

مسارات

فكر الأبحاث والدراسات القانونية
مجلة علمية محكمة



العدد العشرون 2026

المدير المسؤول: الدكتور عبد المولى المسعيد

سلسلة أعمال أكاديمية (20)

الحقوق والحريات بين مواكبة التشريعات وأعمال السياسات العمومية



إشراف وتنسيق:
د. عبد المولى المسعيد. د. نصير مكاوي

تقديم:
الدكتور عبد المولى المسعيد
أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية - عين الشق - الدار البيضاء

الطبعة الأولى 2026

منشورات مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية

سلسلة أعمال أكاديمية (20)



منشورات مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية
-مجلة علمية محكمة-

العدد 20
2026

مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية

مجلة علمية محكمة
المدير المسؤول:

الدكتور عبد المولى المسعيد

أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - عين الشق

جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

رئيس مركز مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية

سلسلة أعمال أكاديمية: العدد (20) 2026

مؤلف جماعي

الحقوق والحريات بين مواكبة التشريعات

وأعمال السياسات العمومية

تنسيق المؤلف:

د. عبد المولى المسعيد د نصير مكاوي

رقم الإيداع القانوني: 2016PE 0051

الرقم المعياري الدولي: ردمد: 2508 – 9455 ISSN

البريد الإلكتروني: massaratrevue@gmail.com

الموقع الإلكتروني: crmassarat.com

للاتصال رقم الهاتف: 06 60 87 09 28

تقديم:

الدكتور عبد المولى المسعيد

أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - عين الشق-

جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

الطبعة الأولى 2026

منشورات مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية

قواعد وشروط النشر

- مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية مجلة علمية محكمة تعنى بالأبحاث والدراسات في حقل العلوم القانونية بشكل علمي وأكاديمي موثق

- ترسل المساهمات على شكل ملف الكتروني إلى بريد المجلة ويجب أن تكون مكتوبة ببرنامج "ميكروسوفت وورد" Microsoft Word

ويراعى نوع الخط بالعربية: Times New Roman بمقاس 14 بالنسبة للنص ومقاس 12 للهوامش.

وفيما يخص اللغة الأجنبية نوع خط الكتابة: Times New Roman، كما يجب ترقيم الصفحات ترقيماً تسلسلياً.

فيما يخص الفقرات والمسافة بين السطور لابد من احترام القواعد التالية :

- Espace avant 3 pt

- Espace après 3 pt

- Interligne 1,25

- ترفق المادة العلمية المرسلّة للنشر بنبذة مختصرة من السيرة الذاتية تتضمن الاسم الكامل باللغتين العربية واللاتينية والصفة والمؤهل العلمي لصاحبها مع الإشارة في حالة المقالات أو الأبحاث الجماعية إلى الاسم الذي يرد أولاً في ترتيب الأسماء

- المادة العلمية الموجهة قصد النشر: لا يجب أن يكون قد سبق نشرها جزئياً أو كلياً

- توثق المادة العلمية الموجهة للنشر على الشكل الآتي:

* الكتب: الاسم العائلي ثم الشخصي بين قوسين للمؤلف، عنوان الكتاب، دار النشر، رقم الطبعة بالنسبة للطبعة الثانية فما فوق، مكان وسنة النشر، رقم الصفحة.

* المقالات: اسم صاحب المقال بنفس صيغة الكتب، عنوان المقال بين مزدوجتين، اسم المجلة، رقم العدد، مكان وسنة النشر، رقم الصفحة.

* مراجع الانترنت: اسم المؤلف أو صاحب المقال موثق كما سبقت الإشارة، عنوان المؤلف أو المقال بين مزدوجتين، عنوان الموقع، تاريخ التصفح أو تاريخ زيارة الموقع.

- يجوز لإدارة المجلة في حالة الضرورة إجراء بعض التعديلات الشكلية على المادة العلمية المرسلّة قصد النشر دون أن يمس ذلك بمضمونها.

- لا ترجع المقالات والدراسات غير القابلة للنشر لأصحابها ويتم إخطارهم بذلك.

- مضامين المواد المنشورة بالمجلة تعبر عن آراء أصحابها ولا تمثل رأي المجلة بالضرورة

اللجنة العلمية

- الدكتور عبد الرحيم فاضل
أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق عين الشق - جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء
- الدكتور توفيق الرحموني الادريسي
أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق عين الشق - جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء
- الدكتور هشام برجواي
أستاذ باحث بجامعة محمد الخامس بالرباط
- الدكتور حسن توراك
أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - عين الشق جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء
- الدكتور حسن طارق
أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق السويسي - جامعة محمد الخامس بالرباط
- الدكتور سعيد جفري
أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - جامعة الحسن الأول بسطات
- الدكتور أحمد مفيد
أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس
- الدكتورة حسنة كجي
أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق عين الشق - جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء
- الدكتورة مليكة الزخني
أستاذة باحثة بالكلية المتعددة التخصصات- جامعة السلطان مولاي سليمان ببني ملال
- الدكتور عبد الإله أمين
أستاذ باحث بكلية الحقوق - جامعة ابن زهر بأكادير
- الدكتور محمد محروك
أستاذ باحث بكلية الحقوق - جامعة القاضي عياض بمراكش
- الدكتور إبراهيم أولتيت
أستاذ باحث بكلية الحقوق - جامعة ابن زهر بأكادير
- الدكتور عبد الواحد القرشي

أستاذ باحث بكلية الحقوق - جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس

• الدكتور عبد الفتاح الفاطن
أستاذ باحث بكلية الحقوق - عين الشق - جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

• الدكتور عبد الغني بلغمي

أستاذ باحث بكلية الشريعة - جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس

• الدكتور سي محمد الحيان

أستاذ باحث بالكلية متعددة التخصصات - جامعة السلطان مولاي سليمان بني ملال

• الدكتور عبد النبي ظريف

أستاذ باحث بكلية الحقوق عين السبع - جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

• الدكتور محمد المودن

أستاذ باحث بكلية الحقوق - السويسي - جامعة محمد الخامس بالرباط

• الدكتورة حنان الترموسي

أستاذة باحثة بالكلية متعددة التخصصات بآسفي - جامعة القاضي عياض بمراكش

• الدكتور عزيز اطوبان

أستاذ باحث بكلية الحقوق المحمدية - جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

• الدكتور فريد خاليدي

أستاذ باحث بكلية الحقوق عين السبع - جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

• الدكتور ربيع كموح

استاذ باحث بكلية الحقوق - جامعة ابن طفيل بالقنيطرة

• الدكتور مجيدي الشرقاوي

أستاذ باحث بكلية الحقوق - عين الشق - جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

• الدكتور يوسف كرواوي

أستاذ باحث (التشريع الاداري والتربوي) بالمركز الجهوي لمهن التربية والتكوين - فاس مكناس

• الدكتور بدر البوستاني

أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس

الفهرس

تقديم:.....9

للح الدكتور عبد المولى المسعيد، أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - عين الشق - ، جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

الفصل الأول: مظاهر وتجليات إقرار وحماية الحقوق والحريات في السياسات والتشريعات

الجنائية، الأسرية، البيئية والاجتماعية.....11

مظاهر حماية الحق في الهوية القانونية للأطفال في التشريعات الأسرية المغربية.....12

للح مصطفى سدني: أستاذ باحث- القانون الخاص، الكلية المتعددة التخصصات بأسفي

العقوبات البديلة بين تكريس العدالة الجنائية وحماية الحقوق والحريات.....20

للح الأستاذة حنان مغيزو: أستاذة محاضرة في القانون الخاص والعلوم الجنائية، الكلية متعددة التخصصات - تازة جامعة سيدي محمد بن عبد الله

توجهات السياسة الجنائية في مجال حماية حقوق الإنسان: المكتسبات والآفاق.....33

للح فوزية بنزكون: دكتورة في القانون الخاص

حماية حقوق السجين على ضوء المواثيق الدولية ومقتضيات التشريع المغربي.....61

للح دنيا تميم: باحثة بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة

الأبعاد الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب.....79

للح مراد الرايشي: دكتور في القانون العام

الحماية الاجتماعية في المغرب: تقييم النتائج وبحث مصادر تمويل التغطية الاجتماعية الشاملة.....105

للح محمد العوفي: دكتور في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله-فاس

السياسات العمومية للمغرب في مجال الهجرة واندماج المهاجرين.....120

للح الادريسي الغوزي ليلي: دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية- جامعة محمد الخامس السويسي- الرباط

133.....حماية الحقوق والحريات في إطار مشروع قانون المسطرة الجنائية.....

للـ إسماعيل بوصباحة: طالب باحث بمركز الدراسات في الدكتوراه مختبر الشريعة و القانون والمجتمع
جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس

147.....حكمة حقوق الإنسان في ظل تحديات تكريس التكامل المؤسساتي.....

للـ ثغبولا حسناء: باحثة بسلوك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة

157.....الضمانات الحمائية للحق في البيئة.....

للـ عبد الواحد الركيلي: باحث بسلوك الدكتوراه في القانون الخاص، الكلية متعددة التخصصات، جامعة
السلطان مولاي سليمان بني ملال

دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أسنة الإنتاج التشريعية بالمغرب المجلس الوطني لحقوق

168.....الإنسان نموذجا.....

للـ حمزة شامي: باحث بسلوك الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة سيدي
محمد بن عبد الله فاس

La coécriture citoyenne de lois et son rôle dans la préservation des droits et
libertés du citoyen.....183

للـ Badr Kasimi, Docteur en droit, FSJES Dhar el mahraz, Université Sidi
Mohamed Ben Abdellah, Fès

الفصل الثاني: أعمال السياسات العمومية المركزية والترايبية وتحدي التمكين من الحقوق

207.....السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.....

208.....اسهامات المؤسسة الملكية في التدبير الترابي بالمغرب.....

للـ سي محمد الحيان: أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والسياسية بالقنيطرة، جامعة ابن طفيل

228.....تقييم السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان بالمغرب.....

للـ عبد الرحيم بوزياني: أستاذ باحث في القانون الدستوري وعلم السياسة، كلية العلوم القانونية
والاقتصادية والاجتماعية أكادير - جامعة ابن زهر

252.....الحق في تأسيس الجمعيات: مراقبة ملفات التأسيس و التجديد.....

للـ وديع الهامل: أستاذ القانون العام - جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس
للـ فتيحة الخطاب: طالبة باحثة في سلوك الدكتوراه - جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس

- إستراتيجيات الجماعات الترابية في تفعيل السياسات العمومية الترابية: المجال البيئي نموذجاً".....273
 للـم سفيان يزامي: دكتور في القانون العام
- سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب: أي دور في ضمان الحقوق السياسية؟.....283
 للـم عبد الرحيم المحجوبي: دكتور في القانون العام والعلوم السياسية بكلية الحقوق عين الشق، جامعة الحسن الثاني- الدار البيضاء
- حقوق وحرّيات الشباب بالمغرب بين جاذبية التشريع وإكراهات الواقع.....295
 للـم يوسف أبو عائشة: دكتور في الحقوق، جامعة محمد الخامس- الرباط
- الحركات الاحتجاجية بالمغرب دفاعاً عن الحق في ملكية الأرض تنسيقية " أكال " نموذج.....307
 للـم حسناء بيشرادن: دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية
 للـم رشيد سيح: دكتور في القانون العام والعلوم السياسية
- حق أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في السياسات العمومية بالمغرب: التربية الدامجة نموذجاً.....323
 للـم محمد أهيري: باحث في التدبير العمومي، جامعة محمد الخامس – الرباط
- السياسات العمومية الترابية وفعالية الشراكة مع المجتمع المدني.....335
 للـم خولة رتماوي: باحثة بسلك الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية السويسي
- برنامج الجماعات الترابية المنفتحة: لمرجعات، والأهداف والتحديات.....355
 للـم يونس الحجاوي: طالب باحث بسلك الدكتوراه، كلية الحقوق بمكناس
- المأسسة السوسيولوجية لممارسة حرية الإضراب في الإدارة العمومية وانتقاله إلى تجمع عمومي: التجليات والمعيقات.....370
 للـم حاتم عسولي: باحث بسلك الدكتوراه شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- جامعة محمد الأول بوجدة
- المحددات الدستورية والقانونية للحق في تأسيس الأحزاب السياسية بالمغرب والانخراط فيها.....389
 للـم هشام عميري: باحث في سلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة شعيب الدكالي
- مدى انعكاس التزامات المغرب الدولية على واقع الحقوق الاجتماعية (الحق في التعليم أنموذجاً).....398
 للـم امينة حميدي: باحثة في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس بالرباط

الضريبة وحقوق الإنسان.....412

للـ أسية المسك: باحثة في سلك الدكتوراه بجامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش

الفصل الثالث: التأثيرات المعاصرة للتكنولوجيا والابتكار على الحقوق والحريات وتكييف

القوانين والسياسات العمومية في زمن التحولات الرقمية.....420

حقوق الإنسان في عصر التغريدات: تحديات وفرص منصات التواصل الاجتماعي.....421

للـ جواد القسمي، باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس

دور المنصات الإلكترونية في تشجيع حرية المبادرة بالمغرب.....433

للـ عائشة العاريف: دكتورة في القانون الخاص

الحماية الجنائية للخصوصية الرقمية للأفراد.....446

للـ فاتن الوزاني الشاهدي: دكتورة في القانون الخاص، أستاذة زائرة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس

دور القضاء في حماية حق التعويض عن مخاطر التطور العلمي والتقني.....457

للـ نور الدين الكامل: دكتور في القانون الخاص بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس

الحقوق الرقمية في النظام الإداري المغربي: الواقع والآفاق.....477

للـ أسامة المرابط: طالب باحث بسلك الدكتوراه، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- السويسي - جامعة محمد الخامس

تقديم وافتتاحية العدد:

إن مسألة حقوق الإنسان باتت تشكل موضوعا يمس حياة كل الشعوب والدول وتطورها باختلاف حضارتها وموقعها الجغرافي وأنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وقد حظيت حقوق الانسان باهتمام عالمي وإقليمي تمثل في بلورة وصياغة هذه الحقوق في إعلانات الحقوق والمواثيق والاتفاقيات الدولية.

وتبعاً لذلك، أضحي موضوع الحقوق والحريات اليوم يكتسي أهمية بالغة وطنياً ودولياً، كما أصبح مؤشراً ضمن المؤشرات الدالة على الممارسة الديمقراطية، حيث صارت منظومة الحقوق والحريات تكتسي أهمية على الصعيد الدولي والوطني وأصبح تفاعل الدولة مع هذه المكتسبات يشكل مؤشراً على إرادتها الحقيقية في احترام مواطنيها والسير نحو تمتيعهم بحقوقهم والسعي على الأقل إلى حمايتهم من كل أشكال الاعتداء والتعسف .

ونظراً لأهمية الحقوق والحريات في ضمان كرامة الانسان، وبالنظر لكون حمايتها والنهوض بها يشكل أحد الشروط الأساسية لتحقيق الديمقراطية ولأجل بناء دولة الحق والقانون، فقد عملت الدولة المغربية على اتخاذ العديد من التدابير والمبادرات خاصة الاجتماعية التي من شأنها ضمان هذه الحقوق والحريات وحمايتها وتحسين مستوى الممارسة الحقوقية وهذا ما تمت ترجمته على مستوى التشريع والقانون.

وعلى اعتبار أن القانون هو الذي ينظم العلاقات داخل المجتمع ويضمن الحقوق والحريات، ذلك أنها تعتبر ضمانات قانونية عالمية تحمي الافراد والجماعات من أي تصرف أو اعتداء يمس الحقوق والحريات الأساسية والكرامة البشرية، فقد شهدت منظومة الحقوق والحريات بالمغرب تطوراً مهماً من خلال سن مجموعة من القوانين التي ساهمت في معالجة العديد من الاعتداءات الجسيمة على هذه الحقوق والحريات وجبر الضرر المترتب عنها، فالحقوق والحريات لصيقة بشخص الانسان، والقانون لا ينشئها بل يتدخل لحمايتها، إذ أن وجودها غير مرتبط بالنصوص لكن أعمالها يحتاج لهذه النصوص، وعلى هذا الأساس تختص كل دولة بإرساء ضمانات قانونية لحماية حقوق مواطنيها وحرياتهم بتكريس مبادئ حقوق الانسان في القانون الوطني وملاءمته مع المواثيق الدولية.

وعليه، فإن التشريعات تعمل على وضع الإطار القانوني الذي يرسم حدود الحقوق والحريات والواجبات، ويحدد كيفية تطبيقها وحمايتها. ومن جانبها، تعكس السياسات العمومية النهج الحكومي والتوجهات السياسية في تنفيذ هذه القوانين وضمان الحقوق وحريات الأفراد، ومع ذلك، يجب أن ندرك أن تطبيق القوانين والسياسات العمومية ليس دائماً مثاليًا، فقد يحدث عدم التوافق بين التشريعات والواقع العملي، أو قد تكون هناك ثغرات قانونية تسمح بانتهاك تلك الحقوق والحريات، كما أن هناك تحديات في تنفيذ

السياسات العمومية تؤثر على جوانب العدالة والفعالية، لذلك يعتبر القضاء الإداري والعادي ضماناً لهذه الحقوق.

لذا، يتطلب التجسيد الواقعي لحقوق وحرّيات الأفراد التفاعل الدائم بين القانون والسياسات العمومية، وضمان توافقها مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتعزيز الشفافية والمساءلة في عمليات اتخاذ القرارات، كما تظهر أهمية تتبع تنفيذ السياسات العمومية وتقييم تأثيراتها على حقوق وحرّيات الأفراد، واتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح أي انتهاكات أو تجاوزات قانونية.

ومن منطلق الإيمان بضرورة التحليل والتفاعل الأكاديمي بمناقشة واقع القضايا الوطنية، وما تعرفه المملكة من تحولات كبرى، يأتي إصدار هذا المؤلف كجزء ثاني تمخض عن أشغال الندوة العلمية الدولية التي سبق تنظيمها من طرف مركز مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، وكذلك سيرا على النهج العلمي الذي اختارته مجلة مسارات بتخصيص سلسلة أعمال أكاديمية من أجل التوثيق العلمي للمداخلات التي تقدم من طرف الأساتذة والباحثين في الندوات الوطنية والدولية.

والله نسأل دوام التوفيق والسداد

الدكتور عبد المولى المسعيد

أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - عين الشق-

جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

الفصل الأول:

**مظاهر وتجليات إقرار وحماية الحقوق والحريات في السياسات
والتشريعات الجنائية، الأسرية، البيئية والاجتماعية**

مظاهر حماية الحق في الهوية القانونية للأطفال في التشريعات الأسرية المغربية

مصطفى سدني

أستاذ باحث- القانون الخاص

الكلية المتعددة التخصصات بأسفي

مقدمة

تعتبر الأسرة النواة الأساسية للمجتمع وأهم ركائزه، كما يعتبر التقنين والتشريع من أهم الوسائل والآليات لضبط شؤون الأسرة وضمان الحقوق المرتبطة بها. ولأهمية الأسرة والتشريع في الحفاظ على تماسكها واستقرارها واستمرارها، صار لازما توفير الحماية القانونية لأفراد هذه الأسر، وفي مقدمتهم الأطفال الذين يعتبرون المكون الضعيف والأكثر هشاشة في الروابط الأسرية، نظرا للخطر المحتمل الذي يترتبص بهم جراء نشوء بعض المنازعات الأسرية، وهو ما من شأنه أن يمس بمصالح الطفل الفضلى وبحقوقه الأساسية.

ويعتبر الحق في الهوية من أهم الحقوق الإنسانية المعترف بها لصالح الطفل من طرف المنتظم الدولي، حيث تم إقرار مجموعة من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وعلى رأسها الاتفاقية الدولية المتعلقة بحقوق الطفل المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 20 نونبر 1989، والتي صادق عليها المغرب بتاريخ 21 نونبر 1996، ونشر نصها بالجريدة الرسمية عدد 4440 الصادرة بتاريخ 19 دجنبر 1996.

وفي هذا الإطار، نصت الفقرة الأولى من المادة الثامنة من هذه الاتفاقية على أنه: "تتعهد الدول الأطراف باحترام حق الطفل في الحفاظ على هويته بما في ذلك جنسيته، واسمه، وصلاته العائلية على النحو الذي يقره القانون، وذلك بدون تدخل غير شرعي. كما أن المادة 20 منها نص على أنه: "للطفل المحروم بصفة مؤقتة أو دائمة من بيئته العائلية أو الذي لا يسمح له، حفاظا على مصالحه الفضلى، بالبقاء في تلك البيئة، الحق في حماية ومساعدة خاصتين توفرهما الدولة... يمكن أن تشمل هذه الرعاية، في جملة أمور، الحضانة، أو الكفالة الواردة في القانون الإسلامي، أو التبني، أو عند الضرورة الإقامة في مؤسسات مناسبة لرعاية الأطفال...".

وفاء من المغرب بالتزاماته الدولية، قام المشرع الوطني بمراجعة للمنظومة القانونية ذات الصلة بقضايا الطفل من أجل وملاءمتها مع الأوضاع الجديدة في مجال حقوق الإنسان عامة وحقوق الطفل خاصة. وفي هذا الصدد، ومن منطلق أن الطفل يُعد فردا من أفراد الأسرة، قام المشرع المغربي بمراجعة قانون الأحوال الشخصية القديم وتبنى مدونة جديدة للأسرة سنة 2004، حيث سهر على حماية الهوية القانونية من خلال ضمان الحق في النسب سواء أثناء فترة الخطوبة، أو أثناء قيام أو انحلال الرابطة الزوجية، وكذا في تحريم التبني. ولأن الطفل يعتبر الطرف الضعيف في الأسرة، فقد يفقد هذا الطفل البيئة الأسرية الطبيعية الحاضنة، وسعيا لضمان حماية بديلة لمؤسسة الأسرة الشرعية بالنسبة للأطفال المتخلى عنهم، قام المشرع بوضع نظام قانوني خاص بالكفالة المهملين سنة 2002 من خلاله نظم الشروط الشكلية والموضوعية لكفالة الطفل المهمل وتربيته وحمايته والنفقة عليه، في احترام تام لنسب الطفل الأصلي.

واعتبارا أن الطفل هو من عداد مواطني الدولة من خلال رابطة الجنسية، فقد عزز المشرع في قانون الجنسية المغربي الصادر سنة 2007، حق الطفل في الهوية القانونية من خلال ترسيخ مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في نقل الجنسية الأصلية إلى الأبناء عن طريق رابطة الأمومة، بعد أن كان هذا النقل يقتصر فقط على رابطة النسب من جهة الأب. كما أن القانون يسند كذلك الجنسية حتى بالنسبة للطفل اللقيط استنادا إلى الرابطة الترابية، أي على اعتبار أن تواجد هذا الطفل المهمل فوق التراب الوطني يشكل في حد ذاته قرينة على الولادة به.

أما قانون الحالة المدنية الصادر سنة 2021، فقد حافظ المشرع المغربي على حق الطفل من أبوين مغربيين أو أجنبيين في التسجيل في سجلات الحالة المدنية حيث جعل التصريح بالمواليد الجدد من التزامات الأبوين، ورتب عن الإخلال بهذا الالتزام نتائج محددة. كما مدد هذا الحق أيضا للأطفال الجدد الأجانب بحيث يحق لهم المطالبة بتسجيلهم وقائعهم الأساسية للحالة المدنية في المنظومة الوطنية للحالة المدنية، على قدم المساواة مع نظرائهم المغاربة.

إن الالتزام التشريعي باحترام مصالح الطفل الفضلى، وفي مقدمتها الحق في الهوية، قد تواجهه بعض الصعوبات المتعلقة بإشكالية ملائمة بعض المقتضيات الواردة في الاتفاقيات الدولية مع التشريع الوطني، بسبب تعارضها مع النظام العام المغربي الذي يستمد مرجعيته من أحكام الشريعة الإسلامية. وخير دليل على ذلك مؤسسة التبني التي لا يعترف بها المشرع المغربي نظرا لتعارضها مع الشريعة الإسلامية، في حين يقبل مؤسسة الكفالة التي بدورها ليست محل اعتراف التشريعات ذات المرجعية العلمانية، وهو ما من شأنه ضياع حقوق الطفل جراء هذا التنازع في المرجعيات والقوانين.

فالإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع تتمحور أساسا في بيان دور التشريع في حماية الهوية القانونية للطفل الجديد، سواء باعتباره فردا من أفراد الأسرة أو مواطنا من مواطني الدولة، وما مدى وملاءمتها مع منظومة الدولية لحماية حقوق الأطفال.

المطلب الأول: مظاهر الهوية القانونية للطفل باعتباره فردا من أفراد الأسرة

يعتبر الدستور المغربي في الفصل 32 منه على أن الأسرة القائمة على الزواج الشرعي هي الخلية الأساس للمجتمع، حيث تعمل الدولة على ضمان الحماية الحقوقية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، بما يضمن وحدتها واستقرارها والمحافظة عليها. كما تسعى الدولة إلى توفير الحماية القانونية والاعتبار الاجتماعي والمعنوي لجميع الأطفال بصرف النظر عن وضعيتهم العائلية.

ومن هذا المنطلق، تكفل المشرع المغربي (البرلمان) بترجمة هذه الحقوق الدستورية إلى نصوص قانونية ضامنة لحقوق الطفل وفي مقدمتها الحق في الهوية القانونية داخل منظومة الأسرة. وباعتبار الطفل الجديد عنصر ضعيفا في الروابط الأسرية الأصلية، إلا أن قانون الأسرة المغربي قد تكفل بضمان مجموعة من الحقوق لفائدته، وفي مقدمتها حق النسب، باعتبار أن حماية هذا الحق ينسجم مع المصلحة الفضلى لهذا الطفل (الفقرة الأولى).

إلا أن الطفل قد يحرم من الرعاية الأسرية الطبيعية، بسبب انحلال الرابطة الأسرية، أو في حالة اليتيم أو في حالة التخلي عنه (الطفل المهمل)، ففي هذه الحالة يستفيد الطفل المهمل من حماية أسرية بديلة من خلال مؤسسة الكفالة والتي نظم المشرع المغربي أحكامها في إطار قانون كفالة الأطفال المهملين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: رابطة النسب ومنطق الانتماء إلى الأسرة الأصلية

عرف قانون الأحوال الشخصية مراجعة جذرية سنة 2004 بصدر مدونة الأسرة المغربية حيث اعتمدت عدة إصلاحات جوهرية مست حقوق المرأة والطفل على السواء. أما ما يخص الطفل، فقد أدرج المشرع المقتضيات الدولية التي صادق عليها المغرب في صلب المدونة، وهذا مع اعتبار مصلحة الطفل في الحضانة، كما جعل توفير سكن لائق للمحضون واجبا مستقلا عن بقية عناصر النفقة، مع الإسراع بالبت في القضايا المتعلقة بالنفقة في أجل أقصاه شهر واحد.

أما المستوى الثاني من الإصلاحات، فقد هم حماية حق الطفل في النسب، في حالة عدم توثيق عقد الزوجية، لأسباب قاهرة، باعتماد المحكمة البيانات المقدمة في شأن إثبات البنوة، مع فتح مدة زمنية في خمس سنوات لحل القضايا العالقة في هذا المجال، رفعا للمعاناة النفسية والحرمان من الهوية الشرعية للأطفال في مثل هذه الحالة.

ووفقا لمقتضيات المادة 150 من مدونة الأسرة: "النسب لحمية شرعية بين الأب وولده تنتقل من السلف إلى الخلف". كما لا تتحقق البنوة الشرعية بالنسبة للأب إلا في حالة قيام سبب من أسباب لحوق النسب والتي نصت عليها المادة 152 من مدونة الأسرة وهي: 1- الفراش، 2- الإقرار، 3- الشبهة.

وتتحقق البنوة بتنسل الولد من أبويه، وهي شرعية وغير شرعية. وتعتبر البنوة شرعية بالنسبة للأب والأم إلى أن يثبت العكس طبقا لما نصت عليه المادة 143 من مدونة الأسرة. ولا فرق بالنسبة للأم بين البنوة الشرعية والبنوة غير الشرعية حيث نصت المادة 146 من المدونة على: "تستوي البنوة للأم في الآثار التي تترتب عليها سواء كانت ناتجة عن علاقة شرعية أو غير شرعية".

وتثبت البنوة بالنسبة للأم حسب المادة 147 من مدونة الأسرة عن طريق: 1- الولادة، 2- الإقرار، 3- صدور حكم قضائي. وتعتبر الأمومة شرعية في حالات الزواج والشبهة والاعتصاب، أما البنوة غير الشرعية بالنسبة للأب فلا يترتب عليها أي أثر من آثار البنوة الشرعية حسب المادة 148 من مدونة الأسرة.

فتبوت النسب للطفل الجديد أمر بالغ الأهمية والخطورة لأنه مرتبط بكيان الإنسان الجسدي والنفسي، بل بوجوده ككل. فكل إنسان بحاجة إلى الاطمئنان لوجود أصل له يستمد منه الرعاية والأمان والاستقرار والانتماء. فالابن يتبع أباه في الدين والنسب، أي أن هوية الابن الدينية والقانونية مرتبطة بمدى إثبات انتساب ذلك الولد لهذا الأب. وأن خلاف ذلك سيؤدي إلى ضياع حق الطفل في هويته القانونية، وكذا من حرمانه من التنشئة في بيئته الأسرية الطبيعية، ويفتح المجال إلى إمكانية انتمائه إلى أسرة بديلة عن طريق رابطة الكفالة.

الفقرة الثانية: رابطة الكفالة ومنطق الانتماء إلى الأسرة البديلة

الكفالة لغة، الضم، وكفله بمعنى ضمه، وتكفل بالشيء ألزم نفسه به¹. وشرعا، إنه الطفل المهمل الذي جعل الناس يسارعون ويتسابقون بل ويختصمون ويقترعون من أجل التكفل به، وهذا ما سجله القرآن الكريم حيث قال تعالى: "وما كنت لديهم إذ يلقون أقلامهم أيهم يكفل مريم"²، فكانت النتيجة: "وكفلها زكريا، كلما دخل عليها زكريا المحراب وجد عندها رزقا"³. ومعناه حسب تفسير الطبري، ضمها زكريا إليه، وفي قراءة بالتشديد "وكفلها زكريا"، بتشديد حرف الفاء، ومعناه كفلها الله زكريا. وفي تفسير ابن كثير، نصب زكريا على المفعولية،

¹ ابن منظور، "لسان العرب"، ص 186.

² - سورة آل عمران، الآية 44.

³ - سورة آل عمران، الآية 37.

أي جعله كافلا لها. وهذا هو الطفل المهمل الذي دلت أخت سيدنا موسى عليه السلام على البيت الذي يكفله، فقالت: "هل أدلكم على أهل بيت يكفلونه لكم وهم له ناصحون"⁴.

وعلى مستوى الفقه، فالكفالة هي بمثابة ولاية عن النفس، إذ هي السهر على العناية بالولد في تهئي غذائه وتنظيف لباسه وفرشه وحفظه مما قد يتعرض له من خطر في جسمه وسلوكه وصحته⁵. فهو ذلك العمل الإنساني المنحصر من جهة في ضمان حياة اجتماعية سليمة للطفل وتقرير كل الضمانات والامتيازات التي تخولها له الشريعة الإسلامية، ومن جهة أخرى إرضاء رغبة المتكفل الذي لا ينبغي أن ينجب أطفالا في أغلب الأحيان⁶. ولا يترتب عن الكفالة حق في النسب ولا في الإرث، فالكفالة غير التبني، وهذا الأخير يعتبر باطلا ولا ينتج عنه أي أثر من آثار البنوة الشرعية. ويُعرف التبني بأنه علاقة أبوية مجازية بين المتبني والمتبني، ويترتب عنها نقل ولاية أب القاصر إلى المتبني، وهو باطل في ظل مدونة الأسرة المغربية بمقتضى المادة 149 منها التي تنص على: يعتبر التبني باطلا، ولا ينتج عنه أي أثر من آثار البنوة الشرعية"، وهو حرام كذلك في الإسلام لقوله تعالى: "ادعوهم لأبائهم هو أقسط عند الله فإن لم تعلموا آباءهم فأخوانكم في الدين ومواليكم"⁷.

وعلى المستوى الاتفاقي، نصت المادة 20 من الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل التي أقرتها الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، على أن: "1- 2.... - 3.... يمكن أن تشمل هذه الرعاية، في جملة أمور، الحضانة، أو الكفالة الواردة في القانون الإسلامي، أو التبني، أو عند الضرورة الإقامة في مؤسسات مناسبة لرعاية الأطفال. وعند النظر في الحلول، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لاستصواب الاستمرارية في تربية الطفل ولخلفية الطفل الإثنية والدينية والثقافية واللغوية".

أما على المستوى القانوني، فالكفالة هي التزام قانوني يشمل الجوانب المادية والمعنوية المتعلقة بالطفل موضوع الكفالة⁸، وسببا من أسباب وجوب النفقة على الغير طبقا للمادة 187 من مدونة الأسرة التي تنص على: "نفقة كل إنسان في ماله، إلا ما استثنى بمقتضى القانون. أسباب وجوب النفقة على الغير: الزوجية والقربة والالتزام". إلا أنه إذا ارتأى الكافل جعل المكفول يستفيد من ماله، فيكون ذلك عن طريق هبة أو وصية أو تنزيل أو صدقة لضمان حياة كريمة للمكفول في حالة وفاة كافله.

أما المشرع المغربي، فقد عرف الكفالة في المادة الثانية من القانون رقم 01-15 المتعلق بكفالة الأطفال المهملين بأنها: "الالتزام برعاية طفل مهمل وتربيته وحمايته والنفقة عليه كما يفعل الأب مع ولده ولا يترتب عن الكفالة حق في النسب ولا في الإرث".

وعلى العموم، فالكفالة مؤسسة اجتماعية بديلة لرعاية الطفل المهمل، وهي نظام بديل لمؤسسة التبني وضعه المشرع لغاية اجتماعية وذلك لرعاية الأولاد اللقطاء وضمان هويتهم الشرعية الأصلية، وكذا مجهولي النسب وتولي أمر الولد الذي عجز أبواه عن تنشئته ورعايته لظروف اقتصادية واجتماعية. وهكذا يمكن القول أن نطاق التكفل بطفل مهمل واسع جدا، بحيث إذا استثنينا حق النسب المفضي إلى الحق في الإرث، وجدناه

⁴ - سورة القصص، الآية 12.

⁵ - مصطفى قرواش، "كفالة الأطفال المهملين"، مجلة محكمة، العدد الثاني، 2003، ص 208.

⁶ - سميرة برادة، "كفالة الأطفال المتخلى عنهم بين النظرية والتطبيق"، سلسلة الندوات واللقاءات والأيام الدراسية، رقم 05، المعهد العالي للقضاء، شتنبر 2004، ص 191. أنظر كذلك في نفس المعنى:

Émilie BARRAUD, "Kafala et migrations: l'adoption entre la France et le Maghreb", Edition universitaires européennes, Paris 2013, p 207.

⁷ - سورة الأحزاب، الآية 5.

⁸ - الطاهر كركري، "كفالة الأطفال المهملين وإمكانية السفر بهم للإقامة"، مجلة القبس، العدد الأول، يونيو 2011، ص 196.

يضاهي نفس ما يقوم به الأب تجاه ابنه من الواجبات المنصوص عليها في المادة 54 من مدونة الأسرة، وهذا ما رسخه بعض العمل القضائي من خلال تصدير الأمر الصادر عن المحكمة الابتدائية بالرباط حيث جاء فيه: "كفالة طفل مهممل لا يترتب عنها الحق لا في النسب ولا في الإرث، لأن الكفالة ليست بالتبني، بل هي التزام برعاية الطفل المهممل وتربيته وحمايته والنفقة عليه كما يفعل الأب مع ابنه دون الحق في المساس في هويته التي تعتبر حقاً له فقط"⁹.

المطلب الثاني: مظاهر الهوية القانونية للطفل باعتباره مواطناً من مواطني الدولة

إذا كان الانتماء الأسري للطفل يضمن حق هذا الأخير في الهوية القانونية باعتباره فرداً من أفراد الأسرة، فإن الانتماء إلى الدولة يضمن لهؤلاء الأطفال حماية هوياتهم على الصعيد الخارجي، فالدولة مسؤولة عن رعاية حقوق ومصالح مواطنيها أينما وجدوا، سواء المقيمين منهم داخل التراب الوطني أم المهاجرين المقيمين بالخارج.

ومن هذا المنطلق، تعتبر الجنسية رابطة قانونية وسياسية تفيد انتماء الشخص لدولة معينة، وبهذا الاعتبار، تكون الجنسية أداة "لتمييز" الوطني عن الأجنبي، وشرط للاستفادة من الحماية الدولية (الفقرة الأولى). ولما كانت عناصر الارتباط بين مقتضيات قانون الحالة المدنية والأحكام الواردة في قانون الجنسية واضحة (الفصل 3 من قانون الجنسية) إذ الحاصل على الجنسية المغربية يجب أن يسجل بسجلات الحالة المدنية المغربية إما من طرف ضابط الحالة المدنية المختص أو بناء على حكم تصريحي بالولادة صادر عن المحكمة، فإن الحق في التسجيل في منظومة الحالة المدنية يعد بدوره من مظاهر حماية الهوية القانونية للأطفال الجدد، بحيث لا يفرق المشرع المغربي في قانون الحالة المدنية بين الطفل المغربي والطفل الأجنبي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: رابطة الجنسية ومنطق الانتماء القانوني والسياسي للدولة

اختلف الفقه في تعريف الجنسية، بسبب اختلاف وجهات النظر حول ما إذا أمكن اعتبار هذا المفهوم ذات طبيعة مزدوجة قانونية، وسياسية في آن واحد، أو ذات طبيعة قانونية محضة. فالفقه الذي ينظر إلى مفهوم الجنسية بوصفها ذو طبيعة مزدوجة: قانونية وسياسية، يُعرفها بأنها رابطة قانونية سياسية تفيد اندماج الفرد في عنصر السكان، بوصفه من العناصر المكونة للدولة¹⁰. أو أنها تبعية قانونية وسياسية تحددها الدولة، فتخلع بها الصفة الوطنية على الفرد¹¹.

أو أنها فكرة قانونية وسياسية، ينتمي الفرد بمقتضاها إلى دولة معينة¹². يضاف إلى كل ذلك أن قانون الجنسية يترجم العلاقة السياسية والقانونية بين الفرد والدولة، ويرتبط بفكرة السيادة ويحدد ركن الشعب في الدولة¹³. إلا أننا نميل للتعريف القائل بأن الجنسية رابطة سياسية وقانونية بين شخص ودولة، ينتج عنها حقوق والتزامات متبادلة. فمفهوم الجنسية على النحو المشار إليه آنفاً لم يكن كذلك، بل تطور عبر مراحل تاريخية،

⁹ - أمر المحكمة الابتدائية بالرباط - قسم قضاء الأسرة - عدد 87، ملف رقم 2011/61، الصادر بتاريخ 20 يونيو 2013، أمر غير منشور.
¹⁰ - محمد كمال فهمي، "أصول القانون الدولي الخاص: الجنسية، الموطن، مركز الأجانب، مادة التنازع"، الطبعة الثانية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1982، ص 71.

¹¹ - شمس الدين الوكيل، "الجنسية ومركز الأجانب"، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1959، ص 35.

¹² - هشام علي صادق، "الجنسية والموطن ومركز الأجانب، المجلد الأول في الجنسية والموطن"، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1977، ص 19.

¹³ - عبده جميل غضوب، "دروس في القانون الدولي الخاص"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2007، ص 709.

متأثرة بذلك بمحددات ذو طبيعة سوسولوجيا (الأسرة والقبيلة)، سياسية (نظام الدولة والإقطاعية) ودينية (دار الإسلام ودار الحرب).

وإذا كانت الهوية القانونية على مستوى جنسية الأطفال الجدد لا تثير أي إشكالية في الأحوال التي يولد فيها هؤلاء الأطفال من آباء من جنسية مغربية، إلا أن صعوبات تواجه الأطفال الجدد المولودين من طرف أمهات مغربيات متزوجات من أجانب، أي أبناء ولدوا من زواج مختلط. فرابطة النسب من جهة الأب هي عادة الأساس الذي يستند عليه في إسناد الجنسية الأصلية، ولم يكن للأب دور في نقل الصفة الوطنية للأبناء إلا عندما يعجز الأب عن نقلها للأبناء، وتتحقق هذه الحالة في فرضية جهالة الأب أو في فرضية انعدام الجنسية. فأساس الجنسية هنا هو الأصل العائلي الذي ينحدر منه المولود، ولذا سميت أيضا بجنسية النسب¹⁴.

ومن أجل تجاوز مظاهر اللامساواة بين الرجل والمرأة في نقل الجنسية المغربية للأبناء، تم إصلاح قانون الجنسية في اتجاه تكريس المساواة بين الذكر والأنثى في ميدان اكتساب ونقل والاحتفاظ الجنسية، وهو ما سمح للطفل المزداد من زواج مختلط من الاستفادة من جميع الحقوق التي يكفلها القانون المغربي مع مراعاة مصلحته الفضلى والاعتراف له بمواطنة كاملة وتوفير حماية أكبر لحقوقه، وفي مقدمتها الحق في الجنسية كما هو مضمون في المواثيق الدولية المتصلة بالحقوق الإنسانية التي صادق عليها المغرب.

ومن جهة أخرى، ثمة صلة ترابط بين الجنسية وواقعة الميلاد، بحيث أن إثبات الجنسية المغربية يتحقق بإثبات تنسل الولد من أصل مغربي طبقا لمنطوق الفصل السادس من قانون الجنسية وطبقا لأحكام القاعدة الشرعية التي تنص على أن الولد يتبع أباه في الدين والنسب ومن آثار النسب انسحاب جنسية الأب على الابن¹⁵، وهذا لا يتحقق إلا بمجموعة الأدلة أو القرائن وفي مقدمتها إثبات التسجيل بسجلات الحالة المدنية.

الفقرة الثانية: التسجيل بالحالة المدنية ومنطق الانتماء المدني للدولة

إن الحالة أو الأحوال المدنية لا تعدو أن تكون هي الأحوال الشخصية، فهذه هي تلك وتلك هي هذه، لكن غالب اصطلاح الحالة المدنية خاصة عندنا - على الجانب الذي يمكن أن نسميه بالجانب الشكلي للأحوال المدنية وهو ربط هذه الأحوال أو توثيقها، فأصبحت عبارة الحالة المدنية تعني ما يسمى رسميا "رسوم الحالة المدنية"¹⁶. فهي بذلك تفيد وضعية الفرد باعتباره عضوا في الأسرة أو الدولة التي ينتمي إليها، وتشمل مجموع الصفات التي تخصص للفرد وتعطيه موقعه في المجتمع وتميزه عن الآخرين، وتعتبر الوسيلة الوحيدة التي يمكن للشخص أن يثبت بها حالته وأهليته¹⁷.

وهكذا يحظى نظام الحالة المدنية بأهمية قصوى في الحياة الفردية للشخص، فهو الذي ينظم قواعد التواجد القانوني للفرد داخل الأسرة والمجتمع والدولة، فتوثيق الأحوال المدنية يحدد هويات الأفراد ومراكزهم القانونية، وهو ما يفسر العناية الخاصة التي يوليها المشرع لسجلات الحالة المدنية، إذ تقوم هذه الأخيرة بوظيفة

¹⁴ - نرجس البكوري، "المركز القانوني للمرأة في ضوء قانون الجنسية المغربية"، المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، العدد 5، السنة الثالثة، 2014، ص 60.

¹⁵ - شعبي المذكري، "أسباب كسب الجنسية المغربية الأصلية في القانون المغربي"، مجلة المعيار، عدد 21، يناير 1996 ص 10.

¹⁶ - عمر النافعي، "نظام الحالة المدنية بالمغرب: إشكال التعميم والضبط"، منشورات جمعية تنمية البحوث والدراسات القضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 1997، ص 17.

¹⁷ - Sabine FILIZZOLA, "l'organisation de l'état civil au Maroc", Faculté de droit au Maroc, collection d'études juridiques, politiques et économiques, série de langue française n° 1, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958, P 8.

إدارية تتمثل في تسجيل وترسيم كافة الوقائع المدنية والبيانات الأساسية للأفراد من ولادة ووفاة وزواج وطلاق وجنسية وكذا ضبط جميع البيانات المتعلقة بها من حيث نوعها وتاريخ ومكان حدوثها.

ونظرا لأهمية الوظيفة الإدارية لسجلات الحالة المدنية بالنسبة للفرد والأسرة الدولة معا، فقد أضفى المشرع المغربي على رسوم الحالة المدنية نفس الحجية الإثباتية التي للوثائق الرسمية حيث نصت المادة الأولى من القانون الجديد رقم 21-36 المتعلق بالحالة المدنية: "تحدث بمقتضى هذا القانون منظومة رقمية وطنية وسجل وطني للحالة المدنية، لتسجيل وترسيم وتحيين وحفظ الوقائع المدنية الأساسية للأفراد، من ولادة ووفاة وزواج وانحلال ميثاق الزوجية بواسطة نظام معلوماتي مركز مندمج. يسري هذا القانون، وجوبا، على جميع المغاربة، كما يجوز للأجانب الاستفادة منه بالنسبة لولادتهم ووفياتهم التي تقع فوق التراب الوطني".

إن الجميل في هذا النص القانوني هو سريان أحكامها ليس فقط على المواطنين المغاربة، بل حتى الأجانب، وهو ما يعكس التزام المشرع المغربي بمنظومة حقوق المهاجر كما هي متعارف عليها وفق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية. وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للمشرع، فإن القاضي المغربي لا يتوانى أيضا في الدفاع عن حقوق المهاجرين وحقوقهم في تسجيل أبنائهم الجدد في سجلات الحالة المدنية الوطنية، ففي هذا الإطار صدر حكم عن المحكمة الإدارية بالرباط قضى بإلزام إدارة مستشفى السويسي للولادة بتمكين مواطن أجنبي من أصول أفريقية من شهادة الولادة. وجاء في إحدى فقرات القرار: "إن تقاعس إدارة المستشفى الذي وضعت فيه الطاعنة مولودها عن تسليمها شهادة الولادة، بغض النظر عن أي مبرر مرتبط بعدم القدرة على دفع مصاريف الولادة أو غيره، يتنافى مع القانون المنظم للحالة المدنية والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، ويشكل مسا بالحقوق الأساسية التي تكفلها هذه المقتضيات القانونية، سواء للمغاربة أو الأجانب على حد سواء"¹⁸.

¹⁸ - قرار المحكمة الإدارية بالرباط عدد 542 الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018 في الملف عدد 2018/7110/684، قرار غير منشور.

لائحة المراجع

- ✓ ابن منظور، "لسان العرب.
- ✓ سميرة برادة، "كفالة الأطفال المتخلى عنهم بين النظرية والتطبيق"، سلسلة الندوات واللقاءات والأيام الدراسية، رقم 05، المعهد العالي للقضاء، شتنبر 2004.
- ✓ شمس الدين الوكيل، "الجنسية ومركز الأجانب"، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1959.
- ✓ شعبي المذكوري، "أسباب كسب الجنسية المغربية الأصلية في القانون المغربي"، مجلة المعيار، عدد 21، يناير 1996.
- ✓ الطاهر كركري، "كفالة الأطفال المهملين وإمكانية السفر بهم للإقامة"، مجلة القبس، العدد الأول، يونيو 2011.
- ✓ عبده جميل غضوب، "دروس في القانون الدولي الخاص"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2007.
- ✓ عمر النافعي، "نظام الحالة المدنية بالمغرب: إشكال التعميم والضبط"، منشورات جمعية تنمية البحوث والدراسات القضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 1997.
- ✓ محمد كمال فهمي، "أصول القانون الدولي الخاص: الجنسية، الموطن، مركز الأجانب، مادة التنازع"، الطبعة الثانية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1982.
- ✓ مصطفى قرواش، "كفالة الأطفال المهملين"، مجلة محكمة، العدد الثاني، 2003.
- ✓ نرجس البكوري، "المركز القانوني للمرأة في ضوء قانون الجنسية المغربية"، المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، العدد 5، السنة الثالثة، 2014.
- ✓ هشام علي صادق، "الجنسية والموطن ومركز الأجانب، المجلد الأول في الجنسية والموطن"، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1977.

✓ Émilie BARRAUD, "Kafala et migrations : l'adoption entre la France et le Maghreb", Edition universitaires européennes, Paris 2013.

✓ Sabine FILIZZOLA, "l'organisation de l'état civil au Maroc", Faculté de droit au Maroc, collection d'études juridiques, politiques et économiques, série de langue française n° 1, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958.

العقوبات البديلة بين تكريس العدالة الجنائية وحماية الحقوق والحريات

الأستاذة حنان مغيـزو

أستاذة محاضرة في القانون الخاص والعلوم الجنائية

الكلية متعددة التخصصات – تازة

جامعة سيدي محمد بن عبد الله

مقدمة :

أصبحت العقوبات البديلة تعد الوجه الحديث للمنظومة العقابية، ومرد ذلك للأزمة التي خلفتها العقوبات السالبة للحرية خاصة منها القصيرة المدة، والتي أصبحت تثقل كاهل العدالة لكثرة سلباتها، لذا فعديدة هي الأسباب التي أصبحت تفرض نفسها للتخلي عن العدالة التقليدية الكلاسيكية والتي لم تعد تحقق الغايات المرجوة منها، مقابل الذهاب في اتجاه تكريس العدالة البديلة في إطار منظومة عقابية حديثة تستجيب للحاجات المجتمعية، وبشكل يخرج العدالة الجنائية من أزمتها التي خلفتها العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة، الأمر هذا بالفكر القانوني الجنائي التفكير في البحث عن بدائل تحمي الحقوق والحريات، وفي ذات الوقت تكرر العدالة الجنائية عن طريق تحقيق العقوبة لكل الأغراض الإصلاح وإعادة الإدماج.

والمغرب على غرار التجارب المقارنة في سياق الممارسات الفضلى في مجال العدالة الجنائية عمل على السير في اتجاه تكريس العدالة البديلة في تشريعاته الجنائية، بدءا بالنص على بعض العقوبات في مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية، وصولا إلى إخراجها لمشروع القانون 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة بعدما تمت المصادقة عليه من قبل مجلس الحكومة بتاريخ 8 يونيو 2023، وكما وافق عليه مجلس النواب بتاريخ 24 أكتوبر 2023، وكما صادق عليه أيضا مجلس المستشارين يومه الثلاثاء 04 يونيو 2024.¹⁹ ليصدر مؤخرا قانون العقوبات البديلة 43.22 بالجريدة الرسمية بتاريخ 22 غشت 2024.²⁰

وإن كان الأمر ليس من السهولة بمكان، على اعتبار أن العقوبات السالبة للحرية هي متجدة في كل من المنظومة الجنائية والعقلية المجتمعية، والتي يسجن في إطارها المحكوم عليه بما يحمله السجن من تمثيلات في الأذهان من دلالات الإيلام والردع، وتحقيق العدالة لدى كل من الضحية والرأي العام.

وتناولنا لهذا الموضوع يفرض عليها بداية التعريف بمصطلح العقوبات البديلة والتي يقصد بها : "التدابير البديلة التي يتم بفضلها استبدال العقوبة الحبسية واعتبارها كبديلا، وذلك تجنبت لإقرار المتابعة أو إيداع المتهم في حالة اعتقال وإخضاعه للسجن وتقييد حريته، فهي بذلك إجراء بديل لعملية الوضع بالمؤسسة السجنية".²¹ هذا وقد عرف لنا قانون العقوبات البديلة هذه الأخيرة بكونها هي : "العقوبات التي يحكم بها

¹⁹ - والذي جاء لتتبعه مجموعة من فصول القانون الجنائي ومواد قانون المسطرة الجنائية.

²⁰ - ظهير شريف رقم 1.24.32 صادر في 1 من محرم 1446 (24 يوليوز 2024)، بتنفيذ القانون رقم 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة، وصدر بالجريدة الرسمية عدد 7328 بتاريخ 22 غشت 2024، ص: 5327.

²¹ - فائق الوزاني الشاهدي : بدائل العقوبات السالبة للحرية القصيرة المدة، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله- فاس، السنة الجامعية : 2014-2015، ص : 108.

بديلا للعقوبات السالبة للحرية في الجرح التي لا تتجاوز العقوبة المحكوم بها من أجلها خمس سنوات حبسا نافذا"،²² وتكون العقوبة بديلة عندما يمكن الحكم بها بديلا للعقوبة السالبة للحرية.

وتتمظهر أهمية الموضوع في أنه لطالما كان المبتغى وعلى مر العصور هو أسنة العقوبة، ويتجلى ذلك في البحث والتفكير الدائم للفلاسفة والممارسين و الباحثين- الأكاديميين في المجال الجنائي دوليا ووطنيا، في كيفية تطوير العقوبة بشكل يجعلها تستجيب لتطلعات كل الفاعلين في مجال العدالة الجنائية-العقابية، بشكل يجعلها محققة لكل مظاهر الإصلاح والنفع للفرد والدولة والمجتمع.

كما أن إقرار جل التشريعات للعقوبات البديلة في صلب تشريعاتها الجنائية الوطنية هو رغبته في تحديث منظمتها العقابية بشكل يعزز من تكريس حقوق الإنسان وفي ذات الوقت حسن التفعيل للعدالة الجنائية. والمغرب على غرار جل دول العالم لم يتخلف عن السير العالمي، الأمر الذي جعل المشرع المغربي يفكر في إقرار نظام العقوبات البديلة في تشريعه الوطني، خاصة وأن هذه الأخيرة أصبحت اليوم تفرض نفسها في ظل أزمة العقوبات السالبة للحرية، والتي أبانت عن عدة مظاهر لفشلها الكبير في إحتواءها لأزمة العدالة الجنائية على الرغم من مختلف الإستراتيجيات التي خصصت لها والميزانيات التي رصدت لإنفاذها من أزمته.

هذا وتنبولر لنا إشكالية الموضوع الجوهرية فيما يلي : إلى أي مدى يستطيع المشرع المغربي من خلال إقراره لنظام العقوبات البديلة في المنظومة العقابية المغربية أن يحقق كل الغايات والأهداف المرتبطة بالعقوبة، بشكل يمكنه من جعل هذه العقوبات البديلة فعالة ومحققة لكل غايات النفع والإصلاح للمحكوم عليهم، في إطار تكريس عدالة جنائية فعالة ومنصفة، بوعي مجتمعي يساهم بشكل فعال في تقبل هذه البدائل في إطار عقوبات حديثة تستهدف الإصلاح وإعادة الإدماج؟

وللإجابة على الإشكالية الجوهرية التي يثيرها الموضوع والتساؤلات المرتبطة بها، فلا مناص من الاعتماد على المنهج التحليلي الاستقرائي للنصوص القانونية المرتبطة بموضوع هذه الدراسة البحثية، ولذلك فقد ارتأينا الاعتماد على منهجية علمية أكاديمية معتمدين في ذلك على التقسيم الثنائي للموضوع من خلال محورين، بحيث سنناقش في (المحور الأول) العقوبات البديلة كألية لحماية الحقوق الحريات وتفعيل العدالة، على أن نتطرق في (المحور الثاني) للتنظيم القانوني للعقوبات البديلة في التشريع المغربي.

المحور الأول : العقوبات البديلة كألية لأسنة العقوبة وتفعيل العدالة

عمل المنتظم الدولي على إثارة موضوع العقوبات البديلة في عدة مؤتمرات دولية التي تعنى بالجريمة ومعاملة المجرمين، محاولا بذلك لفت انتباه الدول للإشكالات التي تخلفها العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة، ومدى إمكانية تعويضها بالعقوبات البديلة باعتبارها أكثر نجاعة وفعالية وستساهم في حل الأزمة التي تعرفها المنظومة العقابية.

لذا سنحاول أن نتطرق (أولا) للتأصيل الدولي لنظام العقوبات البديلة على ضوء المواثيق الدولية، على أن نبين (ثانيا) الحاجة لإقراره العقوبات البديلة في المنظومة الجنائية-العقابية الحديثة.

²² - انظر الفقرة الأولى من الفصل 1-35 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

الفقرة الأولى : التأصيل الدولي لنظام العقوبات البديلة على ضوء المواثيق الدولية

عديدة هي المؤتمرات الدولية ذات الاهتمام القانوني الحقوقي الجنائي التي أولت الإهتمام بمجال العدالة البديلة، بشكل شكلت هذه المؤتمرات النواة الأولى للتفكير في عقوبات تكون بديلة عن العقوبات التقليدية الكلاسيكية والتي تقوم على سلب الحرية.

وجدير بالتبيان في هذا المقام، بأن الدعوة إلى الحد من "اللجوء إلى العقوبات السالبة للحرية قد بدأت منذ نهاية القرن 19 عشر، حيث أثار المؤتمر الدولي لعلم العقاب سنة 1885 تساؤلاً عن مدى إمكانية إحلال بعض العقوبات المقيدة للحرية محل العقوبات السالبة للحرية، وجاء المؤتمر الدولي لعلم الإجرام لسنة 1950 الذي سجل تاريخاً هاماً في تطوير أفكار علم الإجرام، فدرس بوجه خاص إشكالية العقوبات السالبة للحرية وضرورة البحث عن عقوبات بديلة لها.²³

وفي ذات السياق، فقد أوصى المؤتمر الثاني للأمم المتحدة في شؤون الوقاية من الجريمة ومعاملة المجرمين الذي عقد في لندن سنة 1960 كافة "الدول بالعمل على ألا يحكم قضاتها الجنائيون قدر المستطاع بعقوبة قصيرة المدة وأن يحلوا محلها وقف التنفيذ، أو اختبار القضائي أو الغرامة أو العمل في ظل نظام الحرية المشروطة أو الإيداع في مؤسسة مفتوحة".²⁴

هذا وقد تبنت الأمم المتحدة خلال سنة 1990 القواعد الدنيا لخلق تدابير غير سالبة للحرية والمسماة قواعد طوكيو،²⁵ والتي تضمنت بطبيعتها الأسس الرئيسية لقواعد بدائل العقوبات، وهي القواعد التي عمدت أغلب التشريعات المعاصرة على تبني معظمها في قوانينها الإجرائية والموضوعية".²⁶ كما أوصى المؤتمر الخامس للأمم المتحدة في شؤون الوقاية من الجريمة ومعاملة المجرمين المنعقد في جنيف سنة 1975 وهو بصدد تناول موضوع : " معاملة المجرمين داخل السجون وفي رحاب الجماعة" بالبحث عن بدائل للحبس لتطبيقها كجزاء للجناة في المجتمعات الحديثة.

وبعد أن توصلت الدراسات والأبحاث في المجال الجنائي -العقابي لأهمية وثبتت فعالية العقوبات البديلة كآلية مهمة وذات جدوى للوقاية من السلبيات المترتبة على عقوبة السجن، "استمرت المؤتمرات الدولية المتخصصة في الحث ضمن توصياتها على الأخذ بها، ومنها على سبيل المثال المؤتمر السادس للأمم المتحدة للوقاية من الجريمة المنعقد في كاراكاس - فنزويلا عام 1980"، إذ اعتمد في توصيته رقم 8 ما نصه : " العمل على نشر التدابير البديلة لعقوبة السجن في العالم على نطاق واسع، وذلك لإدخالها ضمن التشريعات الجزائية وإعطاء أجهزة العدالة الجنائية التأهيل اللازم لفهمها وتطبيقها واعتمادها".²⁷

²³ - إكرام الغازي : مدى مساهمة العقوبات البديلة في الحد من إشكالية العقوبة السالبة للحرية في القانون الجنائي للأعمال، مجلة القضاء التجاري، العدد 12، السنة السابعة، 2019، ص : 109.

²⁴ - عبد الله بنعلي الخثعمي: بدائل العقوبات السالبة للحرية بين الواقع والمأمول، رسالة ماجستير في العلوم الاجتماعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية السعودية، 2008، ص : 87.

²⁵ - الاتفاقية الدولية التي صادت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 17 دجنبر 1990 تحت اسم قواعد طوكيو في دورتها عدد 54/1010 :

²⁶ - إكرام الغازي : مرجع سابق، ص : 109.

²⁷ - سعيد بوجعاض : تطور البعد الحقوقي للمنظومة السجنية المغربية في ضوء المستجدات التشريعية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أكادال، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2017-2018، ص : 276.

كما أن المؤتمر السابع للأمم المتحدة المنعقد في ميلانو عام 1985 اعتمدها في توصية رقم 16 بنصها على : "وجوب اتخاذ التدابير اللازمة لعلاج ظاهرة تكس السجاء والاستعاضة ما أمكن عن عقوبة السجن بالتدابير البديلة والمؤهلة لإعادة دمج المحكوم عليهم في الحياة الاجتماعية أعضاء فاعلين".²⁸

وعلى نفس النهج انخرط المغرب في هذا الورش الحقوقي الهام، حيث عمل على تنظيم ندوات دولية تخص موضوع العقوبات البديلة من أبرزها : ندوة دولية حول العقوبات البديلة نظمها المجلس بالرباط يوم 30 أكتوبر 2013، كذلك قام بتنظيم ندوة دولية أخرى حول السياسات الجنائية وآثارها على الأنظمة العقابية نظمها المجلس من 4 إلى 5 فبراير 2014 تحت الرعاية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس بشراكة مع مؤسسة محمد السادس لإعادة إدماج السجناء والمنظمة الدولية غير الحكومية للإصلاح الجنائي.²⁹

وعليه، يمكن القول بأن التأسيس الدولي لنظام العقوبات البديلة، يهدف بشكل أساسي لتعزيز حقوق الإنسان من جهة، ومن جهة أخرى وتحقيق العدالة الجنائية بشكل يمكننا من الوصول لنظام جنائي فعال تراعى فيه مصلحة المتهمين ومصلحة المجتمع على حد سواء.

الفقرة الثانية : الحاجة لإقرار العقوبات البديلة في المنظومة العقابية الحديثة

عديدة هي الأسباب التي أصبحت تفرض نفسها للتخلي عن العدالة التقليدية الكلاسيكية والتي لم تعد تحقق الغايات المرجوة منها والذهاب في اتجاه تكريس العدالة البديلة في إطار منظومة عقابية حديثة تستجيب للحاجات المجتمعية، وبشكل يخرج العدالة الجنائية من أزمتها التي خلفتها العقوبات السالبة للحرية.

من بينها نجد ما يعرف بالوصم الاجتماعي بحيث أنه بمجرد ما يسجن المحكوم عليه ولو لمدة قصيرة فإنه يصبح موصوما من قبل المجتمع، وتكون العقوبة التي قضاها بالسجن نتيجة للجرم الذي اقترفه، ونتيجة لذلك يظل الشخص معاقبا من قبل المجتمع من خلال رد فعل المجتمع حتى بعد انتهاء عقوبته السجنية.

مما يشكل لدى المحكوم عليه أحيانا سلوكا عدونا وأعنف من الجرم التي اقترفه سابقا، بسبب التمييز والضغط الاجتماعي من قبل المجتمع والذي يظل جاثما بكل ثقله على المحكوم عليه، الأمر الذي يشكل نتيجة معكوسة للهدف والغاية التي وضعت من أجلها العقوبة الجسدية ألا وهي تقويم سلوك الجاني، فإذا بهذا الأخير ونتيجة لحبسه ولو لمدة قصيرة يتفاقم سلوكه غير السوي ويصبح الشخص أكثر خطورة من ذي قبل.

من هنا تبرز لنا أهمية اللجوء إلى بدائل العقوبات في كونها ستساهم في تحقيق الإصلاح والإدماج وإعادة التأهيل المرتبطة بالعقوبة، بشكل سيمكن المحكوم عليه من قضاء عقوبته وفي ذات الوقت لن يفصله عن محيطه وسيجنبه الوصم الاجتماعي، والعديد من الآثار السلبية التي تخلفها العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة، أبرزها ظاهرة العود إلى الجريمة مما يؤدي في غالبا الأحيان إلى العودة للإجرام بجرم أكبر، وبالتالي بعقوبة حسبية أكبر من سابقتها الأمر الذي يعطينا فيما ما بعد ما يعرف بظاهرة العود، وهي التي سننتقل إليها في النقطة الموالية.

²⁸ - المرجع نفسه، ص : 276.

²⁹ - العقوبات البديلة سلسلة المساهمة في النقاش العمومي - رقم 5، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، بدون سنة، ص : 7.

هذا ويعرف العود بأنه : "ارتكاب الجاني لجريمة أخرى بعد سبق صدور حكم بات ضده بالإدانة وتوافر علاقة بين الحكم السابق والجريمة التالية فضلا عن توافر الشروط المتطلبة في كل من الحكم والجريمة".³⁰

بحيث أصبحت تعد ظاهرة العود إلى الجريمة من أكبر المشاكل التي يعاني منها نظام العدالة الجنائية والتي ما فتئت الدولة ترصد له مختلف الإستراتيجيات والبرامج والتكوينات المخصصة للمحكوم عليهم والميزانيات التي رصدتها الدولة لهذا الغرض، والتي من شأنها أن تسهل إعادة إدماج المحكوم عليه في المجتمع، و بغية التخفيف من حدة ظاهرة العود للجريمة.

ونظرا ازدياد معدات الجريمة وتطور أنواعها مستفيدة بذلك من التقدم التكنولوجي، فشيء طبيعي أن ترافقه بالموازاة ارتفاع نسبة المحكوم عليهم، الأمر الذي يخلق مشكل اكتظاظ المؤسسات السجنية والتي في بعض الأحيان تتحمل عدد كبيرة من السجناء والذي يفوق طاقتها الإستيعابية،³¹ وهو الأمر الذي يحول دون توفير مناخ لخلق ظروف سجنية ملائم من عناية طبية وتغذية وتوفير برامج إعادة التكوين والتربية والتكوين والترفيه، وحتى عندما يتم اعتمادها يضعف قدرتها في الاستجابة لكل حاجيات النزلاء بالقدر الكافي، لأنه يصعب في ظل الكم الهائل من المحكوم عليهم تحقيقها لكل غايات الإصلاح وإعادة الإدماج والتأهيل الجناة المحكوم عليهم، نظرا للإكتظاظ التي تعاني منه جل المؤسسات السجنية بالمغرب.³² وهو الموضوع الذي أكد عليه المجلس الوطني لحقوق الإنسان عندما نص في أحد تقاريره بأن مشكل الإكتظاظ لا يكمن تقليص في المؤسسات السجنية إلا باعتماد استراتيجيات متشاور بشأنها، وهو الأمر الذي يتطلب تعاون مختلف أجهزة العدالة الجنائية.³³

وغني عن البيان، بأنه بمجرد أن تسجل على الشخص قضاءه لعقوبة حبسية حتى يصبح هذا الأمر عائقا أمامه لقبوله في أي عمل الأمر الذي يؤثر على الوضع الإقتصادي للمحكوم عليه، مما يجعله يفكر في العودة للإجرام لكسب قوت يومه، كامتھان السرقة أو الاتجار في المخدرات والممنوعات وغيرها من الاتجار في الأعمال غير المشروعة.

وإضافة إلى كل ما سبق بيانه أعلاه، لا يخفى على أحد بأن السجنين يكلف الدولة ميزانية كبرى والتي تثقل كاهل الدولة بالنفقات،³⁴ وهو الأمر الذي لا يظهر أثره الإيجابي في تحقيق الغاية من العقوبة السجنية، ألا وهي تكفير الجاني عن الجرم الذي اقترفه.

³⁰ - فائق الوزاني الشاهدي : مرجع سابق، ص : 81.

³¹ - "وفي هذا الإطار أعلنت المندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج أن عدد السجناء بالمرستات السجنية بلغ بتاريخ 07 غشت 2023 ما مجموعه 100004 من السجناء، وهو رقم قياسي علما أن الطاقة الاستيعابية للمؤسسات السجنية حاليا لا يتجاوز 64600 سرير وذلك رغم المجهودات المتواصلة التي بذلتها المندوبية العامة لتحديث وتوسيع حظيرة السجون بالمغرب". بلاغ صحفي عن المندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج، حرر في الرباط بتاريخ : 07-08-2023. تأثير وتأثر مشروع القانون 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة بالتطورات المتتالية لحقوق الإنسان بالمغرب، مجلة الباحث، العدد 66 أبريل 2024، ص : 273.

³² - العقوبات البديلة سلسلة المساهمة في النقاش العمومي- رقم 5، ص : 9.

³³ - المرجع نفسه، ص : 9.

³⁴ - "بالرجوع إلى القانون المالي برسم سنة 2024 نرى أنه خصص للمندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج ميزانية لاعتماد التسيير حوال 966.433.000 درهما، و 160.700.000 درهما على مستوى ميزانية الاستثمار، حيث أضحي واقع المؤسسات السجنية اليوم أكثر إلحاحا في ظل ما تعرفه المرستات السجنية من اكتظاظ بسبب الارتفاع القياسي في عدد السجناء، إذا أصبح هذا العدد يتجاوز 100.000 سجين". كلمة المندوب العام لإدارة السجون محمد صالح التامك بمناسبة تقديم مشروع الميزانية الفرعية لإدارة السجون بمجلس النواب، أورده : حمزة بن دريو : مرجع سابق، ص : 273.

المحور الثاني : التنظيم القانوني للعقوبات البديلة في التشريع المغربي

يبدو أن المشرع المغربي قد أدرك أهمية العقوبات البديلة، وذلك بالنص على بعضها بداية في مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية، ليأتي فيما بعد ويخرج لنا قانون العقوبات البديلة 43.22، والذي يشكل خطوة إيجابية ومتقدمة نحو السعي في إقرار العقوبات البديلة في المنظومة العقابية المغربية الحديثة.³⁵ وعليه، فقد ارتأينا أن نتطرق في بداية المحور الثاني لتبيان أنواع العقوبات البديلة وأحكامها على ضوء قانون العقوبات البديلة رقم 43.22 (أولا)، على أن ننقل فيما بعد للحديث عن ضوابط أعمال العقوبات البديلة على ضوء القانون 43.22 السالف الذكر (ثانيا).

الفقرة الأولى : أنواع العقوبات البديلة وأحكامها على ضوء القانون 43.22

حدد لنا المشرع الجنائي المغربي على سبيل الحصر في الفصل 35-2 مجموع العقوبات البديلة،³⁶ وهي كالتالي: العمل لأجل المنفعة العامة والمراقبة الإلكترونية وتقييد بعض الحقوق أو فرض تدابير رقابية أو علاجية أو تأهيلية والغرامة اليومية، وهي التي سنتطرق لها تباعا وفق الترتيب التي أورده المشرع في قانون العقوبات البديلة 43.22.

أولا : العمل لأجل المنفعة العامة

يقصد بالعمل لأجل المنفعة العامة³⁷ : "الحكم على الجاني عند ارتكابه لجنحة معاقب عليها بعقوبة حبسية بأن يمارس عملا لصالح المجتمع بدل الحبس، ويؤدي هذا العمل لفائدة شخص معنوي من القانون العام أو لفائدة جمعية ذات النفع العام دون مقابل"،³⁸ بينما عرفه آخرون بكونها إجبار الجاني على أداء عمل مجاني يحقق نفعاً عاماً، وذلك لفائدة ذات أشخاص معنوية خاضعة إما للقانون العام أو في إطار جمعية مرخص لها في ذلك تكفيرا عن الخطأ المرتكب من طرفه.³⁹

كما استهل المشرع الأحكام المتعلقة بالتنصيص على هذه العقوبة البديلة، بشكل صريح بأنه يمكن للمحكمة أن تحكم بها بديلا عن العقوبة السالبة للحرية، على أن يكون المحكوم عليه بالغا من العمر خمس عشر سنة على الأقل في تاريخ صدور الحكم.⁴⁰

هذا ويكون العمل لأجل المنفعة العامة غير مؤدى عنه، وينجز لمدة تتراوح بين 40 و6000 ساعة لفائدة مصالح الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات الخيرية أو دور العبادة، أو غيرها من المؤسسات أو الجمعيات أو المنظمات غير الحكومية العامة لفائدة الصالح العام. كما أضاف الفصل 7-35 بأنه يجب على المحكوم عليه أن يلتزم بتنفيذ عقوبة العمل من أجل المنفعة العامة في أجل لا يتجاوز ستة أشهر من

³⁵ - للمزيد من الإطلاع السياسة الجنائية بالمغرب بين التجريم والعقاب في علاقتها بالعقوبات البديلة في مكافحة الجريمة، المرجو الإطلاع على مقال محمد الماحي : السياسة الجنائية بالمغرب وأنواع العقوبات البديلة لمكافحة الجريمة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص، 2017، ص : 134-135-137.

³⁶ - ظهير شريف رقم 1.24.32 صادر في 1 من محرم 1446 (24 يوليوز 2024)، بتنفيذ القانون رقم 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة، وصدر بالجريدة الرسمية عدد 7328 بتاريخ 22 غشت 2024.

³⁷ - تم اعتماد هذه العقوبة البديلة لأول مرة في بريطانيا سنة 1972.

³⁸ - جمال المجاطي : بدائل العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة في ضوء التشريع المغربي والمقارن-دراسة تحليلية وعملية-، مكتبة الرشاد، الطبعة الأولى، 1436هـ-2015م، ص : 50.

³⁹ - فاتن الوزاني الشاهدي : مرجع سابق، ص : 165.

⁴⁰ - انظر الفقرة الأولى من الفصل 5-35 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

تاريخ صدور المقرر، كما يمكن تمديد هذا الأجل لمدة مماثلة مرة واحدة بقرار صادر عن قاضي تطبيق العقوبات، بناء على طلب المحكوم عليه أو بطلب من دفاعه أو ممن له مصلحة في ذلك⁴¹.

هذا وقد خص المشرع هذه العقوبة بأحكام تتلائم وحالة المحكوم عليه سواء من ناحية الجنس أو السن، أو فيما يتعلق بالعمل الذي سيوكل إليه في ظل عقوبة العمل لأجل المنفعة العامة المحكوم بها عليه. وفي هذا السياق، قد نص المشرع على أنه ينبغي أن يراعى في العمل توافقه مع جنس وسن وحرفة المحكوم عليه أو مع مؤهلاته وقدراته، كما يمكن أن يكون مكملاً لنشاطه المهني أو الحرفي المعتاد.⁴² أما إذا تعلق الأمر بمحكوم عليه قاصر فهنا يتعين على قاضي الأحداث أن يتأكد من مدى ملاءمة العمل لأجل المنفعة العامة، مع القدرة الجسدية للحدث ومصلحته الفضلى ولحاجيات تكوينه وإعادة إدماجه، وذلك وفق مقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل 6-35 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

كما تتحمل الدولة في هذا الصدد مسؤولية الأضرار التي يتسبب فيها المحكوم عليه والتي لها علاقة مباشرة بتنفيذ عقوبة العمل لأجل المنفعة العامة، ويحق لها الرجوع على المحكوم عليه للمطالبة بما تم أدائه، وذلك وفق ما بينه منطوق الفصل 9-35 من قانون العقوبات البديلة.

كما عمل قانون العقوبات البديلة على النص على مجموعة من النصوص القانونية التي تتم مقتضيات المسطرة الجنائية والتي تنص على تدابير تطبيق عقوبة العمل لأجل المنفعة العامة، وقد خصص لها 5 فصول من من 5-647 إلى 9-647، بين من خلالها أجهزة العدالة الجنائية الموكول لها الإشراف على عقوبة العمل لأجل المنفعة العامة، والإلتزامات التي يتعين على المحكوم عليه بهذه العقوبة البديلة احترامها والإمتثال لها، كما بين الجزاء المترتب عن الإخلال بها، والذي هذا ويتم خصم مدة الاعتقال التي قضاها المحكوم عليه بحساب ثلاث ساعات عمل عن كل يوم حبس، ثم تستبدل المدة المتبقية من عقوبة الحبس الأصلية ليؤديها عملاً لأجل المنفعة العامة دون أن تقل عن 40 ساعة،⁴³ هذا إلى جانب مجموعة من المقتضيات التي نص عليها قانون 43. 22 والتي توطر أعمال عقوبة العمل لأجل المنفعة العامة.

