات المجتمع المدني والإجابات عنها<sup>3</sup>، مع امكانية اعتماده وفق منظومة الكترونية لتسهيل هذه العملية أثناء عرض ملخص الملاحظات ومآلاتها عند افتتاح كل جلسة لمجلس الجماعة المحلية المعني.

---

1 عرف الأمر الحكومي عدد 401 في فصله الثاني المتساكنين على أنهم: "الأشخاص المقيمين فعليا بالحدود الترابية للجماعة المحلية المعنية أو الذين يتواجد مركز عملهم أو نشاطهم الاقتصادي بها".

2 تجب الإشارة أنه إلى حدود بداية شهر يناير 2020 تسعى وزارة الشؤون المحلية والبيئة إلى تجميع أكبر قدر من المقترحات والآراء بخصوص مشروع أمر حكومي يضبط النظام النموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية، حيث عقدت هذه الأخيرة مجموعة من اللقاءات والمشاورات بالتعاون مع المركز الدولي للتنمية المحلية والحكم الرشيد، وقد شملت هذه اللقاءات مجموعة من البلديات. عن الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الشؤون المحلية والبيئة: [www.collectiviteslocales.gov.tn](http://www.collectiviteslocales.gov.tn).

3 حيث صدر في هذا الإطار، أمر حكومي عدد 401 لسنة 2019 مؤرخ في 6 ماي 2019 يتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية، بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد: 39، بتاريخ 14 ماي 2019، ص: 1517، ويضم هذا الأمر الحكومي 18 فصلا موزعة على ثلاثة أبواب، الأول معنون بـ"أحكام عامة" والباب الثاني معنون بـ"شروط وإجراءات مسك سجل آراء وتساؤلات المتساكنين ومكونات المجتمع المدني المسجلة والإجابات عنها"، في حين أن الباب الثالث والآخر جاء معنونا بـ"أحكام انتقالية وختامية".

## ثانيا- إمكانية استفتاء المتساكنين حول إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية

من أهم المستجدات التي جاءت بها التجربة التونسية بمقارنة مع التجارب العربية والمغربية، خاصة التجريبتين المغربية والجزائرية، أن وضعت إمكانية قانونية لمجلس الجماعة المحلية من خلال الفصل 30، بإجراء استفتاء المتساكنين حول إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية، حيث يمكن بناء على مبادرة من رئيس الجماعة المحلية أو من ثلث أعضاء المجلس، وبموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس أن يتم إجراء هذا الاستفتاء، كما خول القانون الأساسي من جهة أخرى، إمكانية اقتراح تنظيم هذا استفتاء بمبادرة من عُشر  $1/10$  الناخبين المحليين بالجماعة المحلية، ولقبول هذه المبادرة الشعبية، يتطلب موافقة لاحقة لأغلبية ثلثي  $2/3$  أعضاء المجلس المحلي، وذلك في أجل لا يتجاوز الشهرين (2).

وعلى هذا الأساس، وفي حالة الموافقة على تنظيم الاستفتاء، تكون الجماعة المحلية المعنية ملزمة بتحمل نفقاته، وذلك بتوفير الاعتمادات قبل الشروع في تنظيمه وتحت إشراف الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (الفصل 33)، كما أنه لتكون نتائج الاستفتاء ملزمة، يجب أن لا تقل نسبة المشاركة حسب نفس الفصل 33 عن ثلث  $1/3$  الناخبين المسجلين.

ولتسهيل أداء المتساكنين وفعاليات المجتمع المدني في تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية للمساهمة الفاعلة في صناعة القرار المحلي، نص القانون الأساسي السالف الذكر على ضرورة اتخاذ مجالس الجماعات المحلية كل التدابير الضرورية والممكنة بما يسمح بتوفير المعلومات والمعطيات المتعلقة بالشأن المحلي وذلك بكل الوسائل الممكنة.

## ثالثا- إطلاع العموم على كل المعلومات لضمان شفافية التصرف والتسيير

لضمان شفافية التصرف والتسيير داخل الجماعات المحلية، نص الفصل 34 من القانون الأساسي على أن تتخذ هذه الجماعات كل الإجراءات والوسائل التي تسمح لعموم المواطنين والمواطنات وفعاليات المجتمع المدني بالاطلاع على المعلومات، خاصة تلك المتعلقة بمشاريع القرارات الترتيبية للجماعة المحلية، والتسيير المالي والتصرف في الأملاك والعقود المبرمة من طرف الجماعة المحلية، وكذا تلك المتعلقة بالأشغال والاستثمارات المزمع إنجازها من طرف الجماعة المحلية المعنية.

ولتحقيق ذلك، تلزم مقتضيات الفصل 34 الجماعات المحلية بأن تتعاون مع المعهد الوطني للإحصاء بتركيز قاعدة بيانات إحصائية محلية دقيقة مصنفة خاصة حسب الجنس والقطاع، ووضعها على ذمة السلط العمومية والباحثين والعموم، قصد استغلالها في رسم السياسات العامة ومخططات التنمية والبحوث المختلفة، وفي المقابل، يتولى المعهد الوطني للإحصاء بتوفير لفائدة الجماعات المحلية نماذج وأساليب ضبط الإحصائيات ويساعدها قدر الإمكان على مسكها.

كما تقوم الجماعات المحلية من جهة أخرى بموجب الفصل 36، بإدراج كل القرارات والإعلانات والبلاغات والآراء المنصوص عليها في القانون الأساسي، على البوابة الرسمية المخصصة للجماعات المحلية.

#### رابعاً- تنظيم لقاءات علنية مع المتساكنين قبل اتخاذ بعض القرارات

أعطى القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية أولوية كبرى لإتاحة الفرصة للمتساكنين للمساهمة في اتخاذ بعض القرارات، وذلك أن نص الفصل 35 بإمكانية لجوء المجالس البلدية والجهوية لتنظيم لقاءات علنية مع المتساكنين، لتقديم إيضاحات من المجلس ومقترحات من المتساكنين خاصة قبل اتخاذ القرارات وبموافقة مسبقة لأغلبية أعضائها، في القضايا المرتبطة بمراجعة المعاليم المحلية، وإبرام عقود التعاون والشراكة، والمساهمة في إنشاء منشآت عمومية، وإبرام اتفاقيات تعاون مع السلط المركزية، وتكليف جماعة محلية أخرى بصلاحيات من متعلقات الجماعة أو قبول التعهد بصلاحيات تعود لجماعة محلية أخرى، والتصرف في الأملاك العمومية، والقرارات الترتيبية للمجالس المحلية، واتفاقيات الشراكة والتعاون الخارجي، وتمويل الجمعيات والتصرف في الهبات.

كما يمكن حسب الفصل 35 اللجوء إلى تنظيم هذه اللقاءات العلنية بطلب معلل لخمس مائة 5% من المسجلين بالسجل الانتخابي للبلدية أو الجهة المعنية على الأقل، وفي حالة توفر هذا النصاب القانوني، تكون الجماعة المحلية ملزمة بتنظيم هذه الجلسة في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً من تاريخ إيداع الطلب.

وفي إطار التزام الجماعات المحلية باتخاذ التدابير التي من شأنها إشراك المواطنين والمجتمع المدني في اتخاذ القرارات في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها، نص القانون الأساسي على مجموعة من البنيات الإدارية في شكل لجان قارة لدراسة المقترحات والآراء المقدمة من لدن المتساكنين والمجتمع المدني.

فعلى مستوى البلدي، نص القانون الأساسي عدد 29 من خلال الفصل 210، على أن يتولى المجلس البلدي إثر تنصيبه، إحداث عدداً ملائماً من اللجان القارة لا يقل عن أربعة (4) لجان لدراسة المسائل المعروضة على المجلس، والتي يجب أن تشمل وجوباً بعض المجالات التي من بينها الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة<sup>1</sup>.

1 فيخصوص المجالات الأخرى المنصوص عليها في الفصل 210، فيتعلق الأمر بكل من:

"... الشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف؛

- النظافة والصحة والبيئة؛

- شؤون المرأة والأسرة؛

- الأشغال والتهيئة العمرانية؛

- الشؤون الإدارية وإسداء الخدمات؛

كما أنه وفي إطار عمل اللجان القارة بالمجلس البلدي، تكون هذه الأخيرة بموجب الفصل 212، ملزمة باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية، كما يمكن للجان أيضا أن تدعو للمشاركة في أعمالها أعوان الدولة أو المؤسسات أو المنشآت العمومية من ذوي الخبرة، ولها أن تدعو المتساكنين أو مكونات المجتمع المدني أو كل الأشخاص الذين يمكن أن يفيدوا برأيهم بحكم نشاطهم أو خبرتهم.

والملاحظ أيضا، أن هذا القانون الأساسي قد جعل من أدوار المتساكنين وفعاليات المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية، تمتد إلى مجالات أكثر دقة وتفصيلا، حيث أن المجلس البلدي في إطار إعداده لبرنامج الاستثمار البلدي وبرنامج تجهيز البلدية (الفصل 238) وأمثلة التخطيط العمراني (الفصل 239)، ملزم باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية التي سيحددها مشروع الأمر الحكومي الذي يضبط النظام النموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية السالف الذكر.

أما على مستوى الجهة، فقد نص القانون الأساسي في الفصل 308 على إحداث هو الآخر لجنة قارة ضمن باقي اللجان الأخرى، تكون مكلفة بالديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة، والتي يفرض عليها القانون بموجب الفصل 310 اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية، كما يمكن لهذه اللجان على غرار اللجان التابعة للمجلس البلدي، أن تقوم بالدعوة للمشاركة في أعمالها كل من أعوان الدولة أو المؤسسات أو المنشآت العمومية من ذوي الخبرة، وكذا المتساكنين أو مكونات المجتمع المدني أو كل الأشخاص الذين يمكن أن يفيدوا برأيهم بحكم نشاطهم أو خبرتهم.

هذا، وفي إطار قيام مجلس الجهة بممارسة اختصاصاته المحددة بموجب القانون الأساسي، نص الفصل 296 على أن تتولى هذه الجماعة المحلية في إطار وضع مخططات لدفع التنمية بالجهة، بإعمال آليات الديمقراطية التشاركية مع مراعاة مقتضيات التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر.

الفقرة الثالثة: آليات الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية في التجربة

الجزائرية

على غرار التجربة الدستورية التونسية التي أقرت آليات دستورية وقانونية لإعمال الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي فقط، دون اعتمادها على المستوى المركزي كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الدستورية والقانونية المغربية، جاء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 كأخر التجارب الدستورية

- الفنون والثقافة والتربية والتعليم؛

- الطفولة والشباب والرياضة؛

- الشؤون الاجتماعية والشغل وفاقدي السند وحاملي الإعاقة؛

- المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين؛

- الإعلام والتواصل والتقييم؛

- التعاون اللامركزي ...".

المغربية المقارنة ما بعد مرحلة "الربيع العربي"، متضمنا لمقتضيات تحيل على الديمقراطية التشاركية في نطاق الجماعة المحلية دون الإشارة إلى آليات أخرى على المستوى المركزي<sup>1</sup>.

وهكذا، نصت الفقرة الثالثة والأخيرة من الفصل 15 من الدستور الجزائري<sup>2</sup>، على أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية<sup>3</sup>، كما نص أيضا في الفصل 17، على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>4</sup>.

والملاحظ أن الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية بالجزائر، جاء قبل إجراء التعديل الدستوري وذلك في إطار حزمة الإصلاحات السياسية والقانونية التي أعلن عنها الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة في خطاب وجهه للأمة بتاريخ 15 أبريل 2011، ويتعلق الأمر بالقانون رقم 11.10 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 الخاص بالبلدية<sup>5</sup>، والمتضمن لبعض المقتضيات والأحكام التي تشير إلى إمكانية المجالس الشعبية في تشريك المواطنين والمواطنات والجمعيات في تدبير الشأن العام المحلي. إذ نصت المادة الأولى من هذا القانون، على أن البلدية هي بمثابة القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، مما يجعلها تشكل إطارا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية<sup>6</sup>.

وعلى هذا الأساس، يمكن الوقوف حول هذه الآليات لممارسة الديمقراطية المحلية وذلك من خلال الإمكانيات التي نص عليها الباب الثالث من هذا القانون المتعلق بالبلدية، المعنون بـ"مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، والمتمثلة فيالدور الاستشاري للمواطنات والمواطنين في مجالات التنمية المحلية (أولا)، والحق في المبادرة المحلية في إطار تسيير الجوارى (ثانيا)، وإمكانية الحضور لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي (ثالثا)، والحق في إعلام المواطن المحلي وتمكينه من المعلومة (رابعا)، هذا بالإضافة إلى

---

1 تجب الإشارة بخصوص التجربة الإدارية للامركزية الجزائرية أن مركزية الجماعات المحلية في الهندسة الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2016، لم يخصص لها باب أو محور خاص كما هو الشأن بالنسبة للتجربتين المغربية والجزائرية، حيث وردت هذه المقتضيات بشكل مقتضب في فصلين، وهو ما يفتح الباب لطرح فرضيات حول الأولويات والأهمية الاجتماعية والسياسية لهذه الوحدات الترابية مصدر التنمية والتطور المحلي.

2 دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل وفق آخر قانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 7 مارس 2016.

3 نصت المادة 15 كما هي واردة في نص التعديل الدستوري على أنه: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية".

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".

4 في حين نصت المادة 17 على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

5 قانون رقم 11.10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011م يتعلق بالبلدية، صادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد: 37، أول شعبان عام 1432، الموافق لـ 03 يوليو سنة 2011، ص: 4.

6 نصت هذه المادة الأولى في صيغتها الاصلية على أن: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

تمكين المواطنين والمواطنات والجمعيات القانونية من الحصول على بعض الوثائق الإدارية المتعلقة بتدبير الشأن العام المحلي (خامسا).

### أولا- الدور الاستشاري للمواطنين والمواطنات في مجالات التنمية المحلية

يتمثل الدور الاستشاري للمواطنين والمواطنات والمواطنين وكذا ممثلي الجمعيات المحلية المعتمدة قانونا في إطار الديمقراطية التشاركية، وذلك من خلال طرح القضايا مباشرة عليهم أو من خلال الاستعانة بهم في إطار اشتغال المجلس الشعبي البلدي، فبخصوص الدور الأول فننظمه الفقرة الثانية من المادة 11 من القانون رقم 11.10 المتعلق بالبلدية، والذي ينص على أن البلدية تعتبر الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، ويتخذ المجلس الشعبي البلدي في هذا الصدد، كل التدابير لاستشارة المواطنين حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون<sup>1</sup>.

كما يمكن في إطار الدور الاستشاري للمواطنين والمواطنات وكذا ممثلي الجمعيات المحلية في إطار الديمقراطية التشاركية، أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، عندما تقتضي ضرورة الشؤون البلدية ذلك، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، لتقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.

### ثانيا- المبادرة المحلية في إطار تسيير الجوّاري

حتى يتمكن المجلس الشعبي البلدي من اتخاذ كل التدابير لاستشارة المواطنين والمواطنات حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن تمة تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية، نصت المادة 12 على أن هذا المجلس في إطار التسيير الجوّاري يسهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، على أن يتم فيما بعد إخضاع هذه الآلية إلى نص تنظيمي<sup>2</sup>.

1 وتنص المادة 11 في مجملها على أنه: "تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري. يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين".

2 نصت هذه المادة كما هي واردة في القانون على أنه: "قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

يتم تنظيم هذا الإطار طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

## ثالثا- الحضور لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي

خولت المادة 26 من القانون المتعلق بالبلدية المواطنين والمواطنات وكذا المعنيين بالمداورات الحق في حضور مداورات وأعمال المجالس الشعبية البلدية، وذلك من خلال تكريس علنية الجلسات، وهو المقتضى القانوني الذي يسمح للمواطنين من متابعة كل مراحل الاجتماع من عرض الموضوع على أعضاء المجلس للنقاش والتحاور والانتهاؤ بإحالتة على التصويت<sup>1</sup>.

غير أنه وبموجب نفس المادة، لا يمكن للمواطنين والمواطنات بمن فهم المعنيين بموضوع المداولة الحضور للجلسات ومداورات المجلس الشعبي البلدي في الحالات التي يكون موضوعها تأديب المنتخبين، أو في الحالة التي يتم فيها دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

والملاحظ أنه على الرغم من أن حضور المواطنين والمواطنات إلى جلسات مداورات المجالس الشعبية لا ترافقه مشاركة في أشغال المجلس<sup>2</sup>، إلا أن هناك من يعتبر أن هذا الحضور يشكل رقابة شعبية على أعمال وتصرفات المجلس، وذلك إما بحضور أنصار الأقلية داخل المجلس أو حضور المواطنين المعارضين للأغلبية المجلس، وهو ما من شأنه التأثير على عملية تسيير البلدية بهدف تحقيق الشفافية والحكمة المحلية<sup>3</sup>.

هذا، وحتى يتمكن المواطنين والمواطنات من الحصول على المعلومات لتفعيل أدوارهم الدستورية والقانونية في إطار الديمقراطية التشاركية المحلية، فإن ذلك يتم إما عن طريق قيام المجالس الشعبية البلدية بنشر المعلومات بشكل استباقي وهو ما يطلق عليه بـ"الإفصاح الاستباقي"، أو بناء على طلب يتم تقديمه من المواطنين والمواطنات لهذه المجالس وهو ما يعرف بـ"الإفصاح التفاعلي"<sup>4</sup>.

## رابعا- إعلام المواطن المحلي وتمكينه من المعلومة

يمكن للمواطنين والمواطنات الوصول إلى المعلومة دون طلبها، وذلك من خلال ما نصت عليه المادة 11 من القانون المتعلق بالبلدية، حيث أن المجلس الشعبي البلدي ملزم باتخاذ كل التدابير لإعلام

1 فريد دبوشة: "إشراك المواطن في صنع القرار على المستوى المحلي: من الديمقراطية التمثيلية الى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، المجلد 55، العدد 2، بتاريخ يونيو 2019، ص: 67.

2 وهو المقتضى الذي نظمته أحكام المرسوم التنفيذي رقم 105.13 المؤرخ في 17 مارس 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد: 15، بتاريخ 17 مارس 2013، ص: 09.

3 طحطاح علال وسعداوي صديق: "الأسس الدستورية للديمقراطية التشاركية في الجماعات القاعدية البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد: 02 (عدد خاص)، سنة 2019، ص: 68-69.

4 بوراي دليلة: "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد: 1، سنة 2018، ص: 622.

المواطنين بشؤونهم، كما أجاز للمجلس إمكانية استعمال كل الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، ومن جهة أخرى، يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

كما يتيح هذا القانون أيضا من خلال المادة 30 الحق في النفاذ إلى المعلومة على المستوى المحلي دون طلبها، بأن ألزم المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت إشرافه، بأن يقوم بتعليق المداولات في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور ونشرها بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام القانون المتعلق بالبلدية، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية.

### خامسا- تمكين المواطنين والمواطنات والجمعيات القانونية من الحصول على الوثائق

أما الأسلوب الثاني الذي يُمكنُ المواطنين والمواطنات من الوصول إلى المعلومة، فيتمثل في إمكانية التي تسمح بها المادة 14 من هذا القانون لكل شخص الاطلاع في الحين على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، كما أعطت الحق لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة كاملة منها أو جزئية على نفقته، وذلك وفقا للإجراءات والشروط التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 190.16 والذي يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية<sup>1</sup>.

تبعاً للمقتضيات القانونية والدستورية المقارنة في التجارب المدروسة، يمكن القول أنه على الرغم من أن دستورانية "الربيع العربي" جاءت في فلسفتها تركز للأدوار الدستورية للمواطنين والمواطنات وكذا فعاليات المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية، بأن أقرت مجالات ومساحات دستورية واسعة ومهمة للمشاركة الفعالة في تدبير الشأن العمومي محليا كما هو الشأن بالنسبة للتجارب الثلاث، أو حتى على المستوى المركزي في الحالة المغربية، وذلك عبر إقرارها لحقوق جديدة تمكن المواطنين والمواطنات من التقدم بملتمسات في مجال التشريع أو التقدم بالعرائض للسلطات العمومية، إلا أن النصوص القانونية التي جاءت لتنظم وتحدد الكيفيات لممارسة هذه الحقوق الدستورية، قد قلصت منها بأن وضعت شروطا تبدو مقيدة لها وأحيانا معيقة للمبادرة في طرحها، ومن تمة تحقيق الأهداف والفلسفة التي جاءت بها الدستورانية المغربية في سياقات الاحتجاج العمومي وفورة الطلب الاجتماعي.

1 مرسوم تنفيذي رقم 190.16 مؤرخ في 25 رمضان عام 1437 الموافق لـ 30 يونيو سنة 2016، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد: 41، بتاريخ 12 يوليو 2016، ص: 08.

## المحور الثاني: معيقات الديمقراطية التشاركية بين النص الدستوري والإطار القانوني

على الرغم من أن الدستورانية المغربية الجديدة ما بعد زمن "الربيع العربي" جاءت بفلسفة وأفكار تتعلق بالديمقراطية التشاركية والتي تم تضمينها صلب أحكام ومقتضيات الهندسة الدستورية الجديدة، إلا أن ذلك لم يشكل تعبيراً عن التكامل بين ما تتيحه آليات الديمقراطية التشاركية وفلسفة الديمقراطية التمثيلية، وهو ما انعكس على المنظومة القانونية المؤطرة والمنظمة للفعل التشاركي، حيث تظهر الديمقراطية التشاركية في النصوص القانونية المتعلقة بها، مطوقة وأحياناً تضع تقييدات أمام المعنيين بممارستها، وهو الأمر الذي يثير سؤال التالي هل حققت الديمقراطية التمثيلية أهدافها ومقوماتها أولاً بما يسمح بتطبيق الديمقراطية التشاركية؟

إن البيئة الطبيعية لممارسة الديمقراطية التشاركية تجد نواتها الأصلية والصلبة داخل الديمقراطية التمثيلية، مما يجعل من الأسلوبين يتكاملان بما يسمح بتحقيق المصلحة العامة سواء في إطار التدبير المركزي أو المحلي، وهكذا، نجد أن المسار الذي قطعه الديمقراطية التمثيلية المغربية منذ الاستقلال، لم تصل إلى مستوى النضج الكاف لإفراز نخب مستقلة وذات برامج حزبية تنافسية، حيث غالباً ما كان يطعن في نتائج الانتخابات بشكل مبكر قبل الإعلان عنها، كما أن مركزة صناع القرار السياسي ضمن حدود ضيقة في يد أقلية يستشكل من جهة أخرى، الجدوى من الانتخابات التي عرفها التاريخ السياسي لهذه التجارب.

إن الانتقال إلى مرحلة التدبير التساهمي أو بشكل أدق إلى مرحلة الديمقراطية التشاركية، يعني إيجاد حلول لإشكالية التدبير الديمقراطي القائم على أسلوب التمثيل، وبالتالي القفز على الأزمة الكلية للديمقراطية التمثيلية لمرحلة التدبير عبر الديمقراطية التشاركية، هو في حد ذاته تأزيم للأسلوبين، ومن تمة تفويت الفرصة للتعایش والتجريب الطبيعي لكل أسلوب على حدة.

لقد أبانت الديمقراطية التشاركية في الدستورانية المغربية من خلال النصوص القانونية بالإضافة إلى عوامل أخرى، عن وجود معيقات أمام المواطنين والمواطنات وفعاليات المجتمع المدني لممارسة الحقوق التي تدخل في خانة التدبير التشاركي كما نصت عليها الدساتير المغربية الجديدة، وأحياناً أخرى، وعلى الرغم من هذه المعوقات القانونية، يجد المجتمع المدني وكذا المواطنين والمواطنات أنفسهم أمام حقوق أكبر من تطورهم الفكري والحقوقى لإنجاح الورش الدستوري والقانوني لهذه الديمقراطية التشاركية.

## الفقرة الأولى: الإكراهات القانونية لتفعيل الآليات الدستورية للديمقراطية التشاركية في التجربة المغربية

على الرغم من أن التجربة المغربية تبقى متقدمة بمقارنة مع تجارب تونس والجزائر، إلا أنه يمكن تسجيل مجموعة من الملاحظات التي تثيرها آليات الديمقراطية التشاركية التي نصت عليها القوانين التنظيمية والتي جاءت لتحديد كفاءات وشروط ممارستها، إذ يمكن التفصيل فيها كما يلي:

### أولاً- بخصوص آليات العرائض على المستويين المركزي والترابي

فعلى المستوى المركزي، أقر الدستور المغربي حقا يتيح للمواطنين والمواطنون إمكانات تقديم العرائض لدى السلطات العمومية بموجب الفصل 15، وذلك اعترافا بالأدوار التي بات يحتلها المواطنون في مسلسل تدبير الشأن العام المركزي، ولتحديد كفاءات تقديم هذه العرائض لدى رئيس الحكومة أو أحد رئيسي مجلسي البرلمان (رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين)، جاء القانون التنظيمي رقم 44.14 ليوضح هذه الكفاءات والشروط لممارسة هذا الحق الدستوري<sup>1</sup>، بيد أن هذا النص القانوني يثير مجموعة من الملاحظات التي تعتبر تعجيزية لإيصال المطالب والمقترحات والتوصيات لهذه الجهات المعنية، والتي يمكن الوقوف عليها من خلال:

- التسجيل المسبق باللوائح الانتخابية العامة: اشترطت المادة الثانية (2) في بندها الثالث من القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكفاءات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية على أن يكون أصحاب العريضة<sup>2</sup> وكذا لائحة دعم العريضة<sup>3</sup> بالإضافة إلى تمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية، مقيدتين في اللوائح الانتخابية، وهو الشرط الذي اعتبره المجلس الدستوري في قراره رقم 1010/16 م. د واجبا وطنياً<sup>4</sup>، مما سيفوت على المواطنين غير المقيدتين باللوائح الانتخابية ممارسة

1 قانون تنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكفاءات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016، ص: 6074.  
2 ويقصد بهم حسب مدلول المادة الثانية أعلاه "المواطنات والمواطنون المقيمون بالمغرب أو خارجه الذين اتخذوا المبادرة لإعداد العريضة ووقعوا عليها...".

3 ويقصد بهم حسب مدلول المادة الثانية السالفة الذكر "المواطنات والمواطنون الذين يعبرون عن دعمهم للعريضة بواسطة توقيعاتهم المضمنة في لائحة دعم العريضة...".

4 حيث جاء في قرار المجلس الدستوري رقم 1010/16 م. د، في ملف عدد: 1479/16، ما يلي:

"... في شأن المادة الثانية (البندين الثالث والرابع):

حيث إن هذه المادة، في بنديها الثالث والرابع، تشترط أن يكون أصحاب العريضة ومدعموها مقيدتين في اللوائح الانتخابية العامة؛

وحيث إن السلطات العمومية التي توجه إليها العرائض منبثقة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن الانتخابات؛

وحيث إن ممارسة الديمقراطية المواطنة والتشاركية التي هي من مقومات النظام الدستوري للمملكة يجب أن تتم في نطاق ما كرسه الدستور في تصديده وفي فصله 37 من تلازم ممارسة الحقوق بأداء الواجبات، باعتبار أن التسجيل في اللوائح الانتخابية شرط لممارسة حق التصويت الذي هو أيضا واجب وطني، طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 30 من الدستور؛

هذا الحق، في حين أن ممارسة الديمقراطية التشاركية كفعل مدني هو في نهاية الأمر لتحقيق المصلحة العامة للمواطنين والمواطنات، وليس التحكم في القناعات السياسية بضرورة أو عدم التسجيل في اللوائح الانتخابية، ومن تمة معاقبتهم واستثنائهم من ممارسة حقهم الدستوري في ممارسة المواطنة دون التأثير في مسارات الديمقراطية التمثيلية.

- استثناء المجتمع المدني من الحق في التقدم بالعرائض: نص الفصل 15 من الدستور على أن للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، دون الإشارة إلى تخويل هذا الحق لجمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وذلك على الرغم من الأدوار الدستورية الكبرى التي بات يعترف لها بها، لاسيما وأن حداثة هذه التجربة الدستورية ستجعل المواطنات والمواطنين أمام تحدي أكبر للتنظيم والتنسيق، ومن تمة جمع التوقيعات من طرف داعمي العريضة:

- السلطات العمومية: اعتبر القانون التنظيمي رقم 44.14 المشار إليه أعلاه في مادته الثانية (2)، أن المقصود في مدلول السلطات العمومية كل من رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، وهي الجهات التي حصرها هذا القانون التنظيمي وحدها باعتبارها الجهات المستقبلية للعرائض، في حين تم استثناء سلطات ومؤسسات وهيئات أخرى غير خاضعة للسلطة التنفيذية لرئيس الحكومة أو لمجلسي البرلمان، وهي السلط التي لها علاقة مباشرة بمصالح المواطنات والمواطنين، في حين أن التجربة الفرنسية والأقرب إلى التجربة المغربية، تسمح للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي باستقبال العرائض والبت في مضمونها، إذ يحق للمواطنات والمواطنين الفرنسيين أن يتقدموا إلى المجلس في كل قضية تحمل طابعا اقتصاديا أو اجتماعيا أو بيئيا<sup>1</sup>؛

- النصاب القانوني لتقديم العريضة: اشترط القانون التنظيمي رقم 44.14 في المادة 6 في فقرتها الثانية لقبول العريضة أن تكون لائحة دعم العريضة موقعة على الأقل من قبل 5000 من مدعي العريضة، وأن تكون مرفقة بنسخ من بطانقهم الوطنية للتعريف، حيث يعتبر هذا النصاب القانوني مبالغا فيه ويعيق "أصحاب العريضة" في تدبير جمع كل هذه التوقيعات، باعتبار أن "أصحاب العريضة" فقط هم مواطنات ومواطنون وليسوا تنظيما جمعويا له من الإمكانيات والآليات والخبرة في تنسيق هذه العملية، وقد أبانت التجربة والممارسة أن أغلب العرائض الموجهة إلى رئيس الحكومة يتم إحالتها إليه غير

---

وحيث إن الشرط المذكور من شأنه تحفيز المواطنات والمواطنين على الانخراط في الحياة الوطنية من خلال المشاركة في الانتخابات، إعمالا لما ينص عليه الدستور في فصله 11 من أن على السلطات العمومية أن تتخذ الوسائل الكفيلة بالنهوض بمشاركة المواطنات والمواطنين في الانتخابات؛

وحيث إنه، تأسيسا على ما سبق، يكون ما اشترطته المادة الثانية من هذا القانون التنظيمي في بنديها الثالث والرابع مطابقا للدستور: "...  
1 بويركلياسين: "معوقات الديمقراطية التشاركية بالمغرب على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية"، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي-ألمانيا، المجلد: 3، العدد: 16، يوليو 2019، ص: 134.

مستوفية لشروط التوقيعات ولا تصل في أغلبها إلى حدود 30% من نسبة التوقيعات المطلوبة<sup>1</sup>، وهي التوقيعات والوثائق التي يجب أن يتم تجميعها ورقيا، مما يشكل صعوبة أمام "أصحاب العريضة"، في حين كان من الممكن تبسيط هذه المساطر باعتماد أسلوب آخر إلى جانب الأسلوب الورقي باعتماد موقع رسمي إلكتروني لجمع التوقيعات كما تفعل بعض التجارب المقارنة التي هدفها التوصل بمطالب وقضايا المجتمع للتفاعل معها بكل سلاسة وسهولة.

أما بخصوص ممارسة حق التقدم بالعرائض على المستوى الترابي سواء للجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات، تفعيلا للفصل 139 من الدستور لاسيما في فقرته الثانية، فتثير هي الأخرى ملاحظات قد تعيق وتحد من ممارسة هذا الحق الدستوري، فبالإضافة إلى شرط التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة التي يشترطها القانونين التنظيميين للعمالات والأقاليم وكذا للجماعات - باستثناء القانون التنظيمي للجهات -، هذا بالإضافة إلى عدد موقعي العريضة، هي نفسها الملاحظات التي تم تسجيلها بخصوص العرائض الموجهة للسلطات العمومية، في حين أن هناك ملاحظات أخرى تتعلق على التوالي بـ:

- الانتماء للدائرة الترابية للمجلس أو ممارسة نشاط اقتصادي أو مهني أو تجاري: فإذا كان شرط الانتماء للدائرة الترابية للمجلس مقبولا لاستيفاء شروط تقديم العريضة، إلا أن شرط ممارسة لنشاط اقتصادي أو مهني أو تجاري يطرح سؤال حول طبيعة المعايير التي فرضها المشرع لتمييز هذه الأنشطة الواجب القيام بها لممارسة هذا الحق الدستوري<sup>2</sup>؛

- موضوع العريضة مرتبط بنشاط الجمعية: على الرغم من الأدوار الدستورية الجديدة والكبرى التي باتت مخولة لجمعيات المجتمع المدني، فإن أهم ملاحظة يمكن تسجيلها بخصوص شرط تفعيل حقها

---

1 فمن مجموع خمسة عرائض موجهة لرئيس الحكومة، واحدة فقط مستوفية للنصاب القانوني، في حين الباقي لم يتجاوز عتبة 2000 توقيع، ويتعلق الأمر بـ:

- عريضة من أجل إقامة منشأة مائية على واد "شق الأرض" بدائرة أوطاط الحاج، إقليم بولمان، موجهة لرئيس الحكومة، تحت عدد: 263298، بتاريخ: 2019/11/06، عدد التوقيعات: 1628، الوضعية: مرفوضة.

- عريضة من أجل مراجعة كيفية تنزيل مشروع تهيئة ضفتي واد مرتيل بولاية جهة طنجة تطوان، موجهة لرئيس الحكومة، تحت عدد: 924611، بتاريخ: 2019/11/06، عدد التوقيعات: 5129، الوضعية: مرفوضة.

- عريضة متعلقة بتفعيل الطابع الرسمي والسيادي للغة العربية، موجهة لرئيس الحكومة، تحت عدد: 355560، بتاريخ: 2019/11/06، عدد التوقيعات: توقيع 1، الوضعية: مرفوضة.

- عريضة متعلقة بطلب تكييف الساعة الإضافية GMT+1 في قطاع التعليم وفي جميع الإدارات والمصالح العمومية، موجهة لرئيس الحكومة، تحت عدد: 662482، بتاريخ: 2019/11/06، عدد التوقيعات: 1323، الوضعية: مرفوضة.

- عريضة ساكنة مدينة طرفاية متعلقة بطلب إلزام شركة أراماس بإزالة السفينة (الخردة) التي جنحت بسواحل طرفاية منذ 30 أبريل 2008، موجهة لرئيس الحكومة، تحت عدد: 358151، بتاريخ: 2019/11/06، عدد التوقيعات: 301، الوضعية: مرفوضة.

الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني: "حصيلة أنشطة الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني لنصف الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021"، ص: 44-45.

2 عبد الغني مريدة: "الآليات التشاركية والعرائض أمام الجماعات الترابية في المغرب"، المجلة المغربية للسياسات العمومية- الرباط، العدد: 16، صيف 2015، ص: 146-147.

الدستوري في التقدم بالعرائض لدى المجالس الترابية، وذلك بأن يكون نشاطها مرتبط بموضوع العريضة، هو شرط فيه نوع من الغموض وقد يجعل المبادرات التي تتقدم بها هذه الجمعيات مرفوضة، كون أن أغلب الجمعيات لا تشتغل وفق أهداف واضحة ومتخصصة، كالجمعيات التي تشتغل في مواضيع اجتماعية غير محددة أو في مجالات التنمية بشموليتها، وهي أغلب المواضيع السائدة عند أغلب الجمعيات المدنية بالمغرب:

- طلب إدراج نقطة ضمن جدول الأعمال: نص الفصل 139 من الدستور لاسيما في فقرته الثانية على أنه "يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"، وهو نفس المقتضى الذي كرسه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والذي لا يسمح باقتراح قرارات ومن تمة عرضها للتصويت، أو إمكانية حضور أصحاب العريضة للدورة قصد مناقشتها ضمن جدول أعمال المجلس الترابي المعني، مما يجعل من مبادرة تقديم العريضة بمثابة طلب شكلي غير مؤثر في صناعة القرار المحلي، وهو ما يفسر عدم إقبال المواطنين والمواطنين وكذا الجمعيات على تفعيل هذا الحق الدستوري للمعرفة المسبقة بمآلاته وحجم تأثيره على المجالس المنتخبة.

### ثانيا- بخصوص الملتزمات في المجال التشريعي

نص الفصل 14 من الدستور المغربي لسنة 2011، على أن للمواطنين والمواطنات، الحق في تقديم ملتزمات في مجال التشريع، دون تخويل هذا الحق لفعاليات المجتمع المدني لما تلعبه من أدوار اجتماعية كبرى لمعالجة مشاكلهم ومن تمة تلبية حاجياتهم، كما أن الحديث عن المبادرة الجماعية في تقديم الملتمس تعد نوعا من الحرمان بعدم إعطاء هذا الحق بشكل فردي للمواطن أو المواطنة دون التقيد بضرورة وجود جماعة من المواطنين، وذلك على غرار التجارب الدستورية التي طورت من نسق الآليات الديمقراطية التشاركية، على سبيل المثال التجريبتين الألمانية والبرتغالية<sup>1</sup>.

---

1 إذ تنص المادة 17 من الدستور الألماني لسنة 1949 والمعدل إلى غاية 2012، والمعنونة بـ"حق الملتمس"، على أنه: كل فرد سواء كان بمفرده أو بالاشتراك مع مجموعة من الأفراد، له الحق بأن يلتمس رجاء بمطلب ما، أو أن يتقدم بشكوى خطية لدى الجهات ذات الصلاحية ولدى الهيئات الممثلة للشعب".

أما في التجربة البرتغالية فنجد المادة 52 من الدستور الصادر عام 1976 والمعدل إلى غاية 2005، المعنونة بـ"الحق في الالتماس والحق في المبادرة الشعبية"، والتي تنص في بندها الأول على أنه: "1. لكل مواطن الحق، بمفرده أو مع آخرين، في تقديم التماسات أو احتجاجات أو مطالبات أو شكاوى، للدفاع عن حقوقه، أو عن الدستور، أو القوانين، أو الصالح العام للهيئات التي تمارس سلطة سيادية، أو مؤسسات الإدارة الذاتية والسلطات الأخرى بمنطقتي الحكم الذاتي، وكذلك الحق في أن يُخطر بنتائج النظر فيما تقدّم به في خلال فترة معقولة من الوقت...".

تم الاطلاع على الدستورين باللغة العربية من الموقع الإلكتروني: [www.constituteproject.org](http://www.constituteproject.org)، تاريخ زيارة الموقع: 1 دجنبر 2019، على الساعة: 18:03 بإضافة ساعة على توقيت جرينيتش.

ولتفعيل أحكام الدستور فيما يتعلق بآلية الملتمس في مجال التشريع، جاء القانون رقم 64.14 ليحدد الشروط والكيفيات التي من شأنها تفعيل هذا الحق الدستوري، وهي الشروط التي من بينها ما يشكل عائقا أمام أصحاب الملتمس ومدعمية، والتي يمكن الوقوف عليها من خلال:

- النصاب القانوني لقبول الملتمس: اشترطت المادة 7 من القانون التنظيمي السالف الذكر، أن تكون لائحة دعم الملتمس موقعة على الأقل من قبل 25000 من مدعي الملتمس، وأن تكون مرفقة بنسخ من بطاقاتهم الوطنية للتعريف، وأن تكون لجنة تقديم الملتمس مكونة على الأقل حسب المادة الثانية من تسعة (9) أعضاء، شرط انتساب بعضهم على الأقل إلى ثلث<sup>1</sup>/3 عدد جهات المملكة على الأقل، وهي الشروط التي تبدو تعجيزية ويصعب استيفائها أمام حرمان فعاليات المجتمع المدني والتي تبقى الأقرب للتنسيق والتدبير لمثل هذه الأنشطة التي تتطلب موارد بشرية ومالية مهمة، وما يؤكد ذلك، وهو غياب أي مبادرة اجتماعية للمواطنين والمواطنين لتفعيل الحق في تقديم ملتمس في مجال التشريع بعد مرور أكثر من أربع (4) سنوات من صدور القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع<sup>1</sup>؛

- قرارات رفض الملتمس غير قابلة للطعن: أعطت المادة 10 من القانون التنظيمي المتعلق بالملتمسات في مجال التشريع مكتب المجلس المعني (مكتب مجلس النواب أو مكتب مجلس المستشارين) المودع إليه الملتمس صلاحيات واسعة في قبول أو رفضه، مع عدم تمكين أصحابه من حق المبادرة في الطعن في قراره إذا ما كان بالرفض، وهو المقتضى الذي من شأنه أن يجعل أحد مكثبي مجلسي البرلمان خارج أي رقابة في حالة التعسف في رفض الملتمسات؛

- ملتمس في مجال التشريع أم ملتمس تشريعي؟: إذا كان الدستور قد أقر حق المواطنين والمواطنين للتقدم بملتمسات في مجال التشريع، فإن القانون التنظيمي المنظم لهذا الحق، قد حصر تقديم الملتمسات فقط ضمن المجالات التي يختص فيها القانون بالتشريع (المادة 3)، دون أن يشمل المجال التنظيمي للحكومة، ما دام أن الأمر يتعلق فقط باقتراحات وتوصيات وليس المبادرة التشريعية بمعناها الدستوري.

ملاحظة أخرى بخصوص هذا السؤال، يتعلق بمأل الملتمس، حيث أن قبول الملتمس في آخر المطاف من لدن المجلس المعني، لا يعتبر مؤثرا ما دام أنه -الملتمس- يبقى خاضعا لإرادة العضو أو أكثر من أعضاء اللجان البرلمانية المختصة لتبنيه واعتماده كأساس لتقديمه في صيغة مقترح قانون (المادة 12)، مع العلم أنه وأمام العقلنة البرلمانية في المجال التشريعي وضعف المنتج التشريعي في صيغة مقترحات قوانين، سيجعل من هذا الحق الدستوري دون أي جدوى.

1 والذي صدر بالجريدة الرسمية بتاريخ 23 من شوال 1437 الموافق لـ 28 يوليو 2016، عدد 6492، بتاريخ 18 غشت 2016، ص: 6077.

## ثالثا- بخصوص الآليات التشاركية للحوار والتشاور العمومي وهيئاته

تطبيقا للفصل 139 من الدستور والذي ينص على أن "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها"، وتطبيقا لهذا المقتضى، جاءت أحكام القانونين التنظيميين رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم في مادته 111<sup>1</sup>، ورقم 113.14 المتعلق بالجماعات في مادته 120<sup>2</sup>، تنصان فقط على إحداث هيئة تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع"، وهو المقتضى الذي وضعه المشرع من شأنه تقييد المجالس المنتخبة في إحداث هيئات أخرى غير هذه الهيئة لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، لاسيما وأن القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم ينيط بها مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية.

وهكذا، فعلى الرغم من الملاحظات المسجلة، والتي يمكن أن تشكل عائقا قانونيا أمام المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني لممارسة الحقوق الدستورية في إطار الديمقراطية التشاركية، إلى أنها مقارنة مع التجريبتين التونسية والجزائرية، تبقى التجربة المغربية رائدة في المجال القانوني والدستوري، وهو ما سيسمح مستقبلا وفي إطار التدرج وتراكم الثقافة القانونية والدستورية لمواكبة هذا الإطار القانوني مع المتطلبات الاجتماعية.

### الفقرة الثانية: آليات الديمقراطية التشاركية في التجربة التونسية بين التنصيص والتقييد

بخصوص المعوقات التي يمكن أن تضعها المنظومة القانونية والتي من شأنها أن تحد من ممارسة الديمقراطية التشاركية في التجربة التونسية، فإنه من المبكر الحديث عن هذه المعوقات في ظل عدم اكتمال المنظومة القانونية المؤطرة لأدوار المتساكنين وفعاليات المجتمع المدني، لاسيما وأن مشروع الأمر الحكومي المتعلق بالنظام النموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية، والذي يعتبر الأساس لتفعيل الديمقراطية التشاركية عبر وضعه لآليات نموذجية لتقريب المواطنين والمواطنات من مجالسهم المنتخبة على المستوى المحلي، لم يصدر بعد بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية<sup>3</sup>، حيث يخضع هذا المشروع كما سلف الذكر لمقاربة تشاركية بين مجموع الفاعلين المعنيين به لتقريب الرؤى والمقترحات في شأن مضمونه.

1 بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6625.

2 بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015). الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6660.

3 تجدر الإشارة، أنه كان من الممكن اللجوء إلى هذا المشروع من خلال اعتماد قراءة أولية في مضمونه، لكن تبين أنه ليس هناك مشروع واحد ورسمي معتمد من طرف الجهة التي قامت بإعداده، حيث تم التوصل بسبعة (7) نسخ من المشروع تختلف كل واحدة عن الأخرى، كما أنها نسخ كلها غير رسمية متوفرة على روابط الكترونية متعددة على الأنترنت.

فمن خلال المقتضيات الدستورية وكذا القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية والأوامر الترتيبية الصادرة في شأنه، يمكن الوقوف حول بعض الإكراهات والمعوقات القانونية التي قد تعيق أو تحد من أدوار المتساكنين وكذا فعاليات المجتمع المدني من أعمال المقتضيات الدستورية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية.

حيث يمكن القول في هذا الصدد، أن المشرع التأسيسي لم يوسع من مجالات وآليات الديمقراطية التشاركية لتشمل المستوى المركزي للسلطات العمومية، وذلك على غرار التجربة المغربية التي كرس دستورها حق المواطنين والمواطنات في التقدم بالعرائض للسلطات العمومية وكذا الملتزمات في مجال التشريع لدى أحد مكثي مجلسي البرلمان، حيث اكتفت التجربة الدستورية التونسية فقط باستحضار البعد الترابي على مستوى الجماعات المحلية في تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية لفائدة المتساكنين والمجتمع المدني.

فعلى الرغم من التقدم الذي حققه الإطار القانوني والمتمثل في القانون الأساسي عدد 29 لتفعيل مقتضيات الفصل 139 من الدستور التونسي لسنة 2014<sup>1</sup>، وهو التقدم الذي يمكن اعتباره قفزة نوعية في مسار التنظيم الإداري المحلي والترابي عموما، مقارنة مع تجارب التدبير المحلي الأخرى في عهد الرئيسين السابقين، إلا أنه يمكن تسجيل بعض الملاحظات بخصوص المقتضيات الواردة في هذا القانون الأساسي، لاسيما في الفصول الواردة في القسم الخامس المعنون بـ "في الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة":

#### أولا: في إمكانية إجراء الاستفتاء حول إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية

تعتبر هذه الآلية المخولة لكل من رئيس الجماعة المحلية أو أعضاء مجلسها أو من طرف المتساكنين لإعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية، آلية جد مهمة في تفعيل الديمقراطية التشاركية، لاسيما وأن نطاقها يعتبر محليا، على العكس من الاستفتاءات التي يكون طابعها وطنيا، إلا أن تفعيل هذه الآلية وإن كان لا يثير إشكالية من حيث المبادرة، إلا أنها رهينة بالموافقة اللاحقة لأغلبية ثلثي  $\frac{2}{3}$  أعضاء المجلس المحلي (الفقرتين الأولى والثانية من الفصل 31)، وهذا وحتى وإن تم الموافقة على إجراء هذا الاستفتاء، فإنه يبقى خاضعا لمجموعة من المتطلبات والتقييدات، والتي على رأسها:

- لا يمكن إجراء أكثر من استفتاء واحد خلال المدّة النيابية البلدية أو الجهوية (الفقرة الثالثة من

الفصل 31):

---

1 قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلّق بمجلة الجماعات المحلية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد: 039، تاريخ الرائد: 15/05/2018، ص: 1710.

- لا يمكن إجراء استفتاء خلال السنة الأولى التي تلي انتخاب المجلس المحلي وخلال السنة الأخيرة من المدة النيابية البلدية أو الجهوية (الفقرة الخامسة من الفصل 31):

- إجراء استفتاء رهين بتوفر الاعتمادات المالية قبل الشروع في تنظيمه (الفقرة الأولى من الفصل 33):

- لتكون نتائج الاستفتاء ملزمة يجب أن لا تقل نسبة المشاركة عن ثلث  $\frac{1}{3}$  الناخبين المسجلين (الفقرة الثانية من الفصل 33):

الملاحظة الأخرى بخصوص هذه الآلية، هي الصلاحية التي يتيحها القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية للوالي بموجب الفصل 32، بإمكانية اعتراضه على تنظيم الاستفتاء أمام المحكمة الإدارية الابتدائية خلال أجل لا يتجاوز شهرا من تاريخ إعلانه، وهو ما يجعل من السلطة التقديرية للوالي في حفظ النظام العام، عائقا أمام ممارسة المتساكنين لهذا الحق القانوني في ممارسة الديمقراطية التشاركية لإعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية.

#### ثانيا: في أعمال آليات الديمقراطية التشاركية داخل اللجان القارة بالجهة

من بين الملاحظات التي تثيرها هذه اللجان القارة، هو أنها ملزمة باعتماد، آليات الديمقراطية التشاركية مع إمكانية دعوة المتساكنين أو مكونات المجتمع المدني للمشاركة في أشغالها (الفقرة الثالثة من الفصل 310)، في المقابل، فبموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 310 من القانون الأساسي المشار إليه أعلاه، فإنه يجزئها من السلطة التقريرية، وبالتالي لا يمكنها ممارسة أي صلاحية من صلاحيات المجلس الجهوي ولو بتفويض منه، في حين يقتصر دورها بموجب الفقرة الثانية فقط في إعداد التقارير حول المواضيع التي تتعهد بها أو التي يعهد بها إليها من قبل المجلس الجهوي أو رئيس الجهة (الفقرة الثانية من الفصل 310)، وهو يجعل من آراء ومواقف وملاحظات المتساكنين أو المدعويين لأشغالها غير ملزمة ومؤثرة على هذا المستوى داخل اللجان.

#### ثالثا: في غياب آليات للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعة المحلية للإقليم

يمارس مجلس الإقليم مجموعة من الاختصاصات التي تجعله يتداول في كل المسائل ذات الصبغة الإقليمية والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والقيام بكل ما من شأنه الدفع بالتكامل بين الجهات المكونة له والاندماج التنموي والتضامن بين المتساكنين والمناطق، كما أنه يضع أمثلة التهيئة الترابية المستدامة للإقليم بالتشاور والتعاون مع البلديات والجهات وبالتنسيق مع السلط المركزية، ويقترح مشاريع تنموية ذات بعد إقليمي، خاصة منها المتعلقة بشبكات النقل والاتصال والتزود بالماء والكهرباء والتطهير وعرضها على السلط المركزية والسلط المحلية للتمويل وإقرار الإنجاز.

كما أن هذا المجلس المحلي يتولى بموجب الفصل 358 من القانون الأساسي وضع السياسات التنموية الإقليمية وإعداد ما تقتضيه من تصوّرات ومخططات ومشاريع ذات بعد إقليمي بالتنسيق مع الجماعات المحلية والإدارات اللامحورية المعنية وعرض تصوّر لتمويلها على السّلط المركزية والسّلط المحلية والسهر على متابعة إنجازها، كما يقوم بإعداد تصوّرات للرفع من المردودية الاقتصادية وجاذبية الإقليم للاستثمار ومنح الامتيازات التفاضلية لفضائه الترابي، التداول في ميزانية الإقليم وكل المسائل المتعلقة بالتصرف في الأملاك، ومتابعة الوضع البيئي.

والملاحظ في هذا الإطار، أنه على الرغم من الاختصاصات الواسعة والمهمة التي أسندها القانون الأساسي للجماعة المحلية للإقليم، إلا أنه -القانون الأساسي- لم يدرج آليات الديمقراطية التشاركية ضمن الباب الثالث "في الإقليم" من الكتاب الثاني المعنون بـ "في الأحكام الخصوصية"، وذلك على غرار الجماعة المحلية للبلدية في "الباب الأول" والجماعة المحلية للجهة في "الباب الثاني"، وهو ما يطرح سؤال إمكانية تطبيق مقتضيات العامة التي جاء بها القسم الخامس المعنون بـ "في الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة" باعتبارها مقتضيات وأحكام مشتركة تلزم الجماعات المحلية بكل تكويناتها الترابية بضرورة اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية في كل التدابير التي تتخذها، سواء داخل المجالس أو على مستوى اللجان القارة.

### الفقرة الثالثة: ضعف الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري

لم تكن المعينات القانونية والتي تعد بمثابة تقييد للحقوق الدستورية المعترف بها للمواطنين والمواطنين وكذا فعاليات المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية، واقعا قانونيا خاصا تتسم به كل من التجريبتين المغربية والتونسية، فهذه الإشكالية القانونية تطرح بشكل أعمق في التجربة الجزائرية بشهادة النتائج البحثية المقدمة من خلال مجموعة من الدراسات والأبحاث الجامعية الأكاديمية الجزائرية.

وإن كانت الإشكالية في التجربة الجزائرية غير مرتبطة أساسا بالمعوقات القانونية المفروضة على الحقوق الدستورية لإعمال الديمقراطية التشاركية -وإن كانت مطروحة فعلا-، فإن الإشكالية المركزية والكبرى في هذا الصدد، تتمثل في ضعف النسق الدستوري والقانوني المؤطر لهذه المقاربة الاجتماعية المواطنة، حيث يبدو المشرع التأسيسي والتشريعي محتشما في طرح الآليات والسبل الكفيل بتشريك المواطنين والمواطنين في تدبير القضايا الاجتماعية والاقتصادية والثقافية على المستويين المركزي والمحلي.

وما يفسر ذلك، هو ضعف المرجعية القانونية التي تحيل على آليات الديمقراطية في القانون رقم 11.10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية<sup>1</sup>، إذ يمكن في هذا الإطار، الوقوف حول مجموعة من التقييدات والمعوقات القانونية التي تحد من المشاركة الفعالة في تدبير الشأن العام المحلي، وذلك فيما يلي:

### أولاً: في محدودية الأثر للأدوار الاستشارية في مجالات التنمية المحلية

إذا كانت الاستشارة العمومية تعتبر إجراء يسمح للمواطنين والمواطنات وكذا فعاليات المجتمع المدني من إقامة نوع من الحوار المستمر مع مجالسه المحلية المنتخبة، بما يمكنه من الاشتراك في اتخاذ بعض القرارات ويكسبها نوعاً من الشرعية<sup>2</sup>، فإن القانون المتعلق بالبلدية قد كرس في المادة 11 لهذا الحق، وذلك بأن ألزم المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل التدابير لاستشارة المواطن حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

والملاحظ أن اتخاذ هذه التدابير الاستشارية في المجالات السالفة الذكر، مرتبطة كما نصت الفقرة الثانية من المادة المشار إليها أعلاه حسب الشروط المحددة في القانون المتعلق بالبلدية، وبالرجوع إلى أحكام ومقتضيات هذا القانون، نجده خال من أي مقتضى ينص على الشروط والكيفيات لتفعيل هذه الأدوار الاستشارية المخولة لفائدة المواطن المحلي وكذا الجمعيات المدنية.

### ثانياً: تفعيل المبادرات المحلية في إطار تسيير الجوّاري وارتباطه بضرورة صدور التنظيم

نصت المادة 12 من القانون البلدي الجزائري، على أنه لتحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

كرست هذه المادة حق المواطنين في تحفيزهم على المبادرة في التدبير المحلي ومن تمّة حثهم على المشاركة الفعالة عن طريق عقد المجلس وبصفة دورية لاجتماعات مع مختلف الأطراف الاجتماعية، وهو ما يساهم في تحسين العلاقة بين المجالس المحلية ومحيطها الاجتماعي، غير أن ممارسة الآليات الواردة في هذا المقتضى قد تم ربطها بصدور التنظيم، حيث أنه منذ تاريخ صدور هذا القانون في الجريدة الرسمية

1 قانون رقم 11.10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011م يتعلق بالبلدية، صادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد: 37، أول شعبان عام 1432، الموافق لـ 03 يوليو سنة 2011، ص: 4.

2 مريم حمدي: "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، السنة الجامعية: 2015-2016، ص: 41.

أنظر(ي) في هذا الصدد أيضاً: عبد القادر غيتاوي وجلول بخدا: "الديمقراطية التشاركية بين النظرية والتطبيق في الجزائر"، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد: 3، العدد: 1، السنة: شتنبر 2017.

الجزائرية بتاريخ 03 يوليو 2011، أي بعد مرور أكثر من تسع (9) سنوات، لم يخرج هذا التنظيم (مرسوم تنفيذي) لحيز الوجود، وهو ما يعطل ويعرقل هذا الحق كمجال للمبادرة لتحقيق الديمقراطية التشاركية، ومن تمة مساهمته في صناعة القرار على المستوى الترابي للجماعات الإقليمية.

### ثالثا: في إمكانية الحضور لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي

خولت المادة 26 من القانون البلدي حق المواطنين والمواطنات وكذا المواطنين المعنيين بموضوع المداولات الحضور لجلسات المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال تكريس القانون لعنيتها، إذ نظم في هذا الإطار النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية في مادته 13 شروط وكيفيات الحضور لهذه الجلسات<sup>1</sup>، والملاحظ إذا كان حضور غير المعنيين بها من المواطنين والمواطنات بحظر إعطائهم الحق في المناقشة والمشاركة، فإن حضور المعنيين بجدول أعمال مداولات المجلس الشعبي البلدي يثير ملاحظة، حيث كان من المفترض السماح لهم في حدود القضايا الخاصة المعروضة على المجلس بإمكانية المشاركة وإبداء الرأي، وذلك تفعيلا للديمقراطية التشاركية في نطاقها الضيق لتسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم عن قرب.

### رابعا: حق المواطن المحلي في الإعلام والمعلومة والاطلاع على المداولات والوثائق

إذا كانت البلدية حسب القانون رقم 11.10 المشار إليه سابقا تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، ومن أجل تمكين المواطنين والمواطنات من تفعيل حق المشاركة المحلية، خولت أحكام ومقتضيات هذا القانون الحق للمواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومة وإعلامهم بكل الوسائل المتاحة كما خول لهم من جهة أخرى، الحق في الاطلاع على المداولات وقرارات المجلس البلدي الذي ينتمون إليه.

هكذا، نصت المادة 11 من هذا القانون أن المجلس الشعبي البلدي يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، ويمكن في هذا الصدد، استعمال كل الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن للمجلس بموجب نفس المادة تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

وعلى الرغم من أن هذه المبادرة المتمثلة في تقديم المجلس لعرض عن نشاطه السنوي تبقى مستحسنة وإيجابية مقارنة مع قانون البلدية السابق رقم 08.90<sup>2</sup>، إلا أنها تبقى اختيارية وغير ملزمة للمجلس الشعبي البلدي، كما أن القانون لم يحدد طريقة عرض هذا التقرير، وبالتالي فإن عدم تحديد

1 مرسوم تنفيذي رقم 105.13 المؤرخ في 17 مارس 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد: 15، بتاريخ 17 مارس 2013، ص: 09.

2 قانون رقم 08.90 مؤرخ في 7 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، 16 رمضان عام 1410، ص: 488.

الكيفيات والشروط والتوقيت وصيغته كانت مكتوبة أو شفوية لعرضه، ومن جهة أخرى، إن كان هذا العرض سيعقبه نقاش وحوار من عدمه<sup>1</sup>، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أنقص من هذه المبادرة في وجه المعنيين بها لتفعيل آليات الديمقراطية التشاركية.

الملاحظة الأخرى، مرتبطة بما نصت عليه المادة 14 والتي تتيح إمكانية كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، كما يمكن من جهة أخرى، لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة كاملة منها أو جزئية على نفقته، حيث تسمح هذه المادة فقط النفاذ للمعلومات والوثائق المتعلقة بمداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية قصد الاطلاع عليها، بيد أن الحصول على نسخ جزئية أو كاملة، يتطلب أن يكون الشخص صاحب مصلحة في ذلك، وهو ما يعطي سلطة تقديرية أوسع للمجلس الشعبي البلدي في رفض إعطاء الحق في الحصول على هذه النسخ، وذلك على العكس من الأمر رقم 67-24 يتضمن ميثاق وقانون البلدية<sup>2</sup>، والذي أكد في مادته 89 على أنه يمكن لكل مواطن ينتمي إلى دائرته البلدية<sup>3</sup>، وبغض النظر إن كانت له مصلحة في ذلك، الحق في الحصول على نسخة منها ومن القرارات البلدية على نفقته<sup>4</sup>، وهو ما يشكل تراجعاً قانونياً في حق الساكنة البلدية في الحصول على المعلومات التي تخص تدبير مجالسهم الشعبية البلدية.

وإن كان المشرع الجزائري قد أقر دستورياً حق المشاركة والحصول على المعلومة والمبادرة في صناعة القرار المحلي لمعالجة الاختلالات التي شابت التدبير الإداري المحلي، إلا أن النص القانوني المنظم لها في إطار المجالس الشعبية البلدية يبقى غير كاف، وذلك بسبب محدودية مقتضياته وضعف الآليات التي من شأنها أن تكفل للمواطنين والمواطنين الحق في المشاركة<sup>5</sup>، هذا، حتى وإن وجدت؛ فتبقى إجراءات شكلية

---

1 محمد أمحمداتو: "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية: تكريس لمبدأ سيادة الشعب"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة مولاي الطاهر، العدد: 06، السنة: 2016، ص: 171-172. أنظر(ي) في هذا الصدد أيضاً:

- بوراي دليلا: "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري"، م س ذ، ص: 622.

- جاني مراد: "الديمقراطية التشاركية في الجزائر: بين المبدأ في النص والتطبيق"، المجلة الجزائرية للسياسة العامة، المجلد: 7، العدد: 1، السنة: أكتوبر 2019.

- مريم لعشاب: "التكرس الدستوري لمبدأ تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد: 6، العدد: 1، سنة دجنبر 2019، ص: 9-12.

2 أمر رقم 67-24 ماضي في 18 يناير 1967، يتضمن ميثاق وقانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد: 6 مؤرخة في 18 يناير 1967، الصفحة: 90.

3 تنص هذه المادة على أنه: "يحق لكل ساكن في دائرة البلديات الاطلاع في عين المكان على مداوات المجلس الشعبي البلدي والحصول على نسخة منها ومن القرارات البلدية على نفقته".

4 تجب الإشارة إلى أن كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، ينظمه المرسوم التنفيذي رقم 190.16 مؤرخ في 25 رمضان عام 1437 الموافق لـ 30 يونيو سنة 2016، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد: 41، بتاريخ 12 يوليو 2016، ص: 08.

5 عبد القادر غيتاوي وجلول بخدا: "الديمقراطية التشاركية بين النظرية والتطبيق في الجزائر"، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد: 3، العدد: 1، السنة: شتنبر 2017، ص: 77.

واستشارية لا تتخذ الطابع الإلزامي، كما أن المشرع في صناعته للنص التشريعي المتعلق بالبلدية، أفرغ المقاربة التشاركية من محتواها وفعاليتها، بأن خول المجالس إمكانية التهرب من تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية، وهو ما تعبر عنه العبارات الواردة في هذا القانون من قبيل "يمكن"، "يبارد في حدود"، "حسبما تقتضيه البلدية"، "يتخذ"، وغيرها من العبارات التخيرية دون أن تحوز الصبغة الإلزامية<sup>1</sup>.

على سبيل الختم:

إن وضع مقارنة للإطار القانوني المنظم للديمقراطية التشاركية في كل من التجارب المغربية بكل من المغرب وتونس والجزائر، ستكون النتيجة أن الإطار الدستوري الناظم لفعل التشارك وتشبيك المواطن وكذا فعاليات المجتمع المدني في علاقتها بالإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، جاء متقدما في مقتضياته لاسيما في التجربة المغربية التي كرس فيها المشرع التأسيسي منذ البداية انفتاحه على المحيط الاجتماعي، وهو ما انعكس على الوثيقة الدستورية بأن تم إغنائها بآليات متقدمة غير موجودة في التجريبتين التونسية والجزائرية<sup>2</sup>.

في المقابل، شكل الإطار القانوني ما بعد عمليات وضع الدساتير وكذا الإصلاحات الدستورية المغربية تراجعا عن هذه المقتضيات الدستورية، وذلك كنتيجة لتأثر الآلة التأسيسية الأصلية وكذا المشتقة بسياقات "الربيع العربي" وما عرفته من صعود قوة جديدة للحركات الاجتماعية باعتبارها فاعلة ومؤثرة في مسارات التحول والتغيير، مما جعل الدساتير الجديدة تتأثر بفلسفة دستورانية تضع المواطن/الشعب، صلب التفكير التعاقدية الدستوري.

فإذا كانت القاعدة القانونية -نسبيا- في آخر تجلياتها هي انعكاس للأوضاع الاجتماعية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية السائدة داخل الجماعة الاجتماعية، فإن القوانين المنظمة لآليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها في الدساتير المغربية لم تعكس هذا المعطى، لاسيما وأمام الخطابات التنموية التي باتت على رأس أجندة هذه الدول، وبالتالي لبلوغ أهدافها، سيكون من الضروري إعادة النظر في المكانة والدور القانوني الذي سيلعبه المواطنين والمواطنون وكذا فعاليات المجتمع المدني في إطار التدبير المشترك للشأن العام على المستويين المركزي والتراحي.

1 بوراي دليلا: "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري"، م س ذ، ص: 630.

2 فريدة دبوشة: "الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في ظل الدستور المغربي لسنة 2011 والتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016"، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، عدد: 33، الجزء الثالث (3)، شتنبر 2019، ص: 45.

# أثر العوامل السيكوسوسيولوجية على المشاركة في الحياة السياسية "دراسة لحالة الشباب الجامعي"

د. محمد ضريف

باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسية الرباط

## مقدمة:

يعتبر علم النفس عموماً وعلم النفس الاجتماعي ومنه علم النفس السياسي على الخصوص، مدخلاً مهماً لفهم الظواهر السياسية ومحاولة تحليلها وتفسيرها بالانطلاق من المرجعية العلمية الدقيقة، وبالاستناد إلى مبادئها ومقوماتها المنهجية. ومن الظواهر السياسية التي أصبحت اليوم تشكل قلقاً حقيقياً وتحدياً واقعياً لدى صانعي القرار العام؛ بل ولدى جميع أطراف المجتمع، هناك مشكل المشاركة في الحياة السياسية والاهتمام بقضاياها المختلفة. فتطور أي بلد وضمن التحاقه بركب الدول المتقدمة رهين بتنميته السياسية ومستوى ممارساته الديمقراطية، وهذه الأخيرة مرتبطة أشد الارتباط بمستوى المشاركة السياسية لأفراد المجتمع. وإذا كانت العديد من الدراسات والآراء تتفق على تأكيد الدور الإيجابي للفرد في الحياة السياسية؛ فنجد أن مجموعة من الإحصائيات والتقارير، وكذلك بعض الدراسات تطرح مشكل المشاركة السياسية والعوامل التي تقف وراءها، خصوصاً لدى فئة الشباب ومنه الشباب الجامعي.

ففهم هذه الظاهرة وتفسيرها يقتضي فهم وتفسير العوامل الكامنة وراءها، والتي قد تكون إما عوامل اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية أو سياسية..... ويبقى البحث من زاوية العوامل السيكوسوسيولوجية جد مهم لفهم هذه الظاهرة وتفسير أبعادها النفسية، والوقوف على مستوى التأثير ضمنها. ومن هنا تأتي هذه الدراسة لتحاول الوقوف على أثر العوامل النفس-اجتماعية في مشاركة الشباب في الحياة السياسية، بالتركيز على الشباب في جامعتنا المغربية، وقد أخذنا طلبة كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات كدراسة حالة.

فمشاركة الشباب في الحياة السياسية تعتبر مدخلاً حقيقياً للبناء الديمقراطي الواعد في أي بلد، ففئة الشباب تحمل الحاضر وتتأهب للمستقبل، ويعد الشباب الجامعي الفئة الأكثر تنظيماً ووعياً وتجاوباً واستعداداً للتفاعل مع القضايا الاجتماعية. فنسبة الشباب في المغرب تتجاوز 65% من نسبة

السكان، وهي نسبة مهمة للغاية، إلا أنه أشارت العديد من الدراسات<sup>1</sup> والتقارير إلى ضعف المشاركة السياسية لهذه الفئة، فقد نهت المندوبية السامية للتخطيط إلى هذه المشكلة، حيث اعتبرت في إحصائياتها بأن 70% من الشباب لا يثقون في جدوى العمل السياسي في المغرب، و5% فقط هم من يؤمنون بالعمل الحزبي، و1% فقط يزاولون الفعل السياسي من داخل الهيئات السياسية، بينما يشكل الشباب 40% من الكتلة الناخبة<sup>2</sup>.

ولقد حاولت العديد من تلك الدراسات الوقوف على الأسباب الكامنة وراء ضعف المشاركة السياسية عموماً، وضعفها لدى الشباب على الخصوص. فحسب طبيعة المقترَب العلمي المتبع في التحليل يتم تحديد أسباب العزوف، فنصبح أمام أسباب سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية... لكن هناك من الدراسات المتخصصة<sup>3</sup> من حاولت فهم الظاهرة السياسية وتحليل سلوكياتها وتفاعلاتها من منظور نفسي<sup>4</sup>. وبناء على ذلك تأتي مساهمتنا هذه للبحث في الأبعاد النفسية، كعوامل تقف وراء تحديد المشاركة السياسية؛ إذ تحتاج اليوم إلى الفهم والتحليل. ومن هنا نطرح إشكالية مدى تأثير العوامل السيكوسوسيولوجية على مشاركة الشباب الجامعي في الحياة السياسية؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

= هل توجد علاقة قوية تربط بين المشاركة السياسية للشباب الجامعي وعامل الثقة؟

= هل يؤثر عامل الاغتراب على المشاركة السياسية لدى الشباب الجامعي؟

<sup>1</sup> - لقد حاولت عدة دراسات وفي حقول معرفية مختلفة مقارنة إشكالية ضعف المشاركة السياسية. فتبقى جميعها يغلب عليها طابع البحث العلمي من زاوية حقل علم السياسة، أو حقل علم الاجتماع السياسي.

<sup>2</sup> - يونس بلفلاح: "عزوف الشباب المغربي عن المشاركة السياسية"، موقع العربي الجديد، <https://www.alaraby.co.uk/>.

<sup>3</sup> - من أهم تلك الدراسات: دراسة "دايفد باتريك هوتون" في كتابه علم النفس السياسي، لقد صدرت طبعة مترجمة إلى اللغة العربية سنة 2015، عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، وترجمة ياسمين حداد. حيث تناول باتريك هاتون في أحد فصول كتابه السلوك الانتخابي بناء على النظريتين الموقفية والفردية في تحديده.

<sup>4</sup> - هناك تخصص علمي يجمع بين علم النفس والسياسة، يسمى بعلم النفس السياسي وهو علم لا يكتفي بالنظر للسياسة، باعتبارها فن حكم الدول، بل يرى أنه لتحليل أي سلوك أو تصرف أو موقف سياسي، لا بد من الرجوع إلى الخلفية النفسية، لأن السياسة تعتبر بمثابة مؤثر في شخصية وسلوك الفرد سواء كان فاعلاً سياسياً أو قائداً أو جماعة سياسية. ويعتبر (هارود لاسويل) الأب المؤسس لعلم النفس السياسي كتخصص معرفي أو حقل علمي جامعي بالولايات المتحدة الأمريكية، وذلك من خلال تأكيده على أهمية العمليات النفسية سواء الفردية أو الجماعية في تحديد السلوك السياسي. منطلقاً من دراسة تأثير وسائل الاتصال على الرأي العام، انطلاقاً من قاعدة (من يقول؟، ماذا يقول؟، بأية وسيلة؟، لمن؟، ولأي غرض؟). أما في أوروبا فقد حظي هذا الحقل المعرفي باهتمام من مدرسة فرانكفورت النقدية، التي يتزعمها (ماكس هوركهايمر)، (هربرت ماركوز)، (يورغن هابرماس)، (تيودور أدورنو). وما ميز هذه المدرسة هو أنها اعتمدت منهج نقدي لدراسة الظواهر الاجتماعية، ونهلت من حقوق معرفية أخرى في مقدمتها علم النفس وعلم الاجتماع، خاصة وأن (ماكس هوركهايمر) كان ملماً بقضايا علم النفس وكان يشتغل كأستاذ لعلم النفس الاجتماعي بجامعة فرانكفورت مما مكّنه من وضع اللبنة العلمية للنظرية النقدية.

- ما درجة تأثير متغير القلق على المشاركة السياسية عند الطالب الجامعي؟

- هل هناك علاقة قوية بين المشاركة السياسية للشباب الجامعي ومتغير الإدراك؟

ولمقاربة الإشكالية المطروحة وما تفرع عنها من تساؤلات، انطلقنا من فرضية أساسية مفادها أن العوامل النفس اجتماعية لها تأثير قوي على المشاركة السياسية للشباب الجامعي، وبالتالي فهي تساهم في ابتعادهم عن الحياة السياسية، وتفرع عن تلك الفرضية الرئيسية الفروض الفرعية التالية:

- هناك تأثير كبير لبعدها انعدام الثقة على المشاركة السياسية للشباب الجامعي.

- يوجد ارتباط قوي بين عامل الاغتراب والمشاركة السياسية للشباب الجامعي.

- يؤثر عامل القلق بشكل كبير على المشاركة السياسية للشباب الجامعي.

- توجد علاقة قوية تربط عامل الإدراك بالمشاركة السياسية للشباب الجامعي.

هكذا ومحاولة منا لضبط الترابطات الممكنة بين عناصر الموضوع وعلاقات التأثير بينها، وسعينا منا للوصول إلى نتائج الدراسة والتأكد من صحة فرضياتها وبلورة أهم الخلاصات والاستنتاجات، فضبطنا متغيرات والمفاهيم الإجرائية للدراسة كما يلي:

- العوامل السيكوسوسيولوجية كمتغير مستقل: باعتبارها هي التي تؤثر على المتغير الأخر، فضبط هذا المتغير سيجعلنا نصل إلى التفسيرات الممكنة لعلاقات التأثير.

- المشاركة السياسية للشباب كمتغير تابع: على اعتبار المشاركة السياسية هي التي تتبع العوامل النفسي-اجتماعية فهي تتأثر بها، وبالتالي يستدعي منا الأمر قياس ذلك التأثير وتحليله وتفسيره واستشرافه.

فالعوامل السيكوسوسيولوجية: تدل على مجموع الأبعاد المترابطة والمتشابكة، والتي تؤثر على المشاركة السياسية، ومن العوامل المقصودة بالدراسة هناك:

● الثقة: نقصد بها تلك العلاقة التفاعلية الخالية من القلق والارتياب ما بين أفراد المجتمع، حيث تنشأ من الحاجة الملحة للتفاعل، وما تتطلبه هذه العلاقة من الاعتماد على الآخر لتحقيق أهداف معينة.

● الاغتراب: شعور الفرد بانفصاله عن الواقع وقضاياه، واعتقاده أن كل ما حوله شيء جديد وغريب، وأنه لا يستطيع الانخراط في ذلك المجتمع، وأنه عاجز عن المشاركة في اتخاذ القرار، ولا يتم أخذ رأيه في الشأن السياسي؛ مما يجعله يحس بالهامشية وفقدان الدور.

● القلق: نمط من السلوك يقوم به الشخص تجاه الآخرين في المواقف الاجتماعية والشؤون السياسية، وتقاس بالدرجة التي يحصل عليها الطلبة عند إجابتهم على فقرات مقياس القلق المعدة في استبيان هذا البحث.

● الإدراك: هو عملية تكوين انطباعات حول المشاركة السياسية ومكوناتها ومؤسستها، وكذا تقويمها والحكم على عناصرها والسلوكيات المرتبطة بها، لدى عينة من طلبة الماستر بكلية الحقوق بسطات، وذلك من خلال الأداة المصممة لهذا الغرض.

أما المشاركة السياسية: فتحدد على أنها منظومة الأفعال والسلوكيات التي تصدر عن الأفراد انطلاقاً من قناعاتهم ومداركهم تجاه الشأن العام وطرق إدارته، فينخرطون في الممارسة السياسية ويهتمون بقضاياها، ويؤثرون في مستوياتها وقراراتها وتفاعلاتها. ويقابل المشاركة السياسية العزوف والامتناع عنها. ومن عناصر المشاركة السياسية هناك:

● الانتخابات: هي العملية التي يختار بها الأفراد شخص أو أشخاص آخرين، من بين عدد من المترشحين، ليمثلونهم في إدارة شؤونهم، سواء كانت وطنية أو جهوية أو محلية. وهو حق عام للمواطنين ما داموا مستوفين لشروط ذلك.

● الأحزاب السياسية: هي تنظيمات ومؤسسات مهيكلت تسعى للوصول إلى السلطة من أجل تطبيق برامجها، هذه الأخيرة هي تختلف باختلاف الأحزاب وتعكس تعدديتها<sup>1</sup>.

● القضايا السياسية: هي مختلف الشؤون التي تكون موضع تنافس بين الفاعلين السياسيين، بين من يحكم (الذي يملك السلطة) وبين الأفراد أو من يمثلونهم مؤسساتياً.

أما بخصوص حدود الدراسة في تتجلى على النحو الآتي:

- الحدود البشرية: تمثلت العينة المدروسة في 58 فرداً (ذكوراً وإناثاً) من طلبة الماستر بكلية الحقوق بسطات - تخصص علوم قانونية-، توزعوا بين طلبة موظفين وأجراء وطلبة غير عاملين.

<sup>1</sup> - أحمد حضرائي: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، مطبعة سجماسة، الطبعة الرابعة، 2019، ص 330.

- الحدود المكانية: تمثلت الحدود المكانية في كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة الحسن الأول بسطات.

- الحدود الزمانية: تحددت فترة تطبيق الدراسة الميدانية في الموسم الدراسي 2020/2019، خلال شهري أبريل وماي من سنة 2020.

وتأتي أهمية هذه الدراسة من أهمية المشاركة السياسية في البناء الديمقراطي للدولة، والدفع بها إلى أعلى درجات التطور والإزهار والتحديث، في إطار شعور الأفراد بالثقة والرضا والانتماء لوطنهم، مما يدفعهم إلى الانخراط الجاد في تنميته السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية... وخاصة الشباب الجامعي الواعي المثقف الذي عليه كاهل الإصلاح والتنمية، لما له من مؤهلات وقدرات في الفعل والممارسة، سواء من داخل مؤسسات الدولة أو من هياكل المجتمع الأخرى. فالجميع اليوم يأمل إلى معرفة الأسباب الحقيقية وراء عزوف الشباب عن المشاركة السياسية. ونظرا لأهمية العوامل النفس اجتماعية في تحديد السلوك الإنساني ومنه السياسي، تأتي أهمية هذه الدراسة في الكشف عن تلك العوامل، ومدى درجة تأثيرها، وتقديم بعض الاقتراحات بهدف وضع الآليات الضرورية لضمان مستقبل كما يطمح له الجميع.

ومنه نسعى من خلال دراستنا إلى بلوغ مجموعة من الأهداف يمكن تحديدها في الآتي:

- التعرف على درجة تأثير بعض العوامل النفس اجتماعية (الثقة-القلق-الاعتراب-الإدراك) على مشاركة الشباب في الحياة السياسية؛

- الوقوف على واقع اهتمام الشباب الجامعي بالقضايا السياسية وشؤونهم المحلية؛

- معرفة مستوى الشعور بالعزلة والعزوف عن الأمور السياسية لدى طلبة ماستر العلوم القانونية؛

- تقديم مقترحات للفاعل السياسي حول ضمان الانخراط القوي في المشاركة السياسية.

ولمعالجة هذا الموضوع ودراسة إشكاليته وبلوغ أهدافه تم الاعتماد على المنهج الوصفي، على اعتبار كونه يتسم بالواقعية لأنه يدرس الظاهرة كما هي في الواقع<sup>1</sup>، وما له من قدرة على الوصف والتحليل والتفسير لجوانب التأثير والتأثر للعلاقات الممكنة بين متغيرات الدراسة. وبخصوص الدراسة الميدانية فتم الارتكاز على أداة الاستبيان، باعتبارها الأداة المناسبة للحصول على بيانات العينة المستهدفة وتحقيق مبتغى الدراسة الميدانية.

<sup>1</sup> - محمد بن يعيش: مرجع سابق، ص 140.

هكذا تم تقسيم الموضوع إلى مبحثين: الأول عالجننا فيه الإطار النظري والمفاهيمي للدراسة من خلال الوقوف على الإطار النظري للعوامل النفس اجتماعية من جهة، ومعطى المشاركة السياسية من جهة أخرى. والمبحث الثاني تم تخصيصه للدراسة الميدانية للموضوع، حيث تطرقنا بداية إلى الإجراءات التطبيقية المتبعة في الدراسة، بعد ذلك تمت عملية تقديم نتائج الدراسة الميدانية وتحليلها ومناقشتها وتفسيرها، لنختم دراستنا بمجموعة من الخلاصات والمقترحات والتوصيات.

### المبحث الأول: الإطار النظري والمفاهيمي للعوامل السيكوسوسيولوجية والمشاركة السياسية

سنتناول في هذا المبحث التأصيل النظري والمفاهيمي لكل من العوامل السيكوسوسيولوجية من جهة، والمشاركة السياسية من جهة أخرى.

### المطلب الأول: الإطار النظري والمفاهيمي للعوامل السيكوسوسيولوجية

تعد العوامل السيكوسوسيولوجية مجموع العوامل المترابطة والمتشابكة، والتي لها صلة وتؤثر على المشاركة السياسية، ومن العوامل المقصودة بالدراسة هناك: الثقة-الاغتراب-القلق-الإدراك.

### الفقرة الأولى: عامل الثقة

تعتبر الثقة بصفة عامة تلك العلاقة التفاعلية ما بين طرفين أو أكثر، حيث تنشأ من الحاجة الملحة للتفاعل مع أفراد المجتمع، وما تتطلبه هذه العلاقة من الاعتماد على الآخر لتحقيق هدف معين، ولكي تنشأ هذه الثقة لابد أن تكون العلاقة بين الطرفين خالية من القلق والارتياب<sup>1</sup>.

فتعريف الثقة يختلف باختلاف مجالات الحقول المعرفية التي تتناولها، وسنركز على مجالين لهما ارتباط وثيق ببحثنا، وهما مجال علم السياسة ومجال علم النفس الاجتماعي.

أ- مجال علم السياسة<sup>2</sup>: في هذا المجال يتم تناول الثقة من منظور العلاقة بين المواطن والمؤسسات داخل الدولة، وهنا يظهر مفهوم الثقة السياسية، حيث ينظر دارسو العلوم السياسية إلى الثقة على أنها سمة مجتمعية وليست فردية، حيث يشارك الأفراد ويستفيدون من ثقافة الثقة أو المؤسسات الاجتماعية والسياسية التي تعزز سلوك الثقة<sup>3</sup>. كما تشير الثقة السياسية إلى رد فعل

<sup>1</sup> -<https://ar.wikipedia.org>.

<sup>2</sup> - يقصد بعلم السياسة ذلك العلم الذي يدرس الظواهر السياسية بهدف تحليلها وتفسيرها والتنبؤ بها، والظاهرة السياسية تنشأ على ضوء التفاعل بين السلطة والآخرين، كما تعبر عن الواقع السياسي المتعلق بالسلطة وأبعادها وخصائصها وعلاقتها بالمجتمع والمؤسسات السياسية

<sup>3</sup> - عفرون مريم، الثقة السياسية في الجزائر: دراسة علاقة التفاعل بين المواطن والنظام السياسي، رسالة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص 23.

المواطنين اتجاه أداء المؤسسات السياسية، فيعتقدون أن تلك المؤسسات ستعمل بأسلوب يتسق ويتماشى مع توقعاتهم وانتظاراتهم.

وفي هذا الاتجاه نجد الأمم المتحدة في إعلان فيينا، بشأن بناء الثقة في الحكومة عام 2007، عرفت الثقة السياسية بأنها تعبير عن وجود توافق في الآراء فيما بين أفراد المجتمع حول القيم والأولويات والاختلافات المشتركة، وعلى القبول الضمني للمجتمع الذي يعيشون فيه، كما تشير أيضاً إلى توقعات المواطنين لنمط الحكومة التي ينبغي أن تكون عليه، وكيف ينبغي للحكومة أن تعمل وتتفاعل مع المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية.

**ب - مجال علم النفس الاجتماعي:** يتم تناول مفهوم الثقة في هذا المجال بالتركيز على الأشخاص في إطار منظومة التفاعل الاجتماعي، حيث يمكن الحديث عن الثقة السياسية التي تنطوي على قيام المواطن بعملية تقييم السلوكيات، والصفات المرتبطة بالمؤسسات السياسية وبمختلف الفاعلين السياسيين وقاداتهم. فالفرد يبحث في الثقة السياسية، المبنية على أساس نفسي، عن الإخلاص والصدق في الشخصية، والتي تظهر من خلال الخطب والمناسبات العامة لسلوك القادة السياسيين<sup>1</sup>. فالثقة الشخصية تتولد من خلال التفاعلات وجها لوجه مع الأفراد.

### الفقرة الثانية: عامل الاغتراب

إن كلمة اغتراب لغوياً مشتقة من كلمة الغربة، وهي تعكس حالة شعورية نفسية تعزل الفرد عن محيطه نتيجة لعدم قدرة الفرد على استيعاب الأوضاع السياسية والاجتماعية والنفسية، أو مجاراتها والتعايش معها في حالة تفاعل دائمة، لدرجة أنه يكون غير قادر على قبولها أو حتى مسايرتها بشكل حيادي، فيكون انعكاس تلك الأحداث على تفكيره ورؤيته وسلوكه نازعا أو مائلا إلى الشعور بالغربة حتى مع الوسط الذي نشأ وترعرع فيه<sup>2</sup>.

فالمختصين في علم النفس يعتبرون الاغتراب على أنه الحالة النفس-اجتماعية المسيطرة بشكل تام على الفرد، بحيث تحوِّله إلى شخص غريبٍ وبعيدٍ عن بعض النواحي الاجتماعية في واقعه<sup>3</sup>.

والاغتراب النفسي السياسي يدل على شعور الفرد بانفصاله عن الواقع السياسي وقضاياه، واعتقاده أن كل ما حوله شيء جديد وغريب، وأنه لا يستطيع الانخراط في ذلك المجتمع، وأنه عاجز عن

<sup>1</sup> - داود وفاء علي: حول معنى ومؤشرات الثقة السياسية، مجلة الديمقراطية، مج 11، عدد 44، 2011، ص 79.

<sup>2</sup> - عبد الرزاق عبد الحسين: "الاغتراب السياسي وتغييب دولة المواطنة"، <https://m.annabaa.org/arabic/authorsarticles/11712>.

<sup>3</sup> - عبد الرزاق عبد الحسين: مرجع سابق.

المشاركة في اتخاذ القرار، ولا يتم أخذ رأيه في الشأن السياسي، مما يجعله يحس بالهامشية وفقدان الدور<sup>1</sup>.

وهناك أربع طرق مختلفة يمكن التعبير من خلالها عن الاغتراب السياسي<sup>2</sup>:

- العجز السياسي: شعور الفرد بأنه لا يستطيع التأثير على أفعال الحكومة؛

- انعدام المعنى السياسي: تصور الفرد بأن القرارات السياسية غير واضحة وغير متوقعة؛

- انعدام المعايير السياسية: تصور الفرد بأن المعايير أو القواعد التي تهدف إلى تنظيم العلاقات السياسية معقدة، وأن الخروج عن السلوك المحدد أمر شائع؛

- العزلة: رفض الفرد للمعايير والأهداف السياسية التي يحملها ويتشارك فيها على نطاق واسع أعضاء آخرين من المجتمع.

#### الفقرة الثالثة: عامل الإدراك

يعتبر الإدراك عن قدرة الإنسان على تنظيم المثيرات التي تزودنا بها الحواس، أو العملية التي يتم من خلالها تنسيق عمل الحواس وجعلها ذات معنى. والإدراك الاجتماعي الذي يهمننا ينشأ في موقف اجتماعي، حيث يتفاعل شخصين أو أكثر مع بعضهم البعض، ويدرك كل منهم سلوك الآخر وأنشطته واستجاباته فيما يتعلق بالموقف الاجتماعي؛ حيث يدرك الشخصان و يحكما على الوضع الذي يحدد الكيفية التي سوف يتصرفان ويتفاعلان، من خلالها، في ذلك الموقف بالذات<sup>3</sup>. وتتلخص أهمية الإدراك في كونه:

■ جزء أساسي من تفاعلات الأفراد في أي موقف اجتماعي، فالفرد دائما ولا إراديا يكون تصورات عن خصائص الآخرين الشخصية، وعن اتجاهاتهم ونواياهم، وأسباب ودواعي سلوكياتهم. وهذه التصورات التي يكونها الفرد لها أهمية في تكييفه مع البيئة الاجتماعية.

■ أن إدراكنا لخصائص الآخرين وأسباب سلوكياتهم تحدد بدرجة كبيرة سلوكنا ومشاعرنا عنهم.

<sup>1</sup> - علاء زهير الرواشدة: الاغتراب السياسي لدى الشباب الجامعي، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، المجلد 4، العدد 3، 2011، ص 267.

<sup>2</sup> - <https://ar.wikipedia.org/> نقلا عن Finifter, Ada W. (1970). "Dimensions of Political Alienation". The American Political Science Review.

<sup>3</sup> - [https://ar.wikipedia.org](https://ar.wikipedia.org/).

وبناء على العديد من النظريات<sup>1</sup> التي حاولت دراسة وتفسير العمليات الإدراكية، نبرز أهم خصائصه والعوامل المؤثرة فيه كما يلي:

#### 1- خصائص الإدراك الاجتماعي: من أهم خصائص الإدراك الاجتماعي ما يلي<sup>2</sup>:

- عملية وجدانية: تتضمن مشاعر التواصل والمحبة والميل والتقبل، أو مشاعر الكره والبغضاء، ويلاحظ أن الفرد يميل إلى إدراك الأفراد الآخرين، الذين يتعاطف معهم وجدانيا بصورة إيجابية وعلى نحو يختلف عن إدراكه للأفراد الذين يكون شعوره الوجداني معهم بصورة سلبية؛
- عملية خبرية: حيث تكون الأحاسيس والمشاعر التي تلون الإدراك، إيجابية كانت أو سلبية، في ضوء خبرات الفرد الاجتماعية السابقة السارة والمؤلمة؛
- عملية تبادلية: حيث يكون الإدراك الاجتماعي غالبا في اتجاهين متبادلين بين الفرد والآخرين، وبين الجماعة والجماعات الأخرى. ومن المعروف أن مشاعر الحب والثقة والتقدير والاحترام والتعاون تكون في أفضل صورها عندما تكون متبادلة؛
- عملية مقارنة: حيث يقارن الفرد بين إطاره المرجعي وبين الأطر المرجعية للآخرين، مما يدعم إدراكه لمن يشابهه ويكن على شاكلته، ويقلل إدراكه لمن يختلف عنه في السمات العامة للشخصية ويختلف عنه في المعايير الاجتماعية والخلفية الثقافية والمستويات الاجتماعية والاقتصادية.

#### 2- العوامل المؤثرة في الإدراك الاجتماعي:

تحدد هذه العوامل حسب بعدين<sup>3</sup>:

##### أ- بعد مرتبط بالمتغيرات المتعلقة بالثقافة السائدة: وهو يضم ما يلي:

- الألفة: تعد المنبهات التي تكون على صلة بخبرات الفرد أكثر إدراكا من تلك المنبهات التي تكون بعيدة عن خبراته، يعني هذا أن تلك المنبهات التي يكون الفرد على اطلاع بها، وله خبرة كبيرة تجاهها، يدركها أكثر من تلك المنبهات التي يجهلها تبقى بعيدة عن خبراته. وبهذا يكون متغير الألفة أساسي في عملية الإدراك الاجتماعي.

<sup>1</sup> - أبرز هذه النظريات هناك: نظرية الحدس-نظرية الجشطت للإدراك الاجتماعي-نظرية التعاطف -منحى التعلم-المنحى المعرفي-نظرية الاستدلال-نظرية البني الشخصية -نظرية الغزو

<sup>2</sup> - حامد عبد السلام: علم النفس الاجتماعي، عالم الكتب، الطبعة 6، مصر، 2000، ص 266.

<sup>3</sup> - محمود شمال حسن: سيكولوجية الفرد في المجتمع، ط1، دار الأفق العربية، القاهرة، مصر، 2001، ص من 110 إلى 123.

■ **المكانة الاجتماعية:** يبدو أن المكانة الاجتماعية التي يحتلها الفرد داخل التنظيم الاجتماعي، تؤثر في إدراكه للعالم الذي حوله. فالمكانة العالية التي يتمتع بها فرد ما تؤدي إلى إدراك ذلك العالم بطريقة تختلف تماما عن إدراك فرد آخر يتمتع بمكانة اجتماعية عادية.

■ **الجماعة:** تعد الجماعة التي ينتمي إليها الفرد، دائمة أو عرضية، هي من المتغيرات التي تؤثر في سلوكه، فالعمليات النفسية التي تحدث داخل الجماعة، ستؤثر على طبيعة إدراكه للعلاقات السائدة والأحداث المحيطة به. فالفرد أثناء تواجده في جماعة معينة، فإنهما يتبادلان التأثير والتأثر على مستوى الخصائص والصفات، ويتأثر كذلك بمجمل العمليات النفسية التي تحدث داخل هذه الجماعة. ومن جراء ذلك تؤثر في طبيعة إدراكه لكل ما يحيط به من علاقات مع غيره. ومن هنا نستنتج أن للجماعة دور كبير في تحديد الإدراك الاجتماعي لدى الفرد.

■ **نظام التواصل:** فالإدراك يتأثر بطبيعة النظام التواصل، سواء كان لفظي أو غير لفظي. كما يساهم التواصل في تعديل إدراكنا للآخر، وخاصة إذا كان هذا الإدراك سلبيا حيث نجد مثلا شخصان لا يعرفان بعضهما ويشعران بالنفور من بعضهما بناء على مجرد معطيات سلبية يحملها كل فرد منها عن الآخرين (إدراك سلبيا). وعندما يتقابلان لفترة قصيرة فإنهما يكونان انطبعا عن بعضهما، ومع مزيد من التفاعل والتواصل تصبح هذه الانطباعات الأولية أكثر ثراء وخصوصية وتحدد كيف يتوجه كل منهما نحو الآخر، والعلاقة القائمة ودرجة حب كل منهما للآخر وارتباطه به، وبالتالي، كلما أخذ التواصل بينهما في مسار إيجابي ساعد كل منهما على تعديل المعطيات السلبية التي كان يحملها الآخر.

ب- بعد مرتبط بالمتغيرات المتعلقة بالشخصية: وهي تتحدد حسب المستويات الآتية:

● **مستوى الحاجات:** إن الأفراد الذين لديهم دافعية أكثر من غيرهم نحو سلوك معين، فهم يدركون تلك السلوكيات أكثر من غيرهم الذين هم أقلهم دافعية، مثلا الأفراد الذين لديهم دافع للإنجاز، فهم يدركون الكلمات الدالة على الإنجاز بصورة أسرع من أولئك الذين لديهم دافع إنجاز منخفض. فالدوافع السائدة لدى الأفراد تسهم في تشكيل عالمهم الإدراكي.

● **خصائص الشخصية:** تعد خصائص شخصية الفرد من المتغيرات التي تساهم بإدراك الفرد للآخرين، فمثلا من خصائص الشخصية المؤثرة في الإدراك الاجتماعي، سمة السيطرة والخضوع، فلقد اتضح أن الفرد الذي يتصف بالسيطرة، يختلف في إدراكه عن ذلك الذي يتصف بالخضوع.

● **الخبرة السابقة:** يلاحظ أن إدراكنا يتأثر بتوقعاتنا وخبراتنا وافتراضاتنا التي نكونها عن الأفراد والأحداث والعالم الذي يحيط بنا. فقد نكون افتراضات مسبقة عن فئة اجتماعية معينة دون أن نكون لنا معها خبرة سابقة. إذ تتكون مثل هذه الافتراضات استنادا إلى تمثيلات بعض الأقارب أو الأصدقاء.

● افتراضاتنا عن الطبيعة البشرية: إن إدراكنا للآخرين، يتأثر بافتراضاتنا عن الطبيعة البشرية، فإن كانت افتراضاتنا عن الإنسان تنطوي على الخير وكونه صالحا ومحبا للتعاون وساعيا إلى تقديم المساعدة لمن يحتاجها، أصبحت مدركاتنا عن الإنسان تتسم بالإيجابية والتفاؤلية، مما يترتب على ذلك، شيوع اتجاهات تؤكد الثقة بالإنسان والسعي إلى تقديم فعل الخير. أما إذا كانت افتراضاتنا عن الإنسان تنطوي على الشر وكونه ظالما، لا يحب التعاون ويسعى دوما إلى التخريب، وهو أناني لا يساعد غيره، فقد تكون مدركاتنا عنه تتسم بالسلبية، مما يعني شيوع اتجاهات تؤكد عدم الثقة به، ومن هنا نستنتج أن الافتراضات التي نكوها عن الطبيعة البشرية، تؤثر في إدراكنا للآخرين وما ينشأ عن إدراكنا هذا، سيقرر طبيعة سلوكنا نحوهم.

إذن الإدراك الاجتماعي هو عملية عقلية معرفية، تعتمد على التفاعل الاجتماعي القائم بين الأشخاص وهو عملية تكوين انطباعات عن الآخرين في مواقف اجتماعية مختلفة.

#### الفقرة الرابعة: عامل القلق

يعد القلق<sup>1</sup> من الانفعالات الإنسانية الأساسية وجزء طبيعي في كل آليات السلوك الإنساني وهو يمثل أحد أهم الاضطرابات المؤثرة على الفرد ومستقبله، إضافة إلى تأثيره السلبي على مجالات الحياة المختلفة، ك مجال المشاركة السياسية.

وموضوع القلق كان ولا يزال من أهم الموضوعات التي تفرض نفسها دائما على اجتهادات

الباحثين في العلوم النفسية، لما له من أهمية وعمق وارتباط بأغلب المشكلات النفسية، ولذلك لا يمكن الحديث عن قلق المشاركة السياسية إلا في ضوء فهم القلق بشكل عام. والذي يشير إلى أنه شعور عام، غامض، غير سار، بالتوقع والخوف والتوتر، مصحوب عادة ببعض الإحساسات، يأتي على شكل نوبات متكررة، والقلق قد يرتفع وينخفض حسب المعطيات الموجودة في المحيط. والقلق ناتج من عدم معرفة ما يمكن أن يكون في المستقبل القريب أو البعيد<sup>2</sup>. وفي ارتباط بالمشاركة السياسية نعتبر أن القلق شعور مهم غير سار مرتبط باستجابات حركية وانفعالية ومعرفية تجاه المثيرات السياسية، وله تأثير على فعالية الفرد (المواطن) داخل مجتمعه.

وقد تعددت النظريات المفسرة لاضطراب القلق، وقد يرجع هذا التعدد أو الاختلاف إلى التوجهات النظرية المتنوعة التي تهتم بتفسير هذا الاضطراب، فيرى بعض علماء تلك النظريات أن اضطراب القلق يرجع إلى عوامل وراثية، ويرى البعض الآخر أن اضطراب القلق يرجع لبث الرغبات في اللاشعور. بينما

<sup>1</sup> - للقلق عدة أنواع: عادي-مرضي- خلقي، كما له عدة أسباب: ذاتية-ثقافية-اقتصادية-سياسية-فيزيولوجية-وراثية- عامل السن- المعتقد- التنشئة السياسية ....

<sup>2</sup> - أحمد عكاشة: الطب النفسي المعاصر، مكتبة انجلو المصرية، القاهرة، الطبعة السابعة، 1988.

يذهب فريق ثالث إلى أن اضطراب القلق يرجع إلى أنه تعلم خاطئ ويجب علاجه باعتباره سلوكاً مضطرباً بينما يعتبر البعض أن اضطراب القلق يرجع إلى جوانب معرفية ومعتقدات مشوهة. وأخيراً هناك من يرى هذا الاضطراب يرجع إلى إدراكات سلبية من جانب الشخص ذاته للعالم المحيط به. وسنركز على أهم هذه النظريات التي لها ارتباط بتفسير قلق المشاركة السياسية:

1- **نظرية التحليل النفسي:** حسب هذه النظرية فالقلق من رغبات غير مرغوب فيها، كبها الفرد لينساها، وعندما تفشل الأنا في كبت هذه الرغبات و تسعى للظهور، تدرك الأنا التهديد و تشعر بالخوف الزائد من ظهورها ثم تسقط هذا الخوف على أي شيء.

2- **النظرية السلوكية:** تفترض هذه النظرية في تفسير القلق الاجتماعي أن المهارات المطلوبة موجودة بالفعل لدى الفرد، و لكنها تُمنع من الظهور في المواقف الاجتماعية بسبب استجابة القلق الشرطي . فالقلق هو سلوك يتعلمه الفرد كأى سلوك آخر، فيتم اكتساب القلق الاجتماعي كسلوك غير سوي عندما تتوافر بذور القلق إزاء موضوع أو موقف معين، فإن الشخص يستجيب بتجنب الموقف أو الموضوع المثير للقلق. فإذا وجد الشخص أن هذا التجنب ( السلوك) قد أدى إلى تخفيف المخاوف من الموقف أو الموضوع، فإن ذلك يعني أن الفرد قد حصل على تقليل حدة الشعور بالقلق من هذا الموقف، وبالتالي فإن سلوك التجنب (الابتعاد عن الموقف) يدعم لدى هذا الشخص، فيؤدي إلى مزيد من التجنب للحصول على مزيد من خفض القلق، ويدور في حلقة مغلقة لا يكاد يخرج منها<sup>1</sup>.

3- **النظرية المعرفية:** ترى المدرسة المعرفية<sup>2</sup> أن الناس يكتسبون مخزوناً كبيراً من المعلومات والمفاهيم والصيغ للتعامل مع ظروف حياتهم، وتستخدم هذه المعرفة من خلال الملاحظة وتنمية واختبار الفرض وإجراء الأحكام والتصرف بشكل أقرب ما يكون إلى العالم الواقعي . وعلى هذا فالمعارف لدى الفرد تؤثر في انفعالاته وسلوكه بطريقتين وهما من خلال محتوى المعارف، ومن خلال معالجة المعارف، فمحتوى المعارف يؤثر في الانفعالات والسلوك، والجوانب الفيسيولوجية للفرد، وذلك من خلال تقديرات الفرد لذاته وللآخرين وللعالم من حوله، وتفسيرات الفرد للأحداث. أما معالجة المعارف (العمليات المعرفية) فهي تؤثر في خبرات الفرد عن العالم، وذلك من خلال درجة المرونة التي تكون لديه في التغيير بين أساليب المعالجة المختلفة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> -وردة بلحسيني: أثر برنامج معرفي سلوكي في علاج الرهاب الاجتماعي لدى عينة من طلبة الجامعة، أطروحة دكتوراه في علم النفس، جامعة قسدي مرياح، الجزائر، السنة الجامعية: 2010/2011، ص 42-47.

<sup>2</sup> - هناك عدة نماذج نظرية حاولت تفسير القلق الاجتماعي ومن تلك النماذج: نموذج ليري وشلينكر- نموذج بيك وامري -نموذج -نموذج بارلو - نموذج كلارك وويلز. للتفصيل أكثر في هذه النماذج يرجع إلى أطروحة وردة بلحسيني، مرجع سابق، من صفحة 50 إلى ص 63.

<sup>3</sup> - حسين طه: العلاج النفسي المعرفي، الطبعة الأولى، دار الوفاء، الإسكندرية، 2007، ص 173.

فعندما يقوم الفرد بالقراءة الذاتية للمواقف الحياتية من خلال العمليات الذهنية التي يتمكن بها من إدراك العالم الداخلي والخارجي، قد يعترها أو يعترى جزء منها خلل أو تحريف، يؤدي إلى بلورة أفكار وتصورات مشوهة عن الآخر وعن المحيط، وتكون سببا في نشأة العديد من المشاكل وصعوبات التوافق، والواقع أن مظاهر التشويه والتحريف راجعة بالأساس إلى القراءات والتأويلات الخاطئة وسوء فهم الرموز والعلامات الخارجية والسلوكات الصادرة عن الآخرين<sup>1</sup>. وبناء على ذلك فبعد القلق، أساسه حسب المدرسة المعرفية، هو اضطراب في التفكير وطريقة معالجة المعلومات، التي قد يعترها التشويه وعدم إصدار استجابات متوافقة.

### المطلب الثاني: الإطار النظري والمفاهيمي للمشاركة السياسية

إن المشاركة السياسية حسب علماء السياسة هي عبارة عن إعطاء الحق الديمقراطي الدستوري لكافة أفراد المجتمع البالغين العاقلين في الاشتراك بصورة منظمة في صنع القرارات السياسية، التي تتصل بحياتهم معا في مجتمع من المجتمعات، وممارسة هذا الحق ممارسة فعلية بعيدا عن عوامل الضغط والإجبار والإلزام، إذ يجب أن تظل في إطار ديمقراطي يتسق معه في إطار الشعور بالمسؤولية الاجتماعية، تجاه الأهداف المجتمعية العامة، وفي إطار الشعور بحرية الفكر، وحرية العمل وحرية التعبير عن الرأي.

كما ينظر إليها علماء الاجتماع على أنها العملية التي من خلالها يقوم الفرد بدور ما في الحياة السياسية المجتمعية، بهدف تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، على أن تتاح الفرصة لكل مواطن بأن يسهم في صنع هذه الأهداف وتحديدها والتعرف على أفضل الوسائل والأساليب لتحقيقها، وعلى أن يكون اشتراك المواطنين في تلك الجهود على أساس الدافع الذاتي والعمل التطوعي، الذي يترجم شعور المواطنين بالمسؤولية الاجتماعية اتجاه أهدافهم والمشكلات المشتركة لمجتمعهم.

### الفقرة الأولى: أشكال ومستويات المشاركة السياسية

للمشاركة السياسية وسائل تعبير وقنوات وميكانزمات متنوعة، لا يمكن في غيابها الحديث عن أي مشاركة، هذه القنوات متفاوتة الأهمية، تتراوح ما بين مجرد الحوار السياسي لأكثر من فرد، وبين انخراط الجميع في العملية السياسية، وقد تكون مؤسساتية، عندما تتم في شكل رسمي، وقد تكون مشاركة دائمة أو مؤقتة، كما تختلف حسب القناة التي تمارس من خلالها. وهي تتخذ شكلين أساسيين حديثين: المشاركة السياسية من خلال الأحزاب، والمشاركة السياسية من خلال الانتخاب<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> علاء علي حجازي: القلق الاجتماعي وعلاقته بالأفكار اللاعقلانية لدى طلبة المرحلة الإعدادية في محافظات غزة، رسالة للحصول على الماجستير في علم النفس، كلية التربية، الجامعة الإسلامية، غزة، 2013، ص 30.

<sup>2</sup> الفحصي المهدي: مدخل لدراسة العلوم السياسية، مطبعة قرطبة، أكادير، الطبعة الثالثة، 2016، ص 148.

كما تمر المشاركة السياسية بخطوات مختلفة تبدأ بالاهتمام بالشأن العام، ثم تتطور إلى الانخراط السياسي، لتتحول لنشاط سياسي، ثم تنتهي بإدراك الفرد بضرورة تحمل المسؤوليات السياسية وتعاطي النشاطات السياسية<sup>1</sup>. بناء على ذلك قسم بعض علماء السياسة وعلم الاجتماع السياسي المشاركة السياسية إلى مستويات عدة، تتحدد حسب ثلاث درجات من المشاركين<sup>2</sup>:

أ- المشاركون من الدرجة الأولى: هم الطائفة الأعلى نشاطا في العمل السياسي ومن صفاتهم: الانخراط والعضوية في منظمة سياسية-التبرع لمنظمة سياسية أو مرشح في الانتخابات-حضور الاجتماعات بشكل دوري-المشاركة في الحملات الانتخابية-توجيه رسائل بشأن القضايا السياسية؛

ب- المشاركون من الدرجة الثانية: هم المهتمون بالنشاط السياسي، وأهمهم الذين يدلون بأصواتهم في الانتخابات، ويتابعون ما يحدث في الساحة السياسية؛

ت- المشاركون من الدرجة الثالثة: هم الفئة التي تشارك بشكل موسمي في العمل السياسي، أو يشاركون في أوقات الأزمات بشكل اضطراري عندما تكون مصالحهم مهددة.

#### الفقرة الثانية: أسباب ومحددات المشاركة السياسية

تتلخص دوافع المشاركة السياسية مع الباحث ( Carl Deutch )<sup>3</sup> في كون أن هناك أسبابا تدفع إلى المشاركة السياسية، فالمواطن السياسي هو أولا إنسان عاقل ولا يمارس سلوكا اجتماعيا سياسيا؛ إلا إذا كان يعرف أن هناك فائدة أو مصلحة شخصية أو عامة، مادية أو معنوية، عاجلة أو مؤجلة، تحفزه على المشاركة. فالمشاركة عمل يعود لأسباب متعددة، منها ما هو نفسي، أو قد تكون من أجل التعبير عن وعي سياسي من خلال الربط بين الحقوق التي يحصل عليها وبين الواجبات تجاه المجتمع، كما قد تكون لدوافع دينية أو خوفا من السلطة، أو طمعا في مكانة أو منصب، أو مجرد المشاركة لأسباب دفاعية محتملة قد تمسه في مركزه أو ماله أو معتقده، أو من أجل التضامن بشتى أشكاله.

وتتأثر المشاركة السياسية للأفراد بمحددات متعددة نبرزها كما يلي:

#### ❖ المنبهات السياسية:

إن تعرض الفرد للمنبهات السياسية يزيد من مداركه السياسية وينمي اهتماماته بالشؤون العامة، ومن ثم يتولد لديه الاستعداد والدافعية لمزاولة الأنشطة السياسية، وهذا يعني أن تعرض الإنسان للمنبهات السياسية يزيد من احتمال مشاركته من غير أن يعني بالضرورة المشاركة فعلا. والمنبهات

<sup>1</sup> - المرجع نفسه، ص 158.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 160.

<sup>3</sup> - الفحصي المهدي: مرجع سابق، ص 160.

السياسية هي تلك المعلومات والأخبار التي تبثها وسائل الإعلام الجماهيرية، وكذلك ما يثار في الاجتماعات العامة والمحادثات الشخصية وفي الحملات الانتخابية، ومستوى التعرض للمنبهات السياسية يرتبط بالعديد من العوامل كالانتماء الطبقي والمستوى العلمي والوضع الثقافي ومحل الإقامة، ومن ثم فإنه يمكن القول: أن الطبقة الوسطى وسكان المدن والمثقفين أكثر استعداداً لقبول المنبهات السياسية بخلاف غيرهم. كذلك لشخصية الفرد دور مهم في التأثير بالمنبهات السياسية، فالفرد الحزبي أو العقدي أكثر ميلاً إلى استقبال المنبه السياسي والتفاعل معه، قياساً بالذين لا هوية حزبية لهم.