ثانيا : المراقبة الإلكترونية

نص عليها المشرع المغربي على المراقبة الإلكترونية⁴⁴ في الفرع الثالث من قانون العقوبات البديلة، من خلال الفصل 10-35 مبرزا بأنه يمكن للمحكمة أن تحكم بها بديلاً للعقوبة السالبة للحرية، وأنها تتم من خلال مراقبة حركة وتنقل المحكوم عليه إلكترونياً بوحدة أو أكثر من وسائل المراقبة الإلكترونية المعتمدة.

على أن تحدد المحكمة مكان ومدة المراقبة الإلكترونية، والذين ينبغي أن يراعى في تحديدها خطورة الجريمة والظروف الشخصية والمهنية للمحكوم عليه وسلامة الضحايا، هذا من جهة ومن جهة أخرى، عدم المساس بالحقوق الشخصية للأشخاص المتواجدين رفقة المحكوم عليه.⁴⁵

41 - انظر الفصل 7-35 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

42 - انظر الفقرة الأخيرة من الفصل 6-35 من قانون القانون العقوبات البديلة 43.22.

43 - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 5-647 من قانون القانون العقوبات البديلة 43.22.

44 - سبق وأن تطرقنا للمراقبة الإلكترونية كعقوبة بديلة بالبحث والدراسة من خلال مقال لنا بعنوان : "القيد الإلكتروني كبديل تكنولوجي حديث على ضوء مشروع قانون المسطرة الجنائية وقانون العقوبات البديلة 43.22" والذي سيصدر قريباً ضمن المؤلف جماعي بعنوان "تأثير التكنولوجيا على القاعدة القانونية بين الاستيعاب والخصوصية".

45 - وذلك حسب ما بينته مقتضيات الفقرة الثالثة من الفصل 10-35 من القانون 43.22.

علما بأن سبق النص على السوار الإلكتروني أو ما يعرف بالوضع تحت المراقبة الإلكترونية، وبتعبير أدق كما أسماه المشرع الجنائي المغربي "بالقيد الإلكتروني" بداية في مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية،⁴⁶ بحيث حددت الفصول التالية 1-174 و 2-174 و 3-174 شروط وضعه وتنظيمه ومراقبته.⁴⁷

ليصدر مؤخرا القانون 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة⁴⁸، والذي ضم مجموعة من العقوبات البديلة⁴⁹ ومن ضمنها نجد المراقبة الإلكترونية، وفي هذا السياق "يمكن للمحكمة أن تحكم المراقبة بالإلكترونية بديلا للعقوبة السالبة للحرية. ويتم الخضوع للمراقبة الإلكترونية من خلال مراقبة حركة وتنقل المحكوم عليه إلكترونيا بوحدة أو أكثر من وسائل المراقبة الإلكترونية المعتمدة"، وذلك وفق ما نص عليه الفصل 35.10 كما يحدد مكان ومدة المراقبة بالإلكترونية من طرف المحكمة ويراعى في تحديدها خطورة الجريمة والظروف الشخصية والمهنية للمحكوم عليه وسلامة الضحايا، وعدم المساس بالحقوق الشخصية للأشخاص المتوادرين رفقته". وذلك حسب مقتضيات نفس المادة السالفة الذكر.

هذا وتتم المراقبة الإلكترونية بواسطة قيد إلكتروني يوضع بمعصم المحكوم عليه أو ساقه أو على جزء آخر من جسده، وذلك بشكل يسمح برصد تحركاته داخل الحدود الترابية المحددة له، وذلك حسب ما نصت عليه أحكام المادة (المادة 647.11) من القانون 43.22، وتلتزم إدارة السجون برصد وتتبع حركات وتنقلات الشخص الخاضع للمراقبة الإلكترونية.⁵⁰

أما بخصوص تدابير تنفيذ المراقبة الإلكترونية فقد نصت المادة 647.10 من القانون السالف الذكر، أنه تتولى الإدارة المكلفة بالسجون تتبع تنفيذ تدبير المراقبة الإلكترونية المحددة في الحكم القاضي بالإدانة، وذلك وفق الكيفية المشار إليها في المواد من 647-11 إلى 647-14، ويمكن لقاضي تطبيق العقوبات أو لوكيل الملك أن يتخذ التدابير اللازمة للتحقق من تنفيذ هذا التدبير، بما فيها تقارير من الإدارة المكلفة بالسجون. هذا بالإضافة إلى مجموعة من المقتضيات القانونية التي أتى بها قانون العقوبات البديلة 43.22 والتي توطر وتنظم كيفية تفعيل المراقبة الإلكترونية كعقوبة بديلة.

ثالثا : تقييد بعض الحقوق أو فرض تدابير رقابية أو علاجية أو تأهيلية

أفرد القانون لهذه العقوبة البديلة ثلاثة فصول⁵¹ أطر من خلالها كيف إعمالها بأحكام قانونية، ويتعلق الأمر بداية من خلال تبانه للغاية من هذه العقوبة البديلة، وهي إستهدافها اختبار المحكوم عليه للتأكد من مدى استعداده لتقويم سلوكه واستجابته لإعادة الإدماج داخل المجتمع.

⁴⁶ - مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية، 2014.

⁴⁷ - حنان مغيزو : دور النيابة العامة في حماية الحقوق والحريات -مرحلة ما قبل المحاكمة، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-فاس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، السنة الجامعية : 2022-2023، ص : 316.

⁴⁸ - ظهير شريف رقم 1.24.32 صادر في 1 من محرم 1446 (24 يوليوز 2024)، بتنفيذ القانون رقم 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة، وصدر بالجريدة الرسمية عدد 7328 بتاريخ 22 غشت 2024، ص: 5327، بحيث نص الفصل 35.10 أنه يمكن للمحكمة أن تحكم بالمراقبة الإلكترونية بديلا للعقوبة السالبة للحرية.

⁴⁹ - العمل لأجل المنفعة العامة والمراقبة الإلكترونية وتقييد بعض الحقوق أو فرض تدابير رقابية أو علاجية أو تأهيلية والغرامة اليومية. انظر الفصل 2-35 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

⁵⁰ - انظر الفقرة الأولى من المادة 647.12 من القانون 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة.

⁵¹ - هذه الفصول هي : 11-35 و 12-35 و 13-35 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

كما أضاف الفصل 12-35 من قانون العقوبات البديلة العقوبات المقيدة لبعض الحقوق أو فرض تدابير رقابية أو علاجية أو تأهيلية، والتي يمكن للمحكمة أن تحكم بها بعقوبة واحدة أو أكثر وهي كالتالي :

- "مزاولة المحكوم عليه نشاطا مهنيا محددًا أو تتبعه دراسة أو تأهيلا مهنيا محددًا؛
- إقامة المحكوم عليه بمكان محدد و التزامه بعدم مغادرته، أو بعدم مغادرته في أوقات معينة، أو منعه من ارتياد أماكن معينة، أو من عدم ارتيادها في أوقات معينة؛
- فرض رقابة يلزم بموجبها المحكوم عليه بالتقدم في مواعيد محددة، إما إلى المؤسسة السجنية وإما إلى مقر الشرطة أو الدرك الملكي أو مكاتب المساعدة الاجتماعية بالمحكمة؛
- التعهد بعدم التعرض أو الاتصال بالأشخاص ضحايا الجريمة بأي وسيلة كانت؛
- خضوع المحكوم عليه لعلاج نفسي أو علاج ضد الإدمان؛
- تعويض أو إصلاح المحكوم عليه للأضرار الناتجة عن الجريمة".

كما يلتزم المحكوم عليه بتنفيذ هذه العقوبات داخل أجل لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ صدور المقرر التنفيذي، ويمكن تمديد هذا الأجل لمدة مماثلة مرة واحدة، بناء على طلب المحكوم عليه أو من له مصلحة بذلك، بقرار صادر عن قاضي تطبيق العقوبات، وذلك حسب ما ورد في منطوق الفصل 13-35.

هذا وخص قانون العقوبات البديلة 43.22 الفرع الثالث بتدابير تنفيذ عقوبة تقييد بعض الحقوق أو فرض تدابير رقابية أو علاجية أو تأهيلية، بحيث أوكل القانون لقاضي تطبيق العقوبات مهمة إطلاق سراح المحكوم عليه بعقوبة تقييد بعض الحقوق أو فرض تدابير رقابية أو علاجية أو تأهيلية، فور صدور حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به، ما لم يكن معتقلا لسبب آخر.⁵² هذا مع ضرورة التزام المحكم عليه بهذه العقوبة البديلة بها وفق ما ينص عليه القانون.⁵³ هذه وتتولى الإدارة المكلفة بالسجون مهمة تتبع وتنفيذ التدابير الرقابية أو العلاجية أو التأهيلية المحددة في الحكم القاضي بالإدانة، وذلك وفق ما نصت عليه بشكل صريح منطوق الفقرة الأولى المادة 16-647 من القانون العقوبات البديلة 43.22.

كما أوكل القانون لأجهزة العدالة الجنائية من قاضي تطبيق العقوبة أو وكيل الملك أو موظفي كتابة الضبط بالمحكمة أو المكلفين بمكتب المساعدة الاجتماعية عند الإقتضاء، صلاحيات تتبع تنفيذ هذه العقوبة وإعداد التقارير الخاصة بتنفيذها.⁵⁴

علما بأن إخلال المحكوم عليه بالامتزامات المفروضة عليه بموجب عقوبة تقييد بعض الحقوق أو فرض تدابير رقابية أو علاجية أو تأهيلية، يعرضه بأن يصدر في حقه أمر بأن يعود لتطبيق العقوبة الحبسية الأصلية الصادرة في حقه، وذلك وفق لمقتضيات الفقرة الثانية ومن المادة 17-647 من قانون العقوبات البديلة.

رابعاً : الغرامة اليومية

على غرار ما سبق من العقوبات نص المشرع المغربي كذلك على الغرامة اليومية كعقوبة بديلة من خلال الفرع 5 في الفصل 14-35 من القانون السالف الذكر، وأفرد لها تعريف يبينها بأن : "الغرامة اليومية

⁵² - انظر الفقرة الأولى من المادة 15-647 من القانون العقوبات البديلة 43.22.

⁵³ - انظر الفقرة الثانية من المادة 15-647 من القانون العقوبات البديلة 43.22.

⁵⁴ - انظر الفقرة الثالثة من المادة 16-647 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

تتمثل في مبلغ مالي تحدده المحكمة عن كل يوم من المدة الحبسية المحكوم بها⁵⁵، وأضاف نفس الفصل بأنه يمكن الحكم على الأحداث بالغرامة اليومية في حالة موافقة نائبهم الشرعي أو من يمثلهم، كما أنه لا يحكم بعقوبة الغرامة اليومية إلا بعد الإدلاء بما يفيد وجود صلح أو تنازل، صادر عن الضحية أو ذويه أو قيام المحكوم عليه بتعويض أو إصلاح الأضرار الناتجة عن الجريمة، وذلك وفقا لأحكام الفقرة الرابعة من الفصل 35.15.

كما أضاف الفصل 35.15 من قانون العقوبات البديلة بعض الأحكام التي تخص تنفيذ عقوبة الغرامة اليومية، وذلك بتحديد بداية مبلغها بين 100 و 2000 درهم عن كل يوم من العقوبة الحبسية المحكوم بها⁵⁶. علما بأنه عند تحديد المحكمة لمبلغ الغرامة فإنها وفقا لسلطتها التقديرية تراعي الإمكانات المادية للمحكوم عليه وتحملاته المالية، بالإضافة إلى أنها تأخذ بعين الاعتبار خطورة الجريمة المرتكبة والضرر المترتب عنها.

هذا ويتم أداء مجموع الغرامة اليومية دفعة واحدة، غير أنه يمكن لقاضي تطبيق العقوبات أن يأذن بتبسيط أدائها داخل الأجل المحددة في الفصل 15-35 من هذا القانون إذا كان المحكوم عليه غير معتقل، شريطة أداء قسط أولي يعادل على الأقل نصف المبالغ الواجبة للأداء⁵⁷. وأداء المحكوم عليه للغرامة يتم وفق جدول زمنية يحددها له قاضي تطبيق العقوبات⁵⁸، علما بأن مدة الاعتقال التي قضاها المحكوم عليه لا تحتسب عند تحديد مبلغ الغرامة اليومية الواجب أدائها، وذلك وفقا عملا بمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 43.22-19-647 من قانون العقوبات البديلة.

وفي المقابل فإن أي إخلال من جانب المحكوم عليه في تنفيذ عقوبة الغرامة اليومية، يعرضه بأن يصدر في حقه من قبل قاضي تطبيق العقوبات مقرر بتطبيق المحكوم عليه للعقوبة الحبسية الأصلية في حقه، والتي تخصم منها عدد الأيام التي تم أداء غرامتها⁵⁹. كما تتولى إدارة المكلية بالسجون بالتنسيق مع مختلف القطاعات الحكومية والمؤسسات والهيئات، وتتولى أيضا مهمة إنجاز تقارير دورية حول سير وحصيلة تنفيذ العقوبات البديلة والإكراهات التي تعترضها والحلول المقترحة عليها، وتوجه هذه التقارير على السلطات القضائية المعنية⁶⁰.

ولعل الغاية التي تواخاها المشرع من إقراره للغرامة كعقوبة بديلة هو كونها غير مكلفة اقتصاديا للدولة، بل على العكس من ذلك ستساهم في إغناء خريفة الدولة، فضلا على أنها ستخفف من ظاهر اكتظاظ السجون، ناهيك على أن الحكم بالغرامة كعقوبة بديلة سيجنب المحكوم عليه من مخالطة السجناء ذوي الخطورة الإجرامية، ذلك أن الاختلاط بهم قد يكسبه الاحتكاك بهم أثناء قضاء فترة العقوبة معكم في السجن إلى احتراف الإجرام مما قد يتسبب في ظاهرة العود من جريمة بسيطة إلى إجرام ذو خطورة عالية⁶¹.

⁵⁵ - انظر الفقرة الثانية من الفصل 35.14 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

⁵⁶ - انظر الفقرة الأولى من الفصل 35.15 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

يلتزم المحكوم عليه بأداء المبلغ المحدد له في أجل لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ صدور المقرر التنفيذي المشار إليه في الفصل 647-2 من هذا القانون. ويمكن تمديد هذا الأجل مرة مماثلة واحدة بقرار صادر عن قاضي تطبيق العقوبات بناء على طلب من المحكوم عليه. أو من له مصلحة في ذلك.

⁵⁷ - انظر المادة 18-647 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

⁵⁸ - انظر الفقرة الأولى من المادة 20-647 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

⁵⁹ - انظر الفقرة الثانية من المادة 20-647 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

⁶⁰ - انظر المادة 21-647 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

⁶¹ - محمد الأمين : النظام القانوني للغرامة في التشريع الجنائي المغربي، المجلة الإلكترونية للأبحاث القانونية، العدد 2، 2018، ص : 88.

الفقرة الثانية : ضوابط أعمال العقوبات البديلة على ضوء قانون 43.22

باستقراءنا لمختلف الأحكام الواردة في قانون العقوبات البديلة نجد بأن القانون حدد لنا أنواع هذه العقوبات البديلة وهي التي سبق ذكرها بتفصيل أعلاه، إلا أنه لم ينص عليها بشكل مطلق بل قيدها بضوابط. فصحيح أن العقوبات البديلة تحول دون تنفيذ للعقوبات السالبة للحرية على المحكوم عليه، في حالة تنفيذه للإلتزامات المفروضة عليه بمقتضاها، وذلك وفقا للشروط والأحكام التي نص عليها قانون العقوبات البديلة رقم 43.22.

و عليه، فإذا ما قررت المحكمة الحكم بالعقوبة الحبسية المشار إليها في الفقرة الأولى من الفصل 1-35، فإنه يمكنها أن تستبدلها بعقوبة بديلة أو أكثر إما تلقائيا أو بناء على ملتمس النيابة العامة أو طلب المحكوم عليه أو دفاعه أو الممثل الشرعي للحدث أو مدير المؤسسة السجنية أو من يعينه الأمر، وفي هذه الحالة يتعين عليها:

أن تحدد العقوبة الحبسية الأصلية وأن تحدد العقوبة البديلة والالتزامات الناتجة عنها، كما عليها أن تشعر المحكوم عليه بأنه في حالة عدم تنفيذه للإلتزامات المفروضة عليه، فإنه سيتم تنفيذ العقوبة الحبسية الأصلية المحكوم بها عليه.⁶² كما أنه إذا اقتضى الأمر يمكن للمحكمة أن تقوم بإجراء بحث اجتماعي حول المعني بالأمر قبل النطق بالحكم وذلك حسب ما بينته مقتضيات الفقرة الرابعة من المادة 4-35 من قانون العقوبات البديلة.

هذا فضلا على أنه يتعين على المحكمة أن تراعي عند إصدار العقوبات البديلة ما هو ضروري لتحقيق أهداف العقوبة في إعادة تأهيل المحكوم عليه وتقويم سلوكه واستجابته لإعادة الإدماج والحد من حالات العود. كما يؤدي الشروع في تنفيذ العقوبة البديلة إلى وقف سريان تقادم العقوبة الحبسية الأصلية، ولا يبدأ في احتساب مدة التقادم إلا من تاريخ صدور الأمر بتنفيذ العقوبة الأصلية أو ما تبقى منها المشار إليه في البند 1 من المادة 647-3 من القانون المتعلق بالمسطرة الجنائية.⁶³

غير أنه مما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام، هو أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يحكم بالعقوبة البديلة في الجناح المتعلقة بالجرائم المتعلقة بالاتجار الدولي في المخدرات والمؤثرات العقلية والاتجار في الأعضاء البشرية، والجرائم التي يكون موضوعها أمن الدولة والإرهاب والاختلاس أو الغدر أو الرشوة أو استغلال النفوذ أو تبيد أموال عمومية وغسيل أموال والجرائم العسكرية، وكذا جرائم الاستغلال الجنسي للقاصرين أو الأشخاص في وضعية إعاقة، وذلك حسب ما نصت عليه مقتضيات المادة 3-35 من قانون العقوبات البديلة 43.22.

فهذه الجرائم السالفة الذكر هي مستثناة من أن تعوض العقوبة الحبسية فيها بأي عقوبة بديلة، هذا بالإضافة إلى حالة العود لا يمكن أن تكون بأي حال من الأحوال موضوع تدبير أو عقوبة بديلة. هذا بالإضافة إلى ما سبق، فإن المحكمة تراعي عند إصدار العقوبات البديلة ما هو ضروري لتحقيق أهداف العقوبة في إعادة تأهيل المحكوم عليه وتقويم سلوكه واستجابته لإعادة الإدماج والحد من حالات العود.⁶⁴

⁶² - انظر الفقرة الثالثة من المادة 4-35 من قانون العقوبات البديلة رقم 43.22.

⁶³ - انظر الفقرة السابعة من المادة 4-35 من قانون العقوبات البديلة رقم 43.22.

⁶⁴ - انظر الفقرة السادسة من المادة 4-35 من قانون العقوبات البديلة رقم 43.22.

خاتمة :

وفي ختام هذه الدراسة البسيطة، نخلص إلى أن الغاية التي توخاها المشرع المغربي من النص على العقوبات البديلة في المنظومة الجنائية هو تطوير منظومته العقابية، بشكل يجعلها تجمع ما بين تعزيز حماية حقوق وحريات المحكوم عليهم في إطار توجهات السياسة العقابية الحديثة من جهة، وتكريس العدالة الجنائية من جهة أخرى، وذلك وفاء للالتزامات المغرب الدولية والدستورية في مجال حماية حقوق الإنسان، وذلك سعيا لحل أزمة العدالة الجنائية.

و عليه نذيل مقالنا هذا بالمقترحات التالية :

➤ ضرورة الرفع من الوعي المجتمعي بشأن العقوبات البديلة بشكل يبرز إيجابياتها في إصلاح الجاني، وتخفيض الضغط على المؤسسات السجنية، وإصلاح المجتمع عن طريق إعادة إدماج المحكوم عليه.

➤ ضرورة توفير مناخ ملائم لضمان حسن تطبيق العقوبات البديلة، من آليات مادية ولوجيستية...

➤ محاولة إشراك الجناة المحكوم عليهم بالعقوبات البديلة، ببوادر لتشجيعهم على احترام شروط تطبيق العقوبات البديلة المحكوم بها عليهم، وذلك بالانتقاص من مدة العقوبة في حال أباّن المحكوم عليه على حسن سلوكه والتزام بتطبيق شروطها.

➤ ضرورة مواكبة أجهزة العدالة الجنائية المكلفة بتنفيذ القانون بالتكوين المستمر بشكل يضمن تشبعهم بثقافة حقوق الإنسان، مما سيضمن لنا صدور أحكام بعقوبات بديلة وتنفيذها بشكل صحيح، مما يجعلها تنتج آثارها الإيجابية في إصلاح الجناة المحكوم عليه، وتقليص نسب العود للجريمة.

لائحة المراجع المعتمدة :

➤ الكتب :

جمال المجاطي : بدائل العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة في ضوء التشريع المغربي والمقارن-دراسة تحليلية وعملية-، مكتبة الرشاد، الطبعة الأولى، 1436هـ-2015م.

العقوبات البديلة سلسلة المساهمة في النقاش العمومي- رقم 5، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، بدون سنة.

➤ المقالات العلمية :

محمد الأمين : النظام القانوني للغرامة في التشريع الجنائي المغربي، المجلة الإلكترونية للأبحاث القانونية، العدد 2، 2018.

محمد الماحي : السياسة الجنائية بالمغرب وأنواع العقوبات البديلة لمكافحة الجريمة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية، عدد خاص، 2017.

إكرام الغازي : مدى مساهمة العقوبات البديلة في الحد من إشكالية العقوبة السالبة للحرية في القانون الجنائي للأعمال، مجلة القضاء التجاري، العدد 12، السنة السابعة، 2019.

حمزة بن دريو : تأثير وتأثر مشروع القانون 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة بالتطورات المتتالية لحقوق الإنسان بالمغرب، مجلة الباحث، العدد 66 أبريل 2024.

➤ الأطروحات الجامعية :

حنان مغيزو : دور النيابة العامة في حماية الحقوق و الحريات -مرحلة ما قبل المحاكمة، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-فاس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، السنة الجامعية : 2022-2023.

سعيد بوجفاض : تطور البعد الحقوقي للمنظومة السجنية المغربية في ضوء المستجدات التشريعية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2017-2018.

فاتن الوزاني الشاهدي : بدائل العقوبات السالبة للحرية القصيرة المدة، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله- فاس، السنة الجامعية : 2014-2015.

عبد الله بنعلي الخثعمي: بدائل العقوبات السالبة للحرية بين الواقع والمأمول، رسالة ماجستير في العلوم الاجتماعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية السعودية، 2008.

➤ القوانين :

مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية، 2014.

ظهير شريف رقم 1.24.32 صادر في 1 من محرم 1446 (24 يوليوز 2024)، بتنفيذ القانون رقم 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة، وصدر بالجريدة الرسمية عدد 7328 بتاريخ 22 غشت 2024.

توجهات السياسة الجنائية في مجال حماية حقوق الإنسان: المكتسبات والآفاق

فوزية بنزكنون

دكتورة في القانون الخاص

تعد السياسة الجنائية من أبرز المجالات التي تتقاطع مع حماية حقوق الإنسان، لاسيما في ظل التطورات والتحولات التي عرفتتها هذه السياسة، والتي عكست بشكل أو بآخر طبيعة المرحلة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحقوقية والتغييرات الطارئة على مستوى تدبير الشأن الجنائي والمجهودات الوطنية المبذولة، لاسيما بعد مصادقة المغرب على مجموعة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان ومكافحة الجريمة.

ومن هذا المنطلق فإن رهان تطوير السياسة الجنائية بما يتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان يجد سنده في تنصيب الدستور المغربي لسنة 2011 بشكل صريح في تصديره على أن المملكة المغربية، باعتبارها العضو النشط المنظمات الدولية تتعهد بالتزام ما تقتضيه موثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات، وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالميا⁶⁵، وأكد 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 تلك المصادقة⁶⁶.

وهو الأمر الذي ما فتئ جلالة الملك محمد السادس نصره الله يدعو إليها في عدة مناسبات حيث أكد جلالته في خطابه السامي ليوم 20 غشت 2009 بمناسبة الذكرى السادسة والخمسين (56) لثورة الملك والشعب⁶⁷ على ضرورة نهج سياسة جنائية جديدة تقوم على مراجعة وملاءمة القانون الجنائي والمسطرة الجنائية ومواكبتها للتطورات وذلك في تناسق مع مواصلة تأهيل المؤسسات الإصلاحية والسجنية، وضرورة تطوير الطرق القضائية البديلة كالوساطة والتحكيم والصلح والأخذ بالعقوبات البديلة وإعادة النظر في قضاء القرب، كما أكد جلالة الملك محمد السادس على أهمية الورش الإصلاحي العميق للعدالة الجنائية في نص الرسالة السامية التي وجهها جلالته إلى المشاركين في المؤتمر الدولي الأول للعدالة بمراكش خلال الفترة الممتدة من 2 إلى 4 أبريل 2018 والتي جاء فيها: "إن تطوير العدالة الجنائية يقتضي دراسة الصيغ التي تجعلها تحقق الملاءمة المثلى بين واجب صيانة الحقوق والحريات، وبين هاجس الحفاظ على قيم وركائز المجتمع ودرء كل خطر يهدده، في عالم كثرت فيه المخاطر وتشابكت فيه العلاقات، وبما فيه التواصل الرقمي، مع ما قد يصاحب ذلك من تهديدات وانحرافات، تتخذ أشكالا معقدة لا بد من التصدي لها بكل مهنية وفعالية"⁶⁸، مما يجعل التوجهات الملكية من المحددات الأساسية لتعزيز ورش إصلاح العدالة في عالم متغير وبحكمة الإدارة القضائية وتعزيز نجاعتها وبإنماء القدرات المؤسساتية

⁶⁵ الفقرة الثالثة من تصدير دستور 2011، مرجع سابق.

⁶⁶ الفقرة الأخيرة من تصدير دستور 2011، مرجع سابق.

⁶⁷ للإطلاع بشكل تفصيلي: انظر نص الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك محمد السادس بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 2009، المنشور بالموقع الرسمي لرئاسة النيابة العامة: <https://www.pmp.ma>

⁶⁸ للإطلاع بشكل تفصيلي: انظر نص الرسالة السامية التي وجهها جلالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المؤتمر الدولي الأول للعدالة بمراكش أيام 2-3-4 أبريل 2018، المنشورة بالبوابة الوطنية: <https://www.maroc.ma>.

لمنظومة العدالة وبارساء مبادئ حسن التدبير والتخليق انسجاما مع مضامين مختلف المواثيق الدولية والمتعلقة بالعدالة وحقوق الإنسان.

وانطلاقا من ذلك فقد انخرط المغرب في مسار من التنزيلات التشريعية شمل العديد من الإصلاحات المؤسساتية والقانونية ذات الصلة بالسياسة الجنائية التي تروم توطيد المكتسبات وتأمين الانسجام والالتقائية في مجال حقوق الإنسان ومواصلة استكمال الأوراش الحقوقية وتعزيز التفاعل الايجابي مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان.

وتبرز أهمية الموضوع في ظل تزايد التحديات المطروحة على مستوى تنزيل المقاربة الحقوقية، لاسيما بعد مصادقة المغرب على مجموعة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، إلى جانب ما حملته دستور 2011 من مستجدات مهمة جعلت من المدخل القانوني المنطلق الأساسي لترسيخ حماية الحقوق الأساسية وتكريسها في السياسة الجنائية المغربية، كما تبرز أهمية الموضوع في ضوء مخرجات التقرير العام للنموذج التنموي الجديد والذي تضمن توجهات جديدة تروم تكريس الدولة الحامية والضابطة التي تقوم بوظائف السيادة لضمان أمن المواطنين وثقلص مجال عدم الأمان الفعلي وتحمي الحقوق والحريات الأساسية، في اتجاه جعل السياسة الجنائية المغربية في مصاف السياسات الجنائية العالمية.

ووفق هذا المنظور تبرز الإشكالية التالية: إلى أي حد ساهمت التوجهات الحديثة للسياسة الجنائية بالمغرب في ترسيخ الحماية الناجعة لحقوق الإنسان، باعتبارها المحك الحقيقي لقياس وتقييم تنزيل العملي لهذه الحقوق واختبار فعالية سريانها في هذا الإطار؟

وللإجابة عن الإشكالية فإننا سنحدد في المحور الأول التوجهات الكبرى للسياسة الجنائية في مجال حماية الحقوق الأساسية في ظل دستور 2011، على أن ننتقل في المحور الثاني إلى رصد الآفاق الممكنة لحماية الحقوق الأساسية في ظل الإكراهات والتحديات المتنامية في الشأن الجنائي.

المبحث الأول: التوجهات الكبرى للسياسة الجنائية في مجال حماية حقوق الإنسان

إن المُتتبع لمقاربات المشرع المغربي في تعاطيه مع تحديات تنزيل السياسة الجنائية في مجال حقوق الإنسان، يستنتج أن المغرب –وكغيره من الدول- منذ حصوله على الإستقلال عمل على محاولة إرساء سياسة جنائية تستجيب لتحدي مكافحة الظواهر الإجرامية وتراعي المتطلبات الحقوقية، وهو ما يظهر من خلال التوجه نحو ترسيخ معايير ومبادئ حقوق الإنسان على صعيد السياسة الجنائية تبعا للتحويلات العامة المتحركة فيها (المطلب الأول) فضلا عن التوجه نحو تعزيز دور المؤسسات الدستورية وهيئات حماية حقوق الإنسان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التوجه نحو ترسيخ معايير ومبادئ حقوق الإنسان على صعيد السياسة الجنائية

تشكل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الإطار المرجعي المحدد للاختيارات والقواعد التي تقوم عليها السياسة الجنائية بالمغرب، لاسيما بعد مصادقة المملكة المغربية على مجموعة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان ويتعلق الأمر بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تضمن ديباجة وثلاثين مادة تحدد مجموعة من المبادئ الملزمة قانونا بالنسبة للدول بوصفها قانونا دوليا عرفيا أو مبادئ عامة من مبادئ القانون أو كمبادئ أساسية تحدد مجمل الحقوق والحريات الأساسية للإنسان في العالم أجمع

دون تمييز، صادقت عليه المملكة المغربية وبدون أي تحفظ، ومن المواد الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي لها علاقة بالسياسة الجنائية ما تناولته المواد 2- 5-7-8-9-10-11-12-...-26-27...⁶⁹، إلى جانب المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁷⁰ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري الأول الملحق به، اللذين يعتبران من أهم الصكوك الدولية التي اعتمدتهما الجمعية العامة للأمم المتحدة⁷¹ من أجل تفعيل الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁷².

وإضافة إلى المصادقة على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري⁷³ التي تعد مدخلا أساسيا للتأكيد على تعزيز وتشجيع الاحترام والمراعاة العالميين لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للأفراد والجماعات، فالمادة 2 من الاتفاقية⁷⁴ تقضي بتعهد كل دولة طرف بعدم تأييد أي تمييز عنصري صادر عن أية جهة كانت، فضلا عن اتخاذ التدابير المناسبة من قبل السياسات الحكومية الوطنية والمحلية لإلغاء أو تعديل القوانين المقررة للتمييز العنصري أو المكرسة له، وإيفاء للالتزامات الأساسية المقررة في المادة 2 من هذه الاتفاقية، تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز في المساواة أمام القانون، لاسيما بصدد التمتع بالحقوق المرتبطة بالحق في معاملة على قدم المساواة أمام المحاكم وجميع الهيئات الأخرى التي تتولى إقامة العدل والحق في الأمن علي شخصه وفي حماية الدولة له من أي عنف أو أذى بدني، يصدر سواء عن موظفين رسميين أو عن أية جماعة أو مؤسسة...⁷⁵.

كما تمت المصادقة على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملات أو العقوبات القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁷⁶، والبروتوكول الاختياري بشأن اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب العقوبات والمعاملات القاسية اللاإنسانية أو المهينة⁷⁷ الذي يُعد آلية دولية جديدة لمنع التعذيب⁷⁸ ويتضمن هذا

⁶⁹ يونس العياشي، "المحاكمة العادلة بين النظرية والتطبيق على ضوء المواثيق والمعاهدات الدولية والعمل القضائي"، سلسلة رسائل نهاية تدريب المحققين القضائيين، مكتبة دار السلام-الرباط، العدد 4، يناير 2012، ص: 13.

⁷⁰ الظهير الشريف رقم 1.79.186 بتاريخ 17 ذي الحجة 1399 هـ الموافق ل 08 نونبر 1979 المتعلق بنشر الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والميثاق الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية المبرمين بنيويورك يوم 03 رمضان 1386 هـ الموافق ل 16 دجنبر 1966، المنشورين بالجريدة الرسمية عدد 3525 الصادرة بتاريخ 06 رجب 1400 هـ (21 ماي 1980).

⁷¹ بما أن الجمعية العامة للأمم المتحدة هي المؤهلة أكثر من غيرها من غيرها بحكم طبيعتها وتكوينها، لأن تعبير عن فكرة العالمية في هذا الموضوع فينبغي أن نشيد بما تركت به في وضع معايير حقوق الإنسان، فنتيجة لأنشطتها أصبحت مجالات الحماية أكثر إحكاما وتحديدا، انظر عبد الكريم علوان: "الوسيط في القانون الدولي العام"، الكتاب الثالث: حقوق الإنسان، الطبعة الرابعة 2000، ص: 120.

⁷² ياسر حسن كلزي، "حقوق الإنسان في مواجهة سلطات الضبط الجنائي دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى 2007 الرياض، ص: 40.

⁷³ تم نشر الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، في الجريدة الرسمية عدد 2988 الصادرة بتاريخ 1979/2/4 طبقا للظهير الشريف رقم 68-16 المؤرخ في 1969/10/27.

⁷⁴ الفقرتين (ب) و (ج) من المادة 2 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

⁷⁵ المادة 5 من نفس الاتفاقية.

⁷⁶ طبقا للظهير الشريف رقم 392-93-1 الصادر بتاريخ 9 رجب 1417 (21 نوفمبر 1996) القاضي بنشر اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملات أو العقوبات القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة، الجريدة الرسمية عدد 4440 الصادرة بتاريخ 8 شعبان 1417 الموافق ل 19 دجنبر 1996.

⁷⁷ اعتمد البروتوكول الاختياري بشأن اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب العقوبات والمعاملات القاسية اللاإنسانية أو المهينة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 18 دجنبر 2005، ودخل حيز التنفيذ 22 يونيو 2006، للاطلاع بشكل تفصيلي انظر:

⁷⁸ المصطفى صويلح، قراءة في الأدبيات الحقوقية لمناهضة التعذيب، مقال منشور بالموقع الإلكتروني الاتي: <http://www.aidh.org/bilio/trait> Nations-Unies-2002, traité international, in : <http://www.aidh.org/bilio/trait>

<http://www.achr.nu/art>

البروتوكول العديد من القواعد الملزمة بما في ذلك ممارسة رقابة حيوية على التعذيب من خلال نظام دولي للزيارات الوطنية إلى أماكن الاحتجاز⁷⁹.

كما نشير في هذا الإطار إلى أن المغرب كان من بين الموقعين الأوائل على الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري⁸⁰، هذه الأخيرة التي تلزم الدول الأطراف بعدم التذرع بأي ظرف استثنائي لتبرير الاختفاء القسري، وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لتجريمه في قانونها الجنائي مع الأخذ بعين الاعتبار شدة خطورة هذه الجريمة في معاقبة كل من تبث في حقه ارتكابها، سواء كان فاعلا أصليا أو مشاركا أو متواطئا، كما نصت الاتفاقية على إنشاء لجنة دولية معنية بحالات الاختفاء القسري، مكونة من عشرة خبراء مستقلين⁸¹، يعهد إليها برصد مدى التزام الدول المتعاقدة بأحكام الاتفاقية من خلال النظر في تقاريرها التي تتعهد بتقديمها في غضون سنتين من بدء نفاذ هذه الاتفاقية⁸².

وإلى جانب ذلك، صادقت المملكة المغربية على العديد من الاتفاقيات التي تهم حقوق الفئات الهشة من أهمها، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والبروتوكول الاختياري الملحق بها⁸³، وتهدف هذه الاتفاقية إلى تأكيد مقاصد ميثاق الأمم المتحدة القائمة على الإيمان بحقوق الإنسان الأساسية، وبكرامة الفرد وقدره، وبتساوي الرجل والمرأة في الحقوق، وذلك بانتهاج الدول الأطراف لسياسات عامة تستهدف القضاء على التمييز ضد المرأة بإدماج مبدأ مساواتها مع الرجل في قوانينها الوطنية وكفالة التحقيق الفعلي لهذا المبدأ، بالإضافة إلى اتخاذ التدابير التشريعية وغير التشريعية لحظر كل تمييز ضد المرأة، فضلا عن فرض حماية قانونية فعالة لحقوق المرأة عن طريق المحاكم والمؤسسات العامة الأخرى⁸⁴.

فضلا عن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل والبروتوكولين الاختياريين الملحقين بها التي تعد أول وثيقة دولية تفرض حقوق الطفل على الدول بقوة الالتزام القانوني، حيث توجب مراعاة هذه الحقوق والتقييد بها أثناء وضع التشريعات الداخلية من أجل ضمان المصلحة العليا للطفل⁸⁵، ومن بين الحقوق المعترف بها للطفل بمقتضى هذه اتفاقية حقوق الطفل التي لها علاقة بالسياسة الجنائية نجد واجب احترام آراء الطفل في أن يتم الاستماع إليه في أي إجراء قضائي أو إداري يخصه باعتباره طفلا، حق الطفل في الحماية القانونية من التدخل التعسفي وغير القانوني في خصوصياته وعائلته وتربيته ومراسلاته وحقه في عدم تعرضه لأي مساس غير قانوني بشرفه أو سمعته⁸⁶، الحق في عدم التعرض للتعذيب أو غيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية بما في ذلك عقوبة الإعدام، حق الطفل في ألا يحرم من حريته بصفة تعسفية أو غير قانونية⁸⁷، حق الطفل في المعاملة الإنسانية حين يحرم من حقه في الحرية وحقه في الضمانات القانونية فيما يتصل بالحرمان من الحرية.

⁷⁹ انظر رسالة الأمين العام للأمم المتحدة بشأن اليوم الدولي لدعم ضحايا التعذيب، بتاريخ 26 يونيو 2007.

⁸⁰ وقع المغرب على اتفاقية حماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري بتاريخ 06/02/2007 وتمت المصادقة عليها بتاريخ 14 ماي 2012 انظر: <http://www.ohchr.org/english/bodies/ratification/16.htm>

⁸¹ المواد 1 و4 و7 و6 و26 من نفس الاتفاقية.

⁸² المادة 29 من نفس الاتفاقية.

⁸³ بموجب الظهير الشريف رقم 2-93-4 المؤرخ في 14 يونيو 1993، الجريدة الرسمية عدد 4866 الصادر بتاريخ 18/1/2001.

⁸⁴ انظر الفقرتين (أ) و(ج) من المادة 2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

⁸⁵ محمد الغياط، "السياسة الجنائية وحماية حقوق الحدث الجاني في المغرب"، طوب بريس-الرباط، الطبعة الأولى، غشت 2006، ص: 60.

⁸⁶ المادة 16 من نفس الاتفاقية.

⁸⁷ المادة 37 من نفس الاتفاقية.

كما وقع المغرب على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة⁸⁸ البرتوكول الاختياري الملحق بها بتاريخ 30 مارس 2007⁸⁹، وتمت المصادقة عليها بتاريخ 8 أبريل 2009، وتهدف الاتفاقية إلى تعزيز وحماية وكفالة تمتع جميع الأشخاص ذوي الإعاقة بكافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية على قدم المساواة مع الآخرين في جميع السياسات والبرامج.

وإضافة إلى ذلك تم اعتماد مجموعة من القواعد والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحماية حقوق السجناء ومن أهمها القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء⁹⁰ التي تعد الإطار المرجعي الذي يحدد المعايير الأساسية المؤطرة لحقوق للسجناء وقواعد التعامل داخل المؤسسات السجنية، على اعتبار أنها تشكل دعما وحافزا للدول لبذل المزيد من الجهود بُغية التغلب على المعوقات التي تحول دون الرقي بوضعية السجين على المستوى الدولي والوطني.

وهو الأمر الذي فرض على المشرع المغربي في إطار ملاءمة سياسته الجنائية مع مقتضيات الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان القيام بإصلاحات كبرى انصبت على تعديل العديد من القوانين وإصدار قوانين جديدة أخرى تعكس مدى تقيد المشرع المغربي بمبادئ ومقتضيات هذه الاتفاقيات ويتمظهر ذلك فيما يلي:

ترسيخ الحق في الحرية⁹¹: الذي تم تكريسه في الفصل 23 من دستور 2011⁹²، وأكدته مقتضيات المادة الأولى من قانون المسطرة الجنائية التي نصت على أنه: "كل منهم أو مشتبه فيه بارتكاب جريمة يعتبر بريئا إلى أن تثبت إدانته قانونا بمقرر مكتسب لقوة الشيء المقضي به بناء على محاكمة عادلة تتوفر فيها كل الضمانات القانونية"⁹³، وكذا المادة 148 من نفس القانون التي تنص على أن: "كل متهم أُلقي عليه القبض بناء على أمر بالإحضار واحتفظ به في المؤسسة السجنية أكثر من أربع وعشرين ساعة دون أن يستتطق، يعتبر معتقلا اعتقالا تعسفيا، كل قاض أو موظف يأمر بإبقاء متهم في السجن أو سمح بإبقائه فيه عن قصد يتعرض للعقوبات المقررة⁹⁴ للزجر عن الاعتقال التعسفي"⁹⁵.

إقرار مبدأ الشرعية الجنائية: الذي يمثل أحد أبرز المبادئ المؤطرة للقانون الجنائي والضامنة للحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في الوثيقة الدولية لحقوق الإنسان، حيث تم إقراره في المادة 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 15 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي نصت على أنه: "لا يدان أي فرد بأية جريمة بسبب فعل أو امتناع عن فعل لم يكن وقت ارتكابه يشكل جريمة بمقتضى القانون الوطني أو الدولي"، وهو ما تم تكريسه في الفصل 23 من الدستور المغربي لسنة 2011،

⁸⁸ اعتمدت هذه الاتفاقية وفتحت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 61/61، المؤرخ في 13 دجنبر 2006.

⁸⁹ بلغ عدد الدول الموقعة على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة 125، أما عدد الدول المصادقة لم يتجاوز 17.

⁹⁰ اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الأول لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي تم انعقاده في جنيف عام 1955 م وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب قراره: الأول رقم 663 جيم (د-24) المؤرخ في 31 تموز يولييه 1957، القرار الثاني رقم 2076 المؤرخ في 12 أيار مايو 1977، وتتضمن هذه القواعد 95 قاعدة، للاطلاع بشكل تفصيلي انظر: منشورات مركز التوثيق والإعلام والتكوين في مجال حقوق الإنسان "القواعد الدولية لمعاملة السجناء"، الطبعة الثانية، دجنبر 2000، ص: 9 إلى 37.

⁹¹ المنصوص عليه في المادتين 9 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والفقرة الأولى من المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

⁹² ينص الفصل 23 من دستور 2011 على أنه "لا يلق القبض على أحد ولا يعتقل ولا يعاقب إلا في الأحوال وحسب الإجراءات المنصوص عليها في القانون".

⁹³ المادة الأولى من قانون المسطرة الجنائية المغربي.

⁹⁴ هذه العقوبات نص عليها القانون الجنائي المغربي في الفصول من 225 إلى 231.

⁹⁵ المادة 148 من قانون المسطرة الجنائية المغربي.

وأكد الفصل 3 من القانون الجنائي حيث نص على أنه: "لا يسوغ مؤاخذه أحد على فعل لا يعد جريمة بصريح القانون ولا معاقبته بعقوبات لم يقررها القانون"⁹⁶.

ترسيخ مبدأ عدم رجعية القواعد الجنائية: يشكل هذا المبدأ أهم نتائج مبدأ الشرعية الجنائية، فعلة مبدأ عدم رجعية نصوص التجريم والعقاب مستمدة من مبدأ الشرعية فلا يتصور التسليم بأحدهما وإنكار الآخر⁹⁷، فالإنسان لا يعاقب على فعل كان مباحا عند إقدامه عليه وإن جاء قانون لاحق يضيف صفة الجرم علة هذا الفعل بعد إتمامه⁹⁸، وبذلك يعتبر مبدأ عدم رجعية القواعد الجنائية ضمانا من ضمانات المحاكمة العادلة، حيث أصبح هذا المبدأ بدوره مبدأ عالميا ودستوريا أكد عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 11، وتضمنته المادة 15 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، كما كرس الدستور المغربي في فصله السادس⁹⁹، وهو ما أكد عليه المشرع الجنائي المغربي في الفصل الرابع من القانون الجنائي الذي نص على أنه: "لا يؤخذ أحد على فعل لم يكن يعتبر جريمة بمقتضى القانون الذي كان ساريا وقت ارتكابه".

مبدأ المساواة أمام القانون والقضاء¹⁰⁰: أقره الدستور المغربي لسنة 2011¹⁰¹، وكرسه القانون الجنائي في الفصل العاشر الذي ينص على أنه "يسري التشريع الجنائي المغربي على كل من يوجد بإقليم المملكة من وطنيين وأجانب وعديمي الجنسية، مع مراعاة الاستثناءات المقررة في القانون العام الداخلي والقانون الدولي"¹⁰²، وهو الأمر الذي رسخته المادة الأولى من القانون رقم 03.23 بتغيير وتنظيم القانون 22.01 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية¹⁰³ التي نصت على أنه: "كل الأشخاص متساوون أمام القانون ويحاكمون في أجل معقول من قبل محكمة مشكلة طبقا للقانون توفر للأطراف ضمانات المحاكمة العادلة، وتحترم في كافة مراحلها حقوق الدفاع...".

مبدأ قرينة البراءة: تم تأكيد هذا المبدأ في الفصلين 23 و 119 من الدستور المغربي، وكرسه من القانون رقم 03.23 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية الجديد، إذ نصت المادة الأولى منه على أن كل مشتبه فيه أو متهم بارتكاب جريمة يعتبر بريئا إلى أن تثبت إدانته قانونا بمقرر قضائي مكسب لقوة الشيء المقضي به بناء على محاكمة عادلة تتوفر فيها كل الضمانات القانونية، ولتعزيز وتقوية هذا المبدأ تضمن قانون المسطرة الجنائية العديد من التدابير والإجراءات الموازية تكرر ضمانات المحاكمة العادلة ومن بينها تفسير الشك لفائدة المتهم وعدم الاعتداد بكل اعتراف ينزع بالعنف والإكراه وغيرها من الضمانات...

الحق في الدفاع: كرس المشرع المغربي هذا الحق في الفصل 23 من دستور 2011 وتضمنته العديد من مواد قانون المسطرة الجنائية المغربي خاصة المواد 66-73-74-125-134 إلى 140 والمواد 315-316-317 من نفس القانون، وذلك وفق نسق ملائم لمضموني النقطتين (ب) و (د) من الفقرة 3 من

⁹⁶ الفصل 3 من القانون الجنائي المغربي.

⁹⁷ محمود نجيب حسني، "الدستور والقانون الجنائي"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص: 14.

⁹⁸ مصطفى العوجي، "القانون الجنائي العام-النظرية العامة للجريمة"، الجزء الأول، مؤسسة نوفل، بيروت، 1984، ص: 320.

⁹⁹ تنص الفقرة الأخيرة من الفصل من دستور 2011 على أنه: "...ليس للقانون أثر رجعي"

¹⁰⁰ نصت عليه المادة الأولى والمادة السابعة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية

¹⁰¹ تنص الفقرة الأولى من الفصل السادس من دستور 2011 على أن: "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة والجميع أشخاصا ذاتيين واعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له".

¹⁰² الفصل 10 من القانون الجنائي المغربي.

¹⁰³ ظهير شريف رقم 1.25.55 صادر في 19 من صفر 1447 (13 أغسطس 2025) بتنفيذ القانون رقم 03.23 بتغيير وتنظيم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، الجريدة الرسمية عدد 7437 بتاريخ 15 ربيع الأول 1447 8 شتنبر 2025، السنة الرابعة عشرة بعد المائة.

المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واللتين تنصان على تخويل كل فرد منهم الضمانات والتسهيلات الكافية لإعداد دفاعه والاتصال بمن يختاره من المحامين، فضلا عن إمكانية استفادته من المساعدة القانونية إن لم تكن موارده المالية تسمح له بذلك.

ترسيخ مبدأي العننية والحضورية: تم إقرار هذين المبدأين في المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية باعتبارهما قاعدتين أساسيتين لتأمين محاكمة عادلة بواسطة محكمة مختصة ومستقلة وحيادية قائمة استنادا إلى القانون¹⁰⁴، وفي هذا الصدد فقد تبنى المشرع الجنائي المغربي مبدأ العننية في المواد 287 و299 و311 و312 و385 و386... من القانون رقم 03.23 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية الجديد، كما نص نفس القانون في المادة 300 على أنه: " يجب تحت طائلة البطلان أن تتم إجراءات البحث والمناقشات في جلسة علنية ما عدا في الحالات المنصوص عليها في المواد 301 و302 بعده..."، أما بالنسبة لمبدأ الحضورية فقد اعتمده نفس القانون بصفة أساسية في المحاكمة عبر التتبع على حضور المتهم وباقي الأطراف في المحاكمة¹⁰⁵، إضافة إلى التأكيد على المناقشة الحضورية لوسائل الإثبات¹⁰⁶، ملائمة لقانون المسطرة الجنائية مع العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية.

الإشعار بالتهمة وعدم الاعتراف بالاعتذار المنتزع بالعنف: أقر البند "أ" من الفقرة 3 من المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية إعلام المتهم فورا وبالتفصيل وفي لغة مفهومة لديه بطبيعة وسبب التهمة الموجهة إليه، وهو ما كرسته المادة 319 من قانون المسطرة الجنائية التي نصت على أنه: "يستوجب الرئيس المتهم عن هويته ويخبره بالتهمة الموجهة إليه"¹⁰⁷، أما بالنسبة لعدم الاعتراف بالاعتذار المنتزع بالعنف فقد نصت المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أنه يجب ألا يُكره المتهم على الشهادة ضد نفسه أو الاعتراف بذنب، وفي هذا الصدد فقد أقرت المادة 293 من قانون المسطرة الجنائية نفس المقتضى حيث نصت على أنه لا يعتد بكل اعتراف ثبت انتزاعه بالعنف أو الإكراه¹⁰⁸.

وبالإضافة إلى المبادئ السالفة الذكر، هناك مبادئ وحقوق أخرى عمل المشرع المغربي على إدماجها في التشريع الجنائي وأقرتها المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تتمثل في حق الاستعانة بمترجم¹⁰⁹ وفورية المحاكمة¹¹⁰ وعدم المحاكمة مرتين من أجل فعل واحد¹¹¹، حيث نص القانون المغربي على حق الاستعانة بمترجم في مختلف مراحل الدعوى في المواد 21 و73 و47 و145 و147 و14-195 و304 و318 و423 من قانون المسطرة الجنائية الجديد، كما أقر المشرع في نفس القانون حق المتهم في محاكمة فورية من خلال تحديد ظروف الحراسة النظرية والاعتقال الاحتياطي وإحاطتها

¹⁰⁴ عبد العزيز العروسي، "التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: ملاءمة قانونية ودستورية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 2014، ص: 476.

¹⁰⁵ المواد 308 و309 و310 و311 و312 و313 و314 من القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، مرجع سابق.

¹⁰⁶ المادة 287 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية

¹⁰⁷ المادة 319 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية

¹⁰⁸ المادة 293 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية.

¹⁰⁹ تنص الفقرة الثالثة/البند (و) من المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على: "أن يزود مجانا بترجمان إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستخدمة في المحكمة".

¹¹⁰ تنص الفقرة الثالثة/البند (ج) من نفس المادة على "أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له.

¹¹¹ تنص الفقرة السابعة من نفس المادة على أنه "لا يجوز تعريض أحد مجددا للمحاكمة أو العقاب على جريمة سبق أن أدين بها أو بريء منها بحكم نهائي وفقا للقانون والإجراءات الجنائية في كل بلد".

بإجراءات مراقبة صارمة من طرف السلطة القضائية¹¹²، بالإضافة إلى التنصيص في الفقرة الثانية من المادة 369 على أن كل شخص حكم بإعفائه أو براءته لا يمكن أن يتابع بعد ذلك من أجل نفس الوقائع ولو وصفت بوصف قانوني آخر، وهذه الفقرة توافق ما ينص عليه الفصل 351 من القانون الجنائي والعمل القضائي جار على تقرير سقوط الدعوى العمومية بسبب أسبقية البت فيها في حالة إقامتها للمرة الثانية.

إلى جانب ذلك فقد عمل المشرع المغربي على سن مجموعة من النصوص الجنائية الرامية إلى حماية حقوق الإنسان تتمثل أهمها في القانون رقم 24.03 المتعلق بحماية الطفل والمرأة¹¹³ والقانون رقم 103.13 المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء¹¹⁴، بالإضافة بالقانون رقم 16.98 المتعلق بالتبرع بالأعضاء والأنسجة البشرية وأخذها وزرعها¹¹⁵، والقانون رقم 27.14 المتعلق بمكافحة الاتجار بالبشر، فضلا عن إصدار القانون 10.37 المتعلق بحماية الشهود والضحايا والخبراء والمبلغين فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، إضافة إلى القانون رقم 07.03 المتعلق بمكافحة المس بنظم المعالجة لآلية للمعطيات والقانون 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، والقانون رقم 02.00 المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة والقانون 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية والقانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السيبراني وما إلى ذلك من المقترحات الجنائية الرامية إلى حماية حقوق الإنسان.

بالإضافة إلى ما تضمنه مشروع القانون الجنائي رقم 10.06¹¹⁶ من مستجدات مهمة مرتبطة أساسا بحماية حقوق الإنسان من خلال تجريم أفعال جديدة تدخل في مجال القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان ويتعلق الأمر بجرائم الإبادة والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب¹¹⁷ وذلك في إطار الملاءمة مع اتفاقيات جنيف الأربعة المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني ونظام روما الذي يشكل النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إضافة إلى تجريم الاختفاء القسري وجرائم الارتزاق وتهريب المهاجرين، وإعادة تنظيم جرائم الاعتداء الجنسي وانتهاك الآداب وتعزيز حماية الطفل عندما يكون ضحية لها، وتوسيع مفهوم التحرش الجنسي ليشمل الفضاءات العمومية وزملاء العمل والتحرش عبر الوسائل الإلكترونية... وغيرها.

فضلا عن إعادة النظر في عقوبة الإعدام، من خلال الإبقاء على عقوبة الإعدام وتقليص عدد الحالات التي يمكن الحكم فيها بعقوبة الإعدام، بشكل يتماشى مع مجموعة من المتغيرات الوطنية والدولية، من خلال تخفيض عدد المواد التي تعاقب بالإعدام، حيث احتفظ مشروع القانون الجنائي ب 8 فصول من أصل 31

¹¹² حدد قانون المسطرة الجنائية آجال الحراسة النظرية في 48 ساعة قابلة للتتمديد لمدة 24 ساعة لمرة واحدة بإذن كتابي معلل من النيابة العامة، وإذا تعلق الأمر بالمراسم بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي فإن مدة الحراسة النظرية تكون 96 ساعة قابلة للتتمديد مرة واحدة لنفس المدة بناء على إذن كتابي معلل من النيابة العامة، أما إذا تعلق الأمر بجريمة إرهابية فإن مدة الحراسة النظرية تكون 96 ساعة قابلة للتتمديد مرتين لمدة 96 ساعة في كل مرة بناء على إذن كتابي معلل من النيابة العامة. فقط أو 96 ساعة قابلة للتتمديد لمدة مساوية في جرائم أمن الدولة.

¹¹³ القانون رقم 24.03 المتعلق بتغيير وتنظيم مجموعة القانون الجنائي الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.03.207 بتاريخ 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5175 بتاريخ 12 ذو القعدة 1424 (5 يناير 2004)، ص: 121.

¹¹⁴ القانون رقم 103.13 المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.19 بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018)، الجريدة الرسمية عدد 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)، ص: 1449.

¹¹⁵ ظهير شريف رقم 1.99.208 صادر في 13 من جمادى الأولى 1420 (25 أغسطس 1999) بتنفيذ القانون رقم 16.98 المتعلق بالتبرع بالأعضاء والأنسجة البشرية وأخذها وزرعها، الجريدة الرسمية عدد 4726 بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1420 (16 سبتمبر 1999)، ص 2299.

¹¹⁶ مشروع القانون الجنائي رقم 10.06 الصادر في 31 مارس 2015، والذي تم سحبه من البرلمان بتاريخ 8 نونبر 2021.

¹¹⁷ المواد من 1-448 إلى 10-448 من مشروع القانون الجنائي رقم 10.16.

فصل كانت تنص على عقوبة الإعدام، مع إضافة 3 فصول جديدة متعلقة بجرائم القانون الدولي الإنساني ليصبح عدد المواد التي تنص الإعدام 11 فصلا، بالإضافة إلى تخصيص المشاركة بعقوبة السجن المؤبد إذا كانت العقوبة المقررة للفعل هي الإعدام، فضلا عن إعادة النظر في العقوبة المقررة للمحاولة بإقرار السجن لمدة لا تقل عن عشرين سنة إذا كانت العقوبة المقررة قانونا هي الإعدام¹¹⁸، إلى جانب التقليل من عدد الجرائم المعاقب عليها بعقوبة الإعدام في قانون العدل العسكري من 16 جريمة إلى 5 جرائم.

بالإضافة إلى القانون رقم 10.23 المتعلق بتنظيم وتبدير المؤسسات السجنية الصادر بتاريخ 24 يوليوز 2024، والذي تضمن بدوره مجموعة من الحقوق والمكتسبات سعى من خلالها المشرع الموازنة بين الضوابط الحقوقية والأمنية، وكذا متطلبات إصلاح السجون وتأهيل السجناء نفسيا وتربويا ومهنيا مع تسهيل اندماجهم، حيث تم التنصيص على مجموعة من الحقوق الأساسية لفائدة السجناء خاصة بالنسبة للفئات الهشة ويتعلق الأمر بالنساء والحوامل والأحداث والمسنون والمحكومين بالإعدام والمؤبد والأجانب والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة من حيث تمكينهم من اللوجيات وحقوقهم في التكوين والتعليم والتواصل وفي المساعدة الاجتماعية الواجبة والمرضى العقليين وتمكينهم من حقهم في العلاج المناسب وتعزيز الحماية الجسدية للسجناء وتوسيع تواصلهم في إطار توطيد العلاقات الأسرية خاصة الأحداث.

وإلى جانب ذلك فقد تم إصدار القانون رقم 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة¹¹⁹ الذي يشكل خطوة بارزة نحو تكريس أنسنة العقوبة وتقديم بدائل للعقوبات السالبة للحرية لبعض الجناح بهدف الحد من أزمة اكتظاظ المؤسسات السجنية وتقرير فرص إعادة إدماج المحكوم عليهم في المجتمع، وقد حدد هذا القانون العقوبات البديلة في العمل لأجل المنفعة العامة، والمراقبة الإلكترونية، وتقييد بعض الحقوق أو فرض تدابير علاجية أو تأهيلية، كالخضوع لعلاج نفسي أو العلاج من الإدمان على الكحول والمخدرات والمؤثرات العقلية وأخرى رقابية كعدم الاقتراب من الضحية والخضوع للمراقبة لدى مصالح الشرطة والدرك الملكي والخضوع لتكوين أو تدريب وغيرها، والغرامة اليومية.

كما تم إصدار القانون رقم 03.23 بتغيير وتنظيم القانون 22.01 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية الذي تضمن مجموعة من المبادئ الأساسية المرتبطة بحقوق الإنسان كمبدأ المساواة أمام القانون واحترام قانونية الإجراءات وخضوعها لمراقبة السلطة القضائية وضمان حقوق الضحايا والمتهمين في سائر مراحل الدعوى العمومية، وضمان المحاكمة داخل أجل معقول، ومراعاة مبادئ الحياد وسلامة ونزاهة الإجراءات المسطرية والحرص على حقوق الأطراف خلال ممارسة الدعوى العمومية، بالإضافة إلى وضع آليات للوقاية من التعذيب من شأنها إضفاء مزيد من الثقة على الإجراءات التي تباشرها الشرطة القضائية ولاسيما خلال فترة الحراسة النظرية وما إلى ذلك من المستجدات.

وإجمالا، فإن رصد بعض مظاهر تقيد التشريع الجنائي بمقتضيات ومبادئ الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان من شأنه تدعيم الحقوق والحريات الأساسية وتوفير ضمانات المحاكمة العادلة، فضلا عن حماية

¹¹⁸ المملكة المغربية، وزارة العدل، "جهود السياسة الجنائية المغربية في التصدي للجريمة تنزيل توصيات مؤتمر الأمم المتحدة الثالث عشر حول الجريمة والعدالة الجنائية"، مرجع سابق، ص: 87.

¹¹⁹ ظهير شريف رقم 1.24.32 صادر في 1 من محرم 1446 (24 يوليوز 2024)، بتنفيذ القانون رقم 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة، جريدة رسمية عدد 7328 بتاريخ 22 غشت 2024.

حقوق الأفراد متهمين كانوا أم ضحايا أو شهود، وإقرار سياسة جنائية تقوم على مكافحة المد الإجرامي بجميع تجلياته وفقا لمبادئ حقوق الإنسان المتعارف عليها دوليا.

المطلب الثاني: التوجه نحو تعزيز دور المؤسسات الدستورية وهيئات حماية حقوق الإنسان

إن التطور المستمر الذي عرفه مجال حماية حقوق وحريات الإنسان، حثم على المشرع الدستوري إحداث مؤسسات داعمة لحماية حقوق الإنسان ويتعلق الأمر بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي تم الارتقاء به إلى مؤسسة دستورية مستقلة طبقا للفصل 161 من دستور 2011¹²⁰، وتم توسيع مجال تدخله واختصاصاته بمقتضى ظهير فاتح مارس 2011، باعتماد هيكلية جديدة قائمة على الآليات الجهوية لحقوق الإنسان في شكل لجان تابعة له بسائر جهات المملكة تختص بمهام تتبع ومراقبة وضعية حقوق الإنسان بالجهة¹²¹، وأدخل ضمن اختصاصاته تلقي ومعالجة الشكاوى وزيارة المؤسسات السجنية ومراقبة أماكن الاعتقال ومراقبة ظروف السجناء¹²²، ويُعد المجلس الوطني لحقوق الإنسان تقريرا حول الزيارات التي قام بها، تتضمن ملاحظاته وتوصياته بهدف تحسين أوضاع السجناء ونزلاء المراكز والمؤسسات والأماكن المذكورة ويرفعها إلى السلطات المختصة¹²³.

ومن ثم أصبح المجلس الوطني لحقوق الإنسان أكثر تطابقا مع معايير ومبادئ إعلان باريس الخاص بمراكز ومؤسسات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، الصادرة بمقتضى الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1994، حيث تم تصنيفه من قبل لجنة التنسيق الدولية في خانة "أ"¹²⁴، ونشير في هذا الإطار إلى الدور الهام الذي أضحى يلعبه المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تعزيز السياسة الجنائية، وإقامة العدل وضمان المساواة في الحقوق والواجبات من خلال مساهمته في دراسة التشريعات الوطنية من حيث مدى ملاءمتها مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتقديم المشورة والرأي على مستوى تطوير وتحسين آليات الرقابة والحماية والوقاية في هذا الشأن، وذلك بغية ضمان العدل وتوفير سبل الإنصاف، وتحقيق المساواة وإقرار المسؤولية والخضوع للشرعية القانونية، وإقرار الشفافية والنزاهة وتحقيق الحماية القانونية والاجتماعية والمؤسسية لحقوق الإنسان، والمساهمة في تخليق الحياة العامة¹²⁵، كما نجح المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظرف وجيز من فرض مكانته على المستوى الدولي كمؤسسة ذات مصداقية في نظر الشركاء والفاعلين الحقوقيين الدوليين، ونجح في عقد مجموعة من الاتفاقيات ومذكرات التفاهم.

وفي هذا الإطار، أصدر المجلس الوطني لحقوق الإنسان عدة تقارير سنوية عن حالة حقوق الإنسان شكلت مدخلا أساسيا لحماية حقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والدولي، وتتمثل أهمها في تقرير السيد

¹²⁰ الفصل 161 من الدستور المغربي لسنة 2011.

¹²¹ حسن طارق، "هيئات الحكامة في الدستور، السياق، البنيات والوظائف"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، 2016، العدد 110، ص: 178.

¹²² سعيد بوجعاض، "تطور البعد الحقوقي للمنظومة السجنية المغربية في ضوء المستجدات التشريعية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكاد-الرباط، السنة الجامعية: 2017-2018، ص: 65.

¹²³ علال هشام، "دور الرقابة على المؤسسات السجنية في حماية حقوق السجناء دراسة قانونية واقعية"، مجلة الشؤون الجنائية والحكامة الأمنية، العدد 1، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى 2020، ص: 94.

¹²⁴ عبد القادر أزري، "دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تخليق الحياة العامة"، مقال منشور بسلسلة الندوات في موضوع: تخليق الحياة العامة في المغرب، أكاديمية المملكة المغربية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2013، ص: 188.

¹²⁵ أحمد حرزني، "دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تعزيز حكم القانون"، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الندوات، 2010، ص: 7.

رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أمام مجلسي البرلمان يوم الإثنين 16 يونيو 2014¹²⁶ والتقارير السنوي عن حالة حقوق الإنسان بالمغرب لسنة 2019 "فعلية حقوق الإنسان ضمن نموذج ناشئ للحريات" في مارس 2020¹²⁷، فضلا عن التقرير السنوي حول حالة حقوق الإنسان بالمغرب لسنة 2020 تحت عنوان "كوفيد-19: وضع استثنائي وتمارين حقوقي جديد" والذي تضمن تقييما وتحليلا موضوعيين لحالة حقوق الإنسان ببلادنا خلال فترة جائحة "كوفيد-19"، وعلاقات التعاون على المستوى الوطني والدولي، وتتبع تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة.

كما تضمن التقرير توصيات خاصة تتعلق بحماية الحقوق والنهوض بها أثناء تدبير الجائحة وكذا توصيات عامة تروم تطوير واقع حقوق الإنسان على المستوى القانوني والمؤسساتي وعلى مستوى السياسات والممارسات، وتضمن التقرير كذلك توصيات تم إعدادها بما يستجيب للمقتضيات الدستورية والصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وهي توصيات تهدف إلى تعزيز النظام الوطني لحماية حقوق الإنسان، ويبقى تفعيلها رهينا بتعاون كافة المتدخلين، بما في ذلك الحكومة والبرلمان والقضاء وباقي المؤسسات والهيئات المعنية ومنظمات المجتمع المدني¹²⁸.

وعلاوة على التقارير السنوية يُصدر المجلس الوطني لحقوق الإنسان تقارير موضوعاتية تهم قضايا خاصة، وقد أصدر في هذا الإطار مجموعة من التقارير تتمثل أبرزها في التقرير الخاص بالأوضاع في السجون، سنة 2012 بعنوان: "أزمة السجون مسؤولية مشتركة: 100 توصية من أجل حماية حقوق السجينات والسجناء"¹²⁹، وتقرير 2016 حول الصحة النفسية، الذي شخّص المجلس الوطني لحقوق الإنسان من خلاله وضعية مؤسسات الطب النفسي، والبنيات والتجهيزات، والموارد البشرية وخلص إلى أن الصحة النفسية للسجناء جد متدهورة، ولا تحظى بالمكانة اللائقة بها في السياسات العمومية، ووضع مجموعة من التوصيات من أجل النهوض بالصحة العقلية وحماية الحقوق الأساسية للمرضى¹³⁰.

وإلى جانب ذلك تم إحداث المحكمة الدستورية التي حلت محل المجلس الدستوري¹³¹، أسندت لها اختصاصات جديدة إلى جانب الاختصاصات التي كان يمارسها المجلس الدستوري، تتمظهر أهمها في مراقبة دستورية القوانين، حيث تختص المحكمة الدستورية بمراقبة دستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، كما تتولى مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان قبل تطبيقها¹³²، ويمكن للملك وكذا لكل من رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو خمس أعضاء مجلس النواب

¹²⁶ تقرير السيد رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أمام مجلسي البرلمان يوم الإثنين 16 يونيو 2014، للمزيد من الإطلاع انظر: النص الكامل للتقرير المنشور بالموقع الرسمي للمجلس الوطن لحقوق الإنسان: <https://www.cndh.org.ma>

¹²⁷ التقرير السنوي عن حالة حقوق الإنسان بالمغرب لسنة 2019 فعلية حقوق الإنسان ضمن نموذج ناشئ للحريات" في مارس 2020، للمزيد من الإطلاع انظر: النص الكامل للتقرير المنشور بالموقع الرسمي للمجلس الوطن لحقوق الإنسان: <https://www.cndh.org.ma>

¹²⁸ التقرير السنوي حول حالة حقوق الإنسان بالمغرب لسنة 2020 تحت عنوان "كوفيد-19: وضع استثنائي وتمارين حقوقي جديد" للمزيد من الإطلاع انظر: النص الكامل للتقرير المنشور بالموقع الرسمي للمجلس الوطن لحقوق الإنسان: <https://www.cndh.org.ma>

¹²⁹ تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان الخاص بالأوضاع في السجون وحقوق الإنسان بعنوان "أزمة السجون مسؤولية مشتركة: 100 توصية من أجل حماية حقوق السجناء والسجينات"، أكتوبر 2012، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

¹³⁰ عبد الباسط عابيد، "تحديث الإدارة السجنية بالمغرب نحو تكريس الحكامة الجيدة لإدماج السجناء"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2016-2017، ص: 23.

¹³¹ ينص الفصل 129 من دستور 2011 على أنه: "تحدث محكمة دستورية".

¹³² تنص الفقرة الثانية من الفصل 132 من دستور 2011 على أنه: "تحال إلى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب، ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور".

أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها أو قبل المصادقة عليها إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور، وتبت المحكمة في هذه الحالات داخل أجل شهر، ويخفف هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثمانية أيام بطلب من الحكومة وتؤدي الإحالة إلى المحكمة إلى وقف سريان أجل إصدار الأمر بالتنفيذ¹³³.

وإلى جانب ذلك، تختص المحكمة الدستورية طبقا لأحكام دستور 2011 بالبت في صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء، وتبت المحكمة في الطعون الانتخابية داخل أجل سنة ابتداء من تاريخ انقضاء أجل تقديم الطعون إليها¹³⁴ بالإضافة إلى البت في دفع الحكومة بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون¹³⁵، فضلا عن مراقبة عدم مخالفة الالتزامات الدولية للدستور، التي تحال إليها من قبل أحد الأطراف التالية: الملك، رئيس الحكومة، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس المستشارين، سدس أعضاء مجلس النواب، ربع أعضاء المجلس الثاني¹³⁶، إضافة إلى الموافقة على تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها¹³⁷، وهي نفس الاختصاصات التي تم تكريسها على مستوى القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، وإضافة إلى ذلك، تنظر المحكمة في كل دفع بعدم قانون، حيث تم التنصيص لأول مرة في تاريخ القضاء الدستوري بالمغرب على اختصاص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع بعدم دستورية قانون أثير أثناء النظر في دعوى قائمة أمام القضاء، ودفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور¹³⁸.

وهو نفس التوجه الذي سلكه الدستور الفرنسي لسنة 2008 بمناسبة تعديله¹³⁹، الذي اعتبر ثورة دستورية، أسهمت في تكريس هيمنة الدستور على القواعد القانونية الأخرى، والانتقال من حصر مجال الرقابة على دستورية القوانين من حيث الزمان والمكان إلى مجال أرحب يتاح فيه للمواطنين وليس فقط السياسيين كما كان سابقا-إمكانية إثارة مسألة الدستورية بشأن القانون بعد دخوله حيز التنفيذ، وليس فقط خلال المرحلة التي تسبق صدور القانون المحددة زمنيا في 15 يوما قبل المصادقة عليه من طرف رئيس الجمهورية، ونشره بالجريدة الرسمية¹⁴⁰، وفي هذا الصدد، فقد نصت المادة 61-1 من الدستور الفرنسي على أنه: "عند مناسبة النظر في دعوى مقامة أمام القضاء ودفع أحد أطراف الدعوى-بأن حكما تشريعيًا ينتهك الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، يستطيع المجلس لدستوري النظر في هذه المسألة بناء على

¹³³ الفقرة الرابعة من الفصل 132 من دستور 2011، مرجع سابق.

¹³⁴ الفقرة الأخيرة من الفصل 132 من دستور 2011.

¹³⁵ الفصل 79 من دستور 2011.

¹³⁶ الفصل 55 من دستور 2011.

¹³⁷ ينص الفصل 73 من دستور 2011 على أنه "يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصاتها". كما تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 139.14.1 بتاريخ 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014)، تنص على أنه "تقرر المحكمة الدستورية فيما إذا كانت النصوص المعروضة عليها لها صبغة تشريعية أو تنظيمية".

¹³⁸ ينص الفصل 133 من دستور 2011 على أنه: "تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور".

¹³⁹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème république.

¹⁴⁰ Marthe Fatin-Rouge Stéfani, « Le conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions », Revue Française de droit constitutionnelle, 2009/2, N° 78, p : 279-280

إحالتها إليه من طرف مجلس الدولة أو محكمة النقض الذين يتخذان قرارهما خلال فترة محددة ويحدد بقانون تنظيمي شروط تطبيق هذه المادة¹⁴¹، واستنادا إلى ذلك، صدر القانون التنظيمي الذي أشارت إليه في 2009/12/10 الذي سمى هذه الرقابة -مسألة الأولوية الدستورية-، وفي الأول من آذار دخلت هذه المادة حيز التنفيذ وشرعت المحاكم الفرنسية بتطبيق أحكامها وفق ما أشار إليه الدستور ونظمها القانون التنظيمي¹⁴².

وهكذا يتوخى اعتماد حق الأفراد في الدفع بعدم الدستورية في تكريس نوع من التشاركية بين المؤسسات الرسمية والأفراد في تكريس مقومات العدالة الدستورية، شريطة تبني مرونة إجرائية على مستوى ممارسة هذا الحق بما يحفز الأفراد على الانخراط الفعلي والايجابي في تفعيل وأجرائه بالشكل الجيد¹⁴³، وهو الأمر الذي يستلزم تجاوز العارض القانوني الذي يقف أمام تفعيل مسطرة الدفع بعدم الدستورية، والمتعلق بتأخر صدور مشروع القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية القوانين المشار إليه في نص المادة 28 الوارد في الفرع الثالث من الباب الثاني المتعلق بسير المحكمة الدستورية بالقانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية¹⁴⁴.

وبذلك، فإن تفعيل الحق الدستوري الجديد في الدفع بعدم دستورية القوانين بالمغرب، يتطلب من المشرع المغربي التكيف مع كل المستجدات التشريعية القائمة وبذل المزيد من الجهود لاستكمال المسطرة التشريعية لمشروع القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية القوانين باعتباره حقا من الحقوق التي لها ارتباط وثيق بحقوق الدفاع وترسيخ دولة القانون من جهة، وبضمان اتزان السياسة الجنائية من جهة ثانية.

ويُحتم تفعيل حق الدفع بعدم دستورية القوانين بالمغرب العمل بشروط وإجراءات مرنة بالشكل الذي يمكن الأفراد من تكريس هذا الحق وممارسته بشكل عقلاني وبمناى عن أي تعسف، ولعل الاستفادة من التجارب الرائدة في هذا المجال خصوصا التجربة الفرنسية والأمريكية وغيرها سيكون له النفع الوفير على التجربة المغربية المستحدثة بفعل دستور 2011، وبالتالي السير وجوبا نحو الانفتاح أكثر على أنواع الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين التي تؤدي إلى تبيئة جيدة لمقومات العدالة الدستورية الحققة، لأن القصد النبيل في الوقت الراهن هو التفكير في جعل العدالة الدستورية في خدمة المواطن والعكس صحيح أيضا، كما تمت تقوية آليات حماية حقوق الإنسان من خلال الارتقاء بمؤسسة الوسيط إلى مصاف المؤسسات الدستورية، حيث نص الفصل 162 من دستور 2011 على أن الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية¹⁴⁵، وقد أحدثت هذه المؤسسة بمقتضى الظهير الشريف الصادر في 12 من ربيع الآخر 1432 المقابل ل 17 مارس 2011، والقاضي بإحداث مؤسسة الوسيط ليحل محل ديوان

¹⁴¹ المادة 61-1 من الدستور الفرنسي المعدل لسنة 2008.

¹⁴² عثمان الزياتي، "المواطن والعدالة الدستورية: حق الأفراد في الدفع بعدم الدستورية في ظل الفصل 133 من دستور 2011"، منشورات مجلة الحقوق (R.D)، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، الإصدار 21، "المحكمة الدستورية بالمغرب: نحو رؤية استشرافية"، دار نشر المعرفة، 2014، ص: 81.

¹⁴³ عثمان الزياتي، "المواطن والعدالة الدستورية: حق الأفراد في الدفع بعدم الدستورية في ظل الفصل 133 من دستور 2011"، المرجع نفسه، ص: 93.

¹⁴⁴ ظهير شريف رقم 1.14.139 صادر في 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية عدد 6288 الصادرة بتاريخ 8 ذو القعدة 1435 (4 سبتمبر 2014).

¹⁴⁵ الفصل 162 من دستور 2011، مرجع سابق.

المظالم لحماية المواطن من تعسفات الإدارة، ومواكبة الإصلاح المؤسسي العميق الذي يعرفه المغرب، عبر تحديث هذه المؤسسة وتوطيد المكتسبات التي حققتها وتأهيلها للنهوض بمهام موسعة وهيكلية جديدة، وكذا تحقيق التكامل المنشود مع الدور الذي يقوم به المجلس الوطني لحقوق الإنسان¹⁴⁶.

ونفس التحولات سوف تعرفها هيئة المناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز، وذلك اتساقاً مع الفقرة الأولى من الفصل 19 من دستور 2011 الذي ينص على أن الرجل والمرأة يتمتعان، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها، وفي هذا السياق فقد نص الفصل 164 من الدستور على أن الهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز، المحدثة بموجب الفصل 19 من الدستور، تسهر بصفة خاصة، على احترام الحقوق والحريات المنصوص عليها في الفصل المذكور مع مراعاة الاختصاصات المسندة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

وإجمالاً، يمكن القول أن هذه الخطوات التي خطاها المغرب في دستور 2011 جاءت كنتيجة لمجموعة من المطالب التي فرضتها الساحة الدولية والحقوقية من ضرورة ملائمة القوانين الوطنية مع المواثيق الدولية، وقد كان المشرع المغربي مطالب في إطار مسلسل البناء الديمقراطي بمسايرة الدول الديمقراطية في هذا المجال، وهو الأمر الذي تجسد في تنزيل العديد من الإصلاحات التشريعية والمؤسسية المرتبطة بالسياسة الجنائية، والتي أصبح تفعيلها من أهم التحديات والرهانات المطروحة أمام المؤسسات المتدخلة في وضع وتنفيذ وتقييم السياسة الجنائية المغربية.

المبحث الثاني: إعمال وحماية الحقوق الأساسية في ظل السياسة الجنائية المغربية: التحديات والآفاق

إذا كان المغرب اليوم ينشد تحقيق الفعالية والتوازن في سياسته الجنائية من أجل سيادة الأمن المجتمعي مع احترام حقوق الإنسان وحرياته، وما يتطلبه ذلك من تحولات وإصلاحات قانونية ومؤسسية، فإن واقع السياسة الجنائية بالمغرب يُعطي إشارات واضحة على محدودية هذه السياسة في تحقيق التوازن بين الوقاية من الجريمة ومكافحتها وحماية الحقوق والحريات الفردية، بما يتماشى مع الالتزامات الدولية للمغرب في مجال حقوق الإنسان (المطلب الأول)، وهو ما يوجب ضرورة إعادة النظر في السياسة الجنائية وجعل ترسيخ حقوق الإنسان من ضمن أولويات توجهاتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التحديات الراهنة المرتبطة بحماية وإعمال الحقوق الأساسية على صعيد السياسة الجنائية

لقد أبان واقع السياسة الجنائية بالمغرب عن عدة عقبات يمكن أن تُضعف من المكتسبات المحققة في مجال حماية حقوق الإنسان، إذ على الرغم من الجهود المبذولة في سبيل التنزيل الفعال لهذه الحقوق في إطار توجهات أنسنة السياسة الجنائية، فإنه بالمقابل تبرز مجموعة من الإكراهات التي كان لها انعكاساً سلبياً على فعالية حقوق الإنسان يمكن إجمالها في اعتماد المقاربة الأمنية والزجرية كمنطلق أساسي للسياسة الجنائية والإفراط في إقحام الأداة الجنائية في كثير من مظاهر السلوك المخالف للقانون بصورة مبالغ فيها، وما نتج عنه بالتبعية من تقييد للحقوق والحريات وتعطيل لمجموعة من المبادئ التي

¹⁴⁶ محمد الهيبي، "رقابة القضاء على أعمال هيئات النواظمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية: 2012-2013، ص: 53.

طالما كانت تشكل العمود الفقري لأية سياسة جنائية كمبدأ الشرعية الجنائية والعلم بالقانون والقصد الجنائي وما إلى ذلك.

وإلى جانب إشكالية التضخم في عدد القضايا الجزية المعروضة على المحاكم والتي تتجاوز نسبة 40,1% من مجموع القضايا المسجلة وبمعدل مليون واثنى عشرة ألف 1012706 من القضايا الجزية كل سنة¹⁴⁷، وما يشكله من ضغط وعبء على القضاة ويطرح إشكالية الموازنة بين متطلبات احترام ضمانات المحاكمة العادلة المنصفة ومتطلبات تسريع الإجراءات المسطرية، هناك تحدي آخر ويتعلق الأمر بالغلو في أعمال الاعتقال الاحتياطي، حيث تُظهر معطيات التقارير الموضوعاتية أن نسبة المعتقلين احتياطياً لا تقل عن 40 بالمائة من مجموع الساكنة السجنية، خاصة في السنوات الأخيرة الماضية وما لها من انعكاسات سلبية على مستوى المس بمبادئ قانونية راسخة كمبدأ قرينة البراءة وحقوق الدفاع والحرية الشخصية، وعلى مستوى سياسة الدولة في تدبير السجون وما يثيره اكتظاظ السجون من صعوبات على صعيد تنزيل برامج تأهيل وإعادة إدماج السجناء، لاسيما في ظل ما تطرحه إشكالية الاكتظاظ وضعف الطاقة الاستيعابية للبنيات التحتية من إكراهات.

وفي هذا الإطار أكدت المنظمة العربية للإصلاح الجنائي أن السجون المغربية تعرف اكتظاظاً كبيراً ويتجاوز عدد السجناء الطاقة الاستيعابية للسجون، ووضعت المنظمة المذكورة السجون المغربية على رأس القائمة، على مستوى عدد السجناء التي قالت أنها تتجاوز أربعة أضعاف الطاقة الاستيعابية المقررة لها¹⁴⁸، وفي نفس السياق كشفت بعض المعطيات الصادرة عن تقارير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول المهمة الاستطلاعية المؤقتة للوقوف على وضعية المؤسسات السجنية أن أغلب السجناء بالسجن المحلي عين السبع بالدار البيضاء يفتشون الأرض وينامون تحت الأسيرة وفوق الرفوف¹⁴⁹، وتتضح درجة الاكتظاظ المهول بهذا السجن من خلال معدل عدد السجناء بالنسبة للمتر الواحد، ذلك أن الطاقة الاستيعابية لا تكفي حتى لنصف عدد السجناء الحالي، كما أن كل شخص لا يتوفر على 1.2 متر مربع في حين أن المقاييس الدولية التي تتطلب 9 أمتار أو أكثر، وفي عدد من الحالات يتقاسم مجموعة من السجناء مساحة لا تتعدى 3 أمتار على 5 أمتار.

فضلاً عن ذلك، فقد أكدت مخرجات تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول المهمة الاستطلاعية المؤقتة لسنة 2019 على استفحال ظاهرة الاكتظاظ التي تعرفها المؤسسات السجنية وما يُخلفه عدم التناسب بين الأعداد المهمة من المعتقلين الوافدين على المؤسسات السجنية مع الطاقة الإيوائية المحدودة للسجون موضوع المهمة الاستطلاعية، حيث بلغ عدد النزلاء بالمركب السجني المحلي عين السبع بالدار البيضاء 7445 نزيل في حين أن طاقته الاستيعابية فلا تتعدى 5000 سجين فقط أي بزيادة 2445، أما سجن مول البركي بأسفي فقد بلغ عدد السجناء 2558 في حين أن طاقته الاستيعابية 1449 نزيل¹⁵⁰.

¹⁴⁷ نجيب الأعرج، "استقلالية السلطة القضائية مدخل لتحقيق محاكمة جنائية منصفة"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية: 2013-2014، ص: 155.

¹⁴⁸ تقرير المنظمة العربية للإصلاح الجنائي حول أوضاع السجون والسجناء في بعض الدول العربية (الأردن-البحرين-تونس-سوريا-العراق-ليبيا-مصر-المغرب-اليمن)، للمزيد من الإطلاع انظر الموقع الإلكتروني الآتي: <http://www.aproarab.com>

¹⁴⁹ تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول المهمة الاستطلاعية المؤقتة لسجن عكاشة بالدار البيضاء، الدورة التشريعية الأولى: 2011-2012، دورة أبريل 2012، ص: 21.

¹⁵⁰ للإطلاع بشكل تفصيلي انظر: تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول المهمة الاستطلاعية المؤقتة للوقوف على وضعية المؤسسات السجنية: السجن المركزي مول البركي بأسفي، السجن المركب السجني المحلي عين السبع، سجن تولا 1 وتولا 2 بمكناس،

وإضافة إلى ذلك، بلغ عدد النزلاء بسجن تولال وبالسجن المحلي تولال (1) بمكناس 1949 في حين أن طاقته الاستيعابية لا تتعدى 1504 نزيل فقط¹⁵¹، بالإضافة إلى ضيق المساحات المخصصة للفسحة بالأحياء التي تمت زيارتها حيث لا تتعدى مساحة الفسحة 150 متر مربع مخصصة لما يقارب 500 سجين ويبرز الإشكال أكبر بالنسبة للأحياء التي تضمن الصنف (أ)، كما سجل الاكتظاظ الكبير على مستوى الأحياء السجنية خاصة التي تضم الصنف (أ) حيث تتوفر كل غرفة على ثمانية أسيرة اسمنتية مقابل ضم كل غرفة لإثنى عشر سجين¹⁵²، وهو الأمر الذي يؤدي إلى حرمان السجنين من حق التفريد وحق الفصل بين السجناء وغيرها من الحقوق، مما يترتب عنه عدوى السجناء بأمراض جلدية وظروف لا تليق بكرامة الإنسان، بالإضافة إلى وجود سجناء مكانهم الطبيعي هو مستشفى الأمراض النفسية، وأمام هذا الوضع فإنه يصعب الحديث عن تطبيق القانون من حيث استفادة السجناء من الخدمات والحقوق بالشكل المنصوص عليه في التشريعات الوطنية والدولية.

وإلى جانب ذلك يبرز تحدي آخر يتعلق بمحدودية التكوين والتكوين المستمر في مجال حقوق الإنسان على مستوى أجهزة العدالة الجنائية، ويُعزى ذلك بصفة خاصة إلى عدم توفر إستراتيجية واضحة ومتكاملة للتكوين والتأهيل لمكونات منظومة العدالة في مجال حقوق الإنسان¹⁵³، حيث يتم التركيز على الجانب المعرفي دون الاهتمام بالقدرة على كيفية التواصل وترسيخ ثقافة حقوق الإنسان، وإضافة إلى عدم اقتناع بعض القضاة والمشرفين وأحيانا المسؤولين القضائيين بأهمية برامج التدريب وجدواها، لذلك فالكثير من القضاة يحجمون عن قبول المشاركة في الندوات التي تنظمها الإدارة لفائدتهم، فقياس وظيفة التدريب على سلم الأولويات لدى البعض، ولدى بعض المسؤولين القضائيين، نجدها في واقع الأمر تحتل مكانة أدنى بالمقارنة مع الاهتمامات الأخرى، والمتصلة على سبيل المثال بالإنتاج الكمي على حساب الجودة والفعالية، فضلا عن عدم تلبية البرامج التدريبية للاحتياجات الفعلية لأجهزة العدالة الجنائية بسبب غياب التكامل والترابط بين عناصر التدريب المتمثلة في جمع المعلومات، وتحديد الاحتياجات التدريبية، وتصميم البرامج التدريبية وتنفيذها وتقييمها، بالإضافة إلى إشكالية المناهج والبرامج بمعاهد التكوين وتكوين المكونين التي تعرف قصورا على مستوى المنهجية المعتمدة في التكوين الأساسي¹⁵⁴، خصوصا في مجال حماية حقوق الإنسان وهو ما من شأنه التقليل من فعالية تحقيق العدالة الجنائية.

نسخة محدثة، دورة أكتوبر، السنة التشريعية الخامسة 2020-2021، الولاية التشريعية العاشرة: 2016-2021، المنشور بالموقع الرسمي لمجلس النواب: <https://www.chambrerepresentants.ma>.

¹⁵¹ تقرير صادر عن لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول المهمة الاستطلاعية المؤقتة للوقوف على وضعية المؤسسات السجنية: السجن المركزي مول البركي بأسفي والمركب السجني المحلي عين السبع بالدار البيضاء والسجن المحلي تولال (1) بمكناس، دورة أكتوبر 2020، مرجع سابق، ص: 29.

¹⁵² تقرير صادر عن لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول المهمة الاستطلاعية المؤقتة للوقوف على وضعية المؤسسات السجنية: السجن المركزي مول البركي بأسفي والمركب السجني المحلي عين السبع بالدار البيضاء والسجن المحلي تولال (1) بمكناس، دورة أكتوبر 2020، مرجع سابق، ص: 38.

¹⁵³ زكرياء العماري، "إصلاح منظومة العدالة: توصيات الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة"، مجلة القضاء المدني، سلسلة نصوص ووثائق قانونية، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، الطبعة الأولى، 2013، ص: 78.

¹⁵⁴ زكرياء العماري، "إصلاح منظومة العدالة: توصيات الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة"، مرجع سابق، ص: 78.

المطلب الثاني: تعزيز البعد الحقوقي للسياسة الجنائية في ضوء الآفاق الممكنة

حرصا من المشرع الجنائي على إرساء سياسة جنائية فاعلة في مجال حقوق الإنسان وأنسنة قواعدها سواء على مستوى مجموعة القانون الجنائي أو على صعيد قانون المسطرة الجنائية والقانون المنظم للسجون وغيرها من القوانين ذات الصلة بالسياسة الجنائية، وهو الأمر الذي يتطلب تعزيز المكتسبات المحققة في هذا الإطار، ومضاعفة الجهود من أجل مواصلة ورش إصلاح منظومة العدالة الجنائية بما يحقق ضمانات المحاكمة العادلة والتنزيل السليم للإصلاحات القانونية والمؤسسية (أولا) بما يحقق الأهداف المأمولة من ترسيخ ثقافة حماية حقوق الإنسان في السياسة الجنائية المتبعة حاليا بالمغرب (ثانيا).

أولا: تكريس الضمانات الحقوقية على مستوى قواعد السياسة الجنائية

1- تعزيز الضمانات المسطرية في ضوء قانون المسطرية الجنائية الجديد

تعتبر المحاكمة العادلة والضمانات المرتبطة بها من أهم الدعامات الأساسية في السياسة الجنائية، نظرا لارتباطها بحماية حقوق الإنسان وكل ما من شأنه المساس بكرامته في جميع مراحل الدعوى الجنائية، منذ إيقافه وتوجيه الاتهام إلى غاية صدور الحكم وتنفيذه، وفي هذا الإطار فإن احترام حقوق الإنسان وضمان الحريات الفردية والجماعية وضمان المحاكمة العادلة من خلال تعزيز الضمانات القانونية التي تم التنصيب عليها في هذا المجال عبر مجموعة من النصوص القانونية التي تم سنّها مؤخرا في إطار تفعيل مضامين دستور 2011 وملاءمتها مع المبادئ الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، يعد من أهم الرهانات التي يعول عليها للارتقاء بالسياسة الجنائية إلى المستوى المأمول.

إن هاجس مكافحة الجريمة والوقاية منها في مراحلها الأولى يتطلب إيجاد المقتضيات القانونية المسطرية الملائمة والصيغ الكفيلة بتوفير معايير الجودة والنجاعة وشروط المحاكمة الجنائية العادلة والمنصفة، وتحقيق النجاعة على مستوى آليات العدالة الجنائية¹⁵⁵، خاصة على مستوى الأدوار والوظائف المنوطة بالشرطة القضائية أثناء البحث التمهيدي والتي تدشن لإجراءات تمهيدية تؤسس لقواعد المحاكمة العادلة وتسعى لتوفير أسباب الحماية الأمنية وحقوق المشتبه فيه باحترام الضمانات الممنوحة له في هذه المرحلة.

وهو الأمر الذي كرسته المستجدات التي تضمنها القانون رقم 03.23 بتغيير وتنظيم القانون 22.01 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية الجديد، والذي نص على مجموعة من الضوابط القانونية للوضع تحت تدابير الحراسة النظرية باعتبارها تدبيرا استثنائيا لا يمكن اللجوء إليه إلا إذا تعلق الأمر بجناية أو جنحة معاقب عليها بالحبس، وتبين أن ذلك ضروري لواحد أو أكثر من الأسباب التالية كالحفاظ على الأدلة والحيولة دون تغيير معالم الجريمة والقيام بالتحريات والأبحاث التي تتطلب حضور ومشاركة المشتبه فيه، ووضع المشتبه فيه رهن إشارة العدالة والحيولة دون فراره، وإضافة إلى الحيولة دون ممارسة أي ضغط على الشهود أو الضحايا أو أسرهم أو أقاربهم، ومنع المشتبه فيه من التواطؤ مع الأشخاص المساهمين أو المشاركين في الجريمة، فضلا عن حماية المشتبه فيه ووضع حد للاضطراب الذي أحدثه الفعل الجرمي بسبب خطورته أو ظروف ارتكابه أو الوسيلة التي استعملت في ارتكابه وخطورة المشتبه فيه¹⁵⁶.

¹⁵⁵ سهيلة بوزلافة، "مبدأ عدم الإفلات من العقاب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية: 2017-2018، ص: 314.

¹⁵⁶ المادة 1-66 من القانون رقم 03.23 بتغيير وتنظيم القانون 22.01 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية الجديد.

كما نص هذا القانون على مجموعة من الضمانات الأساسية الخاصة بالمشتبه فيه الموضوع تحت الحراسة النظرية والتي يجب تنزيلها بالشكل الفعال، وتتمثل أهمها في الحق في الاتصال بمحاميه منذ الساعة الأولى لإيقافه ودون اشتراط الحصول على ترخيص من النيابة العامة، مع حضور هذا الأخير خلال الاستماع للمشتبه فيهم الأحداث المحتفظ بهم أو الأشخاص المصابين بإحدى العاهات الموضوعين رهن الحراسة النظرية، مع إمكانية حضور المحامي أثناء الاستماع إلى المشتبه فيه بارتكاب جناية أو جنحة إذا لم يكن موضوعا تحت الحراسة النظرية فضلا عن إحداث سجل إلكتروني وطني وآخر جهوي للحراسة النظرية، بالإضافة إلى إلزامية إخضاع المشتبه فيه لفحص طبي بعد إشعار النيابة العامة إذا لوحظ عليه مرض أو علامات أو آثار تستدعي ذلك¹⁵⁷، فضلا عن ذلك فقد ألزم المشرع المغربي النيابة العامة بزيارة أماكن الحراسة النظرية متى تنامي إلى علمها وقوع اعتقال تعسفي أو تحكيمي¹⁵⁸.

وبالإضافة إلى تعزيز المراقبة القضائية على عمل الشرطة القضائية، وذلك من خلال التنصيب على منع إعطاء التعليمات لضباط الشرطة القضائية في مهامهم القضائية من غير رؤسائهم القضائيين وخضوعهم في مجال الأبحاث الجنائية لسلطة النيابة العامة وقضاء التحقيق، مع الأخذ بنظرية النيابة العامة بعين الاعتبار في المسار المهني لضباط الشرطة القضائية وتحديد معايير تنقيط ضباط الشرطة القضائية بنص تنظيمي من السلطة الحكومية المكلفة بالعدل بعد استشارة رئيس النيابة العامة¹⁵⁹.

فضلا عن وضع آليات للوقاية من التعذيب وذلك تفاديا لبعض الانزلاقات التي قد تشوب أعمال الشرطة القضائية وتتنافى مع حق المشتبه فيه في تمكينه من الضمانات التي خولها له القانون، وتفاديا لانتزاع الاعترافات عن طريق التعذيب أو بعض السلوكات والممارسات الأخرى الحاطة من كرامة الإنسان¹⁶⁰، ونشير في هذا الصدد إلى المستجدات القانونية التي جاء القانون المسطرة الجنائية الجديد والتي تروم وضع آليات للوقاية من التعذيب، ومن أهمها التسجيل السمعي البصري لاستجوابات الأشخاص الموضوعين تحت الحراسة النظرية¹⁶¹، وإرفاق المحضر بنسخة من التسجيل توضع في ملف مختوم كوسيلة من وسائل الإثبات تخضع لاقتناع القاضي الصميم، وتطبيقا لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وموازا مع ذلك، تم تكريس مجموعة الضمانات المسطرية على مستوى مرحلة التحقيق الإعدادي والتي تضمنها قانون المسطرة الجديد، نجد في مقدمتها مبدأ اختياري التحقيق مع إلغاء التحقيق في الجرح إلا بنص خاص، وإضافة إلى تقييد سلطة قاضي التحقيق¹⁶² في اللجوء إلى الاعتقال الاحتياطي بضرورة توفر مجموعة من الأسباب، باعتباره تدبير استثنائي ينبغي تفعيله فقط وفق توافر إحدى الأسباب المقررة¹⁶³،

¹⁵⁷ تقارير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشاريع الميزانيات الفرعية برسم السنة المالية 2016، الولاية التشريعية 2015-2021، السنة التشريعية 2019-2020، دورة أكتوبر 2015، ص: 58.

¹⁵⁸ المواد 3-66 و 4-66

¹⁵⁹ هشام ملاطي، "نحو ورش طموح لإصلاح منظومة العدالة الجنائية"، مرجع سابق، ص: 15.

¹⁶⁰ سهيلة بوز لافة، "مبدأ عدم الإفلات من العقاب"، مرجع سابق، ص: 317.

¹⁶¹ تقارير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشاريع الميزانيات الفرعية برسم السنة المالية 2016، الولاية التشريعية 2015-2021، السنة التشريعية 2019-2020، دورة أكتوبر 2015، ص: 59.

¹⁶² كما أورد المشرع نصوص تقضي بتعيين قاضي التحقيق من طرف الجمعية العامة للمحكمة بدل وزير العدل لمدة سنتين، تماشيا مع مبدأ استقلال السلطة القضائية المكرس دستوريا.

¹⁶³ تنص المادة 175 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية على أن: "الاعتقال الاحتياطي تدبير استثنائي لا يلجأ إليه في الجنايات أو الجرح المعاقب عليها بعقوبة سالبة للحرية إلا إذا تعذر تطبيق تدبير آخر بديل عنه، وفي جميع الأحوال، فإن قرار الاعتقال الاحتياطي يجب أن يكون كتابيا ويبين فيه القاضي الأسباب المبررة للاعتقال".

فضلا عن تقييد تمديد مدة الاعتقال الاحتياطي في الجرح¹⁶⁴ والجنايات¹⁶⁵، وذلك تماشيا مع الطرح الذي يقضي بتقليص عدد المعتقلين احتياطيا داخل السجون¹⁶⁶، ومنح للمتهم أو دفاعه حق الطعن في الأمر بالإيداع في السجن.

كما تم ترشيد الاعتقال الاحتياطي من خلال آلية الوضع تحت المراقبة القضائية وعدم اتخاذهما معا في آن واحد. ويتم وضع حد للمراقبة القضائية بقوة القانون في حالة تنفيذ الأمر بالاعتقال الاحتياطي¹⁶⁷، وتم تقليص مدة الوضع تحت المراقبة لمدة شهرين قابلة للتجديد ثلاث مرات لنفس المدة إذا تعلق الأمر بجناية، ولمدة شهر قابلة للتجديد مرتين لنفس المدة إذا تعلق الأمر بجنحة، ولاسيما لأجل ضمان حضوره، ما لم يكن هناك سبب من الأسباب المنصوص عليها في المادة 1-175 أدناه تستوجب اعتقاله احتياطياً. غير أنه يمكن تمديد مدة الوضع تحت المراقبة القضائية لخمس مرات ولنفس المدة بالنسبة للجنايات المنصوص عليها في المادة 108 أعلاه¹⁶⁸، فضلا عن تعزيز تدابير الوضع تحت المراقبة القضائية من خلال إضافة تدبير الوضع تحت المراقبة الالكترونية¹⁶⁹.

كما تم تعزيز حقوق الدفاع من خلال التنصيص على ضرورة استدعاء الدفاع قبل كل استتطاق للمتهم من طرف قاضي التحقيق بعشرة أيام على الأقل¹⁷⁰، كما منح دفاع الأطراف الحق في الحصول على نسخ من المحضر أو الوثائق، وأيضا منح المحامي حق طلب استدعاء أي شخص يرى فائدة في الاستماع إليه من طرف قاضي التحقيق، فضلا عن إمكانية الاستماع عبر تقنية الاتصال عن بعد أمام قاضي التحقيق في حالة وجود أسباب جديدة تحول دون الحضور وإمكانية إجراء الصلح الجنائي أمام قاضي التحقيق.

وإلى جانب ذلك، تمت تقوية آليات النجاعة القضائية الذي شكل محورا استراتيجيا بأشغال الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة وانبثق عنه عددا هاما من التوصيات والإجراءات، وذلك من خلال تسريع إجراءات الدعوى داخل آجال معقولة، وضرورة مراعاة مبادئ الحياد وسلامة ونزاهة الإجراءات المسطرية والحرص على ضمان حقوق الأطراف عند ممارسة الدعوى العمومية، وهو ما يفرض تفعيل المقترحات الجديدة المنصوص عليها ضمن قانون المسطرة الجنائية الجديد والتي تهم تنفيذ العقوبات الجنائية والمؤسسات المتدخلة فيها علاوة على تفعيل الأدوار الجديدة التي بات قاضي تطبيق العقوبات يتمتع بها ضمن نفس القانون كدوره في الإفراج المقيّد ومراقبة تنفيذ العقوبات البديلة وكذا البت في طلبات رد الاعتبار إضافة إلى الوظائف التقليدية المنوطة به.

¹⁶⁴ تنص المادة 176 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية على أنه: "لا يمكن تمديد مدة الاعتقال الاحتياطي إلا إذا كانت ضرورة التحقيق تستدعي ذلك بالنظر لعدم استكمال الإجراءات أو إذا كانت أسباب الاعتقال الاحتياطي المشار إليها في المادة 175 -1 أعلاه ما تزال قائمة. لا يمكن أن يكون التمديد إلا لمرة واحدة ولنفس المدة مع مراعاة مقتضيات الفقرة الأخيرة من المادة 462 -1 من هذا القانون".

¹⁶⁵ تنص المادة 177 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية على أنه: "لا يمكن تمديد مدة الاعتقال الاحتياطي إلا إذا كانت ضرورة التحقيق تستدعي ذلك بالنظر لعدم استكمال الإجراءات أو إذا كانت أسباب الاعتقال الاحتياطي المشار إليها في المادة 175 -1 أعلاه ما تزال قائمة. لا يمكن أن تكون التمديدات إلا في حدود مرتين ولنفس المدة، غير أنه يمكن تمديد مدة الاعتقال الاحتياطي لخمس مرات ولنفس المدة بالنسبة لجرائم أمن الدولة أو الإرهاب".

¹⁶⁶ المملكة المغربية، وزارة العدل، "جهود السياسة الجنائية المغربية في التصدي للجريمة تنزيل توصيات مؤتمر الأمم المتحدة الثالث عشر حول الجريمة والعدالة الجنائية"، مرجع سابق، ص: 73.

¹⁶⁷ الفقرة الأولى من المادة 160 من القانون رقم 03.23 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية الجديد

¹⁶⁸ الفقرة الثانية من المادة 160 من القانون رقم 03.23 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية الجديد

¹⁶⁹ البند 19 من المادة 161 من القانون رقم 03.23 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية الجديد.

¹⁷⁰ المادة 139 من القانون رقم 03.23 المتعلق بقانون المسطرة الجنائية الجديد.

كما يتعين التنزيل الناجع والسليم لمجموعة من الضمانات القانونية الخاصة بحماية الضحايا، سواء خلال مرحلة البحث والتحري كوجوب إشعار الضحية أو المشتكي بمآل الإجراءات ومنحه الحق في الاستعانة بمحام في حالة استعانة المشتبه فيه من ذلك الحق أو خلال مرحلتى التحقيق والمحاكمة كتمتع الضحايا من مساعدة محام وتعين المحكمة ترجمانا للضحية إذا كان يتكلم لغة أو لهجة يصعب فهمها مع التنصيص على إمكانية الاستماع للضحية من طرف قاضي التحقيق أو المحكمة بتقنية الاتصال عن بعد وشمول بحث القضية من طرف المحكمة الاستماع إلى الضحية، أما فيما يخص الطعون الجنائية، والتي تعتبر أحد أهم الضمانات القانونية لتقوية ضمانات المحاكمة العادلة.

2- ترسيخ المقاربة الحقوقية على مستوى القواعد الموضوعية للسياسة الجنائية

إن إقرار سياسة جنائية تقوم على تحقيق التوازن بين الوقاية من الظواهر الإجرامية ومكافحتها وحماية حقوق الإنسان المكرسة دستوريا والمتعارف عليها دوليا، لن يتأتى إلا من خلال اعتماد مراجعة شاملة لمجموعة القانون الجنائي والتسريع بملاءمة مقتضياته مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، وذلك من خلال التنصيص على الجرائم التي تدخل في مجال القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان وتوسيع دائرة التجريم لبعض الجرائم الخطيرة، خصوصا وأن الجرائم المستجدة والمستحدثة لم تعد بتلك النمطية الاعتيادية أو التقليدية، بل أصبحت تعرف تطورا نوعيا سواء من حيث أساليب وتقنيات التخطيط لها وارتكابها أو من حيث المجالات التي تستهدفها¹⁷¹، وتتمثل أبرزها -على سبيل المثال لا الحصر- في الجرائم ضد الإنسانية¹⁷²، باعتبارها من الجرائم الخطيرة التي يتعين على المشرع إدراجها ضمن الجرائم المشمولة في مجموعة القانون الجنائي في إطار ملاءمة مقتضياته مع اتفاقيات جنيف الأربعة المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني، ونظام روما المتعلق بالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية¹⁷³، فضلا عن تجريم الاختفاء القسري والمعاقبة على هذه الجريمة¹⁷⁴.

كما يتعين مراجعة جريمة التعذيب وعدم حصر هذه الجريمة على التعذيب المرتكب من طرف الموظف العمومي، خصوصا أن ارتكاب أفعال التعذيب والأعمال الوحشية يمكن أن تصدر أيضا من الأشخاص العاديين في حق الأفراد، وإلى جانب ذلك يجب على المشرع المغربي ملاءمة مقتضياته الجنائية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكولاتها، من خلال إدراج الجريمة المنظمة العابرة للحدود في المجموعة الجنائية وتمييزها عن جريمة العصابات الإجرامية المنصوص عليها في الفصل 293 من القانون الجنائي المغربي، بالإضافة إلى جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وغيرها من الجرائم التي تحقق الحماية اللازمة لحقوق الإنسان.

¹⁷¹ أحمد أزراف، "الإسناد في الجرائم المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية: 2017-2018، ص: 127.

¹⁷² يقصد بها كل فعل ارتكب في إطار هجوم واسع النطاق أو منهجي موجه ضد أي مجموعة من السكان المدنيين وذلك عن طريق القتل العمد أو الإبادة أو الاغتصاب أو الاستعباد الجنسي أو التعذيب أو الإبعاد أو النقل القسري، عبد السلام بوهوش: "الرؤية الإصلاحية في سياسة التجريم والعقاب"، المجلة الدولية للأبحاث الجنائية والحكمة الأمنية، العدد الثالث لسنة 2020، دار الأفاق المغربية، ص: 399.

¹⁷³ فوزية بنزركون: السياسة الجنائية بالمغرب بين الإشكالات القانونية والمؤسسية ومتطلبات الفعالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية: 2022-2023، ص: 137.

¹⁷⁴ نور الدين العمراني، "منظومة التجريم في ضوء مسودة مشروع القانون الجنائي المستجدة ومواطن القصور"، المجلة المغربية للقانون الجنائي والعلوم الجنائية، العدد الثالث، 2016، ص: 42.

ونشير في هذا الإطار إلى ضرورة التعجيل بإحالة مشروع القانون الجنائي على البرلمان -خاصة بعد أن تم سحبه من البرلمان بتاريخ 8 نونبر 2021- والتسريع بإخراجه إلى حيز الوجود، مع الانفتاح على كل الفاعلين تفعيلًا للمقاربة التشاركية في منهجية الإعداد، وذلك بهدف تجويده حسب التصورات والاقتراحات المطروحة سابقا وإعادة فتح النقاش العمومي من جديد حول التصورات المقترحة المتعلقة بالمقتضيات الواردة في مشروع القانون الجنائي وتعميق النقاش فيما يخص الجوانب الخلافية لاسيما ما يتعلق بتجريم الإثراء غير المشروع والإجهاض والعلاقات الرضائية والإفطار في رمضان وعقوبة الإعدام وغيرها.

كما نلفت الانتباه إلى أمر هام، ويتعلق الأمر بالتنزيل السليم والفعال للقانون رقم 43.22 المتعلق بالعقوبات البديلة، حيث سيُفرض التطبيق السليم للعقوبات البديلة التي تضمنها إلى نتائج فعالة وآثار إيجابية على مستوى إصلاح الجناة ومنع العود إلى الجريمة، والحد من مشكلة اكتظاظ المؤسسات العقابية، وهو الأمر الذي يفرض على القطاعات المعنية الانخراط بجدية في تفعيل هذه البدائل وفق مقاربة تشاركية تضم جميع المؤسسات الفاعلة بما في ذلك المؤسسة القضائية والمؤسسات السجنية، إلى جانب المؤسسات التربوية والمجتمعية والجمعيات الحقوقية، وكافة فعاليات المجتمع المدني لضمان نجاح هذه البدائل، فضلا عن تنظيم ندوات وأيام دراسية وحملات توعية وتحسيسية لكافة شرائح المجتمع، للتعريف بأهمية تنزيل العقوبات البديلة على أرض الواقع.

ثانيا: تكريس ثقافة حقوق الإنسان وحماية الحريات

إن رهان تعزيز حقوق الإنسان لا يتحقق فقط بوضع ترسانة تشريعية وإحداث إطار مؤسساتي، بل يتطلب نشر قيم ومبادئ حقوق الإنسان لتصبح سلوكا وممارسة على مستوى جميع المؤسسات المتدخلة والفاعلة في وضع وتنفيذ وتقييم السياسة الجنائية، مما يجعله تحديا حاسما للنهوض بثقافة حقوق الإنسان، وهو الأمر الذي يتطلب تطوير آليات التكوين على حقوق الإنسان كمقاربة ثابتة في بناء دولة الحق والقانون، وذلك من خلال تعزيز وتعميق تكوين أجهزة العدالة الجنائية في مجال الحقوق والحريات الأساسية للإنسان وضمان احترامها أثناء تنفيذ السياسة الجنائية، ويعتبر جهاز ضباط الشرطة القضائية وقاضي التحقيق ومؤسسة النيابة العامة من أبرز الآليات التي يتعين تعزيز تكوينها في مجال حماية حقوق الإنسان نظريا وعمليا¹⁷⁵، بما يساهم في منع الانتهاكات ويعزز من ثقة المواطنين في النظام القضائي.

وهو ما يوجب اعتماد استراتيجيات جديدة تروم ترسيخ ثقافة حقوق الإنسان وإدماجها ضمن وحدات التكوين والتكوين المستمر كقواعد وأنظمة سلوكية للقوى الأمنية في جميع مظاهرها ومستوياتها بدءا من أبسط رجل أمن أو دركي أو رجل القوات المساعدة إلى أعلى رتبة فيها، حيث يبقى ثلاثي التدريب والتعليم والتوعية في مجال حقوق الإنسان هو إقناع موظفي تطبيق القانون أن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية لا يشكل عقبة أمام التنفيذ الفعال للقوانين ومكافحة الجريمة والمحافظة على النظام العام، بل إن ذلك سيساعد ضباط الشرطة القضائية على الوعي بالممارسات المهنية المسيئة لحقوق الإنسان وإدراك تأثيرها على العلاقات التي تربط هذه المؤسسات بالمجتمع، واكتساب مهارات بيداغوجية خاصة بالمعاملات المبنية على احترام حقوق الإنسان تمكن من تبليغ ثقافة الإنسان.

¹⁷⁵ سعيد بوتشكوش، الحد من الجريمة وحماية حقوق الإنسان، دار الأفاق المغربية، الطبعة الأولى 2022، ص: 325.

فضلا عن تمكين ضباط الشرطة القضائية من رصيد معرفي قانوني يرتبط بقضايا حقوق الإنسان كما أنتجتها المواثيق الدولية وكرستها الممارسة المهنية، وكان للمجلس الوطني لحقوق الإنسان بشراكة مع المعهد الدنمركي لمناهضة التعذيب يوم 2016/12/16 السبق في إطلاق عملية هي الأولى من نوعها لتكوين أطباء ضد التعذيب لفائدة أطباء شرعيين، ومسؤولين في المؤسسات السجنية حول الوقاية من التعذيب والمعاملة السيئة على أن تتطور العملية لتشمل أماكن الاحتجاز والحرمان من الحرية.

ووعيا من رئاسة النيابة العامة بأهمية تكوين القضاة في مجال حقوق الإنسان، ولاسيما ما يتصل بمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، فقد بادرت رئاسة النيابة العامة بشراكة مع مجلس أوروبا إلى وضع برنامج غير مسبوق في دجنبر 2020 يروم تعزيز قدرات قضاة النيابة العامة في مجال حقوق الإنسان، كما انخرط المجلس الأعلى للسلطة القضائية في هذه العملية خلال سنة 2021، حيث تم تعميم هذا التكوين أيضاً على قضاة الحكم، وتستهدف المكونات الأساسية لهذا البرنامج الذي لازال تنفيذه جاريا تكوين جميع قضاة المملكة في مواضيع تتعلق بالمعايير الدولية المتعلقة بتجريم التعذيب ومنعه والوقاية منه وبالاتفاقيات والهيئات الدولية ذات الصلة بالموضوع .

وفي سياق حماية حقوق الإنسان على مستوى المؤسسات السجنية يتعين مواصلة الجهود المبذولة الرامية إلى ترسيخ ثقافة حقوق الإنسان في صفوف الموظفين خاصة العاملين في السجون في تماس مع السجناء من خلال آليتي التكوين الأساسي والمستمر وتنمية قدراتهم في مجال الوقاية من التعذيب وكافة أشكال المعاملة اللاإنسانية بالوسط السجني¹⁷⁶، وهو ما سيؤدي إلى الزيادة في المردودية نتيجة لتوجيههم على أساس ميولهم واستعداداتهم وقدراتهم، وبالتالي النهوض بالرسالة الإنسانية دون الاقتصار على الدور الأمني الذي يساهم في إعادة انتاج الجنوح، إضافة إلى تهيئة المناخ النفسي والبيئي للعمل داخل السجون والانتقال بهم إلى استخدام الوسائل والطرق الحديثة التي تكسبهم المواقف والمهارات¹⁷⁷ في مجال عملهم حماية لهم وللسجناء باعتبارهم إحدى الحلقات التي يقع على عاتقها ضمان الأمن وتنزيل السياسات والاستراتيجيات في مجال التأهيل وإعادة الإدماج.

كما يتعين تعزيز دور المجتمع المدني باعتباره دعامة أساسية وهامة لترسيخ ثقافة حقوق الإنسان وتفعيل أداء العدالة الجنائية وتطوير الآليات القانونية والمؤسسية للسياسة الجنائية، وذلك بفضل وجود العديد من المنظمات غير الحكومية ومختلف المنظمات والجمعيات الحقوقية أو فروع المنظمات الدولية غير حكومية، تتمثل أهمها في جمعية هيئات المحامين بالمغرب والعصبة المغربية للدفاع عن حقوق الإنسان، والجمعية المغربية لحقوق الإنسان، ولجنة الدفاع عن حقوق الإنسان، والمنظمة المغربية للدفاع عن حقوق الإنسان، وجمعية مجموعات منظمة العفو الدولية، ومنظمات نسائية تهتم بحقوق المرأة، كالجمعية الديمقراطية لنساء المغرب، ومركز "فاما" وغيره من مراكز الاستماع، وجمعيات ومراسد تهتم بحقوق وحريات الطفل كالمرصد الوطني لحقوق الطفل وجمعية "بيتي"¹⁷⁸، وأخرى تهتم بمن يوجدون في وضعية

¹⁷⁶ تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشروع الميزانية الفرعية للمندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج، السنة التشريعية الأولى: 2021-2022، الولاية التشريعية الحادية عشر: 2021-2026، دورة أكتوبر 2021، ص: 12

¹⁷⁷ الطيبي الصغير، "تكوين موظفي السجون وعلاقته بإدماج السجناء"، مجلة إدماج، العدد 12، 2007، ص: 54.

¹⁷⁸ جمعية "بيتي" تعتبر من الجمعيات المدنية المغربية النشيطة في مجال الدفاع عن حقوق الأطفال ضحايا العنف بكل صوره، حصلت على صفة المنفعة العامة بمقتضى المرسوم رقم 2.99.38 الصادر بتاريخ 1999/01/21، حنان احديش، "الحماية القانونية للطفل ضحية العنف والاستغلال دراسة على ضوء التشريع الجنائي المغربي والاتفاقيات الدولية"، مرجع سابق، ص: 478.

صعبة والمرصد المغربي للسجون، بالإضافة إلى الفروع الدولية غير الحكومية كمنظمة "هيومن رايتس ووتش" في مجالات الشفافية في المال العام، ومنظمة ترانسبرنسي المغرب في مجال مكافحة الفساد.

وقد أبانت منظمات المجتمع المدني عن مصداقيتها وقدرتها على التعبئة والتأثير على القرارات الحكومية، لاسيما من خلال نجاحها الواضح في العمل على توحيد جهودها ضمن شبكات الضغط والمرافعة¹⁷⁹، فضلا عن مساهمتها في تعزيز البعد الوقائي والحقوقى للسياسة الجنائية، وهو الأمر الذي يفرض توفير القواعد القانونية والتنظيمية، وتبني سياسات واستراتيجيات عمل تتيح للمجتمع المدني مساحة للعمل والمشاركة في حماية حقوق الإنسان ومكافحة الظواهر الإجرامية المستفحلة في المجتمع، فضلا عن تشجيع إقامة الجمعيات وتسهيل أنشطتها.

ونشير في هذا الصدد إلى أن هناك مجموعة من الوقائع التي شهدتها المغرب كانت مؤثرة في توجيه السياسة العمومية في المجال الجنائي، تم تأطيرها كمعطى أولوي، استجابة لمعالجة مشكلات المجتمع وقضاياها حيث شكلت هذه الوقائع فعل عمومي ينبغي أن يتمظهر على مستوى السياسة الحكومية في تعاطيها مع قضايا المجتمع، حيث لعب المجتمع المدني دورا مؤثرا في توجيه السياسة الجنائية، ويتعلق الأمر بتعديل وإلغاء العديد من مقتضيات القانون الجنائي، كتعديل الفصل 475 من القانون الجنائي¹⁸⁰، الذي كان يُعفي المعتصب من العقاب عند زواجه من ضحيته، حيث تم تعديل هذا الفصل وأصبح ينص على أنه "من اختطف أو غرر بقاصر تقل سنه عن ثمان عشرة سنة بدون استعمال العنف ولا تهديد ولا تدليس أو حاول ذلك¹⁸¹، يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من مائتين (200)¹⁸² إلى خمسمائة (500) درهم".

وقد تأكد هذا الدور كذلك من خلال مساهمة المجتمع المدني كفاعل مهم وأساسي في النقاش العمومي حول إصلاح السياسة الجنائية، حيث تركز أغلب مطالب جمعيات المجتمع المدني المهتمة بالشأن الجنائي والحقوقى على ضرورة إعادة النظر في التشريع الجنائي بما يكفل ملاءمته مع المواثيق الدولية ذات بحقوق الإنسان ومكافحة الجريمة، وذلك على اعتبار أن دولة الحق لا يمكن أن تتأسس إلا على قوانين تجد مرجعيتها في كونية الحقوق وكرامة الإنسان، إذ لا يكفي مجرد الإعلان عن مجرد النوايا من خلال التنصيص الدستوري على مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على التشريع الوطني، بل يستتبع ذلك بالضرورة استكمال مصادقة المملكة المغربية على ما تبقى من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان¹⁸³.

وهو الأمر الذي أكدته العصبية المغربية للدفاع عن حقوق الإنسان كجمعية حقوقية والتي طالبت بضرورة احترام السجون المغربية للمعايير والمواصفات في بناء السجون، وكذا تحيين القوانين الوطنية خاصة المنظومة الجنائية المرتبطة بالشأن السجني بما يتلاءم والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ومعاملة السجناء، والتوجه نحو نظام العقوبة البديلة والاهتمام بالدور الإصلاحى والتربوي للسجناء¹⁸⁴، كما ساهمت

¹⁷⁹ ترانسبرنسي المغرب، "دراسة حول النظام الوطني للنزاهة المغرب، 2014"، رقم الإيداع القانوني MO38 58 201، ص: 10.
¹⁸⁰ تم تغيير وتتميم هذا الفصل بمقتضى المادة الفريدة من القانون رقم 15.14 القاضي بتغيير وتتميم الفصل 475 من مجموعة القانون الجنائي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.06 بتاريخ 20 من ربيع الآخر 1435 (20 فبراير 2014)، الجريدة الرسمية عدد 6238 بتاريخ 13 مارس 2014، ص: 3138.

¹⁸¹ تم تغيير هذا الفصل بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم 24.03 المتعلق بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي.
¹⁸² تم رفع الحد الأدنى للغرامات الجنحية إلى 200 درهم بمقتضى الفصل الثاني من القانون رقم 3.80 المغيرة بموجب بعض مقتضيات القانون الجنائي.

¹⁸³ للمزيد من الإطلاع انظر: أرضية ومشاريع وثائق المؤتمر الوطني السابع للعصبية المغربية للدفاع عن حقوق الإنسان المنعقد أيام 23-24-25 أكتوبر 2015 ببوزنيقة، مطبعة الرسالة، الرباط 2015، ص: 17.
¹⁸⁴ أرضية ومشاريع وثائق المؤتمر الوطني السابع للعصبية المغربية للدفاع عن حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص: 34.

المنظمة المغربية لحقوق الإنسان في النقاش العمومي حول إصلاح التشريع الجنائي ومنظومة العدالة الجنائية عن طريق إصدارها لمذكرات وتوصيات حول مسودة القانون الجنائي ارتكزت أساسا على السعي نحو ملاءمة القانون الجنائي للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ولاحظت المنظمة أن مشروع القانون الجنائي لازال يحتاج إلى مراجعة ويتعين أن يتأسس على الشرعية الدولية التي لا تقبل الانتقاء أو التجزئة وعلى ضرورة استحضار كل أحكام المواثيق الدولية ذات الصلة والمصادق عليها من طرف المغرب¹⁸⁵.

وقامت المنظمة المغربية لحقوق الإنسان بإعداد مذكرة بخصوص مسودة مشروع القانون الجنائي، واشتغلت منذ سنتين مع أعضاء الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، التي تضم جمعية عدالة والجمعية المغربية لحقوق الإنسان والجمعية الديمقراطية لنساء المغرب والفضاء الجمعي في إعداد مقترحات وتوصيات في هذا المجال، كما اشتغلت مع ائتلاف الكرامة والائتلاف المغربي من أجل إلغاء عقوبة الإعدام، وأصدرت بيانا مشتركا مع كل من المنتدى المغربي للحقيقة والانصاف والجمعية المغربية لحقوق الإنسان للتأكيد على موقفها مع مذكرة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، واقتراح تعديل مقترحات لم تُشر لها هذه الأخيرة أو بإضافة مقتضيات تستدعيها الضرورة.

وتعزيزا لهذه المقترحات والدعوة إلى تبنيها نظمت المنظمة المغربية لحقوق الإنسان يوم دراسي حول موضوع: "من أجل قانون للمسطرة الجنائية متلائم مع المقتضيات الدستورية ومعايير حقوق الإنسان"¹⁸⁶، وذلك بهدف مواصلة النقاش العمومي حول المسطرة الجنائية وتعزيزه من أجل إطلاق المرافعة لحدّ المشرع على وضع أسس قانونية للمسطرة الجنائية متلائمة مع معايير ومبادئ حقوق الإنسان والمقتضيات الدستورية وتستجيب لمتطلبات حاضر ومستقبل السياسة الجنائية بالمغرب، كما قامت "جمعية عدالة من أجل الحق في محاكمة عادلة" بإصدار مذكرة ترافعية ارتكزت بالأساس على ضرورة تعديل المنظومة الجنائية وملاءمتها مع الدستور والقانون الدولي لحقوق الإنسان، حيث أوصت بالتجريم الصريح للتمييز العنصري وإلغاء عقوبة الإعدام وتجريم الاختفاء القسري ثم مطابقة تعريف التعذيب مع التعريف المنصوص عليه في اتفاقية مناهضة التعذيب ومنع أي شكل من أشكال التقادم أو العفو في الجرائم المتعلقة بالتعذيب، وتوسيع التدابير البديلة للاعتقال الاحتياطي...¹⁸⁷، فضلا عن ذلك فقد أطلقت جمعية عدالة حملة ترافعية وطنية من أجل مناقشة إمكانية عدم تجريم الجرح البسيطة وتقليص عدد العقوبات السجنية التي تقل مدتها عن سنتين وإيجاد بدائل لها، ودعت إلى تفعيل المقتضيات القانونية المتعلقة بالعدالة التصالحية¹⁸⁸.

وهو الأمر الذي يؤكد الدور البارز للمجتمع المدني في نشر وترسيخ مفاهيم مبادئ حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في جميع أصولها ومصدرها كما نص عليها الإسلام وأكدها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والبيانات والمعاهدات الدولية والعربية التي تتلاءم أهدافها مع البيان المذكور، بالإضافة إلى دراسة

¹⁸⁵ الحافظ النويني، "ملاءمة التشريعات الوطنية مع الالتزامات الدولية للمغرب في مجال حقوق الإنسان على ضوء دستور 2011"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية: 2018-2019، ص: 191.

¹⁸⁶ المنظمة المغربية لحقوق الإنسان، "قانون المسطرة الجنائية، الدستور وحقوق الإنسان" أشغال يوم دراسي "من أجل قانون مسطرة جنائية متلائم مع المقتضيات الدستورية ومعايير حقوق الإنسان" بتاريخ 30 يناير 2020 بالرباط، مطبعة l'imprimeur بسلا، النسخة الأولى، دجنبر 2020، ص: 9-10.

¹⁸⁷ انظر مذكرة المنظمة المغربية لحقوق الإنسان بشأن مسودة القانون الجنائي، الرباط، ماي 2015، ص: 3.

¹⁸⁸ نظمت جمعية عدالة "من أجل الحق في محاكمة عادلة"، بدعم من "مؤسسات المجتمع المفتوح"، ندوة رسمية لإطلاق حملة ترافعية وطنية تحت شعار "عدم تجريم الجرح البسيطة بالمغرب"، وذلك يوم الجمعة 15 يناير 2021 بمراكش، للمزيد من الإطلاع انظر الموقع الإلكتروني الآتي: <https://al3omk.com/620174.html>.

القضايا القانونية المتعلقة بضمانات حقوق الإنسان وحياته الأساسية في التشريع المغربي والسعي لدى السلطات العامة للعمل على توسيعها، والمطالبة بإلغاء كل النصوص والإجراءات المنافية أو المعرّقة لممارستها. حث الدولة على التصديق على كافة المواثيق والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وملاءمة التشريع المغربي معها والتدخل لدى الجهات المسؤولة والمعنية للعمل على حماية وضمان حقوق الإنسان والعمل على مؤازرة وإنصاف ضحايا خرقها وفضح ذلك الخرق عن طريق إعداد ونشر البلاغات والبيانات والتقارير، فضلا عن التعاون والتنسيق مع الجمعيات ذات الاهتمام بحقوق الإنسان وكذا مع وسائل الإعلام. وتزداد أهمية المجتمع المدني في تعزيز وحماية حقوق السجناء من خلال الدور المهم الذي يقوم به داخل أسوار المؤسسات السجنية وخارجها، وهو ما يتجسد في القيام بالزيارات الميدانية للمؤسسات السجنية ورصد الاختلالات والإشكالات المطروحة وتتبع الحالات المستعصية وتقديم مختلف المساعدات والدعم المادي والمعنوي للسجناء بهدف تأهيلهم للانخراط في ميدان الشغل بعد خروجهم وتنظيم اللقاءات والقيام بحملات التوعية، فضلا عن اعتماد آلية الترافع في هذا الصدد.

خاتمة:

إن كسب رهان تنزيل المقاربة الحقوقية لسياسة الجنائية، يقتضي تعزيز المكتسبات المحققة وتكريس الالتقائية والتكامل والاندماج بين السياسة الجنائية وباقي السياسات العمومية، وفق مقاربة تشاركية ورؤية شاملة، وتعزيز التعاون بين مختلف المؤسسات المتدخلة والفاعلة في السياسة الجنائية، فضلا عن الاتجاه نحو الحد من الغلو في التجريم واعتماد المقاربة الاستباقية والمقاربة الحقوقية كأولوية والتوجه نحو التنزيل الفعال للعقوبات البديلة كما هو الحال بالنسبة للعديد من التشريعات المقارنة والتي قادت إلى نتائج وآثار فعالة على مستوى إصلاح الجناة، كما يجب التعجيل بإحالة مشروع القانون الجنائي على البرلمان والتسريع بإخراجه إلى حيز الوجود والتنزيل الناجع للمستجدات التي تضمنها قانون المسطرة الجنائية الجديد، كما نلفت الانتباه إلى ضرورة ترشيد وعقلنة اللجوء إلى الاعتقال الاحتياطي واستحضار مبدأ قرينة البراءة، وتفعيل البدائل المسطرية الواردة في قانون المسطرة الجنائية.

وإضافة إلى ضرورة تجنيد فعاليات المجتمع المدني والإعلام لنشر ثقافة الوعي الثقافي والقانوني والقيم الأخلاقية وتنمية الشعور بالمواطنة، وترسيخ ثقافة حقوق الإنسان في جل المؤسسات المتدخلة والفاعلة في السياسة الجنائية، فضلا عن مواصلة الجهود المبذولة الرامية على مستوى المؤسسات السجنية من خلال الرفع من الطاقة الإيوائية للسجون وكذا توفير بنية تحتية تراعي المعايير المطلوبة خاصة من حيث المساحة وشروط التهوية والإنارة، بالإضافة إلى بناء السجون بطريقة تجعل من الفضاء السجني مكانا يساهم في عملية الإدماج وليس جعله مكانا للعقاب قائم على أولوية المقاربة الأمنية فقط مع تحمل الدولة مسؤولية الآثار المترتبة عن الاكتظاظ وغياب ظروف إنسانية للاعتقال وما تخلفه من مساس بالكرامة الإنسانية للسجين.

لائحة المراجع المعتمدة:

❖ الكتب:

- سعيد بوتشكوش، الحد من الجريمة وحماية حقوق الإنسان، دار الأفاق المغربية، الطبعة الأولى 2022.
- محمد الغياط، "السياسة الجنائية وحماية حقوق الحدث الجاني في المغرب"، طوب بريس-الرباط، الطبعة الأولى، غشت 2006
- عبد العزيز العروسي، "التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: ملاءمات قانونية ودستورية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 2014.
- عبد الكريم علوان: "الوسيط في القانون الدولي العام"، الكتاب الثالث: حقوق الإنسان، الطبعة الرابعة 2000
- ياسر حسن كلزي، "حقوق الإنسان في مواجهة سلطات الضبط الجنائي دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى 2007 الرياض.
- زكرياء العماري، "إصلاح منظومة العدالة: توصيات الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة"، مجلة القضاء المدني، سلسلة نصوص ووثائق قانونية، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، الطبعة الأولى، 2013
- محمود نجيب حسني، "الدستور والقانون الجنائي"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- مصطفى العوجي، "القانون الجنائي العام-النظرية العامة للجريمة"، الجزء الأول، مؤسسة نوفل، بيروت، 1984

❖ الأطروحات:

- فوزية بنزكنون: السياسة الجنائية بالمغرب بين الإشكالات القانونية والمؤسسية ومتطلبات الفعالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية: 2022-2023.
- الحافظ النويني، "ملاءمة التشريعات الوطنية مع الالتزامات الدولية للمغرب في مجال حقوق الإنسان على ضوء دستور 2011"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية: 2018-2019.
- أحمد أزراف، "الإسناد في الجرائم المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية: 2017-2018
- سهيلة بوزلافة، "مبدأ عدم الإفلات من العقاب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية: 2017-2018.
- سعيد بوجناض، "تطور البعد الحقوقي للمنظومة السجنية المغربية في ضوء المستجدات التشريعية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية: 2017-2018
- عبد الباسط عابيد، "تحديث الإدارة السجنية بالمغرب نحو تكريس الحكامة الجيدة لإدماج السجناء"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2016-2017
- نجيب الأعرج، "استقلالية السلطة القضائية مدخل لتحقيق محاكمة جنائية منصفة"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية: 2013-2014.

- محمد الهيني، "رقابة القضاء على أعمال هيئات النوظمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية: 2012-2013.

❖ المقالات:

- حسن طارق، "هيئات الحكامة في الدستور، السياق، البنيات والوظائف"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، 2016، العدد 110.
 - عبد السلام بوهوش: "الرؤية الإصلاحية في سياسة التجريم والعقاب"، المجلة الدولية للأبحاث الجنائية والحكمة الأمنية، العدد الثالث لسنة 2020، دار الأفاق المغربية
 - علال هشام، "دور الرقابة على المؤسسات السجنية في حماية حقوق السجناء دراسة قانونية واقعية"، مجلة الشؤون الجنائية والحكمة الأمنية"، العدد 1، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى 2020
 - نور الدين العمراني، "منظومة التجريم في ضوء مسودة مشروع القانون الجنائي المستجدة ومواطن القصور"، المجلة المغربية للقانون الجنائي والعلوم الجنائية، العدد الثالث، 2016
 - عثمان الزباني، "المواطن والعدالة الدستورية: حق الأفراد في الدفع بعدم الدستورية في ظل الفصل 133 من دستور 2011"، منشورات مجلة الحقوق (R.D)، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، الإصدار 21، "المحكمة الدستورية بالمغرب: نحو رؤية استشرافية، دار نشر المعرفة، 2014.
 - عبد القادر أزري، "دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تخليق الحياة العامة"، مقال منشور بسلسلة الندوات في موضوع: تخليق الحياة العامة في المغرب، أكاديمية المملكة المغربية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2013
 - يونس العياشي، "المحاكمة العادلة بين النظرية والتطبيق على ضوء المواثيق والمعاهدات الدولية والعمل القضائي"، سلسلة رسائل نهاية تدريب الملحقين القضائيين، مكتبة دار السلام-الرباط، العدد 4، يناير 2012.
 - أحمد حرزني، "دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تعزيز حكم القانون"، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الندوات، 2010.
 - الطيبي الكصير، "تكوين موظفي السجون وعلاقته بإدماج السجناء"، مجلة إدماج، العدد 12، 2007
- ❖ الخطب الملكية:
- الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك محمد السادس بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 2009، المنشور بالموقع الرسمي لرئاسة النيابة العامة: <https://www.pmp.ma>
 - نص الرسالة السامية التي وجهها جلالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المؤتمر الدولي الأول للعدالة بمراكش أيام 2-3-4 أبريل 2018، المنشورة بالبوابة الوطنية: <https://www.maroc.ma>.

❖ التقارير:

- تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشروع الميزانية الفرعية للمندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج، السنة التشريعية الأولى: 2021-2022، الولاية التشريعية الحادية عشر: 2021-2026، دورة أكتوبر 2021
- تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول المهمة الاستطلاعية المؤقتة للوقوف على وضعية المؤسسات السجنية: السجن المركزي مول البركي بأسفي، السجن المركب السجني المحلي عين السبع، سجن تولال 1 وتولال 2 بمكناس، نسخة محينة، دورة أكتوبر، السنة التشريعية الخامسة 2020-2021، الولاية التشريعية العاشرة: 2016-2021

- التقرير السنوي عن حالة حقوق الإنسان بالمغرب لسنة 2019 فعلية حقوق الإنسان ضمن نموذج ناشئ للحريات" في مارس 2020
- التقرير السنوي حول حالة حقوق الإنسان بالمغرب لسنة 2020 تحت عنوان "كوفيد-19: وضع استثنائي وتمرين حقوقي جديد".
- تقارير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشاريع الميزانيات الفرعية برسم السنة المالية 2016، الولاية التشريعية 2015-2021، السنة التشريعية 2019-2020، دورة أكتوبر 2015
- تقرير السيد رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أمام مجلسي البرلمان يوم الإثنين 16 يونيو 2014
- تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان الخاص بالأوضاع في السجون وحقوق الإنسان بعنوان "أزمة السجون مسؤولية مشتركة: 100 توصية من أجل حماية حقوق السجناء والسجينات"، أكتوبر 2012، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان.
- تقرير المنظمة العربية للإصلاح الجنائي حول أوضاع السجون والسجناء في بعض الدول العربية (الأردن-البحرين-تونس-سوريا-العراق-ليبيا-مصر-المغرب-اليمن)، للمزيد من الإطلاع انظر الموقع الإلكتروني الآتي: <http://www.aproarab.com>
- تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول المهمة الاستطلاعية المؤقتة لسجن عكاشة بالدار البيضاء، الدورة التشريعية الأولى: 2011-2012، دورة أبريل 2012.

حماية حقوق السجين على ضوء المواثيق الدولية و مقتضيات التشريع المغربي

دنيا تميم

باحثة بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة

مقدمة:

تعتبر حقوق السجناء من أبرز الحقوق المكرسة في المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، لاسيما في ظل التحولات التي عرفت الفلسفة العقابية التي استهدفت العناية بشخصية السجين والعمل على إصلاحه، فبعد أن كانت السجون في الحقب التاريخية الماضية تهدف إلى الردع المتمثل في عقاب الجاني سواء عن طريق حجزه الانفرادي أو عن طرق جلده أو تكليفه بأشغال شاقة مرهقة قد تؤدي إلى موته، إذ كان السجن نموذجا صارما لتلقي العقاب دون رحمة في أماكن مظلمة دون النظر إلى الهدف الإصلاحى للمحكوم عليه، أصبحت هذه الصورة تتحول بشكل تدريجي إلى مؤسسات تجمع بين الأغراض العقابية والأغراض الإصلاحية، حيث أضحت العقوبة السالبة للحرية تنطوي في مفهومها الحديث على عنصرين متقابلين، أولهما سلب الحرية وذلك بنزع المحكوم عليه من العالم الخارجي وإيداعه داخل مؤسسة سجنية، وثانيهما تأهيله وإصلاحه، وهذا العنصر الأخير يتوقف على ضرورة معاملته بصورة إنسانية وصيانة حقوقه الأساسية.

وهو الأمر الذي سعت إلى تكريسه معظم الدول ومن بينها المغرب، حيث عمل منذ حصوله على الاستقلال على مراعاة تعزيز والنهوض بحقوق السجناء داخل المؤسسات السجنية، وترسيخها ضمن المنظومة التشريعية والتنظيمية الوطنية، خاصة بعد مصادقة المملكة المغربية على مجموعة من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، وقد توجت هذه الإصلاحات بإصدار القانون رقم 23.98 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية ومرسومه التطبيقي رقم 2.00.485¹⁸⁹ الذي يعد أهم حلقة ضمن سلسلة النصوص القانونية التي سعت إلى الموازنة بين الضوابط الأمنية للمؤسسات السجنية ومتطلبات إصلاح السجون وتأهيل السجناء نفسيا وتربويا ومهنيا مع تسهيل اندماجهم من جديد في المجتمع، ونفس النهج كرسه المشرع المغربي في التعديلات الأخيرة التي شملت هذا القانون عبر إصدار القانون رقم 10.23 المتعلق بتنظيم وتدبير المؤسسات السجنية الصادر بتاريخ 24 يوليوز 2024، الذي شكل خطوة مهمة نحو ترسيخ حقوق الإنسان وإعادة إدماج السجناء، وذلك انسجاما مع المعايير الدولية والمقتضيات الدستورية التي تضمنها الدستور المغربي 2011 باعتباره المدخل الأساسي لترسيخ حماية حقوق الإنسان.

وتبرز أهمية الموضوع في ظل ما يعرفه واقع تكريس حقوق السجناء داخل المؤسسات السجنية من إكراهات وتحديات على مستوى التطبيق، والتي تفرض ضرورة التنزيل السليم للمستجدات القانونية التي تضمنها القانون 10.23، بما يساهم في توفير الأمن والانضباط داخل المؤسسات السجنية وصيانة حقوق النزلاء والحفاظ على كرامتهم والنهوض بوضعية المؤسسات السجنية وتأهيلها واعتماد تدبير احترافي دقيق وصارم وتحديث وتطوير طرق العمل بها لتحقيق إدماج حقيقي وفعال لنزلائها بعد الإفراج عنهم.

¹⁸⁹ دخل هذا القانون حيز التنفيذ بموجب الظهير الشريف رقم 1.99.200 الصادر بتاريخ 13 جمادى الأولى 1420 (25 غشت 1999)، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 4726 الصادر بتاريخ 16/9/1999، وقد صدر مرسومه التطبيقي رقم 2.00.485 بتاريخ 3 نونبر 2000 (انظر الجريدة الرسمية عدد 4848 بتاريخ 16 نونبر 2000).

ومن هذا المنطلق تبرز الإشكالية التالية: إلى أي حد توفر المواثيق الدولية ومقتضيات التشريع الوطني الحماية الكاملة لحقوق السجين، بما يقود إلى تلافي الإكراهات والتحديات المتنامية في المجال السجني؟

وتتفرع من هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية، يمكن إجمالها فيما يلي: ما هي أهم المعايير الدولية والإقليمية المؤطرة لحقوق السجين؟ وما هي الضمانات الحمائية لحقوق السجناء بين الدستور وقانون المسطرة الجنائية؟ وإلى أي حد ساهمت مستجدات القانون 10.23 في حماية حقوق السجناء؟ وللإجابة عن الإشكالية المركزية فإننا سنتطرق في المطلب الأول لأهم المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق السجين، على أن ننتقل في المطلب الثاني إلى إبراز دور التشريع الوطني في تكريس الحماية اللازمة لحقوق السجناء.

المطلب الأول: الإطار الدولي الخاص بحقوق السجناء و السجينات

لقد استأثرت حقوق السجناء باهتمام خاص من طرف المجتمع الدولي، باعتبارهم الفئة أكثر تعرضا للانتهاكات التي قد تصيب حريتهم، حيث تختلف التشريعات الجنائية المقارنة بحسب النظام الوضعي الذي تنتمي إليه والفلسفة التي تهيم على المنظومة القانونية في مجملها، وكان طبيعيا و الحال هذه أن تختلف هذه التشريعات في طبيعة ومدى الضمانات والحقوق التي تكفلها للمحكوم عليه خلال مدة التنفيذ العقابي، وإزاء هذا الاختلاف والتباين سارعت الأمم المتحدة إلى تبني مجموعة من المبادئ التي ترمي إلى حماية حقوق هذه الفئة من الأشخاص أثناء فترات احتجازهم داخل السجون تقاديا لتعريضهم لأية معاملة اللانسانية تتم خارج المقتضيات القانونية، وكل ذلك في إطار جهودها من أجل توفير "حماية حقوق الإنسان" ويبدو أن هذه الجهود كانت بداية تشكيل المناخ الملائم لحملة دولية نحو توحيد المعايير التي تم بها تحديد وتأكيد مبادئ حقوق الإنسان، في قالب عملي وفعلي.

إن أي مراجعة لأسس المعاملة العقابية في أبعادها الدولية يتطلب حتما الوقوف على مضامين وتوجهات الوثائق العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان بدءا بالاتفاقيات العامة التي أبرمت على الصعيد الدولي والتي أشرفت عليها الأمم المتحدة (الفقرة الأولى) ومرورا بالاتفاقيات الإقليمية التي سعت بدورها إلى تكثيف الجهود من أجل تكريس فلسفة الحماية بغية تقرير حماية فعالة لحقوق السجين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المعايير الدولية لمعاملة السجناء و السجينات

تسعى المواثيق والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان إلى تعزيز حماية حقوق السجين، وهو ما يفرض التطرق لأوجه الحماية الدولية لحقوق السجناء من خلال دراسة ميثاق منظمة الأمم المتحدة (أولا) والعهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان (ثانيا) وكذا اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللانسانية أو المهينة (ثالثا) وأخيرا القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء (رابعا).

أولا: حماية حقوق السجناء وفقا لقواعد الأمم المتحدة

إن لهيئة الأمم المتحدة دور فعال في تبني الدعوى إلى تدعيم احترام وحماية حقوق الإنسان (1) على المستوى الدولي فأصبحت من الأهداف التي تسعى لتحقيقها فأخذت على عاتقها مهمة الإصلاح ومعاملة السجناء على الصعيد الدولي فانبثق عنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (2) بالإضافة إلى مجموعة من الاتفاقيات الدولية التي تم إبرامها فيما بين الدول و التي تعنى بحماية السجناء بالخصوص.

1- حماية حقوق الإنسان وفقاً لميثاق الأمم المتحدة

جاء ميثاق الأمم المتحدة في 26 يونيو 1945 في سان فرانسيسكو في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية وأصبح نافذاً في 24 أكتوبر 1945¹⁹⁰، مؤكداً الدعوة إلى تدعيم احترام حقوق الإنسان بحيث ورد في ديباجة الميثاق: "إن شعوب الأمم المتحدة تؤكد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية، وتؤكد على وأن تبين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي"، كما أكدت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الميثاق أن أحد مقاصد الأمم المتحدة هو تحقيق التعاون الدولي: "تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء...."

وفي هذا السياق، دعت الأمم المتحدة جميع الدول الأعضاء إلى عدم ادخار أي جهد في توفير آليات وإجراءات قضائية وتشريعية فعالة، وفقاً لما جاء في قرار الجمعية العامة رقم 43/152 المؤرخ في 8 ديسمبر 1988، والذي دعا إلى وضع استراتيجيات وطنية لتعزيز حقوق الإنسان.

وعلى صعيد الجهود الدولية، قامت لجنة حقوق الإنسان عام 1947، بإنشاء اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات لمعاونتهم في التحقيق في الممارسات التي ترتكبها بعض الدول، وفي عام 1991 أنشأت لجنة حقوق الإنسان أيضاً آلية جديدة تعني بحماية الأشخاص الذين يتعرضون للاعتقال وقد أدان فريق العمل المعني بالاحتجاز التعسفي الممارسات التي تقوم بها عدة بلدان بإنشاء محاكم خاصة بما في ذلك محاكم الطوارئ والمحاكم الثورية والمحاكم العسكرية ومحاكم الشعب ومحاكم أمن الدولة وأصدر الفريق العامل قراره رقم 50/1993 بأن الحبس الانفرادي والتعذيب وعدم تحديد أسباب الاعتقال وعدم تمكين المعتقل من الاتصال بمحاميه يعد انتهاكاً لحقوق الإنسان¹⁹¹.

2- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹⁹²

تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بوضوح مجموعة من الحقوق الأساسية المعلنة في ميثاق الأمم المتحدة معلناً أن الإقرار بما لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصيلة فيهم، ومن حقوق متساوية

¹⁹⁰ يمكن للأمم المتحدة أن تتخذ إجراءات بشأن مجموعة متنوعة من القضايا بسبب طابعها الدولي الفريد والصلاحيات المخولة في ميثاقها، والذي يعتبر معاهدة دولية على هذا النحو، فإن ميثاق الأمم المتحدة هو أداة من أدوات القانون الدولي، والدول الأعضاء في الأمم المتحدة ملزمة به يقين ميثاق الأمم المتحدة المبادئ الرئيسية للعلاقات الدولية، من المساواة في السيادة بين الدول إلى حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية.

منذ تأسيس الأمم المتحدة في عام 1945، استرشدت مهمة المنظمة وعملها بالمقاصد والمبادئ الواردة في ميثاق تأسيسها، والذي تم تعديله ثلاث مرات في 1963 و 1965 و 1973.

¹⁹¹ - عبد العلي المهرار، حماية حقوق السجناء بين القانون الوطني والتشريعات المقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية: 2018-2019، ص: 117.

¹⁹² - صدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العاشر من ديسمبر 1948م، والذي أقرته الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة، في دورتها الثالثة بقرارها رقم 217، وقد وافقت عليه 48 دولة دون اعتراض، وامتنعت ثماني دول عن التصويت.

وتضمن الإعلان مقدمة وثلاثين مادة، ويعد الإعلان المثل العام لجميع الشعوب والأمم، أما عن الحقوق التي وردت الإشارة إليها في هذا الإعلان، فقد تم تصنيفها إلى مجموعتين رئيسيتين هما:

أولاً: مجموعة الحقوق المدنية والسياسية، وقد نصت عليها المواد (213) وقد شملت هذه المجموعة حق كل إنسان في الحياة والحرية وسلامة الجسد، وحقه في التحرر من العبودية أو الاسترقاق، وحقه في التحرر من التعذيب أو التعرض لأي شكل من أشكال المعاملة القاسية أو المهينة والمنافية للكرامة الإنسانية.

ثانياً: مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي أوردتها المواد (27 و 22) من الإعلان، ويأتي على رأس هذه الحقوق حق كل فرد في الضمان الاجتماعي، وحقه في العمل والراحة، وحقه في مستوى معيشة مناسب يكفل له الصحة والرفاهية.