#### ❖ المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية:

يرتبط مستوى المشاركة السياسية بالعديد من المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية مثل: التعليم، والدخل، والمهنة، والجنس، والسن، وغيرها من العوامل، بحيث يرتبط الدخل إيجاباً مع المشاركة، بحيث خلصت بعض الدراسات إلى أن المشاركة ترتفع في صفوف الأشخاص ذوي الدخل المرتفعة والمهين الراقية، والذين يحتلون مكانة سامية نسبياً في المجتمع<sup>1</sup>، فأصحاب الدخل المتوسط أكثر استعداداً وقابلية للمشاركة من أصحاب الدخل المنخفض، وأن ارتفاع مستوى التعليم يجعل الفرد المتعلم أكثر وعياً بضرورة المشاركة السياسية، وتدني مستوى التعليم يقف عائقاً أمام مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، ويتجلى ذلك بشكل واضح في مجتمعات الدول النامية.

#### ❖ الدوافع النفسية:

يعرف الدافع بأنه ذلك العامل الانفعالي الفطري أو المكتسب، الشعوري أو لاشعوري يثير نشاط الفرد للأداء والانجاز أو تحقيق غاية، وينشأ داخل الفرد كنتيجة لخبرته في الحياة، وقد يكون الدافع ذاتياً حينما تكون مظاهر النشاط التي يحدثها مقصودة في ذاتها، وقد يكون عرضياً ومظاهر النشاط الأصلية فيه لا تقصد لذاتها؛ بل لتكون واسطة أو وسيلة لشيء آخر<sup>2</sup>.

وللدوافع وظائف أساسية هي<sup>3</sup>:

- تحريك وتنشيط السلوك بعد إن يكون في مرحلة الاستقرار النسبي؛

- توجيه السلوك نحو هدف محدد ومعين دون آخر؛

<sup>1</sup> - الطراف عبد الوهاب، "البعد السيكولوجي للمشاركة السياسية"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 11-12، 2009، ص 71.

<sup>2</sup> - منى محمود عليوة، مفهوم المشاركة السياسية، بحث منشور في الانترنت خاص لمركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية، 2008، <http://www.dctcrs.org>.

<sup>3</sup> - سليم اللوزي، النخبة المحلية وتطوير مفهوم المشاركة السياسية، بحث منشور على الانترنت في موقع الحوار المتمدن، 2009، <http://www.ahewar.org>.

- تنظيم الفعالية السلوكية نحو منهج انتقائي واختياري لتحقيق أهدافها؛

- تنشيط السلوك بصورة دائمة ومستمرة لإشباع الحاجات الإنسانية.

فالمشارك سياسيا لإثبات وجوده، وتأكيد ذاته كإنسان حر الإرادة، قادر على اتخاذ موقف في موضوع سياسي له أهمية، فالمشاركة بالنسبة له تأتي لتمنحه نوعا من الطمأنينة والثقة بالنفس.

### المبحث الثاني: الدراسة الميدانية للموضوع

سنتناول في هذا المبحث أهم العناصر الإجرائية للدراسة الميدانية ثم سنعمل على تقديم نتائج الدراسة وتحليلها وتفسيرها.

#### المطلب الأول: العناصر الإجرائية للدراسة

سنتناول هذه الإجراءات مجتمع البحث والعينة المدروسة، أدوات جمع البيانات والأساليب الإحصائية.

#### الفقرة الأولى: مجتمع البحث والعينة المدروسة

يتكون مجتمع البحث من طلبة الماستر -تخصص علوم قانونية - بكلية الحقوق بسطات، ويشمل تخصص العلوم القانونية تخصصين فرعيين:

❖ تخصص القانون العام

❖ تخصص القانون الخاص

وكل تخصص فرعي يضم عدة مسالك تتحدد كما يلي:

وتمثلت العينة المدروسة في 58 طالبا (ة)، تخصص علوم قانونية، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، بنسبة %14,50، وهي عينة مناسبة للدراسة.

#### أ- وصف عينة الدراسة حسب الجنس:

لقد توزعت العينة المدروسة بحسب الجنس إلى: 10 طالبات (إناث) و 48 طالب (ذكور)، على الرغم من استهداف الاستبيان لجميع الطلبة دون تمييز بين الذكور والإناث، حيث تم توجيه الاستبيان الإلكتروني إلى أغلبية المجموعات الخاصة بحسب كل شعبة من شعب الماستر، السنتين الأولى والثانية

(تخصص علوم قانونية)، وذلك بالاستناد إلى الطلبة منسقي تلك الماسترات. وتوزعت عينة الدراسة بحسب الجنس كما يلي:

#### ب- وصف عينة الدراسة حسب السن:

شكلت الفئة العمرية "أقل من 30 سنة"، الفئة الأكبر ضمن العينة المدروسة، حيث تحددت في نسبة 60,40%، شكلت فيها الفئة العمرية "أقل من 25 سنة" نسبة 25,90% والفئة العمرية "ما بين 26 و30 سنة" نسبة 34,5%، وهذا يدل على الحضور القوي لفئة الشباب ضمن العينة المدروسة. والرسم المبين الآتي يوضح نسب باقي الفئات العمرية.

#### ت- وصف عينة الدراسة حسب الوضعية المهنية:

توزعت العينة المدروسة بحسب الوضعية المهنية، بمعنى هل الطالب يزاول عمل معين (موظف/أجير)، أم أنه طالب متفرغ. فجاءت الإجابات بالمناصفة تقريبا، أي نصف العينة طلبة يزاولون مهنة والنصف الآخر طلبة متفرغين.

#### ج- وصف عينة الدراسة حسب تخصص الماستر

نلاحظ من خلال توزيع العينة المدروسة حسب تخصص الماستر، أن النسبة الأكبر تعود لطلبة ماستر القانون العام (نسبة 74,14%)، أي أن هذه الفئة يفترض فيها الإلمام الكبير بالثقافة السياسية، وأن مشاركتهم السياسية أو العزوف عنها، تنطلق من إدراكهم ووعيهم بسلوكهم هذا.

#### الفقرة الثانية: أدوات جمع البيانات والأساليب الإحصائية

اعتمدنا في دراستنا الميدانية على الاستبيان (الإلكتروني) باعتباره الأداة المناسبة للحصول على بيانات العينة المستهدفة (خصوصا في الظرفية الوبائية التي يعرفها المغرب COVID19). ولقد جاء الاستبيان في جزأين:

الجزء الأول: تم تخصيصه للمعلومات الشخصية والمهنية:

الجنس-السن-الوضعية المهنية-تخصص الماستر

الجزء الثاني: تم تخصيصه لأبعاد وفقرات متغيرات الدراسة، وذلك على النحو الآتي:

المحور الأول: خصص لأبعاد وفقرات المتغير المستقل: حيث كان هناك أربعة أبعاد: الثقة-الاغتراب-القلق-الإدراك، وكل بعد يضم خمس فقرات، بمجموع 20 فقرة لقياس المتغير المستقل.

**المحور الثاني:** خصص لأبعاد وفقرات المتغير التابع: حيث كان هناك أيضا أربعة أبعاد: الانتخابات- الأحزاب-الاهتمام بالقضايا السياسية-أنماط أخرى للمشاركة السياسية، وكل بعد احتوى أربع فقرات باستثناء بعد أنماط أخرى للمشاركة السياسية فضم ثلاث فقرات فقط، بمجموع 15 فقرة لقياس المتغير التابع.

ولقياس درجات الإجابات تم التركيز على مقياس "ليكرت"<sup>1</sup> ذي السلم الخماسي، حيث اتخذ مع البدائل العددية البنية الآتية:

أبدا	ناذرا	أحيانا	غالبا	دائما
1	2	3	4	5

وبالنسبة للأساليب الإحصائية المستخدمة فتم الاعتماد في تحليل المعطيات المستخرجة على مقياس الإحصاء الوصفي، بالتركيز على المتوسط الحسابي والانحراف المعياري لتحديد درجة التقدير حسب مقياس "ليكرت" الخماسي، واستخلاص الارتباطات الممكنة بين المتغيرات بالاعتماد على معامل الارتباط "بيرسون".

#### المتوسط الحسابي:

المتوسط الحسابي أو ما يطلق عليه أيضا بالوسط الحسابي أو المعدل في علم الرياضيات والإحصاء، وهو تلك القيمة التي تتجمع حولها مجموعة من القيم، ومن خلال هذه القيمة يمكن الحكم على كل القيم الموجودة في المجموعة، ويطلق على هذه القيمة (الوسط الحسابي). هذا ويتم حساب المتوسط الحسابي لمجموعة من القيم عن طريق جمع قيم جميع عناصر هذه المجموعة، وقسمة الناتج الذي ينتج عن عملية الجمع على عدد عناصر المجموعة.

فحسب المعلومات التي حصلنا عليها إن المتوسط الحسابي للعينة المدروسة، تم الحصول عليه بقسمة مجموع الإجابات حسب كل فقرة، على عدد العينة والمتمثل في عدد 58 طالب.

<sup>1</sup> - مقياس ليكرت هو أسلوب لقياس السلوكيات والتفضيلات مستعمل في الاختبارات النفسية، استنبطه عالم النفس "رينسيس ليكرت" Rensis Likert سنة 1932. يستعمل في الاستبيانات وبخاصة في مجال الإحصاءات. ويعتمد المقياس على ردود تدل على درجة الموافقة أو الاعتراض على صيغة ما. يتألف المقياس من خمس درجات وهي (موافق بشدة-موافق-محايد-لا أوافق-لا أوافق بشدة أو ما يتناسب معها من كلمات تعطي نفس المعنى، ويعتبر مقياس ليكرت الأكثر استخداما في قياس الميول والرغبات والمواقف وتعطى علامة لكل درجة من 5 إلى 1 ويتم استخدام هذه الدرجات في حساب المؤشرات والمتوسطات الحسابية بواسطة برامج التحليلات الإحصائية لاستنباط النتائج من الاستبيانات.

## الانحراف المعياري:

يعد الانحراف المعياري القيمة الأكثر استخداما من بين مقاييس التشتت الإحصائي، لقياس مدى التبعر الإحصائي، أي أنه يدل على مدى امتداد مجالات القيم ضمن مجموعة البيانات الإحصائية.

فهو يحدد مدى التباعد أو التقارب عن الوسط الحسابي، فكلما كان هذا المعيار صغيرا فإن العينة الإحصائية تكون أكثر انسجاما، أما إذا كبيرا فهي أكثر تشتتا.

## درجة التقدير:

لقد تم تحديد اتجاهات التقدير حسب مقياس ليكرت الخماسي كما يلي:

المتوسط الحسابي	[1-1,79]	[1,80-59]	[2,60-3,39]	[3,4-4,19]	[4,20-5]
اتجاه التقدير عموما	غير موافق	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة
اتجاه التقدير حسب الاستبيان	إطلاقا	نادرا	أحيانا	غالبا	دائما

## معامل الارتباط بيرسون<sup>1</sup>:

تحدد أنواع الارتباطات ودرجاتها حسب معامل بيرسون كما يلي:

نوع الارتباط	ارتباط طردي تام	ارتباط طردي قوي	ارتباط طردي متوسط	ارتباط طردي ضعيف	لا يوجد ارتباط
قيمة معامل الارتباط	أكبر من 1	بين 0,70 و0,99	بين 0,50 و0,69	بين 0,01 و0,49	تساوي 0

## المطلب الثاني: تقديم نتائج الدراسة وتحليلها وتفسيرها

سنتناول في هذا المطلب وصف لكل من واقع العوامل السيكوسوسولوجية وواقع المشاركة السياسية لدى عينة الدراسة، لنقوم بعرض ومناقشة فرضيات الدراسة.

### الفقرة الأولى: وصف واقع العوامل السيكوسوسولوجية لدى عينة الدراسة:

إن دراسة العوامل السيكوسوسولوجية لدى العينة المستهدفة، قد تم بالتركيز على قياس درجة تأثيرها على المشاركة السياسية، من خلال الاعتماد على خمسة عناصر لكل عامل، وبالاستناد على

<sup>1</sup> - معامل الارتباط بيرسون هو قياس الارتباط بين متغيرين اثنين، سمي هذا المعامل هكذا نسبة إلى عالم الرياضيات الإنجليزي كارل بيرسون الذي طوره معتمدا في ذلك على فكرة تعود إلى عالم الرياضيات الإنجليزي فرانسيس جالتون في ثمانينات القرن التاسع عشر.

الأساليب الإحصائية (المتوسط الحسابي، الانحراف المعياري...) كانت استجابة العينة المدروسة وفق ما يلي:

#### أولاً: عامل الثقة لدى عينة الدراسة

نلاحظ من خلال المعطيات في الجدول أسفله، وقياساً لبعدها الثقة، أن عدم ثقة طلبة الماستر في الأحزاب السياسية تأتي في المرتبة الأولى، تأتيها في المرتبة الثانية عدم الثقة في الجماعات الترابية، بعدها عدم الثقة في أعمال الحكومة وسياساتها والبرلمان، ليأتي في المرتبة الأخيرة عدم الثقة في تدبير القطاعات التي يشرف عليها التكنوقراط.

الرتبة	درجة التقدير	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفقرات	البعد
1	غالبا	0.91	4.08	لا أثق في خطابات الأحزاب السياسية وبرامجها الانتخابية	الثقة
4	غالبا	0.95	3.53	لا أثق في عمل البرلمان: أغلبية و معارضة	
5	أحيانا	1.05	3.12	لا أثق في تدبير القطاعات الحكومية التي يشرف عليها التكنوقراط	
2	غالبا	1.13	3.65	لا أثق في أداء الجماعة الترابية التي أقطن بها	
3	غالبا	0.92	3.63	لا أثق في أعمال الحكومة وسياساتها	

#### ثانياً: عامل الاغتراب لدى عينة الدراسة

يتضح من خلال الجدول أدناه أن طلبة الماستر يشعرون بالاغتراب والتهميش من طرف الأحزاب السياسية والحكومة والجماعات الترابية، وأن عزلتهم عن الحياة السياسية والاهتمام بالقضايا السياسية جاءت في آخر الترتيب، مما يدل على أن طلبة ماستر القانون لهم اهتمام بالسياسة، لكن الأحزاب وسلوك الحكومة والمنتخب الجماعي هم من يساهمون في شعورهم بالعزلة والاغتراب عن العمل السياسي.

الرتبة	درجة التقدير	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفقرات	البعد
4	أحيانا	1.47	2.86	أشعر بالعزلة عن الحياة السياسية وأن السياسة لا تعني	الاغتراب
3	غالبا	1.55	3.34	أشعر بأنني غير مؤثر في العمل السياسي ولو قمت بالتصويت	
1	دائما	0.87	4.32	أرى أن الأحزاب السياسية لا تخدم إلا مصالحها	
5	أحيانا	1.50	2.81	أشعر بالملل عند الحديث عن القضايا السياسية	
2	غالبا	1.30	3.81	أشعر بالتهميش من طرف الحكومة و الجماعة الترابية التي أنتهي إليها	

### ثالثا: عامل القلق لدى عينة الدراسة

فالعينة المدروسة عبرت عن قلقها من الأداء السياسي بشكل كبير، بسبب إحباطهم من الأداء البرلماني والحكومي وقلقهم بشأن الممارسة الانتخابية اللذان جاء في المرتبة الثانية والثالثة في سلم القلق. ليأتي بعد ذلك الخوف من المشاركة السياسية بدرجة أقل، وهذا ما يتضح من خلال المعطيات المحصل عليها أسفله:

الرتبة	درجة التقدير	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفقرات	البعد
1	غالبا	1.00	4.13	أشعر بالقلق من الأداء السياسي العام بالمغرب	القلق
5	أحيانا	1.61	2.69	أتخوف من المشاركة في الحياة السياسية	
2	غالبا	1.15	3.86	محبط من الأداء البرلماني والحكومي بالمغرب	
4	أحيانا	1.66	2.75	أهاب الانخراط في الأحزاب السياسية وحضور تجمعاتها	
3	أحيانا	1.47	3.19	أشعر بالقلق إزاء الممارسة الانتخابية	

### رابعا: عامل الإدراك لدى عينة الدراسة

نلاحظ من الجدول أدناه أن العينة المدروسة تعي آليات الديمقراطية التشاركية وطرق تفعيلها، كما هي على علم بأدوار المؤسسة البرلمانية، وتعي أهمية الانتخابات في البناء الديمقراطي، وهذا يعود من طبيعة الحال إلى التخصص القانوني للعينة المدروسة، لكن يتضح احتلال أدراكها لتوجهات ومرجعيات الأحزاب السياسية المغربية المرتبة الأخيرة.

الرتبة	درجة التقدير	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفقرات	البعد
4	دائما	1.11	4.20	أدرك أهمية و دور الأحزاب السياسية في المجتمع	الإدراك
3	دائما	1.16	4.31	أعي أهمية الانتخابات في البناء الديمقراطي	
2	دائما	0.74	4.55	أعلم أدوار المؤسسة البرلمانية	
1	دائما	0.72	4.58	أعي آليات الديمقراطية التشاركية وطرق تفعيلها	
5	غالبا	1.22	3.72	أدرك توجهات ومرجعيات الأحزاب السياسية المغربية	

### الفقرة الثانية: وصف واقع المشاركة السياسية لدى عينة الدراسة

إن الوقوف على واقع المشاركة السياسية لدى الشباب الجامعي، يحتم قياس مستوى التفاعل والاستجابة مع تظاهرات تلك المشاركة. وبالاستناد إلى الأساليب الإحصائية (المتوسط الحسابي، الانحراف المعياري...) كانت استجابة العينة المدروسة وفق ما يلي:

## أولاً: واقع المشاركة السياسية عن طريق الانتخابات

جاءت استجابة الاطلاع على البرامج الانتخابية للأحزاب في المرتبة الأولى بدرجة تقدير "غالبا"، متبوعة بسلوك التصويت في المرتبة الثانية ودعوة الأقارب التسجيل في اللوائح الانتخابية في المرتبة الثالثة بدرجة تقدير "أحيانا"، ليأتي في المرتبة الأخيرة المشاركة في الحملات الانتخابية بدرجة تقدير "ناذرا".

المرتبة	درجة التقدير	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفقرات	البعد
3	أحيانا	1.56	3.12	أدعو أقاربي إلى التسجيل في اللوائح الانتخابية	الانتخابات
2	أحيانا	1.60	3.06	أقوم بالتصويت في الانتخابات وأحث أقاربي على ذلك	
4	ناذرا	1.48	2.03	أشارك في الحملات الانتخابية	
1	غالبا	1.29	3.51	اطلع على البرامج الانتخابية للأحزاب	

## ثانياً: واقع المشاركة السياسية عن طريق الأحزاب السياسية

من خلال الجدول أسفله يتضح أن المرتبة الأولى والثانية والثالثة جاءت على التوالي لاستجابات: السعي إلى عضوية مكاتب الأحزاب السياسية وتقلد المسؤولية فيها- المشاركة في الانتخابات الداخلية للأحزاب لاختيار المسؤولين فيها- التعاطف في الانتخابات الداخلية للأحزاب لاختيار المسؤولين فيها، كلهم بدرجة تقدير "ناذرا"، لتأتي استجابة الانخراط في الأحزاب السياسية في المرتبة الأخيرة بتقدير "أبداً".

المرتبة	درجة التقدير	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفقرات	البعد
4	أبداً	1.24	1.65	منخرط في الأحزاب السياسية	الأحزاب السياسية
1	ناذرا	1.66	2.44	أسعى إلى عضوية مكاتب الأحزاب السياسية وتقلد المسؤولية فيها	
3	ناذرا	1.61	2.29	أشارك في الانتخابات الداخلية للأحزاب لاختيار المسؤولين فيها	
2	ناذرا	1.42	2.39	أتعاطف في الانتخابات الداخلية للأحزاب لاختيار المسؤولين فيها	

## ثالثاً: واقع المشاركة السياسية عن طريق الاهتمام بالقضايا السياسية

نلاحظ من خلال الجدول أدناه أن متابعة ما يجري في الساحة السياسية جاءت في المرتبة الأولى بتقدير "غالبا"، متبوعاً على التوالي بـ مناقشة وإبداء الرأي في الشؤون السياسية، اقتناء كتب ومجلات تعنى بالقضايا السياسية، وفي الأخير الحضور للندوات واللقاءات السياسية، وكلهم بتقدير "أحيانا".

الرتبة	درجة التقدير	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفقرات	البعد
1	غالبا	1.24	3.75	أهتم بالأمور السياسية وأتابع ما يجري في الساحة السياسية	الاهتمام بالقضايا السياسية
4	أحيانا	1.37	2.63	أحضر إلى الندوات واللقاءات والمؤتمرات السياسية	
2	أحيانا	1.43	3.24	أناقش وأبدي رأيي في الشؤون السياسية تأييدا أو معارضة	
3	أحيانا	1.33	3.01	أقتني كتب ومجلات تعنى بمجال السياسة وقضاياها	

#### رابعا: واقع المشاركة السياسية عن طريق أنماط أخرى للمشاركة

ما يلاحظ من خلال الجدول أسفله أن جميع الاستجابات جاءت بتقدير "أحيانا" بترتيب على التوالي: إبداء الرأي في الأمور السياسية عبر وسائل التواصل الاجتماعي- المشاركة في الأنشطة الطلابية الجامعية- الانخراط في منظمات المجتمع المدني والمشاركة في أنشطتها.

الرتبة	درجة التقدير	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفقرات	البعد
3	أحيانا	1.60	2.91	منخرط في منظمات المجتمع المدني وأشارك في أنشطتها	أنماط أخرى للمشاركة
2	أحيانا	1.40	2.93	أشارك في الأنشطة الطلابية الجامعية	
1	أحيانا	1.39	3.17	أبدي رأيي في الأمور السياسية عبر وسائل التواصل الاجتماعي	

#### الفقرة الثالثة: عرض ومناقشة فرضيات الدراسة

سننطلق في مناقشة فرضيات الدراسة بالاستناد إلى معامل الارتباط بين المتغيرات، حيث سنقوم أولا بتحديد العلاقات الجزئية بين الأبعاد السيكوسوسيولوجية وبين المشاركة السياسية، وذلك من خلال تحديد درجة الترابط بين تلك المتغيرات. وبالرجوع إلى الإحصائيات المحصل عليها، كانت النتائج على النحو الآتي:

الأبعاد السيكوسوسولوجية			
الثقة	الاغتراب	القلق	الإدراك
المشاركة السياسية	المشاركة السياسية	المشاركة السياسية	المشاركة السياسية
0.86	0.96	0.94	0.89
ارتباط طردي قوي	ارتباط طردي قوي	ارتباط طردي قوي	ارتباط طردي قوي

العلاقة

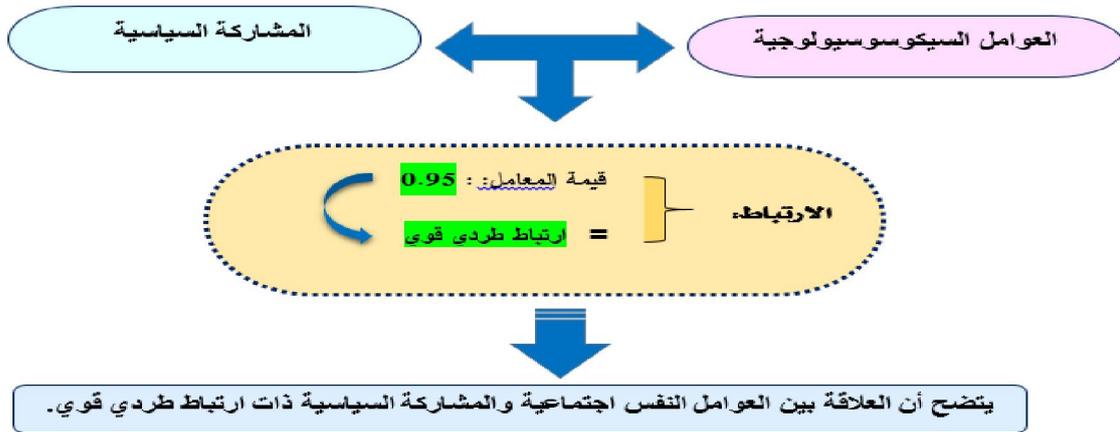
معامل الارتباط

النتيجة

بخصوص الارتباط الجزئي بين كل عامل من العوامل السيكوسوسولوجية (الثقة- الاغتراب-القلق-الإدراك) والمشاركة السياسية. وبرجعنا إلى قيم معامل الارتباط التي تحدد نوعه<sup>1</sup>، نخلص إلى النتائج الآتية كما هي محددة في الجدول أدناه:

يتضح من خلال الجدول أن العلاقة بين أبعاد العوامل النفس اجتماعية (الثقة-الاغتراب-القلق- الإدراك) والمشاركة السياسية ذات ارتباط طردي قوي.

بخصوص العلاقة الكلية بين العوامل السيكوسوسولوجية والمشاركة السياسية. وبرجعنا إلى قيم معامل الارتباط التي تحدد نوعه. نخلص إلى النتائج الآتية كما هي محددة في الخطاطة التالية:



<sup>1</sup> - قيم معامل الارتباط، مقابل نوع الارتباط حسب "بيرسون":

قيمة معامل الارتباط	أكبر من 1	بين 0.70 و 0.99	بين 0.50 و 0.69	بين 0.01 و 0.49	تساوي 0
نوع الارتباط	ارتباط طردي تام	ارتباط طردي قوي	ارتباط طردي متوسط	ارتباط طردي ضعيف	لا يوجد ارتباط

## 1- عرض ومناقشة الفرضية الجزئية الأولى:

لقد بلغت قيمة معامل الارتباط بين عامل الثقة والمشاركة السياسية ما مقداره: 0.86، وهي قيمة تنهي إلى المجال [0.70 - 0.99] حسب أنواع الارتباطات وقيمها في درجات معامل «بيرسون»، وهذه القيمة (0.86) المحصل عليها تدل على أن الارتباط بين عامل الثقة والمشاركة السياسية هو ارتباط طردي قوي، أي أن عامل الثقة يؤثر على المشاركة السياسية لدى طلبة ماستر القانون بكلية الحقوق بجامعة الحسن الأول بسطات، مما يؤكد الفرضية الجزئية الأولى.

## 2- عرض ومناقشة الفرضية الجزئية الثانية:

لقد بلغت قيمة معامل الارتباط بين عامل الاغتراب والمشاركة السياسية ما مقداره: 0.96، وهي قيمة تنهي إلى المجال [0.70 - 0.99] حسب أنواع الارتباطات وقيمها في درجات معامل «بيرسون»، وهذه القيمة (0.96) المحصل عليها تدل على أن الارتباط بين عامل الاغتراب والمشاركة السياسية هو ارتباط طردي قوي، أي أن عامل الاغتراب يؤثر على المشاركة السياسية لدى طلبة ماستر القانون بكلية الحقوق بجامعة الحسن الأول بسطات، مما يؤكد الفرضية الجزئية الثانية.

## 3- عرض ومناقشة الفرضية الجزئية الثالثة:

لقد بلغت قيمة معامل الارتباط بين عامل القلق والمشاركة السياسية ما مقداره: 0.94، وهي قيمة تنهي إلى المجال [0.70 - 0.99] حسب أنواع الارتباطات وقيمها في درجات معامل «بيرسون»، وهذه القيمة (0.94) المحصل عليها تدل على أن الارتباط بين عامل القلق والمشاركة السياسية هو ارتباط طردي قوي، أي أن عامل القلق يؤثر على المشاركة السياسية لدى طلبة ماستر القانون بكلية الحقوق بجامعة الحسن الأول بسطات، مما يؤكد الفرضية الجزئية الثالثة.

## 4- عرض ومناقشة الفرضية الجزئية الرابعة:

لقد بلغت قيمة معامل الارتباط بين عامل الإدراك والمشاركة السياسية ما مقداره: 0.89، وهي قيمة تنهي إلى المجال [0.70 - 0.99] حسب أنواع الارتباطات وقيمها في درجات معامل «بيرسون»، وهذه القيمة (0.89) المحصل عليها تدل على أن الارتباط بين عامل الإدراك والمشاركة السياسية هو ارتباط طردي قوي، أي أن عامل الإدراك يؤثر على المشاركة السياسية لدى طلبة ماستر القانون بكلية الحقوق بجامعة الحسن الأول بسطات، مما يؤكد الفرضية الجزئية الرابعة.

## 5- عرض ومناقشة الفرضية الرئيسية للبحث:

لقد بلغت قيمة معامل الارتباط بين العوامل السيكوسوسيولوجية والمشاركة السياسية ما مقداره: 0.95، وهي قيمة تنمي إلى المجال [0.70 - 0.99] حسب أنواع الارتباطات وقيمها في درجات معامل «بيرسون»، وهذه القيمة (0.95) المحصل عليها تدل على أن الارتباط بين العوامل السيكوسوسيولوجية والمشاركة السياسية هو ارتباط طردي قوي، أي أن العوامل السيكوسوسيولوجية تؤثر بدرجة قوية على المشاركة السياسية لدى طلبة ماستر القانون بكلية الحقوق بجامعة الحسن الأول بسطات، مما يؤكد الفرضية الرئيسية للبحث.

## خاتمة:

من خلال دراستنا لإشكالية تأثير العوامل النفس اجتماعية على مشاركة الشباب الجامعي في الأمور السياسية، وبعد التأكد ميدانيا من أن تلك العوامل تساهم بشكل كبير في عزوف الشباب الجامعي عن المشاركة السياسية، فنختم دراستنا بالتوصيات والمقترحات الآتية:

- لا بد من إعادة النظر في طرق وأساليب التنشئة السياسية للأفراد في مختلف المراحل التعليمية، حيث يستدعي الأمر صياغة مناهج تعليمية تراعي استدماج الثقافة السياسية تنظيرا وممارسة، بهدف الرفع من الوعي السياسي؛

- ترسيخ ثقافة المشاركة السياسية وتوضيح أهميتها، من خلال تعبئة جميع الوسائط التواصلية والوسائل التقنية والفنية والأدبية؛

- على المؤسسات السياسية، بجميع مستوياتها، الاعتماد على ذوي الاختصاص النفسي في هندسة عملياتها ومشاريعها وبرامجها السياسية، فالمختص النفسي له من المعارف والقدرات والمهارات ما يؤهله للتشخيص والتحليل واقتراح الحلول لتحفيز الشباب على المشاركة السياسية؛

- خلق مراكز أو نوادي على مستوى الكليات للوساطة والاستماع، بهدف تعزيز الثقة وتجنب الشعور بالقلق والاعتراب والعزلة عن الحياة السياسية.

وختاما نقول إن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأي بلد رهين بتنميتها السياسية، والوصول إلى هذه الأخيرة مرتبط أشد الارتباط بترسيخ المبادئ الديمقراطية وتعزيز ثقافة المشاركة السياسية فكرا ووجدانا وسلوكا.

## لائحة المراجع

### الكتب:

- أحمد حضرائي: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، مطبعة سجلماسة، الطبعة الرابعة، 2019؛
- أحمد عكاشة: الطب النفسي المعاصر، مكتبة انجلو المصرية، القاهرة، الطبعة السابعة، 1988؛
- حامد عبد السلام: علم النفس الاجتماعي، عالم الكتب، الطبعة 6، مصر، 2000؛
- حسين طه، العلاج النفسي المعرفي، الطبعة الأولى، دار الوفاء، الاسكندرية، 2007؛
- محمد بن يعيش: "مناهج البحث في علم النفس الاجتماعي"، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بتطوان، شعبة الفلسفة وعلم الاجتماع وعلم النفس، الطبعة الأولى، 2020؛
- محمود شمال حسن: سيكولوجية الفرد في المجتمع، ط1، دار الأفاق العربية، القاهرة، مصر، 2001؛
- الفحصي المهدي: مدخل لدراسة العلوم السياسية، مطبعة قرطبة، أكادير، الطبعة الثالثة، 2016.

### الأطروحات والرسائل الجامعية:

- وردة بلحسيني: أثر برنامج معرفي سلوكي في علاج الرهاب الاجتماعي لدى عينة من طلبة الجامعة، أطروحة دكتوراه في علم النفس، جامعة قصدي مرباح، الجزائر، السنة الجامعية: 2010/2011؛
- عفرون مريم، الثقة السياسية في الجزائر: دراسة علاقة التفاعل بين المواطن والنظام السياسي، رسالة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016؛
- علاء علي حجازي : القلق الاجتماعي وعلاقته بالأفكار اللاعقلانية لدى طلبة المرحلة الإعدادية في محافظات غزة، رسالة للحصول على الماجستير في علم النفس، كلية التربية، الجامعة الإسلامية، غزة. 2013.

## المقالات:

- وردة بلحسيني: النماذج المعرفية لتفسير الرهاب الاجتماعي تضارب أم تكامل، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 2، 2011؛
- يونس بلفلاح: "عزوف الشباب المغربي عن المشاركة السياسية"، موقع العربي الجديد، <https://www.alaraby.co.uk/>
- داود وفاء علي: حول معنى ومؤشرات الثقة السياسية، مجلة الديمقراطية، مج 11، عدد 44، 2011؛
- عبد الرزاق عبد الحسين: "الاغتراب السياسي وتغييب دولة المواطنة"، <https://m.annabaa.org/arabic/authorsarticles/11712>
- علاء زهير الرواشدة: الاغتراب السياسي لدى الشباب الجامعي، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، المجلد 4، العدد 3، 2011؛
- منى محمود عليوة، مفهوم المشاركة السياسية، بحث منشور في الانترنت خاص لمركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية، 2008، <http://www.dctcrs.org>؛
- سليم اللوزي، النخبة المحلية وتطوير مفهوم المشاركة السياسية، بحث منشور على الانترنت في موقع الحوار المتمدن، 2009 <http://www.ahewar.org>
- الطراف عبد الوهاب، "البعد السيكولوجي للمشاركة السياسية"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 11-12، 2009.

## تقارير ودراسات:

- تقرير المعهد المغربي لتحليل السياسات: الثقة وجودة المؤسسات في المغرب: <https://mipa.institute/7118>

# دعم ومراقبة التمويل الموجه لجمعيات المجتمع المدني

دكتور: حسن مروان

باحث في القانون العام والعلوم السياسية

## مقدمة:

ينص دستور المملكة المغربية لسنة 2011، في الفصل 29 منه على أن حرية الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة. ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات، وتنص ديباجة هذا الدستور -التي تعتبر جزء لا يتجزأ منه- على جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه هذه المصادقة. ومن هنا، فإن التزام المغرب بحق الجمعيات في الحصول على التمويل كما هو مبين في الميثاق الدولي لا سيما الميثاق الدولي حول الحقوق السياسية والمدنية تحصيل حاصل، والتزام يسمو على كل التشريعات الوطنية في هذا الصدد.

كما يؤكد الفصل السادس من الظهير الشريف رقم 1-58-376 الصادر في 15 نونبر 1958<sup>1</sup> وفق آخر التعديلات على أن كل جمعية صرح بتأسيسها بصفة قانونية يحق لها أن تترافع أمام المحاكم وأن تقتني بعوض وأن تمتلك وتتصرف في الإعانات العمومية، إعانات القطاع الخاص، وفي المساعدات التي يمكن أن تتلقاها من جهات أجنبية أو منظمات دولية. أما الفصول 32 و32 مكرر و32 مكرر مرتين، فتؤكد كما سيأتي ذكر ذلك على جملة إجراءات بعدية يتعين التقيدها في حالة تلقي هذه الإعانات.

يظهر مما سبق أن القانون المغربي يضمن جانبا من حق الجمعيات في تأمين مصادر تمويلها. وهو في هذا الجانب يفتح أمام الجمعيات أنواعا متعددة من المصادر الوطنية والأجنبية؛ ولا تعد الإجراءات المنصوص عليها في الفصول 32 و32 مكرر و32 مكرر مرتين إجراءات مقيدة تمس بجوهر هذا الحق. غير أن اشتراط التصريح بالجمعيات من أجل الاستفادة من هذا الحق كما هو منصوص عليه في الفقرة الأولى من الفصل السادس يعني -ضمنا- أن الجمعيات غير المصرح بها لا يمكنها التمتع بهذا الحق؛ وهو ما يمكن أن يعتبر مساسا بالمبدأ الأول من المبادئ الدولية التي تحمي المجتمع المدني؛ ويتعلق الأمر بالحق في التكوين

<sup>1</sup> المرسوم رقم 2.04.969 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 3 جمادة الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات (ج.ر. عدد 5339 بتاريخ فاتح غشت 2005).

الذي يشمل الحق في تكوين الجمعيات دون الحاجة إلى اكتساب الصفة القانونية<sup>1</sup>. كما أنه يمكن أن يثار في هذا الصدد كون القانون لا ينص صراحة على إلزامية تمويل الجمعيات من طرف المؤسسات العمومية أو التنصيص على إجراءات لدعم الجمعيات التي تواجه قيوداً لا موجب لها كما يشدد على ذلك المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات<sup>2</sup>؛ كما يمكن أن يحتج أيضاً بكون الفصول من 9 إلى 133 المتعلقة بمنح صبغة المصلحة العمومية تقنياً للتمييز بين الجمعيات على أساس القرب من السلطات الرسمية.

وفيما يتعلق بقدرة الجمعيات على تعبئة الموارد المالية عملياً، نود أن نشير إلى أن تقرير المندوبية السامية للتخطيط بشأن البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح الصادر سنة 2007<sup>3</sup> يظهر أن النسيج الجمعوي استطاع تعبئة حوالي 8,5 مليار درهم. بينما أكدت الخزينة العامة للمملكة، حسب الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، أن حوالي 1214 جمعية، أي ما نسبته 1,35% من مجموع الجمعيات، قد استفاد سنة 2011 مما يقارب 650 مليون درهم من الأموال العمومية؛ وأن ما مجموعه 352 جمعية، أي ما يعادل أقل من 1% من الجمعيات المصرح بها، قد استفادت من أكثر من 145 مليون درهم من التمويل الأجنبي. وتظهر عدد من التقارير الرسمية أن حوالي 2,5% فقط من الجمعيات على الصعيد الوطني تستأثر بحوالي 63% من مجموع الموارد المالية؛ بينما 94,6% منها لا تتجاوز ميزانيتها السنوية 500000 درهم، ولا تمسك محاسبتها وفق المعايير المعمول بها.

ولأن الموارد التي تستفيد منها الجمعيات -والتي تشكل جزءاً من دعم المؤسسات الرسمية للجمعيات- لا تقتصر على الموارد المالية؛ فإننا نشير إلى أن التقارير المتوفرة تؤكد على اعتماد حوالي 70% من الجمعيات على التطوع في إنجاز برامجها حيث استقطبت 35200 متطوع ساهموا بما يقارب 96 مليون ساعة عمل، أي ما يعادل 56524 منصب شغل بدوام كامل؛ بينما لجأ حوالي 31,4% من الجمعيات إلى التشغيل المؤدى عنه حيث تم تشغيل حوالي 27919 شخصاً بصفة دائمة، و56524 بصفة مؤقتة خصصوا ما يناهز 10 ملايين ساعة للعمل الجمعوي وهو ما يعادل أكثر من 33846 منصب شغل بدوام كامل. وفي هذا الإطار لا يفوتنا أن نشير إلى أن نسبة الجمعيات التي تستفيد من الوضع رهن الإشارة (الذي يعني وضع موظفين رسميين يتقاضون أجورهم من الميزانية العامة للدولة) لا تتعدى 2,4% وضع رهن إشارتها 5582 شخصاً.

<sup>1</sup> راجع تقرير الدفاع عن المجتمع المدني . الموقع الإلكتروني www.wmd.org . شارك في كتابته المركز الدولي للقانون الذي لا يهدف للربح (ICNL)، وأمانة الحركة العالمية من أجل الديمقراطية بال صندوق الوطني للديمقراطية (NED): يونيو 2012، ص 27، 28.

<sup>2</sup> الفقرة 411 من تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 23، ص: 7.

<sup>3</sup> أنظر: البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح. المندوبية السامية للتخطيط. سنة 2007.

وفيما يخص قدرة الجمعيات في المغرب على تأمين مصادر الدعم الأجنبي، فإن المعطيات الشحيحة المتوفرة تشير إلى أنه منذ 2006 إلى غاية نهاية أكتوبر من العام (2014)، توصلت الجمعيات المغربية بما قدره مليار و252 مليون درهم، حيث صرحت 128 جمعية بـ565 عملية تلقي أموال خارجية<sup>1</sup>.

وانطلاقاً من كل ما سبقت الإشارة إليه فإن دراسة هذا الموضوع تتسع وتكبر بحجم تعدد زوايا القراءة والأسئلة والإشكاليات التي يطرحها سواء على المستوى النظري أو على مستوى الممارسة، وهذا ما يجعلنا أمام ضرورة التقيد بمسلك منهجي نقارب فيه في مطلب أول الإطار الدستوري والقانوني والمؤسسي للدعم الموجه لجمعيات المجتمع المدني وفي مطلب ثاني مصادر تمويل ومراقبة الدعم الموجه للجمعيات.

### المطلب الأول: الإطار الدستوري والقانوني والمؤسسي لدعم جمعيات المجتمع المدني

للإحاطة أكثر بموضوع الدعم الموجه لجمعيات المجتمع المدني كان لابد من التوقف عند الإطار الدستوري والقانوني والمؤسسي للمؤسس لشرعية الدعم المالي الموجه للجمعيات.

#### الفقرة الأولى: الإطار الدستوري

يعتبر دستور 2011 تنويجا للتطور الذي شهده المغرب في مجال مشاركة جمعيات المجتمع المدني، التي أسهمت قوتها الإقتراحية والترافعية خلال مراحل التشاور بخصوص مضامينه بشكل كبير في دسرة مجموعة من أدواره الجديدة، التي تضمنتها الفصول 12 و 13 و 139 من الوثيقة الدستورية.

كما أقر دستور 2011 من خلال فصله الأول "الديمقراطية التشاركية" وأعتبرها من المرتكزات الأساسية للنظام الدستوري المغربي، وذلك من خلال التنصيص فيه على "فصل السلط وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة".

وتبعاً لذلك، فقد تم التنصيص على عدد من الآليات الكفيلة بتفعيل هذه الأدوار، سواء من حيث تيسير مساهمة الجمعيات المهتمة بالشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إعداد القرارات من خلال إشراكها في هيئات التشاور مركزياً وترايبياً، أو تمكينها من حق تقديم عرائض إلى مجالس الجماعات الترابية.

<sup>1</sup> تقرير الأمين العام للحكومة أمام لجنة مراقبة المالية العامة بالبرلمان المغربي بتاريخ: 3 نونبر 2014؛ المصدر: محمد بلقاسم: مقال تحت عنوان: "الضحك يبسط خطة مراقبة التمويل الخارجي للجمعيات المغربية": موقع هسبريس الإلكتروني. بتاريخ: الأربعاء 05 نونبر 2014.

كما شكل إحداث عدد من الهيئات الدستورية المعنية بقضايا العمل الجمعي وأخرى تشارك جمعيات المجتمع المدني في تأليفها، أحد أبرز المستجدات في سياق تفعيل وتطوير أدوار المجتمع المدني، واعتباره مساهما في صناعة السياسات العمومية وتقييمها<sup>1</sup>.

لقد أعطى دستور 2011 أهمية خاصة لجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، كما منحها أدوارا تشاركية مهمة، خاصة فيما يتعلق ب:

المساهمة في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات والقرارات والمشاريع العمومية؛

دعم مشاركة الشباب والنساء في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية الوطنية؛

المساهمة في إعداد برامج التنمية المحلية وتتبعها؛

تقديم عرائض بهدف مطالبة مجالس الجماعات الترابية بإدراج نقط تدخل في اختصاصاتها ضمن جدول أعمالها.

كما تضمن الدستور مقتضيات جوهرية في شأن تكريس الحكامة الجيدة للتمويلات الموجهة لجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، حيث ورد في تصدير دستور 2011 ما يلي:

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

كما ينص الفصل الأول من الدستور على ما يلي:

".....يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة...."

وتضمن الدستور التنصيص على مبدأ حرية تأسيس جمعيات ومنظمات المجتمع المدني وأقر ضرورة تسييرها وتديورها في نطاق مبادئ الديمقراطية، حيث ينص الفصل 12 على ما يلي "تؤسس

<sup>1</sup> التقرير السنوي حول وضعية الشراكة بين الدولة والجمعيات. منشورات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني. سنة 2015. الصفحة 14.

جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وتمارس أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون".

لا يمكن حل هذه الجمعيات والمنظمات أو توقيفها من لدن السلطات العمومية، إلا بمقتضى مقرر قضائي.

تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها، وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط يحددها القانون.

يجب أن يكون تنظيم الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وتسييرها مطابقا للمبادئ الديمقراطية".

**الفقرة الثانية: واقع المنظومة القانونية والتنظيمية الحالية لحكامة مراقبة الدعم العمومي للجمعيات**

تظل جمعيات المجتمع المدني في حاجة إلى كافة أشكال الدعم، بما يمنحها القدرة على الفعل والمبادرة، تعزيزا لمكانتها في المشاركة في بناء الدولة الحديثة، والمساهمة في التحولات المجتمعية الجارية ببلادنا.

وقد أثمرت التجربة المغربية في مجال العمل الجمعوي، والتفاعل المستمر ما بين أجهزة الدولة بسلطتها التنفيذية والتشريعية من جهة، والمجتمع المدني من جهة ثانية، مراكمة جملة من التشريعات المؤطرة لمصادر تمويل العمل الجمعوي وتنويعها، حيث نص الظهير الشريف في 15 نونبر 1958 المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات، كما تم تغييره وتتميمه، على عدد من مصادر تمويل الجمعيات، إذ تضمن الفصل<sup>1</sup>6 منه أن الجمعيات التي تأسست بصفة قانونية يحق لها أن تمتلك وأن تتصرف في:

1. الإعانات العمومية؛

2. واجبات انخراط أعضائها؛

3. واجبات اشتراك أعضائها السنوي؛

4. إعانات القطاع الخاص؛

5. المساعدات التي يمكن أن تتلقاها الجمعية من جهات أجنبية أو منظمات دولية؛

<sup>1</sup> الفصل 6 من الظهير الشريف رقم 376 . 58 . 1 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات.

## 6. الممتلكات الضرورية لممارسة وإنجاز أهدافها.

ولقد سعى المشرع من خلال الظهير الشريف السالف الذكر ونصوص قانونية أخرى مع مختلف التعديلات التي عرفتها إلى تسيير تمويل برامج الجمعيات بأشكال مختلفة، سواء تعلق الأمر بالتمويل العمومي الذي تشكل كل من القطاعات الحكومية والمؤسسات والمقاوالات العمومية والجماعات الترابية مصدره الرئيسي، أو التمويلات الأخرى ذات العلاقة بالأشخاص والمنظمات والمؤسسات الوطنية والأجنبية، أو تلك التمويلات التي يكون مصدرها عدد من الامتيازات الضريبية أو الجمركية التي تستفيد منها بعض الجمعيات<sup>1</sup>.

كما نص نفس الظهير في فصله 32 على الزام الجمعيات التي تتلقى دعما عموميا أن تقدم ميزانيتها وحساباتها للوزارات التي تمنحها إعانات عمومية وأحال على إصدار قرار للوزارة المكلفة بالمالية يتعلق بضبط دفتر الحسابات التي يتعين أن تمسكها الجمعيات التي تتلقى إعانات عمومية ويحدد الشروط التي تسلم بموجبها هذه الجمعيات ميزانيتها ودفاتر حسابها. كما نص على خضوع هذه الدفاتر لمراقبة مفتشي وزارة المالية .

وقد تضمنت التعديلات التي ادخلت على الظهير المذكور بمقتضى القانون رقم 75.00 الصادر سنة 2002 تقييدا لعلاقة الدعم المالي العمومي الذي يمكن أن تمنحه المؤسسات والشركات العمومية والجماعات المحلية حيث نص الفصل 32 مكرر مرتين على أنه "يتعين على الجمعيات التي تتلقى دوريا إعانات يتجاوز مبلغها 10 آلاف درهم من إحدى الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية أو الشركات التي تساهم الدولة أو الجماعات والمؤسسات الأنفة الذكر في رأسمالها كليا أو جزئيا، أن تقدم حساباتها للهيئات التي تمنحها الإعانات المذكورة مع مراعاة مقتضيات القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية وتحدد بقرار للوزير المكلف بالمالية دفاتر الحسابات التي يجب أن تمسكها الجمعيات الممنوحة وتجري على هذه الدفاتر مراقبة مفتشي وزارة المالية"<sup>2</sup>.

ورغم أهمية هذا السند القانوني لإقرار حق الجمعيات في الولوج للدعم العمومي وتعيد مراقبته، فيمكن القول أن المنطلق الإجرائي لهذه المسألة يجد مرجعيته التنظيمية المفصلة مع إصدار دورية للسيد الوزير الأول رقم 2003/7 بتاريخ 27 يونيو 2003<sup>3</sup>، المتعلقة بالشراكة بين الدولة والجمعيات، دورية تجسد محاولة وضع أسس مقارنة شاملة وجديدة لتدبير المال العمومي المرصود للجمعيات، تركز على

<sup>1</sup> التقرير السنوي حول وضعية الشراكة بين الدولة والجمعيات. منشورات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني. سنة 2005. الصفحة 17.

<sup>2</sup> تقرير غير منشور حول موضوع "مراقبة الدعم الداخلي والخارجي الموجه لجمعيات المجتمع المدني. لجنة مراقبة المالية العامة. الجزء الثاني. السنة التشريعية الخامسة 2015. 2016 / الولاية التشريعية التاسعة 2011. 2016. الصفحة 10

<sup>3</sup> دورية الوزير الأول ادريس جطو الخاصة بالشراكة بين الدولة والجمعيات. الدورية رقم 2003 / 7. بتاريخ 27 يونيو 2003.

مبادئ تخليق الحياة العامة، والتعاقد، والتقييم وتبادل المعلومة. وتكمن أهمية هذه الدورية بالأساس في تحديدها لمجالات تدخل التمويل العمومي وتطبيق الشراكة بين الدولة والجمعيات على مستوى القطاعات ذات الأولوية في العمل الحكومي وهي: محاربة الفقر والتمهيش الاجتماعي، مساعدة النساء والأطفال في وضعية صعبة، تعليم الكبار، التربية الغير النظامية، الشباب والرياضة، إدماج الشباب في التكوين، الأنشطة المدرة للدخل وتنمية البنيات والخدمات الاجتماعية الأساسية، كما تضمن هذه الدورية تكريس التزامات الدولة بالإطار التعاقدى لمنح كل دعم مالي عمومي يعادل أو يفوق مبلغ 50 ألف درهم على مستوى المجالات ذات الأولوية الاجتماعية المشار إليها، بالإضافة إلى التنصيص على إعداد تقرير وطني سنوي حول شراكات الدولة مع الجمعيات.

ويتحدد مجال تطبيق دورية السيد الوزير الأول لسنة 2003 في علاقات الشراكة التي تربطها الدولة مع الجمعيات كما يهم علاقات الشراكة التي تعادل أو تفوق مبلغ الدعم العمومي المخصص لها 50 ألف درهم.

مما تثير بعض الإختلالات والإشكالات والصعوبات التي تلاقيها الجمعيات في الحصول على الدعم العمومي ومنها:

.عدم شمول مجال تطبيق المنشور المؤسسات العمومية والجماعات الترابية؛

. اللجوء المتواتر لجل القطاعات إلى منح الدعم العمومي بمبالغ تقل عن 50.000 درهم لتفادي إبرام الاتفاقيات؛

.اختلاف معايير ومساطر منح الدعم العمومي من قطاع إلى آخر؛

.عدم إشراك الفاعلين الجمعويين في لجان الانتقاء لمنح الدعم العمومي؛

.عدم تكافؤ الفرص بين الجمعيات في الاستفادة من الدعم العمومي؛

.تعدد الملفات النموذجية الخاصة بطلب الدعم وعدم وجود نموذج موحد للتقرير المالي التعليلي للنفقات المنجزة في إطار التمويل العمومي نتيجة غياب نظام محاسباتي مبسط خاص بالجمعيات؛

.عدم اطراد الدعم العمومي المرصود للجمعيات في إطار مختلف الميزانيات العمومية.

ومن أجل وضع إجراءات استعجالية لتعزيز مدخلي الشفافية والمحاسبة في التمويل العمومي للجمعيات يندرج المنشور الذي أصدره السيد رئيس الحكومة بتاريخ 05 مارس 2014 في إطار دعم ومراقبة التمويل العمومي للجمعيات<sup>1</sup>، حيث يمكن إجمال أهم ما جاء فيه في الخلاصة التالية:

. ضرورة التقيد بالتشريعات الجاري بها العمل والمنظمة لمنح الإعانات وذلك بالسهر على إعداد ميزانية سنوية وتقديم حساباتها بشكل منتظم ودوري للجهة العمومية المانحة ولوزارة المالية؛

. إدراج تعاون الهيئات العمومية مع الجمعيات في إطار تعاقدى واضح، وذلك طبقاً للأنظمة المنظمة للمشاركة بين الدولة والجمعيات؛

. وضع معايير شفافة لانتقاء الجمعيات التي تستفيد من الدعم الذي يقل عن 50.000 درهم؛

. إعداد بنك للمعطيات محين حول الجمعيات، كفيل بتوفير أداة للتدبير الفعال؛

. التقيد بالنصوص الجاري بها العمل بشأن مسطرة منح المساعدات للجمعيات وتتبع كفاءات استعمالها؛

. ربط علاقات تعاقدية بين الجمعيات والجهات المانحة وفق اتفاقيات تحدد التزامات الأطراف المتعاقدة والأهداف المتوخاة من منح الأموال العمومية مع وضع حسابات استخدام الأموال بحسب الجهة المانحة؛

. تقديم حسابات الجمعية للجماعات المحلية المانحة بشكل دوري ومنتظم؛

. الحرص على استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها الجمعيات في تحقيق الأهداف المتوخاة من منحها أو طبقاً للأهداف المنصوص عليها في النظام الأساسي للجمعيات في حالة غياب اتفاقيات مع الجماعات المحلية المانحة<sup>2</sup>.

وفي العودة لمضمون النص القانوني يؤكد الفصل السادس من الظهير الشريف رقم 1-58-376 الصادر في 15 نونبر 1958 وفق آخر التعديلات على أن كل جمعية صرح بتأسيسها بصفة قانونية يحق لها أن تترافع أمام المحاكم، وأن تقتني بعوض وأن تمتلك وتتصرف في الإعانات العمومية، إعانات القطاع الخاص، وفي المساعدات التي يمكن أن تتلقاها من جهات أجنبية أو منظمات دولية. أما الفصول 32 و32

<sup>1</sup> منشور رئيس الحكومة رقم 2 / 2014 الصادر في 5 مارس 2014 حول مراقبة المجلس الأعلى للحسابات لاستخدام الأموال العمومية.

<sup>2</sup> تقرير غير منشور حول موضوع "مراقبة الدعم الداخلي والخارجي الموجه لجمعيات المجتمع المدني. لجنة مراقبة المالية العامة. الجزء الثاني. السنة التشريعية الخامسة 2015. 2016 / الولاية التشريعية التاسعة 2011. 2016. الصفحة 10.9.8.

مكرر و32 مكرر مرتين، فتؤكد كما سيأتي ذكر ذلك على جملة إجراءات بعدية يتعين التقيد بها في حالة تلقي هذه الإعانات.

يظهر مما سبق أن القانون المغربي يضمن جانبا من حق الجمعيات في تأمين مصادر تمويلها. وهو في هذا الجانب يفتح أمام الجمعيات أنواعا متعددة من المصادر الوطنية والأجنبية؛ ولا تعد الإجراءات المنصوص عليها في الفصول 32 و32 مكرر و32 مكرر مرتين إجراءات مقيدة تمس بجوهر هذا الحق. غير أن اشتراط التصريح بالجمعيات من أجل الاستفادة من هذا الحق كما هو منصوص عليه في الفقرة الأولى من الفصل السادس يعني -ضمننا- أن الجمعيات غير المصرح بها لا يمكنها التمتع بهذا الحق؛ وهو ما يمكن أن يعتبر مساسا بالمبدأ الأول من المبادئ الدولية التي تحمي المجتمع المدني؛ ويتعلق الأمر بالحق في التكوين الذي يشمل الحق في تكوين الجمعيات دون الحاجة إلى اكتساب الصفة القانونية<sup>1</sup>. كما أنه يمكن أن يثار في هذا الصدد كون القانون لا ينص صراحة على إلزامية تمويل الجمعيات من طرف المؤسسات العمومية أو التنصيص على إجراءات لدعم الجمعيات التي تواجه قيودا لا موجب لها كما يشدد على ذلك المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات<sup>2</sup>؛ كما يمكن أن يحتج أيضا بكون الفصول من 9 إلى 133 المتعلقة بمنح صبغة المصلحة العمومية تقينا للتمييز بين الجمعيات على أساس القرب من السلطات الرسمية.

### الفقرة الثالثة: الإطار المؤسسي

#### 1: التوجهات الملكية

منذ تولي الملك محمد السادس العرش سنة 1999 أولى اهتماما خاصا لجمعيات المجتمع المدني التي أضحت فاعلا أساسيا، في تحقيق التضامن الاجتماعي حيث أشار في خطابه ل 30 يوليو 2000 إلى ضرورة تفعيل دور المجتمع المدني وإعادة الاعتبار للتضامن الاجتماعي والمجالي . كما أكد في الرسالة الموجهة للمشاركين في الأيام الدراسية حول التدبير الجمعي يوم 14 فبراير 2002 على كون الجمعيات ثروة وطنية هائلة وقوة إقتراحية فاعلة لتحقيق التقدم والتحديث ومدرسة نموذجية للديمقراطية والتضامن.

كما أن العديد من الخطب والتوجهات الملكية تؤكد على أهمية تفعيل دور جمعيات ومنظمات المجتمع المدني في مجال إنعاش النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة واعتبارها قوة إقتراحية

<sup>1</sup> راجع: المركز الدولي للقانون الذي لا يهدف للربح: تقرير الدفاع عن المجتمع المدني، ص: 27-28.

<sup>2</sup> الفقرة 411 من تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 23، ص: 7.

فاعلة، وشريك في تحقيق ما نبتغيه لبلادنا من تقدم ومدرسة نموذجية للديمقراطية وللتضامن، وفضاء لاستثمار طاقات الشباب في خدمة المجتمع وإشاعة ثقافة المواطنة الإيجابية<sup>1</sup>.

وأكد الملك كذلك في الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في الأيام الدراسية حول التدبير الجمعي سنة 2012 على ما يلي: "ولا يسعنا إلا أن نبتهج بما أصبحت تشكله الجمعيات المغربية من ثروة وطنية هائلة ومن تنوع في مجالات عملها، وما تجسده من قوة إقتراحية فاعلة، أصبحت بفضلها بمثابة الشريك، الذي لا محيد عنه، لتحقيق ما نبتغيه لبلادنا من تقدم وتحديث..... كما ندعو هذه الفعاليات إلى تجاوز ما يشوب بعضها من طرق التسيير التقليدية العقيمة، واعتماد ثقافة تدبير حديثة وناجعة، فضلا عن ضرورة تكتلها في نطاق فيدراليات تنصهر فيها تجاربها، وتجعل منها مخاطبا فعالا لمختلف شركاءها..."<sup>2</sup>.

وفي مناسبة أخرى أشار الملك إلى أنه: "يتعين توطيد المكانة المركزية لمؤسسة الأسرة ودينامية المجتمع المدني وفعالياته المسؤولة للنهوض بالتكافل الاجتماعي والمواطنة التضامنية"<sup>3</sup>.

## 2: البرنامج الحكومي

ومن أجل تنزيل المقتضيات الدستورية الجديدة تضمن البرنامج الحكومي لسنة 2011 عدة إجراءات تتعلق بتعزيز حكمة الدعم العمومي الموجه لمجموعات ومنظمات المجتمع المدني ومنها:

. فتح ورش الديمقراطية التشاركية وتطوير العلاقة مع المجتمع المدني بما يخدم التنمية ويعزز الحقوق والحريات ويحفز على القيام بالواجبات؛

. تعميق التشاور مع الفاعلين الاجتماعيين ومنظمات المجتمع المدني في بلورة السياسات العمومية وتفعيلها وتقييمها؛

. إقامة شراكات وطنية بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، وبين القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني؛

. تعزيز مكانة المجتمع المدني في مختلف حلقات تدبير الشأن العام وتقييمه وصياغة سياساته؛

. اعتماد سياسة جمعوية فاعلة؛

. إقرار معايير شفافة لتمويل برامج الجمعيات.

<sup>1</sup> التقرير السنوي حول وضعية الشراكة بين الدولة والجمعيات. منشورات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني. سنة 2005. الصفحة 13.

<sup>2</sup> الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في الأيام الدراسية حول التدبير الجمعي سنة 2012.

<sup>3</sup> خطاب العرش لسنة 2008.

كما تشكل محاربة الفساد في تدير الشأن العام محورا من محاور البرنامج الحكومي، وفي هذا الصدد يندرج الإجراء المتعلق بتقوية مؤسسات الرقابة والمحاسبة، وكذا الإجراء المتعلق بتشجيع مشاركة عموم المواطنين في مجهود مكافحة الفساد وإقامة شراكات وطنية حقيقة بين الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وبين القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني.

أما فيما يخص البرنامج الحكومي الذي تقدمت به حكومة سعد الدين العثماني، فقد جاء يتيما ولم يستجب لتطلعات الحركة الجمعوية من جهة ومن جهة أخرى لم يولي الاهتمام الكافي لتطوير ومأسسة التمويل العمومي الموجه لجمعيات المجتمع المدني.

حيث خصص البرنامج الحكومي إحدى فقراته لموضوع المجتمع المدني تحت عنوان تعزيز دور المجتمع المدني، وهذا ما جاء فيه.

تكريسا للاختيار الديمقراطي، وحرصا على إشراك جمعيات المجتمع المدني، يقترح ما يلي:

دعم تنظيمات المجتمع المدني وتطوير الموارد المالية المتاحة له، وتطوير بوابة الشراكات العمومية بهدف الولوج العادل والشفاف إلى التمويل العمومي وفق معايير مرجعية واضحة.

ملائمة التشريع الحالي المتعلق بتأسيس الجمعيات مع أحكام الدستور.

تفعيل النصوص التشريعية والتنظيمية الجديدة الهادفة إلى ضمان مشاركة فعالة للمواطنين وجمعيات المجتمع المدني في تدير الشأن العام واعتماد الإطار القانوني للتشاور العمومي وتزليل مقتضيات القانونين التنظيميين المتعلقين بتقديم العرائض العمومية والملمتسات التشريعية.

إرساء منظومة تحفيزية لفائدة المشاريع التنموية التي تقوم بها جمعيات المجتمع المدني.

تحيين التشريع المتعلق بالتماس الإحسان العمومي.

إعداد مشروع قانون خاص بالمؤسسات الكفيلة (les Fondations).

إعداد مشروع قانون يتعلق بالعاملين في مجال العمل المدني التطوعي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> البرنامج الحكومي 2016. 2021. الموقع الإلكتروني لرئاسة الحكومة. صفحة 25. 26.

## المطلب الثاني: مصادر تمويل ومراقبة الدعم الموجه للجمعيات

يعتبر مجال التمويل ومراقبة الدعم الموجه للجمعيات إحدى المجالات التي تعرف كثافة قانونية متفرقة وموزعة ما بين نصوص قانونية ومراسيم ومنشورات وقرارات ومذكرات تنظيمية، مما يطرح معه صعوبة الإطلاع عليها ومعرفة مضامينها والالتزام بها من طرف العموم وخاصة الفاعلين الجمعويين، وهذا ما يطرح ضرورة تجميع هذا الشتات القانوني في مدونة خاصة، من جملة هاته القوانين والمراسيم والقرارات ما يلي:

. الظهير الشريف 1.58.376 الصادر في 3 جمادة الأولى 1378 (15 نونبر 1958) بتنظيم حق التأسيس للجمعيات، كما وقع تغييره وتتميمه؛

. القانون رقم 004.71 الصادر في 21 شعبان 1391 (12 أكتوبر 1971) يتعلق بالتماس الإحسان العمومي (ج.ر. عدد 3077 بتاريخ 20 أكتوبر 1971)؛

. القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.02.124 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002)، كما وقع تغييره وتتميمه؛

. القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 بتاريخ 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007)؛

. المدونة العامة للضرائب؛

. المرسوم رقم 2.04.969 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 3 جمادة الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات (ج.ر. عدد 5339 بتاريخ فاتح غشت 2005)؛

. المرسوم رقم 2.04.970 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق القانون رقم 004.71 الصادر في 21 من شعبان 1391 (12 أكتوبر 1971) المتعلق بالتماس الإحسان العمومي الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5339 بتاريخ فاتح غشت 2005)؛

. المنشور رقم 2/ 2005 المتعلق بشروط ومسطرة البت في طلبات التماس الإحسان العمومي (2 أغسطس 2005).

. المنشور رقم 1/ 2010 المتعلق بعملية التماس الإحسان العمومي دون الحصول المسبق على ترخيص من الأمانة العامة للحكومة؛

. المنشور رقم 5339 / 1 المتعلق بشروط ومسطرة الاعتراف بصفة المنفعة العامة لفائدة الجمعيات  
(2 أغسطس 2005)؛

. قرار لنائب رئيس الوزارة وزير المالية بتاريخ 31 يناير 1959 بشأن الجمعيات التي تتلقى سنويا  
مباشرة أو غير مباشرة إعانات مالية من جماعات عمومية؛

. منشور الوزير الأول رقم 7 / 2003 الصادر في 27 يونيو 2003 المتعلق بالشراكة بين الدولة  
والجمعيات؛

. منشور رئيس الحكومة رقم 2 / 2014 الصادر في 5 مارس 2014 حول مراقبة المجلس الأعلى  
للحسابات لاستخدام الأموال العمومية.

وللتوسع أكثر في مقارنة هذا الموضوع سنتطرق في الفقرة الأولى إلى مصادر تمويل الجمعيات والإطار  
العام التأسيسي لمراقبة الجمعيات في فقرة ثانية ومقترحات في مجال تمويل ومراقبة الإنفاق العمومي  
الموجه للجمعيات في فقرة ثالثة .

### الفقرة الأولى: مصادر تمويل جمعيات المجتمع المدني

وطبقا للفصل السادس من الظهير الشريف رقم 1.58.376 السالف الذكر يمكن التمييز بالنسبة  
لمصادر تمويل الجمعيات بين مصادر التمويل الذاتية للجمعيات ومصادر التمويل من خارج الجمعيات.

وفي ما يخص مصادر التمويل الذاتية للجمعيات فهي نوعين:

أولاً: واجبات انخراط الأعضاء وواجبات الاشتراك السنوي وتخضع للأنظمة الأساسية للجمعيات.

ثانياً: مداخيل الأنشطة والتي تخضع طبقاً للأنظمة الأساسية، للنصوص التشريعية المطبقة على  
هذه الأنشطة.

أما مصادر التمويل من خارج الجمعية فهي أربعة أصناف الإعانات العمومية، وإعانات القطاع  
الخاص، والمساعدات من جهات أجنبية أو منظمات دولية والتماس الإحسان العمومي.

### 1. الإعانات العمومية:

فيما يخص الإعانات العمومية فيمكن التمييز بين نوعين:

أولاً: إعانات دورية للجمعيات العاملة في مجالات تدخل ضمن اختصاصات السلطات العمومية

ثانيا: وضع برامج مشتركة بين السلطات العمومية والجمعيات أو إبرام اتفاقية شراكة معها

ويتعين على الجمعيات التي تتلقى الإعانات العمومية أن تقدم حساباتها إلى الهيئات المانحة لها، كما يراقب المجلس الأعلى والمجالس الجهوية استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها الجمعيات وتخضع الجمعيات التي تتلقى إعانات عمومية بكيفية تلقائية لمراقبة المفتشية العامة لوزارة المالية وعند حل الجمعية المستفيدة من الإعانات العمومية، تسلم أموالها إلى الدولة لتخصص لمشاريع الإسعاف والبر والإحسان والأعمال الاجتماعية.

## 2. إعانات القطاع الخاص:

يمكن للجمعيات أن تتلقى إعانات من الخواص سواء أكانوا ذاتيين أو اعتباريين، وتعتمد في ذلك على أريحية المحسنين ومدى إيمانهم بجدوى العمل الجمعوي التطوعي في خدمة المجتمع، وتستفيد الجمعيات غير الهادفة للحصول على الربح فيما يخص العمليات المطابقة فقط للغرض المحدد في أنظمتها الأساسية، من إعفاء دائم من الضريبة على الشركات حسب المادة 6 ألف. 1 من المدونة العامة للضرائب.

كما تستفيد الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة من مجموعة من الفوائد الضريبية عبارة عن خصم وإعفاء من الضريبة لفائدتها ولفائدة الداعمين لها.

.الضريبة على الشركات.

.الضريبة على الدخل.

.الضريبة على الدخل فيما يخص القيمة الإيجارية للعقارات.

.الضريبة على القيمة المضافة .

.واجبات التسجيل.

.جبايات الجماعات الترابية:

.الرسم المهني.

.رسم السكن.

.رسم الخدمات الجماعية.

### 3. المساعدات من جهات أجنبية أو منظمات دولية.

حسب المادة 32 مكرر من الظهير الشريف بتاريخ 15/11/1958، يجب على كل جمعية تلقت دعماً خارجياً أن تصرح بذلك داخل أجل 30 يوماً من توصلها بالدعم لدى الأمين العام للحكومة والذي يقوم بإخبار الجهات المختصة المتمثلة في كل من وزارة الداخلية ووزارة المالية، ويجب أن يتضمن هذا التصريح مصدر المساعدة ومبلغها والغرض المخصص لها، كما اشترط القانون مصاحبة التصريح بمرفقات تتمثل في نسخة من بيان الكشف الخاص بالجمعية متضمناً مبلغ المساعدة.

وعقب توصل مصالح الأمانة العامة للحكومة بتصريح الجمعية بتلقيها مساعدات من جهات أجنبية تقوم:

. بالتأكد من أن المبالغ المتوصل به قد تم إيداعها بالحساب البنكي للجمعية، وتطلب من الجمعيات مدها بمعلومات عن صرف المبالغ المتوصل بها.

وكل مخالفة لذلك يعرض الجمعية المعنية للحل عن طريق القضاء، والذي تبت فيه المحكمة الابتدائية التي يرفع إليها الأمر من قبل كل من يعنيه الأمر أو بمبادرة من النيابة العامة طبقاً لأحكام الفصل السابع من الظهير الشريف رقم 1.58.376 السالف الذكر.

ويمكن تصنيف المساعدات من جهات أجنبية أو منظمات دولية حسب الامتداد الترابي لنشاط محلي أو نشاط جهوي أو وطني و حسب النشاط الممول (حماية الحيوانات والبيئة، تأهيل المرأة وحماية النساء ضد العنف، البنيات التحتية بالعالم القروي، أنشطة تربية تعليمية، أنشطة الرعاية الاجتماعية، أنشطة ثقافية، دعم العمل الجمعوي من خلال تغطية نفقات بعض الجمعيات، أنشطة ذات طابع حقوقي...).

### 4. التماس الإحسان العمومي من قبل الجمعيات

تعتبر مداخل عمليات التماس الإحسان العمومي التي تنظم وفق أحكام القانون رقم 004.71 الصادر بتاريخ 21 من شعبان 1391 الموافق ل 12 أكتوبر 1971 من الموارد المالية للجمعيات .

ويجب على كل جمعية، مصرح بها بصفة قانونية بالمغرب، وترغب في التماس الإحسان العمومي، أن تودع طلباً للحصول على رخصة بذلك مقابل وصل، خمسة عشر يوماً على الأقل قبل انطلاق عملية جمع التبرعات، وذلك:

لدى عامل العمالة أو الإقليم إذا كانت عملية جمع التبرعات ستنظم على صعيد النفوذ الترابي للعمالة أو الإقليم؛

لدى والي الجهة عندما تهم عملية التماس أكثر من عمالة أو إقليم في الجهة المعنية؛

لدى الأمين العام للحكومة إذا كانت عملية جمع التبرعات لها طابع وطني.

ويتعين أن يبعث هذا الطلب إلى الأمانة العامة للحكومة عن طريق والي الجهة أو العامل المعني بالأمر مشفوعا برأيه في الموضوع في الحالتين الأوليتين.

يمنح الأمين العام للحكومة، عند الاقتضاء، رخص التماس الإحسان العمومي للجمعيات الراغبة في تنظيم عمليات من أجل جمع التبرعات لدى العموم، بناء على رأي اللجنة الوزارية المكلفة بدراسة الطلبات، واستنادا إلى الوثائق التي تدلي بها.

غير أنه وطبقا لأحكام الفصل التاسع من الظهير الشريف رقم 1.58.376 السالف الذكر، فإن جمعية متمتعة بصفة المنفعة العامة، يمكن لها أن تقوم بصفة تلقائية بالتماس الإحسان العمومي مرة واحدة في السنة، دون الحصول مسبقا على الترخيص المطلوب، شريطة أن ينص مرسوم الاعتراف لها بصفة المنفعة العامة على ذلك، وأن تصرح إلى الأمين العام للحكومة بعملية التماس الإحسان العمومي التي تروم القيام بها قبل خمسة عشر يوما من الموعد المحدد لهذه العملية، مع بيان تاريخ ومكان إجرائها، وكذا حجم المداخل الممكن تحصيلها والأغراض المخصصة لها<sup>1</sup>.

وتطبيقا لأحكام المادة 89 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، يمكن بطلب من رئيس الحكومة أن تشمل مراقبة المجلس الأعلى للحسابات، الحسابات المتعلقة باستعمال الموارد التي يتم جمعها من طرف الجمعيات التي تلتزم بالإحسان العمومي.

وتهدف هذه المراقبة إلى التأكد من أن استعمال الموارد التي تم جمعها يطابق الأهداف المتوخاة من التماس الإحسان العمومي.

وتجدر الإشارة إلى أن التماس الإحسان العمومي المنظم من قبل التعاون الوطني وكذا جمع التبرعات ذات الطابع التقليديين معفى من الترخيص طبقا لمقتضيات المادة 2 من القانون رقم 001.71 السالف الذكر.

<sup>1</sup> تقرير غير منشور حول "مصادر تمويل الجمعيات بالمغرب نموذج: المساعدات المالية الأجنبية والتماس الإحسان العمومي" الأمانة العامة للحكومة مديرية الجمعيات. تقرير مقدم للجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب. حول موضوع "مراقبة الدعم الداخلي والخارجي الموجه لجمعيات المجتمع المدني" الجزء الثاني. السنة التشريعية الخامسة. 2016/2015 الولاية التشريعية 2016/2011. الصفحة 6.

## الفقرة الثانية: الإطار العام لتأسيس ومراقبة الدعم الموجه للجمعيات

من أجل تنظيم تأسيس الجمعيات وكيفية تسييرها تم إحداث ظهير في 15 نونبر 1958 والذي يحدد مقتضيات تأسيس ومراقبة أعمال وأنشطة الجمعيات بالمغرب.

تستفيد جمعيات المجتمع المدني وفقا للظهير رقم 1.58.376، من إعانات مادية من قطاعات مختلفة عمومية وخاصة، يخول لها حق التصرف فيها لممارسة وإنجاز أهدافها.

ولتنزيل قواعد الحكامة الجيدة والشفافية، تلتزم الجمعيات بمسك محاسبة تعكس صور صادقة عن ذمتها ووضعيتها المالية ونتائجها وتتم مراقبة الدعم الموجه للجمعيات من طرف:

المجالس المنتخبة ومكاتبها المسيرة وفقا للفصل 32 مكرر من الظهير 1.58.376؛

وزارة الداخلية أو السلطة المفوضه وفقا للمادة 78 من الميثاق الجماعي؛

المجلس الأعلى للحسابات وفقا للمادة 86 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية؛

الأمانة العامة للحكومة وفقا للفصل 9 من الظهير رقم 1.58.376؛

وزارة المالية وفقا للفصل 32 المكرر مرتين من الظهير رقم 1.58.376.

### أولا: الإطار القانوني لمراقبة الجمعيات. المجالس المنتخبة

بمقتضى الفصل 32 المكرر مرتين من الظهير رقم 1.58.376 يتعين على الجمعيات التي تتلقى دوريا اعانات يتجاوز مبلغها 10 آلاف درهم من إحدى الجماعات المحلية أن تقدم حساباتها لهذه الجماعات مع مراعات مقتضيات القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية .

وفي إطار الاتفاقيات المبرمة بين الجماعات الترابية والجمعيات، يتم تحديد آليات تتبع ومراقبة المجالس المنتخبة لهذه الجمعيات، وهذه المراقبة تتم على ثلاث مراحل:

المصادقة على اتفاقية الشراكة؛

برمجة الإعتمادات الضرورية؛

مراقبة تنفيذ الاتفاقيات أثناء التصويت على الحساب الإداري.

## ثانيا: الإطار القانوني لمراقبة الجمعيات من طرف وزارة الداخلية

يصادق وزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك، طبقا للمادة 78 من الميثاق الجماعي، على اتفاقية التعاون المبرمة بين الجماعات المحلية والجمعيات، بناء على مقررات متطابقة للمجالس المعنية تحدد خاصة موضوع المشروع، تكلفته ومدته ومبلغ أو طبيعة المساهمات والشروط المالية والمحاسبية.

## ثالثا: الإطار القانوني لمراقبة الجمعيات من طرف الأمانة العامة للحكومة

ينص الفصل 9 من هذا الظهير<sup>1</sup> على أن الجمعيات ملزمة برفع تقرير سنوي إلى الأمانة العامة للحكومة يتضمن أوجه استعمال الموارد التي حصلت عليها من خلال سنة مدنية، ويجب أن يكون هذا التقرير مصادقا عليه من لدن خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين يشهد بصحة الحسابات التي يتضمنها، مع مراعاة مقتضيات القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

## رابعا: الإطار القانوني لمراقبة الجمعيات من طرف المجلس الأعلى للحسابات

تتم مراقبة مصالح وزارة المالية عبر المحاسب العمومي تنفيذًا لمقتضيات المادة 55 من المرسوم المتعلق بالمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها حيث تخضع نفقات الجماعات الترابية ومجموعاتها لما يلي:

.مراقبة مالية في مرحلة الالتزام (مفصلة في المادة 61)؛

.مراقبة صحة النفقة قبل وضع التأشيرة من أجل الأداء (مفصلة في المادة 74)؛

.مراقبة صحة النفقة قبل وضع التأشيرة من أجل الأداء (مفصلة في المادة 74).

تخضع حسابات الجمعيات لمراقبة المفتشية العامة للمالية بمقتضى الفصل 32 المكرر من الظهير رقم 1.58.376 .

## خامسا: آليات مراقبة الدعم المقدم في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

### 1. الإجراءات والمعايير المعتمدة لضمان أهلية الجمعية للتمويل

.أن تكون في وضعية قانونية وإدارية سليمة؛

.أن تكون الجمعية أو أعضائها قد راكموا تجربة لا تقل عن ثلاث سنوات؛

<sup>1</sup> المرسوم رقم 2.04.969 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 3 جمادة الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات (ج.ر. عدد 5339 بتاريخ فاتح غشت 2005).

أن يكون لأعضاء الجمعية مؤهلات وقدرات تؤهلهم لإنجاز المشروع في ظروف سليمة؛  
أن تتوفر الجمعية على نظام مالي وكذا على هيكلية تنظيمية تحدد اختصاصات أجهزتها؛  
أن يكون التسيير قانوني وديمقراطي؛  
أن تتوفر الجمعية على مصادر أخرى للتمويل عبر الشراكات والعقود المبرمة مع شركاء آخرين؛  
أن تتوفر على مقر ملائم لإنجاز المشروع المقترح.

## 2. آليات المراقبة القبلية على المستوى الترابي

أ. شروط الاستفادة من الدعم بالنسبة للجمعية.

. دراسة دقيقة للملفات القانونية للجمعيات المدلى بها للتأكد من مدى انسجامها مع المعايير  
السالفة الذكر؛

. دراسة دقيقة لتقارير الأنشطة برسم السنوات الثلاث الفارطة؛

. إنجاز بحوث لدى السلطات المحلية للتأكد من الوضعية القانونية للجمعية؛

. تجميع آراء المصالح الخارجية المعنية بخصوص أهلية الجمعية بعلاقة مع المشروع المقترح؛

. طلب فتح حساب بنكي خاص بالجمعية.

ب. شروط الاستفادة من الدعم بالنسبة للمشروع المقترح

. انسجام المشروع المقترح مع أهداف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛

. استجابة المشروع لحاجيات الساكنة المستهدفة التي تم تحديدها أثناء التشخيص التشاركي؛

. قابلية المشروع المالية والتقنية للإنجاز؛

. القيام بزيارات تفقدية للمقرات المقترحة لإيواء المشاريع من طرف لجنة مختلطة.

## 3. آليات التتبع والتقييم والمراقبة البعيدة على المستوى المركزي

. مهام المراقبة والتدقيق للمفتشية العامة للمالية، والمفتشية العامة للإدارة الترابية؛

. مهام للتتبع والتدقيق التي يقوم بها الشركاء والمانحون الدوليون؛

.النظام المعلوماتي الخاص بالمبادرة؛

.الزيارات الميدانية؛

.التقييم الذي يقوم به المرصد الوطني للتنمية البشرية.

#### 4. آليات التتبع والتقييم والمراقبة البعدية على المستوى الترابي

تقوم به أقسام العمل الاجتماعي بعمالات وأقاليم المملكة عن طريق:

.مواكبة الجمعيات أثناء مختلف مراحل تنفيذ المشاريع؛

.تتبع المشاريع المنجزة من خلال القيام بزيارات ميدانية تفقدية دورة؛

.دراسة السجلات والوثائق المسوكة لدى الجمعيات حاملة المشاريع.

#### الفقرة الثالثة: مقترحات في مجال تمويل ومراقبة الإنفاق العمومي الموجه للجمعيات

عندما طرح موضوع الدعم العمومي الداخلي والخارجي الموجه للجمعيات على لجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب، كان من المفروض وحسب الاختصاص الأول الموكول إليها بمقتضى المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس النواب المتمثل في مراقبة وتتبع الإنفاق العمومي، أن تبحث في عناصر الأداء عند وبعد منح الدعم أي:

.النجاعة في التوزيع الأمثل للدعم من قبل المانحين العموميين وفق معايير واضحة، وحسن صرفه فيما بعد بحكمة جيدة من قبل الجمعيات؛

.الفعالية في وضع تآطير لمخرجات الدعم من قبل المانحين من خلال أهداف محددة بدقة ووسائل تحقيقها، واستعمال هذا الدعم لبلوغ الأهداف المسطرة بعقلانية وواقعية وبجودة من طرف الجمعية؛

.الاقتصاد من حيث أعمال تدبير سليم وذكي للدعم من طرف الجمعية لتحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة.

وحيث إن هذه المكونات الثلاث تبحث مجتمعة في نجاعة تدبير الأموال العمومية الممنوحة إلى الجمعيات، فإن اللجنة وهي تلاحظ نقصا في أعمال مفهوم تقييم نشاط العمل الجمعوي بمعناه العلمي من طرف الجهات المانحة العمومية لأسباب سبق ذكرها، فإنها لم تتمكن من مراقبة الدعم الممنوح للجمعيات وفق محددات عناصر الاداء الثلاث.

واعتبارا لدورها الرقابي والتشريعي الذي يحتم عليها الحرص على ضمان النجاعة في الإنفاق العمومي بشكل عام والتمويل العمومي لجمعيات المجتمع المدني بشكل خاص وفق قواعد الحكامة الجيدة كالشراكة والفعالية والكفاءة والانضباط للقواعد القانونية والشفافية وكذلك الخضوع للمحاسبة والمسائلة المنصوص عليهما في الدستور، فإن لجنة مراقبة المالية العامة تستحضر التوصيات التي سبق أن أدلى بها المجلس الأعلى للحسابات في تقاريره حول مراقبة بعض الجماعات الترابية والمؤسسات التي تقدم دعما ماليا للجمعيات. وتؤكد على أهميتها وتدعو الجهات العمومية المانحة إلى تفعيلها. كما تثمن وتستحضر كذلك الخلاصات والتوصيات الغنية التي أتمرتها فعاليات الحوار الوطني حول المجتمع المدني فيما يخص الشق المتعلق بالتمويل العمومي للجمعيات.

ومساهمة منها في وضع أرضية صلبة تمكن من إضفاء المزيد من حكمة وشفافية وتخليق الدعم العمومي من طرف الجهات المانحة فيما يعود بالنفع على المستفيدين من خدمات الجمعيات، وتنفيذا للمادة 220 من النظام الداخلي لمجلس النواب، فإنها تؤكد على انخراطها التام في إقرار كل مقاربة مبتكرة في تدبير الدعم المالي ومراقبة استخدام الإعانات العمومية مع الحرص على الحفاظ على المكتسبات التي راكمها العمل الجمعي.

ولهذه الغاية، فإن لجنة مراقبة المالية العامة، في جلستها المنعقدة يوم الثلاثاء 17 ماي 2016 ترى بأن ضبط الدعم المالي العمومي وصونه وتتبع مسار إنفاقه، يجب أن يستند على ثلاثة مداخل لتأطير مراقبته وهي الحكامة والتشريع وتقوية المراقبة. وهذا ما سنطرق له من خلال العناوين التالية.

## باب الحكامة

أولا: بالنسبة للجهات الوطنية المانحة.

1. العمل على رصد نسبة من الميزانية العامة وتحديدها داخل قانون المالية السنوي تخصص لدعم العمل الجمعي.

2. تحسين معايير منح الدعم العمومي وفق أسس تكافئ الفرص والشفافية تكريسا للديمقراطية التشاركية.

3. اختيار المشاريع الواعدة وفق معايير كمية ونوعية يتم وضعها من طرف آلية مركزية أو محلية بحسب الحالات، تراعي الاستحقاق وتكافئ الفرص وعدم تضارب المصالح.

4. إقرار مبدأ التنافسية في الولوج إلى الشراكات أو التمويلات المشتركة عبر مساطر واضحة للتباري.

5. نشر لائحة المشاريع المختارة ومجالاتها متضمنة لاسم الجمعية ومبالغ التمويل العمومي بحسب سنوات الإنجاز المتوقعة من طرف السلطات المانحة على موقعها الإلكتروني وفي الجريدة الرسمية .

6. إحداث آلية تواصلية مع الجمعيات داخل كل قطاع حكومي ومندوبياته والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية فيما يتعلق بالبرامج التي تسطرها في إطار دفاتر التحملات واتفاقيات الشراكة .

7. إحداث سجل وطني للجمعيات.

8. إحداث آلية للإفتحاص الدوري لمالية الجمعيات التي تتلقى دعما عموميا.

9. الإعلان عن الجمعيات الأجنبية التي تتلقى دعما عموميا وطنيا<sup>1</sup>.

ثانيا: بالنسبة للجمعيات المستفيدة من الدعم:

1. تقييد كل الممتلكات المالية والمادية باسم الجمعية وليس باسم مؤسسها أو مسيرها.

2. تقييد مبالغ الدعم العمومي في حساباتها المالية السنوية مرفقة بالوثائق التبريرية مصادق عليها وفق الشروط المنصوص عليها في قانونها الأساسي ونظامها الداخلي وبنود اتفاقية الشراكة ونشرها.

باب التشريع

أولا: بالنسبة للجهات الوطنية المانحة:

1. وضع قواعد قانونية لتنظيم وترسيخ آلية الشراكة باتفاق مكتوب متعدد السنوات لضمان استمرارية تمويل البرامج والمشاريع بين الجمعيات والسلطات العمومية والجماعات الترابية بناء على أولويات محددة تدخل في إطار السياسات العمومية المسطرة، بما يتماشى مع الإصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

2. وضع قواعد قانونية، تتعلق بترتيب جزاءات عن كل إخلال بالمبدأ الدستوري "ربط المسؤولية بالمحاسبة" بالنسبة لمسؤولي الجمعيات والمسؤولين الحكوميين الموكل لهم تدير الدعم العمومي الموجه لجمعيات المجتمع المدني.

3. مراجعة منح صفة المنفعة العامة من أجل عقلنتها ودمقرطتها.

4. تسريع إخراج مدونة الحياة الجمعوية تتلاءم مع أحكام دستور المملكة 2011.

<sup>1</sup> .مراقبة الدعم الداخلي والخارجي الموجه لجمعيات المجتمع المدني .تقرير لجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب .السنة التشريعية الخامسة 2015 /2016 .الولاية التشريعية 2011 /1016 الصفحة 203.

## ثانيا: بالنسبة للجمعيات المستفيدة من الدعم

1. وضع قوانين تلزم إنفاق موارد الدعم العمومي بشكل حصري على النشاطات المسطرة في إطار الشراكة مع الجهات العمومية المانحة أو الخاصة التي تستفيد من الامتيازات الضريبية.
2. التنصيص على مسك محاسبة طبقا للنظام المحاسبي الخاص بالجمعيات.
3. التنصيص على حفظ الوثائق والمستندات المحاسبية المتعلقة بالجمعية والشراكات والتمويل العمومي، لغاية أي مراقبة تقوم بها الجهات المعنية وفق القوانين الجاري بها العمل.

## ثالثا: بخصوص المساعدات الخارجية

1. وضع قواعد قانونية تلزم الجمعيات على تنفيذ تعاملاتها مع الجهات المانحة من خلال قناة واحدة رسمية للدولة.
2. التنصيص على إلزامية تقديم تصريح بكل مساعدة أو تبرع أو هبة أجنبية مع ذكر مانحها وموضوعها وقيمتها للسلطة الحكومية المختصة قانونا.

## .باب المراقبة

## أولا: بالنسبة للجهات الوطنية المانحة

1. لأجل تسهيل عملية المراقبة، يجب تفعيل النظام المحاسباتي الخاص بالجمعيات مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة عملها وربط استفادة الجمعية من التمويل العمومي بإلزامية مسك حساباتها وفقا للمعيار العام للمحاسبة الخاص بالجمعيات.
2. إعداد تقارير قطاعية سنوية حول كل أصناف الدعم بما فيها الدعم العيني والتمويل (المباشر وغير المباشر)، والشراكات العمومية للجمعيات من قبل القطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، تنشر على مواقعها الإلكترونية.
3. إحالة تقرير سنوي على البرلمان بناء على التقارير السنوية القطاعية، يكون ضمن الوثائق المصاحبة لمشروع القانون المالي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> .مراقبة الدعم الداخلي والخارجي الموجه لجمعيات المجتمع المدني .تقرير لجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب .السنة التشريعية الخامسة 2015/ 2016 .الولاية التشريعية 2011 /1016، الصفحة 204.

## ثانيا: بالنسبة لجمعيات المستفيدة من الدعم

1. تقديم تقرير سنوي إلى الجهات المانحة حول أوجه إنفاق الدعم العمومي المتوصل به يشتمل على تقرير مالي مصادق عليه من قبل محاسب معتمد.

2. إحالة الجمعية الملتزمة لجمع أموال عن طريق الإحسان العمومي تقريبا مفصلا إلى الأمانة العامة للحكومة، يتضمن منتوج الإحسان العمومي المتحصل عليه معززا بوثائق تحدد أوجه صرف مداخل أو منتوج التبرع العمومي والجهات المستفيدة منه.

## ثالثا: بخصوص المساعدات الخارجية:

1. تعزيز رقابة الدولة على التمويلات الاجنبية الممنوحة للجمعيات عن طريق إلزام المؤسسات البنكية ومكاتب الصرف ومؤسسات تحويل الأموال بأن ترفع تصريحها إلى السلطة الحكومية المختصة.

2. تقديم تقرير سنوي من طرف القطاعات الوزارية يبين فيه الجهات المانحة والجمعيات المستفيدة من الدعم وحجمه والأنشطة والنتائج في إطار المشاريع والبرامج التي تنجزها الجمعيات ضمن التقرير المتعلق بالجمعيات الذي سيقدم للبرلمان بمناسبة مناقشة مشروع المالية<sup>1</sup>.

## خاتمة:

إن موضوع الدعم الموجه لجمعيات ومنظمات المجتمع المدني يكتسي أهمية كبيرة، وذلك بالنظر إلى تنامي حجم التمويلات الوطنية والأجنبية الموجهة للفعل المدني، وإلى العدد المتزايد للجمعيات وانتشارها الواسع في مختلف مناطق المغرب، وكذا جمعيات مغاربة العالم، بالإضافة إلى الأدوار المحورية التي تلعبها في مجال المساهمة في جهود التنمية الوطنية الشاملة وتعزيز الحريات والدفاع عن حقوق الوطن والمواطنين، وتقديم الخدمات المدنية التضامنية للفئات المستضعفة، وخلق الثروة وإنتاج فرص التشغيل...إلخ.

وتبرز أهمية الدعم العمومي والشراكة بين مؤسسات الدولة وهيئات المجتمع المدني، في القيمة الدستورية التي يكتسبها الموضوع في علاقته بأولوية ترسيخ مسار البناء الديمقراطي لبلادنا وتفعيل الإجراءات القانونية والمؤسسية ذات الصلة بمضاعفة مجهود مكافحة الفساد والريع الذي لم ينجو منه العمل الجمعوي وهو ما يؤدي حتما إلى الإضرار بحرية واستقلالية الفاعل المدني والعمل التطوعي بشكل عام.

<sup>1</sup> نفس المرجع. الصفحة 204

إن مختلف المجهودات الموجهة لمناقشة هذا الموضوع الحيوي، تحرص على إغناء وتطوير العلاقة بين جمعيات المجتمع المدني ومؤسسات الدولة من خلال إصلاح وتحديث ورش منظومة الشراكة والتمويل العمومي للجمعيات بما يؤطر بشكل واضح وفعال العلاقات المالية التي تنسجها مختلف مؤسسات الدولة مع الجمعيات وبما يعزز في نفس الوقت، احترام مبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص في الحصول على الدعم العمومي والمحاسبة عبر تقييم النتائج وكذا تبسيط وتوحيد مساطر الولوج الجمعي للموارد العمومية، وذلك في إطار بناء تجربة مغربية رائدة في مجال الديمقراطية التشاركية وتفعيل الاختصاصات الجديدة المنوطة بالوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني في مجال تنسيق العمل بين الحكومة وجمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والسهرة على تعزيز حكومتها وتتبع ومواكبة نشاطها.

إن تشخيص واقع المجهودات المالية العمومية الموجهة لدعم جمعيات ومنظمات المجتمع المدني يكشف وجود حالة من الضبابية والغموض فيما يتعلق بمجال التمويل العمومي، بدليل غياب أي وثيقة وطنية شاملة ومرجعية حول تمويل الدولة وباقي الهيئات العمومية للجمعيات وحجمه ومسار صرفه وتقييمه ونتائج توظيفه .

إن عبارة "رقابة وشفافية الدعم العمومي الموجه لجمعيات المجتمع المدني" كانت من أكثر العبارات استخداما في مختلف فعاليات الحوار الوطني حول المجتمع المدني وفي فحوى غالبية المذكرات الترافعية والشكايات والأسئلة البرلمانية الواردة في العلاقات مع جمعيات ومنظمات المجتمع المدني، مما يضاعف المسؤولية المؤسساتية الجماعية لوضع إطار جديد لتدبير الشراكات والدعم العمومي الجمعي ويفرض تنزيل الحلول الناجعة والبدائل الممكنة لتجاوز إشكالية شفافية التمويل العمومي للعمل الجمعي، بمنظور تشاركي يضمن، من جهة، حرية واستقلالية جمعيات ومنظمات المجتمع المدني، ويكرس، من جهة أخرى شفافية وعقلنة الاستفادة من الحق في الولوج للدعم العمومي وربط تمويل الجمعيات بمردودية تنفيذ مشاريع وبرامج حقيقة يستفيد منها المجتمع والدولة .

## لائحة المراجع المعتمدة:

1. تقرير الدفاع عن المجتمع المدني . الموقع الإلكتروني [www.wmd.org](http://www.wmd.org) . شارك في كتابته المركز الدولي للقانون الذي لا يهدف للربح (ICNL)، وأمانة الحركة العالمية من اجل الديمقراطية بالصندوق الوطني للديمقراطية (NED): يونيو 2012
2. تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 23 .
- 3 . تقرير الأمين العام للحكومة أمام لجنة مراقبة المالية العامة بالبرلمان المغربي بتاريخ: 3 نونبر 2014؛ المصدر: محمد بلقاسم مقال تحت عنوان: "الضحك يبسط خطة مراقبة التمويل الخارجي للجمعيات المغربية": موقع هسبريس الإلكتروني. بتاريخ: الأربعاء 05 نونبر 2014.
- 4 . المرسوم رقم 2.04.969 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 3 جمادة الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958 ) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات (ج.ر. عدد 5339 بتاريخ فاتح غشت 2005).
- 5 . التقرير السنوي حول وضعية الشراكة بين الدولة والجمعيات . منشورات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني . سنة 2005 .
- 6 . تقرير غير منشور حول موضوع "مراقبة الدعم الداخلي والخارجي الموجه لجمعيات المجتمع المدني . لجنة مراقبة المالية العامة . الجزء الثاني . السنة التشريعية الخامسة 2015 . 2016 / الولاية التشريعية التاسعة 2011 . 2016 .
- 7 . المركز الدولي للقانون الذي لا يهدف للربح: تقرير الدفاع عن المجتمع المدني.
- 8 . منشور رئيس الحكومة رقم 2 / 2014 الصادر في 5 مارس 2014 حول مراقبة المجلس الأعلى للحسابات لاستخدام الأموال العمومية.
- 9 . الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في الأيام الدراسية حول التدبير الجمعي لسنة 2012.
- 10 . خطاب العرش لسنة 2008 .
- 11 . البرنامج الحكومي 2016 . 2021 .

12. تقرير غير منشور حول "مصادر تمويل الجمعيات بالمغرب نموذج: المساعدات المالية الأجنبية والتماس الإحسان العمومي" الأمانة العامة للحكومة مديرية الجمعيات. تقرير مقدم للجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب. حول موضوع "مراقبة الدعم الداخلي والخارجي الموجه لجمعيات المجتمع المدني" الجزء الثاني. السنة التشريعية الخامسة. 2016/2015 الولاية التشريعية 2016/2011.

13. دورية الوزير الأول ادريس جطو الخاصة بالشراكة بين الدولة والجمعيات. الدورية رقم 7/2003. بتاريخ 27 يونيو 2003.

14. البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح. المندوبية السامية للتخطيط. سنة 2007.

# المحاسبة الجموعية بين إلزامية المسك وغموض النص القانوني بالمغرب

كح. ذ. بدر الشافي

باحث في القانون العام والعلوم السياسية بمختبر الحكامة الأمنية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. المحمدية

تعتبر المحاسبة الجموعية آلية فعالة ودقيقة لضبط التصرفات المالية للجمعيات، من خلال تقييمها ومراجعتها باستمرار للتصرفات المالية الجموعية قصد الكشف عن الاختلالات المالية والعمل على تجاوزها، فهي تسهل على الأجهزة الداخلية<sup>1</sup> والخارجية<sup>2</sup> للمراقبة الوقوف على مواطن الخلل أثناء تدبير مالية الجمعيات، من أجل إيجاد حلول ضامنة لعدم الوقوع في نفس الاختلالات وتفادي حدوثها مستقبلا. فما هي إذا شروط مسك المحاسبة بالمغرب وكيف تدير الجمعيات حساباتها؟ وماهي الإجراءات المتبعة لمسك المحاسبة والمصادقة عليها ونشرها بالمغرب؟

## أولا: شروط مسك المحاسبة الجموعية

لقد اشترط المشرع المغربي على الجمعيات التي تتلقى دوريا إعانات من إحدى الجماعات العمومية أن تقدم ميزانيتها وحساباتها للوزارات التي تمنحها هاته الإعانات، كما اشترط عليها أن تضبط بموجب قرار من وكيل وزارة الاقتصاد الوطني في المالية دفاتر الحسابات التي يجب أن تمسكها... إلخ، واشترط أيضا على الجمعيات التي تتلقى دوريا إعانات يتجاوز مبلغها 10 آلاف درهم من إحدى الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو الشركات التي تساهم الدولة أو الجماعات والمؤسسات الأنفة الذكر في رأسمالها كليا أو جزئيا، أن تقدم حساباتها للهيئات التي تمنحها الإعانات المذكورة مع مراعاة مقتضيات القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وتحدد بقرار للوزير المكلف بالمالية دفاتر الحسابات التي يجب أن تمسكها الجمعيات المشار إليها أعلاه<sup>3</sup>، وبهذا الصدد صدر قرار لنائب رئيس الوزارة وزير المالية يحدد فيه شروط مسك دفاتر

<sup>1</sup> يمكن أن يكون الجهاز الداخلي المراقب للجمعية هو الجمع العام أو لجنة للمراقبة الداخلية أو أعضاء الجمعية...، وذلك حسب اتفاق أعضاء الجمعية وما تم تضمينه في القانون الأساسي للجمعية أو نظامها الداخلي.

<sup>2</sup> يمكن أن يكون الجهاز الخارجي لمراقبة مالية الجمعيات هو المجلس الأعلى بمناسبة استخدام الجمعيات الأموال العمومية، ويمكن أن يكون منظمة أو مانحا أجنبيا حيث تطالب الجهة المانحة الجمعية بمدتها بتقارير المحاسبة قصد الاضلاع على نتائج المصروفات وغيرها من الأجهزة الخارجية.

<sup>3</sup> الفصل 32 والفصل 32 مكرر مرتين من ظهير شريف رقم 1.58.376 صادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات.

الحسابات، التي يجب أن تفتح حسب نظام مزدوج وتفيد العمليات كل يوم في دفتر يومي من جهة وفي الحسابات من جهة أخرى وينبغي أن لا يحتوي الدفتر اليومي المرقم والموقع عليه كما هو الشأن في المسائل التجارية على بياض ولا فراغ ولا تخريج إلى الطرة ولا شطب ولا تلتيح ويسمح لكل جمعية بتحديد عدد الحسابات وعناوينها. وفي هذا الموضوع وضعت وزارة المالية تعليمات عامة رهن إشارة الجمعيات التي ترغب في الاقتباس منها<sup>1</sup>.

أما بخصوص الجمعيات المتمتعة بصفة المنفعة العامة يجب عليها<sup>2</sup> أن تمسك وفق الشروط المحددة بنص تنظيمي محاسبة تعكس صورة صادقة عن ذمتها ووضعيتها المالية ونتائجها وأن تحفظ القوائم التركيبية والوثائق المثبتة للتقييمات المحاسبية والدفاتر لمدة خمس سنوات، ويتعين عليها أن ترفع تقريراً سنوياً إلى الأمانة العامة للحكومة يتضمن أوجه استعمال الموارد التي حصلت عليها خلال سنة مدنية. ويجب أن يكون هذا التقرير مصادقاً عليه من لدن خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين يشهد بصحة الحسابات التي يتضمنها، مع مراعاة مقتضيات القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وحسب المادة العاشرة من المرسوم المنظم منح صفة المنفعة العامة يجب على الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة أن تمسك محاسبتها وفق الشروط بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالمالية، وفي انتظار صدور هذا القرار، اشترط المشرع على رئيس الجمعية أن يدلي بالقوائم التركيبية للذمة المالية للجمعية وكذا بقيمة الممتلكات المنقولة التي تملكها. وتوجه الجمعيات سنوياً إلى الأمين العام للحكومة الوثائق المشار إليها مشهوداً على صحتها من قبل خبير محاسب مقيد في الهيئة الوطنية للخبراء المحاسبين<sup>3</sup>.

يلاحظ من خلال ما سبق أن ظهير 1958 المنظم لحرية تأسيس الجمعيات ألزم كلا من الجمعيات التي تتلقى تمويلات عمومية والجمعيات المتمتعة بصفة المنفعة العامة بمسك محاسبة وفق الشروط المقررة أعلاه، وهذا لا يعني أن الجمعيات التي لا تتلقى تمويلات عمومية أو غير متمتعة بصفة المنفعة العامة غير معنية بهذه الشروط، وإنما هي الأخرى معنية بذلك طبقاً لمقتضيات المادة 1.145 من المدونة العامة للضرائب حيث أكدت على أن الجمعيات سواء كانت خاضعة للضريبة أو معفاة منها أن تقوم بمسك محاسبة طبقاً للنظام المحاسباتي المطبق حالياً أي طبق الشروط التي سبق الحديث عنها فوق، وتؤكد هذه المادة على أن تعد الجمعيات في نهاية كل سنة محاسبية جرداً مفصلة من حيث الكمية

<sup>1</sup> الفصل الثالث من قرار لنائب رئيس الوزارة وزير المالية بشأن الجمعيات التي تتلقى سنوياً بصفة مباشرة أو غير مباشرة إعانات مالية من جماعة عمومية". الجريدة الرسمية، عدد 3.2420 رمضان 1378 (13 مارس 1959)

<sup>2</sup> الفصل 9 من ظهير شريف رقم 1.58.376 صادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات.

<sup>3</sup> مرسوم رقم 2.04.969 صادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات، الجريدة الرسمية رقم 5339 الصادرة يوم الإثنين 1 غشت 2005.

والقيمة للبضائع والمنتجات المتنوعة واللفائف وكذا المواد القابلة للاستهلاك التي يشترونها لغرض بيعها أو لما تستلزمه حاجات الاستغلال<sup>1</sup>.

وبالتالي فالجمعيات في نهاية المطاف ملزمة بمسك المحاسبة وفق معايير قانونية، تتمثل بالأساس في مسك دفاتر اليومية، وتحديد عدد الحسابات وأنواعها<sup>2</sup>. والاحتفاظ بها، وبالقوائم التركيبية ووثائق الإثبات. وفق مخطط محاسبي خاص بالجمعيات<sup>3</sup>، والذي لازال مشروعه (بعد مصادقة المجلس الوطني الأعلى للمحاسبة عليه) لم يخرج إلى حيز التنفيذ<sup>4</sup>. وفي ظل غياب مخطط محاسبي خاص بالجمعيات ارتأت عدد من الوزارات<sup>5</sup> إلى وضع دلائل ترشد فيها الجمعيات إلى كيفية مسك محاسبتها بمناسبة التعامل معها (منح، شراكة، تعاقد..)، إلا أن واقع الممارسة أثبت عدة اختلالات ناجمة عن عدم مسك الجمعيات محاسبة مضبوطة، وهو ما أكدته تقارير المجلس الأعلى بشأن استخدام الأموال العمومية من طرف الجمعيات التي قام بافتحصها، وأكد المجلس كذلك في جميع توصياته على الإسراع بتفعيل مشروع المخطط المحاسبي (plan comptable) للجمعيات ل 11 نونبر 2000، والذي تم وضعه واعتماده من طرف المجلس الوطني للمحاسبة.

ناهيك على أن مشروع مسودة قانون الجمعيات، هو الآخر لم يأتي بشيء جديد بخصوص المحاسبة، ولم يتناول الحوار مبدأ التبسيط والملائمة الخاص بالمحاسبة، وبالتالي لم نلمس أي تغيير طرأ على الجانب التشريعي المتعلق بالمحاسبة، الذي يبقى ناقصا وغامضا لفقدانه تقنيات المحاسبة. هذه الأخيرة التي تعتبر جانبا مهما لضبط حسابات الجمعية وفق منهجية علمية تعطينا صورة صادقة عن العمليات التي أنجزتها الجمعية خلال سنة محاسبية. وبالتالي فغياب إطار قانوني يحدد لنا هذه المنهجية لن نستطيع معه الجمعيات القيام بضبط محاسبتها تجاه أعضائها أو الجهات والمؤسسات المعنية بمراقبة الأموال العمومية المستخدمة من قبل الجمعيات أو باقي الأموال المحصلة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين. لكن الأساسي الذي يجب أن تعتمد عليه الجمعيات هو مسك محاسبة مبسطة تعطي صورة صادقة عن أوجه صرف ماليتها معتمدة في ذلك إن أمكن على بعض الدلائل أو المراجع سواء الصادرة من بعض المؤسسات العمومية أو بعض الخبراء المعتمدين بالمغرب في هذا الجانب والإحالة على هذه المراجع حتى يستطيع المتتبع من فهم المنهجية التي اعتمدها الجمعية في مسك حساباتها وأن تنص على ذلك في قانونها الأساسي ويبقى هذا المرجع هو الأساسي الذي ستعتمده في كل سنة محاسبية في ظل غياب مخطط المحاسبة الذي مرت عليه أزيد من 19 سنة ولازال مشروعه لم يخرج إلى حيز التنفيذ.

<sup>1</sup> مذكرة حول النظام الضريبي المطبق على جمعيات المجتمع المدني، الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني. ص.9.

<sup>2</sup> غير أن وزارة المالية تضع تعليمات عامة في الموضوع رهن إشارة الجمعيات التي ترغب في الاقتباس منها.

<sup>3</sup> محمد زانة، " دليل محاسبة مبسطة لجمعيات التنمية المحلية "، ص.12.

<sup>4</sup> نفس المرجع السابق. ص.16.

<sup>5</sup> مثلا وضعت وزارة الأسرة والتضامن دليل عملي لإرشاد الجمعيات.

## ثانياً: إدارة حسابات الجمعية

إن إدارة حسابات الجمعية ليس بالأمر السهل، فتحقيق التوازن بين الحسابات، وترتيب فواتيرها، هي مهام تحتاج إلى تدريب مسبق، وهو الأمر الذي لا يتوفر عند أعضاء الجمعية<sup>1</sup>. وبالتالي من المهم أن تعهد الجمعية حساباتها إلى شخص محترف<sup>2</sup> سواء كان متطوعاً أو موظفاً وتكفل له نوع من الاستقلالية عن الجهاز المسير ويعتمد في ذلك على مخطط محاسبي<sup>3</sup> خاص بالجمعيات يستمد مبادئه وقواعده من المخطط العام للمحاسبة المغربية، ويراعي ويساير خصوصيات العمل الجمعوي. إلا أنه وجب التذكير بأن مشروع مخطط المحاسبة لازال لم يصادق عليه<sup>4</sup> بقرار من وزير المالية.