وثابتة، يشكل أساس الحرية والعدل والسلام في العالم، وهو ما تم تأكيده في المواد 3 و 5 و 9 و 10 و 11 من الإعلان التي تتناول على التوالي: حق الفرد في الحياة والحرية والأمان على شخصه؛ وحظر التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المنافية لكرامته وحظر الاعتقال التعسفي؛ والحق في محاكمة عادلة والحق في اعتبار الشخص بريئاً إلى أن يثبت اتهامه¹⁹³، كما أكدت المادة 25 منه أن لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهية له، وحق التعليم والثقافة، والعناية الطبية، وحق التمتع بنظام اجتماعي تتحقق بمقتضاه الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان كما ترتب عليه أنه أصبح مصدراً لكثير من الدساتير والتشريعات لدول العالم¹⁹⁴.

ثانياً: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹⁹⁵

تضمن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية مجموعة من الأسس والضوابط التي تكفل تحقيق الإشراف الدولي الفاعل من أجل حماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية، وتحقيق نظام فاعل للرقابة مع توفير الوسائل الكافية للاتصال بالأشخاص الذين يتعرضون لانتهاكات حقوق الإنسان الواردة فيه وفيما يتعلق بالعدالة الجنائية والتنفيذ العقابي وحقوق السجناء، وذلك من خلال المواد 6 و 7 و 8 و 9 و 10 و 11 و 14 و 15 من العهد والتي تضمنت الحق في الحياة؛ وحظر التعذيب؛ وحظر الرق والسخرة والعمل الإلزامي وحظر التوقيف أو الاعتقال التعسفي؛ وحقوق جميع الأشخاص المحرومين من الحرية؛ وحظر السجن بسبب العجز عن الوفاء بالتزام تعاقدي؛ والحق في محاكمة منصفة¹⁹⁶، وهو ذات الأمر الذي أكدته الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

وفي هذا الإطار فقد نصت المادة 10 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنه:

1. يعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية، تحترم الكرامة الأصلية في الشخص الإنساني.

2. أ: يفصل الأشخاص المتهمون عن الأشخاص المدانين، إلا في ظروف استثنائية، ويكونون محل معاملة على حدة تتفق مع كونهم أشخاصاً غير مدانين.

ب: يفصل المتهمون الأحداث عن البالغين. ويحاولون بالسرعة الممكنة إلى القضاء للفصل في قضاياهم. يجب أن يراعى نظام السجون معاملة المسجونين معاملة يكون هدفها الأساسي إصلاحهم وإعادة تأهيلهم الاجتماعي. ويفصل المذنبون الأحداث عن البالغين ويعاملون معاملة تتفق مع سنهم ومركزهم القانوني.

أما المادة 11 من ذات العهد فقد أكدت على عدم جواز سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدي، وأكد البند الرابع من المادة 14 على أنه في حالة الأحداث يراعى جعل الإجراءات مناسبة لسنهم ومواتية لضرورة العمل على إعادة تأهيلهم¹⁹⁷.

¹⁹³ - دليل تدريب موظفي السجون على حقوق الإنسان، "حقوق الإنسان و السجون"، سلسلة التدريب المهني، العدد رقم 11، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف 2004، ص: 13.

¹⁹⁴ - وائل أحمد علام: الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص: 45.

¹⁹⁵ - تم اعتماد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من طرف الجمعية العامة والمعروض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرارها 2200 المؤرخ في 26 دجنبر 1966 والمنفذ في 23 مارس 1976 طبقاً للمادة 49 وقع من طرف المغرب بتاريخ 19 يناير 1977 وتمت المصادقة عليه بتاريخ 3 ماي 1979¹⁹⁵، يبلغ عدد الدول الأطراف فيه حالياً 149 دولة

¹⁹⁶ - دليل تدريب موظفي السجون على حقوق الإنسان، "حقوق الإنسان و السجون"، مرجع سابق، ص: 18.

¹⁹⁷ - عبد العلي مهران، حماية حقوق السجناء بين القانون الوطني و التشريعات المقارنة، م.س، ص: 120.

وبالتوازي مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تم اعتماد البروتوكول الأول والبروتوكول الثاني الملحق له من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بحيث تم اعتماد البروتوكول الأول¹⁹⁸ في 16 ديسمبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في 23 مارس 1976، ويبلغ عدد الدول الأطراف فيه في الوقت الحاضر 104 دولة وجاء ليعزز الحق في اللجوء إلى التقاضي الدولي في بعض الحالات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية، بينما البروتوكول الثاني¹⁹⁹ تم اعتماده في 15 ديسمبر 1989 بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 128/44 المؤرخ في 15 ديسمبر 1989 ودخل حيز التنفيذ في 11 يوليو 1991، هذا البروتوكول يتعلق بالحقوق في حالات الطوارئ وحظر عقوبة الإعدام في الدول التي كانت ما زالت تطبقها في ذلك الوقت.

ثالثاً: اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية

اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 46/39 المؤرخ في 10 دجنبر 1984 دخلت حيز التنفيذ في 26 يونيو 1987 وفقاً لأحكام المادة 1-27 وقعت من طرف المغرب بتاريخ 08 يناير 1986 وتمت المصادقة عليها بتاريخ 21 يونيو 1993²⁰⁰ والبروتوكول الاختياري الملحق بها²⁰¹، وأهم ما جاء في هذه الاتفاقية هو حظر كل أشكال التعذيب الذي عرفته في مادتها الأولى²⁰² وتعرف الفقرة 1 من المادة 16 الأعمال الأخرى من "المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة" بأنها: أي أعمال أخرى من أعمال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة التي لا تصل إلى حد التعذيب كما حدده المادة 1 عندما يرتكب موظف عمومي أو شخص آخر يتصرف بصفة رسمية هذه الأعمال أو يحرض على ارتكابها، والمواد 10 و 11 و 12 و 13 من الاتفاقية، التي تنطبق على الأفعال المعرفة في المادتين 1 و 16 على السواء تنتم بأهمية خاصة لهذا الدليل، فالمادة 10 تفصل ضرورة إدراج التعليم والإعلام فيما يتعلق بحظر التعذيب في برامج تدريب أي أشخاص قد يشاركون في احتجاز أي فرد معرض لأي شكل من أشكال التوقيف أو الاعتقال أو السجن أو باستجوابه أو معاملته، وتؤكد المادة 11 على

¹⁹⁸ - ويمكن هذا الصك الإضافي للجنة المعنية بحقوق الإنسان من تلقي ودراسة البلاغات الواردة من الأفراد الخاضعين لولاية دولة طرف يدعون فيها بأنهم ضحايا انتهاك لأحد الحقوق المنصوص عليها في العهد، وفي سياق النظر في هذه الشكاوى وضعت اللجنة كما هائلاً من الممارسات العملية التي تقدم إرشاداً مفيداً لتفسير الآثار المترتبة على العهد بالنسبة لعمل موظفي السجون.

¹⁹⁹ - رغم أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يحظر عقوبة الإعدام فإنه يفرض قيوداً صارمة على استخدام هذه العقوبة، وفي مواجهة الزيادة المستمرة في تأييد الرأي العام العالمي لإلغاء عقوبة الإعدام تماماً قامت الجمعية العامة في 1989 باعتماد البروتوكول الاختياري الثاني للعهد بهدف إلغاء عقوبة الإعدام الذي يحظر استعمال عقوبة الإعدام في الدول الأطراف في هذا البروتوكول. ويبلغ عدد الدول الأطراف فيه في الوقت الحاضر 49 دولة.

²⁰⁰ - التقرير السنوي للمرصد المغربي للسجون حول موضوع: "السجن، المواطنة وحقوق الإنسان"، الطبعة الأولى 2012، ص: 12.

²⁰¹ - اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 18 دجنبر 2002 بموجب قرارها 199/57 ودخل حيز التنفيذ منذ تاريخ 22 يونيو 2006، وقد وافقت الحكومة المغربية على المصادقة عليه في ماي 2001 وشرعت في اتخاذ الإجراءات اللازمة، الذي ينص على حظر التعذيب عن طريق إنشاء لجان وطنية ودولية تتمتع بالاستقلالية والنزاهة والشفافية، تقوم بالمراقبة وزيارة أماكن الاحتجاز بصورة مفاجئة مع تقديم تقارير بشأنها إلى السلطات من أجل حثها على تحسين ظروف الاحتجاز لديها وتحسين قدراتها في هذا المضمار وتعلن المادة 1 من البروتوكول أهداف البروتوكول وهي وضع نظام للزيارات المنتظمة من جانب هيئات دولية ووطنية مستقلة إلى الأماكن التي تضم الأشخاص المحرومين من حريتهم من أجل منع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وتنشئ المادة 2 لجنة فرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة للقيام بوظائف البروتوكول، وبالإضافة إلى ذلك تقتضي المادة 3 من كل دولة طرف أن تنشئ أو تسمي أو تقيم على الصعيد الوطني هيئة زيارة أو عدة هيئات لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

²⁰² - أي عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد، جسدياً كان أم عقلياً، يلحق عمداً بشخص ما بقصد الحصول من هذا الشخص، أو من شخص ثالث، على معلومات أو على اعتراف، أو معاقبته على عمل ارتكبه أو يشتبه في أنه ارتكبه، هو أو شخص ثالث أو تخويله أو إرغامه هو أو أي شخص ثالث - أو عندما يلحق مثل هذا الألم أو العذاب لأي سبب يقوم على التمييز أياً كان نوعه، أو يحرض عليه أو يوافق عليه أو يسكت عنه موظف رسمي أو أي شخص يتصرف بصفته الرسمية ولا يتضمن ذلك الألم أو العذاب الناشئ فقط عن عقوبات قانونية أو الملائم لهذه العقوبات أو الذي يكون نتيجة عرضية لها.

أن تبقى كل دولة قيد الاستعراض المنظم كل الترتيبات المتعلقة بتوقيف أو اعتقال أو سجن الأشخاص بقصد منع حدوث أي حالات تعذيب، وتكفل المادتان 12 و 13 قيام الدول الأطراف بإجراء تحقيق نزيه كلما وجدت أسباب معقولة تدعو إلى الاعتقاد بوقوع عمل من أعمال التعذيب وضمن حق ضحايا التعذيب في رفع شكاوى إلى السلطات المختصة وقيام هذه السلطات بالنظر في الحالة على وجه السرعة وبنزاهة وحماية الشهود ومقدمي الشكاوى من سوء المعاملة أو التخويف، وبالإضافة إلى ذلك تلتزم الدول الأطراف بموجب المواد 2 و 3 و 14 و 15 من الاتفاقية باتخاذ الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو القضائية الفعالة أو أية إجراءات أخرى لمنع أعمال التعذيب والالتزام بمبدأ عدم الإعادة عند قيام أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن الشخص الذي تقوم بإعادته سيكون عرضة للتعذيب وأن تقوم بتعويض الضحايا والأشخاص الذين يعولونهم وأن تستبعد أية أدلة أو أقوال يتم الحصول عليها من خلال التعذيب²⁰³.

رابعاً: القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء

اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الأول لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المنعقد في جنيف عام 1955 وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراريه 663 جيم (د-24) المؤرخ في 31 يوليو 1957 والقرار الثاني رقم 2076 (د-62) المؤرخ في 13 مايو 1977²⁰⁴، وتعد الإطار المرجعي الذي يحدد المعايير الأساسية المؤطرة لحقوق السجناء وقواعد التعامل داخل المؤسسات السجنية، على اعتبار أنها تشكل دعماً وحافزاً للدول لبذل المزيد من الجهود بغية التغلب على المعوقات التي تحول دون الرقي بوضعية السجين على المستوى الدولي والوطني، ومن هذا المنطلق فقد جاءت القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء بمبادئ أساسية وجب تطبيقها بصورة حيادية دون التمييز بين السجناء داخل مراكز الاحتجاز²⁰⁵، وقد تم تحيين هذه القواعد بناء على قرار اتخذته الجمعية العامة بتاريخ 17 دجنبر 2015، حيث وافقت على توصية تسمية تلك القواعد بقواعد نيلسون مانديلا تكريماً لإرث رئيس جنوب إفريقيا الراحل نيلسون مانديلا، الذي قضى 27 سنة في السجن في سياق كفاحه في سبيل حقوق الإنسان العلمية والمساواة والديمقراطية، وأصبحت تتضمن 122 قاعدة²⁰⁶.

وإذا كانت المواثيق الدولية تُشكل بمجموعها قواعد للقانون الدولي يحمل البعض منها الصفة الإلزامية في حين يحمل البعض الآخر قيمة معنوية من ناحية التوجيه والإرشاد²⁰⁷، فإن القواعد النموذجية لمعاملة السجناء لا تعمل الصفة الإلزامية بالنسبة للدول، كونها صدرت على أنها قواعد إرشادية يمكن للدول الاستئناس بها، فهذه القواعد لا تلزم أي دولة بتطبيقها كونها غير صادرة بموجب اتفاقية مصادق عليها، وإنما هي قواعد موجهة تأتي على شكل توصيات تصنف كما يلي:

²⁰³ - دليل تدريب موظفي السجون على حقوق الإنسان، "حقوق الإنسان و السجون"، مرجع سابق: 19.

²⁰⁴ - التقرير السنوي للمرصد المغربي للسجون حول موضوع: " السجن، المواطنة وحقوق الانسان"، مرجع سابق، ص: 12.

²⁰⁵ -مصطفى جبلي، "وضعية السجين بالمغرب على ضوء المواثيق الدولية ومقتضيات التشريع الوطني"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية: 2020/2019، ص: 43.

²⁰⁶ - Voir : Ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), résolution 70/175 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 2015, annexe, publication de l'office des nations unies contre la drogue et le crime, section de la justice, division des opérations, centre international de vienne, Autriche (vu le 15 mai 2024 à 19h50 sur le site web : www.unodc.org).

²⁰⁷ - تقرير خاص بالأوضاع في السجون وحقوق السجناء، "أزمة السجون ومسؤولية مشتركة 100 توصية من أجل حماية حقوق السجناء والسجينات"، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، أكتوبر 2012، ص: 17.

1- **قواعد عامة:** تشمل المبدأ الأساسي والسجل، الفصل بين الفئات، أماكن الاحتجاز النظافة الشخصية، الطعام، التمارين الرياضية، الخدمات الطبية²⁰⁸، الانضباط والعقاب، أدوات تقييد الحرية، تزويد السجناء بالمعلومات وحقوقهم في الشكوى، الاتصال بالعالم الخارجي، الكتب، الدين، حفظ متاع السجناء، الإخطار بحالات الوفاة أو المرض أو النقل، انتقال السجناء، موظفو السجن، التفيتيش²⁰⁹.

2- **قواعد تنطبق على فئات خاصة:**

أ- السجناء المدانون: وتتضمن هذه القواعد مبادئ توجيهية، والمعالجة، التصنيف الفئوي وإفراكية العلاج، الامتيازات، العمل، التعليم والترفيه، العلاقات الاجتماعية والرعاية بعد الإفراج²¹⁰.

ب- المصابون بالجنون والشدوذ العقلي²¹¹.

ت- الموقوفون والمحتجزون رهن المحاكمة²¹².

ث- السجناء المدنيون²¹³.

ج- الأشخاص الموقوفون أو المحتجزون دون تهمة²¹⁴.

وتبعاً لهذه القواعد النموذجية الدنيا المعاملة السجناء نستنتج أنها تضمنت مجموعة من القواعد والمبادئ التي ترمي إلى ضرورة احترام حقوق السجناء داخل المؤسسات السجنية وتكريسها كأسس مقبولة من قبل جل الأنظمة المعاصرة²¹⁵، سعياً منها لتحقيق الأهداف السامية للسياسة الجنائية وترسيخ القواعد المتضمنة في الاتفاقيات العامة والخاصة بحقوق الإنسان من خلال العمل على ملائمة التشريعات الوطنية مع مقتضياتها، والمتعلقة أساساً بحقوق السجناء وتنزيلها على أرض الواقع، بالإضافة إلى ضمان الرعاية اللاحقة للأشخاص المفرج عنهم من المؤسسات السجنية حيث تضمنت مجموعة من المبادئ الموجهة التي يجب إتباعها فيما يتعلق بهذه الفئة والتي تضمنت ثلاثة قواعد أساسية كحد أدنى لبرامج الرعاية اللاحقة وهي القواعد 106²¹⁶ و107²¹⁷ و108²¹⁸، فضلاً عن مقتضيات أخرى²¹⁹ أكدت على أهمية الرعاية اللاحقة

²⁰⁸ - القواعد من 6 إلى 26 من القواعد النموذجية لمعاملة السجناء، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الأول لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي تم انعقاده في جنيف عام 1955 م وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب قراره: الأول رقم 663 جيم (د-24) المؤرخ في 31 تموز يولييه 1957، القرار الثاني رقم 2076 المؤرخ في 12 أيار مايو 1972، وتتضمن هذه القواعد 95 قاعدة، للاطلاع بشكل تفصيلي انظر: منشورات مركز التوثيق والإعلام والتكوين في مجال حقوق الإنسان "القواعد الدولية لمعاملة السجناء"، الطبعة الثانية، دجنبر 2000، ص: 9 إلى 37.

²⁰⁹ - القواعد من 27 إلى 55، نفس المرجع السابق.

²¹⁰ - القواعد من 27 إلى 55، نفس المرجع.

²¹¹ - القاعدة 82 و 83، نفس المرجع.

²¹² - القواعد من 84 إلى 93، نفس المرجع.

²¹³ - القاعدة 94، نفس المرجع.

²¹⁴ - القاعدة 95، نفس المرجع.

²¹⁵ - محمد الغازي، "المعايير الدولية لمناهضة الاعتقال التعسفي والاختفاء القسري"، منشورات مجلة الحقوق (R.D) سلسلة المعارف القانونية والقضائية، الإصدار السابع عشر، قراءات في المادة الجنائية (الجزء الثاني) مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، الطبعة الأولى 2014، ص: 114

²¹⁶ - تنص القاعدة 106 من القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء على أن: "تبذل عناية خاصة للحفاظ على استمرار علاقات السجين بأسرته وتحسينها بقدر ما يكون ذلك في صالح كلا الطرفين.

²¹⁷ - تنص القاعدة 107 من القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء على أنه: "يوضع في الاعتبار منذ بداية تنفيذ عقوبة السجن مستقبل السجين بعد إطلاق سراحه، ويشجع على أن يصون أو يقيم من العلاقات بالأشخاص أو الهيئات خارج السجن، كل ما من شأنه أن يساعد على إعادة تأهيل السجين ويخدم مصالح أسرته على أفضل وجه".

²¹⁸ - تنص القاعدة 108 من القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء على أنه: "على الأجهزة والهيئات الحكومية أو الخاصة التي تساعد الخارجين من السجن على إعادة تثبيت أقدامهم في المجتمع أن تضمن بقدر الإمكان حصول السجناء على الوثائق وأوراق الهوية الضرورية، وعلى المسكن والعمل المناسبين وعلى ثياب لائقة تناسب المناخ والفصل وأن توفر لهم من الوسائل ما يكفي لوصولهم إلى وجهتهم ولتأمين أسباب العيش لهم خلال الفترة التي تلي مباشرة إطلاق سراحهم...."

²¹⁹ - البند الأول من القاعدة الثالثة من القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء.

وأن عقوبة الحبس وغيرها من تدابير حرمان الأشخاص من حريتهم ترمي بصفة أساسية إلى حماية المجتمع من الجريمة والحد من حالات العود إلى الجريمة²²⁰.

الفقرة الثانية: المعايير الإقليمية لمعاملة السجناء والسجنات

تخاطب الاتفاقيات والمواثيق الإقليمية نطاقاً إقليمياً محدداً، أو مجموعة جغرافية يجمعها معطى ثقافي شبه موحد؛ وهي تصدر لرغبة المجموعات الإقليمية في تأكيد المواثيق العالمية وإكسابها طابعاً إلزامياً إقليمياً، أو لتتضمن حقوق جديدة لم تتضمنها المواثيق العالمية؛ بالإضافة إلى رغبة المجموعة الإقليمية في إنشاء آليات للرصد والرقابة من خلال إنشاء لجان لحقوق الإنسان ومحاكم إقليمية تفصل في أي انتهاك لتلك الحقوق بقضاء تلزم من خلاله الدول الأعضاء بتصحيح تشريعاتها الوطنية المخالفة وتعويض الضحايا، تعتبر المؤسسات القضائية الإقليمية نقطة مرجعية مفيدة لقياس مدى تنفيذ الدول للمعايير الدولية ففي أمريكا هذا الدور منوط بمحكمة حقوق الإنسان في حين أن هناك دوراً مماثلاً منوط في أوروبا بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، تكمل المعايير الدولية أعلاه عدد من المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان، ففي أوروبا ثمة الاتفاقية الخاصة بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية 1953 (أولا) في حين دخلت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان حيز التنفيذ في عام 1978 (ثانياً)، بينما دخل الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب حيز التنفيذ في عام 1986 (ثالثاً).

أولاً: الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية²²¹

الصكوك الأساسية لحقوق الإنسان في المنطقة الأوروبية تتمثل في اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية "التي يشار إليها عموماً باسم الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان"، التي دخلت حيز التنفيذ في 3 دجنبر 1953، وبعد ذلك اعتمدت عدة بروتوكولات متصلة، وهيئات المنظومة الأوروبية المتصلة بالاتفاقية الأوروبية وبروتوكولاتها هي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان²²² ولجنة وزراء مجلس أوروبا²²³. وقد لوحظ على الاتفاقية أنها اهتمت بالحقوق المدنية والسياسية وأولت لها عناية خاصة، أما بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية فقد كان لها إغفال كبير سرعان ما تم تداركه من قبل جدول الأعضاء وبادروا بالتوقيع في الميثاق الاجتماعي الأوروبي، وذلك في 18 أكتوبر 1961 والذي دخل حيز التنفيذ الفعلي في 26 فبراير 1965²²⁴.

²²⁰ - فوزية بنزكنون، السياسة الجنائية بالمغرب بين الإشكالات القانونية والمؤسساتية ومتطلبات الفعالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، السنة الجامعية: 2022-2023، ص: 116.

²²¹ - هذا الإعلان العالمي يهدف إلى ضمان العالمية والاعتراف الفعال ورعاية الحقوق الموضحة به، وحيث أن مجلس أوروبا يهدف إلى تحقيق اتحاد أوثق بين أعضائه، وأن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتحقيق المزيد منها أحد وسائل بلوغ هذا الهدف، وتجديداً لتأكيد إيمانها العميق بهذه الحريات الأساسية التي تعد أساس العدالة والسلام في العالم، وأن أفضل ما تصان به، من ناحية، ديمقراطية سياسية فعالة، ومن ناحية أخرى، فهم مشترك يرفع حقوق الإنسان التي تركز تلك الحريات عليها، فقد عقدت عزميتها، بوصفها حكومات لدول أوروبية تسودها وحدة فكرية ذات تراث مشترك من الحرية والمثل والتقاليد السياسية واحترام القانون، على اتخاذ الخطوات الأولى نحو التنفيذ الجماعي لبعض الحقوق الواردة في الإعلان العالمي.

²²² - فالمحكمة هيئة قضائية تتلقى الشكاوى من الدول المتعاقدة أو من الأفراد الذين يدعون وقوعهم ضحايا انتهاك للاتفاقية وتبت في القضايا وتصدر قرارات ملزمة وتقدم اللجنة أيضاً فتاوى استشارية بشأن المسائل القانونية المتعلقة بتفسير الاتفاقية أو بروتوكولاتها.

²²³ - ولجنة الوزراء هيئة سياسية تعين الدول الأعضاء في مجلس أوروبا أعضائها، وهي تشرف على تنفيذ أحكام المحكمة وتصدر قرارات تطالب الدول باتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الصدد ويمكنها أن توقف عضوية أي دولة أو تطردها من مجلس أوروبا.

²²⁴ - عبد العالي مهاز، حماية حقوق السجناء بين القانون الوطني والتشريعات المقارنة، مرجع سابق، ص: 125.

ثانياً: النظام الأمريكي لحماية حقوق الإنسان

يتم تنظيم حقوق الإنسان على الصعيد الإقليمي في أمريكا أساساً بموجب الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التي دخلت حيز التنفيذ في يولييه 1978 وأنشأت الاتفاقية محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان وتحدد وظائفها وإجراءاتها، وبالإضافة إلى ذلك تحدد الاتفاقية معظم وظائف وإجراءات لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ويمكن لكل من اللجنة والدول منفردة عرض القضايا على محكمة البلدان الأمريكية²²⁵.

وتؤدي محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ثلاث وظائف أساسية: البت في القضايا موضع النزاع واتخاذ تدابير مؤقتة وإصدار فتاوى استشارية، وكما جاء أعلاه يمكن للدول واللجنة على السواء عرض القضايا على المحكمة بشأن جميع الموضوعات المتصلة بتفسير وتطبيق الاتفاقية الأمريكية وغيرها من المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان التي تعترف رسمياً باختصاص المحكمة في هذا الصدد وهو ما ترد مناقشته أدناه، ولكي يكون قرار المحكمة ملزماً لدولة طرف في الاتفاقية الأمريكية يجب على هذه الدولة أن تُصدر إعلاناً رسمياً تقبل فيه اختصاص المحكمة سواء كان ذلك بدون شروط أو بشرط المعاملة بالمثل في فترة محددة أو لقضايا محددة وقرارات المحكمة نهائية ولا تخضع للاستئناف.

وفي الحالات القصوى من الخطورة والاستعجال وعندما يكون من الضروري تجنب حدوث ضرر بالأشخاص لا صلاح منه يجوز للمحكمة أن تتخذ تدابير مؤقتة حسبما تراه مناسباً للمسائل موضع النظر، وعندما لا تكون القضية قد عُرضت بالفعل على المحكمة يجوز للمحكمة أن تتصرف بناء على طلب لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وأخيراً يمكن أن تتشاور الدول الأعضاء والهيئات المختصة في منظمة الدول الأمريكية مع المحكمة لتفسير الاتفاقية الأمريكية أو غيرها من المعاهدات التي تعترف رسمياً باختصاص المحكمة²²⁶.

وبالإضافة إلى ذلك تقوم اللجنة بتلقي وتحليل وبحث الالتماسات الفردية التي تدعي وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان وترصد الحالة العامة لحقوق الإنسان في الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية وتنشر تقارير خاصة عندما تعتبر ذلك ملائماً بشأن الحالة في دول محددة؛ وتزور البلدان للقيام بتحليل أكثر تعمقاً للحالة العامة أو لبحث حالة محددة؛ وتوصي الدول الأعضاء باعتماد تدابير تساهم في حماية حقوق الإنسان وتطلب الفتاوى الاستشارية من محكمة البلدان الأمريكية في صدد مسائل تفسير الاتفاقية الأمريكية.

ثالثاً: الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب

في عام 1981 اعتمدت منظمة الوحدة الأفريقية التي كانت قائمة عندئذ الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ودخل هذا الميثاق حيز التنفيذ في أكتوبر 1986، وبموجب الميثاق أنشئت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في أفريقيا، وتقوم اللجنة أيضاً بتفسير أحكام الميثاق وهي مخولة لتلقي الشكاوى بانتهاكات حقوق الإنسان من الدول والأفراد والمجموعات، وعلى أساس هذه الشكاوى يجوز للجنة أن تسعى إلى تحقيق حل ودي أو تبدأ دراسات أو تصدر توصيات.

وفي عام 1997 عينت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب مقررًا خاصًا معنياً بالسجون وشروط الاحتجاز في أفريقيا لتقييم أحوال السجون وتحديد المشاكل الكبرى، ويزور المقرر الخاص

²²⁵ - دليل تدريب موظفي السجون على حقوق الإنسان، "حقوق الإنسان و السجون"، مرجع سابق، ص: 19.

²²⁶ - دليل تدريب موظفي السجون على حقوق الإنسان، "حقوق الإنسان و السجون"، مرجع سابق، ص: 21.

السجون وزنازين الشرطة أو أي مكان آخر لسجن أو احتجاز الأشخاص في مختلف البلدان الأفريقية من أجل الحصول على معلومات. ثم يقوم بعد ذلك بإعداد تقرير عن زيارته وتقديمه إلى الحكومة المعنية، وتدعى الحكومة إلى التعليق على التقرير ووصف التدابير المتخذة في التعامل مع توصيات المقرر الخاص، وينشر الاتحاد الأفريقي تقارير المقرر الخاص وتعليقات الحكومات.

ومن المهم أن يلاحظ بالإضافة إلى ذلك بروتوكول إنشاء محكمة أفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وهو البروتوكول الذي اعتمد في 1998 ورغم أن المحكمة لم تبدأ عملها بعد فمن المهم فهم بعض وظائفها، فالمحكمة تستطيع أن تسمح للمنظمات غير الحكومية ذات الصلة التي تتمتع بمركز المراقب أمام اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وأن تمنح للأفراد أيضاً أن تعرض عليها القضايا مباشرة وفقاً للفقرة 2 من المادة 34 من البروتوكول. ولكن يجب أن تكون الدول الأطراف قد أصدرت أولاً إعلاناً تقبل فيه اختصاص المحكمة لتلقي القضايا الفردية التي تخص هذه الدول، وبالإضافة إلى ذلك تمثل المحكمة استكمالاً لولاية اللجنة.

وأخيراً، اعتمدت اللجنة الأفريقية في دورتها الثانية والثلاثين في أكتوبر 2002 الخطوط التوجيهية والتدابير لحظر ومنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في أفريقيا (خطوط جزيرة روبن التوجيهية وتعلن هذه الخطوط التوجيهية بعبارات واضحة وملموسة التدابير التي توصي الدول الأفريقية وغيرها من الفعاليات باتخاذها لمنع التعذيب وسوء المعاملة، وتشجع الفقرتان 2 و3 من الخطوط التوجيهية الدول على التعاون مع المقرررين الخاصين التابعين للجنة الأفريقية والمعنيين بموضوعات السجون وأحوال الاعتقال في أفريقيا وحالات الإعدام التعسفي أو بإجراءات موجزة أو خارج القضاء في أفريقيا؛ أو بحقوق المرأة في أفريقيا وكذلك مع هيئات الأمم المتحدة لمعاهدات حقوق الإنسان ومع الإجراءات الخاصة الموضوعية والقطرية التابعة للجنة لحقوق الإنسان وخاصة المقرر الخاص المعني بالتعذيب²²⁷.

وينقسم الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب إلى ثلاثة أجزاء اختص كل واحد منها بمعالجة جان معين من هذه الحقوق، فمثلاً ركز الجزء الأول على بيان الحقوق والواجبات، وذلك من خلال بابين: الباب الأول (المواد 26.1) يتحدث عن جانب الحقوق وقد بدأ هذا الباب بالتعبير عن اعتراف الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية، كما تحدثت المواد التالية عن المساواة بين الناس، والحق في التقاضي وفي المحاكمة العادلة، وأما الباب الثاني (المواد 29-27)، فقد ركز على بيان الواجبات التي تقع على عاتق كل شخص نحو أسرته والمجتمع، ونحو الدولة ونحو المجتمع الدولي.

وتتناول الجزء الثاني من الإعلان (المواد 63-30) من خلال أبوابه الأربعة التدابير المختلفة التي يلزم اللجوء إليها لكفالة الحق لكل إنسان في التمتع بحقوقه وحرياته الأساسية التي من بينها إنشاء لجنة سميت باللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والجزء الثالث والأخير من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المواد 68.64) فقد خصص للإشارة إلى بعض الأحكام الخاصة، كتاريخ سريان هذا الميثاق وطريقة تعديله عند اللزوم²²⁸.

²²⁷ - دليل تدريب موظفي السجون على حقوق الإنسان، "حقوق الإنسان و السجون"، مرجع سابق، ص: 22.

²²⁸ - عبد العالي مهاز، "حماية حقوق السجناء بين القانون الوطني والتشريعات المقارنة"، مرجع سابق، ص: 127.

المطلب الثاني: حقوق السجناء على ضوء مقتضيات التشريع الوطني

في إطار سعي المغرب المتواصل والجاد لتكريس دولة الحق والقانون وتعزيز ثقافة حقوق الإنسان، بذل المغرب عدة مجهودات مهمة لمواكبة التطورات الدولية في المجال الحقوقي ولا شك أن الخطاب الملكي التاريخي الذي ألقاه المغفور له جلالة الملك الحسن الثاني يوم 8 ماي 1990 بمناسبة تأسيس المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان يعد اللبنة الأولى لتأسيس مبدأ حرية الإنسان وضمان حقوقه وبعدها أقر دستور 2011 تمسك المغرب بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، وتأكيد على سمو المواثيق الدولية ذات الصلة على القوانين الوطنية وفق أحكام الدستور والهوية الوطنية وجعل مبدأ الملاءمة مدسّتر، وبهذا عمل المغرب على تدشين مرحلة جديدة في مجال العمل القضائي والبناء المؤسساتي، وذلك بتعديل القوانين وتحديث العدالة حتى تكون الأحكام وتنفيذها تسير في اتجاه إعادة بناء شخصية السجين وتهيئته ليوم الحرية، وليس التعديلات الأخيرة لقانون المسطرة الجنائية إلا مساهمة في هذا الاتجاه لبناء مجتمع ديمقراطي، ومشروع تاريخيا في غاية الأهمية لما يحققه من خطوات كبيرة من أجل تكريس عدالة جنائية متطورة وحماية المجتمع ضد الجريمة واحترام الحريات الفردية وحقوق الإنسان، كما أن القانون 10.23 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية جاء برؤية متقدمة في اتجاه تحديث نظام الاعتقال، ونسخت هذه الحلة الجديدة قانونا عمر طويلا ليساير المواثيق الدولية كما جعل المؤسسات السجنية فضاء للتكوين وإعادة الإدماج، بحيث يقدم مقتضيات قانونية وتنظيمية مؤطرة للمجال السجني دوليا ووطنيا، مع إبراز الالتزامات في مجال حقوق الإنسان ذات الصلة بالسجون، كل ذلك في ارتباط بالتطورات والإصلاحات المنجزة وبالتحديات القائمة ورصد متركزاتها وانعكاساتها، ومتطلبات الإصلاح.

يكتسي موضوع حقوق السجين أهمية مزدوجة باعتباره يضم مجمل الضوابط والقواعد التي ينبغي توافرها في المؤسسات السجنية وفي معاملة السجناء من جهة أخرى ويشكل أيضا مستندا مرجعيا لتقييم حالة السجون وأوضاعها بالمغرب وتقتضي هذه الأهمية إبراز مدى تكريس هذه الحقوق في دستور 2011 وفي قانون المسطرة الجنائية (الفقرة الأولى) وكذا القانون رقم 10.23 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: حماية حقوق السجناء بين الدستور وقانون المسطرة الجنائية

بعد تزايد الاهتمام الدولي بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان سعى المغرب إلى تكييف منظومته القانونية مع المعايير الدولية المتعارف عليها في مجال حقوق الإنسان، وفي هذا الإطار تم التنصيص على مجموعة من التدابير للحد من إشكالات المؤسسة السجنية وذلك من خلال دستور 2011 (أولا) وقانون المسطرة الجنائية (ثانيا).

أولا: حماية حقوق السجناء على ضوء دستور 2011

انطلاقا من الحقوق والحريات والمبادئ التي أقرها الدستور بالنسبة لجميع المواطنين، وكذا المبادئ الأساسية، وخاصة مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية، نص الدستور الجديد على مجموعة من المقتضيات ذات الصلة بالمؤسسات السجنية ومعاملة السجناء، ومن أهمها:

- التنصيص على عدم جواز المس بالسلامة الجسدية أو المعنوية لأي شخص، في أي ظرف ومن قبل أية جهة كانت خاصة أو عامة وكذا على عدم جواز معاملة الغير معاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة أو حاطة بالكرامة الإنسانية مع تجريم التعذيب بكافة أشكاله طبقا لمقتضيات الفصل 22 من الدستور²²⁹؛
- ضمان حق كل شخص في المحاكمة العادلة (الفصلين 23 و 120)، علما أن المحاكمة العادلة بمعناها الدقيق تشمل مرحلة ما قبل المحاكمة والمحاكمة نفسها ثم مرحلة تنفيذ العقوبة²³⁰؛
- ضمان حق كل من تضرر من خطأ قضائي في الحصول على تعويض تتحمله الدولة (الفصل 122)²³¹؛
- وجوب تمتع كل شخص معتقل بحقوقه الأساسية وبظروف اعتقال إنسانية وإمكانية استفادته من برامج للتكوين وإعادة الإدماج (الفقرة الخامسة من الفصل 23)²³²؛
- النص في الفصل 133 على الحق في الدفع بعدم دستورية القانون وإمكانية إثارته أثناء النظر في إجراءات التقاضي، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور²³³؛
- النص في الفصول من 154 إلى 160 على قواعد الحكامة الجيدة ومستلزماتها وعلى وجوب مراعاة مبدأ المساواة بين المواطنين، وتوخي الجودة والشفافية، وإعمال المحاسبة والمسؤولية، والخضوع للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور؛
- إدراج نظام السجون ضمن مجال التشريع الذي يختص به البرلمان طبقا لمقتضيات الفصل 71²³⁴؛
- إحداث مؤسسات وهيئات لحماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة ودستورها (الفصول من 161 إلى 170)

ثانيا: حماية حقوق السجناء على ضوء قانون المسطرة الجنائية

لقد مكنت مصادقة المغرب على العديد من الاتفاقيات والمواثيق وكذا العهود الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بما فيها معاملة السجناء، من تحيين الترسانة القانونية الوطنية وملاءمتها مع مقتضيات هذه الاتفاقيات التي تسعى إلى احترام الكرامة الإنسانية للسجناء وتحسين مستوى الخدمات داخل السجون، فضلا

²²⁹ - جاء في الفصل 22 من دستور 2011: "لا يجوز المس بالسلامة الجسدية أو المعنوية لأي شخص، في أي ظرف، ومن قبل أي جهة كانت، خاصة أو عامة. لا يجوز لأحد أن يعامل الغير، تحت أي ذريعة، معاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة أو حاطة بالكرامة الإنسانية".

²³⁰ - الفصل 120 "لكل شخص الحق في محاكمة عادلة، وفي حكم يصدر داخل أجل معقول، حقوق الدفاع مضمونة أمام جميع المحاكم".

²³¹ - 122 "يحق لكل من تضرر من خطأ قضائي الحصول على تعويض تتحمله الدولة".

²³² - الفصل 23 "لا يجوز إلقاء القبض على أي شخص أو اعتقاله أو متابعته أو إدانته، إلا في الحالات وطبقا للإجراءات التي ينص عليها القانون. الاعتقال التعسفي أو السري والاختفاء القسري، من أخطر الجرائم، وتعرض مقترفيها لأقصى العقوبات. يجب إخبار كل شخص تم اعتقاله، على الفور وبكيفية يفهمها، بدواعي اعتقاله وبحقوقه، ومن بينها حقه في التزام الصمت. ويحق له الاستفادة، في أقرب وقت ممكن، من مساعدة قانونية، ومن إمكانية الاتصال بأقربائه، طبقا للقانون. قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة مضمونان. يتمتع كل شخص معتقل بحقوق أساسية، وبظروف اعتقال إنسانية. ويمكنه أن يستفيد من برامج للتكوين وإعادة الإدماج. يُحظر كل تحريض على العنصرية أو الكراهية أو العنف.

²³³ - الفصل 133: "تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. يحدد قانون تنظيمي شروط وإجراءات تطبيق هذا الفصل".

²³⁴ - الفصل 177: "يستمر المجلس الدستوري القائم حاليا في ممارسة صلاحياته، إلى أن يتم تنصيب المحكمة الدستورية، المنصوص عليها في هذا الدستور".

عن تقديم تقاريره الأولية والدورية إلى اللجان الأممية المختصة برصد وتتبع المعاهدات المصادق عليها بما يتماشى مع ملاحظات وتوصيات المنظمات غير الحكومية، الوطنية منها والدولية، وذلك لإقرار توازنات جديدة داخل السياسة الحقوقية الحكومية على المستويين القانوني والمؤسساتي عبر الممارسات التشريعية المغربية التي تنحو إلى إدخال المعايير الدولية لحقوق الإنسان في المنظومة القانونية الوطنية²³⁵.

ولقد خصص الكتاب السادس من القانون رقم 03.23 بتغيير وتنظيم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد²³⁶ لتنفيذ المقررات القضائية خاصة المواد من 608 إلى 621، المتعلقة بتنفيذ الاعتقال الاحتياطي والمؤقت والعقوبات السالبة للحرية²³⁷، ومن أهم مقتضيات المنصوص عليها في هذا الباب:

- التنصيص على ضرورة قيام قاضي تطبيق العقوبات بزيارة المؤسسات السجنية التابعة لدائرة المحكمة الابتدائية التي ينتمي إليها مرة كل شهر على الأقل، وتتبع مدى تطبيق القانون المتعلق بتنظيم وتدبير المؤسسات السجنية، والنصوص التنظيمية الصادرة لتطبيقه في شأن قانونية الاعتقال وحقوق وواجبات السجناء ومراقبة سامة إجراءات التأديب، فضلاً عن الاطلاع على سجلات الاعتقال وإعداد تقرير عن كل زيارة يضمنه ملاحظاته يوجهه إلى الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية ووزير العدل ورئيس النيابة العامة والإدارة المكلفة بالسجون، ويحيل نسخة منه إلى وكيل الملك²³⁸.
- لا يمكن حرمان شخص من حريته إلا بمقتضى سند صادر عن السلطة القضائية يأمر باعتقاله احتياطياً أو مؤقتاً أو بناء على سند يأمر بتنفيذ مقرر مكتسب لقوة الشيء المقضي به صادر عن هيئة قضائية يقضي عليه بعقوبة السجن أو الحبس أو الإكراه البدني، مع مراعاة مقتضيات المادتين 66 و 80 من هذا القانون المتعلقين بالوضع تحت الحراسة النظرية²³⁹.
- لا يمكن الاعتقال إلا بمؤسسات سجنية تابعة لإدارة المكلفة بالسجون وخاضعة لمراقبة السلطات القضائية وفقاً لما ينص عليه القانون²⁴⁰.
- ضرورة قيام قاضي تطبيق العقوبات ووكيل الملك أو أحد نوابه بتفقد السجناء على الأقل مرة كل شهر، وذلك من أجل التأكد من صحة الاعتقال ومراقبة مدى احترام ظروف أنسنة تنفيذ العقوبة وكذا من حسن مسك سجلات الاعتقال²⁴¹.
- ضرورة قيام اللجنة المكلفة بزيارة المؤسسات السجنية الموجودة في الجهة أو العمالة أو الإقليم مرة كل ستة أشهر على الأقل، وترفع إلى كل من وزير العدل والرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئيس النيابة العامة والمندوب العام لإدارة السجون وإعادة الإدماج ورئيس

²³⁵ -موجه الحسين، "مقاربة المنظومة القانونية المؤطرة للسجون من زاوية حقوق الإنسان"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، السنة الجامعية: 2021/2020، ص: 32.

²³⁶ ظهير شريف رقم 1.25.55 صادر في 19 من صفر 1447 (13 أغسطس 2025) بتنفيذ القانون رقم 03.23 بتغيير وتنظيم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، الجريدة الرسمية عدد 7437 بتاريخ 15 ربيع الأول 1447 8 شتنبر 2025، السنة الرابعة عشرة بعد المائة.

²³⁷ الباب الثالث من القانون رقم 03.23 بتغيير وتنظيم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد المعنون ب: تنفيذ الاعتقال الاحتياطي أو المؤقت والعقوبات السالبة للحرية.

²³⁸ المادة 596 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد.

²³⁹ الفقرة الأولى من المادة 608 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد.

²⁴⁰ الفقرة الثانية من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد.

²⁴¹ الفقرة الأولى من المادة 616 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد.

المجلس الوطني لحقوق الإنسان الملاحظات التي ترى من الواجب إبدائها وتشير إلى أنواع الإخالات التي يجب إنهاؤها وإلى التحسينات التي ينبغي تحقيقها²⁴².

- ضرورة إعداد ملف خاص بكل معتقل يودع في السجن²⁴³؛
 - ضرورة تحرير القاضي لمحضر التفتيش وتوجيهه فوراً إلى وزير العدل.
- وفي ما يخص عدالة الأحداث، تتلخص أهم المقترحات التي جاء بها قانون المسطرة الجنائية في ما يلي:
- التنصيص على الاختصاصات الموكولة لقاضي الأحداث (المادة 468)؛
 - التنصيص على تدابير نظام الحراسة المؤقتة التي يمكن أن يخضع لها الحدث (المادة 471)؛
 - ضرورة قيام قاضي الأحداث أو المستشار المكلف بالأحداث أو وكيل الملك أو الوكيل العام للملك كل فيما يخصه بتفقد الأحداث المعتقلين وكذا الأحداث المودعين بالمراكز والمؤسسات المشار إليها في المادتين 471 و 481 من هذا القانون مرة كل شهر على الأقل (المادة 473)؛
 - إضفاء طابع الاستثناء على اللجوء إلى سلب حرية الأحداث في خلاف مع القانون، وعدم اللجوء إلى هذا التدبير إلا استثناءاً المادة (473).
 - ضرورة قيام اللجنة المكلفة بزيارة المؤسسات المكلفة برعاية الأحداث الجانحين المنصوص عليها في المادتين 471 و 481 أعلاه...²⁴⁴.
 - ضرورة قيام قاضي الأحداث ووكيل الملك أو أحد نوابه بتفقد الأحداث المودعين بالمراكز والمؤسسات المقبولة والمؤهلة لهذه الغاية مرة كل شهر²⁴⁵.

الفقرة الثانية: حماية حقوق السجناء على ضوء مستجدات القانون 10.23

يشكل القانون 10.23 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية²⁴⁶، أهم حلقة ضمن سلسلة النصوص القانونية المؤسسة للسياسة الجنائية بالمغرب، وذلك بالنظر لما تضمنه هذا القانون من مقتضيات تُؤسس لتصور جديد يقوم على مراجعة الإطار التشريعي العتيق من زاوية أولى، وملاءمته مع المعايير الدولية من زاوية ثانية، وذلك انطلاقاً من مصادقة المغرب على العديد من هذه الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان ومناهضة التعذيب والتمييز العنصري، وبالأخص الاتفاقية الدولية المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية²⁴⁷ والقواعد الدولية الدنيا لمعاملة السجناء التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة سنة 1955 وصادق عليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتاريخ 31 يوليوز 1957، وكذا مجموعة المبادئ الأساسية المتعلقة بمعاملة السجناء التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1990، كما سعى إلى

²⁴² المادة 621 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد.

²⁴³ المادة 609 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد.

²⁴⁴ الفقرة الرابعة والخامسة من المادة 621 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد.

²⁴⁵ الفقرة الثانية من المادة 616 من القانون رقم 03.23 المتعلق بالمسطرة الجنائية الجديد.

²⁴⁶ - تم نسخ أحكام هذا القانون بمقتضى المادة 220 من القانون رقم 10.23 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.24.33 صادر في 18 من محرم 1446 (24 يوليو 2024)، الجريدة الرسمية عدد 7328 بتاريخ 17 صفر 1446 (22 أغسطس 2024)، ص: 5334.

²⁴⁷ - انظر المادة 10 من هذه الاتفاقية التي تنص على أن: «1. يعامل جميع الأشخاص المحرومين من حرياتهم معاملة إنسانية مع احترام الكرامة المتأصلة في الإنسان...»

الموازنة بين الضوابط الأمنية ومتطلبات إصلاح السجون وتأهيل السجناء نفسيا وتربويا ومهنيا مع تسهيل اندماجهم من جديد في المجتمع²⁴⁸.

ويتمظهر سعي المشرع المغربي إلى الملاءمة والموازنة مع القواعد الدولية في اعتماده على تصنيف المؤسسات السجنية بحسب أهميتها وتخصصها، مع الفصل الكلي للأماكن المخصصة للنساء، وفصل المكرهين بدنيا لأسباب مدنية عن عداهم، والفصل بين المعتقلين الاحتيابيين والمعتقلين المدانين، وتخصيص أماكن منفصلة للمعتقلين المرضى وتصنف السجون، بمقتضى المواد من 8 إلى 12 من القانون رقم 10.23 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية، إلى أربعة أنواع هي:

- **السجون المركزية**، وتخصص حسب المادة التاسعة لإيواء المدانين المحكوم عليهم بمدد طويلة؛
- **السجون الفلاحية**، وتعتبر وفق المادة العاشرة، مؤسسات ذات نظام شبه مفتوح لتنفيذ العقوبات؛
- **السجون المحلية**، وتخصص طبقا للمادة الحادية عشرة لتلقين المدانين تبعا لمؤهلاتهم، تكوينا مهنيا يتوخى تأهيلهم للاندماج في الحياة المهنية بعد الإفراج عنهم؛
- **مراكز الإصلاح والتهذيب**، وهي حسب المادة الثانية عشرة، وحدات مختصة بالتكفل بالأحداث في نزاع مع القانون والشباب دون 20 سنة المدانين وتستهدف إعادة إدماجهم في الوسط الاجتماعي²⁴⁹.

كما تتجلى مظاهر الملاءمة من خلال تبني قواعد ومبادئ عامة من قبيل حظر التمييز في المعاملة بين السجناء بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو الجنسية أو الرأي أو المركز الاجتماعي²⁵⁰، وضرورة خضوع كل معتقل لفحص طبي داخل أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ دخوله إلى المؤسسة²⁵¹، وإدراج مقتضيات أخرى وثيقة الصلة بمسؤولية الإدارة تجاه المعتقل وبحقوقه على الإدارة، من أهمها، اعتبار مدير المؤسسة مسؤولا عن قانونية الاعتقال وعن تنفيذ الأوامر والقرارات القضائية والأوامر الكتابية الصادرة عن السلطة التابع لها، تنظيم سجلات الاعتقال بكيفية دقيقة وواضحة ووضعها تحت مسؤولية مدير المؤسسة ومراقبة الإدارة المركزية والسلطة القضائية، ووجوب إشعار المعتقل بإمكانية الاتصال بذويه من أجل إخبارهم بمكان اعتقاله²⁵²، وإضافة إلى وجوب إشعاره، عند إيداعه، بحقوقه وواجباته، وتزويده بالمعلومات المتعلقة بالعفو وبالإفراج المشروط وبمسطرة الترحيل وطرق تقديم التظلمات، شفويا أو عن طريق دليل أو عبر ملصقات²⁵³ ووجوب إشعاره بحقه في الإدلاء بأسماء الأشخاص الذين يرغب في الاتصال بهم في الحالات الطارئة²⁵⁴.

فضلا عن تسليم المعتقل بطاقة خروج لا تشير إلى سبب الاعتقال، إلا إذا طلب ذلك، واشتراط تسليم موجز من سجل الاعتقال لغيره (محاميه أو أحد أفراد أسرته) على موافقته المسبقة، وتخصيص محلات

²⁴⁸ - فوزية بنزكون، "السياسة الجنائية بالمغرب بين الإشكالات القانونية و المؤسساتية و متطلبات الفعالية"، مرجع سابق، ص: 142.

²⁴⁹ - إلهام أمعون، "خصوصية تنظيم جرائم الأحداث في التشريع الجنائي المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية: 2018-2019، ص: 177.

²⁵⁰ - المادة 51 من القانون 10.23 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية، مرجع سابق.

²⁵¹ - المادة 52 من نفس القانون.

²⁵² - المادتين 21 و 22 من نفس القانون.

²⁵³ - المادة 26 من نفس القانون.

²⁵⁴ - المادة 23 من نفس القانون.

الاعتقال الجماعية للأشخاص المؤهلين للتعايش فيما بينهم، والمنتمين، إن أمكن، لنفس الصنف الجنائي²⁵⁵، وعدم اعتبار وضع المعتقل في العزلة بسبب تدبير احتياطي أو أمني تدبيراً تأديبياً.

وضرورة صدور قرار الوضع رهن العزلة عن مدير المؤسسة وضرورة إخباره المندوب العام للسجون للتأكد من مدى ملائمة الإجراء، إضافة إلى وجوب فحص المعتقلين الموضوعين في العزلة ثلاث مرات كل أسبوع على الأقل من قبل طبيب المؤسسة، وجمع المدانين أثناء النهار للقيام بأنشطة مهنية أو رياضية أو بدنية، أو بأنشطة ثقافية أو ترفيهية أو من أجل الدراسة والتكوين بما يسمح بالحفاظ على مؤهلاتهم الفكرية والنفسية والبدنية وتنميتها، وتسهيل إعادة إدماجهم في المجتمع²⁵⁶ وتخصيص محلات للأمهات المرفقات بأطفال وتوفير عمل ذي طبيعة غير مؤلمة للمدانين²⁵⁷، وتقديم التسهيلات اللازمة للمعتقلين الذين يتابعون دراستهم وتكوينهم²⁵⁸.

وإمكانية منح بعض المدانين الذين قضوا نصف العقوبة وتميزوا بحسن سلوكهم، رخصاً استثنائية للخروج، لمدة لا تتعدى عشرة أيام، من قبل وزير العدل، إما تلقائياً أو بناء على اقتراح من المندوب العام للسجون²⁵⁹، وتحديد الأخطاء التأديبية والإجراءات التأديبية وتنظيم حقوق الدفاع والمنازعة في القرارات التأديبية²⁶⁰، ووجوب الحرص على الحفاظ على علاقة المعتقل بأقاربه وتحسينها، وما يترتب عن ذلك من حق الزيارة والاستقبال مع تنظيم ممارسة هذه الحقوق²⁶¹، وإضافة إلى ذلك تم إقرار الحق في تقديم الشكايات والتظلمات²⁶² وضوابط تدخل في باب العناية بالمعتقل تتعلق بملاءمة البنايات لشروط الصحة والسلامة وتهيتها وصيانتها وتطبيق قواعد النظافة الشخصية وتوفير تغذية متوازنة²⁶³ مع مراعاة شروط المناخ ومستلزمات التهوية وحفظ الصحة²⁶⁴، وحق كل معتقل في جولة يومية لا تقل عن ساعة وضرورة تخصيص حصص للتربية الرياضية والبدنية²⁶⁵، والعناية الروحية والفكرية وضمان الحق في ممارسة الشعائر الدينية وفي الإبداع الفني والفكري وفي التوصل بالكتب والمجلات والصحف²⁶⁶ ضرورة التوفر على مصحة وتوفير الخدمات الطبية²⁶⁷.

وبذلك يُمثل القانون 10.23 تحديثاً شاملاً للمنظومة القانونية السجنية مع التركيز على حقوق الإنسان وإعادة تأهيل السجناء، مما يجعله خطوة مهمة نحو تحسين نظام إدارة السجون في المغرب ومع مرور الوقت، ظهرت الحاجة إلى تحديث هذا القانون ليتماشى مع التطورات الحديثة في مجال حقوق الإنسان وإعادة إدماج السجناء، استجابةً لهذه الحاجة، تم اعتماد القانون رقم 10.23، الذي يُعتبر خطوة جوهرية في مسار إصلاح المنظومة السجنية في المغرب، يهدف هذا القانون إلى تحقيق توازن بين متطلبات الأمن

255 - المادة 31 من نفس القانون.

256 - المادتين 32 و33 من نفس القانون.

257 - المادتين 35 و35 من نفس القانون.

258 - المادة 38 من نفس القانون.

259 - المادة 46 من نفس القانون.

260 - المواد من 54 إلى 62 من نفس القانون.

261 - المواد من 74 إلى 88 من نفس القانون.

262 - المادة 98 من نفس القانون.

263 - المادة 113 من نفس القانون.

264 - المادة 114 من نفس القانون.

265 - المادة 116 و117 من نفس القانون.

266 - المواد 120 و121 و122 من نفس القانون.

267 - المواد من 183 إلى 137 من نفس القانون.

واحترام كرامة الإنسان، مع التركيز على حماية حقوق السجناء وتعزيز جهود إعادة تأهيلهم وإدماجهم في المجتمع، ويضع حقوق السجناء في صلب اهتمامه، متماشياً مع المعايير الدولية، مثل قواعد نيلسون مانديلا، التي تركز على معاملة السجناء بكرامة وضمان حقوقهم في الرعاية الصحية والتعليم والتأهيل، وكذلك تم إدراج آليات رقابة مستقلة في القانون 10.23، مما يعزز الشفافية والمساءلة، ويسمح بتدخل المجتمع المدني في مراقبة أوضاع السجون، بالإضافة إلى تركيزه على تحسين الظروف المعيشية داخل السجون وتطوير برامج تأهيلية متقدمة، ويعزز القانون 10.23 المقتضيات المتعلقة بحماية الفئات الهشة، مثل النساء والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة، لتيسير تأقلمهم مع ظروف الاعتقال وتهيئتهم للاندماج السريع في المجتمع بعد قضاء فترة العقوبة.

خاتمة:

ختاماً، تُعد حماية حقوق السجناء جزءاً أساسياً من المنظومة الحقوقية التي تسعى الدول إلى ترسيخها وفقاً للمواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، ورغم الجهود المبذولة لتعزيز هذه الحقوق، يظل الواقع السجني يواجه تحديات تستدعي مزيداً من الإصلاحات القانونية والمؤسسية لضمان معاملة إنسانية تحترم كرامة السجناء وتحقق الأهداف التأهيلية للعقوبة. ومن ثم، فإن التوفيق بين مقتضيات العقوبة ومتطلبات إعادة الإدماج يظل رهيناً بإعمال آليات رقابية فعالة تكفل التوازن بين الأمن والعدالة واحترام حقوق الإنسان، فضلاً عن مواكبة إصلاح ومواصلته من أجل الرقي بمستوى المؤسسات السجنية والاهتمام بحقوق السجناء واحترام إنسانيتهم وحفظ كرامتهم، من خلال مواصلة تطوير البرامج التربوية وتوسيع دائرة السجناء المستفيدين منها، من خلال ملائمة حاجياتهم لهذه البرامج وتعزيز آليات الشراكة والتواصل مع القطاعات المعنية، في شأن برامج التعليم ومحو الأمية والتكوين المهني؛ وإحداث معامل للإنتاج داخل المؤسسات السجنية لتشغيل السجناء أثناء فترة الاعتقال، فضلاً عن تحسين الرعاية الصحية من خلال دعم الشراكة مع القطاع المعني والمجتمع المدني الناشط في المجال، وتعزيز الإجراءات الوقائية وتحسين حجم ومستوى التأطير وكذا تجهيزات السجون من المعدات الطبية الضرورية مواصلة العمل على تخليق الفضاء السجني، والحرص على انضباط الموظفين، وتعزيز آليات الافتحاص والمراقبة، وكذا تطوير برامج التكوين والتأهيل المعرفي والمهني لموظفي السجون بما يتلاءم ومتطلبات أمن فعال وإدماج حقيقي للسجناء.

لائحة المراجع:

➤ الكتب:

- وائل أحمد علام: الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001
- الأطروحات:
- فوزية بنزكنون، السياسة الجنائية بالمغرب بين الإشكالات القانونية والمؤسسية ومتطلبات الفعالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، السنة الجامعية: 2022-2023.
- موجه الحسين، "مقاربة المنظومة القانونية المؤطرة للسجون من زاوية حقوق الإنسان"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، السنة الجامعية: 2020/2021
- مصطفى جبلي، "وضعية السجين بالمغرب على ضوء المواثيق الدولية ومقتضيات التشريع الوطني"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية: 2019/2020.
- عبد العلي المهرار، حماية حقوق السجناء بين القانون الوطني و التشريعات المقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية: 2018-2019.
- إلهام أمعون، "خصوصية تنظيم جرائم الأحداث في التشريع الجنائي المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية: 2018-2019.

➤ التقارير والدلائل:

- التقرير السنوي للمرصد المغربي للسجون حول موضوع: "السجن، المواطنة وحقوق الانسان"، الطبعة الأولى 2012، ص: 12.
- تقرير خاص بالأوضاع في السجون وحقوق السجناء، "أزمة السجون مسؤولية مشتركة 100 توصية من أجل حماية حقوق السجناء والسجينات"، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، أكتوبر 2012، ص: 17.
- دليل تدريب موظفي السجون على حقوق الإنسان، "حقوق الإنسان و السجون"، سلسلة التدريب المهني، العدد رقم 11، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف 2004

➤ المقالات:

- محمد الغازي، "المعايير الدولية لمناهضة الاعتقال التعسفي والاختفاء القسري"، منشورات مجلة الحقوق (R.D) سلسلة المعارف القانونية والقضائية، الإصدار السابع عشر، قراءات في المادة الجنائية (الجزء الثاني) مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، الطبعة الأولى 2014
- منشورات مركز التوثيق والإعلام والتكوين في مجال حقوق الإنسان "القواعد الدولية لمعاملة السجناء"، الطبعة الثانية، دجنبر 2000.

الأبعاد الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

مراد الرايشي

دكتور في القانون العام

مقدمة

سمح تضافر مجموعة من الظروف والمعطيات الداخلية والخارجية بإنضاج شروط إصلاح منظومة العدالة بالمغرب، سواء في شكل ضغوطات داخلية ودولية، أو اختيارات سياسية طوعية للدولة المغربية. فدوليا أدى انهيار نظام القطبية الثنائية إلى تنميط المعايير الحقوقية الدولية وتسليط الأضواء على المؤسسات الداخلية المرتبطة بها، كما ساهم تدويل الجريمة وتنوع الارتباطات بين الدول إلى بروز مبدأ الاعتماد المتبادل في مجال العدالة. وأما داخليا فإن التغيير الذي طرأ على رأس هرم السلطة بالمغرب سمح بمزيد من الانفتاح من طرف النظام السياسي المغربي على المطالب الإصلاحية في إطار الإصلاح التدريجي الذي مكن المغرب من تجنب سيناريو التغيير العنيف كما حصل في بلدان الجوار.

شكلت المرجعية الدولية مرتكزا أساسيا لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب، سواء من خلال قواعد القانون الدولي أو مقتضيات العلاقات الدولية. فالانخراط المتزايد للمغرب في المنظومة الحقوقية الدولية فرض عليه ملاءمة منظومته القانونية مع التزاماته الدولية، من أجل تكريس المقتضيات المتعلقة بحقوق الإنسان في تشريعاته الداخلية، وإصلاح مؤسساته الدستورية من أجل تعزيز حماية هذه الحقوق. وإضافة إلى المعايير الدولية للمحاكمة العادلة، فإن العلاقات الدولية للمغرب لعبت دورا مهما في الدفع قدما بإصلاح منظومة العدالة، سواء من خلال التعاون في الميدان القضائي، أو عبر ضغط التقارير الدولية.

أثرت العوامل الداخلية، بدورها، على صعود موضوع إصلاح منظومة العدالة على سلم الأولويات السياسية للمغرب، فالإعلان عن مشروع الإصلاح من طرف رأس الهرم السياسي وتكريسه على مستوى رأس الهرم القانوني أعطى مؤشرات قوية على جدية الإرادة السياسية. غير أن مركزية دور الملك والدستور في هذا الصدد لا تقلل من دور باقي الفاعلين في التأسيس للإصلاح القضائي، سواء عبر تقارير وتوصيات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وعلى رأسها هيئة الإنصاف والمصالحة، أو من خلال مطالب المواطنين عبر الأحزاب والنقابات وجمعيات المجتمع المدني أو من خلال الاحتجاجات. وبناء على ذلك فإن مقارنة هذا الموضوع ستتم من خلال محورين اثنين هما:

المحور الأول: المدخلات الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

المحور الثاني: المخرجات الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

المحور الأول: المدخلات الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

يقصد بالمدخلات الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب تلك المنطلقات ذات البعد الحقوقي التي إرتكز عليها صانع القرار المغربي في صياغته للسياسة المذكورة، وبصيغة أخرى المرجعية المكونة من مختلف الأسباب والدوافع الحقوقية التي أدت إلى تبني هذه السياسة، أو مجموعة المبررات ذات العلاقة بحقوق الإنسان التي أدت لتغيير السياسة العمومية المرتبطة بالقضاء وترقيتها لسياسة عامة إستراتيجية.

الفرع الأول: المدخلات الحقوقية الدولية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

يقصد بالمدخلات الحقوقية الدولية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب المحددات الخارجية لهذه السياسة والتي، لها علاقة بحقوق الإنسان. وتتمثل في قواعد القانون الدولي المكتوبة والعرفية المتعلقة بالعدالة كحق من حقوق الإنسان أو ما يعرف بالمعايير الدولية للمحاكمة العادلة من جهة (أولاً)، وفي العلاقات الدولية للمغرب مع الدول والمنظمات الدولية والتي تشمل التعاون والتأثير المتبادل في المجالات المرتبطة بالعدالة وحقوق الإنسان من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً: المعايير الدولية للمحاكمة العادلة كأساس لإصلاح القضاء المغربي

يعتبر الحق في المحاكمة العادلة من حقوق الإنسان الأساسية، لكونه يحمل قيمة مزدوجة، فهو حق في حد ذاته وضمانة لباقي الحقوق والحريات. ورغم الاهتمام القانوني والفقهية الذي عرفه هذا الحق منذ منتصف القرن الماضي إلا أن محاولات تعريفه كانت قليلة جداً، فعادة ما يتم الحديث عنه في صيغة ضمانات المحاكمة العادلة، وهي مجموعة الحقوق التي يجب أن يتمتع بها الإنسان في مختلف أطوار المحاكمة القضائية، أي قبل المحاكمة وأثناءها وبعدها²⁶⁸.

تشمل الضمانات التي تسبق المحاكمة الحق في الحرية كقاعدة مع تقنين الحرمان منها كاستثناء، وحق المحتجز في الإطلاع على المعلومات المتعلقة بأسباب القبض عليه، والحقوق التي يخولها له القانون في هذه المرحلة كالحق في الاستعانة بمحامي والحق في الاتصال بالعالم الخارجي، والحق في أوضاع إنسانية أثناء الاحتجاز، بالإضافة إلى الحقوق التي يجب أن يتمتع بها المتهم أمام النيابة العامة وقاضي التحقيق، وعلى رأسها حق الطعن في قراراتهما.

تشمل الضمانات المواكبة للمحاكمة واللاحقة عليها على الخصوص قرينة البراءة ومبدأ الشرعية ومبدأ عدم رجعية القانون وقاعدة سببية البث، والحق في المحاكمة أمام محكمة مختصة ومستقلة ونزيهة ومنشأة طبقاً للقانون وفي مدة زمنية معقولة، وحق الظنين في الدفاع عن نفسه بنفسه أو بواسطة محامي مع تمكنه من استدعاء شهوده ومناقشتهم مع الاستعانة بمتروجم إذا اقتضت الضرورة، واستبعاد الاعترافات المحصل عليها بأساليب غير قانونية، وحق الطعن في الأحكام.

تعرف القواعد السابقة في القانون الدولي بالمعايير الدولية للمحاكمة العادلة، وهي مجموعة من المقتضيات تشكل الحد الأدنى من الضمانات الواجب توفرها في المحاكمة لتوصف بكونها عادلة، حيث يتم النظر إلى ما إذا تم تطبيق القوانين الوطنية على الوقائع القضائية وما إذا كانت القوانين الوطنية لا

²⁶⁸ - جمعية عدالة: الحق فيولوج الى العدالة ومعايير المحاكمة العادلة، دار القلم بالرباط، 2013، ص12.

تتناقض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتجد هذه الضمانات مصدرها في الوثائق العالمية لحقوق الإنسان من جهة، وفي الوثائق الإقليمية لحقوق الإنسان من جهة أخرى.

يتبين من استقراء مواد القانون الدولي للعدالة أنها تتمحور أساسا حول مساواة الأشخاص في الولوج إلى محاكم مستقلة ونزيهة تحترم الحد الأدنى من الضمانات المتعارف عليها دوليا. وتتوزع هذه المعايير بين المقتضيات القضائية للمعاهدات العالمية العامة والخاصة لحقوق الإنسان، وبين الإعلانات العالمية الرسمية وغير الرسمية التي تنظم الحق في المحاكمة العادلة، إضافة إلى الوثائق الإقليمية لحقوق الإنسان²⁶⁹.

ثانيا: دور التقارير الحقوقية الدولية في تحريك الإصلاح القضائي بالمغرب

في ظل المتغيرات الدولية المتلاحقة، وخصوصا الثورة التكنولوجية المرتبطة بوسائل الاتصال والتواصل وتأثيرها على المفاهيم التقليدية الدولية كالدولة القومية والحدود، اتسع نطاق تأثير التقارير الدولية في السياسات الداخلية والخارجية للدول والمنظمات الدولية. كما أدى التدويل الكبير لموضوع حقوق الإنسان إلى إخراجها شيئا فشيئا من دائرة السيادة الداخلية إلى دائرة الاهتمام الدولي، وبالتالي فإن التقارير المرتبطة بهذا الموضوع أصبحت مؤشرا أساسيا في تصنيف الأنظمة السياسية للبلدان موضوع هذه التقارير وتوجيه السلوكات السياسية لباقي الدول والمنظمات الدولية.

تؤثر التقارير الدولية على السياسات الداخلية، خصوصا للدول موضوع التقارير، حيث تعتبر بمثابة أداة لتقييم هذه السياسات من جهة، ودافعا لملاءمتها مع مضمون التقارير الدولية سعيا وراء المصالح المرغوبة وتجنبنا للتأثيرات السلبية التي يمكن أن تتسبب فيها. ويعتبر المغرب أحد أبرز الدول تفاعلا مع التقارير الدولية كمحدد للسياسة الداخلية، وخصوصا ما تعلق منها بموضوع حقوق الإنسان، كسياسة إصلاح منظومة العدالة، غير أنه يجب التمييز في هذا الصدد بين عدة أنواع من التقارير الدولية حول القضاء المغربي.

يختلف تعاطي المغرب مع التقارير الدولية حوله بحسب مصدرها ومضمونها، فالتقارير الصادرة عن الدول الكبرى يتم التعامل معها بحسب ما إذا كانت صادرة عن جهة رسمية أو غير رسمية. أما بخصوص التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية، فإن المغرب يولي اهتماما كبيرا لتقارير المنظمات الدولية الحكومية، كما أصبح يرد سياسيا وإعلاميا على تقارير المنظمات الدولية غير الحكومية.

دأبت الدول الكبرى كالولايات المتحدة الأمريكية على إصدار تقارير سنوية حول الأوضاع الداخلية لبقية بلدان العالم، وخصد وصا في مجال حقوق الإنسان. وبغض النظر عن قانونية ومصادقية هذه التقارير، فإنها تؤثر على صناعة القرار الداخلي للمغرب في مجال العدالة، كما تعتبر محددات في صنع سياسات الشراكة والتعاون والمساعدات في الولايات المتحدة الأمريكية. وتنقسم هذه التقارير إلى نوعين، رسمية تصدر عن السلطة التشريعية أو التنفيذية، وغير رسمية تصدر عن جمعيات حقوقية ومراكز علمية.

تصدر وزارة الخارجية الأمريكية نوعين من التقارير تتناول موضوع العدالة، تقارير سنوية قطرية تتحدث عن حقوق الإنسان عامة في كل دولة على حدة، وتقارير موضوعة وعائية تتحدث عن ظواهر محددة كالإتجار بالبشر والإرهاب والحريات الدينية والتجارة الدولية للمخدرات والهجرة غير الشرعية.

²⁶⁹ - Amnesty International : Pour des Procés Equitable, Amnesty International Publications, Londres, Deuxieme Edition, 2014

وقد يغطي هذا النوع من التقارير جل بلدان العالم، كما قد يقتصر على مجموعة من البلدان المتقاربة جغرافيا والتي تملك قواسم مشتركة فيما يخص موضوع التقرير، وتشكل مرجعا للسياسة الخارجية للدولة صاحبة التقرير وضغطا على السياسة الداخلية للدولة موضوع التقرير²⁷⁰.

إضافة إلى التقارير الرسمية، تتوفر الدول الكبرى على العديد من مراكز الفكر والدراسات ومراكز دعم اتخاذ القرار كآليات للربط بين البحث العلمي والقرار السياسي. حيث تقوم تلك المراكز بتوفير المعلومات لصانع القرار عبر البحوث والدراسات التي تقوم بها، كما تعمل على توجيهه من خلال المناهج والنظريات التي تتوصل إليها في السياسة الخارجية حتى أصبحت تقاريرها بمثابة مرجعا لا غنى عنه لصانع القرار الرسمي. وتؤثر هذه المؤسسات بشكل غير مباشر على صانع القرار في الدول الأخرى، ومن بينها المغرب، في جميع المجالات بما في ذلك مجال العدالة، وذلك نظرا للتأثير الذي تمارسه على سلطات بلدانها في سياستها الخارجية اتجاه المغرب الذي يكون موضوعا لدراساتها كحالة منفردة أو في إطار انتمائه الإفريقي أو العربي أو الإسلامي²⁷¹.

تتوفر المنظمات الدولية الحكومية بدورها على عدة آليات لمراقبة وضعية حقوق الإنسان، ومن خلالها وضعية العدالة في الدول الأعضاء، وتنقسم هذه الآليات إلى قسمين، آليات تعاقدية أنشأت في إطار المعاهدات والاتفاقيات الدولية وآليات غير تعاقدية تقوم بإنشائها هذه المنظمات بناء على ميثاقها. وتتنوع أساليب حماية المنظمات الدولية لحقوق الإنسان، بين إعداد تقارير حول مدى التزام الدول بالاتفاقيات التي صادقت عليها، وتمكين الدول والأفراد والجماعات من تقديم شكاوى أمامها، واستقبال التقارير الدورية والسنوية التي تنجزها الدول والمنظمات الدولية غير الحكومية حول وضعية حقوق الإنسان بصفة عامة في دولة أو منطقة معينة أو وضعية حق محدد من هذه الحقوق²⁷².

تضمنت التقارير التي أصدرتها عدة ملاحظات وتوصيات حول القضاء المغربي، وذلك بمناسبة بثها في التقارير الدورية للمملكة المغربية. وإذا كانت تقارير اللجان المذكورة قد أشادت ببعض الإنجازات المرتبطة بهيئة الإنصاف والمصالحة وبمدونة الأسرة، فإنها سجلت عدة مؤاخذات على منظومة العدالة المغربية. وتتعلق المؤاخذات المذكورة بالعيوب التي تعتري بعض النصوص القانونية والتي تؤثر على تطبيقاتها القضائية، وبالمشاكل التي تعترض القضاء في حماية الحقوق والحريات، إضافة إلى شح المعلومات بشأن تطبيق القضاء لبعض الاتفاقيات التي صادق عليها المغرب في ميدان حقوق الإنسان²⁷³.

توجد آليات أممية أخرى لها علاقة بإصلاح القضاء، وهي عبارة عن فرق عمل ومقررين خاصين تابعين لمجلس حقوق الإنسان مثل المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين والمقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة وجبر الضرر وضمانات عدم التكرار. كما سبق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن أنشأ لجنة منع الجريمة التي تهتم بالعدالة الجنائية، إضافة إلى اهتمام الجمعية العامة للأمم

²⁷⁰ - فؤاد مسرة: إصلاح منظومة العدالة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2015/2016، ص53.

²⁷¹ - مثال التصنيف الدولي الصادر عن مؤسستي الصندوق من أجل السلام و مجلة السياسة الخارجية الأمريكية حول الدول الفاشلة.
²⁷² - Haut Commissariat de Droit de L'Homme: Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi , Guide pratique sur la collaboration efficace de l'état avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme, Nations unies, New york et Genève, 2016, p 2.

²⁷³ - عبد الرحيم الجامعي وآخرون: تقرير حول العدالة بالمغرب، منشورات جمعية عدالة، سنة 2011، ص217 وما بعدها.

المتحدة بالحق في العدالة وسيادة القانون، الذي خصصت له عدة لقاءات أهمها ذلك الذي تم في إطار اللجنة السادسة بمناسبة الدورة التاسعة والعشرون، تحت عنوان "تبادل الممارسات الوطنية للدول في تعزيز سيادة القانون من خلال الاحتكام إلى القضاء"، وأخيرا فإن الأمانة العامة ومجلس الأمن يوليان اهتماما خاصا لهذا الحق بمناسبة إدارة النزاعات²⁷⁴.