وفي انتظار مصادقة وزير المالية على مشروع المخطط المحاسبي للجمعيات المغربية<sup>5</sup>، يتعين على الجمعيات أن تعمل على الاستئناس ببعض الدلائل والمراجع الرسمية المعتمدة من طرف الدولة في هذا الباب ومن بين المراجع المعتمدة نجد "الدليل العملي لإرشاد الجمعيات" الذي أعدته وزارة الأسرة والتضامن والتنمية الاجتماعية بمناسبة اتفاقية الشراكة التي توقعها مع الجمعيات، إذ تلزم هذه الجمعيات التي تنوي إعداد مشاريع بشراكة معها أن تعتمد على الدليل في مسك حساباتها، وفي إعداد ميزانيتها... إلخ، كما أن هذا الدليل تم إعداده بالاعتماد على "دليل محاسبة مبسطة لجمعيات التنمية المحلية" لمؤلفه محمد الزانة والذي هو بدوره أنجز في إطار مشروع الحكامة المحلية بالمغرب بين الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، والمكتب الدولي للدراسات (RTI). وهناك نموذج موضوع من طرف وزارة المالية للاقتباس منها... إلخ، وبالتالي هناك العديد من الدلائل في هذا الباب غير أن أبسطها والأكثر تلاءماً مع مقتضيات القانونية الحالية والذي يعطي صورة صادقة عن حسابات الجمعية هو المقصد، ونحن هنا لا نعطي حكم قيمة عن أي دليل أجدر باعتماده، أو أن اعتماد أحد النماذج قد يكسب الشرعية لحسابات مالية الجمعيات، فغياب نموذج محاسبي كما أكدته فعاليات الحوار الوطني من جمعويين وخبراء وممثلي الهيئات الرسمية، يعبر عن عجز قانوني لتأطير الجوانب المحاسبية المتعلقة بالجمعيات "يتمثل على وجه الخصوص في تعطيل العمل بمشروع النظام المحاسبي المقترح منذ 2003 الموجه أساساً لضبط محاسبة الجمعيات وفق ضوابط المدونة العامة للمحاسبة<sup>6</sup>، واعتبرت فعاليات الحوار الوطني أن الحالة الراهنة تؤثر عن بعض الممارسات السلبية التي من شأنها أن تشوب شفافية

<sup>1</sup>TRAN NATHALIE " CREER ET GERER SON ASSOCIATION LOI1901 " EXPRESS ROULARTA EDITIONS,PARIS. 2009. p.83.

<sup>2</sup>TRAN NATHALIE. op.cité. p.84.

<sup>3</sup> يعرف المخطط المحاسبي بأنه مجموعة من التعاريف التي يجب أن تتسم بالدقة لتبديد أي لبس أو إبهام بخصوص اللغة التقنية المستعملة. ويعتبر كذلك طريقة ترتيب الأحداث وتسجيل حركية الأموال. للمزيد من الإطلاع، أنظر محمد زانة، مرجع سابق، ص. 12.

<sup>4</sup> محمد زانة، مرجع سابق، ص. 12.

<sup>5</sup> نفس المرجع السابق، ص. 16.

<sup>6</sup> توصيات حول الجوانب المالية والجبائية والمحاسبية المتعلقة بالجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة. مارس، 2014. ص. 2.

مالية الجمعيات وتحد من تخليق العمل الجماعي، بل وقد تجعله أقرب إلى العمل الريعي منه إلى العمل الإرادي والنضالي الذي يفترض في الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني؛ حيث أثارته معضلة<sup>1</sup> تهجين صياغة التقارير المالية في غياب إطار محاسبي متعارف عليه مع الجميع<sup>2</sup>. لهذه الأسباب أكدت مختلف فعاليات الحوار الوطني أن متطلبات التحديث وحسن الحكامة تقتضي حتما التوفر على منظومة مالية ومحاسبية متوازنة وغير تقليدية يتوخى منها وضع أهداف وقواعد ومساطر تأخذ بعين الاعتبار من جهة، معايير الشفافية ومبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في تدبير مالية الجمعيات ومن جهة أخرى تراعي سبل تنمية العمل الجماعي<sup>3</sup>.

وبالتالي، ليكون لدينا نظام مالي دقيق وصارم لا يوجد به مجال للخطأ، يجب إتباع المبادئ المحاسبية المقبولة و المتفق عليها بشكل عام في كل التعاملات المالية للجمعية سواء أكانت هذه التعاملات خاصة بأموال الجمعية الخاصة أو بأموال مشاريعها<sup>4</sup>.

وعلى العموم فإدارة حسابات الجمعية تحتاج إلى مهارات، ويجب على أعضاء الجمعية أن تكون لديهم المعرفة والمهارات اللازمة لأداء المهام المطلوبة لكل وظيفة يشغلونها، ويجب على الإدارة أن تحدد مستويات المهارة المطلوبة لكل مهمة وترجم من حيث المعارف والمهارات. ويكون من الأفضل أن يكون لأعضاء المنظمة معارف ومهارات وأدوات لازمة لتحقيق أهداف المنظمة وإدارة المخاطر<sup>5</sup>.

### ثالثا: التوثيق والحفظ في المحاسبة الجمعية

لقد ألزم المشرع المغربي الجمعيات ذات المنفعة العامة بأن تحفظ القوائم التركيبية والوثائق المثبتة للتقييمات المحاسبية والدفاتر لمدة خمس سنوات<sup>6</sup>. والملاحظ هنا أن الجمعيات غير المتمتعة بصفة المنفعة العامة لم يلزمها المشرع المغربي صراحة بحفظ الدفاتر والوثائق التبريرية، لكن من خلال مواجهتها لأعضاء الجمعية (الجمع العام) أو مواجهتها للأغيار (المانح سواء كان شخص طبيعي أو معنوي)، فإنهم يلزمونها بالاحتفاظ بحساباتها، وما يؤكد هذا الطرح هو استقرارنا لمنشور رئيس الحكومة المتعلق بمراقبة المجلس الأعلى للحسابات لاستخدام الأموال العمومية، حيث دعا فيه القطاعات الحكومية إلى موافاة المجلس الأعلى للحسابات بقوائم الجمعيات المستفيدة من الإعانات التي تمنحها لها، سواء من لدن

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.ص.2.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق.ص.3.

<sup>3</sup> توصيات حول الجوانب المالية والجبائية والمحاسبية المتعلقة بالجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة. مارس، 2014.ص.3.

<sup>4</sup> جاكى كميل، " دليل إدارة الجمعيات الأهلية غير الهادفة للربح "، مؤسسة فريديرش إيبيرت، القاهرة. مصر، 2016. ص.57.

<sup>5</sup> Elisabeth bertin , " audite interne " , eyrolles ,paris , 2007.p.60.

<sup>6</sup> الفقرة الخامسة من الفصل التاسع من ظهير شريف رقم 1.58.376 صادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات .

القطاع المعني، أو من طرف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لوصايتها، وكذا مبالغ الإعانات الممنوحة للجمعيات والاتفاقيات المبرمة معها في هذا الشأن مع التذكير بوجود إداء هذه الجمعيات بحساباتها المتعلقة باستخدام الأموال والمساعدات العمومية التي استفادت منها<sup>1</sup>. وكذلك الجمعيات التي تتلقى سنويا بصفة مباشرة أو غير مباشرة اعانات مالية من جماعة عمومية يجب عليها أن تقدم ميزانياتها وحساباتها إلى الوزارات التي تمنحها الإعانات المالية المذكورة من جهة وإلى وزارة المالية من جهة أخرى<sup>2</sup>. وبالتالي كيف يمكن للجمعيات أن تدلي بحساباتها إن لم تكن موثقة لها ومحتفظة بها ؟

بهذا الخصوص ينصح في جميع الأحوال " أن تحتفظ بالدفاتر والوثائق، والاتصال بأخصائي<sup>3</sup>. لأن الجمعية قد تراكم عدد كبير من البيانات، الأمر الذي يستدعي استدعاء محترف إما موظفا داخليا ( قد يعمل بدوام جزئي) أو محاسبا خارجيا<sup>4</sup>. لكن مادام أن الجمعيات بالمغرب تشتغل كثيرا مع الدولة وتتلقى أموالا ومساعدات من طرفها، والتي عرفت "نمو مطرداً"<sup>5</sup> في الآونة الأخيرة، في هذه الحالة؛ يجب على الدولة من خلال مؤسساتها العمومية المانحة للجمعيات أن تضع رهن إشارة الجمعيات أحد موظفيها لمساعدتها على تدبير حساباتها وفق الضوابط والمعايير المعمول بها. ونفس الأمر بالنسبة للشركات مادام أن الجمعيات بصفة عامة تسعى إلى تحقيق عمل نبيل، وأن الدولة والشركات وغيرهم يساعدها على تحقيق هذا العمل، فلا بد من مساعدتها حتى على مستوى تدبير حسابات ماليتها. لأنه من غير المعقول أن تحصل الجمعيات على أموال ضخمة و قد لا تتوفر على خبراء محاسبين ولا تستطيع الاتصال بهم لعل من العلل. ولا تقدم لها الدولة عون من خلال مدها بخبراء في مجال المحاسبة إن تعذر عليها الاتصال بهؤلاء الخبراء.

وعلى العموم تبقى مهنة محاسب معتمد منظمة<sup>6</sup> في التشريع المغربي حيث تنص المادة 18 من القانون المنظم لهذه المهنة على أن المحاسبين يتقاضون بصفة مستقلة مقابل أتعاب عن الأعمال التي يقومون بها في نطاق اختصاصهم على أساس اتفاق أو عقد. إلا أن اعتماد الجمعية على محاسب بمقابل مادي يبقى أمر فيه نوع من التعامل الربحي، وبالتالي فالغاية هي التطوع " ويجب أن يؤخذ في الاعتبار الغرض الحقيقي للجمعية<sup>7</sup>، لأن الجمعية كما أشرنا سابقا قد لا تقنع هؤلاء المحاسبين بالتطوع، فيبقى

<sup>1</sup> منشور رئيس الحكومة رقم 2014. 2. متعلق بمراقبة المجلس الأعلى للحسابات لاستخدام الأموال العمومية.

<sup>2</sup> الفصل الأول، " قرار لنائب رئيس الوزارة وزير المالية بشأن الجمعيات التي تتلقى سنويا بصفة مباشرة أو غير مباشرة اعانات مالية من جماعة عمومية ". الجريدة الرسمية، عدد 3.2420. رمضان 1378 (13 مارس 1959).

<sup>3</sup> TRAN NATHALIE .op. Cité. p.84.

<sup>4</sup> TRAN NATHALIE " .op. Cité. p.85.

<sup>5</sup> التقرير السنوي الأول للشراكة بين الدولة والجمعيات برسم سنة 2015. ص.9.

<sup>6</sup> ظهير الشريف رقم 1.15.111 صادر في 18 من شوال 1436 (4 أغسطس 2015) بتنفيذ القانون رقم 127.12 المتعلق بتنظيم مهنة محاسب معتمد وبيانات المنظمة المهنية للمحاسبين المعتمدين.

<sup>7</sup> DOMINIQUE DE GUIBERT, " CREER,ANIMER, GERER,DISSOUDRE UNE ASSOCIATION ",MAXIMA, PARIS 2007. P.222.

أمامها إلا حل واحد هو مساعدة المانح . لكن في غياب كل هذه الأمور يمكن أن تعمل الجمعية على بعض التجارب المؤطرة لهذا المجال مثل "إحداث مركز للتوثيق لتلبية حاجيات أعضائها من الإخبار والتكوين"<sup>1</sup>. وسد مشكل عدم قدرتها على الاتصال بأخصائي رغم أننا من البداية مع فكرة اعتماد الجمعية على خبراء في المحاسبة .

#### رابعا: الإبلاغ ورفع التقارير في المحاسبة الجمعية

بالرجوع إلى الفقرة السادسة من الفصل التاسع من القانون المنظم لحرية تأسيس الجمعيات نجد أن المشرع المغربي ألزم الجمعيات ذات المنفعة العامة برفع تقرير سنوي إلى الأمانة العامة للحكومة يتضمن أوجه استعمال الموارد التي حصلت عليها خلال سنة مدنية<sup>2</sup>، ولم يلزم باقي الجمعيات الأخرى غير المتمتعة بهذه الصفة، لكن واقع الحال والتقارير الرسمية تثبت بأن الجمعيات ذات المنفعة العامة لا تلتزم بهذه المقتضيات القانونية، حيث سجل المجلس الأعلى للحسابات تفاعلا ضعيفا من لدن بعض الجمعيات المتمتعة بصفة المنفعة العامة، إذ قدمت 81 جمعية الوثائق المطلوبة حول وضعها المالي والمحاسباتي، في الوقت الذي يطلعنا تقرير الأمانة العامة للحكومة لسنة 2015 عن بلوغ عدد الجمعيات المتمتعة بصفة المنفعة العامة 216 جمعية ويوعز المجلس ذلك إلى صعوبات ترتبط أساسا بالإطار التنظيمي المحدد لكيفية إدلاء الجمعيات الممنوحة بحساباتها، وتبقى أهم ملاحظة نسجلها في هذا الباب هو أن المشرع المغربي لم يلزم الجمعيات غير المتمتعة بصفة المنفعة العامة بالإبلاغ ورفع التقارير عن أوجه استعمال الموارد المالية المحصل عليها خلال سنة مالية . لكن بالرجوع إلى مقتضيات قانونية أخرى مثل القانون الأساسي للجمعيات الذي قد يتضمن مسألة رفع التقارير للجمع العام خلال سنة مالية أو إلى مكتبها المسير، وقد تحدد طرق رفع هذه التقارير في قانونها الداخلي إذا وجد. كما أن بعض الجهات المانحة (جماعة أو قطاع وزاري أو شركة أو منظمة أجنبية ... إلخ ) للجمعيات في إطار شراكة أو تعاقد تلتزم الجمعيات بالإبلاغ ورفع التقارير عن أوجه صرف الموارد المالية الممنوحة إليها.

هكذا، تقوم الإدارة المالية للجمعيات بإعداد عدد من التقارير المالية عن أوجه صرف المنح وتقديم للجهات المانحة بشكل دوري على حسب ما يتم الاتفاق عليه في العقد. وتقدم مع هذه التقارير كل المستندات الخاصة بالصرف والتي تم الاتفاق عليها مع الجهة المانحة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> للاضطلاع على طرق تدبير هذا المركز انظر " دليل الجمعي: دليل عملي لإرشاد الجمعيات " المملكة المغربية، وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن ؛ صندوق الأمم المتحدة للسكان /المغرب، ص.31.

<sup>2</sup> ظهير شريف رقم 1.58.376 صادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات.

<sup>3</sup> جاكى كميل، مرجع سابق، ص.59.

## خامسا: المصادقة والنشر في المحاسبة الجموعية

إن عملية المصادقة على حسابات الجمعية تقتضي وجود خبير محاسب، حيث تعمل الجمعية على استخدام هؤلاء الخبراء بشكل منتظم، (سواء للالتزام القانوني أول احتياجات المحاسبين السابقين ومراجعي الحسابات، الذين هم الشركاء المميزون في الإدارة) للتصديق على حسابات الجمعية<sup>1</sup>.

وبهذا الصدد عمل المشرع المغربي على إلزام الجمعيات ذات المنفعة العامة على أن تكون التقارير المرفوعة للأمانة العامة خلال سنة مدنية مصادقا عليها من لدن خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين يشهد بصحة الحسابات التي تتضمنها هذه التقارير<sup>2</sup>. وكل مخالفة من طرف الجمعية لهذا الإلزام القانوني أو باقي الالتزامات القانونية يسحب منها الاعتراف بصفة المنفعة العامة بعد إنذارها لتسوية وضعيتها المحاسبية داخل أجل ثلاثة أشهر<sup>3</sup>. وهكذا تكون الجمعيات ذات المنفعة العامة ملزمة بهذا المقتضى دون غيرها من الجمعيات المنصوص عليها في الظهير المنظم لحرية تأسيس الجمعيات، إلا ان عملية المصادقة على حسابات الجمعية من طرف خبير محاسب وباعتبارها شهادة من طرفه على صحة حسابات الجمعية، يمكن أن تعمل بها الجمعيات ولو لم تكن متمتعة بصفة المنفعة العامة ذلك ليس بأنها غير معنية بهذا الإجراء، وإنما من أجل إبراء ذمتها مستقبلا تجاه أعضائها (الجمع العام)، وتجاه الغير (جماعة، قطاع وزاري، شركة، ...) إذا نصت على هذا الإجراء سواء في قانونها الأساسي أو نصت عليه في إطار اتفاقيات شراكة مع الدولة... إلخ، أما في إطار الالتزامات القانونية فهي غير معنية بذلك، وبالتالي الإشكال الذي يبقى مطروحا؛ هو كيف يمكن للجمعيات غير المتمتعة بصفة المنفعة العامة إثبات صحة حساباتها قانونيا في ظل غياب شهادة خبير محاسب، والتي اعتبرها المشرع المغربي من وسائل إثبات صحة حسابات الجمعيات المتمتعة بصفة المنفعة العامة.

أما بخصوص عملية نشر الحسابات المالية للجمعيات لا نجد لها أي إلزام في ظهير 1958 المنظم لحرية تأسيس الجمعيات، حيث ترك الحرية التامة للجمعيات في هذه المسألة. غير أن المادة 60 من مشروع مسودة القانون المنظم لحرية تأسيس الجمعيات تطرقت لهذه المسألة ودعت إلى نشر الحسابات المالية تماشيا مع أبعديات الحق في الوصول للمعلومة<sup>4</sup>، لأن الجمعيات تستخدم أموالا عمومية، ومن حق

<sup>1</sup> CHRISTOPHE DROT, CHRITEL DUBROCA, " CREER ET GERER UNE ASSOCIATION ", VUIBERT, PARIS 2011. p.81.

<sup>2</sup> الفقرة السادسة من الفصل التاسع من ظهير شريف رقم 1.58.376 صادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات.

<sup>3</sup> الفقرة السابعة من الفصل التاسع، مرجع سابق.

<sup>4</sup> - ينص الفصل 27 من دستور 2011 على أنه من حق المواطنين و المواطنين الحق في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية و المؤسسات المنتخبة و الهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

جميع الأشخاص (طبيعيين أو معنويين) طلب المعلومات من المحاسب للتحقق أن المصروفات متوافقة مع الميزانية بأكملها<sup>1</sup>.

بناء على تقدم، يجب على المشرع المغربي العمل على تصحيح النصوص القانونية المؤطرة للمحاسبة الجموعية، ويعمل على تبسيطها، وفك الغموض الذي يلبسها، والعمل كذلك على التسريع بإخراج المخطط المحاسبي الخاص بالجمعيات بالمغرب، حتى تنفك الجمعيات عن الممارسات المشوبة بالعثوائية في تسيير ماليتها والقطع مع كل أشكال تبذير موارد الجمعيات بالمغرب.

---

<sup>1</sup> CHRISTOPHE DROT, CHRITEL DUBROCA, op.cité.p.114.

## تحديات ديمقراطية الإدارة بالمغرب

د. ديدع البقالي

دكتور في القانون العام

إذا كانت التنمية الشاملة في جوانبها المختلفة يتطلب تحقيقها على أكمل وجه ضرورة سيادة الديمقراطية التمثيلية في تدبير الشأن العام سواء على المستوى المحلي أو الوطني، فإن التنمية الإدارية بالخصوص تعتمد في إنجاحها ضرورة تبني آليات ومبادئ الديمقراطية الإدارية والحكامة الجيدة والقطع مع الأساليب التقليدية في التدبير الإداري الضبطي القائمة على الاستفراد في اتخاذ القرار والتعسف في استعمال السلطة، فالمواطنة الحقيقية تعني الانخراط التشاركي الذي يؤدي للمساهمة بشكل أو بآخر في مسطرة إعداد القرارات على مختلف الأصعدة وعلى رأسها الصعيد الإداري. وتحظى الديمقراطية الإدارية بأهمية كبيرة في السنوات الأخيرة بعد إدراك قيمتها ودورها الفعال في إعادة الاعتبار للمدار وحماية حقوقه الإدارية من خلال ضمان عدالة القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية، فالقضاء على التحكم والاستفراد في اتخاذ القرار من جانب الإدارة، يستوجب ضرورة إشراك الممارين في صناعة القرار الإداري، وتعد المشاركة أساس الديمقراطية الإدارية، حيث تساهم في ديمقراطية القرار الإداري وترشيده، مما يجعله أكثر قبولاً ورضاً من قبل المعنيين به، فإذا كانت الديمقراطية السياسية تتطلب مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، فإن الديمقراطية الإدارية تتطلب مشاركة الممارين في إعداد واتخاذ القرارات الإدارية، فلا تستقيم الأولى دون تبني وترسيخ مبادئ وآليات الديمقراطية في جانبها الإداري.

وقد بدأ المشرع المغربي يستشعر أهمية الديمقراطية الإدارية من خلال إبراز رغبته في إعادة الاعتبار للمدار في علاقته بالإدارة، وذلك بالعمل على تجاوز علاقة الصراع والقطيعة بينهما والتي سادت لعقود طويلة منذ الاستقلال وحتى نهاية عقد التسعينات من القرن الماضي، هذه العلاقة التي تميزت باتساع سلطات وامتيازات الإدارة والتحكم والانفراد في اتخاذ القرار في غياب شبه تام للشفافية والآليات الديمقراطية، ومع بداية الألفية الثانية بدأ تغيير تدريجي في طريقة عمل وتدبير الإدارة المغربية، لكن ذلك التغيير بدأ محتشماً وبطيئاً حتى سنة 2011 و صدور الدستور الجديد للمملكة<sup>1</sup>، والذي أولى اهتماماً كبيراً لمشاركة الأفراد في اتخاذ القرارات الإدارية التي تعنيهم، ولم يقتصر هذا الاهتمام على الدستور فقط، بل تمت تزكيته بإصدار عدة قوانين ومراسيم تركز هذا التوجه الجديد. وسنحاول الإجابة على التساؤلات والإشكاليات المطروحة من خلال المحاور الثلاثة للبحث، نستهلها بالتطرق لآليات الديمقراطية

<sup>1</sup> - ظهر شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 شعبان 1932 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1932 (30 يوليوز 2011).

الإدارية وموقعها في التشريع المغربي قبل سنة 2011 (المحور الأول)، ثم مكانة الديمقراطية الإدارية وموقعها في التشريع المغربي بعد صدور دستور 2011 (المحور الثاني)، ونختتمها بالإجراءات الكفيلة بتقوية وتعزيز ثقافة الديمقراطية بالإدارة المغربية وسبل تجاوز المعوقات والإكراهات (المحور الثالث).

### المحور الأول: الديمقراطية الإدارية وموقعها في التشريع المغربي قبل 2011

إن تحقيق التنمية الإدارية المنشودة يقتضي ضرورة تبني ونهج الأساليب الديمقراطية في تدبير الإدارة المغربية من خلال آليات الديمقراطية الإدارية التي تركز أساساً على ضمان مشاركة فعالة للمدارين في اتخاذ القرارات الإدارية التي تعنيهم، وقد ساهم التركيز على الديمقراطية بمفهومها السياسي بشكل خاص في تجاهل أهمية ومكانة الديمقراطية في جانبها الإداري، وهذا ما تجلّى في قلة الدراسات والأبحاث والندوات التي تنطرق لهذه الأخيرة بالدراسة والتحليل، لولا الالتفاتة التي بدأت تحظى بها في السنوات الأخيرة بعد إدراك قيمتها ودورها في إعادة الاعتبار للمدار. ففي غياب الديمقراطية الإدارية التي تستطيع الحد من سلطة الإدارة التقديرية وتجاوزاتها، تحل الدكتاتورية الإدارية التي تركز التسلسل والتحكم والاستفراد في اتخاذ القرار من جانب إدارة غير مواطنة تسودها السرية والغموض والسلطوية، مما ينعكس بشكل سلبي على علاقتها بالمدار الذي يعد المتضرر الأول من قراراتها الانفرادية والتعسفية التي تهدر حقوقه وحرياته. ومن هنا يتضح مدى الارتباط بين الحماية الحقوقية والديمقراطية الإدارية، فهذه الأخيرة لا تشكل فقط ضماناً للحقوق الإدارية للفرد، بل تحقق حماية فعالة لباقي الحقوق والحرّيات، خاصة وأن الحقوق كل لا يتجزأ حيث الارتباط بين السياسية والمدنية والاقتصادية والإدارية... إلخ، فلا يمكن تصور التمتع ببعضها في غياب البعض الآخر.

وكما سبق الذكر، تركز الديمقراطية الإدارية بالأساس على إشراك المدارين في صناعة القرار الإداري، وعندما نتحدث عن المشاركة، فإنها تتخذ عدة أساليب، في مقدمتها المشاركة المباشرة والاستشارة والتشاور، وسنتناول هذه الآليات بالتفصيل فيما يلي:

**المشاركة المباشرة:** تتجلى أهميتها في سماحها للمخاطبين بالقرار التدخل دون وساطة في المسلسل التقريري بغية الدفاع عن مصالحهم إذا كانت مهددة، وأيضاً للتعبير عن القرار المتخذ من طرف الإدارة الذي لا يكون انفرادياً بل تشاركياً. فالأمر يتعلق بمشاركة وظيفية في مقابل المشاركة العضوية، لأنها لا تقر إدماج المدارين في الأجهزة الإدارية على اعتبار أنها صعبة التطبيق من الناحية التقنية، فنطاق تطبيقها يكون محدوداً وضيقاً عكس المشاركة غير المباشرة<sup>1</sup>. ومن أهم صور المشاركة المباشرة نجد تقنية الاستفتاء الذي يعد قمة الديمقراطية الإدارية، حيث يتيح اختيار القرار الإداري للمواطنين، وهو منصوص عليه في الدستور المغربي وبهم المجال السياسي لكنه غير موجود في المادة الإدارية، في حين نجد

<sup>1</sup> - محمد الصديق التنوتي: المشاركة في إعداد وإصدار القرار الإداري: رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الأول وجدة، موسم: 1997 - 1998، ص 54.

أن القانون الفرنسي ينص على الاستفتاء في الميدان الإداري في بعض الحالات الاستثنائية. كما يعرف تطبيقا واسعا في بعض الدول التي تتبنى أساليب الديمقراطية الشبه المباشرة كسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث يكتسي الاستفتاء طابعا تقريبا، فوجد البرلمان المحلي السويسري مثلا يخضع العديد من القرارات التي يتخذها للاستفتاء التأكيدى والمبادرات الشعبية ويتم تنفيذها إذا قرر ذلك عدد أدنى من المواطنين<sup>1</sup>.

وإذا كان الاستفتاء يتيح للأفراد المشاركة في اتخاذ القرار الإداري، إلا أن هناك من يقلل من أهميته على أساس أن الإدارة لا تلجأ إليه إلا عندما تتأكد بشكل كلي بأنها لن تتعرض للانتقاد أو أن نتائج الاستفتاء لن تكون متعارضة مع موقفها المطروح للاستشارة، كما أن توقيت تدخل ومشاركة المدارين في عملية الاستفتاء يتم غالبا بعد الانتهاء من إعداد القرار والحسم في مسألة اتخاذه<sup>2</sup>، وبالتالي فالهدف المتوخى من المشاركة بالاستفتاء لن تتحقق بالكيفية المطلوبة والمتمثل في الحد من الاستفراد الإداري بالقرار، لأن ذلك يتطلب أن تكون مشاركة المدار في إعداد مملوسا ومباشرا<sup>3</sup>.

الاستشارة: بالنظر للصعوبات التي تعترض اعتماد المشاركة المباشرة في إعداد وصناعة القرار الإداري، وما تثيره من مخاطر في أحيان كثيرة، تفضل الإدارة اللجوء للمشاركة غير المباشرة من خلال التوجه إلى ممثلي المدارين على أن تتوجه إلى المدارين أنفسهم، حيث يسهل عليها ضبط مسطرة إشراكهم في إعداد القرار عن طريق اختيار ناطقين باسمهم للتعبير عن طلباتهم وبالتالي العمل في المحيط الإداري المطبوع بالسرية، بدل المشاركة المباشرة التي تتسم بالعمومية والعلانية وهذا ما لا تحبذه الإدارة وتنفر منه، ومن أبرز تقنيات المشاركة غير المباشرة وأشهرها نجد الاستشارة والتي تعرف شيوعا كبيرا في المادة الإدارية. وتعد الاستشارة شكلا من أشكال المشاركة، حيث يمكن من خلالها إشراك القوى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في اتخاذ القرار. وهي بشكل عام مبادرة الجهة الإدارية المختصة باتخاذ القرار الإداري إلى إحاطة بعض الجهات الإدارية الأخرى المعنية بالموضوع علما بما ستقدم عليه من عمل، فهي تعبير عن رأي فردي أو جماعي يصدر في مسألة معينة بناء على عرض من السلطة المختصة، بغرض استطلاع الرأي في تلك المسألة وذلك قبل صدور القرار الإداري<sup>4</sup>. ويصنف الفقه الآراء الاستشارية بحسب أثرها وقوتها القانونية إلى ثلاثة أصناف وهي: الآراء الاختيارية والآراء الإلزامية والآراء المطابقة<sup>5</sup>، وسنحاول التعرف على المقصود من كل صنف من الأصناف الثلاثة:

<sup>1</sup> - محمد يعقوبي: تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، الطبعة الأولى 2005، ص 201.

<sup>2</sup> - Delaunay (B): L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. LGDJ, 2<sup>éd</sup> 1992, p 126.

<sup>3</sup> - EL YQQGOUBI (M): « La décision administrative au Maroc: Entre la théorie et la réalité » actes du colloque, droit et pratique au Maroc organisé par la faculté du droit à Fès 1994, p: 117.

<sup>4</sup> - محمد لعرج: المساطر الإدارية غير القضائية: م. م. إ. م. ت، سلسلة أعمال ومؤلفات جامعية، عدد 47، الطبعة الأولى، 2003، ص 113.

<sup>5</sup> - HOSTIOU (R): "Procédures et formes de l'acte unilatéral en droit français", LGDJ, Paris, 1976, p: 25 et ss

الاستشارة الاختيارية: نكون أمام استشارة اختيارية عندما تكون الإدارة غير ملزمة بطلبها، وإذا طلبتها فإنها لا تكون ملزمة بإتباع مضمون الرأي الاستشاري الاختياري، حيث تكون لها سلطة تقديرية في كيفية التعامل معه، بين الاستغناء، عنه أو تعديله أو اعتماد كلياً أو جزئياً. فالآراء الاستشارية الاختيارية تعد من الإجراءات التمهيدية التي لا ترتب آثار قانونية، فالإدارة هي التي تبادر تلقائياً لطلبها دون إلزامها بذلك، وبالتالي إذا أغفلتها فإن ذلك لا يرتب بطلان القرار المتخذ.

الاستشارة الإلزامية: تختلف عن الآراء الاختيارية في كونها تلزم الإدارة بطلبها قبل اتخاذ قرارها، وإذا لم تفعل يصبح هذا الأخير معيباً وجديراً بالإلغاء، فعكس الآراء الاختيارية التي تكون فيها الإدارة حرة في التماسها من عدمه، حيث لا يلزمها القانون بذلك، فإن الآراء الإلزامية تفرض على الإدارة بنص القانون ضرورة طلبها، لكن دون إلزامها بالأخذ بمضمون تلك الآراء، وبالتالي تكون حرة في تبنيها أو الإعراض عنها<sup>1</sup>.

الاستشارة المطابقة: تعد الأقوى من ناحية ما تنتجه من آثار قانونية ملزمة، حيث تفرض التزاماً مزدوجاً على الإدارة من حيث طلب الرأي واعتماده أيضاً، فهي تشترك مع الآراء الاستشارية الملزمة من حيث ضرورة التماسها من طرف الجهة الإدارية المصدرة للقرار، في حين تتميز عنها في إلزام هذه الأخيرة بإتباع وتبني ما تقضي به تلك الآراء، حيث يكون القرار المتخذ مطابقاً لرأي الجهة المستشارة، ونظراً لقيمتها وأثارها القانونية، فإن الآراء المطابقة يجب أن تتأسس على اعتبارات تقنية أو سياسية، وأن تكون الأجهزة التي تمنحها تتوفر على شروط معينة كالاستقلالية والكفاءة.

التشاور: يعد التشاور تقنية مهمة في ميدان الديمقراطية الإدارية، والهدف منه هو إشراك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في المسلسل التقريري، حيث تكتسي هذه المشاركة صبغة ديمقراطية حقيقية، فالقرار الإداري يصبح قراراً يتفاوض في شأنه وهذا التوجه يقصي النموذج التقليدي المتمثل في القرار الانفرادي<sup>2</sup>. ومن أهم المجالات التي تعرف تطبيقاً واسعاً لأسلوب التشاور نجد الإدارة الاقتصادية، حيث تتم إدارة الاقتصاد من خلال تبادل وجهات النظر والمفاوضات مع الأفراد والمعنيين، كما يعرف ميدان التعمير إدماجاً لأسلوب التشاور وإن كان ذلك بشكل محدود.

بعد تعرفنا على أهم تقنيات وآليات الديمقراطية الإدارية ومميزاتها، يمكن القول أن الإدارة المغربية افتقدت لهذه الآليات في تديرها وعملها لعقود من الزمن، فمنذ الاستقلال وحتى أواخر التسعينيات من القرن الماضي سادت الممارسة البيروقراطية بسلبياتها، حيث الاستفراد بالمعلومات واحتكارها، والتحكم في المسلسل التقريري باتخاذ قرارات انفرادية تكون في الغالب تعسفية في حق الأفراد في ظل اتساع سلطة الإدارة التقديرية وغياب آليات الديمقراطية الإدارية وعلى رأسها إتاحة الفرصة لمشاركة المدارين في اتخاذ

<sup>1</sup> - المكي السراجي وعبد القادر الطالب: الرأي الاستشاري، م.م. إ.م.ت، عدد مزدوج 54-55، يناير - أبريل 2004، ص 147.

<sup>2</sup> - JARI (M): "La démocratie participative: Comment assurer l'efficacité de la participation ?", REMALD, série "Thèmes actuels", n°53, 2006, p: 40 et ss.

القرار سواء بشكل مباشر أو غير مباشر عن طريق التشاور والاستشارة وغيرهما... وقد كرست تلك الممارسات الغير الديمقراطية تسلط الإدارة وتحكمها في مقابل انتهاك الحقوق الإدارية للمدربين رغم بعض الاستثناءات، كالتنصيب على تقنية الاستشارة في بعض القوانين، بحيث أُلزام المشرع المغربي الإدارة اللجوء إلى الاستشارة كما هو الشأن بالنسبة لقانون الأسعار والمنافسة<sup>1</sup> في بعض موادها، حيث نص في المادة 16 على وجوب استشارة مجلس المنافسة من طرف الحكومة في كل مشروع قانون أو نص تنظيمي يتعلق بإحداث نظام جديد أو بتغيير نظام قديم، كما نص القانون الأساسي للوظيفة العمومية<sup>2</sup> على ضرورة أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء قبل اتخاذ القرارات الإدارية التي تتعلق بالترقية (الفصلين 29 و 33) وحركية الموظفين (الفصل 38 مكرر) ومجال التأديب (الفصل 66). وبالرغم من ذلك لم تكن هذه الاستثناءات لتغير من الوضع السائد آنذاك.

ومع بداية الألفية الثانية بدأت بوادر التغيير في علاقة الإدارة بالمواطن تلوح في الأفق، خاصة مع تبني مفهوم جديد للسلطة الذي سعى إلى تصحيح وضع شاذ ترتب عن تضخم الجهاز البيروقراطي فضلا عن مخلفات الإرث التاريخي الذي تمثله إدارة المخزن والإدارة العصرية التي ارتبطت تأسيسها بالمستعمر مما عزز الطابع السلطوي للإدارة، وكان من أهم مرتكزات هذا المفهوم الجديد تبني سياسة الانفتاح والاحتكاك المباشر والميداني بالمواطن لملازمة مشاكله في عين المكان وإشراكه في إيجاد الحلول المناسبة والملائمة، وبالتالي الانتقال من إدارة بيروقراطية استبدادية يحكمها التدبير الضبطي إلى إدارة مواطنة وخدمانية تعتمد التدبير التشاركي الذي يفسح المجال للجميع للمشاركة والتشاور في الأمور التي تمهمهم واتخاذ قرارات جماعية بشأنها. غير أن التغيير المنشود واجهته عراقيل ومعيقات في ظل غياب ترسانة تشريعية تبني ديمقراطية إدارية حقيقية، واستمر الوضع على حاله حتى حدود سنة 2011 مع صدور الدستور الجديد للمملكة الذي أسس لمرحلة جديدة.

## المحور الثاني: مكانة الديمقراطية الإدارية في القانون المغربي بعد سنة 2011

شكلت سنة 2011 نقطة تحول مهمة في علاقة المدار بالإدارة، حيث أولى المشرع المغربي أهمية كبيرة لآليات الديمقراطية الإدارية من خلال تقنين أساليب المشاركة والتشاور والاستشارة في عملية صناعة القرار الإداري والقطع مع القرارات الانفرادية، وذلك بالتنصيب عليها في الدستور والعديد من التشريعات والقوانين التي تنظم مختلف الأنشطة الإدارية سواء على المستوى الوطني أو المحلي.

<sup>1</sup> - ظهير شريف رقم 225-1-00 بتاريخ 5 يونيو 2000، بتنفيذ قانون رقم 99-06 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة، ج.ر عدد 4810 بتاريخ 6 يوليوز 2000، ص 1941.

<sup>2</sup> - ظهير 58/008 بشأن النظام الأساسية للوظيفة العمومية الصادر في 24 فبراير 1958، ج.ر عدد 2372. ص 631.

على مستوى الدستور: خصص الدستور الجديد للمملكة<sup>1</sup> الكثير من المواد للتأكيد على دور هذه الآليات في إفراز قرارات إدارية ديمقراطية وعادلة وإدارة مواطنة ومنفتحة وتشاركية في أفق الوصول لعلاقة متوازنة بين الإدارة والمواطن أساسها التعاون والتشاور والشراكة. هكذا، فقد عزز الدستور مكانة المشاركة في العديد من الفصول، بدءاً من الفصل الأول من الباب المتعلق بالأحكام العامة الذي نص على ما يلي: "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة"<sup>2</sup>، وعلى أن الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية تساهم في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون<sup>3</sup>. كما نص على إحداث هيئات للتشاور من طرف السلطات العمومية وذلك بهدف إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها<sup>4</sup>. وأعطى للمواطن الحق في تقديم ملاحظات في مجال التشريع وكذا الحق في تقديم عرائض للسلطات العمومية<sup>5</sup>، وعمل الدستور أيضاً على ضمان أوسع مشاركة ممكنة للمغاربة المقيمين بالخارج في المؤسسات الاستشارية، وهيئات الحكامة الجيدة، التي يحدثها الدستور أو القانون<sup>6</sup>. كما حظيت المشاركة على المستوى المحلي أيضاً باهتمام المشرع الدستوري، من خلال التأكيد على أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، وعلى مشاركة السكان المحليين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. وعلى أن المجالس المحلية للجهة والجماعات الترابية الأخرى، تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتفعيلها، كما يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله<sup>7</sup>. كما حرص المشرع الدستوري على تعزيز دور الاستشارة كآلية مهمة لتبني الديمقراطية الإدارية في مسلسل اتخاذ القرار، من خلال إحداث هيئات ومؤسسات خاصة بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، والمتمثلة بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة بالإضافة للمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي، هذه

<sup>1</sup> - ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 شعبان 1932 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1932 (30 يوليوز 2011)، ص 3601.

<sup>2</sup> - الفصل الأول من الدستور ج.ر عدد 5964 م.س، ص 3604.

<sup>3</sup> - الفصل 12 من الدستور ج.ر عدد 5964 م.س، ص 3604.

<sup>4</sup> - الفصل 13 من الدستور، نفس المرجع، ص 3604.

<sup>5</sup> - الفصل 14 و 15 من الدستور، نفس المرجع، ص 3604.

<sup>6</sup> - الفصل 18، نفس المرجع، ص 3604.

<sup>7</sup> - الفصلين 136 و 139، نفس المرجع، ص 3622.

المؤسسات وإن كان دورها استشاري فقط، إلا أنها تساهم بأرائها واقتراحاتها في القرارات المتخذة بخصوص ميدان تخصص كل واحدة منها<sup>1</sup>.

على مستوى التشريعات الوطنية: تأكيداً لما جاء به الدستور، أصدر المشرع المغربي العديد من القوانين التي تفعل بعض الفصول من الدستور التي تنص على آليات الديمقراطية الإدارية، كما هو الشأن فيما يتعلق بحق المواطن في تقديم الملتزمات والعرائض، حيث جاء قانون تنظيمي<sup>2</sup> ليحدد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، وآخر خاص بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض للسلطات العمومية<sup>3</sup>. مما أتاح الفرصة للمواطنين والمجتمع المدني للمساهمة في المبادرات التشريعية وتوجيه المطالب والمقترحات للسلطات المعنية قصد اتخاذ الإجراءات المناسبة بخصوص الأمور التي تهمهم وتستهدف المصلحة العامة. كما عرفت الإدارة الاقتصادية تكريس أسلوب الاستشارة من خلال القانون المتعلق بقانون الأسعار والمنافسة<sup>4</sup>، الذي يلزم الإدارة بضرورة استشارة مجلس المنافسة بخصوص القرارات التي تتعلق بتحديد أسعار السلع والخدمات (المادة 2) وتنظيمها (المادة 3) والتدابير المؤقتة المتخذة ضد أي انخفاض أو ارتفاع فاحش في الأسعار تمليه ظروف استثنائية (المادة 4).

وإلى جانب تقنيات المشاركة والاستشارة والتشاور، يشكل الإخبار والشفافية الإدارية رافعة للديمقراطية الإدارية، وهذا ما أكدته المشرع من خلال إصدار القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات<sup>5</sup>، تفعيلاً لما أقره الدستور في الفصل 27 الذي نص على حق المواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

على مستوى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية: تفعيلاً لما جاء به الدستور خصوصاً في الفصل 139 منه، عزز المشرع مكانة الديمقراطية الإدارية والتشاركية على المستوى المحلي من خلال القوانين التنظيمية للجهات والأقاليم والجماعات. هكذا، نصت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على المقاربة التشاركية في المساهمة في عملية إعداد القرارات والمشاريع لدى المؤسسات المنتخبة

<sup>1</sup> - الفصول 168-169 و170 من الدستور، نفس المرجع، ص 3626.

<sup>2</sup> - قانون تنظيمي رقم 64.14 الصادر بتاريخ 28 يوليو 2016، ج.ر عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016، ص 6078.

<sup>3</sup> - قانون تنظيمي رقم 44.14 الصادر بتاريخ 28 يوليو 2016، ج.ر عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016، ص 6074.

<sup>4</sup> - ظهير شريف رقم 116-14-1 بتاريخ 30 يونيو 2014، بتنفيذ قانون رقم 12-104 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة، ج.ر عدد 6276 بتاريخ 24 يوليوز 2014، ص 6077.

<sup>5</sup> - ظهير شريف رقم 15-18-1 بتاريخ 22 فبراير 2018، بتنفيذ قانون رقم 13-31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، ج.ر عدد 6655 بتاريخ 12 مارس 2018، ص 1438.

وكذا تفعيلها وتقييمها. حيث نص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات<sup>1</sup> على وضع آليات لتنظيم مشاركة الجمعيات في إعداد وتتبع وتقييم السياسات العمومية الترابية إذ نصت المادة 119 منه، والتي جاء فيها "تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة." ونصت المادة 120 على أنه "تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع".

القانون التنظيمي للعمال والأقاليم<sup>2</sup>، تبني بدوره نفس النهج حيث نص في المادة 110 على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق كفاءات تحدد في النظام الداخلي للعمال أو الإقليم. كما تحدث مجالس العمال أو الإقليم هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع (المادة 111).

وعلى المستوى الجهوي، نص القانون التنظيمي للجهات<sup>3</sup> في المادة 116 على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق كفاءات تحدد في النظام الداخلي للجهة، كما حددت المادة 117 ثلاث هيئات استشارية تحدث لدى مجلس الجهة تختص الأولى بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع وتحدث بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، والثانية تعنى بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، فيما تهتم الثالثة بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي وتحدث بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين .

إلى جانب تأكيدها على أهمية المشاركة والحوار والتشاور ودورها الفعال في تعزيز الديمقراطية الإدارية المحلية، نصت القوانين التنظيمية الثلاثة السالفة الذكر على حق المواطنين والجمعيات في تقديم عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجالس الجماعية، الإقليمية والجهوية إدراج نقط تدخل في صلاحياتها ضمن جدول أعمالها.

<sup>1</sup> - ظهير شريف رقم 85-15-1 بتاريخ 7 يوليو 2015، بتنفيذ قانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص 6660.

<sup>2</sup> - ظهير شريف رقم 84-15-1 بتاريخ 7 يوليو 2015، بتنفيذ قانون رقم 14-112 المتعلق بالعمال والأقاليم، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص 6625.

<sup>3</sup> - ظهير شريف رقم 83-15-1 بتاريخ 7 يوليو 2015، بتنفيذ قانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص 6685.

## المحور الثالث: سبل تجاوز المعوقات والانتقال نحو إدارة ديمقراطية على مستوى الممارسة

من خلال جردنا للتطور الذي عرفته الإدارة المغربية على مستوى تطبيق واعتماد آليات الديمقراطية الإدارية، يتضح جليا رغبة المشرع المغربي في طي مرحلة ما قبل دستور 2011 بكل مساوئها وسلبياتها، والانخراط في مرحلة جديدة هدفها تحسين علاقة الإدارة بالمواطن عن طريق إتاحة الأخير المجال للمشاركة في عملية صناعة القرار الإداري سواء بشكل مباشر أو بالتشاور والاستشارة. وقد تميزت هذه المرحلة بإصدار العديد من التشريعات والقوانين التي واكبت التوجه الدستوري الجديد القائم على مبادئ الحكامة الجيدة، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وربط المسؤولية بالمحاسبة. إلا أن هذا التطور الحاصل على مستوى الترسنة القانونية لا زالت تعتره الكثير من الإكراهات في أفق تفعيلها على أرض الواقع، منها ما هو مرتبط بالقوانين نفسها ومنها ما هو مرتبط بالإدارة وموظفيها ومنها ما يتعلق بالمدار.

**على المستوى القانوني:** إن التكريس الفعلي للديمقراطية الإدارية على مستوى الممارسة يستوجب من المشرع القيام بدوره كما يجب، والتدخل بفعالية لتعزيز مكانتها في مختلف التشريعات والقوانين ذات الطابع الإداري، وذلك بالتنصيص على إلزام الإدارة باعتماد المشاركة الإدارية كآلية في عملية إعداد واتخاذ القرارات، وليس هذا فقط، بل و إلزام الإدارة أيضا بضرورة الأخذ بما تؤول إليه نتيجة المشاركة وما تمخضت عنها من مواقف وأراء، وهذا ما يتطلب على سبيل المثال تقوية تقنية الاستشارة الإدارية وذلك بتوسيع نطاق تطبيق الاستشارة المطابقة بدل الاستشارة الاختيارية والإلزامية، هذا إلى جانب توسيع مجالات تطبيق التقنيات الأخرى للمشاركة كالتشاور والبحث العلني، وذلك بتقنينها وتقييد الإدارة بضرورة الأخذ بنتائجها على مستوى مختلف التشريعات والقوانين التي تهتم الميدان الإداري بالخصوص. وموازاة مع ذلك يتعين تعزيز عضوية المجتمع المدني وتقوية مكانته داخل مختلف المؤسسات الدستورية والهيئات الاستشارية التي تعنى بالحكامة وبالديمقراطية التشاركية، بشكل يمكنه من المشاركة في جميع مراحل إعداد القرار العمومي واتخاذ وتنفيذه وتقييمه، وتقاسم المسؤولية مع مختلف هيئات ومصالح الدولة، في إطار من التضامن والتعاون، بالإضافة لتقوية دور ومهام هذه الهيئات من خلال التأكيد على إلزامية آرائها ومقترحاتها وضرورة الأخذ بها بدل جعلها اختيارية كما هو منصوص عليه في القوانين المحدثه لها<sup>1</sup>. هذا ولتيسير التطبيق الفعلي لهذه الإجراءات والخطوات، وتقوية فرص نجاحها، يتعين اعتماد مساطر مبسطة وشفافة وواضحة لضمان مشاركة فعلية وفعالة للمواطن والمجتمع المدني في الميدان الإداري.

<sup>1</sup> - انظر على سبيل المثال:

ظهير شريف رقم 102-16 بتاريخ 20 يوليو 2016، بتنفيذ قانون رقم 14-78 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، ج.ر عدد 6491 بتاريخ 15 غشت 2016، ص 5988.

ظهير شريف رقم 112-17-1 بتاريخ 2 يناير 2018، بتنفيذ قانون رقم 15-89 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي، ج.ر عدد 6640 بتاريخ 18 يناير 2018، ص 436.

على مستوى الإدارة: إن اعتماد آليات الديمقراطية الإدارية في عملية اتخاذ القرار الإداري يتطلب كما أشرنا توافر الكثير من الشروط لضمان نجاحها والقيام بدورها على أكمل وجه، ومن بين هذه الشروط تلك المتعلقة بالإدارة ذاتها، فنجاح أية عملية لإشراك المدار في صناعة القرارات الإدارية التي تهتمه، رهين بوجود إدارة مواطنة ومنفتحة على محيطها، تسودها الديمقراطية والشفافية في تدبير نشاطها، مما يجعلها تتقبل بصدر رحب مشاركة المدارين لها في اتخاذ القرارات التي تعنيهم، وألا يكون ذلك القبول راجع فقط إلى إلزامها من الناحية القانونية وتتخذ من المشاركة غطاءً يجنب قراراتها عيوب المشروعية. وفي غياب توافر تلك الصفات والشروط في الإدارة، فإن فرص نجاح أية محاولة لإشراك المواطنين في المسلسل التقريبي تكاد تكون منعدمة، لأن قبول الإدارة بعملية المشاركة وهي غير مقتنعة بها أو غير راغبة فيها يجعل منها مجرد عملية روتينية أو في أفضل الأحوال إجراء شكلي لا يؤثر في محتوى القرار ومضمونه، فالإدارة بما لها من سلطة تقديرية واسعة تستطيع من خلالها الاستغناء عن نتيجة المشاركة وما تمخضت عنها من آراء ومواقف، وبالتالي تفضل هذه القرارات محتفظة بخاصيتها الانفرادية. والسؤال الذي يفرض نفسه هو أنه إذا كان الأمر هكذا فلماذا اللجوء لعملية يتضح مسبقاً عدم جدواها وفائدتها؟ ألا تعد المشاركة في هذه الحالة أداة للإدارة لتلميع صورتها وإضفاء المشروعية على ما تعتمز اتخاذها من قرارات انفرادية؟

ولكي نصل بالإدارة المغربية لمستوى الإدارة المواطنة، الديمقراطية والتشاركية، يتوجب اعتماد التدبير الجيد لكفاءاتها من خلال تبني الموضوعية والشفافية والاستحقاق في مسطرة التوظيف والتعيين في مناصب المسؤولية لوضع الرجل المناسب في المكان المناسب، مما سيساهم في إيجاد مسؤولين إداريين قادرين على أداء مهامهم على أكمل وجه، ضمن إطار الدستور والتشريعات المختلفة التي أعادت الاعتبار للمواطن والمجتمع المدني. كما يجب أن يواكب ذلك عملية تكوين فعالة ومناسبة ومستمرة لرجال الإدارة وللمعنيين بممارسة السلطة، لأن مستوى التكوين ينعكس بشكل كبير على هؤلاء. فالممارسة السيئة والتعسفية للسلطة من خلال القرارات الانفرادية تكون نتيجة لعدم نهج تكوين مناسب وملائم للمنصب موضوع التعيين، وبالتالي يتعين تحسيس المسؤول الإداري خلال عملية التكوين بأهمية إشراك المدار في عملية اتخاذ القرار وكيفية تبسيط وتوضيح المساطر المتعلقة بالتطبيق الأمثل لآليات الديمقراطية الإدارية. هذا دون إغفال دور المساءلة في دعم الأخلاقيات داخل الإدارة العمومية، فالتدبير الجيد لهذه الكفاءات لا بد وأن تصاحبه المساءلة عن كل انحراف أو تعسف في استعمال السلطة والخروج عن القانون من خلال قرارات انفرادية وغير ديمقراطية، الشيء الذي سيجعل المسؤول الإداري يفكر ملياً قبل الإقدام على اتخاذ قرارات قد تكون غير مشروعة ومضرة بالمرتفقين، لما سينجم عن ذلك من عواقب يمكن أن تمس بمكانته ومنصبه.

فيما يتعلق بالمدار: لضمان نجاح أية عملية لإشراك المدار في اتخاذ القرار، لا بد من توافر شروط في الطرف المعني بهذا القرار، والملاحظ أنه غالباً ما يقف الجانب الثقافي ومستوى التكوين عائقاً أمام

تحقق فاعلية المشاركة في صناعة القرار الإداري، خاصة في المواضيع والمجالات التي تتضمن الكثير من الأمور التقنية والقانونية التي تفرض على المدار إماما واسعا بخبايا تسيير الشأن العام، الشيء الذي لا يتحقق في الغالب، مما يجعل من المشاركة الإدارية عديمة الجدوى، خاصة مع إمام الإدارة بمختلف هذه الأمور التي تكون موضوع للتشاور أو للاستشارة أو غيرهما، مما يساعدها في التأثير على مسار ومضمون تلك الآراء من خلال قدرتها على الإقناع والإغراء أحيانا، وهذا عكس المدار الذي يجد غالبا نفسه مجبرا على الخضوع لاقتراحات وآراء الإدارة، الأمر الذي يقف حائلا أمام إمكانية توسيع نطاق المشاركة لتشمل أكبر عدد ممكن من المواطنين المعنيين. وهذا ما يفرض الاهتمام بالتكوين، من خلال تحسيس المواطن بأهمية ممارسة حقه الدستوري في المشاركة في صناعة القرارات الإدارية التي تمهه، وذلك عن طريق تنظيم وتكثيف دورات تكوينية يشرف عليها خبراء وأساتذة مختصين في الميدان، يكون هدفها شرح وتوضيح المساطر والإجراءات القانونية المتعلقة بممارسة هذا الحق وتبسيطها، في أفق ترسيخ وتكريس ثقافة المشاركة لدى المواطن، على أن يواكب ذلك لقاءات للتحسيس بأهمية العمل الجماعي والانخراط في إطار جمعيات المجتمع المدني لتحقيق مشاركة أوسع في القرارات التي تعنى بالتنمية المحلية بالخصوص. ويعد الحق في تقديم العرائض الذي نص عليه الدستور وكذا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في مقدمة الحقوق التي ترسخ للديمقراطية الإدارية بالمغرب، وقد عرف تطبيقها تطورا لافتا خلال سنة 2019 مقارنة بالسنوات الثلاث السابقة، لكن هذا التطور رافقته بعض الشوائب والسلبيات التي ترتبط أساسا بقلّة التجربة وغياب التكوين في هذا الميدان.

فبعد اطلاعنا على حصيلة تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية إلى غاية 31 شتنبر 2019 بغية معرفة حجم هاته العرائض، المآل المخصص لها ومدى احترام المقتضيات القانونية والمسطرية لوضعها من طرف المواطنين والمواطنات أو الجمعيات ومعالجتها من طرف المجالس المنتخبة<sup>1</sup>، تبين لنا أن نسبة العرائض المرفوضة والمقدمة من طرف المواطنين والمواطنات بلغت 48 بالمائة. وقد عللت المجالس المنتخبة هذا الرفض بعدة أسباب راجعة بالأساس إما لعدم احترام المقتضيات القانونية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية، أو الشكل المنصوص عليه في النصوص التطبيقية أو لعدم اختصاص المجالس المنتخبة بالنسبة للنقطة أو النقط المدرجة في العريضة أو عدم توفر الاعتمادات المالية. فالملاحظ هنا أن عدم دراية المواطنين والمواطنات بمقتضيات القوانين التنظيمية والنصوص التطبيقية المتعلقة بالعرائض شكل أكثر من 82 بالمائة من الأسباب التي دفعت المجالس المنتخبة لرفض إدراج العرائض في جدول أعمالها. وهنا يتجلى دور التكوين وأهميته في تجنب تكرار هذه الأخطاء مستقبلا، لضمان مشاركة قوية وفعالة للمواطنين والمجتمع المدني في تدبير شؤونهم اليومية خاصة الإدارية منها.

<sup>1</sup> - الديمقراطية التشاركية المحلية: تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج، المديرية المحلية للجماعات المحلية، وزارة الداخلية.

خلاصة لكل ما سبق، يمكن القول أن الحياة الإدارية بالمغرب عرفت تطورا هاما ونقله نوعية على مستوى إعداد واتخاذ القرار، من خلال التكريس الدستوري والقانوني لأليات ومبادئ الديمقراطية التشاركية والحكاما الجيدة في التدبير الإداري، لكن التطبيق الفعلي لتلك المقتضيات الدستورية والنصوص التشريعية لا زالت تواجهه صعوبات وعراقيل تحول دون الانتقال نحو إدارة ديمقراطية حقيقية تفرز لنا قرارات إدارية تقوم على التشارك والتشاور مع المعنيين بها، الشيء الذي يكرس من الهوة القائمة بين القانون والممارسة. وهنا نتساءل عن مغزى وجود دستور حدائي وتشريعات متطورة تضاهي تلك المعمول بها في البلدان التي لها عراقلة في الديمقراطية، إذا لم تفعل واقعيًا على مستوى الممارسة؟

## آلية الدفع بعدم الدستورية في مواجهة مقتضيات ذات الصلة بحقوق الإنسان

د. محمد مرحوم

دكتور في القانون الدستوري وحقوق الإنسان

جامعة مولاي اسماعيل

كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية- مكناس

من أهم الغايات التي جاء بها إقرار الدفع بعدم دستورية القوانين، تصفية النظام القانوني من المقتضيات الماسة بالحقوق والحريات، وهو ما سيجعل المحكمة الدستورية تضطلع بمهمة تفسير الحقوق الدستورية وتأويلها، رغم أن وظيفة القاضي الدستوري لا تقتصر فقط على تحديد معنى الحقوق والحريات وتأويلها، بل تتعداها إلى التوفيق بين معنى الحقوق والواقع، وقد يتحول دورها إلى التحكيم في استحضار للمصلحة العامة<sup>1</sup>، خاصة إذا استحضرتنا أن الحقوق الدستورية ليست مفهوما مكتمل البناء، بل يخضع للتطوير من طرف المجتمع، فالحقوق الدستورية ليست لائحة منتهية، ولتشارك المحكمة الدستورية مع الجهات الفاعلة في المجتمع في اكتشاف معاني الدستور على ضوء اختيارات المجتمع<sup>2</sup>.

وسنتعرض في هذا المقال لمجموعة من المقتضيات، غالبا ما تكون محل جدل وخلاف مجتمعي، ولندرس بعض النماذج القانونية التي تشكل موضوعا للنقاش العمومي، كالحق في الحياة والحق في المساواة (مطلب أول)، على أن نتعرض لإشكالية الحريات الفردية في علاقتها بالقوانين (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: حدود الحق في الحياة ومبدأ المساواة

نص دستور 2011 على الحق في الحياة كأول حق يتمتع به الإنسان، وغالبا ما يثير النطق بالإعدام كحكم في مجموعة من القضايا، ردود أفعال متباينة بين مؤيد ورافض، مما سيكون معه القاضي الدستوري مطالب بالبت في دستورية القوانين السالبة للحياة، وإيجاد تأويل دستوري للحق في الحياة المنصوص عليه في الدستور (فقرة أولى)، كما تشكل المساواة مبدأ دستوريا، غالبا ما يشار بانتهاكه في بعض القوانين (فقرة ثانية).

<sup>1</sup> -Louis Favoreu, droit constitutionnel et droits de l'Homme, rapports français au 2 ème congrès mondial de l'association internationale de droit constitutionnel, op.cit, p 62.

<sup>2</sup> -Dominique Rousseau, Y a -t-il contrôle de constitutionnalité des lois en France, in la constitutionnalisation des branches du droit, Op . Cit, p 23.

## الفقرة الأولى: الحق في الحياة

يعتبر الحق في الحياة من أول الحقوق التي يتمتع بها الإنسان، بحيث تكون الحقوق الأخرى من دونه غير ذات معنى، فالحياة شرط لممارسة باقي الحقوق<sup>1</sup>، فهو حق ملازم للإنسان يكتسبه بمجرد خروجه إلى الحياة، بل حتى وهو في بطن أمه عندما يتعلق الأمر باعتداء على حياة جنين، فحق الحياة مكفول بموجب الشرائع السماوية ونصوص الاتفاقيات الدولية، كأصل ثابت لكل إنسان وقاعدة عامة.

نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، على حق الفرد في الحياة والحرية والأمان الشخصي<sup>2</sup>، كما أدرجه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واعتبره حقا ملازما لكل إنسان، وذهب إلى أن الحرمان من الحياة جريمة من جرائم الإبادة الجماعية، كما وجه الدول التي لم تلغ عقوبات الإعدام، إلى الحكم به في الجرائم أشد خطورة، ولم يعف مسؤوليتها في حماية هذا الحق<sup>3</sup>.

وبالرجوع إلى دستور 2011، فقد نص على أن الحق في الحياة هو أول الحقوق لكل إنسان ويحمي القانون هذا الحق<sup>4</sup>، وهو ما يعني أن المشرع الدستوري وإن أقر الحق في الحياة للمواطنين، فإنه أوكل مهمة حماية هذا الحق للقانون أي للبرلمان، باعتباره صاحب الاختصاص بالتشريع في الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من الدستور<sup>5</sup>، وحماية القانون لهذا الحق لن تكون إلا بإلغاء أي فعل أو إجراء يهدف إلى إزهاق الروح البشرية، ولكن الواقع يؤكد أن القضاء المغربي لازال يصدر عقوبة الإعدام، رغم أنه يتعامل معها بكثير من التريث والالتزان<sup>6</sup>.

فإذا كانت عقوبة الإعدام منصوص عليها في التشريع الجنائي، وبمقدور القضاء الجزري الحكم بها، فإن الممارسة أبانت عن توجه ثابت نحو الإلغاء الواقعي لها، بالتقليص من نطاقها والعزوف عن تنفيذها، وقد نفذت ثلاث مرات منذ الاستقلال وغالبا ما يتمتع المدانون بها بالعفو الملكي<sup>7</sup>، في الوقت الذي ترتفع فيه الأصوات المنادية بإلغاء هذه العقوبة، ولاسيما من طرف المنظمات غير الحكومية، خاصة مع ظهور الائتلاف المغربي المناهضة لعقوبة الإعدام<sup>8</sup>.

<sup>1</sup>-عبد القادر الأعرج، السياسة التشريعية والقضائية وإشكالية حماية حقوق الإنسان بالمغرب، مرجع سابق، ص: 127.

<sup>2</sup>-المادة 3 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948.

<sup>3</sup>-المادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المنشور في ج-ر عدد 3225 بتاريخ 21 ماي 1980.

<sup>4</sup>-الفصل 20 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

<sup>5</sup>-الفصل 71 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

<sup>6</sup>-ورقة حول عقوبة الإعدام أعدتها وزارة العدل والحريات منشورة على الرابط

[www.justice.gov.ma/downloading//fille\\_apropos-paine.mort.PDF.aspx](http://www.justice.gov.ma/downloading//fille_apropos-paine.mort.PDF.aspx).

<sup>7</sup>-أحمد التهامي، الحقوق المدنية في اجتهاد الغرفة المدنية في أشغال ندوة عمل المجلس الأعلى والتحولات الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، ص 351-352.

<sup>8</sup>-محمد السكتاوي، خارطة طريق من أجل التغيير وحقوق الإنسان في المغرب، مرجع سابق، ص 104.

إن الإعدام عقوبة خطيرة يترتب عنها سلب حياة الإنسان، مع عدم إمكانية العدول عنها بعد التنفيذ، وبالتالي يمكن أن يعتمد القاضي على أدلة ووقائع باطلة، يستنتج منها حكمه بالإعدام، والذي رغم عدم تنفيذه فإنه يخلف ألماً نفسية عميقة للمحكومين به.

وفي نفس الوقت، لا بد أن نستحضر بشاعة الجرائم التي يقترفها المحكومون بالإعدام، مما يجعل عقوبة الإعدام في المنتصف بين الضرورة والانتهاك، وسيشكل الحق في الحياة ومن دون شك، موضوعاً للدفع بعدم دستورية القوانين التي تنتهكها، على اعتبار أن الحق في الحياة وكما بينا سابقاً هو حق دستوري لكل إنسان، أحاطه المشرع الدستوري بالحماية، وقد أكدت المحكمة الدستورية الألمانية على ضرورة تناسب العقوبة مع جسامة الفعل المعاقب عليه، على أساس احترام كرامة الإنسان التي تعني بشكل خاص منع العقوبات القاسية واللاإنسانية والمهينة، ولا يمكن أن يتحول الجاني لشيء بسيط لمكافحة الجريمة وينتهك حقه في الاحترام والحماية الدستورية لقيمه الاجتماعية<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإنه قد نص على أن الحق في الحياة ملازم للإنسان، وعلى القانون أن يحمي هذا الحق، ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفاً<sup>2</sup>، وهو ما نستنتج معه بمفهوم المخالفة، أنه يمكن حرمان إنسان من الحياة كعقوبة إذا لم تقترن بالتعسف في إلحاقها، وهو ما بينته نفس المادة عند تنصيبها على أنه لا يجوز أن يحكم بهذه العقوبة في البلدان التي لم تلغها، إلا جزاء على أشد الجرائم خطورة وفقاً للتشريع النافذ وقت ارتكاب الجريمة، وبمقتضى حكم صادر عن محكمة مختصة<sup>3</sup>، الشيء الذي دفع بعض الدول إلى التمسك بعقوبة الإعدام، كجزء يوقع على المجرمين المرتكبين لأبشع الجرائم، أخذاً بعين الاعتبار أن تعبير "أبشع الجرائم" مفتوح على كل تأويل، خاصة في الأنظمة غير الديمقراطية التي لا تحترم حقوق الإنسان، فيتم تكييف أي سلوك أو تعبير عن المعارضة بارتكاب أبشع الجرائم.

وتعتبر عقوبة الإعدام محل خلاف عالمي تعيشه العديد من الدول، حيث تتجاذبه ثلاث اتجاهات<sup>4</sup>:

- دول تبنت الإلغاء الكلي للإعدام آخرها ماليزيا؛

- دول أبقت عقوبة الإعدام مع التنفيذ، منها اليابان والولايات المتحدة الأمريكية؛

- دول أبقت عقوبة الإعدام مع وقف التنفيذ، مثل حالة المغرب.

<sup>1</sup>- أحمد السوداني، أحكام المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية بالحقوق والحريات الأساسية، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 37.

<sup>2</sup>- أنظر المادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<sup>3</sup>- الفقرة الثانية من المادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<sup>4</sup>- ورقة حول عقوبة الإعدام من إعداد وزارة العدل والحريات منشورة في الموقع الرسمي للوزارة، مرجع سابق، ص 1.

ومن بين التوصيات التي تضمنها التقرير الختامي لهيئة الإنصاف والمصالحة، مواصلة الانضمام إلى اتفاقيات القانون الدولي لحقوق الإنسان، خاصة المصادقة على البروتوكول الثاني الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمتعلق بمنع عقوبة الإعدام<sup>1</sup>، الذي لم ينضم إليه المغرب بعد.

وإذا كان العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قد تضمن موادا تعاملت مع عقوبة الإعدام كواقع يمارس في مجموعة من الدول، من أجل الحد من ممارستها، فإن البروتوكول الثاني الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قد دعا إلى إلغاء عقوبة الإعدام من أجل المساهمة في تعزيز الكرامة الإنسانية، والتطوير التدريجي لحقوق الإنسان، واعتبار أن التدابير الرامية إلى إلغاء عقوبة الإعدام تشكل تقدما في التمتع بالحق في الحياة<sup>2</sup>، وفي هذا السياق نصت المادة الأولى منه على أن الدول المنضمة إليه، تلتزم بعدم إعدام أي شخص خاضع لولايتها القضائية، كما أنها مطالبة باتخاذ جميع التدابير لإلغاء عقوبة الإعدام، ليبقى البروتوكول الثاني على إمكانية تطبيق الإعدام في وقت الحرب، للإدانة في جريمة بالغة الخطورة ذات طبيعة عسكرية.

إن عقوبة الإعدام غالبا ما ترتبط بأبعاد نفسية واجتماعية ودينية، يجعل من جدواها بين مفترق الاتجاهات الفكرية التي تناولت فلسفة العقوبة بالبحث والتحليل<sup>3</sup>. وبالرغم من أن المغرب لم يعد ينفذ عقوبة الإعدام، إلا أن القضاء لازال يرتبها كعقوبة لمجموعة من الأفعال والجرائم، فالقانون الجنائي يرتب عقوبة الإعدام في الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة والاعتداءات والمؤامرات ضد الملوك والأسرة الملكية وشكل الحكومة<sup>4</sup>، بالإضافة إلى الجنايات والجرح المرتكبة ضد أمن الدولة الخارجي<sup>5</sup> أو الداخلي<sup>6</sup>، أو جزاء لمرتكب جريمة القتل العمد مع سبق الإصرار والترصد<sup>7</sup>، أو لاستعمال وسائل التعذيب وارتكاب أعمال وحشية لتنفيذ فعل يعد جنائية<sup>8</sup>. كما يرتب القانون الجنائي لشاهد الزور الذي ترتبت عن شهادته الحكم على المتهم بعقوبة أشد من السجن المؤقت، الحكم عليه بنفس العقوبة<sup>9</sup>.

<sup>1</sup>-أنظر التقرير الختامي الكتاب الأول، الحقيقة والإنصاف والمصالحة، ص 131.

<sup>2</sup>-أنظر ديباجة البروتوكول الثاني الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<sup>3</sup>-محمد بنعليو، عقوبة الإعدام في القانون المغربي، مقال منشور على موقع المجلس الوطني لحقوق الإنسان على الرابط:

[www.cnh.ma/ar/bulletin-d-information/qwb-/dm-fy-lqnwn-Lmgrby..](http://www.cnh.ma/ar/bulletin-d-information/qwb-/dm-fy-lqnwn-Lmgrby..)

<sup>4</sup>-أنظر الفصول 163، 156، 167 من القانون الجنائي، صيغة محينة بتاريخ 25 مارس 2019، منشورة على موقع وزارة العدل والحريات، على الرابط:

[adala.justice.gov.ma/production/legislation/ar/مجموعة%20القانون%20الجنائي/.../docx](http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/ar/مجموعة%20القانون%20الجنائي/.../docx)

<sup>5</sup>-الفصول من 181 إلى 190 من القانون الجنائي، نفس المرجع.

<sup>6</sup>-أنظر الفصول 201، 202، 203، 204، 235 من القانون الجنائي، نفس المرجع.

<sup>7</sup>-أنظر الفصول 393، 396، 397، 398 من القانون الجنائي، نفس المرجع.

<sup>8</sup>- أنظر الفصل 399 و 438 من القانون الجنائي، نفس المرجع.

<sup>9</sup>- الفصل 369 من القانون الجنائي، نفس المرجع.

يشتمل القانون الجنائي على فصول تتعلق بمكافحة الإرهاب رتب لها عقوبة الإعدام، حيث حدد لائحة الأفعال والجرائم التي تعتبر فعلا إرهابيا، وتتمثل في جرائم المس الخطير بالنظام العام، والاعتداء عمدا على حياة الأشخاص وسلامتهم<sup>1</sup>. كما رتب الظهير المتعلق بزجر الجرائم الماسة بصحة الأمة، عقوبة الإعدام لكل فعل يستهدف صنع منتوجات أو مواد معدة للتغذية البشرية، تشكل خطرا على الصحة العمومية<sup>2</sup>. كما نجد عقوبة الإعدام مقررة في القانون المتعلق بالقضاء العسكري، في حق أفراد الجيش المتورطين في الفرار إلى صفوف العدو أو إلى جماعة أو عصابة ثائرة<sup>3</sup>، أو الفرار المقرون بالتآمر<sup>4</sup> والتمرد أمام العدو<sup>5</sup>، وعدم الامتثال للأمر بالزحف<sup>6</sup> والإعداد لتغيير النظام والاستيلاء على جزء من التراب الوطني<sup>7</sup>.

وعطفا على ما سبق، يكون القانون المغربي قد تضمن حالات عديدة يرتب لها عقوبة الإعدام، والتي تقتضي إزهاق الروح البشرية، وهو ما يمكن أن يشكل انتهاكا للحق في الحياة، في المقابل فإن الإعدام قد يكون عقوبة لارتكاب جريمة القتل، التي تشكل في حد ذاتها اعتداء على الحق في الحياة، فقبول الدفع في هذه الحالة يستند إلى تصورين: يتمثل الأول في النظر إلى جريمة القتل كاعتداء على الحياة، ومن أجل حمايتها لا بد من توقيع عقوبة الإعدام على مرتكب جريمة القتل. أما التصور الثاني فيتأسس على اعتبار إلحاق عقوبة الإعدام بمرتكب جريمة القتل اعتداء على الحياة، فإعدام القاتل لن يغير من واقع الجريمة ونتيجتها، وينطبق هذا التحليل على جرائم الإرهاب التي تزهق الأرواح، أما الجرائم التي سبق ذكرها والتي لم ينتج عنها اعتداء على الأرواح وانتهاك حق الحياة، فإن جسامة الخطأ والجريمة هي ما جعلت المشرع يرتب لها هذه العقوبة.

وعموما فإن القاضي الدستوري ينتظره الفصل في دستورية هذه النصوص، اعتمادا على تأويله للدستور، خاصة ما نص عليه الفصل الواحد والعشرين (21) منه.

<sup>1</sup> - حددت المادة 1-218 من القانون الجنائي عشرة أنواع من الجرائم، تصبح جرائم إرهاب عندما تكون لها علاقة عمدا بمشروع فردي أو جماعي يهدف إلى المس الخطير بالنظام العام، كما أضافت المادة 1-1-218 إلى لائحة الأفعال الإرهابية، الالتحاق أو محاولة الالتحاق بكيانات أو تنظيمات أو عصابات إرهابية، وتلقي تدريب أو تكوين أو تجنيد بقصد ارتكاب احد الأفعال الإرهابية.

<sup>2</sup> - أنظر الظهير الشريف رقم 1-59-380 المتعلق بزجر الجرائم الماسة بصحة الأمة، ج-ر عدد 2453 بتاريخ 1959/10/30.

<sup>3</sup> - الفصل 162 من القانون 108.13 المتعلق بالقضاء العسكري الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.187 صادر 10 ديسمبر 2014، ج-ر عدد 6322 بتاريخ، 1/01/2015 والاستدراك الوارد بج-ر عدد 6366 بتاريخ 04 يونيو 2015.

<sup>4</sup> - الفصل 163 من القانون 108.13، نفس المرجع.

<sup>5</sup> - الفصل 170 من القانون 108.13، نفس المرجع.

<sup>6</sup> - الفصل 171 من القانون 108.13، نفس المرجع.

<sup>7</sup> - الفصل 206 من القانون 108.13، نفس المرجع.

## الفقرة الثانية: الحق في المساواة

تعتبر المساواة مبدأ دستوريا جعل الرجل والمرأة متساويين في التمتع بالحقوق والحريات الواردة في الدستور، وفي المواثيق التي صادق عليها المغرب<sup>1</sup>، حيث يشكل مبدأ المساواة في القانون الدستوري المقارن حقا أساسيا وقيمة دستورية<sup>2</sup>. وحتى لا يفهم بأن دستور 2011 يقر المساواة المطلقة بين الرجل والمرأة، فإن هذا المبدأ يخضع لخصوصية مغربية تتمثل في ثوابت المملكة وقوانينها، ولعل من أبرز هذه الثوابت المرجعية الإسلامية، التي تنظم أحكامها جانبا مهما من المعاملات.

يعرف المجتمع جدلا واسعا بخصوص المساواة في الإرث والمناداة بمراجعة أحكامه، وغالبا ما يتم إخضاع نقاش المساواة إلى الخلفيات الإيديولوجية والثقافية، وبالرجوع إلى مدونة الأسرة فإنها قد حددت الفروض المقدر في الإرث في ستة وهي: النصف، الربع، الثمن، الثلثان، الثلث والسدس<sup>3</sup>، ولعل الملاحظ من خلال تتبع هذه المقادير المتعلقة بالمرأة، أن قيمتها تتغير عند وجود الرجل إلى جانبها<sup>4</sup>، فهل يحق اليوم للمرأة أن تدفع بعدم دستورية المقتضيات التي تنظم الإرث، وهل يحق للرجل أن يفعل الشيء نفسه، في الحالات التي يكون فيها نصيب المرأة أكثر من الرجل؟

هناك من يعتبر أنه من غير المقبول استمرار التفاوت بين الرجل والمرأة في الإرث، في الوقت الذي يقر فيه الدستور المساواة، وفي ظل واقع تقتسم فيه المرأة المسؤولية مع الرجل، في المقابل ترفض الأوساط المحافظة والإسلامية دعوات المساواة في الإرث، بحجة وجود نصوص قطعية في القرآن الكريم، لا مجال للاجتهاد فيها، والتي حددت نصيب الإرث للرجل والمرأة، منها ما أعطى للمرأة أقل من الرجل، ومنها ما منح للمرأة مثل مقدار الرجل أو أكثر منه، ضمن منظومة لتحقيق مقاصد الشريعة في هذا الباب، وهو ما سيجعل القاضي الدستوري أمام خيارين، إما تأويل المساواة كمبدأ مطلق، تتساوى معه المرأة والرجل في جميع الحقوق والواجبات، أو إخضاعها للمعطيات الثقافية.

يعتبر الطرف المحافظ والداعي لعدم إمكانية تعطيل آية قرآنية قطعية الدلالة، أن قضية الإرث مسألة محسومة من السماء، في حين أن الداعين إلى مراجعة أحكام الإرث يتحججون بأن الواقع اليوم، قد عطل مجموعة من النصوص القطعية الدلالة، كقطع اليد والرجم والجلد. ونظرا للجدال الذي يطبع موضوع الإرث وأحكامه، فإنه سينتقل إلى المحكمة الدستورية من أجل الفصل فيه، وقد ذهب المجلس الوطني لحقوق الإنسان إلى أن المقتضيات القانونية غير المتكافئة للإرث، تساهم في الرفع من هشاشة

<sup>1</sup>-أنظر الفصل 19 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

<sup>2</sup>-Ferdinand Mélin- Soukramanien, Le Principe d'égalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, Economica, 1997, Paris, p 251.

<sup>3</sup>- أنظر المادة 341 من مدونة الأسرة، صيغة محينة بتاريخ 25 يناير 2016، منشورة على موقع وزارة العدل والحريات، [www.adala.justic.ma](http://www.adala.justic.ma)

<sup>4</sup>- أنظر المواد من 342 إلى 347 من مدونة الأسرة، مرجع سابق.

وفقر الفتيات والنساء، وهو ما دفع به إلى المطالبة بتعديل مدونة الأسرة، بشكل يمنح للمرأة حقوقا متساوية مع الرجل في مجال الإرث، طبقا للفصل 19 من الدستور والمادة 16 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: حقوق الإنسان والقانون الجنائي

تطرح مسألة الحريات الفردية نقاشا مجتمعيًا واسعًا، خاصة عندما يرتبط الأمر بالممارسة الفعلية للحريات، وذلك عند خروجها من الجانب النظري إلى الواقع، كما هو الشأن بالنسبة لحرية المعتقد والتعبير والحق في ممارسة الإضراب والتي يتناولها القانون الجنائي (فقرة أولى)، كما تتضمن المسطرة الجنائية مقتضيات قد تطرح نقاشًا دستوريًا حول مدى احترامها للحقوق المنصوص عليها في الدستور (فقرة ثانية).

### الفقرة الأولى: حقوق الإنسان المكرسة في الدستور والقانون الجنائي

ينقسم المجتمع حول الحرية الفردية بين داعٍ إلى تقييدها وعدم إطلاقها، وجانب يرى في أن الحرية تكفل للإنسان ممارسة ما يشاء، ما دام لا يعتدي على حرية الآخرين، حيث ينظر إلى الفرد على أنه محور الوجود وغاية في ذاته، على أساس قانون طبيعي للحقوق والحريات، وأن للأفراد حقوقًا لصيقة بهم ولدت معهم لا يمكن للدولة أن تمسها أو تسن ما يخالفها<sup>2</sup>، فالحرية تقوم على الاختيار النابع من الإرادة، وهو ما يتم ترجمته إلى فعل، وغالبًا ما يستتبع ذلك من نقاش حول مواضيع من قبيل حرية الجسد والفكر.

### أولاً: حرية الفكر والوجدان

ينص القانون الجنائي على أن كل من عرف باعتناقه الدين الإسلامي، وتجاهر بالإفطار في نهار رمضان في مكان عمومي دون عذر شرعي، يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر، وغرامة من اثني عشر إلى مائة وعشرين درهماً<sup>3</sup>، مما يجعل الدولة في موقع المراقب لانتهاك أحد أركان الإسلام، وهو صيام رمضان.

إن قراءة الفصل 222 من القانون الجنائي، يؤكد ما توصلنا إليه في الفصل الأول من الأطروحة، من أن المشرع الدستوري تعامل بنوع من الحذر مع حرية الفكر والوجدان، والتي جاءت مبتورة وغير مستوعبة لمضامين حرية المعتقد المنصوص عليها في المواثيق الدولية، فالفصل 222 لم يترك الحرية

<sup>1</sup>-أنظر تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول وضعية المساواة والمنصفة بالمغرب، صون وإعمال غايات وأهداف الدستور، يوليو 2015، نسخة إلكترونية منشورة على موقع المجلس الوطني لحقوق الإنسان [www.cndh.ma](http://www.cndh.ma)، ص 5.

<sup>2</sup>-Jean Rivero, libertés publiques, vol 1 les droits de l'homme; 3eme édition Paris, 1983, p 37.

<sup>3</sup>- أنظر الفصل 222 من القانون الجنائي، مرجع سابق.

لمعتنقي الدين الإسلامي في الرجوع عن معتقدتهم والتحلل منه، فهذا المقتضى من القانون الجنائي سيشكل موضوعا للدفع بعدم الدستورية، خاصة وأن المجتمع المغربي يشهد جدالا حول الحق في الإفطار الجماعي في نهار رمضان.

ينص القانون الجنائي على معاقبة كل من استعمل الإغراء لزعة عقيدة مسلم، أو تحويله إلى ديانة أخرى<sup>1</sup>، وهو ما يحسم بشكل مطلق أي إمكانية لتغيير الدين واعتناق دين جديد، وفقا لحرية الفكر والوجدان، كما أن عبارة "زعزعة عقيدة مسلم" هي تعبير عام وغير دقيق، وقابل للتأويل بواسطة سلطة تقديرية قد تعصف بحرية الفكر والوجدان، مما سيجعل هذا المقتضى في مرمى من آلية الدفع بعدم الدستورية.

### ثانيا: الحق في حماية الحياة الخاصة

نص دستور 2011 على الحق في حماية الحياة الخاصة<sup>2</sup>، والتي ترتبط بالأسلوب الذي يختاره إنسان بمحض إرادته، بعيدا عن أي تدخل يمس حرته أو يعتدي عليها ويلغي استقلالته وسلامته، لي طرح هذا التعريف إشكاليات من الناحية العملية، خاصة إذا استحضرننا المعطيات الثقافية والدينية للمغرب، والتي تجعل مجموعة من الأفعال ضمن دائرة الحرام، ويندرج ضمن هذا الإطار ما يعرف بالمثلثية الجنسية كظاهرة أصبحت موجودة في المجتمع المغربي، فتحدث بين الفينة والأخرى ضججات مجتمعية ينتج عنها حالة من الاستقطاب، التي أدت في بعض الأحيان إلى استخدام القوة من طرف المواطنين في الشارع العام تصديا لهذه الظاهرة.

يرتكز المدافعون عن المثلية على أنها اختيار مبني على ميول جنسي، وهو ما دفع بمنظمة الصحة العالمية بإصدار تقرير يدعو إلى القضاء على العنف والتمييز، ضد المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسي ومغايري النوع الاجتماعي وثنائي الجنس، باعتبارهم فئات معرضة للتمييز ولخطر العنف الجسدي والنفسي والجنسي، وفي هذا الصدد دعت الدول إلى مراجعة وإلغاء القوانين التي تجرم السلوك الجنسي المثلي، والتي تعرضهم للاعتقال والمعاقبة أو التمييز على أساس الميول الجنسي<sup>3</sup>. في المقابل فإن القانون الجنائي المغربي، يعاقب من ارتكب فعلا من أفعال الشذوذ الجنسي مع شخص من جنسه بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وغرامة من مئتي (200) درهم إلى ألف (1000) درهم<sup>4</sup>، وهو ما سيجعل من هذا المقتضى ضمن لائحة القوانين التي سيشملها الدفع بعدم الدستورية، خاصة وأنه يقسم المغاربة بين رافض للمثلية باعتبارها تهدد الأخلاق واستمرار الجنس البشري، ومن يقبلها باعتبارها

<sup>1</sup>-أنظر الفصل 220 من القانون الجنائي، مرجع سابق.

<sup>2</sup>-أنظر الفصل 24 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

<sup>3</sup>- أنظر التقرير المنشور على موقع منظمة الصحة العالمية، [www.who.int/hiv/pub/msn/un-statement-lgbti/ar//](http://www.who.int/hiv/pub/msn/un-statement-lgbti/ar//).

<sup>4</sup>- أنظر الفصل 489 من القانون الجنائي، مرجع سابق.

حرية شخصية واختيار، لتكون المحكمة الدستورية الفيصل في الموضوع بإقرار دستورية المادة 489 من القانون الجنائي من عدمه، ولتحسم في مدى تعارضها مع الحق في الحياة الخاصة وحمايتها.

نص الفصل 483 من القانون الجنائي على أن الإخلال العلني بالحياة بالعري أو البذاءة أو الأفعال، هي جرائم يرتب لها عقوبة حبسية من شهر واحد إلى سنتين، وغرامة مالية من مئتي (200) إلى خمسمائة (500) درهم، ليطرح إشكال حول مفهوم الحياء والعري ومقاييس تحديدها، ما يجعلها مفهومين خاضعين لسلطة التأويل.

### ثالثا: حرية التعبير والإشادة بالإرهاب

حمل القانون 86.14 القاضي بتغيير وتتميم بعض أحكام مجموعة القانون الجنائي وقانون المسطرة الجنائية المتعلقة بمكافحة الإرهاب مجموعة من المستجدات، حيث نص على تتميم الفصل 2-218 من القانون الجنائي بترتيب نفس العقوبة المتمثلة في الحبس من سنتين إلى ست سنوات وبغرامة تتراوح بين 10.000 و 200.000 درهم، على كل من قام بالدعاية أو الإشادة أو الترويج لفائدة شخص أو كيان، أو تنظيم أو عصابة أو جماعة إرهابية<sup>1</sup>، وقد خلقت هذه المادة نقاشا وجدالا، بعد أن تمت متابعة ستة نشطاء نشروا تديونات تشيد بارتكاب جريمة القتل في حق السفير الروسي بتركيا، فأصدرت غرفة الجنايات المكلفة بقضايا الإرهاب بملحقة محكمة الاستئناف بسلا، حكما بالحبس النافذ لمدة سنة في حقهم، وهو ما يطرح مجموعة من الملاحظات حول حدود الحق في التعبير المكفول دستوريا، والقاضي بأن حرية الفكر والرأي والتعبير مكفولة بكل أشكالها<sup>2</sup>، خاصة وأن الإشادة التي تحدثت عنها المادة، هي مفهوم عام وفضفاض يحتمل التوسع في تأويله، وهو ما يمكن أن يشكل أداة للتضييق لأغراض سياسية أو الانتقام، وسيشكل هذا المقتضى أحد المواضيع التي ستشملها آلية الدفع بعدم الدستورية.

### رابعا: الحق في الإضراب

ترفع المنظمات النقابية مطالبا يتعلق بإلغاء المادة 288 من القانون الجنائي، والتي تعاقب كل من حمل على التوقف الجماعي عن العمل أو الاستمرار فيه، أو حاول ذلك مستعملا الإيذاء أو العنف أو التهديد أو وسائل التدليس، متى كان الغرض منه هو الإجبار على رفع الأجور أو خفضها أو الإضرار بحرية الصناعة أو العمل<sup>3</sup>، فالحمل على التوقف يعتبر جريمة في القانون الجنائي، وهو ما يتنافى مع الحق في الإضراب والتوقف عن العمل، حيث نص دستور 2011 على أن حق الإضراب مضمون، ويحدد قانون

<sup>1</sup> - أنظر المادة 2 من القانون 86.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.53.53 بتاريخ 20 ماي 2015، ج-ر عدد 6365 الصادر بتاريخ فاتح يونيو 2015.

<sup>2</sup> - أنظر الفقرة الأولى من الفصل 25 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 288 من القانون الجنائي، مرجع سابق.

تنظيمي شروطه وكيفيات ممارسته<sup>1</sup>، فالتنظيمات النقابية تلجأ إلى ممارسة الإضراب من أجل الضغط على أرباب العمل والإدارة للاستجابة لمطالبها، والتي قد تكون من بينها الزيادة في الأجور، في حين فإن الفصل 288 من القانون الجنائي اعتبره جريمة، وهو ما يتيح إمكانية اللجوء إلى المحكمة الدستورية من أجل البت في دستورية الفصل 288 من القانون الجنائي.

### الفقرة الثانية: حقوق الإنسان المكرسة في الدستور وقانون المسطرة الجنائية

تعتبر الجريمة الجنائية أحد مظاهر رفض الانصياع لأوامر القانون الجنائي، وما يجب أن يكون عليه سلوك الفرد داخل المجتمع، وهو ما يشكل أساس مشروعية توقيع مختلف العقوبات الجنائية على الجاني، حماية للمجتمع من جهة وللضحية أو ذوي حقوقه من جهة أخرى<sup>2</sup>.

ونظرا لخطورة هذه المسطرة لما قد ينتج عنها من تقييد للحرية أو الإدانة، ونظرا لارتباطها بحقوق المتقاضين وسير المحاكمة، التي يجب أن تكون عادلة مجسدة لمعايير المحاكمة العادلة، وهذا ما نصت عليه ديباجة قانون المسطرة الجنائية، التي أبرزت اهتمام هذا القانون بالمبادئ والأحكام الأساسية في مجال حقوق الإنسان، وتوفير ظروف المحاكمة العادلة باعتبارها من الثوابت في نظام العدالة الجنائية المعاصرة<sup>3</sup>.

تثير مقتضيات المسطرة الجنائية مجموعة من الإشكالات والملاحظات، تتعلق بمدى استدماجها لمعايير المحاكمة العادلة واحترام حقوق الإنسان، خاصة وأن جهود المشرع المغربي لم تشمل عددا كبيرا من مقتضيات حقوق الإنسان، والتي تفرض نفسها في المسطرة الجنائية، وهو ما يبرر ضرورة تحسينها وملاءمتها مع ثقافة حقوق الإنسان<sup>4</sup>.

وإذا كان من المتفق عليه أن قانون المسطرة الجنائية يتولى عملية نقل نصوص القانون الجنائي من مستوى الجمود، إلى مستوى الحركية والتطبيق من طرف القضاء<sup>5</sup>، فإن القضية تمر بمراحل محددة، حيث ينطلق النظر فيها بإجراء بحث تمهيدي من طرف الشرطة القضائية، التي تتمتع بصلاحيات واسعة، مما يجعلها عرضة لانتهاك الحقوق، ثم تعرض القضية على قاضي التحقيق من أجل توجيه صك الاتهام، وهو ما يبرز معه ارتباط هاتين المرحلتين بحقوق المعتقل والضحية مباشرة، لتبرز مسؤولية المشرع في

<sup>1</sup> - الفصل 29 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

<sup>2</sup> - محمد أحداف، شرح المسطرة الجنائية، مسطرة التحقيق الإعدادي، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 1.

<sup>3</sup> - أنظر ديباجة قانون المسطرة الجنائية، الصيغة المحينة بتاريخ 12 مارس 2018، منشور بموقع وزارة العدل والحريات [www.justice.gove.ma](http://www.justice.gove.ma)، ص 6.

<sup>4</sup> - ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع مبادئ حقوق الإنسان، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات، مطبعة المعارف الجديدة، 2012، الرباط، ص 45.

<sup>5</sup> - محمد أحداف، شرح قانون المسطرة الجنائية الجديد، الجزء الأول، مطبعة وراقعة سجلماسة، الطبعة الثانية، مكناس، 2009، ص 11.

إدخال جملة من المعايير والمقتضيات لقانون المسطرة الجنائية، التي تحول دون التعسف المحتمل<sup>1</sup>، نظرا لأهميتها وخطورة هذه المرحلة على حقوق الأفراد وحررياتهم.

### أولا: الاعتقال الاحتياطي والمراقبة القضائية

تحيل مسألة الاعتقال الاحتياطي على الحرمان من الحرية، حيث يقتضي هذا الإجراء متابعة المتهم في حالة اعتقال، وهو ما يستوجب إحاطة الحرمان من حق أساسي بالضمانات الكافية للحيلولة دون سوء استعمال الاعتقال، وخاصة وأن مجموعة من القضايا تنتهي ببراءة المتابعين في حالة اعتقال، مما يطرح سؤال نجاعة آلية الاعتقال كتدبير استثنائي يساعد على التحقيق والوصول إلى العدالة، ورغم الحكم ببراءة المعتقل احتياطا، فإن القانون لا يسمح بالحكم بأي تعويض ولا حتى بأي اعتذار معنوي<sup>2</sup>.

عرفت المسطرة الجنائية الوضع تحت المراقبة القضائية والاعتقال الاحتياطي، على أنهما تدبيران استثنائيان يعمل بهما في الجنايات أو في الجرح المعاقب عليهما بعقوبة سالبة للحرية<sup>3</sup>، كما نصت المسطرة على إمكانية إصدار قاضي التحقيق أمره بالوضع تحت المراقبة القضائية خلال مراحل التحقيق، ولعل ما يميز هذه المادة هو السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها قاضي التحقيق في اتخاذ هذا القرار، دون إمكانية الطعن فيه أو استئنافه، وهو ما ذهب إليه المجلس الوطني لحقوق الإنسان حين اعتبر أن المشرع لا يذكر الأسباب الموجهة لاتخاذ هذا الإجراء بشكل صريح ومباشر<sup>4</sup>.

إن ما يقوي من خطورة الاعتقال الاحتياطي كإجراء رغم أهميته في التحقيق، هو مسه بقرينة البراءة كمبدأ دستوري، مما يفرض إحاطة هذا المقتضى بمجموعة من الضمانات كاستئنافه وتحديد مدده، ليكون إجراء استثنائيا وليس أصليا، فنصت المسطرة الجنائية على إمكانية الإفراج المؤقت تلقائيا من طرف قاضي التحقيق مع ما يستتبعه من ضمانات مالية أو شخصية<sup>5</sup>، أو بطلب من المتهم أو محاميه، ليبقى هذا الحق مقيدا بعدم وجود إجراء إضافي للتحقيق<sup>6</sup>، وفي هذا الصدد اقترح المجلس الوطني تعويض عبارة "ما لم يكن هناك إجراء إضافي للتحقيق"، المذكورة في المادة 179 من قانون المسطرة الجنائية، بعبارة "ما عدا إذا أمرت الغرفة الجنحية بإجراء تحقيقات إضافية بشأن طلبه"، حتى يكون الإبقاء رهن الاعتقال له ما يبرره<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع مبادئ حقوق الإنسان، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 25.

<sup>2</sup> - ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع مبادئ حقوق الإنسان، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 49.

<sup>3</sup> - أنظر الفصل 159 من قانون المسطرة الجنائية، مرجع سابق، ص 73.

<sup>4</sup> - ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع مبادئ حقوق الإنسان، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 141.

<sup>5</sup> - أنظر المادة 178 من قانون المسطرة الجنائية، مرجع سابق، ص 78.

<sup>6</sup> - المادة 179 من قانون المسطرة الجنائية، مرجع سابق، ص 79.

<sup>7</sup> - ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع مبادئ حقوق الإنسان، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 147.

## ثانيا: سرية الاتصالات الشخصية

نص دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على أن سرية الاتصالات الشخصية كيفما كان شكلها لا يتم انتهاكها، ولا يمكن الترخيص بالاطلاع على مضمونها أو نشرها كلاً أو بعضاً، أو باستعمالها ضد أي كان، إلا بأمر قضائي ووفق الشروط والكيفيات التي ينص عليها القانون<sup>1</sup>. فانتهاك حرية الاتصال والتقاط المكالمات والتنصت عليها، ينتهك الحياة الشخصية للمواطنين، ويجعل من سريتها وحرمتها معرضة للعامّة، غير أن المشرع الدستوري أجاز التقاط المكالمات بأمر قضائي ووفق القانون، وفي هذا السياق نص قانون المسطرة الجنائية على أن لقاضي التحقيق وإن اقتضت ضرورة البحث ذلك، أن يأمر كتابة بالتقاط المكالمات وتسجيلها وأخذ نسخ منها أو حجزها، كما أعطى هذه الإمكانية للوكيل العام للملك، الذي يحتاج إلى موافقة الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف على ملتمسه في التقاط المكالمات الهاتفية، غير أنه يجوز له في حالة الاستعجال القصوى بصفة استثنائية، أن يأمر بالتقاط المكالمات إذا كانت الجريمة تمس بأمن الدولة أو جريمة إرهابية، أو تتعلق بالمخدرات والمؤثرات العقلية أو بالأسلحة والذخيرة والاختطاف<sup>2</sup>، مما يطرح إشكالا حول التوفيق بين مبدأ دستوري يتعلق بسرية الاتصالات الشخصية، وإجراء يستهدف الإخلال بهذا المبدأ استثناء متى دعت الضرورة لالتقاط المكالمات، فمنحت صلاحية اتخاذ هذا القرار لقاضي التحقيق وللوكيل العام للملك، هذا الأخير له وسيلتان لاتخاذ، الأولى تخضع لرقابة الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف، أما الثانية فتنفلت من رقابته، وترتبط بسلطة واسعة للوكيل العام للملك قد يسوء استعمالها، مما قد يلحق بالمواطنين أضراراً شخصية.

ونظراً لخطورة هذا الإجراء على حماية الأسرار الشخصية، اقترح المجلس الوطني لحقوق الإنسان تقييد قرار التنصت، باتفاق هيئة مكونة من الرئيس الأول للمحكمة والوكيل العام للمحكمة وقاضي التحقيق على مستوى محاكم الاستئناف، ومن رئيس المحكمة ووكيل الملك وقاضي التحقيق على مستوى المحاكم الابتدائية<sup>3</sup>، وذلك من أجل التقليل من سوء تقدير السلطة التقديرية في التنصت على المكالمات الهاتفية، وهو ما سيشكل أحد المواضيع التي ستكون محل دفع وطعن في دستورتها، كما هو الشأن بالنسبة للاعتقال الاحتياطي والأمر بالاعتقال.

<sup>1</sup> - أنظر الفصل 24 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 108 من قانون المسطرة الجنائية، مرجع سابق، ص 60.

<sup>3</sup> - ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع مبادئ حقوق الإنسان، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان مرجع سابق، ص 125.

## على سبيل الختم:

لا يمكن اعتبار تحديد مفهوم الحقوق الدستورية محسوما، فهذا التحديد خاضع لتفسير القاضي الدستوري في تفاعله مع الرأي العام والقانون، فغالبا ما تتحول سلطة التأويل لدى القاضي الدستوري إلى سلطة مجددة باستمرار لمفهوم الحقوق والحريات<sup>1</sup>، وهو ما يجعل القاضي الدستوري في صلب الانشغالات الحقوقية للمجتمع المغربي، وبالتنصيص على الرقابة اللاحقة بواسطة الدفع بعدم الدستورية، فإن النقاش المجتمعي بخصوص الحريات الفردية، سيتحول إلى الفضاء المؤسسي حين تبت المحكمة الدستورية في الطعون المرفوعة إليها، وبما أن قراراتها ملزمة للجميع فإن التفسير والتأويل الذي ستعطيه سيلزم السلطة التشريعية بإعادة النظر في النصوص القانونية المعيبة دستوريا.

---

<sup>1</sup>-Louis Louis Favoreu, droit constitutionnel et droits de l'Homme, rapports français au 2ème congrès mondial de l'association internationale de droit constitutionnel, op.cit, p 62.

# تقييم البرلمان للسياسات العمومية في المغرب بين المكتسبات القانونية ومحدودية الأداء

د. عبد الرحيم بوزياني

باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام

مختبر الحكامة الأمنية والفعل العمومي وحقوق الإنسان

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – المحمدية

جامعة الحسن الثاني - الدار البيضاء

## مقدمة

شكل تقييم السياسات العمومية موضوع اهتمام مجموعة من الدول والحكومات والمؤسسات البرلمانية وصناع القرار خاصة في الدول المتقدمة التي بدأت تدرك قيمته منذ بداية السبعينات من القرن الماضي وتبنته كمنظومة وجب تطويرها لتكون آلية فعالة لمواجهة تعقيد وتعدد المشاكل التي تواجه صناع القرار ومعدي السياسات العمومية. وهي في السنوات الأخيرة تجني ثمار اهتمامها بتقييم السياسات العمومية ببلوغ سياساتها لتحقيق درجة كبيرة من الملائمة والفعالية والنجاعة والانسجام والانتقائية. إذ بفضل التقييم الجيد والموضوعي يصبح بمقدور الحكومة تحسين السياسات العمومية المعتمدة تحسينا نوعيا يتماشى والمستجدات والتغيرات البيئية الحاصلة باستمرار.

هكذا، حظي تقييم السياسات العمومية بأهمية بالغة لدى العديد من التجارب الدستورية المقارنة، وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تعتبر تجربة الكونغريس الأمريكي نموذجا رائدا ومتقدما بالمقارنة مع التجارب الأخرى في هذا المجال نظرا لاعتماده على دعم مكتبين قويين في عملية التقييم، ويتعلق الأمر بالمكتب العام للمحاسبة ومكتب الميزانية التابع للكونجرس<sup>1</sup>. أما في بريطانيا فيتم تقييم السياسات العمومية من خلال لجنة مراقبة الحسابات العمومية التابعة لمجلس العموم البريطاني، بتعاون وثيق مع المكتب الوطني للتدقيق الذي يشبه المجلس الأعلى للحسابات بكل من المغرب وفرنسا<sup>2</sup>. وفيما يتعلق بالتجربة السويسرية فقد خول الدستور وظيفة التقييم كاختصاص أساسي للبرلمان والذي عمل على إحداث هيئة متخصصة في تقييم السياسات العمومية ويتعلق الأمر بالمكتب البرلماني لمراقبة

<sup>1</sup> Perret, Bernard. L'évaluation des politiques publiques. 2ème éd. La Découverte, Paris, 2008, p.55.

<sup>2</sup> B. JENKIS, A. GRAY, « Policy evaluation in British government : from idealism to realism », Program evaluation and the management of government. Patterns and prospects across eight nations, Londres - New Brunswick, 1990, p. 63-64.

الإدارة<sup>1</sup>. وتبقى التجربة الفرنسية أهم مرجعية واضحة لدسترة وظيفة التقييم داخل النص الدستوري على المستوى العالمي، وتعد وظيفة موكولة لبرلمان وهيكله، تساعد في القيام بها بعض المؤسسات المتخصصة في مجالات محددة كالمجلس الأعلى للحسابات الفرنسي<sup>2</sup>.

وعلى غرار التجارب المقارنة، فقد حاول المشرع المغربي تجاوز الفراغ الدستوري الحاصل في مؤسسة تقييم السياسات العمومية طيلة التجارب الممتدة منذ 1962. فبالإيمان مع الأحداث التي عرفتها منطقة شمال أفريقيا والعالم العربي، أعلن الملك محمد السادس في خطاب 9 مارس 2011 عن إرادته في إجراء إصلاحات دستورية جوهرية تهم بنية السلطة في النظام السياسي والدستوري المغربي توجت بالإعلان عن وضع دستور فاتح يوليوز 2011<sup>3</sup>، والذي عمل على تعزيز وتقوية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية من خلال اسناد هذه المؤسسة وظيفة تقييم السياسات العمومية. كما عمل المشرع الدستوري المغربي على تدعيم دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية من خلال مجموعة من المؤسسات والهيئات الدستورية.

وتعتبر الجلسة السنوية مكسبا تقييميا جديدا أتى به الدستور المغربي لسنة 2011 بشكل حصري، فهي تشكل الآلية المركزية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية من طرف البرلمان بمجلسيه. كما أن نفس الاهتمام الذي أبداه الدستور في هذا المجال، عكسته الأنظمة الداخلية للبرلمان، من خلال تحديد القواعد التفصيلية لممارسة البرلمان لوظيفة تقييم السياسات العمومية.

أما على مستوى الممارسة، فقد تم تفعيل الجلسة السنوية بمجلس النواب من خلال تقييم مجموعة من البرامج ويتعلق الأمر ببرنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG) والبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER) وتقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن العالم القروي والمناطق الجبلية. أما بخصوص مجلس المستشارين فقد عمل على تقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة ثم تقييم الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية والسياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي. مع الإشارة إلى أن مجلس

<sup>1</sup> JACOB S., VARONE F., Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique, Gand, AcademiaPress, 2003, p. 144.

<sup>2</sup> Stéphane PAUL et autres, L'évaluation des politiques publiques: Comprendre et pratiquer, PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE, Rennes cedex, 2016, p.5.

<sup>3</sup> دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011). الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011). صفحة 3600.

النواب بصدد تقييم السياسات العمومية المرتبطة بالتعليم الأولي<sup>1</sup>، في حين يقوم مجلس المستشارين بتقييم الإستراتيجية الوطنية للماء<sup>2</sup>.

وتنبع أهمية هذه الدراسة في كون موضوع التقييم شكل حلقة محورية في اهتمامات الخطب الملكية السامية حيث نسجل حضورا لافتا لمسألة التقييم في الخطاب الملكي، فعبر مختلف المناسبات والمبادرات تؤكد المؤسسة الملكية على مسألة التقييم كان آخرها الخطاب السامي ليوم 11 أكتوبر 2019، أمام أعضاء مجلسي البرلمان بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية العاشرة حيث طالب جلالته البرلمان بالقيام بوظائفه كاملة سواء على مستوى التشريع أو مراقبة عمل الحكومة أو تقييم السياسات العمومية. كما تستمد أهميتها كذلك من خلال المنعطف التاريخي الذي ميز هذا العقد الأخير، باحتلال موضوع تقييم السياسات العمومية مكانة مركزية في الدستور المغربي لسنة 2011، والذي جاء كإعلان جديد لتبني المغرب الاختيار الديمقراطي، أتيا برؤية إصلاحية جديدة للواقع السياسي والاجتماعي بالمغرب، تتماشى وطبيعة الإكراهات المحلية والإقليمية التي أصبحت مطروحة على الدولة في الظرفية التاريخية الراهنة. ولقد كانت من بين أهم الرهانات التي تم التركيز عليها إخضاع السياسات العمومية للتقييم كمدخل من مداخل تحسين الفعل العمومي، مخولا البرلمان صلاحية تقييم السياسات العمومية. وبالتالي فالتقييم البرلماني للسياسات العمومية يشكل مطلباً حقيقياً، يتعين استيعابه وفهمه بشكل جيد في إطار واقعنا المعاصر، نظراً للأهمية التي يلعبها تقييم السياسات العمومية في تطوير الفعل العمومي ولا سيما في ظل التحديات والرهانات التي أضحت تواجه المغرب.

عموما تهدف هذه الدراسة أساساً إلى تحليل النصوص القانونية المؤطرة لتقييم البرلماني للسياسات العمومية بالمغرب ودراسة حصيلة البرلمان في تقييمه للسياسات العمومية، من خلال الإجابة عن الإشكالية المحورية التالية: إلى أي حد ساهمت النصوص القانونية في تمكين البرلمان المغربي من أداء وظيفة تقييم السياسات العمومية بشكل ناجح؟

وبناء عليه، ولدراسة وتحليل هذه الإشكالية سوف نعتمد على مطلبين: المطلب الأول سنخصصه للإطار القانوني لتقييم البرلمان للسياسات العمومية. في حين سنتطرق في المطلب الثاني للحديث عن حصيلة تقييم البرلمان للسياسات العمومية من خلال الجلسات السنوية.

<sup>1</sup> حسب الموقع الرسمي لمجلس النواب: <http://www.chambredesrepresentants.ma>

<sup>2</sup> كلمة السيد رئيس مجلس المستشارين بمناسبة افتتاح دورة أبريل للسنة التشريعية 2019-2020، يمكن الإطلاع عليها في الموقع الرسمي لمجلس المستشارين:

<http://www.chambredesconseillers.ma>

## المطلب الأول: الإطار القانوني لتقييم البرلمان للسياسات العمومية

يمثل البرلمان حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية، حيث يلعب دورا فعالا في تتبع السياسات العمومية وتقييمها وذلك تبعا للصلاحيات القانونية المخولة لكل برلمان والذي يشكل ركيزة أساسية لتثبيت إرساء دعائم الديمقراطية الحقة اعتبارا لمكانته السياسية للدولة وكذا ارتباطها بالقانون. بالنسبة للحالة المغربية، فقد عمل الدستور المغربي لسنة 2011، على تكريس مجموعة من المرتكزات المؤطرة لتقييم البرلمان للسياسات العمومية، في الوقت الذي عملت الأنظمة الداخلية على تحديد القواعد التفصيلية لممارسته (المطلب الأول). كما عمل المشرع المغربي على تدعيم دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية من خلال مجموعة من المؤسسات والهيئات الدستورية (المطلب الثاني).

### الفقرة الأولى: مرتكزات تقييم البرلمان للسياسات العمومية

تظل وظيفة تقييم السياسات العمومية أحد الاتجاهات الحديثة للتدبير العمومي، وهي آلية فعالة تساعد على استيعاب وفهم طرق تنفيذ الحكومة لمخططاتها وبرامجها العامة، كما أنها عملية تؤكد على أهمية الدور البرلماني في هذا المجال. ويعتبر الإطار الدستوري المرجع العام، الذي يجعل البرلمان في صلب وظيفة التقييم.

وبناء عليه، منح الدستور المغربي لسنة 2011، لأول مرة، للبرلمان وظيفة تقييم السياسات العمومية كاختصاص أصيل إضافة إلى وظيفتي التشريع والمراقبة؛ حيث يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية<sup>1</sup>. فظهور مجموعة من المبادئ التي يقتضي الأمر مراعاتها أثناء صياغة وتنفيذ البرامج والسياسات العمومية كالفعالية والنجاعة والتدبير الجيد، في ظل المهام التي يتوفر عليها البرلمان (المراقبة والتشريع) لا تكفي لقياس مدى فعالية السياسات العمومية الموضوعة، لهذا تم إضافة دور جديد ألا وهو تقييم السياسات العمومية وذلك لمسايرة التحولات المعاصرة التي أنتجت مشروعية يسميها بعض الباحثين مشروعية معاصرة تقوم على مبادئ الفعالية والنجاعة<sup>2</sup>.

كما أن المشرع الدستوري لم يكتف بإقرار هذا الاختصاص الجديد وإنما عمل على وضع وتحديد عدد من التقنيات المتنوعة والجديدة المساعدة على ممارسة هذا الاختصاص إما بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة. وهكذا عمل على تقييد تقييم البرلمان بتخصيص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها<sup>3</sup>، على عكس المشرع الفرنسي، الذي خصص أسبوعا واحدا من كل شهر بحسب الأولوية

<sup>1</sup> الفصل 70 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

<sup>2</sup> محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب، سلسلة الدراسات السياسية القانونية والاجتماعية، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2006، ص. 127.

<sup>3</sup> الفصل 101 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

والترتيب الذي يضعه كلا مجلسي البرلمان لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية. وهذه المدة تنطوي على دلالة مهمة من حيث تمكين البرلمان الفرنسي من تقييم أكبر عدد ممكن من القضايا والسياسات التي تحظى باهتمام كبير، عكس ما تضمنه الدستور المغربي من تخصيص جلسة واحدة سنوية، والتي لا يمكن للبرلمان من خلالها الإحاطة بجميع القضايا ذات الوقع الكبير على المجالات الاقتصادية والاجتماعية للدولة<sup>1</sup>.

ونظرا لأهمية قوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية باعتبارها أهم المناسبات التي تمكن البرلمان من ممارسة الاختصاص المتعلق بتقييم السياسات العمومية، وبسبب أن الحكومة لم تكن ملزمة بأي أجل لعرض هذه القوانين على البرلمان ومناقشتها، عمل المشرع الدستوري المغربي على دسرة الأجل الذي يجب عرض قوانين التصفية فيه على البرلمان، حيث نص الفصل 76 من الدستور لسنة 2011 على أنه "تعرض الحكومة سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون. ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها". وانسجاما مع مقتضيات هذا الفصل نصت المادة 65 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13<sup>2</sup> على أنه: "طبقا للفصل 76 من الدستور، يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني".

بخصوص الأنظمة الداخلية للبرلمان، فقد عملت على تحديد القواعد التفصيلية لممارسة البرلمان لوظيفة تقييم السياسات العمومية. مع الإشارة إلا أنه لا يجوز العمل بالنظام الداخلي الذي يضعه كل مجلس من مجلسي البرلمان ويقره بالتصويت، إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام الدستور<sup>3</sup>.

هكذا خصص النظام الداخلي لمجلس النواب المعدل لسنة 2017<sup>4</sup>، الباب السابع من الجزء الخامس لمسألة مناقشة السياسات العمومية وتقييمها. حيث تضمن مجموعة من المواد من 287 إلى 293، تحدد ميكانيزمات ومراحل تفعيل تقييم السياسات العمومية.

<sup>1</sup> محمد الخليلي، إشكالية تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء توجه المحكمة الدستورية، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، أكتوبر 2017، ص 121.

<sup>2</sup> القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، صفحة 5810.

<sup>3</sup> الفقرة الأولى من الفصل 69 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

<sup>4</sup> سواء تعلق الأمر بالنظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب كما أقرته المحكمة الدستورية بعد صدور قرارها عدد 65/17 بتاريخ 30 أكتوبر 2017 أو بالنظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 16 ذو القعدة 1438 الموافق ل 8 غشت 2017، وكما أقرته المحكمة الدستورية في قرارها عدد 37/17 الصادر في يوم الاثنين من 20 ذي الحجة 1438 الموافق ل 11 شتنبر 2017.

فطبقا للفصل 70 من الدستور، نصت المادة 287 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 على قيام مجلس النواب بتقييم السياسات العمومية، بتخصيص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية التي قام بتقييمها طبقا للمواصفات والمساطر المحددة لهذا الباب<sup>1</sup>.

في حين تطرقت المادة 289 لمسألة تحديد السياسات العمومية المراد تقييمها وزمن هذا التحديد<sup>2</sup>. أما المادة 288 فوضعت تصورا لمفهوم تقييم السياسات العمومية، باعتباره يهدف إلى إنجاز أبحاث وتحليل دقيقة بهدف التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس آثارها على الفئات المعنية وعلى المجتمع، كما يهدف إلى معرفة مستوى الإنجاز الذي تم تحقيقها قياسا بالأهداف المرسومة وتحديد العوامل التي مكنت من بلوغ تلك الأهداف، وذلك بغاية إصدار توصيات وتقديم اقتراحات بشأن التحسينات التي يمكن إدخالها على السياسة العمومية موضوع التقييم<sup>3</sup>.

ويمكن القول إن هذا التعريف بالرغم من إيجابياته التي تعطي منطلقا لأعضاء البرلمان لوضع تصوراتهم حول السياسات العمومية، إلا أنه جاء مصوغا صياغة عامة وبطريقة غير مرتبة، ورغم هذه العمومية يبقى هذا التعريف والتصوير الذي وضعه مجلس النواب خطوة جد مهمة في أفق وضع تصور مفصل لكل معيار على حدة، حتى تكون مهمة التقييم واضحة منذ البداية قبل دراسة أثر هذه السياسة على المجتمع ومدى بلوغ أهدافها ومدى نجاعة الوسائل التنفيذية لها<sup>4</sup>.

أما المادة 290، فقد نصت على دعوة مكتب مجلس النواب إلى تشكيل مجموعة العمل الموضوعاتية التي يوكل إليها تتبع إنجاز التقييم في الموضوع الذي حدده ووفق الانتداب الذي أعده. بالإضافة إلا أن حسم مكتب مجلس النواب في اختيار موضوع التقييم، يتم بناء على دراسة قابلية المواضيع المقترحة للتقييم وفق المعايير السياسية والتقنية والسياقية<sup>5</sup>. وإذا كانت هذه المادة لم تخالف الدستور حسب قرار المحكمة الدستورية رقم 37/17<sup>6</sup>، فإن هذا القرار أكد على ضرورة إخبار الحكومة بموضوع التقييم لتمكينها من التحضير للجلسة السنوية المخصصة لمناقشة السياسات العمومية. كما تطرقت المادة 291 لتأليف مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة، والمهام المنوطة بها<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> المادة 287 من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 16 ذو القعدة 1438، مرجع سابق.  
<sup>2</sup> المادة 289 من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 16 ذو القعدة 1438، نفس المرجع.  
<sup>3</sup> المادة 288 من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 16 ذو القعدة 1438، نفس المرجع.  
<sup>4</sup> جابر لبوع، البرلمان والسياسات العمومية: مقارنة مفاهيمية ودستورية للعلاقة بين المتغيرين، إشكالات صناعة القرار العمومي بالمغرب، سلسلة الدراسات السياسية والدستورية (1)، مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى، 2018، ص 119.  
<sup>5</sup> المادة 290 من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 16 ذو القعدة 1438، مرجع سابق.  
<sup>6</sup> قرار المحكمة الدستورية رقم 37/17، صادر بتاريخ 20 من ذي الحجة 1438 (11 دجنبر 2017)، الجريدة الرسمية عدد 6185 بتاريخ 04 محرم 1439 (25 دجنبر 2017)، صفحة 6030.  
<sup>7</sup> المادة 291 من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 16 ذو القعدة 1438، مرجع سابق.

وبالموازاة مع عمل مجموعة العمل الموضوعاتية، فإنه يمكن لرئيس مجلس النواب وبناء على قرار مكتبه، أن يوجه بشكل تلقائي أو بطلب من مجموعة العمل المكلفة بالتقييم، طلبا إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو إحدى هيئات الحكامة والمؤسسات الدستورية بحسب الحاجة، لإبداء الرأي أو إعداد دراسة أو بحث حول البرنامج العمومي موضوع التقييم. وتحال التقارير المتعلقة بالأراء والدراسات والأبحاث المشار إليها أعلاه، على مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بالتقييم قصد الإطلاع<sup>1</sup>. أما المادة 293، فنصت على أنه يحدد مكتب المجلس تاريخ الجلسة المخصصة لتقييم السياسات العمومية وجدول أعمالها وتقوم ندوة الرؤساء بتنظيم المناقشة العامة. ويحيط رئيس المجلس رئيس الحكومة علما بذلك. ويتولى المكتب تعميم تقارير التقييم على أعضاء المجلس 48 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة<sup>2</sup>. وعلى غرار النظام الداخلي لمجلس النواب، أفرد النظام الداخلي لمجلس المستشارين<sup>3</sup> بابا خاصا لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها ويتعلق الأمر بالبواب الخامس من خلال المواد من 264 إلى 269.

فبخصوص تحديد السياسات العمومية المراد تقييمها وزمن التحديد، فقد نصت المادة 265، على أنه في مستهل دورة أكتوبر من كل سنة تشريعية، يحدد مجلس المستشارين السياسات العمومية المراد تقييمها، وذلك بناء على اقتراح من رؤساء الفرق ومنسقي المجموعات البرلمانية، ويتولى المكتب تحديد هذه المواضيع. وتتم إحاطة رئيس الحكومة علما بذلك<sup>4</sup>.

كما حددت المادة 264 تاريخ انعقاد جلسة مناقشة السياسات العمومية وتقييمها بتخصيص جلسة سنوية خلال النصف الأول من دورة أبريل من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها<sup>5</sup>.

وتتفق المجموعات الموضوعاتية المؤقتة في مستهل أشغالها على منهجية وبرنامج العمل، كما تقوم بإعداد مذكرة حول السياسات العمومية موضوع التقييم المندرجة ضمن اختصاصاتها، تتضمن الأسئلة والتحليل المراد الحصول عليها، وتحيلها إلى رئيس مجلس المستشارين<sup>6</sup>. وعلى هذا الأساس فإن مجلس المستشارين كان أكثر توضيحا لكيفيات اشتغال المجموعات الموضوعاتية عندما نص على ضرورة وضع

---

<sup>1</sup> المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 16 ذو القعدة 1438، مرجع سابق.  
<sup>2</sup> المادة 293 من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 16 ذو القعدة 1438، نفس المرجع.  
<sup>3</sup> النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما أقره المجلس في جلسته العامة المنعقدة يوم الأربعاء 21 من رجب 1435 (21 ماي 2014) وجلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء 03 رمضان 1435 (فاتح يوليوز 2014) وجلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء 06 محرم 1437 (20 أكتوبر 2015) وكما قضى به المجلس الدستوري وقراره رقم 14/938 الصادر في 16 من شعبان 1435 (14 يونيو 2014) وقراره رقم 14/942 الصادر في 23 من رمضان 1435 (21 يوليوز 2014) وقراره رقم 15/974 الصادر في 13 من رمضان 1437 (27 أكتوبر 2015).

<sup>4</sup> المادة 265 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، مرجع سابق.

<sup>5</sup> المادة 264 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، نفس المرجع.

<sup>6</sup> المادة 266 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، نفس المرجع.

منهجية للاشتغال وبرنامج العمل، لكن ما لا يستسيغه المنطق السليم في صياغته لهذه المادة يتمثل في كونه اعتبر أن هذه المجموعات تحوز اختصاصا، بيد أن الأمر لا يتعلق بالاختصاص وإنما يتعلق بالتخصص الذي على أساسه يتم اختيار أعضاء هذه المجموعات لكي تقوم بالتقييم حسب طبيعة الموضوع المراد تقييمه، وإلا لما أحدثت منذ البداية هذه المجموعات ولتمت إحالة الأمر مباشرة إلى اللجان المختصة لكي تقوم بهذا الدور<sup>1</sup>.

كما تضمنت المادة 266 إمكانية طلب الاستعانة بخبرة المجلس الأعلى للسلطة القضائية أو المجلس الأعلى للحسابات أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو إحدى هيئات الحكامة والمؤسسات الدستورية المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور<sup>2</sup>.

ويحدد رئيس مجلس المستشارين بالاتفاق مع رئيس مجلس النواب، بناء على مداوات مكتب كل مجلس على حدة، تاريخ الجلسة السنوية المخصصة لمناقشة وتقييم السياسات العمومية المحددة في جدول أعمال كل منهما. وتعدّد الجلسات العامة في كل مجلس بصورة منفصلة، وخلال نفس الفترة المتفق عليها<sup>3</sup>.

وعموما يتولى مكتب مجلس المستشارين عرض على الجلسة العامة، تقارير المجموعات الموضوعاتية المؤقتة<sup>4</sup>، والتي تعتبر أشغالها مجرد أشغال تحضيرية للجلسة السنوية، حيث تنتهي بإيداع تقاريرها لدى مكتب مجلس المستشارين، الذي يتولى تميمها على أعضاء المجلس أسبوعين اثنين على الأقل قبل انعقاد الجلسات العامة السنوية<sup>5</sup>.

#### الفقرة الثانية: الهيئات الدستورية المساعدة للبرلمان في تقييم للسياسات العمومية

نص الدستور المغربي لسنة 2011 على مجموعة من الهيئات الدستورية المساعدة للبرلمان في تقييم السياسات العمومية. من بين هذه الهيئات سنقتصر فقط على المجلس الأعلى للحسابات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

فبخلاف معظم التجارب المقارنة، تميزت التجربة المغربية في مجال العلاقة بين المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان، لمدة طويلة، بضعف التواصل والتنسيق، إذ ظل المجلس يفضل نقل المعلومة أكثر للجهاز التنفيذي منه للبرلمان والرأي العام. وتبعاً لذلك تتضح محدودية علاقة التعاون التقني والإخباري

<sup>1</sup> جابر لبوع، مرجع سابق ص 123.

<sup>2</sup> المادة 266 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، مرجع سابق.

<sup>3</sup> المادة 267 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، مرجع سابق.

<sup>4</sup> المادة 286 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، نفس المرجع.

<sup>5</sup> المادة 269 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، نفس المرجع.

بين المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان بالنظر لغياب الوسائل الحقيقية لتفعيل هذه العلاقة، وعدم إرساء مقتضيات الدستورية والقانونية لآليات مؤسساتية للتعاون باستثناء الإشارة العامة إلى المساعدة المقدمة من طرف المجلس للبرلمان<sup>1</sup>.

ولتجاوز تلك الوضعية، عمل المجلس الأعلى للحسابات على تأسيس مقاربة تشاركية مع مختلف المؤسسات الدستورية الفاعلة في القطاعات الإستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية والتي من شأنها أن تساهم إلى جانب الحكامة الجيدة في تدعيم العمل الرقابي للبرلمان والمجلس الأعلى للحسابات، وذلك تماشياً مع مقتضيات الفصل 148 من الدستور المغربي لسنة 2011، الذي أكد على تقديم المجلس مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العمومية، والإجابة على الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.

وبالتالي فالدستور المغربي ربط تقديم مساعدة المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان في هذا المجال بالتقييم المتعلق بالمالية، في حين ترك الدستور الفرنسي المجال واسعاً للمجلس الأعلى للحسابات الفرنسي في إسناد البرلمان بالإشارة إلى عبارة تقييم السياسات العمومية وليس التقييم المرتبط بالمالية<sup>2</sup>.

وجدير بالذكر، أن هناك العديد من الإشارات لإمكانية قيام المجلس الأعلى للحسابات بتقييم السياسات العمومية، فعلاوة على المساعدة التي يقدمها المجلس للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العمومية، والإجابة عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة، فهي تشمل مراقبة المجلس لجميع أوجه التسيير، كما يقيم المجلس لهذا الغرض مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة وكذلك تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة<sup>3</sup>. كما أنه بإمكان المجلس أن يقوم بمهام تقييم المشاريع العمومية بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقاً مما تم إنجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة<sup>4</sup>.

وتتمثل مساعدة المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان في صور مختلفة، أبرزها تتمحور في نشر التقارير. فمسألة نشر التقارير المنجزة من طرف الأجهزة العليا للرقابة تكتسي، بمختلف أشكالها، أهمية بالغة في إرساء ونشر دعائم ثقافة الرقابة والشفافية والمساءلة من جهة، ومساعدة البرلمان على أداء

<sup>1</sup> أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان: أية علاقة على ضوء الوثيقة الدستورية والتجارب المقارنة؟، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 37، سنة 2014، ص.ص. 100-101.

<sup>2</sup> محمد الخمليشي، مرجع سابق، ص.ص. 119-121.

<sup>3</sup> المادة 75 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002)، الجريدة الرسمية عدد 5030 بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1423 (15 أغسطس 2002) صفحة 2294، كما تم تعديله.

<sup>4</sup> مراد موسى، البرلمان المغربي بين وظيفتي الرقابة وتقييم السياسات العمومية، دراسة تحليلية. مقارنة بين دستوري 1996 و2011، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، السنة الجامعية 2016/2017، ص.118.

وظيفته الرقابية والتقييمية من جهة ثانية. وتتمثل هذه التقارير في التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية، والتصريح العام بالمطابقة، والتقرير السنوي الذي يشكل أداة هامة للإعلام بالإضافة إلى التقارير الخاصة.

### أولاً: التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية:

تحرص أجهزة الرقابة العليا على المال العام وبشكل مستمر على تعزيز دورها في دعم المساءلة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، من خلال التقارير لا سيما التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية الذي ينجز بصفة دورية، ليصاحب مشروع قانون التصفية وذلك لغرض متابعة تنفيذ الحكومة للحدود التي رسمتها السلطة التشريعية، حسب موافقتها واعتمادها لبنود الميزانية وتحديد الانحرافات، إن وجدت، بين الأرقام المخططة في البداية والتنفيذ الفعلي لمشروع الميزانية خلال المدة المحددة، وحساب هذه الانحرافات، ومعرفة أسبابها وإيجاد الحلول اللازمة لها<sup>1</sup>.

### ثانياً: التصريح العام بالمطابقة:

يتعلق الأمر بالوثيقة الثانية التي يلتزم المجلس الأعلى للحسابات بتقديمها إلى البرلمان، بمناسبة عرض مشروع قانون التصفية، بحيث يسعى المجلس من خلال إعداد التصريح العام بالمطابقة إلى اكتشاف مختلف المخالفات المتعلقة بقواعد الميزانية ويقوم بتبليغها إلى البرلمان على اعتبار المجلس مستشاراً ومساعداً للسلطة التشريعية في الجانب المالي<sup>2</sup>. ورغم أهمية هذه الوثيقة، فهي لا تترتب عنها أية آثار من الناحية العلمية لكونها تأتي متأخرة بالنظر إلى المدة الزمنية المتطلبة لإنجاز كافة الحسابات العامة، غير أنه يتم الحرص دائماً على إرفاقها بمشروع قانون التصفية<sup>3</sup>. كما يعتبر التصريح العام بالمطابقة من بين أدوات التواصل الإجبارية بين المجلس الأعلى للحسابات وبين البرلمان، فالقرار المتعلق بالتصريح العام بالمطابقة متصل بكل عملية ميزانية أو مالية فهو آلية لمراقبة الميزانيات القطاعية، تحدد الحد الأقصى للحسابات العمومية بوصفها ضرورة لأجل التصريح بالذمم المالية.

### ثالثاً: التقرير السنوي الشامل للمجلس الأعلى للحسابات

يعتبر التقرير السنوي الشامل للمجلس الأعلى للحسابات تقريراً موضوعياً يتضمن نقداً بناءً، وهو ثمرة ملاحظات تنصب على بالخصوص على الأخطاء المرتبطة بالتدبير الجيد. فبفضل التقرير السنوي، يعلم الرأي العام بالأعمال المنتقدة لإدارة ما، كما يتضمن هذا التقرير الإجراءات المكتوبة والشفوية من

<sup>1</sup> إيمان لمرباط، دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2015/2016، ص.84.

<sup>2</sup> ليلي الزيراوي، دور البرلمان في تقييم السياسات العامة على ضوء مستجدات الدستور المغربي لسنة 2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2012/2013، ص.86.

<sup>3</sup> أحمد دوش مدني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى 2003، ص.319.

أجل تسليط الضوء على بعض الأعمال، وينشر كل الإيضاحات المقدمة من الإدارات المهتمة، ولا يعمل التقرير على الانتقاد فقط، ولا يقتصر دوره على تسجيل كشف بالمخالفات بل يوضح لمختلف الجهات المعنية ما هو مناسب القيام به وبالتالي الاهتمام بالحلول التي تساعد على تجنب العودة إلى الوقوع في الأخطاء.<sup>1</sup>

وفي هذا السياق، نصت الفقرة الخامسة من الفصل 148 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه "يرفع المجلس الأعلى للحسابات للملك تقريرا سنويا يتضمن بيانا لجميع أعماله، ويوجهه أيضا إلى رئيس الحكومة، وإلى رئيسي مجلسي البرلمان، وينشر بالجريدة الرسمية للمملكة". فهذه الفقرة، تضمنت العديد من المستجدات المهمة، وإن حافظت في شموليتها على توجه واحد يتقاطع مع مضمون الدستور السابق، فيما يخص رفع تقرير سنوي إلى الملك يتضمن بيانا عن أعمال المجلس. وتتمثل المستجدات التي جاء بها هذا الفصل، في رفع تقرير سنوي عن أعمال المجلس لرئيس الحكومة ورئيسي مجلسي البرلمان، بالموازاة مع نشره في الجريدة الرسمية تعريضا لمبدأ الشفافية. إضافة إلى تحويل عملية المحاسبة من قبل المجلس الأعلى للحسابات، إلى عملية نسقية يشترك في دعمها وضمان فعاليتها البرلمان ورئيس الحكومة والرأي العام. وأيضا العمل على تجاوز التأخير غير المبرر في نشر التقرير السنوي للمجلس خلال الأجال القانونية، خصوصا أن السنوات الأخيرة عرفت تأخر المجلس في إصدار تقريره السنوي في المدة المحددة بمقتضى مدونة المحاكم المالية.<sup>2</sup>

#### رابعا: نشر التقارير الخاصة

طبقا للفقرة الرابعة من الفصل 148 من الدستور، ينشر المجلس الأعلى للحسابات جميع أعماله، بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية. ويحدد أمر للرئيس الأول شروط وكيفيات نشر هذه الأعمال وذلك بعد موافقة هيئة الغرف المجتمعة.<sup>3</sup> ويشكل نشر التقارير الخاصة والمقررات القضائية أهم المستجدات الدستورية وأعمقها أثرا، وهي ترجمة أمينة لواحدة من أهم المبادئ والمعايير المتعارف عليها عالميا في ما يخص استقلال وفعالية وشفافية الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، وأهميتها تكمن في كون الدستور السابق لسنة 1996<sup>4</sup> لم ينص عليها.

بناء على ما سبق، يتضح أن التعديل الدستوري لسنة 2011 قد ارتقى بأدوار المجلس الأعلى للحسابات من مجرد مراقبة المالية العامة إلى دوره في تقييم السياسات العمومية، كما ارتقى به من مجرد

<sup>1</sup> إيمان لمرايط، مرجع سابق، ص. 82.

<sup>2</sup> العربي بجيجة، الاختصاصات الممنوحة للمجلس الأعلى للحسابات بمقتضى الدستور المغربي لسنة 2011 وواقع التنزيل، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 22، سنة 2018، ص. 173.

<sup>3</sup> المادة 113 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية كما تم تعديله، مرجع سابق.

<sup>4</sup> دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996)، الجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 26 من جمادى الأولى 1417 (10 أكتوبر 1996)، صفحة 2281.

مؤسسة تقوم عمليا بالتفتيش والتدقيق، إلى مؤسسة تضطلع بعملية تقييم البرامج والسياسات العمومية بتعاون وتنسيق مع البرلمان. وبذلك يكون المشرع المغربي قد أسس لجسور علاقة تفاعلية تجمع بين المؤسستين الأهم في مجال الرقابة، مما سينقل إيقاع العلاقة وعمقها من المستوى المحدود نظريا إلى مستوى منهجي عال ومتحرك، كما سيقوى البرلمان بدرع رقابي قوي مما سينتج عنه الرفع من جودة عمله الرقابي والتقييمي بوصفه أسمى جهاز رقابي مالي وسياسي بالمغرب<sup>1</sup>.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس النواب<sup>2</sup> قد أطر علاقته مع المجلس الأعلى للحسابات من خلال الباب الثالث من الجزء الثامن من المادة 328 إلى المادة 332. في حين حددت المادة 279 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين<sup>3</sup> علاقة هذا الأخير بالمجلس الأعلى للحسابات.

بخصوص طبيعة العلاقة بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمؤسسة التشريعية فتتجلى في إمكانية طلب الحكومة ومجلس النواب والمستشارين الاستشارة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي<sup>4</sup>، حيث يمكن لهذا الاستشارات أن تنير الطريق أمام البرلمان لتتبع وتقييم السياسات العمومية التي تنجزها الحكومة.

وبناء عليه، تتخذ اختصاصات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الأساسية شكلين أساسيين ويتعلق الأمر بإبداء الرأي، وإنجاز الدراسات. وهو ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس النواب في الباب الرابع من الجزء الثامن حيث نصت المادة 333 منه<sup>5</sup> على أن لمجلس النواب أن يستشير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي وفق القواعد التي يحددها القانون التنظيمي رقم 128.12<sup>6</sup>. كما أكدته المادة 280 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين<sup>7</sup> والتي نصت على أن لمجلس المستشارين أن يستشير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي، وفق القواعد التي يحددها القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، طبقا لأحكام الفصل 152 من الدستور.

من كل هذا، يظهر بأن دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مهم فيما يتعلق بالتقييم البرلماني للسياسات العمومية، حيث أن البرلمان بإمكانه توجيه طلب إلى هذا المجلس لطلب رأيه في سياسة

<sup>1</sup> ليلى الزيراوي، مرجع سابق، ص. 88-89.

<sup>2</sup> النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقرته المحكمة الدستورية بعد صدور قرارها عدد 65/17 بتاريخ 30 أكتوبر 2017؛

<sup>3</sup> النظام الداخلي لمجلس المستشارين، مرجع سابق.

<sup>4</sup> الفصل 152 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

<sup>5</sup> النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقرته المحكمة الدستورية بعد صدور قرارها عدد 65/17 بتاريخ 30 أكتوبر 2017؛

<sup>6</sup> القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.124 صادر في 3 شوال 1435 (31 يوليو 2014)، الجريدة الرسمية عدد 6282 الصادرة بتاريخ 17 شوال 1435 (14 غشت 2014)، صفحة 6370.

<sup>7</sup> النظام الداخلي لمجلس المستشارين، مرجع سابق.

معينة، أو من أجل إجراء دراسة حولها، والمجلس ملزم هنا بتقديم مساعدته للبرلمان، كما أن هذه التقارير الصادرة عن المجلس لا تحال على النواب لمناقشتها، وإنما تحال على اللجان الدائمة، باعتبارها هي التي تحضر للجلسة السنوية الخاصة بالتقييم<sup>1</sup>.

كما فرضت المادة 8 من نفس القانون<sup>2</sup>، على مجلس النواب ومجلس المستشارين موافاة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تلقائيا أو بطلب منه، بالمعلومات والمعطيات والوثائق التي من شأنها مساعدته على ممارسة صلاحياته.

هكذا، يكون المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إحدى الامكانيات الدستورية الهامة والتي تلعب دورا مهما في تقوية دور البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية، إلى جانب مؤسسات وهيئات أخرى مساعدة تقوم بدورها الاستشاري والمشار إليها في الفصول 161 إلى 170 من الدستور المغربي لسنة 2011، وهو ما من شأنه أن يعزز دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية.

#### المطلب الثاني: حصيلة التقييم البرلمان للسياسات العمومية من خلال الجلسات السنوية

تعتبر الجلسة السنوية مكسبا تقييميا جديدا أتى به الدستور المغربي لسنة 2011 بشكل حصري، فهي تشكل الآلية المركزية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية من طرف البرلمان بمجلسيه. وقد تم تفعيلها بمجلس النواب من خلال تقييم لبرنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG) والبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER) وتقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن العالم القروي والمناطق الجبلية (الفقرة الأولى). أما بخصوص مجلس المستشارين فقد عمل على تقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة ثم تقييم الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية والسياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: حصيلة تقييم مجلس النواب للسياسات العمومية

بخصوص حصيلة مجلس النواب في تقييمه للسياسات العمومية، فقد تمكن من عقد جلستين سنويتين:

الأولى كانت في ختام الولاية التشريعية 2011. 2016 وبالضبط في غشت 2016، وقد همت تقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي والبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب<sup>3</sup>. أما الثانية

<sup>1</sup> مراد موسى، مرجع سابق، ص. 124.

<sup>2</sup> المادة 8 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق.

<sup>3</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER)، غشت 2016.

فقد كانت في فبراير 2018 وتمحورت حول تقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن العالم القروي والمناطق الجبلية<sup>1</sup>.

أولاً: برنامج الكهرباء القروية الشمولي والبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الشروب

سعى مجلس النواب، من خلال تقييم كل من برنامج الكهرباء القروية الشمولي، والبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب، إلى تقدير آثار مختلف التدخلات في إطار هذين البرنامجين على تنمية المناطق القروية وإلى تقديم توصيات إلى الحكومة واقتراح آليات لإدخال تحسينات واقعية وقابلة للتطبيق في المناطق القروية تعزيز، وذلك من خلال مجموعة من الأسئلة صاغتها اللجنة الموضوعاتية المؤقتة والمتعلقة بالانسجام الداخلي للبرنامجين وجدواهما على المستوى الاقتصادي والاجتماعي ونجاعة أهدافهما<sup>2</sup>.

وقد خلصت اللجنة الموضوعاتية المؤقتة إلى مجموعة من الخلاصات، وسنقتصر على بعضها. فعلى مستوى التماسك الداخلي للبرنامجين، أحدثت الخيارات العملية التي اعتمدها برنامج PERG، مبدأ التكلفة الأقل في التخطيط وحزمة التمويل التشاركي والحكامة المحلية، تأثيراً إيجابياً لتسريع مسلسل كهربة القرى المستهدفة، غير أنه تم استبعاد كهربة بعض المناطق التي لا تستجيب للمعايير المحددة في إطار برنامج الكهرباء القروية الشمولي<sup>3</sup>. كما أن المعايير المطبقة في إطار المخطط الأولي للماء الشروب لم تكن منسجمة مع أهداف التعميم<sup>4</sup>.

وبخصوص الفائدة السوسيواقتصادية، فقد كانت لكهربة المناطق القروية آثار إيجابية على تنمية الأنشطة المدرة للدخل، وخدمات القرب الاجتماعية والإدارية وكذا على الاندماج السوسيوثقافي لسكانه المناطق المعنية<sup>5</sup>. وبالرغم من إسهام تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب بشكل ملحوظ في تدشين شروط النظافة وفي تجويد مستوى عيش الساكنة القروية، فقد سجل ارتفاع في منسوب المياه العادمة التي يتم تصريفها مباشرة في الطبيعة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> مجلس النواب، تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية حول التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية " حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي، فبراير 2018.

<sup>2</sup> مجلس النواب، تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية حول التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية " حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب، مرجع سابق، ص. 4-5.

<sup>3</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG)، مرجع سابق، ص. 86.

<sup>4</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER)، مرجع سابق، ص. 71.

<sup>5</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG)، مرجع سابق، ص. 86.

<sup>6</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER)، مرجع سابق، ص. 71.

وأخيرا بالنسبة لأهمية أهداف البرنامجين معا فقد لوحظ عدم ملائمة خيار تعميم الكهرباء للإشكاليات الراهنة للكهربة القروية التي أصبحت نوعية أكثر، كما لم تأخذ أهداف PERG بعين الاعتبار بما فيه الكفاية الرهانات الجديدة للانتقال للطاقة بالمغرب<sup>1</sup>.

كما ظلت مسألة استدامة وتوفر التزويد بالماء الشروب من خلال النافورات العمومية غير مضمونة بسبب الاختلالات التي يتم تسجيلها على مستوى منظومات التزويد بهذه المادة الحيوية، بالإضافة إلى أن أهداف PAGER لم تأخذ بعين الاعتبار، وبالشكل الكافي، إشكالية التطهير والرهانات التي يقتضيها الحفاظ على البيئة<sup>2</sup>.

وتأسيسا على ذلك أوصت المجموعة الموضوعاتية بمجموعة من التوصيات كاعتماد مقاربة شاملة لإشكاليات الكهرباء القروية وتعزيز المراحل المقبلة للكهربة القروية بأهداف عملية ومؤشرات للأداء الجيد واضحة وجليّة، بالنسبة لبرنامج الكهرباء القروية الشمولي<sup>3</sup>، وإدراج ديمومة الخدمة وجودة المياه كركيزتين أساسيتين وتعميم البرنامج المندمج لتعميم تزويد العالم القروي بالماء الشروب وإدماج التطهير السائل وحماية البيئية ضمن الأهداف التي تحظى بالأولوية في البرنامج المندمج لتعميم تزويد العالم القروي بالماء الشروب والتنصيص ضمن المراحل المقبلة على أهداف عملية ومؤشرات نجاعة واضحة بالنسبة للبرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب<sup>4</sup>.

ثانيا: مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن العالم القروي والمناطق الجبلية

لتقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن العالم القروي والمناطق الجبلية، عقدت اللجنة الموضوعاتية المؤقتة مجموعة من الاجتماعات، حيث توافقت على مجموعة من المعايير التي يمكن اعتمادها ضمن عملية التقييم. هذه المعايير التي شكلت منطلقا لوضع مجموعة من الأسئلة التقييمية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG)، مرجع سابق، ص. 87.

<sup>2</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER)، مرجع سابق، ص. 71.

<sup>3</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG)، مرجع سابق، ص. 88.

<sup>4</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER)، مرجع سابق، ص. 73.

<sup>5</sup> مجلس النواب، تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية حول التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية "حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبل بالمغرب، مرجع سابق، ص. 6-7؛

وعموما توصلت اللجنة الموضوعاتية إلى مجموعة من الخلاصات والتوصيات.

فمثلا على مستوى ملائمة البرنامج وتناسق مكوناته، فالبرنامج الثاني كان ملائما لسياسة فك العزلة في المغرب باعتباره استمرارا للبرنامج الوطني الأول، كما أن المعايير المتخذة لانتقاء المشاريع جعلت من البرنامج غير ملائما لفك العزلة عن أكبر عدد ممكن من الساكنة القروية وأنه كان إقصائيا للدواوير الأقل حجما والتي تبعد بأكثر من كيلومتر واحد وللسكن المتناثر وخاصة الساكنة الجبلية. وعليه أوصت اللجنة الموضوعاتية بإعادة النظر مستقبلا في معايير انتقاء مشاريع وتدعو إلى الاستمرار ببرامج مماثلة حجما وكيفا في فك العزلة من منظور حقوقي وليس مالي واقتصادي<sup>1</sup>.

أما على مستوى الفعالية والفعالية فمثلا مؤشر مدة الإنجاز %85 فقط من الطرق المبرمجة تم تسليمها وفتحت أمام حركة السير وأن %10.2 لازالت في طور الإنجاز وأن %4 أي 600 كلم لم تعرف طريقها للتنفيذ والتزليل المادي على أرض الواقع<sup>2</sup>، مما يستوجب ضرورة إنجاز كل الدراسات التقنية قبل وضع التصور الأولي للمشاريع الطرقية<sup>3</sup>.

وفيما يتعلق باستدامة وديمومة المشاريع، فقد سجلت المجموعة الموضوعاتية المؤقتة وجود نوعين من الطرق؛ طرق مصنفة تدخل صيانتها تحت مسؤولية الدولة وطرق غير مصنفة أو جماعية تكون مسؤولية الحفاظ عليها وصيانتها من اختصاص الجماعات المعنية بها ترابيا. وأن الحكومة تخص النوع الأول بمجهود مالي وفي مهم في حين يبقى الصنف الثاني عرضة للإهمال والتلف لعدم تمكن الجماعات القروية المعنية من تعبأة الإمكانيات الضرورية، كما أن %44 من إنجازات البرنامج أي 6800 كلم تعتبر من دون صيانة مما يعرضها للتلف. مما يقتضي، حسب ما أوصت به المجموعة الموضوعاتية، إيجاد حل سريع لإصلاح الطرق غير المصنفة من خلال وضع برنامج إستعجالي خاص بإصلاح الطرق المنجزة في إطار البرنامج الوطني الثاني بالإضافة لوضع استراتيجية وطنية لإصلاح وصيانة الطرق تكون ملزمة لكل الأطراف<sup>4</sup>.

وأخيرا من زاوية العدالة المجالية في توزيع البرامج الطرقية ترابيا، فالبعد المجالي لم يكن محددًا في توزيع وتوطين المشاريع الطرقية، لأن البرنامج الوطني الثاني للطرق قد أسس على معايير اقتصادية واجتماعية ومالية حددت من فاعليته المجالية، وأن البعد المجالي في التوزيع والتوطين قد يتحقق مع اعتماد معايير أخرى من أهمها اعتماد معيار الكثافة الطرقية في علاقتها بمساحة المجال، وفي علاقتها

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص. 14.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص. 15.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص. 16.

<sup>4</sup> مجلس النواب، تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية حول التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية " حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبل بالمغرب، مرجع سابق، ص. 17.

بعدد الساكنة. مما يتطلب، في رأي المجموعة الموضوعاتية المؤقتة، إعادة النظر في معايير اختيار المشاريع في المناطق الجبلية تأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الجيوفيزيائية والبشرية والاقتصادية وتخصيص برنامج استثنائي لفك العزلة عن الجبال مع توسيع هذا المفهوم ليشمل كل مناحي الحياة<sup>1</sup>.

كخلاصة لما سبق، يمكن تسجيل مجموعة من الملاحظات حول حصيلة تقييم مجلس النواب للسياسات العمومية، على النحو التالي:

- تأخر مجلس النواب في تنزيل صلاحية تقييم السياسات العمومية، باعتبار أنه لم يبادر على إصدار الدليل المرجعي للتقييم إلا في سنة 2016، كما أن أول جلسة سنوية للتقييم عقدها المجلس في غشت 2016 أي عند انتهاء الولاية التشريعية 2016/2011؛

- غياب تحديد دقيق للمؤشرات الخاصة بالتقييم، كما أن مجموعة من الأسئلة تم صياغتها بشكل عام، بالإضافة إلى غياب دراسات ميدانية وبالتالي غياب تحليلات عملية حيث اكتفت اللجان الموضوعية بالقيام بدراسات يغلب عليها الطابع النظري؛

- عدم استثمار مجلس النواب لتقارير المجلس الأعلى للحسابات ولا سيما التي همت تقييم كل من برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG)، والبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER)<sup>2</sup>.

### الفقرة الثانية: حصيلة تقييم مجلس المستشارين للسياسات العمومية

بخصوص مجلس المستشارين، فقد أصدر المذكرة التوضيحية للأحكام المنظمة للجلسة السنوية المخصصة لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها<sup>3</sup>. وقد عقد مجلس المستشارين ثلاث جلسات سنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية؛ الأولى سنة 2015 وقد همت موضوع: الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية<sup>4</sup>. أما الثانية فقد كانت سنة 2016 وتمحورت حول تقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة<sup>5</sup>، والثالثة سنة 2019 وتهمت بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص. 18.

<sup>2</sup> يمكن الاطلاع على التقييم المنجز من قبل المجلس الأعلى للحسابات في: عبد الغني بامو، دور المحاكم المالية في تقييم منجزات السياسات العمومية بالمغرب: برامج ومشاريع عامة" دراسة في تقارير المجلس الأعلى للحسابات"، طبع، تصنيف، قرطبة - حي السلام - أكادير الطبعة الأولى 2017، ص. 95-103. كما يمكن الإطلاع على التقريرين السنويين للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2007 و2008.

<sup>3</sup> يمكن الاطلاع عليها في الموقع الرسمي لمجلس المستشارين على العنوان: <http://www.chambredeconseillers.ma>.

<sup>4</sup> مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة حول الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية، يوليوز 2015.

<sup>5</sup> مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة، يوليوز 2016.

<sup>6</sup> مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي، فبراير 2019.

## أولاً: الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية

لتقييم الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية اعتمدت المجموعة الموضوعاتية المؤقتة منهجية تركز على مجموعة من المراحل<sup>1</sup>. كما قامت بإعداد التقرير من خلال فحص توثيقي لمختلف التقارير والدراسات الصادرة عن عدد من المؤسسات الدستورية ومؤسسات الحكامة في مواضيع ذات علاقة بموضوع الحكامة الترابية، بالإضافة إلى اعتماد المعلومات الواردة من مجموعة من الهيئات الوطنية<sup>2</sup>.

ومن أهم الخلاصات التي جاء بها التقرير هي وجود مجموعة من الاختلالات والنقائص شملت مجالات متعددة، منها اتساع الفوارق بين جهات المملكة في مجالات النمو الاقتصادي والتنمية البشرية ونسبة الاستفادة من الخدمات الأساسية التي توفرها الدولة. كما أن الجهات تواجه تحديات يجب رفعها في ميدان تدبير الموارد البشرية، تماشياً مع ما يطمح إليه المغرب في إطار مشروع الحكامة الترابية الجيدة، ولا سيما تزويد الجهات بالخبرات التقنية المتعلقة بتدبير المشاريع وتبعبها والاضطلاع بالاختصاصات الجديدة المحولة إليها من قبل الدولة<sup>3</sup>.

كما خلص التقرير إلى غياب التكامل والانسجام والتنسيق والتواصل في نفس الإقليم والجهة عند إعداد وتنفيذ المخططات التنموية الترابية، وغياب التكامل بين القطب الحضري والقروي لنفس الجماعة الترابية، بالإضافة إلى غياب المقاربة الاندماجية بين الإدارات العمومية حين إعداد أو تنفيذ السياسات القطاعية المنجزة لفائدة الجماعات الترابية سواء من طرف الإدارات أو المؤسسات العمومية. ثم افتقار البرامج التنموية الترابية لمبدأ الاستدامة وضعف التوفيق بين الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في هذه البرامج وتداخل الاختصاصات بين الوحدات الترابية<sup>4</sup>.

## ثانياً: تقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة

في إطار تقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة، اقتصرنا المجموعة الموضوعاتية المؤقتة على المخططات الوطنية التالية: مخطط المغرب الأخضر والمخطط الصناعي وإستراتيجية المغرب الرقمي ومخطط الطاقات المتجددة ثم المخطط الأزرق للسياحة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة حول الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية، مرجع سابق، ص. 8.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص. 11-12.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص. 77-105.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص. 95.

<sup>5</sup> مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة، مرجع سابق، ص. 5-9.

وقد توصلت مجموعة العمل الموضوعاتية إلى العديد من الخلاصات نتطرق إلى بعض منها.

فبخصوص مخطط المغرب الأخضر، فرغم النتائج التي حققها إلا أنه لازال يعاني من مجموعة من الإكراهات تتمثل في ضعف استعمال وسائل الإنتاج وضعف نسيج الصناعات الفلاحية وضعف التنظيم والتأطير ومحدودية الموارد المائية وتجزئ العقار ثم هيمنة الحبوب على المناوبة الزراعية<sup>1</sup>.

أما المخطط الصناعي بالمغرب، فقد سجل على مستوى الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي 2009 - 2014، استمرار زيادة جهة الدار البيضاء الكبرى على جميع المستويات من خلال مساهمة تصل إلى 46% من رقم المعاملات المسجل إلى غاية سنة 2013، و45.5% من الانتاج الصناعي و37.5% من اليد العاملة<sup>2</sup>.

أما على مستوى مخطط التسريع الصناعي 2014-2020، فالمنظومة الصناعية تعاني من مجموعة من الإكراهات تتمثل أساسا في ضعف إنتاج مصادر الطاقة وقلة الاستثمارات المالية في القطاع الصناعي وخضوع الأراضي الصناعية لمضاربات عقارية قوية. بالمقابل فإن الموارد المعدنية تشكل مقوما أساسيا للصناعة إلى جانب العنصر البشري<sup>3</sup>.

أما فيما يتعلق باستراتيجية المغرب الرقمي، فعلى مستوى الآثار تم خلق 63000 منصب شغل سنة 2015 والنتائج الداخلي الخام بلغ 13 مليار درهم رقم معاملات سنة 2013 بالإضافة إلى أن 87% من المدارس مجهزة ببنية متعددة الوسائط<sup>4</sup>. فيما يتعلق بمخطط الطاقات المتجددة فمن شأنه ومن شأن المبادرات المصاحبة له أن تساهم في مواكبة التنمية وخلق فرص الشغل بالإضافة إلى التحسيس باستعمال تقنيات الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية<sup>5</sup>.

وأخيرا ترجع إكراهات المخطط الأزرق للسياحة لاعتبارات داخلية وأخرى خارجية تتمثل بالأساس في الأزمة العالمية التي أعاققت استمرار مشاريع المخطط الأزرق، على أساس أن المحطات السياحية آلية لتزليل رؤى وتصورات مندمجة تروم توفير الدينامية المطلوبة في سوق الشغل وتدفع الرساميل وتحريك أنشطة اقتصادية موازية، وأن عدم انطلاق بعض المحطات رغم تدشينها يمس مباشرة هذه الرؤى المندمجة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة، مرجع سابق، ص. 31-32.

<sup>2</sup> نفس المرجع؛ ص. 76.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص. 86-88.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص. 116.

<sup>5</sup> نفس المرجع، ص. 136.

<sup>6</sup> نفس المرجع، ص. 163.

## ثالثاً: تقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي

عقد مجلس المستشارين الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي يوم الاثنين 11 فبراير 2019، همت كل من قطاع التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، وقطاع الصحة، إضافة إلى المراكز الجهوية للاستثمار. مع الإشارة إلى أن وضع برنامج زمني مضبوط ومحدد لإنجاز مهمة اللجنة الموضوعاتية المؤقتة تعثر على امتداد سنتين تشريعتين. وكان من المفروض أن تنتهي مهمتها باختتام الدورة التشريعية (2016-2017)، لكن ظروف تشكيل اللجنة والإكراه الزمني الناتج عن تأخر تشكيل الحكومة، حال دون التدبير المثالي للزمن البرلماني<sup>1</sup>.

وقد خلصت المجموعة الموضوعاتية إلى العديد من الخلاصات والتوصيات نجل أهمها وفق الشكل الآتي:

- فبخصوص المراكز الجهوية للاستثمار، فتفتقد لسياسة منسجمة على مستوى الاستثمار الجهوي وعدم وضع إستراتيجية مشتركة للمراكز الجهوية للاستثمار بالإضافة لغياب مخطط استراتيجي يهدف إلى إنعاش الاستثمار وتطوير البنيات التحتية لاستقبال المستثمرين وتحسين جودة خدمات المراكز الجهوية. وبناء عليه أوصت المجموعة الموضوعاتية بمجموعة من التوصيات كتحويل مراكز جهوية للاستثمار إلى مراكز جهوية للتنمية الاقتصادية (تخول لها صلاحيات مؤسساتية ومالية خاصة وموسعة)، وتعزيز دور المراكز الجهوية للاستثمار خاصة فيما يتعلق بالمواكبة وتطبيق السياسات القطاعية الوطنية والجهوية وتنزيل السياسات الوطنية على المستوى الترابي ومساهمة المراكز الجهوية للاستثمار في مسلسل إعداد وتطبيق الإستراتيجية الخاصة بإنعاش الاستثمار ومخططات تنمية الجهات والعروض الإقليمية المندمجة بما يتفق مع الاستراتيجيات القطاعية...<sup>2</sup>

- أما قطاع التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، فتتمثل أبرز الإشكاليات التي يعاني منها حسب المجموعة الموضوعاتية في إشكالية الحكامة في مختلف المستويات (كالنقل غير التام للمسؤوليات والصلاحيات وتداخل الاختصاصات...) تنضاف إليها إشكالية تعبئة وتوزيع الموارد المالية والبشرية إلى غير ذلك من الإكراهات. كما قدمت المجموعة العديد من التوصيات كاعتماد تخطيط مدرسي متعدد السنوات يبلور الرؤية الاستراتيجية 2015-2030 يتوج بإعداد خريطة مدرسية استشرافية مرتكزة على معايير موضوعية في تحديد الحاجيات، ووضع مخطط مناسب لتمويل جميع التدابير المتعلقة ببرامج الدعم الاجتماعي، وفق برنامج عمل مشترك بين جميع المتدخلين لتحسين فعالية هذه

<sup>1</sup> مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي، مرجع سابق، ص. 6-9.

<sup>2</sup> مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي، مرجع سابق، ص. 33-

البرامج ومراجعة نظام الاستهداف وتحديد شروط موضوعية للاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي قصد تمكين أبناء الأسر المعوزة من الاستفادة من هذا الدعم<sup>1</sup>.

- وأخير بخصوص قطاع الصحة، فيعاني من ضعف في نسبة الولوج إلى التطبيب العام وضعف التأطير الطبي بالعالم القروي والمناطق الجبلية ونقص حاد في الموارد البشرية. كما أن تطور قطاع الصحة لم يراعي النمو الديمغرافي الذي عرفه المغرب وغياب رؤية مبنية على مقاييس علمية من شأنها الرفع من مستوى مردودية الموارد البشرية، بالإضافة إلى غياب سياسة فعلية في مجال الأدوية ونقص الاعتمادات المالية المخصصة للقطاع الصحي. وبناء عليه أوصت المجموعة الموضوعاتية بتحسين وضعية العاملين بقطاع الصحة ووضع خطة وطنية لتدارك الخصاص في الموارد البشرية والمستلزمات الطبية بالإضافة إلى تجويد الخدمات الصحية لتلبية انتظارات متزايدة ومتسارعة وملحة للمواطنين وتخفيض تكلفة ولوج المواطنين للخدمات الصحية، وتعميم التغطية الصحية وتقوية دور المفتشيات العامة وإعطائها الإمكانيات للقيام بدورها المتعلق بالمراقبة وتبني نظام صحي عادل ومنصف في ولوج والدواء والرعاية الصحية، والعمل على تفعيل مضامين الدستور على أرض الواقع حتى تتمكن من معالجة الإشكاليات الكثيرة التي تعني منها المنظومة الصحية ببلادنا<sup>2</sup>.

وبالتالي، ما يمكن استخلاصه هو احترام التقارير الثلاث لجل المراحل التي جاءت في مذكرة مجلس المستشارين حول التقييم، وتنوع المراجع المعتمدة بما فيها الانفتاح على التقارير الوطنية والدولية وكذا مقالات الباحثين، بالإضافة إلى اعتماد مقارنة تشاركية مع مجموعة من الفاعلين. غير أن تقرير التقييم الخاص بالحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية، وتقرير تقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة، لم يتضمننا توصيات، على عكس تقرير تقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي. مما يطرح التساؤل عن جدوى مثل هذه الدراسات في عملية تقييم السياسات العمومية والتي تفتقد لتوصيات وبدائل عملية؟ وبالتالي كيف سيتم تصحيح مسار سياسة عمومية فاشلة أو تثنين سياسة عمومية ناجحة؟.

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص ص. 64-67.

<sup>2</sup> مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي، مرجع سابق، ص ص. 114-112.

## خاتمة:

على سبيل الختم، يمكن القول بأنه على الرغم من المكتسبات القانونية المتقدمة والتي تخول للبرلمان القيام بوظيفة تقييم السياسات العمومية، فإن حصيلة أدائه بمجلسه على مستوى الجلسات السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية منذ دستورها في الدستور المغربي لسنة 2011، اتسمت بنوع من المحدودية كما ونوعا، حيث لم تتعدى الجلسات السنوية المخصصة لمناقشة وتقييم السياسات العمومية في المجموع 06 جلسات بمعدل 03 جلسات لكل مجلس، أما من حيث المضمون فظل هو الآخر يتسم بالضعف والمحدودية، فلم ينتج تغيير سياسة عمومية، أو التخلي عنها، أو ترميمها نتيجة لعملية التقييم التي قام بها البرلمان، تنضاف إليها مجموعة من الإكراهات والعقبات التي تحد من دور البرلمان في تقييمه للسياسات العمومية والمتمثلة أساسا في الحيز الزمني المخصص لتقييم السياسات العمومية، وطبيعة تقييم السياسات العمومية، وطبيعة تقارير التقييم الصادرة عن البرلمان بمجلسه، ومحدودية الموارد البشرية في البرلمان، ومحدودية دور اللجان البرلمانية في تقييم السياسات العمومية، وإشكالية الحصول على المعلومات.

وبناء عليه فإن الأمر يستدعي تبني مجموعة من الآليات والإجراءات بمثابة سبل لتطوير والرفع من فعالية التقييم البرلماني للسياسات العمومية ونجاعته، كخلق مركز لدعم العمل البرلماني في مجال التقييم وخلق مراكز للخبرة البرلمانية، وتعزيز آليات التعاون والشراكة بين البرلمان والمجلس الأعلى للحسابات ولا سيما في الجانب التقني للتقييم، وتفعيل مبدأ الشفافية، وتفعيل دور اللجان البرلمانية في تقييم السياسات العمومية، وتدعيم الوصول إلى المعلومات، واستثمار التقنيات الحديثة المعلوماتية في التقييم البرلماني للسياسات العمومية، والتفكير في وضع آليات لتتبع مآل تقارير التقييم الصادرة عن البرلمان بمجلسه بالإضافة إلى انفتاح البرلمان على الجامعة المغربية في مجال تقييم السياسات العمومية وتفعيل آليات التعاون والشراكة بينهما.

# النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ورهنات إصلاح منظومة التقاعد المغربية

د. أمين بوخرسة

دكتور في القانون العام

باحث في العلوم القانونية والشؤون الإدارية والمالية والسياسات العمومية

إطار عالي بسلك الوظيفة العمومية

## مقدمة

يُعد إصلاح أنظمة التقاعد من بين الأوراش الكبرى التي فتحتها الحكومة المغربية، باعتبار هذه الأنظمة تمس شريحة واسعة من المجتمع المغربي ومرتبطة بحقوق مكتسبة يتعين الحرص على ضمان استمراريتها.

ويمكن تصنيف أنظمة التقاعد بالمغرب على النحو الآتي:

- الصندوق المغربي للتقاعد (CMR): يدبر نظامي المعاشات المدنية والعسكرية؛
- النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد (RCAR): يدبر نظام المعاشات الخاص بالقطاع الشبه العمومي؛
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS): يدبر معاشات الأجراء بالقطاع الخاص؛
- الصندوق المهني المغربي للتقاعد (CIMR): يدبر النظام التكميلي لمعاشات أجراء القطاع الخاص؛
- الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين (CNRA): يدبر نظام المعاش التكميلي للتقاعد يمول على شاكلة الرأسمة الجماعية، فضلا عن تدييره لأنظمة التقاعد المحدثة بموجب تشريعات خاصة.

ويكتسي إصلاح أنظمة التقاعد بالقطاع العام أهمية خاصة لكون جل أنظمتها متأزمة وتُعاني من اختلالات بنيوية، وإن كانت أزمة الصندوق المغربي للتقاعد الأكثر حدة. كما أنها تمس بشكل كبير وبحدة بالغة فئة موظفي الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والجماعات الترابية إحدى ركائز هذه الدولة، ما جعلها تحظى باهتمام واسع من لدن مختلف الفرقاء السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، على اعتبار

أنه في حالة عدم اتخاذ تدابير إصلاحية على مستوى هذه الأنظمة ستصبح في سنة 2023 عاجزة عن أداء معاشات منخرطها.

كما أن إصلاح أنظمة التقاعد أضحى اليوم مطلباً ملحاً لا مفر منه، من أجل ضمان أداء المعاشات وعدم الاضطرار إلى إيقافها نهائياً في حالة عدم الشروع في الإصلاح فورا، وكذا إلى عدم المساس بالحقوق المكتسبة للمستفيدين الحاليين من المعاشات من متقاعدين أو ذوي الحقوق<sup>1</sup>.

ومن بين الاقتراحات المطروحة على الحكومة لإصلاح أنظمة التقاعد بالمغرب، اقتراح إحداث نظام تقاعد بقطبين، قطب عام وقطب خاص، صادقت عليه اللجنة الوطنية المكلفة بإصلاح أنظمة التقاعد في اجتماعها المنعقد بتاريخ 31 يناير 2013<sup>2</sup>، على أن يتم العمل به مستقبلا على أساس دمج الصندوق المغربي للتقاعد (CMR) والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد (RCAR) في قطب واحد هو قطب التقاعد العام والذي يستأثر بالاهتمام، وكذا الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS) مع الصندوق المهني المغربي للتقاعد (CIMR) في قطب ثاني هو قطب التقاعد الخاص. في أفق جمع قطبي التقاعد في نظام معاشات بقاعدة وحيدة. لكن الملاحظ هو أن دمج الصندوقين العموميين في مؤسسة واحدة سيطرحة عدة إشكالات، من قبيل أن الصندوق المغربي للتقاعد يعتمد نظاما تكافليا، في حين أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يعتمد نظاما توزيعيا استثماريا، وأن طريقة احتساب المعاش تختلف بين الصندوقين<sup>3</sup>.

وقد تم عمليا الشروع في إصلاح أنظمة التقاعد في سنة 2002 بمرحلة أولى تمثلت في إدماج العديد من الصناديق الداخلية للتقاعد للمؤسسات العمومية في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، حيث تم تدبير هذه المرحلة في ظروف جيدة من طرف قطب الاحتياط التابع لصندوق الإيداع والتدبير. وبالموازاة مع ذلك، واصلت اللجنة التقنية واللجنة الوطنية المكلفة بالإصلاح عملها، حيث استعانت بخبرة مكتب دولي لتقديم المشورة اللازمة والاقتراحات الممكنة للإصلاح. وهو الملف الذي تتولى اليوم الحكومة المغربية تتبعه عن كثب.

وفيما يخص إصلاح تقاعد الموظفين العموميين بالمغرب، فقد دخل مرحلته النهائية بعد صدور ثلاثة قوانين في الجريدة الرسمية، تقضي برفع سن الإحالة على التقاعد إلى 63 سنة تدريجيا بستة أشهر كل سنة مع بداية يناير 2017. يتعلق الأمر بالقوانين الأربعة المتعلقة بإصلاح التقاعد للموظفين

<sup>1</sup> - حسب ما تضمنته الوثيقة الرسمية الكاملة حول إصلاح "أنظمة التقاعد إصلاح أنظمة التقاعد المدنية - مقارنة أولية"، إعداد وزارة الاتصال، 10 أكتوبر 2014، الصفحة: 5.

<sup>2</sup> - اللجنة الوطنية المكلفة بإصلاح أنظمة لم تجتمع منذ سنة 2007. ولا بد من الإشارة إلى أن رئيس الحكومة سبق له أن دعا المركزيات النقابية الأكثر تمثيلا للاجتماع للتشاور مع هذه اللجنة التقنية حول موضوع الإصلاح في نهاية 2013، وأن توصيات هذه اللجنة أدرجت في شكل مشروع الإصلاح أعدته الحكومة وأحالاته على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لإبداء الرأي في شأنه.

<sup>3</sup> - علما أن هناك توجه يرمي إلى إصدار قرار لدمج الصندوقين وتوحيد طريقة عملهما بموجب قانون أضحى أمرا مطروحا بحددة أملا في إصلاح شامل لأنظمة التقاعد بالمغرب.

والمستخدمين المنخرطين في المعاشات المدنية وللمنخرطين في المعاشات العسكرية التي صادق عليها البرلمان يوم 20 يوليوز 2016، وتتمثل في القانون رقم 71.14 الذي يغير ويتم القانون رقم 011.71 الصادر بتاريخ 12 ذي القعدة 1391 (30 دجنبر 1971) المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية<sup>1</sup>، والقانون رقم 72.14 المحددة بموجبه السن التي يجب أن يحال فيها على التقاعد الموظفون والمستخدمون في نظام المعاشات، والقانون رقم 95.15 الذي يغير ويتم القانون رقم 013.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات العسكرية، وكذا القانون رقم 96.15 الذي يغير ويتم الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.216 المتعلق بإحداث نظام جماعي لمنح رواتب التقاعد<sup>2</sup>. وقد شرعت الحكومة الحالية في إصلاح جديد لأنظمة التقاعد في المغرب بعد الإصلاح الذي دشنته الحكومة السابقة بهدف إنقاذ الصندوق المغربي للتقاعد الذي ينظم معاشات موظفي الدولة. كما عملت على إصدار القرار المشترك رقم 19-1670 بتاريخ 18 من رمضان 1440 (24 ماي 2019) يهم تحيين قائمة التعويضات والمكافآت الخاضعة للاقتطاع من أجل المعاش بمقتضى نظام المعاشات المدنية<sup>3</sup> الذي عمل به ابتداء من تاريخ فاتح يناير 2019.

وتبعاً لكل ذلك وبموجب القانون رقم 72-14 المحددة بموجبه السن التي يجب أن يحال فيها على التقاعد الموظفون والمستخدمون المنخرطون في نظام المعاشات المدنية<sup>4</sup>، سيحال على التقاعد موظفون ومستخدمو القطاع العام مواليد سنة 1957 ببلوغهم سن 60 عاماً وستة أشهر، و61 عاماً بالنسبة للمزداين سنة 1958، و61 عاماً وستة أشهر بالنسبة لمواليد سنة 1959، و62 عاماً بالنسبة للمزداين سنة 1960. على أن يحال على التقاعد في سن 65 الأساتذة الباحثون والموظفون والمستخدمون المعينون سفراء، ويمكن تمديد هذا السن سنتين قابلة للتجديد مرتين بالنسبة للأساتذة الباحثين، ومرة واحدة بالنسبة لباقي الموظفين والمستخدمين.

هذا وتم الرفع التدريجي من الحد الأدنى للمعاشات المدنية والعسكرية من 1000 درهم إلى 1500 درهم ابتداءً من فاتح يناير 2018 شريطة التوفر على 10 سنوات من الخدمة، فيما تم الاحتفاظ بمبلغ 1000 درهم كحد أدنى للمعاش بالنسبة إلى المنخرطين الذين يتوفرون على مدة خدمة تتراوح ما بين 5 سنوات وأقل من 10 سنوات. هكذا انتقل التقاعد النسبي من 15 سنة إلى 18 سنة بالنسبة إلى النساء، ومن 21 سنة إلى 24 سنة بالنسبة إلى الرجال، أما النسبة المئوية لاحتساب المعاشات، فانخفض من 2,5 في المائة إلى 2 في المائة ابتداءً من يناير 2017، دون المساس بالحقوق المكتسبة قبل هذا التاريخ.

<sup>1</sup> - منشور بالجريدة الرسمية عدد 3087 مكرر بتاريخ 31 دجنبر 1971.

<sup>2</sup> - صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.16.112 بتاريخ 16 من ذي القعدة 1437 (20 غشت 2016) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6495 مكرر صادرة بتاريخ 26 ذو القعدة 1437 (30 غشت 2016) الصفحات 6447-6448.

<sup>3</sup> - منشور بالجريدة الرسمية عدد 6781 بتاريخ 21 رمضان 1440 (27 ماي 2019).

<sup>4</sup> - هذا القانون نسخ القانون رقم 012.71 الصادر في 12 من ذي القعدة 1391 (30 دجنبر 1971) المحددة بموجبه السن التي يجب أن يحال فيها على التقاعد موظفو وأعوان الدولة والبلديات والمؤسسات العامة المنخرطون في نظام المعاشات المدنية، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1-16-110 صادر في 16 من ذي القعدة 1437 (20 غشت 2016) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6495 مكرر بتاريخ 30 غشت 2016.

## فما مكانة مؤسسة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ضمن الإصلاحات الجارية على أنظمة التقاعد بالمغرب؟

### المبحث الأول: التعريف بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد وطرق تديره لأنظمة التقاعد

النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد له إطار قانوني خاص به محدد في الظهير الشريف المحدث له يؤطر مهامه ويضبط اختصاصاتها (المطلب الأول)، كما أن له آليات يشتغل عليها ونظام تديري موحد لتدبير أنظمة التقاعد يمتاز به عن باقي المؤسسات الخاصة بتدبير معاشات منخرطها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مهام النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد وأنشطته

النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد مؤسسة عمومية تعمل في مجال الاحتياط الاجتماعي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشأت بمقتضى ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1-77-216 الصادر في 20 من شوال 1397 (4 أكتوبر 1977) المعتبر بمثابة قانون يحدث بموجبه نظام جماعي لمنح رواتب التقاعد<sup>1</sup>، ويقوم بتسييرها صندوق الإيداع والتدبير من خلال "صندوق الإيداع والتدبير قطب الاحتياط" التابع له الذي يدبر 30 نظاما وصندوقا للاحتياط الاجتماعي<sup>2</sup>، من قبيل: تدبير إيرادات حوادث الشغل، التقاعد الأساسي الإجباري، التقاعد التكميلي لمستخدمي المؤسسات العمومية والموظفين غير المرسمين في الدولة والجماعات الترابية، تقاعد أعضاء مجلسي النواب والمستشارين<sup>3</sup>، صناديق العمل، صندوق الدعم المباشر للأرامل في وضعية هشّة الحاضنات لأطفالهن اليتامى (أنشئ حديثا من طرف الحكومة)، تدبير إيرادات شركة مفاحم المغرب، صندوق التكافل العائلي<sup>4</sup>. يصل عدد زبنائه إلى أكثر من 850 ألف زبون، يستفيدون اليوم من خدمات النظام الجماعي في جميع أنحاء المملكة المغربية.

<sup>1</sup> منشور بالجريدة الرسمية عدد 3389 مكرر صادرة بتاريخ 29 شوال 1397 (13 أكتوبر 1999)، الصفحات: 3007-3014.

<sup>2</sup> الظهير الشريف المحدث للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يتحدث عن تسييره من طرف الصندوق الوطني التقاعد والتأمين المحدث بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.59.301 الصادر في 24 من ربيع الآخر 1379 (27 أكتوبر 1959) في تأسيس صندوق وطني للتقاعد والتأمين (منشور بالجريدة الرسمية عدد 2455 بتاريخ 13 نونبر 1959 الصفحة: 3258)، كما تم تعديله وتتميه بالقانون رقم 085.12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.131 المؤرخ في 3 شوال 1435 (31 يوليوز 2014) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6283 الصادرة بتاريخ 21 شوال 1435 (18 غشت 2014)، وهذه وضعية شاذة تتعلق بتسيير مؤسسة عمومية لمؤسسة عمومية أثار عدة ملاحظات من قبل قضاة المجلس الأعلى للحسابات تخص جانب بالحكامه بهاتين المؤسستين. لكن واقعيًا يتم تدبير هاتين المؤسستين من قبل قطب الاحتياط التابع لصندوق الإيداع والتدبير المحدث بموجب الظهير الشريف رقم 1.59.074 الصادر في فاتح شعبان 1378 (10 فبراير 1959) بشأن إحداث صندوق الإيداع والتدبير (منشور بالجريدة الرسمية عدد 2421 بتاريخ 20 مارس 1959 في الصفحة: 914).

<sup>3</sup> يجري التحضير لإلغاء معاشات تقاعد البرلمانين بالغرفتين (مجلس النواب ومجلس المستشارين) بعد إفلاس أنظمة التقاعد الخاص بهما والتي تدبرهما مؤسسة صندوق الإيداع والتدبير قطب الاحتياط، وبالتالي التصفية النهائية لصناديق التقاعد الخاصة بالبرلمانيين.

<sup>4</sup> أنظر إلى المرسوم رقم 2.11.195 صادر في 7 شوال 1432 (6 سبتمبر 2011) بتطبيق أحكام القانون رقم 41.10 يتعلق بتحديد شروط ومساطر الاستفادة من صندوق التكافل العائلي المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5978 بتاريخ 16 شوال 1432 (15 شتنبر 2011)، الصفحة: 4595. كما تغييره وتتميمه، وكذلك للمادة الأولى من القرار المشترك لوزير العدل والحريات ووزير الاقتصاد والمالية رقم 852.12.

ويتولى مهمة مراقبة هذه المؤسسة العمومية هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي المحدثة بمقتضى القانون رقم 64.12<sup>1</sup>، والتي تمارس مراقبتها عليها عملاً بأحكام الفقرة الثانية من المادة الثانية والقسم الثاني من هذا القانون ووفقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق على عمليات التقاعد والتي تتم على الوثائق وفي عين المكان بهدف التأكد من التوازن المالي و"الاكتواري" لهذه العمليات.

يهدف النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، الذي يمتاز بعدد المنخرطين والمتقاعدين والمدخرات، إلى ضمان حقوق شخصية للمنخرطين أو لذوي حقوقهم برسم مخاطر الشيخوخة ومخاطر الزمانة والوفاء، وهي الحقوق التي يضمنها النظام الجماعي في معاش الشيخوخة والزمانة<sup>2</sup> والوفاء والقنوة والتعويضات العائلية وتحويل الحقوق<sup>3</sup>.

فالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يتميز بمجموعة من المزايا، كإعادة تقييم سنوي ومنتظم للمعاشات وتغطية مدة الاشتراكات المتبقية في حالات الوفاة أو العجز أثناء فترة مزاوله النشاط المهني بصفة مجانية، كما أن النظام الجماعي له خاصية إعادة التوزيع لأنه يحفز العدالة الاجتماعية عبر وجود سقف للأجور وطريقة لاحتساب المعاش تحمي بشكل خاص الفئات الهشة.

وللقيام بهذه المهمة يتألف النظام الجماعي من نظام عام<sup>4</sup>، يمثل النظام الأساسي لمنخرطي النظام، ونظام تكميلي بالنسبة للمنخرطين الذين تفوق أجورهم سقف الأجرة المحدد سنوياً من طرف النظام:

أ- النظام العام: يطبق وجوباً على المستخدمين المؤقتين والمياومين والعرضيين العاملين مع الدولة والجماعات الترابية، وعلى المستخدمين المتقاعدين الجاري عليهم الحق العام، وكذلك على مستخدمي الهيئات الجاري عليها المراقبة المالية المنصوص عليها في القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى<sup>5</sup>.

---

الصادر في فاتح ربيع الآخر 1433 (23 فبراير 2012) بالمصادقة على الاتفاقية المتعلقة بتدبير عمليات صندوق التكافل العائلي المبرمة بين الدولة وصندوق الإيداع والتدبير، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6043 بتاريخ 8 جمادى الآخرة 1433 (30 أبريل 2012)، الصفحة: 2946.

<sup>1</sup> - صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.14.10 صادر في 4 جمادى الأولى 1435 (6 مارس 2014) يقضي بإحداث هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6240 الصادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1435 (20 مارس 2014). لمعرفة المزيد حول هذه الهيئة، يكفي الولوج إلى موقعها الإلكتروني الرسمي التالي: [www.acaps.ma](http://www.acaps.ma)

<sup>2</sup> - لمعرفة المزيد حول معاش الزمانة يكفي الاطلاع على مرسوم رقم 2-05-66 صادر في 5 ربيع الآخر 1427 (3 ماي 2006) بتحديد كيفية تطبيق أحكام القانون رقم 71-011 بتاريخ 12 من ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971) المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية المتعلقة بمعاش الزمانة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5425 بتاريخ فاتح جمادى الأولى 1427 (29 ماي 2006).

<sup>3</sup> - للاطلاع أكثر، قم بزيارة الموقع الرسمي لهذه المؤسسة: [www.rcar.ma](http://www.rcar.ma)

<sup>4</sup> - صادر بشأنه مرسوم رقم 2.77.551 بتاريخ 20 شوال 1397 (4 أكتوبر 1977) بتحديد كيفية تطبيق النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد - النظام العام، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3389 مكرر صادرة بتاريخ 29 شوال 1397 (13 أكتوبر 1999) في الصفحات: 3014-3023.

<sup>5</sup> - صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.03.195 بتاريخ 16 من رمضان 1424 (11 نونبر 2003) منشور بالجريدة الرسمية عدد 5170 بتاريخ 23 شوال 1424 (18 دجنبر 2003)، الذي نسخ الظهير الشريف رقم 1.59.271 الصادر في 17 شوال 1379 (14 أبريل 1960) بتنظيم مراقبة

يساهم الموظف في هذا النظام العام بنسبة 6 %، بينما يساهم المشغل بنسبة 12 % موزعة بشكل متساويين الرأسملة (6 %) والتوزيع (6 %). وتحسب المساهمات على أساس الراتب الأساسي بحد أقصى يصل إلى أربع مرات الراتب المتوسط للنظام الذي يعرف ارتفاعا سنة بعد سنة، إذ بلغ الراتب الأقصى في فاتح يناير 2012 ما قدره 14.670,00 درهم؛

ب- النظام التكميلي: هو نظام تعاقدى يطبق وجوبا على المنخرطين في النظام العام الذين يتوفرون على أجور تفوق سقف الأجرة المحددة سنويا من طرف النظام الجماعي، والذين يعملون لدى هيئة مشغلة موقعة لاتفاقية الانضمام إلى النظام التكميلي.

يسير النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد نشاطين أساسيين هما:

- 1- الإنتاج: يضم كافة المهام المتعلقة بالانخراط وبتحصيل واجبات الانخراط ومساهمات أرباب العمل؛
- 2- المعاشات: تضم كل المهام الهادفة إلى أداء المعاشات ومنح جميع الحقوق المضمونة من طرف النظام.

جاء إنشاء النظام التكميلي سنة 1993 من أجل تأمين خدمات أخرى للمنخرطين المتوفرين على أجور تتجاوز سقف الأجور المعتمدة في النظام العام، وهو نظام تعاقدى يشترط للانخراط فيه توقيع اتفاقية اشتراك بين المشغل والنظام. وقد حددت قيمة المساهمة فيه (3 % يتحملها المشغل و3 % يتحملها المأجور) على شكل نقط. ويمنح النظام معاشات التقاعد والعجز والوفاة وإمكانية تحويل الاستفادة لذوي الحقوق في حالة وفاة المتقاعد. ويعتبر النظام التكميلي هامشيا مقارنة بالنظام العام حيث لم تتجاوز موارده خلال سنة 2011 مبلغ 174 مليون درهم، أي بنسبة لا تتعدى 0,2 % من مجموع موارد النظام العام. وقد بلغ عدد المنخرطين فيه 12.400 منخرطا وعدد المتقاعدين 1.334 متقاعدا. وقد سجل النظام عجزا ماليا قدره 14,5 مليون درهم سنة 2011<sup>1</sup>.

ويتميز النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بوضعية مالية جيدة مقارنة بأنظمة التقاعد الأساسية في المغرب، كما يتميز بأفق ديمومة على المدى الطويل، وتفوق احتياطاته المالية 111 مليار درهم تغطي التزامات الصندوق إلى غاية 2042، في حال عدم اتخاذ أي إجراء إصلاحي. وتهيمن السندات على الهيكل العام للمحفظة المالية، تليها الأسهم. مع الإشارة إلى أن صندوق الإيداع والتدبير سعى في السنوات الأخيرة

---

الدولة المالية على المكاتب والمؤسسات العمومية والشركات ذات الامتياز وكذا على الشركات والهيئات المستفيدة من الإعانات المالية التي تقدمها الدولة أو الجماعات العمومية.

<sup>1</sup> - إحصائية وردت في تقرير للمجلس الأعلى للحسابات حول "منظومة التقاعد بالمغرب: التشخيص ومقترحات الإصلاح"، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، يوليو 2013، الصفحة: 31.

على ترسيخ حكمة مالية ذات معايير عالمية يتم دعمها بعمل مجموعة من اللجان مع احترام الفصل الصارم للأدوار بينها.

### المطلب الثاني: طرق تدبير النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لأنظمة التقاعد

يدبر النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد معاش التقاعد، ومن أجل الاستفادة منه يجب أن تفوق أو تساوي مدة الخدمات الصحيحة 3 سنوات على الأقل، ويتحدد سن المنخرط في 60 سنة للاستفادة من معاش التقاعد العادي، و55 سنة أو أكثر للاستفادة من معاش التقاعد قبل الأوان، ولا يوضع أي شرط بالنسبة لسن المنخرط الراغب في الاستفادة من التقاعد النسبي عند إتمامه 21 سنة أو أكثر من الخدمات الصحيحة في إطار النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

ويتم احتساب المعاش على النحو التالي:

- معاش التقاعد العادي: يتم احتساب معاش التقاعد العادي بتطبيق القاعدة التالية:

المعاش السنوي الخام = الأجرة السنوية المتوسطة للحياة العملية المعاد تقييمها  $x$  نسبة المعاش

علما أن الأجرة السنوية المتوسطة للحياة العملية المعاد تقييمها تمثل معدل الأجور السنوية المصرح بها مصححة بنسبة إعادة التقييم السنوية، ولأخذ الأجور المصرح بها بعين الاعتبار في احتساب هذه الأجرة يجب ألا تتعدى سقف الأجرة المتعلق بالسنة التي اجري فيها التصريح. وفي حال تعدت هذه الأجور سقف الأجرة المذكور، فإن النظام يقوم باعتبار سقف الأجرة المتعلق بتلك السنة في احتساب الأجرة السنوية المتوسطة للحياة العملية المعاد تقييمها. وأن نسبة المعاش تمثل 2 بالمائة بالنسبة لكل سنة من الخدمات الصحيحة (الانخراط، تصحيح الخدمات، التحويل والاسترداد) و1 بالمائة بالنسبة لكل سنة من الخدمات الصحيحة في إطار تصحيح الخدمات السابقة عندما تفوق نسبة المعاش 60 بالمائة.

- معاش التقاعد النسبي: يمنح معاش التقاعد النسبي فقط في إطار النظام العام، ويتم احتسابه بنفس طريقة معاش التقاعد العادي مع تطبيق نسبة تخفيض تقدر بـ 24 بالمائة. بحيث أن المعاش السنوي الخام = الأجرة السنوية المتوسطة للحياة العملية المعاد تقييمه  $x$  نسبة المعاش  $x 76\%$ .

في حين أن معاش التقاعد قبل الأوان يتم احتساب معاش التقاعد قبل الأوان بنفس طريقة معاش التقاعد العادي مع تطبيق نسبة تخفيض تقدر بـ 0.4 بالمائة لكل شهر من أشهر الاستفادة قبل سن الستين، وذلك في حدود 5 سنوات أي ما يعادل 24 بالمائة كنسبة تخفيض قصوى. ويصبح المعاش

السنوي الخام = (الأجرة السنوية المتوسطة للحياة العملية المعاد تقييمها x نسبة المعاش) - (الأجرة السنوية المتوسطة للحياة العملية المعاد تقييمها x نسبة المعاش x نسبة التخفيض).

ويتعين على المنخرط الراغب في الاستفادة من معاش تقاعد نسبي أو قبل الأوان، التقدم بطلب في هذا الصدد إلى النظام سواء مباشرة أو عن طريق مشغله، وذلك قبل تاريخ استحقاق المعاش أو على أكثر تقدير خلال الشهر المرغوب الاستفادة خلاله. أما في حال عدم توصل النظام بالطلب في التاريخ المحدد، فسيتم اعتبار تاريخ الاستفادة ابتداء من بداية الشهر الذي توصل فيه النظام بالطلب.

أما فيما يخص معاش الزمانة، فيستفاد منه كل منخرط اضطر إلى الانقطاع عن عمله بسبب عجز تام ونهائي عن مزاولة مهامه. يتم احتسابه بنفس طريقة معاش التقاعد العادي: [المعاش السنوي الخام = الأجرة السنوية المتوسطة للحياة العملية المعاد تقييمها x نسبة المعاش].

وتتمثل خاصية هذا النوع من المعاش (في إطار النظام العام) في مدة الخدمات المعتبرة، والتي تشمل بالإضافة إلى الخدمات الفعلية والمصححة والمحوّلة والمستوردة، على المدة التي تفصل المنخرط على تاريخ بلوغه ستين (60) سنة، وهي مدة يتحملها النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد مجاناً (أي عدد السنوات الباقية لبلوغ حد السن المتمثل في 60 سنة في حدود نسبة معاش مقدرة بـ 60 بالمائة).

وهناك معاش الوفاة، وهو يتعلق معاش الوفاة أثناء مزاولة العمل ومعاش الوفاة بعد التوقف عن مزاولة العمل، والمعاش المحول بعد الوفاة. ويستفاد من هذا المعاش في حال وفاة منخرط أو متقاعد منضم إلى النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، حيث يقوم النظام الجماعي بمنح معاش وفاة لذوي حقوقه وهم:

1- الأرملة أو الأرملة: شريطة أن يكون الزوج قد تم سنتين (2) على الأقل قبل تاريخ توقف المنخرط عن العمل أو أن يكون قد دام خمس (5) سنوات على الأقل إذا كان المنخرط قد حصل أو كان بإمكانه الحصول على معاش التقاعد، وألا يكون الزوج قد طلق طلاقاً رجعية أو نهائية أو تزوج من جديد أو جُرد من حقوقه؛

2- الأيتام: أن يكون اليتيم ولداً شرعياً، وأن يقل سنه عن 21 سنة مع توفره على شرط التمدرس بين 16 و 21 سنة. ويستفيد اليتيم العاجز وغير المتزوج من معاش عمري إذا تأكد عجزه.

ويتم احتساب معاش الوفاة بتحويل مبلغ خمسون بالمائة (50%) من معاش الوفاة إلى الأرمل، مقسمة إلى حصص متساوية في حال تعدد الأرامل، بينما تخصص الخمسون في المائة (50%) المتبقية إلى الأيتام. وتبعاً لهذا تدفع المعاشات الممنوحة للأيتام إلى أمهاتهم وفي حالة وفاتهم أو تزوجهم من جديدة إلى أوليائهم الذين لا زالوا يستفيدون.

ويحتسب معاش الوفاة أثناء مزاولة العمل بنفس طريقة احتساب معاش الزمانة، غير أنه معاش الوفاة بعد التوقف عن مزاولة العمل يحتسب بنفس طريقة احتساب معاش التقاعد العادي، أي على أساس الخدمات الصحيحة المنجزة فعلياً من طرف المرحوم. وفي حالة وفاة المستفيد يتم تحويل معاشات التقاعد والوفاة كلياً لصالح ذوي حقوقه، أي المعاشات العمرية الممنوحة من طرف النظام الجماعي في إطار النظام التكميلي قنوة النظام التكميلي.

وفيما يخص معاش التقاعد، فيشترط الاستفادة منه اكتساب مجموع نقاط يفوق 1000 نقطة، بحيث يتحدد سن التقاعد العادي والمحدد في الستين سنة، وابتداء من 55 سنة بالنسبة للراغبين في الاستفادة من تقاعد قبل الأوان. ويتم احتساب معاش التقاعد العادي في إطار النظام التكميلي بتطبيق القاعدة التالية: [المعاش السنوي الخام = مجموع النقاط المكتسبة  $\times$  قيمة النقطة برسم سنة استحقاق المعاش]، على أساس:

- مجموع النقاط المكتسبة = مجموع النقاط المحصل عليها سنوياً و التي تعادل: مجموع النقط لسنة معينة (واجبات الانخراط + مساهمات رب العمل) / الأجرة المرجعية لنفس السنة المصرح بها؛

- الأجرة المرجعية تحدد كل سنة من طرف النظام الجماعي؛

- قيمة النقطة: تحدد سنوياً من طرف النظام الجماعي حسب نسبة إعادة التقييم السنوية لهذا الأخير.

وبنفس طريقة احتساب معاش التقاعد العادي يتم احتساب معاش التقاعد قبل الأوان مع احتساب تخفيض يصل إلى 0.4 بالمائة عن كل شهر من أشهر الاستفادة المبكرة في حدود 24 بالمائة والتي توافق 5 سنوات من الاستفادة المبكرة: [المعاش السنوي الخام = (مجموع النقاط المحصل عليها  $\times$  قيمة النقطة برسم سنة استحقاق المعاش) - (مجموع النقاط المحصل عليها  $\times$  قيمة النقطة برسم سنة استحقاق المعاش  $\times$  نسبة التخفيض)].

ويتوجب على المنخرط في هذه الحالة توجيه طلب تصفية حقوقه للنظام الجماعي إما مباشرة أو عن طريق مشغله، وذلك قبل بلوغ تاريخ استحقاق المعاش أو على أبعد تقدير خلال شهر استحقاق هذا المعاش. عدا ذلك فتاريخ الاستفادة هو اليوم الأول من الشهر الذي تم خلاله تقديم الطلب.

المبحث الثاني: معوقات تدبير النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لأنظمة التقاعد وسبل تجاوزها

يعتري تدبير أنظمة التقاعد من طرف مؤسسة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد إكراهات جَمَّة تحول دون تمكينه من التدبير الجيد لمعاشات المنخرطين فيه يترتب عنه عدة نتائج سلبية (المطلب الأول)، ما يفترض البحث عن الحلول الممكنة لتجاوزها بهدف ضمان أداء المعاشات بانتظام واضطراد، وكذا صيانة الحقوق المكتسبة للمستفيدين الحاليين من المعاشات من متقاعدين أو ذوي الحقوق (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: معوقات تدبير النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لأنظمة التقاعد

رغم محاولاته الإصلاحية التي شرع فيها منذ سنة 1993 من قبيل إتاحتها للمنخرطين إمكانية الاستفادة من معاش نسبي الأداء الشهري للمعاشات بدلا من 3 أشهر وكذا دخول النظام التكميلي حيز التطبيق، إلا أن أولى مراحل إصلاح أنظمة التقاعد انطلقت سنة 2002 بعملية إدماج الصناديق الداخلية للتقاعد في «قطب الاحتياط»، بعدما كان في السابق لكل مؤسسة عمومية نظامها الخاص للتقاعد، بحيث مكنت هذه العملية المعقدة للغاية، تدريجيا، من إدماج عشرين صندوقا للتقاعد وأكثر من 90.000 منخرط ومتقاعد من المؤسسات العمومية ووكالات توزيع الماء والكهرباء في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد. وقد تم إجراء هذه العمليات بنجاح كمشاريع حقيقية للإدماج، شارك فيها جميع المعنيين، باستثناء الصندوق الداخلي للتقاعد للمكتب الوطني للكهرباء الذي تعذر إدماجه. علما أن قطب الاحتياط بصندوق الإيداع والتدبير أكد استعداداه لأن يتم هذا الإدماج في ظروف جيدة، كما حدث في السابق لعمليات إدماج الصناديق الداخلية للتقاعد للمؤسسات العمومية.

وتظل أبرز الانتقادات الموجهة إلى النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بكونه أقل سخاء من الصندوق المغربي للتقاعد، وهذا الأمر يجد تفسيره في كيفية حساب المعاش بين النظامين. حيث يستند النظام الجماعي إلى متوسط جميع رواتب الخدمة المهنية، في حين يستند الصندوق المغربي للتقاعد إلى الراتب النهائي، وبعد الإصلاح أصبح يعتمد متوسط السنوات الثماني الأخيرة لاحتساب المعاش. وهذا المعاش المنخفض غالبا ما يطبق فقط على بعض الحالات كالمنخرطين ذوي مدة انخراط قليلة، كما هو الشأن بالنسبة للمياومين والمداومين والعرضيين والمستخدمين الذين عرفت رواتبهم وتيرة زيادات تتجاوز وتيرة زيادات سقف النظام، والذي وصل هذه السنة إلى 16.600 درهم شهريا.

أما الموظف الذي كانت جميع أجوره أقل من السقف، والذي لم يستفد من زيادات استثنائية في وقت متأخر من سنوات العمل، فمن الممكن جدا أن يستفيد من معاش تقاعد يناهز 90 % من راتبه النهائي بعد حياة مهنية كاملة.

إن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد تعرض لعدة انتقادات تهم طريقة تديره لأنظمة التقاعد، بحيث كان أبرزها هو ما تضمنه تقرير لأسى جهاز في الدولة لمراقبة المالية العمومية ألا وهو المجلس الأعلى للحسابات. ذلك أنه في سنة 2007 قام هذا المجلس بتحليل منجزات النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد وكذا الحكامة المعتمدة به وتدير موارده لسنوات 2002-2006، وخلص إلى الملاحظات التالية<sup>1</sup>:

- تقييم تدير المعاشات والانخرافات سمح بتسجيل ملاحظات مرتبطة بالخصوص بتحصيل الزيادات بسبب التأخير ومراجعة المعاشات وأداء المعاشات غير المستحقة بسبب الوفاة وعدم انخراط بعض المؤسسات العمومية. وبخصوص الزيادات بسبب التأخير، فإن القانون رقم 1-77-216 المحدث للنظام العام لرواتب التقاعد ينص على تطبيقها موضحا في فصله 59 بأن "الأداءات التي لم تتم في الآجال تترتب عليها زيادة 6 بالمائة عن كل تأخير ويتحمل عبءها رب العمل":

- سنة 2006 شرع النظام الجماعي في عملية هامة لتحصيل زيادات التأخير بحيث تم استخلاص 35,96 مليون درهم من مجموع 49,39 مليون درهم المستحق (إلى غاية دجنبر 2006). غير أن هذا المجهود تقلص بشكل قوي في سنة 2007 ليصل المبلغ إلى 3,455 مليون درهم من مجموع 18.802.280,00 درهم الباقي استخلاصه (إلى غاية فبراير 2007)، و 77% منه تهم المؤسسات والمقاولات العمومية. وهذا الوضع، يضيف المجلس الأعلى لحسابات في تقريره السنوي، يستدعي إذن الاستمرار في الاهتمام به بالاستعانة بالأدوات المعلوماتية المحكمة. وفضلا عن ذلك، لوحظ أن تأخيرات مهمة تطبع مراجعات المعاشات التي يتعين معالجتها في أحسن الآجال. هكذا وفي حالات كثيرة، تم إيداع طلبات المراجعة لدى النظام الاجتماعي لمنح رواتب التقاعد منذ 2003:

- أنه في حالة أداء معاش خطأ بعد وفاة المستفيد، فإن النظام الجماعي يعمد إما إلى اقتطاع المبلغ المؤدى بدون حق من المعاش المحول إلى ذوي حقوقه وإما مطالبة الورثة به؛

- عدم انخراط بعض الأجهزة العمومية في النظام الجماعي (82 مؤسسة)<sup>2</sup> وفق ما يقضي به القانون وأخرى رغم انخراطها تتوفر على مستخدمين غير منخرطين في النظام (10 مؤسسات)<sup>3</sup>؛

- إدماج الصناديق الداخلية للتقاعد لبعض الأجهزة العمومية بالرغم من الصعوبات الكثيرة التي تعرفها؛

<sup>1</sup> - تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2007، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، طبعة يونيو 2008، الصفحات: 34-51.

<sup>2</sup> - كالوكالة الوطنية لإنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة، وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم شمال المملكة، مكتب معارض الدار البيضاء، الوكالة الحضرية للراشدية، غرفة التجارة والصناعة والخدمات بالدار البيضاء،...

<sup>3</sup> - كالوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح والعقاري والخرائطية، مؤسسة بريد المغرب، معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة، المعهد الوطني للبحث الزراعي، مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل،...

- عدم توفر النظام الجماعي على هيئة مستقلة توكل إليها مهمة وضع استراتيجية للتوظيفات المالية ومتابعة العمليات في أحسن الظروف من حيث الأمان والمردودية، حيث أن النظام الجماعي يتوفر فقط على لجنة داخلية للاستثمار محدثة سنة 2005 في إطار اتفاقية التدبير بينه وبين صندوق الإيداع والتدبير وتبقى تابعة لهذا الأخير؛

- تخصيص النظام الجماعي جزءا من موارده للتوظيفات العقارية دون متابعات ودراسات للجدوى لضمان مردوديتها من الناحية الاستثمارية؛

- غياب حكمة تديرية للنظام الجماعي الذي لا يتوفر على استقلال فعلي مادام أنه واقعا عبارة عن مديرية تابعة لقطب الاحتياط لصندوق الإيداع والتدبير ووظائفه الاستراتيجية تسير مباشرة من طرف هذا الصندوق مثل تنظيم وتطوير وتدبير الموارد البشرية، وإن كان قانونيا مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي؛

- إدماج ميزانية النظام الجماعي في ميزانية صندوق الإيداع والتدبير قبل عرضها على لجنة المراقبة قصد إبداء الرأي ومصادقة وزير المالية عليها؛

- ارتفاع كبير في كتلة أجور الموارد البشرية للنظام الجماعي دون تحسن في المردودية ما بين سنتي 2000 و2006؛

- تركيز تدبير الموارد البشرية على صعيد صندوق الإيداع والتدبير، حيث أن مستخدمي النظام الجماعي هم في واقع الأمر مستخدمين بصندوق الإيداع والتدبير.

على العموم تظل الإكراهات الخاصة بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد تتجلى فيما يلي:

- إلى جانب مساهمة طريقة التمويل المختلط (التوزيع والرسملة) في تكوين احتياطات مهمة، فقد أدت إلى انخفاض في نسبة التعويض (2%)، وكذا وعاء احتساب المعاشات الذي يعتمد على معدل أجور الحياة المهنية؛

- تراجع نسبة المردودية بسبب التغييرات السلبية للسوق المالي؛

- التأثير السلبي لطريقة إعادة تقييم المعاشات على أساس نسبة تطور معدل الأجور المصرح بها للنظام؛

- تقليص القاعدة الديمغرافية للنظام بفعل خصوصية بعض المؤسسات العمومية؛

- إدماج الصناديق الداخلية لبعض المؤسسات العمومية.

## المطلب الثاني: سبل تجاوز معيقات تدير النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لأنظمة التقاعد

عرف النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد خلال السنوات الثلاثين انتعاشا ملحوظا على المستويين الديمغرافي والمالي:

- على المستوى الديمغرافي: إلى حدود نهاية 2007 غطى هذا النظام عددا من السكان النشيطين المنخرطين بلغ 187.658 منخرطا، أي حوالي 9 % من مجموع المنخرطين في الأنظمة الوطنية للتقاعد. وقد بلغت المساهمات والانخرافات بجميع أصنافها 1.395.64 مليون درهم مقابل 1.306.59 مليون سنة من قبل، حيث بلغت نسبة الارتفاع 6.82 %. وبالموازاة مع ذلك، دفع النظام تعويضات لفائدة 61.416 مستفيدا من المعاشات، أي 5 % من مجموع المستفيدين من صناديق التقاعد الذين استفادوا من 1.564.05 مليون درهم بارتفاع بلغ 14 % مقارنة مع السنة المالية المنصرمة.

- على المستوى المالي: بلغ حجم محفظة النظام 45.683.01 مليون درهم، أي ما يقارب 40 % من مجموع احتياطات القطاع، وقد نتج عن هذا الرصيد المالي الهام قاعدة حسابية صلبة بما أن الالتزامات المبرمة من طرف النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد تجاه المنخرطين والمستفيدين من المعاشات تتيح لهم ضمانا على المدى البعيد.

غير أنه منذ سنة 2002، عاش النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد منعطفا هاما، بفضل عملية إدماج الصناديق الداخلية للتقاعد لبعض المؤسسات العمومية التي تعتبر اللبنة الأولى في مسلسل إصلاح قطاع التقاعد الذي أطلقته السلطات العمومية.

في هذا الإطار، قام النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بإدماج صناديق التقاعد لثلاث مؤسسات عمومية هي: المكتب الوطني للسكك الحديدية سنة 2002 وشركة التبغ (Régie des Tabacs) سنة 2003 ومكتب استغلال الموانئ (ODEP) سنة 2004 وثلاث وكالات للتوزيع: وهي لا ليونيز ديزو (La Lyonnaise des Eaux) (شركة توزيع الماء والكهرباء بالدار البيضاء Lydec) سنة 2003 وشركة المياه أم الربيع (SEOER) سنة 2004 وشركة الجرف الأصفر للطاقة (JLEC) سنة 2006، أي ما مجموعه 35.000 من المستخدمين النشطين والمستفيدين من المعاشات، حيث بلغ مجموع التحويلات حوالي 14 مليون درهم، ومن المتوقع أن تتواصل عملية الإدماج مع المجمع الشريف للفوسفاط والمكتب الوطني للكهرباء بالتحويل الكامل لصناديق التقاعد الداخلية لفائدة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

على صعيد التدبير، عمل النظام الجماعي على تعزيز تحديث نظام التدبير الذي يشكل هدفا أساسيا ضمن توجهاته الإستراتيجية، عبر تعزيز جودة التنظيم وضبط نفقات التدبير. وقد تجسد برنامج التحديث على الخصوص في إنشاء نظام للتسيير مبني على الجودة الكاملة، وتم اعتماد المقاربة المبنية على

التدرج وقياس الأداء بالنسبة إلى جميع المكونات التنظيمية للنظام الجماعي، أي تطبيق مبدأ التحسن المستمر، لاسيما بالنسبة للإستراتيجية والمستخدمين والمشاريع وباقي الالتزامات المالية.

هكذا بلغ في 31 دجنبر 2007 عدد المؤسسات المنخرطة في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد 3664 وتوزع ما بين 1616 جماعة ترابية و1050 مؤسسة عمومية و998 إدارة عمومية، وبلغ عدد المنخرطين النشطين المسجلين في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد 187.658 مسجلا انخفاضا بلغ 6.8 % مقارنة مع سنة 2006. ذلك أن أغلب المستفيدين من النظام الجماعي يمثل نسبة 80 % من العدد الإجمالي، وبلغ متوسط سن المنخرطين 42 سنة.

وقد قام النظام العام بتحصيل الانخراط والمساهمات التي بلغ مجموعها 1.349.41 مليون درهم، مقابل 1.263.46 مليون درهم سنة 2006، أي بزيادة نسبتها 6.8% . ولا يأخذ هذا المبلغ بعين الاعتبار علاوات التأخير البالغة 3.30 مليون درهم. وقد بلغ العدد الإجمالي للمستفيدين من المعاشات 61.416 مقابل 57.128 سنة 2006، دفع لفائدتهم النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد مبلغا يساوي 1.558.54 مليون درهم برسم المعاشات والتعويضات العائلية. في حين بلغ مجموع المبالغ المحولة إلى الصندوق المغربي للتقاعد فيما يخص حقوق الأعوان المرسمين في إطار الوظيفة العمومية 228.17 مليون درهم سنة 2007 بدلا من 279.63 مليون درهم خلال السنة السابقة. أي بانخفاض بلغ 18.4%.

من جهة أخرى عرف الحد الأقصى للنظام العام ارتفاعا بلغ 3.20 %، حيث ارتفع سنة 2008 إلى 900.12 درهم في الشهر مقابل 12.500 درهم في الشهر في السنة السابقة، وبالتالي تمت إعادة تقييم جميع المعاشات المدفوعة من طرف النظام بنسبة 3.20%. كما تميزت أنشطة النظام التكميلي للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد خلال السنة المالية 2007 بإبرام 11 اتفاقية جديدة ليصبح مجموع الاتفاقيات الموقعة 191 لفائدة 4.718 منخرطا. والنظام التكميلي بتحصيل انخرطات ومساهمات بلغت 46.23 مليون درهم مقابل 43.13 مليون درهم في نهاية سنة 2006، (بلغت نسبة الارتفاع 7.19%). وعلى مستوى الخدمات، قام النظام التكميلي بتسوية معاشات بلغ مجموعها 5.51 مليون درهم لفائدة 605 مستفيد. من جهة أخرى بلغت مداخيل النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بجميع فروعها في نهاية سنة 2007 مجموع 5.864.59 مليون درهم. بارتفاع بلغ نسبته 4.4 % مقارنة مع السنة الفارطة. بلغ مجموع النفقات المتعلقة بالنظام العام لمنح رواتب التقاعد بنظاميه العام والتكميلي 1.999.38 مليون درهم، مسجلا بذلك ارتفاعا بنسبة 8 % مقارنة مع السنة السابقة.

تتألف نفقات النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد أساسا من المبالغ المدفوعة لصالح المستفيدين والبالغة 1.564.054 مليون درهم، أي 78.2 % من مجموع النفقات. وأخيرا، بلغت محفظة التوظيفات الخاصة بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد 45.689.01 مليون درهم مقابل 43.288.46 مليون درهم

سنة 2006، أي بارتفاع بنسبته 5.5%. كما أنتجت هذه المحفظة مداخيل للتوظيفات بلغت 4.309.89 مليون درهم مسجلة بذلك انخفاضا بنسبة 2.6% مقارنة مع السنة الماضية.

على الرغم من مزايا النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، فإنه سيعرف اختلالات في توازناته المالية، وإن كانت أقل حدة من تلك التي سيعرفها كل من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ونظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد، حيث تظهر التوقعات الاكتوارية، بحسب رأي المجلس الأعلى للحسابات في تقريره الصادر سنة 2013، أن احتياطات النظام ستُستنزف في أفق سنة 2042. وهذه الوضعية تُعزى بحسب رأي المجلس إلى "عدم ملائمة بعض المقاييس التي من شأنها المحافظة على توازن النظام على المدى الطويل، سواء من حيث التصور الأولي أو من حيث التغييرات التي طرأت عليها.

إن آلية مراجعة قيمة المعاشات تتلاءم تماما مع مستوى التطور الذي يعرفه متوسط الأجر بالنظام، مما لا يضمن تمويل عملية المراجعة عندما تصبح مردودية احتياطات النظام غير كافية. هذا النقص في تغطية مراجعة قيمة المعاشات يمكنه أن يتضخم مع مرور الوقت لأنها تصبح مكتسبة كيفما كان مستوى المردود المالي لرصيد النظام مستقبلا.

بالإضافة إلى ذلك، فإن إدماج بعض الصناديق الداخلية للتقاعد التابعة لبعض المؤسسات العمومية الكبرى سيكون له أثر كبير في الزيادة في الأجور، وبالتالي في مراجعة قيمة المعاشات.

وتطرح نفس الحالة بالنسبة لتحمل مخاطر المعاش العمري، والذي قد تصبح تغطيته غير كافية لمنح قسط سنوي بنسبة 2% لجميع المشتركين بغض النظر عن الجيل الذي ينتمون إليه. وعلى الرغم من كونه أقل من نظامي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق المغربي للتقاعد، فإن القسط السنوي الذي تصفى على أساسه المعاشات قد يصبح أقل ملائمة مع التزايد المستمر لأمد الحياة<sup>1</sup>.

وهناك عوامل أخرى، يراها المجلس الأعلى للحسابات كان لها تأثير سلبي ولو بقدر قليل من الأهمية على توازن النظام، ذكر منها:

- إلغاء شرط 55 سنة لإمكانية استفادة المنخرط من التقاعد النسبي، وتعويضه ابتداءً من سنة 1993 بشرط استيفاء 21 سنة من الخدمة الفعلية؛

- الاعتماد على مساهمات المشغل حصريا لإعادة توازن النظام مما يضع ثقل أي مراجعة لقيمة المعاشات على عاتق المشغلين، ويتعارض بذلك مع مبدأ تقاسم التحملات الاجتماعية بين الأجير ورب العمل، مما يؤثر سلبا على عامل التنافسية.

<sup>1</sup> - "منظومة التقاعد بالمغرب: التشخيص ومقترحات الإصلاح"، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، يوليو 2013، الصفحة: 34.

هذا إلى جانب تذكير المجلس الأعلى للحسابات بملاحظاته حول الحكامة الواردة في تقرير لسنة 2007، والمتعلقة بعدم توفر النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد على مجلس إدارة بصلاحيات وسلطات حقيقية تخول له اتخاذ القرارات الملائمة حتى يتمكن من ممارسة مهامه على الشكل الأمثل. كما أنه على المستوى العملي، لا يتوفر النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد على اختصاصات مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الحقيقي وأجهزة مناسبة للحكامة، بل يعتبر بنية مرتبطة تسلسليا بصندوق الإيداع والتدبير الذي يتولى تسييره.

ستعرف المؤشرات الديمغرافية للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد إلى غاية سنة 2060 تطورا مماثلا لمؤشرات الصندوق المغربي للتقاعد، حيث سيعرف النظام استقرارا في عدد المنخرطين المساهمين مقابل زيادة مهمة في عدد المستفيدين من المعاشات الذي سيتضاعف 4 مرات، الأمر الذي سيؤدي إلى تدهور ملموس في المؤشر الديمغرافي الذي يوجد حاليا في أدنى مستوياته بنسبة 3 نشيطين لكل متقاعد، والذي سيصل إلى نسبة لا تتعدى 0,8 ابتداء من سنة 2045.

ومع ذلك، تظهر التوقعات المالية للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد قابلية نسبية لتحمل الالتزامات مقارنة مع الصندوق المغربي للتقاعد، حيث أن رصيد النظام لن يصبح سالبا إلا ابتداء من سنة 2022 ولن تستنفذ احتياطياته قبل سنة 2042. كما أن معدل المساهمات الذي سيمكن النظام من مواصلة تقديم المعاشات، بصفة عادية، طيلة فترة التوقعات، يصل إلى 27% عوض 18% حاليا. وتصبح هذه الاستدامة الضعيفة نسبيا أكثر أهمية عندما نقوم بتفحص الالتزامات الاكتوارية للنظام. ففي أواخر سنة 2012، وصل مجموع الحقوق المتراكمة 110 مليار درهم مقارنة مع الاحتياطي الذي قدر بـ 83 مليار درهم، مما يسمح بتغطية الالتزامات بنسبة 76% طيلة فترة التوقعات.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد هو النظام الذي يراكم أكبر احتياطي مقارنة مع الأنظمة الأخرى للتقاعد، غير أنه إذا ما استمرت العوائد المالية في هذا المنحى التنازلي فإن العجز المالي سيتفاقم وإن كان العجز التقني قد ابتداء منذ مدة.

حتى يتسنى تحقيق إصلاح شمولي لنظام المعاشات الذي يدبره النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، يمكن اعتماد التدابير الإصلاحية التالية<sup>1</sup>:

- اعتبار نسبة القسط السنوي ونسبة المساهمة معايير سيكون لها أثر كبير فيما يتعلق بتحسين توازن النظام العام، لاسيما آلية مراجعة قيمة المعاشات؛

<sup>1</sup> - ملخص من مقترحات الإصلاح تضمنها تقرير موضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات تحت عنوان "منظومة التقاعد بالمغرب: التشخيص ومقترحات الإصلاح"، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، يوليوز 2013، الصفحات: 75-77

- إدراج الإجراءات المتعلقة بتنفيذ مقاييس سن الإحالة على التقاعد في إطار عام يعتمد مبدأ تمديد مدة النشاط المهني، وذلك بالنظر إلى التحولات الديموغرافية المهمة للسكان؛

- اقتران رفع سن الإحالة على التقاعد بتغيير مقاييس أخرى كنسبة المساهمة أو مراجعة قيمة المعاشات، حيث أن الانعكاسات ستكون أكثر وقعا على توازن النظام<sup>1</sup>؛

- إعادة النظر في آلية مراجعة قيمة المعاشات سيكون له أثر كبير على تمديد أفق ديمومة النظام العام، كما سيكون من المقبول اعتماد مبدأ المقاييس بصفة جزئية لانعكاس نسب الزيادة في الأجور على مراجعة قيمة المعاشات (في مستوى يقارب) 66 %، لأنه من غير الملائم أن لا تتم الزيادة في المعاش بنفس نسب الزيادة في أجره العمل؛

- سيحدث التدبير المتعلق برفع نسبة المساهمة أثارا كبيرة على النظام العام وسيمنحه عمليا موارد إضافية وفورية مع استمراريتها على المدى الطويل؛

- سيكون رفع نسبة المساهمة إلى 20 % كافيا لضمان تمديد أفق الديمومة إلى ما يقارب ثلاث سنوات إضافية بالنسبة للنظام العام الذي يديره النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد الذي يعاني من اختلال في التوازن. وإذا ما تمت مراجعة مقاييس أخرى، فإن تأثير رفع نسبة المساهمة سيكون أكثر إيجابية على توازن النظام؛

- يتعين جعل الإصلاح المقياسي للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد المقترح يتمحور حول العناصر التالية<sup>2</sup>:

\* السن القانوني للتقاعد: يتم رفع سن التقاعد إلى 65 سنة عوض 60 سنة حاليا وذلك باعتماد نفس التصور المقترح بالنسبة لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد؛

\* مراجعة قيمة المعاشات: ستبقى مراجعة قيمة المعاشات خاضعة لمبدأ المقاييس بأن يؤخذ بعين الاعتبار تطور متوسط الأجر للنظام ولكن في حدود لا تتجاوز 66 % بدلا من 100 % حاليا؛

\* نسبة المساهمة: يمكن الحفاظ على نسبة المساهمة في مستواها الحالي أي 18 % وذلك طوال مرحلة الإصلاح المقياسي.

وستمكن مراجعة هذه المقاييس من تمديد أفق ديمومة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد إلى ما بعد سنة 2060<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - لن يؤدي رفع سن التقاعد إلى 65 سنة في تمديد ديمومة النظام إلا بستين إضافيتين تقريبا.

<sup>2</sup> - "منظومة التقاعد بالمغرب: التشخيص ومقترحات الإصلاح"، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، يوليو 2013، الصفحة: 77.

## خاتمة

على العموم، يمكن القول بأن البطء في إدخال إصلاحات شاملة وجذرية على أنظمة التقاعد في المغرب من شأنه أن يؤدي إلى حدوث انعكاسات سلبية ذات آثار بالغة أبرزها<sup>2</sup>:

- ظهور اختلالات مهمة على مستوى التوازنات المالية لأنظمة التقاعد الرئيسية، مستقبلا أو على المدى القصير؛

- لن يكون في مقدور السلطات العمومية الحلول محل أنظمة التقاعد للحفاظ على خدمات التقاعد للمتقاعدين نظرا للإكراهات وثقل الالتزامات التي لن تستطيع المالية العمومية تحملها؛

- من شأن استنفاد صناديق التقاعد لاحتياطياتها آثار سلبية وخيمة على الاقتصاد والأسواق المالية، وكذا على تمويل الخزينة العامة اعتبارا لكون قسط مهم من ديونها ملك لهذه الصناديق؛

- يكتسي إصلاح نظام التقاعد طابعا أساسيا، وإذا كان من شأن إجراء تعديلات بسيطة على مقاييس عمل النظام، مع الاحتفاظ بتصميمه الهيكلي الحالي، أن يحافظ على استمرارية النظام لسنوات أخرى، لاسيما على مستوى نظام الصندوق المغربي للتقاعد، فإن هذه التعديلات لن تحل إشكالية استدامة معظم الأنظمة؛

- الإصلاحات المقياسية لا يجب أن تشكل سوى مرحلة نحو إصلاح هيكلي شامل لمجموع نظام التقاعد في المغرب.

وهذا الأمر يجعل الحكومة المغربية اليوم أكثر من أي وقت مضى تستعجل بشكل كبير إصلاح منظومة التقاعد بالمغرب في كليته، للحد من تأزمها وتفاديا للمزيد من التدهور وإلحاق الخسائر في بنيتها واستنزاف الأموال العمومية الطائلة والإضرار بشكل خاص بالحقوق المكتسبة للمتقاعدين ولذويهم.

<sup>1</sup> - الأفق المعتمد في الإسقاطات.

<sup>2</sup> - حسب التشخيص الذي قام به المجلس الأعلى للحسابات والمدون في تقريره الصادر سنة 2013 حول منظومة التقاعد في المغرب.