تجدر الإشارة إلى أن المغرب يتفاعل بشكل مستمر مع آليات المنظمات الدولية المرتبطة بحقوق الإنسان، وخصوصا آلية التقارير السنوية، وذلك وفق معايير المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة. حيث يقوم سنويا بالية الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان قصد متابعة تنفيذ التوصيات الدولية والالتزامات الطوعية عبر عدة محاور أبرزها محور البناء الديمقراطي وسيادة القانون، الذي يضم أربعة محاور فرعية من بينها محور إصلاح منظومة العدالة²⁷⁵.

يتجلى تأثير الآليات الدولية لحماية حقوق الإنسان على سياسة إصلاح منظومة العدالة في المغرب، في محاولة هذا الأخير تبني المرجعية الدولية لإصلاح القضاء، من خلال أخذ معايير المحاكمة العادلة بعين الاعتبار والاسترشاد بالتقارير والتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية الحكومية والدخول معها في برامج شراكة وتعاون من أجل المراجعة الدورية للمنظومتين القانونية والقضائية. وهو التأثير الذي يتعزز أكثر بتقارير المنظمات الدولية غير الحكومية التي ترصد مدى التزام الدول باحترام حقوق الإنسان وتوثيق انتهاكاتها وإثارة انتباه المنظمات الدولية الحكومية لهذه الانتهاكات، إضافة إلى نشر ثقافة حقوق الإنسان وتقديم المعونة اللازمة، لكن تأثيرها يبدو أوضح في حالة اكتسابها للصفة الاستشارية في إحدى أجهزة الأمم المتحدة²⁷⁶.

أدت تقارير المنظمات الدولية غير الحكومية حول حقوق الإنسان بالمغرب إلى دخول الطرفين في علاقات تعاون، غير أن هذه العلاقات إتسمت أحيانا بالتصادم حيث مارست المنظمات الحقوقية الدولية ضغوطات على المغرب أثرت سلبا على علاقاته الدولية. ويمكن القول أن تطور احترام الدولة المغربية لحقوق الإنسان خلال العقد الأخير لا يمكن تصورها بمعزل عن مساهمة المنظمات الدولية غير الحكومية، والتي شكلت مصدر ضغط أحيانا ومصدر دعم وشراكة أحيانا أخرى في مختلف الإصلاحات السياسية التي عرفها المغرب، وعلى رأسها سياسة إصلاح منظومة العدالة.

عبرت منظمة العفو الدولية عن موقفها من العدالة المغربية من خلال البيانات الصادرة عنها بمناسبة محاكمات بعض الناشطين الحقوقيين، حيث رصدت مظاهر عدم احترام بعض المعايير الدولية للمحاكمة العادلة كالحرمات من حق الاتصال بمحام والاعتماد على اعترافات رافقتها مزاعم بالتعرض للتعذيب وعدم الاستجابة لطلب استدعاء الشهود. وقد عبرت منظمة مراقبة حقوق الإنسان أيضا عن

²⁷⁴ - فيما يخص علاقة المغرب بفرق العمل والمقررين الخاصين لحقوق الإنسان يمكن الإشارة إلى تقرير فريق العمل حول حالات الإختفاء القسري بتاريخ 09 فبراير 2010، وقبله تقرير المقررة الخاصة حول حقوق الإنسان للعمال المهاجرين بتاريخ 12 يناير 2004، واللذان تضمنتا مجموعة من الملاحظات والتوصيات المتعلقة بمنظومة العدالة.

²⁷⁵ - المحجوب الهيبة: اسهام الية الاستعراض الدوري الشامل في تعزيز الحكامة في مجال حقوق الانسان - تجربة المملكة المغربية - مداخلة بمناسبة أشغال ندوة حول الحكامة - المسؤولية الاجتماعية في سياق التحولات، الآليات والفاعلون - وذلك بالقاهرة في الفترة الممتدة من السادس والعشرين إلى التاسع والعشرين نونبر 2012، منشورة على الموقع الإلكتروني للمندوبية الوزارية لحقوق الإنسان <https://didh.gov.ma> وتم الاطلاع عليها بتاريخ 22 أبريل 2017.

²⁷⁶ - بلقاسم أحمد وفهيمه طهراوي: دور المنظمات الدولية غير الحكومية في تعزيز وحماية حقوق الانسان، مجلة العلوم السياسية والقانون، عدد 10، المركز الديمقراطي العربي، برلين، غشت/شتنبر 2015، ص 3 وما بعدها.

موقفها من العدالة المغربية أثناء تعليقها على محاكمات تتعلق بصحفيين وحقوقيين، حيث سجلت تجاوزات مرتبطة بحرية التعبير وإصدار أحكام بتعويضات مرتفعة على صحفيين²⁷⁷.

توجد منظمات دولية غير حكومية أخرى اهتمت بوضعية العدالة في المغرب، مثل الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان التي أصدرت دراسة حول النظام القضائي المغربي، حيث تطرقت لتأثير انضمام المغرب للمنظمات الدولية على القضاء مبرزة ضعف استقلاله ونزاهته، وقد نظمت مائدة مستديرة لمناقشة هذا التقرير سنة 2008 بحضور مسؤولين حكوميين ومهنيين وممثلي المجتمع المدني. كما أن اللجنة العربية لحقوق الإنسان وضعت تقارير حول عدة محاكمات، كتلك المتعلقة بأحداث سيدي إفني وقضية "بلعيرج" سنة 2009 وقضية العدل والإحسان بفاس سنة 2010²⁷⁸.

يتفاعل المغرب مع تقارير المنظمات الدولية غير الحكومية، إما إيجابا بتقبل ملاحظاتها وتأمين توصياتها في الحالة التي يراها موضوعية أو سلبا برفض تقاريرها والرد عليها إذا اعتبر إنها مغلوطة أو غير محايدة. فالمغرب يسمح لأبرز المنظمات الحقوقية الدولية، مثل منظمة العفو الدولية ومنظمة مراقبة حقوق الإنسان، بالعمل بكل حرية فوق أراضيها، غير أنه في السنوات الأخيرة لم يعد يتبنى إستراتيجية الصمت اتجاه تقاريرها، حيث وصل به الحال سنة 2018 إلى تشكيل لجنة حكومية رسمية للرد على تقارير المنظمات الحقوقية الدولية التي اعتبرها مجانب للصواب وغير موضوعية²⁷⁹.

الفرع الثاني: المدخلات الحقوقية الداخلية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

تتجلى المدخلات الحقوقية الداخلية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب في الدور الذي لعبته المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في صنع السياسة المذكورة، بإعتبارها هيئات مستقلة أنشأت بمقتضى الدستور أو القانون لتعزيز الحقوق والحريات والنهوض بها، عبر مراقبة ورصد وضع حقوق الإنسان داخل الدولة وتقديم المشورة لها حتى تتمكن من الوفاء بالتزاماتها الداخلية والدولية، وكذلك من خلال استقبال الشكاوي المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها والعمل على حلها، بالإضافة إلى نشر ثقافة حقوق الإنسان والتفاعل مع المجتمع المدني حول الموضوع قصد صياغة التوصيات والمقترحات ورفعها للمؤسسات الرسمية²⁸⁰.

تعتبر المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان مؤشرا رئيسيا لدى المنظمات الدولية على مدى احترام الدول لحقوق الإنسان، كما أصبحت هذه المؤسسات صلة وصل بين الدول والمنظمات الدولية في هذا المجال، من خلال عملها على إيصال المعطيات والملاحظات الحقوقية المتعلقة ببلدانها للمنظمات الدولية وإطلاع المنظمات الدولية على المجهودات المبذولة من طرف الدول. وعلى المستوى الداخلي

²⁷⁷ تقرير جمعية "عدالة" حول العدالة بالمغرب لسنة 2011، مرجع سابق ص 212.

²⁷⁸ إضافة إلى تقارير المنظمات غير الحكومية التي تهتم بموضوع حقوق الإنسان بصفة عامة، نجد المغرب موضوعا لتقارير منظمات دولية غير حكومية تهتم بموضوع العدالة بشكل مباشر، كالمنظمة الدولية للإصلاح الجنائي والمركز الدولي للعدالة الانتقالية ومركز جنيف للعدالة والمركز الدولي للعدالة وحقوق الإنسان وسيادة القانون، التي تصدر تقارير سنوية حول وضعية العدالة في مختلف بلدان العالم.

²⁷⁹ تجدر الإشارة على سبيل المثال لبلاغ المندوبية الوزارية لحقوق الإنسان ردا على تقرير هيومن رايتس ووتش الصادر بتاريخ 18 يناير 2018، وكذلك بلاغ نفس الجهة ضد تقرير منظمة العفو الدولية الصادر بتاريخ 22 فبراير 2018.

²⁸⁰ الأمم المتحدة: المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، منشورات الأمم المتحدة حول حقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني عدد 4، نيويورك و جنيف 2010 .

أصبحت هذه المؤسسات تساهم في صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، من خلال تقاريرها السنوية وعضويتها في المؤسسات الرسمية للدولة ودورها الاستشاري.

الأهمية التي أعطاها المغرب لهذا النوع من المؤسسات مكنها من المشاركة في صياغة السياسات العمومية ذات العلاقة بموضوع حقوق الإنسان، وعلى رأسها سياسة إصلاح منظومة العدالة. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هيئة الإنصاف والمصالحة لعبت دورا مهما في تحقيق العدالة الانتقالية من جهة، والتأسيس لإصلاح منظومة العدالة عبر توصيات تقريرها النهائي من جهة أخرى (أولا). كما تبرز أيضا مشاركة مؤسسات أخرى، كالمجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة الوسيط، في التأسيس لإصلاح منظومة العدالة من خلال تقاريرها وتوصياتها وتمثيلها في الهيئات الرسمية، خصوصا بعد دسترتها وتعديل القوانين المنظمة لها (ثانيا) ²⁸¹.

أولا: دور هيئة الإنصاف والمصالحة في التأسيس للإصلاح القضائي

تندرج تجربة هيئة الإنصاف والمصالحة ضمن ما كان يعرف بلجان الحقيقة والمصالحة عبر العالم، والتي أنشئت في سياق مسلسل الانتقالات الديمقراطية في العديد من البلدان، كآلية لتطبيق نوع آخر من العدالة، يكون ملائما للمرحلة الانتقالية. ويمكن اعتباره "سياسة قانونية تعبر من خلالها الدولة عن رغبتها في البحث عن حلول أفضل من الخيار العقابي من خلال مسلسل يهدف إلى التقليل أو إلغاء تطبيق عقوبات في مواجهة أشخاص أو أفعال معينة"، وهو ما يعني تنازل القضاء عن جزء من صلاحياته لعدالة تعويضية تقتضي المصالحة مقابل جبر الضرر بواسطة التعويض المادي للضحايا ²⁸².

تماشيا مع التوجهات الدولية، تبنى المغرب، على غرار العديد من الدول مقارنة العدالة الانتقالية، والتي تزامنت مع تجربة حكومة التناوب كآلية للانتقال الديمقراطي، حيث تم إحداث هيئة تحكيم مستقلة لتعويض الضحايا أعلن عنها الملك محمد السادس بتاريخ 16 غشت 1999 بعد استشارة مجلس حقوق الإنسان، وقد أصدرت تقريرها الختامي شهر نونبر 2003 ²⁸³. وبعد ذلك تم تأسيس هيئة الإنصاف والمصالحة شهر يناير 2004 بمقتضى قرار ملكي بالموافقة على توصية المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بإنشاء هيئة ذات اختصاصات غير قضائية، مهمتها مواصلة عمل هيئة التحكيم، مع توسيع نطاق الاختصاص وتطوير أدوات العمل، قصد الطي النهائي لملف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في الفترة الممتدة بين 1956 و1999 ²⁸⁴.

لا يمكن إنكار الدور المهم الذي لعبته الهيئة في المصالحة السياسية، وفي تحقيق الأمن الحقوقي والتأسيس من خلال توصياتها للأمن القانوني والقضائي. وتجدر الإشارة إلى أن هيئة الإنصاف والمصالحة قدمت تقريراً ختامياً مفصلاً مع نهاية سنة 2005 ضم ستة كتب، من بينها الكتاب الرابع بعنوان "مقومات توطيد الإصلاح والمصالحة" ثلاثة فصول، حيث ثمن الفصل الأول الإصلاحات المؤسساتية والقانونية

²⁸¹ - محمد سعيد بناني: العدالة الانتقالية في المغرب في ضوء مبادئ العدل والإنصاف، مطبعة الأمانة بالرباط، توزيع مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى، 2016، ص 64.

²⁸² - محمد الودغيري: العدالة في المغرب بين القضاء العادي والاستثنائي، دار الآفاق للنشر والتوزيع بالدار البيضاء، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى 2009، ص 29 وما بعدها.

²⁸³ - هيئة التحكيم المستقلة لتعويض ضحايا الاختفاء القسري والاعتقال التعسفي، اللجنة الأولى في مسار العدالة الانتقالية بالمغرب، منشورات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، سنة 2010، ص 35 وما بعدها.

²⁸⁴ - الظهير الشريف الصادر بتاريخ 15 محرم 1422 الموافق ل 10 أبريل 2001 المتعلقة بإعادة تنظيم المجلس.

والسياسية، ورصد الفصل الثاني دور الهيئة في توسيع نطاق الإصلاحات، وأخيرا حدد الفصل الثالث توصيات الهيئة وضمانات عدم تكرار الانتهاكات²⁸⁵.

من خلال إلقاء نظرة على التوصيات السابقة يظهر أن أغلبها يرتبط بإصلاح منظومة العدالة، خصوصا توصية تأهيل العدالة وتقوية استقلالها، والتي تضمنت استقلال القضاء وتسريع وثيرة إصلاحه ومواصلة تحديث المحاكم وتحفيز القضاة وأعوان العدالة، مع الحرص على تكوينهم الأساسي والمستمر وتقييم أدائهم بانتظام ومواصلة مشاريع تنظيم مختلف المهن القضائية وجعلها قادرة على الضبط الذاتي لشؤونها²⁸⁶.

رغم الانتقادات التي تعرضت لها هيئة الإنصاف والمصالحة، بخصوص اقتصرها على التعويض ومحدودية هامشه المادي والبشري، إلا أنها لعبت دورا مزدوجا في النهوض بالعدالة المغربية، سواء من خلال دورها المحوري في تحقيق العدالة الانتقالية أو عبر التوصيات التي قدمتها في تقريرها الختامي، والتي شكلت أساسا رئيسيا لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب، تحت إشراف المجلس الوطني لحقوق الإنسان²⁸⁷.

ثانيا: دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان والوسيط في إصلاح القضاء المغربي

إضافة إلى هيئة الإنصاف والمصالحة كمؤسسة حقوقية مؤقتة، كان المغرب قد أحدث سنة 1990 المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، كهيئة استشارية في مجال الحقوق والحريات، وقد تم تعديل قانونه الأساسي سنة 2001 لتعزيز صلاحياته بشكل يتناسب مع مرحلة العدالة الانتقالية، ثم تم تعديله مرة أخرى سنة 2011 ليصبح مؤسسة مستقلة بصلاحيات واسعة تتجاوز الطابع الاستشاري، وذلك تماشيا مع ما يعرف بمبادئ باريس التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1993 حول المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وقد تضمنت مذكرات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، منذ نشأته، مقترحات تهم تكريس بعض الضمانات الأساسية للمحاكمة العادلة على مستوى قانون المسطرة الجنائية وتكوين القضاة والشرطة القضائية في ميدان حقوق الإنسان²⁸⁸.

²⁸⁵ - حسب التقرير الختامي لهيئة الإنصاف والمصالحة، فإن توصياتها انطلقت من مرجعية توجيه الدولة نحو النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها وتعزيز مسلسل الإصلاحات الجارية، إضافة إلى مقتضيات النظام الأساسي للهيئة حول تقديم الاقتراحات الكفيلة باسترجاع الثقة في حكم القانون، فضلا عن الإرادة الملكية المرتبطة بإصلاح القضاء "ضمانا لحرمنه وجعل أحكامه تستهدف الإنصاف في إطار من الاستقلال عن أشكال الضغوط المادية والمعنوية، وباعتبار مبدأ استقلال القضاء قاعدة ديمقراطية لكفالة حسن سير العدالة وضمانا لدستورية ولسيادة القانون ومساواة الجميع أمامه في جميع الظروف والأحوال ولدور القضاء في كسب رهان الديمقراطية".

²⁸⁶ - حدد التقرير المجالات الرئيسية للإصلاحات المقترحة، وتضمنت تعزيز الحماية الدستورية لحقوق الإنسان ومواصلة الانضمام لاتفاقيات القانون الدولي المتعلقة بها وتعزيز حمايتها القانونية والقضائية، ووضع إستراتيجية لمكافحة الإفلات من العقاب، وإعادة تأهيل السياسة والتشريع الجنائيين، وتأهيل العدالة وتقوية استقلاليتها، وتفعيل توصيات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان حول السجون، وترشيد الحراسة الأمنية، والنهوض بحقوق الإنسان عبر التربية والتحسيس وتشجيع البحث العلمي المتعلق بالتاريخ الماضي والراهن، وأخيرا تقوية اختصاصات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان. و أوصى التقرير أيضا بمراجعة تنظيم وزارة العدل، بشكل يحول دون تدخلها في مجرى العدالة وسير المحاكمات مع تجريم تدخل السلطة الإدارية في العدالة، وتشديد العقوبات الجنائية في حق كل إخلال أو مساس بحرمة القضاء واستقلاله. وفي الأخير تم اعتماد هذا التقرير كوثيقة مرجعية لمختلف القطاعات بما فيها العدل، وتم تحديد آليات لمتابعة تنفيذ هذه التوصيات أبرزها المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

²⁸⁷ - العويمر الحسين: سياسات جبر الضرر في التجارب الأفريقية للعدالة الانتقالية، تجربة هيئة الإنصاف والمصالحة المغربية، مساهمة ضمن مؤلف جماعي بعنوان "العدالة الانتقالية في إفريقيا، مظاهر تفكيك الأنظمة السلطوية، دراسة في تجارب لجان الحقيقة، مكتسبات وتحديات"، منشورات المركز الديمقراطي العربي، طبعة 2018، ص 193.

²⁸⁸ - المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان: دليل حول الضمانات الدستورية والآليات المؤسسية لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها، سلسلة دلائل، مطبعة prestigword، سنة 2013، ص 45.

تعزز دور المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بعد سنة 2001 بصلاحيات إصدار التقارير، حيث أصدر سنة 2004 أول تقرير دوري له عن حالة حقوق الإنسان بالمغرب، كما شهدت نفس السنة إصدار المجلس لتقرير موضوعاتي حول السجون، كما قام بتقديم رأي استشاري بشأن ملائمة القانون الجنائي المغربي مع التطورات المجتمعية والمواثيق الحقوقية الدولية. أما فيما يخص التقرير السنوي الصادر عن المجلس سنة 2005، فقد ركز على موضوع السياسة الجنائية وضرورة عقلنة آليات التجريم والعقاب وربطها بحقوق الإنسان، في حين ركز تقرير 2006 على ظاهرة الرشوة²⁸⁹.

انطلاقاً من سنة 2007 تعزز دور المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في إصلاح منظومة العدالة بصفته جهة مكلفة بمتابعة تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، مما مكنه من مواكبة الإصلاحات القضائية، عبر تحديد مدى تطابقها مع التوصيات المذكورة، إضافة إلى تقديم الاقتراحات التي يراها مناسبة بخصوص منظومة العدالة. وكانت توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة قد نصت على "إحداث لجنة بالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان لمتابعة تنفيذ التوصيات الصادرة عن الهيئة"، وهو التكليف الذي أقره الملك محمد السادس في خطابين متتاليين²⁹⁰.

عملت لجنة متابعة تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة على إحداث آليات مشتركة بين المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان والمؤسسات الوطنية المعنية بتنفيذ التوصيات المذكورة. كما عملت اللجنة المعنية على تنظيم عدة ندوات وأيام دراسية أبرز لمواكبة تنزيل توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة في مجال العدالة، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى اليومين الدراسييين اللذين نظمهما المجلس بتاريخ 12 يوليوز و 5 شتنبر 2008 حول إصلاح منظومة العدالة في ضوء توصيات الهيئة²⁹¹.

أعد المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، في إطار متابعة تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة حول إصلاح القضاء، تقريراً يتضمن مجموعة من الاقتراحات المرتبطة بتعزيز الضمانات الدستورية لاستقلال القضاء، وتحديث القوانين المتعلقة بالمجلس الأعلى للقضاء والمعهد العالي للقضاء والنظام الأساسي للقضاة والتنظيم القضائي للمملكة. كما تضمن التقرير مقترحات حول تعزيز وتكوين وتخليق الموارد البشرية بالمحاكم، ومراجعة الأنظمة الخاصة بمساعدة القضاء وتفعيل دور التمثيليات المهنية²⁹².

أصدر المجلس سنة 2010 مذكرة بعنوان "تأهيل العدالة وتقوية استقلال القضاء"، طالب من خلالها بتعزيز الضمانات الدستورية لاستقلال القضاء، من خلال النص عليه كسلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتكريس وحدة الهيئة القضائية، وأوصت المذكرة بتنظيم المجلس الأعلى للقضاء عبر قانون تنظيمي يضمن استقلاله الإداري والمالي، وتطعيم عضويته بشخصيات حقوقية معينة من

²⁸⁹ - التقارير المذكورة متواجدة على الموقع الإلكتروني الخاص بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان www.CNDH.gov.ma، والذي تم الاطلاع عليه عدة مرات، آخرها بتاريخ 22 يونيو 2020.

²⁹⁰ - الخطاب الملكي بمناسبة تقديم التقرير النهائي للهيئة سنة 2006، والذي جاء فيه "نكلف المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بتفعيل توصياتها"، وكذلك خطاب العرش لسنة 2006 الذي أنط بالمجلس "متابعة وتفعيل توصيات هذا التقرير".

²⁹¹ - إصلاح منظومة العدالة في ضوء توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الندوات، سنة 2008، ص 09 وما بعدها. ويتضمن هذا المنشور المناقشات التي دارت خلال اليومين الدراسييين وملاحق حول مذكرات اجتماعات المجلس، والتوصيات والآراء الاستشارية المرفوعة إلى الملك.

²⁹² - تقرير حول متابعة تفعيل توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، التقرير الرئيسي، منشورات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، سنة 2009، ص 80 وما بعدها.

طرف الملك، وتكليفه بإنجاز تقارير سنوية حول العدالة. وإضافة الى القانون المنظم للمجلس الأعلى للقضاء، طالبت المذكرة بمراجعة النظام الأساسي لرجال القضاء، والتنظيم القضائي للمملكة، والمرسوم المنظم لاختصاصات وزارة العدل، والقانون المنظم للمعهد العالي للقضاء²⁹³.

بعد التعديلات التي طالت نظامه الأساسي سنة 2011، أصبح المجلس الوطني لحقوق الإنسان أكثر تأثيراً في السياسات العمومية، إضافة إلى دوره كوصي على تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، ارتكز المجلس على صلاحياته الدستورية في المجال الحقوقي لمواكبة مسلسل إصلاح منظومة العدالة في المغرب، سواء من خلال الندوات والأيام الدراسية أو التقارير السنوية والموضوعات. وقد تعزز هذا الدور بضمان المجلس لعضوية رئيسه في المجلس الأعلى للسلطة القضائية، وقبله في الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة جنباً إلى جنب مع مؤسسة الوسيط²⁹⁴، كما ساهم المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة بمذكرة صدرت بداية سنة 2013، تتضمن عدة توصيات²⁹⁵.

الوسيط، مؤسسة وطنية أخرى لحقوق الإنسان أنشأت سنة 2011 لتعويض ديوان المظالم المحدث سنة 2001، والذي كان يرفع تقريراً سنوياً للملك حول أعماله، ويقدم توصيات للحكومة بشأن التظلمات المرفوعة إليه، واقتراحات بشأن إصلاح القوانين والمؤسسات، فضلاً عن علاقته بالأجهزة القضائية، وخصوصاً جهاز النيابة العامة²⁹⁶. وهو الدور الذي ورثته مؤسسة الوسيط، مع توسيع الصلاحيات المسندة إليه تماشياً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والمستجدات الدستورية حول الموضوع²⁹⁷.

أحدث الوسيط قصد "تدعيم المهام التي تقوم بها العدالة عامة والقضاء خاصة في ترسيخ الحقوق وحمايتها" و"استجابة لما يتطلع إليها المواطنون من تقوية تطبيق مبادئ العدالة والإنصاف"²⁹⁸. وقد مكنته هذه الصلاحيات من المساهمة في إصلاح منظومة العدالة، فرغم أن القانون يمنع وسيط المملكة من معالجة القضايا التي تكون معروضة على القضاء أو تلك التي بث فيها القضاء، إلا أن التظلمات المرتبطة بإدارة مرفق القضاء تدخل ضمن اختصاصاته، كما أنه يرفع تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، فضلاً عن عضوية رئيسه في نفس المجلس.

تضمن القانون لسنة 14.16 لسنة 2019 المتعلق بمؤسسة الوسيط عدة مقتضيات لها علاقة بالقضاء، كالمادة 14 التي تأهل الوسيط لمنح توصية بالمساعدة القضائية أمام القضاء الإداري، والمادة 16 التي تجعل اللجوء الأول للوسيط يقطع أجل الطعن ويوقف التقادم. كما تنص المادة 42 على أن يرفع الوسيط تقارير خاصة إلى رئيس الحكومة تتضمن توصيات حول عدة مواضيع، من بينها حث الإدارات المعنية على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، واقتراح الإجراءات الاستباقية لتفادي

²⁹³ - حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور، السياق، البنيات والوظائف، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 110، سنة 2016، ص 218 وما بعدها.

²⁹⁴ - تقرير حول متابعة تفعيل توصيات هيئة الانصاف والمصالحة، الملحق الرابع، مرجع سابق، ص 36 وما بعدها.

²⁹⁵ - يمكن الرجوع بهذا الخصوص لمذكرة المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية.

²⁹⁶ - ادريس بلحمجوب: ديوان المظالم ومؤسسة النيابة العامة أية علاقة؟ مجلة ديوان المظالم، العدد الأول، دجنبر 2014، ص 37 وما بعدها.

²⁹⁷ - ينص الفصل 162 من دستور 2011 على أن "الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتكبين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية".

²⁹⁸ - ديباجة الظهير الشريف رقم 1.11.25 الصادر في 17 مارس 2011 بإحداث مؤسسة الوسيط.

المنازعات القضائية بين الإدارة والمرتفقين، فضلا عن إمكانية التوصية بإحالة ملفات على النيابة العامة²⁹⁹.

المحور الثاني: المخرجات الحقوقية لإصلاح منظومة العدالة بالمغرب

عرف المجتمع الدولي تطورا كبيرا على مستوى النصوص القانونية والآليات المؤسساتية المعنية بحقوق الإنسان، وقد حاول المغرب مواكبة هذا التطور، وخصوصا منذ تولي الملك محمد السادس سدة الحكم. وهي اللحظة التي تزامنت مع حكومة التناوب، التي لعبت دورا مهما في ارتقاء حقوق الإنسان في سلم الأولويات بالنسبة للمغرب، سواء من خلال تدبير مرحلة العدالة الانتقالية أو تبني الخيار الحقوقي كاختيار ذو أولوية ومواكبته تشريعيا عبر التصديق على الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ومؤسساتيا عبر الانضمام إلى المنظمات والآليات الحقوقية الدولية وإحداث مؤسسات وطنية لتعزيز حقوق الإنسان. إضافة إلى المؤسسات الدستورية ذات الصلة، تم إحداث المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان، التي قامت بوضع خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021). وتتقاطع هذه الخطة مع الإستراتيجية الوطنية لإصلاح منظومة العدالة في عدة محاور، وخصوصا المحور الفرعي الأول من المحاور الرئيسي الرابع، والمتعلق بالحماية القانونية والقضائية لحقوق الإنسان، والذي يقابله الهدف الرئيسي الثالث من الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة، والمتعلق بتعزيز حماية القضاء للحقوق والحريات المدنية والسياسية من جهة (الفرع الأول) والاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعزيز دور القضاء في حماية الحقوق المدنية والسياسية

لعبت السلطة التنفيذية، ممثلة في وزارة العدل خصوصا، دورا محوريا في تنظيم الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة ومواكبة تنزيل توصيات الميثاق، والتي تطلب الكثير منها تعديل بعض القوانين وإخراج قوانين جديدة إلى حيز الوجود. وهي العملية التي تطلبت تظافرا مجهودات جميع السلطات، وخصوصا السلطة التشريعية، التي تملك مدخلا آخر للتأثير في الحقوق والحريات، وهو السياسة الجنائية التي تقوم بإعدادها والتي أصبح تنفيذها من اختصاص رئاسة النيابة العامة بدل وزارة العدل.

تجدر الإشارة إلى أن جميع الأهداف التي نص عليها ميثاق إصلاح منظومة العدالة تمس الحقوق والحريات بشكل أو بآخر، فاستقلال السلطة القضائية يحصنها ضد الضغوطات التي تدفعها لانتهاك هذه الحقوق أو السكوت على انتهاكها، وتخليق منظومة العدالة الهدف منه وصول المتقاضين إلى حقه بشكل قانوني، أما نجاعة وتحديث وتأهيل منظومة العدالة فكلها مداخل لتسهيل ولوج المتقاضين للقانون والعدالة لحماية حقوقه بشكل سريع وشفاف. لكن الغاية من تخصيص الميثاق لهدف رئيسي متعلق بالحقوق والحريات هو تعزيز (أولا) لكي تستطيع السلطة القضائية حماية الحقوق والحريات من جهة ثانية (ثانيا).

أولا: مراجعة السياستين التشريعية والجنائية في علاقتهما بالحقوق والحريات

²⁹⁹- تجدر الإشارة إلى أن موضوع إصلاح العدالة كان حاضرا أيضا في تقرير الخمسينية الصادر سنة 2006 تحت عنوان "50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب وفاق سنة 2025"، والذي حمل إنتقادات قوية لواقع القضاء المغربي على كافة المستويات. ويمكن الرجوع بشأن ذلك لأحمد غزالي: مسلسل إصلاح وتأهيل العدل والإصلاحات الرامية إلى ضمان سيادة القانون، مساهمة في تقرير الخمسينية، القرص المدمج المرفق بكتاب المغرب الممكن، 2006، ص48 وما بعدها.

رفع التكريس القوي للحقوق والحريات في الدستور، وزخم التوصيات التي جاء بها الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة، من وثيرة الحركة التشريعية في مجال حقوق الإنسان بهدف تجميع النصوص القانونية وملاءمتها مع المستجدات الدستورية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية. وقد تأسست هذه الحركة التشريعية الجديدة على عدة أسس، أهمها الملاءمة مع الالتزامات الدولية للمغرب، وتفعيل أحكام الدستور، وخصوصا الفصل 71 الذي يحدد مجالات التشريع، والفصل 86 المتعلق بإصدار القوانين التنظيمية، والفصل 171 المتعلق بمؤسسات الحكامة³⁰⁰.

إذا كان صدور القوانين السابقة يشكل دعامة أساسية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بالمغرب، فإن تأخر صدور أخرى يفتح المجال للخروقات، وعلى رأسها القوانين المتعلقة بالحريات العامة والقوانين المرتبطة بإصلاح منظومة العدالة. كما أن دولة الحق والقانون لا تقاس بالترسنة القانونية الموجودة، بل بتطبيق تلك القوانين بشكل يأخذ بعين الاعتبار القواعد المتعلقة بالديمقراطية وحقوق الإنسان³⁰¹.

من جهة أخرى تهدف السياسة الجنائية إلى الحد من الإجرام، ولها ثلاثة أبعاد، بعد وقائي يرتبط بالسياسات العمومية المختلفة للدولة، وبعد زجري يضم التوجهات التشريعية في مجال التجريم والعقاب وتطبيقاتها القضائية، وبعد علاجي يتعلق بالمؤسسة السجنية وباقي شركاء منظومة إعادة التأهيل. وينبغي التمييز، في علاقة السياسة الجنائية بالسلطات الدستورية، بين إعداد هذه السياسة وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها وتعديلها³⁰².

بالنسبة للمغرب فإن السلطة التنفيذية كانت تلعب دورا محوريا في إعداد وتنفيذ السياسة الجنائية، استنادا إلى الاختصاصات التي خولتها المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية لوزير العدل في شأن الإشراف على تنفيذ السياسة الجنائية من طرف النيابة العامة، واستنادا أيضا على المادة الأولى من المرسوم المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة العدل، والتي نصت على أن "تناط بوزارة العدل مهام إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة في ميدان العدالة"، وذلك في ظل غياب نص دستوري واضح بشأن السياسة الجنائية³⁰³.

أورد ميثاق إصلاح منظومة العدالة عدة ملاحظات حول السياسة الجنائية جاءت على شكل توصيات في الهدف الرئيسي الثالث، وبالضبط على مستوى الهدف الفرعي الأول المتعلق بنهج سياسة جنائية جديدة، إضافة إلى الهدف الفرعي الثاني الذي نص على تطوير سياسة التجريم، والهدف الفرعي الثالث الذي نص على إرساء سياسة عقابية ناجعة. وقد أدت المستجدات المرتبطة بإصلاح منظومة العدالة إلى تغيير الصلاحيات المتعلقة بالسياسة الجنائية، التي أصبح تنفيذها من اختصاص الوكيل العام للملك بمحكمة النقض، وهو التعديل الذي انعكس على كيفية تتبع وتقييم تنفيذ هذه السياسة³⁰⁴.

³⁰⁰ - نص تصدير الدستور المغربي على سمو الإتفاقيات الدولية على التشريع الداخلي، كما نص على تثبيت المغرب بحقوق الإنسان "كما هي متعارف عليها عالميا"، وخصص الباب الثاني للحقوق والحريات الأساسية، حيث ضم أربعين فصلا، مع التنصيص على مجموعات من الضمانات المرتبطة بها، وخصوصا تلك المتعلقة بالسلطة القضائية. ونصت التوصية رقم 59 من الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة "ملاءمة القوانين الزجرية الوطنية مع أحكام الدستور ومبادئ الإتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الجريمة وبحقوق الإنسان المصادق عليها والمنشورة".

³⁰¹ - عبد السلام العيماني: القضاء ورهان الإصلاح، مساهمة في النقاش حول إصلاح القضاء، دون ناشر، الطبعة الأولى 2009، ص 17.

³⁰² - أحمد أقيلي: السياسة الجنائية بالمغرب، الواقع والافاق، 2004-2018، طباعة وتوزيع دار السلام بالرباط، طبعة 2018، ص 15.

³⁰³ - المرسوم رقم 2.10.310 الصادر بتاريخ 11 أبريل 2011 والمتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة العدل.

³⁰⁴ - حيث نصت المادة 110 من القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، في معرض حديثها عن التقارير التي يتلقاها المجلس على أنه يتلقى "تقارير الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير

أكد القانون رقم 33.17 توجه القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، فيما قضى به من نقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، ليصبح إعداد السياسة الجنائية اختصاصا حصريا للسلطة التشريعية، وتنفيذها اختصاصا حصريا لرئاسة النيابة العامة. وقد تم الاكتفاء، بالنسبة لوزير العدل، بتبليغ المضامين العامة لهذه السياسة إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، حسب المادة الحادية والخمسون لمشروع قانون المسطرة الجنائية، والتي ارتكزت على توصية الميثاق الوطني رقم 38 التي نصت على "قيام وزير العدل بتبليغ مقتضيات السياسة الجنائية كتابة إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض"³⁰⁵.

إذا كانت مسألة توزيع الاختصاصات المرتبطة بالسياسة الجنائية محسومة، فإن مضمون هذه السياسة يشكل موضوع تحولات مهمة، فالسياسة الجنائية الحديثة لم تعد تقتصر على الأهداف التقليدية المتعلقة بحماية الأمن والنظام العام ومكافحة الجريمة، بل شملت أهداف جديدة، وعلى رأسها حماية الحقوق والحريات، وتخليق الحياة العامة وحماية المال العام. كما أن السياسة الجنائية أصبحت مطالبة بملاءمة القوانين الجزرية الوطنية مع الاتفاقيات الدولية، والتنسيق مع باقي السياسات العمومية للدولة، واستحضار مقاربة النوع الاجتماعي، عبر تعزيز الحماية القانونية للنساء والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة وضحايا الجريمة.

ثانيا: إصلاح العدالة الجنائية وحماية المواطن من تعسف الإدارة

نص الدستور المغربي على ضمانات المحاكمة العادلة في الفصول من 117 إلى 128 تحت عنوان "حقوق المتقاضين وقواعد سير العدالة"، وأبرزها حق التقاضي وقرينة البراءة ومبدأ مجانية التقاضي ومبدأ علنية الجلسات ومراقبة النيابة العامة وقضاء التحقيق للضابطة القضائية، ونص أيضا على مبادئ جديدة تتعلق بإصدار الأحكام في أجل معقول والتعويض عن الخطأ القضائي ومنع إحداث محاكم استثنائية. كما نص في بابه الثاني على الحريات والحقوق الأساسية، والتي عرفت تطورا كميا ونوعيا مقارنة مع الدساتير السابقة³⁰⁶.

تضمن القانون المغربي مجموعة من ضمانات المحاكمة العادلة غير أن المشاركين في الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة اعتبروا أن الضمانات المنصوص عليها غير كافية، واقتروا مراجعة الضوابط القانونية للحراسة النظرية (التوصية 80)، وتوحيد الإطار القانوني لمحاضر الضابطة القضائية مع إمكانية الاستعانة في إنجازها بتسجيلات سمعية بصرية (التوصية 82)، وترشيد الاعتقال الاحتياطي مع إمكانية الطعن فيه (التوصية 83)، وتكوين الشرطة القضائية على الحقوق الإنسان (التوصية 84). وهي التوصيات التي وجدت صدى لها في مشروع قانون المسطرة الجنائية الذي استجاب لها، كما وضع آليات للوقاية من التعذيب وخصوصا خلال فترة الحراسة النظرية.

النيابة العامة، قبل عرضه ومناقشته أمام اللجنيتين المكلفتين بالتشريع بمجلس البرلمان". كما أن المجلس الدستوري، بمناسبة بثه في دستورية المادة المذكورة، أقر بأن "صلاحية وضع السياسة الجنائية، التي تعد من السياسات العمومية، تظل من الصلاحيات المخولة للسلطة التشريعية"، وأن "المشرع بإعتباره المختص في وضع السياسة الجنائية يحق له تتبع كفاءات تنفيذ هذه السياسة".³⁰⁵ قرار المجلس الدستوري رقم 16.191 بتاريخ 15 مارس 2016.

³⁰⁶ - جميلة بوساوق: الأسس الدستورية للعدالة الجنائية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس السنة الجامعية 2017/2016، ص 19.

إضافة إلى تعزيز ضمانات المحاكمة العادلة، فإن تطوير آليات العدالة الجنائية مسألة في غاية الأهمية، لكونها تساعد القضاء على مراقبة احترام ضمانات المحاكمة العادلة وباقي حقوق وحريات المتقاضين. كما تدخل ضمنها التقنيات الحديثة المتعلقة بمكافحة الجريمة والتحري والتحقيق بشأنها، بما في ذلك استغلال المستجدات البيولوجية والطبية الحديثة في تطوير الطب الشرعي من أجل الاعتماد عليه في الخبرات الدقيقة، وكذلك الاستفادة من ثورة تكنولوجيا الاتصال والتواصل من أجل تقريب العدالة وتفعيل الحق في المعلومة القضائية ومراقبة احترام ضمانات المحاكمة العادلة³⁰⁷.

جاء الميثاق الوطني بعدة توصيات في هذا الصدد، أهمها التوصية 81 حول تعزيز مراقبة النيابة العامة للبحث التمهيدي والحراسة النظرية، والتوصية 87 التي دعت إلى تعزيز إشراف قضاة النيابة العامة وقضاة التحقيق على عمل الشرطة القضائية، والتوصية 89 حول وضع آلية لمراقبة الخبرات والشواهد الطبية. كما دعا الميثاق في التوصيات 90 و91 و94 إلى حوسبة محاضر الضابطة القضائية واعتماد وسائل الاتصال عن بعد في الاستماع للشهود وتنفيذ الإنابات القضائية واعتماد التقنيات الحديثة في البحث والتحري، ونصت توصيات أخرى على إحداث مرصد وطني للإجرام وآخر للسجل العدلي وتنظيم مهنة الطب الشرعي.

دفعت توصيات الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة، والنواقص التي كشفتها الممارسة بالنسبة لقانون المسطرة الجنائية، المشرع إلى التفكير في تطوير الآليات الموجودة مع النص على آليات رقابية وتقنية جديدة تعزز من حماية ضمانات المحاكمة العادلة وتتوافق إلى حد كبير مع الآراء والتوصيات الصادرة عن المجلس المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول الموضوع، ونجد من بين الآليات المستحدثة في المشروع³⁰⁸:

- التسجيل السمعي البصري لاستجوابات الأشخاص الموضوعين تحت الحراسة النظرية، وإرفاق محاضر الضابطة القضائية بهذه التسجيلات.
- إحداث سجل إلكتروني وطني وآخر جهوي للحراسة النظرية، قصد مركزة المعلومات.
- توسيع تدابير المراقبة القضائية، مع إقرار المراقبة الإلكترونية (السوار الإلكتروني).
- توسيع احتمالات إجراء الفحص الطبي كآلية للوقاية من التعذيب.
- تعزيز المراقبة القضائية على أعمال الشرطة القضائية، وأخذ نظرية وكيل الملك بعين الاعتبار فيما يخص ترقية ونقل وتأديب عناصر الشرطة القضائية.
- توسيع مجال الصلح الزجري والسند التنفيذي في المخالفات والأمر القضائي في الجناح وآلية التجنيح القضائي للجنايات البسيطة، ومنح المحكمة سلطة إعادة تكييف الجناح.
- اعتماد التكنولوجيا من خلال حوسبة المحاضر، واعتماد التوقيع الإلكتروني، واستعمال تقنيات الاتصال عن بعد في الاستماع للمتهمين والضحايا والشهود.

³⁰⁷ بالرجوع إلى قانون المسطرة الجنائية نجده ينص على مجموعة من الآليات التي تمكن القضاء من هذه المراقبة، حيث يراقب وكيل الملك سجل الحراسة النظرية الممسوك من قبل الضابطة القضائية والأماكن التي تتم فيها ويبلغ للوكيل العام الإختلالات التي يفحصها لترتيب المتابعة التأديبية أو الجنائية أو هما معا. كما يمكن لوكيل الملك الأمر بالفحص الطبي للشخص الموضوع تحت الحراسة النظرية أما تلقائيا أو بناء على طلب، فضلا عن أن القانون أعطى الحق للنيابة العامة إلى جانب قاضي تطبيق العقوبة وقاضي التحقيق ورئيس الغرفة الجنحية بزيارة المؤسسات السجنية.

³⁰⁸ محمد الإدريسي العلمي المشيشي: دراسة حول ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع مبادئ حقوق الإنسان، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات، مطبعة المعارف الجديدة بالرباط، 2012، ص 13 وما بعدها.

- تنظيم النقاط وتسجيل الأصوات والصور عبر تثبيت آلات بمقتضى أمر قضائي.
- تنظيم خلايا التكفل بالنساء والأطفال ضحايا العنف على مستوى المحاكم، وتمكينها من القيام بالزيارات والأبحاث المرتبطة بعملها.
- توسيع صلاحيات مؤسسة قاضي تطبيق العقوبة لتشمل الإشراف على التخفيض التلقائي للعقوبات والسهر على تنفيذ العقوبات البديلة والبت في رد الاعتبار القضائي³⁰⁹.
- من جهة أخرى يشكل القضاء الإداري ضماناً أساسية لحقوق الإنسان من خلال رقابته على أعمال الإدارة، ولهذا نص الدستور المغربي في الفقرة الثانية من الفصل 118 على أن "كل قرار أتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيمياً أو فردياً، يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة"، وقد أدرج هذا المقتضى ضمن الباب المتعلق بالسلطة القضائية، في إطار "حقوق المتقاضين وقواعد سير العدالة". كما أقر الدستور المغربي مجموعة من المبادئ والحقوق وترك للتشريع التفصيل فيها، غير أن تأخر صدور بعض القوانين التنظيمية والعادية يجعل القضاء حائراً بين تطبيق مقتضيات القانونية التي ما زالت نافذة، أو الانتصار للمبادئ الدستورية. وهو الخيار الذي إنحاز له القضاء الإداري المغربي في بعض قراراته كتلك المتعلقة بحق الإضراب، والطعن في الرسم العقاري، والطعن في القرارات الصادرة عن مجلس الوصاية على الأراضي السلالية³¹⁰.
- إضافة إلى ما سبق، فإن القضاء الإداري المغربي مازال يعاني من صعوبات في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، مما يشكل انتهاكاً للحق في التقاضي ولمبادئ سيادة القانون واستقلال القضاء وفصل السلط. وقد أثارت هذه الظاهرة نقاشاً واسعاً بين الباحثين والفقهاء بالإضافة إلى اجتهادات قضائية متعددة، من أجل حمل الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء، وفهم أسباب ومبررات عدم التنفيذ، وهي:
- أسباب قانونية - مسطرة: تتمثل في غياب مسطرة خاصة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، حيث نص القانون الذي تم بموجبه إحداث المحاكم الإدارية على الأمر بشكل مقتضب، مع الإحالة على قواعد المسطرة المدنية³¹¹.
- أسباب مالية - محاسبية: وعلى رأسها ضعف الموارد المالية لبعض الإدارات، وصعوبة تحديد الجهة الملزمة بالتنفيذ بدقة في ظل تعدد فصول الميزانية (تحميلات مشتركة، ميزانية فرعية، ميزانية ملحقة، حساب خصوصي...). إضافة إلى إكراهات نظام المحاسبة العمومية، فيما يخص الخضوع لمبدأ سنوية الميزانية، واحترام قاعدة تخصيص النفقات وتعدد مسطرة صرفها، وثقل مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

³⁰⁹ - قامت وزارة العدل بإعداد عدة مشاريع متعلقة بتحديث آليات العدالة الجنائية أهمها: إحداث المرصد الوطني للإجرام وإعداد مشروع قانون لتنظيم ممارسة الطب الشرعي وإعداد مشروع قانون حول "بنك وطني للبصمات الجينية".

³¹⁰ - رضوان اعيممي: دور القاضي الإداري في الانتصار للمقتضيات الدستورية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمركز الدراسات والأبحاث في القضاء الإداري www.cerca.ma. بتاريخ 07 مارس 2016، تم الاطلاع عليه بتاريخ 25 يناير 2019.

³¹¹ - تنص المادة 49 من القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية على أن "يتم التنفيذ بواسطة كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم ويمكن لمحكمة النقض أن تعهد بتنفيذ قراراتها إلى محكمة إدارية". كما جاء في المادة السابعة منه "تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية مالم ينص قانون على خلاف ذلك". وبالمقابل فإن المسطرة المدنية لا تنص على قواعد خاصة بالتنفيذ على الإدارة، كما أن القواعد العامة للتنفيذ الجبري لا تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات والتعقيدات الإدارية، فضلاً عن منطوق المادة 25 الذي "يمنع على المحاكم عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة أن تنظر ولو بصفة تبعية في جميع الطلبات التي من شأنها أن تعرقل عمل الإدارات العمومية أو الجماعات العمومية الأخرى، أو أن تلغي إحدى قراراتها".

- أسباب إدارية - بشرية: تتعلق بالتصور السلبي الموروث عن زمن تغول الإدارة في علاقتها بالقضاء، إضافة إلى مشكل ضعف الكفاءة وحس تحمل المسؤولية الذي تعاني منه الإدارة المغربية، دون أن ننسى مشكل تسييس الإدارة المحلية.

- أسباب قضائية: مرتبطة بضعف استقلال القضاء قبل دستور 2011، الشيء الذي أدى إلى غياب الجراة الكافية لدى بعض القضاة ومأموري التنفيذ في التعامل مع ملفات التنفيذ ضد الإدارة. وانعكس ضعف التكوين في المادة الإدارية والمالية على جودة ودقة منطوق الأحكام ومحاضر التنفيذ كذلك³¹².

أصدر القضاء الإداري مجموعة من الأحكام والقرارات ساهمت في بلورة اجتهادات قضائية متميزة لإجبار الإدارة على التنفيذ من خلال عدة مساطر، أبرزها الغرامة التهديدية والحجوزات بمختلف أنواعها. غير أنه يصطدم بعدة صعوبات قانونية وواقعية، تتعلق بتعليل وتصفية الغرامة التهديدية، أما الحجوزات فتصطدم بمبدأ ضرورة استمرار المرفق العام، وبسلبية مواقف الأطراف المعنية بالحجز لدى الغير كالخزينة العامة والأبنك.

رفعت المستجدات الدستورية لسنة 2011³¹³، من منسوب الاهتمام الرسمي بموضوع تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، حيث تم تبني الموضوع عبر الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة³¹⁴. وجاء الخطاب الملكي لسنة 2016 ليرفع الموضوع على سلم الأولويات³¹⁵، مما دفع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى بذل مجهودات إضافية حول الموضوع. وبناء على الخطاب الملكي المذكور، ونتيجة لشكايات وتظلمات المواطنين بادرت الحكومة إلى إحداث لجنة وزارية مكلفة بالموضوع³¹⁶، حيث بادرت إلى عقد اجتماعات مكثفة أسفرت عن وضع مسودتي مشروع قانون يتعلقان بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام.

الفرع الثاني: تعزيز دور القضاء في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

يعتبر مصطلح التنمية من أكثر المصطلحات تداولاً مع نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي، على كافة المستويات ومن طرف جميع الفاعلين، ويعد مفهوم التنمية من أكثر المفاهيم تطوراً، حيث جاء بناء على تراكم عدة مفاهيم أخرى كالنمو والتطور والتقدم، والتي كان الاقتصاد محورها الأساسي. وقد أدى تنامي دور البعد الاجتماعي إلى جعل مفهوم التنمية أكثر تعقيداً، بحيث أصبح يستخدم مقروناً بمفاهيم أخرى كالتنمية المندمجة والتنمية المستدامة والتنمية البشرية والتنمية الإنسانية، وتحيل هذه المفاهيم على الطابع المركب للتنمية التي تعتبر عملية تشاركية بين جميع الفاعلين، و"حق من حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف"³¹⁷.

312- محمد قصري: الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء الإداري والإشكالات المطروحة، مجلة المحاكم الإدارية، العدد الخامس، يناير 2017، ص 89 وما بعدها.

³¹³- نص الفصل 126 على أن "الأحكام النهائية الصادرة عن القضاء ملزمة للجميع" وعلى السلطات العمومية "المساعدة على تنفيذ الأحكام".

³¹⁴- نصت التوصية 121 من الميثاق على "إحداث مؤسسة قاضي التنفيذ بصلاحيات قضائية تمكن من تسريع مساطر التنفيذ"، كما نصت التوصية 118 على إحترام سلطة الأحكام القضائية لاسيما في مواجهة أشخاص القانون العام".

³¹⁵ - يتعلق الأمر بكتاب افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 14 أكتوبر 2016، والذي جاء فيه "من غير المفهوم أن تسلب الإدارة للمواطن حقوقه، وهي التي يجب أن تصونها وتدافع عنها. وكيف لمسؤول أن يعرقل حصوله عليها وقد صدر بشأنها حكم قضائي نهائي؟".

³¹⁶ - مصطفى السيمو: مستجدات تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 220.

³¹⁷ - المادة الأولى من الاعلان العالمي للحق في التنمية الصادر عن الأمم المتحدة بتاريخ 4 دجنبر 1986.

عرف المغرب، مثله مثل بقية بلدان العالم وخصوصا الدول النامية، سيطرة مطلقة لمفهوم التنمية على الخطاب السياسي والإعلامي والأكاديمي الحديث، ويرجع ذلك إلى عاملين، أحدهما خارجي يتعلق بموقع المغرب في التقارير الدولية حول التنمية، والآخر داخلي مرتبط بالسياسات الرسمية للتنمية انطلاقا من المخططات الثلاثية والخماسية ومرورا بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ووصولاً لمفهوم النموذج التنموي الجديد. وقد أدت هذه الكثافة التداولية لمصطلح التنمية إلى انتقاله من المنابر السياسية والإعلامية والأكاديمية إلى حقول جديدة ذات طبيعة حقوقية وقانونية وقضائية من خلال عدة آليات أهمها:

- اتفاقيات الشراكة التي أبرمها المغرب مع عدة دول ومنظمات دولية، وعلى رأسها الاتحاد الأوروبي، والتي تتضمن في طياتها بنوداً تهم إصلاح القضاء.

- الخطب الملكية حول التنمية تستحضر إصلاح منظومة العدالة كأحد مداخلها، والخطب الملكية حول إصلاح القضاء تشير إلى التنمية كأحد أهدافه.

- دسترة مؤسسات التنمية في البابين الحادي عشر والثاني عشر، وتتمثل في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وهيآت النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة.

- التقاء إستراتيجية إصلاح منظومة العدالة مع الإستراتيجيات الوطنية الأخرى حول دور القضاء في التنمية الاقتصادية (أولاً) والتنمية الاجتماعية (ثانياً).

الفرع الأول: تعزيز دور القضاء في التنمية الاقتصادية

شكل تحفيز الاستثمار هاجساً أساسياً لجميع القوانين المالية والسياسات العمومية المغربية، وقد كان هذا الأمر حاضراً بقوة في فلسفة التأسيس لإصلاح منظومة العدالة، وكذلك على مستوى إجراءات تنزيل هذا الإصلاح، الذي راهن على تعزيز دور القضاء في تحفيز الاستثمار. ويهم هذا الأمر جميع فروع القضاء بشكل مباشر أو غير مباشر، فالقضاء المدني يرتبط بالاستثمار من خلال منازعات العقود، والقضاء الجنائي يختص في جرائم الأعمال، والقضاء الإداري يبيت في القضايا المتعلقة بالعقود الإدارية والصفقات العمومية والمنازعات الضريبية ونزع الملكية، إلا أن القضاء التجاري يبقى أكثر ارتباطاً بالموضوع، بالإضافة إلى خدمة السجل التجاري التي تقدمها المحاكم³¹⁸.

وعياً منها بأهمية الموضوع، نظمت السلطة القضائية بشراكة مع وزارة العدل، الدورة الثانية من المؤتمر الدولي للعدالة تحت عنوان "العدالة والاستثمار، التحديات والرهانات"، وذلك بتاريخ 21 و22 أكتوبر 2019. وقد تدارس أربعة محاور أولها "تحديث المنظومة القانونية للأعمال"، وثانيها "دور القضاء في تحسين مناخ الأعمال"، وثالثها "توظيف تكنولوجيا المعلومات"، ورابعها "رهانات التكتلات الإقليمية"³¹⁹ (أولاً).

من جهة أخرى تصاعد الاهتمام الرسمي في المغرب بموضوع حماية المال العام في السنوات الأخيرة، ويرجع ذلك إلى عاملين، أولهما مرتبط بتقارير المنظمات الدولية حول المغرب، والتي ربطت بين فشل السياسات التنموية وانتشار الفساد المالي والإداري، والثاني يتعلق بتزايد المطالب الشعبية بمحاربة الفساد، إما عبر الاحتجاجات الميدانية أو عبر وسائل التواصل الاجتماعي. وتجدر الإشارة إلى

³¹⁸ عبد الله جدة: تدخل القضاء التجاري في حياة المقاول، بحث لنيل الماستر في القانون الخاص، الكلية متعددة التخصصات بالناظور، جامعة محمد الأول بوجدة، السنة الجامعية 2018/2019، ص 9 وما بعدها.
³¹⁹ اعلان مراكش حول العدالة والاستثمار، صادر بتاريخ 22 أكتوبر 2019.

أن الفساد يؤثر سلبا على التنمية الاقتصادية، بشكل مباشر من خلال حرمانها من التمويل العمومي، وبشكل غير مباشر عبر التأثير على ثقة المستثمر وبالتالي حرمانها من التمويل الخاص(ثانيا).

أولاً: تعزيز دور القضاء في تحفيز الاستثمار

رغم ما حققته تجربة المحاكم التجارية من نتائج كمية مرتبطة بعدد القضايا المحكومة، ونتائج نوعية مرتبطة بإقرار اجتهادات متخصصة، إلا أن ذلك لم يمنع من إبداء عدة ملاحظات بشأنها³²⁰، وهي الملاحظات التي إلتقطها الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة من خلال تنصيب الميثاق على مجموعة من التوصيات الخاصة بالقضاء التجاري³²¹، وهي التوصيات التي تم أخذها بعين الاعتبار على مستوى قانون التنظيم القضائي والقانون المعدل لمقتضيات الباب الخامس من مدونة التجارة، والمتعلق بمساطر صعوبة المقاول، قانون التحكيم والوساطة الاتفاقية³²².

أما فيما يخص السجل التجاري، فإنه آلية لجمع المعلومات عن التجار والمؤسسات التجارية وأداة قانونية للإشهار والإعلام، وتتجلى أهميته في المساعدة على ضبط قائمة الأنشطة التجارية ومراقبة تطبيق المقتضيات القانونية بشأنها كما يعتبر مصدرا للإحصائيات. وقد نظمه المشرع المغربي في الباب الثاني من القسم الرابع من الكتاب الأول لمدونة التجارة³²³، كما صدر بشأنه مرسوم وزاري تطبيقي سنة 1997³²⁴، وقرار لوزارة العدل حدد شكليات التصريح بالتقييد في السجل التجاري³²⁵، فضلا عن بعض المقتضيات المتعلقة بقانون الشركات ومدونة الجمارك والقانون المتعلق بالمصاريف القضائية³²⁶.

يتكون السجل التجاري المغربي من سجلات محلية على مستوى المحاكم التجارية، أو المحاكم الابتدائية في المدن التي لا توجد فيها محكمة تجارية، وسجل مركزي مقره بالدار البيضاء يمسك من طرف الوزارة المكلفة بالتجارة، ويتلقى نظائر من تصريحات القيد وعلامات التشطيب التي تمت على مستوى السجلات المحلية. ويلعب السجل التجاري دورا مهما على المستوى الرقابي والإحصائي، إلا أن تجربته لم تخلو من الانتقادات فيما يتعلق بتعدد وبطء الإجراءات وعدم توحيد المساطر المتعلقة به، وغياب التنسيق بين مصلحة السجل التجاري وباقي المصالح الإدارية المرتبطة بالتجارة³²⁷.

من أجل تجاوز الاكراهات المذكورة، وخصوصا المتعلقة بالبطء وعدم توحيد الإجراءات، أعطت وزارة العدل، إنطلاقا من دورها في إصلاح منظومة العدالة، اهتماما خاصا لرقمنة السجل التجاري، وهي

³²⁰ - مولاي حفيظ علوي قادي: تجرته القضاء التجاري بالمغرب بين نواقص النص الحالي ومؤيدات الإصلاح، مقال منشور على صفحة alkanounia.com، تم الاطلاع عليه بتاريخ 17 دجنبر 2018.

³²¹ - تجدر الإشارة الى أن الندوة الجهوية التاسعة للحوار الوطني حول اصلاح منظومة العدالة، والتي انعقدت بطنجة يومي 01 و02 فبراير 2013، كان موضوعها تأهيل قضاء الأعمال.

³²² - زكرياء الرياحي: تقرير حول ندوة "دور العدالة في تحسين مناخ الاستثمار" التي نظمت من طرف وزارة العدل يومي 08 و09 نونبر من سنة 2018 بالمعهد العالي للقضاء بالرباط، مجلة الباحث للدراسات القانونية والقضائية، العدد 15، شهر دجنبر 2019، ص 243 وما بعدها.

³²³ - القانون رقم 15.95 المتعلق بمدونة التجارة والمنشور في الجريدة الرسمية 4418 بتاريخ 3 أكتوبر 1996.

³²⁴ - مرسوم رقم 2.96.906 حول تطبيق مدونة التجارة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4449 بتاريخ 20 يناير 1997.

³²⁵ - قرار وزارة العدل عدد 106.97 بشأن السجل التجاري منشور بالجريدة الرسمية عدد 4499 بتاريخ 20 يناير 1997.

³²⁶ - اضافة إلى الرسالة الدورية عدد 98/1 بتاريخ 21 يناير 1998 حول السجل التجاري.

³²⁷ - عبد الرحيم اسميخ: دور السجل التجاري في تشجيع الاستثمار، مقال منشور على موقع مجلة القانون والأعمال بتاريخ 28 شتنبر 2017.

العملية التي أدت إلى تعميم خدمة السجل العدلي عبر الخط بكل محاكم المملكة، وتحديث نظام تدبيره بشكل أصبح يسمح بعدة مميزات أهمها³²⁸.

- ايداع القوائم التركيبية وأداء الرسوم عن بعد.
- الربط الإلكتروني مع منصة تأسيس المقاولات عبر الخط.
- الربط الإلكتروني المؤمن مع مختلف المتدخلين في عملية التقييد في السجل التجاري.
- تنميط الإجراءات المتعلقة بالسجل التجاري وتوحيدها بين جميع المحاكم.
- الحصول على مستخرج السجل التجاري والشواهد المرتبطة به إلكترونياً.
- توفير معلومات آنية حول المقاولات المسجلة عبر بوابة السجل التجاري الإلكتروني التي تتضمن خدمات "مجال البحث" و"بطاقة المقولة" و"أحداث قانونية".

ثانياً: تعزيز دور القضاء في حماية المال العام

تفاعل المشرع الدستوري مع مطالب حماية المال العام من خلال تنصيب الفصل الأول من الدستور على مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، كأحد أسس النظام الدستوري المغربي، إضافة إلى دسترة هيئات الحكامة والتقنين، وخصوصاً الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وكذلك مجلس المنافسة. لكن المستجدات الدستورية الأبرز في حماية المال العام تتعلق بتعزيز صلاحيات المحاكم المالية من جهة، والإقرار باستقلال السلطة القضائية بشكل يمنحها جراً أكبر من جهة أخرى³²⁹.

تشكل حماية المال العام نقطة تقاطع عدة إستراتيجيات، كالخطة الوطنية لإصلاح الإدارة والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والإستراتيجية الوطنية لإصلاح منظومة العدالة، الذي نص الميثاق المتعلق بها في التوصيات 56 و57 و58 على تعزيز دور القضاء في تخليق الحياة العامة، من خلال تحويل المجلس الأعلى للحسابات وكافة هيئات الحكامة إحالة الأفعال التي تكتسي صبغة جنائية إلى النيابة العامة المختصة، وتوسيع مجال الإلزام بالتبليغ في جرائم الفساد المالي، ودعم القضاء المتخصص في مجال مكافحة الفساد ونشر الحكامة، فضلاً عن الضمانات المرتبطة باستقلال السلطة القضائية³³⁰.

فيما يخص وظيفة المساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات للسلطات العمومية، فإنها كانت تقتصر في الفصل 97 من دستور 1996 على البرلمان والحكومة، بينما أصبحت تشمل السلطة القضائية وفق الفقرة الثانية من الفصل 148 من دستور 2011. كما أن المجلس الأعلى للحسابات أصبح بإمكانه، حسب الفقرة الرابعة من نفس الفصل نشر جميع أعماله، بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية، بدل الاقتصار على التقارير السنوية. وتجدر الإشارة إلى تعديل مدونة المحاكم المالية لكي تتلاءم مع مقتضيات الدستورية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية، وتوصية الميثاق الوطني لإصلاح

³²⁸ - عرض وزير العدل بمناسبة ندوة تقديم حصيلة منجزات وزارة العدل لسنة 2018، وذلك بالمعهد العالي للقضاء بتاريخ 21 دجنبر 2018.

³²⁹ - عارف أحلام: دور الأمن القانوني والأمن القضائي في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، رسالة لنيل الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2012/2011، ص 12.

³³⁰ - شكلت اللجنة الوطنية للحسابات، التي تم إحداثها سنة 1960، نواة القضاء المالي في المغرب، وخصوصاً بعد تحويلها إلى مجلس أعلى للحسابات سنة 1979 بمقتضى القانون رقم 12.79، قبل أن يتم الإرتقاء به إلى مؤسسة دستورية بمقتضى دستور 1996 الذي نص على إحداث المجالس الجهوية للحسابات، كمحاكم مالية جهوية. كما صدرت سنة 2002 مدونة المحاكم المالية، من خلال القانون 62.99 في ثلاثة كتب، يتضمن الأول والثاني اختصاصات وتنظيم وسير المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات على التوالي، ويشكل الكتاب الثالث النظام الأساسي لقضاء المحاكم المالية.

منظومة العدالة رقم 56 التي دعت إلى إحالة الأفعال إلى تكتسي صبغة جنائية مباشرة إلى النيابة العامة المختصة³³¹.

رغبة في تعزيز دور القضاء في حماية المال العام ومكافحة الفساد المالي والإداري أحدث المشرع أقساما للجرائم المالية³³²، بمحاكم الاستئناف بالرباط والدار البيضاء وفاس ومراكش³³³، عهد إليها بالبحث في الجنايات المنصوص عليها في الفصول من 241 إلى 256 من القانون الجنائي. ويتعلق الأمر بجرائم الاختلاس والغدر التي يرتكبها موظفون عموميون إضافة إلى جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، وهي الجرائم التي كانت من اختصاص محكمة العدل الخاصة قبل أن يتم إلغاؤها. وبالإضافة إلى قضايا أقسام الجرائم المالية فإن القضاء الزجري المغربي ينظر في عدة قضايا أبرزها:

- القضايا المحالة على النيابة العامة من طرف المحاكم المالية.
- الشكايات المحالة على النيابة العامة من طرف الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.
- شكايات الأفراد وهيئات المجتمع المدني بشأن التبليغ عن جرائم الفساد³³⁴.
- قضايا حماية المبلغين والضحايا والشهود والخبراء.
- بلاغات المفتشيات القطاعية المحالة على النيابة العامة بشأن الجرائم المالية.
- منشورات الصحافة ووسائل التواصل الاجتماعي حول جرائم الفساد.
- قضايا غسل الأموال بالتنسيق مع وحدة معالجة المعلومات المالية ومكافحة الإرهاب.

بعد استقلال النيابة العامة عن وزارة العدل، اعتبرت أن تخليق الحياة العامة وحماية المال العام يشكل أحد أولوياتها كمنفذ للسياسة الجنائية³³⁵. ورغم ذلك فإن الإحصائيات المسجلة بشأن أقسام الجرائم المالية الأربعة تبقى محدودة، بسبب تعقد هذا النوع من الجرائم وتمركز الأبحاث بشأنها وارتباط بعضها بآليات التعاون الجنائي الدولي³³⁶. ومن المنتظر أن تمكن المقترحات المرتبطة بمشروع القانون الجنائي والمسطرة الجنائية من تعزيز مكافحة القضاء للجريمة المالية، وخصوصا المقترحات المتعلقة بتطوير آليات مكافحة الجريمة ذات البعد المتطور كالتقاط المكالمات والرسائل واستعمال البصمات.

القضاء الإداري بدوره يمكنه أن يلعب دورا مهما في حماية المال العام، خصوصا في ظل استقلال السلطة القضائية، من خلال عدة آليات قانونية منها ما يتعلق باختصاصاته المرتبطة بالصفقات العمومية، ومنها ما يتعلق باستئناده على مفهوم المصلحة العامة في تقرير جواز أو عدم جواز حجز أموال الإدارة اللازمة لحسن سيرها ورفع الاعتداء المادي تجنباً لإهدار المال العام³³⁷. كما تلعب محكمة النقض دورا مهما في هذا الصدد، وذلك من خلال تكريس عدة مبادئ ومعايير قضائية بشأن الموضوع، كتوسيع مفهوم

³³¹ - قانون رقم 55.16 المعدل لمدونة المحاكم المالية، منشور في الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 19 شتنبر 2016

³³² - الفصل السادس من القانون 34.10 المعدل لقانون التنظيم القضائي المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5975 بتاريخ 05 شتنبر 2011

³³³ - مرسوم رقم 11.445 منشور في الجريدة الرسمية عدد 5995 بتاريخ 14 نونبر 2019، حول أحداث أقسام الجرائم المالية.

³³⁴ - محمد القنطري: المجتمع المدني وحماية المال العام بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2016/2015، ص 239 وما بعدها.

³³⁵ - منشور رئيس النيابة العامة رقم 1: مرجع سابق ص 7.

³³⁶ - تقرير رئيس النيابة العامة، حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة لسنة 2017، ص 80 وما بعدها.

³³⁷ - عبد الحق أخو الزين: دور المحكمة الادارية الرباط في حماية المال العام، مقال منشور على الموقع الالكتروني: adala.justice.gov.ma تم الاطلاع عليه بتاريخ 17 دجنبر 2019.

المال العام، والأخذ بالعقوبات الإضافية كالمصادرة والتجريد من الحقوق المدنية في القضايا المتعلقة به، والأخذ بقاعدة تأثير التقصير في مراقبة المال العام على المسؤولية الجنائية³³⁸.

رغبة في تعزيز دور القضاء في حماية المال العام، عمل المشرع المغربي على تعديل وسن عدة قوانين ذات الصلة بالموضوع، وأبرزها:

- القانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بتنفيذ قوانين المالية.
- القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.
- القانون التنظيمي 37.10 المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين.
- المرسوم رقم 219.69 المعدل والمتمم لمرسوم الصفقات العمومية.
- المرسوم رقم 2.17.582 بشأن اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد.

الفرع الثاني: تعزيز دور القضاء في التنمية الاجتماعية

على غرار الدول السائرة في طريق النمو، فإن المغرب أصبح يولي اهتماما كبيرا للتنمية الاجتماعية، ويتجلى ذلك من خلال انخراطه المكثف في الاتفاقيات والآليات الدولية المتعلقة بها، واتخاذ عدة إجراءات داخلية سياسية وقانونية بشأنها. ويأتي على رأس مؤشرات الاهتمام المغربي الرسمي بالتنمية الاجتماعية إحداث وزارة خاصة بها، إضافة إلى عدة مؤسسات دستورية أخرى، وعلى رأسها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والهيئة المكلفة بالمنصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي، إضافة إلى الهيئات المؤقتة كلجنة النموذج التنموي الجديد.

تتضاف جهود المؤسسات المذكورة أعلاه إلى الجهود التشريعية المتعلقة بالتأطير القانوني للتنمية الاجتماعية، والجهود القضائية التي تضاعفت مع إصلاح منظومة العدالة، خصوصا فيما يتعلق بحماية الأجراء والأسر والنساء والأطفال، أو ما يسمى بالفئات الهشة، من طرف القضاء الاجتماعي(أولا). كما تعززت هذه الحماية بتخصيص مقتضيات قانونية ومؤسساتية نوعية لحماية الأحداث في خلاف مع القانون والنساء والأطفال ضحايا العنف إضافة إلى الأطفال المتخلى عنهم، وهي مقتضيات ساهمت في إقرار مقاربة النوع على مستوى القضاء الجنائي(ثانيا).

أولا: تعزيز دور القضاء الاجتماعي في حماية الفئات الهشة

نص الدستور المغربي في تصديره على العدالة الاجتماعية كأحد دعائم المجتمع المتضامن، كما نصت الفقرة الأولى من فصله الأول على أن "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية"، ونصت الفقرة الأخيرة من الفصل 35 على أن "تسهر الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع والرعاية الاجتماعية للفئات الأقل حظا". وهي مقتضيات تعبر عن البعد الاجتماعي في الدستور، والذي أولى عناية خاصة للفئات الضعيفة من طرف مختلف المؤسسات الدستورية، وعلى رأسها القضاء.

ارتباطا بما سبق، نصت الفقرة السابعة من الفصل الثاني من قانون التنظيم القضائي على أنه "يمكن تصنيف المحاكم الابتدائية حسب نوعية القضايا التي تختص بالنظر فيها إلى محاكم ابتدائية مدنية

³³⁸ - حسن فتوح: دور محكمة النقض في حماية المال العام، مجلة قضاء محكمة النقض، عدد 83، سنة 2018، ص 261 وما بعدها.

ومحاكم ابتدائية اجتماعية ومحاكم ابتدائية زجرية". وأضافت الفقرة التاسعة "تقسم المحاكم الابتدائية الاجتماعية إلى أقسام قضاء الأسرة وغرف حوادث الشغل والأمراض المهنية وغرف نزاعات الشغل"³³⁹، غير أن هذا التقسيم لم يطبق إلا بالنسبة للمحكمة الابتدائية بالدار البيضاء بناء على اعتبارات ديموغرافية واقتصادية بالأساس³⁴⁰.

بالنسبة للعمال، فإن تصنيفهم كفئة ضعيفة تحتاج الحماية، جاء من منطلق كونهم يشكلون الطرف الأضعف داخل منظومة الإنتاج، ولهذا كان لابد على الدول أن تتدخل لتحقيق التوازن في علاقات الشغل، ضمانا للأمن الاجتماعي من جهة، وبحثا عن الأمن الاقتصادي من جهة أخرى، عبر عدت آليات أهمها القانون والقضاء. ومن هذا المنطلق، ورغبة في حماية الطبقة العاملة التي تعاني من اختلال التوازن بين العرض والطلب في مجال الشغل، عمل المغرب على التصديق على عدة اتفاقيات لمنظمة العمل الدولية، وإخراج عدة قوانين لحيز الوجود، أبرزها مدونة الشغل، وقانون العمال المنزليين، وقانون التعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية، وقانون التعويض عن فقدان الشغل³⁴¹.

منحت القوانين المذكورة، وعلى رأسها مدونة الشغل، للقضاء هامشا واسعا لحماية الأجير، وخصوصا بالنسبة لنزاعات الشغل الفردية، ما دامت نزاعات الشغل الجماعية تحل في الغالب بطرق غير قضائية³⁴². ويساهم القضاء، في استقرار علاقات الشغل الفردية من خلال الرقابة على سلطة المشغل التأديبية والتدبيرية، فعدم إحترام المشغل لشكليات إنهاء عقد الشغل يجعل الطرد تعسفيا، ويمكن القضاء من الحكم بالرجوع للعمل أو التعويض، وتمتد رقابة القضاء لتشمل تأثير التدابير الذي يتخذها المشغل في حق الأجير، كتغيير مكان العمل أو طبيعته أو المركز القانوني للمشغل، كما يمكن للمحكمة إعادة تكييف عقد الشغل المتنازع بشأنه، فضلا عن الضمانات الإضافية التي تتمتع بها المرأة الأجرة³⁴³.

أما الحرص على حماية الأسرة، فينطلق من الدستور حيث تنص الفقرة الأولى من الفصل 32 من على أن "الأسرة القائمة على علاقة الزواج الشرعي هي الخلية الأساسية للمجتمع"، وتنص الفقرة الثانية من نفس الفصل على ضمان وحدة الأسرة واستقرارها والمحافظة عليها. وعلى المستوى القانوني كان المغرب قد خطى خطوة مهمة أثارت جدلا كبيرا حينها، وتتمثل في مدونة الأسرة الصادرة سنة 2004، والتي حملت متغيرات نوعية مست الفلسفة التقليدية للأسرة بالمغرب، وذلك تنزيلا لمقتضيات الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب والتي دفعته إلى إحداث قضاء مختص في مجال الأسرة³⁴⁴.

شكلت مدونة الأسرة أحد أكثر القوانين المغربية إثارة للجدل السياسي والأكاديمي والإعلامي، غير أن إعدادها من طرف لجنة ملكية استشارية متعددة المرجعيات والتخصصات ساهم في خلق الإجماع السياسي حولها، رغم تضمنها لعدة مقتضيات اعتبرت ثورة تشريعية آنذاك. وقد حاولت المدونة التوفيق

³³⁹ - القانون 34.10 المعدل لقانون التنظيم القضائي والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5989 بتاريخ 5 دجنبر 2015.