## مسؤولية الجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا

### بين التدبير القانوني والمالي للأزمة والحفاظ على مكسب لامركزية القرار

د. زكية عبد السميع

باحثة بسلك الدكتوراه

تخصص القانون العام والعلوم السياسي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال- الرباط

#### تقديم

لقد ارتبط نشاط الإنسان منذ القدم بمجموعة من الظواهر والمخاطر التي كانت تهدد حياته وممتلكاته وبيئته، لكن على خلاف الظواهر والأحداث التي عرفت المجتمعات، فإن الظاهرة الوبائية المعروفة بكورونا "كوفيد-19"، قد تميزت بسياق خاص جعلها تنفرد تاريخيا، وذلك كونها ظاهرة وبائية اكتسحت المساحة الجغرافية للعالم في ظرف وجيز، الشيء الذي تسبب في شل الأداء الاقتصادي وإقفال الحدود، وإعجازه لمنظومات صحية كان يعتقد الجميع بلوغها أقصى درجات التطور. ففيروس كورونا أو الالتهاب الرئوي الحاد التاجي قد تحول إلى جائحة عالمية بسبب مساهمته بالحق الجماعي في الحياة، حيث تم الإعلان عنه لأول مرة في مدينة "ووهان" الصينية في دجنبر 2019، ليصبح بعد ذلك وباء ينتشر بشكل سريع مهددا كل الدول.

وبما أن هذا الوباء أثار ضجة كبيرة في مختلف دول العالم، وشكل مصدرا لتحولات وتطورات استراتيجية على مستوى القيم والهيكلية والتوجهات والعمليات التنظيمية لمختلف المؤسسات، ومع توسع المرض جغرافيا تم اعتباره جائحة عالمية من قبل المنظمات والمؤسسات الدولية على رأسها منظمة الصحة العالمية، حيث بادرت هذه الأخيرة بتوجيه العديد من التوصيات لضبط خريطة التدخل الدولي وتحديد مجموعة من الإجراءات لتفادي الخسائر.

وبناء عليه لم يخرج المغرب عن هذا الإطار، فقد وجد نفسه مدعوا إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات الاحترازية التدريجية والمتعددة الأبعاد، مع تعبئة مختلف مؤسساته على الصعيد المركزي والترابي، قصد مواجهة هذه الجائحة وحماية المواطنين من هذا الوباء الفتاك مستعينا في ذلك بما يتوفر عليه من إمكانيات ومؤهلات صحية.

فمنذ ظهور أول حالة مرضية بفيروس كورونا كوفيد - 119، عمد المغرب إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات للحد من انتشار هذا الوباء، وكان من أبرز ما تم اتخاذه قرار إغلاق الحدود الذي انطلق بإغلاق الحدود أمام القادمين من بعض الدول، إلى أن صار الإغلاق تاما يهيم كافة الرحلات الدولية من المغرب وإليه<sup>2</sup>، وكذا إلغاء التجمعات والتظاهرات الرياضية والثقافية والفنية، وتعليق الجلسات بمختلف محاكم المملكة، وإغلاق المؤقت للمساجد، وصولا إلى فرض الحجر الصحي على المواطنين وعزل المصابين ومنع التنقل إلا برخص استثنائية في محاولة لوقف انتشار هذا الفيروس المستجد.

وإلى جانب هذه الإجراءات التي طالت العديد من الميادين والمجالات، كان من اللازم ملأ الفراغ التشريعي وتوفير الأساس اللازم لإضفاء الشرعية القانونية على التصرفات التي ترى مختلف السلطات والمؤسسات ضرورة اللجوء إليها للتعاطي مع هذه الظرفية الخاصة والاستثنائية من الناحية الأمنية والاقتصادية. فتدخلت السلطات بإصدار مرسوم بقانون يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها<sup>3</sup>، إلى جانب المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا<sup>4</sup>. ليتم بعد ذلك تمديد مدة سريان مفعوله مرات متعددة بموجب مراسيم متتالية<sup>5</sup>.

وكما هو معلوم فالدولة ليست المسؤولة الوحيدة عن الصحة العمومية، فالوحدات الإدارية اللامركزية المتمثلة في الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث ليست بعيدة عن هذه المسؤولية في مواجهة هذا الوباء بجانب الحكومة. فقد اعتمد المغرب على خيار اللامركزية كأسلوب من أساليب توزيع الوظيفة التدييرية والتنموية بين السلطة المركزية والوحدات الترابية، الشيء الذي فرض على الجماعات الترابية مساعدة السلطات المركزية في الحد من انتشار وتفشي هذا الوباء باعتبارها فاعلا في خط مواجهة المباشر مع طلبات المواطنين واحتياجاتهم، ومحركا رئيسيا للقرار داخل المجال الترابي.

<sup>1</sup> - 2 مارس 2020 تاريخ تسجيل أول حالة مصابة بفيروس كوفيد 19.

<sup>2</sup> - بتاريخ 15 مارس 2020 تم تعليق جميع الرحلات الدولية من وإلى المغرب.

<sup>3</sup> - المرسوم بقانون 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها. الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 (24 مارس 2020)، ص 1782.

<sup>4</sup> - المرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1441 (24 مارس 2020) يتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء الترابي الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد 19. الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 (24 مارس 2020) ص 1783.

<sup>5</sup> - المرسوم 2.20.330 صادر في 24 من شعبان 1441 (18 أبريل) يتعلق بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19. الجريدة الرسمية عدد 6874 مكرر بتاريخ 25 شعبان 1441 (19 أبريل 2020)، ص 2218.

- المرسوم 2.20.371 صادر في 25 من رمضان 1441 (19 ماي 2020) يتعلق بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي كورونا كوفيد - 19 الجريدة الرسمية عدد 6883 مكرر بتاريخ 25 رمضان 1441 (19 ماي 2020)، ص 2776 .

- المرسوم 2.20.406 صادر في 17 من شوال 1441 (9 يونيو 2020) يتعلق بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد - 19 وبسن مقتضيات خاصة بالتخفيف من القيود المتعلقة بها، الجريدة الرسمية عدد 6889 مكرر بتاريخ 17 شوال 1441 (9 يونيو 2020)، ص 3395.

وعلى اعتبار أن الجماعات الترابية لها أهمية بالغة بصفتها شريكا للدولة، ومن خلال التدابير والإجراءات المتخذة لمواجهة الجائحة، سنحاول من خلال هذا المقال تناول حالة الطوارئ الصحية بمقاربة ترابية، من خلال رصد التدابير والإجراءات المتخذة لمواجهة الجائحة، وتوضيح دور الجماعات ورؤسائها في مواجهة وتدبير الأزمة. والتساؤل حول أهمية الجماعات في تدبير الأزمات وكيف ساهمت حالة الطوارئ في إعادة النقاش حول علاقة الفاعل المركزي والفاعل الترابي، وكيف تم تبني نظام مركزي في حل الأزمة على حساب اللامركزية، وطرح السؤال حول إمكانية القول أن هذه الأزمة الصحية ستساهم مستقبلا في إعداد نظام لامركزي قادر على إدارة الأزمات؟

انطلاقا من هذه الأسئلة سنحاول تحليل الموضوع من خلال إشكالية محورية تتمثل في بيان دور الجماعات الترابية في مواجهة وباء كورونا - كوفيد 19 وأساسه القانوني، ثم تحليل الكيفية التي تم بها تدبير هذه الأزمة الصحية ومحدودية تدخل هذه الجماعات في مقابل حضور الفاعل المركزي، والتطرق إلى النتائج المستخلصة من هذه الجائحة ومحاولة الخروج بحلول مستقبلية من شأنها المساهمة في تفعيل وتقوية أدوار الجماعات لمواجهة مثل هذه الأزمات الطارئة في المستقبل.

ولتحليل هذه الإشكالية سنحاول تقسيم هذا المقال إلى محورين أساسيين:

## المحور الأول: أساس مسؤولية الجماعات الترابية في مواجهة فيروس كوفيد-19

المحور الثاني: التدبير الاستثنائي لفترة الطوارئ الصحية - حضور الفاعل المركزي ومحدودية تدخل الجماعات-

## المحور الأول: أساس مسؤولية الجماعات الترابية في مواجهة فيروس كوفيد 19

تعتبر الجماعات الترابية حجرة أساسية في بناء أي دولة، لذلك فقد أناط المشرع المغربي لمكوناتها مجموعة من الاختصاصات قصد تحقيق التنمية الشاملة ووضع برامج اقتصادية واجتماعية، والعمل على تشجيع الاستثمار والاهتمام بالبنيات التحتية.

وقد كرس دستور 12011 هذه الأهمية من خلال تخصيصه بابا كاملا في ديباجته للجماعات الترابية، قصد تمكين الفاعل الترابي من تنزيل السياسات التنموية وتحقيق العدالة المجالية. وإلى جانب الدستور تم إصدار قوانين تنظيمية جاءت بمجموعة من المبادئ كالتدبير الحر والتضامن والتعاون،

<sup>1</sup> - الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور المغربي، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص 3600.

وتأمين مشاركة السكان في تدبير شؤونهم، وعليه سنحاول استقراء هذه القوانين والتطرق لكل ما جاء به في المجال الصحي، خصوصا ما يتعلق بحالة انتشار الأمراض والأوبئة.

## 1- القانون وجائحة كوفيد-19: الأساس القانوني لصلاحيات الجماعات الترابية للخروج من الأزمة

أسند المشرع للجماعات الترابية مجموعة من الاختصاصات منها اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها من هذه الأخيرة. هذه الاختصاصات توخت القوانين التنظيمية الثلاث<sup>1</sup> التفصيل فيها، لذلك سنقوم باستقراء هذه القوانين والاختصاصات والصلاحيات التي جاءت فيها المتعلقة بالمجال الصحي وبانتشار الأمراض الوبائية والخطيرة.

### أ - الاختصاصات في المجال الصحي على مستوى الجهات ومجالس العمالات والأقاليم

تتولى الجماعات الترابية بما فيها الجهات ومجالس العمالات والأقاليم ممارسة العديد من الاختصاصات التي تحددها القوانين التنظيمية المنظمة لها، ومن بين هذه الاختصاصات نجد الاختصاصات في المجال الصحي والتي من شأنها تحقيق حماية للأشخاص وتحقيق المصلحة العامة.

فعلى مستوى الجهات واستنادا إلى مقتضيات القانون التنظيمي 14.111 المتعلق بالجهات، تتولى هذه الأخيرة مجموعة من الاختصاصات (الذاتية والمشاركة والمنقولة). فيما يخص الاختصاصات الذاتية فإن الفاعل الترابي على المستوى الجهوي لا يملك صلاحيات مباشرة في المجال الصحي ومكافحة الأوبئة. وعلى مستوى الاختصاصات المشتركة فالدولة تمارس بشكل تعاقدى مع الجهة مجموعة من الاختصاصات التي يمكن أن نصنفها في المجال الصحي إلى<sup>2</sup>:

- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء؛
- التأهيل الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية؛
- البحث العلمي التطبيقي.

<sup>1</sup> - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 ( 7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة في 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6585.

- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 ( 7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة في 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6625.

- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة في 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6660.

<sup>2</sup> - أحمد مفيد: دور الجماعات الترابية في مواجهة جائحة كورونا، مقال منشور بموقع بانصا، <https://banassa.com/orbites/17965.html>، آخر زيارة 11 دجنبر 2020.

← الاختصاصات المنقولة بمبادرة من الدولة يمكننا إجمالها في الصحة والتعليم والطاقة.

وفيما يخص العمالات والأقاليم، فحسب مقتضيات القانون التنظيمي 14.112 يعهد لمجالس العمالات والأقاليم بممارسة بعض الاختصاصات بالوكالة عن كل أو بعض الجماعات الموجودة بترابها بموافقة مجالس الجماعات المعنية<sup>1</sup>.

كما تقوم هذه المجالس بما يلي<sup>2</sup>:

● توفير التجهيزات والخدمات الأساسية في الوسط القروي؛

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

● محاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية.

← تمارس مجالس العمالات والأقاليم مجموعة من الاختصاصات الذاتية نذكر منها<sup>3</sup>:

● وضع وتنفيذ برامج للحد من الفقر والهشاشة؛

● تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة.

← فيما يخص الاختصاصات المشتركة بين الدولة ومجالس العمالات والأقاليم والدولة نشير إلى<sup>4</sup>:

● تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات؛

● الإسهام في تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء؛

● التأهيل الاجتماعي في الميادين التربوية والصحية والاجتماعية والرياضية.

من خلال التمعن في هذه الاختصاصات يتضح لنا أن مجال تدخل الفاعل الترابي محدود بشكل كبير في المجال الصحي سواء في الحالة العادية أو في حالة الطوارئ الصحية. فبالرغم من المكاسب التي أتت بها القوانين التنظيمية، فإن المشرع أغفل هذا المجال بالرغم من الأهمية التي يكتسبها وكذا

<sup>1</sup> - المادة 6 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم (مرجع سابق).

<sup>2</sup> - المادة 78 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم (مرجع سابق).

<sup>3</sup> - المادة 79 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالجهات (مرجع سابق).

<sup>4</sup> - المادة 86 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالجهات (مرجع سابق).

المسؤوليات التنموية العديدة المنوطة بالجهة<sup>1</sup>. وفيما يخص الاختصاصات المشتركة مع الدولة فالقانون التنظيمي لم يتضمن أي إشارة لتدخل الجهة في المجال الصحي، باستثناء مجال التنمية الاجتماعية<sup>2</sup>، هذا المجال بدوره يمكن أن يكون موضوع اختصاص منقول<sup>3</sup> ومقترن بتحويل الموارد المطابقة له طبقاً لأحكام الفصل 141 من الدستور.

وإذا كانت الاختصاصات المشتركة والمنقولة هي الإشارة الوحيدة لمجال تدخل الجهات، فإن تدخل العمالات والأقاليم (حسب أحكام القانون التنظيمي المتعلق بها) قد حدد في آلية واحدة تتمثل في "تشخيص الحاجيات"<sup>4</sup> كأهم اختصاص ذاتي يمكن أن تمارسه في مجال الصحة<sup>5</sup>، إلى جانب السكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة داخل نفوذ ترابها، فضلاً عن التأهيل الاجتماعي في الميادين الصحية بشراكة مع الدولة<sup>6</sup>.

### ب- صلاحيات المجالس الجماعية ورئيس المجلس الجماعي في الميدان الصحي

إن القواعد القانونية المتعلقة بالجماعات نجدها مضمنة في القانون التنظيمي رقم 7113.14 المتعلق بالجماعات، ومن خلال استقرار موادها نجد أنه أناط بالمجالس الجماعية مجموعة من الاختصاصات التي يمكن إدراجها في المجال الصحي، كما مكنت رئيس المجلس من صلاحيات تدخل في نفس المجال والمتعلقة باختصاصات الشرطة الإدارية.

### ← اختصاصات الجماعات في الميدان الصحي

ينص الفصل 31 من دستور 2011 على أنه "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة،

<sup>1</sup> - المواد 81 – 82 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالجهات (مرجع سابق).

<sup>2</sup> - المادة 91 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات (مرجع سابق).

<sup>3</sup> - المادة 94 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات (مرجع سابق).

<sup>4</sup> - المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم (مرجع سابق).

<sup>5</sup> - محمد الكميري: دور الجماعات الترابية في المجال الصحي والحد من انتشار الأمراض الوبائية – حالة فيروس كورونا كوفيد – 19 نموذج، مقال منشور في الموقع <https://idaat.net> – ص: 124 آخر زيارة للموقع 11 دجنبر 2020.

<sup>6</sup> - المادة 86 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم (مرجع سابق).

<sup>7</sup> - الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذه القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015) (ص 6660).

<sup>8</sup> - ظهير الشريف رقم 111.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور المغربي، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011 (ص 3600).

من الحق في العلاج والعناية الصحية، الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة، الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة."

بذلك يتضح أن الدستور خول للجماعات مهام في المجال الصحي سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، وتمارس الجماعة طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة بالإضافة إلى اختصاصات منقولة.

وتحدد الاختصاصات الذاتية التي تقوم بها الجماعة في المجال الصحي في المادة 83 من القانون التنظيمي للجماعات 113.14، ويمكن إجمالها في:

- توزيع الماء والكهرباء، وذلك بالحرص على تمكين الساكنة من هذه المواد الحيوية خصوصا في الظروف الصحية التي تتطلب استعمالا كبيرا للماء في التنظيف والحماية من انتقال الفيروسات؛

- تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات، فالجماعات ملزمة بتنظيف وتعقيم الفضاءات العمومية داخل ترابها بما فيها الشوارع والأسواق وذلك بكيفية مستمرة لمنع انتشار الأمراض؛

- نقل الأموات والدفن، من خلال مكاتب حفظ الصحة.

أما فيما يخص الاختصاصات المشتركة التي تمارس بين الجماعة والدولة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة، فتتمثل في المساهمة في صيانة المستوصفات الصحية الواقعة داخل النفوذ الترابي للجماعة، بالإضافة إلى المساهمة في تنمية الاقتصاد الترابي للجماعة والاهتمام بالبنية التحتية والمساهمة في تحسين ظروف عيش المواطنين، وإحداث مراكز اجتماعية والحفاظ على البيئة.

وبخصوص الاختصاصات التي تنقلها الدولة للجماعات قصد تعزيز مكانتها في التدبير التنموي وتقديم خدمات القرب للمواطنين، هي اختصاصات ترفق بتحويل موارد مالية مطابقة للاختصاص كما نص على ذلك الفصل 141 من الدستور، ومن بين هذه الاختصاصات والتي يمكن إدراجها في المجال الصحي نجد إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة.

## ← صلاحيات مجلس الجماعة في الميدان الصحي

إن مجال تدخل مجلس الجماعة في المجال الصحي والوقاية والسكينة العامة نجده في المادة 100 من القانون التنظيمي للجماعات والتي تنص على ما يلي<sup>1</sup>: يمارس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع، ويضطلع على الخصوص بالصلاحيات التالية:

- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها:
- تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها.
- السهر على احترام ضوابط سلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم (المطاعم، المقاهي، المسارح....) وتحديد مواقيت فتحها وإغلاقها.
- تنظيم السير والجولان.
- مراقبة جودة المواد الغذائية المعروضة للبيع.
- الحفاظ على نظافة مجاري المياه.
- اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة.

كما نصت المادة 92 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات<sup>2</sup> على أن من بين القضايا التي يتداول فيها المجلس، تلك المتعلقة بالتدابير الصحية والنظافة، من خلال محاربة عوامل انتشار الأمراض وإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في الميدان الصحي كالمكاتب الجماعية لحفظ الصحة، كما يمكن لأعضاء المجلس اقتراح المشاريع التي تهتم بالمجال الصحي والتصويت عليها.

كما يتولى المجلس مناقشة الميزانية السنوية والتصويت عليها، والعمل على توجيه نفقاتها إلى المجال الصحي، وبرمجة الاعتمادات أو تحويلها لتلبية الاحتياجات المتعلقة بالمجال الصحي.

<sup>1</sup> - القانون 113.14 المتعلق بالجماعات. (مرجع سابق).

<sup>2</sup> - القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات. (مرجع سابق)

## ← صلاحيات رئيس المجلس الجماعي في المجال الصحي

يمارس رئيس المجلس الجماعي صلاحيات الشرطة الإدارية، هذه الأخيرة التي تمثل مجموع الوسائل القانونية التي تتيح للإدارة التدخل للحفاظ على النظام العام بكافة مدلولاته في إطار الاختصاصات المنوطة بها 1، وبذلك يضطلع رئيس المجلس الترابي باختصاصات في المجال الصحي من خلال الوقاية الصحية والنظافة والسكينة والسلامة بواسطة قرارات تنظيمية وفردية متمثلة في الإذن أو الأمر أو المنع واتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة<sup>2</sup>، بالإضافة إلى سلطته في تنفيذ مقررات المجلس وإعداد الميزانية وتنفيذها بعد مصادقة المجلس، ويتولى تلقائيا تنفيذ جميع التدابير الرامية إلى ضمان المحافظة على الصحة العمومية. ويضطلع على الخصوص في الميدان الصحي بالصلاحيات التالية:

- منح رخص استغلال المؤسسات المضرة أو الخطيرة.

- مراقبة أماكن تصنيع المواد الخطيرة.

- المساهمة في مراقبة جودة الأغذية.

- مكافحة انتشار الأوبئة

### ج - مسؤولية الجماعات في محاربة وباء كورونا كوفيد - 19

لقد أدى ظهور وباء كورونا كوفيد - 19 إلى توجه معظم دول العالم ومن ضمنها المغرب إلى اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات الاستثنائية والاستباقية لمواجهة هذا الوباء الفتاك والحد من انتشاره.

ويعتبر المغرب من الدول السبّاقة التي اتخذت إجراءات للحد من انتشار الوباء والتي صنفت بأنها نموذج استثنائي للتفاعل مع الأزمة، حيث تم الإعلان عن حالة الطوارئ بموجب المرسوم 02.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية والمرسوم 2.20.293 المتعلق بفرض حالة الطوارئ الصحية على صعيد التراب الوطني مستندة في ذلك على الفصل 21 من الدستور، الذي ينص على أن السلطات العمومية تضمن "سلامة السكان، وسلامة التراب الوطني، في إطار احترام الحريات والحقوق الأساسية المكفولة للجميع".

<sup>1</sup> - المديرية العامة للجماعات المحلية، دليل الشرطة الإدارية الجماعية، سلسلة دليل المنتخب الطبعة الأولى 2009 (ص 3).

<sup>2</sup> - المادة 100 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات (مرجع سابق).

ونظرا لخطورة الانتشار السريع لهذا الفيروس وما شكله من تهديد للأمن الصحي فقد تم تمديد حالة الطوارئ الصحية والحجر الصحي مرتين متتاليتين. وقد شكلت الأجهزة الممارسة للممارسة للإدارة أحد الوسائل القانونية لتنزيل أحكام حالة الطوارئ الصحية التي جاءت بها المراسيم، والمتمثلة في تقييد تنقل الأشخاص، إغلاق المدارس، منع التجمهر أو التجمع أو اجتماع مجموعة من الأشخاص، تقليص ساعات فتح المحلات التجارية، تخفيض الطاقة الاستيعابية القصى لوسائل النقل... وكل مخالف لأوامر وقرارات السلطات العمومية يعاقب بالحبس من شهر إلى ثلاثة أشهر وبغرامة مالية بين 300 و 1300 درهم وذلك دون الإخلال بالعقوبة الجنائية الأشد، كما يعاقب بنفس العقوبة كل من عرقل تنفيذ قرارات السلطات العمومية<sup>1</sup>.

ومن خلال صلاحيات رؤساء الجماعات في الشرطة الإدارية، برز الدور الوقائي الكبير في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية، من خلال اتخاذ عدد من التدابير الاحترازية اللازمة للوقاية من انتشار الفيروس، خاصة التدابير المرتبطة بالنظافة من تعقيم الأماكن والمرافق العمومية ووسائل النقل، وأخرى مرتبطة بتقديم خدمات القرب بتوفير السلع والمنتجات الضرورية للحد من انتشار الوباء، واقتناء مواد التعقيم ومواد التنظيف والكمادات والقفازات وتوزيعها على المواطنين بشكل مجاني، وتوزيع المواد الغذائية على الفئات الفقيرة، والتي تضررت من هذه الجائحة بعد فقدانها لمصدر عيشها.

كما قامت العديد من الجماعات بالانخراط في الحملات التحسيسية والتوعوية الهادفة إلى شرح مخاطر الوباء وكيفية الوقاية منه، وتحسين ظروف اشتغال الأطباء والممرضين ورجال السلطة والأمن والوقاية المدنية عبر توفير كل الوسائل المتاحة خاصة وسائل التنقل.

## 2- المسؤولية المالية للجماعات الترابية في ظل الجائحة

مباشرة بعد ظهور الحالات الأولى المصابة بفيروس كوفيد - 19 عمل المغرب على اتخاذ سلسلة من الإجراءات لحد من انتشار هذا الوباء، والقيام بمجموعة من التدابير للتخفيف من الآثار الاقتصادية والاجتماعية على مستوى ميزانية الدولة. ومن بين هذه التدابير إحداث حساب مرصد لأمر خصوصية يسمى "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا كوفيد - 19"<sup>2</sup>. كما تم خلق لجنة اليقظة الاقتصادية لتتبع الوضع القائم والتي قامت بمجموعة من التدابير نذكر منها:

<sup>1</sup> المادة 4 من المرسوم بقانون 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (مرجع سابق).  
<sup>2</sup> مرسوم 2.20.270 صادر في 21 من رجب 1441 ( 16 مارس 2020) بإحداث حساب مرصد لأمر خصوصية يحمل اسم "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا كوفيد - 19" جريدة رسمية عدد 6865 مكرر صادرة بتاريخ 22 رجب 1441 (17 مارس 2020) (ص 1540).

- تتبع التموين وعمليات مراقبة الأسعار والجودة وتقنين أئمة الكمادات والمطهرات الكحولية؛

- الدعم المالي للأسر العاملة في القطاع غير المهيكل من خلال الصندوق الخاص بتدبير الجائحة؛

- تجنب تطبيق غرامات التأخير في حق المقاولات الحاصلة على الصفقات العمومية.

كما قام رئيس الحكومة بإصدار منشور من أجل التدبير الأمثل للنفقات خلال فترة حالة الطوارئ الصحية في ظل السياق الاقتصادي العالمي والوطني المتأثر بتداعيات الوباء<sup>1</sup>.

وفي ظل الأزمة المالية على المستوى الوطني، فإن الجماعات الترابية أصبحت تعيش أزمة في ظل جائحة كورونا تتجلى في ضعف الموارد المالية الشيء الذي أثر على مردوديتها في تدبير الشأن العام الترابي.

#### أ - المساطر المتعلقة بالتدبير المالي في ظل الطوارئ

تنص المادة 173 من القانون 113.14 على أن الجماعة تتوفر على موارد ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدولة وحصيلة الاقتراضات لممارسة اختصاصاتها، فتبعا للمقتضيات الدستورية 2 "يتعين على الدولة أن تقوم بتحويل الموارد المالية المطابقة لممارسة الاختصاصات المنقولة للجماعات" "ويمكن أن تستفيد من تسهيلات تقدمها الدولة في شكل تسهيلات مالية ...." 3.

ويتعين إعداد الميزانية الجماعية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات 4 لمجموع موارد وتكاليف الجماعة طبقا لبرنامج عمل الجماعة، وتحيين هذه البرمجة كل سنة ملائمتها مع تطور الموارد والتكاليف حسب الفقرة 2 من المادة 183 من القانون التنظيمي للجماعات.

وبالرجوع إلى تبويب الميزانية الجماعية والبحث في الأسطر التي يمكن أن تدرج فيها اعتمادات يتم من خلالها مكافحة الأوبئة، نجد فيما يخص مصاريف التسيير فصلين تضمنهما الباب الثاني، الأول معنون بالعلاجات الأساسية والمحافظة على الصحة رمز ( 20CHAP 30ART)، والثاني معنون بالمحافظة على

<sup>1</sup> إحداث لجنة اليقظة الاقتصادية بتاريخ 11 مارس 2020، لإصدار منشور حول التدابير الوقائية بمختلف المرافق العمومية في 16 مارس، إصدار منشور حول الخدمات الرقمية للمراسلات الإدارية، إصدار منشور في شأن العمل عن بعد في 15 أبريل، منشور رئيس الحكومة رقم 2020\05 في موضوع "التدبير الأمثل للالتزام بنفقات الدولة والمؤسسات العمومية خلال فترة حالة الطوارئ الصحية بتاريخ 14 أبريل 2020".  
<sup>2</sup> - الفقرة الأولى من الفصل 141 من دستور 2011 (مرجع سابق).

<sup>3</sup> - المادة 176 من القانون التنظيمي 113.14 الخاص بالجماعات (مرجع سابق).

<sup>4</sup> - مرسوم رقم 2.16.307 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفية إعدادها، جريدة رسمية عدد 6482 صادرة بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليوز 2016) ص 5457.

المراكز الاستشفائية والمستوصفات رمز (ART 40 \ CHAP 20)1، هكذا تستطيع الجماعة الترابية توفير اعتمادات مهمة لهذا الغرض.

وفي ظل الظروف الطارئة التي يمر منها المغرب قامت العديد من المجالس المنتخبة بتخصيص اعتمادات استثنائية لتغطية المصاريف الطارئة. فكما هو معلوم تتوفر الجماعات الترابية على ميزانيات تم إعدادها واعتمادها في أجل أقصاه 15 نونبر 2019، لكن أمام ما فرضته الجائحة ومطلب مواجهة الآثار الاجتماعية والاقتصادية، لم تعد تلك الميزانيات تستجيب للوضعية التي أصبحت تتطلب قيام العديد من الجماعات الترابية بتعديلات على ميزانياتها لتتلاءم مع الظروف المستجدة.

وأمام صعوبة عقد دورات استثنائية خوفا من انتشار الوباء أصدرت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية دورية تحت رقم F 1248 بتاريخ 25 مارس 2020 تسمح من خلالها لرؤساء مجالس الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها بتعديل الميزانيات دون اللجوء إلى مداولة المجالس<sup>2</sup>، سواء تعلق الأمر ببرمجة اعتمادات جديدة أو بإعادة البرمجة عن طريق التحويلات، وذلك بتنسيق وتأشير سلطة المراقبة، ولم تنص هذه الدورية على أي مختص يفيد عرض هذه التعديلات على هذه المجالس – بعد رفع حالة الطوارئ الصحية – من أجل المراقبة وتفعيلا لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، الشيء الذي يطرح معه إشكالية حذف المراقبة السياسية التي تمارسها المجالس المنتخبة على مثل هذه التعديلات.

وقد أتاحت نفس الدورية المشار إليها أعلاه للجماعات الترابية فيما يتعلق بالصفقات العمومية إمكانية اللجوء إلى المسطرة التفاوضية لشراء العتاد والتجهيزات، وكل التحملات التي تهم مواجهة جائحة كورونا.

وصبت دورية وزارة المالية في نفس المجال<sup>3</sup>، حيث تعلق بتبسيط بعض المساطر المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة وللجماعات الترابية، حيث ركزت على التعامل الإلكتروني وعدم تسليم الوثائق والمستندات الورقية، بالإضافة إلى عدم التشديد في المطالبة بالتوقيع الإلكتروني على الوثائق بالنسبة للمقاولات التي تواجه صعوبات في الحصول على الشهادة الإلكترونية.

<sup>1</sup> - قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 1356.18 صادر في 13 شعبان 1439 (30 أبريل 2018) بتحديد تبويب ميزانية الجماعة، جريدة رسمية رقم 6678 صادرة بتاريخ 15 رمضان 1439 (31 ماي 2018) (ص 3106).

<sup>2</sup> - المادة 214 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، المادة 192 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المادة 201 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، وهي المواد التي تتيح للجماعات الترابية إمكانية تعديل ميزانياتها وقت ما شاءت سواء تعلق الأمر بالتعديل الكلي أو الجزئي.

<sup>3</sup> - أصدرت وزارة المالية دورية تحت عدد 9 بتاريخ 2 أبريل 2020، تتعلق بتبسيط بعض المساطر المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة وللجماعات الترابية.

كما تم اتخاذ مجموعة من التدابير المتعلقة بالمعوقات التي تواجه المقاولات جراء هذا الوباء، نذكر من بينها أن الأثر المترتب عن حالة الطوارئ يعتبر خارج عن إرادة المقاولات الحاصلة على الصفقات، كما مكنت أصحاب المشاريع اللجوء إلى تأجيل تنفيذ الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو أوامر الإيقاف أو إعادة استئناف الخدمة، كل ذلك في حدود فترة الطوارئ الصحية.

هي إذن مجموعة من التدابير الخاصة بالجانب المالي للجماعات الترابية. لكن تجدر الإشارة إلى أن منحى المداخل الذاتية للجماعات قد عرف تراجعاً كبيراً، فإغلاق المقاهي والمطاعم وتعليق الرحلات والحد من التنقلات وإغلاق الأسواق ... أثر مباشرة على مداخل هذه الوحدات الترابية التي تعتمد على الرسوم المرتبطة بهذه الأنشطة.

وبالرغم من أن هذا الصنف من الموارد الذاتية لا يمثل في الأصل سوى نسبة ضعيفة من مجموع موارد الجماعات الترابية، فإن الوضع في ظل الجائحة سيزيد من تقليص حجم الموارد الذاتية لهذه الوحدات الترابية، مما سيؤدي إلى انكماش خطير لمداخيلها، وسيزداد هامش تبعية مالية للجماعات للمالية العامة للدولة، وستشكل عبئاً إضافياً على ميزانية الدولة، فتأثر الاقتصاد الوطني<sup>1</sup> بسبب جائحة كورونا انعكس على الجبايات، وبالتالي سيقص من حجم الموارد المنقولة للجماعات الترابية، الشيء الذي يتطلب معه الحزم واللجوء إلى التقشف في تدبير النفقات الجماعية.

## ب - مواجهة الجائحة بترشيد الإنفاق على المستوى الترابي

إن عدم معرفة المدة التي ستستغرقها حالة الطوارئ بالمغرب (تم تمديدها أكثر من مرة)<sup>2</sup>، فرض على الجماعات الترابية ضرورة ضبط كل أوجه الإنفاق على المستوى الترابي، خصوصاً في المجالات التي تعتبر غير ضرورية وقت الجائحة خاصة مع تدني مستوى مداخيلها الخاصة، الشيء الذي يتطلب معه ترشيد للإنفاق العام.

وفي هذا الصدد قامت وزارة الداخلية بإصدار دورية<sup>3</sup> موجهة إلى الولاة والعمال ورؤساء مجالس الجماعات الترابية، تدعوهم إلى السهر على ضمان التدبير الأمثل لنفقات جماعاتهم الترابية المستقبلية برسم سنة 2020، وذلك تحسباً للتداعيات السلبية التي يمكن أن تخلفها الجائحة على مداخيلها.

<sup>1</sup> - أزيد من 435 ألف مقالة اضطرت إلى تعليق أنشطتها مؤقتاً، بينما أفلتت 6300 مقالة بصفة نهائية، حسب النتائج الرئيسية للبحث الظرفي حول تأثير كوفيد 19 على نشاط المقاولات، الصادر من طرف المندوبية السامية للتخطيط منشور في موقعها الرسمي WWW.HCP.MA

<sup>2</sup> - تقرر تمديد حالة الطوارئ الصحية إلى 10 يناير 2021، حيث صادقت الحكومة يوم 3 دجنبر 2020 على مشروع قرار يقضي بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء المملكة لمواجهة "كوفيد-19"، معلناً استمرارها مدة 4 أسابيع إضافية.

<sup>3</sup> - دورية وزارة الداخلية تحت رقم 6578 بتاريخ 15 أبريل 2020 حول الدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية برسم سنة 2020.

وقد حددت الدورية الإجراءات في التعليق المؤقت لعمليات الالتزام بالنفقات غير الضرورية خلال مدة الأزمة الصحية، وهي إجراءات من شأنها ضمان تغطية النفقات الإلزامية والمصاريف الضرورية لتدبير الجماعة خاصة تلك المتعلقة بمواجهة الجائحة وأثارها.

وقد كانت الدورية واضحة في تحديد طبيعة النفقات الإلزامية والمصاريف الضرورية وحدتها في نفقات التسيير الضرورية كرواتب وتعويضات الموظفين وأجور الأعوان وتعويضاتهم ومستحقات الماء والكهرباء والكراء، وكذا النفقات والتجهيزات الاستعجالية عن طريق لوائح تعد بالاشتراك بين الولاية والعمال ورؤساء الجماعات والتي يتم إرسالها إلى المحاسبين العموميين التابعين للخزينة العامة للمملكة، كما دعت إلى الالتزام المالي اتجاه المقاولات وتسريع وثيرة أداء مستحقاتها خاصة منها الصغيرة حتى يتسنى لها الوفاء بالتزاماتها والحفاظ على مناصب الشغل.

وفي نفس الصدد أصدرت وزارة الداخلية دورية أخرى<sup>1</sup> تصب في نفس الموضوع المتعلق بترشيد الإنفاق دائما، حيث جاءت للتذكير بمضمون سابقتها وكذا التطرق إلى النفقات الخاصة بالتأخرات الناشئة قبل فاتح يناير 2019 حيال شركات التدبير المفوض والموزعين، والأحكام القضائية النهائية التي تم تسجيلها في ميزانيات الجماعات الترابية لسنة 2020، والعمل على دفع المستحقات على شكل أقساط عن طريق اتفاقيات رضائية مع الأطراف المعنية.

وجاءت هذه الدورية للتأكيد على ضرورة عدم الالتزام بأية نفقة جديدة قبل إدراجها في اللوائح التي تعرض على الولاية والعمال قصد دراستها. وأنه يجب إعطاء الأولوية للمشاريع قيد الإنجاز أو التي هي موضوع اتفاقيات، وضرورة اختيار المشاريع الأكثر مردودية على المستويين الاجتماعي والاقتصادي، وفيما يخص عمليات اقتناء اللوازم والمعدات طالبت الدورية بضرورة تفضيل المنتوجات الوطنية.

وبالنظر إلى مضمون هاتين الدورتين نلاحظ أن عدم التحديد الدقيق للنفقات الاستعجالية يجعل لسلطة الوصاية السلطة التقديرية والحق في التدخل في ميزانية الجماعة وإدراج كل نفقة تعتبرها إجبارية الشيء الذي سيساهم في ضعف الاستقلال المالي لهذه الجماعات.

وفي ذات السياق تم إصدار منشور من قبل رئيس الحكومة<sup>2</sup>، يتعلق بتأجيل الترقيات وتأجيل مباريات التوظيف وذلك من أجل تخفيف العبء عن ميزانية الدولة وتوفير موارد مالية لمواجهة الجائحة، وإن كان ها المنشور يخاطب ميزانية الدولة فقد تم اعتماده على مستوى الجماعات الترابية.

<sup>1</sup> - دورية وزارة الداخلية تحت رقم 9744 بتاريخ 11 يوليوز 2020 حول التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية برسم سنة 2020.

<sup>2</sup> - منشور رئيس الحكومة تحت رقم 03\2020 بتاريخ 25 مارس 2020 يتعلق بتأجيل الترقيات وتأجيل مباريات التوظيف.

## ج - التمويل الخارجي الترابي في ظل الجائحة

في ظل أزمة جائحة كورونا تعيش الجماعات الترابية ضعف في الموارد المالية الشيء الذي سيأثر بشكل كبير على مردوديتها في تدبير الشأن العام الترابي، وفي مثل هذه الظروف يمكن للجماعات الترابية أن تلجأ إلى التمويل الخارجي، لأن الجماعات لا تعتمد فقط على مواردها الذاتي، وإنما تلجأ إلى الإمدادات والمساعدات العمومية أي التمويل الخارجي، هذا الأخير يعد تمويلا استثنائيا تلجأ إليه الجماعات الترابية عند عجزها عن تغطية مصاريفها وكذا تمويل مشاريعها، إما عبر القروض أو الإعانات العمومية.

ويعتبر صندوق التجهيز الجماعي المؤسسة الأصلية الوحيدة والمتخصصة في الاقتراض الجماعي، هذا الصندوق يعتبر مصدرا تمويليا مهما ورائدا أساسيا لدعم المجهودات التي تبذلها المجالس المنتخبة من أجل تمويلها في ظل ضعف مواردها الذاتية، وذلك وفق مجموعة من المساطر والإجراءات الجاري بها العمل<sup>1</sup>.

وقد تم إصدار مراسيم سنة 2017 تحيل إلى القواعد التي ستخضع لها عمليات الاقتراض<sup>2</sup>، من أهم ما جاءت به هو توسيع دائرة الاقتراض لدى الجماعات الترابية، إذ أضحى بإمكانها اللجوء إلى الاقتراض لدى مؤسسات الانتماء الوطنية أو الأجنبية أو الدولي، وذلك بعد التأشير على المقررات المرتبطة بها من قبل عامل العمالة أو الإقليم ثم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية فيما يخص الجهة.

وإلى جانب الاقتراض تعتبر مساعدات التسيير تقنية مالية لإعانة الجماعات الترابية، حيث تهدف إلى مواجهة آثار الجائحة والنقص الحاصل في الموارد العادية، كما تستهدف التخفيف من التباين المتواجد بين مختلف الجماعات الترابية التي تتحمل نفس النفقات الإجبارية، وكذا التخفيف من عبء النفقات التسييرية الأخرى التي تتحملها الجماعة من حين لآخر.

وفي ظل هذه الظرفية الاستثنائية تعتبر إعانات التجهيز أداة مالية مهمة تمنحها الدول للجماعات الترابية قصد تمكينها من مواجهة الأعباء، وكذا إنجاز التجهيزات المشتركة وطنيا وترابيا<sup>3</sup>. وهذه الإعانات يتم توزيعها تبعا لمقاييس تأخذ بعين الاعتبار القدرة التقنية ومجهود التمويل واستمرارية المشاريع المقدمة، وكذلك تراعي الجماعات المحرومة والجماعات النائبة عن المركز، ثم الجماعات الأقل تجهيزا أو تلك التي تتطلب مجهودا خاصا.

<sup>1</sup> - للاستفادة من القروض يجب أن تتضمن الجماعات الترابية على معايير أهلية المقترض، وكذلك معايير أهلية المشاريع أي موضوع القرض.  
<sup>2</sup> - مرسوم رقم 2.17.294 و مرسوم رقم 2.17.295 و مرسوم رقم 2.17.296 الصادرة في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراض التي تقوم بها كل من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات (على التوالي)، الجريدة الرسمية عدد 6578 صادرة بتاريخ 20 رمضان 1438 (15 يونيو 2017)، (ص 3613 - 3614 - 3615 على التوالي).  
<sup>3</sup> - كمثال إنشاء مستشفى ميداني في فضاء المعرض الدولي بالدار البيضاء لاستقبال مرضى كوفيد بتعاون بين السلطات.

وعليه وأمام الأوضاع التي تعرفها الجماعات الترابية على مستوى مواردها الذاتية، فإن الإعانات أو المساعدات العمومية التي تعتبر موارد استثنائية تقدمها الدولة تعتبر هي الأساس من أجل سد العجز الحاصل على مستوى ميزانيتي التسيير والتجهيز، إلى جانب العمل على ترشيد وعقلنة النفقات الخاصة بهذه الجماعات الترابية.

## المحور الثاني: التدبير الاستثنائي لفترة الطوارئ الصحية: حضور الفاعل المركزي ومحدودية تدخل الجماعة

إن المتتبع للشأن الوطني يجد بأن وزارة الصحة هي المتدخل في شأن محاربة فيروس كوفيد-19، فصحيح أن القطاع الحكومي هو المسؤول الصحي الأول في البلاد لكن لا يمكن القول أنه المسؤول الوحيد، فتدبير ملف كبير كملف وباء كورونا يتطلب إشراك مجموعة من الأطراف بغض النظر عن الجانب الطبي العلاجي في الموضوع، فهناك جوانب أخرى مثل الجانب اللوجستيكي والجانب التوعوي التحسيسي الذي يستطيع أن يقوم به مجموعة من المتدخلين كالجماعات الترابية والمجتمع المدني، فإذا كان دور الجماعات الترابية في الميدان الصحي يقتصر في غالب الأحيان على اعتمادات بسيطة، فإن هذا الدور يجب أن يعزز في الفترات الاستثنائية كهاته التي نمر منها.

### 1 – حالة الطوارئ الصحية بين محدودية تدخل الجماعات وتعزيز دور المركز

يمكن أن نعرف حالة الطوارئ بأنها تلك الحالة القانونية لتدبير الشأن العام وفق نظام استثنائي فرضته الظرفية الداعية إلى إعلان هذه الحالة، والتي تستند إلى نصوص قانونية تخالف النصوص القانونية الجاري بها العمل في الظروف العادية.

فعند ظهور أولى حالات الإصابة بفيروس كورونا في المغرب بداية مارس 2020، كانت كثير من الدول تتخبط وتفقد سيطرتها على الوضع، الشيء الذي أشر على خطورة الفيروس خاصة بالنسبة للدول ذات الإمكانيات المحدودة خصوصا في المجال الصحي مثل المغرب، لذلك كان لا بد للدولة أن تتحرك بسرعة وفعالية وفق ضوابط تشريعي يدعم ويؤطر إنتاج القواعد اللازمة والمتناسب مع حالة الطوارئ الصحية ضمانا لتدبير جيد للضرورة على مختلف المستويات الاجتماعية والإدارية والتجارية والأمنية والخدماتية والاقتصادية.

ولإضفاء الشرعية على الإجراءات التي اتخذت في هذا الإطار، تم إصدار المرسوم بقانون 2.20.292 والمتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، إلى جانب المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا تحت رقم 2.20.293. وقد تضمنت هذه المراسيم مقتضيات قانونية مهمة، منها ما يتعلق بالعقوبات القانونية والأجال، ومنها ما يتعلق بالتدابير القانونية التي يمكن للحكومة اتخاذها.

## أ - الإجراءات الاستثنائية وإشراك الجماعات الترابية

في إطار تنزيل مقتضيات حالة الطوارئ الصحية اتخذت السلطات المختصة مجموعة من التدابير الرامية الى فرض حجر صحي وضمن احترامه من لدن الساكنة، هذه التدابير اتخذت أبعاد متعددة كالبعد الأمني (إغلاق الحدود، تقييد التنقل، حظر التنقل الليلي...)، البعد الصحي (تهيئة البنيات الطبية والمستعجلات، وضع بروتوكول علاجي...)، البعد التضامني والإنساني (صرف الإعانات المالية وفق شروط معينة لفائدة الأسر العاملة بالقطاعات غير المنظمة...)، البعد الاقتصادي (ضمان استمرار الأنشطة الحيوية، تحفيز القطاع البنكي والنقدي والجبايي...). فتدبير الأزمة دفع بالدولة الى اتخاذ العديد من الاجراءات الاستثنائية من أجل الحد من تفشي الفيروس، وذلك استنادا الى مقتضيات قانونية تخول للسلطات العمومية صلاحيات في مجال التقييد المؤقت لبعض الحقوق والحريات.

وقد تم إصدار مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية متضمنا لمجموعة من الشروط منها موضوعية وأخرى مسطرية، كما تضمن تدابير أوجبتها حالة الطوارئ نذكر منها إلزام رؤساء الإدارات بمرافق الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات تمكين الموظفين والمأجورين من رخص استثنائية للتنقل قصد الإدلاء بها عند الاقتضاء<sup>1</sup>.

وفيما يخص أدوار الجماعات الترابية فقد نصت المادة الثالثة من مرسوم إعلان حالة الطوارئ على أن ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم بموجب الصلاحيات المخولة لهم، يحق لهم اتخاذ جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ المعلنة، سواء كانت هذه التدابير ذات طابع توقعي أو وقائي أو حمائي. كما يخول لهم وللسلطات الصحية المعنية حق اتخاذ أي قرار أو إصدار أي أمر تستلزمه حالة الطوارئ الصحية المعلنة، كل في حدود اختصاصاته.

ومما يثير الانتباه أنه لم تتم الإشارة إلى الأجهزة اللامركزية سواء في السند القانوني المعتمد لإصدار مرسوم الطوارئ الصحية، أو في تدابير يمكن اتخاذها من طرف السلطات اللامركزية، بينما تم الاستناد إلى الظهير المنظم لاختصاصات العامل<sup>2</sup>، وتخويله مهمة حفظ النظام العام الصحي إلى جانب السلطات الصحية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 4 من مرسوم 2.20.293 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية (مرجع سابق).

<sup>2</sup> - الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 الصادر في 25 من صفر 1397 الموافق ل 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل كما تم تغييره وتتميم بمرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 دجنبر 2018).

<sup>3</sup> - عبد الواحد القريشي: التدبير الاستثنائي لنظام اللامركزية الترابية إبان فترة الطوارئ، مؤلف جماعي الآثار القانونية للظرف الطارئة، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية العدد 11، (ص 83).

كما أن المادة الثالثة من نفس المرسوم غابت بشكل مطلق صلاحيات الجماعات ورؤسائها في تدبير ومواجهة هذه الجائحة مقابل تعزيز صلاحيات واختصاصات السلطات المحلية المعنية، ومن خلال تتبع اليومي لمعظم الإجراءات والتدابير التي اتخذت لمواجهة أزمة كورونا لوحظ أن إشراك المجالس المنتخبة في هذه الدينامية قد هم بالأساس المساهمة المالية في الجهود المبذولة والمشاركة في التعقيم. والواقع أظهر أن رجل السلطة هو الممارس الفعلي لجميع الصلاحيات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام خلال الجائحة مقابل تدخل محتشم من قبل الفاعل الترابي المنتخب، والذي اقتصر على تعقيم بعض الأماكن والطرق وتنظيم عمليات استفادة الأسر من الدعم والقيام بحملات توعوية حول خطورة الوباء.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار أن هناك بعض القضايا يصعب على الجماعات الترابية النهوض بها، فهي غير مؤهلة من ناحية القدرات التقنية أو الإدارية لتدبير المجال الصحي، كما أنها لم تكن مستعدة لمثل هذه الأزمات وتفاجأت على اعتبار أن برامج عمل الجماعات لا يشمل على خطط لمواجهة مثل هذه الظروف الطارئة ولا تتوفر على موارد مالية كافية للعمل في الحالات العادية فما بالك بالحالات الاستثنائية.

#### ب - اللامركزية في ظل حالة الطوارئ الصحية

عند ظهور أولى حالات الإصابة بفيروس كورونا في المغرب، كان لا بد للدولة أن تتدخل بشكل سريع وفعال، الشيء الذي اقتضى توحيد القيادة وفق ضوابط قانونية لمواجهة حالة الطوارئ الصحية، خصوصا وأن هذا الفيروس يحبل بالمفاجآت، وتتطلب مواجهته قدرة كبيرة على التوقع ومرونة في تغيير الخطط.

وكما هو معلوم، فالترسانة القانونية المغربية لا تتضمن نصا قانونيا يحدد اختصاصات إدارة أية طوارئ في المجال الصحي، لا الدستور ولا القوانين المنظمة لاختصاصات المركز ولا اختصاصات الجماعات الترابية، لكن بصدور المرسوم بقانون المتعلق بحالة الطوارئ الصحية يمكن القول أنه حسم الأمر لصالح السلطات المركزية وممثلها في المجال الترابي.

فبتتبع الإجراءات المتخذة بعد صدور هذا المرسوم، يمكن أن نلاحظ مداخل عودة السلطة المركزية وممثلها على المستوى الترابي، ومن ثم عودة الدولة الصحية والدولة الاجتماعية ودولة الضبط الإداري والدولة المستعجلة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - إدريس جردان: التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا: مؤلف جماعي "حالة الطوارئ الصحية: التدابير القانونية والاقتصادية والسياسية وأبعادها" - منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، ص 282.

ويتجلى ذلك على عدة مستويات، حيث أن وزارة الداخلية أصدرت ضمن إجراءات مواجهة الوباء دورية قررت بموجبها إلغاء انعقاد الدورات العادية لمجالس الجماعات لشهر ماي 1، تضمنت هذه الدورية إعلام كافة ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات بـ "تعذر انعقاد الدورة العادية لشهر ماي بالنسبة لمجالس الجماعات"، ودعوتهم إلى إحاطة رؤساء المجالس الجماعية وكذا أعضاء هذه المجالس علما بذلك، ودعوتهم إلى إرجاء دراسة القضايا المستعجلة إلى دورات استثنائية يمكن عقدها عند الاقتضاء بعد الإعلان عن رفع حالة الطوارئ الصحية.

كما أصدرت -بعد ذلك- دورية مماثلة في أواخر ماي 2020 والتي تتعلق بالدورات العادية لشهر يونيو لمجالس العمالات والأقاليم ومجالس المقاطعات، تؤكد نفس المضمون وتكرس نفس القرارات<sup>3</sup>.

وبالإطلاع على مضامين الدوريات نستشف أن وزير الداخلية حين دعا من خلالها الولاية والعمال وعمال المقاطعات إلى إحاطة رؤساء المجالس علما بتعذر انعقاد الدورات العادية للمجلس (بل أنها منعت حتى عقد دورات استثنائية وأجلتها إلى بعد الإعلان عن رفع الطوارئ الصحية)، استند على ذلك بكون هذه الدوريات تأتي في حالة الطوارئ الصحية، وأنها استندت على المادة الثالثة من المرسوم بقانون 2.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية، إلا أنه لا يمكن أن تمهض هذه الدوريات كسند قانوني لتحويل دون ممارسة الجماعات لاختصاصاتها، وذلك حتى تتمكن من المساهمة بدورها في الحد من جائحة كورونا.

كما أننا نتفق عند صدور دوريات أخرى تتعلق بالجانب المالي للجماعات، هذا الأخير الذي يعبر عن أهم مبادئ النظام اللامركزي، ويجسد المستوى المادي لممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها التنموية. حيث أن وزير الداخلية كما سبقت الإشارة لذلك أصدر دوريتين<sup>4</sup> توجه التدبير المالي للجماعات الترابية وتحتمها على التدبير الأمثل لنفقاتها برسم سنة 2020، وهو الأمر الذي يوضح أن الإجراءات التي اتخذت في هذا النطاق اتسمت بالطابع المركزي، حيث حدد وزير الداخلية مجالات صرف أموال الجماعات الترابية بدقة وحصرها في النفقات الإجبارية منها ما يتناسب مع ضرورة الاستعجال التي تقتضيها محاربة الوباء، تهم لائحة يتم إعدادها بتشاور مع العمال ويتم إرسالها للمحاسبين العموميين التابعين إلى الخزينة العامة.

<sup>1</sup> - دورية وزارة الداخلية عدد 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020 حول موضوع: "انعقاد الدورة العادية لشهر ماي لمجالس الجماعات".

<sup>2</sup> - دورية وزارة الداخلية عدد 7225 بتاريخ 26 ماي 2020 بخصوص دورة يونيو.

<sup>3</sup> - عبد الصمد حيكرو: انعقاد الدورات العادية للجماعات الترابية في ظل حالة الطوارئ الصحية بين النص الدستوري وحالة الضرورة، مؤلف جماعي "حالة الطوارئ الصحية: التدابير القانونية والاقتصادية والسياسية وأبعادها" - منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث (ص 439).

<sup>4</sup> - دورية وزارة الداخلية رقم F \ 1248 بتاريخ 25 مارس 2020 حول تدابير مواجهة جائحة كورونا وأثارها.

- دورية وزارة الداخلية رقم 6578 بتاريخ 15 أبريل 2020 حول التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية برسم سنة 2020.

من خلال الاطلاع على مضمون الدورتين يتضح تجميد الاختصاصات غير الواردة في الدورية، الشيء الذي يرفع هذه الدورية من مجرد توجيه إداري إلى تشريع غير مباشر، ويضع قواعد جديدة غير تلك المنصوص عليها تحت طائلة الضرورة القصوى وفي إطار الموازنة بين المنافع والمضار.

وعليه ومن خلال ما سبق يمكن أن نجزم أنه خلال هذه الأزمة الصحية تمت تقوية الوصاية الإدارية والمالية على الجماعات الترابية، رغم أن هذه الأخيرة تتمتع بمبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الدستور ( الفصل 136)، فبالرجوع إلى الأحكام المنصوص عليها في المرسوم بقانون المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية والإجراءات والتدابير المنبثقة عنه، فقد تم التقليل من مجالات تدخل الهيئات المنتخبة وكذا مراجعة أولويات النفقات المبرمجة في ميزانياتها، الشيء الذي يعكس العودة الكبيرة إلى المركزية والتمركز في اتخاذ القرار، وأن علاقة الجماعات بالدولة تبدو غير متوازنة خصوصا في إطار تدبير الأزمات.

### ج - الجماعات الترابية داعم للدولة المركزية

تعتبر هذه الفترة التي يمر منها المغرب مرحلة انتقالية يلزم تدبيرها بنوع من الحذر والتشارك والعقلانية، وذلك باشتراك مع الجماعات الترابية التي تعتبر مكملا وداعما لأدوار الإدارة المركزية، وذلك من خلال تفعيل اختصاصات وصلاحيات الجماعات ذات صلة مباشرة بالأولويات، وجعل ميزانيات الجماعات الترابية تساهم في إنعاش القطاعات التي تثبت أنها متضررة.

فمع رفع الحجر الصحي والإبقاء على حالة الطوارئ الصحية، عادت تدريجيا الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكذا التنقلات وبعض الحريات، الشيء الذي يجعل معه للجماعات الترابية دور المنفذ لما سيتم اتخاذه من قرارات من طرف الحكومة والإدارات اللامركزية، وذلك إما عن طريق دوريات أو مناشير أو بلاغات، وبالتالي سنشهد استمرار وصاية كبيرة على الجماعات الترابية بأشكال مختلفة<sup>1</sup>.

كما يجب تفعيل اليقظة الجهوية مما يمكن الولاة والعمال من توظيف الآليات الإدارية للحكومة في التدبير، ووضع لوائح القيادة مع إشراك المجالس المنتخبة. فالحفاظ على حد أدنى من الثقافة الديمقراطية وقيم التشاور يجب أن يتم عبر استشارة المؤسسات الدستورية الترابية وعدم إهمالها.

فحسن التدبير يقتضي الحكمة في تدبير العمل بالنسبة لكافة المتدخلين داخل نفس التراب، لا سيما بين المركز وممثليه والمنتخبين والقطاع الخاص والمجتمع المدني. فالتدابير تهم كافة التراب الوطني، فهي موحدة في الإجراءات وموحدة في الزمن، كما أنها عامة وشاملة لكل التراب الوطني، وأخيرا هي ملزمة للجميع مثل ما تم اللجوء إليه خلال الحجر الصحي.

<sup>1</sup> - إدريس جردان: التنظيم الإداري الترابي بالمغرب في زمن كورونا. مرجع سابق (ص 293).

## 2 – الأزمة الصحية والدروس المستفادة منها على المستوى الترابي

شكل هذا الوباء العضل المناسب لاختبار المنظومة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة، فقد لاحظنا جميعا الكارثة الإنسانية التي عرفتها أغلب الدول. وقد كان النظام الصحي المغربي سيمر من لحظة عسيرة من التي عرفتها جل الدول لولا السياسة الاستباقية الحكيمة التي نهجتها الدولة تحت التوجيهات السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس.

ولقد رأينا كيف تجاوزت كل مكونات المجتمع المغربي بكل وعي ووطنية ومسؤولية مع الخطوات والتدابير الاحترازية التي اتخذتها الحكومة، لكن وجب أن تستخلص الدول العبرة من هذه الجائحة والاستفادة منها مستقبلا.

### أ – التدبير الترابي للأزمة يسمح بتفعيل أداء الجماعات الترابية

نظرا للدور المنوط بالجماعات الترابية وفي ظل اتساع اختصاصاتها وتعاظم أدوارها في تحقيق التنمية ومواجهة الأزمات، وجب عليها الانخراط في تنفيذ التدابير الاحترازية والوقائية التي تعلن عنها السلطات العمومية الوطنية قصد حفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ الصحية المعلنة، لهذا وجب على الجماعات أن تقوم بكل التدابير التي من شأنها حفظ الصحة ومكافحة الوباء على مستوى النفوذ الترابي للجماعة، فإن مجالس ورؤساء الجماعات الترابية مطالبون أيضا باتخاذ مبادرات محلية شجاعة تتناسب مع الظرفية التي تعيشها جماعتهم ومطالبون بتعبئة الموارد المادية والمالية والبشرية الكافية للمساهمة في محاصرة الوباء من جهة وضمان المعيش اليومي للأسر التي فقدت شغلها بسبب توقف عدد من الأنشطة الاقتصادية، فهناك شبه إجماع أن المركز هو الذي يقود المعركة ضد هذا الوباء.

لذلك وجب إعادة ترتيب الأولويات واستثمار القيم الإيجابية المشتركة من أجل ربح رهان متقاسم، فخلو جهة من الوباء لا يعني خلو البلاد، وذلك لن يتم إلا بعدم نسيان الجماعات الترابية والحفاظ على القيم الديمقراطية وتكريس المكتسبات في مجال تفعيل المؤسسات الدستورية نصا وممارسة، وكذا العمل على التقييم الجماعي وتوفير المعلومات والمعطيات الرسمية للعموم من أجل الحديث عن إدماج حقيقي وليس فقط انقياد عقلاي يؤدي إلى غموض ويزعزع منسوب الثقة مع المواطنين.

فهذه الفترة الحرجة تعد فرصة لاستخلاص الدروس، قصد تفعيل الصلاحيات والاختصاصات والتفكير بجدية في جعل الجماعات الترابية هي المسؤولة وتدخل الدولة المركزية يقتصر على تصحيح الفوارق والاختلالات الكبيرة بين المناطق الترابية<sup>1</sup>، وكذا التصرف بعقلانية واعتماد مبدأ التجريب

<sup>1</sup> - إدريس جردان: التنظيم الإداري والترابي بالمغرب في زمن كورونا. مرجع سابق.

والتقييم الجماعي للاختصاصات القابلة للنقل من الدولة إلى الجماعات الترابية لا سيما في المجالات الاجتماعية والثقافية.

### ب - تدابير مواجهة فيروس كورونا - تأملات في الدروس المستخلصة منها-

على الرغم من التدابير الوقائية المتخذة للحد من تفاقم الحالة الوبائية لفيروس كورونا، تخالجنا تساؤلات متعددة حول تداعيات هذا الوباء مستقبلا على الجماعات الترابية في تديرها للشأن الترابي، خصوصا على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، في ظل الحضور القوي للدولة المركزية مقابل تراجع اللامركزية.

فكما هو معلوم لم يكن من السهل الانتقال من نظام إداري عادي إلى نظام إداري للأزمة في ظرف وجيز، فقد كان من الضروري سمو مبدأي التضامن والتعاون على كل القواعد القانونية، والتفكير بمنطق استشرافي. فتجاوز الأزمات يتطلب المرور بمراحل انتقالية، وهو ما مرت به الجماعات الترابية خلال مواجهة هذه الجائحة.

لذلك يجب أن لا يمر هذا الوباء دون الأخذ بالعديد من الدروس التي يجب أن تشكل منطلقا لإجراء عملية تحول عميقة لبلادنا بصفة عامة وللجماعات الترابية بصفة خاصة. وهنا يمكن الحديث عن تولى الدولة نقل اختصاصات مهمة حصريا للجهات دون سواها من قبيل الصحة والتعليم في احترام لمنهجية التجريب والتقييم الموضوعي والعلني، وذلك لجعل المجال الجهوي مسؤولا فعليا أمام الساكنة الشيء الذي سيخدم الديمقراطية ويزكي ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وبالتالي وجب إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين المركز والجماعات الترابية، وذلك من خلال الاهتمام بالسياسات الاجتماعية على المستوى الترابي وخاصة السياسات الصحية، وإعمال نظرية الموازنة بين المصالح عند تحقق حالة الظروف الطارئة، واعتماد مبدأ التضامن الإلزامي بين الجهات وداخل نفس الجهة بين الجماعات الترابية، مع الحرص على التنسيق بين ممثلي السلطات المحلية على المستوى الترابي، وتمكين المجالس الجماعية من اختصاصات واسعة خاصة تلك المرتبطة بالمواطنين كالرعاية الاجتماعية والصحة والتعليم.

كما يجب أيضا توفر كل جماعة ترابية على خطة للطوارئ الصحية من أجل تدير مثل هذه الأزمات، وذلك بتدعيم الجانب القانوني حيث نجد أن هناك فراغ دستوري في هذا المجال، من خلال النص على مقتضيات استثنائية يدبر بها الزمن الاستثنائي وعدم انتظار توجيهات وقرارات من وزارة الداخلية، إضافة إلى تقوية مستوى السلطة المضادة (القضاء والمجالس التداولية والمجتمع المدني) وابتداع فضاءات للتقييم العمومي والشفاف للإدارة الترابية.

## ج - مقترحات استشرافية للسياسات الترابية ما بعد الجائحة

إن هذه الظاهرة الوبائية العالمية تستوجب صياغة تصور جديد يعيد التوازن لمجتمعاتنا، فهذه الظاهرة ترتب عنها توقيف عجلة الاقتصاد ومختلف الأنشطة الإنسانية في أغلب القطاعات، حيث كانت الكلفة باهظة على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والنفسي.

ففي ضوء الدروس المستفادة المذكورة سابقا وجب اقتراح حلول استشرافية لبناء تصور جديد للسياسات الترابية، وجعل حق الإنسان في حفظ الصحة من الحقوق الأساسية وجعله من الأولويات في المخططات والبرامج، بما يستوجب ذلك من استحضار لكل الأبعاد الوقائية والعلاجية وما يستلزمه من تحمل من قبل الجماعات الترابية، وما يفرضه من تفعيل لمبادئ وقيم التضامن الوطني وتنمية الفرد وتقوية قدراته داخل مجتمع متضامن وقادر على الصمود أمام التقلبات ويتمحور حول المواطن.

كما وجب إعادة النظر في السياسات الاجتماعية على المستوى الترابي، وجعل الدور الاجتماعي للجماعات الترابية في المجال الصحي أولوية وطنية في إطار نموذج جديد للشراكة يقوم على المسؤولية الاجتماعية. وذلك بالنظر لتفاقم الفوارق وتدهور الأوضاع الاجتماعية نتيجة التفاوتات في الولوج إلى الرعاية وضعف الحماية الاجتماعية وهشاشة الولوج إلى حقوق الإنسان الأساسية. وكذا إعادة النظر في مجال النفقات وبرامج الدعم والتعاون والمساعدات الدولية المقدمة في المجال الصحي، وجعل النفقات تحقق فعاليتها في المجال الوقائي انطلاقا من كون الاستثمار في الصحة يحقق المردودية المتوخاة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>.

وفي إطار الشراكة على المستوى الترابي وجب تطوير هذه المنظومة مع كل الفاعلين في مختلف المجالات الدينية والتربوية والتعليمية والثقافية والرياضية والبيئية والاقتصادية والاجتماعية، قصد تنمية الشعور المشترك والسلوك المدني المسؤول القائم على الثقة من أجل بناء مجتمع آمن ومتضامن.

ومن جانب آخر لاحظنا خلال أزمة كوفيد 19 طفرة في استخدام التكنولوجيات الرقمية على مستوى سير الإدارة العمومية. فالجماعات الترابية اليوم مطالبة بالتوجه نحو مأسسة الرقمنة وجعلها مشروعا مهيكلًا ذا بعد استراتيجي، والعمل به في مختلف مجالات تدخلها لا سيما على صعيد الخدمات العمومية المقدمة للأفراد والمقاولات، وذلك من خلال توفير الوسائل المادية ( الأنترنت، المعدات الإلكترونية...) والبشرية ( معلومتيين)، والعمل على وضع الخطط لتفادي المخاطر الرقمية. كل هذا من شأنه من جهة أن يمكن من تحسين نجاعة أداء الجماعات الترابية في مختلف المجالات لا سيما على صعيد

<sup>1</sup> عبدالإله فونتير ابن ابراهيم، بشرى البداوي: الدروس المستفادة من جائحة كورونا "كوفيد 19". بدائل عملية من أجل مجتمع آمن، الدليل المعرفي لجائحة كوفيد 19 لجامعة محمد الخامس بالرباط مؤلف جماعي، ص 22.

الخدمات الاجتماعية الأساسية والاقتصادية، كما يسمح من جهة أخرى بضمان ولوج رقي ذي جودة لفائدة الجميع وفي كل مكان، ومعالجة المشاكل البنيوية بأقل كلفة وفي أقصر الأجل.

### خاتمة:

ختاما يمكن أن نقول بأن أزمة كورونا وضعت الدولة بمختلف مكوناتها أمام تحديات جديدة، حيث لاحظنا تخلف جميع مكونات الدولة لصالح خبراء الصحة، الذين تولوا تحديد الإجراءات الواجب القيام بها على أن تتولى السلطة التنفيذية تنفيذها.

فالدولة وجدت نفسها موضع اختيار، ووضعت الجماعات الترابية أمام تحديات استدعت إعادة النظر في طريقة تدبير الشأن العام برمتها. فكما لاحظنا اعتمدت الدولة على المركز وإمكانياته المالية والتقنية في مواجهة الأزمة، حيث ظهر أنه لم يكن من الضروري دخول الجماعات الترابية في مواجهة واقتصرت على الإجراءات التي قامت بها السلطات العمومية المركزية وممثلها على الصعيد الترابي، الشيء الذي يستدعي معه ضرورة بناء هيكلة جديدة لتنظيم إداري يؤسس لتوازن بين السلطة المركزية وبنيات اللامركزية وكذا بناء نظام إداري استثنائي لتدبير الأزمات يعمل في الظروف الطارئة ما دامت ظروف الاستثناء وشروطه قائمتين. وكذا بناء نظام إداري للأزمات يستدعي ضرورة النظر في جدوى آليات المراقبة بين المجالس المنتخبة والسلطات العمومية على المستوى الترابي وتكييف القواعد القانونية وطرق التدبير مع كل ظرفية.

كما أنه لا يجب إغفال المخاطر المالية على المستوى الترابي خصوصا وأن منحى المداخل الذاتية يعرف تراجعا وأن إمدادات الدولة ستعرف تقلصا، الشيء الذي يتطلب الحزم وتبني سياسة التقشف. كما يجب مراجعة شروط الاستقلال المالي للجماعات الترابية من خلال تقوية الاختصاصات والموارد والعمل بمبدأ التفريع وكذا مبدأ التفاوض بين المنتخبين والسلطات اللامركزية في إطار فهم جديد للتدبير الحر واكتفاء الدولة المركز بالتوجيه والتصحيح.

## اختصاص الوكالة الوطنية للموانئ في التدبير المينائي وفق قانون 15.02

د. أنس بوزفور

أستاذ زائر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

أيت ملول ابن زهر

باحث في سلك الدكتوراه

### مقدمة

تلعب الموانئ دورا مهما في عملية تصدير واستيراد جميع المبادلات سواء كانت صناعية، تجارية، فلاحية إلى غير ذلك، إذ يتم نقل هذه البضائع عبر وسائل خاصة تتجلى أساسا في السفن البحرية باعتبارها تستطيع حمل البضائع بين عدة دول التي تربط بينها اتفاقيات ثنائية من جهة، أو متعددة الأطراف من جهة ثانية.

ولهذا لا يمكن تصور عمليات تصدير أو استيراد بدون وجود موانئ تتوفر على كافة التجهيزات الضرورية والكافية حتى يمكن لها القيام بكل الأدوار التي من أجلها تم بناء هذه الموانئ، وتقديم خدمات لمستغلي الموانئ بجودة عالية، وبالتالي يتعين من الجهات المختصة بالشأن البحري بإحداث جهة تدير هذه الموانئ.

وإذا كانت الموانئ البحرية تعد البوابة أو المنفذ للقيام بمجموعة من العمليات كتصدير أو استيراد البضائع، فإن المشرع المغربي قد أحدث بموجب القانون 15.02 الوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ التي حلت محل مكتب استغلال الموانئ<sup>1</sup>.

وقد أناط المشرع المغربي بالوكالة الوطنية للموانئ إلى تحسين الخدمات المقدمة في الموانئ وتقديم عروض جيدة تنافس العروض والخدمات المقدمة في موانئ دول أخرى ثم فسح المجال للتنافس بين المستثمرين في استغلال الموانئ للأغراض التي تقوم بها الشركات داخل الموانئ، كما خول لها المشرع مهام تديرية وتسيرية، وأخرى تتعلق بالحفاظ على الأمن المينائي ثم المحافظة على البيئة مع فرض غرامات على المخالفين لأحكامها.

<sup>1</sup> جاء في الفقرة الأخيرة من ديباجة القانون 15.02 المنظم للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ، أن الوكالة الوطنية للموانئ يعهد إليها أساسا بمهام السلطة، أما شركة استغلال الموانئ فتكلف مع متعهدي ومستغلي الموانئ بمهام ذات طابع تجاري.

وعلى هذا الأساس، نطرح الإشكالية الآتية هل فعلا حقق المشرع المغربي بموجب إحداث الوكالة الوطنية للموانئ تطوير الموانئ والرقى بها للاضطلاع بالمهام المسندة إليها؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية ارتأينا أن نتناول هذا الموضوع في مبحثين، حيث سنتطرق في إطار المبحث الأول إلى اختصاص الوكالة الوطنية للموانئ في تدير وتسيير الموانئ، أما في إطار المبحث الثاني سنخصصه لاختصاص الوكالة الوطنية للموانئ في مراقبة الموانئ.

### المبحث الأول: مهام الوكالة الوطنية في تدير وتسيير الموانئ

تعتبر الموانئ الوطنية للموانئ السلطة الساهرة على الميناء<sup>1</sup>، بحيث هي التي تشرف على كل الخدمات التي تتم مباشرتها وسط الميناء من قبل شركات متخصصة في هذه العمليات أو الأنشطة المينائية، إذ لا يدخل ضمن مهام الوكالة الوطنية للموانئ القيام بالأنشطة المينائية التي تكتسي صبغة تجارية، وإنما شركات استغلال الموانئ هي التي تتكلف بهذه الأنشطة المينائية والتي تتسم بالصبغة التجارية، بينما ينحصر دور الوكالة الوطنية للموانئ في تدير وتسيير الميناء، إذ تقوم بتجهيز البنية التحتية للمنطقة الخاضعة للميناء والمستغلة من طرف شركات استغلال الموانئ، هذا إلى جانب إصدارها الرخص عند طلبها سواء ما يتعلق منها باستغلال الأنشطة المينائية أو احتلال الملك العمومي إلى غير ذلك من الرخص.

<sup>1</sup> يتألف الميناء حسب المادة 2 من القانون 15.02 من العناصر التالية:

- حرم الميناء، وهو المنطقة البرية للميناء المحاطة بسياسج والمتصلة بالأحواض والمهياة لممارسة عمليات شحن وإفراغ ووضع البضائع وكذا لإرهاب وإنزال المسافرين، وتكون خاضعة لمراقبة الوكالة الوطنية للموانئ المشار إليها في المادة 31 من هذا القانون وكذا لمراقبة الجمارك وشرطة الحدود وفق التشريعات والأنظمة الجاري بها العمل.

- عرض البحر، وهو المنطقة البحرية أو النهرية للميناء والتي تتكون من:

منطقة الإرشاد الإبحاري

منطقة الرسو حيث يخضع وقوف السفن لمراقبة الوكالة الوطنية للموانئ

- مدخل الميناء وهو الفضاء البحري أو النهري المخصص للملاحة من أجل عمليات الدخول أو الخروج من الميناء.

البنيات التحتية المينائية، وهي مجموع المنشآت البرية والنهرية المشيدة والمهياة لاستقبال البواخر، وتتكون على الخصوص من:

منشآت الوقاية كالعوارض والحواجز

منشآت الإرساء كالأرصفة والأرصفة العائمة

الأحواض

الأراضي المسطحة

-البنيات الفوقية المينائية، وهي مجموع البنيات والبنيات والإنشاءات والهيئات المخصصة لخدمة السفن أو البضائع أو المسافرين.

وسنحاول ضمن هذا المبحث الحديث على هذه المهام التديبيرية و التسييرية بشيء من التفصيل.

### المطلب الأول: منح الرخص والامتيازات من طرف الوكالة الوطنية للموانئ

كما أشرنا أن الوكالة الوطنية للموانئ<sup>1</sup> هي التي تشرف على الميناء بصفة عامة، وتتحدد تدخلاتها فيما هو تنظيمي بالأساس، ثم القيام بكل التجهيزات الأساسية والضرورية التي يتطلبها الميناء والتي تسهل في القيام بكل الأنشطة المينائية التي تقوم بها الشركات المستغلة للميناء، فضلا عن إصدارها للرخص والامتيازات متى طلب منها ذلك.

وسنحاول في هذا المطلب الاقتصار على مهام الوكالة الوطنية للموانئ في منح الرخص والامتيازات.

### الفقرة الأولى إصدار الرخص من طرف الوكالة الوطنية للموانئ

تتولى الوكالة الوطنية للموانئ<sup>2</sup> مهمة منح الرخص لفائدة الأشخاص التي تقدمت بطلب للوكالة الوطنية للموانئ للاستفادة منها، وتنوع الرخص التي تمنحها الوكالة الوطنية للموانئ لصالح الأشخاص إلى رخص استغلال الأنشطة المينائية وأخرى تتعلق برخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي المينائي.

وتعد مهمة منح الرخص أو التراخيص من أهم المهام التي أنيطت بالوكالة الوطنية للموانئ باعتبارها هي المكلفة بمهام السلطة المينائية حسب ما جاء في ديباجة القانون 15.02 المنظم للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ.

وقد أخضع المشرع المغربي هذه الرخص لمجموعة من الشروط التي يجب أن تتوفر في الأشخاص التي ترغب في الحصول عليها، ناهيك عن تنصيب لحالات في حالة توفرها يمكن سحب الرخصة التي سلمتها الوكالة الوطنية للموانئ للمستفيد، وذلك حتى لا يمكن استغلالها في مجال تتعارض معه.

وسنحاول في هذه الفقرة التركيز على شروط الاستفادة من رخصة كل من استغلال الأنشطة المينائية، ثم رخصة الاحتلال المؤقت للملك العمومي المينائي، بالإضافة إلى الحالات التي بموجبها يمكن سحب هذه الرخص من قبل الجهة التي أصدرتها أي الوكالة الوطنية للموانئ.

<sup>1</sup> حسب المادة 5 من القانون 15.02 فبناء الموانئ كليا أو جزئيا يتم من قبل الدولة أو في إطار اتفاقية امتياز من قبل أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

<sup>2</sup> تجدر الإشارة إلى أن الوكالة الوطنية للموانئ تمارس مهامها على مجموع موانئ المملكة باستثناء الميناء الواقع داخل المنطقة الخاصة للتنمية طنجة - البحر الأبيض المتوسط المحدثة بموجب المرسوم بقانون 2.02.644 الصادر في رجب 1432 (10 سبتمبر 2002) المصادق عليه بموجب القانون رقم 60.02 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.03.25 من محرم 1424 (24 ماي 2003).

## أولاً: منح رخص استغلال الأنشطة المينائية

تقوم عدة أشخاص اعتبارية سواء كانت عامة أم خاصة بعدة أنشطة التي تتناسب مع الغرض الذي من أجله أسست، وقد يتعلق غرض هذه الأشخاص الاعتبارية بأنشطة تزاوّل داخل الميناء، غير أنه لا يمكن مزاولة هذه الأنشطة إلا بعد الحصول على ترخيص مسبق يمنح من طرف الوكالة الوطنية للموانئ، حيث لا يجوز لأي شخص اعتباري مزاولة نشاط ما وسط الميناء إلا بحصوله على ترخيص من أجل إضفاء المشروعية على كل التصرفات التي تزاوّل بالميناء<sup>1</sup>.

هذا، وقد يمكن للوكالة الوطنية للموانئ في حالة إذا رأت توافر إحدى الشروط المنصوص في القانون 15.02 تبرر سحب الرخصة يمكن لها ذلك، وسنحاول التطرق إلى كل من الشروط التي يجب توفرها في الشخص للاستفادة من رخصة استغلال الميناء، ثم لحالات سقوط هذه الرخصة أو سحبها.

### 1- الشروط الواجب توفرها في طالب الرخصة

قيد المشرع المغربي بموجب القانون 15.02 المحدث للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ الأشخاص المعنوية في مزاولة أي نشاط داخل الميناء باستصدار ترخيص من طرف السلطة المينائية التي تتولى الإشراف والسيهر على الميناء.

وقد نص المشرع المغربي على مجموعة من الشروط في المادة 13 من قانون 15.02 قصد الحصول على رخصة استغلال الأنشطة المينائية، حيث يجب احترامها فضلاً عن بنود دفتر التحملات، وتتجلى هذه الشروط فيما يلي:

موضوع الرخصة وتحديد المنطقة التي تشملها وكذا أجزاء الملك العمومي المينائي الضرورية لاستغلال الإنشاءات أو الأنشطة المينائية المرخص له بها.

مدة صلاحية الرخصة.

عقد أو عقود التأمين الواجب على المستغل إبرامها لتأمين مسؤوليته على الأضرار التي قد يلحقها بالغير.

<sup>1</sup> تجب الإشارة في هذا الإطار إلى أن المشرع حدد في المادة 12 الأنظمة التي تخضع لنظام الرخصة:

1- استغلال الأنشطة المينائية التي تكتسي صفة المرفق العمومي الصناعي والتجاري كالإرشاد المينائي والقطر والربط والخزن والإيداع المينائي.

2- استغلال الأراضي المسطحة والمرائب وكل الإنشاءات المينائية الأخرى.

3- استغلال المعدات المينائية المملوكة للخوادم مع إلزامية المرفق العمومي.

4- استغلال كل نشاط مينائي آخر ملحق، يرتبط بمصلحة السفن والبضائع والركاب.

الأتاوى الواجب أداؤها عن الرخصة وطرق احتسابها وكيفيات تسديدها.

احترام مبدأ المساواة في معاملة المرتفقين.

المؤهلات المهنية والتقنية الدنيا وكذا الضمانات المالية المطلوبة من المستفيد من الرخصة.

كيفية أداء الأجر عن الخدمات المقدمة من قبل المستفيد من الرخصة.

وهكذا لا بد لأي شخص معنوي عام كان أو خاص لا بد له من توفره على هذه الشروط بكاملها حتى يمكن له الاستفادة من رخصة استغلال الأنشطة المينائية، إذ لا يغني توفر إحدى الشروط دون الأخرى، بل لا بد منها كاملة و إن كنا نلاحظ أن المشرع استعمل لفظ " يتعهد" ولم يستعمل " يلزم"، إذ التعهد يمكن خرقه من قبل الشخص الاعتباري.

هذا فيما يتعلق بالشروط المضمنة في دفتر التحملات<sup>1</sup> التي تمسكه الوكالة الوطنية للموانئ، وفي حالة مخالفته لهذه الشروط، فإنه يترتب عن ذلك عدة آثار تجاه المستفيد من الرخصة.

أما مضمون هذه الرخصة فقد حددتها المادة 14 من القانون 15.02 إذ تتضمن هذه الرخصة ما يلي:

مدة الرخصة التي لا يمكن أن تتجاوز 20 سنة قابلة للتجديد.

تاريخ انطلاق الاستغلال.

شروط الاستغلال.

شروط تمديد الرخصة وتجديدها المحتمل وسحبها.

ويلاحظ أن المشرع المغربي حدد الحد الأقصى لهذه الرخصة في عشرين سنة قابلة للتجديد وهي مدة قصيرة و إن كان المشرع خول المستفيد الحق في تجديدها إن أراد ذلك دون تحديد عدد المرات التي يمكن تجديدها غير أنه حدد الشروط التي يمكن إتباعها في تجديدها أو سحبها.

وفي الأخير، نشير أن المشرع نص في المادة 15 من القانون 15.02 على أنه لا يمكن منح الرخصة إلا بمراعاة حقوق الغير، وبمعنى أدق إذا كانت الرخصة الممنوحة ستشكل ضررا لشخص اعتباري آخر

<sup>1</sup> تجدر الإشارة إلى أن دفتر التحملات هو عبارة عن مجموعة من البنود تدرجها الوكالة الوطنية للموانئ بمفردها دون مشاركة الطرف الآخر الراغب في الحصول على إحدى الرخص لمزاولة نشاط ما في الميناء وهذه الشروط يجب على المستفيد من الرخصة أن يتقيد بها أثناء مزاولة نشاطه وفي حالة إخلال بتلك الشروط التي قبلها منذ البداية فإنه يتعرض إلى مجموعة من العقوبات لعل أبرزها سحب تلك الرخصة التي سلمت له.

يستفيد من رخصة استغلال الأنشطة المينائية، فإنه لا يمكن منح هذه الرخصة أو وضع مجموعة من الشروط الإضافية بمقتضاها تحافظ على حقوق الغير.

## 2- حالات سحب رخصة استغلال الأنشطة المينائية

قد لا يلتزم الشخص المعنوي المستفيد من رخصة استغلال الأنشطة المينائية ببند دفتر التحملات التي تمسكه الوكالة الوطنية للموانئ<sup>1</sup> إذا كان قبل حصوله على رخصة استغلال الأنشطة المينائية بالتعهد باحترام هذه الشروط، وفي حالة إذا تمت مخالفة هذه الشروط، فإن المشرع قد نص في الفقرة الثانية من المادة 15 الحالات التي تخول للوكالة الوطنية للموانئ سحب الرخصة في أي وقت وبدون تعويض وتتجلى هذه الحالات التي تفتح المجال لسحب الرخصة في الحالات الآتية:

إذا لم تحترم الشروط التي تتضمنها الرخصة.

إذا لم يعد المستفيد من الرخصة في مزاولة النشاط المرخص له به في الأجل المحددة.

إذا لم يعد المستفيد من الرخصة متوفرا على الشروط المطلوبة لمزاولة نشاطه، ولم يقيم بتسوية وضعيته.

إذا لم تؤدي الأتاوى الواجب أدائها في الأجل المحددة.

إذا توقف المستفيد من الرخصة عن مزاولة نشاطه لمدة تفوق 6 أشهر.

إذا تم التنازل عن الرخصة أو تحويلها بدون الموافقة المسبقة للوكالة الوطنية للموانئ، أو عند الاقتضاء لصاحب امتياز تدبير الميناء.

إذا تعرض المستفيد من الرخصة أو ممثله القانوني لإدانة قضائية لارتكابه. مخالفات تسيء للنشاط الممارس أو لسمعة الميناء.

---

<sup>1</sup> يتعين الإشارة في هذا الإطار إلى أن مجلس إدارة الوكالة الوطنية للموانئ يتألف بالإضافة إلى رئيسه، من الأعضاء التالي ذكرهم: (أ) ممثلين عن الإدارة.

(ب) رئيس جامعة غرف التجارة والصناعة والخدمات أو من ينوب عنه.

(ج) رئيس جامعة الغرف الفلاحية أو من ينوب عنه.

(د) رئيس جامعة غرف الصيد البحري أو من ينوب عنه.

(هـ) رئيس التجمع الأكثر تمثيلية للمقاوالات بالمغرب.

(و) أربع شخصيات يتم اختيارها من القطاعين العام والخاص بناء على كفاءتها التقنية والقانونية والاقتصادية والمهنية في المجال المينائي.

(ز) ممثلين اثنين عن المنظمات النقابية الأكثر مستخدمى الوكالة طبقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 425 من القانون رقم 65.99 بمدونة الشغل.

إذا صدر حكم نهائي بالتصفية القضائية في حق المستفيد من الرخصة.

ويتم تبليغ المستفيد من الرخصة عن طريق إنذار كتابي يتم توجيهه له بالطرق القانونية المعروفة للتبليغ أي عن طريق المفوض القضائي أو عون كتابة الضبط أو أعوان السلطة المحلية.....<sup>1</sup>

وقد حدد أجل التبليغ في شهر، أي في حالة إذا لم يقم المستفيد من احترام البنود من 1 إلى 15 المنصوص عليهم في المادة أعلاه وداخل أجل شهر، ويتم سحب الرخصة ثم إجباره على أداء غرامة تتراوح بين 5000 درهم إلى 50000 درهم.

### ثانيا: منح رخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي المينائي

من بين المهام المخولة للوكالة الوطنية للموانئ بموجب نصوص القانون 15.02 المنظم للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ، نجد إصدار رخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي المينائي<sup>2</sup>، غير أن استفادة الشخص من هذه الرخصة يستوجب فيه القانون مجموعة من الشروط حتى يمكن له طلب هذه الرخصة من الجهة المخول لها بذلك، لكن لما يتم تخلف أحد الشروط الضرورية التي استوجيها المشرع، فإن ذلك يؤدي إلى سحب هذه الرخصة وقد حدد المشرع الحالات التي يمكن فيه سحب هذه الرخصة.

وسنحاول في هذه النقطة التطرق إلى الشروط التي استوجيها المشرع للاستفادة من هذه الرخصة، ثم نخصص نقطة ثانية للحالات التي يمكن فيها سحب هذه الرخصة.

---

<sup>1</sup> ينص الفصل 37 من قانون المسطرة المدنية في هذا الإطار " يوجه الاستدعاء بواسطة أحد أعوان كتابة الضبط أو أحد الأعوان القضائيين أو عن طريق البريد برسالة مضمونة مع الاشعار بالتوصل أو بالطريقة الإدارية. إذا كان المرسل إليه يقيم خارج المغرب، يوجه الاستدعاء بواسطة السلم الإداري على الطريقة الدبلوماسية أو بواسطة البريد المضمون عدا إذا كانت مقتضيات الاتفاقيات الدولية تقضي بغير ذلك". كما ينص الفصل 38 من قانون المسطرة المدنية ر " يسلم الاستدعاء والوثائق إلى الشخص نفسه أو في موطنه أو في محل عمله أو في أي مكان يوجد فيه، ويجوز أن يتم التسليم في الموطن المختار. يعتبر محل الإقامة موطنًا بالنسبة لمن لا موطن له بالمغرب. يجب أن يسلم الاستدعاء في غلاف مختوم لا يحمل إلا الاسم الشخصي والعائلي وعنوان سكني الطرف وتاريخ التبليغ متبوعا بتوقيع العون وطابع المحكمة.

للمزيد من التوسع أكثر أنظر، أستاذتنا نورة غزلان، التوجهات الأساسية للإصلاح الشامل والعميق لمنظومة العدالة المسطرة المدنية الطبعة الأولى، 1437/2016 هـ، المطبعة، مطبعة الأمنية، الرباط

<sup>2</sup> تلفت القارئ أن الوكالة الوطنية للموانئ لما تقوم بإصدار رخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي تأخذ بعين الاعتبار مقتضيات ظهير 1918 و 1914 المتعلقين باحتلال الملك العمومي.

## احترام الشروط المدرجة في دفتر التحملات

كما هو معلوم أن رخصة الاحتلال المؤقت للملك العمومي من أهم الرخص التي تتكلف الوكالة الوطنية للموانئ بإصدارها للأشخاص سواء كانوا طبيعيين أو معنويين متى تم إيداع طلب في هذا الشأن، غير أن المشرع قيد الاستفادة من هذه الرخصة بمجموعة من الشروط المدرجة في دفتر التحملات التي تمسكه الوكالة الوطنية للموانئ، إذ في حالة عدم احترام كل هذه الشروط أو أحد منها فإنه يحق للإدارة سحب هذه الرخصة من المستفيد.

وتتمثل هذه الشروط المدرجة في دفتر التحملات في الشروط التالية:

موضوع الاحتلال.

موقع القطعة المراد احتلالها ومساحتها.

مدة الاحتلال التي لا يمكن أن تفوق 20 سنة.

عقد أو عقود التأمين الواجب على المحتل إبرامها لتأمين مسؤوليته عن الأضرار التي قد يلحقها بالغير.

أتاوى الاحتلال وطريقة مراجعتها.

طبيعة الإنشاءات والبنيات المراد إقامتها وكذلك أجال انتهاء الأشغال عند الاقتضاء.

شروط تجديد الرخصة وسحبها.

شروط إعادة الأماكن إلى حالتها الأولى عند انتهاء الاحتلال، وعند الاقتضاء، تلك المتعلقة بتسليم الإنشاءات والبنيات المنجزة على الملك العمومي المينائي إلى الوكالة الوطنية للموانئ.

ولهذا، يتعين على الشخص سواء كان معنوي أو طبيعي يتعين عليه احترام هذه الشروط المدرجة في دفتر التحملات<sup>1</sup> وإلا تتم سحب هذه الرخصة منه، لكن ما يلاحظ في هذه المادة 28 التي نصت على هذه الشروط أنها لم تحدد هل هذه الشروط هي على سبيل الحصر أم على سبيل المثال.

<sup>1</sup> تنص المادة 27 من القانون 15.02 "لا يمكن منح امتيازات أو رخص استغلال أو رخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي المينائي داخل ميناء موضوع امتياز تدير من قبل صاحب الامتياز والتي لا تصبح صالحة ونهائية إلا بعد مصادقة الوكالة المذكورة عليها".

## حالات سحب رخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي المينائي

إذا كان المشرع نص في المادة 28 من القانون 15.02 على الشروط التي تخول الاستفادة من رخصة الاحتلال المؤقت للملك العمومي، فإنه في المقابل نص على الحالات التي يحق للوكالة الوطنية للموانئ سحب هذه الرخصة إذا تبين لها عدم احترام تلك الشروط التي تعهد بها المستفيد في دفتر التحملات، وقد نص المشرع في المادة 29 من القانون 18.02 على الحالات التي يمكن فيها للوكالة سحب الرخصة وتتجلى في:

إذا لم تحترم الشروط التي تتضمنها.

إذا لم يشرع في استعمالها داخل الأجل المحددة.

إذا تم تفويتها أو تحويلها بدون الموافقة المسبقة للوكالة الوطنية للموانئ أو عند الاقتضاء موافقة صاحب امتياز تدبير الميناء.

إذا لم يتم تسديد الأتاوى في الأجال المحددة.

إذا استعملت البقعة المحتلة لغرض آخر غير ذلك المرخص به.

إذا تعرض المستفيد من الرخصة أو ممثله القانوني لإدانة قضائية لارتكابه مخالفات تسيء للنشاط الممارس أو لسمعة الميناء.

إذا صدر حكم نهائي بالتصفية القضائية في حق صاحب الرخصة.

وقبل سحب الرخصة من المستفيد توجه إليه الوكالة الوطنية للموانئ إنذار كتابي بهذا الخصوص بإحدى طرق التبليغ المنصوص عليها في القانون، كما أن سحب هذه الرخصة لا يترتب عنه أي تعويض يمكن للمستفيد المطالبة به في حالة ما إذا سحبت منه هذه الرخصة<sup>1</sup>.

وفي حالة إذا لم يستجب المستفيد من الرخصة في الحالات المذكورة في البنود 1 و 2 و 5 أعلاه، للإنذار الكتابي الموجه له بالطرق القانونية للتبليغ داخل الأجل المحدد له في هذا الإنذار والذي لا يمكن أن يقل عن شهر، يمكن للوكالة الوطنية للموانئ أن تجبره على أداء غرامة تتراوح بين 5000 و 20000 درهم.

<sup>1</sup> تنص المادة 62 من قانون 15.02 المنظم للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ على أنه "يعاقب الأشخاص الطبيعيون والمعنويون الذين يستغلون أنشطة مينائية بدون رخصة والسفن التي تلجأ إلى خدماتهم بغرامة من خمسين الف درهم (50.000) إلى ألف درهم (100.000)".

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أنه يمكن للمستفيد الاستفادة من التعويض في الحالة التي يتم فيها سحب الرخصة لأسباب غير تلك التي سبقت الإشارة إليها في المادة أعلاه متى تكبد ضرر مباشر من جراء هذا السحب.

### الفقرة الثانية: منح الامتيازات من طرف الوكالة الوطنية للموانئ

يخضع لنظام الامتياز<sup>1</sup> حسب منطوق المادة 16 من القانون 15.02 المتعلق بالموانئ وبإنشاء الوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ ما يلي:

تدبير الموانئ.

استغلال محطات مينائية وأرصفتة ومعدات الميناء العمومية.

استغلال المعدات المينائية الخصوصية على جانب الرصيف للنقل على ظهر السفن والرصيف.

المناولة المينائية.

ويتم منح الامتياز بعد الإعلان عن المنافسة على غرار ما هو معمول به في نظام الرخصة غير أنه يمكن اللجوء إلى مسطرة التفاوض المباشر إذا كان النشاط المينائي سيزاول للحساب الخاص لطالب الامتياز أو إذا لم يتم بعد الإعلان عن المنافسة تقديم أو قبول أي عرض.

وعلى غرار نظام الرخصة، فلمنح نظام الامتياز لا بد من توفر شروط وضوابط قانونية، وفي حالة عدم توفرها فإنه يتم إنهاؤه.

### أولاً: شروط منح نظام الامتياز

لإمكانية ممارسة شركة استغلال الموانئ لأنشطتها المينائية فقد لجأت الوكالة الوطنية للموانئ إلى إبرام عقد امتياز<sup>2</sup> معها كإطار قانوني ينظم عمليات المناولة المينائية، ولإمكانية القيام بذلك فقد حددت المادة 24 من القانون 15.02 المنظم للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ الشروط الواجب توفرها في المستفيد من عقد الامتياز، حيث يتعين أن يكون شخصاً معنوياً سواء كان خاضعاً للقانون

<sup>1</sup> يقصد بالامتياز تعهد الإدارة مانحة الامتياز بموجب عقد إداري، إلى أحد الأفراد الخواص أو أحد الأشخاص المعنوية الخاصة أو العامة بتدبير مرفق عام غالباً ما يكون تجارياً أو صناعياً خلال مدة محددة على نفقته ولحسابه وتحت مسؤوليته، مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين من خدمات المرفق.

إبراهيم كومغار، المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث، طبعة 2009، بدون ذكر المطبعة، ص 139.

<sup>2</sup> تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع نص في الفقرة الثانية من المادة 62 من قانون 15.02 على أنه " يعاقب الأشخاص المعنويين الذين يقومون بدون اتفاقية امتياز بتدبير ميناء أو استغلال مينائي خاضع لنظام الامتياز بغرامة من مليون درهم (1.000.000) إلى عشرة ملايين درهم (10.000.000)".

العام أو الخاص، مما يعني إقصاء الأشخاص الطبيعيين من هذه الإمكانية كما سبقت الإشارة إلى ذلك في إطار نظام الرخصة.

ويتعين عليه احترام الشروط العامة لاستغلال الميناء وبنود دفتر التحملات والذي ينص خصوصا ما يلي:

موضوع الامتياز وتحديد المنطقة التي يشملها.

شروط وأجال إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات والمنشآت إذا تعلق الأمر بامتياز الاستغلال والبناء.

معايير وشروط تدبير واستغلال المنشآت المذكورة وشروط وكيفيات صيانتها.

التكاليف والالتزامات المترتبة على صاحب الامتياز.

أتاوى الامتياز وطرق احتسابها وكيفية تسديدها.

احترام مبدأ المساواة في معاملة المرتفقين طيلة مدة الامتياز والتي لا يمكن أن تتجاوز 30 سنة قابلة للتجديد بمدة إضافية لا يمكن أن تتعدى 20 سنة.

وعند الاقتضاء يجب أن يتضمن دفتر التحملات كيفية احتساب التعويض المخول لصاحب الامتياز في حالة إنهائه لأسباب غير عدم الاحترام لبنود العقد أو لاتفاقية الامتياز<sup>1</sup>.

#### ثانيا: منح اتفاقية الامتياز

تسلم اتفاقية الامتياز للمستفيد بقرار صادر عن مدير الوكالة الوطنية للموانئ بعد مصادقة المجلس الإداري للوكالة الوطنية للموانئ على هذه الاتفاقية والتي يتعين أن تتضمن البيانات التالية:

موضوع الامتياز.

محتوى الممتلكات المفوتة وعند الاقتضاء القواعد المنظمة لممتلكات الرجوع والممتلكات موضوع الثراء الاسترداد.

مدة الامتياز التي لا يمكن أن تتجاوز 30 سنة قابلة للتمديد لمدة لا تتعدى 20 سنة.

<sup>1</sup> نص المشرع في الفقرة الأخيرة من المادة 29 من القانون 15.02 على أنه " ... غير أنه في حالة سحب الرخصة لأسباب أخرى تلك التي سبقت الإشارة إليها في هذه المادة يخول السحب المستفيد من الرخصة الحق في تعويض إذا تكبد ضررا مباشرا من جراء هذا السحب"، لكن لم يبين الجهة التي تمنح التعويض لفائدة المتضرر من سحب الرخصة.

التحملات والالتزامات المتعلقة بصيانة وتكييف البنيات التحتية و المنشآت.

احترام الشروط المتعلقة بالدفاع الوطني والأمن العام، وشروط التجديد والتمديد عند الاقتضاء.

ثالثا: حالات سقوط الامتياز

لقد خولت المادة 26 من قانون 15.02 وعند الاقتضاء لصاحب الامتياز تدبير الميناء أن يقرر تلقائيا وبدون تعويض إسقاط الحق في الامتياز في الحالات التالية:

عدم الشروع في مزاولة النشاط محل الامتياز في الآجال المحددة.

فقدان الشروط التي على أساسها تم منح الامتياز.

التوقف عن مزاولة النشاط لمدة تزيد عن 6 أشهر.

صدور حكم قضائي من أجل ارتكاب أفعال تسيء للنشاط المزاولة أو لسمعة النشاط.

حالة التصفية القضائية.

غير أنه بالنسبة للحالات الثلاث الأولى، فإنه يتوجب على الإدارة المكلفة توجيه إنذار كتابي إلى المعني بالأمر من أجل تسوية وضعيته بالطرق القانونية للتبليغ مع منحه أجلا للقيام بهذه التسوية، ولا يمكن أن يقل عن شهر وذلك مع إمكانية فرض غرامة تتراوح بين 1000 درهم و 10000 درهم، وإذا استمرت المخالفة شهرا بعد فرض الغرامة يتم رفعها للضعف.

**المطلب الثاني: مهام الوكالة الوطنية للموانئ في تهيئة الموانئ**

فضلا عن المهام التي ذكرناها سلفا تختص بها الوكالة الوطنية للموانئ بموجب النصوص القانونية المضمنة في القانون المنظم للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ فإنها تتكلف بمهام تتعلق بمجال التهيئة المينائية.

وإذا كانت الموانئ هي نقطة انطلاق كل عملية أو نشاط بحري كيفما كان، فإنه يجب أن تكون هذه الموانئ مجهزة بكل التجهيزات التي تساعد على تنفيذ أو القيام بهذه الأنشطة وسط الميناء على اعتبار أن هذا الأخير يحتوي على مجموعة من المرافق ذات الأهمية في العمل المينائي.

وسوف نحاول طي هذا المطلب الوقوف على بعض التجهيزات التي تتكلف بها الوكالة الوطنية للموانئ والمسندة إليها بموجب النصوص القانونية في هذا الإطار.

## الفقرة الأولى: تجهيزات البنيات التحتية الخاصة بالموانئ

يعد الميناء من المرافق الإستراتيجية لكل بلد نظرا للدور الذي يقوم به في المجال الاقتصادي على وجه الخصوص، وحتى يتمكن من القيام بكل الأدوار التي خصص من أجلها الميناء لا بد له من أن يتوفر على مجموعة من التجهيزات الضرورية التي من خلالها يتم تلبية كل الأنشطة التي تباشر وسط الميناء، ولعل أبرز البنيات التحتية التي تقوم بها الوكالة الوطنية للموانئ تتمثل في بناء الطرق وإصلاحها، ثم مد الميناء بشبكات السكك الحديدية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تزويد الميناء بشبكات التطهير والماء والكهرباء.

## أولا: إصلاح الطرق وشبكات السكك الحديدية بالموانئ

من بين الاختصاصات المسندة للوكالة الوطنية للموانئ باعتبارها السلطة المينائية كما جاء في القانون 15.02 مهمة بناء الطرق وإصلاحها، ثم مد الموانئ بشبكات السكك الحديدية<sup>1</sup> حتى يسهل تصدير بعض المواد ذات الأهمية لبلدان أخرى.

بالنسبة لإصلاح الطرق المينائية تدخل ضمن مهام الوكالة الوطنية للموانئ بداخل الميناء فقط وليس خارجها، حيث أنه لا يمكن أن يتصور ميناء يحتوي على مجموعة المرافق التي تلعب دورا مهما في المبادلات التجارية دون أن يكون الميناء يتوفر على طرق ذات مواصفات عالية تتناسب مع كل الأنشطة التي يتم القيام بها وسط الميناء<sup>2</sup>.

وبمعنى آخر، يتعين على الوكالة الوطنية للموانئ أن تقوم بدراسات ووضع التصاميم التي تتلاءم مع تهيئة الميناء وجب أن تكون هذه الطرق ممتدة لجميع المرافق والورشات التي توجد في الميناء بغية تسهيل عمليات التصدير أو الاستيراد، ولهذا نجد المشرع المغربي نص في المادة 8 من القانون 15.02 المنظم للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ على أنه من بين المهام التدييرية التي تشرف عليها الوكالة نجد صيانة وإصلاح وتديير واستغلال شبكات السكك الحديدية والطرق والماء والكهرباء والتطهير<sup>3</sup>.

كما تعتبر شبكات السكك الحديدية بالموانئ من التجهيزات الضرورية التي يجب أن تتوفر عليها الموانئ التي تكون قريبة من المناطق والتي تكون غنية ببعض الموارد والتي يتم تصديرها إلى الخارج

<sup>1</sup> تنص الفقرة الثالثة من المادة 8 من القانون 15.02 " يشمل تديير الموانئ، .... صيانة وإصلاح وتديير واستغلال شبكات السكك الحديدية والطرق والماء والكهرباء والتطهير...".

<sup>2</sup> تدخل التكاليف المخصصة لبناء هذه التجهيزات في الميزانية المخصصة للميناء التي تدخل ضمن خانة النفقات التي تنفقها الوكالة الوطنية للموانئ، حيث تنقسم ميزانية الوكالة إلى شقين شق خاص بالتسيير وشق خاص بالتجهيزات.

<sup>3</sup> لا تقتصر مهام الوكالة الوطنية للموانئ فيما ذكرناه في الجانب المتعلق بالتجهيزات المتعلقة بالكهرباء وإصلاح الطرق و شبكات السكك الحديدية وغيرها وإنما البنية التحتية تشمل مجموعة من التجهيزات.

كالفوسفات مثلا، فهذه المادة الحيوية يتم نقلها عن طريق شبكات السكك الحديدية الممتدة من مصدرها إلى الميناء داخل صناديق حديدية معدة لهذا الغرض.

### ثانيا: توفير شبكات التطهير والكهرباء بالموانئ

تتواجد بالميناء مجموعة من الوحدات الصناعية والتجارية تنشط في مجموعة من الأغراض التي خصصت من أجلها هذه الوحدات، حيث يتم صنع مجموعة من المواد والسلع المعدة للتصدير والتي يتم توزيعها أيضا في الداخل، ولكي تتمكن هذه الوحدات الإنتاجية الصناعية من صنع منتوجات، فإنها تستعمل مجموعة من الآلات الضخمة، وبالتالي لا بد من تزويد الميناء بشبكات الكهرباء لتشغيل تلك الآلات والأجهزة التي تستخدمها هذه الوحدات ثم إيصال شبكات التطهير لهذه الوحدات من أجل تفرغ البقايا والمواد المضرة فيها من أجل تجنب تلويث البيئة البحرية من مخلفات هذه المواد.

### الفقرة الثانية: تجهيز الأماكن المخصصة للأنشطة المينائية

فضلا عن المهام التي تقوم بها الوكالة الوطنية للموانئ فيما يخص إصلاح الطرق وصيانة شبكات السكك الحديدية ثم توفير شبكات التطهير والكهرباء، تدخل ضمن مهام الوكالة الوطنية للموانئ مهمة تجهيز الأماكن المخصصة لإصلاح السفن ورسوها بالميناء ثم الأماكن المخصصة للأنشطة التجارية والصناعية.

وسنحاول في هذه الفقرة التطرق إلى مهمة الوكالة الوطنية في تجهيز الأماكن المخصصة لإصلاح السفن ورسوها بالميناء، ثم ثانيا تجهيز الأماكن المخصصة للأنشطة التجارية والصناعية.

### أولا: الأماكن المخصصة لإصلاح السفن ورسوها بالموانئ

يهدف المشرع من إحداثه للوكالة الوطنية للموانئ إلى القيام بممارسة السلطة المينائية التي يسعى من ورائها تنظيم الميناء وتدييره وتعزيزه بمجموعة من التجهيزات الأساسية والضرورية التي تتطلبها الموانئ حتى يمكن للوكالة أن تقوم بكل الخدمات التي تتطلبها الأنشطة المينائية.

وتدخل ضمن اختصاصات الوكالة الوطنية للموانئ مهمة بناء وتجهيز الأماكن المخصصة لإصلاح السفن التي قد تتعرض لحوادث أثناء رحلتها أو التي تتعرض لحوادث ناجمة عن تصادمات مع سفن أخرى<sup>1</sup>، وبالتالي يتطلب الأمر إخراج هذه السفن أو المنشآت خارج البحر ووضعها في أماكن خاصة لإصلاح الأعطاب التي تعرضت لها السفن.

<sup>1</sup> عرف المشرع المغربي التصادم البحري في الفصل 292 من مدونة التجارة البحرية بأنه " الحادث الذي يحصل بين سفينتين بحريتين أو بين سفينة بحرية وسفينة للملاحة الداخلية بغض النظر عن المياه التي وقع فيها".

ومن جهة أخرى، تعمل الوكالة الوطنية للموانئ على تحديد الأماكن المخصصة لرسو السفن أثناء قدومها من بلد أو أثناء إفراغها من البضائع المحملة فوقها عن طريق شركات متخصصة في نقل الحاويات أو البضائع من السفن إلى البر أو الميناء.

### ثانياً: الأماكن المخصصة للأنشطة التجارية والصناعية

لا تقف مهام الوكالة الوطنية للموانئ عندما ذكرناه من المهام أو الاختصاصات التي تتمتع بها بموجب القانون المذكور، وإنما تمتد إلى بناء أماكن مخصصة للأنشطة التجارية أو الصناعية التي يتم استغلالها من طرف إحدى شركات استغلال الموانئ التي حصلت على رخصة الاستغلال من طرف الوكالة.

ويتعين على الوكالة الوطنية للموانئ على تخصيص أماكن خاصة بكل العمليات التجارية والصناعية، لأن الميناء هو عبارة عن منطقة صناعية يتوفر على وحدات متنوعة كميناء أكادير مثلاً، فهذا الأخير نجده يتضمن وحدات تجارية وصناعية لعدة شركات مختلفة<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: مهام الوكالة الوطنية للموانئ في مراقبة الموانئ

نظراً للمكانة التي يحتلها الميناء في الاقتصاد بصفة عامة والتصدير والاستيراد على وجه الخصوص، هذا إلى جانب مختلف الأنشطة التي تزاوّل بالميناء ناهيك عن استخدام بعض المواد المشعة والخطيرة ثم المخلفات التي تترتب عن الأنشطة والصيد البحري، تعمل الوكالة الوطنية للموانئ على القيام بمهمة الرقابة على الميناء وتشمل هذه الرقابة على الاستغلال ثم الحفاظ على الأمن المينائي وذلك من خلال اتخاذ التدابير والإجراءات لوقوع حوادث تؤثر على نشاط الميناء بالإضافة إلى حرص الوكالة الوطنية للموانئ من الحفاظ على السلامة المينائية دون أن ننسى أهمية البيئة المينائية من هذه الرقابة.

وسنعمل في هذا المبحث الإحاطة بكل المهام المتعلقة بالمراقبة المينائية التي تقوم بها الوكالة الوطنية للموانئ.

---

ولكي يخضع التصادم البحري لمقتضيات القانون البحري يجب أن تكتمل الشروط التالية:

1- أن يحدث بين سفينتين عائميتين.

2- أن تكون على الأقل إحداهما سفينة بحرية.

3- أن يحدث التحام فعلي بين المنشأتين.

<sup>1</sup> بالإضافة إلى المناطق التي ذكرناها، يجب أن يتوفر الميناء على مناطق خاصة لبناء وإصلاح السفن ثم مناطق خاصة عند الاقتضاء لإنشاءات البحرية الملكية.

المطلب الأول: مهام الوكالة الوطنية للموانئ في مراقبة الاستغلال المينائي والحفاظ على الأمن

## المينائي

تعتبر الرقابة على الاستغلال المينائي والحفاظ على الأمن المينائي صورة من صور الرقابة التي تدخل في مهام أو اختصاصات الوكالة الوطنية للموانئ، فالميناء هو فضاء تتم فيه عدة أنواع من الاستغلالات إما من طرف شركات تعمل في الميناء وإما من طرف أصحاب السفن والبواخر والمركبات الصغيرة والمتوسطة، وحتى لا يتم الإفراط في الاستغلال تمارس الوكالة الوطنية للموانئ رقابتها على الميناء ثم تحافظ على عدم الإخلال بالسلامة المينائية وذلك من خلال اتخاذ عدة إجراءات احترازية تجنباً لوقوع بعض الحوادث داخل الميناء والحفاظ على استقرار الأمن المينائي.

### الفقرة الأولى: مراقبة الاستغلال المينائي

سنحاول في هذه الفقرة الحديث عن الرقابة التي تباشرها الوكالة الوطنية للموانئ على السفن أو العمارات سواء عند دخولها أو خروجها أو رسوها وكل ما يتعلق بالعمليات التنظيمية بالميناء ثم الرقابة على البنيات التحتية للميناء والتجهيزات وأخيراً الرقابة التي تنصب على الركاب والبضائع أثناء عبورهم أو نزولهم للسفن

### أولاً: مراقبة السفن الراسية في الموانئ

تستمد الوكالة الوطنية للموانئ بعض مهامها وصلاحياتها من القانون الداخلي التي تضعه ويتم المصادقة عليه من طرف الجهات المختصة، حيث وضعت الوكالة الوطنية للموانئ مجموعة من القواعد لتنظيم كل العمليات التي تباشرها فوق الميناء، ومن بين هذه القواعد التي وضعتها نجد مسألة المراقبة على السفن فيما يتعلق بعملية دخول وخروج السفن<sup>1</sup>.

وحسب المادة 5 من النظام الداخلي لميناء أكادير في مراقبة السفن، فإنها تخضع وصول السفن للأسبقية لحجز مكان للرسو بالمحطات لقاعدة" من يأتي أولاً وهو مستعد للعمل يخدم أولاً" مع مراعاة الاستثناءات التي أوردها النظام الداخلي لميناء أكادير.

<sup>1</sup> تجب الإشارة إلى أن المشرع المغربي أنه لم يعرف السفينة وإنما ميزها عن السفن النهرية إذ نص في الفصل 2 من مدونة التجارة البحرية على أن " السفينة هي المنشأة التي تمارس باعتماد الملاحة البحرية".

وحتى تعتبر السفينة منشأة عائمة يجب أن تتوفر على شرطين اثنين:

1- أن تخصص للملاحة البحرية، أي أن تكون قد أعدت للملاحة البحرية لا النهرية.

2- الاعتياد، ومعناه أن تخصص السفينة لممارسة الملاحة البحرية أي للقيام بهذا النشاط على سبيل الاحتراف.

للتوسع أكثر ينظر بهذا الخصوص:

المختار بكور، الوجيز في القانون البحري، بدون ذكر الطبعة والمطبعة.

وإذا حصل أن وصلت سفينتين في نفس الساعة، فالأولى بالرسو تلك العمارة التي تثبت أن مقامها بالميناء يكون لمدة قصيرة، وفي حالة وجود سفن لها نفس فترة الإقامة، فالأسبقية تعود إلى العمارة أو السفينة التي يكون رسوها بالميناء لا يتوقف على حركات السفن الأخرى الراسية بالرصيف.

كما تراقب الوكالة الوطنية للموانئ من خلال أعوانها مدى جاهزية السفن بعتاد الملاحة ووسائل الاتصال الملائمة كما تم تعريفها بالمادتين 4 و5 من الاتفاقية الدولية لحماية الأرواح البشرية بالبحر.

بالإضافة إلى ذلك، تراقب الوكالة الوطنية للموانئ مدى احترام الأشخاص المكلفين بالسفن للبرامج التي تعدها الوكالة فيما يخص بالوقوف وإعداد التوقفات ثم مراقبتها للسفن من حصولها على الرخص قصد الدخول والتحرك في الميناء ثم استعانة السفن بالإرشاد الإجباري أثناء دخول السفن أو الخروج منه أو المتحركة فيه.

### ثانيا: مراقبة البنيات التحتية بالموانئ

تمتد رقابة الوكالة الوطنية للموانئ إلى البنيات التحتية للميناء، بحيث تحرص الوكالة الوطنية للموانئ على عدم إلحاق الأضرار بها وبالمالك العام المينائي أو المس بالبنية التحتية<sup>1</sup> ثم إلزام المستغل باحترام الحمولة التي يمكن للبنيات التحتية والتجهيزات المينائية أن تتحملها وذلك حسب ما نصت عليه المادة 52 من النظام الداخلي لميناء أكادير والتجهيزات المينائية، فضلا عن إشعار السلطة المينائية عن كل تلف يلحق بالمنشآت والتجهيزات المينائية.

### الفقرة الثانية: مراقبة السلامة والحفاظ على الأمن المينائي

بعدما تحدثنا عن مراقبة الوكالة الوطنية للاستغلال المينائي، سنحاول في هذه الفقرة الوقوف عند مراقبة الوكالة على السلامة المينائية من جهة والحفاظ على الأمن المينائي من جهة ثانية.

### أولاً: مراقبة السلامة المينائية

تأخذ السلامة المينائية حيزا هاما ضمن الرقابة التي تباشرها الوكالة الوطنية للموانئ باعتبارها السلطة الساهرة على الموانئ وذلك بموجب القانون 15.02 المحدث للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال المينائي.

<sup>1</sup> تنص المادة 51 من النظام الداخلي لميناء أكادير "لا احد يحق له أن يضر بالوضعية السليمة للمنشآت الميناء ونظافتها كما يمنع أيضا:

1- الإضرار بالبنيات التحتية والملك العام المينائي:

\* عند جولان ووقوف أو توقف العربات على الأجزاء العلوية للأرصفة ومجاري الرافعات وبصفة عامة على كل المنشآت غير المخصصة لتلك الاستعمالات.

\* عند رمي البضائع من ظهر العمارات أو تركها أو إسالتها على الأرض أو بين الرصيف والعمارة.

وتتعلق مراقبة السلامة المينائية بكل من الوقاية ومكافحة الحوادث ثم ببعض الإجراءات الخاصة بالمواد المشعة<sup>1</sup>.

فيما يتعلق بالوقاية ومكافحة الحوادث، تسهر الوكالة الوطنية للموانئ بمقتضى النصوص المسموح العمل بها على وقاية وتنظيم مكافحة الحوادث التي تقع بحدود الميناء أو التي يمكن أن تصل إليه عن طريق البر أو البحر إضافة إلى لعمليات الانقاد حسب ما نصت عليه المادة 87 من النظام الداخلي لميناء أكادير.

وانطلاقا من نص المادة المشار إليه أعلاه يتبين أن الوكالة الوطنية للموانئ تقوم باتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها تفادي الحوادث أو الاضطرابات التي من الممكن حصولها بالميناء وذلك حسب ما هو مخول لها بموجب النظام الداخلي لكل ميناء.

أما بالنسبة للإجراءات الخاصة بالمواد المشعة التي قد تكون محل عمليات تصدير أو استيراد مواد مشعة ونظرا لخطورة هذه المواد، تقوم الوكالة الوطنية للموانئ بفرض رقابة على هذه المواد المشعة والخطيرة سواء كانت معدة للتصدير أو الاستيراد وذلك من أجل الاحتراز من حدوث انفجارات أو تسريب هذه المواد المشعة إلى الميناء، ولهذا تلزم الوكالة الوطنية للموانئ على الشخص الذي ينوي استيراد أو تصدير هذه المواد المشعة بالالتزام بمجموعة من الإجراءات التي تكون منصوص عليها في النظام الداخلي لكل ميناء.

وحسب المادة 131 من النظام الداخلي لميناء أكادير نجده ينص على أنه يجب على زبون أو وكيله أن يخبر القبطانية والمركز الوطني للوقاية الإشعاعية بكل طلب ترخيص بدخول ومناولة مواد مشعة مستوردة سبعة أيام على الأقل قبل وصول العمارة أو السفينة من خلال إيداع طلب لدى قبطانية الميناء و CNRP الوثائق التالية:

طلب من أجل المناولة.

شهادة من البلد المصدر تشير إلى طبيعة المصدر المشع ونشاطه، وتشهد أن الترخيص والتلفيف مطابقان لمقتضيات المنظمة البحرية الدولية.

---

<sup>1</sup> تنص المادة 131 من النظام الداخلي لميناء أكادير " يجب على كل زبون أو وكيله أن يخبر القبطانية والمركز الوطني للوقاية الإشعاعية بكل طلب ترخيص بدخول أو مناولة مواد مشعة مستوردة سبعة أيام على الأقل قبل وصول العمارة(السفينة) وذلك عبر إيداع لدى قبطانية الميناء ولدى الوثائق التالية: CNRP - طلب من أجل المناولة.

- شهادة من البلد تشير إلى طبيعة المصدر المشع ونشاطه وتشهد أن الترخيص مطابق لمقتضيات المنظمة البحرية الدولية.

- ترخيص بالاستيراد مسلم من طرف السلطات المختصة.

- تصريح خاص يتعلق بعبور المواد المشعة عبر الميناء مطابق للنموذج المرفق بالملحق رقم 1.

ترخيص بالاستيراد مسلم من طرف السلطات المختصة.

تصريح خاص يتعلق بعبور المواد المشعة عبر الميناء مطابق للنموذج المرفق رقم 4 علاوة على ذلك يجب على الزبون أو وكيله أن يخبر السلطة المحلية، الجمارك، والمشغل المينائي المعني.

### ثانيا: الحفاظ على الأمن المينائي

تتخذ كل دولة الإجراءات اللازمة من أجل الحفاظ على موانئها وسلامة مستعمليها والمتتردين عليها سواء الأشخاص أو السفن من خطر قد يهددهم كتلف المباني و المنشآت المينائية أو الحرائق أو تلوث مساحات الماء وأعماق الأحواض<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: مراقبة الوكالة الوطنية للموانئ في الحفاظ على البيئة المينائية

تحرص الوكالة الوطنية للموانئ على نظافة الموانئ، ولهذا تقوم بمراقبة على المستغلين للميناء على مدى التزامهم بوضع النفايات في الأماكن المخصصة لذلك التي حددتها في التصميم الداخلي للميناء، هذا إلى جانب فرض غرامات على كل من يضر بالبيئة<sup>2</sup> المينائية.

### الفقرة الأولى: تخصيص أماكن بجمع وتخزين النفايات

يتم وضع تصميم للتهيئة الداخلية لكل ميناء من الموانئ، وهذا التصميم يتم وضعه من قبل الوكالة الوطنية للموانئ الذي لا يصبح ساري المفعول إلا بعد المصادقة عليه من قبل الجهة الوصية على الميناء<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> تنص الفقرة الثابثة من المادة 163 من النظام الداخلي لميناء أكادير على " يعتبر مستغل منشأة مينائية مسؤولا عن استعمال المخطط الأمني المطبق على منشأته وعن صيانة البنيات والمعدات الموضوعة برسم نفس المخطط ...

<sup>2</sup> لا شك أن تدبير البيئة يندرج بطبيعته تحت العديد من الهيئات الوزارية التي تتولى تنفيذ اختصاصات بيئة قطاعية، دون إغفال مجموعة من الأجهزة العمومية وشبه العمومية وكذلك الخاصة التي تتولى القيام بأنشطة تقنية وعلمية ذات علاقة مباشرة وغير مباشرة بحماية البيئة....

إبراهيم كومغار، مرجع سابق، الهامش، ص 269.

<sup>3</sup> طبقا للمادة 36 من القانون 15.02 فإن مجلس إدارة الوكالة يتمتع بكافة السلطات والاختصاصات الضرورية لإدارة الوكالة، ولهذه الغاية يبت المجلس بمدولاته في القضايا العامة التي تهم الوكالة وخصوصا منها:

- تحديد السياسة العامة للوكالة في إطار التوجهات المحددة من قبل الحكومة.

- حصر برنامج العمليات التقنية والمالية للوكالة.

- حصر الميزانية وكذلك كفاءات تمويل برامج أنشطة الوكالة ونظام الاستهلاك.

- حصر الحسابات واتخاذ قرار برصد النتائج.

تحديد الأتاوى والرسوم والتعريف المينائية

- تحديد التنظيم الإداري المركزي والخارجي للوكالة.

- إقرار النظام الأساسي للمستخدمين والعمل على الموافقة عليه وفق الشروط المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل المتعلقة بمستخدمي المؤسسات العامة.

ولعل الغاية الأساسية التي يرمي إليها هذا التصميم هو تحديد مناطق الميناء حسب الاستعمال الرئيسي كالمناطق التجارية ومناطق الصيد ومناطق الترفيه، وبالإضافة إلى ذلك، ألزم المشرع المغربي بموجب المادة السادسة الوكالة الوطنية للموانئ أن تحدد على وجه الخصوص في التصميم الذي تضعه مجموعة من المناطق ومن أبرزها، المناطق والفضاءات المخصصة لاستقبال وجمع وتخزين النفايات الناجمة عن الأنشطة البحرية والمينائية إلى جانب تحديد مجموعة من المناطق التي تخصص لأغراض أخرى في الميناء.

وهكذا، فالمشرع راعي الجانب المتعلق بالبيئة المينائية نظرا لتنوع الأنشطة التي تزاوّل في الميناء والآثار المترتبة عنها، الشيء الذي دفعه بالتنصيص في المادة أعلاه إلى تخصيص أماكن بجمع وتخزين النفايات حرصا منه على نظافة الميناء وعدم تلويث البيئة المينائية بصفة عامة، لأنه في حالة إذا تمت العناية بالمحافظة على البيئة المينائية، فإنه قد تترتب عن ذلك نتائج وأضرار سواء بالعاملين بالموانئ أو الوسائل اللوجيستكية الموجودة بالميناء.

#### الفقرة الثانية: فرض غرامات على ملوثة البيئة المينائية

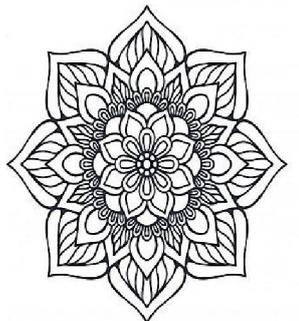
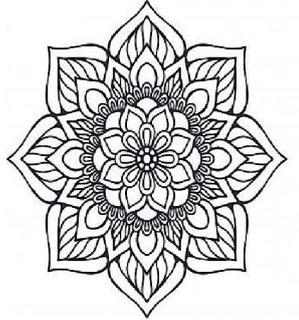
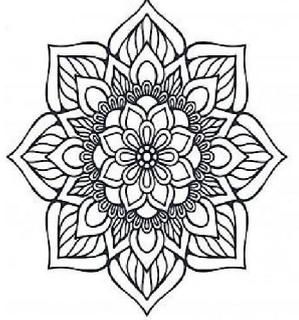
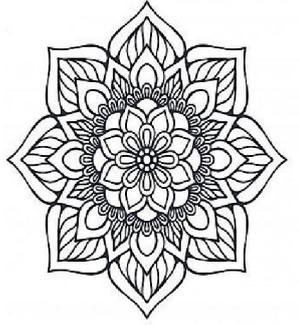
لا يمكن الالتزام بالمحافظة على البيئة المينائية إلا بوضع مجموعة من النصوص القانونية المسيرة معها التي تقر بفرض غرامات على كل شخص أو شركة تعمل بالميناء التي يترتب عن أنشطتها إضرار بالبيئة المينائية والتي لا تراعي الحفاظ على البيئة المينائية، ناهيك عن عدم وضع النفايات بالأماكن المخصصة لها بالميناء والتي تم تحديدها من قبل الوكالة الوطنية للموانئ حرصا منها على البيئة المينائية وما ينتج عنها من أضرار في حالة عدم المحافظة عليها وصيانتها.

ولهذا، نجد الوكالة الوطنية للموانئ بناء على السلطة المخولة لها بالميناء تفرض غرامات على الأشخاص المخلين أو الملوّثين بالبيئة المينائية الذين لم يحترموا الأماكن المخصصة بجمع وتخزين النفايات التي وضعتها الوكالة الوطنية للموانئ.

وهكذا، فالوكالة الوطنية للموانئ تحرص على نظافة وجمالية الموانئ من كل ما قد ينقص من جمالياتها وقيمتها وجودتها بالمقارنة مع موانئ الدول الأخرى.

- 
- دراسة تصاميم تهيئة الموانئ قبل المصادقة عليها.
  - دراسة أنظمة استغلال الموانئ قبل المصادقة عليها.
  - المصادقة على اتفاقيات منح الامتيازات المتعلقة بالتدبير والاستغلال المينائي.
  - الموافقة فيما يخص رخص الاستغلال المينائي الذي يكتسي صفة المرفق العمومي.
  - المصادقة على عقود الرهون التي يبرمها أصحاب الامتيازات لضمان تمويل وإنجاز وتغيير وتمديد المنشآت والبنائيات والتجهيزات الثابتة والإنشاءات ذات الطبيعة العقارية المنصوص عليها في الامتيازات.

# محور القانون الخاص



## نظرية القانون الجنائي للعدو بين حماية المجتمع وحقوق الإنسان

الدكتورة حنان السكتاوي  
باحثة في القانون الخاص

الدكتور صديق الحطاب  
باحث في علم الاجتماع السياسي

تمهيد:

تعتبر السياسة الجنائية بمثابة مجموعة التدابير التي تنظم من خلالها الدولة ردود الأفعال ضد الظاهرة الإجرامية، ولذلك فهي تنبني على النظر في الأسس التي تقوم عليها كل من سياسيتي التجريم والعقاب، وما يتعلق بالتدابير والإجراءات التي يمكن من خلالها التصدي للظواهر الإجرامية.

وأمام تطور الظواهر الإجرامية أصبح من اللازم والضروري تحديث وتطوير السياسة الجنائية لتتماشى مع طموحات المجتمع في التصدي لهذه الظواهر الخطيرة.

فإذا كانت الدولة هي المسؤولة عن أمن المجتمع واستقراره، فإنه يحق لها فرض القواعد التي من خلالها يمكن أن تضمن استتباب الأمن ومكافحة الظاهرة الإجرامية، وذلك بمنع كل نشاط لا يتوافق مع مصالحها ومصالح المواطنين وتوقيع العقوبة المناسبة على مرتكب هذا النشاط. فهذه التدابير تدخل في إطار التخطيط العام الذي تقوم به الدولة لتجنب الآفات والأخطار التي تهدد المجتمع. ولذلك نجد بعض المفكرين وعلماء الإجرام ينادون بضرورة جنوح السياسة نحو توجيه المشرع الجنائي إلى نهج سياسة التجريم الوقائي التي تنبني على تحديد التدابير الواجب اتخاذها للتصدي للأخطار الإجرامية الفردية أو الجماعية التي قد تحوط بالمجتمع أو تهدد أفرادها.

وفي إطار التدابير الوقائية ومحاولة معالجة الظواهر الإجرامية الخطيرة التي أصبحت تهدد المجتمعات المعاصرة، ظهر العديد من الأصوات المنادية بضرورة وضع قوانين للمجرمين الخطيرين، من أجل الحد من خطورة بعض الأشخاص حتى ولو لم يقوما بارتكاب الأفعال الإجرامية، وهو ما يطلق عليه القانون الجنائي للعدو.

ويعتبر القانون الجنائي للعدو كنمط جديد ومحتمل للقانون الجنائي، يتضمن ما يبرر بشكل ملموس مضاعفة التدخلات الاستباقية التي تشكل مساسا خطيرا بالحقوق الأساسية للأفراد. وتتجلى الأهمية العملية لهذا القانون في كونه يهدف إلى مكافحة الإرهاب والأشكال الخطيرة من الجنوح كالجرائم المنظمة والعابرة للدول، أو منع بعض المنحرفين من ارتكاب جرائم أخرى.

فماذا يقصد بالقانون الجنائي الدولي؟ وما هي خصائصه؟ وإلى أي حد يشكل استثناء من مبادئ القانون الجنائي التقليدي؟ ثم إلى أي حد يمكن لهذا القانون أن يمنح ضمانات لاحترام حقوق الإنسان؟

سوف نعمل على تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول مفهوم القانون الجنائي للعدو وخصائصه. أما المبحث الثاني فسوف نتطرق فيه إلى القانون الجنائي للعدو بين ضرورة الأمن ومراعاة حقوق الإنسان من خلال تحديد مفهوم العدو المخاطب بأحكام هذا القانون وسلطة العقاب فيه.

### المبحث الأول: مفهوم القانون الجنائي للعدو وخصائصه

في مواجهة الصراعات الاجتماعية الجديدة الناشئة عن مجتمع الخطر، تم تحويل القانون الجنائي من أجل تلبية المطالب الجديدة للبشرية. ومع الزيادة التدريجية في معدل الجريمة وزيادة قوة بعض القطاعات الإجرامية - وهي أساسا قطاعات إرهابية - تحاول الدولة إيجاد طرق جديدة لتكييف التشريعات الجنائية مع هذا المستوى الجديد من التهديدات. في هذه المحاولة للقضاء على العدو، تستخدم الدولة قواعد عقابية استثنائية موجهة ضد أشخاص معينين في المجتمع. ومنذ ذلك الحين، فإن وضع قواعد جنائية جديدة لهما يبرره أكثر فأكثر، وإضفاء الشرعية على هذه الإجابات الجنائية المنفصلة عن المفاهيم الأساسية للنظام القانوني نفسه. وهذا ما جعل مفهوم القانون الجنائي للعدو يظهر في الأدبيات الجنائية المعاصرة.

فما المقصود بالقانون الجنائي للعدو؟ وما خصائصه؟

في هذا المبحث سوف نتحدث عن مفهوم القانون الجنائي للعدو في مطلب أول، على أن نخصص المطلب الثاني لخصائص هذا القانون.

### المطلب الأول: مفهوم القانون الجنائي للعدو

يعبر القانون الجنائي للعدو من بين المفاهيم والمصطلحات غير المألوفة لدى العديد من القانونيين في العالم المعاصر. فإذا كان القانون الجنائي بالمفهوم التقليدي يعني مجموع القواعد التي تنظم الأفعال الجرمية وتحدد العقوبات القانونية المناسبة لكل فعل إجرامي وكيفية توقيع هذه العقوبات على المجرمين، فإن القانون الجنائي للعدو هو نموذج جديد ومحتمل للقانون الجنائي يفترض الخطورة الإجرامية للأفعال المرتكبة أو التي من شأنها أن ترتكب وتلحق ضررا خطيرا بالأفراد والمجتمع. فهو مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية التي تمنح الدولة الحق في تحديد الجرائم والأفعال الجرمية التي ترتكب أو من شأنها أن ترتكب لضمان السيطرة على الأمن والسلامة، وتوقيع العقاب على المجرمين المفترضين سواء ارتكبت الجرائم في الواقع أم لم ترتكب. ولذلك فهذا القانون هو استجابة لأزمة الدولة

التي لم تعد قادرة على ضمان الأمن والسيطرة على الجريمة فأصبحت تعمل على استباق الجريمة وتوقعها لتعاقب المجرمين المحتملين<sup>1</sup>.

فقد أصبحت العقوبة في المفهوم الحديث وسيلة من وسائل الحماية التي يتخذها المجتمع، حيث أصبحت تهدف إلى تحقيق الردع والإصلاح للجاني حتى يغدو عضوا فعالا في المجتمع. وإلى جانب الردع، فإنها أصبحت وسيلة وقائية يتخذها المجتمع لجزر الجرائم المحتملة الوقوع اعتبارا لخطورتها<sup>2</sup>.

فالقانون الجنائي للعدو يسعى في الأساس إلى تحييد عدو مفترض وخطير، حيث يمنح الدولة إمكانية تحديد العدو كي يفرد له معاملة خاصة غير المعاملة المحددة وفق القواعد العادية للقانون الجنائي. فإذا كان هذا الأخير يجد تبريرات لمرتكبي أي فعل جرمي في الاختلالات الاجتماعية أو التقصير من الدولة، مما أدى إلى هذا الانحراف في السلوك والذي خلف نتيجة إجرامية تستحق العقاب، فإن القانون الجنائي للعدو يبني على ضرورة معاملة طائفة معينة من المجرمين لا كمواطنين أو أفراد حادوا عن جادة الصواب بإخلالهم بضوابط الحد الأدنى للعيش المشترك داخل الجماعة مما يستوجب زجرهم بالعقاب، وإنما كأعداء أو مصادر خطر دائم يتعين معه توقي شرهم بأية طريقة كانت ومهما كلف ذلك من ثمن. ولذلك يمكن القول إن القانون الجنائي للعدو هو ذلك القانون الذي تخاطب من خلاله الدولة أعداءها لا مواطنيها<sup>3</sup>، مما يضعف الحقوق الأساسية للأفراد ويشكل مساسا سافرا بحقوق الإنسان، لما يركز عليه من وسائل تتجاوز المجالات التأديبية المعتادة<sup>4</sup>.

### المطلب الثاني: خصائص القانون الجنائي للعدو

يتميز القانون الجنائي للعدو عن القانون الجنائي التقليدي بكونه قانونا استثنائيا يخاطب أشخاصا أو جماعات غير عاديين نظرا لخطورتهم الإجرامية، مما يجعله متجردا من الضوابط الإنسانية. ولذلك فإن القانون الجنائي للعدو يتميز بمجموعة من الخصائص غير العادية للقوانين.

### أولا: قانون غير إنساني

إن الصفة غير الإنسانية لا تشير فقط إلى الشكل المتطرف للتعذيب، بل تشير إلى أشكال أخرى أكثر غدرا وأشد ضراوة، تتم ممارستها باسم الواقعية وتحت غطاء حماية المجتمع. فمن الأكيد أن اللمسة

<sup>1</sup> Candido, Da Agra: La probation et ses contextes socio-historiques, vol LXIV 2011, p:403.

<sup>2</sup> محمد خضر أحمد السبعوي: نظرية السببية في القانون الجنائي، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة بالقانون المصري وقوانين عربية وأجنبية بمنظور جنائي فلسفي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص: 9.

<sup>3</sup> Gunther Jajobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, Revue des Sciences Criminelles et de droit pénal comparé, N° 1, 2009, p: 7.

<sup>4</sup> J. F. Dreuille: Le droit pénal de l'ennemi, éléments pour une discussion, Revue Jurisprudence, Revue Critique, 2012, pp: 149-165.

الإنسانية التي أصبح يتميز بها القانون الجنائي الحديث أخذت في التآكل مع ظهور مصطلح القانون الجنائي للعدو باسم الفعالية الواقعية والعملية، والتي أصبح تأثيرها حادا ليس فقط في الأنظمة الشمولية الدكتاتورية وإنما في بعض الأنظمة ذات الديمقراطية العريقة أيضا<sup>1</sup>. فباسم الدفاع الاجتماعي وحماية الضحايا المحتملين ولد من جديد نوع من المراقبة الاجتماعية تنبني أساسا على الخطورة الإجرامية مما يشكل تدميرا ونسفا لمفهوم المسؤولية والجزاء.

ومنذ زمن ليس ببعيد أصبح القانون الجنائي بشكل عام فريسة لتيارات مختلفة ترمي إلى خلخلة أسس تأسيسه. فظهور أشكال جديدة من الجريمة أدى إلى التشكيك في الآراء التي تذهب إلى أن القانون الجنائي وحقوق الإنسان رغم تعارضهما يجب أن يستمررا في تعايش مستمر من أجل تحقيق قانون جنائي مقبول على نطاق واسع بشأن المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان<sup>2</sup>. ولعل هذه الاضطرابات المنهجية التي ابتدعها الفقه الجنائي تحت أسماء وتصورات مختلفة، قد بددت مكتسبات القانون الجنائي التقليدي الذي طالما كان ينادي بوضع حدود وضمانات السلطة العقابية للدولة<sup>3</sup>.

فإذا كان نظام العدالة الجنائية الفعالة هو كل نظام قائم على التمسك بحماية حقوق الإنسان في سير العدالة ومنع الجريمة ومكافحتها، وأن الدولة هي الجهة الوحيدة التي لها الحق في فرض العدالة وإقامة أي نظام لمنع وقوع الجريمة مما يجعل نظام العدالة الجنائية يتسم بالفعالية والإنصاف والإنسانية، فإن القانون الجنائي للعدو، وتحت غطاء محاربة أعداء محتملين للمجتمع والتصدي لجرائم افتراضية، تجرد من كل لإنسانية من أجل فرض معايير السلوك اللازمة لحماية الأفراد والمجتمع، والحد من الجريمة وزيادة أمن الشعب وثقته بأن النظام عادل ويخدم المواطن الملتزم بالقانون.

### ثانيا: قانون استثنائي

من المعروف أن القانون الجنائي حتى يحقق العدالة الجنائية لا بد أن يقوم على احترام مجموعة من المبادئ. فمن حيث مبدأ الشرعية يتميز القانون الجنائي بكونه ينص على أن الأفعال المجرمة والعقوبات المقررة لها يجب أن تكون محددة بنص القانون. ولذلك نجد مختلف القوانين الجنائية تنص على أنه لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون. ومن حيث مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية، فإن العقوبات المقررة حديثا لا تسري على أفعال لم تكن مجرمة بنص القانون، ما لم يكن هذا القانون هو الأصلح للمتهم. كما أن القانون الجنائي يقوم على مبدأ إقليمية القوانين وبالتالي سريان قواعده على كافة الجرائم التي ترتكب فوق تراب إقليم معين، ما لم ترتكب بعض الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي

<sup>1</sup>Merielle Delmas-Marty: Etudes juridiques comparatives et internationalisation du droit, L'annuaire de College de France, N° 109, 2010, pp: 603-627.

<sup>2</sup>De Gouttes, R: Droit pénal et droits de l'homme, Revue des Sciences Criminelles, 2000, p: 133 et Suits.

<sup>3</sup>Zaffaroni, E,R: Dans un Etat de droit il n'y a que des délinquants, R.S.C, 2009, p: 43 et Suits.

حيث يطبق مبدأ شخصية القانون الجنائي. وهناك مبدأ آخر يشكل ركيزة أساسية يقوم عليها القانون الجنائي، هو مبدأ التفسير الضيق للقاعدة الجنائية الذي يلزم القاضي باحترام النص التشريعي ويقوم بتفسيره في أضيق حدوده ويلتزم بتطبيقه حسب الصياغة اللفظية دون قياس. كما أن قرينة البراءة هي الأصل تعد من مقومات القانون الجنائي<sup>1</sup>.

غير أن القانون الجنائي لعدو، كما نظر له المفكر الألماني جونتير جاكوبز<sup>2</sup>، يشكل استثناء على القانون الجنائي الحديث. فهذا النموذج يذهب في استثنائياته المتطرفة إلى حد خرق المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الجنائي لتحقيق العدالة الجنائية، ذلك أنه يبرر حق الدولة في خرق حقوق الإنسان عبر تشديد العقوبات، مما يشكل مسا بمبدأ الضرورة والتناسب بين العقوبة والفعل الإجرامي. كما أنه يمس بضمانات المحاكمة العادلة والعقوبة المتوقعة<sup>3</sup>.

ففي المادة الجنائية يستند مبدأ الشرعية على أساس علماني مزدوج يؤكد على أن القانون هو المصدر الوحيد للعقاب، باعتباره المعبر عن الإرادة العامة يمنع تجاوز الحدود المرسومة من طرف المجتمع. فلا يجوز محاكمة شخص ولا توقيفه ولا معاقبته إلا وفق الطريقة والحالات التي يحددها القانون. غير أن القانون الجنائي للعدو يجعل الفرد خاضعا لآلية مؤسسية قد تحرمه من أية ضمانات قانونية<sup>4</sup>.

كما أن القانون الجنائي للعدو هو امتداد طبيعي لنظرية القانون الجنائي للفاعل، الذي يحاكم الفرد بناء على ما هو عليه وليس لما فعله. فالقانون الجنائي للجاني الذي يتعارض مع المفهوم الليبرالي للقانون الجنائي ليس مفهوما جديدا، ويمكن الوقوف على تطبيقاته في الأنظمة الدكتاتورية الكليانية التي عرفها التاريخ.

ومن جهة أخرى، يعتبر القانون الجنائي للعدو تجاوزا لسيادة القانون، ذلك أنه يبني على حالة الطوارئ والتي تفهم على أنها تعليق مؤقت لضمانات سيادة القانون بسبب الظروف الاستثنائية وبسبب الحاجة الملحة والضرورية التي تدعو إلى اتخاذ إجراءات فورية<sup>5</sup>.

فقد يدافع البعض بأن تعليق مبدأ سيادة القانون هو فقط مؤقت، ولكن ومن خلال إدراج الأعمال الأشد خطورة كالإرهابية ضمن قائمة الظروف الاستثنائية يجعل من الصعب تصور وقت محدد

<sup>1</sup> محمد التغدويني: إشكالية التجريم في التشريع الجنائي المغربي، مطبعة انفوبرنت، فاس، 2005، ص: 5-6.

<sup>2</sup> Gunther Jajobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, Revue des Sciences Criminelles et de droit pénal comparé, N° 1, 2009, p: 7.

<sup>3</sup> Aubert. S: L'ennemi dans le livre IV du code pénal français, approches comparées; Revue électronique de l'AIDP, 2002, p: 22 et suits.

<sup>4</sup> Donnini; M: Les droits fondamentaux et la juridiction pénale comme garantie contre ou justification pour l'usage du droit comme arme? R S C, 2009, P: 31.

<sup>5</sup> Merielle Delmas-Marty: Etudes juridiques comparatives et internationalisation du droit, op. cit.

للعودة إلى مبدأ سيادة القانون بتوقف تهديد الإرهاب. وهذا من شأنه أن يجعل حالة الطوارئ دائمة ومستمرة<sup>1</sup>.

### ثالثا: قانون الخطورة الإجرامية

لقد فرضت الإجراءات الاستثنائية لمكافحة العنف مساسا بالتوازن بين الحرية والأمن. ففي مختلف الدول، بما فيها الديمقراطيات العريقة، أصبحت الحريات الفردية ضحية على مذبح الأمن باسم التصدي للخطورة الإجرامية وحماية الأفراد والمجتمع.

فبالعودة إلى ما طرحه مهندس القانون الجنائي للعدو جاكوبز، نجد أن النموذج المثالي لإعداد القانون الجنائي للعدو هو درجة التدخل الحمائي، ذلك أن الهدف الوحيد منه هو منع الأفعال الإجرامية للشخص الموضوع رهن الاعتقال. "فالخطورة الإجرامية للشخص المحتجز لها أسبقية على كل شيء، فهو عدو للمجتمع، ولم يعد مواطنا حرا ولا مواطنا يتمتع بحقوقه الكاملة"<sup>2</sup>.

والملاحظ أن فكرة الخطورة الإجرامية التي ينبنى عليها القانون الجنائي للعدو قد سبق تناولها بالتحليل من طرف العديد من فقهاء القانون الجنائي وعلم الإجرام. فهناك من عبر عنه فكرة الخطورة بفكرة الدفاع الاجتماعي باعتباره "الوقاية من الجريمة أو قبول فكرة الحالة الخطرة والأخذ بتدابير الأمان المطبقة على الأفراد بسبب خطورتهم الفردية والمناسبة لهذه الخطورة"<sup>3</sup>. وبمعنى آخر، فإنها تنشأ في مجتمع فيه منع الجريمة أكثر من الاكتفاء بالعقاب عليها، ويراد فيه الحماية أكثر من الانتقام<sup>4</sup>. كما أن فكرة الخطورة كما واجهها "كاروفالو" هي "خطورة فردية تؤدي بالجائح إلى الخضوع لتدابير تبتد خطورته"<sup>5</sup>.

لكن الملاحظ أن مبادئ الدفاع الاجتماعي الجديد تنبني على فكرة مراعاة جملة من القواعد تتعلق أهمها بالخطورة الإجرامية، وتطالب بتوافر نظرة جديدة في معاملة المجرم عن طريق تحقيق ارتباط وثيق بين الدفاع الاجتماعي والعلوم المكونة لعلم الإجرام، والحرص على جعل العقوبات والتدابير الوقائية في نظام متكامل بينها يتيح اتخاذ إجراءات وقائية قبل وقوع الجريمة على أساس الخطورة الإجرامية. غير أنه يجب أن يكون ذلك في شكل محدد وفي إطار احترام مبدأ الشرعية، مع مراعاة قواعد تضمن عدم الخروج عن هذا المبدأ أثناء صياغة مفهوم الحالة الخطرة وبيان صورها لتحديد ووضع الشروط والضمانات

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Gunther Jakobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, op. cit.

<sup>3</sup> مارك أنسل: الدفاع الاجتماعي الجديد، سياسة جنائية إنسانية، طبعة عربية خاصة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص: 35-36.

<sup>4</sup> مارك أنسل: الدفاع الاجتماعي الجديد، سياسة جنائية إنسانية، مرجع سابق، ص: 36.

<sup>5</sup> نفس المصدر، ص: 93.

القضائية والمسطرية قانونا من أجل تنظيم الحدود التي يحق فيها للدولة التدخل الوقائي في الحالات المنصوص عليها حصرا في القانون<sup>1</sup>.

والملاحظ أنه في ما يتعلق بالقانون الجنائي للعدو نجد أن الخطورة الإجرامية هي أساس العقاب. فالمواطن الذي يكون مسئولا عن زعزعة الأمن العام يفترض فيه بحسب تخطيطه أنه شخص خطير أو أنه عدو. ولذلك يجب معاقبة الأفعال التحضيرية لارتكاب الجريمة، ويجب على الدولة أن تكون قادرة ببساطة على معاقبة السلوك الخطير للغاية<sup>2</sup>. وفي هذا الإطار نجد جاكوبز يتساءل "أليس من الأصح في دولة تحكمها سيادة القانون أن تعطي اسما للأحكام الإشكالية، أو بتعبير أدق، تسميتها بمفاهيم تسمح بتحديد وإدراك وتوضيح هذه الإشكالات والتي هي القانون الجنائي للعدو؟"<sup>3</sup>.

### رابعا: قانون مسطري

إذا كان القانون الجنائي للعدو يبني على أساس الخطورة الإجرامية، وبالتالي تكون العقوبات التي يزرعها الجرائم أشد وأقسى من أجل حماية المجتمع وضمان أمنه، فإنه لتحقيق ذلك لا بد أن يستند إلى إجراءات خاصة تكفل فعاليته. فارتكاب أي فعل غير مشروع يفترض مسبقا توقيع عقوبة على الجاني، وهذه العقوبة لا بد أن تكون مقررة بموجب القانون، ويجب ألا يتم توقيعها إلا بعد فحص دقيق ومحاكمة عادلة ومراعاة الإجراءات الجنائية الواجبة التطبيق. غير أن القانون الجنائي للعدو يفترض أن الدولة في حالة حرب ضد عدو داخلي يجب التصدي له وهزمه. فعندما يكون الأمن العام مهددا يصبح الجاني عدوا، وبالتالي يصبح القانون الجنائي دفاعا وحربا لا تستطيع الدولة التسامح فيها أو الاحتكام إلى الشرعية. كما أنه لا مجال لتطبيق مبدأ التناسب سواء في العقوبة أو التدابير الوقائية، ولذلك فإن مدة الاعتقال الاحتياطي غير محددة ولا تخضع للمشروعية الجنائية، مادام أنها تتأسس فقط على مبدأ الخطورة الإجرامية، وهذا ما يجعل تدابير الاعتقال الاحتياطي هي جوهر القانون الجنائي للعدو إلى أن يثبت المحتجز براءته.

ومن جهة أخرى، فإن التدابير الوقائية لا تمس شخص الجاني فقط، وإنما يمكن أن تمتد إلى أي شخص يقع في مرحلة الإعداد، وبالتالي فإنه يكون مخاطبا بنصوص القانون الجنائي للعدو. وفي هذا الإطار نجد أن المشرع الجنائي يعمل على خلق نوع من الفراغ التشريعي للوصول إلى كل الفئات والأشخاص

<sup>1</sup> رمضان السيد الألفي: نظرية الخطورة الإجرامية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في علوم الشرطة، أكاديمية الشرطة بالقاهرة، 1994 ص: 80-79.

<sup>2</sup> Gunther Jakobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, op. cit.

<sup>3</sup> Gunther Jakobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, op. cit.

الذين يتم توقيفهم من طرف الضابطة قبل ارتكاب أي جريمة تحت غطاء مصطلح " الخلايا النائمة" و"تجفيف منابع الجريمة".

وعليه، فالهدف من التجريم مزدوج، من حيث المضمون يهدف إلى تسهيل القمع، ومن حيث الشكل يسمح التجريم بالإبقاء على نظام إجرامي من القانون العام، وبالتالي تسهيل أن يطال العقاب كل الأشخاص المحتمل ارتكابهم للجريمة المحددة في القانون ومحاكمتهم فوراً<sup>1</sup>.

كما تتجلى تطبيقات القانون الجنائي للعدو من خلال الإجراءات المسطرية. فالمتهم الذي يجبر على الحضور للمحاكمة يفقد إنسانيته وشخصيته. مما يجعل هذا التدبير مجالاً خصباً لانتهاك حقوق الإنسان، ولو أنه يجد تبريره في الخطورة الإجرامية التي تبرر الحرمان من الحرية قبل المحاكمة والحكم<sup>2</sup>.

وعلاوة على ذلك، فإنه يتم تعزيز الاعتقال الاحتياطي بتدابير أخرى كالوضع تحت المراقبة القضائية أو الإقامة الجبرية ومراقبة المتهم بالوسائل الإلكترونية الحديثة.

والملاحظ من الناحية العملية، أن طلبات الإفراج المشروط أو السراح المؤقت غالباً ما تقابل بالرفض اعتباراً للخطورة الإجرامية. وهذا ما يجعل الاعتقال الاحتياطي تدبيراً وقائياً، خصوصاً وأن هذه الخطورة هي التي تبرر للقاضي قرار تمديد مدة الاعتقال الاحتياطي، التي قد تطول أو تقصر بحسب تقدير القاضي للخطورة. وهذا ما يجعل بالإمكان القول أن "الاعتقال الاحتياطي هو مؤسسة تعتبر فكرة العدالة غريبة عنها"<sup>3</sup>.

كما أن القانون الجنائي للعدو هو قانون الشرطة بامتياز. فإذا كانت الشرطة حاضرة بقوة، فإن ذلك لأنه من الصعب إن لم يكن مستحيلاً اتخاذ تدابير وقائية من غير حضورها، خصوصاً قبل وقوع الجريمة وقبل المحاكمة. فدولة القانون بموجب القوانين لا بد أن توجد مجالاً محايداً يمكن من خلاله فرض نافذة غير واضحة حتى لا يمكن تحديد إطارها القانوني من أجل ضمان حماية المجتمع بواسطة سلطة الشرطة. فالتدابير الوقائية هي وسيلة من وسائل السلطة وذلك باعتبارها إجبارية يجب الامتثال لها، فهي آلية للحكم تنسف بشكل جذري أشكال ممارسة السلطة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> J. F. Dreuille: Le droit pénal de l'ennemi, éléments pour une discussion, op. cit.

<sup>2</sup> الاعتقال الاحتياطي هو تدبير سالب للحرية يتم إيداع المتهم بموجبه في السجن متى كانت ضرورة التحقيق تقتضي ذلك، ومن ذلك إذا كان في هذا الاعتقال حفاظ على النظام العام خصوصاً إذا كان المتهم يشكل خطراً على المجتمع.

<sup>3</sup> Garraud. R: Traité d'instruction criminelle, T3, Tris, 1912, p: 128.

<sup>4</sup> Paolo Napoli: Mésures de police, une approche historico-conceptuelle à l'âge moderne, traduction Arnold Fossier, Revue Tracés, N° 20, 2011, pp: 151-173.

## المبحث الثاني: القانون الجنائي للعدو بين ضرورة الأمن وحقوق الإنسان

بالرجوع إلى العقد الاجتماعي عند جون جاك روسو نجد فيه أن "كل مجرم بمهاجمته للحق الاجتماعي يصبح بجرائمه متمردا و غادرا لبلده. ولذلك فإن الحفاظ على الدولة يتعارض مع الحفاظ على المجرم، مما يجب معه إزاحة أحدهما. وعندما تتم إزاحة (قتل) المجرم فإنه يكون مواطنا أقل من كونه عدوا<sup>1</sup>.

فالملاحظ أن روسو الذي كان الأب الروحي لدولة القانون لم يتوان قط في إيلاء أهمية قصوى للدفاع الاجتماعي، مقدما بذلك مصلحة المجتمع على المصالح الفردية للأشخاص. وقد ذهب في مناقحته عن الحقوق الاجتماعية إلى حد اعتبار المجرم عدوا داخليا أكثر من كونه مواطنا كما لو أنه كان يتنبأ بما يسمى في أدبيات السياسة الجنائية المعاصرة بالقانون الجنائي للعدو.

فهذا الأخير يوسع من حدود السلطة العقابية للدولة خصوصا مع ظهور أنواع جديدة من الاضطرابات داخل المجتمع مثل الإرهاب والجرائم الخطيرة. غير أن هذا التماذي في إطلاق حدود السلطة العقابية للدولة يشكل تعسفا لأسس دولة الحق القانون ومساها بحقوق الإنسان. ففي الواقع ولمواجهة التغيرات في الجريمة تم كسر تلك الحواجز الهشة بين مطالب الحرية وضرورات الأمن، خصوصا وأنه تنامت حركات اجتماعية وسياسية تنادي بأولوية الأمن على الحرية تحقيقا للمقولة "من أجل أمنكم لن تتمتعوا بحريتكم".

ولذلك في هذا المبحث سوف نعمل على تحديد مفهوم العدو المخاطب بهذا القانون (المطلب الأول)، على أن نخصص (المطلب الثاني) لحدود حريات الأشخاص في هذا القانون في إطار المعاملة الجنائية للعدو.

### المطلب الأول: مفهوم العدو في القانون الجنائي للعدو

يعتبر حضور العدو في دولة القانون أمرا غير واضح. فإذا كانت الدولة تلتزم بحماية المواطنين من التهديدات والهجمات فإنها لن تستطيع ذلك إلا من خلال احترام التزامها بحماية الحقوق والحريات. ولذلك فإن العدو لن يكون مواطنا وفق هذا الاعتبار بل هو أجنبي عنها، و لن يحظى بحماية قواعد دولة القانون، بل لا يمكن محاكمته بنزاهة مادام غريبا عن المجتمع<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> جان جاك روسو: العقد الاجتماعي، أو مبادئ الحقوق السياسية، ترجمة عادل زعيتر، نشر مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، 1995، ص:

<sup>2</sup>Schmitt, Carl: La notion de politique, editions Flammarion, Paris, 1963, p:56.

وهذا الافتراض أدى إلى اعتبار المجرم الخطير عدوا تطبق عليه قواعد القانون الجنائي غير تلك التي تطبق على المواطنين. ولذلك فإن فقهاء القانون الجنائي خضعوا بلا حول ولا قوة لتزليل نصوص قانونية تركز مفهوم العدو نفسه حتى مع المساس بحقوق الدفاع. فالتشريع الجنائي للعدو يتعارض مع سيادة دولة القانون، ولن يجد مشروعيته الحقيقية في مقتضيات الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي ينص على أن كل الناس يولدون أحرارا ومتساوين في الكرامة والحقوق. فهم يملكون العقل والوعي و يجب أن يتصرفوا اتجاه بعضهم البعض بروح الإخاء<sup>1</sup>.

غير أن هذا الموقف سوف ينسفه "جاكوبز"<sup>2</sup> الذي يرى أنه من الضروري أن يكون القانون الجنائي للعدو فعالا في دولة القانون من أجل فرض القانون في حالة التقصير وفقا لاعتبارات غير عنصرية ولا اثنائية ولكن من حيث الاعتبارات الوظيفية للدفاع عن "الأمن العام".

فالساسة الجنائية التي تستند على معيار العدو تقوم أساسا على فكرة أن القواعد القانونية السارية على المواطنين لا يمكن أن تطبق على ذلك الذي يفرض مطلقا كل القواعد التي تشكل أساس المجتمع المدني لأنه يهاجمها بوحشية و بدون أية قاعدة. فالمواطن حتى ولو لم يكن مواطنا صالحا عندما يجنح إلى فعل جرمي يبقى مرتبطا بالمجتمع بعلاقة اعتراف متبادل يضمن بموجها المجتمع حماية حقوق الأفراد الأساسية. ونموذج العدو الذي يبقى مجردا وواسعا يشكل دافعا قويا لإستراتيجية محاربة الإرهاب الدولي<sup>3</sup>.

فالعدو الداخلي هو شخص، وليس أكثر من صورة. فهو من المصطلحات التي تستخدمها المؤسسات العمومية، وخصوصا الأجهزة الردعية أو الزجرية لتحديد هدفها ونشاطها. فهذه الأجهزة تسعى إلى معرفة من يستثرون في الظلام وتنقلهم إلى النور من خلال توضيح وإبراز الحقيقة. كما أنها تملك مجموعة من الوسائل التي يمكنها من خلالها تحقيق أهدافها، من هذه الوسائل الأبحاث التمهيديّة التي تقوم بها الشرطة، وأعمال المراقبة التي تهدف إلى قمع الجريمة. كما أن العدو الداخلي هو خصم متخفي يجب الانتباه إليه وكشفه، وذلك هو ما يشكل جوهر النشاط البوليسي وأجهزة المراقبة والاستخبارات<sup>4</sup>.

وبالعودة إلى نظرية جاكوبز حول القانون الجنائي للعدو، نجد أنه يضع طريقتين مختلفتين للقانون الجنائي. فالطريقة الأولى موجهة إلى المواطن الذي تطبق عليه القواعد العامة بشكل موضوعي، وفي احترام

<sup>1</sup> المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

<sup>2</sup> Gunther Jakobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, op. cit.

<sup>3</sup> Michel Papa: Droit pénal de l'ennemi et de l'inhumain, un débat international, RSC, 2009, pp: 3-7.

<sup>4</sup> Fabian Jobard: Le banni et l'ennemi, d'une technique policière de maintien de la tranquillité et de l'ordre publics, Revue Culture et Conflits, N° 43, 2001, pp: 151-182.

تام للحقوق الأساسية السارية في المجتمع. أما الطريقة الثانية فهي خاصة بالعدو الذي يكون مجرداً من كل حقوق الإنسان إلى أن تتم إزالة الخطر الذي يشكله على المجتمع<sup>1</sup>.

وبذلك فإن العدو بحسب جاكوبز هو "كل شخص دأب على ارتكاب جرائم خطيرة ضد كيان الدولة أو عرض وجود الدولة نفسها للخطر. وعليه فإنه لمواجهة العدو ليس هناك سوى اللجوء إلى الإكراه البدني، بل وحتى الحرب المشروعة"<sup>2</sup>. فالعدو بذلك هو شخص لا يتورع في ارتكاب الجرائم، أو هو دائماً على استعداد لارتكابها في حق الدولة والمجتمع. ولذلك فكل شخص يختار عن سبق إصرار التصرف بشكل منحرف، ولا يبدي أية رغبة في السلوك القانوني، لا يمكن معاملته كمواطن وإنما تجب محاربته كعدو.

والملاحظ أن العدو من هذا المنظور هو الذي تقف ضده الدولة كمؤسسة سياسية في حد ذاتها، وهي المؤسسة السياسية الوحيدة التي تتمتع في حد ذاتها بالوجود وتضمن الاستمرارية والثبات. وما يسمح للدولة أن تعتبر الشخص عدواً وتعامله على هذا الأساس هو الرغبة في فرض الأمن ووضع حد لحالة الطوارئ واستعادة الظروف العادية والنظام العام. وفي هذا الإطار يقول كارل شميت: "إن ضرورة الهدوء في النظام العام داخل الدولة تقود إلى اعتبار أن الدولة ما هي وحدة سياسية إلا لكي تحدد من تلقاء نفسها العدو الداخلي"<sup>3</sup>.

وفي زمن اختفت فيه الحدود بين الداخل والخارج، أصبح الحديث عن العدو الداخلي متجاوزاً إذاً ما وصفناه في علاقة ثنائية مع العدو الخارجي. ففي عرف الواقعية السياسية يعتبر العدو الداخلي مرتبطاً بالعدو الخارجي، وغالباً ما تتم الإشارة إليه بمصطلح "الطابور الخامس"<sup>4</sup> كظاهرة اجتماعية وسياسية تتخذ الخيانة مبدأً لها لإرهاب المواطنين بإيعاز وتوجيه من الخارج.

<sup>1</sup> Gunther Jakobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, op. cit.

<sup>2</sup> Gunther Jakobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, op. cit.

<sup>3</sup> Fabian Jobard: Le banni et l'ennemi, d'une technique policière de maintien de la tranquillité et de l'ordre publics, op. cit.

<sup>4</sup> الطابور الخامس) بالإنجليزية (Fifth column): مصطلح متداول في أدبيات العلوم السياسية والاجتماعية نشأ أثناء الحرب الأهلية الأسبانية التي نشبت عام 1936 م واستمرت ثلاث سنوات وأول من أطلق هذا التعبير هو الجنرال اميليو مولا أحد قادة القوات الوطنية الزاحفة على مدريد وكانت تتكون من أربعة طوابير من الثوار فقال حينها إن هناك طابوراً خامساً يعمل مع الوطنيين لجيش الجنرال فرانكو ضد الحكومة الجمهورية التي كانت ذات ميول ماركسية يسارية من داخل مدريد ويقصد به مؤيدي فرانكو من الشعب، وبعدها ترسخ هذا المعنى في الاعتماد على الجواسيس في الحر بالباردة بين المعسكرين الاشتراكي والرأسمالي. أنظر في هذا الصدد:

Alexandre Koéry: La cinquième colonne, éditions Allia, Paris, 1997, p: 14.

غير أن العدو الداخلي لا ينبثق فقط عن الطابور الخامس، بل قد ينتجه أيضا فقدان الدولة القومية هيكلها المتجانسة التي تضمن الوحدة والأمان للسكان<sup>1</sup>.

ففي السابق كان العدو يتناسب مع ظاهرة الحرب، سواء كانت حربا أهلية أم دولية. أما اليوم فقد أصبح واقع هذا المصطلح أكثر تعقيدا بشكل جعله يستجيب لحتمية الأمن المطلق التي تتوخى الحذر من كل من يتحدون الدولة والأمن العام، مما يجعل من اللازم محاربتهم ومجاهرتهم بتشديد قواعد القانون الجنائي والإجراءات الجنائية. ولذلك فتجريم العدو يبقى مستثنى من كل الحقوق إلا ما يمنحه إياه القانون الدولي الإنساني الذي يفترض أن العدو هو عدو دولي ويجب أن يخضع لقواعد هذا القانون<sup>2</sup>.

وفي الواقع فإن التصدي للعدو يدخل بشكل مباشر في تعارض مع الاتفاقيات الدولية في ما يتعلق بتحديدتها لمصطلح المقاتلين ليشمل جميع الذين يدخلون في حرب، والحد من معايير استبعاد المقاتلين وسجناء الحرب. كما أن المقاتلين والمتمردين والجماعات المسلحة يمكن أن يدخلوا في هذا الإطار ماداموا يحترمون المعايير الدولية المحددة في الاتفاقيات الدولية المؤسسة للقانون الدولي الإنساني<sup>3</sup>.

غير أن عبارة المقاتلين غير الشرعيين سمحت بالتحايل على القانون الدولي الإنساني، لتقصي المجرمين الخطرين من دائرة مجرمي الحرب. ومن المعلوم أنه منطقيا ما دام أن الإرهابيين ينتمون إلى جماعة إجرامية ليست فاعلا دوليا وغير قابلة لأن تكون طرفا في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحرب، فإنهم يبقون بذلك مجرد مقاتلين غير شرعيين انتهكوا قوانين الحرب وبالتالي فهم أعداء لا يمكن أن يستفيدوا من امتيازات القوانين كيفما كانت دولية أم وطنية<sup>4</sup>.

إذن، فالعدو يصبح خطرا مباشرا يجب محاربتته، حيث إن شرعية الدولة يجب أن تتم حمايتها من كل خطر جنائي محتمل وبكل الوسائل بما فيها توقع الأعمال الإجرامية التي من المحتمل أن يخطط لها العدو استنادا إلى مبدأ الخطورة الإجرامية.

### المطلب الثاني: المعاملة الجنائية للعدو

قد يصبح المجرم عدوا للدولة من خلال الطابع الشخصي على تصرفاته نتيجة فقدان الثقة في قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها في المستقبل. ولعل هذا التحول في علاقة الدولة بالمجرم هو الذي يسمح

<sup>1</sup>Ayse Ceyhan: La fin de l'en-dehors, les nouvelles constructions discursives de l'ennemi intérieur en Californie, Culture et Conflits, N° 43, 2001, pp: 61-91.

<sup>2</sup>Aubert. S: L'ennemi dans le livre IV du code pénal français, approches comparées, op. cit.

<sup>3</sup>Bauchet Saulnier, F: Dictionnaire pratique du droit humanitaire, 3<sup>e</sup> édition, La Découverte, Paris, 2006, p: 70-71.

<sup>4</sup>Julie Saada: Les Combattants Illégaux, des ennemis du genre humain ? Contre terrorisme en démocratie et malléabilité du droit, Revue Aspects N° 4, 2010, pp: 15-34.

لها باستخدام التدابير الحمائية التي تستهدف بالأساس إقصاء وتحييد العدو الذي باستطاعته إثبات خطورته. فاتخاذ إجراءات الإكراه والحماية يسمح بحماية المجتمع من الخطر الذي يهدده من هذا العدو<sup>1</sup>.

وبالعودة إلى نظرية جاكوبز حول القانون الجنائي للعدو نجد أن عبارة "عدو" تدور حول الفرد الذي يتمادى في ارتكاب الجرائم باستمرار، أو هو الذي يكون دائما على استعداد تام للقيام بأفعال إجرامية خطيرة تمس سلامة الدولة وأمنها الداخلي، بل وحتى وجودها ذاته. ولذلك فكل شخص يختار عمدا التصرف بشكل منحرف في خرق سافر للقانون ودون تقيد بأحكامه، لا يمكن أن يعامل كمواطن تسري عليه حماية الدولة، بل لابد أن تتم محاربته تمام كما يحارب العدو<sup>2</sup>. فالعدو هو الذي يضمن أي حد أدنى من الأمن الأخلاقي لسلوكه الشخصي، وهذا يتجلى في تصرفاته المنحرفة.

وإذا كانت السلوكات الإجرامية هي ما يميز شخص العدو، فإنه من غير المجدي معاملته فقط بطرق التقويم وإعادة التربية دون العقوبات، لأن الخطورة الإجرامية التي يتسم بها توجب محاربته بموجب القانون. فضرورة حماية شرعية الدولة تفرض تسخير كل أجهزتها ووسائلها، واتخاذ كل التدابير التي من شأنها أن تحد من خطورة هذا العدو وتفادي أعماله الإجرامية التي تجعل منه عدوا للمجتمع<sup>3</sup>.

والتأكيد على الخطورة الإجرامية يجب ألا ينحصر فقط في التهديد الذي قد يلحق بالأفعال المادية، ولكن يجب أن يمتد إلى الأعمال التحضيرية التي يمكن من خلالها أن يتصرف المجرم خارج مراقبة الدولة من أجل الحد من خطورته. فخطورة الفرد التي تصبح سمة أساسية للعدو وتميزه عن المواطن الذي رغم أنه يمكن أن يرتكب جريمة لا يعرض النظام العام للخطر، وبالتالي يتمتع بكل الضمانات القانونية والمسطرية ويخضع للقانون الجنائي التقليدي<sup>4</sup>.

كما أن الخطورة الإجرامية هي أساس معاقبة العدو وليس فقط الفعل المنحرف. فالعقوبة على أساس الخطورة الإجرامية قد تشمل حتى الأعمال التحضيرية التي تسبق اكتشاف الأفعال الجنائية في المستقبل من أجل تفاديها، ولذلك يجب أن تتركز جهود الدولة على تفادي أي خطر يهدد النظام العام في المستقبل، وهذا مجال القانون الجنائي للعدو. فالعدو يبقى بعيدا عن أن يكون مخاطبا بقواعد الإجراءات

<sup>1</sup> J. F. Dreuille: Le droit pénal de l'ennemi, éléments pour une discussion, op. cit.

<sup>2</sup> Gunther Jakobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, op. cit.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Varjao Cruz: Le droit pénal de l'ennemi, du phenomena au paradigme, Editions Universitaires Européennes; 2011; pp:24 et suits.

الجنائية ولا يتمتع بالضمانات الجنائية، لأن تحول الفرد إلى عدو يسلبه الحق في التمتع بضمانات جرائم الحق العام<sup>1</sup>.

فالحالة الخطرة للشخص هي التي تدفع إلى الحكم خصوصاً وأنه من الصعب القيام بتقدير خطورته المستقبلية، لذلك يتم التعامل معه بشكل مختلف عن المجرم العادي الذي قد يتمتع بضمانات المحاكمة العادية. فالخطورة قد تؤثر على جميع الوظائف الفكرية لدى المجرم فينعدم عنده كل منطقته وقواه الأخلاقية وتقديره، وبالتالي تنعدم المساءلة الموضوعية المتأصلة في كل إنسان سوي والتي تجعل الفرد يقدر نتائج تصرفاته فيسيطر على سلوكياته المنحرفة<sup>2</sup>.

فالقانون الجنائي للعدو يرتكز على العقاب الاستباقي للخطورة الإجرامية، لذلك تأتي أحكامه كرد مشروع على الجريمة المرتكبة أو المتوقع ارتكابها لمنع تفاقم وقوع جرائم مروعة في المستقبل. ومن المعروف في الفقه الجنائي التقليدي أن الجريمة هي انتهاك مادي للقانون الجنائي، وهو انتهاك يخلق وضعاً جنائياً يتيح تحليله التمييز بين الجاني والضحية مما يربط المسؤولية الجنائية. غير أنه بناء على توجهات نظرية النتائج فإن المسؤولية الجنائية يمكن تحملها حتى مع غياب النتائج الجنائية، وهي أساس العقاب في القانون الجنائي للعدو<sup>3</sup>.

كما أن العقاب المسبق في القانون الجنائي للعدو يأخذ بعداً آخر، حيث علاوة على تحقيق النتيجة المرجوة، يمكن أن يدرأ الخطر والتهديد والعشوائية. فإلى جانب العناصر الكلاسيكية للجريمة يمكن إضافة النتيجة الافتراضية. وهذا ما أدى إلى تطور القانون الجنائي من قانون الأفعال إلى قانون جنائي للفاعل، مع التركيز على النوايا والأفكار في غياب أي تهديد للسلم والنظام العامين<sup>4</sup>. ولذلك تنشأ قطيعة بين فكرة المسؤولية وفكرة المساءلة بشكل يجعل حد العقاب يمتد إلى المراحل السابقة للسلوك الإجرامي حتى لا تنتج أفعال أخرى تمس الحقوق المحمية<sup>5</sup>.

فرفع حد العقوبة وقبولها من طرف الرأي العام يؤدي إلى التطور نحو شكل جديد من أشكال شخصية السلوك غير المشروع يولي أهمية أكبر للعناصر الفرعية للجريمة الجنائية من خلال الاعتماد أكثر على العناصر المعيارية في صياغتها وتوجيه القانون الجنائي ليس فقط نحو ضمان مراقبة السلوك

<sup>1</sup> الحسين الملكي: خصائص ومميزات الجرائم الإرهابية، جريدة العلم عدد 19996 بتاريخ: 2005/02/23. وانظر كذلك عبد الحفيظ بالقاضي: التجريم والعقاب في أقوى نزعاتهما تسلطاً، القانون الجنائي للعدو، مجلة الشريعة والقانون عدد 26، 2006، ص: 396.

<sup>2</sup> R. Bernardini: Droit criminel, vol II, Collection Masters Droit, Ed Larcier, 2013, p:220.

<sup>3</sup> J. Pradel: Manuel de droit pénal général, Ed Cujas, Paris, 2000, p: 216.

<sup>4</sup> Gunther Jakobs: Aux limites de l'orientation par le droit, le droit pénal de l'ennemi, op. cit.

<sup>5</sup> Baratta, A: Les fonctions institutionnelles et les fonctions symboliques du droit pénal, In Déviance et société, Vol 15, N° 1, 1991, p: 1-25.

ولكن أيضا نحو ضمان إخلاص الأفراد للنظام والدولة<sup>1</sup>. وهذا فيه نوع من التحول على مستوى تقنيات إسناد المسؤولية الجنائية، من الاهتمام بخصائص الفعل الإجرامي إلى خصائص مرتكب هذا الفعل، مما يعني تحولا من المفهوم الليبرالي للقانون الجنائي الموجه إلى المواطن نحو مفهوم سلطوي للقانون الجنائي موجه إلى العدو.

فهذا التحول في القانون الجنائي ينتج عنه أن يرفع المجتمع مستوى الدفاع عن نفسه ضد مجرم مجرد أو ضرر افتراضي، وهو تحامل فعلي من خلال تعبئة أشكال للمسؤولية الجنائية مبنية على فرضية الاشتباه<sup>2</sup>. ففي إطار هذا المفهوم الجديد للنظام الأمني أصبح العدو الجديد دون شخصية وغير محدد المعالم، ومن الصعب تحديده أو التنبؤ بأفعاله. ونتيجة لذلك أصبح من المستحيل تقريبا وضع استراتيجيات أمنية فعالة، في زمن توسع فيه مفهوم الأمن ليشمل القضايا الاجتماعية والإنسانية والبيئية والاقتصادية. فالفقر والإقصاء الاجتماعي المقترن بضغط النمو السكاني هما أساس انعدام الأمن وانتشار العنف<sup>3</sup>.

خاتمة:

إلى أي حد يمكن الحديث عن حقوق الإنسان في عصر تسعى فيه الدولة إلى السيطرة على حريات الأشخاص تحت مسمى الأمن العام؟ أليس من حق الناس أن يعيشوا أحرارا في مجتمع يمنحهم الأمن؟

<sup>1</sup> Baratta, A: Les fonctions institutionnelles et les fonctions symboliques du droit pénal, op. cit.

<sup>2</sup> Fabrice, Roland Bikie: Le droit pénal à l'aune du paradigme de l'ennemi, Revue des droits de l'homme, N°11, 2017, <https://revdh.revues.org>.

<sup>3</sup> Julie Saada: Les Combattants Illégaux, des ennemis du genre humain ? Contre terrorisme en démocratie et malléabilité du droit, op. cit.

## دور مفتشية الشغل في الحد من نزاعات الشغل الجماعية

د. الروكي زكرياء

دكتوراه في الحقوق

إن ظهور الثورة الصناعية وتجمع العمال في منطقة جغرافية محددة ومعاناتهم من الاستغلال التعسفي لأرباب العمل، سواء فيما يتعلق بضالة الأجور أو بالمبالغة في تشغيل العمال في ظروف قاسية وتحكم في اليد العاملة من قبل أرباب العمل أدى إلى خلق وعي طبقي لدى العمال، دفعهم إلى التكتل لمواجهة أرباب العمل ولم تعد المساومة حول ظروف العمل فردية بل أصبحت جماعية، دون أن يعني ذلك القضاء بشكل مطلق على التعسفات التي يمارسها أرباب العمل على حقوق الأجراء، والتي قد تؤدي إلى نزاعات جماعية تتجه إلى الإضراب من قبل نقابات الأجراء أو إغلاق المؤسسات التشغيلية من طرف أرباب العمل، وسعيًا من التشريعات لإيجاد حلول ودية لهذه النزاعات، وضعت ما يسمى بمسطرة التصالح كآلية معالجة وسريعة للوصول إلى الحل الأنسب، في هذا الإطار يندرج سعي التشريعات إلى المحافظة على السلم الاجتماعي، وذلك بالبحث عن الحلول الناجعة للتوفيق بين كل الفرقاء الاجتماعيين فكانت هذه الحلول هي اللجوء إلى الوسائل السلمية بعيدا عن غيرها من الحلول التي تصفي نوعا من الصراع والعدائية بين الخصوم، وفي هذا الصدد يأتي الحديث عن دور مفتشية الشغل في الحد من نزاعات الشغل الجماعية. والتي يمكن أن نتساؤل حول طبيعة تدخل مفتش الشغل في نزاعات الشغل الجماعية؟ وما مدى فعالية الدور التصالحي لمفتش الشغل في حلها؟ وما هي أهم الصعوبات التي تحد من فعالية الدور التصالحي لمفتش الشغل؟ وما هي أهم السبل والحلول الكفيلة بتفعيل المهمة التصالحية لمفتش الشغل؟

### المحور الأول: القواعد المسطرية للتصالح أمام مفتش الشغل

أدى فشل الطرق القانونية التقليدية لتسوية نزاعات الشغل الجماعية وعدم فعاليتها إلى ظهور طرق واقعية للتسوية تنطلق من الواقع وتأخذ بعين الاعتبار الظروف والمعطيات المحلية، فكان أن أولي لمفتشية الشغل<sup>1</sup> دورا فعالا في مسطرة التسوية خاصة فيما يتعلق بمسطرة المصالحة.

<sup>1</sup> - ظهر جهاز مفتشية الشغل في المغرب مع صدور أولى قوانين الشغل في عهد الحماية بغية مراقبة تطبيق قانون الشغل وضمان احترامه، ولم يكن يتجاوز عدد مفتشي الشغل سنة 1930 - 1931 اثنين، واحد في المنطقة الشمال ومقره في الرباط ومفتش في منطقة الجنوب ومقره في الدار البيضاء، ومع التوسع الاقتصادي وتزايد عدد المعامل والأوراش أخذ المشرع بهتم بتنظيم تفتيش الشغل وبالأنظر القائمة عليه، فأصدر ظهير 2 يوليوز 1947، والذي حل محل ظهير 13 يوليوز 1926 المتعلق باختصاصات ومهام أعوان مفتشية الشغل، ثم القرار الوزاري

ولتحديد الإجراءات المسطرية للتصالح أمام المندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، أو العون المكلف بتفتيش الشغل، ينبغي التطرق لكيفية افتتاح هذه الإجراءات (الفقرة الأولى)، ثم لإجراءات التصالح والآثار المترتبة عنها (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: افتتاح الإجراءات المسطرية أمام جهة المصالحة

تنص المادة 552 من م ش على أنه: "إذا كان الخلاف الجماعي يهم أكثر من مقابلة فإن محاولة التصالح تجري أمام المندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم.

إذا كان الخلاف الجماعي يهم مقابلة واحدة، فإن محاولة التصالح تجري أمام العون المكلف بتفتيش الشغل".

هكذا، يلاحظ أن المعيار في تدخل مفتش الشغل هو عدد المقاولات التي يقع فيها النزاع، فإذا كان النزاع يهم أكثر من مؤسسة أو شركة أو مقابلة، فإن النزاع المذكور يعرض على المندوب المكلف بالشغل في العمالة أو الإقليم، أما إذا كان النزاع في العمالة أو الإقليم يهم مقابلة واحدة أو مؤسسة واحدة، فإن هذا النزاع يعرض على مفتش الشغل.

بالرجوع إلى مقتضيات المادة 553 من م ش، فإن الشروع في محاولة التصالح يتم فوراً، إما بمبادرة من أي من طرفي النزاع الجماعي، أو بمبادرة من السلطة الحكومية ممثلة، إما في شخص المندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، أو في شخص العون المكلف بتفتيش الشغل.

### أولاً: افتتاح إجراءات المصالحة بمبادرة من طرفي النزاع الجماعي

تجمع التشريعات التي تنص على هيئات رسمية لتسوية نزاعات الشغل الجماعية، على إعطاء طرفي أو أطراف هذه النزاعات الحق في اتخاذ مبادرة تحريك الإجراءات أمامها، حيث ينص المشرع التونسي<sup>1</sup> على أنه، وفي حالة ما إذا لم يتم حل الخلاف داخل المؤسسة، فإنه يقع عرضه وجوباً من قبل أكثر الطرفين "حرصاً" على المكتب الجهوي للتصالح، وعند التعذر على مفتشية الشغل المختصة ترايباً.

---

الصادر بتاريخ 14 يوليوز 1948 الخاص بموظفي مفتشية للشغل ثم قرار 20 غشت 1953 المتعلق بمفتشي الشؤون الاجتماعية. وبصدور مدونة الشغل ثم إلغاء كل من ظهيري 2 يوليوز 1947 و24 أبريل 1973 اللذان شكلا خلال حقبة من الزمن المصدر الرئيسي لاختصاصات ولمهام أعوان مفتشية الشغل، لتصبح مقتضيات مدونة الشغل هي المحدد لتلك الاختصاصات والمهام.

للمزيد من التوسع حول جهاز مفتشية الشغل وتطوره التاريخي راجع صباح كوتو: مفتشية الشغل ودورها في ضمان الحماية العمالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في ق خ، جامعة الحسن الثاني، ك ع ق ا ق ج، عين الشق بالدار البيضاء، س ج 2003/2004، ص 25 وما يليها.

<sup>1</sup> - الفقرة الثانية من الفصل 376 من مجلة الشغل التونسية.

وفي نفس الاتجاه، تنص مقتضيات مدونة الشغل بموجب المادة 553<sup>1</sup> على أنه، يتم الشروع فورا في محاولة التصالح بمبادرة من الطرف الراغب في التعجيل في نظر النزاع الجماعي صلحا، وذلك بموجب مقال يحدد فيه نقط الخلاف، حيث يتم اتخاذ هذه المبادرة من قبل الطرف الأكثر استعجالا استقلالا عن الطرف الآخر، فهذا حق خالص لكل طرف من أطراف الخلاف أو النزاع الجماعي، يمارسه بكيفية مستقلة عن الطرف أو الأطراف الأخرى في الخلاف أو في النزاع الجماعي.

وإذا كنا نقول إن مختلف التشريعات المقارنة، تعترف لأطراف النزاع الجماعي بالحق في تحريك إجراءات تسوية نزاعات الشغل الجماعية، فإنه يحق لنا التساؤل عن المقصود بهؤلاء الأطراف؟ حيث إن الإجابة على هذا التساؤل على درجة كبيرة من الأهمية، ليس فقط لأنها تحدد لنا من يكون له الحق في اتخاذ المبادرة لتحريك الإجراءات، وإنما أيضا لتحديد من تسري في حقهم النتيجة التي قد تتمخض عنها هذه الإجراءات.

إن دراسة مختلف الأنظمة القانونية الخاصة بتسوية نزاعات الشغل الجماعية، تبين لنا مدى العلاقة بين الحق في اتخاذ مبادرة تحريك إجراءات التسوية السلمية لنزاعات الشغل الجماعية، ومن ضمنها المصالحة، وبين مفهوم النزاع الجماعي، ذلك أن الأطراف التي تشكل هذا النزاع الجماعي، ويعتمد عليها كأحد العناصر الأساسية لتحديد مفهومه وماهيته، هي التي يعترف لها بالحق في اتخاذ مبادرة تحريك الإجراءات أمام الجهة المختصة.

هكذا، وانطلاقا من نص المادة 549 من مدونة الشغل، والتي عرفت النزاع الجماعي، بأنه ذلك الذي يكون أطرافه منظمة نقابية للأجراء، أو جماعة من الأجراء، بالإضافة إلى مشغل أو عدة مشغلين، أو منظماتهم المهنية، انطلاقا من هذا التحديد التشريعي لأطراف النزاع الجماعي، فإن هؤلاء جميعا يملكون وبكيفية مستقلة، الحق في اتخاذ مبادرة تحريك إجراءات المصالحة أمام الجهة المختصة.

### ثانيا: افتتاح إجراءات المصالحة بمبادرة من السلطة الحكومية

إذا كان لكل طرف من أطراف نزاع الشغل الجماعي، لاسيما الطرف الراغب في التعجيل، الحق في اتخاذ مبادرة تحريك إجراءات المصالحة، فإن الحق ليس حكرا على هاته الأطراف، وإنما خولته مدونة الشغل كذلك للسلطة الحكومية المكلفة بالشغل<sup>2</sup>، التي تتمتع في هذا الإطار بذات صلاحيات أطراف النزاع الجماعي.

<sup>1</sup> - حيث جاء في المادة 553 من م ش على أنه: "يتم الشروع فورا في محاولة التصالح، سواء بمبادرة من الطرف الراغب في التعجيل، وذلك بمقال يحدد فيه نقط الخلاف، أو بمبادرة من المنسوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، أو من العون المكلف بتفتيش الشغل في المقابلة".

<sup>2</sup> - المادة 553 من مدونة الشغل.

فالسطة الحكومية المكلفة بالشغل، ممثلة إما في شخص العون المكلف بتفتيش الشغل، إذا كان الخلاف الجماعي على مستوى مقابلة واحدة، وإما في شخص المندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، إذا كان للخلاف أو النزاع الجماعي بهم أكثر من مقابلة، يحق لها، مراعاة للمصلحة العامة، ولسيادة السلم الاجتماعي داخل الوسط المهني، أن تتخذ بدورها فورا مبادرة تحريك إجراءات المصالحة، وذلك بصرف النظر عن موقف الأطراف المعنية بالخلاف أو بالنزاع الجماعي، فحقها في هذا المجال مستقل عن حقهم، وإن كنا نرى في هذا الصدد، أن ذلك يتعين أن يتم بالتشاور مع الأطراف المعنية بالنزاع الجماعي، وذلك لضمان نجاح المصالحة، فهذه الأخيرة كما نعلم تقوم على التقريب بين وجهة نظر كل طرف من أطراف النزاع الجماعي، عن طريق خلق الاتصال المباشر بين الأطراف، والعمل على إيجاد حل للنزاع يكون من خلقهم أكثر ما يكون من خلق الجهة المكلفة بالمصالحة، لذلك نرى أنه، ورغم الحق الخالص للعون المكلف بتفتيش الشغل، وكذلك للمندوب المكلف بالشغل على مستوى العمالة أو الإقليم في الشروع الفوري في إجراءات المصالحة، فإن ذلك يتعين في نظرنا أن يتم بالتشاور مع الأطراف المعنية بالنزاع، ضمنا لحضورها جلسة المصالحة، وبلورة لفرص نجاحها.

#### الفقرة الثانية: إجراءات محاولة التصالح والآثار المترتبة عنها

وعيا من المشرع المغربي بأهمية العنصر الزمني في مدى إمكانية نجاح محاولة التصالح التي يقوم بها مفتش الشغل<sup>1</sup> من أجل تسوية نزاعات الشغل الجماعية، فقد عمل على تحديد إجراءات معينة يجب المرور عبرها، وذلك داخل إطار زمني محدد بموجب القانون تحسبا لكل تأخير قد يكون السبب في فشل محاولة التصالح.

#### أولا: إجراءات التصالح أمام مفتش الشغل

عندما يصل إلى علم مفتش الشغل وجود نزاع جماعي، يتحرك هذا الأخير وفق المسطرة التي حددها المشرع من خلال المواد 558 و559 و560 من مدونة الشغل<sup>2</sup>، وهي مسطرة تنسجم وخصوية السرعة التي يتطلبها الوضع القائم.

يستدعي مفتش الشغل أطراف النزاع الجماعي بواسطة برقية، داخل أجل لا يجب أن يتعدى ثمانية وأربعين ساعة من تاريخ رفع النزاع الجماعي للشغل إلى مفتش الشغل أو بعد علمه بالنزاع<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - نشير إلى أن نفس مسطرة ونفس الإجراءات تنطبق على المندوب الإقليمي المكلف بالشغل، فما يقال عن مفتش الشغل يقال أيضا عن المندوب الإقليمي المكلف بالشغل.

<sup>2</sup> - تنص المادة 554 من مدونة الشغل على أنه: "تتبع أمام المندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم والعون المكلف بتفتيش الشغل المسطرة المنصوص عليها في المواد 558 و559 و560 أدناه".

<sup>3</sup> - المادة 558 من مدونة الشغل.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المغربي لم يضع الاستدعاء الذي يوجهه مفتش الشغل إلى طرفي النزاع الجماعي، ضمن الحماية المقررة في المادتين 583 و585 من مدونة الشغل<sup>1</sup>.

فبالرجوع إلى مقتضيات المادة 583 من نفس المدونة نجد أنها تنص على أنه: "إذا استدعي أحد الأطراف بصفة قانونية للمثول أمام اللجنة الإقليمية أو اللجنة الوطنية للبحث والمصالحة... ولم يحضر من غير أن يكون لديه عذر مقبول ودون أن ينيب عنه ممثلاً قانونياً، فإن رئيس اللجنة المعنية... يحرر تقريراً في الموضوع، ويوجهه إلى الوزير المكلف بالشغل الذي يحيله إلى النيابة العامة".

هذا في حين نجد أن المادة 583 من م ش، تقرر جزاءات مالية لمن يخالف أحكام المادة 583 عبر غرامة مالية تتراوح ما بين 10.000 و20.000 درهم.

ولا ندري ما إذا كان المشرع المغربي أغفل الاستدعاء الذي يوجهه مفتش الشغل إلى طرفي النزاع الجماعي من الحماية المقررة في المادتين 583 و585 من م ش، أم أنه تعمد هذا الأمر لاقتناعه ربما بعدم فعالية تدخل مفتش الشغل في نزاع الشغل الجماعي.

لكن في نظرنا المتواضع، أنه لولا اقتناع المشرع بأهمية وفعالية تدخل مفتش الشغل من أجل تسوية نزاعات الشغل الجماعي، لما جعل مهمة التصالح ضمن المهام المنوطة بمفتش الشغل بحكم القانون. ولما أرفق هذه المهمة بمسطرة قانونية جد محكمة، ما يجب تفسيره بأن تشمل الحماية المقررة في المادتين 583 و585 المذكورتين سلفاً حتى الإستدعاء الذي يوجهه مفتش الشغل إلى طرفي النزاع الجماعي في إطار مسطرة التصالح.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن المشرع ألزم الأطراف بالمثول شخصياً أمام مفتش الشغل أو أن ينيبوا عنهم شخصاً مؤهلاً لإبرام التصالح، إذا حال دون حضورهم سبب قاهر<sup>2</sup>.

ولم يغفل المشرع للوضعية الخاصة للشخص الاعتباري، إذا ما حدث وكان طرفاً في النزاع، بحيث ألزمه بانتداب ممثلاً قانونياً له صلاحية إبرام اتفاق التصالح<sup>3</sup>. كما سمح لأطراف النزاع بأن يكونوا

<sup>1</sup> - بدر الصيلي: مفتشية الشغل بين المراقبة والمصالحة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، وحدة التكوين والبحث في قانون الشغل والتحويلات الاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، كية الحقوق بالدار البيضاء، س ج 2006/2007، ص 78.

<sup>2</sup> - تنص المادة 558 من مدونة الشغل على أنه: "يجب على كل الأطراف أن يمثلوا شخصياً أمام اللجنة أو أن ينيبوا عنهم شخصاً مؤهلاً لإبرام اتفاق التصالح، إذا حال دون حضورهم سبب قاهر".

<sup>3</sup> - جاء في المادة 558 من مدونة الشغل: "يجب على كل شخص اعتياري إذا كان طرفاً في النزاع، أن ينتدب عنه ممثلاً قانونياً له صلاحية إبرام اتفاق الصلح".

مؤازرين بعضو من النقابة (إذا تعلق الأمر بالأجراء)، أو بعضو من المنظمة المهنية (إذا تعلق الأمر بالمشغل) شرط الانتماء إليها أو حتى الاستعانة بمندوب الأجراء<sup>1</sup>.

وحسنا فعل المشرع بنصه على هذا الإجراء وذلك بالنظر إلى المزايا العديدة التي يوفرها حضور الأطراف شخصيا، ومشاركتهم في المناقشات الرامية على إبرام اتفاق التصالح بشكل مباشر، ومن أهم النتائج الإيجابية التي تترتب عن هذا الوضع، جعل مسطرة التصالح أكثر فعالية، وتمكين مفتش الشغل من الاطلاع والإحاطة بالأسباب التي أدت إلى نشوب النزاع، بالإضافة إلى أن حضور مفتش الشغل ومراقبته للمناقشات الدائرة، يدفع بالأطراف إلى تليين مواقفهم وجعلها أكثر انسجاما مع مقتضيات مدونة الشغل.

هذا وقد حدد المشرع إطارا زمنيا لمحاولة التصالح التي يجربها مفتش الشغل، فكل هذه الإجراءات يجب أن تتم داخل أجل لا يجب أن يتعدى ستة أيام ينطلق احتسابها منذ رفع النزاع إلى مفتش الشغل<sup>2</sup>.

ولا تفوتنا الإشارة في الأخير، إلى الدور الكبير الذي يلعبه مفتش الشغل في تسوية نزاعات الشغل الجماعية عبر مسطرة التصالح، فهو يلتزم وبحكم القانون يبذل أقصى الجهود لتسوية نزاع الشغل الجماعي<sup>3</sup>، فهو يعمل على استدعاء الأطراف، ويتسلم المذكرات الكتابية منهم والتي تتضمن ملاحظاتهم واقتراحاتهم لتسوية النزاع، ويعمل على رفعها إلى الطرف الآخر<sup>4</sup>، وذلك دون تقديمه لأية حلول أو مقترحات أو العمل على إضافة أي شيء ودون العمل أيضا على بحث مدى جدية المطالب المقدمة في المذكرة من عدم جديتها.

هذا ولم يعمل المشرع على تقييد تحركات مفتش الشغل على غرار رئيس اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة ورئيس اللجنة الوطنية للبحث والمصالحة، حيث ترك له الباب مفتوحا لاتخاذ جميع الإجراءات التي يرى أن من شأنها المساعدة على التصالح.

وعليه فهو يتحرى عن جميع حيثيات النزاع، ويفاوض كل طرف على حدة، ويعمل على اقتراح الحلول المناسبة للوضع، والتي تخدم مصلحة الطرفين معا. كما يمكنه الاستعانة بكل شخص يستطيع أن يفيد في إيجاد الحل المناسب للنزاع، ويعمل على توضيح موقف القانون من الوضع القائم. كما له أن يسترشد بمختلف العلاقات التي يكون قد كونها بحكم عمله مع المشغلين والأجراء، هذا بالإضافة إلى

<sup>1</sup> - المادة 558 من مدونة الشغل: "يمكن لأي طرف أن يكون مؤازرا بعضو من النقابة أو المنظمة المهنية التي ينتمي إليها، أو بمندوب الأجراء".

<sup>2</sup> - المادة 560 من مدونة الشغل: "وذلك داخل أجل لا يجب أن يتعدى ستة أيام من تاريخ رفع النزاع الجماعي إليها".

<sup>3</sup> - المادة 560 من مدونة الشغل: "تقوم اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة ببدل جهدها لتسوية نزاع الشغل الجماعي، بغية التوصل إلى اتفاق بين الأطراف...".

<sup>4</sup> - المادة 559 من مدونة الشغل: "يحق لكل طرف من الأطراف أن يتقدم إلى رئيس اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة بمذكرة كتابية تتضمن ما لديه من ملاحظات.

يجب على رئيس اللجنة أن يبلغ نسخة من هذه المذكرة إلى الطرف الآخر".

التجربة الكبيرة التي تكون لمفتش الشغل في مجال فض نزاعات الشغل، وذلك بفعل الاحتكاك اليومي له مع طرفي العلاقة الشغلية وما لهذا الأمر من أثر إيجابي على قدرته ودوره في الوصول الى نتيجة الصلح<sup>1</sup>.

إذا وكما هو ملاحظ فإن تسوية نزاع الشغل الجماعي، تتطلب مجهودا كبيرا ومضاعفا من مفتش الشغل بالمقارنة مع مجهوده في تسوية نزاع الشغل الفردي الذي قد يتطلب ساعات فقط، الشيء الذي يدفعنا إلى التساؤل عن هل مفتش الشغل في المغرب يستطيع أن يجاري هذه المهام التي يبدو أنها أصبحت فوق المستطاع؟

### ثانيا: آثار محاولة التصالح التي يجربها مفتش الشغل

يترتب عن تحريك الدور التصالحي لمفتش الشغل أحد الأثرين، فبعد الدخول في مسطرة التصالح والمرور عبر الإجراءات السالف ذكرها، فإن محاولة التصالح هاته تنتهي إما بالوصول لاتفاق الصلح وبالتالي إنهاء النزاع، وإما بفشل محاولة التصالح واستمرار النزاع وما يترتب عنه من سلوك لباقي المساطر المحددة قانونا.

هكذا، فإن المشرع ألزم مفتش الشغل بتحرير محضر في ختام جلسات الصلح، يثبت فيه ما توصل إليه الأطراف من اتفاق تام أو جزئي أو عدم التصالح، وكذا عدم حضورهم عند غيابهم<sup>2</sup>. كما يتم توقيع المحضر من طرف مفتش الشغل وأطراف النزاع.

ويتم تسليم نسخة منه إلى الأطراف أو تبلغ إليهم عند الاقتضاء، وفي حالة فشل محاولة التصالح وعدم التوصل إلى أي اتفاق، فإنه على الأطراف أو مفتش الشغل العمل على رفع نزاع الشغل الجماعي أمام اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة<sup>3</sup>.

لكن ما يلاحظ على هذه المادة هو غياب صيغة الإلزام، فماذا لو لم يبادر أي طرف إلى رفع النزاع إلى اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة؟

---

<sup>1</sup> عبد اللطيف الخلفي: الوسيط في مدونة الشغل، المطبعة و الوراقة الوطنية، مراكش، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2006، ص 211.

<sup>2</sup> المادة 555 من مدونة الشغل: "يحرر حسب لأحوال، لمدوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، أو العون المكلف بتفتيش الشغل فورا، في ختام جلسات الصلح، محضر يثبت فيه ما توصل إليه الأطراف من اتفاق تام، أو جزئي، أو عدم التصالح، وكذا عدم حضورهم عند غيابهم....."

<sup>3</sup> المادة 556 من مدونة الشغل: "إذا لم تسفر محاولة التصالح عن أي اتفاق، فإن المندوب الإقليمي المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، أو العون المكلف بتفتيش الشغل، أو أحد الأطراف، يبادر داخل أجل ثلاثة أيام، برفع نزاع الشغل الجماعي أمام اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة."

هذا بالإضافة إلى أن المادة 556 من مدونة الشغل تتحدث عن حالة عدم الاتفاق، فماذا لو غاب أحد الطرفين عن جلسة الصلح أو كلاهما، فما الموقف الذي سيتخذه مفتش الشغل هنا؟ وماذا لو وقع اتفاق صلح، لكن بشكل جزئي بحيث لا يكون منهيًا للنزاع برمته، فهاته الحالة أيضا لم يشر إليها المشرع.

يبدو أن منطق الأمور وانسجاما أيضا مع مقتضيات المادة 556 من مدونة الشغل، فإنه في الحالتين معا يكون مفتش الشغل ملزما برفع النزاع إلى اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة، لأن ضرورة الحفاظ على السلم الاجتماعي ومصالحة الاقتصاد الوطني، يفرضان سلوك هذا الإجراء، هذا بالإضافة إلى الآثار الوخيمة التي قد تترتب عن استمرار حالة النزاع كانتشار الفوضى والعنف في الأماكن التي يوجد بها نزاع الشغل الجماعي.

### المحور الثاني: حدود تدخل مفتشية الشغل في المصالحة

لقد أبان تدخل مفتشية الشغل لحل نزاعات الشغل الجماعية عن نجاعتها في القيام بهذه المهمة، ومنه لا أحد يجادل أن مفتشية الشغل لا تقوم بدور فعال في تكريس المصالحة وتجنب الأطراف مظاهر التشنج والحقد، مع ما يستتبع ذلك من تأثير سلبي على الاقتصاد الوطني.

وبالتالي يمكن اعتبار جهاز مفتشية الشغل صمام أمان بالدرجة الأولى، لكونه يسهر للحفاظ على السلم الاجتماعي وما يشمل من أمن وسكينة.

كلها أهداف تسعى هذه الجهة لتحقيقها، لكن كيف يمكن ضمانها في غياب حماية حقيقية وفعالية من كل ما قد يقف أمام هذا الجهاز من صعوبات تحول دون قيامه بوظيفته<sup>1</sup>.

وإذا كان جهاز مفتشية الشغل في جل الدول تعترضه صعوبات وعوائق كثيرة في القيام بمهامه، والتي أدت إلى تضارب في الآراء حول قبول هذا الاختصاص من عدمه<sup>2</sup>.

إلا أن بعض العوائق والصعوبات القانونية التي كانت تحد من فعالية تدخل جهاز تفتيش الشغل قد تم تجاوزها بفضل تدخل المشرع المغربي في إطار قانون 99-65 المتعلق بمدونة الشغل، فإن أخرى مازالت تحد من فعاليته منها طابع تشريعي وآخر يرتبط بالإمكانات المادية والبشرية، التي كان من المفروض أن يتمتع بها هذا الجهاز قصد الحفاظ على السلم والأمن الاجتماعي، بغية منح سرعة التدخل والفعالية في العمل على اعتبار أن المشرع أناط لمفتشي الشغل مهام متعددة.

<sup>1</sup> محمد سعيد بناني: قانون الشغل بالمغرب في ضوء مدونة الشغل، علاقات الشغل الفردية، الجزء الثاني، المجلد الأول، مكتبة دار السلام، طبعة يناير 2007، ص 136.

<sup>2</sup> بدر الصيلي: م.س، ص 85.

في ظل هذه العوائق والصعوبات التي تحول دون وصول جهاز مفتشية الشغل إلى تحقيق أهدافه، سنعمل على التطرق إلى الحدود القانونية لدور مفتشية الشغل في عملية المصالحة (الفقرة الأولى)، بينما سنعالج الحدود الواقعية لدور مفتشية الشغل في عملية المصالحة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الحدود القانونية لدور مفتشية الشغل في عملية المصالحة

إذا كان الهدف الرئيسي الذي تعمل من أجله مفتشية الشغل هو تحقيق السلم الاجتماعي والعمل على تطبيق نصوص مدونة الشغل، فإنها تعرف عدة صعوبات، صعوبات تؤدي لا محالة إلى إضعاف قوة هذا الجهاز وترجع هذه الصعوبات إلى ضعف سلطات مفتشي الشغل وإلى ضعف الجزاءات وتعقيد المسطرة.

#### أولاً: ضعف سلطات مفتش الشغل

بالرجوع إلى مقتضيات مواد مدونة الشغل، نلاحظ أنها لم تمنح صلاحيات من شأنها أن تقوي سلطات جهاز مفتشية الشغل بشكل يجعله قادراً على القيام بالمهام الموكولة له، وتتمثل في صعوبة التوفيق بين تعدد مهام مفتش الشغل وتنوعها بين وظيفتي المراقبة والمصالحة وعدم كفاية وسائل المتابعة، سنتناول كل واحدة على حدة:

#### 1 تعدد مهام مفتشية الشغل

إن ارتفاع عدد المؤسسات التي تدخل ضمن مجال اختصاص مفتش الشغل، إضافة إلى وظيفته القانونية المتمثلة في مراقبة حسن تطبيق القانون حسب ظهير 2 يونيو 1947 الملغى، هي المهمة الرئيسية والأولى لعمل مفتش الشغل إضافة إلى قيامه بدور المصالحة في نزاعات الشغل الفردية والجماعية، الدور الذي كرسه الواقع في علاقة العمال والنقابات بمفتش الشغل مما سيزيد من اتقال كاهل مفتش الشغل، على الرغم من أن تدخله في هذه النزاعات قد أدى بالفعل إلى تفادي العديد منها.

وإذا كانت مهمة مراقبة تطبيق التشريعات الخاصة بشروط وظروف الشغل هي الوظيفة الأساسية التي تنظمها المقتضيات القانونية لمفتش الشغل وذلك استناداً إلى مقتضيات ظهير 2 يوليوز 1974 الملغى، إلا أن الواقع العملي المعيش أفرز مهام أخرى، منها مهمة المصالحة بين طرفي العلاقة الشغلية فيما قد يثار بينهما من خلافات ونزاعات، سواء كانت فردية أو جماعية، حيث أن أطراف العلاقة الشغلية كثيراً ما تلجأ إلى مفتش الشغل لعرض خلافاتها عليه قبل عرضها على القضاء، اعتقاداً منها بأن هذا الإجراء هو اختصاص قانوني لجهاز مفتشية الشغل<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عبد اللطيف خالفي: الوسيط في علاقات الشغل الفردية، م.س، ص 115.

وإذا كانت مهمة المصالحة التي يقوم بها مفتش الشغل سواء في النزاعات الفردية أو النزاعات الجماعية، بالإضافة إلى الاختصاصات المنوطة به قانونا، تؤدي في نظر بعض المهتمين<sup>1</sup> إلى إضعاف مهمة المراقبة كوظيفة قانونية أساسية طالما أن المصالحة تتطلب التوفيق بين أطراف المتنازعة والذي قد يكون على حساب حسن تطبيق القانون تتطلب التوفيق بين الأطراف المتنازعة، والذي قد يكون على حساب حسن تطبيق القانون يكون حل أي نزاع أو خلاف سواء بين طرفين أو أكثر وديا يتطلب نوعا من المرونة والدبلوماسية، مما قد يفقد مفتش الشغل سلطته على المؤسسة في تطبيق القانون التي كان من المفروض أن يتمتع بها في مواجهة المشغل مما قد يؤثر سلبا على مهمة المراقبة.

وبالتالي فإن إسناد المشرع مهمة المصالحة لمفتشية الشغل، إضافة إلى المهام القانونية المتعددة يجعلها تتعارض مع مهامهم في مجال المراقبة، مما يكاد دور هذا الجهاز يكون شاملا لكل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، مما قد يؤثر لا محالة على نجاعة الدور الأصلي والأساسي لهذه الهيئة، والتي تتمثل في مدى مراقبة تطبيق قواعد قانون الشغل.

وفي إطار سعي أعوان تفتيش الشغل في التوفيق بين مختلف المهام والاختصاصات الموكولة لهم قانونيا، يجدون أنفسهم ملزمين بالتصرف وفي ان واحد تصرف المراقب والمصلح الاجتماعي والاقتصادي والمحلل النفسي، مما يخلف نوعا من الإحراج بين المهتمين يمكن أن يؤدي إلى الإخلال بالوظيفة الأولى، إذ كيف يعقل مثلا في الصباح أن يلعب مفتش الشغل دور المراقب المنقب عن المخالفات والمعتمد على الصرامة والزجر عن طريق تقرير محاضر المخالفات عند زيارة المؤسسات، وفي فترة الزوال يلعب دور المصلح الذي عليه أن يستميل عطف نفس المشغل الذي زجره في الصباح، ويتوسل له أن يرجع عاملا مطرودا لعمله، أو على الأقل أن يمكنه من تعويضات وحقوقه القانونية.

وبالتالي فإن مهمتي المراقبة والمصالحة غير منسجمتين، فكلتا المهتمتين قد تتطلب تعاملات متناقضا عن الآخر، كما أن لكل منهما إكراهاته وخصوصياته حسب الموقع المتوخى، وقيام المفتش بهما معا، قد يؤثر سلبا في الفعالية والردع، مما قد يمس بهيبة وسلطة أعوان التفتيش.

## 2 محدودية وسائل المتابعة

من المطالب الأساسية التي ظل مفتشو الشغل يرفعونها، مطلب إعطاء المحاضر حجية تماثل حجية المحاضر المنجزة من طرف ضباط الشرطة القضائية، لكن مدونة الشغل الجديدة لم تمنح للمحاضر هذه الحجية، وبالتالي ظلت المدونة في هذا الجانب أقل حماية لمفتشي الشغل.

<sup>1</sup> محمد الشرقاوي: الملاحظات والاقتراحات المطروحة: إصلاح نظام تفتيش مؤسسات الشغل، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن. ع 22، س1994، ص 107.

وقد اختلفت التفسيرات وتعددت التأويلات الفقهية، بخصوص حجم وحدود القوة الثبوتية لمحاضر مفتشية الشغل، فجانبا من الفقه<sup>1</sup> يذهب إلى القول بأن المحاضر تستمد صحتها من كون محررها محلها أي أنه سبق له أن أدى اليمين قبل مباشرته لوظيفته، ذلك ما يضيء عليها قوة ثبوتية إلى على أن يثبت عكس ما جاء فيها، وبالتالي تعد في الحقيقة عبارة عن دليل كتابي رسمي وقطعي، لا يمكن الطعن في مضمونها عن طريق التزوير، طبقا لمقتضيات الفصلين 418 و 419 من ق.ل.ع غير أنه لا بد في هذا الصدد التمييز بين الحالتين:

❖ الحالة الأولى: وهي كون مفتش الشغل قد عاين المخالفة بنفسه أو اطلع عليها واستنتجها أي وقوفه عليها شخصا، فتكون القرينة في هذا الجانب قرينة قوية ودائمة على اعتبار أن الشخص الذي قام بهذه المعاينة شخص محلف سبق له أن أدى اليمين القانونية.

❖ الحالة الثانية: كون مفتش الشغل قد حرر المحضر بناء على ما بلغ إلى علمه عن طريق معلومات نقلت إليه سماعا عن طريق العمال أو أحد الأغيار مثلا، فالمحضر هنا لا يكتسب حجية الورقة الرسمية، وبالتالي يمكن إثبات عكسها عن طريق وسائل أخرى، كالكتابة الرسمية أو العرفية، أو الشهادة، أو حتى القرائن بل وللقاضى أن يستبعدا جملة وتفصيلا<sup>2</sup>.

بينما يرى جانب فقهي آخر<sup>3</sup> أن مفتش الشغل لا يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية، ومن تم فإن محاضره لا تكون ملزمة للقاضي، ولا تحد من سلطته التقديرية.

وبالرجوع إلى مقتضيات المادة 539<sup>4</sup> من م ش، يستشف منها أن حجية هذه المحاضر التي يحررها مفتش الشغل تبقى نسبية، وذلك أنه يمكن إثبات ما يخالفها بأية وسيلة قانونية طبقا للقواعد العامة للإثبات، أي بجميع وسائل الإثبات، على اعتبار أن المشرع المغربي لم يحدد نوع هذه الوسيلة، مما يفتح الباب على مصراعيه أمام كل ذي مصلحة في اختيار الطريقة الملائمة للطعن، وهو ما يعني أن المشغلين الذين لا يحترمون قانون الشغل والذين حررت في حقهم محاضر المخالفات، يمكنهم أن يبطلوا مفعول تلك المحاضر ولو بمجرد شهادة مثلا، وهنا قد تعترض المفتش صعوبات قد تنتهي بمتابعة، في هذه الحالة يكون مفتش الشغل نفسه مجردا من أية حماية حقيقية وفعالية لما قد يتعرض إليه أثناء تأدية عمله، وذلك عند تحرير المحاضر ضد المشغلين الذين لا يمثلون للقانون، مما يضطر معه مفتش الشغل إلى العدول عن كتابة أي محضر، ذلك ما ينعكس سلبا على حقوق الطبقة العاملة وعلى قوة ومصداقية هذا

<sup>1</sup> محمد الكشور: نظام تفتيش الشغل، الواقع الحالي وأفاق المستقبل، ط1، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، السنة 1997، ص52 وما يليها.

<sup>2</sup> محمد الكشور: م.س، ص 53.

<sup>3</sup> عبد اللطيف خالفي: م.س، ص 223.

<sup>4</sup> راجع الفقرة الأولى من المادة 539 من م ش.

الجهاز الذي أنيطت له مهمة جليلة تتمثل في ضمان احترام نصوص قانون الشغل، وحماية الطبقة العاملة بالأساس مع الحرص على استقرار علاقة الشغل.

وغني عن البيان أن المدونة لم تمتع مفتش الشغل بصفة ضابط الشرطة القضائية، رغم ما تعطيه تلك الصفة للمحاضر التي يحررها مفتش الشغل من حجية، وذلك على خلاف قوانين كثير من الدول العربية التي متعمهم بتلك الصفة<sup>1</sup>، وبالتالي ظلت المدونة في هذا الجانب أقل حماية لمفتش الشغل، كما أن دراسة المدونة الجديدة للشغل، كشفت لنا كثيرا من الإشكالات المرتبطة بل وأحيانا التناقضات بين نصوصها، وقد اختزلنا واحدة من تلك الإشكالات المرتبطة بالموضوع في الطعن وذلك في اتفاقية الصلح الذي يتم بحضور مفتش الشغل وبرضا ووعي تام بين طرفي الإنتاج.

فطبقا للمادة 532 من مدونة الشغل، فإن مفتش الشغل تناط به مهمة إجراء محاولات الصلح في نزاعات الشغل الفردية، حيث يحزر في شأن هذه المحاولات محضر يمضيه طرفا النزاع ويوقعه كذلك بالعطف العون المكلف بتفتيش الشغل ويعتبر الاتفاق الذي تم التوصل إليه في إطار هذا الصلح التمهيدي نهائيا بحيث لا يقبل أي طعن أمام المحاكم، وذلك حسبما تنص عليه المادة 41 من المدونة، هذا مع العلم أن الفقرة الأخيرة من المادة 532 من المدونة تنص صراحة على أن المحضر الذي يحرره عون التفتيش بخصوص محاولات الصلح في مجال نزاعات الشغل الفردية لا تكون له قوة الإبراء إلا في حدود المبالغ المبنية فيه، وهو ما يستشف منه أنه في حالة ما إذا كان هناك اتفاق للصلح يتضمن أي انتقاص لما هو مستحق قانونيا للأجير، فإنه يبقى للعامل دائما حق إمكانية اللجوء الى المحكمة المختصة للمطالبة بما يستحقه رغم إمضائه على محضر الصلح على صعيد مفتشية الشغل<sup>2</sup>.

كذلك نفس الشيء بالنسبة للمادتين 73 و 74 من م ش والمتعلقة بالتوصيل تصفية كل حساب، حيث يحصل العامل على ما تيسر من المال، وبعد ذلك قد يبادر إلى الطعن في هذا الصلح أمام القضاء،

<sup>1</sup> أنظر في هذا الصدد:

الفصل 110 من قانون العمل الليبي؛

الفصل 160 من قانون العمل المصري؛

الفصل 8 من قانون العمل الاردني؛

مرسوم 6 أكتوبر 1986 من القانون الجزائري.

للمزيد من التوضيح بخصوص هذا الموضوع راجع:

- مراشي المصطفى: مفتش الشغل بين المراقبة والمصالحة، تقرير نهاية الدورة، التكنولوجيا بالمعهد الوطني للشغل والاحتياط الاجتماعي، فوج 2004-2005.

<sup>2</sup> أنظر بهذا الخصوص:

- قرار صادر بتاريخ 9 مارس 1987، منشور بمجلة المجلس الأعلى ع 40 ص 191 وما يليها.

- قرار صادر بتاريخ 21 شتنبر 1987، منشور بمجلة المجلس الأعلى ع 41 ص 161 وما يليها.

- وهي قرارات أشار إليها محمد الكشور: في م.س، ص 70.

ولذلك يثور التساؤل حول القيمة القانونية لمثل هذه المحاضر التي يحررها مفتش الشغل، لاسيما إذا علمنا بأن القضاء المغربي كان لا يعترف إلا نادرا باتفاقية الصلح المبرمة على صعيد مفتشية الشغل.

ولا يشك أحد بأن من شأن ذلك الطعن في اتفاقية الصلح أن يساهم في فقدان الثقة في جهاز مفتشية الشغل، ويقلص من مصداقيته ويدفع بأطراف النزاع وخاصة المشغلين إلى عدم قبول وساطة مفتش الشغل الحبية، إذا ما لمسوا بأن الاتفاقات التي يوقعون عليها والإيصالات التي يمضئها العمال بحضور مفتش الشغل لا قيمة لها ولا يعيرها القضاء الاجتماعي أدنى اهتمام.

### ثانيا: ضعف الجزاءات وتعقيد المسطرة

إن ضعف الجزاءات يعتبر مشكل خطير يعاني منه تفتيش الشغل في المغرب مما ينعكس سلبا على عمل المفتشين وعلى تدخلاتهم، حيث أن العديد من المخالفات المرتكبة لا يعاقب عليها القانون<sup>1</sup> وقيمة الغرامات المنصوص عليها ضعيفة بشكل يفقدها كل تأثير رادع<sup>2</sup>.

"وإن عدم توفر مفتش الشغل على سلطة فعلية للعقاب لا يخدم الاقتصاد والمجتمع بقدر ما يخدم التعنت والإمعان في خرق القانون وتوفير الجو وبروز مواقف متصلبة في صفوف المشغلين والعمال اتجاه الإدارة، وهذا الوضع بالذات يفرز تواطؤات ومساوات على حساب الطرف الضعيف في العلاقة، مادام الطرف القوي لا يقهر ولا يمتثل، ومادام القانون لا يتسع لاحتواء كل مظاهر التجاوز ولا يضع الحلول الكفيلة بمعالجتها، ومن بينها تزويد مفتش الشغل بالصلاحيات القانونية التي تؤهله للتدخل والحسم<sup>3</sup>.

وبالتالي لكي يتمكن مفتش الشغل من فرض تدخله على الأطراف المتنازعة خاصة وأن أرباب العمل، غالبا ما يتعنتون في الاستجابة للإستدعاءات التي يتقدم بها مفتش الشغل، أو حتى تكليف غيرهم بالنيابة عنهم طالما لا يملكون سلطة اتخاذ القرار النهائي بخصوص موضوع النزاع، من أجل اللقاء مع أجراءهم والتفاوض معهم بشأن النقاط المتنازع عليها أو الحقوق التي يطالبون بها، خاصة وأن كل طرف يتشبث بمطالبه دون الرغبة في التنازل عنها أو عن بعضها باعتبار ستكون بمثابة هزيمة لمطالبه وانتصارا للطرف الأخر.

<sup>1</sup> علي الصقلي: نزاعات الشغل الجماعية و طرق تسويتها السلمية في القانون المغربي و المقارن، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، فاس، السنة الجامعية: 1988 – 1989، ص 348.

<sup>2</sup> يمكن أن نذكر كأمثلة عن تلك النماذج المنصوص عليها في مدونة الشغل المغربية، فمثلا امتناع رب العمل عن منح رخص التغيب المنصوص عليها في المادة 48 من م.ش أو عدم أداء التعويض عن الفصل من الشغل المنصوص عليه في المادة 52. وغنى عن البيان أنه إذا كان جزء هذه المخالفات في هذا المجال هو بين 300 إلى 500 درهم. فهل ستردع المشغل لاحترام هذا القانون والأمثلة كثيرة، فيمكن الرجوع إلى المواد: 40 و 95 و 152 و 177 و 178 من م.ش فكلها تؤكد أن العقوبات تقتصر على الغرامة المالية ورغم ذلك فهي ضعيفة جدا.