³⁴⁰ - مرسوم عدد 492.11.2 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5983 بتاريخ 13 أكتوبر 2011.

³⁴¹ - محمد بهير: الحماية الزجرية للأجير في التشريع المغربي، دراسة نقدية على ضوء مدونة الشغل والعمل القضائي والمقارن، منشورات مكتبة الرشاد بسطات، 2017، ص 10 وما بعدها.

³⁴² - يونس العياشي: الأمن القانوني والقضائي وأثرهما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية طبع ونشر وتوزيع مكتبة دار السلام بالرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص 77 وما بعدها.

³⁴³ - نجوى العويطي: الحماية الاجتماعية للمرأة بين النص القانوني والتعامل القضائي، رسالة لنيل الماستر في حقوق الانسان، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد الملك السعدي، السنة الجامعية 2018/2019، ص 12 وما بعدها.

³⁴⁴ - القانون رقم 70.03 المتعلق بمدونة الأسرة والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5184 بتاريخ 05 فبراير 2004.

بين المرجعية الدينية الإسلامية والمرجعية الحقوقية الدولية، مما أسفر عن تغيير بعض المفاهيم التي اعتبرت ماسة بكرامة المرأة، وتوسيع مبدأ المساواة بينها وبين الرجل، وحماية حقوقها في الزواج والطلاق، وتنظيم الحقوق المشتركة بين الزوجين، إضافة إلى حماية حقوق الأطفال والأقارب³⁴⁵.

مكنّت الفلسفة الجديدة لمدونة الأسرة من تعزيز دور القضاء في التنمية الاجتماعية، وذلك من خلال المؤشرات التالية:

- تعزيز تدخل القضاء في المساطر الأسرية وتوسيع صلاحياته على حساب الأطراف.
- بروز وظائف قضائية جديدة في مجال الأسرة إضافة إلى الاختصاصات التقليدية المتمثلة في الزواج والطلاق وفض المنازعات الزوجية³⁴⁶.
- طغيان المصلحة الفضلى للطفل والأسرة على غيرها من المصالح في فلسفة المدونة الجديدة، وهذا ما يتضح من إجبارية المرور بمرحلة الصلح في الطلاق مثلاً³⁴⁷.
- تعزيز دور النيابة العامة في مجال الأسرة حيث أصبحت طرفاً أصلياً في بعض القضايا، بالإضافة إلى كونها طرفاً منضماً في قضايا أخرى.
- تعدد الأجهزة القضائية المتدخلة في قضايا الأسرة، ما بين القضاء الواقف والجالس وما بين القضاء الجماعي والفردى، وما بين القضاء العادي والقضاء الاستعجالي.
- خصوصيات المسطرة في قضايا الأسرة، ابتداء من إقرار نظام المساعدة القضائية التلقائية في بعض المساطر، ومروراً بالأجالات المرتبطة بطرق الطعن، ووصولاً للإجراءات المتعلقة بتبليغ وتنفيذ أحكام قضاء قضاء الأسرة³⁴⁸.
- دعت المؤشرات السابقة خيار إحداث أقسام قضاء الأسرة، وهي العملية التي انطلقت سنة 2001، أي قبل أن تخرج مدونة الأسرة إلى حيز الوجود، وانتهت سنة 2004 مع دخولها حيز التنفيذ³⁴⁹.
- وتم إحداث هذه الأقسام في بنيايات مستقلة تابعة للمحاكم الابتدائية وتكليفها بالنظر في قضايا الأحوال الشخصية والميراث والحالة المدنية وشؤون التوثيق والقاصرين وكفالة الأطفال المهملين وكل ماله علاقة

³⁴⁵ - إضافة إلى ما سبق ذكره، تعززت الحماية القانونية للأسرة المغربية بمجموعة من المقتضيات الأخرى المرتبطة بالقانون المتعلق بالحالة المدنية والقانون المتعلق بكفالة الأطفال المهملين والقانون المتعلق بصندوق التكافل العائلي، فضلاً عن التعديلات التي طرأت على مدونة الأسرة نفسها، كما حاولت وزارة العدل تغطية الثغرات القانونية عبر مجموعة من الكتب والدوريات المتعلقة بمجال الأسرة، والتي أحالتها على المحاكم.

³⁴⁶ - عبد القادر قرموش: الدور القضائي الجديد في قانون الأسرة المغربي، دار نشر المعرفة بالرباط، طبعة 2013، ص 235 وما بعدها.

³⁴⁷ - عبد اللطيف الدراز: الحماية القضائية لمصلحة القاصر في مدونة الأسرة، رسالة لنيل الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، السنة الجامعية 2017/2018، ص 8.

³⁴⁸ - محمد الخضراوي: اسهام القضاء المغربي في ارساء دعائم الأمن الاجتماعي في مجال الأسرة، مجلة قضاء محكمة النقض، عدد 77، نونبر 2014، ص 414 وما بعدها.

³⁴⁹ - تجدر الإشارة إلى أن أقسام الأسرة تم تنظيمها بمقتضى القانون رقم 03.73 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5184 بتاريخ 05 فبراير 2004، والذي جعل البث في قضايا الأسرة إختصاصاً حصرياً لقضاء الأسرة، وميزها بمقتضيات مسطرية خاصة لضمان سرعة البث في القضايا، وسهولةولوج للقضاء، وتبني الصلح الأسري كآلية للحفاظ على الأسرة من التفكك. ويملك قضاء الأسرة آليات قانونية متعددة للمساهمة في التنمية الاجتماعية، سواء عبر السلطة التقديرية التي يتوفر عليها أثناء البث في النزاعات الأسرية، أو من خلال الوظيفة الولائية التي يمارسها بمناسبة الأنونات العامة والخاصة للزواج، وحماية حقوق الأطفال، ومراقبة وحماية أموال القاصر.

بالأسرة. و تتضمن هيكلة هذه الأقسام رئيس القسم وهو قاضي، وممثل النيابة العامة، وقاضي التوثيق وشؤون القاصرين، وقاضي مكلف بالزواج، وقضاة الحكم، إضافة إلى كتابة الضبط³⁵⁰.

رغم الجهود المبذولة فإن التقييم العشري الذي قامت به وزارة العدل أسفر عن نتائج متباينة، ففي الوقت الذي ارتفع فيه الإقبال على توثيق الزواج وانخفض فيه تعدد الزوجات والطلاق الخلعي والرجعي، تشير الإحصائيات إلى ارتفاع نسب الزواج دون سن الأهلية ونسب الطلاق الاتفاقي والتطليق للشقاق، فضلا عن محدودية آليات الصلح وكفالة الأطفال المهملين بسبب إشكالات قانونية وثقافية. غير أن الملاحظات السابقة لم تمنع من تسجيل مجموعة من الإيجابيات، وأهمها:

- التطور الملحوظ على مستوى البنيات التحتية والتجهيزات والموارد البشرية³⁵¹.
- ارتفاع مطرد لعدد قضايا الأسرة المحكومة والمنفذة، مقارنة بالفترة السابقة³⁵².
- تراكم خبرات وتجارب قضائية في المادة الأسرية وتحسن جودة الأحكام³⁵³.
- انفتاح قضاء الأسرة على جمعيات المجتمع المدني المهتمة بالمرأة والطفل والأسرة.

ثانيا: تعزيز مقاربة النوع على مستوى القضاء الجنائي

رغم الطابع المدني لمدونة الأسرة فقد تضمنت عدة إحالات على القانون الجنائي، الذي خصص بدوره الباب الثاني للجنايات والجنح ضد نظام الأسرة والأخلاق العامة. وقد شكلت هذه المقتضيات آليات في يد العدالة الجنائية من أجل حماية الأسرة. وتتخذ هذه الحماية عدة مظاهر، فقد تتم عن طريق التجريم في حد ذاته، أو عن طريق تشديد العقاب أو تخفيفه أو الإعفاء منه، كما تظهر من خلال بعض التدابير الحمائية التي تتخذها النيابة العامة لصالح الأسرة والتدابير المرتبطة بتنفيذ العقوبة. تعتبر السياسة الجنائية المغربية حماية الأسرة أحد أولوياتها، ويظهر ذلك من خلال التدابير القانونية التالية³⁵⁴:

- الحماية الجنائية للعلاقة الزوجية عبر تجريم بعض السلوكات كالخيانة والعنف الزوجيين وإهمال الأسرة.

- الحماية الجنائية للعلاقة الأبوية عبر تجريم العنف ضد الأصول وإهمال الأسرة وبعض الجرائم المتعلقة بالحضانة وحرمان الأطفال من آبائهم.

³⁵⁰ - عمر لمين: مدونة الأسرة بعد سنة من التطبيق، مساهمة في يوم دراسي بعنوان "المدونة دعامة للأسرة المغربية المتوازنة"، منشورات المعهد العالي للقضاء، سلسلة الندوات واللقاءات والأيام الدراسية، 2006، ص 47 وما بعدها.

³⁵¹ - إحداد أقسام الأسرة واكيتته مجموعة من الإجراءات التنظيمية الموازية، حيث صدرت مجموعة من القرارات عن وزير العدل بخصوص شرح بعض مقتضيات المدونة وتنميط نماذج الوظائف والإجراءات المسطرية، كما إستقادت قضاة الأسرة وموظفيها إضافة إلى العدول والنساج من عدة دورات تكوينية، فضلا عن تعيين عدة قضاة للتوثيق بدول أجنبية وموظفون مكلفون بمهام خطة العدالة بالخارج أيضا.

³⁵² - القضاء الأسري، الواقع والأفاق، عشر سنوات على تطبيق مدونة الأسرة، دراسة تحليلية إحصائية، 2004/2013، منشورات وزارة العدل، ماي 2014، ص 37 وما بعدها.

³⁵³ - مدونة الأسرة بين النص والتطبيق، من خلال العمل القضائي لمحكمة النقض: منشورات الجمعية الديموقراطية لنساء المغرب، يناير 2019، ص 79 وما بعدها.

³⁵⁴ - رحمة بورقية: السياسة الجنائية ومقاربة النوع، عرض ألقى بمناسبة الندوة الجهوية الخامسة للحوار الوطني حول اصلاح منظومة العدالة، والمنعقدة بفاس يومي 09 و 10 نونبر 2012، تحت عنوان، تطوير العدالة الجنائية وتعزيز ضمانات المحاكمة العادلة، منشور على الموقع الالكتروني للمعهد العالي للقضاء، تم الاطلاع عليه بتاريخ 17 يناير 2020.

- الحماية الجنائية للأطفال داخل الأسرة عبر تجريم إهمال الأسرة وإعطاء القدوة السيئة والإجهاض وقتل الوليد والعنف ضد الأطفال والاعتداء عليهم واستغلالهم جنسيا وبيعهم والاستفادة منهم في التسول وتركهم والتخلي عنهم وتعريضهم للخطر.

- الحماية الجنائية للمرأة من الاعتداءات الجنسية والاختطاف والتغريب وهتك العرض.

يشكل العقاب آلية تمكن القاضي الجنائي من حماية الأسرة، انطلاقا من الوضعية الأسرية التي تشكل ظرف تخفيف أو تشديد حسب الجرائم، كصلة الأبوة والعلاقة الزوجية وحالة الحمل وصغر السن. أما تنفيذ العقوبات في التشريع المغربي فقد تضمن عدة ضمانات أسرية، أهمها إيقاف تنفيذ عقوبة الإعدام في حق المرأة الحامل والحديثة الولادة وكذلك العقوبات السالبة للحرية، ومنع تنفيذ الإكراه البدني على الأبوين في نفس الوقت أو ضد مدين لفائدة زوجة أو أصوله أو فروعه. وتتضاف هذه المقتضيات إلى عمل النيابة العامة بخصوص إرجاع الزوج المطرود وإرجاع المحضون، وحماية الأطفال المهملين والأطفال في وضعية صعبة³⁵⁵.

من جهة أخرى عمل المغرب على إنشاء نظام قانوني لعدالة الأحداث يتماشى مع قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون الأحداث، المعروفة بقواعد بكين، من خلال رفع سن الرشد الجنائي إلى ثمانية عشر سنة، ونفى المسؤولية الجنائية عن الطفل دون الثانية عشر من عمره، وجعلها ناقصة بعد ذلك. كما تم اعتماد أساليب حمائية متعددة، كنظام الحراسة المؤقت، وتدابير الحماية والتهديب، ونظام الحرية المحروسة. وإضافة إلى ذلك فقد أقر نظام عدالة الأحداث بالمغرب حقوق الطفل المتعارف عليها دوليا، والمتمثلة في الحق في البقاء داخل الوسط الأسري، والحق في عدم الإيذاء والحق في مؤازرة المحامي، والحق في السرية، وسرعة البث في الدعوى³⁵⁶.

أما فيما يخص التكفل بالنساء والأطفال ضحايا العنف، فقد تزايد الاهتمام بالخلايا القضائية المعنية منذ سنة 2013، حيث استفادت من ارتفاع منسوب الاهتمام بمقاربة النوع على مستوى السياسات العمومية ومن تنزيل توصيات الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة على عدة مستويات:

- تطوير البنية التحتية للمحاكم سمح بتخصيص فضاءات مجهزة لخلايا التكفل.
- التوظيف المتخصص سمح بوجود متخصصين في المساعدة الاجتماعية بالمحاكم.
- مشروع المحكمة الرقمية سمح بضبط الإحصائيات والتنسيق بين مكونات الخلية.
- تفعيل التكوين سمح ببرمجة عدة دورات تكوينية خاصة بالتكفل بالنساء والأطفال.
- إنفتاح القضاء على المجتمع المدني أعطى الأولوية للجمعيات المهتمة بالمرأة والطفل.
- توفير وسائل النقل الخاصة بالمحاكم سمح لهذه الخلايا بتكثيف الزيارات والبحوث³⁵⁷.
- ورغم ذلك فإن الخلايا المذكورة مازالت تعاني من عدة مشاكل، أبرزها:
- عدم انتظام الاجتماعات الخاصة باللجان المحلية والجهوية.
- عدم احترام مسؤولي المحاكم لتخصص موظفي المساعدة الاجتماعية.

³⁵⁵ - الضمانات المذكورة تم تعزيزها في مشروع القانون الجنائي 16.10 من خلال تغيير نطاق دائرة التجريم ليشمل جرائم و يحذف أخرى.

³⁵⁶ - المواد من 458 إلى 517 من قانون المسطرة الجنائية.

³⁵⁷ - أنس سعدون: تجربة خلايا التكفل بالنساء والأطفال ضحايا العنف بالمغرب - الحصيلة و الأفاق - المجلة المغربية لنادي قضاة الدار البيضاء، العدد 5، سنة 2017، ص 115 وما بعدها.

- غياب إطار قانوني منظم لعمل هذه الخلايا حاول مشروع التنظيم القضائي تداركه فسقطت المقتضيات المرتبطة بالخلية في مطب عدم الدستورية.
- غموض اختصاصات المساعدين الاجتماعيين لأقسام قضاء الأسرة وعلاقتهم بالخلايا الموجودة على مستوى النيابة العامة واللجان المحلية والجهوية³⁵⁸.

خاتمة:

ثقل مرجعية إصلاح منظومة العدالة وتنوع مرتكزاتها، بقدر ما عزز الثقة في جدية الإصلاح، بقدر ما ألقى أعباء إضافية على صانع القرار السياسي في المغرب تتمثل، من الناحية السياسية، في كيفية التوفيق بين المرجعية الحقوقية المتقدمة للإصلاح والمرجعية السياسية الهجينة لنظام الحكم، ويتجلى من الناحية التنظيمية في خلق آليات مناسبة لتدبير وتمويل مشروع الإصلاح، الذي ارتقى من سياسة قطاعية إلى إستراتيجية وطنية، إضافة إلى تنوع الفاعلين في الحقل المستهدف بالإصلاح وتضارب ومصالحهم. من خلال ما سبق يتضح أن العلاقة بين حقوق الإنسان وسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب علاقة جدلية يطبعه التأثير والتأثر بين الحقلين، فالحراك الحقوقي (20 فبراير) كان دافعا من دوافع الإصلاح الدستوري ومن خلاله إصلاح منظومة العدالة الذي اعتمد على المعايير الدولية للمحاكمة العادلة والتقارير الحقوقية الدولية كمنطلق له، ومن جهة أخرى فإن كل من الحوار والميثاق الوطنيين لإصلاح منظومة العدالة حددا تعزيز دور القضاء في حماية الحقوق والحريات هدفا إستراتيجيا للإصلاح المذكور.

³⁵⁸ - محمد صوالحي: المساعدة الاجتماعية في أقسام قضاء الأسرة، الواقع والانتظارات والاكرهات، دراسة سوسيوقانونية، منشورات مكتبة دار السلام بالرباط، الطبعة الأولى 2018، ص 13 وما بعدها..

الحماية الاجتماعية في المغرب: تقييم النتائج وبحث مصادر تمويل التغطية الاجتماعية الشاملة

Social Protection in Morocco: Assessing results and examining sources of funding for universal social coverage

محمد العوفي، دكتور في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله-فاس

تناقش هذه الدراسة موضوع الحماية الاجتماعية في المغرب، في منظور ثنائي يزاوج بين رصد التعثرات التي شابت برامجها على مستويي التمويل والاستهداف قبل صدور قانون تعميم الحماية الاجتماعية 09.21 في أبريل 2021، ومصادر التمويل الجديدة التي جاء بها قانون التعميم. وقد انتهت الدراسة إلى أن تدني مستوى تغطية برامج الحماية الاجتماعية للتقاعد والرعاية الصحية الإلزامية، قد سببها مباشرة في بروز تفاوتات اجتماعية عميقة في المغرب، كشفت عن جزء كبير منها الأزمة السوسيو-اقتصادية التي أحدثتها أزمة كوفيد-19 في العام 2020، الأمر الذي فرض على السلطات اللجوء إلى فتح ورش التغطية الاجتماعية الشاملة التي ستمول برامجها من مساهمات الدولة والمستفيدين منها. غير أن استدامة التمويل قد يكون أكبر عقبة لتحقيق هدف التعميم، ما لم تستتبع المساهمات بسياسات اقتصادية داعمة للنمو الاقتصادي والتشغيل.

كلمات مفتاحية: تعميم الحماية الاجتماعية- المغرب – التمويل - الاستهداف

This study discusses the issue of social protection in Morocco, in a binary perspective that marries the monitoring of the stumbling blocks in its programs at the levels of financing and targeting before the issuance of the social protection Circular Law 09.21, and the new sources of funding brought by the Law. The study found that low level of coverage of social protection programs for retirement and compulsory health care was a direct cause of the emergence of deep social caused by the Covid-19 crisis in 2020, this forced the authorities to open comprehensive social coverage workshops, whose programs will be funded by contributions and beneficiaries. However, the sustainability of financing may be the greatest obstacle to achieving the objective of mainstreaming, unless contributions are entailed by economic policies that support economic growth and employment.

Keywords: Coverage of social protection- Morocco – financing – targeting

مقدمة:

على غرار معظم الدراسات والتقارير التي تصدرها منظمة العمل الدولية ذات الصلة بمواضيع الحماية الاجتماعية، والتي تبتدئ بالتذكير بالمرجعية الدولية للحق في الحماية الاجتماعية، في صكها الأول المتمثل في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في الفقرة الأولى من مادته 25، الذي أكد إنه "لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاه له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في أن يكون آمنا من خطر حالات البطالة أو المرض أو العجز أو التمرُّل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه". استلهم الدستور المغربي بدوره هذا الحق، وأدرجه في الفصل 19 من دستور 2011، في التأكيد على مبدأ المساواة بين المرأة والرجل في التمتع بكافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك في الفصل 20، الذي حرص على الإعلاء من الحق في الحياة بجعله أولى حقوق المواطنين، جاعلا من الدستور نفسه قائما بوظيفة حماية هذا الحق. لهذا، نجد أن سمو الحق في الحياة لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال توفير مجموعة من الحقوق الأخرى، كتوفير العلاج، والعناية الصحية، والتغطية الصحية، والتي تكون مجتمعة الحق في الحماية الاجتماعية.

لكن، لما كان الحق في الحماية الاجتماعية من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الملزمة لمالية الدولة، اتخذت مسألة توفير خدماته مسارا آخر، يقوم على أساس الموازنة بين الاعتراف الدستوري والقانوني بالحق من جهة، ومن جهة ثانية بين توفير خدماته على أرض الواقع، انطلاقا من توفير الموارد المالية الكافية لسد نفقاته. تبعا لذلك، شكل صدور القانون الإطار رقم 09.21، المتعلق بالحماية الاجتماعية، في المغرب في أبريل من العام 2021، محطة هامة في طريق سياق إرساء الدولة الاجتماعية، لتجاوز مختلف مظاهر التفاوت والإقصاء الاجتماعيين اللذين تفاقما بشكل كبير في السنوات الأخيرة، فهدف القانون إلى إعادة توطيد التماسك الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، من خلال السعي إلى تعميم التغطية الصحية الإجبارية، والتعويضات العائلية، والتعويض عن فقدان الشغل، ناهيك عن توسيع قاعدة الانخراط في أنظمة التقاعد.

انسجاما مع ما سبق، تهتم الدراسة بالإجابة عن سؤال بحثي مركزي، يهدف إلى تقييم حصيلة منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب، منظورا إليها من زاوية تشخيصية لتراكمها الخدماتي، وللتكلفة الإنفاقية التي كانت تخصص لبرامجها، وكذا التحديات التمويلية التي تنتظرها لتنزيل مشروع التغطية الاجتماعية الشاملة. ذلك أن المصادر التمويلية لبرامج الحماية الاجتماعية باتت تعتبر، حاليا، أحد المؤشرات الدالة المعتمدة في الدراسات التنموية لتشريح مدى نجاعة الأدوار التدخلية للدولة لتعزيز استجابتها للحاجيات السوسيو-اقتصادية المتنامية والمتجددة للمجتمع، كما أطر نظريا عند كل من وليام بيفيرج William Beveridge، وأوتو فون بيسمارك Otto von Bismarck، ومقترب دورة الحياة Le cycle de vie.

وتتجلى أهمية تفكيك حصيلة البرامج السابقة للحماية الاجتماعية في المغرب، وبحث سبل تعزيز مواردها التمويلية لإرساء التغطية الاجتماعية الشاملة المستهدفة في قانون الحماية الاجتماعية الجديد، في كونه يتزامن مع دخول الاقتصاد العالمي في تحولات عميقة موسومة بالتأزم، ذات انعكاسات سلبية مزدوجة تطل المواطن المغربي بصفته الفردية، والمالية العمومية المغربية بصفقتها الماكرو-اقتصادية. وفي ظل هذا الوضع، كشفت مجموعة من الدراسات والتقارير الصادرة عن مؤسسات وطنية (تقارير المندوبية السامية للتخطيط، بنك المغرب...)، وأخرى دولية (صندوق النقد الدولي، البنك العالمي، منظمة التعاون والتنمية

الاقتصادية...) عن حصول تدهور بين في الأوضاع المعيشية لفئات عريضة من المجتمع المغربي، وهي معطيات تستلزم من البحث الاجتماعي مناقشة واقع الدولة الاجتماعية في المغرب، عبر فحص التطور التراكمي للإنفاق العمومي الذي خصّص لبرامج الحماية الاجتماعية على وجه التحديد، لأنه معني برصد الفئات الأكثر تعرضا للعوز والحاجة السوسيو-اقتصاديين من بين فئات المجتمع المغربي، والسبل الممكنة لمعالجة هذا الاضطراب كما هو متوخى من قانون الحماية الاجتماعية 09.21.

ولتحقيق كل ذلك، تتوخى الدراسة إلى الإجابة عن السؤال الإشكالي التالي: إلى أي حد ساهمت الحصيلة التراكمية الضعيفة لبرامج الحماية الاجتماعية بالمغرب قبل 2021، على مستويي التغطية والشمول، في تسريع الانتقال إلى خيار التغطية الاجتماعية الشاملة؟، وهل يمكن للمصادر التمويلية التي جاء بها قانون التعميم تحقيق التعميم في أفق 2025، وضمان الاستدامة المالية للتعميم مستقبلا؟

المحور الأول: الاقتصاد السياسي للإنفاق على الحماية الاجتماعية

الحماية الاجتماعية حق أساسي من حقوق الإنسان، يصبو إلى صون وحماية كرامة الإنسان-المواطن من خلال من خلال دعمه ماليا أو عينيا بالمواد والخدمات لسد حاجياته الأساسية في الحالة التي يكون فيها عاجزا عن العمل. وهي في الوقت نفسه وسيلة مثلى للحفاظ على التماسك الاجتماعي، وحماية الأفراد من الأخطار الاجتماعية داخل كيان الدولة. تقارب الحماية الاجتماعية على مستويي المفهوم والتمويل داخل حقل الاقتصاد السياسي انطلاقا من مفهوم الندرة الذي يفيد أن أي نظام اقتصادي مهما ارتفعت حجم الثروة التي ينتجها فهو يبقى في الأخير غير قادر على تلبية كافة حاجيات أفراد، لأن هذه الحاجيات في طبيعتها غير محدودة ومتجددة باستمرار، في حين أن الموارد الكفيلة بتلبيتها (خيرات وخدمات Biens et services) تتميز بالندرة؛ حيث توجد بكميات أقل بكثير مما هو مطلوب لسد الحاجيات. وبالتالي من المفترض أن تخلف العمليات التوزيعية للثروة في النظام الاقتصادي الليبرالي المنظم حسب قوانين السوق عددا من الضحايا أفرادا وفئات اجتماعية؛ هم الذين لا يتوفرون على دخولا قارة، أو في أفضل الأحوال دخولهم غير كافية لتلبية حاجياتهم الاستهلاكية الأساسية. الحديث هنا عن الفئات الفقيرة والهشة والمريضة والمعطلة... التي لم تطلها العملية التوزيعية للثروة بشكل مباشر، فتطلب الأمر تدخل الدولة لإنصافها، عن طريق دعمها ماليا أو عينيا بالمواد الاستهلاكية الكفيلة بتأمين حاجياتها الأساسية. يعرف هذا النمط من تدخل الدولة بالحماية الاجتماعية، ويصرف في شكل سياسات عمومية ذات طابع اجتماعي، أدرجها بعض الاقتصاديون ضمن ما أسموه بدولة الرفاه³⁵⁹، وبعض آخر ضمن مفهوم الدولة الاجتماعية³⁶⁰.

لقد ازداد اهتمام الاقتصاديين بالحماية الاجتماعية منذ اللحظات الأولى التي تفاقمت فيها التفاوتات الاجتماعية بين فئات وطبقات المجتمع الواحد، كإفراز أولا لنظام اقتصاد السوق الليبرالي، وثانيا لانخراط هذا النظام في النظام الاقتصادي العالمي خلال مرحلتي العولمة والخصوصية، اللتين تسببتا بدورهما في اتساع دائرة الفقر والعوز بين معظم الفئات الاجتماعية التي لم يستوعبها سوق الشغل. لقد أضحت مسألة

³⁵⁹ - Allyn Fives, *Political and Philosophical Debats in Welfare*, (Palgrave : Basingstoke, 2008). and ; Eugene Pusic, *The Political Community and the Future of Welfare*, in Morgan, ed, *Welfare and Wisdom*, (Toronto University of Toronto Press, 1966).

³⁶⁰ - بربرا مونير، *دولة الرفاه الاجتماعي الفرص والدعم للجميع*، ترجمة وليام جوزيف، (بون(ألمانيا): مؤسسة فريدريش إيبيرت، (2017).

تنظيم حاجيات الطبقات الهشة وسدها أحد أهم تحديات السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، واتخذت شكلا إجرائيا تجلى في ضرورة معالجة مشكلتي النشاط الاقتصادي غير المهيكل، ونصيب الأفراد غير المستفيدين من عمليات توزيع الثروة المنجزة داخل النظام الاقتصادي للدولة³⁶¹. خصوصا وأن العمليات الإنتاجية المتعاقبة، وأنماط توزيع الثروة التي تنتجها أفرزت في الأخير حالة من عدم الترابط بين السياسات العمومية الاجتماعية، وصعوبة في إيجاد موارد مالية كافية لتمويلها، ناهيك عن المشكلات التي تحوم أحيانا حول مواصفات الفئات المستهدفة في برامجها³⁶².

تفاعلا مع الوضع السابق، اختلفت مقاربات باحثي الاقتصاد السياسي للحماية الاجتماعية تبعا لتباين مذاهبهم السياسية والاقتصادية؛ وكذا منظوراتهم الفكرية والايديولوجية، والتحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي عايشوها. لقد كان السياسي البروسي *أوتو فون بيسمارك* من أوائل المهتمين بمقاربة الحماية الاجتماعية، عندما رأى أنها تتعلق بعالم (مجال) الشغل باعتباره المصدر الأول لتمويل برامجها، مؤكدا أنه يتوجب على العمال الذين استعابهم سوق الشغل أن يسهموا في توفير الدخل للأفراد المقصيين منه (العاطلون عن العمل)، تحت تأثير ثلاثة عوامل رئيسية:

أولا- عامل سياسي؛ يعتبر طبقة العمال أكثر خطورة، حيث يمكنها خلخلة التوازن السياسي داخل الدولة: عامل محمي اجتماعيا هو بمثابة فرد اجتماعي مخضر (Anesthésiée)

ثانيا- عامل تدبيري؛ يعتبر أن الحماية الاجتماعية موجهة إلى سوق الشغل وممولة من طرفه.

ثالثا- عامل تأميني (Assurantielle)؛ يقوم على فكرة أن العامل يجب أن تتوفر له الموارد المالية الأساسية لتلبية احتياجاته السوسيو-اقتصادية حال ما أصبح غير قادر على العمل، أو مهدد بخطر اجتماعي³⁶³. لم يكتف بيسمارك بالتنظير لأهمية الحماية الاجتماعية، ودورها في تجاوز الاختلالات التوزيعية التي يفرزها النظام الاقتصادي، وإنما تعدى ذلك إلى وضع نظام خاص بها في الامبراطورية الألمانية الناشئة منذ أن عين مستشارا لها في 1871، ارتكز على ثلاثة أسس:

- 1- التأمين عن المرض في 1882
- 2- التأمين عن حوادث الشغل في 1884.
- 3- التأمين عن عدم القدرة على العمل والشيخوخة في 1889.

اتساقا مع فكرة ارتباط الحماية الاجتماعية بسوق الشغل؛ تأثرت برامجها بالتداعيات السلبية التي خلفتها الأزمة الاقتصادية العالمية لعام 1929، بعدما أدخلت أسواق الشغل في معظم الدول الغربية في اضطرابات كبيرة، جعلتها غير قادرة على توفير مناصب شغل كافية للعروض المقدمة. لقد أدى الركود الاقتصادي الذي أحدثته الأزمة في أسواق "الخدمات" إلى تراجع الطلب على اليد العاملة من طرف الشركات المنتجة، الأمر الذي أفقد عددا كبيرا من العمال مناصب عملهم؛ وسقطوا في البطالة التي باتت مصيرا حتميا لمعظم

³⁶¹- Abdeslam Boudhar et Safaa Mhatchan, Système fiscal, protection sociale et politique de redistribution au Maroc: Une revue de littérature systématique, *Dossiers de Recherches en Economie et Gestion*, vol.10, no 1(Mars 2022), pp. 430-431.

³⁶²- Pierre Concialdi, Pour une économie politique de la protection sociale, *la revue de L'IREs*, no 30 (1999), pp. 11-12.

³⁶³- Ibtissam Boutaleb et Houda Lahmar, Dynamique de la protection sociale au Maroc : État des lieux et perspectives, *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics – IJAFAME*, vol. 4, no 3-1(2023), p. 418.

الوافدين الجدد على سوق الشغل. وفي الحالتين السابقتين معا، أدت البطالة المترتبة عن الخروج من سوق الشغل، أو عدم إيجاد منصب داخله إلى وقوع الكثيرين في الفقر والحرمان بسبب غياب الدخل.

أوجبت أزمة البطالة السابقة على الدول التدخل لتغطية النقص في فرص الشغل لتجاوز خطر البطالة (سياسة الشغل) ومخلفاتها المرتبطة بفقدان الدخل. ضمن هذه الظروف اهتم اللورد **وليام بيفيرج** بالحماية الاجتماعية باعتبارها وسيلة للتخفيف من أعباء الأزمة؛ معتبرا أن الحماية الاجتماعية تركز على الأفراد العاطلين على العمل أكثر من العمال، وترتبط ارتباطا وثيقا بجودة الأمة (La qualité de la nation)³⁶⁴، وتقوم على أساس إرساء نظام للتأمين الاجتماعي، واعتباره اختصاصا حصريا لممثلي الأمة (المنتخبين في الحكومة والبرلمان)³⁶⁵. بالنسبة لمسألة تمويل الحماية الاجتماعية؛ وضع بيفيرج تصورا ثلاثي الأبعاد:

✓ البعد الأول موحد (Uniformité)؛ يحدد المساعدة الاجتماعية حسب الأخطار الاجتماعية، في شكل مساعدات توزع على الأفراد المعنيين بالخطر.

✓ البعد الثاني كوني (Universelle)؛ يعتبر أن لكل فرد الحق في الحماية الاجتماعية في استقلال تام عن وضعه داخل سوق الشغل.

✓ البعد الثالث (Unicité)؛ يركز على وضع نظام واحد للحماية الاجتماعية تدار عبره جميع خدمات النظام، بغض النظر عن الفروقات المهنية؛ فالتفاوت في الأجر مثلا؛ لا يؤخذ بعين الاعتبار في الحصول على الخدمات التي يقدمها النظام³⁶⁶.

زاد اهتمام الباحثين في الاقتصاد السياسي بإفرازات النظام الاقتصادي العالمي الذي أصبح أكثر عرضة للأزمات واللاتوازن نتيجة حالة اللايقين التي بات يدور في كنفها، فانكب فريق منهم على بحث سبل حماية الأفراد من التداعيات الاقتصادية المأزومة ضمن إطار نظري أسموه "نظرية دورة الحياة" La théorie de cycle de vie³⁶⁷. يعود الفضل في تطوير هذه النظرية إلى الباحثين ألبيرو أندو Albert Ando و فرانكو مودلياني Franco Modigliani، في ستينيات القرن الماضي، حيث أجريا بحثا حول تطور مؤشري التوفير Epargne وعدم التوفير Désépargne لدى الأفراد طيلة حياتهم. اعتقدت النظرية أن مستوى الاستهلاك لدى الأفراد يبقى ثابتا رغم التقدم في السن، وأن دخلهم لا يتوقف عن الارتفاع طوال مرحلة العمل، لكنه يبدأ في التراجع بشكل كبير منذ الإحالة على التقاعد. تميز النظرية ثلاثة أطوار رئيسية في حياة الأفراد:

- (1) في مرحلة الشباب وقبل العمل، يلجأ الأفراد إلى الاقتراض لتمويل استهلاكهم.
- (2) بعد الحصول على عمل، يلجأ الأفراد إلى توفير قدر مهم من دخلهم لغرض أداء القروض السابقة، واستعدادا لمرحلة تراجع الدخل في التقاعد.

³⁶⁴ - Bruno Palier et Giuliano Bonoli, Entre Bismarck et Beveridge « Crises » de la sécurité sociale et politique(s), *revue française de science politique*, no 4 (1995), p. 672.

³⁶⁵ - Ibtissam Boutaleb et Houda Lahmar, Dynamique de la protection sociale au Maroc : État des lieux et perspectives, op.cit, p. 419.

³⁶⁶ - Bruno Palier et Giuliano Bonoli, Entre Bismarck et Beveridge « Crises » de la sécurité sociale et politique(s), op.cit, p. 672.

³⁶⁷ - Anne-Marie Brocas, *L'évolution des systemes de protection sociale : état de la recherche en France et en RFA*, (Cergy-Pontoise (France) : Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), 1992), p. 63.

(3) عند الوصول إلى التقاعد، يصبح الفرد عاجزا عن التوفير، وذلك بسبب ارتفاع تكاليف الحياة التي تفرض عليه تخصيص كامل دخله للاستهلاك.

وحيث أن دورة حياة الإنسان-العامل معرضة لأخطار اجتماعية متنوعة غير الإحالة على التقاعد؛ أخطار نوعية(المرض، البطالة...)، وأخطار عرضانية قد تعترض حياة الأفراد في أي وقت من حياتهم، فإنه بات من الواجب على الدول التدخل لحمايتهم من هذه الأخطار عن طريق توسيع مجالات الحماية الاجتماعية، إلى الحد الذي يمكنها من توفير حد أدنى من الدخل، ومن العلاجات الصحية الضرورية لكل الأفراد المحتاجة إليها داخل المجتمع³⁶⁸.

لما تم الإقرار بأهمية الحماية الاجتماعية، انصب اهتمام عدد من الاقتصاديين على بحث سبل تمويل برامجها، وحصرها في ثلاثة مصادر:

أولاً: مصدر توزيعي Répartitif؛ يقوم على أساس فرض مساهمات إجبارية على مجموع العاملين ومشغليهم بالقدر الذي يغطي مجموع مصاريف برامج الحماية الاجتماعية، وهو ما يعني استبعاد فكرة الاحتياط أو الادخار في مداخل مختلف الصناديق المخصصة للحماية الاجتماعية.

ثانياً: مصدر الاستثمار الرأسمالي Capitaliste؛ يشترط استثمار مداخل مختلف صناديق الحماية الاجتماعية في الأسواق الرأسمالية للدولة، وجعل مصاريفها متساوية مع الفوائد في هذه الاستثمارات؛ بمعنى آخر أن خدمات الحماية الاجتماعية يجب أن يتم التحكم فيها، انطلاقاً من ضبط نفقاتها حتى تبقى دائماً في مستوى أقل من الفوائد المحققة في العمليات الاستثمارية المالية لمداخلها³⁶⁹.

ثانياً: مصدر التوزيع المستوي Répartition nivelée أو ما يعرف أيضاً بالرأسلة الجماعية La capitalisation collective؛ هذا المصدر هو بمثابة مصدر توفيق بين المصدرين الأولين، يقوم على أساس استثمار جزء من مداخل صناديق الحماية الاجتماعية (المساهمات الآتية إضافية إلى العوائد التي تحققها الاستثمارات السابقة) في الأسواق المالية للدولة، وتخصيص جزء آخر منها لتأدية تكاليف الخدمات التي تتحملها صناديق الحماية الاجتماعية. وفي هذا الإطار يوصي البنك الدولي الدول التي تسجل ارتفاعاً مستمراً في الشيخوخة، بالاعتماد على مصدر الاستثمار الرأسمالي لضمان الاستدامة التمويلية لبرامجها الخاصة بالحماية الاجتماعية، في حين ترى منظمة العمل الدولية إنه يتوجب على هذا النوع من الدول الرفع من فرص الشغل³⁷⁰.

تفاعلاً مع ما سبق، يمكن القول أن الخيار التمويلي لبرامج الحماية الاجتماعية في المغرب يعتمد المصدر الثالث الذي يجمع بين تخصيص جزء من المساهمات الآتية، والفوائد المحققة في الاستثمارات السابقة لمداخل الحماية الاجتماعية في أداء تكاليف برامجها، وتوجيه الباقي نحو الاستثمار في الأسواق المالية. أما على مستوى المنظور العام لنظام الحماية الاجتماعية في المغرب فيبدو أنه يستلهم النموذج البسمركي، حيث تفرض الدولة بعض الاقتطاعات على الفئة العاملة لتمويل التحويلات التي تخصصها للفئات غير العاملة، لكن لما بدا أن هذا النظام عاجز عن الاستجابة لحاجيات جميع الفئات العاجزة عن العمل، وصون كرامتها في الحياة، لجأت الدولة المغربية إلى تحديث منظورها للحماية الاجتماعية تمثل في الإصلاحات التي جاء بها القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية رقم 09.21.

³⁶⁸ - Bureau international du travail, *Sécurité sociale : Un nouveau consensus*, (Genève : BIT, 2002), p.1

³⁶⁹ - Pierre Concialdi, Pour une économie politique de la protection sociale, op.cit, p. 4.

³⁷⁰ - Roman Arjona et autres, *Protection sociale et croissance*, (Paris : OCDE , 2002), p. 11.

المحور الثاني: تقييم الإنفاق الاجتماعي على الحماية الاجتماعية في المغرب

يستلزم التقييم الموضوعي للإنفاق الاجتماعي على الحماية الاجتماعية في المغرب إجراء تشخيص هيكلي لبنيتها التنظيمية، وجرد الفئات المعنية بخدماتها على مستويي المساهمة والاستفادة. وفي هذا السياق، وجب القول إن نظام الحماية الاجتماعية في المغرب يشمل نوعين مزدوجين من الأنظمة الاجتماعية:

أولاً- أنظمة اجتماعية مشروطة بالمساهمة والانخراط؛ يستفيد من خدماتها الأشخاص (وأسرهم في حالة وفاتهم) الذين سبق لهم أن كانوا مساهمين فيها، عندما كانت تخضع أجورهم لاقتطاعات شهرية إجبارية، كانت تضخ في إحدى صناديقها، حسب وضعيتهم الإدارية؛ سواء أكانوا موظفين أو عمالاً في القطاع الخاص. الحديث هنا يتعلق بـ:

✓ الصندوق المغربي للتقاعد (CMR) caisse marocaine des retraites، يدير معاشات الموظفين الحكوميين.

✓ النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد Le Régime Collectif d'Allocation de Retraite (RCAR)، يختص بإدارة معاشات العاملين في الجهات الحكومية المحلية، وبعض المؤسسات الحكومية شبه عمومية.

✓ الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي caisse nationale des organismes de prévoyance (CNOPS)، مختص في إدارة التغطية الصحية للموظفين الحكوميين، خلال مرحلة النشاط وبعد الإحالة على التقاعد.

✓ الصندوق الوطني للتأمين الاجتماعي caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)، يدير معاشات العاملين في القطاع الخاص، والتغطية الصحية الخاص إبان عملهم، وخلال الإحالة على التقاعد.

توفر مختلف الصناديق السابقة لمنحطيتها وأسرهم خدمات التغطية الصحية، والاستفادة من التعويضات العائلية في وضعيتي القيام بالعمل، أو التوقف المؤقت عنه بسبب المرض أو العجز أو الأمومة، إضافة معاش التقاعد في حالة الإحالة على التقاعد.

ثانياً- أنظمة حماية اجتماعية غير مشروطة بالمساهمة، أو ذات مساهمة جزئية؛ تؤدي خدماتها إلى أفراد معينين من دون أن يكونوا مساهمين ولا منخرطين فيها، ومن أمثلة ذلك نجد:

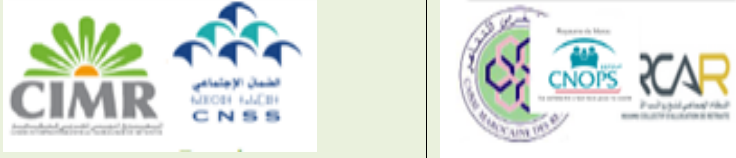
✓ نظام المساعدة الطبية Régime d'assistance médicale (Ramed)، عبارة عن نظام لإدارة التغطية الصحية لمختلف الفئات الاجتماعية الأخرى غير المشمولة بأنظمة المساهمة والانخراط، وفي غشت 2020، تم تعويضه بنظام التغطية الصحية الإلزامية (AMO)، في أفق تعميم التغطية الصحية لجميع المغاربة بنفس المستوى والمعايير.

✓ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية initiative nationale pour le développement humain، عبارة عن مبادرة ملكية، أطلقها الملك في ماي 2005، هدفت إلى معالجة إشكاليات الفقر والإقصاء الاجتماعي والهشاشة وفق استراتيجية شمولية توخت ما يلي:

- تحسين وضعية الولوج إلى الخدمات والتجهيزات الأساسية : (طرق، ماء صالح للشرب، كهرباء، تعليم، صحة، شأن ديني، تطهير، حماية البيئة...)
- دعم الأنشطة المدرة للدخل.

- دعم التنشيط الثقافي والرياضي.
 - دعم الأشخاص في وضعية هشاشة قصوى.
 - التكوين وتقوية قدرات الفاعلين المحليين في التنمية.
- ✓ برنامج تقديم الدعم المباشر للنساء الأرامل في وضعية هشاشة الحاضنات لأطفالهن اليتامى؛ هو عبارة عن برنامج ممول من لدن صندوق دعم التماسك الاجتماعي، تم وضعه في العام 2014، لتقديم منح شهرية للأرامل، هدرها 350 درهما عن كل طفل يتيم لا تجاوز عمره 21 سنة، شريطة متابعة الدراسة أو التكوين المهني بالنسبة للأطفال البالغين سن التمدرس (يستثنى من شرطي متابعة الدراسة أو التكوين وحد السن المذكور للأطفال اليتامى المصابون بإعاقة)، على ألا يتعدى مجموع الدعم 1050 درهما عن كل شهر للأسرة الواحدة.
- ✓ برنامج الدعم المالي لمحاربة الهدر المدرسي "Tayssir"؛ هو برنامج للتحويلات المالية المشروطة، يتوجه للأسر التي تقطن بالجماعات الأكثر فقرا ويهدف إلى مكافحة الهدر المدرسي، عن طريق تقديم منح شهرية للمستفيدين، قدرها 60 درهما عن كل طفل متمدرس في السنة الأولى والثانية من التعليم الابتدائي، و80 درهماً بالنسبة للسنة الثالثة والرابعة، و100 درهم للسنتين الأخيرتين من التعليم الابتدائي، ثم 140 درهماً بالنسبة لتلاميذ السلك الإعدادي، وذلك شريطة مواظبة الطفل على متابعة الدروس، وألا يتغيب عن الدراسة أكثر من 4 مرات في الشهر. وقد حددت المدة التي تشملها الاستفادة من المبالغ المالية في عشرة أشهر في السنة، يتم تحويلها إلى المستفيدين عبر ثلاث دفعات.
- ✓ المبادرة الملكية مليون محفظة: «ترمي هذه المبادرة إلى مكافحة الهدر المدرسي ومحاربة التفاوتات والتخفيف من أعباء الأسر في تحمل مصاريف الدراسة، وتستهدف تلاميذ المستوى الابتدائي والإعدادي المنحدرين من أوساط معوزة. لقد استفاد من هذه المبادرة 4,26 مليون تلميذ برسم الموسم الدراسي 2017-2018، 47% منهم من الفتيات، مقابل استفادة 4,02 مليون تلميذ برسم الموسم الدراسي 2016-2017. تمول هذه المبادرة من صندوق دعم التماسك الاجتماعي الذي خصص لها غلafa ماليا قدره 667 مليون درهم في العام 2016، و250 مليون درهم في العام 2017³⁷¹.
- تتضاف إلى البرامج السابقة برامج أخرى تسعى إلى القضاء على الهدر المدرسي وتشجيع الفتاة على التمدرس؛ على غرار برنامج النقل المدرسي الذي ينامط بالجماعات القروية في العالم القروي، وهو يوفر النقل سنويا لحوالي 240 ألف طفل، وكذلك الداخليات، ودار الطالب ودار الطالبة كمؤسسات توفر الإيواء والتغذية للتلاميذ الذين يتابعون دراستهم بعيدا عن منازلهم.
- بعد استعراض المحاور الكبرى للحماية الاجتماعية في المغرب قبل صدور قانون تميمها في العام 2021، كان من اللازم تقديم بيان موجز على وضعية الخدمات التي تقدمها والفئات المعنية بها على مستوى التغطية الصحية ومعاش التقاعد.

³⁷¹ - وزارة الاقتصاد والمالية، *مذكرة تقديم قانون مالية 2018*، ص. 48، متوفر على: <https://2u.pw/0Y78xEt>

العاملون غير الأجراء 5,95 مليون (57%) العاملون الأجراء 4,56 مليون (43%)	
لا يتوفرون على أي نظام للتغطية الصحية أو التقاعد	القطاع العام 1,05 مليون (23%) القطاع الخاص 3,51 مليون (77%)
المستقلون: 3,03 مليون (51%) المشغلون: 252 مليون (4%) المعيلون لأسرهم 2,4 مليون (40%) المتدربون: 63 ألف (1%)	
وضعيّات أخرى: 221 ألف (4%)	معدل تغطية cnss هو 77% ³⁷²

المصدر: أنجزه الباحث على ضوء تقارير المندوبية السامية للتخطيط

يثبت الرسم البياني أن نظام التقاعد في المغرب بمختلف صناديقه والفئات المستفيدة منه لم يغط إلى حدود العام 2018 سوى 35% من المجموع الكلي للسكان النشطين³⁷³، قبل أن يغطي حوالي 43% في العام 2020³⁷⁴. أما فيما يخص نظام التغطية الصحية الإلزامية فبدوره لم يغط سوى 40,6% من المجموع الكلي للسكان إلى حدود 2018، علما والخدمات المقدمة في إطار هذه التغطية كانت تمول من مساهمات الأفراد (أول ممول للنظام) بنسبة 56%، تشمل مساهمة بنسبة 14% في نظام التأمين عن المرض، ومساهمة مباشرة في نظام الخدمات الصحية غير التأمين عن المرض بنسبة 45,6%³⁷⁵. فعلى سبيل التفصيل، خلصت دراسة أجراها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في العام 2018، إلى أن عدد المساهمين في أنظمة التقاعد قد بلغ خلال العام 2016، حوالي 4,4 مليون شخص، منهم فقط حوالي 800 ألف شخص (حوالي 8,2%) من يتوفرون على تغطية كاملة، وقدر عدد المستفيدين برسم العام نفسه بحوالي 1,2 مليون شخص؛ 71,2% من المتقاعدين، و26,2% من الأرامل، و2,6% من الأيتام³⁷⁶. أما بخصوص الوضعية المالية لأنظمة التقاعد؛ فقد أوضح المجلس إن المبلغ الإجمالي للمساهمات في أنظمة التقاعد قد بلغ خلال العام 2016 حوالي 47,8 مليار درهم، منها 41,1 مليار درهم ضخت في أنظمة التقاعد الأساسية. كما استقر المبلغ الإجمالي للمعاشات المؤداة عند مبلغ 47,8 مليار درهم، منها 43,3 مليار منها بأنظمة التقاعد الأساسية. ليخلص المجلس في الأخير إلى أن أنظمة التقاعد والتغطية الصحية في المغرب تبقى هشة³⁷⁷.

³⁷² - أنجزه الباحث اعتمادا على التقارير والدراسات السنوية التي تنجزتها المندوبية السامية للتخطيط، انظر:

Haut-commissariat au Plan (Maroc), *Les indicateurs sociaux du Maroc 2020*, consulté le 19/08/2023, disponible sur : <https://2u.pw/lfHTJKZ>

³⁷³ - L'Institut des actuaires, *La protection sociale au Maroc*, p. 26, 06/10/2021, consulté le 31/08/2023, disponible sur : <https://2u.pw/k6XHz2R>

³⁷⁴ - Régimes de retraite : La cour des comptes livre ses recommandations, *ecoactu. ma*, 14/03/2022, consulté le 30/08/2023, disponible sur : <https://2u.pw/M9IAA81>

³⁷⁵ - Hcp, comptes nationaux 2018, disponible sur : <https://www.hcp.ma>

³⁷⁶ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، *الحماية الاجتماعية في المغرب: واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية*، إحالة ذاتية، رقم 34/2018، ص. 70، متوفر على: <https://2u.pw/QOqVO3x>

³⁷⁷ - المرجع نفسه.

لقد جاءت أزمة كوفيد-19 (Covid-19) لتميط اللثام عن التفاوتات الاجتماعية العميقة المستقرة داخل المجتمع المغربي. ويكفي هنا أن نشير إلى تقدّم أكثر من ستة ملايين ونصف مواطن بطلب الاستفادة من الدعم المالي الشهري الذي خصصته الحكومة لدعم العاملين المتوقفين عن العمل في القطاعات غير المهيكلّة. تمت الاستجابة إلى حدود نهاية شهر يوليوز 2020، لـ 5,5 مليون طلب منهم³⁷⁸. استفاد أصحابها من تحويل مالي مباشر حدد في 800 درهم لكل أسرة مكونة من فردين أو أقل، و1000 درهم لكل أسرة مكونة من ثلاثة إلى أربعة أفراد، 1200 درهم للأسر التي يزيد أفرادها عن أربعة أفراد³⁷⁹. لقد كشفت الوضعية السابقة أن حوالي ستة ملايين مغربي غير مشمولين بأي نظام للتغطية الصحية والتقاعد، معرضين للانزلاق إلى الفقر والهشاشة بمجرد توقف نشاطهم المهني، وهي وضعية جد مقلقة استدعت من الدولة المغربية إعادة النظر في نموذجها التنموي الذي اعترف تقرير تجديده بأن السياق الاقتصادي والاجتماعي العام اتسم باتساع الفوارق وبتراجع الثقة، وبالعجز عن إدماج بعض الفئات، وبكون الحماية الاجتماعية لا تزال في بدايتها³⁸⁰، وبالتزامن مع ذلك جاء القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية بهدف تجاوز الوضعية السابقة، ببناء مجتمع تسوده العدالة الاجتماعية والمجالية. فكيف دبر القانون نفسه مسألة تمويل خدمات التغطية الاجتماعية الشاملة على المستوى القريب في الأفق الزمني الذي وضع لتنزيله؟ وعلى المستوى البعيد في ضمان الاستدامة المالية للخدمات الجديدة التي سيقدمها.

المحور الثالث: تمويل مشروع التغطية الشاملة في المغرب

لتجاوز تفاوتات نظام الحماية الاجتماعية ولتحسين مؤشرات تغطيتها، أقر المغرب القانون الإطار رقم 09-21 المتعلق بالحماية الاجتماعية في مارس 2021، متوخّي تحقيق أربعة أهداف رئيسية:

أولاً- توسيع التغطية الصحية الإجبارية، بحلول نهاية سنة 2022، من خلال تمكين حوالي 22 مليون مستفيد إضافي من الاستفادة من التأمين الإجباري عن المرض الذي يغطي تكاليف العلاج والأدوية والاستشفاء.

ثانياً- تعميم التعويضات العائلية، من خلال تعميمها على حوالي سبعة ملايين طفل في سن التمدرس.

ثالثاً- توسيع قاعدة الانخراط في أنظمة التقاعد، من خلال دمج حوالي خمسة ملايين شخص من الساكنة النشيطة التي لا تتوفر، حالياً، على أي تغطية متعلقة بالتقاعد؛

رابعاً- تعميم التعويض عن فقدان الشغل لفائدة الأشخاص الذين يتوفرون على شغل قار³⁸¹. وللاّسراع بتنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية، وضع القانون-الإطار جدولة زمنية ممتدة على خمس سنوات تنتهي في الأخير بتعميم التغطية الصحية، والانخراط في التقاعد في المغرب؛ ويوضح البيان التوضيحي التالي الأطوار الزمنية لتنزيل تعميم الحماية الاجتماعية:

³⁷⁸ - المرجع نفسه، ص. 42.

³⁷⁹ - رئيس الحكومة المغربية، سنة من تدبير جائحة كوفيد-19، يناير 2021، ص. 45، متوفر على: <https://2u.pw/uAfrULH>

³⁸⁰ - اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم، وتحقيق الرفاه للجميع، ص. 24-25، أبريل 2021، شوهده في 2023/09/03، متوفر على: <https://2u.pw/vTFDu00>

³⁸¹ - ديباجة القانون الإطار رقم 09-21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الجريدة الرسمية المغربية، عدد 6975، 5 أبريل 2021، ص. 2178.

2025	2023-2024	2021-2022
توسيع قاعدة الانخراط في صناديق التقاعد؛ عبر انخراط 5 ملايين مغربي ناشط غير منخرط في أي نظام للتقاعد. تعميم التعويض عن فقدان الشغل، بشمول أي عامل في منصب عمل مستقر.		تعميم التغطية الإجبارية على المرض AMO، لتشمل 22 مليون مستفيد إضافي
	تعميم التعويضات العائلية لتشمل حوالي سبعة مليون طفل في سن التمدرس.	

حاول القانون المتعلق بالحماية الاجتماعية توفير إجابات كافية عن الأسئلة والإشكاليات المتعلقة بالتكلفة المالية لتعميم الحماية الاجتماعية في المغرب، وسبل تمويلها آنياً، وضمان استدامتها التمويلية مستقبلاً؛ ففيما يخص التكلفة المالية؛ قدرتها وزارة الاقتصاد والمالية بـ 51 مليار درهم، موزعة كالتالي:

- ✓ 14 مليار درهم للتوسيع العرضاني لخدمات التأمين الإجباري عن المرض AMO (منها 8,5 مليار درهم متأتية من الميزانية العامة للدولة).
- ✓ 20 مليار درهم لتعميم التعويضات العائلية (منها 14,5 مليار درهم متأتية من الميزانية العامة للدولة).
- ✓ 16 مليار درهم لتوسيع قاعدة المنخرطين في أنظمة التقاعد.
- ✓ 1 مليار درهم لتعميم التعويض عن فقدان الشغل.

أما من حيث المصادر التي اعتمدها القانون في تمويل الحماية الاجتماعية الشاملة؛ فقد قسمها إلى

نوعين:

أولاً- 28 مليار درهم يتم تحصيلها من الاشتراكات والمساهمات الجديدة في خدمات الحماية الاجتماعية، والتي تشمل:

- الاشتراكات المستحقة تطبيقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ؛
- الواجبات التكميلية التي تفرضها الدولة على بعض الفئات المهنية، في إطار نظام المساهمة المهنية الموحدة، قصد أداء الاشتراكات الاجتماعية³⁸².

ثانياً- 23 مليار درهم تتحملها الدولة، في شكل آداءات مسبقة في أنظمة الحماية الاجتماعية، يتم تحصيلها من خلال المصادر التالية:

- مخصصات مالية من ميزانية الدولة.
- العائدات الضريبية المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية.
- الموارد المتأتية من إصلاح نظام المقاصة.
- الهبات و الوصايا.

³⁸² - المادة 12 من القانون الإطار رقم 21-09 المتعلق بالحماية الاجتماعية، مرجع سابق، ص. 2181

➤ جميع الموارد الأخرى التي يمكن أن ترصد بموجب نصوص تشريعية أو تنظيمية خاصة³⁸³.

إن التمويل المثالي لخدمات تعميم الحماية الاجتماعية، كما جاء به القانون، لا يمكن أن ينسبنا أهمية مناقشة مدى فعالية المصادر التمويلية السابقة، من حيث قدرات الأفراد والمؤسسات التي كلفت بها، وفي هذا الإطار يمكن تسجيل ملاحظات عامة وأخرى نوعية؛ تتمثل العامة منهما فيما يلي:

❖ مسألة فرض ضرائب جديدة على المقاولات للمساهمة في تمويل الحماية الاجتماعية، حسب آلية المساهمة الاجتماعية للتضامن *La contribution sociale de la solidarité* التي جاء بها القانون الإطار، من الممكن أن تؤدي إلى الرفع من الضغط الضريبي على المقاولات إلى الحد الذي يقل من نشاطها الاقتصادي، إلى الحد الذي قد يؤدي إلى تدني إنتاجها، يستتبعه تراجع قدراتها على التشغيل، من خلال الحد من الطلب في سوق الشغل.

❖ اللجوء إلى الميزانية العامة للدولة لتمويل الجزء الأكبر من خدمات الحماية الاجتماعية من شأنه أن يؤثر سلباً على نفقات قطاعات اجتماعية أخرى، كالنفقات المخصصة لقطاعي الصحة والتعليم. كما يرهن، هذا الخيار، نجاح ورش التعميم إلى مواصلة الاعتماد على الاقتراض الخارجي. وكمثال على ذلك وقع المغرب مع الوكالة الفرنسية للتنمية اتفاقيتين للاقتراض في دجنبر 2021؛ حصل بموجب الأولى على قرض بقيمة 150 مليون أورو موجه لتعميم التأمين الإجباري على المرض، وتقوية النظام الصحي، وحصل بموجب الثانية على قرض آخر بقيمة 50 مليون أورو موجهة لمأسسة وتفعيل الميزانية المرتبطة بتقليص الفوارق وعدم المساواة بين النساء والرجال³⁸⁴، فيما بلغ مجموع القروض التي تحصل عليها المغرب من البنك الدولي لتمويل الحماية الاجتماعية إلى 1,2 مليار دولار، كان آخرها قرض بقيمة 450 مليون دولار وافق عليه البنك في يونيو 2023³⁸⁵.

لا يؤدي اللجوء إلى الميزانية العامة للدولة لتمويل الحماية الاجتماعية إلى زيادة ارتهان المالية العمومية المغربية إلى الاقتراض الخارجي فحسب، وإنما يرهن جزأها الآخر المعتمد على النمو الاقتصادي المحقق إلى التقلبات الداخلية والدولية التي تتحكم في نمو الاقتصاد الوطني، والتي تجعله مواصلاً للنمو في حال ما تحسنت الظروف، ومترنحاً بين الركود والانكماش في حالة تعرضه لأزمات خارجية؛ كالحرب الروسية-الأوكرانية لعام 2022، وداخلية كالزلازل الطبيعي الذي ضرب المغرب في شتنبر 2023.

فيما يخص اللجوء إلى تخصيص الموارد الناتجة عن الرفع التدريجي للدعم الذي تقدمه الدولة للمواد الغذائية والطاقة لتمويل تدابير الحماية الاجتماعية، فهو يرهن نجاح تعميم الحماية الاجتماعية إلى إصلاح صندوق المقاصة الذي كلف في العام 2022، حوالي 45 مليار درهم. وبالتالي فتعميم الحماية الاجتماعية من المفترض أن يمس بالقدرة الشرائية لفئات مجتمعية كبيرة؛ بما في ذلك الذين سيشملهم التعميم. وفي نفس الاتجاه من المنتظر أن يكون لرفع الدعم عن المواد المدعمة من صندوق تداعيات وخيمة على القدرة

³⁸³ - المادة 13 من القانون الإطار رقم 21-09 المتعلق بالحماية الاجتماعية، مرجع سابق، ص. 2182

³⁸⁴ - فرنسا تمنح المغرب قرضاً بـ 150 مليون أورو لدعم تعميم التغطية الاجتماعية، *موقع العمق المغربي*، في 2021/12/7، شوهده في 2023/08/27، متوفر على : <https://al3omk.com/705141.html>

³⁸⁵ - حسن أنفلوس، قرض جديد بـ 450 مليون دولار يرفع تمويلات البنك الدولي لبرنامج الحماية الاجتماعية إلى 1.2 مليار، *موقع العمق المغربي*، في 2023/06/19، شوهده في 2023/08/27، متوفر على : <https://al3omk.com/851419.html>

الشرائية للطبقة الوسطى. فهذه الأخيرة؛ ستتحمّل بشكل غير مباشر معانات تعميم الحماية الاجتماعية، رغم أنها مستثناة إلى حد كبير من ورش التغطية الاجتماعية الشاملة. وبالتالي لن تقدر هذه الطبقة على مواجهة غلاء أسعار عدد من المواد الاستهلاكية التي سيرفع عنها الدعم، كما لن يكون لها إمكانية الاستفادة من أي دعم أو استهداف في الوقت نفسه. ما قد يؤدي إلى تدرج هذه الطبقة المنسية نحو عتبة الفقر³⁸⁶ يضاف إلى المشكل السابق مشكل آخر مرتبط بمدى جدوى نظام الاستهداف الذي سيعتمد في تحديد المستهدفين للاستفادة من الخدمات الاجتماعية الجديدة، والمشاكل التي قد تظهر في السجلات المعتمدة في ذلك، كالسجل العائلي الموحد الذي يتم إعداده ليكون مرجعا للاستهداف.

أما فيما يخص بعض الملاحظات النوعية، فأهمها يتعلق بمدى جدوى آلية المساهمة الاجتماعية للتضامن التي اعتمدها القانون في تمويل تعميم الحماية الاجتماعية، حيث أبان قانون المالية لعام 2021 عن عدم كفاية المداخل المستخلصة من هذه الآلية لتمويل الطور الأول من أطوار تعميم الحماية الاجتماعية، فلم تتعد مجموع المداخل المتعلقة بالمساهمة الاجتماعية للتضامن 3,8 مليار درهم إلى حدود أكتوبر 2021، وهو ما يفسر محدودية نجاعة آلية المساهمة في ضمان الاستدامة التمويلية لبرامج الحماية الاجتماعية، نتيجة تأثر هذه الآلية بضعف مستويات الدخل لدى العديد من الشرائح الاجتماعية المستهدفة، وعدم قدرة أخرى على دفع الأقساط بشكل منتظم، إضافة إلى الصعوبات التي قد تعترض تحصيل المساهمات المادية للمستفيدين المشتغلين في القطاع غير المهيكّل.

خلاصة واستنتاجات

لا غرو أن تعميم الحماية الاجتماعية يعد حاليا التحدي الأبرز للشأن السياسي، وللسياسة الاقتصادية في المغرب، من شأن النجاح في إرسائه أن يقوي من التماسك الاجتماعي للمجتمع المغربي، وأن يكون مدخلا رئيسيا لتأسيس الدولة الاجتماعية التي تتضافر جهود مختلف الفاعلين فيها للحد من مظاهر الفقر والهشاشة والاستبعاد التي ارتفعت حدتها ومؤشراتهما في السنين الأخيرة، وبالتالي إعادة الثقة للناس في الدولة ومؤسساتها ونخبها. لكن نبل هدف تعميم الحماية الاجتماعية لا يمنعنا من التذكير ببعض المتطلبات التي من شأنها المساهمة في تحقيق هدف التعميم في الأفق المنظور، وضمان ديمومته التمويلية، من قبيل:

- هيكلة الاقتصاد غير المهيكّل، والاهتمام بالعدالة المجالية رهانين ذوي ارتباط وثيق بتحقيق هدف تعميم الحماية الاجتماعية، حيث يجب أن يتخذ التعميم طابعا عرضانيا، حيث يجب أن تتوسع المصالح المعنية بتوفير خدمات الحماية الاجتماعية على سائر التراب الوطني، لتيسير وصول مختلف المستهدفين إليها. ونفس الأمر يجب أن ينطبق على إدماج الاقتصاد غير المهيكّل، والذي يجب أن يتسع لكافة الأنشطة الاقتصادية المزاولة في هذا الإطار.

- إِبْلاء اهتمام خاص لمسألة النمو الاقتصادي، من خلال تنويع مجالاته، وأنشطته، بالقدر الذي يرفع من قدرة سوق الشغل المغربي على إدماج أكبر عدد ممكن من العمال. لأنه تعزيز برامج الحماية الاجتماعية ترتفع إلى هذا السوق الذي على مستواه تتخفف طلبات خدماته كلما ارتفع معدل استيعابه للعمال، ونفس الاستيعاب يعزز كذلك من مصادره التمويلية التي تعتمد بالأساس على مساهمات واشتراكات العمال. وفي

³⁸⁶ - عثمان مخون، ورش الحماية الاجتماعية: هل يتغلب المغرب على التحديات المطروحة؟، مبادرة الإصلاح العربي، 2023/09/5، شوه في 2023/09/05، متوفر على: <https://n9.cl/u2ar2>

هذا الإطار، يعد رهان تخفيض معدل البطالة في الدورة الاقتصادية المغربية أحد مؤشرات تعزيز الاستدامة التمويلية لورش تعميم الحماية الاجتماعية مستقبلاً.

- محاولة إبداع مصادر تمويلية جديدة مرتبطة بتعزيز النمو الاقتصادي، وذلك بإعادة النظر في سياسات توزيع الثروة في المغرب، وأساساً في النظام الضريبي الذي يجب أن يستهدف الأكثر غنى لحماية الأقل دخلاً اجتماعياً. وفي هذا الإطار يلاحظ أن مصادر التمويل التي جاء بها قانون التعميم مبنية على قدر كبير من التوازن، إلا فيما تعلق بخيار اللجوء إلى رفع الدعم عن المواد الاستهلاكية التي يدعمها صندوق المقاصة لتكون أحد مصادر تمويل التعميم، حيث أن مراجعة الدعم أو رفعه بشكل كلي يستلزم توفر ظروف اقتصادية واجتماعية ملائمة، أهمها تزامن الرفع من النمو الاقتصادي مع انخفاض معدل البطالة ومعدل التضخم، وهي ظروف صعبة التحقق في الأفق المنظور لإرساء تعميم الحماية الاجتماعية.

لائحة المراجع:

باللغة العربية:

- أنفلوس، حسن، قرض جديد بـ 450 مليون دولار يرفع تمويلات البنك الدولي لبرنامج الحماية الاجتماعية إلى 1.2 مليار، موقع العمق المغربي، في 2023/06/19، شوهدي في 2023/08/27، متوفر على: <https://al3omk.com/851419.html>
- رئيس الحكومة المغربية، سنة من تدبير جائحة كوفيد-19، يناير 2021، ص. 45، متوفر على: <https://2u.pw/uAfrULH>
- القانون الإطار رقم 09-21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الجريدة الرسمية المغربية، عدد 6975، الصادر في 5 أبريل 2021.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم، وتحقيق الرفاه للجميع، أبريل 2021، شوهدي في 2023/09/03، متوفر على: <https://2u.pw/vTFDu00>
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحماية الاجتماعية في المغرب: واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، إحالة ذاتية، رقم 34/2018، متوفر على: <https://2u.pw/QOqVO3x>
- مخون، عثمان، ورش الحماية الاجتماعية: هل يتغلب المغرب على التحديات المطروحة؟، مبادرة الإصلاح العربي، 2023/09/05، شوهدي في 2023/09/05، متوفر على: <https://n9.cl/u2ar2>
- مونير، بربر، دولة الرفاه الاجتماعي الفرص والدعم للجميع، ترجمة وليام جوزيف، بون (ألمانيا: مؤسسة فريدريش إيبيرت، 2017).
- وزارة الاقتصاد والمالية، مذكرة تقديم قانون مالية 2018، متوفر على: <https://2u.pw/0Y78xEt>

باللغات الأجنبية:

- Haut-commissariat au Plan (Maroc), *Les indicateurs sociaux du Maroc 2020*, consulté le 19/08/2023, disponible sur : <https://2u.pw/1fHTJKZ>
- L'Institut des actuaires, *La protection sociale au Maroc*, 06/10/2021, consulté le 31/08/2023, disponible sur : <https://2u.pw/k6XHz2R>
- Fives, Allyn, *Political and Philosophical Debats in Welfare*, Palgrave : Basingstoke, 2008.
- Pusic, Eugene, *The Political Community and the Future of Welfare*, in Morgan, ed, *Welfare and Wisdom*, Toronto University of Toronto Press, 1966.
- Boudhar, Abdeslam et Mhatchan, Safaa, Système fiscal, protection sociale et politique de redistribution au Maroc: Une revue de littérature systématique, *Dossiers de Recherches en Economie et Gestion*, vol.10, no 1(Mars 2022).
- Concialdi, Pierre, Pour une économie politique de la protection sociale, *la revue de L'IRES*, no 30 (1999).
- Boutaleb, Ibtissam et Lahmar, Houda, Dynamique de la protection sociale au Maroc : État des lieux et perspectives, *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics – IJAFAME*, vol. 4, no 3-1(2023).
- Palier, Bruno et Bonoli, Giuliano, Entre Bismarck et Beveridge « Crises » de la sécurité sociale et politique(s), *revue française de science politique*, no 4 (1995).

السياسات العمومية للمغرب في مجال الهجرة واندماج المهاجرين

الأدريسي العزوزي ليلي

دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس السويسي- الرباط

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى الاستفادة من التجربة المغربية كنموذج لحماية حقوق المهاجرين، وتتناول الدراسة الإطار القانوني المعمول به في المغرب لاحترام حقوق المهاجرين، وتقترح ضمانات مؤسسية لحماية حقوق المهاجرين، ولا سيما المؤسسات الرسمية ذات الصلة بحقوق الإنسان.

أطلق المغرب سنة 2013 إطارا شاملا لسياسة الهجرة من أجل تعزيز اندماج المهاجرين في المجتمع المغربي وفقا للدستور والالتزامات الدولية، وتتميز هذه السياسة بعمقها الإنساني وتجسد هدف حماية المهاجرين وتمكينهم من دخول المغرب، وتمكينهم منولوج للخدمات العامة مثل التعليم والصحة والإسكان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية والإنسانية والحماية القانونية والتدريب المهني

وفي دجنبر 2014، بدأ المغرب في إصدار تصاريح الإقامة للمهاجرين وعائلاتهم الذين يعيشون على الأراضي الوطنية، وتسوية أوضاعهم، كما تم تسوية وضع 25 ألف شخص، ولم يغفل المغرب أن يمنح لـ 7000 طفل من المهاجرين واللاجئين فرصة التعليم والتطبيب، وتم إطلاق حملة ثانية في ديسمبر 2016، مصحوبة بسياسات لإدماج المهاجرين واندماجهم.

مقدمة:

تعد الهجرة ظاهرة إنسانية تتخذ أشكالا مختلفة تتطور بتطور الظروف المحيطة والمؤثرات، فتكون الهجرة داخلية فتتم من منطقة إلى أخرى داخل الوطن الواحد³⁸⁷، وتكون الهجرة الخارجية عندما تتم من الوطن إلى المهجر أي في اتجاه دولة أخرى تصبح وطنا جديدا.

وهذا النوع من الهجرة هو الذي تحدث عنه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في البند الثاني من المادة الثالثة عشر³⁸⁸، وقد كرست العديد من المبادئ ضمنت حرية التنقل إلى أي محل بغض النظر عن العرق أو العقيدة أو الجنس، من أجل السعي إلى تحقيق الرفاهية المادية في ظروف تسودها الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص³⁸⁹.

ويمكن التمييز أيضا بين الهجرة القانونية أو المنظمة والهجرة السرية وغير القانونية، إلا أن ظاهرة الهجرة القانونية هي التي تحتكم إلى عدة شروط وتؤطرها عدة قوانين وهذا ما يجعل المهاجرين القانونيين تعطى لهم تسمية خاصة " الجالية أو المغاربة المقيمين بالخارج".

³⁸⁷ إدريس قبوقب، محاولة نظرية في فهم دوافع الهجرة وأثرها على البنية الاجتماعية المغربية، المجلة المغربية للبحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 1، العدد 1، يونيو 2022، ص 25.

³⁸⁸ البند الثاني من المادة الثالثة عشر من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، "يحق لكل فرد أن يغادر أي بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه".

³⁸⁹ محمد اليزاز، الحماية الدولية للمهاجرين، حالة المهاجرين المغاربة في أوروبا، ندوة "الهجرة المغربية الرهانات الأنية والمنازعات"، دفاتر مركز الدراسات والأبحاث حول حركة الهجرة المغربية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 8 ماي 2006، ص 11.

وتعتبر ظاهرة الهجرة غير الشرعية أحد الوسائل التي يلجأ إليها الافراد للهروب من مجتمعهم إلى مجتمع آخر، تتوفر فيه عدة مؤهلات سواء ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي وأمني، ولقد أصبحت أكثر تفاقما وانتشارا، نظرا لعدة أسباب إما بغية الهروب من الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والبراكين والفيضانات، الهروب من حالات الحروب والصراعات الداخلية³⁹⁰، أو البحث عن فرص أفضل للعمل. كما أن تدني مستوى المعيشة، وارتفاع تكاليف الحياة، والأوضاع الاجتماعية المزرية، تقف وراء تزايد عدد المهاجرين غير الشرعيين.

والمغرب كغيره من البلدان العربية، لم يسلم من ظاهرة الهجرة غير الشرعية، لتصبح الأراضي المغربية موطن استقرار لا نقطة عبور³⁹¹، ويُقدر عدد المهاجرين الأجانب المقيمين في المغرب بما بين 80 ألف و100 ألف مهاجر، من 111 جنسية، أغلبهم من الدول الإفريقية جنوب الصحراء، إذ يمثلون حوالي 44 في المئة.

ومنذ سنة 2013، عرفت السياسة التي ينتهجها المغرب في مجال الهجرة منعطفا هاما³⁹²، بناء على التوجيهات السامية التي أعطاها جلالة الملك، وتبعاً لذلك، فالمغرب يتعامل بمرونة مع ملف الهجرة في اجندتها الخارجية، من خلال التوفيق بين ما تقضيه المواثيق الدولية التي صادق عليها المغرب، الخاصة بحماية حقوق المهاجرين داخل ترابه، وبين قوانينها الداخلية.

لذا فتدبير الهجرة يتطلب فهما جيدا ودقيقا لتعقيداتها وتطوراتها في نسق جهوي وإقليمي عام، وتغيير سياسة الهجرة فيما يخص المهاجرين القادمين الى المغرب، لا تنحصر في الاجراءات القانونية كتسوية وضعية المهاجرين القانونية ولكن العمل على اندماجهم داخل المجتمع.

ومن هنا يمكننا طرح الإشكالية التالية: إلى أي حد توفق المغرب من ضمان حقوق المهاجرين وتسهيل إدماجهم داخل المجتمع المغربي، وما مدى فعالية السياسة التي اعتمدها المغرب في مجال الهجرة؟

وفي هذا الإطار، تأتي أهمية هذه الدراسة، لتسلط الضوء على الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء أواخر سنة 2013، وتم الشروع في تسوية الوضعية الإدارية للمهاجرين، إذ يراهن المغرب على اندماج المهاجرين في المجتمع المغربي، من خلال توفير أرضية قانونية وإدارية تضمن حقوقهم، وتسهيل حصولهم الخدمات الاجتماعية.

فرضيات الدراسة:

ونظرا لحجم الاقتصاد المغربي وعدم قدرته على استيعاب جميع المهاجرين، وصعوبة أعمال هذه الحقوق وإنفاذها على أرض الواقع، فإن الخطوات التي اتخذها المغرب تظل محدودة بسبب ضعف القدرات ومحدوديتها.

³⁹⁰ أسعد عبد الحسين خنجر، الهجرة غير الشرعية وانعكاساتها على النظم السياسية في أوروبا، العربي للنشر والتوزيع، ط1، 2021، ص 34.
³⁹¹ Fayçal Ameziane, Migration et développement l'impact des investissements des MRE sur le marché d'emploi du Maroc, Mémoire du Master, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat –Agdal, Année Universitaire, 2007-2008 : page 4.

³⁹² - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الهجرة وسوق الشغل، 2018، ص 5.

- ارتكاز السياسة الوطنية للهجرة على المقاربة الإنسانية والحقوقية.
- ضمان حقوق المهاجرين بغض النظر عن وضعهم الإداري.
- نظرا لحجم الاقتصاد المغربي وعدم قدرته على استيعاب جميع المهاجرين، وصعوبة إعمال هذه الحقوق وإنفاذها على أرض الواقع، فإن الخطوات التي اتخذها المغرب تظل محدودة بسبب ضعف القدرات ومحدوديتها.

سنحاول الإجابة عن هذا الإشكال، من خلال محورين أساسيين:

المحور الأول: الحماية القانونية للمهاجرين

المحور الثاني: أهداف وفعالية السياسة الجديدة للهجرة بالمغرب

المحور الأول: الحماية القانونية للمهاجرين

سنتناول في هذا المحور، الهجرة في إطار المواثيق الدولية، باعتبار هذه الأخيرة من أهم الوسائل الفعالة لحماية حقوق الإنسان بصفة عامة، وتعترف بحقوق المهاجرين بصفة خاصة، أو القوانين المنظمة للهجرة بالمغرب.

أولاً: على المستوى الدولي

أرست أولى قواعد الحماية ضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 10 دجنبر 1948، حيث ضمن حقوق الأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذين يعيشون فيه حقوق المهاجر غير الشرعي، إلى غاية ترحيله لموطنه الأصلي³⁹³، ثم العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 16 دجنبر 1966، وتنص المادة 12 على :

لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته، لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده. لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم، وتكون متماشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد.

لا يجوز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول إلى بلده.

وتكمل المادة 13:

لا يجوز إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلا تنفيذا لقرار اتخذ وفقاً للقانون، وبعد تمكينه، ما لم تحتم دواعي الأمن القومي خلاف ذلك، من عرض الأسباب المؤيدة لعدم إبعاده ومن عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعينهم خصيصاً لذلك، ومن توكيل من يمثله أمامها أو أمامهم.

³⁹³ لا يجوز معاملة المهاجر غير الشرعي معاملة قاسية واللاإنسانية أو تحط من كرامتهم أو استرقاقهم واستعبادهم بغض النظر عن وضعيتهم غير النظامية، للمزيد من التفاصيل، راجع: محمد بهون، المغرب والهجرة، من العبور إلى الاستقبال، التحديات والآفاق، رسالة لنيل شهادة الماستر في "الحقوق الإنسانية في القانون الدولي والتشريع الوطني"، جامعة سيدي محمد بن عبد الله - ظهر المهرز فاس، السنة الجامعية 2017-2018، ص 15.

أما بخصوص الحماية المقررة بموجب بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو³⁹⁴، والذي يرمي لحماية حقوق المهربين ومساعدتهم على الاحترام الكامل لحقوقهم الإنسانية وضمان عودتهم إلى أوطانهم، وكذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والتي نصت في المادة الثالثة على أنه "لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو أن تعيده (أن ترده) أو أن تسلمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب، واتفاقيات حقوق الطفل، واتفاقيات القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، بمن فيهم الأطفال المهاجرون والنساء المهاجرات.

وفي السياق ذاته، ومن أجل احتواء المشاكل الناجمة عن الهجرة بأنواعها المختلفة، وانطلاقاً من ضرورة وجود إطار قانوني لتوفير الحماية للمهاجرين وتفعيلها على أرض الواقع، فقد ترسخت هذه الحماية في الاتفاقيات الدولية الخاصة المتعلقة بجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لسنة 1990³⁹⁵ وتحت إشراف منظمة العمل الدولية، باعتبار المهاجرين تتغير وضعيتهم ويخضعون للاتفاقيات الدولية ذات الصلة بهذه الوضعية، وتستهدف هذه الاتفاقية ضمان المساواة في المعاملة بين المهاجرين والوطنيين، وحمايتهم من التعذيب، وتوفير الرعاية الطبية لهم، وتعليم الأطفال المهاجرين.

وفي هذه الإطار، نجد الميثاق العالمي حول الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، وهو الشعار الذي اشتغلت عليه الأمم المتحدة، وبالاستناد على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وباقي الاتفاقيات ذات الصلة بحقوق الإنسان.

وجاء توقيع الصياغة النهائية للميثاق العالمي بمدينة مراكش في المغرب يومي 10 و 11 ديسمبر 2018، متضمناً 23 هدفاً من أجل إنشاء شبكة عالمية لتعزيز التعاون والتضامن³⁹⁶، والاعتراف بالهجرة كقيمة مضافة للتنمية الاجتماعية في العالم.

ويهدف الميثاق إلى مساعدة الدول على مواجهة موجات الهجرة عبر تسهيل نقل المعلومات واستيعاب المهاجرين وتبادل الخبرات³⁹⁷، وتعزيز التعاون الدولي بين جميع الجهات الفاعلة المعنية بالهجرة.

ثانياً: على المستوى الوطني

وفاءً منه بالتزاماته الدولية في مجال تعزيز منظومة حقوق الإنسان، ووفقاً لمقتضيات دستور 2011، الذي نص على مبدأ المساواة في الحقوق بين المواطنين والأجانب³⁹⁸، عملت المملكة المغربية على نهج دبلوماسي تقوم في هذا الصدد على تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الهجرة السرية منذ سنة 2003، من خلال سن قانون 02-03 المتعلق بدخول وإقامة الأجانب والهجرة غير المشروعة، الذي دخل حيز التنفيذ في نونبر 2003، كان الهدف منه توحيد القانون السابقة وضمان الانسجام بين المقتضيات الجديدة

³⁹⁴ محمد مصباح سعد، جريمة تهريب المهاجرين: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018-1439، ص 34.

³⁹⁵ كمال سعدي مصطفى، حقوق الإنسان ومعاييرها الدولية، دار دجلة ناشرون وموزعون، 2010، ص 119.

³⁹⁶ هاشم نعمة فياض، العلاقة بين الهجرة الدولية والتنمية من منظور البلدان المرسلات للمهاجرين الطبعة الأولى، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، كانون الثاني 2022، ص 301.

³⁹⁷ أيمن زهري، مقدمة في دراسات الهجرة، ط1، مكتبة الانجلو المصرية، 2023، ص 69.

³⁹⁸ مولاي يوسف محمدي علوي، "وضعية الأجانب بالمغرب: النظام القانوني والحماية القضائية" -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا، السنة الجامعية 2016-2017، ص 18.

والقانون الجنائي وترشيد معايير إقامة الأجانب في المغرب خاصة تقنين المخالفات المرتبطة بالهجرة السرية، وفرض عقوبات سجنية قد تصل إلى 20 سنة لكل من يتورط في ملف التهجير السري.

يهتم هذا القانون بالهجرة غير المشروعة ولأول مرة يعاقب على من أقدم عليها سواء بالدخول أو الخروج، كما أنه جاء ببعض الضمانات القانونية والقضائية للأجانب³⁹⁹، وكذلك تقنين المخالفات المرتبطة بالهجرة السرية⁴⁰⁰، وفرض عقوبات سجنية قد تصل إلى 20 سنة لكل من يتورط في ملف التهجير السري. وقد خصص هذا القانون أحكام قسمه الثاني (المواد 50 إلى 56) لزرع أفعال مختلفة تندرج في هذا الإطار، ومنها:

- سطر سلسلة من العقوبات والإجراءات الردعية بما في ذلك الاقتياد إلى الحدود ورفض سحب سندات الإقامة⁴⁰¹.
- مغادرة التراب الوطني أو التسلل إليه بصفة سرية أو عن طريق الاختيال.
- تقديم مساعدة أو إعانة لارتكاب الأفعال المذكورة أو تنظيم أو تسهيل هذه الأفعال.
- حق مصادرة وسائل النقل المستعملة في ارتكاب جرائم الهجرة السرية أيا كان نوعها (عامة أو خاصة)⁴⁰².

كما منح القانون السلطة التقديرية لشرطة الحدود لرفض دخول أي أجنبي إلى التراب المغربي، إذا كان وجوده به يشكل تهديدا للنظام العام، أو كان ممنوعا من الدخول إليه، أو كان مطرودا منه.

ومن أبرز الأحكام التي جاء بها القانون وفق للمادة 54 منه باختصاص المحاكم المغربية بالبحث في الجرائم التي سبق ذكرها حتى وإن ارتكبت بعض عناصرها خارج المغرب⁴⁰³، وكذلك بكل أفعال المشاركة أو الإخفاء المرتكبة من طرف الأجانب خارج التراب المغربي.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تحيين القوانين القطاعية ذات الصلة تأخذ بعين الاعتبار ما يتطلبه استقبال المهاجرين من إمكانيات لتوفير الظروف الملائمة لإقامتهم وشروط العيش الكريم، من خلال مشاريع القوانين التالية:

- مشروع قانون رقم 17-72 يتعلق بالهجرة: يتضمن هذا المروع مجموعة من المبادئ القائمة على مقاربة حقوقية لمعالجة دخول وإقامة الأجانب وخروجهم من التراب المغربي، كما تضمن بعض التعريفات ومختلف الحقوق الأساسية للمهاجرين بمختلف أصنافهم في احترام تام للكرامة الإنسانية

³⁹⁹ أصبح دخول الأجانب إلى المملكة المغربية والإقامة بها، يتطلب الالتزام بمجموعة من الإجراءات القانونية المنصوص عليها، سواء في القانون رقم 02-03، أو الاتفاقيات الدولية الثنائية، أو المتعددة الأطراف والمنشورة بصفة رسمية بالجريدة الرسمية، باعتبارها قانونا وجب التطبيق شأنها شأن القانون الداخلي. للمزيد من المعطيات، أنظر: ظهير شريف رقم 1.03.196 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نونبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 02.03 المتعلق بدخول وإقامة الأجانب بالمملكة المغربية وبالهجرة غير المشروعة، الجريدة الرسمية عدد 5160 بتاريخ 18 رمضان 1424 (13 نونبر 2003)، ص 3817.

⁴⁰⁰ محمد عبد الوهاب العلالي، "الثقافة والاتصال والمجتمع" منشورات خمائل، الطبعة الأولى، الرباط، 2007، ص 203.

⁴⁰¹ هشام هدي، مغرب الهجرة: بين نضج الحوار والتزامات الجوار، مجلة العلوم القانونية، العدد 6، 2016، ص 160.

⁴⁰² ملائمة القوانين الوطنية للهجرة مع الميثاق العالمي للهجرة، منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية بدعم من مؤسسة كونراد ايدنور، ص 10.

<http://chambredeseconseillers.ma/docs/%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA/activit%C3%A9es%26publications/%D8%A7%D9%84%D9%87%D8%AC%D8%B1%D8%A9.pdf>

⁴⁰³ سعيد جفري، الوقاية من الإرهاب: المقاربة الأمنية المغربية، المجلة المغربية للأمن القانوني والسياسي، عدد 7، 2006، ص 102.

دون تمييز، وقد تم تغيير رقم مشروع القانون 14-95 المتعلق بالهجرة بعد اعتماده في المخطط التشريعي لسنة 2017 حيث أصبح يحمل رقم 17-72.

• قانون 27.14 يتعلق بمكافحة الإتجار بالبشر:

تمت صياغة قانون 27.14 يتعلق بمكافحة الإتجار بالبشر⁴⁰⁴، ولا يتعلق الأمر بقانون مستقل، وإنما بتعديلات جزئية أدخلت على منظومة القانون الجنائي بشقيه الموضوعي والإجرائي⁴⁰⁵، وبناء على انضمام المملكة المغربية إلى البروتوكول الملحق بالاتفاقية الدولية لمنع الجريمة المنظمة عبر الوطنية المتعلقة بالإتجار بالبشر⁴⁰⁶، خاصة النساء والأطفال، وذلك من أجل المساهمة في وضع الإطار القانوني للتعاون وتطبيق المساطر في مجال تنقل الأشخاص عبر الحدود وتحديد الهوية وتسليم وثائق المرور وضبط إجراءات الترحيل وإعادة القبول، وقد أحدث هذا القانون لجنة وطنية لدى رئيس الحكومة تعهد لها مهمة تنسيق إجراءات مكافحة الإتجار بالبشر والوقاية منه⁴⁰⁷.

• بنود الدستور المغربي لسنة 2011:

إن الإصلاحات التي عرفها المغرب والتي توجت بدستور جديد سنة 2011، الذي عالج قضية الهجرة من منظور شامل، وشكل اعترافا دستوريا لحقوق المواطنين المغاربة بالخارج، وأيضا من خلال الباب الثاني من الدستور الذي سعى إلى توزيع الحقوق والحريات بشكل متساو بين المواطن المغربي والمهاجرين، إذ لأول مرة في تاريخه الدستوري سيمتع المغرب الأجانب ومن ضمنهم المهاجرين، بالحريات الأساسية المعترف بها للمواطنين والمواطنين المغاربة وفقا للقانون، حيث خصص أربعة فصول لهم (163/18/17/16)، إذ تم التنصيص على مشاركة المغاربة بالخارج، وبإمكانهم التمثيل والمشاركة في كل المجالس، أما بالنسبة للمشاركة السياسية فإن الدستور يعطيهم الحق في التصويت والمشاركة انطلاقا من بلدان الإقامة.

المحور الثاني: أهداف وفعالية السياسة الجديدة للهجرة بالمغرب

أخذ المغرب على عاتقه النهوض بأوضاع المهاجرين في العالم، وهذا الوضع حتم عليه بلورة سياسة شاملة للهجرة تحتوي على جميع الأبعاد: الهجرة الاقتصادية، وحركة اللاجئين وطالبي اللجوء، والهجرة غير النظامية والإتجار بالبشر، وذلك من خلال تطوير وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء.

أولا: الأساس المرجعي لسياسة المغرب في مجال الهجرة واللجوء

حظي مجال الهجرة بعناية خاصة في الخطب والرسائل الملكية، إذ يعود أول خطاب ملكي تطرق لموضوع الهجرة إلى ذكرى المسيرة الخضراء لسنة 2013، تم إصدار بيان للديوان الملكي يذكر بأخذ جلالة الملك علما بتوصيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان⁴⁰⁸ وبدعوته إلى نهج مقاربة شمولية وإنسانية

⁴⁰⁴ بوعزة مكراري، "قراءة حول مشروع قانون رقم 17/24 يتعلق بمكافحة الإتجار في البشر"، مجلة العلوم الجنائية، العدد الثالث، 2016، ص 49.

⁴⁰⁵ ظهير شريف رقم 1.16.127 الصادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت 2016)، بتنفيذ القانون رقم 27.14 المتعلق بمكافحة الاتجار بالبشر، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016) ص 6644.

⁴⁰⁶ حسب المادة (3/أ) يقصد بتغيير الاتجار بالأشخاص تجنيد أشخاص أو نقلهم أو تنقلهم أو إيوائهم أو استقبالهم بواسطة التهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال القسر أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع أو إساءة استعمال السلطة أو استغلال حالة استضعاف، أو بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية لنيل موافقة شخص له سيطرة على شخص آخر لغرض الاستغلال. للمزيد من التفاصيل، راجع: ناصر بن راجح الشهراني، مكافحة الاتجار بالبشر الإطار التشريعي الوطني في المملكة العربية السعودية، ندوة علمية حول: "الجهود الدولية في مكافحة الاتجار بالبشر"، الجزء الأول، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية-الرياض، 1431-2010، ص 211.

⁴⁰⁷ مريم بوجعوب، تدبير ملف الهجرة في العلاقات المغربية الإفريقية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا، السنة الجامعية 2020-2021، ص 265.

⁴⁰⁸ لبنى بوشياه، دور المؤسسة الملكية في قضية الهجرة، مجلة العلوم القانونية، العدد 6، 2016، ص 119.

تلتزم بمقتضيات القانون الدولي وتبني التعاون المتعدد الأطراف لينطلق بعد ذلك مسلسل وضع سياسة وطنية جديدة في مجال الهجرة واللجوء، تقوم على أساس قيم التضامن الإنساني واحترام حقوق المهاجرين وحرياتهم⁴⁰⁹، توفير الخدمات الاجتماعية والاقتصادية والمواكبة القانونية.

وتعتبر هذه الاستراتيجية سياسة عمومية متعددة الأبعاد، تتمثل في اعتماد مقاربة إنسانية، شاملة وحقوقية، مطابقة للقانون الدولي وتبني على التعاون المتجدد مع مختلف الأطراف والمسؤولية المشتركة، وترتكز على المقاربة الاندماجية للأفارقة.

وتتمثل أبعاد الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء في:

- إقامة إطار مؤسساتي ملائم؛
 - تسهيل اندماج المهاجرين الشرعيين؛
 - تأهيل الإطار القانوني؛
 - اعتماد سياسة تواصلية فعالة في قضايا الهجرة واللجوء.
- وتتكون من 11 برنامجا، التربية، والثقافة، الشباب والرياضة، الصحة، السكن، المساعدة الاجتماعية، التكوين المهني، الشغل، و تم تقسيم الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء إلى 27 هدفا محددا، و 81 إجراء، وتتجلى جوانب الحكامة في هذه الاستراتيجية من خلال وجود لجنة وزارية مشتركة، يرأسها رئيس الحكومة، ولجنة توجيهية، وثلاث لجان للبرامج القطاعية، ولجنة مخصصة للبرامج الشاملة⁴¹⁰.
- وتنفيذا للتعليمات الملكية السامية، ومن أجل جعل محاربة ظاهرة الهجرة السرية من أولويات العمل الحكومي، تم إحداث هئتين متخصصتين، ويتعلق الأمر بمديرية الهجرة ومراقبة الحدود تابعة لوزارة الداخلية تناط بها مهمة التطبيق العملي للاستراتيجية الوطنية في ميدان محاربة شبكات تهريب الأشخاص ومراقبة الحدود⁴¹¹، ثم المرصد الوطني للهجرة والذي تناط به مهمة توفير المعطيات حول حركة المهاجرين وتعزيز قدرات الفاعلين على المستوى الإقليمي والوطني في مجال تجميع المعطيات الموضوعية، كما ينبغي إحداث خلية للرصد والوقاية تسهر على ضمان تتبع وضعية الهجرة في كل بلد إفريقي وتبادل التجارب بين البلدان، إلى جانب ذلك تم إحداث المرصد الإفريقي للهجرة باقتراح من جلالة الملك محمد السادس نصره الله، في موضوع الهجرة في يناير 2018، بمناسبة القمة الثلاثين للاتحاد الإفريقي⁴¹²، من أجل النهوض بأوضاع المهاجرين، يسعى مرصد الهجرة إلى مشاركة البيانات التي تم جمعها بهدف تحسين حالة المهاجرين وتعزيز العلاقة بين الهجرة والتنمية.

وفي هذا الصدد، عززت الحكومة تدبيرها لقضايا الهجرة، في 10 أكتوبر 2013، بتوسيع صلاحيات الإدارة المسؤولة عن المغاربة المقيمين بالخارج لتشمل قضايا الهجرة واللجوء، وتغيير اسمها

⁴⁰⁹ يوسف كريم، الهجرة في العلاقات المغربية الإفريقية، مجلة الدراسات الإفريقية وحوض النيل، المجلد الأول، العدد الثالث، المركز الديمقراطي العربي، برلين/ألمانيا، سبتمبر/أيلول، 2018، ص 94.

⁴¹⁰ صلاح الدين المعيزي، سياسة الهجرة بالمغرب بين الضغوط الأوربية والمناورات المغربية، شبكة مدار، شنتبر 2022، ص 14.

https://madar-network.org/documents/46/politique_migratoire_-_ar_0

⁴¹¹ محمد بهون، المغرب والهجرة، من العبور إلى الاستقبال، التحديات والافاق، رسالة لنيل شهادة الماستر في الحقوق الإنسانية في القانون الدولي والتشريع الوطني، جامعة سيدي محمد بن عبد الله-ظهر المهرافاس، السنة الجامعية 2017-2018، ص 54.

⁴¹² افتتاح المرصد الإفريقي للهجرة في الرباط، موقع وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، تاريخ الاطلاع عليه: (2024/20/28 على الساعة 16 و 12)

<https://diplomatie.ma/index.php/ar/%D8%A7%D9%81%D8%AA%D8%AA%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%B5%D8%AF>

إلى "الوزارة المكلفة بشؤون الهجرة"⁴¹³، وبالإضافة إلى ذلك، تم إحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان في عام 2011، وأصدر المجلس الذي حلت محل المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، تقريراً موضوعاتياً حول وضعية المهاجرين واللاجئين بالمغرب تحت عنوان: "الأجانب وحقوق الإنسان بالمغرب: من أجل سياسة جديدة في مجال اللجوء والهجرة"⁴¹⁴، ويلعب المجلس دوراً حيوياً في حماية حقوق الإنسان بشكل عام، وحقوق المهاجرين بشكل خاص، من خلال ممارسة صلاحياته في جميع القضايا المتعلقة بحماية واحترام حقوق الإنسان والحريات⁴¹⁵، وأيضاً تم إحداث المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان بتاريخ 11 أبريل 2011⁴¹⁶، تتولى مهمة إعداد وتنفيذ السياسة الحكومية في مجال حماية وتعزيز حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وحمايتها والنهوض بها، وذلك بتنسيق مع القطاعات الحكومية والمؤسسات الوطنية وكل الهيئات المعنية، وهو ما يجعل المندوبية الوزارية مسؤولة عن رصد تنفيذ خطة العمل الوطنية للديمقراطية وحقوق الإنسان⁴¹⁷، التي تبين الخطوات التي ستحسن الدولة بها تعزيز وحماية حقوق الإنسان، خاصة في المحور المتعلق بحقوق المهاجرين واللاجئين.

ثانياً: التنزيل العملي للاستراتيجية الوطنية للهجرة وإندماج المهاجرين

شرع المغرب في تسوية أوضاع المهاجرين المقيمين بالتراب الوطني بإصدار تصاريح إقامة لهم ولذويهم ما بين فاتح يناير وإلى غاية دجنبر 2014، باعتباره أول مخطط يأخذ بعين الاعتبار قضية الاندماج الاقتصادي والاجتماعي والإنساني والتربوي للمهاجرين المقيمين فوق ترابه، وهي التسوية التي شملت 10000 منهن في المرحلة الأولى، و8000 في المرحلة الثانية ما بين 2016 و2017 في إطار حملة تسوية شملت في كل محطة 25000 ملف⁴¹⁸، وبإطلاق حملة ثانية دجنبر 2016 و2017، بما مجموعه 50000 من المهاجرين المستفيدين، ولم يغفل المغرب أن يمنح لـ 7000 طفل من المهاجرين واللاجئين فرصة التعليم والتطبيب بإطلاق حملة ثانية دجنبر 2016، مصحوبة بسياسة اندماج وإدماج المهاجرين، عبر مداخله في التشغيل والتكوين والتعليم، وتمكينهم من حقهم في الصحة والسكن وغيرها⁴¹⁹.

تروم السياسة التي اعتمدا المغرب في مجال الهجرة إلى اندماج المهاجرين وإعادة إدماجهم، من خلال الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية:

- **مجال الصحة:** يهدف هذا البرنامج إلى ضمان ولوج المهاجرين واللاجئين إلى العلاج، بنفس الشروط المتوفرة للمغاربة، ففي سنة 2016 وقعت أربع وزارات (وزارة الصحة، وزارة المغاربة المقيمين

⁴¹³ نجلاء أحمدون، الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء وتحديات الاندماج، مؤلف جماعي " الهجرة الدولية في سياقات متغيرة - مقاربات متعددة، منشورات الكلية متعددة التخصصات بالعرائش ومركز تكامل للدراسات والأبحاث، الطبعة الأولى، دار العرفان للنشر والتوزيع- أكادير، مارس 2023، ص 238.

⁴¹⁴ رشيد لمقدم، الآليات القانونية والمؤسسية لحماية حقوق المهاجرين بالمغرب، مجلة القانون والاعمال الدولية، العدد 47 غشت 2023، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمجلة، تم الاطلاع عليه بتاريخ (2024/04/27) على الساعة 20 و 42 د

⁴¹⁵ المادة 3 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.17 بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018)، الجريدة الرسمية عدد 6652 بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1439 (فاتح مارس 2018)، ص 1227.

⁴¹⁶ المرسوم رقم 2.11.150 صادر في 7 جمادى الأولى 1432 (11 أبريل 2011) بإحداث مندوبية وزارية مكلفة بحقوق الإنسان وتحديد اختصاصاتها وتنظيمها، الجريدة الرسمية عدد 5933 بتاريخ 7 جمادى الأولى 1432 (11 أبريل 2011)، ص 2143.

⁴¹⁷ خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021)، صادرة عن المندوبية الوزارية لحقوق الإنسان، 14 دجنبر 2017، على الرابط التالي: <https://didh.gov.ma/sites/default/files/2018->

⁴¹⁸ عائشة حليم، النساء المهاجرات المتحدرات من إفريقيا جنوب الصحراء: مداخل الاندماج وتحدياته ممتنات الحلاقة والتجارة بمدينة الرباط نموذجاً، المجلة الإفريقية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 2، 2022، ص 81.

⁴¹⁹ صبري الحو، "المغرب والهجرة القادمة من إفريقيا جنوب الصحراء"، تقرير، مركز الجزيرة للدراسات، 21 دجنبر 2016، ص 11.

بالخرج وشؤون الهجرة، ووزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد)، من أجل توفير التغطية الأساسية للمهاجرين النظاميين، والتي تعادل "راميد" المخصص للمغاربة⁴²⁰، وهكذا استفادت 745 من المهاجرات من برنامج مراقبة الحمل والولادة خلال سنة 2018، واستفاد 502 طفل من برنامج تنظيم الأسرة، وخلال سنة 2018 استفاد 751 أطفال من البرنامج الوطني للتلقيح، وإجراء 50 كشف طبي للنساء المهاجرات⁴²¹، أما فيما يخص استفادة المهاجرين من البرامج الصحية الوطنية، نذكر على سبيل المثال البرنامج الوطني لمحاربة داء السل حيث استفاد 967 مهاجرا من الكشف خلال سنة 2018، إضافة إلى الاستفادة من البرنامج الوطني لمحاربة الأمراض الطفيلية. وخلال الأزمة الصحية لجائحة كوفيد-19، يتطلع المغرب إلى استفادة المهاجرين واللاجئين من حملة التطعيم ضد الوباء.

- مجال التعليم: الإجراءات والتدابير الرامية إلى تعزيز إدماج المهاجرين في المؤسسات التعليمية الرسمية؛ تسجيل 5545 مستفيدا برسم الموسم التربوي 2018/2017 من بينهم 2729 فتاة، إدماج أبناء المهاجرين واللاجئين في برامج المساعدة على التمدد على التمدد ومكافحة الهدر المدرسي، والاستفادة من برنامج "مليون محفظة" على غرار نظرائهم المغاربة.

وفيما يتعلق بالتعليم غير النظامي؛ الاستفادة من البرنامج المتعلق بالدعم المدرسي، وأيضا تقديم دروس التربية غير النظامية لفائدة أبناء المهاجرين واللاجئين 300 مستفيدا في السنة الدراسية 2018/2017، استفادة أفراد المهاجرين من التعليم الأولي (150 مستفيدا)، تقديم دروس تعليم اللغات والثقافة المغربية لفائدة المهاجرين (1615 مستفيدا).

- مجال التشغيل: يهدف هذا البرنامج لتسهيل وصول المهاجرين في وضعية قانونية لمناصب الشغل وتشجيع خلق المقاولات من طرفهم، وتغطية الحاجات الخاصة من اليد العاملة، وهي دينامية أدت إلى دمج 49 مهاجرا في سوق الشغل منهم 32 عن طريق عقد عمل في إطار برنامج المساعدة على التشغيل "الإدماج"⁴²². أما بالنسبة للتشغيل الذاتي، فقد استفاد خلال سنتي 2017-2018 حوالي 23 مهاجرا من الدعم الذي قدمته الوكالة الوطنية لإنعاش الشغل والكفاءات في إطار برنامج المقاول الذاتي، كما تمكن الأجانب أيضا من تأسيس تعاونيات⁴²³.

وتشير بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سنة 2017 إلى أن عدد العمال المهاجرين في المغرب بلغ (26.283 شخصا)، وتعمل أغلبية العمال المهاجرين (9.578 شخصا)

⁴²⁰ يوسف حسين، الهجرة والصحة: أي مكانة للرعاية الصحية للمهاجرين في سياسات الهجرة واللجوء بالمغرب، مجلة الدراسات الاستراتيجية والعسكرية، المجلد السادس، العدد 21، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين/ألمانيا، دجنبر 2023، ص 107.

⁴²¹ خالد الحمودي، السياسة الجديدة للمغرب في مجال الهجرة وإشكالية الاندماج، أعمال المؤتمر الدولي الموسوم بظاهرة الهجرة كأزمة عالمية بين الواقع والتحديات، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا-برلين 2019، ص 265.

⁴²² نبيل سديري، التحديات الأمنية والتدبير الاستراتيجي للهجرة غير النظامية بالمغرب، الطبعة الأولى، المركز الديمقراطي العربي، برلين/ألمانيا، تشرين الأول/أكتوبر 2021، ص 190.

⁴²³ صلاح الدين المعيزي، سياسة الهجرة بالمغرب بين الضغوط الأوروبية والمناورات المغربية، شبكة مدار، شتنبر 2022، ص 21.

في قطاع الخدمات، يليهم العمال المهاجرون الذين يعملون في قطاع التجارة (3.779)، ثم قطاع الصناعة التحويلية (2.689)، وقطاع البناء (2.410).⁴²⁴

- مجال السكن: تهدف السياسة الوطنية للهجرة واللجوء إلى تشجيع الحق في السكن والسكن الاستعجالي للمهاجرين النظاميين واللاجئين في إطار الشروط المتوفرة للمغاربة، في هذا الصدد، تم فتح المجال للمهاجرين المستوفين للشروط من اقتناء سكن اجتماعي بنفس الشروط الخاصة بالمغاربة⁴²⁵.

خاتمة:

إن التدبير المحكم لملف الهجرة، جعل من المغرب شريكا فعالا في إدارة أزمة الهجرة ولم يعد يلعب دور الدركي لصالح أوربا، وإنما تنبني السياسة الجديدة للمغرب في ميدان الهجرة على مقاربة شمولية تهدف إلى إدماج الساكنة الأجنبية باستحضار الأبعاد المتعددة لإشكالية الهجرة، وتدبير تدفق المهاجرين في إطار احترام حقوق الإنسان، ووضع الآليات الضمانات اللازمة لاستقبال المهاجرين.

غير أن هاته السياسة لها تأثيرات على مستوى سوق الشغل (حيث أن إدماج المهاجرين دون المواطنين المغاربة يؤدي إلى تفاقم الوضع الاقتصادي والاجتماعي، والعنصرية بين المواطنين المغاربة والمهاجرين)، وتأثيرات اجتماعية وأثار أمنية (وجود عناصر مخربة بين المهاجرين غير النظاميين يمكن أن يثير صراعات ومشاكل في البلد المضيف، وظهور الخلايا الإرهابية، وكذلك تهريب الأسلحة والمخدرات، فضلا عن ظهور وانتشار الأيديولوجيات المتطرفة).

وبعد إطلاق مرحلة تسوية أوضاعهم القانونية والإدارية، بدأ المغرب في وضع خطة أولية للاندماج تقوم على اعتبار الهجرة عنصرا إيجابيا يثري المجتمع ويساهم في التقدم الاقتصادي والاجتماعي، إلا أن بعض المهاجرين لا يزالون يجدون أنفسهم في ظروف صعبة تفتقر إلى شروط الحياة الكريمة.

النتائج:

- لم يعد بلدا المغرب بلد عبور، بل أصبح بلدا للهجرة والاستقرار، وكذا لإقامة مجموعة من المهاجرين المنحدرين بعدد من الدول خاصة افريقيا جنوب الصحراء.
- الهجرة حق أساسي من حقوق الانسان، والحق في التنقل معترف به في العديد من المواثيق العالمية لحقوق الانسان.
- تهدف السياسة الوطنية للهجرة واللجوء إلى ضمان حقوق المهاجرين واللاجئين وتحسين اندماجهم في المجتمع المغربي.
- لا ينبغي أن تقتصر مسؤولية تدبير الهجرة -الدولة- كفاعل رسمي بل هي مسؤولية مشتركة.
- اختيار المغرب من قبل الأمم المتحدة لاحتضان التوقيع على مقتضيات الميثاق العالمي من أجل هجرة آمنة منظمة ومنظمة، وليد الصدفة بل كان ناتج عن قناعة تامة من جميع مكونات المنتظم الدولي والإقليمي.
- إن تسوية وضعية المهاجرين ليست كافية لحل التحديات التي يواجهها المغرب في مجال الهجرة، خاصة إذا لم تقترن هذه الاجراءات بتدابير اقتصادية واجتماعية.

⁴²⁴ الهجرة وسوق الشغل، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2018/36، ص 16.
⁴²⁵ نبيل سديري، التحديات الأمنية والتدبير الاستراتيجي للهجرة غير النظامية بالمغرب، مرجع سابق، ص 190

التوصيات والاقتراحات:

- الإسراع في اعتماد إطار قانوني جديد للهجرة، يتماشى مع مقتضيات القانون الدولي والتزامات المغرب الدولية؛
- جعل احترام حقوق الإنسان القاسم المشترك للفعل العمومي في مجال الهجرة، وفقا لمقتضيات الالتزام الوطني الذي تم التعهد به في إطار الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء؛
- تعليق وإيقاف جميع عمليات الترحيل القسري واعتقال المهاجرين التي تخرج عن الإطار القانوني؛
- تسهيل وصول المهاجرين وأسرهم إلى أنظمة التعليم والصحة والحماية الاجتماعية؛
- تنظيم عملية تسوية استثنائية جديدة للمهاجرين لتمكينهم من العيش بكرامة؛
- تحديث آليات عمل المؤسسات العاملة في حماية حقوق المهاجرين، وإحداث مؤسسات جديدة؛

لائحة المراجع

1. المراجع باللغة العربية

❖ الكتب

- أسعد عبد الحسين خنجر، الهجرة غير الشرعية وانعكاساتها على النظم السياسية في أوروبا، العربي للنشر والتوزيع، ط1، 2021.
- أيمن زهري، مقدمة في دراسات الهجرة، ط1، مكتبة الانجلو مصرية، 2023.
- كمال سعدي مصطفى، حقوق الانسان ومعاييرها الدولية، دار دجلة ناشرون وموزعون، 2010.
- محمد عبد الوهاب العلال، "الثقافة والاتصال والمجتمع" منشورات خمائل، الطبعة الأولى، الرباط، 2007.
- محمد مصباح سعد، جريمة تهريب المهاجرين: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، 1439-2018.
- نبيل سديري، التحديات الأمنية والتدبير الاستراتيجي للهجرة غير النظامية بالمغرب، الطبعة الأولى، المركز الديمقراطي العربي، برلين/ألمانيا، تشرين الأول/أكتوبر 2021.
- نجلاء أحمدون، الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء وتحديات الاندماج، مؤلف جماعي " الهجرة الدولية في سياقات متغيرة - مقاربات متعددة، منشورات الكلية متعددة التخصصات بالعرائش ومركز تكامل للدراسات والأبحاث، الطبعة الأولى، دار العرفان للنشر والتوزيع- أكادير، مارس 2023.
- هاشم نعمة فياض، العلاقة بين الهجرة الدولية والتنمية من منظور البلدان المرسلة للمهاجرين الطبعة الأولى، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، كانون الثاني 2022.

❖ الرسائل والاطروحات الجامعية

- محسن الأجرومي، الضمانات السياسية والقضائية للحريات والحقوق الأساسية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس السويسي، الرباط، 2019-2020.
- محمد بهون، المغرب والهجرة، من العبور إلى الاستقبال، التحديات والآفاق، رسالة لنيل شهادة الماستر في "الحقوق الإنسانية في القانون الدولي والتشريع الوطني"، جامعة سيدي محمد بن عبد الله - ظهر المهرز فاس، السنة الجامعية 2017-2018.

- مريم بوجعوبوط، تدبير ملف الهجرة في العلاقات المغربية الإفريقية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا، السنة الجامعية 2020-2021.
- مولاي يوسف محمدي علوي، "وضعية الأجانب بالمغرب: النظام القانوني والحماية القضائية" - دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا، السنة الجامعية 2016-2017.

❖ المجلات

- بوعزة مكراري، "قراءة حول مشروع قانون رقم 17/24 يتعلق بمكافحة الإتجار في البشر"، مجلة العلوم الجنائية، العدد الثالث، 2016.
- رشيد لمقدم، الآليات القانونية والمؤسسية لحماية حقوق المهاجرين بالمغرب، مجلة القانون والاعمال الدولية، العدد 47 غشت 2023.
- سعيد جفري، الوقاية من الإرهاب: المقاربة الأمنية المغربية، المجلة المغربية للأمن القانوني والسياسية، عدد 7، 2006.
- عائشة حليم، النساء المهاجرات المتحدرات من إفريقيا جنوب الصحراء: مداخل الاندماج وتحدياته ممتنات الحلاقة والتجارة بمدينة الرباط نموذجاً، المجلة الإفريقية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 2، 2022.
- لبنى بوشياه، دور المؤسسة الملكية في قضية الهجرة، مجلة العلوم القانونية، العدد 6، 2016.
- هشام هدى، مغرب الهجرة: بين نضج الحوار والتزامات الجوار، مجلة العلوم القانونية، العدد 6، 2016.
- يوسف حسين، الهجرة والصحة: أي مكانة للرعاية الصحية للمهاجرين في سياسات الهجرة واللجوء بالمغرب، مجلة الدراسات الاستراتيجية والعسكرية، المجلد السادس، العدد 21، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين/ألمانيا، دجنبر 2023.
- يوسف كريم، الهجرة في العلاقات المغربية الإفريقية، مجلة الدراسات الإفريقية وحوض النيل، المجلد الأول، العدد الثالث، المركز الديمقراطي العربي، برلين/ألمانيا، سبتمبر/أيلول، 2018.

❖ تقارير

- تقرير حول أنشطة الوزارة المنتدبة لدى وزير الخارجية والتعاون الدولي المكلف بالمغرب المقيمين بالخارج وشؤون الهجرة لسنة 2018.
- صبري الحو، "المغرب والهجرة القادمة من إفريقيا جنوب الصحراء"، تقرير، مركز الجزيرة للدراسات، 21 دجنبر 2016.
- الهجرة وسوق الشغل، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 36/2018.

❖ النصوص القانونية

- القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.17 بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018)، الجريدة الرسمية عدد 6652 بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1439 (فاتح مارس 2018).

- ظهير شريف رقم 1.03.196 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نونبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 02.03 المتعلق بدخول وإقامة الأجانب بالمملكة المغربية وبالهجرة غير المشروعة، الجريدة الرسمية عدد 5160 بتاريخ 18 رمضان 1424 (13 نونبر 2003).
- ظهير شريف رقم 1.16.127 الصادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت 2016)، بتنفيذ القانون رقم 27.14 المتعلق بمكافحة الاتجار بالبشر، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016) ص 6644.

❖ الندوات/المؤتمرات

- خالد الحمدوني، السياسة الجديدة للمغرب في مجال الهجرة وإشكالية الاندماج، أعمال المؤتمر الدولي الموسوم بظاهرة الهجرة كأزمة عالمية بين الواقع والتحديات، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، المانيا-برلين 2019.

❖ المقالات

- صلاح الدين المعيزي، سياسة الهجرة بالمغرب بين الضغوط الاوربية والمناورات المغربية، شبكة مدار، شتنبر 2022: https://madar-network.org/documents/46/politique_migratoire
- لحسن الحداد، المغرب والهجرة: ريادة وتحديات، الشرق الأوسط، 12 يوليو 2022، الرابط أسفله: <https://aawsat.com/home/article/3754561/%D9%84%D8%AD%D8%>

2. المراجع باللغة الفرنسية

Mémoires/Thèses :

- Fayçal Ameziane, Migration et développement l'impact des investissements des MRE sur le marché d'emploi du Maroc, Mémoire du Master, faculté des sciences juridiques ,économiques et sociales, Rabat - Agdal, Année Universitaire, 2007-2008.

حماية الحقوق والحريات في إطار مشروع قانون المسطرة الجنائية

إسماعيل بوصباحة

طالب باحث بمركز الدراسات في الدكتوراه مختبر الشريعة و القانون والمجتمع

جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس

مقدمة:

لطالما شكلت مراجعة وإصلاح قانون المسطرة الجنائية مطلباً حيوياً ملحا توافقت حوله مختلف الفعاليات القانونية والحقوقية ببلادنا، وقد مر على صدوره ما يفوق عشرين سنة من التطبيق طرأت خلالها مجموعة من التحولات المؤثرة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وظهور صحوة حقوقية غير مسبوقة وإصلاحات تشريعية همت العديد من القوانين أهمها التشريع الأسمى للبلاد وهو إصدار دستور جديد في سنة 2011. الذي تضمن في ثناياه مبادئ ومستجدات جنائية في غاية الأهمية، كما أن الظاهرة الإجرامية التي تعتبر محل اهتمام هذا القانون عرفت تطورا خلال هذه المدة وتناميا غير مسبوقا⁴²⁶.

ويعتبر موضوع المحاكمة العادلة والضمانات المتعلقة بها في الميدان الجنائي من أهم الانشغالات الحقوقية في عصرنا الحاضر، وذلك لارتباطها بقضايا تنصب على حماية حقوق أصيلة وجوهرية للأشخاص، في مقدمتها الحق في الحياة والأمن والسلامة والحرية والكرامة الإنسانية⁴²⁷.

فمراجعة القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية تندرج في إطار "تحديث المنظومة القانونية"، الذي يعتبر من أهم محاور تحقيق المشروع الشامل والعميق لإصلاح منظومة العدالة ببلادنا، الذي ما فتئ جلالة الملك أعزه الله ونصره يدعو إليه في عدة مناسبات، ومن بينها ما ورد في خطابه⁴²⁸ السامي يوم 20 غشت 2009 بمناسبة الذكرى السادسة والخمسين لثورة الملك والشعب.

عقب ذلك، أصدرت السلطات المكلفة بالعدل المسودة الأولى لمشروع قانون يقضي بتغيير وتتميم قانون المسطرة الجنائية صيغة نونبر 2014م، وبعد عدة دراسات ولقاءات وندوات علمية أصدرت وزارة العدل الصيغة الثانية لتعديل قانون المسطرة الجنائية صيغة أكتوبر 2022م، التي جاءت بحمولة هامة من الحقوق والحريات والمؤسسات الجديدة الهدف منها ضمان المحاكمة العادلة للمشتبه فيه والمتهم أثناء الخصومة الجنائية.

⁴²⁶ - عصام المديني، مرشد الشرطة القضائية في أساليب البحث والتحري وطرق الاستدلال الجنائي، مطبعة سيدي مومن، الدار البيضاء، 2014، ص4.

⁴²⁷ - المملكة المغربية، وزارة العدل، مديرية الشؤون الجنائية والعفو، جهود السياسة الجنائية المغربية في التصدي للجريمة، تنزيل توصيات مؤتمر الأمم المتحدة الثالث عشر حول الجريمة والعدالة الجنائية، إصدارات مركز الدراسات وأبحاث السياسة الجنائية، سلسلة دراسات وأبحاث جنائية، العدد3، يناير 2020، ص54.

⁴²⁸ - الذي جاء في : " مهما كانت وجاهة الأهداف الإستراتيجية التي يمتد إنجازها على المدى البعيد، فلا ينبغي أن تحجب عنا حاجة المواطنين الملحة في أن يلمسوا عن قرب، وفي الأمد المنظور الأثر الإيجابي المنشود للإصلاح. لذا، نوجه الحكومة، وخاصة وزارة العدل، للشروع في تفعيله، في ست مجالات ذات أسبقية. أولاً.....

ثانيا: تحديث المنظومة القانونية ولاسيما ما يتعلق منها بمجال الأعمال والاستثمار وضمان شروط المحاكمة العادلة. وهو ما يتطلب نهج سياسة جنائية جديدة، تقوم على مراجعة وملائمة القانون والمسطرة الجنائية، ومواكبتها للتطورات بإحداث مرصد وطني للإجرام، وذلك في تناسق مع مواصلة تأهيل المؤسسات الإصلاحية والسجنية. وبموازاة ذلك، يتعين تطوير الطرق القضائية البديلة، كالوساطة والتحكيم والصلح، والأخذ بالعقوبات البديلة، وإعادة النظر في قضاء القرب".

إن الإشكالية الرئيسية لموضوع البحث تتمثل في الوقوف على المعالم الأساسية لتحقيق المحاكمة العادلة على مستوى الضمانات والحقوق والحريات المقررة للمتهم في مرحلتي البحث التمهيدي والتحقيق الإعدادي، وهل استطاع مشروع التعديل المرتقب لقانون المسطرة الجنائية تجاوز الإشكالات والصعوبات التي تواجه القانون الحالي؟ وما مدى ضمان الحقوق والحريات به؟.

سنحاول الإجابة عن الإشكالية المطروحة من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول : حماية الحقوق والحريات على مستوى البحث التمهيدي

المطلب الثاني : مظهرات الحماية ضمن مرحلة التحقيق الإعدادي

المطلب الأول : حماية الحقوق والحريات على مستوى البحث التمهيدي

سننطلق من خلال هذا المطلب إلى بعض المبادئ الأساسية أثناء مرحلة البحث التمهيدي التي شملها التعديل في إطار مشروع قانون المسطرة الجنائية في صيغته الجديدة والقديمة وذلك من خلال النقاط التالية:

أولاً: قرينة البراءة

تعد قرينة البراءة من المبادئ الكونية في المحاكمة العادلة وقد نصت عليها المواثيق الدولية إذ تم التأكيد عليها في الفقرة الأولى من المادة 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948م، وفي المادة 14 الفقرة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية سنة 1966م، وتقرر المادتان بأن كل متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى حين ثبوت إدانته قانوناً في إطار محاكمة عادلة. وهو نفس المبدأ الذي أكدته الدستور المغربي من خلال الفصلين 23 و 119 وكرسه أيضاً قانون المسطرة الجنائية " قرينة البراءة" بصياغة مشابهة لمقتضيات المادة 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فنصت المادة الأولى منه بأن: "كل متهم أو مشتبه فيه بارتكاب جريمة يعتبر بريئاً إلى أن تثبت إدانته قانوناً بمقرر مكتسب لقوة الشيء المقضي به، بناء على محاكمة عادلة تتوفر فيها كل الضمانات القانونية".

أما فيما يخص مبدأ المساواة أمام القانون فقد نص صراحة عليه المشرع، وذلك من خلال المادة الأولى⁴²⁹، حيث كان هذا المبدأ يستشف فقط من نصوص قانون المسطرة الجنائية وهي خطوة إيجابية نحو تكريس ضمانات المحاكمة العادلة.

وتعزيزاً لهذا المقتضى في سبيل وضع ضمانات مسطرية تراعي كافة أطراف الدعوى الجنائية، دعم المشرع مبدأ المساواة من خلال إدماجه لطرف يعتبر أساساً في العدالة الجنائية والذي لم يعطيه هذا المشرع العناية المرجوة من خلال قانون المسطرة الجنائية الحالي، وهي الضحية وبذلك أصبحت الخصومة

⁴²⁹ -تنص المادة الأولى من مسودة التعديل المرتقب صيغة أكتوبر 2022م، على ما يلي: "كل الأشخاص متساوون أمام القانون ويحاكمون في أجل معقول من قبل محكمة مشكلة طبقاً للقانون توفر للأطراف ضمانات المحاكمة العادلة. يسهر القضاء على ضمان حقوق الضحايا والمشتبه فيهم والمتهمين والمحكوم عليهم على حد سواء، وحماية الشهود والخبراء والمبلغين. كل مشتبه فيه أو متهم بارتكاب جريمة يعتبر بريئاً إلى أن تثبت إدانته قانوناً بمقرر قضائي مكتسب لقوة الشيء المقضي به بناء على محاكمة عادلة تتوفر فيها كل الضمانات القانونية. يفسر الشك لفائدة المتهم".

في ظل المشروع الجديد تضم كل من النيابة العامة والمتهم ثم الضحية بعدما كانت تقتصر في المسطرة الجنائية 22.01 على النيابة العامة والمتهم فقط⁴³⁰.

ثانياً: سرية البحث التمهيدي

سرية البحث تعني القيام قدر الإمكان ممن هو قائم بأعمال البحث التمهيدي أو كلف بإجراء من إجراءاته، بالمحافظة على سرية هذه الإجراءات وعدم إفشاءها وفق ما يستلزمه القانون. وقد نص على هذا المبدأ في المادة 15 من قانون المسطرة الجنائية على أنه " تكون المسطرة التي تجري أثناء البحث والتحقيق سرية.

كل شخص يساهم في إجراء هذه المسطرة ملزم بكتمان السر المهني ضمن الشروط وتحت طائلة العقوبات المقررة في القانون الجنائي⁴³¹ ".

مما لا شك فيه أن المتأمل في مرحلتي البحث والتحقيق، يلاحظ الخصوصية التي تحوزها المرحلتين المذكورتين على مستوى توفير المعطيات الضرورية لإجراء المحاكمة، وتحقيق فرص التواجه بين الأطراف. و ليس هذا فحسب، لأن مرحلة ما قبل المحاكمة، كما يستلزم أن تتوخى الحيطة والحذر من أجل تجنب السقوط في اتهامات متسرة لا يمكن أن تنتهي سوى للنطق ببراءة متأخرة.

إن هذا المبدأ تقتضيه سلامة سير البحث و نجاعة وفاعلية العمل الإجرائي من جهة ومطلب حفظ حرمة المشتبه فيه وصورن اعتباره من كل ما ينال منه من جهة ثانية، فالبحث الناجع يقتضي التوفيق في الحفاظ على سرية ما تم التوصل إليه من نتائج في البحث وذلك حتى يتم تفادي تعمد أي طرف طمس معالم الحقيقة والانحراف بالمجرى الطبيعي للعدالة⁴³².

من أجل ذلك، تقرر قانوناً جعل المسطرة في المرحلتين المذكورتين سرية، تحت طائلة العقوبات المقررة في القانون الجنائي لمن يخرق واجب كتمان السر المهني. والخطاب الردعي موجه لكل من يساهم في إجراء المسطرة الخاصة بالمرحلتين.

ومع ذلك، فمقتضيات المادة 15 تطرح بعض المشاكل الدقيقة التي حاول المشروع أن يتفادها. من ذلك مثلاً، ما السبيل لجعل قضاء النيابة العامة في هذه المرحلة الدقيقة، وانطلاقاً من كونه قضاء يجسد الحق العام أكثر تواصلاً مع الرأي العام بإطلاعه على القضية والإجراءات المتخذة فيها؟. هل يعتبر نشر الأسماء

⁴³⁰ تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من مسودة المشروع على ما يلي : "تسهر السلطة القضائية على ضمان حقوق الضحايا والمتهمين على حد سواء، وعلى أن تتم جميع الإجراءات في أجل معقول".

⁴³¹ - تنص المادة 15 من مسودة مشروع صيغة أكتوبر 2022 على أنه:

"تكون المسطرة التي تجري أثناء البحث والتحقيق سرية

يجب على كل شخص يساهم في إجراء هذه المسطرة الحفاظ على سرية البحث والتحقيق تحت طائلة

العقوبات المقررة في مجموعة القانون الجنائي.

غير أنه يجوز للنيابة العامة، عند الاقتضاء، اطلاع الرأي العام على القضية والإجراءات المتخذة فيها، دون تقييم الاتهامات الموجهة إلى الأشخاص المشتبه فيهم والمتهمين.

دون الإخلال بمهام الاتصال والتواصل التي تباشرها الإدارات والمصالح والسلطات العمومية المعنية، يمكن للنيابة العامة أن تأذن للشرطة القضائية بنشر بلاغات حول القضايا المسجلة دون الكشف عن هويات المشتبه فيهم أو المساس بحياتهم الخاصة.

يتم تعيين قاض أو أكثر للنيابة العامة يتولى مهام ناطق رسمي للمحكمة للتواصل مع الرأي العام.

لا يعد إفشاء السرية البحث والتحقيق نشر الأسماء والصور والرسوم التقريرية للمشتبه فيهم أو المتهمين الفارين من العدالة.

تراجع في كل الأحوال قرينة البراءة وحرمة المعطيات ذات الطابع الشخصي".

⁴³² - الشاذلي عميرة رحمان، فن التحقيق والمقابلة مع المتهمين، دورة تكوينية حول موضوع، إجراءات التحري والمراقبة والبحث القضائي، كلية التدريب، الرياض، سنة 2012، ص 8

والصور والرسوم التقريرية للمشتبه فيهم أو المتهمين، خاصة منهم الفارين من العدالة إفشاء لسرية البحث والتحقيق؟.

من محاسن المشروع أنه مكن كلا من قضاء النيابة العامة والشرطة القضائية بإذن، من الانفتاح على الرأي العام بإطلاعه على القضية والإجراءات المتخذة فيها. ففكرة الاضطراب الاجتماعي الذي تولده الجريمة ينشأ للمجتمع حقا يسمح له بإمكانية تتبع أطوار القضية منذ انطلاقتها.

صحيح، أن هذا الانفتاح لا يمكن أن يكون ملائما ومنسجما مع أصل البراءة إلا إذا بقي في حدود طمأننة المجتمع وتوفير منسوب الثقة الكافي لتقليص مساحات التوتر التي خلفتها آثار ارتكاب الجريمة فقط. دون تقييم الاتهامات الموجهة إلى الأشخاص المشتبه فيهم.

يمكن للنسبة العامة أن تأذن للشرطة القضائية بنشر بلاغات حول القضايا المسجلة دون الكشف عن هويات المشتبه فيهم أو المساس بحياتهم الخاصة.

يتم تعيين قاض أو أكثر للنسبة العامة يتولى مهام ناطق رسمي للمحكمة للتواصل مع الرأي العام. وهذه من بين المستجدات الأساسية التي جاء بها المشروع.

ثالثا: الوضع تحت الحراسة النظرية

الوضع تحت الحراسة النظرية⁴³³ هي توقيف الشخص المشتبه فيه أثناء فترة البحث التمهيدي بشقيه التلبسي والعادي، ليبقى رهن إشارة الشرطة القضائية لتراقب حالته النفسية وتصرفاته وتصريحاته، ويضع في نفس الوقت حدا لخطورته والحيلولة دون فراره أو عرقلة إجراءات البحث، ومواجهته في نفس الوقت بالقرائن والأدلة المحصل عليها كما يحول هذا الإجراء دون قيامه أو محاولة إخفاء معالم الجريمة أو التأثير على الشهود أو الضحايا، ويتم اتخاذ هذا الإجراء بمخافر الضابطة القضائية المخصصة لهذا الغرض وعلى مسؤوليتها تحت إشراف ورقابة النيابة العامة المختصة، بواسطة التعليمات الكتابية أو الشفاهية التي تضمن بالمحضر⁴³⁴.

وقد نص المشرع المغربي على إجراء الوضع تحت الحراسة النظرية⁴³⁵، من خلال المادتين 66 م.ج فيما يتعلق بالبحث التلبسي، والمادة 80 م.ج فيما يتعلق بالبحث العادي.

و أعطى المشرع للنسبة العامة صلاحية الإذن بتمديد فترة الحراسة النظرية سواء تلقائيا أو بناء على طلب مكتوب من طرف ضابط الشرطة القضائية. حيث في للحالة العادية اشترطت المادة 80 ق.م.ج تقديم الشخص إلى النيابة العامة قبل انتهاء فترة الوضع تحت الحراسة النظرية وبعد الاستماع إليه بمقتضى

⁴³³ - يتفق كل من الاعتقال الاحتياطي و الحراسة النظرية في كونهما وسيلتين لمنع المجرم أو المشتبه فيه من الفرار و لإفلات من العقاب، لكنهما يختلفان من حيث أن الحراسة النظرية إجراء تلجئ إليه الضابطة القضائية في مواجهة أشخاص دون أن يكونوا بعد محل تهمة و يمكن الاحتفاظ بهم في مراكز عمل الضابطة القضائية، أما الاعتقال الاحتياطي فهو من اختصاص قاضي التحقيق كأصل، يتم بمقتضاه إيداع المتهم في السجن لمدة لا تتجاوز شهرين قابلة للتجديد خمس مرات.

⁴³⁴ - ميلود غلاب، الوضع تحت الحراسة النظرية بين ثغرات النص و إكراهات التطبيق من خلال قانون المسطرة الجنائية الحالي ومشروع التعديل المرتقب، الطبعة الأولى، مطبعة قرطبة حي السلام، أكادير، سنة 2015، ص 57.

⁴³⁵ - وقد حدد المشرع مدتها في المادة 66 ق.م.ج كما يلي :

الجرائم العادية 48 ساعة قابلة للتمديد بأمر للنسبة العامة لمدة 24 ساعة.

الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلية والخارجي 96 ساعة قابلة للتمديد مرة واحدة لمدة 96 ساعة.

الجرائم المتعلقة بالإرهاب مدتها 96 ساعة قابلة للتمديد مرتين لمدة 96 ساعة.

محضر الاستماع لكي يتم تمديد فترة الوضع تحت الحراسة النظرية. أما في حالة التلبس ممكن تمديد المدة دون اشتراط التقديم أمام النيابة العامة.

والمادة 66 من قانون المسطرة الجنائية الحالي، أعطت إمكانية الوضع تحت الحراسة النظرية لضباط الشرطة القضائية إذا كانت ضرورة البحث تقتضي ذلك. لكن مسودة التعديل المرتقب حصرت هذه الضرورة في 7 أسباب رئيسية، واعتبرت الحراسة النظرية تدبير استثنائي لا يلجأ إليه إلا إذا تبين أنه ضروري لأحد الأسباب التالية:

1. الحفاظ على الأدلة والحيلولة دون تغيير معالم الجريمة
 2. القيام بالأبحاث والتحريات التي تستلزم حضور أو مشاركة المشتبه فيه
 3. وضع المشتبه فيه رهن إشارة العدالة والحيلولة دون فراره
 4. الحيلولة دون ممارسة أي ضغط على الشهود أو الضحايا أو أسرهم أو أقاربهم
 5. منع المشتبه فيه من التواطؤ مع الأشخاص المساهمين أو المشاركين في الجريمة
 6. حماية المشتبه فيه
 7. وضع حد للاضطراب الذي أحدثه الفعل بسبب خطورته أو ظروف ارتكابه أو الوسيلة التي استعملت في ارتكابه، أو أهمية الضرر الناتج عنه، أو بالنظر لخطورة المشتبه فيه.
- وقد جاءت المادة 81 من مشروع التعديل المرتقب بمستجد تمثل في إحداث سجل إلكتروني وطني وآخر جهوي للحراسة النظرية ينظمان بمقتضى نص تنظيمي. تنقل محتويات السجل المحلي إليهما فوراً، ويتم الاطلاع على هذا السجل من قبل رئيس النيابة العامة والسلطات القضائية المختصة والجهات المخول لها قانوناً بذلك.

ونصت نفس المادة على أن نفقات التغذية المقدمة للأشخاص الموضوعين تحت الحراسة النظرية تتحملها ميزانية الدولة وتحدد بنص تنظيمي قواعد نظام التغذية وكيفيات تقديم الوجبات الغذائية. وهذه من بين المستجدات التي تعلق بتدبير الحراسة النظرية باعتباره تدبير استثنائي.

رابعاً: التسجيل السمعي البصري لاستجوابات الأشخاص

يعتبر التسجيل السمعي البصري من أهم المستجدات التي جاء بها مشروع التعديل المرتقب، فهو يعتبر إجراء منطقياً على اعتبار أن التطور التكنولوجي الذي وصلت إليه الإنسانية اليوم يجب أن يساهم بدوره في تحقيق فعالية و نجاعة الأبحاث التي تقوم بها الشرطة القضائية، مما يساهم في ضمان قرينة البراءة .

وباستقراء الفصل 67-1⁴³⁶ من مسودة المشروع صيغة 2014م، فإن ضابط الشرطة القضائية يجب عليه أن يقوم بتسجيل سمعي بصري لاستجوابات الأشخاص الموضوعين تحت الحراسة النظرية،

⁴³⁶ - تنص المادة 67-1 من مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية صيغة 2014م على أنه "يقوم ضابط الشرطة القضائية بتسجيل سمعي بصري. لاستجوابات الأشخاص المودعين تحت الحراسة النظرية المشتبه في ارتكابهم جنائيات أو جنح . يرفق ضابط الشرطة القضائية المحضر بنسخة من التسجيل توضع في غلاف مختوم ونضم إلى وثائق الملف. إذا تعذرت عملية الاستجواب الأسباب تقنية، أشار ضابط الشرطة القضائية إلى ذلك في المحضر مع بيان الأسباب بشكل دقيق ويشعر النيابة العامة فوراً بذلك . لا يمكن عرض التسجيل أمام المحكمة إلا في حالة المنازعة في التصريحات المدلى بها، وذلك بناء على أمر تصدره المحكمة إما تلقائياً أو بناء على طلب النيابة العامة أو أحد الأطراف.

اللهم إذا تعذر ذلك لأسباب تقنية وفي هذه الحالة فيجب عليه أن يقوم بتبيان طبيعة تلك الأسباب بشكل دقيق في المحضر ويشعر النيابة العامة بذلك.

أما بخصوص عرض التسجيل أمام المحكمة فإن مسودة المشروع صيغة 2014م، جعلته مقرونا بشرطين. يتعلق الأول بوجود منازعة في التصريحات المدلى بها من قبل الشخص الموضوع تحت الحراسة النظرية، أما الثاني فيتعلق بصدر أمر من المحكمة. إن وجود هذين الشرطين يدلان على أن حالات عرض التسجيل أمام المحكمة ستكون جد قليلة، مما يطرح التساؤل عن مدى فعالية هذا الإجراء خصوصاً وأنه يعتبر إجراء مكلفاً لخزينة الدولة، على اعتبار أن كل المراكز المعدة للحراسة النظرية يجب أن تكون مجهزة بالآلات التقنية الخاصة بالتسجيل السمعي البصري⁴³⁷.

وبمقارنة الصيغة السابقة مع صيغة المادة 79 من مسودة مشروع تعديل قانون المسطرة الجنائية أكتوبر 2022م، نجدها قد نصت على أنه "ينجز في الجنايات والجنح المعاقب عليها قانوناً بخمس سنوات فأكثر تسجيل سمعي بصري للمشتبه فيه الموضوع تحت الحراسة النظرية أثناء قراءة تصريحاته المضمنة في المحضر ولحظة توقيعه أو إبصامه عليه أو رفضه.

يصدر نص تنظيمي يحدد شروط وكيفية إجراء التسجيل السمعي البصري. يمكن للمحكمة كلما اقتضى الأمر المطالبة بمحتوى التسجيل الذي يحتفظ به طبقاً لأحكام المادة 154 من هذا القانون".

يتضح لنا أن المشرع قد حدد وحصر مسطرة التسجيل السمعي البصري في استجوابات الأشخاص المودعين تحت الحراسة النظرية في الجنايات والجنح المعاقب عليها قانوناً بخمس سنوات فأكثر، بينما كانت في صيغة 2014 في جميع الجنح والجنايات.

الملاحظة الثانية هي أن هذه المسطرة تنجز لاستجوابات الأشخاص، بينما حددت صيغة 2022 وقتها أثناء قراءة تصريحاته المضمنة في المحضر ولحظة توقيعه أو إبصامه عليه أو رفضه فقط. وهذا يعتبر في نظرنا تراجع عن حقوق وضمانات المشتبه فيه، لأن الإشكال يتعلق بمرحلة الاستجواب وليست مرحلة القراءة والتوقيع أو الإبصام والرفض.

الملاحظة الثالثة تتعلق بعرض التسجيل على أنظار محكمة الموضوع لا يمكن عرض التسجيل إلا في حالة المنازعة في التصريحات المدلى بها، وذلك بناء على أمر تصدره المحكمة إما تلقائياً أو بناء على طلب النيابة العامة أو أحد الأطراف كما جاء في صيغة 2014م، بينما اقتضت صيغة 2022م، على أن المحكمة وحدها يمكن لها كلما اقتضى الأمر ذلك المطالبة بمحتوى التسجيل وعرضه على أنظارها دون النيابة العامة والأطراف، وهذا يضرب في حماية الحقوق والحريات وضمان المحاكمة العادلة.

وبالنظر إلى ما ورد، فإن هذا الإجراء لن يؤدي دوره المأمول منه والمتمثل أساساً في ضمان قرينة البراءة وشفافية المسطرة، إلا إذا أعطي للشخص الموضوع تحت الحراسة النظرية الحق في عرض تسجيله

لا يمكن الطعن في التسجيلات إلا بالزور، وفي كل الأحوال يخضع مضمون التسجيلات كغيره من وسائل الإثبات الإقناع القاضي الصميم وفقاً لمقتضيات المادة 286 من هذا القانون.

يحدد نص تنظيمي الإجراءات المتعلقة باستعمال أجهزة التسجيل السمعي البصري".
⁴³⁷ - محمد الأمين، تأملات حول مقتضيات الجديدة المتعلقة بالحراسة النظرية الواردة في مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية، المجلة المغربية للقانون الجنائي والعلوم الجنائية، العدد 2، سنة 2015، ص 26.

أمام المحكمة وذلك بقوة القانون وليس بناء على اقتناع المحكمة، هذا في الحالة التي ينازع فيها بشأن مضمون المحضر .

خامساً: ضمانات الاتصال بالمحامي

باستقراءنا لمقتضيات المادتين 66 و 80 من ق م ج، يتضح أن المشرع أقر الحق في الاستعانة بمحامي أثناء الحراسة النظرية، فهذه الاستعانة تكتسي أهمية بالغة في مجريات البحث لكونها تشكل الأرضية اللازمة لتحقيق الموازنة بين كفتي الاتهام والدفاع، بالإضافة إلى ما تضيفه من مصداقية على ما تتضمنه محاضر الضابطة القضائية، وبالتالي فنظراً لأهمية هذا الإجراء يتعين الوقوف عليه بشيء من التفصيل بحيث يجب التمييز بين استعمال هذه الضمانة في البحث في حالته العادية وفي حالة التلبس⁴³⁸، فقبل التعديلات المدخلة على ق م ج بالقانون رقم 35.11 بتاريخ 2011/10/17، كانت هذه الاستعانة قاصرة على الحالة التي يتم فيها تمديد الحراسة النظرية، لكن بعد هذه التعديلات السالفة الذكر أصبح من حق الشخص الموضوع تحت الحراسة النظرية في حالة التلبس تعيين محام وكذا الحق في طلب تعيينه في إطار المساعدة القضائية قبل انتهاء نصف المدة الأصلية للحراسة النظرية هذا بالنسبة للجرائم العادية وإذا تعلق الأمر بجريمة إرهابية أو بالجرائم المشار إليها في المادة 108 من ق م ج فإن الاتصال يتم قبل انصرام المدة الأصلية للحراسة النظرية هذا طبقاً لمقتضيات المادة 66 من ق م ج .

و لعل هذا الأمر هو الذي دفع واضعي مشروع التعديل المرتقب صيغة أكتوبر 2022م، إلى استعمال عبارة واضحة و صريحة هذه المرة، حيث جاء في الفقرة 7 من المادة 78 من المشروع المذكور على أنه " يتم الاتصال بالمحامي ابتداء من الساعة لوضع المعني بالأمر رهن الحراسة النظرية"⁴³⁹. و هذا أمر محمود يساير التشريعات المقارنة خاصة الأوروبية منها⁴⁴⁰، كما يمكن وصف موقف واضعي مسودة المشروع القاضي بتعديل و تنميط قانون المسطرة الجنائية بأنه موقف متطور و صريح مقارنة مع جل التشريعات العربية التي تبقى ساكنة إزاء حق المشتبه فيه في الاستعانة بمحام خلال مرحلة البحث، منها التشريع السوري و الأردني و الكويتي و البحريني و الإماراتي، بل و حتى بالنسبة للتشريعين البلجيكي و السويسري⁴⁴¹.

المطلب الثاني : تمظهرات الحماية ضمن مرحلة التحقيق الإعدادي

باستقراء الصلاحيات الممنوحة لقاضي التحقيق من أجل إجراء التحقيق الإعدادي يتضح أنها صلاحيات جد واسعة هدفها تمتيعه بالتسهيلات اللازمة لإتمام هذا الإجراء المسطري الهام، لكن وبالموازاة مع ذلك، خول المشرع لكل من النيابة العامة والمتهم والمطالب بالحق المدني حق استئناف أوامر قاضي

438 - بكار الحسين، المحاكمة العادلة على ضوء المستجدات الدستورية وتعديلات قانون المسطرة الجنائية، مقال منشور بمجلة الملف، العدد 20، فبراير 2018، ص 72 و 73.

439 - للإشارة فإن هذه الضمانة قد سبقت إلينا دولة السنغال سنة 2014م من خلال تعديل قانون الإجراءات الجنائية الخاص بها. كيف لبلد مثل السنغال أن يسبقنا لمثل هذه الضمانة الأساسية من ضمانات المحاكمة العادلة ونحن مازلنا نناقشها سنة 2024م؟.

440 - في فرنسا مثلاً، جاء هذا المقتضى بصراحة في قانون المسطرة الجنائية.

L'article 63-3-1 du c.p.p français, tel qu'il a été modifié et complété par la loi n°2011-392 du 14 avril 2011, dispose : « Dès le début de la garde à vue, la personne peut demander à être assistée par un avocat.. »
Frédéric Debove, Rudolph Hidalgo, la garde à vue, droit pénal et procédure pénale, 2ème édition, augmentée et actualisée, Lgdj, Montchrestien. 2010, p173

441 - سيف إبراهيم المصاورة، حق الاستعانة بمحام في مرحلة التحقيق الاولي - دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، السنة 27، العدد 56، أكتوبر 2018، ص 200.

التحقيق أمام الغرفة الجنحية لدى محكمة الاستئناف. وقد جاء مشروع التعديل المرتقب بمجموعة من المستجدات الخاصة بحماية الحقوق والحريات خلال هذه المرحلة، سنتحدث عن بعضها على الشكل التالي:

أولاً: مدى إلزامية واختيارية التحقيق الإعدادي

تطرق المشرع المغربي إلى الأحكام الإجرائية التي تخص مرحلة التحقيق الإعدادي في المواد 83 إلى 250 من قانون المسطرة الجنائية، ذلك في إطار القسم الثالث من الكتاب الأول (التحري عن الجرائم ومعاينتها)، تناول من خلاله المشرع الإجراءات المخولة لقاضي التحقيق سلوكها، والأوامر التي مكنه من إصدارها من أجل تقريب الوصول إلى الحقيقة، والضمانات التي يجب عليه احترامها عند إنجازها لهذا التحقيق من بدايته إلى نهايته.

ونطاق التحقيق يتعلق بطبيعة الجريمة التي يتم إحالتها على قاضي التحقيق، وكذا نوعية الجريمة هل هي جنائية أم جنحة أم مخالفة، ذلك بناء على معياري الخطورة الإجرامية والعقوبة المقررة لها.

فحسب المادة 83 من ق م ج، يختص بالتحقيق إلزامياً:

- في الجنايات المعاقب عليها بالإعدام، أو السجن المؤبد أو التي يصل الحد الأقصى للعقوبة المقررة لها 30 سنة.

- في الجنايات المرتكبة من طرف الأحداث.

- في الجنايات بنص خاص في القانون.

واختيارياً فيما عدا ذلك من الجنايات والجناح المرتكبة من طرف الأحداث، وفي الجناح التي يكون الحد الأقصى للعقوبة المقررة لها خمس سنوات أو أكثر.

لكن المستجد الذي جاء به المشرع في التعديل المرتقب لقانون المسطرة الجنائية صيغة أكتوبر 2022⁴⁴²، هو ما نص عليه في المادة 124 منه، على أنه "يكون التحقيق في الجنايات اختيارياً ما عدا الجنايات المعاقب عليها بالإعدام التي يكون فيها التحقيق إلزامياً.

لا يكون التحقيق في الجناح إلا بنص خاص أو بصفة اختيارية في الجناح المحددة في المادة 149 من هذا القانون".

معنى ذلك، يكون التحقيق إلزامياً في الجنايات المعاقب عليها بالإعدام فقط، دون الجنايات الأخرى التي يكون فيها التحقيق اختيارياً.

أما فيما يخص الجناح فالتحقيق لا يكون إلزامياً إلا بنص خاص واختيارياً في الجناح المحددة في المادة 149 من مشروع التعديل المرتقب، المتعلقة بالتقاط المكالمات والاتصالات المنجزة بواسطة الاتصال عن بعد وباقي أشكال الاتصالات الإلكترونية أو المنجزة بواسطة وسائل التكنولوجيا الحديثة.

نعتقد من خلال هذه التعديلات المتتالية التي يدخلها المشرع في مسودة التعديل المرتقب سواء صيغة 2014 أو 2022، أن الهدف منها هو إلغاء مؤسسة التحقيق الإعدادي.

⁴⁴² - أما المادة 83 من مسودة التعديل صيغة 2014م، كانت قد نصت على أنه " يكون التحقيق في الجنايات اختيارياً. ولا يكون التحقيق في الجناح إلا بنص خاص".

ثانياً: الصيغة الضبطية للسيد قاضي التحقيق

يعتبر السيد قاضي التحقيق ضابط من الضباط السامين للشرطة القضائية المنصوص عليهم في المادة 19 من قانون المسطرة الجنائية إلى جانب كل من الوكيل العام للملك ونوابه ووكيل الملك ونوابه⁴⁴³. معنى ذلك المشرع منحه إمكانية إجراء بحث تمهيدي تلبسي بالإضافة للمهمة الأساسية المخولة له وهي السهر على مسطرة التحقيق.