<sup>3</sup> علي الصقلي: م.س، ص 350

ولهذا يفضل الأجراء اللجوء إلى الإضراب والمؤاخر إلى الإغلاق كمظهرين للقوة، وعليه فإن اكتفاء المشرع بالنص عن حق الإضراب في الفصل 14 من الدستور 2011 دون أن يضع قانونا منظما يوضح الشروط والحدود لممارسة، هذا الحق يجعل تدخل المفتش صعبا لإقناع الأطراف عن إيقافه أو الدخول في حوار فيما بينهم، لهذا وفي ظل غياب أي تنظيم لحق الإضراب يكون من الأنسب تقنين تدخل مفتش الشغل في كل نزاعات الشغل بدءا من الاستدعاء وصولا إلى تمكينه من الوسائل المادية والسلطات القانونية.

ترسيخا لمصداقيته ودعمًا لعملية التدخل الفوري للحفاظ على السلم الاجتماعي، وفي ظل غياب وعي الأطراف بفائدة هذا التدخل فكل طرف يسعى إلى تسوية النزاع بالطريقة التي يراها مناسبة مما يوضح ضعف التكوين لدى العمال بما يكفي لمواجهة مشاكلهم.

وإذا كان المشرع المغربي قد تدارك هذا الفراغ التشريعي من خلال مدونة الشغل، فلا زالت هناك بعض النقاط التي تشوب هذا التدخل وتحتاج إلى مراجعة<sup>1</sup>، وتشير المادة 551 من م ش إلى أنه يكون كل خلاف بسبب الشغل من شأنه أن يؤدي إلى نزاع جماعي، موضوع محاولة للتصالح، تتم أمام المندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم أو العون المكلف بتفتيش الشغل أو أمام اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة أو اللجنة الوطنية للبحث والمصالحة، وذلك بناء على نوعية الخلاف الجماعي، طبقا للمواد 552 و556 و565 من مدونة الشغل.

وتبعًا لما سبق فإن محاولة التصالح تكون أمام العون المكلف بتفتيش الشغل إذا كان الخلاف يهم مقالة واحدة، في حين أنه إذا كان الخلاف الجماعي يهم أكثر من مقالة، فإن هذه المحاولة تتم أمام المندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم<sup>2</sup>.

يتم الشروع في محاولة التصالح بمبادرة من العون المكلف بتفتيش الشغل في المقابلة إلى جانب الراغب في التعجيل أو المندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم<sup>3</sup>. وفي ختام جلسات الصلح يحزر حسب الأحوال هذا الأخير أو عون تفتيش الشغل فورًا محضرًا يثبت فيه ما توصل إليه الأطراف من اتفاق تام أو جزئي، أو عدم التصالح وكذا عدم حضورهم عند غيابهم، وعند فشل محاولة التصالح يتم رفع النزاع أمام اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة داخل أجل ثلاثة أيام<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> راجع في هذا الصدد:

عبد العزيز العتيقي، محمد الشرقاني، محمد القري اليوسفي: دراسة تحليلية نقدية لمدونة الشغل المرتقبة مشروع 1994، دار النشر الجسور، وجدة، 1999، ص 220 وما يليها.

<sup>2</sup> المادة 552 من م.ش.

<sup>3</sup> المادة 553 من م.ش.

<sup>4</sup> المادة 556 من م.ش.

إلا أن المشرع المغربي إذا كان قد رتب جزاءات<sup>1</sup> على مخالفة الأحكام المنظمة لمرحلي المصالحة والتحكيم، وذلك كعدم تلبية الأطراف لاستدعاء الحضور أمام لجنة المصالحة الإقليمية أو الوطنية أو أمام الحكم أو الغرفة التحكيمية بدون عذر مقبول<sup>2</sup>، وكعدم تقديم الأطراف للوثائق والمستندات والمعلومات المطلوبة من طرف رئيس لجنة الصلح الوطنية أو الإقليمية<sup>3</sup>، فإنه لم يرتب أي جزاء لمخالفة الأحكام المنظمة لمرحلة التصالح التي تتم على مستوى مفتشية الشغل، مما سيؤثر على تدخل مفتش الشغل وعدم استجابة الأطراف لاستدعاءاته رغم وجود النص القانوني.

وعليه إذا تركنا هذه الصعوبات، والتي تكمن في قصور النصوص التشريعية التي تنظم مسطرة تسوية النزاعات من شأنها أن تعرقل تدخل مفتش الشغل في الحد من هذه النزاعات.

### الفقرة الثانية: الحدود الواقعية لدور مفتشية الشغل في عملية المصالحة

إن العراقيل العملية التي يواجهها مفتش الشغل والتي تحد من فعالية تدخلاته لتسوية نزاعات الشغل لا تقل أهمية عن سابقتها من العوائق القانونية:

#### أولاً: العراقيل المرتبطة بالوسط المهني

إن مفتش الشغل يتحرك في ميدان طرفاه على أكبر قدر من التناقض من جميع الجوانب، وهو تناقض يلقي بظلاله على موقف كل من الأجير والمؤاجر من زيارات مفتش الشغل، والتي قد يعتبرها الأول نوعاً من المجاملة لصالح المشغل على حساب حقوقه التي يرى أنها مهضومة، وبالمقابل يعتبرها المؤاجر تحاملاً عليه، وذلك بترجيح حقوقه التي يرى أنها مهضومة، وبالمقابل يعتبرها المؤاجر تحاملاً عليه، وذلك بترجيح كفة مطالب الأجير على حساب مشاكل مؤسسته، مما يؤثر سلباً على قوة الإقناع لدى مفتش الشغل<sup>4</sup>.

وأمام هذا الوضع لا يستطيع مفتش الشغل التغلب على هذه الصعوبات إلا باستعمال ما يتوفر عليه من إمكانيات تقنية وقانونية ونفسية واجتماعية، وخبرة اكتسبها نتيجة احتكاكه اليومي بالعمال وأرباب العمل، مما يصل به في الأخير إلى الغاية المرجوة، سواء كان النزاع قانونياً أو كان اقتصادياً، فإذا

<sup>1</sup> تنص المادة 585 من م.ش على أنه: "يعاقب بغرامة تتراوح بين 10.000 و20.000 درهم عن مخالفة مقتضيات المادتين 583 و584 أعلاه.

<sup>2</sup> المادة 583 من م.ش.

<sup>3</sup> المادة 584 من م.ش.

<sup>4</sup> أحمد أزدوفال: واقع نظام تفتيش الشغل في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص، وحدة البحث والتكوين والضمانات التشريعية في قانون الأعمال المغربي، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 1999-2000، ص 33.

كان النزاع القانوني يدور حول تفسير نص قانوني أو تنظيمي، فإن مفتش الشغل يحاول حله عن طريق إرشاد أطرافه وتنويرهم بشرح المقتضيات القانونية لهم وحثهم على احترامها.

إلا أن بعض الفقه<sup>1</sup> ينتقد بشدة أن يكون لمفتشي الشغل مثل هذا الدور، باعتبار أنهم موظفون إداريون لا يملكون تكوين القضاة ولا نظامهم ولا حريتهم، ويرون بالتالي أن القضاء وحده يمكنه النظر في الصعوبات القانونية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يرى البعض، والذي نشاطه الرأي بأن التدخل القضائي لا يعني بالضرورة حلاً للنزاع وإنهاء له.

فالحكم القضائي يكتفي بترجيح كفة أحد الطرفين وإعطائه الحق دون الطرف الثاني لكنه لا ينهي الحالة التنازعية إلا نادراً، فهذه الحالة تبقى موجودة في الغالب وتبقى معها المواجهة بين الطرفين قائمة، حيث يعبران عنها بكل الوسائل السلبية والإيجابية المناسبة، مع ما يتبع ذلك من أخطار وأضرار، هذا بخلاف تدخل مفتش الشغل الذي يمكنه الوصول إلى تسوية النزاع فعلاً والحد منه، بما يملكه من تجارب ووسائل لا يملكها القاضي، وبما له من معرفة سابقة برب العمل تجعل له سلطة معقولة تساعد في التأثير والإقناع.

## ثانياً: العراقيل الإدارية

تتمثل هذه العراقيل الإدارية التي يعرفها تدخل مفتشية الشغل في تسوية نزاعات الشغل في قيود تعرقل نشاط المفتشية ككل وتتجلى في قلة عدد العاملين بهذه المفتشيات من جهة وضعف تكوينهم من جهة ثانية.

### 1- عدم كفاية عدد المفتشين

من الإشكالات الأساسية التي تواجه هيئة تفتيش الشغل وستحول دون مواكبتها لتطبيق بنود مدونة الشغل الجديدة إشكال التقلص العددي للهيئة، وتعتبر نسبة الأطر الموجودة حالياً بمصالح التفتيش ضئيلة جداً، حيث لا تتجاوز 334 مفتش الشغل على العموم إذا ما قورنت بالرقعة الترابية الخاضعة لنفوذها<sup>2</sup>، إذ أن عدد الأطر هذا لا يكفي للقيام بهذا الدور على أحسن وجه، فغالبا ما يكون القيام بمهمة ما على حساب الأخرى<sup>3</sup> بالنظر إلى تعدد وتنوع المهام والاختصاصات المنوطة بأعوان تفتيش الشغل، وخصوصاً مع التركيز القانوني للوظيفة التصالحية لهؤلاء، فإن عددهم على مستوى كل دائرة

<sup>1</sup> علي الصقلي: م.س، ص 351.

<sup>2</sup> نادية أكاو: مفتشية الشغل كهيئة متدخلة في علاقات الشغل، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 91.

<sup>3</sup> صباح كوتو: مفتشية الشغل ودورها في ضمان الحماية العمالية، م.س، ص 291.

لا يسمح لهم مطلقا بالاضطلاع بمهامهم على النحو المطلوب، وبتطبيق قانون الشغل كما أريد أن يطبق من المشرع.

إن عدد الأطر العاملة بمفتشيات الشغل بالمغرب لازال قليلا بالنسبة لعدد المؤسسات التي يسهرون على تطبيق مقتضيات قانون الشغل فيها، وبالنسبة لعدد المأجورين التابعين لها<sup>1</sup> فحتى حدود سنة 2004، بلغ عدد هؤلاء حوالي 496 مفتشا على الصعيد الوطني يتوزعون إلى عشرة مراقبين ممتازين للشغل و 39 مفتشا مساعدا للشغل و 90 مفتشا مساعدا ممتازا للشغل، و 186 مفتشا للشغل و 82 مفتشا إقليمي للشغل و 89 مفتشا إقليمي رئيسيا للشغل.

كما أن هناك خصاخصا كبيرا في الأطر التقنية والمتخصصة الكفيلة بتقديم الدعم والمساعدة لأعوان تفتيش الشغل سيما في مجال الصحة والسلامة المهنية للعمال وخاصة فئة المهندسين وأطباء الشغل<sup>2</sup>.

ويزداد الوضع تدهورا إذا علمنا أن عددهم سيتقلص بسبب الإحالة على التقاعد، ناهيك عن أولئك الذين استفادوا من عملية المغادرة الطوعية في الوقت الذي لا يتم فيه تدعيم جهاز تفتيش الشغل بأطر جديدة.

لذلك يتعين الرفع من عدد الأعوان المكلفين بتفتيش الشغل لضمان التطبيق الجيد لأحكام مدونة الشغل، ولمواجهة التزايد الحاصل في عدد المؤسسات الخاضعة للمراقبة<sup>3</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن نسبة تغطية ومراقبة ميدان الشغل، لا تتعدى 25 % أي أن ما يقارب 75 % من المؤسسات لا تشملها التغطية من طرف أعوان التفتيش، وهذا يفسر استعجاله دعم الموارد البشرية علما أن المتوسط المفروض توفره لتغطية المؤسسات الإنتاجية من ناحية المراقبة من طرف مفتشي الشغل تتحدد في 800 مقابلة لكل مفتش الشغل، في حين أن ما هو معروف على الصعيد العالمي هو التوفر على نسبة أقل من 150 و 200 مقابلة لكل مفتش شغل.

ففي فرنسا مثلا، يضم جهاز تفتيش الشغل 1200 مفتش و 2000 مراقب يساعدون المفتشين موزعين على 700 دائرة للشغل.

وفي إطار تعزيز الموارد البشرية، قامت وزارة التشغيل خلال سنة 2009 بتعيين 15 مفتشا جديدا وذلك من بين حاملي دبلوم الدراسات العليا المعمقة، ولكن رغم أهميته هذه العملية فإنها تظل غير كافية وقاصرة، بالنظر إلى تعدد وتنوع المهام والاختصاصات المنوطة بأعوان التفتيش.

<sup>1</sup> علي الصقلي:م.س، ص 352.

<sup>2</sup> يبلغ عدد الأطباء (عاملون أو من مختلف التخصصات) الممارسون لطب الشغل 683 طبيبا، بينما تتطلب الحاجيات توفر 3000 طبيبا.

<sup>3</sup> عبد اللطيف الخالفي: الوسيط في مدونة الشغل، ج 1، م.س، ص 163 وما يليها.

فعلى سبيل المثال تضم مفتشية الشغل بوجدة أربعة أعوان للتفتيش، ثلاثة منهم من درجة مفتش مساعد من بينهم رئيس الدائرة وعون واحد من درجة مراقب ممتاز، بينما يصل العدد الإجمالي للمؤسسات الخاضعة للتفتيش إلى حوالي 2000 مؤسسة (صغيرة وكبيرة ومتوسطة) تشغل حوالي 31000 عامل.

فبمقارنة هذه الأرقام يتضح مدى اتساع الهوة بين الإمكانيات المتوفرة والمهام التي ينبغي لمفتشية الشغل القيام بها، فقد حددت الوزارة الوصية على قطاع التشغيل بالمغرب حد أدنى لعدد الزيارات التي يجب على مفتش الشغل القيام بها، فقد حددت الوزارة الوصية على قطاع التشغيل بالمغرب حد أدنى لعدد الزيارات التي يجب على مفتش الشغل القيام بها شهريا، فبالنسبة للمندوب الجهوي عليه القيام بعشرين زيارة وحددت ثلاثين زيارة بالنسبة لرئيس الدائرة، أما الأعوان العاملين تحت امرته فقد حددت لهم الوزارة عدد الزيارات في خمسين زيارة<sup>1</sup>.

أمام قلة الإمكانيات وكثرة عدد الزيارات الواجب على عون الشغل القيام بها، يجد هذا الأخير نفسه أمام معادلة صعبة لا يمكن حلها إلا عن طريق القيام بزيارات يكون التركيز فيها على الكم دون الكيف، والكل في النهاية على حساب القانون وحساب الطبقة العاملة.

## 2- ضعف مستوى التكوين الثقافي

يرجع ضعف مستوى التكوين لدى أطر مفتشية الشغل أساسا لأسباب تاريخية فرضتها ظروف الاستقلال وتجديد أطر المفتشيات وتوسيعها<sup>2</sup> وإن كان يظهر أن وزارة التشغيل قد تنهت لهذا المشكل الذي من شأنه إضعاف وعرقلة عمل المفتشيات، سواء فيما يتعلق بالمراقبة أو تسوية النزاعات، باعتبار أن هذه المهمة يجب أن يكون لها التكوين القانوني والتقني والاجتماعي الكافي.

وإن كان لا يكفي أن يكون ذا تكوين قانوني متين فحسب، بل يجب بالإضافة إلى ذلك أن يلحق بعض العلوم من شأنها أن تعينه أثناء قيامه بعمله، خاصة دوره التصالحي.

فالتكوين الاقتصادي لمفتشي الشغل مثلا، قد يمكنه من مجابهة المشغل عند اتخاذ إجراءات قد تمس الأجراء، تملها عوامل اقتصادية، ومن ذلك مثلا الإنقاص من ساعات العمل بكيفية قد تؤثر في مبالغ الأجور التي يتقاضاها الأجراء عادة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد اللطيف خالفي: مفتشية الشغل بين جسامه المسؤوليات ومحدودية الإمكانيات، مقال منشور بالمجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن، ع 22، س 1994، ص 136.

<sup>2</sup> علي الصقلي: م.س، ص 353

<sup>3</sup> محمد الكشيبور: نظام تفتيش الشغل الواقع الحالي وآفاق المستقبل، م.س، ص 81

حيث لوحظ وبشهادات مفتشي الشغل أنفسهم، أن الإمكانيات المعرفية المتاحة لهذه الفئة بفضل تكوينها الجامعي المتواضع، تظل قاصرة عن استيعاب التقنيات الدقيقة لأحكام قانون الشغل، بل ومعارف أخرى متعددة تطرحها وظيفة تفتيش الشغل.

وبالتالي أن ما يجب التأكيد عليه في هاته الفقرة هو وجوب التنبه إلى جانب التقني والنفسي في التكوين، بالإضافة إلى الجانب القانوني، بطبيعة الحال تدخل مفتش الشغل والمهام المسندة له تقتضي الدراية الكافية بأساليب الشغل، خاصة منها الأساليب الحديثة والمعقدة، وكذا تكويننا في علم النفس الاجتماعي، مادام أن نزاعات الشغل تقوم في كثير من الأحيان لأسباب نفسية شخصية أو اجتماعية، سواء لدى العمال أو أرباب العمل.

وفي هذا الإطار يقول أحد الباحثين:

"أمام استمرار هذا الوضع لا يكفي وصف المدونة إلا بالمولود الذي ازداد ميتا، وبالتالي لا يمكن أن نتباهى بالمدونة مادام تطبيقها لحد الآن غير مضمون ويبقى التساؤل مطروحا.

هل بإمكاننا تطبيق مدونة الشغل في غياب تكوين حقيقي لمفتشي الشغل، تماما كما لو كان بالإمكان إقلاع مركبة بدون ربانها".

أمام هذا الوضع، فمفتش الشغل مدعو إلى أن يقوم بتكوين نفسه بنفسه، إذ عليه ألا يكتفي بتكوينه القانوني فحسب، خاصة ونحن نعلم أن النظري شيء والعملي شيء آخر، بل يجب عليه بالإضافة إلى ذلك أن يكتسب بعض المبادئ العملية التي من المفروض أن تصادفه أثناء مساره العملي، خصوصا وأن مفتش الشغل أصبح مطالبا بأخذ عينات من المواد المستعملة من طرف الأجراء لإجراء تحليلات عليها<sup>1</sup>.

كما أن مفتش الشغل مدعو اليوم بحكم مهامه الكثيرة والمتشعبة إلى الإلمام بجميع الأنماط الثقافية ولو في حدودها الدنيا خصوصا فيما يتعلق بمحاولته إجراء الصلح بين طرفي النزاع.

هذا الوضع جعل أحد الفقهاء<sup>2</sup>.

يقترح خلق مدرسة وطنية خاصة بتكوين مفتشي الشغل أو على الأقل فتح تخصص داخل إحدى كليات الحقوق بالمغرب أو بالمعهد العالي للقضاء.

وعلى صعيد الممارسة العملية تم تأسيس الجمعية المغربية لمفتشي الشغل في 17 يوليوز 1993، فجعلت أول انشغالاتها بت الروح في النشاط الثقافي، وأقامت عدة ندوات حول موضوعات مختلفة،

<sup>1</sup> المادة 533 من م.ش.

<sup>2</sup> محمد كشيور: م.س، ص 81.

تمحورت حول م ش، كما حرصت الجمعية وبرنامجها على إصدار مجلة سميتها "نشرة اتصال" تضمنت محاور متعددة ومتنوعة أنصبت أساسا حول اهتمامات مفتش الشغل، ومجالات عملهم.

وفي اعتقادي، يجب على الدولة إعادة النظر في طريقة تكوين مفتش الشغل، وذلك بشكل يتماشى مع المهام الموكولة إليهم، وكذا أهمية وحساسية القطاع الذي يشتغلون فيه.

### ثالثا: العوائق المادية

لا شك أن الجانب المادي يشكل الوجه الآخر لمعاناة أعوان التفتيش، حيث تساهم بشكل كبير في تهميش هذا القطاع وتحول دون تمكنه من تعميم وتوسيع أو تطبيق المقتضيات القانونية التي أولى المشرع القيام بها من طرف أعوان التفتيش.

سعيانا للوقوف على هذه العوائق المادية من خلال نقطتين أساسيتين أولهما على مستوى الوضعية المالية لمفتشي الشغل، وثانيهما على مستوى ضعف الحوافز المصاحبة للعمل.

#### 1- تردى الوضعية المالية لمفتشي الشغل

إن الوضعية المالية التي يعيشها أطر مفتشي الشغل، وضعية مزرية من شأنها أن تؤثر على أدائهم للمهام المتعددة الموكول لهم القيام بها، إذ أن هذه الوضعية لا تحفزهم على الحماس والنشاط للقيام بعملهم في مأمون عن كل الضغوطات، فالراتب لا يختلف عما يتقاضاه زملائهم المعينون في أدنى سلالمة الوظيفة العمومية، بل وأكثر تدنيا مقارنة مع مفتشي المالية ومفتشي الضمان الاجتماعي مثلا مع بعض الاستثناءات القليلة المتعلقة ببعض رؤساء المصالح ذوي الأقدمية الطويلة والمسؤولية الكبيرة<sup>1</sup>.

كما تجدر الإشارة أن التعويضات الممنوحة لمفتش الشغل عن الزيارات التي يقومون بها والمحددة في 250 درهم في الشهر أي خمسة دراهم لكل زيارة، تتميز بالضآلة والهزلة، مما يعني شبه انعدام للحوافز المادية، فهذا المبلغ لا يمكنهم من تغطية نفقات تنقلاتهم المتعددة أثناء تنفيذ مهامهم الرقابية<sup>2</sup> وكذا القيام بمهمة المصالح التي أصبحت إلزامية عليهم بمقتضى نصوص مدونة الشغل<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سعيد لماني: مفتشية الشغل "الخصيلة والأفاق" مقال منشور بالمجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن ع 22 س 1994، ص 209.  
<sup>2</sup> عبد اللطيف الخلفي: مفتشية الشغل بين جسامه المسؤوليات ومحدودية الإمكانيات، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن، العدد 22، السنة 1994، ص 220.

<sup>3</sup> في هذا الإطار يقول سعيد لماني:

"إن هناك شبه انعدام للحوافز المادية، بل وحتى الحوافز المعنوية، فلا أذكر حسب علمي أن مفتشا للشغل توصل في يوم ما بتنويه كتابي يشيد بفعالته وجدديته ومردديته، بل لا أذكر أن مفتشا للشغل أمضى زهرة شبابه في خدمة مفتشية الشغل أقيمت له حفلة تكريم عند إحالته على التقاعد".

سعيد لماني: مفتشية الشغل، الخصيلة والأفاق، م س، ص 209

إن غياب حوافز مادية ومعنوية من شأنها تشجيع أعوان تفتيش الشغل على الرفع من مردوديتهم المهنية وتحسين تكوينهم المهني، التقني والثقافي. إذ أن حرمان مفتشي الشغل من تعويضات وامتيازات مادية واجتماعية تتمتع بها أصناف عديدة من موظفي الدولة، فلا سكن ولا مراكز للاصطياف والعلاج ولا حوافز لتحسين المردودية والكفاءة زيادة على ذلك كله، لا تمنح لهم تعويضات عن التنقلات التي قد يقومون بها من حسابهم الخاص، ولا على الساعات الإضافية التي كثيرا ما يكونون ملزمين للقيام بها لحل نزاع معين لا يحتمل التأخير، زد عدم حصولهم على مكافأة عن التوفيق في حل نزاعات الشغل الفردية والجماعية ولا منح للتكوين المستمر الملحق للمعرفة بقانون الشغل والضمان الاجتماعي ومقتضيات الصحة والسلامة المهنية داخل المعامل<sup>1</sup>.

كما يمكن تسجيل غياب تعويضات لمفتشي الشغل في حالة إصابتهم ببعض الأمراض أثناء مزاولتهم لمهامهم (كداء السكري والأمراض النفسية، والعصبية، وأمراض القلب) بسبب الخطورة المتزايدة للضغط الكبير الذي يتعرضون له والمصاحب لعملية انتزاع اتفاقات الصلح من الأطراف الإنتاجية المتعارضة المصالح، إبان مراحل النزاع الجماعي من إضرابات، إغلاق المقاولات، التقليل من مدة العمل والتسريح الجماعي للعمال.

وبالتالي نرى أن الوضعية المالية لمفتشي الشغل وضعية جد مزرية ومتردية رغم خطورة وحساسية الدور المنوط بهم، مما يوجب الرفع من المستوى المادي لهذه الفئة، لوقايتهم من مختلف الإغراءات التي قد يتعرضون لها أثناء قيامهم بواجباتهم على اعتبار أن هذه الفئة هي في اتصال دائم ومستمر بالمشغلين، وهم غالبا أصحاب ثروات ضخمة ونفوذ.

## 2 ضعف وسائل العمل

رغم تعدد المهام المنوط لمفتشي الشغل، تفرض عليهم القيام بها في أحسن الظروف، إلا أن الواقع عكس ذلك فهم يشتغلون في ظل ظروف عمل صعبة ومرهقة وجد سيئة لا تسمح لهم بإنجاز مهامهم على الوجه المطلوب، ذلك أنهم يعملون بوسائل جد ضعيفة، فهذه الفئة نفسها تسجل أن المكاتب جد قديمة قدم البيانات التي تضمها، بالإضافة إلى انعدام المعلومات والتقنيات المتطورة والحديثة في عمل مفتشي الشغل والتي أصبحت من الضروريات لإنجاز أي عمل بيسر وسهولة، فضلا عن مشاكل الهاتف والمطبوعات والفاكس وأجهزة الحاسوب<sup>2</sup>، والغريب في الأمر عدم توفر العديد من المفتشين على مكاتب لائقة وكراسي لائقة لاستقبال الوافدين على الإدارة بل إنهم أحيانا يضطرون لتوفير الطوابع والأقلام والمطبوعات واللوازم الأولية من حسابهم الخاص.

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص 12.

<sup>2</sup> سعيد لماني: م س، ص 209.

في هذا الصدد يقول أحد الممارسين: "إن بنايات المندوبيات لا توحى بمظاهر الهيبة لإدارة توجد وسط الصراع الاجتماعي ومشاكله، إذ أن جل المندوبيات في العمالات والأقاليم عبارة عن دور سكنية مستأجرة، يستغل فيها الصالون وغرفة النوم كمكاتب لأعوان التفتيش، تدعو الضرورة لاستعمال المطبخ والحمام والمكاتب يستقبل فيها العموم، وتنجز فيها المهمات الإدارية، فلا تتميز مقرات المندوبيات عن باقي مساكن الحي إلا بالعالم الوطني المرفوف واسم الوزارة المكتوب على الجدران بشكل باهت....."

يقال أن جل الوزارات دأبت على استغلال منازل لضعف الميزانية، إلا أن الأمر لدى وزارة التشغيل لازمها من زمان عصر الأزمة، فطبيعة عمل مفتش الشغل يختلف عن باقي مهمات الوزارات الأخرى، فهو يعقد اجتماعات داخل مكتبه (بحضور ممثلي الشركة ومندوبي الأجراء وممثلي النقابات)، مما يفترض أن يكون المكتب في المستوى وملبيا لحاجيات مثل هذا العمل....."<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة أن مفتشو الشغل لا يتوفرون على وسائل النقل الضرورية، الشيء الذي يعرقل ويضعف متاعهم المهنية وبالأخص في المناطق المترامية الأطراف، وأيضا بالنسبة لأعوان التفتيش العاملين بالقطاع الفلاحي، إذ كيف يعقل على سبيل المثال أن يطالب مفتش الشغل بزيارة المؤسسات الخاضعة لمدونة الشغل والبعيدة جغرافيا عن مقر الدائرة التي يعمل فيها، دون أن توفر له وسيلة نقل، ولا يعقل أن يطالب بمراقبة الضوضاء، أو مستوى الإضاءة أو مستوى الرطوبة أو الحرارة داخل المؤسسة، دون أن تمكنه من الوسائل التقنية التي تسمح لهم بإجراء هذه الاختيارات وغيرها مما تفرضه عليهم مقتضيات القانونية في مثل هذه الظروف.

إضافة إلى ما سبق، هناك عوامل أخرى تحد من فعالية مفتشوا الشغل، إذ نجد قطيعة بين المصلحة المركزية والمصالح الخارجية، لذلك يفضل البعض تحويل مفتشية الشغل إلى مديرية تابعة لوزارة المالية أو وزارة الداخلية أو لوزارة العدل.

وبالتالي فإن العوائق القانونية والواقعية تقف حجرة عثرة، وتتحكم الى حد كبير في فعالية وأداء مفتشية الشغل، ولا أعتقد أن هناك من سيتورع عن إتهام أعوان تفتيش الشغل بالارتشاء والتواطؤ مع المشغل على حساب الأجير، وذلك إذا انطلق من الواقع العملي لقانون الشغل والذي يتعرض لخروقات مهولة، كما أننا لا نشك لحظة واحدة في أن مصدر تلك الاتهامات قاصرة على إدراك أن محدودية أداء مفتشية الشغل تتحكم فيه اعتبارات عديدة، إلا أنه من الظلم أن نحاسب أحد على إخفاقه في القيام بما لا يمكن لغيره ان يقوم به في نفس الظروف وبنفس الوسائل.

<sup>1</sup> سعيد لماني: دور مفتشية الشغل في تطبيق قانون الشغل، مقال منشور بمجلة المرافعة، ع 2-3 ماي 1993، ص 296.

تفاديا لمجموعة الإشكالات والإكراهات الواقعية والقانونية التي تعيشها المؤسسة القضائية، عمل المشرع المغربي على إقرار مساطر سلمية لتسوية نزاعات الشغل وعيا منه بخطورة هذه الأخيرة، وأثارها السلبية المهددة للعمل الإنتاجي.

وقد أحسن في ذلك، فالثقافة الصلحية تشكل فضاء خصبا لتحقيق الأمن والسلم الاجتماعيين، فمما قد يتم تفادي الوصول إلى المراحل المعقدة والمتشعبة في النزاع، وغني عن البيان أن تعقد نزاعات الشغل وتشعبها يشكل إهدارا لغايات وأسس العدالة الاجتماعية.

إلا أنه رغم ذلك فإن المشرع المغربي لم يستطع الرقي بالعدالة التصالحية في نزاعات الشغل، إلى حد تستجيب فيه لتطلعات الفرقاء الاجتماعيين.

فما تعانيه المنظومة الصلحية في نزاعات الشغل من عثرات وثغرات قانونية وواقعية، تحول بينها وبين السمو بالعلاقات المهنية إلى مسار التنمية الاجتماعية.

# التسوية السلمية للنزاعات البيئية الدولية

د. بديعة تحافي ريفي

باحثة بسلك الدكتوراه، مختبر القانون والفلسفة والمجتمع

جامعة سيدي محمد بن عبد الله

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس

## مقدمة

لقد اهتم الإنسان منذ وجوده على سطح الأرض بحماية البيئة وصيانة جميع عناصرها ومكوناتها من منطلق أنها الوسط أو المجال المكاني الذي يعيش فيه رفقة غيره من الكائنات الحية يتأثر به ويؤثر فيه، غير أنه مع التطور الذي عرفته البشرية على مر العصور جعل مسألة حماية البيئة والمحافظة عليها من القضايا الشائكة التي باتت تؤرق شعوب دول العالم أجمع<sup>1</sup>.

وبما أن الجنس البشري يعيش في بيئة واحدة لا تقبل التقسيم وفي طبقات جوية مشتركة فإن الأضرار التي تلحق بالبيئة لا تعرف حدودا أو موانع اقتصادية أو جغرافية في آثارها، وبالتالي بدأ يبرز على الساحة نوع جديد من النزاعات حديث في تناوله وتكيفية قديم في أسبابه ومحله بدأ يفرض على الفقه والقضاء على حد سواء إيلائه الأهمية التي يستحقها ومن ثم إعادة النظر في طريقة معالجته سواء على المستوى الداخلي أو الدولي<sup>2</sup>.

ولم يتفطن المجتمع الدولي برمته للنتائج المترتبة عن المشاكل والتهديدات البيئية إلا في وقت متأخر وخصوصا بعد انعقاد مؤتمر ستوكهولم لسنة 1972 حيث اتضحت خطورة التهديدات البيئية من خلال تزايد النزاعات الدولية البيئية، إذ يعتبر هذا النوع من النزاعات حديثة النشأة والمعقدة في نفس الوقت وذلك راجع إلى الخصوصية التي تميز الأضرار البيئية من حيث كونها عابرة للحدود ولعل هذا هو السبب في تفاقم وتزايد النزاعات البيئية بين فئات المجتمع الدولي.

<sup>1</sup> وافي حاجة، الحماية الدولية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عبد الحميد بن باديس كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائر، السنة الجامعية 2018/2019، ص: 1.

<sup>2</sup> رابحي قويدر، المنازعات البيئية الدولية: المفهوم والتسوية، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم الإنسانية عدد 24 المجلد الثاني دون ذكر السنة، الصفحة 256.

أمام هذا الوضع أصبح لازماً تسوية النزاعات الدولية البيئية تفادياً للإخلال بالسلام والأمن الدوليين باعتبار أن ذلك من أسوأ المقاصد التي يقوم عليها المجتمع الدولي، ومن هذا المنطلق أصبحت الدول تلجأ إلى فض نزاعاتها البيئية وفقاً لآليات حددتها المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة بصورة دقيقة إذ يمكن حل النزاعات الدولية البيئية بطرق غير قضائية وودية وذلك إما عن طريق الوسائل الدبلوماسية أو بعرض النزاع على الهيئات التحكيمية المختصة.

من خلال هذا الطرح يمكن التساؤل حول مدى كفاية القواعد المعمول بها دولياً في فض النزاعات البيئية الدولية؟.

هذه الإشكالية تتفرع عنها فرضيتان أساسيتان يمكن اختزالها كالآتي:

— ما هي الوسائل والآليات الدبلوماسية التي يمكن الاعتماد عليها لحل النزاعات البيئية الدولية؟

— ما هو دور المؤسسات التحكيمية في التسوية السلمية للنزاعات البيئية الدولية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي المقارن وذلك من خلال تحليل كل الجزئيات القانونية المرتبطة بالموضوع محل الدراسة ومقارنة ما تم التوصل إليه من نتائج مع الدول المقارنة التي قطعت أشواطاً كبيرة في هذا الموضوع وعليه سيتم تقسيم هذا الموضوع إلى مطلبين في (المطلب الأول) سيتم التطرق لكيفية تسوية النزاعات البيئية الدولية بالطرق الدبلوماسية على أن يتم التطرق لدور المؤسسات التحكيمية في (المطلب الثاني) وذلك على الشكل التالي:

المطلب الأول: حل النزاعات البيئية الدولية بالوسائل الدبلوماسية

المطلب الثاني: حل النزاعات البيئية الدولية عن طريق المؤسسات التحكيمية

**المطلب الأول: حل النزاعات البيئية الدولية بالوسائل الدبلوماسية**

إن مسعى القانون الدولي إنما يركز في البحث عن تسوية النزاعات البيئية بين أشخاصه كضمانة لبث السلم والأمن الدوليين باعتبار أن ذلك يشكل أسوأ مقاصد المجتمع الدولي، ذلك أن الحديث عن تسوية النزاعات البيئية الدولية هو حديث عن آليات تلك التسوية والتي أجملتها المادة 33 من ميثاق الأمم

المتحدة<sup>1</sup>، وعليه فقد تتعدد وتنوع الوسائل الدبلوماسية لتسوية النزاعات الدولية بصفة عامة والنزاعات البيئية بصفة خاصة حيث يمكن أن تنص الموثيق والاتفاقيات الدولية على عدد من الوسائل الواجب الاعتماد عليها في حالة وقوع نزاع ما كما يمكن أن تلجأ أطراف النزاع إلى وسائل أخرى والاستعانة بها في محاولة منها لحسم النزاع، وعلى العموم يمكن حصر الوسائل الدبلوماسية الخاصة بفض النزاعات البيئية في المفاوضات (الفقرة الأولى)، المساعي الحميدة والوساطة (الفقرة الثانية)، التحقيق والتوفيق (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: المفاوضات البيئية ودورها في تسوية النزاعات البيئية الدولية

تعد المفاوضات الوسيلة الأولى لحل أي نزاع دولي إذ تعتبر من أقدم وسائل تسوية النزاعات الدولية شيوعاً، والمفاوضة هي تبادل الرأي بين دولتين متنازعتين بقصد الوصول إلى تسوية للنزاع القائم فالوسيلة الأساسية للتسوية السلمية للنزاعات تكون بالمفاوضات المباشرة بين الأطراف المعنية<sup>2</sup>، وفي مجال النزاعات البيئية يلاحظ أن العديد من الاتفاقيات الدولية البيئية قد نصت وأكدت على ضرورة فض هذا النوع من النزاعات بالاعتماد على آلية التفاوض وخير دليل على ذلك ما نصت عليه المادة 13 من اتفاقية لندن بشأن منع تلوث البحار بالبترول لعام 1954 والمادة 10 من اتفاقية لندن المتضمنة منع تلوث البحار من السفن لسنة 1973 وكذلك المادة 13 من اتفاقية جنيف بشأن تلوث الهواء عبر الحدود لعام 1979 إلى غير ذلك من الاتفاقيات البيئية.

وتتسم المفاوضات البيئية بعدة خصائص سواء من حيث كونها تتميز بالمرونة إذ يمكن بموجبها أن تتوصل الأطراف المتنازعة إلى إيجاد إطار منظم ومقبول يساعد الدول والهيئات المكلفة بحماية البيئة من ضبط نطاق وطبيعة المشكلة إلى جانب تحديد الهيئة التي ستقوم بتسوية النزاع البيئي، كما تتسم المفاوضات بالفعالية التي تنبع من المستوى الدبلوماسي الثنائي الذي تجري فيه المفاوضات وهذا ما يجعل في بعض الأحيان العلاقة بين الدولتين علاقة سلمية مبنية على الود وبالتالي يمكن ضمان معالجة فعالة للنزاعات البيئية دون اللجوء إلى القضاء<sup>3</sup>، وآخر وأهم خاصية تتميز بها المفاوضات هي السرية حيث أنه في إطار التفاوض يتم تجنب تدخل طرف ثالث وهذا ما يجعل ملائمة النزاع سرية تقتصر على الأطراف المتنازعة وحدها فقط.

<sup>1</sup> حيث جاء في نص المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة كاستهلال للفصل السادس المعنون بحل المنازعات حلاً سلمياً "يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضات، الوساطة، التحقيق، التوفيق والتحكيم وأخيراً التسوية القضائية".

<sup>2</sup> إسماعيل الغزال، القانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت 1986، ص: 174.

<sup>3</sup> صلاح عبد الرحمان الحديثي، الامتثال للاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف، مقال منشور بمجلة كلية الحقوق جامعة النهرين العراق، العدد التاسع، سنة 2006، ص: 267.

ومن بين النزاعات الدولية البيئية التي تم فيها منح التعويض النهائي عن طريق المفاوضات حادثة "fukuryu maru" إذ جراء هذه الحادثة التي وقعت عرض جزر "مارشال" نتيجة إجراء تجربة نووية من قبل الولايات المتحدة الأمريكية بتاريخ 1954/04/01 أصيب قارب صيد ياباني وطاقمه بالإشعاعات المنبعثة جراء تلك التجربة الأمر الذي دفع باليابان إلى الاحتجاج والمطالبة بتعويض قدره ستة ملايين دولار غير أنه بعد المفاوضات بين طرفي النزاع تم التوصل إلى اتفاق يقضي بتسديد الولايات المتحدة الأمريكية مبلغ قدرة مليوني دولار كتعويض وهذا على الرغم من عدم إقرار الولايات المتحدة الأمريكية بمسؤوليتها عن الحادثة<sup>1</sup>.

وعلى الرغم من أهمية المفاوضات في تسوية النزاعات الدولية البيئية إلا أنه يعاب عليها أنها في الكثير من الأحيان قد تكون الأطراف المتفاوضة غير متكافئة من حيث القوة والنفوذ وهذا ما يصعب من الوصول إلى نهاية مقبولة لدى أطراف النزاع.

### الفقرة الثانية: المساعي الحميدة والوساطة

تعتبر المساعي الحميدة ذلك المسعى الذي يقوم به طرف ثالث ممثلاً مبدئياً في دولة أو عدة دول بقصد تقريب وجهات النظر وإيجاد أرضية مشتركة بينها تمكثها من الشروع في المفاوضات أو استئنافها للوصول إلى تسوية للقضية العالقة وتصفيتها<sup>2</sup>.

وعليه فالمساعي الحميدة هي جهود يبذلها طرف محايد للمساعدة على إنهاء الخلاف بين طرفين أو أكثر، وعادة ما يتم اللجوء إلى المساعي الحميدة في الوقت الذي تكون فيه إمكانية المفاوضات المباشرة وإجراء المشاورات مستحيلة وعادة ما يكون هذا عند قطع العلاقات الدبلوماسية مما يجعل مواصلة المفاوضات عن طريق القنوات الدبلوماسية العادية أمراً شاقاً، ويشترط لنجاح المساعي الحميدة ألا تخفى بواعث أنانية فهي عمل ودي منزه عن مصلحة أي طرفي النزاع أو عن مصلحة الطرف الثالث القائم ببذل مساعيه الحميدة.

وفي الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف كما هو الشأن بالنسبة لباقي الاتفاقيات لا تكون المساعي الحميدة بمعزل عن باقي الوسائل الأخرى لتسوية النزاعات بل عادة ما ترد جنباً إلى جنب مع الوساطة، التوفيق والتحقيق كواحدة من الطرق العديدة التي يمكن أن تستعمل لتسوية النزاعات البيئية، علاوة على ذلك فإن النزاعات ليست ثابتة بل تتغير، وتلعب في الواقع وسائل التسوية دوراً غير واضح حيث من

<sup>1</sup> بيزات صونيا، الآليات الدولية لتسوية المنازعات الدولية المتعلقة بالبيئة – المجالات البحرية، الأنهار والبحيرات الدولية، والمجالات الجوية- مكتبة وفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2017، ص: 182.

<sup>2</sup> أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، دون طبعة، بيروت سنة 1993، ص: 438.

الصعب القول متى تنتهي المساعي الحميدة لتبدأ الوساطة<sup>1</sup>، وتعد اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيماوية المبرمة في 13 يناير 1993 بباريس الاتفاقية الوحيدة من بين الاتفاقيات الدولية البيئية متعددة الأطراف التي أولت المساعي الحميدة مرتبة مميزة حين أفردتها ولم تقرنها بالوساطة<sup>2</sup>.

وفي سياق النزاعات البيئية كانت القضية البارزة التي أستعين فيها بما يشبه المساعي الحميدة حدثت في عام 1976 عندما شجع الأمين العام لحلف شمال الأطلسي السيد "جوزيف لانس" كل من بريطانيا العظمى وإسبانيا لإعادة التفاوض لتسوية النزاع المتعلق بالولاية الإيسلاندية على مصائد السمك وفي هذه القضية ومنذ قطع العلاقات بين البلدين لم تستأنف المفاوضات لإيجاد حل للنزاع إلا بتشجيع من الحلف الأطلسي<sup>3</sup>.

وإلى جانب المساعي الحميدة هناك الوساطة: فالوساطة طريقة رسمية لتسوية النزاعات الدولية البيئية وهي قريبة جدا من المساعي الحميدة حتى أن اتفاقية لاهاي الأولى لعام 1907 الخاصة بتسوية النزاعات الدولية بالطرق السلمية تجمع الآليتين في بند واحد دون تمييزهما<sup>4</sup>.

ويقصد بالوساطة تدخل طرف ثالث للتوفيق بين مطالب الأطراف المتنازعة وتقديم مقترحاته الخاصة التي تهدف إلى حل وسط ومقبول<sup>5</sup>، وبالتالي فإن الوساطة كآلية بديلة لحل النزاعات هي ذات طابع إنساني أكثر منه قضائي أو قانوني فهي تعد وسيلة خلاقية ومبدعة هدفها الرئيسي ليس تحديد الطرف الخاسر أو الراجح من بين أطراف النزاع بل هو الوصول إلى أفضل النتائج بطريقة ودية ومثلى تؤلف بين القلوب وتزيل الضغائن والأحقاد وتحافظ على دوام استمرار دوام العلاقات الحبية خاصة بين الأطراف الدولية.

<sup>1</sup> ويتضح هذا مثلا في غموض المادة 11 من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام 1985 " إذا لم تتمكن الأطراف المعنية من التوصل إلى اتفاق عن طريق التفاوض يجوز لها أن تشارك بالبحث عن المساعي الحميدة أو طلب وساطة طرف ثالث".

<sup>2</sup> حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 14 من اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيماوية المبرمة في 13 يناير 1993 بباريس على أنه "يجوز للمجلس التنفيذي الإسهام في تسوية النزاع بأي وسيلة يراها مناسبة بما في ذلك تقديم مساعيه الحميدة ومطالبة الدول الأطراف في النزاع بالشروع في عملية التسوية التي تختارها والتوصية بحد زمني لأي إجراء يتفق عليه".

<sup>3</sup> Cezare Romano, the Peaceful sottement of international environmental dispute, 2000, p. 52

<sup>4</sup> حيث نصت المادة الثانية من اتفاقية لاهاي الأولى لعام 1907 على أنه " يمكن للدول المتعاقدة أن تلجأ بقدر ما تسمح به الظروف إلى وساطة أية دولة بينما نصت المادة الثالثة من نفس الاتفاقية على أنه " من المفيد أن تقوم إحدى أو بعض الدول الأجنبية عن النزاع من تلقاء نفسها بعرض خدماتها الودية أو وساطتها بقدر ما تسمح به الظروف دون أن يعتبر هذا العرض بأي حال ملا غير ودي من قبل أي من الدول المتنازعة".

<sup>5</sup> وقد عرف المشرع المغربي الوساطة في الفصل 56-327 من القانون 08/05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.169 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5584 بتاريخ 6 دجنبر 2007، ص:3894 على أنه " اتفاق الوساطة هو العقد الذي يتفق الأطراف بموجبه على تعيين وسيط يكلف بتسهيل إبرام صلح لإنهاء نزاع نشأ أو قد ينشأ فيما بعد".

وقد اعتمدت هذه الآلية في الكثير من المعاهدات البيئية متعددة الأطراف<sup>1</sup>، كما توفر العديد من المعاهدات البيئية متعددة الأطراف إمكانية استعمال المؤسسات الدولية كوسيط كلما نشأ نزاع ومع ذلك وبالنظر إلى النتيجة النهائية لهذه الإجراءات ففي معظم الحالات الأمر يتعلق بتوصيات غير ملزمة تنظر فيها الأطراف بحسن نية.

ولا شك في أن الدور الذي يلعبه الوسيط في مسار الوساطة يعتبر جوهريا لهذا السبب عادة ما تكون شخصية الوسيط وخبرته ولباقته ومهاراته من العناصر الأساسية التي يركز عليها الأطراف عند اختيارهم من يتوسطهم لحل الخلاف، وعلى الوسيط أن يلتزم في حدود وظيفته بالحياد والحفاظ على سرية الجلسات وعدم إفشائها كما يجب أن يتمتع الوسيط بالتكوين المناسب والتأهيل اللازم لممارسة مهامه، إذ أن الاضطلاع بهذه المهمة يتطلب الاستعداد والقدرة على الاستماع والتحاور وعلى الإصغاء والإبداع والتحليل والإقناع وحسن الإلمام بجوهر النزاع وأيضا نقل كل ما يتلقاه من كل طرف على انفراد إلى الطرف الآخر بأمانة ونزاهة<sup>2</sup>.

وقد يثور تساؤل حول ما إذا كان من الجائز أن يتولى مهمة الوساطة أكثر من شخص للبت في نفس النزاع كأن تتولاها هيئة أو لجان وساطة؟ على غرار ما يعرف بهيئة التحكيم كما سيتم التطرق إليه لاحقا.

في الأصل جرت العادة بأن يتولى مهمة الوساطة شخصية واحدة لكن ذلك لا يمنع من إمكانية استنادها إلى أكثر من واحد خاصة في الأحوال التي يكون فيها النزاع على درجة كبيرة من التعقيد والتشابك ففي هذه الحالة يمكن إسناد الوساطة إلى هيئة مؤلفة أكثر من شخص واحد ومن الأفضل أن يكون عدد أعضائها فرديا كما هو في نظام التحكيم وفي جميع الأحوال فالأمر بهذا الخصوص يرجع إلى إرادة أطراف النزاع من جهة وإلى القوانين الجاري بها العمل.

وفي المجال البيئي ولعل المثال أكثر شهرة هو الوساطة التي نفذت في خمسينيات القرن الماضي من قبل البنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية في حال النزاع بين كل من الهند والباكستان حول تحويل واستخدام نهر السند، ففي هذه الحالة تمكن البنك الدولي من التوصل إلى اتفاق بين الطرفين على أساس تقسيم موارد المياه العذبة في حوض نهر السد من خلال توفير الخبرة الفنية والموارد المائية لمساعدة الطرفين على تحقيق التحسينات اللازمة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> منها اتفاقية فيينا لسنة 1985 بشأن حماية طبقة الأوزون، اتفاقية التنوع الحيوي لسنة 1992، اتفاقية الأمم المتحدة لقانون الاستخدامات غير الملاحية للمجاري المائية سنة 1997.

<sup>2</sup> بنسالم أوديجا، الوساطة كوسيلة بديلة لفض المنازعات، الطبعة الأولى، مطبعة دار القلم الرباط، سنة 2009، ص: 105.

<sup>3</sup> أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية، م. س. ص 439.

## الفقرة الثالثة: التحقيق والتوفيق

التحقيق أو ما يسمى أحيانا بتقصي الحقائق هو الوسيلة التي تظهر الوقائع في حادثة من الحوادث دون الدلالة على مسؤولية أحد أطرافها المعنيين فبمجرد بيان الوقائع في نزاع ما وإيضاح حقيقته يسهل كثيرا في توجيه المناقشة وكيفية التوصل إلى الحل المناسب<sup>1</sup>، والحقيقة أن معظم طرق حل الخلافات سلميا تفترض نوعا من التحقيق للاطلاع الكامل والموضوعي على الأحداث التي تشكل أساس الخلاف.

إن السمات الأساسية للتحقيق لخصتها اتفاقية لاهاي لعام 1907 حيث نصت "في النزاعات ذات الطابع الدولي التي لا تمس الشرف أو المصالح الجوهرية والناشئة عن اختلاف في الرأي حول الوقائع، ترى الدول المتعاقدة أن من المناسب والمرغوب القيام فيه قيام الأطراف الذين تعذر عليهم التوصل إلى الاتفاق بالطرق الدبلوماسية بقدر ما تسمح به الظروف بتشكيل لجنة تحقيق دولية لتسهيل حل هذه المنازعات بإيضاح الحقائق من خلال تحقيق نزيه خال من التحيز"<sup>2</sup>.

ويعمل التحقيق على تسهيل تسوية النزاع من خلال جمعه بين أدوات دبلوماسية وتقنيات قانونية على نحو زيارة المواقع سماع الشهود تقييم ما تقدمه الأطراف أنفسهم من تقارير شفوية أو مكتوبة كل هذا في سبيل الحصول على تقرير محايد حول وقائع النزاع.

وقد تم تضمين هذه الآلية من آليات التسوية في بعض الاتفاقيات البيئية فقد اعتمدها مثلا اتفاقية الأمم المتحدة لأعالي البحار لسنة 1982 حيث أوردتها في الملحق الخاص بالتحكيم، وفي مجالات بيئية خاصة منها ما يتعلق بمصائد الأسماك وحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها، وكذا من خلال المادة 12 من اتفاقية وضع شمال شرق آسيا منطقة خالية من الأسلحة النووية لسنة 1995، حيث وضع تحت تصرف الأطراف التي تشك في مدى احترام أطراف أخرى للاتفاقية بطلب توضيحات في بعض المسائل محل الخلاف وإلا طلب من اللجنة التنفيذية للاتفاقية القيام بعملية التحقيق ضد الدولة المشتبه في مخالفتها للاتفاق، ومنها كذلك اتفاقية استخدام المجاري المائية الدولية لأغراض غير الملاحة لسنة 1997 التي وضعت التحقيق من أهم إجراءات التسوية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية، م س، ص: 444.

<sup>2</sup> وذلك طبقا للمادة التاسعة من اتفاقية لاهاي بشأن السوية السلمية للمنازعات الدولية لسنة 1907 وتوبعت بالمادة العاشرة بأن يكون تكوين لجنة التحقيق بمقتضى اتفاق خاص بين الدولتين المتنازعتين وتبين في هذا الاتفاق الوقائع المطلوب تحقيقها والسلطة المخولة للجنة في ذلك.

<sup>3</sup> طبقا للفقرة 4 من المادة 33 من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية لأغراض غير الملاحة لسنة 1997 والتي تنص على أنه "في حالة نشوء نزاع بين طرفين أو أكثر بشأن تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية، وفي غياب اتفاق فيما بينها ينطبق على النزاع، تسعى الأطراف المعنية إلى التوصل إلى تسوية للنزاع بالوسائل السلمية وفقاً للأحكام الآتية:

تنشأ لجنة لتقصي الحقائق، تتكون من عضو واحد يسميه كل طرف معني وعضو آخر زيادة على ذلك، لا يحمل جنسية أي طرف من الأطراف المعنية يختاره الأعضاء المعنيون ويتولى رئاسة اللجنة.

وفي اتفاقية 1992 بشأن حماية البيئة البحرية لشمال شرق المحيط الأطلسي يمتد دور التحقيق فيها إلى ما وراء الوظيفة الكلاسيكية المتمثلة في تسوية النزاعات للدخول في مجال تجنب النزاعات وهي سمة من بين السمات الخاصة بالاتفاقية البيئية متعددة الأطراف التي أبرمت في العقد الماضي حيث جاءت تحتوي على إجراء يتعلق بالمراقبة المستمرة لتنفيذ الاتفاقية من قبل الأطراف وهذا من خلال لجنة تتكون من ممثلين عن الأطراف المتعاقدة لتقييم الامتثال مع تقديم قرارات وتوصيات.

وعلى الرغم من أن التحقيق يلعب دورا هاما في تسوية أو منع النزاعات البيئية الدولية إلا أنه لا يزال نادرا في المشهد البيئي وفي الاتفاقيات متعددة الأطراف لا تكون تقارير تقصي الحقائق أو تحقيق اللجان ملزمة للأطراف مما يعني أن أطراف النزاع يحتفظون بكامل الحرية في الأخذ بها من عدمه في الوقت الذي تبني فيه اتفاقية قانون البحار لسنة 1982 ضرورة الأخذ بإجراء التحقيق لتسوية النزاع ما لم يتفق على خلاف ذلك<sup>1</sup>.

أما التوفيق شأنه شأن باقي الآليات البديلة الأخرى هو طريق ودي لتسوية النزاعات التي تنشأ بين الأطراف قوامه اختيار أحد الأعيان للقيام بالتوفيق وصولا لحل النزاع عن طرق التقريب بين وجهات النظر المختلفة ومحاولة تسوية الخلاف القائم من خلال توضيح لكل طرف الأسباب التي تملئ تصرف الطرف الثاني وتقييم هذه الأسباب من أجل الوصول إلى حل تصالحي للنزاع<sup>2</sup>.

كما يقصد به إحالة النزاع على لجنة مهمتها التمهيد لحله بصورة نهائية وعادة ما تكون تلك اللجنة مؤلفة من ثلاثة أو خمسة أعضاء معينين من قبل الدول الأطراف في النزاع كما هو الحال في لجان التحقيق<sup>3</sup>، بموجب معاهدة دولية أو من خلال منظمة دولية بهدف التصدي لأي نزاع احتمالي قد ينشأ بين الدول في المستقبل، وبعبارة أخرى فالتوفيق يجمع بين السمات الأساسية لكل من التحقيق والوساطة وهو بذلك يشبه الوسائل القضائية لكن نتائجه غير ملزمة.

ويعد التوفيق كذلك من بين الوسائل التي تم تضمينها في الاتفاقيات البيئية الدولية فالكثير منها يذكر التوفيق كواحد من الوسائل غير القضائية المتاحة لتسوية النزاع مع اختلاف في درجة التفاصيل المتعلقة بزمن وطريقة وكيفية الإجراء، وهذا هو الحال بالنسبة لاتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام

---

<sup>1</sup> وهذا ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 5 من الملحق الخاص بالتحكيم الخاص المدرج ضمن اتفاقية قانون البحار لسنة 1982 والتي جاء فيها بأنه "ما لم يتفق الأطراف على غير ذلك تعتبر نتائج الوقائع التي تنتهي إليها هيئة التحقيق العامة وفقا للفقرة الأولى بآية بين الأطراف".  
<sup>2</sup> عمرو أحمد حسبو، لجان التوفيق في المنازعات في ضوء أحكام القانون رقم 7 لسنة 2000، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى القاهرة سنة 2001، ص: 6.

<sup>3</sup> أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية، م. س. ص: 447.

1985<sup>1</sup>، واتفاقية 1992 المتعلقة بالتنوع الحيوي واتفاقية 1992 بشأن تغيير المناخ<sup>2</sup>، واتفاقية 1994 بشأن مكافحة التصحر التي جعلت من التوفيق إجراء ملزماً بالنسبة للأطراف حيث ألزمت الأطراف بالخضوع للتوفيق إذا لم تقبل بالتحكيم أو اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لتسوية منازعاتهم وذلك طبقاً للمادة 28 من الاتفاقية المذكورة<sup>3</sup>.

هذا ويشترط في الشخص الذي يقوم بمهمة التوفيق مجموعة من الشروط<sup>4</sup>، إذ ليس كل شخص أهل للقيام بهذه المهمة، وبالتالي يلاحظ أن وسائل التسوية الدبلوماسية المطبقة في مختلف الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف تشهد تجديداً وتعديلاً ولعل الاتجاه الأكثر أهمية هو التخلي عن الفروق بين هذه الوسائل الدبلوماسية ليُجعل منها وسائل متماثلة ويبقى أهم ما يميز التوفيق أنه وسيلة تشبه الوسائل القضائية لكنها غير ملزمة.

### المطلب الثاني: حل النزاعات الدولية عن طريق المؤسسات التحكيمية

يعد التحكيم<sup>5</sup> أسلوب دبلوماسي قانوني وهو وسيلة فعالة وناجحة لحل النزاعات بالنظر للخصائص التي يتميز بها ومنها الطابع غير القضائي ويلجأ إلى التحكيم بناء على اتفاق الطرفين ويقصد به

<sup>1</sup> حيث تنص الفقرة 5 من المادة 11 من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لسنة 1985 على أنه "تنشأ لجنة التوفيق بناء على طلب أحد أطراف النزاع وتشكل اللجنة من عدد متساو من الأعضاء يعينهم كل طرف معني ويختار الرئيس من قبل الأعضاء مجتمعين وتصدر اللجنة قراراً نهائياً له طابع التوصية تراعيه الأطراف بحسن نية."

<sup>2</sup> حيث تنص الفقرة 6 من المادة 14 من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ لسنة 1992 على أنه "تنشأ لجنة التوفيق بناء على طلب طرف من أطراف النزاع وتتألف من عدد متساو من الأعضاء يعينهم كل من الأطراف المعنيين ومن رئيس يشترك في اختياره الأعضاء المعينون من قبل كل طرف وتصدر اللجنة قراراً بتوصية ينظر فيها الأطراف بحسن نية."

<sup>3</sup> حيث نصت المادة 28 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد أو التصحر وبخاصة في إفريقيا الواقعة بباريس في 17 يونيو 1994 على أنه "إذا لم يقبل طرفا النزاع نفس الإجراء أو أي إجراء عملاً بالفقرة 2 وإذا لم يتمكن من تسوية نزاعهما خلال مدة اثني عشر شهراً بعد قيام أحد الطرفين بإخطار الطرف الآخر بوجود نزاع بينهما، يعرض النزاع للتوفيق بناء على طلب أي من طرفي النزاع، وفقاً لإجراءات يعتمدها مؤتمر الأطراف في مرفق من المرفقات في أقرب وقت ممكن عملياً."

<sup>4</sup> يجب أن تتوفر في الموفق مجموعة من الشروط يمكن اختزالها في الشروط التالية:  
- أن يكون شخصاً طبيعياً عادياً إذ لا يجوز للأشخاص الاعتباريين تولي مهام التوفيق بل يحق لهم الإشراف على تنظيمه وإدارته؛  
- يجب أن يكون متمتعاً بالأهلية الكاملة أي بالغاً راشداً عاقلاً وقائماً على مهمة التوفيق بناء على رغبة الأطراف وإرادتهم الحرة؛  
- ألا يكون محروماً من حقوقه المدنية بسبب عقوبة جنائية أو إشهار إفلاس وغير ذلك من العقوبات التي تحد من حقوقه المدني؛  
- النزاهة والاستقلالية والحياد التام أي أن لا يكون له صلة مباشرة أو غير مباشرة بأي طرف من أطراف النزاع وأن يكون على نفس المسافة بينهما أثناء قيامه بمهمته وهذا يعني وجوب انتفاء أي مصلحة له في النزاع المعروض أمامه؛

- أن يكون متمتعاً بالأخلاق العالية والسمعة الحسنة والسلوك الحسن ومستقلاً في الرأي وموضوعياً في اتخاذ المواقف؛  
- أن يكون لبقاً ومحاوراً قادراً على احتواء الانفعالات وضبط النفوس وإفراغها من الحقد والبغضاء كي يستطيع تقرب وجهات النظر؛  
- أن يكون على خبرة ودراية واسعة في القانون بصفة عامة والمجال البيئي بصفة خاصة أي من ذوي الخبرة العالية أو الاطلاع الواسع في مجال النزاعات البيئية وطرق تسويتها.

<sup>5</sup> عرف المشرع المغربي التحكيم في الفصل 306 من القانون رقم 08/05 بأنه "يراد بالتحكيم حل النزاع من لدن هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل في النزاع بناء على اتفاق التحكيم."

اتفاق أطراف النزاع على حل خلافاتهم عن طريق هيئة تحكيمية التي يجب أن تكون متوفرة على مجموعة من الشروط، وهو منظم في نصوص قانونية تحدد إطاره والمسطرة الواجب سلوكها سواء على مستوى التحكيم الداخلي أو الدولي وقرار المحكم يكون ملزما للطرفين لكونهما رضيا بتحكيمه مسبقا، وقد تم استخدام التحكيم في المؤسسات الدولية قصد تسوية النزاعات البيئية التي تنشأ بين أشخاص المجتمع الدولي مما يحقق السلم والأمن الدوليين عندما لا تأتي الوسائل السياسية والدبلوماسية النتائج المرجوة منها، وعليه خلال هذا المطلب سيتم التطرق لأهم المؤسسات التحكيمية الرائدة في هذا المجال وعلى رأس هذه المؤسسات يوجد محكمة التحكيم الدائمة (الفقرة الأولى)، ثم محاكم التحكيم المنشأة بموجب اتفاقية قانون البحار لسنة 1982 (الفقرة الثانية) وأخيرا سيتم التعرض لبعض التطبيقات الخاصة في هذا المجال (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: محكمة التحكيم الدائمة

مع أن التحكيم يعتبر أقدم طرق تسوية النزاعات في القانون الدولي فقد تمتع بمركز هام في العقود الأخيرة حتى في المجال البيئي وتمكن إلى حد ما من تقاسم الإجراءات شبه الدبلوماسية المشتركة مع كل من التوفيق والوساطة وعلى الرغم من التشابه الوظيفي بين عملية التحكيم والفصل القضائي من خلال المحاكم الدائمة فقد أثبتت الدول في المعاهدات البيئية تفضيلها للتحكيم وهذا واضح من خلال أحدث المعاهدات البيئية<sup>1</sup>، ويفسر هذا بأن الدول إنما تفضل العملية التي يمكن لها أن تتحكم فيها وتسيطر على سيرها خلاف غيرها كما أن الأطراف يمكنها المساهمة في إجراءات سير التحكيم<sup>2</sup>.

تأسست محكمة التحكيم الدائمة في 1899 وفقا للاتفاقية الدولية للتسوية السلمية للنزاعات الدولية (اتفاقية لاهاي) والتي جاءت من أجل المحافظة على السلم العام وهذا من خلال المساهمة في حل النزاعات الدولية، وقد استطاعت محكمة التحكيم الدائمة من خلال سجلها في تسوية النزاعات البيئية أن تتوصل في ضوء هذه الخبرة إلى وضع مجموعة من القواعد المتعلقة بالنزاعات البيئية وذلك بتاريخ 19 يونيو 2001 حيث مكنت المحكمة من أن تغدو منتدى بيئيا يساهم في الفصل في الخصومة القضائية البيئية وقد عرفت هذه القواعد بالقواعد البديلة للتحكيم الخاصة بالموارد الطبيعية أو البيئية " القواعد

---

تشكل الهيئة التحكيمية من محكم واحد أو أكثر وقد يكون هذا العدد فرديا أو زوجيا وذلك حسب ما يحدده أو يفرضه النظام القانوني للتحكيم المعمول به ويرتضيه أطراف الخصومة وتعد الهيئة التحكيمية من حيث الأهمية العنصر الثاني في العملية التحكيمية وذلك بعد الاتفاق على التحكيم حيث لا يمكن تصور وجود تحكيم بلا محكم أو محكمين ومن خلال التحكيم يتمكن أطراف النزاع جميعا من إبداء دفاعهم وطلباتهم على قدر من التساوي وبدون تحيز أو تمييز بين طرف وآخر.

<sup>1</sup> مثل اتفاقية واشنطن 1973 لحماية الحيوانات والنباتات المهددة بالانقراض وفي سنة 1991 بروتوكول لاتفاقية حماية البيئة في أنتاراكتيك بروتوكول مدريد المواد 18/19 اللتين تتكلمان عن التحكيم الإلزامي إذا لم يختار الأطراف أي من وسائل التسوية الأخرى لتسوية النزاع.

<sup>2</sup> أحمد بلقاسم، التحكيم الدولي، دارهومة للتوزيع والنشر، الطبعة الأولى، الجزائر سنة 2005، ص: 276.

البيئية" وتم تبنيها بالإجماع من طرف أعضاء المحكمة<sup>1</sup>، وعليه فإن محكمة التحكيم الدائمة لها القدرة على تسهيل تعقيدات التحكيم وعلى لعب دور بارز في تسوية النزاعات البيئية بمشاركة الأطراف المتعددة.

وتطبق القواعد المتعلقة بالنزاعات البيئية بشكل واسع ومرن ودون أن تسعى إلى تحديد وتعريف النزاعات المتعلقة بالموارد الطبيعية أو البيئية كشرط مسبق لتفعيلها، إذ تسمح هذه القواعد لمحكمة التحكيم من تعيين واحد أو أكثر من الخبراء للفصل في النزاعات البيئية ويتم التعيين من خلال قائمة لمجموعة الخبراء المعتمدين من المحكمة من ذوي الخبرة في المسائل العلمية والتقنية، ونظرا لأهمية التدابير المؤقتة في المنازعات البيئية الدولية فقد فوضت المادة 26 هيئة التحكيم وبطلب من الأطراف بأن تصدر أموال مؤقتة إذا رأت بأنها ضرورية للحفاظ على حقوق أي طرف أو لمنع حدوث ضرر خطير على البيئة يدخل ضمن موضوع النزاع<sup>2</sup>،

وقد تم تصميم هذه الصياغة لمنع المحكمة من اتخاذ إجراءات زجرية في الحالات التي تنطوي على ضرر طفيف أو مؤقت أو أن يكون الضرر خطيرا لكن ليس له صلة بموضوع النزاع المعروض على المحكمة وهي حالات تفرض على المتخاصمين عبئا قانونيا بتقديم الأدلة التي تنبث خطورة الضرر وعلاقته بقضية النزاع والتي قد تشكل عقبة في مرحلة الإجراءات التمهيدية لاسيما في المنازعات البيئية حيث يراعى دائما تفضيل النهج الوقائي الاحترازي<sup>3</sup>.

ومن حيث التكاليف بشكل عام فالمحكمة ووفقا للقواعد البيئية تملك السلطة التقديرية في قسمة كل التكاليف بين الأطراف إذا رأت أن هذا التقسيم عادل ويلائم ظروف القضية، وهو إجراء يختلف عن معظم الإجراءات القضائية الدولية حيث يتحمل الأطراف التكاليف الخاصة بهم، وقرار التحكيم يكون ملزما لأطرافه ولا يجوز لهم الاتفاق على مخالفته كما يكون ذو طابع سري ما لم يتفق الأطراف على خلاف ذلك.

علاوة على ما ذكر حول التحكيم باعتباره وسيلة حاسمة للعديد من النزاعات البيئية فهو عادة ما يساهم في وضع أسس لتنمية وتطوير التشريعات الدولية البيئية اللاحقة وغالبا ما تلجأ إليه الأطراف لأنها تشارك فيه بفعالية لكن ما يفسر عدم اعتماده أحيانا هو كون اعتباره أقرب إلى الآلية الدبلوماسية منه

<sup>1</sup> أي بمجموع 90 عضوا من أعضاء المحكمة

<sup>2</sup> شكراني الحسن، تسوية المنازعات الدولية البيئية وفق القانون الدولي، مقال منشور بمجلة سياسات عربية، العدد 5، نونبر 2013، ص: 135.

<sup>3</sup> شكراني الحسن، تسوية المنازعات الدولية البيئية وفق القانون الدولي، نفس المرجع، ص: 138.

إلى الآلية القضائية لكن ما يسجل لصالح التحكيم بأنه يبقى وسيلة متاحة للدول للاستعانة به للفصل في النزاعات البيئية<sup>1</sup>.

### الفقرة الثانية: محاكم التحكيم المنشأة بموجب اتفاقية البحار

في الوقت الذي تكثف فيه الجهود من أجل تسوية النزاعات البيئية على النحو المأمول ظهرت على الساحة الدولية هيئة ذات خبرة في تسوية النزاعات كانت أكثر استقطابا ونجاحا أبرزها ما أنشأته اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة 1982 والتي تتيح لأطرافها تسوية النزاعات العارضة والمتعلقة بتفسير أو تطبيق أحكام الاتفاقية، حيث نصت من خلال المادة 287 من اتفاقية قانون البحار على مجموعة من الآليات لتسوية النزاعات والمتمثلة في:

- المحكمة الدولية لقانون البحار المنشأة وفقا للمرفق السادس؛

- محكمة العدل الدولية؛

- محكمة تحكيم مشكلة وفقا للمرفق السابع؛

- محكمة تحكيم خاصة مشكلة وفقا للمرفق الثامن.

وسيتم الاقتصار في هذه الفقرة الحديث عن محكمة تحكيم المشكلة وفقا للمرفق السابع ومحكمة تحكيم خاصة المشكلة وفقا للمرفق الثامن.

بالنسبة لمحكمة التحكيم المشكلة وفقا للمرفق السابع من اتفاقية قانون البحار فهي تعتبر من الآليات التي وضعتها الاتفاقية تجسيدا لأسلوب التحكيم التقليدي لفض وتسوية النزاعات الدولية سلميا فقد خصص لها المرفق السابع من مرفقات الاتفاقية ليحدد الأحكام التفصيلية الخاصة بهذا الإجراء منطويا على كثير من أوجه التجديد والتطور وعلى بعض الضمانات التي تكفل سرعة تشكيل محكمة التحكيم وعدم إعطاء الأطراف فرصة عرقلة الإجراءات<sup>2</sup>.

وتتشكل محكمة التحكيم من خمسة أعضاء يتم تعيين الأعضاء من قبل أطراف الدعوى حيث يجر اختيارهم من قائمة المحكمين التي يضعها الأمين العام للأمم المتحدة والذين يتمتعون بأوسع شهرة في

<sup>1</sup> عبد القادر برطال، نحو قضاء دولي مستقل للمنازعات والجرائم البيئية، مقال منشور بمجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد 2 سنة 2020، ص: 316.

<sup>2</sup> صلاح الدين عامر، القانون الدولي للبحار دراسة لأهم أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، دار النهضة العربية مصر، ط 2 سنة 2000، ص: 576.

الإنصاف والكفاءة والنزاهة والخبرة في الشؤون البحرية<sup>1</sup>، وإذا كانت قواعد التشكيل السابقة قد وضعت على المبادئ التقليدية فإن المرفق السابع من مرفقات الاتفاقية قد انطوى على تجديدات في هذا الشأن حيث وضع نظاما لإعداد قائمة المحكمين الذين يفضل قيام الأطراف باختيار المحكمين من بينهم سواء بالنسبة للمحكم الذي يكون لكل طرف اختياره والذي يجوز أن يكون من بين مواطنيه أو بالنسبة للثلاثة الباقين والذين يتم اختيارهم باتفاق الطرفين.

وإذا كانت الأطراف قد قبلت التحكيم كوسيلة من وسائل تسوية المنازعات أو كانت دولة من الدول الأطراف في النزاع لم تعلن قبول أي إجراء أو كانت الدولة قد أعلنت قبول إجراءات مختلفة فإنه يجوز لأي طرف في النزاع إخضاعه لإجراء التحكيم المنصوص عليه في المرفق السابع من مرفقات الاتفاقية<sup>2</sup>، بإخطار كتابي يوجهه إلى الطرف الآخر أو الأطراف في النزاع على أن يكون الإخطار مصحوبا ببيان الادعاء والأسس التي يقوم عليها، ويقع على أطراف النزاع واجب تيسير مهمة التحكيم وأن تزود المحكمة بجميع الوثائق والتسهيلات والمعلومات ذات الصلة بموضوع النزاع وأن تمكن المحكمة عند الاقتضاء من استدعاء الشهود أو الخبراء والاستماع إلى شهادتهم ومن زيارة الأماكن ذات العلاقة<sup>3</sup>.

إذا لم يحضر أحد أطراف النزاع أمام المحكمة أو إذا لم يقيم بالدفاع عن القضية جاز للطرف الآخر أن يطلب من المحكمة مواصلة السير بالقضية وإصدار الحكم حيث لا يشكل غياب طرف أو عدم دفاعه عائقا لسير القضية، ويجب أن تتأكد محكمة التحكيم قبل إصدار حكمها ليس فقط أنها ذات اختصاص

---

<sup>1</sup> وذلك طبقا للمواد 2 و3 من المرفق السابع من اتفاقية قانون البحار لسنة 1982 والتي تنص المادة 2 على أنه " يضم الأمين العام للأمم المتحدة قائمة محكمين ويحتفظ بها، ويحق لكل دولة طرف أن تسمي أربعة محكمين يكون منهم ذا خبرة في الشؤون البحرية ويتمتع بأوسع شهرة في الإنصاف والكفاءة والنزاهة".  
أما المادة 3 فقد نصت على أنه " لأغراض الدعوى التي تقوم بموجب هذا المرفق تتشكل محكمة التحكيم على النحو التالي ما لم يتفق الطرفان على خلاف ذلك:

- 1- رهنا بمراعاة أحكام الفقرة (ز) تتألف محكمة التحكيم من خمسة أعضاء.
  - 2- يعين الطرف الذي يقيم الدعوى عضوا واحدا يفضل اختياره من القائمة المشار إليها في المادة 2 من هذا المرفق ويجوز أن يكون من مواطنيه ويكون التعيين مشموولا بالإخطار المشار إليه في المادة 1 من هذا المرفق.
  - 3- يعين الطرف الآخر في النزاع في غضون 30 يوما من استلام الإخطار المشار إليه في المادة 1 من هذا المرفق عضوا واحدا يفضل اختياره من القائمة ويجوز أن يكون من مواطنيه وإذا لم يتم التعيين خلال تلك الفترة جاز للطرف الذي أقام الدعوى أن يطلب في غضون أسبوعين من انتهاء تلك الفترة أن يتم التعيين وفقا لفقرة الفرعية (ه).
  - 4- يعين الأعضاء الثلاثة الآخرون بالاتفاق بين الطرفين ويفضل أن يتم اختيارهم من القائمة وأن يكونوا من مواطني دول ثالثة ما لم يتفق الأطراف على خلاف ذلك ويعين طرفا النزاع رئيس محكمة التحكيم من بين هؤلاء الأعضاء الثلاثة".
- <sup>2</sup> صلاح الدين عامر، القانون الدولي للبحار دراسة لأهم أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، م س، ص: 578.
- <sup>3</sup> حيث تنص المادة 5 من المرفق السابع من اتفاقية قانون البحار لسنة 1982 على أنه " تضع محكمة التحكيم ما لم يتفق أطراف النزاع على غير ذلك قواعد إجراءاتها على وجه يكفل لطل طرف الفرصة للإدلاء بأقواله وعرض قضيته".

في النزاع بل أيضا بأن الحكم قائم على أساس سليم من الواقع والقانون<sup>1</sup>، وبالنسبة لقرارات المحكمة فتتخذ بأغلبية أصوات أعضائها ولا يشكل غياب أقل من نصف أعضائها أو امتناعهم عن التصويت حائلا دون وصول محكمة التحكيم إلى القرار وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس صوتا مرجحا<sup>2</sup>.

ويقتصر حكم المحكمين على مضمون المسألة محل النزاع ويبين الأسباب التي بني عليها ويجب أن يتضمن أسماء الأعضاء الذين اشتركوا في إصدار الحكم وتاريخ الحكم ولأي عضو في المحكمة أن يرفق بالحكم رأيا ينفرد به أو يخالف الحكم المذكور<sup>3</sup>، ويكون الحكم قطعيا غير قابل للاستئناف ما لم تكن الأطراف قد اتفقت مسبقا على إجراء الاستئناف وعلى أطراف النزاع أن تمتثل للحكم.

أما بالنسبة لمحكمة التحكيم الخاصة والمشكلة وفقا للمرفق الثامن فقد كان هذا الأخير أسلوبا متميزا لتسوية النزاعات وهو التحكيم الخاص ويتعلق بفئة معينة من النزاعات وعلى رأسها النزاعات البيئية البحرية وقد جاء هذا المرفق بقواعد تفصيلية بشأن التحكيم الخاص حيث تشكل محكمة التحكيم الخاص من خمسة محكمين بحيث يكون لطرف النزاع الحق في تعيين عضوين من أعضاء المحكمة بينما لا يملك في التعيين العام إلا تعيين محكم واحد ويقوم طرفا النزاع بالاتفاق على تعيين رئيس محكمة التحكيم الخاص الذي يفضل اختياره من القائمة المناسبة وأن يكون من موطني دولة الثالثة<sup>4</sup>.

وتتم الإجراءات في محكمة التحكيم الخاصة وفقا لما يتم العمل به في محكمة المرفق السابع لكن تم الاهتمام هذه المرة بعنصر الخبراء حيث يتميز التحكيم الخاص بأن قوائم الخبراء تشكل من أربع قوائم وتقوم بإعداد تلك القوائم المنظمات الدولية المختصة في هذا الميدان والمعنية بمشاكله الفنية والعلمية ويكون لكل دولة طرف في الاتفاقية أن تسمي خبيرين في كل قائمة من القوائم الأربعة، ونظرا للطابع الفني الذي يغلب على التحكيم الخاص فإن المادة الخامسة من المرفق الثامن تجيز للأطراف أن تتفق في أي وقت على أن تطلب من محكمة التحكيم الخاص أن تجري تحقيقا<sup>5</sup>، وأن تثبت الوقائع المسببة للنزاع وتعتبر نتائج مثل ذلك التحقيق وما يثبت من الوقائع باتا بالنسبة للأطراف ما لم يتفق على غير ذلك

1 حيث تنص المادة 9 من المرفق السابع من اتفاقية قانون البحار لسنة 1982 على أنه "على أطراف النزاع أن تسير مهمة محكمة التحكيم وعليها بوجه خاص ووفقا لقوانينها وباستخدام كل ما تحت تصرفها من وسائل:

1- أن تزود المحكمة بجميع الوثائق والتسهيلات والمعلومات ذات الصلة بالنزاع

2- أن تمكن المحكمة عند الاقتضاء من استدعاء الشهود أو الخبرات أو الاستماع إلى شهادتهم ومن زيارة الأماكن ذات العلاقة."

<sup>2</sup> حيث تنص المادة 8 من المرفق السابع من اتفاقية قانون البحار لسنة 1982 على أنه "تتخذ قرارات محكمة التحكيم بأغلبية أصوات أعضائها ولا يشكل غياب أقل من نصف أعضائها أو امتناعهم عن التصويت حائلا دون وصول المحكمة إلى قرار وفي حالة تساوي الأصوات يكون للرئيس صوت مرجح."

<sup>3</sup> حيث تنص المادة 10 من المرفق السابع من اتفاقية قانون البحار لسنة 1982 على أنه "يقتصر حكم محكمة التحكيم على مضمون المسألة محل النزاع ويبين الأسباب التي بني عليها ويجب أن يتضمن أسماء الأعضاء الذين اشتركوا في إصدار الحكم وتاريخ الحكم، ولأي عضو في المحكمة أن يرفق بالحكم رأيا ينفرد به أو يخالف به الحكم المذكور."

<sup>4</sup> صلاح الدين عامر، القانون الدولي للبحار دراسة لأهم أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، م س، ص: 582.

<sup>5</sup> صلاح الدين عامر، القانون الدولي للبحار دراسة لأهم أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، نفس المرجع، ص: 586

ويجوز لمحكمة التحكيم الخاص أن تضع توصيات تشكل مجرد الأساس الذي تستند عليه الأطراف في إعادة النظر في المسائل المسببة للنزاع.

### الفقرة الثالثة: تطبيقات خاصة

خلال هذه الفقرة سيتم الحديث عن بعض التطبيقات الخاصة لبعض القضايا البيئية العالمية التي تم تسويتها وديا وسيتم الاقتصار على ثلاث قضايا رئيسية من بينها قضية بحيرة لانو (أولا) وقضية مصهر ترايل (ثانيا) وقضية فقمة بحر برينغ (ثالثا).

#### أول: قضية بحيرة لانو

تعد قضية بحيرة لانو من بين أهم القضايا البيئية التي شهدتها أوروبا لما أثارته من مسائل تتعلق بحماية مجال البيئية المائية واستغلال المجاري المائية الدولية وقد أثار هذا الموضوع تساؤلات وإشكاليات بيئية معقدة، حيث جرى النزاع بين كل من فرنسا من جهة وإسبانيا من جهة أخرى وامتدت محاولات تسوية النزاع بينهما لأكثر من أربعين سنة حاولت كل من فرنسا وإسبانيا وعلى فترات مختلفة تسوية النزاع باللجوء إلى وسائل التسوية السلمية ليتم في نهاية المطاف اللجوء إلى التحكيم.

وقد دارت أحداث نزاع بحيرة لانو بين فرنسا وإسبانيا ما بين عام 1917 إلى 1957 وهذا بسبب نية الحكومة الفرنسية استغلال الطاقة الكهرومائية لمياه البحيرة التي تقع في الإقليم الفرنسي<sup>1</sup>، وهذا بتحويل المياه عن مسارها الطبيعي حيث كانت المياه الواردة من بحيرة لانو تتدفق بشكل طبيعي عبر نهر كارول إلى الأراضي الإسبانية والتي تصب في نهاية المطاف إلى البحر الأبيض المتوسط، لكن فرنسا اعتزمت تحويل مسار المياه من أجل إنتاج الكهرباء وهذا من خلال توجيهها إلى محطة للطاقة الكهرومائية التي تقع على نهر أريج<sup>2</sup>/Ariège.

وأمام تفاقم الخلاف كان هناك احتمالان لتسوية المنازعة بموجب معاهدة 1929<sup>3</sup>:

الأول: اللجوء إلى القضاء الدولي سواء من قبل محكمة العدل الدولية أو من قبل هيئة تحكيم متخصصة تشكل عملا بأحكام المعاهدة

<sup>1</sup> تقع بحيرة لانو بالتحديد في جبال البرانس الشرقية على بعد بضعة كيلومترات من الحدود الفرنسية مع إسبانيا وأندورا وعلى ارتفاع 2.100 متر حيث ينبع مصدر المياه من كتلة صخرية CARLIT داخل الأراضي الفرنسية، كما يتدفق نهر كارول لنحو 25 كلم من الأراضي الفرنسية بالموازاة مع الحدود الإسبانية ليدخل بعد ذلك الأراضي الإسبانية.

<sup>2</sup> عبد السلام منصور الشيوبي، التعويض عن الأضرار البيئية في نطاق التعاون الدولي، دار النهضة العربية مصر، ط 1، سنة 2008، ص: 208.

<sup>3</sup> معاهدة التحكيم المبرمة بين إسبانيا وفرنسا في باريس بتاريخ 10 يوليوز 1929.

الثاني: يتمثل في اعتماد التوفيق من خلال لجنة التوفيق الفرنسية/الإسبانية والتي أنشأت بموجب المواد من 5 إلى 17 من نفس المعاهدة

أمام كل هذه الخيارات اختارت إسبانيا طلب هيئة التحكيم لتقرر ما إذا كانت الأفعال التي قامت بها فرنسا تتوافق مع المعاهدة و القانون الإضافي وكانت فرنسا تعتقد أن القانون الدولي يقف بجانبها فوافقت على الفور وتعهدت بتوقيف الأعمال حتى صدور الحكم التحكيمي وتم التوقيع على اتفاق التحكيم في 29 نونبر 1956.

وعليه تم تعيين خمسة محكمين: اثنان عيّنهم فرنسا واثنان عيّنهم إسبانيا وواحد يتم تعيينه تعيينا مشتركا وإذا لم يوافق الطرفان على اسم المحكم المشترك فإنه من خلال المادة الثانية من المعاهدة يقوم وزير مفوض من السويد بتعيين المحكم.

وبعد المفاوضات والمشاورات أصدرت محكمة التحكيم حكمها بأغلبية الأصوات بعد أقل من 11 شهرا من عرض النزاع حيث رفض أربع محكمين من أصل خمسة طلب إسبانيا وأقر حكم محكمة التحكيم تحويل مياه بحيرة لانو باتجاه Ariège ومع ذلك فإن الإقرار مشروط بأن يكون المشروع متفق مع مخطط شركة كهرباء فرنسا ومع الضمانات التي قدمتها الحكومة الفرنسية أثناء مرحلة المفاوضات الأخيرة<sup>1</sup>.

وبعد ثماني أشهر من صدور الحكم عقدت كل من فرنسا وإسبانيا اتفاق بشأن تطوير بحيرة لانو ويحتوي على كل العروض التي قدمت في مرحلة المفاوضات وهذا الاتفاق ينص على التعويض الكامل للمياه المحولة من خلال قناة تربط بين نهر Ariège ونهر كارول مع قدرة تدفق تبلغ 5 متر مكعب كل ثانية وكمية التعويض السنوية لا تقل عن 20 متر مكعب مع قيام فرنسا أيضا من جانبها بالإجراءات والترتيبات التقنية اللازمة التي تمنع قطع التدفقات<sup>2</sup>.

وبالتالي يمكن القول بأن التحكيم في قضية بحيرة لانو قدم دليلا إضافيا على ما سبق الحديث عنه من كون التسوية الودية تلعب دورا بارزا في تسوية النزاع البيئي المتعلق باستخدام الموارد الطبيعية ليس فقط بتجنب المجتمع الدولي نزاعا بين دولتين جارتين والذي من شأنه أن يهدد السلم والأمن الدوليين بل وأيضا بوضع جملة مبادئ في القانون الدولي وذلك من خلال التعمق في ممارسات الدول وما تلا ذلك من تأثير كبير على تطور القانون الدولي بصفة عامة والقانون الدولي البيئي بصفة خاصة.

<sup>1</sup> عبد السلام منصور الشيوبي، التعويض عن الأضرار البيئية في نطاق التعاون الدولي، م س، ص: 209.

<sup>2</sup> عبد السلام منصور الشيوبي، التعويض عن الأضرار البيئية في نطاق التعاون الدولي، نفس المرجع 214.

## ثانيا: قضية مصهر ترايل

يعود أصل قضية مصهر ترايل إلى مسألة تلوث هوائي ناجم من شركة خاصة في كولومبيا البريطانية التابعة لكندا وقد تسبب في أضرار للملكيات خاصة داخل الولايات المتحدة تابعة لمدينة واشنطن بحيث أن أبعاد النزاع توسعت لتشكّل نزاعا دوليا بين كل من الولايات المتحدة والحكومة الكندية ولقد امتد نزاع مصهر ترايل زمنيا مدة 13 سنة من 1928 إلى 1941 خلالها حاولت كل من الولايات المتحدة وكندا تسوية النزاع بداية من التحقيق والتوفيق إلى التحكيم الخاص<sup>1</sup>.

ويدور نزاع مصهر ترايل حول وجود عملية صهر الزنك والنحاس في منطقة ترايل من طرف محطة تقع على ضفاف نهر كولومبيا على بعد 7 كلم عن الحدود الكندية الأمريكية ذلك أن الأبخرة الناتجة عن عملية الصهر من الرصاص والزنك والتي تحتوي أيضا على غاز ثاني أكسيد الكبريت، حمض الكبريتيك وغبار معدني والملوثات الثقيلة وأغلبها ملوثات لها تأثير مدمر للنباتات وبالتالي التأثير على المحاصيل الزراعية بالمنطقة الأمر الذي أدى إلى تعالي شكاوى المزارعين الكنديين القريبين من المصهر<sup>2</sup>، وقد تم تقديم شكاوى رسمية تتعلق بالأضرار التي يتسبب فيها الأبخرة عبر الحدود من طرف المزارعين ولمواجهة الشكاوى قامت الشركة القائمة على المصهر بدفع تعويضات للمتضررين ولأن دستور مدينة واشنطن يمنع امتلاك الأراضي للأجانب لم تكن الشركة قادرة على شراء حقوق الارتفاق في المنطقة لكنها كانت حريصة على حل المشاكل من خلال تسوية المطالبات بالمال لكن البعض الآخر اعتبروا ما تقدمه الشركة غير كاف وتجمعوا في شكل تنظيم باسم "جمعية حماية المواطنين" والتي رفضت التسوية الفردية ودعوا الحكومة التدخل من أجل حماية حقوقهم<sup>3</sup>.

وتم الاتفاق على اللجوء إلى التحكيم لتسوية النزاع وتشكلت محكمة التحكيم تشكيل ثلاثي كل طرف يعين محكما ثم يعين الرئيس بالاتفاق وبعد المفاوضات وإبداء الآراء صدر الحكم النهائي في 11 مارس 1941 وتم تسوية النزاع بصورة مرضية وتمكن الذين عانوا من الأضرار بالحصول على مبالغ التعويض وقد بلغ مبلغ التعويض المحكم به والذي دفعته كندا 428.197.51 دولار أمريكي ولم يتم صرف المبلغ من الحكومة الأمريكية إلا في 1949 ومع مشاكل التلوث الصناعي المتنامية وتحت إشراف لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا تم في سنة 1979 إبرام اتفاقية التلوث الجوي طويل المدى العابر للحدود وتم التوقيع عليها من طرف كل كندا والولايات المتحدة الأمريكية<sup>4</sup>، وأصبح يخضع أي نزاع بين كندا والولايات المتحدة

<sup>1</sup> عبد السلام منصور الشيبوي، التعويض عن الأضرار البيئية في نطاق التعاون الدولي، نفس المرجع، ص: 188

<sup>2</sup> المرجع نفس، ص: 189.

<sup>3</sup>Trail Smelter ; ( United States v Canada) Arbitral trip ; Vol 3 ; 1949 ; p:190.

<sup>4</sup> تم التصديق عليها بالنسبة لكندا في 5 ديسمبر 1981 أما الولايات المتحدة الأمريكية في 30 نونبر 1981

الأمريكية يحدث في المستقبل من قبيل نزاع مصهر ترايل من حيث التسوية إلى الإطار التنظيمي إما لاتفاقية التلوث الجوي طويل المدى العابر للحدود أو اتفاق جودة الهواء<sup>1</sup>، حيث يتم إخضاعه للتحكيم.

### ثالثاً: قضية فقمة بحر برينغ

يعد نزاع فقمة بحر برينغ أقدم نزاع بيئي دولي يتعلق بأرصدة الموارد الطبيعية الحية المصطادة، حيث نشأ هذا النزاع قبل حوالي قرن من الزمن ما بين 1889 وبداية القرن العشرين بين الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا العظمى<sup>2</sup>، ويعود سبب القضية إلى التهديد بالانقراض الذي زعمت الولايات المتحدة أنه يهدد "فقمة جنوب المحيط الهادي ذات الفراء"<sup>3</sup>، من الجهة الشمالية حيث زعمت الولايات المتحدة الأمريكية أن سبب انخفاض أعداد الفقمة إنما يعود لصيادي كولومبيا البريطانية الذين يعترضون إناث الفقمة بالصيد، من جهتها اعترضت بريطانيا على الأرقام التي قدمتها الولايات المتحدة الأمريكية واعتبرتها مبالغ فيها وألقت باللوم على الإفراط في صيد الفقمة ذات الفراء على جزر<sup>4</sup> (Pribilof) بواسطة الصيادين الأمريكيين مما أدى إلى انخفاض الفقمة، وتفجر الخلاف عندما حاولت الولايات المتحدة الأمريكية فرض تشريعات حمائية في المياه المحيطة بجزر (Pribilof) مما يشمل بطبيعة الحال بحر برينغ.

قبل اللجوء إلى التحكيم حاولت كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بين 1887 و1890 نزاع فتيل الأزمة الدبلوماسية بين البلدين بالدخول في التفاوض وبعد فشل محاولة التفاوض وبتاريخ يونيو 1890 اقترحت الحكومة البريطانية أن يتم عرض النزاع على التحكيم وتم التوقيع على تسوية مؤقتة في يونيو 1891 يحضر من خلالها على المواطنين البريطانيين والأمريكيين صيد الفقمة وفي 29 فبراير 1892 أبرم اتفاق التحكيم في واشنطن<sup>5</sup>.

ثم تشكيل محكمة التحكيم من سبعة محكمين: اثنان معينان من طرف بريطانيا، واثنان من طرف الولايات المتحدة الأمريكية والبقية تم تعيينهم من طرف كل من إيطاليا، فرنسا، السويد، وفقاً لاتفاق التحكيم.

<sup>1</sup> تم عقد هذا الاتفاق في 13 مارس 1991 بين كل من الولايات المتحدة وكندا

<sup>2</sup> Cario Robb, international environmental Law, éd 1, 1999, p:43.

<sup>3</sup> يستعمل مصطلح "فقمة المحيط الهادي ذات الفراء" عموماً للتدليل على الفقمة ذات الفراء القاطنة في النصف الجنوبي للكرة الأرضية مقارنة مع تلك التي تعيش في الجزء الشمالي وهو يتضمن ثلاث أنواع والنوع الذي تزعم الولايات المتحدة الأمريكية أنه يهدد بالانقراض هو المعروف بإسمه العلمي *Callorhinus alascanus*

<sup>4</sup> وهي عبارة عن أرخبيل من الجزر ممثلاً في جزر سانت بول، سانت جورج حيث أنه في مواسم التفريخ يرتادها 74 بالمائة من أعداد الفقمة وفي الشتاء تهاجر قطعان الفقمة نحو الشمال.

<sup>5</sup> اتفاقية واشنطن هي الاتفاقية المبرمة بين بريطانيا العظمى والولايات المتحدة الأمريكية لإخضاع أي مسائل متعلقة بصيد الفقمة في بحر برينغ للتحكيم موقعة في واشنطن بتاريخ 29 فبراير 1892.

اجتمعت هيئة التحكيم في باريس يوم 1893/02/23، وأصدرت حكمها بعد أقل من سبعة أشهر من اجتماعها أي في 1893/08/15 وقررت المحكمة بأغلبية الأصوات أن الولايات المتحدة الأمريكية ليس لها أي حق في حماية ملكية الفقمة ذات الفراء التي تتردد على جزر الولايات المتحدة الأمريكية في بحر برينغ عندما يتم العثور على هذه الفقمة خارج حدود ثلاثة أميال، وبعبارة أخرى فإن محكمة التحكيم رفضت جملة وتفصيلا الطرح الأمريكي وبالتالي فإن الحكم جاء في مصلحة بريطانيا العظمى مما يفيد حرية الصيادين لمتابعة صيد الفقمة ذات الفراء في المحيط الهادي الموجودة 3 أميال بعيدة عن الأقاليم الأمريكية<sup>1</sup>.

وبالتالي تعد قضية الفقمة ذات الفراء لبحر برينغ من أولى النزاعات الدولية البيئية والتي تم تسويتها عن طريق التحكيم وهي تبرز حقيقة أن الدول يمكنها أن تتخلص من النزاعات المعقدة دون اللجوء إلى القوة، إذ تتميز التسوية السلمية للنزاعات البيئية الدولية بالسرعة في حل النزاع والمرونة ويتولاها أصحاب الاختصاص والخبرة والمعرفة وهو ما يجعلها أمرا مستحبا أكثر من القضاء العادي غير أنه في حالة فشل كل هذه الوسائل في تسوية النزاعات البيئية يتم اللجوء إلى القضاء الذي يعد الفيصل الأصيل والملاذ الأخير لحل النزاعات والخلافات بين الأفراد والدول.

---

<sup>1</sup> Cezare Romano, the Peaceful settlement of international environmental dispute ,op, cit , p: 143.

# **L'organisation foncière, éléments d'une formation sociale et politique**

**AAOURDOU Mostafa**

(Chercheur en Droit public)

**Khalid BOULAIT**

Doctorant à La Faculté Des Sciences Juridiques,  
Economiques Et Sociales de Salé

Le régime foncier désigne le rapport, défini par la loi ou la coutume, qui existe entre des individus ou des groupes à la terre. Le terme «terre», inclut aussi les autres ressources naturelles comme l'eau et les arbres. Il s'agit d'une institution, c'est-à-dire un ensemble de règles élaborées par une société pour régir le comportement de ses membres. Ces règles définissent la répartition des droits de propriété sur les terres, les modalités d'attribution des droits d'utilisation, de contrôle et de transfert des terres ainsi que les responsabilités et les limitations correspondantes. Plus simplement, le régime foncier détermine celui qui peut utiliser les ressources ainsi que le temps et les conditions de cette utilisation<sup>1</sup>.

Ce régime est un élément important des structures sociales, politiques et économiques. Il est multidimensionnel puisqu'il fait appel à des facteurs sociaux, techniques, économiques, institutionnels, juridiques et politiques qui sont souvent négligés mais doivent être pris en considération. Les rapports qu'il régit peuvent être clairement définis, et leur respect peut être imposé par une instance étatique ou par des structures coutumières de la société, mais il arrive aussi qu'ils soient relativement mal définis ce qui constitue un danger pour la sécurité des droits fonciers.

Le régime foncier est le lieu de rencontre d'un ensemble d'intérêts notamment ceux de la puissance souveraine qui détient le droit éminent sur la

---

1 - Food Agriculture Organisation (FAO), Le régime et le développement rural, Etudes sur les régimes fonciers, organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture Rome, 2003, P. 9.

terre. Aussi plusieurs parties peuvent avoir des droits différents sur la même parcelle de terre comme ils peuvent se partager les mêmes droits. Il existe aussi un droit communautaire lorsqu'au sein d'un groupe chaque membre a le droit d'utiliser une parcelle de façon indépendante.

Le régime foncier présente une genèse pluraliste et hétérogène, il est le résultat d'un long processus de transformations. Les populations locales, cherchent à s'adapter aux contraintes naturelles des pays, des pouvoirs politiques et religieux et répondre aux besoins de la reproduction du groupe, pour maintenir son équilibre économique et social. Certes, la norme juridique prédomine sur le terrain du foncier, mais l'approche sociale et historique permet aussi de vérifier l'application des normes juridiques pour les améliorer ou proposer d'autres qui pourraient satisfaire les besoins sociaux.<sup>1</sup>

#### *I- Les régimes fonciers, une pluralité socio-historique*

Le régime foncier, représente un élément important qui reflète la relation entre la terre et l'homme, combinée avec le dispositif institutionnel. De ce fait, les règles socio-économiques et les relations socioculturelles différentes, caractérisent la vie des différents groupes durant toute l'histoire du Maroc.

Le régime foncier a passé par plusieurs phases qui, couplés aux différentes aménagements, ont produit des statuts fonciers variés, qui diffèrent selon leurs sources et leurs origines.

#### *A. Les origines du régime foncier*

La formation de ce régime, s'est opérée dans quatre grandes étapes à savoir : avant l'Islam, avec l'Islam, sous le protectorat, et après l'indépendance. Ainsi, sur la base des grandes sources notamment les coutumes, la religion et le droit positif, se sont formés des ensembles distingués les uns des autres. Mais aucune d'elles, n'a pris l'avantage sur les autres, ni a pu écarter les autres et

---

1 - GHALI Abdelkrim, Orientation méthodologique, in Revue Maghrébine d'Observation Juridique et Judiciaire, n° 2, p. 232.

lesdominer. En plus aucune de ces législations foncières, ne s'est maintenue dans sa forme originelle<sup>1</sup>.

### *a) Les sources traditionnelles*

La propriété tribale, familiale et indivise, constitue la forme la plus répandue au sein des groupes humains ayant occupé les territoires du Maroc, à l'exception de quelques zones limitées. Ainsi avant l'Islam, c'est la possession communautaire, indivise et inaliénable qui domine le foncier tribal. Ce régime ancré et conforme aux contraintes politiques, sociologiques et économiques des tribus à tel point que l'avènement de la loi foncière musulmane, n'a pas pu écarter.

Ainsi son ancrage dans la société, a imposé leur continuité, par conséquent la coutume et la religion, ont formé deux régimes fonciers de référence jusqu'à l'arrivée du protectorat. Mais les interpénétrations et les échanges entre eux ont modifiés leur forme et aucun d'eux n'a pas gardé sa forme initiale.

#### **I. Avant l'Islam**

Le régime foncier dominant, est celui de la terre de tribu dont l'étendue et la localisation dépendent de la charge démographique, de la capacité du groupe tribal à asseoir et à maintenir sa domination sur le territoire. De même, elle est tributaire des conventions passées avec les tribus voisines. La propriété privée, est confinée dans quelques vallées et oasis. La terre n'étant pas rare, elle dépend de la force militaire et démographique de la tribu, nécessaire pour la préserver contre les invasions des groupes hostiles.

La propriété collective, est la réalité dominante et la terre, dépasse largement les besoins des tribus. Ainsi, chacune peut en avoir autant, qu'elle a des hommes pour l'occuper et tant qu'elle n'est pas contrecarré par un autre

---

<sup>1</sup> - BOUDERBALA (N), « Les systèmes de propriété foncière au Maghreb, Le cas du Maroc », In : JOUVE A.-M.(ed.), BOUDERBALA N., (ed.), Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays Méditerranéens : à la mémoire de Pierre COULOMB, Montpellier, CIHEAM, 1999. p. 47 -66.

groupe plus puissant. La mouvance des groupes en fonction de leurs besoins et de leurs forces, constitue un obstacle à la marcation de limites foncières nettes<sup>1</sup>.

La terre au début, est cultivée en commun au profit de tous, ensuite la culture devient l'objet d'une division temporaire, le partage se fait sur le nombre des tentes qui composent chaque Douar. Cette opération, est révisée chaque année. Les territoires réservés au pâturage, n'ont jamais fait l'objet de partage. Cet allotissement périodique, a pour objectif de maintenir la cohésion de la tribu et de sauvegarder le patrimoine étant donné que les filles, étaient exclues du partage et de l'héritage d'une part et d'autre part, pour garder l'équilibre, et éviter l'accaparement du pouvoir<sup>2</sup>. Les femmes étaient exclues des droits sur la terre.

La terre est à l'origine collective et l'a demeuré si longtemps, et les biens appartiennent au clan, au Douar ou à la tribu. Les droits individuels, vont apparaître quand aux objets mobiliers, vêtements, outils de travail, les troupeaux. Les immeubles y compris les parties réservées à l'habitation, ont demeuré collectifs au Maroc jusqu'à l'aube du XXème siècle<sup>3</sup>.

## **2. Régime foncier de l'Islam, un démembrement de la propriété foncière**

La conquête musulmane, s'accompagne de transformations foncières importantes. Toutes les terres de conquête, appartiennent à la communauté musulmane. Ainsi, les occupants sont usufruitiers, et une dissociation apparaît entre la propriété éminente (*raqaba*) et l'usufruit (*intifâa* ou *menfâa*).

---

<sup>1</sup> - AZZEDINE (A), La réforme apportée à la loi 14-07 face aux dysfonctionnements du régime de l'immatriculation foncière, Editions ANNAJAH EL Jadida, Casablanca, 2014, p.16.

<sup>2</sup> - TAGHBALOUTE (A), Le Fellah marocain, l'exemple d'une tribu berbère : les Beni M'tir, op. cit., p.59

<sup>3</sup> - MAZEAUD (H) et autres, Leçons de Droit Civil, Biens, Droit de propriété et ses démembrements, Tome II, Editions MONTCHRESTIEN, 1994, p.10

Les tribus autochtones, se convertissent à l'islam pour sauvegarder leurs terres, qui relèvent pourtant de la propriété éminente du souverain<sup>1</sup>. L'évolution du droit de la terre, a dû être examinée du point de vue fiscal. Le régime des terres de conquête, sert à distinguer entre musulmans et non-musulmans. La soustraction des musulmans au régime fiscal de *kharaj* - une taxe imposée sur les non-musulmans en contrepartie de l'usufruit des terres -, a eu pour conséquence une baisse des rentrées fiscales de l'Etat. A la fin de l'époque Omayyade et en vue de parer ce risque, une réforme d'importance historique, consiste à déclarer les terres encore soumises à l'impôt de Kharaj. En conséquence, les terres soumises à ce régime, le sont à titre définitif peu importe la religion de leurs occupants. Ainsi, le droit fiscal, se dissocie du statut personnel, et devient droit foncier lié au statut de la terre, sans tenir compte de la confession de ses occupants.

La rencontre entre le droit de conquête et les institutions locales, est à l'origine des statuts divers qui préfigurent celle d'aujourd'hui. Cinq techniques, sont poursuivies dans la gestion des terres conquises :

- La constitution des terres *Melk* à partir de celles acquises par les conquérants arabes par voie de colonisation, par voie d'achat et aussi par la mélikisation des terres dites de Solh « transaction » à leurs propriétaires en contre d'impôt dit Itawa ou tribute.

- L'Etat musulman, garde la propriété éminente et l'usufruit est laissé aux occupants d'origine, qui payent l'impôt Kharaj avant la réforme. Les terres du Kharaj, sont essentiellement les terres de tribu, qui prendront plus tard la dénomination de terres collectives.

---

<sup>1</sup> - On raconte qu'un gouverneur d'El Mansour, dénommé *Abi Ammeur*, seigneur de d'Espagne, a demandé aux habitants de la région de Fès de lui faire savoir si leurs terres étaient de conquête ou de capitulation. Les habitants font appel au cheikh *sidi Boujida* qui répond que les terres en question, ne sont ni de conquête ni de capitulation, mais c'est pour elles que les habitants ont embrassé l'islamisme. (ENNASSIRI Es Slaoui, Al Istiqsae, p. 192).

▪ La confiscation des terres de certains groupes par l'Etat musulman et leur mise à sa disposition absolue, se sont les Sawafi<sup>1</sup>.

▪ La cession des terres au profit de certains privilégiés par la technique de l'Iqtâa (Concession), notamment l'Iqtâa Tamlik.

▪ Les terres sans maître restées en état d'indivision entre la totalité des musulmans appelées : terres mortes<sup>2</sup>.

Les terres mortes et confisquées, ont servi d'instruments de la politique foncière des différents Etats, qui se sont succédé au Maroc. Cette réserve foncière, a été la base des Iqtâa coupés à des notables, Chorfas et fondations pieuses. Les tribus Guich, y ont été installées, en contre partie de leur service militaire<sup>3</sup>. Ces inégalités d'accès à la propriété foncière au profit des privilégiés de toutes natures, ont produit de nouveaux rapports de force, ces derniers ont un impact sur le droit de propriété.

La faiblesse assez fréquente du pouvoir central, a occasionné des changements agraires et saurait à l'origine de l'apparition du pouvoir personnel au sein de la tribu ou dans leurs frontières sur une base religieuse et militaire. Ces pouvoirs, procèdent à un accaparement foncier sous forme d'apanage ou de Habous, et ont mis en cause la propriété éminente du souverain, instrument principal de la politique foncière<sup>4</sup>.

L'organisation foncière du pays, est restée largement commandée par la propriété collective, à son coté figure aussi le régime foncier introduit par la religion islamique. Celui-ci bien qu'il présente des avantages, souffre d'ambigüité et des insuffisances, notamment au niveau de la description de l'étendue de la propriété par une description précise de ses limites, sa nature, son

---

<sup>1</sup> - Ce terme concerne le régime foncier appliqué aux terres choisies par l'Imam sur les territoires conquis au profit du Trésor avec le consentement de ceux qui ont part au butin. (Voir Al Mawardi, Al Ahkam al Sultaniyya, Caire, 1962, p. 192).

<sup>2</sup> - NACER Allah (M.A), Evolution du régime de la propriété des terrains en Islam, Editions Dar Al Hadatha, Beirut, 1982, p.92.

<sup>3</sup> - BOUDERBALA (N), « Politiques foncières et aménagement des structures agraires dans les pays méditerranéens », op. cit., p.51.

<sup>4</sup> - NACER (A. M), Evolution du régime de la propriété des terrains en Islam, op. cit., p.52.

étendue et la période des droits réels acquis<sup>1</sup>. Force est de constater que ce régime, a bouleversé la règle de la propriété collective au moins dans la zone soumise (Bled Makhzen).

**b) Sources modernes**

Aux régimes fonciers en vigueur au Maroc, vient se greffer d'autres systèmes dont la logique et les priorités diffèrent de leurs prédécesseurs. Il s'agit de la législation introduite par le protectorat, dans l'objectif d'installer les colons et les doter de la terre. Ce système est maintenu après l'indépendance car il présente des garanties sûres pour sécuriser la propriété foncière.

**1. Le protectorat, un développement de la propriété privée**

L'entrée en vigueur du traité du protectorat, est le point de départ d'un processus de modernisation des institutions foncières traditionnelles. Son objectif, est d'adopter un régime de propriété foncière capable de développer l'exploitation capitaliste condition d'installation de la colonisation foncière, et facteur de la sécurité de la propriété coloniale, sans ébranler l'ordre établi à la campagne.

La législation foncière du protectorat, s'inspire de l'absolutisme du droit de propriété conçu par le code civil français l'érigeant en exclusif, individuel, total et souverain quand aux pouvoirs qu'il confère et quand à sa durée, il est un droit perpétuel<sup>2</sup>.

Les principes de cet arsenal juridique, qui constituent la négation de la tradition foncière marocaine, hostile à l'appropriation des terres aux étrangers, viennent alors prendre place au sein de l'organisation foncière. La réglementation foncière coloniale, marque son départ par la circulaire du Grand Vizir du 1er Novembre 1912. Elle fixe les mesures préservatives des biens inaliénables, et lance l'ébauche d'un système de l'expropriation pour cause

---

<sup>1</sup>-COULOMB (P), « Politique foncière et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens », In CIHEAM, Cahiers Options méditerranéennes, vol 36, 1999, p. 19.

<sup>2</sup>-MAZEAUD (H) et autres, Leçons de Droit Civil, op. cit., p. 32.

d'utilité publique. Ce règlement de bas niveau juridique, régissant une matière de grande importance, a été pris d'urgence pour faire face aux chaos fonciers, qui plonge le pays à cette époque.

Par son paradigme foncier, le protectorat, a fait des ruptures profondes dans l'organisation foncière du pays, certains statuts fonciers, ont facilité la colonisation et la privatisation des terres, c'est le cas des terres Makhzen, Habous public et terres collectives, ayant un statut de « terres publiques ». La propriété éminente du Sultan, a été réservée à l'Etat pour s'en servir par le protectorat, à travers la technique d'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>1</sup>.

En dépit de ses intentions unificatrices, la législation coloniale, a opté pour un système pluraliste. Ainsi le régime foncier marocain, va englober à la fois le domaine de l'Etat, la propriété Melk, la propriété privée immatriculée, les terres Habous et les terres collectives<sup>2</sup>.

Les lois qui succèdent depuis le début du protectorat, vont introduire deux institutions qui vont constituer un tournant dans l'édifice juridique du foncier marocain :

▪ La propriété foncière conçue par les rédacteurs du code civil Français, est absolutiste, individualiste, abstraite et individualiste. Elle s'oppose absolument au régime foncier traditionnel, marqué par la diversité des statuts, et opte pour la première fois dans l'histoire foncier du pays, à une unification de son régime. Ce nouveau type de propriété, est en contradiction avec la vision collectiviste et familiale de la propriété paysanne, son introduction va conduire à l'étouffement progressif de la propriété paysanne collective.

▪ L'immatriculation foncière, se présente comme une nouvelle procédure de l'enregistrement de la propriété foncière instituée par le Dahir du 14/08/1913. Cette démarche, complète les ambiguïtés et les insuffisances du système

---

<sup>1</sup> - BESSAOUD (O), BESSAOUD (O), La Question Foncière Au Maghreb : La Longue Marche Vers La Privatisation, In CIHEAM-IAM-Montpellier, 2013, p. 23.

<sup>2</sup> - BOUDERBALA (N), Les systèmes de propriété foncière au Maghreb, Le cas du Maroc, op. cit., p.49.

traditionnel, comme elle apporte la preuve juridique du droit de propriété, précise sa contenance et sa localisation. De même cette formule, offre une grande sécurité immobilière et la liberté de circulation foncière, elle libère le propriétaire de toute dépendance à la collectivité et des témoignages de ses membres et des voisins. Cette procédure, n'a profité qu'aux colons et notables, la paysannerie formant la majorité des ruraux a été exclue<sup>1</sup>.

La propriété privée immatriculée comme décrite, est devenue l'instrument pour l'implantation du capitalisme au Maroc. Ce régime foncier en dépit de la lenteur de sa procédure, a vocation à contenir les autres systèmes et à geler leur développement, malgré la résistance farouche des autres statuts.

Bien que la législation foncière du protectorat, est conçue dans un objectif de promouvoir et de protéger la propriété coloniale, les réformes introduites par la France, constituent l'ossature de la législation marocaine jusqu'à maintenant.

## **2. L'Indépendance du pays, un nouvel ordre foncier**

Le régime foncier marocain a évolué après l'indépendance, et les priorités foncières coloniales, sont révisées pour alléger la concentration des terres aux mains d'une minorité. Cette politique coloniale est à l'origine des inégalités foncières. La paysannerie revendique la restitution des terres spoliées et son droit au développement.

En effet, la réalisation des objectifs de l'indépendance, exige un certain nombre de mesures contradictoire à la logique des lois déjà en place. La récupération des terres occupées par les colons, passe par la révision du caractère définitif des titres fonciers.

Le Dahir n° 1-63-289 du 26 Septembre 1963 fixant les conditions de reprise par l'Etat des lots de colonisation, leur a été appliqué en dépit de leur immatriculation. Ainsi, des terres sont récupérées, même si des titres fonciers définitifs et inattaquables, sont réalisés dans le cadre de la procédure

---

<sup>1</sup> - SOULAMI (M), « Politique de l'immatriculation foncière entre la publicité foncière et la planification socio-économique », Mémoire pour l'obtention du Diplôme du 3<sup>ème</sup> cycle de l'ENAP, Rabat, année universitaire 1978-1979, p.31.

d'immatriculation, soit par les premiers acquéreurs ou par leurs successeurs à titre universel ou à titre particulier<sup>1</sup>. Le caractère domanial ancien de ces terres, l'a remporté sur le caractère définitif du titre foncier malgré l'effet de purge résultant de la procédure d'immatriculation. Aussi le Dahir du 30 juin 1960, qui a résilié les droits de jouissance perpétuelle des terres collectives par le Dahir du 9 Mai 1959, a constitué une remise en cause des principes fondamentaux des livres fonciers. Le même sort, a été réservé aux aliénations consenties sur les terres collectives en vertu du Dahir du 13 Mai 1951<sup>2</sup>.

Tout comme la colonisation, la récupération, a été à la fois privée et officielle en plus des récupérations entamées par l'Etat, les particuliers ont procédé de leur part à reprendre le patrimoine spolié. Le décret royal du 1 mars 1968, a déclaré inapplicable les dispositions du Dahir du 26 septembre 1963, aux lots de colonisation qui, à la date de sa publication, appartiennent à des marocains, notamment par l'effet de l'immatriculation ou d'une inscription sur les livres fonciers à des personnes physiques marocains, quel qu'aient été les attributaires initiaux.

Ainsi l'évolution de notre régime foncier, n'est pas le résultat de l'histoire, qui a diversifié les sources. Mais, elle provient de la nature de la société marocaine dont la complexité, a imposé aux juristes français de manier avec prudence, pour éviter de trop bouleverser les traditions juridiques des autochtones.

La préservation des statuts fonciers traditionnels (Guich, Habous, terres collectives...), marque l'originalité du système foncier marocain.

L'histoire et l'œuvre juridique du protectorat, constituent les principales bases du droit foncier marocain moderne. La législation coloniale, continue à coexister avec les institutions foncières traditionnelles, comme c'était le cas dans la période coloniale.

---

<sup>1</sup> - Dahir n° 1-63-389 du 26 septembre 1963, publié au BO n° 2657 du 27 septembre 1963, p.1527.

<sup>2</sup> - Dahir n° 1.60.078 du 30 juin 1960 relatif à la réalisation des aliénations consentis sur les terres collectives.

## B. *Preuve de la propriété au Maroc*

Au Maroc, l'origine de la propriété, n'est pas aussi difficile à déterminer puisque selon le droit musulman, toute la terre appartient au Sultan et les hommes, n'en ont que la jouissance. Cette conception, n'entrave nullement les transactions car la jouissance, peut faire l'objet de tous les échanges.

D'autre part, le droit musulman, considère en général, que la terre dans les pays conquis, en dehors de l'Arabie et de l'Irak, appartient à la communauté musulmane à titre de Waqf, et elle est administrée par le chef de cette communauté. Celui-ci, a le droit de concéder les terres aux particuliers. Les noms des concessions, diffèrent suivant les pays<sup>(1)</sup>. Ainsi, seules les parties des territoires conquis, qui sont assez éloignées des centres habités pour être considérées comme terres « mortes », peuvent être occupées directement par les particuliers, au moyen de la vivification, après une autorisation du Sultan. Dans ce cas, il est paradoxal d'évoquer le terme « appropriation » de ces terres, car en principe, elles n'appartiennent à personne, et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'appropriation en tant que telles. Selon une des règles fondamentales du système foncier islamique classique, même lors ce que ces terres, relèvent du Bayt mal al-muslimîn (Trésor public), elles ne sont pas pour autant sa propriété. Il peut les louer ou les concéder à des particuliers pour les vivifier, mais ne peut jamais en faire une propriété au sens vrai du terme. C'est en tout cas la pratique admise par les malékites dans l'Ifrîqiya, jusqu'à la fin de l'époque hafside<sup>2</sup>.

En définitive, dans tous les pays musulmans, la propriété a toujours pour origine l'un de ces deux faits : la concession du prince ou la vivification.

Pour la situation du Maroc, la législation musulmane, constitue la source principale de l'Etat installé au Maroc.

---

<sup>1</sup> - Iqtaâ en Orient, Tenfida au Maroc, Amr bey en Tunisie, etc.

<sup>2</sup> - HENIA (A), Les terres mortes de la Tunisie utile et les nouvelles stratégies foncières à l'époque moderne, In: Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée, n°79-80, 1996. Biens communs, patrimoines collectifs et gestion communautaire dans les sociétés musulmanes, p.128

En conséquence, les Sultans du Maroc, représentants de la communauté, ont également la prétention de considérer le Maroc comme un pays conquis sur des infidèles et devenue propriété Waqf finalisable de la communauté musulmane.

De plus, en vertu des pouvoirs d'administration très étendus qui appartiennent aux sultans. Ceux-ci peuvent accorder des concessions à des particuliers ou à des collectivités tribales. Ce pouvoir est limité par la puissance des tribus et la faiblesse de l'Etat. Ainsi la théorie issue de la loi musulmane sur la domanialité de tout le territoire marocain, est restée sans application pratique. L'existence de la propriété privée, ne signifie pas que ces territoires sont soumis à un régime foncier différent du reste du pays, mais plutôt parce que, politiquement, ces zones ont échappé, en fait, à l'autorité du pouvoir central.

A l'exception des villes, il est rare de constater les transmissions immobilières entre les ruraux par écrit, ce sont les témoins qui assurent les droits immobiliers.

Aussi, la preuve de la possession dans les tribus, estiment que leurs coutumes, les déclarations verbales des parties devant l'assemblée des notables du village et la Jemâa, suffisent pour la perfection du contrat. Sous le protectorat, les écrits commencent à apparaître lors des litiges. Ils ne sont dressés qu'en vue du procès, parce que la procédure est écrite. Il est donc indispensable, de consigner par l'écrit les déclarations des parties aussi bien que celles des témoins. Cela, constitue autant d'actes notariés, (actes d'Adouls), à verser au procès comme moyens de preuve.

Le témoignage oral, constitue la preuve par excellence car l'écrit n'est que la constatation matérielle d'un témoignage. La pratique, confirmée par la coutume, reconnaît l'exclusivité de la disposition d'une terre à celui qui prend l'initiative de son aménagement ou qui l'utilise de façon continue, avec transmission systématique à sa descendance.

C'est donc autour des terres de culture, que s'affirme la légitimité de l'appartenance territoriale. Les terres non aménagées et non cultivées, ne sont pas concernées par cette pratique, elles sont ouvertes à l'usage de ceux qui possèdent les moyens de les aménager, ou d'y exercer le pâturage par leurs troupeaux. La reconnaissance du droit d'usage du fait, provient d'un consensus local et de la reconnaissance de la société<sup>1</sup>. En fait, les rapports de force entre individus et les groupes, en sont le seul fondement. Et c'est pour cela que la preuve écrite, doit être dressée par deux Adouls (notaires), qui sont au fond, deux témoins dont la probité, est reconnue par le cadî qui les a institués. Ainsi, la majorité des propriétaires du Maroc, surtout en dehors des villes, n'ont aucun écrit établissant leur droit. La majorité des ruraux, sont en état d'invoquer la possession, notamment dans les régions où les terrains, sont livrés au libre parcours, sans qu'il y ait une possession exclusive bien établie.

Ainsi au Maroc la propriété, est constatée par de véritables titres, alors que la majorité s'appuie seulement sur une possession légale.

**a) *Les titres de propriété au Maroc.***

En dehors des Dahirs et firmans par lesquels les Sultans du Maroc, concèdent à des particuliers et des Chorfas, des parcelles de terres Makhzen, considérés comme de véritables titres de propriété. Les dates de certains d'eux remontent de deux cent cinquante ans<sup>2</sup>.

Ces titres, ont pour origine une concession du Sultan, qui est le premier acte inscrit en tête du titre. D'autres fois - et c'est le cas le plus général - ils débutent par un acte de notoriété, établi par deux Adouls avec l'autorisation du cadî, et constatant la possession légale en faveur du propriétaire actuel. En fait, les Adouls, certifient qu'à leur connaissance, l'immeuble a toujours appartenu

---

<sup>1</sup> ABAAB (A), BEDRANI (S), BOURBOUZE (A), CHICHE (J), « Les politiques agricoles et la dynamique des systèmes agropastoraux au Maghreb », In Allaya M. (ed.), Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000, MONTPELLIER : CIHEAM, 1995. p. 142.

<sup>2</sup> - AMAR (E), L'organisation de la propriété foncière au Maroc, Paul Geuthner Editeur, Paris, 1913, p.73.

au propriétaire actuel. Cet acte, se nomme Aqd (plusieurs Ouqoud), c'est un véritable acte de notoriété.

Les très vieux titres de ce genre, même quand ils ne débutent pas par une donation sultanienne, mais par un simple acte de notoriété, offrent toute sécurité.

Selon la doctrine malékite, le titre de propriété, ne suffit pas pour établir les droits du propriétaire, il est le commencement de preuve par écrit, la possession n'est pas définitive et rend probable la prétention de celui, qui peut établir en sa faveur la possession effective de l'immeuble, conformément au titre. Les Sultans, reconnaissent implicitement la légitimité de la propriété privée, en concédant une partie du domaine par Dahirs de concessions<sup>1</sup>.

Il résulte de tout cela, que c'est plutôt la possession qui établit le droit de propriété. Alors que le titre, ne sert qu'à rendre admissible la prétention du demandeur.

Dans le cas où aucune des parties, n'est en possession de l'immeuble, il est évident que celle qui peut produire un titre en sa faveur aura gain de cause. De même si les deux parties, produisent deux titres pour la même propriété, c'est celle dont le titre est le plus ancien et le plus régulier qui devra triompher.

Il faut que la possession soit paisible et continue, pour qu'elle l'emporte sur le titre. Au Maroc, le véritable propriétaire dépossédé, peut trouver recours dans un titre de propriété en règle. Il lui suffira d'établir, par tous les moyens, le vice originaire de la possession, l'empiètement ou l'usurpation, pour triompher sur sa revendication.

### ***b) La possession***

La possession, en droit musulman, est exactement la même qu'en Droit français. Prolongée pendant un certain temps, elle conduit à la prescription, non pas à la prescription acquisitive de la propriété, l'usucapion, mais à celle de l'action du véritable propriétaire. En effet, en matière immobilière, le droit

---

<sup>1</sup> - ROCHE (P), ROCHÉ (P), « Le régime des terres au Maroc et le statut immobilier du protectorat », Centre de Hautes Etudes d'administration Musulmane, 1946, p. 4.

musulman, ne connaît que la prescription extinctive de la revendication. Quant à la prescription acquisitive, elle est totalement incompatible avec les principes fondamentaux du droit musulman, qui déclare la propriété imprescriptible. La prescription, ne figure pas parmi les modes d'acquisition de la propriété.

Mais si la possession, ne peut conduire à l'acquisition de la propriété par voie d'usucapion, du moins suffit-elle pour fonder cette propriété dès qu'elle a une certaine durée, et qu'elle réunit certaines conditions. C'est ainsi que la doctrine malékite, admet qu'une possession effective d'un an<sup>1</sup>, paisible, publique et à titre de propriétaire, suffit pour que ceux qui en ont connaissance, aient le droit de témoigner, dans un acte d'Adouls, que le requérant soit propriétaire. Toutefois, il n'en est ainsi que si l'origine de la propriété est inconnue. Au contraire, la revendication du véritable propriétaire sera admise tant que la possession, réunissant les conditions sus-indiquées, ne remontera pas à dix ans<sup>(2)</sup> au moins. La possession de dix ans, n'aboutissant, en somme, qu'à paralyser le droit de revendication du véritable propriétaire, sans faire acquérir la propriété au possesseur, il s'ensuit que celui-ci, ne peut agir en revendication, s'il est dépossédé à son tour.

Rappelons encore une fois que la possession pour être utile, doit être exempte de vice, autrement dit, réunir les conditions énumérées plus haut. Un nombre de possesseurs, sont installés sur les terrains d'autrui et se prétendent propriétaires. Dans certains cas, il s'agit de possesseurs qui se sont emparés de l'immeuble par une méthode ou autre dont la possession, est contestée. Quel que soit le laps de temps écoulé, il est incontestable que cette possession, ne pourra les conduire ni à l'usucapion que le droit musulman ignore, ni à la prescription extinctive de l'action en revendication du véritable propriétaire. Leur prétention, ne rentre pas dans les termes de la loi musulmane car les conditions requises font défaut.

---

<sup>1</sup> - Dix mois seulement selon certains auteurs.

<sup>2</sup> - Quinze ans, d'après le rite hanéfite.

## **1. Constatation de la possession.**

L'importance de la possession étant très grande au Maroc par suite du peu d'emploi de l'écriture, qui met la grande majorité des propriétaires (dépourvus de titres de propriété), dans la nécessité de prouver leur droit par la possession, l'usage s'est établi de la faire établir par des actes notariés que beaucoup, considèrent à tort, comme des titres de propriété. La Moulkia (l'acte de propriété), n'est utilisée que lorsqu'il a déjà une promesse d'achat.

Cet acte de possession, n'établit pas seulement le fait matériel de la possession, il constate également que cette possession est conforme à la loi et qu'elle est de nature, ayant au moins dix ans de durée, à paralyser l'action en revendication du véritable propriétaire. C'est ce dernier caractère qui fait croire que cet acte, est un véritable titre de propriété.

Ce document, doit mentionner de plus que le possesseur actuel, n'a pas aliéné son bien depuis au moins dix ans, cela explique pourquoi cet acte, est nécessaire et doit être dressé au moment d'une aliénation, même quand il y a un titre en règle. Il établit, en effet, la possession actuelle du propriétaire et garantit à l'acquéreur sa mise en possession, en constatant que la prescription extinctive décennale, ne peut être valablement opposée ni au propriétaire, ni à ses ayants-droit. Il expose bien que ceux qui achètent sur cet acte, acquièrent en réalité d'un propriétaire sans titre car le vendeur, n'est que possesseur.

Ce qui montre encore mieux la confusion qui est faite, entre le véritable titre de propriété et la Moulkia, les acheteurs croient augmenter leurs chances de sécurité en exigeant de leur vendeur une Moulkia ancienne, par analogie à ce qui se fait pour les titres, dont les plus anciens sont en général les plus sûrs. Cet acte est confondu avec celui de notoriété qui, lorsqu'il est très ancien, offre assez de garanties pour être considéré comme un titre de propriété. C'est une erreur profonde, car la Moulkia, comme déjà précisé, est établie pour constater la possession actuelle du vendeur, même muni de titres. Or, quand elle est ancienne, surtout si elle a plus de dix ans, non seulement elle n'offre pas plus de

sécurité, contrairement à ce que l'on croit, mais elle n'établit plus la possession actuelle et l'on ne peut plus savoir si l'action du propriétaire n'est pas déjà prescrite.

## 2. Différentes espèces de Moulkia

En principe, l'attestation de la possession du détenteur d'un immeuble, doit être faite par douze témoins et par le cadi.

En partant de là, on voit qu'il y a trois manières de faire constater la possession dans une Moulkia. Elle peut être établie par le témoignage de douze témoins ordinaires ou six témoins ordinaires et un Adl (notaire) ; Deux Adouls (notaires).

L'acte de possession (Moulkia) par douze témoins (en Arabe : Moulkiabil-laffif), s'établit par le témoignage concordant de douze personnes, remplissant les conditions exigées pour témoigner aux actes, et attestant que l'immeuble dont elle s'agit, est en possession du requérant, et que ce dernier en jouit effectivement et paisiblement en qualité de propriétaire depuis au moins dix ans. Ils ne sachent pas qu'il se soit élevé, durant ce laps de temps, aucune contestation, ni opposition à l'encontre du requérant, qui n'a jusqu'à ce jour aliéné ladite parcelle par aucune vente, donation, aumône ou tout autre mode d'aliénation. Les rapports de voisinage, de contiguïté et sur la connaissance qu'ils ont des circonstances, constituent la base de cette attestation.

La Moulkia par six témoins ordinaires et un Adl (notaire), est rédigée à peu près dans les mêmes termes que le précédent, si ce n'est qu'après les noms des six témoins ordinaires et les paraphes des deux Adouls rédacteurs de l'acte.

Il se peut que les deux Adouls rédacteurs de l'acte, aient eux-mêmes personnellement et directement connaissance des faits à attester<sup>(1)</sup>.

Dans ce cas, point n'est besoin de faire concourir à l'acte des témoins ordinaires. L'un des deux Adouls consigne son témoignage dans l'acte ; son

---

<sup>1</sup> - L'homologation est donnée dans les termes suivants : « Louange à Dieu ! Porté à la connaissance du cadi par les deux Adouls ci-dessus qui ont recueilli le témoignage ainsi que par l'Adl. Approuvé et homologués. (Paraphe du cadi).

collègue le fait sien, en signant avec lui la Moulkia, qui est ensuite homologuée par le cadî.

C'est par cet acte que s'opère, toutes les transmissions immobilières au Maroc au moment de l'avènement du protectorat. Tantôt, il est seul, le propriétaire vendeur n'ayant pas d'autre moyen que la possession, pour justifier sa qualité, tantôt, il accompagne nécessairement le vrai titre de propriété (Aqd).

La Moulkia est un acte utile et offrant toute sécurité, si elle est établie sérieusement et avec toutes les garanties qui, légalement doivent être prises par les Adouls rédacteurs et par le cadî.

Les Adouls, dressent conformément à l'usage, des Moulkias adlia sans le secours d'autres témoins qu'eux-mêmes, et cela, quand il est manifeste qu'ils ne connaissent ni le requérant, ni l'immeuble dont il se prétend propriétaire.

Enfin, le cadî qui homologue les actes des Adouls, appose son paraphe et homologue l'acte.

En un mot, pour échapper à leur responsabilité les Adouls et le cadî, ont cherché à dénaturer le sens de la loi qui détermine leurs obligations, en bornant leur rôle à des actes purement matériels. Les Adouls à la rédaction des déclarations quelconques des témoins ou des parties, le cadî à l'homologation sans contrôle des actes qui lui sont présentés. Tout cela montre bien que la puissance n'a jamais opté pour la garantie de la propriété foncière, il veut toujours garder l'ambiguïté pour utiliser le droit éminent contre ses opposants.

## II- La multiplicité des statuts fonciers

L'évolution des régimes fonciers et leur résistance au changement, sont à l'origine de la multiplicité des statuts. Ce système, englobe des statuts traditionnels et modernes. Cette dualité du régime foncier, trouve ses racines dans la longue histoire du pays. Celui-ci, connaît la séquence coutume, loi musulmane et loi positive moderne. Le régime actuel, relève de ces sources

socio-juridiques qui se sont articulées dans une interférence où l'apport de chacune, ne peut être ni isolé de celui des autres ni ignoré<sup>1</sup>.

Le régime foncier au Maroc, reste diversifié à tel point que le nombre des statuts et leur dénomination, varient selon les auteurs. A. Mesureur, parle en 1921 de huit statuts dont sept indigènes (terres mortes, terres Melk, terres collectives des tribus, terres Makhzen, terres Guich, terres des tribus de Naïba, biens Habous). Paul Decroux, signale aussi le même chiffre à savoir : Terres immatriculées, terres Habous, droit coutumier musulman, terres collectives, terres Guich, terres situées à l'intérieur à l'intérieur des périmètres d'irrigation, biens de famille, lotissements<sup>2</sup>. Alors que Paul Pascon, distingue en 1971 sept statuts principaux et vingt-sept sous statuts. Ce foisonnement, n'est pas le seul fait de la diversité des approches des chercheurs, mais aussi par le manque de rigueur des critères de différenciation et aussi à la capacité des systèmes fonciers, qui se sont succédés au cours de l'histoire à laisser leurs traces sur le régime foncier actuel<sup>3</sup>.

Que cette diversité des statuts soit une richesse ou un sous-développement foncier, elle est une réalité irréfutable. Pour nous et vue la diversité des statuts fonciers et compte tenu du sujet de notre thèse, nous proposons de les répartir en deux catégories, la première englobe les terres sur lesquelles l'Etat détient des droits et celles appartenant en totalité à des personnes physiques et morales.

#### *A. Terres domaniales et terres sous tutelle de l'Etat*

La propriété de l'Etat, constitue l'une des grandes innovations de la législation française, l'Etat et son patrimoine ne sont plus confondus avec le souverain et son domaine. La notion de personne morale du droit public dotée d'un patrimoine, est dès lors consacrée par le droit marocain. Pour des raisons historiques, la composition du domaine public est diversifiée, mais ils sont des

---

<sup>1</sup> - PASCON (P) et BOUDERBALA (N), Le droit et le fait dans la société composite, in BESM, n° 117, année 1971, p.3.

<sup>2</sup> - DECROUX (P), DECROUX (P), Droit foncier marocain, Editions La porte, Rabat, sans date, p. 271.

<sup>3</sup> - BOUDERBALA (N), Politiques foncières et aménagement des structures agraires, op. cit., p.54.

terrains de l'Etat. La réglementation du domaine d'intervention de l'Etat et sa rationalisation par la distinction entre le domaine public et privé de l'Etat, forment un facteur de légitimation du pouvoir central. Pour les populations la garantie de leur propriété contre les différentes usurpations, a renforcé la légitimité de l'Etat. De même, il existe des terres sur lesquelles l'Etat, exerce sa tutelle sans qu'elles soient considérées terres d'Etat<sup>1</sup>.

#### *a) Les terres du domaine public*

Il s'agit d'une notion nouvelle introduite au Maroc par le protectorat. Ce domaine, joue un rôle important dans le maintien d'un Etat fort, par la distribution immobilière qu'elle permise. L'amoindrissement spectaculaire des biens de l'Etat (Makhzen) à la fin du XIXème siècle, s'est accompagné par une faiblesse notoire du pouvoir. Le protectorat, procède dès son installation à une gestion passionnée de ce patrimoine par la promulgation d'une série de Dahirs, notamment le Dahir du 1 juillet 1914<sup>2</sup> sur le domaine public, celui-ci, forme la charte domaniale modifiée par le Dahir du 8 novembre 1919<sup>3</sup>. C'est ainsi qu'une distinction, est opérée entre le domaine du Makhzen et les fortunes du Sultan. Avec le Dahir du 01 juillet 1914, les appellations ont changé, pour parler du domaine public de l'Etat et domaine privé.

#### **I. Le domaine public de l'Etat**

Il concerne les parties du territoire affectées à un usage public, et gérées par une personne publique<sup>4</sup>. La domanialité, nécessite l'affectation, c'est-à-dire la détermination de la destination du bien public pour servir l'intérêt général. En effet, le Dahir du 01 juillet 1914, révèle l'existence d'une catégorie de biens insusceptibles d'être appropriés privativement. Il en est des rivages de la mer,

---

<sup>1</sup> - KHYARI (M), Protection de la propriété foncière et régime d'immatriculation foncière au Maroc, Editions Dar Nachr Al Maarifa, 2001, p.63. (Ouvrage rédigé en langue Arabe).

<sup>2</sup> - Publié au B.O n° 89, du 11 Janvier 1915, p.529

<sup>3</sup> - Publié au B.O, n° 342 du 17 novembre 1919.

<sup>4</sup> - ROCHE (P) Le régime des terres au Maroc et le statut immobilier du protectorat, op. cit, p.5. (Document dactylographié).

routes, ponts, cours d'eau. Le premier article de ce texte, évoque le principe de l'affectation à l'usage de tous, il s'agit de la conception ancienne de la domanialité. De nos jours, le Maroc, reconnaît aux collectivités territoriales, le droit de propriété des biens immobiliers au même titre que l'Etat. En outre, il existe une forte imbrication entre propriété privée et publique, par conséquent, il faut traiter chaque cas particulier pour y chercher les éléments complexes de la domanialité.

Les critères de distinction de ces biens, sont loin de faire l'unanimité des juristes, Et son intérêt réside dans l'application aux biens du domaine public d'un régime juridique spécifique, dérogeant au droit commun<sup>1</sup>. La règle principale qui en découle, est celle de l'inaliénabilité du domaine public. Cette dernière, joue même contre le fait de purge de la décision d'immatriculation, dans ce cadre, la cour de cassation déclare que : «en raison de leur caractère inaliénable et imprescriptible, les droits des domaines publics, ne peuvent être lésés par l'immatriculation et subsistent malgré la transformation du régime juridique qui en découle... »<sup>2</sup>. Vu son importance primordial, le domaine public, marque sa suprématie sur l'immatriculation foncière privée. Les droits de l'Etat, sont définitivement fixés et opposables aux particuliers, dans sa consistance et étendue, par l'accomplissement de la délimitation administrative<sup>3</sup>. Le domaine public, ne peut faire l'objet d'une appropriation privée qu'après son déclassement, les immeubles, qui en proviennent deviennent aliénables et prescriptibles, et peuvent être immatriculés.

---

<sup>1</sup> - THEWES (M) et CHEVRIER (T), La gestion du domaine public, publié sur le site [www.droit.lu/wp-content/uploads/Domaine-public](http://www.droit.lu/wp-content/uploads/Domaine-public), consulté le 10/01/2017.

<sup>2</sup> - Arrêt de la cour de cassation n° 697 du 17/09/2008, Dossier administratif n° 341/4/1/2007, cité par Omar AZOUGAR, in « Guide pratique pour les immeubles en cours d'immatriculation, Editions Dar Al Qadae El Ali, 2011, p.207. (Ouvrage en langue Arabe).

<sup>3</sup> - Voir la Circulaire du Conservateur général n° 90 du 20 juin 1934 complétant celle du 18 Février 1925 sur le domaine public.

## 2. Le domaine privé de l'Etat

Le domaine privé de l'Etat, se compose essentiellement des biens Makhzen non affectés à un usage public, il s'agit des terres mortes, des forêts, des terres Habous (Waqf) au profit de la communauté et non occupées par les tribus de Naïba ou par des personnes privées. A qui s'ajoutent aussi, les territoires provenant des différentes confiscations, nationalisation pour utilité publique, les biens tombés en déshérence et les successions vacantes, les acquisitions amiables, le déclassement du domaine public. Les terres Guich, figurent dans cette catégorie. Les propriétés du Sultan, ne relèvent pas de ce domaine, elles classent dans la catégorie des biens Melk<sup>1</sup>.

Le Dahir du 03 janvier 1916, sépare le domaine privé de l'Etat du domaine forestier. Ce domaine, obéit à une règle essentielle, si le domaine public de l'Etat est inaliénable et imprescriptible, celui-ci ne l'est pas. Avant le protectorat la gestion de ces biens, est confiée aux « Amin- El Moustafad », qui tiennent des registres et sommiers, sous le protectorat, c'est l'Administration des Domaines qui s'en charge. Les anciens sommiers, ne sont que des simples indications et non des titres opposables aux tiers. Une procédure de délimitation, précédée de la publicité au Bulletin Officiel et de l'affichage, est organisée par la loi protectorale en vue de faire opposition aux tiers.

Après l'indépendance, le domaine privé de l'Etat, est alimenté par les biens provenant de certaines mesures prises par l'Etat en l'occurrence :

- Les séquestrations prononcées par la commission instituée le 27 mars 1958.
- La récupération des terres collectives aliénées en perpétuelles jouissance par le Dahir du 09 mai 1959.
- La récupération des terres de colonisation officielle décidée par le Dahir du 26 septembre 1963.

---

<sup>1</sup>- ROCHE (P), Le régime des terres au Maroc et le statut immobilier du Protectorat, op. cit., p.6.

- La récupération des terres de colonisation privée par le Dahir du 2 mars 1973.

Ainsi ce domaine, atteint une superficie totale de 1.215.000 Ha, constitué des terres Makhzen, terres Guich non occupé par les tribus et terres agricoles récupérées.

Il permet à l'Etat d'appliquer sa vision économique basée sur l'interventionnisme public notamment dans le secteur agricole. De même, il est aussi utilisé pour satisfaire les revendications insistantes d'une réforme agraire. Le Dahir n°1.72.277 du 29 décembre 1972<sup>1</sup> sur cette réforme, constitue une innovation foncière par l'introduction de nouvelles formules des terres loties, non loties et celles nécessaires à la réalisation d'œuvres agricoles d'intérêt général<sup>2</sup>. Ces deux dernières catégories, sont conservées dans le domaine privé de l'Etat.

De ce fait, ne peuvent bénéficier des terres de ce domaine que les bénéficiaires des lots de la réforme agraire ou les investisseurs, qui doivent fournir une attestation de vocation non agricole du terrain. Ce document, est délivré depuis la lettre royale du 9 janvier 2002 sur la gestion déconcentrée de l'investissement, par la commission régionale chargée de certaines opérations foncières, elle est présidée par le wali conformément aux dispositions du décret n° 2-04-683 du 29 décembre 2004<sup>3</sup>.

Le domaine privé de l'Etat, peut être immatriculé gratuitement, le cas échéant, l'Etat est considéré comme les autres propriétaires, comme, il peut faire l'objet d'une délimitation administrative en vertu du Dahir du 3 janvier 1916. Cette procédure, est gratuite et souple que l'immatriculation elle produit les mêmes effets.

---

<sup>1</sup> - Publié au Bulletin Officiel n° 3178 du 26 septembre 1973, p. 1631.

<sup>2</sup> - Voir l'article 1 du Dahir de 1972 précité.

<sup>3</sup> - Publié au Bulletin Officiel n° 5280 du 06 janvier 2005, p.29.

Le domaine de l'Etat, subit une grande diminution, ainsi, une superficie de 500.678 Ha, est retirée du domaine pour différents motifs, terres distribuées dans le cadre de la réforme agraire (325.000 Ha), restitution des terrains dans le cadre de la circulaire interministérielle 4/180. Les services publics, ont bénéficié de 111.689 Ha, les occupations diverses, ont porté sur 375.000 Ha. Le reste des terres est 226.727 Ha dont 133.135 Ha affecté aux sociétés de l'Etat, la direction des domaines ne gère que 93.592 Ha<sup>1</sup>.

**b) Terres sous tutelle de l'Etat**

En plus des domaines appartenant à l'Etat, il existe des catégories appartenant à des groupes et sur les quelles la collectivité étatique, n'exerce que le droit de contrôle et de tutelle. Il s'agit des terres collectives et des terres Habous.

**I. L'organisation juridique des terres collectives**

Les terres collectives, sont des terrains possédés par des collectivités ethniques, il s'agit d'une institution, qui organise la plus ancienne forme d'occupation des sols au Maroc. Ce mode de possession, est imposé par les impératifs de sécurité et de l'exploitation commune de la terre et de ses ressources. Elles sont à l'origine des terres des tribus, qui les exploitent collectivement conformément à leurs coutumes. Ces terres, sont le reliquat du régime foncier préislamique. Leur forme d'occupation, constitue les prémices de la propriété foncière actuelle, le droit de propriété a évolué et avec lui, a fait évoluer la propriété collective pour s'harmoniser avec le contexte actuel. La propriété de la terre, appartient au début à la famille, ce droit a été transmis à la tribu<sup>2</sup>.

L'arrivée des Arabes, inaugure l'ère de dissociation entre la propriété éminente du prince et l'usufruit accordé aux tribus qui l'occupent. Aucun statut

---

<sup>1</sup> - Ministère de l'Agriculture, foncier agricole.

<sup>2</sup> - RAFIE (A), « Usufruit du Guich et les terres collectives », in Les régimes fonciers au Maroc, Publication du Centre des Etudes Juridiques Civiles et Foncières, Faculté de droit, Marrakech, 2003, p. 80.

juridique, ne réglemente ces terres, seule l'occupation de fait. Les collectivistes, détiennent des droits égaux, cette règle permet à tous les membres de la collectivité de jouir de la terre. Chacun détient dans l'indivision une quote-part non déterminée, variable et intransmissible aux héritiers. Ces derniers, sont légataires de droits déterminés et non de bien connu<sup>1</sup>.

La réglementation des terres collectives, n'est entamée qu'avec le protectorat. Cette dernière, a consacré la plus part de son effort législatif à cette catégorie. Cet intérêt particulier, vient de l'importance de son étendue et du nombre de la population qui l'occupe à tel point, qu'elle est la quasi- unique forme d'occupation du sol au Maroc précolonial.

Actuellement, et en dépit de l'ampleur de l'individualisation, il reste encore une superficie considérable de 12 millions d'hectares dont 1.5 million exploité par 4600 collectivités, ce qui constitue une réserve considérable<sup>2</sup>. Par son importance cette catégorie, a suscité l'intérêt du protectorat qui l'a doté d'une réglementation spéciale et l'a soumis à sa tutelle, mais par sa nature, elle est une institution gérée par les coutumes. Les instances de gestion de ces terres, sont spécifiques ainsi que leur contentieux.

En effet, le Dahir du 27 avril 1919, a confié la gestion de ces terres à trois instances, il s'agit de la collectivité ethnique, le conseil des représentants et le conseil de tutelle.

\* **La collectivité ethnique** : détient la jouissance des terres collectives selon les modes d'exploitation et d'usage sous la tutelle de l'Etat (Direction des Affaires Indigènes puis le Ministère de l'Intérieur depuis 1956). La Jemâa, est chargée de défendre les intérêts collectifs au niveau administratif et judiciaire. Elle peut engager ou soutenir une action en justice pour sauvegarder ses intérêts, et demander l'immatriculation, selon l'article 5 du Dahir du 27 avril 1919 ces opérations, sont subordonnées à une autorisation de la tutelle. Par contre une

---

<sup>1</sup> - LECOZ (J), LECOZ (J), Gharb, Fellah et colons, Thèse de lettres, 2 vol, Paris, 1964, p. 310.

<sup>2</sup> - Banque Mondiale, Marché foncier pour la croissance au Maroc, Rapport n°49970-MA, 2008, p.4

opposition à une immatriculation demandée par un tiers, ne nécessite pas cette autorisation. Les transactions entre cette collectivité ou son représentant, ne sont valables qu'après approbation du conseil de tutelle<sup>1</sup>.

De même elles, peuvent passer de gré à gré des contrats de bail ou coopération agricole pour une durée ne dépassant pas trois années, soumis à l'approbation de la tutelle (article 6). L'expropriation d'un terrain collectif pour utilité publique, passe par la consultation de la Jemâa et le conseil de tutelle, conformément aux dispositions des articles 2 et 3 du Dahir du 31 Aout 1914. La réponse de ces deux instances, doit être par écrit et le compromis, est soumis à l'assentiment de la tutelle (Article 11 du Dahir).

\* **Le conseil des représentants de la collectivité** : l'article 2 du Dahir, autorise la collectivité à transférer ses compétences à des personnes de son choix. Par coutume, les représentants, sont désignés par l'autorité locale et répondent à certaines conditions notamment l'appartenance à la collectivité, l'exercice de l'activité agricole au sein de sa collectivité ethnique et avoir plus de 50 ans. Ces représentants, sont désignés sous le nom de Naibs ou représentants, ils sont compétents à répartir la jouissance conformément aux usages. De même, ils peuvent procéder à un partage consistant à allouer une parcelle à chaque chef de famille relevant de la collectivité, sur demande des Naibs ou sur décision du conseil de la tutelle. Les décisions de partage et de la jouissance, ne peuvent être attaquées que devant le conseil de tutelle, le recours, est présenté soit par les intéressés ou par l'autorité locale.

De même, ces représentants, exécutent les décisions du conseil de tutelle et prennent toutes les mesures nécessaires, y compris la demande d'intervention de l'autorité locale<sup>2</sup>.

\* **Le conseil de tutelle** : l'article 3 du Dahir de 1919, confie la tutelle des Jemâa au directeur des Affaires Indigènes. Cet article, est modifié par Dahir du

---

<sup>1</sup> - Voir l'article 5 du Dahir du 27 Avril 1919, Publié au B.O, n° :340 du 28 /04/1919, p.376.

<sup>2</sup> - RAFIE (A), Les terres collectives, entre l'organisation et la tutelle, Editions Librairie El Manara Marrakech, 2005, p. 35.

28 juillet 1956, qui soumet ces Jemâa à la tutelle du Ministre de l'Intérieur, celui-ci peut, consulter un conseil dénommé : le conseil de tutelle. Cette instance, se compose du Ministre de l'Intérieur ou son délégué, le ministre de la justice ou son représentant, le directeur des Affaires Rurales au Ministère de l'Intérieur et trois Naibs choisis parmi les représentants des collectivités ethniques.

Il procède à l'étude des projets et des demandes qui lui sont soumises et veille à sauvegarder les terres suffisantes au développement de la collectivité, et procède au partage des fonds entre les chefs de familles, si la collectivité le demande et le conseil de tutelle approuve cette opération. Il statue aussi sur les recours contre les décisions des représentants des collectivités sur le partage de la jouissance, comme il a droit de regard sur les difficultés de partage de la terre.

Le conseil autorise la collectivité à engager ou à soutenir en justice, une action pour sauvegarder des intérêts collectifs et à demander l'immatriculation de ses terres. Il approuve aussi, les transactions de la collectivité avec les tiers, les contrats de gré à gré et les baux qui ne dépassent pas trois années. De même, il statue sur la manière d'utiliser les capitaux qui résultent de la vente des terres collectives<sup>1</sup>.

Cette instance administrative, statue aussi sur les recours prévus au deuxième alinéa de l'article 4 du Dahir n°1-69-30 du 25 juillet 1969 sur les terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation, et désigne l'attributaire du lot laissé par un ayant droit parmi les cohéritiers en désaccord ( article 8 du Dahir précité)<sup>2</sup>.

Bien que l'article 12 du Dahir précité, énonce que les décisions du conseil de tutelle sont inattaquables, elles sont soumises au contrôle des tribunaux administratifs, en tant que décisions administratives.

---

<sup>1</sup> - Voir Dahir du 27 avril 1919.

<sup>2</sup> - Voir article 4 et 8 du Dahir du n°1-69-30 du 25 juillet 1969 portant promulgation du CIA.

- Le contentieux des terres collectives : l'application du Dahir du 27 avril 1919, est à l'origine de conflits de compétences entre le conseil des représentants (Naibs) et le conseil de tutelle d'une part et les autres juridictions.

La partie lésée ne sait pas au juste, l'instance compétente à laquelle elle doit s'adresser. L'obscurité de l'article 4 du Dahir du 27 Avril 1919, pousse les Ministres de la Justice et de l'Intérieur à émettre le 12 Mars 1962, une circulaire conjointe qui indique les instances compétentes en matière de litige des terres collectives. Ce texte, précise les compétences des tribunaux et oriente les autorités locales sur la méthode d'enquêter sur ces litiges.

Mais, il semble que ce document, est dépassé par les faits, car les conseils des représentants dépassent leurs attributions et les tribunaux, statuent sur des affaires relevant des collectivités.

De ce qui précède, il s'avère que le contentieux des terres collectives, peut avoir un caractère administratif, comme il peut relever de la compétence des tribunaux.

Les litiges afférant au partage des terres collectives ou leurs baux, ainsi que la reconnaissance de la qualité de membre de la collectivité ethnique, échappent à la compétence des juridictions.

Lorsqu'un terrain, est immatriculé ou délimité par l'administration, il devient une terre collective. De ce fait, les litiges entre les membres d'une collectivité ou entre collectivités le possédant dans l'indivision, relèvent des attributions du conseil des Naibs ou du conseil de tutelle. De même, le conflit entre un tiers et la collectivité pour lui reconnaître la qualité de membre de ce groupe ethnique, relève de ces deux instances.

Les litiges qui relèvent de la compétence des tribunaux, peuvent être pénales, tel l'empiètement ou la dépossession d'autrui de sa propriété réglementé par l'article 570 du code de procédure pénale. Les litiges civils, peuvent concerner les conflits entre les collectivités sur un terrain non encore immatriculé ou délimité au nom de la collectivité ou entre cette dernière et un

tiers qui prétend des droits sur ce terrain. Le contentieux relatif à l'immatriculation des terres collectives, sera traité dans la section suivante.

La superficie de cette catégorie de terres, s'élève à 12 millions Ha, dont 1. 534. 654 Ha de culture et 10 .465. 346 Ha de parcours, sont régies par le Dahir du 27 avril 1919, c'est la colonisation, qui a créé cette catégorie dénommée terres collectives, en réalité il s'agit des terres des tribus. La catégorisation des droits collectifs, constitue une sorte de « mise en sommeil » des terres collectives<sup>1</sup> et un maintien de la situation d'usufruitiers des ayants droits.

## 2. Les terres Habous

Il s'agit d'une institution religieuse, qui remonte au mouvement de l'islamisation du pays, le besoin d'édification des lieux de culte et leur entretien ont attiré des dons et des richesses diverses. Ainsi, se constitue au Maroc un patrimoine considérable et varié qui forme les Habous. Cette institution, possède une masse importante des terres qui se déploient dans les régions où s'organisent de fortes communautés religieuses urbaines ou rurales notamment les villes de Fès, Meknès, Ouazane, Tétouan, Larache, etc.

Etymologiquement, le mot « Habous » ou « Wakf » signifie « arrêter », « immobiliser ». Ils sont des synonymes dont la racine verbale « wakafa » et « habassa » signifient « arrêter », « mettre en dehors », « immobiliser »<sup>2</sup>. Les différents auteurs, s'accordent que le Habous, est une forme de démembrement de la nue-propriété qui reste aux créateurs et de l'usufruit, qui profite aux bénéficiaires.

A vrai dire, une définition bien qu'elle soit précise, ne peut pas contenir la complexité de cette institution. Au début, elle désigne l'opération juridique de l'immobilisation du bien (Tahbis, ou Tasbil), puis le mot passe à l'objet institué. Il s'avère que le Habous, est caractérisé par l'immobilisation et l'affectation

---

<sup>1</sup> - BESSAOUD (O), La question foncière au Maghreb, la longue marche vers la privatisation, op. cit., p. 03

<sup>2</sup> - KHALIL (S), code musulman, Rite Malikite. Statut réel, traduction de N. SEIGNETTE, Nouvelle Edition 1911, p.389.

perpétuelle d'un bien dans un but pieux, il est de ce fait inaliénable, imprescriptible et insaisissable<sup>1</sup>.

Les Habous, institution originale qui procède des sources du droit musulman, et exclue tout empreints aux autres législations, se présentent sous deux aspects :

-Le Habous Khairi ou public, porte sur des biens qui servent l'intérêt public dès le début et sans intermédiaires, leur superficie actuelle est de 58.843 Ha soit 0.67% de la SAU, placés sous la tutelle du ministère des Habous, celui-ci gère 12%, le reste de ce patrimoine, fait l'objet de location aux enchères publiques à des particuliers.

Le « Habous Mouakab » ou privé, porte sur des biens destinés à l'œuvre pieuse mais leur jouissance, est réservée à des personnes désignées par le constituant, ils sont en général des descendants en ligne masculine sans limitation de degré. C'est seulement après l'extinction des bénéficiaires, qu'ils prendront leur destination pieuse. En conséquence, la donation de l'usufruit, est sursise jusqu'à la disparition de la catégorie des intermédiaires<sup>2</sup>. Certaines familles, adoptent ce statut pour se protéger contre les risques de confiscation et aussi pour échapper à l'abus de la fiscalité du Makhzen<sup>3</sup>. Ce genre de Habous estimé à 200.000 Ha, est géré directement par les bénéficiaires sous le contrôle du ministère de tutelle.

Les terres Habous, sont longtemps gérées par une administration traditionnelle au cours de laquelle ces biens connaissent des flottements, ils deviennent une masse foncière importante dans l'époque des Almoravides, Almohades et les Mérinides. Mais, par la suite ce patrimoine, est détourné et dilapidé. La signature du traité du protectorat, contribue à sa sauvegarde.

---

<sup>1</sup> - OUHANNOU Mustapha, L'institution Habous et l'histoire au Maroc, Actes de colloque : Histoire et Droit, n° 22, 2009, pp.13-34.

<sup>2</sup> - LUCCIONI (J), Les fondations pieuses, Habous au Maroc, Ed. Joseph Luccioni, 1982, p.4

<sup>3</sup> - BESSAOUD (O), La tribu face à la propriété individuelle, Intervention dans le cadre des Doctorales de Montpellier, 14 octobre 2014.

Ainsi, l'Etat colonial, déploie un effort législatif, ce qui marque la conscience de l'administration du protectorat du caractère particulier et religieux de cette institution.<sup>1</sup> Dès lors, les terres Habous, sont gérées par des textes juridiques.

Nous en citons les principaux :

- Le Dahir du 21 juillet 1913 relatif à la mise en valeur des Habous publics ;
- Le Dahir du 13 août 1913, qui annonce la suppression des concessions des immeubles Habous ;
- Le Dahir du 27 juillet 1914 portant promulgation des droits de Gza, Istidjar, Guelsa, Clé, Zina ;
- Le Dahir du 4 juillet 1916 autorisant la location des terres agricoles Habous pour une durée de deux années aux enchères publiques ; le Dahir du 22 mai 1917 organisant la location des immeubles Habous pour une durée de trois, six ou neuf ans. Après l'indépendance le Dahir portant loi n° 1-77-83 du 8 octobre 1977 promulgué pour régulariser la situation des Habous de famille.

### **3. Les terres Guich**

Le statut de ces terres, est le plus complexe, le droit de propriété se trouve démembré entre un droit éminent appartenant à l'Etat et un droit utile appartenant à la collectivité. Il s'agit de terres accordées par le Sultan à certaines tribus en contrepartie de la mobilisation de leurs hommes pour les besoins de la guerre. Dans ce statut, les exploitants, ne bénéficient que d'un droit de jouissance qui ne leur permet pas d'avoir les garanties afin d'engager des investissements durables.

L'ambiguïté de ce statut, (démembrement du droit de propriété, insuffisance et interdictions qui le caractérisent) produit des répercussions sur la mise en valeur de ces terres, elles sont actuellement d'une superficie de 270.153 Ha de terres Guich<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - GAILLARD (H), La réorganisation du gouvernement marocain, Bulletin du Comité de l'Afrique Française, 1916, p.38.

<sup>2</sup> - Recensement Général de l'Agriculture, 1996.

En effet, le Sultan accorde la jouissance perpétuelle sur des immeubles appartenant à l'Etat aux tribus militaires. Les terres Guich, sont réparties entre les membres Guicheurs. Suivant l'usage et les pratiques locales, la superficie de la parcelle individuelle dénommée (Mokhazni) attribuée, varie entre 3,5 et 25 Ha, le lot moyen est de 07 Ha.

Ces terres sont régies par les lois suivantes :

- La circulaire du grand Vizir du 01-11-1912 qui cite parmi les terres inaliénables celles où le Makhzen a installé des tribus Guich, et que nous avons précédemment commenté ;

- Le Dahir du 07-07-1914 portant réglementation de la transmission de la propriété non immatriculée ;

- Le Dahir du 03-01-1916 portant réglementation spéciale sur la délimitation administrative du domaine de l'Etat.

Le statut de ces terres, est hybride, il relève du régime domanial et au même moment du régime collectif. De ce fait, il est soumis à deux tutelles, celle du Ministère de l'Intérieur (Direction des Affaires Rurales) et le ministère des finances (Direction des Domaines).

Cette situation, est à l'origine d'une similitude avec le régime collectif, ainsi les terres Guich, sont aussi inaliénables, insaisissables, imprescriptibles et peuvent faire l'objet d'expropriation pour cause d'utilité publique. Comme les terres collectives, les lots Guich, ne s'héritent pas, seulement le droit à une quote-part qui est transmissible aux masculins majeurs.

Cependant, avec le protectorat et la mise en place d'une armée régulière et la pression démographique sur la terre, le Guich s'est stabilisé, les partages ne se font plus et les exploitants, ont tendance à se comporter en propriétaires. Pourtant des parcelles, ont été cédées à des particuliers qui les ont immatriculées à leurs noms et furent perdus, soit par ignorance des intéressés, soit par simple complaisance des gens chargés de veiller à la sauvegarde de ce patrimoine.

Ces immeubles peuvent être soumis à l'immatriculation foncière facultative conformément à la procédure normale prévue et réglementée par le Dahir organique du 12-08-1913 relatif à l'immatriculation des immeubles et le Dahir 01-06-1915 fixant les dispositions transitoires pour l'application du Dahir du 1208-1913. Cette procédure, est gratuite, mais elle est lente et complexe.

Les propriétés Guich comprises dans une zone d'immatriculation d'ensemble ou dans un secteur de remembrement, sont soumises à l'immatriculation d'ensemble, régi par les textes du Code des Investissements Agricoles.

Devant la nécessité de préserver rapidement ces immeubles et pour permettre la résolution définitive des litiges entre riverains, les pouvoirs ont eu recours à la délimitation administrative, cette procédure est plus simple, plus rapide et aussi efficace que l'immatriculation foncière.

L'initiative de lancer cette démarche, peut émaner du Ministre de l'Intérieur ou du ministre des Finances, par la publication d'un décret autorisant les opérations. La délimitation administrative, fait l'objet d'un procès-verbal et d'un croquis de bornage qui sont déposés à la fin de la procédure auprès de l'autorité locale, en guise de publicité. Tout contestataire dispose, dès la publication au Bulletin Officiel de l'avis de dépôt du croquis et du procès-verbal de délimitation, d'un délai ferme pour faire connaître ses observations et ses doléances. Cette opposition, ne peut produire ses effets, qu'après avoir fait l'objet d'une réquisition confirmative d'immatriculation déposée auprès de la conservation foncière. Cela, est dans un délai fixé à trois mois pour les terres domaniales et six mois pour les terres collectives, à compter de la date de publication au Bulletin officiel. Les opérations de délimitation, s'achèvent par une homologation. Une délimitation administrative homologuée, peut être immatriculée et donne lieu à un ou plusieurs titres fonciers après un simple récolement de bornage.

## *B. Les terres de propriété privée*

La propriété privée, est d'apparition récente au Maroc, le principe foncier au Maroc, se base sur le démembrement de la nue-propriété et l'usufruit rarement réunis entre une seule main. L'arrivée des Arabes au Maroc, marque le point de départ d'une propriété aliénable, saisissable et transmissible, et qui met le droit éminent et le droit de jouissance entre les mêmes mains.

### *a) Les terres Melk*

Etymologiquement, le terme « Melk » signifie propriété, celle-ci, est attestée par un acte dénommé Moulkia, rédigé par deux Adouls et certifié par le Cadi. Ce document équivalait une possession régulière, continue. L'immeuble Melk, est de ce fait une propriété privée, individuelle ou familiale, régie par le droit musulman.<sup>1</sup> Ce terme, donne dans le langage courant le sens de propriété privée. Ainsi dans le monde rural, une distinction, est faite entre la terre Melk, la terre Jemâa et la terre de l'Etat. Dans les expressions usuelles, le terme « Melk », désigne le titulaire de droit de propriété sur le sol que le régime légal en cause.<sup>2</sup>

Son origine,est liée à l'arrivée des Arabes au Maroc et l'introduction de la notion de propriété basée sur la possession de fait durable, et qui se développe par la transmission successorale, la possession, la vivification et les concessions. Les terres riches situées aux alentours des villes, en dehors des remparts, sont des terres Melk. Ainsi, dans les massifs montagneux, où dominent l'arboriculture et les cultures vivrières, elles sont distribuées aux familles qui les exploitent. La communauté, reconnaît cette situation et en régleme l'usage.

---

<sup>1</sup> - JACQUET (J), Du droit applicable aux immeubles marocains non immatriculés et de sa codification, Recueil marocain, Penant 1934, Tome III, p.1 – 17.

<sup>2</sup> -FILALI-MEKNASSI (R), «Le « Melk » et le droit applicable aux immeubles non immatriculés», in BOUDERBALA (N) et FILALI-MEKNASSI (R), Le Code Agraire marocain, Publications de l'Office Régional de la Mise en Valeur Agricole du Gharb, Editions TOUMI, Rabat, 1987, p.14.

L'introduction du droit de propriété du droit civil français par le protectorat, contribue à un développement de ce type de propriété<sup>1</sup>.

En effet, jusqu'au XXème siècle, cette forme de propriété aliénable, transmissible et saisissable, est très marginale. Seule une minorité de privilégiés du pouvoir et les membres de la bourgeoisie commerçante, est possesseur de terres Melk, selon les sources dont nous disposons, nous pouvons les estimer la superficie des domaines appropriés par les élites de l'époque à 40.000 Ha environ, le reste de la superficie du pays, est couverte par les terres des tribus<sup>2</sup>.

A la fin du protectorat les terres Melk, représentent les 2/3 des terres de culture, aujourd'hui elles représentent 75,8% de la superficie agricole utile, soit 6 618 130 Ha avec 84% des exploitants<sup>3</sup>.

Tableau faisant ressortir l'importance des terres « Melk » par rapport aux autres statuts juridiques :

<b>Statut juridique</b>	<b>Superficie en (Ha)</b>	<b>Pourcentage par rapport aux terres de culture</b>
Melk et assimilé	6 618 130	75%
Collectif	1 544 656	17,7%
Guich	240 441	2,75%
Domaine privé de l'Etat	270 153	3,09%
Habous	58 843	0,67%
Total	8 732 223	100%

Source : RGA, 1996.

<sup>1</sup> - BESSAOUD (O), Les tribus face à la propriété individuelle en Algérie, op. cit.

<sup>2</sup> - LAZAREV (G), Aspects du capitalisme agraire au Maroc avant le protectorat, in Bruno Etienne (dir), Problèmes Agraires du Maghreb, Editions CNRS, Paris, 1977, p. 78.

<sup>3</sup> - Recensement Général de l'Agriculture 1996.

Cette situation, constitue une évolution foncière, qui exprime un changement politique par l'abandon du droit éminent par le Roi et social par la tendance à l'appropriation privative au détriment de l'appropriation collective de la terre.

### **1. Le fondement du droit de propriété Melk :**

La possession de fait, paisible, publique à titre de propriétaire, non interrompue pendant 10 ans ou 40 ans lorsque la possession joue à l'encontre des parents, c'est la « Hiaza », c'est-à-dire la possession. Celle-ci, permet d'écarter toute action en revendication. Le droit musulman, accepte la prescription extinctive de l'action revendicative au profit du possesseur. Comme il accepte aussi la prescription acquisitive, le possesseur acquiert le droit de propriété après 10 ou 40 ans selon les cas. Cette prescription acquisitive, ne peut jouer en faveur du possesseur que si sa possession, est paisible et n'a résulté d'un acte de violence, d'usurpation ou d'une spoliation. Mais en cas d'égalité des moyens de preuve de deux adversaires, qui prétendent avoir possédé le même immeuble pendant la même période de temps. Dans ce cas, les deux possesseurs, sont déclarés copropriétaires.<sup>1</sup>

La propriété Melk, est prouvée par la « Moulkia » qui est un acte homologué par le Cadi, par lequel deux Adouls qui recueillent le témoignage de douze témoins, constatant la possession par le voisinage et la connaissance<sup>2</sup>. Elle est de ce fait un acte authentique, il transmet les déclarations des douze témoins affirmant que le requérant possède l'immeuble en question depuis une durée déterminée.

### **2. Les actes relatifs aux terres Melk**

Pour établir un acte constitutif de propriété d'un immeuble Melk, le demandeur doit présenter tous les documents sur l'origine et la situation

---

<sup>1</sup> - DECROUX (P), Droit foncier marocain, op. cit, p.23.

<sup>2</sup> - LUCCIONI (J), De la preuve en droit musulman, Gazette des Tribunaux du Maroc, 1940, p. 119.

juridique de l'immeuble au *cadi*, il doit en outre préciser ses limites avec le plus de détails possibles.

Un bien immeuble *Melk* est transmissible par la vente, donation ou l'héritage. Son transfert entre vifs, peut se faire par diverses formes :

- Par l'acte *adoulair*e la vente d'immeuble *Melk*, se passe avec la vérification préalable du droit de propriété ou sur demande des parties, dans ce dernier cas la mention, est obligatoirement portée sur l'acte.

- La vente des immeubles *Melk*, peut être contractée par acte sous seing privé enregistré. La vente en droit musulman, est un contrat purement consensuel, susceptible d'être établi par témoignage. Mais l'article 489 du *Dahir* des Obligations et Contrats, stipule que cette vente doit être constatée par écrit avec date certaine, et enregistré pour produire ses effets à l'égard des tiers. Un immeuble *Melk* en cours d'immatriculation, peut être vendu devant les notaires modernes.

L'acte *Moukha*, (l'acte de propriété) présente des caractéristiques, il est simple et rapides, les *Adouls*, sont implantés dans le milieu rural et en plus de leur cout faible. De ce fait cet acte, répond aux besoins des ruraux, en dépit de ses défaillances, notamment au niveau de la garantie du caractère définitif et incontestable de la propriété. L'imprécision de ce système, engendre des risques de fraude au niveau des transactions, sa réforme s'avère indispensable. Pour se faire, il est recommandé de procéder à l'établissement du cadastre national sur l'ensemble des propriétés agricoles sous régime du *Melk*on immatriculé. Les plans cadastraux joints à ces actes, vont servir comme documents de transition pour faciliter le passage vers le régime des titres fonciers<sup>1</sup>.

#### ***b) Les terres immatriculées***

L'immatriculation foncière, est un régime de la publicité réelle, il est adopté par le Maroc depuis 1913. Les terres immatriculées, relèvent d'un régime

---

<sup>1</sup> - DAOUDI (A), La régulation foncière au Maroc, In Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée. MONTPELLIER, CIHEAM, 2011, Options Méditerranéennes, n° 66, p.65.

moderne, conjuguant le respect des statuts traditionnels antérieurs à son application et un mécanisme capable de définir l'image physique et juridique de l'immeuble. Ce régime, peut quadriller tous les autres statuts traditionnels. Il présente des caractéristiques, qui lui attribuent la mission de régime unificateur des statuts fonciers.

### **1. L'immatriculation, une tendance à l'unification du régime foncier**

La propriété privée, est garantie par la l'article 35 de la constitution de 2011. Par le truchement de la France, le système de la publicité réelle est institué au Maroc depuis 1913, mais il faut attendre 1915 pour installer la première conservation foncière à Casablanca. L'unification du régime juridique de la propriété foncière, est l'un des grands principes de la nouvelle orientation foncière du Maroc. Dans la période coloniale, cette unification vise la préparation de la terre, pour introduire et les colons et le capitalisme. Mais, les marocains ne sont pas motivés pour l'immatriculation. L'adoption de ce régime foncier au Maroc dès le début du Protectorat, vise essentiellement à assurer la garantie, la sécurité et la mobilité de la propriété foncière agricole. De même, vaincre l'insécurité foncière, qui a longuement dominé le pays, par l'établissement d'un titre foncier au profit des requérants Européens dans leur majorité. Par cette mesure le droit de propriété, se trouve ainsi authentifié, garanti et protégé.

Après l'indépendance, le pays déploie des efforts au niveau foncier, tel que l'immatriculation obligatoire et gratuite chaque fois qu'il y a un remembrement, et le recours à l'immatriculation d'ensemble pour toucher en même temps un grand nombre de propriétés rurales dont le coût, est pris en charge par l'Etat, selon la procédure arrêtée par le Dahir n° 1-69-174 du 25 juillet 1969. En termes de réalisation, l'immatriculation foncière dans le cadre du remembrement, concerne près de 600 000 Ha et 270 000 Ha dans le cadre d'immatriculation

d'ensemble, en plus de la zone Nord, où il est prévu de lancer cette opération sur une superficie de 500 000 Ha.

En dépit du contexte de son adoption, ce système montre son efficacité et sa valeur. En effet, la pratique démontre irréfutablement que ce régime épure le marché de l'immobilier immatriculé, comme il est d'une grande utilité pour les juridictions qui statuent sur les litiges relatifs au patrimoine foncier, et stimule l'action des organismes de crédit. Il permet en outre d'asseoir sur des bases solides des aménagements hydro-agricoles en vue d'une mise en valeur et d'une exploitation rationnelle des terres.

L'intérêt et l'utilité de l'immatriculation, peuvent se résumer en quatre avantages principaux :

- purge juridique de tous les droits non reconnus au profit de tiers, ce qui donne à la propriété un point de départ par l'effet du caractère définitif et inattaquable du titre foncier ;

- l'individualisation de chaque propriété foncière, par un nom et un numéro et ses limites et sa contenance ;

- création d'une garantie hypothécaire permettant l'investissement et l'obtention de prêts ;

- l'effet constitutif et force probante des inscriptions des transactions immobilières telles que vente, location, cession, hypothèque, etc.

Ce régime de l'immatriculation foncière, reste facultatif et coûteux ce qui a limité son extension sur tout le territoire, et n'a concerné que les grosses propriétés rurales. A qui s'ajoute aussi sa procédure administrative longue qui se complexifie, s'il entre dans la phase judiciaire en cas d'opposition<sup>1</sup>.

## **2. Le foncier rural et l'immatriculation**

La terre agricole au Maroc, représente un patrimoine foncier estimée à 71,1 millions d'hectares, réparti comme suite, les terres de culture : 9,2 millions Ha,

---

<sup>1</sup>- DECROUX (P), Droit foncier marocain, op. cit p.56.

les terres de parcours 21,1 millions, les forêts 8,8 millions et les terres incultes 32 millions. Leurs statuts, sont différents et chacun est régie par une loi spéciale<sup>1</sup>.

La politique foncière marocaine, consacre l'unification et la sécurisation du régime de propriété par le système de l'immatriculation foncière, comme ses principaux objectifs.

La superficie relevant de son emprise, renseigne sur le degré de son succès. Elle est de l'ordre de 2.756.097 Ha représentant 3,8% du patrimoine agricole, 32% de la SAU et 97% de la superficie immatriculée qui s'élève à 2. 834. 996 Ha. Ce qui signifie que 68% de la SAU, est soumise à des statuts fonciers divers et sévie sous l'insécurité juridique et ne présente aucune garantie qui permettent à leurs propriétaires de recourir au financement bancaire. Et si nous prenons la totalité du patrimoine foncier agricole, ces chiffres sont alarmants, ainsi, 97% de ce patrimoine, est soumise à des statuts qui s'opposent à l'individualisation des droits sur la terre, ce qui implique un manque d'investissement en terme d'installations et d'équipements. Cette situation, traduit une insuffisance des résultats d'une opération étalée sur plus de 90 ans avec une moyenne de 30 000 Ha par an.

En dépit de l'option de la politique foncière à la généralisation du système des livres fonciers, certaines entraves, ont pu limiter ses résultats, en l'occurrence la complexité et la lenteur des procédures administratives et judiciaires, la méconnaissance de son utilité par les agriculteurs et son coût élevé ainsi que son caractère facultatif.<sup>2</sup> Pour remédier à ses insuffisances et aboutir à un régime unifié et sure, il est souhaitable de modifier le régime d'immatriculation vers une réduction des coûts et des délais, instituer des tribunaux fonciers qui prononcent la décision d'immatriculation, ce qui contribuera à la réduction des nombres des litiges et la simplification des

---

<sup>1</sup> - MAHDI (M), Devenir du foncier agricole au Maroc, un cas d'accapement des terres, in New Médit, n° 4/2014, p.3.

<sup>2</sup> - BAJJEDI (M), Développement agricole et régimes fonciers au Maroc, Rapport du Ministère de l'Agriculture, p. 5.

procédures. De ce fait, l'immatriculation d'ensemble et l'extension du cadastre national avec une mise à jour, constituent des remèdes à cette situation de multiplicité des régimes, origine de l'insécurité foncière qui règne au sein du pays.

Le régime foncier, est le domaine de choix qui permet la mise en place d'un nouveau contrat social. Il est un élément essentiel pour résoudre la question du développement et confirmer la légitimité de l'Etat en tant qu'instance au service de l'intérêt général.

La réforme juridique et institutionnelle du régime foncier, a pour objectif d'associer les populations et les autorités à l'administration pour gérer la terre. Il s'agit principalement de reconnaître les droits existants tels la Moulkia et les formes locales d'arbitrage. Cette méthode s'intègre dans l'approche qui prône la décentralisation et la participation citoyenne. Mais le caractère politique de la question foncière, les stratégies des parties prenantes et la nature de l'évolution du pays, rendent la réforme de ce régime plus complexe.

De ce fait, les réformes juridiques doivent tenir compte de cette situation, soit pour définir la nature spécifique d'un régime foncier, soit pour gérer les différentes interactions entre les différents droits dans le temps et dans l'espace.

La négligence d'une telle approche altère l'efficacité des interventions et laisse subsister la précarité des droits fonciers. Ces ajustements peuvent contribuer à une amélioration positive, adéquate et réalisable dans le contexte d'un projet sans recourir à des changements sociaux et politiques qui peuvent donner lieu à une réforme fondamentale.

# **Covid 19 : entre le juridique et le sanitaire**

**Mohammed KHARBOUCHI**

Doctorant à la FSJES-USMBA-Fès

**L'ère covidienne n'est qu'une étape parmi d'autre dans la vie des PROFESSIONNELS DE SANTE.**

**LE PROFESSIONNEL DE SANTE est un symbole du sacrifice, d'abnégation et du patriotisme sans conteste et par excellence.**

## **Résumé**

L'apparition de SARS- Cov 2 fin 2019 en Chine, avant sa propagation à la majorité des pays du monde, a bouleversé la marche habituelle et ordinaire du mouvement interne et externe notamment dans les pays de l'Asie-Est, l'Europe-West et l'Amérique-Nord. Le Maroc, pays nord-africain, n'était pas à l'abri de cette pandémie (1<sup>er</sup> cas le 2 mars 2020) et a dû réagir promptement en prenant, sous les Hautes Directives de SM le Roi Mohammed VI Que DIEU l'assiste, des mesures préventives visant à enrayer la propagation du virus en vue de sauvegarder la santé des citoyens malgré les répercussions néfastes sur l'économie, telles : la fermeture des frontières, la création d'un fonds spécial pour affronter socialement et économiquement les retombées de l'épidémie,...etc.

L'état d'urgence sanitaire a été déclaré et les gouverneurs doivent promulguer un dispositif permettant à gérer juridiquement cette situation brusque. Au milieu de cette crise, les professionnels de santé qui se trouvaient dans la première ligne de bataille ont manifesté une bravoure et un patriotisme sans précédent. Leur soutien, leur encouragement et leur protection semble un pari à ne pas perdre dans un système de santé fragile et désuet.

Dans cet article, nous allons essayer de répondre à la question : comment était l'impact de l'état d'urgence sanitaire sur la production de la règle de droit ? Aussi, la législation en vigueur est-elle suffisante pour protéger les professionnels de santé qui luttent dans la première ligne contre le Coronavirus ?

Une fois nous nous traitons tout ça, nous tracerons les grandes lignes des défis et des réformes nécessaires pour améliorer le système de santé.

### **Abstract**

The appearance of SARS-COV 2 at the end of 2019 in China, before its wide-spreading in the majority of countries of the world, has subverted the usual and ordinary of the inside and outside movement notably in the states of Eastern-Asia, Western-Europe and North-America. Morocco, North African country, was not kept safe of this pandemic (1<sup>st</sup> case was on the 2<sup>nd</sup> March 2020) and had to react quickly by taking, under the high instructions of His Majesty Mohamed the sixth May GOD assist him) proactive measures in order to restrain the spread of the virus and to save the health of citizens despite the negatives effects on economics, such as: closing the borders, creating a special fund to face sociably and economically the impact of the epidemic,...etc.

The public health emergency has been declared and governors should enact laws to manage this sudden situation. In the middle of this crisis, the professionals of health who are found in the first rang of the battle have shown courage and patriotism unprecedented. Their support, their encouragement and their protection seem a bet not to lose inside an obsolete and fragile system of health.

In this article, I will attempt to answer the questions: how was the impact of the state of health emergency on the production of legal rule? As well, how the legislation existed assure the protection of health care providers who are in the first line of combating the Coronavirus?

Once we know these aspects, we can begin to trace the big lines of challenges and reforms needed to make the health system better.

**Les mots clés: covid-19 – professionnels de santé - droit - protection – réforme- 2020.**

### **Introduction**

Depuis le début de l'année 2020, le monde connaissait un changement radical et un bouleversement sans précédent. Ce désarroi est dû à l'apparition d'un virus de la famille de Coronavirus qui s'appelle SARS-Cov.2 (severe acute respiratory syndrom- Coronavirus type 2) pour la première fois en Chine à Whu-Han le 31 décembre 2019 d'où l'appellation anglaise Covid-19 (coronavirus disease 2019). Le virus répandait rapidement et promptement jusqu'à ce que le monde découvre qu'il est en face d'une pandémie qui nécessite la coalition des efforts pour le juguler et diminuer les dégâts.

Le virus propageait notamment en Europe et en Amérique où il trouvait un milieu favorable pour la pullulation et où il a ravagé les corps et ruiné les esprits, des victimes à tort et à travers, des hôpitaux remplis, des cimetières encombrés, des pertes de conscience dans les rues, des détresses respiratoires dans les couloirs des hôpitaux, des fièvres délirantes,... telles sont les aspects les plus fréquents.

C'est pour ça que le Maroc, qui n'était pas à l'abri de cette épidémie, a essayé d'étaler des mesures préventives sous les Hautes Directives de SM le Roi Mohammed VI Que DIEU le glorifie visant à enrayer la propagation du virus parmi les citoyens. Et nous citons : la fermeture des frontières aériennes, maritimes et terrestres, le confinement des citoyens dans leurs domiciles et ne sortent que pour nécessité absolue avec autorisation écrite accordée par des autorités locales sous peine des sanctions pénales<sup>1</sup>, port obligatoire de la bavette dans les endroits publics sous peine également des sanctions pénales<sup>2</sup> dans le

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article 4 du décret-loi n°2-20-292 relatif à la déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

<sup>2</sup> Idem

cadre de l'état d'urgence sanitaire<sup>1</sup> déclaré le 23 mars 2020 et à travers le décret n° 2-20-292<sup>2</sup> et son décret d'application n°2-20-293 du 24 mars 2020<sup>3</sup>.

La vigilance de SM le Roi a dicté au gouvernement de créer un fond spécial<sup>4</sup> pour affronter l'épidémie et minimiser les répercussions sur l'économie et la société notamment les salariés, les Ramidistes et aussi le secteur informel.

La survenue de l'épidémie SARS-Cov 2 a bouleversé le système national de santé. Puisque dans l'état d'urgence, et devant la fermeture des frontières internationales, chaque pays doit s'appuyer sur ses capacités autochtones. Au Maroc, tout se voit pessimiste et prie pour que les choses ne s'aggravent pas de la même façon que dans l'Italie, l'Espagne, la France ou même les Etats-Unis qui sont des puissances économiques géantes détenant des systèmes de santé bien équipés et sophistiqués. Les indices de pessimisme étaient rationnels : une pénurie des ressources humaines, des lits de réanimation très limités (au début était entre 250 et 300 lits dans tout le pays avant d'être renforcés), un nombre limité des ventilateurs, ...des centaines de questions se posaient par les citoyens, par les professionnels de santé et aussi par les politiciens les responsables sur l'aptitude du ministère de la santé à faire face à la propagation du Coronavirus.

En dépit de ces indices négatifs, les professionnels de santé (les médecins, les infirmiers et les aides-soignantes) étaient au rendez-vous et manifestaient un patriotisme, une bravoure et une audace sans précédent. Ils méritaient d'ailleurs le soutien et l'appréciation des citoyens, des artistes, des

---

<sup>1</sup> L'état d'urgence sanitaire est une **mesure exceptionnelle** pouvant être décidée en conseil des ministres en cas de **catastrophe sanitaire**, notamment d'épidémie, mettant en péril la santé de la population. [www.vie-publique.com/](http://www.vie-publique.com/)

<sup>2</sup> Décret-loi n°2-20-292 du 28 rejev 1441 (23 mars 2020) édictant des dispositions particulières à l'état d'urgence sanitaire et les mesures de sa déclaration, BO n° 6870 du 8 chaabane 1441 (2-4-2020), P: 506.

<sup>3</sup> Décret n°2-20-293 du 29 rejev 1441 (24 mars 2020) portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national pour faire face à la propagation du corona virus-covid 19.

<sup>4</sup> Décret n° 2-20-269 du 21 rejev 1441 (16 mars 2020) portant création d'un compte d'affectation special intitulé « fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus 'le Covid 19 »

intellectuels des sportifs et aussi des responsables qui malheureusement n'étaient pas à la même hauteur dans la gestion de la crise sanitaire. Cette impéritie managériale coûtait chère pour les professionnels de santé à travers des atteintes par Covid-19 de dizaines voire de centaines parmi eux. Ce qui a conduit à la fermeture de plusieurs services en activité, et ce à cause de la nonchalance des responsables des délégations et des hôpitaux qui n'ont pas fourni le nécessaire de la protection des professionnels de santé notamment dans les services non-Covid. De surcroît, cette atteinte par Covid-19 avait besoin de militance pour être considérée comme maladie professionnelle.

Pour tous ces motifs, le secteur de la santé doit bénéficier d'un statut particulier à l'instar des fonctionnaires de la justice ou les agents de police. Alors, une réforme instantanée et radicale doit être entamée après la fin de l'épidémie particulièrement en relation avec la profession infirmière que ce soit du côté juridique ou institutionnelle.

Cet article doit répondre à une problématique intéressante en relation avec les impacts réciproques du juridique et du sanitaire pendant cette période exceptionnelle de Covid-19 et aussi, nous mettons en exergue le rôle des professionnels de santé à l'ère covidienne avec des perspectives post-covid.

### **Partie I : l'état d'urgence : une exception juridique et sanitaire :**

L'apparition du coronavirus au Maroc le 2 mars 2020 et la prolifération rapide des cas ont sonné l'alarme de prendre des décisions instantanées et urgentes visant étouffer le virus avant sa propagation. Devant cette situation sanitaire périlleuse le gouvernement marocain a pris des décrets-lois conformément à l'article 81 et 21 de la Constitution<sup>1</sup> de façon à sauvegarder la sécurité sanitaire des citoyens en déclarant l'état d'urgence

---

<sup>1</sup> Dahir n°1-11-91 du 27 ch'bane 1432 (29 juillet 2011) promulguant la nouvelle Constitution, BO n° 5964/bis du 30 juillet 2011, P : 3600.

sanitaire (A). Cette législation particulière n'était pas loin des critiques des juristes et des praticiens du droit.

Les orchestres de lutte contre le coronavirus sont, certes, les professionnels de santé de toute catégorie (MEDECINS, INFIRMIERS, AIDES-SOIGNANTS) ont besoin d'un arsenal juridique de manière à les protéger convenablement (B).

#### **A- L'impact sanitaire sur le juridique ;**

La promulgation du décret n° 2-20-292 déclarant l'état d'urgence sanitaire et le décret d'application n° 2-20-293 a donné naissance à des nouvelles caractéristiques dans la création de la règle juridique (a) chose qui a attisé les critiques (b) des intervenants notamment des défenseurs des droits de l'homme.

#### **a- La création de la règle juridique pendant Covid 19 :**

Certes la conjoncture vécue actuellement a poussé le gouvernement à poser un dispositif juridique particulier et urgent adapté aux circonstances actuelles.

La création de la règle juridique dépend dans l'état normal au principe de la légalité en respectant l'adage fameux préconisé par Cesare BECCARIA dans son ouvrage célèbre "traité des délits et des peines" "nulla crimen, nulla poena, sin lege" il n'y a ni crime, ni peine sans loi<sup>1</sup>. Cette règle juridique qui nécessite l'inclusion de deux parties : l'incrimination<sup>2</sup> et la sanction<sup>3</sup> (Merle & Vitu) que ce soit associées (dans le même article) ou isolées<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> BECCARIA Cesare, des délits et des peines, éditions DU BOUCHER, P : 14.

<sup>2</sup> L'incrimination est la description d'une certaine conduite humaine, que le législateur interdit ou impose aux individus, parce qu'il estime que la prohibition ou l'obligation d'agir établie par lui est le seul moyen d'assurer la protection de certaines valeurs sociales ou de certains biens juridiques ( Merle & Vitu, traité du droit criminel, Tome 1, 4<sup>ème</sup> édition, éditions CUJAS, P : 249)

<sup>3</sup> La sanction est la peine ou la mesure de sureté que le législateur associe à l'activité ou l'abstention qu'il réprime. Idem, P : 249.

<sup>4</sup> Op.cit, P : 249.

(l'incrimination dans un article et la sanction renvoyée à un autre article ou une autre loi)<sup>1</sup>.

Cette règle devient imparfaite (lex imperfecta) , selon Merle & Vitu<sup>2</sup> , dans deux aspects :

1/ le texte incriminateur ne prévoit aucune sanction pénale,

2/ ou de la loi en blanc, c'est-à-dire que, la loi se borne à fixer une sanction et confie le soin d'établir la ou les incriminations correspondantes à une autorité administrative, policière ou professionnelle.

Cette loi en blanc est l'aspect parfait du décret-loi n° 2-20-292 précité qui a prévu la sanction dans son article 4<sup>3</sup> et renvoie l'incrimination à des textes promulgués ultérieurement sous forme des décrets, des arrêtés ministériels ou circulaires. Ici se pose la question, est ce que le gouvernement a respecté le principe de la légalité dans la création de la règle juridique en blanc en promulguant le décret-loi n° 2-20-292 ?

Certes, le gouvernement s'est appuyé sur le fondement de l'article 81 et 21 de la Constitution de 2011 pour promulguer ce décret-loi. Le premier donne une délégation<sup>4</sup> au pouvoir exécutif, dans l'intervalle des sessions du parlement, de prendre des décrets-lois et le deuxième inflige aux pouvoirs publics d'assurer la sécurité de la population et du territoire national. Et parce que le Maroc et le monde entier est envahi par une pandémie ravageuse, à savoir, la pandémie SARS-Cov-2, le maintien de l'ordre public sanitaire était

---

<sup>1</sup> L'article 48 de la loi 43-13 relative à l'exercice de la profession infirmière renvoie la sanction de l'usurpation de titre aux dispositions prévues par le code pénal.

<sup>2</sup> Merle & Vitu, op.cit, P : 250.

<sup>3</sup> L'article 4 de cette décret-loi dispose " toute personne qui se trouve dans un endroit où l'état d'urgence sanitaire est déclaré doit soumettre aux ordres et décisions prises par les autorités publiques mentionnées dans l'article 3 ci-dessus".

<sup>4</sup> Les exceptions du droit de légiférer sont :

- entre les sessions du parlement
- entre la fin du mandat et le début du mandat suivant
- en cas de délégation.

une obligation instantanée nécessitant la création d'une règle juridique en blanc dans laquelle la sanction est prévue avec une référence à des textes qui seront promulgués ultérieurement prévoyant Les faits incriminés.

Le recours aux décrets-lois par le pouvoir exécutif ne constitue pas un déclin du monopole législatif dûment être réservé au pouvoir législatif ?

**b- Le déclin du monopole législatif :**

La séparation des pouvoirs<sup>1</sup> (exécutif, législatif et judiciaire) est l'un des fondements de l'établissement de la 1ère République après la révolution française de 1789. Toutefois, les ingérences du pouvoir exécutif dans le domaine de la législation ne cessent de s'imposer dans les différents pays du monde y compris le Maroc<sup>2</sup>. L'article 609-11 qui indique que le gouvernement peut créer des infractions et des sanctions dans le cadre de ses compétences réglementaires et dispose que *"ceux qui contreviennent aux décrets et arrêtés légalement pris par l'autorité administrative lorsque les infractions à ces textes ne sont pas réprimés par des dispositions spéciales."* Cet article a créé beaucoup de controverses notamment après l'indication de 1972 dans l'article 45 que la loi détermine les infractions et les peines qui leur sont applicables, mais le CPU<sup>3</sup> ne s'est pas modifié afin d'harmoniser l'esprit de la Constitution en vigueur à l'époque. La difficulté ne prévoit pas suffisamment un contrôle de la constitutionnalité des textes législatifs, ni de la légalité des règlements<sup>4</sup>. Dans ce cadre, l'article 609-11 du CPU reste inconstitutionnel<sup>5</sup>. D'ailleurs, le fait que le pouvoir exécutif crée une **peine privative de liberté** dans l'article 4 du décret-loi 2.20.292 établie une dérogation au principe

---

<sup>1</sup> Le principe qui a été consacré par Montesquieu dans son ouvrage fameux "esprit des lois" de 1756.

<sup>2</sup> La Constitution française de 1946 avait essayé de supprimer la pratique des décrets-lois, mais en vain. Merle & Vitu, op.cit, P : 226.

<sup>3</sup> Le Code pénal unifié marocain.

<sup>4</sup> ALAMI MACHICHI Mohammed, droit pénal général, les éditions maghrébines, P : 123.

<sup>5</sup> ALAMI MACHICHI Mohammed, Op.cit, P : 123.

constitutionnel de la séparation des pouvoirs et contredit le nouveau esprit pénal d'introduire des peines alternatives. Egalement, l'épidémie exige la distanciation au lieu de les rassembler dans une prison.

Le recours aux décrets-lois par le pouvoir exécutif pendant l'hibernation parlementaire (entre les sessions) et l'avènement d'un événement inopiné, imprévisible et inattendu, à savoir la pandémie SARS-Cov 2 constitue déjà un déclin du monopole législatif octroyé au parlement.

Bien que ce recours dans telles circonstances exceptionnelles soit conforme à la Constitution (l'article 81), mais une question qui se pose, pourquoi la Constitution a donné au gouvernement le droit de se réunir dans les cas d'urgence pour légiférer et n'a pas imposé au parlement de se rassembler pour le faire ou au moins, s'il s'agit d'un projet de loi, le débattre, le rectifier et enfin l'homologuer ?

Devant ce tumulte juridique pendant cette période de crise sanitaire, qu'en est-il de l'impact juridique sur le sanitaire visant à protéger les professionnels de santé durant cette guerre fatale contre l'inconnu, l'imprévisible et l'invisible ?

### **B- L'impact juridique sur le sanitaire ;**

Durant cette période critique, tout le monde comptait sur les sacrifices et les abnégations des professionnels de santé (Médecins et Infirmiers) qui étaient au rendez-vous dans tout le territoire national, ils manifestaient une bravoure et une audace sans précédent. Des félicitations tombaient à verse de tout endroit de la part des citoyens, des intellectuels, des parlementaires et également les membres du gouvernement. Cependant, une question très cruciale qui était sur le point culminant de la réussite dans notre guerre contre le Coronavirus est en relation avec la protection des professionnels de santé de toute atteinte covidienne. Donc quelles sont les mesures prises pour protéger les Médecins et les Infirmiers dans les unités Covid et dans les autres services ?

Devant le sacrifice et la bravoure manifestés depuis le début de la lutte contre Coronavirus, le personnel soignant doit bénéficier d'une protection particulière juridique et logistique (a) et d'une prise en charge spécifique en cas d'atteinte au Covid-19 qui doit être considéré comme maladie professionnelle (b).

**a- *La protection juridique et logistique des professionnels de santé ;***

Perdre un professionnel de santé au milieu de la lutte contre SARS-Cov 2 équivaut la perte d'un soldat au moment de la confrontation d'un ennemi conquérant le territoire national, c'est pour cela que cette protection était l'objet de la circulaire n°32 du 17 avril 2020 qui a été promulgué en application de l'article 19 du statut général de la fonction publique<sup>1</sup> qui incite les administrations à protéger leurs fonctionnaires de toute menace.

La dite circulaire vise les actions suivantes :

1/ d'abord la formation et l'information à l'ensemble des professionnels de santé sur les actualités en relation avec Covid 19<sup>2</sup>,

2/ ensuite des mesures de protection spécifiques particulièrement le respect de la tenue vestimentaire professionnelle spécifique à travers le port des EPI<sup>3</sup> conformément aux recommandations du ministère de la santé. Exclusion des femmes enceintes et des professionnels de santé présentant des maladies chroniques graves ou entraînant une déficience immunitaire de tout contact avec des patients atteints de Covid-19.

---

<sup>1</sup> Dahir n° 1.58.008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant Statut Général de la Fonction Publique Tel qu'il a été modifié et complété.

<sup>2</sup> Des formations doivent être organisées en petits groupes respectant les règles d'espacement requis et doivent comprendre notamment :

-le port des équipements de protection individuelle (EPI)

-le respect des mesures d'hygiène et de sécurité collective et individuelle.

<sup>3</sup> EPI= Equipement de Protection Individuelle.

En cas d'atteinte au virus ou l'apparition des symptômes similaires à celles de l'infection au SARS-Cov 2, le PS doit arrêter toute activité et bénéficier d'un examen médical avec un test du virus.

3/ Et une enquête épidémiologique sera entreprise autour de chaque cas des professionnels de santé.

Ces mesures restent très limitées vu le manque des séances d'information et de formation qui ne sont pas organisées, et le manque des EPI au niveau de certains unités Covid 19 notamment à Tanger ce qui explique l'augmentation des cas parmi les Médecins et les Infirmiers. D'autres aspects du délaissement se voient dans les autres services hors Covid tels service des urgences, la pneumo-phtisiologie, l'endocrinologie,... où le personnel soignant souffre pour trouver une bavette, une solution hydroalcoolique, du savon,...etc.

Une question qui se pose : est ce que l'atteinte au Covid 19 est considérée comme maladie professionnelle ?

#### ***b- Covid-19 : maladie professionnelle ?***

Le législateur marocain a régi la question des maladies professionnelles par le dahir<sup>1</sup> du 31 mai 1943<sup>2</sup> comme il a été modifié et complété par des dahirs ultérieurs<sup>3</sup> dans lequel il a établi des listes comportant des différentes maladies qui peuvent être attrapées à cause du travail exercé.

En effet, l'article 9 du dahir du 31 mai 1943 comme il a été modifié et complété exige deux conditions pour que la maladie soit considérée comme maladie professionnelle :

---

<sup>1</sup> Le dahir ou le dahir marocain ou chérifien est un décret royal qui a besoin pour sa promulgation l'apposition du sceau royal.

<sup>2</sup> Dahir du 31 mai 1943 (26 Joumada I 1362) étendant aux maladies d'origine professionnelle les dispositions du dahir du 25 Juin 1927 (25 Hija 1345) concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, BO n° 1598 du 11 Juin 1943, P:450.

<sup>3</sup> Comme il a été modifié et complété par plusieurs dahirs ultérieurs : dahir du 18 octobre 1945, dahir du 16 octobre 1947, dahir du 29 septembre 1952, dahir du 18 mai 1957.

- 1- Avoir un caractère professionnel
- 2- Etre comprise dans une liste établie par arrêté du directeur des communications, de la production industrielle et du travail (à l'époque, aujourd'hui ministre d'emploi).

La maladie due au Coronavirus n'est pas incluse dans les listes préétablies, la particularité actuelle laisse tous les efforts orientés vers l'enrayement de la propagation du virus, dans l'espérance qu'il s'agit d'une vague éphémère.

Cependant, depuis l'apparition du Covid-19 et la succession des atteintes parmi les professionnels de santé, tout le monde s'interroge sur la considération de cette maladie comme maladie professionnelle ou non ?

En France, le ministre de la santé a déclaré le 23 mars 2020 que cette maladie sera systématiquement et automatiquement reconnue comme maladie professionnelle<sup>1</sup>. La même attitude a été adoptée en Belgique<sup>2</sup> et par pas mal d'autres pays dans le monde.

Au Maroc, après le décès d'un médecin par SARS-Cov 2, le ministère de la santé dans un avis publié le 5 avril 2020 considérant que la défunte a été contaminée par un tiers en dehors de l'hôpital, et par la suite il n'est pas considéré maladie professionnelle. C'est après une intervention syndicale et protestation professionnelle que le ministère a rectifié son attitude et considère que ce décès était dû au Covid 19 et considéré comme maladie professionnelle. Toutefois, pour le personnel médical et le personnel infirmier qui sont dans la première ligne de bataille, les atteintes actuelles ne sont pas considérées une maladie professionnelle malgré les réclamations des syndicats et de la société civile.

## **Partie II : les professionnels de santé : un pilier prépondérant du SNS :**

---

<sup>1</sup> <https://solidarites-sante.gouv.fr/> consulté le 28 Aout 2020.

<sup>2</sup> <https://www.lesoir.be/> consulté le 28 Aout 2020.

Le personnel médical et le personnel infirmier ont beaucoup souffert de la marginalisation et la sous-estimation de la part du ministère de la santé et également du citoyen en dépit des sacrifices qu'ils ont déployé pendant les années de l'envahissement des épidémies plus sévères et plus ravageuses que le SARS-Cov 2 telles : le paludisme, la bilharziose, la leishmaniose, la lèpre, la poliomyélite, la rougeole, la variole,...où les professionnels de santé marocains ont lutté avec audace ces épidémies notamment dans les zones enclavées et les hautes montagnes, lors des JNV (journées nationales de vaccination)<sup>1</sup>, à travers des méthodes primitifs<sup>2</sup> et par des moyens simples<sup>3</sup>.

SARS-Cov 2 n'est qu'une étape parmi autres dans la vie des professionnels de santé (A), c'est pour cela que les professions médicales et infirmières méritent l'estimation et la valorisation par des réformes sérieuses post-covidienne (B).

***A- Les professionnels de santé : première force face au Covid-19 :***

***'Les professionnels de santé sont la première force de lutte contre la propagation du Coronavirus au Maroc'<sup>4</sup>*** telles étaient les mots en Or de SM le Roi Mohammed VI lors de son discours royal à l'occasion de la fête de Trône en 2020 qui coïncidait avec l'envahissement du Coronavirus du Maroc et du monde entier. Les médecins et les infirmiers étaient les soldats de cette bataille par excellence et qui méritaient tout l'éloge et le compliment (a) malgré les contraintes rencontrées (b).

***a- Les médecins et les infirmiers : des soldats blancs devant le Coronavirus :***

***1 -les médecins :***

---

<sup>1</sup> Des journées organisées pendant les années 80s, le ministère de la santé organisait des séances de vaccination dans toutes les villes et tous les villages du territoire national visant à augmenter le taux des enfants vaccinés et par la suite lutter contre les maladies désastreuses à l'époque.

<sup>2</sup> L'itinérance, l'équipe mobile, des points fixes ou mobiles...

<sup>3</sup> Des ânes, des mules, des vélos ou par des motocycles.

<sup>4</sup> Discours royal du 29 Juillet 2020 à l'occasion de la fête du trône.

Les médecins, pendant le temps de Covid 19, sont considérés comme la bougie qui illumine les ténèbres du monde. Toute l'humanité avoue que seuls les médecins peuvent sauver la terre de cet embarras fatale. En collaboration avec leurs confrères les infirmiers, ils démontraient que le patriotisme n'est pas un slogan chanté pendant les temps fertiles, mais, il surgit pendant les temps difficiles et arides. Donc, à quel point le rôle des médecins est à ce point prépondérant ?

C'est pour la première fois que le monde contemporain reconnaît que la science est beaucoup moins chère que les soupirs de l'ignorance, que l'investissement dans la recherche scientifique est une méthode de vie et de survie et non pas un fardeau sur les épaules des Etats, que la couche scientifique et intellectuelle est une fierté des nations.

C'est grâce à Covid-19 que la lune des savants s'illumine et leur position atteint le ciel et que leur marginalisation n'était qu'une faute impardonnable au moment où le repentir n'est plus utile, au moment où les savants des autres nations se compètent pour inventer un vaccin au Covid 19 , notre nation est en train d'attendre leurs résultats pour en bénéficier et donner des milliards de dollars pour obtenir une commande de vaccins capable de nous sauver de ce fléau inexorable. Si seulement nos savants (Avicenne, Averroès, Ibn Nafiss, Ibn haytham, khawarizmi,...) se réveillent de leurs tombes pour voir à quel point nous sommes dépendants à l'occident.

**Malgré ces griefs, nos médecins, en face de Covid 19, ont résisté et lutté avec véhémence les griffes de ce virus damné qui arrache quotidiennement un proche ou un cher.**

Ils veillent, avec altruisme, à sauver les vies des patients qui sont dans la grande majorité des âgés et des vulnérables souffrant d'une maladie chronique (diabète, hypertension, maladie cardiovasculaire, sous hémodialyse,...). Le virus attaque avec austérité ces catégories et les fait entrer

dans des détresses respiratoires suffocantes nécessitant par la suite une oxygénation artificielle ou l'accès au service de réanimation pour intubation.

Grosso modo, les médecins sont une fierté, un honneur, une source de sacrifices et une inspiration des futures générations qui ne doivent pas oublier « **les médecins du temps Covidien** ».

## 2- *Les infirmiers et techniciens de santé ;*

L'infirmier était depuis longtemps le premier lutteur contre les calamités (la poliomyélite, la rougeole, la diphtérie, le tétanos, la coqueluche, H1N1,...) qui ont ravagé le Maroc au temps où le vaccin n'était pas encore une mesure préventive accréditée et programmée.

Des sacrifices énormes ont été déployés par les infirmiers, dans la lutte contre le Coronavirus, que ce soit dans la surveillance ou dans la médication.

En portant l'habillement étanche, laissant l'individu sous une température très élevée, dans un temps chaud, pendant des heures et des heures au milieu d'une charge virale élevée, et tout ça pour sauver des vies des patients atteints de Covid 19.

Devant cette situation, l'infirmier a mérité le respect de la société de toutes ces catégories : les artistes, les intellectuels, les professeurs, les fonctionnaires et même le simple citoyen.

Trois spécialités méritent d'être citées dans ce cadre à savoir, l'infirmier polyvalent, le technicien de radiologie et le technicien de laboratoire. Leur rôle était primordial : le premier au côtoiement du malade au sein de l'unité de Covid19, le deuxième, en diagnostiquant le virus à travers les clichés de Radios et les scanners, le troisième en découvrant le virus par le teste de RT-PCR<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il suffit de mettre un coup d'œil sur le nombre des testes réalisés depuis l'apparition du virus qui dépassent les 2 millions jusqu'à nos jours.

L'infirmier et le technicien de santé ont démontré à toutes les composantes de la société qu'ils sont le premier pilier sine qua non la tente du ministère de la santé sera effondrée.

Aujourd'hui, les sciences infirmières et les techniques de santé ont évolué avec célérité jamais vécue non seulement au Maroc mais aussi et plus rapide encore dans les pays développés comme le Canada, USA et la France. C'est pour cela que le dispositif juridique doit côtoyer cette évolution de façon à promouvoir, innover et moderniser ces sciences.

**b- les contraintes rencontrées :**

L'exercice des professions médicale et infirmière durant le temps normal est épuisant que dire pendant les calamités ? Les contraintes sont d'ordre :

-juridiques : parce qu'il n'y a aucun texte qui régit l'exercice de ces professions pendant les pandémies<sup>1</sup> ;

-organisationnelles : qui se manifestent dans la mauvaise gestion des hôpitaux recevant les patients covid par :

➤ la non réservation d'un circuit Covid dans l'hôpital régional (cas de l'hôpital ibn Khatib-Fès) parce que tout simplement l'hôpital reçoit, en plus des malades covid, les consultants au niveau du service des urgences, les diabétiques (service d'endocrinologie), les insuffisants rénaux (service d'hémodialyse), les tuberculeux (service de pneumo-phtisiologie), et aussi les enfants (service de pédiatrie) et les parturientes au service de maternité), et tous ces malades sont vulnérables et ne peuvent pas supporter le virus SARS Cov 2. La catastrophe c'est que les médecins travaillant dans ces services sont également obligés de travailler au niveau des unités Covid-19 chose qui représentent un crime à l'encontre de l'humanité.

---

<sup>1</sup> A l'encontre du droit français dans le code de la santé publique français qui a légiféré les dispositions nécessaires pour régler cette période difficile. Chapitre 1<sup>er</sup> bis du titre III (« menaces et crises sanitaires graves ») du livre 1<sup>er</sup> de la troisième partie du Code de la santé publique (CSP).

➤ pénurie des ressources humaines : les unités covid reçoivent plus de cinquante malades et qui doivent être pris en charge par une équipe de garde composée par : un seul médecin, deux infirmiers et deux aides soignants, et qui doivent assurer tous les soins et les actes mentionnés dans le protocole visé par la circulaire du ministre de la santé n° 29 DELM/00 du 15 avril 2020 relative à la prise en charge des patients atteints de covid-19 et leurs contacts ;

-Nonchalance des citoyens : dans cet ordre, M. Azouz EL HASSNAOUI<sup>1</sup> assure que le coût de cette nonchalance est cher sur la santé à tel point que le non respect du confinement aurait des conséquences néfastes dans la mesure où l'augmentation du nombre des patients Covid engendre une incapacité de prise en charge adéquat par les professionnels de santé, un retentissement sur les malades non-covid car ils ont peur de venir à l'hôpital où ce dernier ferme certaines activités devant eux (cas du bloc opératoire).

-Absence des encouragements de la part du ministère de tutelle par des indemnités symboliques en faveur de ces soldats altruistes qui ont risqués par leurs vies au profit de la patrie. D'autres secteurs, en dépit de leur éloignement du risque imminent du Covid 19, mais ils ont reçu des indemnités, tels : les fonctionnaires du ministère des finances, les agents de police, les banquiers,...etc.

Malgré les contraintes, les professionnels de santé insistent à compléter leur message angélique dans un esprit de patriotisme, d'abnégation et d'altruisme.

## **B- Des perspectives post-coviennes :**

Le secteur de la santé, en totalité, doit assujettir à une réforme radicale. Dans ce cadre, une véritable et sérieuse réforme doit se voir pendant le vote sur la loi de finances de l'année qui doit élever le budget réservé à la santé à 12%<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Directeur de l'ISPITS annexe de Tiznit, et lauréat de l'ENSP (ex. INAS).

<sup>2</sup> Taux préconisé par l'OMS

au lieu de moins de 6% dans les années précédentes<sup>1</sup>. Ces réformes doivent donner un développement au secteur de la santé et un élan compatible avec les attentes du citoyen et conformément à la large vision de SM le Roi Mohammed VI que Dieu le glorifie concrétisé dans le nouveau modèle de développement.

Un grand espoir est bâti, alors, après cette période de Covid-19 en relation avec les réformes promises par le ministère de la santé. Cependant, ces réformes doivent avoir lieu sur : d'abord, des réformes juridiques et institutionnelles(a) ensuite la reconnaissance de la particularité du secteur de la santé (b).

**a- Les réformes juridiques et institutionnelles :**

❖ La réforme juridique concerne notamment :

Tout d'abord, il faut règlementer les situations de calamités, de menaces et de catastrophes à l'instar du droit français en la matière chapitre 1er bis du titre III « menaces et crises sanitaires graves » du livre 1er de la troisième partie du Code de la santé publique (CSP).

Les professions de la santé doivent soumettre à une réforme juridique radicale permettant une régulation complète de tout ce qui concerne le secteur de la santé que ce soit les droits et les obligations des citoyens, mise à jour des réglementations concernant les professions sanitaires (médecine, infirmerie, techniques de santé, administration) et leur cadre interrelationnel, création d'une nomenclature de référence éclaircissant les tâches imparties à chacun des professionnels de santé de manière à éviter les chevauchements et les immixtions de chacun dans le travail de l'autre.

Dans ce cadre, il faut mentionner la nécessité de séparer les sciences médicales des sciences infirmières et aussi des sciences administratives. Ici, Le médecin ne doit pas s'immiscer dans les compétences de l'infirmier et vice-versa. Le système anglo-saxon reconnaît cette séparation et cette

---

<sup>1</sup> En 2018 le budget de l'Etat réservé à la santé est de 5,11%.

indépendance de l'infirmier et du médecin. Ils établissent entre eux une relation de coordination et de coopération dans l'intérêt général du malade.

Egalement, le médecin ou l'infirmier ne doivent pas s'ingérer ou occuper un poste administratif, chose qui est répandue dans les administrations sanitaires (exp : hôpitaux, des les directions et les divisions centrales,...), l'administration doit être gérée par les administrateurs spécialisés en la matière ; le médecin ou l'infirmier ont reçu des formations techniques de soigner les malades, de travailler dans les structures de santé et pas de gérer des postes administratifs. C'est pour cela que la réforme qui doit être menée au futur, c'est d'abolir l'usurpation des qualités dans le ministère de la santé, et de respecter les spécialités.

Certes, une initiative très louable comptée pour le ministère de la santé à savoir la promulgation de la loi n°43-13<sup>1</sup> relative à l'exercice de la profession infirmière et la loi 44-13<sup>2</sup> relative à l'exercice de la profession de sage-femme qui viennent pour abroger le dahir de 1960<sup>3</sup>. Toutefois, ces lois ne sont pas encore applicable jusqu'à la promulgation des textes d'application conformément à l'article 56 de la loi n° 43-13 et l'article 54 de la loi 44-13.

❖ La réforme institutionnelle est une condition essentielle sine qua non aucune réforme sérieuse ne peut avoir lieu, et je cite prioritairement :

- **un conseil consultatif de la santé** qui veille résoudre les problèmes et à donner des nouvelles conceptions de la santé, il participe à la formulation des politiques en matière de santé et de sécurité sociale, il donne ses avis concernant les affaires culminantes entre le ministère de la santé et les professionnels de santé, comme il dresse un rapport annuel présenté par son président à SM le Roi

---

<sup>1</sup> Dahir n°1-16-82 du 16 Ramadan 1437 (22 Juin 2016) portant promulgation de la loi 43-13 relative à l'exercice des professions infirmières, BO n°6500, P : 1393.

<sup>2</sup> Dahir n°1-16-83 du 16 Ramadan 1437 (22 Juin 2016) portant promulgation de la loi 44-13 relative à l'exercice de la profession de sage-femme, BO n°6500, P : 1400.

<sup>3</sup> Dahir n° 1-57-008 du 21 chaabane 1379 (19 février 1960) réglementant le port du titre et l'exercice de la profession d'infirmier. Publié au bulletin officiel n° 2470 du 26/02/1960 (26 février 1960).

lui démontrant les acquis et les échecs en compagnie de propositions pour évoluer le secteur de santé à l'instar de conseil consultatif belge<sup>1</sup>.

**-l'ordre national des infirmiers et des infirmières** qui reste parmi les nécessités impérieuses et instantanées de la réforme institutionnelle et qui regroupe obligatoirement tous les infirmiers de toute spécialité qui exerce dans le secteur privé ou au secteur public ou aussi dans le secteur militaire.

Cet organisme indépendant doit être doté de la personnalité morale et dont le rôle fondamental est de protéger la profession de toute intrusion, son but est d'assurer les valeurs de la profession et la dignité de ses adhérents et de veiller au respect des lois et des règlements par ses membres ainsi que les règles de probité et d'intégrité.

#### **b- Particularité du secteur de la santé**

Le temps du Coronavirus a clairement manifesté à quel point la santé est précieuse, et à quelle mesure on a besoin d'une infrastructure bien équipée et sophistiquée apte à accueillir le citoyen marocain dans des conditions humanitaires convenables, et devant les sacrifices présentées par les professionnels de santé, l'Etat marocain devra, après la crise, reconnaître la particularité du secteur de santé, et ce pour les motifs suivants :

➤ les professionnels de santé ont multiplié leur charge de travail pendant la période de Coronavirus au moment où d'autres secteurs ont reculé en arrière ou ont cessé carrément de travailler (exp : la plupart des administrations, l'enseignement,...)

➤ les horaires de travail dans le secteur de santé sont tellement particulières dans la mesure où les structures hospitalières doivent assurer la continuité du service selon le système de garde (12/36 ou 12/12) ou système d'astreinte qui est trop exténuant notamment dans les zones rurales.

➤ les risques auxquels les professionnels de santé sont exposés sont le plus souvent des êtres invisibles (virus, bactéries, parasites,...), ce qui a

---

<sup>1</sup> <https://www.ccc-ggc.brussels/fr>

engendré, engendrent et engendreront des victimes parmi les professionnels de santé décédés par les VIH, Hépatite B, Hépatite C, syphilis,... due à l'exposition permanente au sang, en plus des risques radioactifs, chimiques, physiques à cause de la position debout pour une longue durée.

➤ La reconnaissance de SM le Roi Mohammed VI pendant le discours de trône 2020 que les professionnels de santé sont la première force à lutter contre la pandémie Covidienne. Un témoignage de haute valeur et de grande ampleur reçu avec fierté et appréciation de la part des professionnels de santé.

Bien que ces motifs soient valables, le Maroc doit suivre le chemin pris par les autres pays développés qui valorisent leurs ressources humaines sanitaires pour avoir un rendement efficace, les donner une nouvelle haleine aux esprits, les motiver continuellement pour une prise en charge adéquate des citoyens malades.

## **Les références :**

### ***Les ouvrages :***

- MONTESQUIEU, esprit des lois, Classiques Larousse, 1756.
- BECCARIA Cesare, des délits et des peines, éditions DU BOUCHER.
- MERLE Roger & VITU André, traité du droit criminel, Tome 1, 4<sup>ème</sup> édition, éditions CUJAS,
- ALAMI MACHICHI Mohammed, droit pénal général, les éditions maghrébines.

### ***Les textes juridiques :***

- Dahir n°1-11-91 du 27 cha'bane 1432 (29 juillet 2011) promulguant la nouvelle Constitution, BO n° 5964/bis du 30 juillet 2011.
- Décret-loi n°2-20-292 du 28 rejev 1441 (23 mars 2020) édictant des dispositions particulières à l'état d'urgence sanitaire et les mesures de sa déclaration, BO n° 6870 du 8 chaabane 1441 (2-4-2020), P: 506.
- Décret n°2-20-293 du 29 rejev 1441 (24 mars 2020) portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national pour faire face à la propagation du corona virus-covid 19.
- Décret n° 2-20-269 du 21 rejev 1441 (16 mars 2020) portant création d'un compte d'affectation spécial intitulé « fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus 'le Covid 19 »
- Dahir n° 1.58.008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant Statut Général de la Fonction Publique Tel qu'il a été modifié et complété.
- Dahir du 31 mai 1943 (26 Jomada I 1362) étendant aux maladies d'origine professionnelle les dispositions du dahir du 25 Juin 1927 (25 Hija 1345) concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, BO n° 1598 du 11 Juin 1943.
- Dahir n°1-16-82 du 16 Ramadan 1437 (22 Juin 2016) portant promulgation de la loi 43-13 relative à l'exercice des professions infirmières, BO n°6500, P : 1393.

-Dahir n°1-16-83 du 16 Ramadan 1437 (22 Juin 2016) portant promulgation de la loi 44-13 relative à l'exercice de la profession de sage-femme, BO n°6500, P : 1400.

-Dahir n° 1-57-008 du 21 chaabane 1379 (19 février 1960) réglementant le port du titre et l'exercice de la profession d'infirmier. Publié au bulletin officiel n° 2470 du 26/02/1960 (26 février 1960).

1. -code de la santé publique français, chapitre 1<sup>er</sup> bis du titre III (« menaces et crises sanitaires graves ») du livre 1<sup>er</sup> de la troisième partie, état d'urgence sanitaire. Code de la santé).

-circulaire ministérielle n° 32 DELM/2020 du 17 avril 2020 relative aux mesures de suivi et de protection des professionnels de santé face au Covid-19.

***Les sites internet ;***

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<https://solidarites-sante.gouv.fr/>

<https://www.ccc-ggc.brussels/fr>

<https://www.lesoir.be/>

[www.vie-publique.com/](http://www.vie-publique.com/)