القانون رقم 01-22 أصر على الإبقاء على المادة 75 منه، وأيضاً على منح قاضي التحقيق صفة ضابط سامي للشرطة القضائية. والملاحظ أن هذا التوجه أصبح مبدأ ثابتاً لا محيد عنه بالنسبة للمشرع المغربي، لأن مشروع قانون المسطرة الجنائية الصادر في أكتوبر 2022م⁴⁴⁴، أبقى بدوره على الصفة الضبطية لقاضي التحقيق وحافظ أيضاً على التصور العام لمقتضيات المادة 75 منه، بل استبدل كلمة **التحقيق** بكلمة **البحث**، ليرفع أي لبس ويؤكد على أن قاضي التحقيق يمارس مهامه في نطاق هذه المادة كضابط للشرطة القضائية وليس بصفة قاضياً للتحقيق.

الاشكال الذي قد يطرح هو أن المشرع أضاف السيد الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض ومحاميه العاميين إلى صنف الضباط السامين للشرطة القضائية طبقاً لمقتضيات المادة 18 من المشروع، بالمقابل لم يتم بإضافتهم إلى المادة 92 منه. ليبقى السؤال المطروح إذا حضر الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض أو أحد محاميه العاميين والسيد قاضي التحقيق في مسرح الجريمة المتلبس بها، فهل سيتخلون له بقوة القانون عن إجراء البحث التلبسي أم لا؟. المشرع صراحة لم ينتبه لهذه النقطة ولم يقدم أي جواب عنها.

السؤال الثاني هل تكوين السيد قاضي التحقيق يسمح له بإجراء بحث تلبسي بحالته وصورها المنصوص عليها في الفصل 56 من قانون المسطرة الجنائية؟.

نعتقد أن ضباط الشرطة القضائية يتميزون عن السيد قاضي التحقيق بتكوين متميز ومواكب للإجرام الحديث ومنه المعلوماتي على الخصوص، من حصر وتطويق مسرح الجريمة وجمع الأدلة الموجودة به من بصمات وحوافر أقدام، إلى معرفة هل مسرح الجريمة قار أم متنقل...، إن هذه الأمور ممكن أن تغيب عن

443 - أضافت المادة 19 من مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية صيغة أكتوبر 2022، الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض للضباط السامين للشرطة القضائية.

"تضم الشرطة القضائية بالإضافة إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض ومحاميه العاميين الوكيل العام للملك ووكيل الملك ونوابهما وقاضي التحقيق، بوصفهم ضباطاً سامين للشرطة القضائية:

أولاً : ضباط الشرطة القضائية

ثانياً : ضباط الشرطة القضائية المكلفين بالأحداث

ثالثاً : أعوان الشرطة القضائية

رابعاً: الموظفون والأعوان الذين ينيط بهم القانون بعض مهام الشرطة القضائية"

444 جاء في المادة 92 من مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية صيغة أكتوبر 2022م، التي تعادل المادة 75 من القانون الحالي أنه "إذا حضر قاضي التحقيق بمكان وقوع الجريمة أو الجناحة المتلبس بها، فإن الوكيل العام للملك أو

وكيل الملك وضباط الشرطة القضائية يتخلون له عن القضية بقوة القانون.

يقوم قاضي التحقيق في هذه الحالة بجميع أعمال ضباط الشرطة القضائية المنصوص عليها في هذا الباب. وله أن يأمر أياً من ضباط الشرطة القضائية بمتابعة العمليات.

يرسل قاضي التحقيق إلى الوكيل العام للملك أو وكيل الملك بمجرد انتهاء تلك العمليات جميع وثائق البحث ليقرر بشأنها ما يقتضيه الأمر. وإذا حل بالمكان الوكيل العام للملك أو وكيل الملك وقاضي التحقيق في آن واحد، فلممثل النيابة العامة أن يلتمس مباشرة تحقيق إعدادي يكلف بإجرائه قاضي التحقيق الحاضر، ولو أدى ذلك إلى خرق مقتضيات المادة 131 بعده".

السيد قاضي التحقيق نظرا لتخصصه الخاص بالتحقيق في هذه الأمور وليس البحث عنها⁴⁴⁵. بالتالي نقول ان المشرع أقحمه في غير مجال تخصصه⁴⁴⁶.

وفي هذا الإطار وإن كان المشرع قد نص على طريقة إعلام النيابة العامة بوقوع الجريمة، وذلك في المادة 57 من قانون المسطرة الجنائية التي تنص على أن الضابطة القضائية بمجرد علمها بوقوع الجريمة فإنها تقوم أول شيء بإخبار النيابة العامة التابعة لها، ومن ثم تنتقل بسرعة إلى مسرح الجريمة للمحافظة على معالم الجريمة وحرسته من أي شيء يساعد على اندثار الأدلة منه، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن المشرع لم يحدد طريقة إخبار قاضي التحقيق بوقوع الجريمة حيث لم نجد من خلال دراستنا لقانون المسطرة الجنائية أي فصل ينص على هذه المسألة وبذلك يبقى السؤال المطروح هو رغم منح السيد قاضي التحقيق إمكانية إجراء مسطرة البحث التمهيدي طبقا لمقتضيات المادة 75⁴⁴⁷ فالإشكال يتعلق بمن سيخبره بوقوع هذه الجريمة؟.

ثالثا: إشكالية الاعتقال الاحتياطي

يعتبر موضوع استثنائية الاعتقال الاحتياطي من أهم المواضيع المطروحة للنقاش على الساحة القانونية نظراً لارتباطه الوثيق بحقوق الإنسان، بحيث يكتسي الموضوع أهمية حيث يجمد مفهوم العدالة الجنائية التي تبين مدى التزام الدولة بمراعاة حقوق الإنسان في تشريعاتها خصوصاً الإجرائية منها، على اعتبار أن قرار الاعتقال الاحتياطي يمس دون أدنى شك بالحرية الشخصية للمتهم الذي يتمتع بقرينة البراءة⁴⁴⁸ في سائر مراحل الدعوى الجنائية وإلى غاية صدور حكم قضائي نهائي بالإدانة.

الاعتقال الاحتياطي تدبير بمقتضاه يحرم المتهم الخاضع له من حريته عن طريق الأمر بإيداعه في السجن، فهو إجراء صارم لا يلتجأ إليه إلا لمبرر مشروع، لذلك كانت الأحكام الجنائية غير قابلة للتنفيذ إلا بعد أن تكتسب قوة الشيء المحكوم به حيث لا تكون قابلة للطعن بالتعرض أو بالاستئناف أو النقض⁴⁴⁹.

ولكنه استثناء من هذا المبدأ سمح القانون بشروط خاصة باعتقال المتهم في مرحلتي التحقيق الإعدادي والمحاكمة، وقد نبه المشرع إلى صفة الاستثناء هذه للاعتقال الاحتياطي عندما نص في المادة 159⁴⁵⁰ ق.م.ج على أن الاعتقال الاحتياطي تدبير استثنائي 451 إذا أمر به وجب أن تراعى فيه القواعد التي يفرضها القانون. وقد حدد المشرع المغربي مدة الاعتقال الاحتياطي وميز في ذلك بين ما إذا تعلق الأمر بجنحة أو جنائية، بحيث تكون مدته في الجنح حسب منطوق المادة 176 ق.م.ج، شهرا واحدا قابل للتمديد مرتين ولنفس المدة، وفي الجنايات شهرا قابل للتمديد خمس مرات 452، و بانتهاء مدته دون أن يتخذ قاضي التحقيق أمرا

445 - العربي البوبكري، الصفة الضبطية لقاضي التحقيق بالمغرب: اقتباس تشريعي معيب و زيادة فائدة منها في الوقت الحالي، مقال منشور بالمجلة المغربية لتاريخ القانون، ملف العدد 1، اصدار الرابطة المغربية لتاريخ القانون، ابريل 2020، ص 78.

446 - على المستوى العملي فإن جل القضاة المكلفين بالتحقيق سواء على مستوى المحاكم الابتدائية أو محاكم الاستئناف غالبا لا يمارسون اجراءات البحث التلبيسي عند حضورهم لمسرح الجريمة، بل يأمرهم ضباط الشرطة القضائية بمتابعة عمليات البحث.

447 - تقابلها المادة 92 من مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية صيغة 2022.

448 - المادة الأولى من قانون المسطرة الجنائية، والفصل 23 و 119 من الدستور.

449 - أحمد الخليلشي، شرح قانون المسطرة الجنائية، الجزء الأول، الطبعة السادسة، دار نشر المعرفة، الرباط، سنة 1999، ص 382.

450 - الوضع تحت المراقبة القضائية والاعتقال الاحتياطي تدبيران استثنائيان، يعمل بهما في الجنايات أوفي الجنح المعاقب عليها بعقوبة سالبة للحرية.

451 - استعمل المشرع الفرنسي نفس التعبير، بموجب المادة 137 من ق.م.ج.الفرنسي، حين وصف الاعتقال الاحتياطي بأنه « Une mesure exceptionnelle »

452 - المستجد التي جاء به مشروع ق.م.ج في المادة 177 ق.م.ج هو تقليص مرات تمديد فترة الاعتقال الاحتياطي من خمس إلى ثلاث مرات ، معنى ذلك تقليص مدته الإجمالية من سنة إلى ثمانية أشهر، واقتصار التمديد لخمس مرات فقط في حالة إذا ما كانت الجريمة تشكل إحدى الجنايات المنصوص عليها في الفصل 108، رغم ذلك في نظرنا المتواضع فإنها تبقى مدة طويلة مع طبيعته الاستثنائية.

سواء بالإحالة أو عدم المتابعة فإنه يجب عليه أن يطلق سراح المتهم بقوة القانون، ويواصل معه التحقيق في حالة سراح عملاً بالمادتين 176 و 177 ق.م.ج.

و المشرع لم يلزم قاضي التحقيق بتعليل قراره القاضي بمتابعة المتهم في حالة اعتقال بل ألزمه بتعليل قرار التمديد فقط، وهذا الأمر يشكل تعارض صارخ بين الاعتقال الاحتياطي و مبدأ قرينة البراءة لا سيما بعد دسترته.

هذا ما تداركته مسودة مشروع التعديل المرتقب وألزمت قاضي التحقيق بتعليل قراره طبقاً للمادة 222 منها التي تنص على أن: "الاعتقال الاحتياطي تدبير استثنائي لا يلجأ إليه في الجنايات أو الجنح المعاقب عليها بعقوبة سالبة للحرية إلا إذا تعذر تطبيق تدبير آخر بديل عنه، وفي جميع الأحوال، فإن قرار الاعتقال الاحتياطي يجب أن يكون كتابياً ويبين فيه القاضي الأسباب المبررة للاعتقال".

ونصت المادة 223 على أنه "لا يمكن الأمر بالاعتقال الاحتياطي إلا إذا ظهر أن هذا التدبير ضروري لأحد الأسباب التالية:

- الخشية من عرقلة سير إجراءات التحق .
 - وضع حد للجريمة أو منع تكرارها.
 - الحفاظ على الأدلة والحيلولة دون تغيير معالم الجريمة.
 - القيام بالأبحاث والتحريات التي تستلزم حضور أو مشاركة المشتبه فيه .
 - وضع المتهم رهن إشارة العدالة والحيلولة دون فراره.
 - الحيلولة دون ممارسة أي ضغط على الشهود أو الضحايا أو أسرهم أو أقاربهم.
 - منع المتهم من التواطؤ مع الأشخاص المساهمين أو المشاركين في الجريمة.
 - حماية المتهم .
 - وضع حد للاضطراب الذي أحدثه الفعل بسبب خطورته أو ظروف ارتكابه أو الوسيلة التي استعملت في ارتكابه، أو أهمية الضرر الناتج عنه، أو بالنظر لخطورة المشتبه فيه".
- نخلص مما سبق، أن تدبير الاعتقال الاحتياطي يظل محط جدال متزايد حول الأخذ به من عدمه، فكل طرف يعزز رأيه بحجج، لكن الواضح هو أن الاعتقال تدبير يمس بحق مهم من حقوق الإنسان ألا وهو الحق في الحرية الشخصية. فإن كان الغرض من هذا التدبير هو الحرص على سلامة إجراءات التحقيق والوصول إلى العدالة الجنائية، فلا يجب أن يكون ذلك على حساب الحقوق والحريات الأساسية للإنسان.
- وانطلاقاً من هذا المنظور فقد لوحظ بمناسبة تتبع وضعية الاعتقال الاحتياطي بمختلف محاكم المملكة أن نسبته تعرف ارتفاعاً مضطرباً، خلف ضغطاً متزايداً على الطاقة الاستيعابية للمؤسسات السجنية على النحو الذي يستدعي تظافر جهود كافة المتدخلين في قضايا المعتقلين والاستثمار الأمثل لمختلف المساطر والإجراءات الكفيلة بتذليل الصعوبات العملية المطروحة⁴⁵³.

⁴⁵³ - دورية مشتركة عدد 2023/01، صادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة، حول إحداث لجان مشتركة لتتبع وضعية الاعتقال الاحتياطي، بتاريخ 01 يونيو 2023.

وقد ارتفعت نسبة المعتقلين الاحتياطييين عند نهاية شهر دجنبر 2022 إلى ما مجموعه 39708 شخصا من مجموع الساكنة السجنية البالغ عددها 97204، وهو ما يجعل نسبة الاعتقال الاحتياطي تشكل عند نهاية شهر دجنبر 2022 حوالي 40.85% مقابل نسبة 46% التي تم تسجيلها خلال نفس الشهر من سنة 2021 إبان جائحة كورونا⁴⁵⁴.

بينما أسفرت الجهود المبذولة في هذا الإطار سواء من قبل النيابة العامة أو الهيئات القضائية المكلفة بقضايا المعتقلين الاحتياطييين، عن تحقيق أدنى معدل اعتقال احتياطي تم تسجيله خلال العشر سنوات الأخيرة، الذي بلغ عند نهاية شهر دجنبر 2023 نسبة 37,56 بالمائة، حيث انخفض عدد المعتقلين الاحتياطييين إلى 38 ألف و 552 معتقلا من مجموع الساكنة السجنية البالغ عددها 102 ألف و 650 نزila⁴⁵⁵.

لكن على الرغم من هذه الإحصائيات الجديدة، فإن الإشكال الذي يطرحه موضوع الاعتقال الاحتياطي هو أنه تدبير استثنائي حسب مقتضيات المادة 159 من قانون المسطرة الجنائية أي أنه لا يتم اللجوء إليه إلا للضرورة القصوى، إلا أن أغلب قضاة التحقيق يلجؤون إليه بشكل كبير وتبريرهم في ذلك أن قرارات الاعتقال الاحتياطي تتأثر بالضغط الاجتماعي أحيانا، كما يتجلى ذلك بمناسبة تناول الرأي العام لبعض أنواع الجرائم، أو من خلال شكايات الضحايا، كما أن عدم وجود بدائل كافية للاعتقال الاحتياطي يُتيح مساحة كافية للجهات القضائية المختلفة المكلفة بتدبير قضايا المعتقلين، بما يحقق التوازن بين حماية حرية المشتبه فيهم والمتهمين وحماية الأمن العام وضمان السير السليم للأبحاث والمحاكمات الجنائية⁴⁵⁶.

ومن وجهة نظرنا فإننا لا نتفق مع هذا التوجه القضائي، لأنه يساهم في رفع نسبة المعتقلين الاحتياطييين، فإن كانت الغاية من الاعتقال الاحتياطي هي ضمان حضور المتهم لإجراءات ومسطرة التحقيق، فلماذا يتم رفض طلبات الدفاع التي يقدمها بضمانات لحضور موكله المتمثلة في الكفالة بنوعيتها الشخصية والعينية؟ لماذا لا يمتعه السيد قاضي التحقيق بالإفراج المؤقت مشمول بتدبير أو بتدابير المراقبة القضائية المنصوص على مقتضياتها في المادة 161 من قانون المسطرة الجنائية؟.

واستحضارا للأولوية التي يحتلها ترشيد الاعتقال الاحتياطي كموضوع أساسي في تنفيذ السياسية الجنائية الوطنية، أصدر كل المجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة دورية مشتركة⁴⁵⁷ بشأن إحداث لجان للتنسيق المحلي و الجهوي، على غرار التنسيق القائم على المستوى المركزي، لتذليل الصعوبات العملية التي تطرحها ملفات المعتقلين الاحتياطييين.

وباستقراءنا لمضمون هذه الدورية يتضح لنا أن مهمة هذه اللجان تتعلق بدراسة أسباب تعثر سير ملفات المعتقلين، والسعي إلى تجهيزها وعرضها على القضاء في أقصر الأجل، ووضع تقرير عن أشغالها، مع إحالة نسخة من التقرير إلى اللجنة الجهوية بمحكمة الاستئناف في غضون الأسبوع الموالي لانعقاد اجتماعها.

⁴⁵⁴ - كلمة السيد الحسن الداكي الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض رئيس النيابة العامة بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2023 منشورة بالموقع الرسمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية <https://www.cspj.ma>، تاريخ الزيارة 01-05-2024، الساعة 16:00.

⁴⁵⁵ - كلمة السيد الحسن الداكي الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض رئيس النيابة العامة بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2024 منشورة بالموقع الرسمي لرئاسة النيابة العامة <https://www.pmp.ma>، تاريخ الزيارة 10-05-2024، الساعة 17:00.

⁴⁵⁶ - كلمة السيد محمد عبد النبوي الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، بمناسبة المشاركة في اليوم الدراسي المنظم بمحكمة الاستئناف بتطوان يوم الجمعة 28 ماي 2021 في موضوع " الاعتقال الاحتياطي بالمغرب: أزمة مسطرية وقضائية أم أزمة سياسة جنائية".

⁴⁵⁷ - دورية مشتركة عدد 2023/01، صادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة، حول إحداث لجان مشتركة لتتبع وضعية الاعتقال الاحتياطي، بتاريخ 01 يونيو 2023.

خاتمة:

أملنا كبير في أن يواصل المشرع المغربي سلسلة الإصلاحات و المبادرات الجريئة في مجال حقوق الإنسان في إطار مشروع التعديل المرتقب لقانون المسطرة الجنائية، ليستكمل باقي دعائم هذه الإصلاحات و يعترف لها بدور محوري في تحقيق الوظيفة التأهيلية للعقوبة، حتى يتسنى للمتهم التمتع بمبدأ أصلي و أصيل و هو قرينة البراءة، في تناغم مع استقرار المجتمع و أمنه.

من خلال كل هذا وذاك، نحتاج اليوم لنقاش جاد وفعال لتجاوز إشكالية حماية الحقوق والحريات بالمغرب خصوصا ونحن نترقب صدور مشروع التعديل المرتقب لقانون المسطرة الجنائية والقانون الجنائي بعد مخاضهما الطويل.

ومن بين التوصيات التي نوصي بها:

- إعادة النظر في مرحلة البحث التمهيدي من خلال الموازنة بين حق المجتمع في الأمن وحق الفرد في محاكمة منصفة تقتضي عدم ترجيح السرعة والفعالية على حقوق الدفاع والحريات الفردية.
- يجب الفصل في مسألة ازدواجية التبعية لضباط الشرطة القضائية، وذلك لتمكينهم بالقيام بمهامهم بكل نزاهة وتجرد، وذهن صاف لا يراوده شك و هو اجس تخص مستقبله المهني.
- بالرجوع لق.م.ج، نجد أن المشرع قد وظف مصطلحات تقنية (المشتبه فيه – المتهم- الظنين) إلا أنه بالرجوع إلى المواد 56 و 76 من ق.م.ج، نجده قد وظف مصطلح (فاعل)، فكيف نتحدث عن فاعل والمادة الأولى من ق.م.ج تجعل من المتهم بريء حتى تتم إدانته؟. لذا فالمشرع مدعو إلى تعديل مقتضيات المادتين أعلاه، بتغيير مصطلح فاعل بمصطلح مشتبه فيه أو متهم.
- عدم المبالغة في تجديد آجال الحراسة النظرية الأصلية، لأنه يجعلنا أمام إمكانية المساس بحقوق الموضوع تحت تدبيرها.
- نقترح الإبقاء على مؤسسة قاضي التحقيق مع تعزيز صلاحياته.
- تمديد الاختصاص النوعي لقاضي التحقيق ليشمل التحقيق جميع الجنايات نظرا لخطورتها مقارنة مع الجنح.
- تفعيل مقتضيات المادة 159 من قانون المسطرة الجنائية بشكل جيد، التي تنص على أن الوضع تحت المراقبة القضائية و الاعتقال الاحتياطي تدبيران استثنائيان، لكن الإحصائيات الجنائية تشير إلى غير ذلك وتكشف بالأرقام أن قضاة التحقيق يخضعون المتهم للاعتقال الاحتياطي بالدرجة الأولى.
- اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان إنهاء البحث والتحقيق خلال مدة معقولة.
- إلزام قاضي التحقيق بتعليل قرار الاعتقال الاحتياطي تعليلًا خاصًا وليس تمديده فقط وتمكين المتهم من استئنافه كما جاءت به المسودة.
- تفعيل و أجراة المخرجات المنبثقة عن اللجان المحلية أو الجهوية المحدثة لتتبع وضعية الاعتقال الاحتياطي.

لائحة المراجع المعتمدة:

- ✓ **المملكة المغربية**، وزارة العدل، مديرية الشؤون الجنائية والعفو، جهود السياسة الجنائية المغربية في التصدي للجريمة، تنزيل توصيات مؤتمر الأمم المتحدة الثالث عشر حول الجريمة والعدالة الجنائية، إصدارات مركز الدراسات وأبحاث السياسة الجنائية، سلسلة دراسات وأبحاث جنائية، العدد 3، يناير 2020.
- ✓ **أحمد الخمليشي**، شرح قانون المسطرة الجنائية، الجزء الأول، الطبعة السادسة، دار نشر المعرفة، الرباط، سنة 1999.
- ✓ **بكار الحسين**، المحاكمة العادلة على ضوء المستجدات الدستورية وتعديلات قانون المسطرة الجنائية، مقال منشور بمجلة الملف، العدد 20، فبراير 2018.
- ✓ **سيف إبراهيم المصاورة**، حق الاستعانة بمحام في مرحلة التحقيق الأولي – دراسة مقارنة-، مجلة الشريعة والقانون، السنة 27، العدد 56، أكتوبر 2018.
- ✓ **الشاذلي عميرة رحمانى**، فن التحقيق والمقابلة مع المتهمين، دورة تكوينية حول موضوع، إجراءات التحري والمراقبة والبحث القضائي، كلية التدريب، الرياض، سنة 2012.
- ✓ **العربي البوبكري**، الصفة الضبطية لقاضي التحقيق بالمغرب: اقتباس تشريعي معيب و زيادة فائدة منها في الوقت الحالي، مقال منشور بالمجلة المغربية لتاريخ القانون، ملف العدد 1، اصدار الرابطة المغربية لتاريخ القانون، ابريل 2020.
- ✓ **عصام المديني**، مرشد الشرطة القضائية في أساليب البحث والتحري وطرق الاستدلال الجنائي، مطبعة سيدي مومن، الدار البيضاء، 2014.
- ✓ **محمد الأمين**، تأملات حول المقترحات الجديدة المتعلقة بالحراسة النظرية الواردة في مسودة مشروع قانون المسطرة الجنائية، المجلة المغربية للقانون الجنائي والعلوم الجنائية، العدد 2، سنة 2015.
- ✓ **ميلود غلاب**، الوضع تحت الحراسة النظرية بين ثغرات النص وإكراهات التطبيق من خلال قانون المسطرة الجنائية الحالي ومشروع التعديل المرتقب، الطبعة الأولى، مطبعة قرطبة حي السلام، أكادير، سنة 2015.
- ✓ **دورية مشتركة عدد 2023/01**، صادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة، حول إحداث لجان مشتركة لتتبع وضعية الاعتقال الاحتياطي، بتاريخ 01 يونيو 2023.
- ✓ **كلمة السيد الحسن الداكي** الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض رئيس النيابة العامة بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2023 منشورة بالموقع الرسمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية <https://www.cspj.ma>.
- ✓ **كلمة السيد الحسن الداكي** الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض رئيس النيابة العامة بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2024 منشورة بالموقع الرسمي لرئاسة النيابة العامة <https://www.pmp.ma>.
- ✓ **كلمة السيد محمد عبد النبوي** الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، بمناسبة المشاركة في اليوم الدراسي المنظم بمحكمة الاستئناف بتطوان يوم الجمعة 28 ماي 2021 في موضوع " الاعتقال الاحتياطي بالمغرب: أزمة مسطرية وقضائية أم أزمة سياسة جنائية".
- ✓ **مسودة مشروع التعديل** المرتقب لقانون المسطرة الجنائية صيغة أكتوبر 2022م.
- ✓ **مسودة مشروع قانون** المسطرة الجنائية صيغة 2014م
- ✓ **Frédéric Debove, Rudolph hidalgo**, la garde à vue, droit pénal et procédure pénale, 2ème éditio, augmentée et actualisée, lgdj, montchrestien. 2010.

حكمة حقوق الإنسان في ظل تحديات تكريس التكامل المؤسساتي

ثغبولا حسناء

باحثة بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -طنجة

الملخص:

لعل موضوع حكمة حقوق الإنسان في ظل تحديات تكريس التكامل المؤسساتي يكتسي راهنيته انطلاقا من التطورات والتحويلات التي عرفتھا السياسة الحقوقية بالمغرب، لاسيما في ظل المكانة البارزة التي تحظى بها حماية الحقوق والحريات باعتبارھا تُشكل أحد أهم الشروط الضرورية للديمقراطية ولبناء دولة القانون، وهو الأمر الذي دفع مختلف دول العالم، وإن بشكل متفاوت، على اتخاذ العديد من الخطوات والتدابير التي من شأنها ضمان حقوق الإنسان وتحسين مستوى الممارسة الحقوقية والديمقراطية بها وهذا ما تم على مستوى التشريع بما فيه التشريع الدستوري وكذلك على المستوى المؤسساتي، وأيضا على مستوى السياسات العمومية.

كلمات مفتاحية: الحكمة الأمنية – حقوق الإنسان – التكامل المؤسساتي.

The topic of human rights governance in the face of challenges to institutional integration is particularly relevant given the developments and transformations in human rights policy in Morocco, especially considering the prominent position that the protection of rights and freedoms occupies as one of the essential preconditions for democracy and the establishment of the rule of law. This has led various countries around the world, albeit to varying degrees, to take numerous steps and measures aimed at ensuring human rights and improving the level of human rights and democratic practices. This has been reflected in legislation, including constitutional legislation, as well as in institutional frameworks and public policies.

مقدمة:

إن موضوع حكمة⁴⁵⁸ حقوق الإنسان في ظل تحديات تكريس التكامل المؤسساتي يكتسي راهنيته انطلاقا من التطورات والتحولات التي عرفتھا السياسة الحقوقية بالمغرب، لاسيما في ظل المكانة البارزة التي تحظى بها حماية الحقوق والحريات باعتبارھا تشكل أحد أهم الشروط الضرورية للديمقراطية ولبناء دولة القانون، وهو الأمر الذي دفع مختلف دول العالم، وإن بشكل متفاوت، على اتخاذ العديد من الخطوات والتدابير التي من شأنها ضمان حقوق الإنسان وتحسين مستوى الممارسة الحقوقية والديمقراطية بها وهذا ما تم على مستوى التشريع بما فيه التشريع الدستوري وكذلك على المستوى المؤسساتي، وأيضا على مستوى السياسات العمومية.

وفي هذا الإطار فقد عرفت وضعية حقوق الإنسان بالمغرب تقدما ملحوظا خصوصا بعد إحداث هيئة الانصاف والمصالحة كتجربة متميزة في مجال العدالة الانتقالية، والتي ساهمت بشكل فعال في معالجة ملف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وجبر الضرر الفردي والجماعي وتقديم العديد من التوصيات والمقترحات التي وردت في التقرير الختامي للهيئة والتي شكلت خريطة طريق للإصلاحات التي عرفتھا المملكة المغربية على المستوى الدستوري والحقوقى والسياسي والأمني.

وقد توجت هذه الإصلاحات باعتماد دستور 2011، الذي يعد بحق وثيقة للحقوق والحريات حيث تم النص في تصدير الدستور على مجموعة من المبادئ المتعارف عليها في مجال حقوق الإنسان كمبدأ كونية حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئ، ومبدأي المساواة وعدم التمييز، وحماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وسمو الالتزامات الدولية للمملكة على التشريعات الوطنية.

والدستور المغربي شأنه شأن الدساتير المعاصرة ينطوي على مجموعة من القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وتنظيم السلطات العامة وعلاقتها ببعضها البعض، ويتفق الفقه⁴⁵⁹، على أن الدستور يجب أن يتولى وضع فكرة القانون التي تمثل الإطار القانوني العام لجميع أوجه مناحي النشاط القانوني للدولة، وذلك عن طريق تحديد الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يجب أن تعمل في نطاقها مختلف أوجه أنشطة الدولة، ومن هنا فإن الدستور يجب أن يتضمن زيادة على القواعد المنظمة للسلطة السياسية، ضمانات تكفل الحقوق والحريات الشخصية للأفراد وتضمن حقوقهم، فتضع قيودا تحد من تجاوزات السلطات العامة.

إن أبعاد الحكامة الأمنية نجدها حاضرة بقوة في صلب الوثيقة الدستورية، سواء ضمينا من خلال إقراره مجموعة من الحقوق الأساسية، وذلك بتخصيصه بابا كاملا للحقوق والحريات الأساسية، كما ورد

⁴⁵⁸ يعرف Serge Bardeau الحكامة على أنها ذلك "المسلسل الديموقراطي في اتخاذ القرار والتنسيق والمساءلة الجماعية والذي يتم إقراره من قبل الشرطة والمؤسسات السياسية والمجتمع المدني بهدف تدبير فعال للأمن العمومي".

وبدخل مفهوم الحكامة الأمنية في المغرب ضمن مسلسل يهدف إلى إعادة هيكلة الإدارة بمفهومها الواسع ويشمل أيضا تدبير الشأن العام، هذا المسلسل هو جزء لا يتجزأ من التوجهات الجديدة للدولة، والتي تؤسس لنقلة نوعية في تاريخ المملكة. فأفق الحكامة الأمنية هو أفق بناء سلوك جديد لعلاقة الأمن بالمواطنين: بناء سلوك جديد في الممارسة الأمنية. فالحكمة الأمنية هي رفع التنافر بين مصطلح الأمن وحقوق الإنسان.

ينظر: مصطفى السنوزي، من أجل خلق دينامية ثقافية تؤسس لأدبيات وأخلاقيات الحكامة الأمنية"، أشغال ندوة مركز دراسات حقوق الإنسان والديمقراطية ومؤسسة المستقبل التي نظمت في 18 فبراير 2019، ص 21.

⁴⁵⁹ عبد الغني بسيوني، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1985، ص 177-178

معنا سابقا كالحق في الحياة وتجريم المس بالسلامة الجسدية والمعنوية، وضمان السلطات العمومية لسلامة الأشخاص وممتلكاتهم وفق القانون⁴⁶⁰.

كما تضمنت الوثيقة الدستورية باب خاصا بالحريات والحقوق الأساسية والتي همت الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ومجموعة من الحقوق الفئوية، فضلا عن دسترة مجموعة من المؤسسات وهيئات الحكامة المتدخلة و الفاعلة في مجال حقوق الإنسان.

ووفق هذا المنظور تبرز الإشكالية المركزية التالية:

إلى أي حد يمكن تكريس التكامل المؤسساتي بين مختلف الفاعلين في مجال حقوق الإنسان بما يحقق الالتقائية في مجال السياسة الحقوقية؟

وللإجابة عن الإشكالية المركزية فإننا سنحاول في المحور الأول إبراز أدوار الفاعلين في مجال السياسة الحقوقية، على أن ننتقل في المحور الثاني إلى رصد أهم المحددات الأساسية لترسيخ التكامل المؤسساتي بين مختلف الفاعلين في مجال السياسة الحقوقية.

المحور الأول : دور الفاعلين في مجال السياسة الحقوقية

إن المتنبع للإصلاحات التشريعية والمؤسساتية في مجال السياسة الحقوقية، يستتج أن هذه السياسة تدخل في نطاق اختصاص ومسؤولية عدد من كبير الفاعلين كل في حدود ما هو متاح له تبعا للتشريعات الجاري بها العمل وهذا ما يفترض تحقيق نوع من الانسجام والتكامل والالتقائية بين تدخلات مجموع الفاعلين بما ينعكس إيجابا على فعالية ونجاعة السياسة الحقوقية ويعزز النهوض بوضعية حقوق الإنسان وبضمانات وآليات حمايتها.

وبالرغم من الدور الدستوري الذي تضطلع به السلطتين التنفيذية والتشريعية على صعيد السياسة الحقوقية، فإن ذلك لا يتم بمعزل عن أجهزة وجهات أخرى فاعلة ومؤثرة، وهو الأمر الذي يفرض التطرق لأدوار واختصاصات أهم المؤسسات المتدخلة والفاعلة في المجال الحقوقي:

1- اختصاصات السلطة التنفيذية التي يأتي في مقدمتها مجلس الوزراء ومجلس الحكومة، فالمجلس الوزاري الذي يرأسه جلالة الملك باعتباره المسؤول دستوريا على رسم التوجهات الكبرى للسياسات العامة للدولة المتعلقة بالنظام العام والأمن العمومي، أمن الأشخاص والممتلكات وحماية الحقوق والحريات الأساسية، إذ يختص هذا المجلس بالتداول في القضايا والنصوص التي تدخل في اختصاص هذا المجلس⁴⁶¹، وتتمثل أبرزها في تحديد التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، ومشاريع القوانين ومشاريع القوانين التنظيمية كما هو مكرس دستوريا في الفصل 49 من الدستور المغربي لسنة 2011⁴⁶².

460 الفصول 20- 21- 22- 23- 24 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
461 فوزية بنزكون، السياسة الجنائية بالمغرب بين الاشكالات القانونية والمؤسساتية ومتطلبات الفعالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية: 2022-2023، ص: 190.
462 ينص الفصل 49 من دستور 2011 على أنه: " يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية:

- التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة؛
- مشاريع مراجعة الدستور؛
- مشاريع القوانين التنظيمية
- مشاريع القوانين الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من هذا الدستور...

وجدير بالذكر أن الدساتير المغربية السابقة تبنت هيئة خاصة تسمى بالغرفة الدستورية، كانت لها بعض اختصاصات المحاكم الدستورية كمرقابة دستورية القوانين التنظيمية في إصدارها والقانون التنظيمي للبرلمان قبل دخوله حيز التنفيذ، كما يتم إشعارها في حالة نزاع بين الحكومة والبرلمان حول الطبيعة التشريعية أو التنظيمية لاقتراحات القوانين والمنازعات المتعلقة بالانتخابات التشريعية وبعمليات الاستفتاء⁴⁶³، إذ ظلت هذه الاختصاصات التي أنيطت بالغرفة الدستورية محدودة ولم تكن هذه الهيئة تتصف بالاستقلالية بحيث كانت تعتبر جزءاً من المجلس الأعلى، كما أن طرق تعيين أعضائها لم تكن كفيلة بضمان استقلالها عن السلطة السياسية.

ففي دستور 1992 تم تبني مؤسسة مستقلة تسمى بالمجلس الدستوري، حيث أنيطت بها كل الاختصاصات التي كانت تمثلها الغرفة الدستورية وأسندت إليها كذلك مهمة مراقبة دستورية القوانين، العادية، كما أنها أصبحت تستشار من قبل الملك قبل إعلان حالة الاستثناء.

ولقد أكد دستور 1996 على نفس المؤسسة مع تعديل تشكيلها، فعوض و أعضاء أصبحت مكونة من 12 عضواً، 6 أعضاء يعينهم الملك و 6 أعضاء مقسمين ثلاثة لكل واحد من رئيسي مجلس النواب ومجلس المستشارين بعد استشارة الفرق البرلمانية.

لقد كانت الغاية من هذه التعديلات هي تعزيز دولة القانون وحماية حقوق وحرريات المواطنين عبر مراقبة دستورية القوانين، إذ بعد صدور هذا القانون قامت المعارضة بإشعار المجلس الدستوري حول القانون المتعلق بالصحون المقرة وقانون الخوصصة وقانون المالية لسنة 2002⁴⁶⁴.

وعليه، وبناء على ما سبق، إن الالتزام بحماية الحقوق والحريات رهين بوجود مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، وجدت أساسها النظري في مبادئ باريس التي تمت بلورتها في إطار الأمم المتحدة بعد مجهودات دامت لأكثر من نصف قرن، بحيث شكلت هذه المبادئ قاعدة تأسيس وعمل هذه المؤسسات أصبح معها القبول بها في انتشار وتوسع منذ 1991، لكنها ظلت تتسم بالعمومية والمرونة بهدف تحقيق نوع من التوافق على المستوى الدولي بين النظم القانونية والسياسية المختلفة.

وإلى جانب ذلك يتداول مجلس الحكومة في السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري، فضلاً عن ذلك يتداول في السياسات العمومية والقضايا الراهنة المتعلقة بحقوق الإنسان وبالنظام العام ومشاريع القوانين دون الإخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 المحددة لمجال تدخل المجلس الوزاري وفقاً للفصل 92 من الدستور.

ورغم أن هذه التجربة التي راكمتها المغرب في هذا المجال، إلا أن التحولات المؤسساتية والحقوقية المهمة التي تحققت في سياق الإصلاحات التي باشرها جلالة الملك محمد السادس نصره الله قد ساهمت بشكل ملموس في تعزيز دور الحكومة كمؤسسة جماعية في النهوض بحقوق الإنسان وتنميتها،

⁴⁶³ الزوداني وفا، المجلس الدستوري المغربي رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، بمكناس سنة 2008 ص: 20-21
⁴⁶⁴ إذا كان المجلس الدستوري مختص في البث في دستورية القوانين إلا أنه في بعض الحالات كان لا يمكن إخطاره، كحالة الاستثناء التي يمارس على إثرها الملك السلطة التنفيذية والتشريعية ولا تعرض على المجلس الدستوري، كذلك في حالة حل البرلمان يمارس الملك السلطة التشريعية ولا يمكن إحالة التدابير المتخذة على المجلس الدستوري، وممارسة الحكومة السلطة التشريعية حسب الفصلين 45 و 55 من دستور 1996، إذ لا تعرض هذه المراسيم على أنظار المجلس الدستوري. مما يذهب بنا إلى القول بأن اختصاص المجلس الدستوري لا يشمل هذه الحالات ونظراً للإجراءات المتخذة في هذه الحالات، يمكن أن تكون لها انعكاسات ومساس بحقوق الإنسان، على اعتبار أن قرارات المجلس الدستوري كانت تركز هيمنة التنفيذي على التشريعي، الأمر الذي يخل بالتوازن بين السلطتين ويضعف البرلمان كمؤسسة تشريعية.

لا سيما وأن هذا السياق الإصلاحي والتراكم المؤسساتي قد توج بإحداث المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان سنة 2011 وذلك بمقتضى المرسوم رقم 2.11.150 الذي أناط بها عددا من المهام والمسؤوليات المتصلة بحقوق الإنسان من قبيل إعداد وتنفيذ السياسة الحكومية في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وحمايتها والنهوض بها بتنسيق مع القطاعات الوزارية والهيئات المعنية؛

كما تم إحداث بنية حكومية خاصة مكلفة بحقوق الإنسان سنة 2017 تتولى إعداد وتنفيذ السياسة الحكومية في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وحمايتها والنهوض بها، وذلك بتنسيق مع القطاعات الوزارية والهيئات المعنية

غير أن التغييرات التي شهدتها الحكومة المعنية بتاريخ 2021 والتي لم تسند فيها وزارة حقوق الإنسان لأي سلطة حكومية قادت إلى إلحاق المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان بوزارة العدل حيث نصت المادة الأولى المرسوم رقم 2.22.64 على أنه تلحق المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان بوزير العدل⁴⁶⁵.

2- السلطة التشريعية تقوم بدور مركزي على مستوى السياسة الحقوقية، وذلك باعتبارها الجهة التي تملك صلاحيات دستورية واسعة تشمل حق إصدار ووضع التشريعات والقوانين، وفي هذا الإطار نص الفصل 71 من الدستور على أنه: "يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية: - **الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور؛**⁴⁶⁶

ويتأكد الدور التشريعي من خلال الفصل 78 من الدستور المغربي الذي يعطي الحق في التقدم باقتراحات القوانين لكل من رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان على حد سواء وذلك دون غيرهم من الجهات الأخرى⁴⁶⁷.

وانطلاقا من ذلك فإن العلاقة الوطيدة بين المؤسسة البرلمانية والحقوق والحريات الأساسية تجعله المؤسسة الدستورية الأولى في مجال تحمل مسؤولية تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من خلال الوظائف المسندة إليه في إطار العمل البرلماني، حيث يساعده موقعه المؤسسي وطبيعة الوظائف المخولة له حصرا مقارنة بباقي المؤسسات الأخرى أن يمارس أدوارا مهمة على مستوى تنمية وتطوير حقوق الإنسان وحمايتها، وأن يمضي قدما في سبيل تنفيذ مسؤولياته السياسية والقانونية في مجال حقوق الإنسان⁴⁶⁸.

3 - اختصاصات المحكمة الدستورية

تتولى المحكمة الدستورية العديد من الاختصاصات التي تجعلها في صميم الحماية المتعلقة بالحقوق والحيات الأساسية طبق لأحكام الدستور فالمحكمة الدستورية هي المختصة بالنظر في الطعون المتعلقة بعدم

⁴⁶⁵ فوزية بنزكنون، السياسة الجنائية بالمغرب بين الاشكالات القانونية والمؤسسية ومتطلبات الفعالية، مرجع سابق، ص: 194.

⁴⁶⁶ الفصل 71 من الدستور 2011

⁴⁶⁷ تحظى القوانين التنظيمية بأهمية خاصة في النظام الدستوري المغربي، حيث تأتي مرتبتها بعد الوثيقة الدستورية التي هي أسمى قانون في البلاد، كما تعتبر المسطرة التشريعية لهذه القوانين أكثر تعقيدا من القوانين العادية، وهو ما يستشف من خلال مقتضيات الفصلين 85 و132 من الدستور في عدم جواز التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية إلا بعد مرور عشرة أيام على إيداعها لدى مكتب مجلس النواب، علاوة على أنه لا يتم إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد قرار المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور، لأن القوانين التنظيمية تحال على أنظار المحكمة الدستورية بصفة إجبارية على خلاف القوانين العادية التي تحال على هذه المحكمة بصفة اختيارية.

⁴⁶⁸ خالد الشرقاوي السموني، إشكالات تطبيق الفصلين 78 و85 من الدستور بشأن المسطرة التشريعية، مقال منشور على هسبريس، أحمد مفيد، حكمة حقوق الإنسان والتكامل المؤسساتي: أية قراءة؟، أشغال ندوة حول موضوع مؤسسات الحكامة وإدارة حقوق الإنسان، منشورات مركز دراسات حقوق الإنسان والديمقراطية، مطبعة البيضاء، الطبعة 2023، ص: 43.

دستورية القوانين وفي كل دفع بعدم دستورية قانون أثير من قبل أحد الأطراف أمام محكمة من محاكم المملكة وذلك طبقاً للقوانين التنظيمية ذات الصلة، وفي ممارستها لاختصاصاتها الدستورية، فالمحكمة الدستورية تحمي الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في دستور المملكة بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها سواء منها المتعلقة بالبت في الطعون الانتخابية الخاصة بالانتخابات التشريعية أو بمناسبة النظر في الطعون والدفع بعدم دستورية قانون ما⁴⁶⁹.

ثانياً: مؤسسات وهيئات الحكامة ودورها في حماية الحقوق والحريات

ونذكر جميعاً أنه طبقاً لدستور المملكة لسنة 2011 فإن هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، تعد أيضاً من أهم الجهات المؤثرة في تنزيل السياسة الحقوقية بالمغرب وتشمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان الفصل (161)، والوسيط (الفصل (162) الهيئة المكلفة بالمنصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز (الفصل 164)...

1 - المجلس الوطني لحقوق الإنسان⁴⁷⁰: بموجب مقتضيات الفصل 161 من دستور 2011 أُدرج المجلس الوطني لحقوق الإنسان ضمن المؤسسات الوطنية التعددية المستقلة، يناط به النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها، وبضمان ممارستها الكاملة والنهوض بها وبصيانة كرامة وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات أفراداً وجماعات، وذلك في نطاق الحرص التام على احترام المرجعيات الوطنية والكونية في هذا المجال.

ولقد شكل تأسيس المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان أول مؤسسة رسمية تعنى بحماية حقوق الإنسان وتطويرها تبعاً لما تعرضت له السياسات المتعاقبة، من انتقادات وطنية ودولية الحث على السلطات المغربية الانصياع للقرارات الأممية بخصوص إنشاء مؤسسات وطنية⁴⁷¹ لإعادة ترتيب الحقل الحقوقي، الذي ظل في صلب اهتمام المجتمع المدني، وجعلها تدخل ضمن الاهتمامات الرسمية للدولة، بهدف استيعاب الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان عبر هيئة استشارية رسمية في علاقة مع كل الهيئات والمنظمات الدولية والوطنية المعنية بحقوق الإنسان⁴⁷².

وجدير بالذكر أن المجلس الوطني لحقوق الإنسان بناء على طلب البرلمان يعمل على تقديم المساعدة والمشورة بشأن ملاءمة مشاريع ومقترحات القوانين مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها المملكة وهذا ما يستفاد من الفصل 161 من الدستور⁴⁷³.

⁴⁶⁹ أحمد مفيد، حكمة حقوق الإنسان والتكامل المؤسسي: أية قراءة؟، المرجع نفسه، ص: 48.

⁴⁷⁰ ثم إحداث المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان كمؤسسة وطنية استشارية ذات تركيبة تعددية عاملة في مجال حقوق الإنسان سنة 1990 وتمت إعادة تنظيمه سنة 2001، وأنت هذه الهيكلية الجديدة بناء على مبادئ باريس الناطمة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. كذلك بموجب الظهير الصادر بتاريخ فاتح مارس 2011، ثم الارتقاء بالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان إلى مجلس وطني لحقوق الإنسان سنة 2011.

هذا، ويجسد إحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان التزام المملكة المغربية بحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وتشبثها باحترام التزاماتها الدولية، وقد حل محل المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وقد كان له الدور في عملية الانتقال الديمقراطي خاصة في مجال ماضي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

⁴⁷¹ نور الدين المشارقي: حقوق الإنسان بالمغرب منذ 1990 حتى 2005، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس 2005 ص 53.

⁴⁷² علي الكاسمي، حقوق الإنسان في المغرب على ضوء الإقرار الدولي والتطبيق الوطني، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، فاس: 2008-2009، ص: 181

⁴⁷³ عبد اللطيف بورحو، علاقة البرلمان مع المؤسسات الدستورية وهيئات الحكامة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 33، سنة 2012، ص 241. 49

وتعزيزا للمكانة الدستورية والمؤسساتية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان تم بمقتضى القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان توسيع مجالات تدخله، حيث منح في مجال الحماية، بعدد من المقتضيات الرامية إلى تقوية وتوطيد مهامه الحمائية، وذلك في إطار تكامل وانسجام المنظومة الوطنية الخاصة بحماية حقوق الإنسان⁴⁷⁴.

وفي هذا الإطار خول المجلس الوطني لحقوق الإنسان صلاحيات مهمة من خلال ثلاث (3) آليات وطنية الآلية الوطنية للوقاية من التعذيب الآلية الوطنية للنظم الخاصة بالأطفال ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان الآلية الوطنية الخاصة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والتي تتوخى دعم الورش الحقوقي، وتعزيز دور المجلس في مجال ترسيخ مقاربة حقوق الإنسان في مختلف السياسات العمومية والقطاعية ترابيا ووطنيا.

2 - مؤسسة الوسيط⁴⁷⁵ حلت هذه المؤسسة محل ديوان المظالم بموجب الفصل 162 من دستور 2011 يعتبر إحدى التدابير الرامية إلى تحقيق مصالحة المواطن مع الإدارة وتعزيز التواصل بينهما ومعالجة النواقص الناتجة عن ثقل البيروقراطية والرغبة في تخليق المرفق العام، وتقوية دولة الحق والقانون.

وعملا بالقانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط تم تعزيز الإطار القانوني لهذه المؤسسة وتوطيد مهامها، وفق بناء مؤسساتي حديث وفعال في الدفاع عن المشروعية القانونية والانصاف والعدل، بما من شأنه أن يجعلها آلية مرجعية ومسلكا للمواطنين من التجاوزات الإدارية والتعسف والشطط في استعمال السلطة العمومية⁴⁷⁶.

ومن الأسباب الموجبة لإحداث مؤسسة الوسيط، إسهامها سابقا في إشاعة الثقافة القانونية والوعي الحقوقي لكنها لم تسلم من انتقادات، كشفت عن نقط قصورها سواء من خلال الهيكلة أو وسائل التدخل أو الفئات التي يحق لها اللجوء إلى المؤسسة ومسطرة التعيين كلها شكلت محور استنتاجات مجموعة من الأبحاث وآراء المتخصصين مقارنة مع الهيئات المماثلة.

ينضاف إلى هذا، بعض التحديات التي واجهت مؤسسة الوسيط فمع تحديث مؤسسة الوسيط أصبحت تتمتع باختصاصات موسعة تشمل النظر في جميع الحالات سواء بمبادرة منها أو بناء على شكايات أو تظلمات تتوصل بها من أشخاص ذاتيون أو اعتباريون مغاربة أو أجانب، من جراء أي تصرف صادر عن الإدارة سواء كان قرارا ضمينا أو صريحا أو عملا أو نشاطا من أنشطتها مخالفا للقانون⁴⁷⁷.

3 - الهيئة المكلفة بالمنصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز وهي المؤسسة المحدثه بمقتضى الفصل 164 من الدستور مهمتها الأساسية هي السهر على احترام الحقوق والحريات المنصوص عليها في الفصل 19 من الدستور.

⁴⁷⁴ أحمد مفيد، حكامه حقوق الإنسان والتكامل المؤسساتي: أية قراءة؟، مرجع سابق، ص: 49.

⁴⁷⁵ جاء إحداث ديوان المظالم سابقا مؤسسة الوسيط حاليا لتتيمم البناء المؤسساتي بالمغرب في مجال حقوق الإنسان تعتبر مؤسسة الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة مهمتها الدفاع عن الحقوق من خلال ضبط العلاقة بين الإدارة والمرتكبين تكريسا لسيادة القانون ومبادئ العدل والإنصاف وقيم التخليق والشفافية.

⁴⁷⁶ أحمد مفيد، حكامه حقوق الإنسان والتكامل المؤسساتي: أية قراءة؟، مرجع سابق، ص: 50.

⁴⁷⁷ يراجع: سعاد بنور مقال مؤسسة ديوان المظالم، مقاربة جديدة لتكريس دولة الحق والقانون أعمال اليوم الدراسي المنظم بالمدرسة الوطنية للإدارة في 25 يناير 2002 حول إحداث مؤسسة ديوان المظالم نحو منظور جديد لعلاقة الإدارة بالمواطنين، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية العدد 34 سنة 2002 ص: 101

وبمقتضى القانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز تتولى الهيئة العديد من المهام ذات الصلة ولا سيما؛ ابداء الرأي بمبادرة منها أو بطلب من الملك أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان بشأن مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية، وتقديم كل اقتراح أو توصية إلى أحد مجلسي البرلمان، بهدف تعزيز قيم المساواة والمناصفة وعدم التمييز وتكريسها وإشاعتها. كما أنها تعمل على تقييم السياسات العمومية في مجال تحقيق مبادئ الإنصاف والمساواة وعدم التمييز

المحور الثاني: المحددات الأساسية لترسيخ التكامل المؤسسي بين مختلف الفاعلين في مجال السياسة الحقوقية

رغم الجهود المبذولة في سبيل إحداث مؤسسات ضامنة للحماية لحقوق الإنسان فإن التساؤل يطرح حول مدى وجود الالتقائية والتكامل بين أدوار هذه المؤسسات في إطار تدخلاتها في مجال حقوق الإنسان. بالرجوع إلى تحديد طبيعة العلاقة التي تجمع بين البرلمان والمجلس الوطني لحقوق الإنسان يظهر على أنه هذه الأخير يضطلع بدور هام في ما يخص دراسة مدى ملائمة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها، ويقترح المجلس كل توصية يراها مناسبة في هذا الشأن ويوجهها إلى رئيسي مجلسي البرلمان والسلطات الحكومية المختصة⁴⁷⁸.

كما يبدي المجلس رأيه بمبادرة منه أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان في شأن مشاريع ومقترحات القوانين ذات الصلة بحقوق الإنسان ولاسيما في مجال ملاءمتها مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها المملكة، ويساهم أيضا في تقديم المشورة لمجلسي البرلمان بناء على طلب منهما في مجال تقييم السياسات العمومية المتعلقة بحقوق الإنسان.

وتتجلى علاقة المجلس مع الحكومة من خلال مجموعة من الأدوار التي يقوم بها المجلس ولعل أبرزها تدخله بكيفية عاجلة كلما تعلق الأمر بحالة من حالات التوتر التي قد تفضي إلى وقوع انتهاك حق من حقوق الإنسان بصفة فردية أو جماعية عبر بذل مساعي الوساطة والصلح التي يراها مناسبة بتنسيق مع السلطات المعنية .

ويقع على عاتق الحكومة التوفيق بين حماية حقوق الإنسان والحفاظ على النظام العام، فالحكومة مطالبة بإيجاد نوع من التوازن بينهما، وهو ما يجعل الحكومة محل انتقادات واضحة خاصة عند التعامل مع الاحتجاجات ولجوء الحكومة للقوة من أجل فضها⁴⁷⁹، كما يعد البرنامج الحكومي مناسبة للوقوف على واقع ملف حقوق الإنسان بالبلاد، واستشراف آفاق النهوض بها، واستكمالا للمسار الذي اختارته المملكة تحت التوجهات الملكية، والمتمثلة في بناء دولة الحق والقانون، الذي يتمتع فيه الجميع بالكرامة والمساواة والعدالة الاجتماعية والعيش الكريم في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة.

كما تتأسس العلاقة مع الحكومة من خلال إبداء الرأي بمبادرة منه أو بطلب من الحكومة في شأن مشاريع القوانين ذات الصلة بحقوق الإنسان، ولاسيما في مجال ملاءمتها مع المعاهدات الدولية المتعلقة

⁴⁷⁸ يراجع أشغال اليوم العالمي لحقوق الإنسان: مأسسة التعاون بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومجلسي البرلمان تفعيلاً لمبادئ بلغراد 10 دجنبر 2014

⁴⁷⁹ محمد مرحوم، "حقوق الإنسان في المغرب بين التنصيص الدستوري وضمانات الحماية، مطبعة نجمة الشرق بركان الطبعة الأولى 2020 ص 83

بحقوق الانسان التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها ، كما أن السلطات العمومية تحيل إلى المجلس مشاريع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان قصد إبداء الرأي في شأنها⁴⁸⁰.

وإلى جانب ذلك تتجسد علاقة المجلس بالقضاء أولاً من خلال كون رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان يتولى طبقاً لأحكام الدستور عضوية المجلس الأعلى للسلطة القضائية. كما تتجلى هذه العلاقة من خلال إمكانية إصدار توصيات بشأن الشكايات المحالة إليه التي يوجهها للجهة المعنية بموضوع الشكاية، والقيام بمتابعة هذه التوصيات فضلاً عن إحالته للنتائج المتوصل إليها للنيابة العامة المختصة إذا تبين له أن الأمر يتعلق بأفعال مجرمة قانوناً، بالإضافة إلى قيام المجلس في إطار ممارسة مهامه بزيارة أماكن الاعتقال والمؤسسات السجنية ومراقبة أحوال السجناء ومعاملتهم، وكذا مراكز حماية الطفولة وإعادة الإدماج ومؤسسات الرعاية الاجتماعية والمؤسسات الاستشفائية الخاصة بمعالجة الأمراض العقلية والنفسية وأماكن الاحتفاظ بالأجانب في وضعية غير قانونية.

وتيسيراً لعمل الآلية الوطنية للوقاية من التعذيب يتعين على السلطات العمومية المكلفة بإدارة أماكن الحرمان من الحرية أن تمكن أعضاء الآلية من كل المعلومات المتعلقة بهذه الأماكن والولوج إليها والمعلومات التي تهم الأشخاص المحرومين من حريتهم الموجودين بها، كما يقوم المجلس في نطاق صلاحياته بإجراء المشاورات مع كافة الهيئات المعنية بحقوق الإنسان ولاسيما مجلسي البرلمان اللازمة والتعاون والسلطات الحكومية والهيئات القضائية والهيئات العامة أو الأخرى الخاصة.

وفي إطار تحديد طبيعة العلاقة بين البرلمان والوسيط يتبين بأنه يمكن لأعضاء مجلسي البرلمان أن يحيلوا إلى مؤسسة الوسيط التظلمات الموجهة إليهم، والتي لا تدخل في اختصاصاتهم وتختص بالمؤسسة بالنظر فيها . وفي إطار تقاطعات العلاقة بين الوسيط والبرلمان فإن يمكن للوسيط في حالة اقتناعه بناء على الأبحاث والتحريات التي يقوم بها بأن التطبيق الصارم لقاعدة قانونية من شأنه خلق أوضاع غير عادلة أو ضارة بالمرتفقين أن يقترح على رئيس الحكومة اتخاذ التدابير اللازمة لإيجاد حل عادل ومنصف باقتراح تعديل القاعدة عند الاقتضاء وأن يبلغ رئيسي مجلسي البرلمان بمقتراح التعديل المذكور

وسعيًا إلى ضمان مشاركة الوسيط في التشريع، فإنه يحق له إبداء الرأي في مجال اختصاصه في مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية المحالة إليه من قبل رئيس الحكومة، ومشاريع ومقترحات القوانين المحالة إليه من لدن رئيس أحد مجلسي البرلمان، وفي إطار مأسسة العلاقة بين الوسيط والبرلمان فإن هذا الأخير يوجه نسخة من التقرير السنوي إلى رئيسي مجلسي البرلمان ويقدم أمام البرلمان مرة واحدة في السنة على الأقل ملخصاً تركيبياً لمضمون هذا التقرير يكون موضوع مناقشة

كما تتجسد علاقة الوسيط بالحكومة من خلال ما أقره القانون المتعلق بتنظيم الوسيط، حيث يمكن للوسيط في حالة اقتناعه بناء على الأبحاث والتحريات التي يقوم بها بأن التطبيق الصارم لقاعدة قانونية من شأنه خلق أوضاع غير عادلة أو ضارة بالمرتفقين أن يقترح على رئيس الحكومة اتخاذ التدابير اللازمة لإيجاد حل عادل ومنصف باقتراح تعديل القاعدة عند الاقتضاء وأن يبلغ رئيسي مجلسي البرلمان بمقتراح التعديل المذكور.

⁴⁸⁰ ومن المعلوم أن المغرب راكم العديد من المكتسبات في مجال حقوق الإنسان لا سيما مع دستور 2011، وهذا ما جعل الحكومة تولى مسألة حقوق الإنسان أهمية خاصة في دمجها في برامجها الحكومية وفق تخطيط استراتيجي تشاركي. وهذا ما سوف نتناوله من خلال قراءتنا للبرامج الحكومية السابقة والحالية (برنامج حكومي 2015-2021 والبرنامج الحكومي 2021-2026)

وإلى جانب تتجسد علاقة الوسيط بالسلطة القضائية من جهة بكون الوسيط يتولى طبقا للدستور عضوية المجلس الأعلى للسلطة القضائية كما أنه لا يمكنه النظر في التظلمات المتعلقة بالقضايا المعروضة على القضاء وهي في الحقيقة ضمانات هامة من أجل تجاوز تداخل الاختصاصات بين القضاء ومؤسسة الوسيط، بالإضافة إلى القضايا التي يتوجب فيها القانون اللجوء إلى لجن متخصصة قبل اللجوء إلى القضاء ويتجسد البعد الحقوقي بشكل كبير في عمل الوسيط في تدخله كلما تبين له بأن المتظلمين يوجدون في وضعية صعبة لأسباب مادية، ولاسيما منهم النساء الأرامل والمطلقات واليتامى والأشخاص في وضعية إعاقة والأشخاص المسنين، أن يوصي اللجنة المختصة لدى القضاء الإداري بمنحهم المساعدة القضائية المؤقتة لتقديم دعواهم، وذلك في انتظار البت في منحها لهم بصفة نهائية وفق التشريع الجاري به العمل وإضافة إلى ذلك علاقة الهيئة المكلفة بالمنصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز بمجلسي البرلمان تتجلى من خلال دورها في إبداء الرأي بطلب من أحد مجلسي البرلمان حسب الحالة بشأن مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية، وتقديم كل توصية أو اقتراح إلى أحد مجلسي البرلمان بهدف تعزيز قيم المساواة والمنصفة وعدم التمييز وتكريسها وإشاعتها فضلا عن دورها في تقديم كل توصية تراها مناسبة للحكومة من أجل ملائمة المنظومة القانونية مع أحكام الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بمجال اختصاص الهيئة والمصادق عليها من لدن المملكة المغربية. كما أن دورها في تقديم مختلف أشكال المساعدة التقنية اللازمة للسلطات العمومية ومختلف الفاعلين في القطاعين العام والخاص من أجل التحقيق الفعلي لمبدأي المساواة والمنصفة ومكافحة كل أشكال التمييز وما إلى ذلك، وهو ما من شأنه أن يعزز بشكل أكبر العلاقة بين هذه الهيئة والبرلمان باعتباره سلطة عمومية تشريعية تسهر على إنتاج القوانين وتحيينها وتعديلها تبعا للتطور الذي يعرفه المجتمع، ومواكبة لعمل باقي الهيئات المعنية بحماية الحقوق والحريات والنهوض بها

خاتمة:

وبناء على ما سبق يتبين جليا بأن سياسة حقوق الإنسان ليست اختصاصا حصريا لجهة ما أو مؤسسة واحدة، وإنما هي موضوع تدخل مجموعة من ال فاعلين لكل منهم أدوار وصلاحيات في حدود الضوابط القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وضمنا لنجاعة وفعالية السياسة الحقوقية، يجب تحقيق المزيد من الالتقاء والكثير من الانسجام والتكامل بين مختلف الفاعلين بالشكل الذي سيساعد على تطوير المنظومة القانونية والسياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان، وهذا هو المدخل الرئيسي للنهوض بوضعية حقوق الإنسان وضمان حمايتها وفعاليتها على مستوى الواقع.

الضمانات الحمائية للحق في البيئة

عبد الواحد الركيلي

باحث بسلك الدكتوراه في القانون الخاص، الكلية متعددة التخصصات

جامعة السلطان مولاي سليمان بني ملال

❖ الملخص:

لقد أدت الأضرار المتعددة الأوجه التي تطل البيئة إلى ضرورة البحث لها عن ضمانات حمائية، هذه الأخيرة التي يستحسن أن تكون من زوايا عدة، يلتقي فيها التشريعي بالقضائي بالإداري، حتى نستطيع بالنهاية أن نحقق الحماية المتعددة الأصناف والشاملة من حيث الآثار. كما أن فكرة البحث في الضمانات المذكورة ستجعلنا نكتشف مدى قدرة القواعد القانونية ذات الطابع الدستوري والمدني والجنائي، ثم الآليات الإدارية على بلوغ أهداف الحمائية المرجوة للحق في البيئة، الذي يجد أساسه ضمن الدستور المغربي. وهو ما يحتم على المشرع أن يزكي ذلك التنصيص القانوني العام بنصوص قانونية خاصة تستحضر الأثر الحمائي للبيئة. حيث ومن خلال ما هو ظاهر واقعيًا، فإن ما شرعه المشرع من قوانين لم يفي بالغرض المطلوب، وإلا ما كانت هذه الأضرار تعرف تزايدًا كبيرًا يؤثر حتمًا على حقوق الأشخاص وعلى ممتلكاتهم وعلى مصالحهم الشخصية والمالية، ثم على الوسط البيئي بأكمله.

مقدمة:

❖ الإطار العام للموضوع:

يفترض من الوجهة التشريعية أن يوجد لكل مؤسسة قانونية تعريف واحد جامع لها من كل الجوانب، ومنسجم من حيث الصياغة والمعنى. لكن وبالإطلاع على المفاهيم التي خص بها المشرع المغربي البيئة ضمن القوانين الخاصة نلاحظ أنها مختلفة من قانون لآخر، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على عدم الضبط التشريعي، وعلى عدم توحيد الصياغة القانونية المفترض وجودها ضمن كل القوانين، بل وداخل القانون الواحد. فالتحديد الدقيق للمفهوم يرتب آثارًا قانونية على ممارسة وعلى إقرار الحقوق، خاصة وأن موضوع البيئة يهم جميع الأفراد كونه ذو طبيعة عامة.

وحتى نعرف البيئة من منظورها القانوني فسوف نقوم بإيراد بعض المفاهيم التي احتوتها القوانين المنظمة، والتي تتوفر على ما أوردناه أعلاه بخصوص عدم الضبط في الصياغة التشريعية، فمن خلال ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة⁴⁸¹ حيث جاء فيها أن البيئة هي "مجموعة العناصر الطبيعية والمنشآت البشرية، وكذا العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تمكن من تواجد الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية وتساعد على تطورها"، كما نص البند الأول من

⁴⁸¹ القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59 في 10 ربيع الأول 1424 الموافق لـ 12 ماي 2003، الجريدة الرسمية عدد 5118، في 18 ربيع الثاني 1424، الموافق لـ 19 يونيو 2003، ص 1900.

المادة الأولى من القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثيرات على البيئة⁴⁸² على أنها "مجموعة العناصر الطبيعية والمنشآت البشرية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تساعد على وجود وتغيير وتنمية الوسط الطبيعي والكائنات الحية والأنشطة البشرية". حيث وكما يتضح من هاذين النموذجين الخاصين بالمفهوم أن ثمة اختلاف بينهما بالرغم من أنهما قد صدرا في نفس الحقبة التشريعية، ويهتمان الموضوع ذاته، مما يحتم على المشرع المغربي إذا أراد أن يوفر ضمانات حمائية قوية للحق في البيئة أن يبدأ بالمفاهيم المؤطرة لكل موضوع، نظرا لما لها من آثار على ضبط المعنى، وعلى إقرار الحقوق لأصحابها.

❖ الإطار الخاص للموضوع:

إن البحث في فكرة الضمانات الحمائية للحق في البيئة يقتضي منا ابتداء التطرق لما جاء به الدستور المغربي لسنة 2011⁴⁸³ في هذا الموضوع، باعتباره دستورا للحقوق وللحريات، وأن الحق في بيئة سليمة يعتبر من ضمن الحقوق الأساسية المكرسة للجميع. ثم مقارنته من ناحية الضمانات الحمائية المدنية التي توفر جانبا مهما من الحماية للبيئة، ولحقوق الأفراد، خاصة في ما يتعلق بالتعويض المدني الناجم عن الضرر البيئي. وكذا لما أسست له القواعد القانونية الجزرية، التي تشكل ضمانات مهمة في هذا الجانب، حتى يتم ردع كل من أضر بالبيئة، دون أن ننسى الدور الذي يجسده القضاء الإداري، ومدى مراقبته للعمل الإداري في المجال البيئي.

❖ أهمية الموضوع:

تكمن أهمية البحث في هذه الضمانات بالنسبة للدارس وللممارس ولغيرهم بالشكل الذي يمكنهم من الاطلاع على مدى توفرها من عدمه، ومدى قدرتها على توفير الجانب الحمائي للحق في البيئة التي وإذا ربطناها بالواقع نستطيع رصد حجم الأضرار التي تتعرض لها، والتي تقتضي التفعيل الأنّي والحازم لتلك الضمانات، حتى لا يتم التماادي في الإضرار بالمكونات البيئية، ومنه الحفاظ على مصالح الأفراد وعلى صحتهم. ثم بيان الدور التشريعي والقضائي في المجال البيئي وما إن كان يقتضي نوعا من المواكبة والتكثيف في القواعد القانونية الموضوعية والإجرائية المدنية والجنائية والإدارية الحمائية للبيئة، أم أن ما يوجد من النصوص ومن التدخلات القضائية كفيلا بالأمر.

❖ الإشكالية الرئيسية:

كما هو معلوم فإن المواضيع القانونية لا تستقيم إلا بوجود إشكالية محورية ستكون هي الرابط بين كل محاور الموضوع، حيث سنمثل لها وفق الآتي:

- ما مدى كفاية الضمانات التشريعية والقضائية لحماية الحق في البيئة ضمن النظام القانوني المغربي؟

⁴⁸² القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثيرات على البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.60، في 10 ربيع الأول 1424 الموافق ل 12 ماي 2003، الجريدة الرسمية عدد 5118، في 18 ربيع الثاني 1424، الموافق ل 19 يونيو 2003، ص 1909.

⁴⁸³ الدستور المغربي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 في 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432، في 30 يوليوز 2011، ص 3600.

❖ الأسئلة الفرعية:

هذه الإشكالية تتطلب منا تفرعها إلى أسئلة محورية من قبيل الآتي:

- ما هي الضمانات القانونية والإدارية للحق في البيئة ضمن التشريع المغربي؟
- ما هي الضمانات القضائية للحق في البيئة بالتشريع المغربي؟
- ما هي الآثار المترتبة عن هذه الضمانات بالنسبة للحق في البيئة؟

❖ فرضيات الموضوع:

تتأسس فرضية البحث على أن المشرع المغربي قد خص الحق في البيئة بضمانات تشريعية وقضائية وإدارية ذات طابع حمائي له، غير أن الواقع قد بين عدم كفاية تلك الضمانات بالنظر لتعدد التحديات البيئية وهو ما يستلزم سن قوانين جديدة كفيلة بضمان الحق في البيئة.

❖ المنهج المعتمد:

إنه وبالنظر لطبيعة الموضوع التحليلية، سيتم توظيف أسلوب المنهج التحليلي الذي سيساعدنا على بيان الضمانات المتعددة التي كرسها المشرع للحق في البيئة، حتى نستطيع من خلاله الوقف على مكان القوة والضعف التي تتخللها، بما من شأنه أن يعزز من أدوارها الحمائية للحق المذكور.

❖ خطة البحث:

إذن؛ وعندما تم طرح الإشكالية وأسئلتها الفرعية، سنضع لها تصميمًا مناسبًا سيساعدنا على التطرق إليها بنوع من التفصيل، وذلك وفق الآتي:

المحور الأول: الضمانات القانونية والإدارية الحمائية للحق في البيئة ضمن النظام القانوني المغربي

المحور الثاني: الضمانات القضائية الحمائية للحق في البيئة ضمن النظام القانوني المغربي

وعليه، سنشرع الآن في مقارنة تفاصيل الموضوع:

المحور الأول: الضمانات القانونية والإدارية الحمائية للحق في البيئة ضمن النظام القانوني المغربي

سيتم بحث الضمانات القانونية والإدارية الحمائية للحق في البيئة من خلال تلك التي تتوزع بين العامة والخاصة، المكرسة دستورياً، وحتى بموجب القوانين البيئية التي توطر الموضوع بشكل مباشر وخاص (أولاً)، على أن يتم الانتقال فيما بعد للبحث في الضمانات ذات الطابع الإداري، عبر بيان التدخل الذي منح لمجموعة من الأجهزة الإدارية بغية تولى مهمة التشريع والتنفيذ والتدبير والتتبع، كون أن الشأن البيئي يقتضي تضافر جهود الجميع لتحقيق الحماية المطلوبة واقعيًا (ثانياً).

❖ أولاً: الضمانات القانونية الحمائية العامة والخاصة للحق في البيئة

إنه وكما هو معلوم فإن الوثيقة الدستورية ضمن التشريع المغربي وغيره من التشريعات المقارنة العربية والغربية تتسم بنوع من السمو على القوانين الداخلية، التي ينبغي أن تحترم مقتضيات الدستورية وتتسجم معها من حيث الصياغة والمعنى، وكذا من حيث القوة القانونية. لذلك قلنا بكون أن الضمانات القانونية الحمائية للبيئة من الناحية الدستورية تتصف بالعامة، وهو ما يجعل كل القواعد القانونية الأخرى تركز عليها، ومنها إلى الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تمارس داخل نطاق الدولة⁴⁸⁴، التي يتعين

⁴⁸⁴ إسماعيل غزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، منشورات مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، سنة 1996، ص 33 بتصرف.

فيها أن تحترم تلك المقتضيات، خاصة في ما يتعلق بالحق في البيئة التي يكرس لها الدستور حماية خاصة، غايتها ضمان استفادة الجميع من الحق في بيئة سليمة خالية من الأضرار، هذه الأخيرة التي تنجم عن فعل الأشخاص الذاتية والاعتبارية.

لذلك سيقضي منا البحث في الضمانات القانونية الحمائية للحق في البيئة التطرق إلى الضمانات القانونية العامة، التي كرسها الدستور المغربي لسنة 2011، والذي اعتبر بامتياز دستوراً للحقوق وللحريات، حيث أسس لهذا الحق ضمن العديد من فصوله⁴⁸⁵، وإن دل هذا التعدد على شيء فإنه لا محالة يبين أهمية الحق في البيئة بالنسبة للمواطنين والمواطنات، إلى جانب العديد من الحقوق الأخرى التي تحوز جانباً كبيراً من الأهمية ضمن التشريع المغربي.

فالحماية الدستورية للحق في الملكية العقارية يراد بها المنهج الذي سيتم إتباعه لتكريس حق الأفراد في بيئة سليمة ونقية، خالية من الأضرار التي تؤثر سلباً على حياتهم وعلى ممتلكاتهم، بل وعلى مصالحهم المالية بمرمتها، هذه الحماية التي زواج فيها المشرع الدستوري بين التنصيب الصريح، فقد تجلت من الناحية الشكلية في استيعاب الكتلة الدستورية لقواعد دستورية تتعلق بالحق في بيئة سليمة، وذلك بصريح ما تضمنه الفصل 19 الذي نص على تمتع الرجل والمرأة على قدم المساواة بالعديد من الحقوق من ضمنها الحقوق البيئية، كما خول الفصل 31 للمواطنات وللمواطنين الحق في الاستفادة من الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة، بما من شأنه أن يحقق جانباً من التنمية المستدامة⁴⁸⁶، التي تراعي مبدأ استدامة الموارد البيئية⁴⁸⁷، التي لا يمكنها أن تحقق إلا من خلال ضمانات حمائية قانونية من بينها هذه المتعلقة بالجانب الدستوري.

وبالرغم من الاهتمام الدستوري المغربي بالحق في البيئة إلا أن ما يمكن ملاحظته بخصوص ذلك هو أنها جاءت غامضة وغير موحدة، فتارة يوظف المشرع عبارة البيئة وتارة أخرى الحق في الماء، والحال أنهما معا يشيران إلى نفس المضمون، إلا أنهما لا يتوافقان من حيث المدلول الاصطلاحي، إذ واحد فيهما أعم من الثاني، وإذا كنا نتحدث عن ضمانات دستورية فنحن إزاء تنصيب قانوني عام شامل وأمر يتطلب نوعاً من الدقة في الصياغة، وفي المدلول القانوني، بما من شأنه أن يوفر الحماية التي يتطلبها الحق في البيئة دستورياً.

❖ ثانياً: الضمانات الإدارية الحمائية للحق في البيئة

إن دسترة الحق في البيئة اقتضت إلى جانب الضمانات القانونية الدستورية أن تكون ضمانات قانونية من نوع آخر، توفرها الأجهزة الإدارية التي جعلها المشرع المغربي وصية على تتبع الشأن البيئي بالشكل الذي من شأنه أن يوفر لها الحماية، حيث أسند لكل من الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية العمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة لها، حتى تيسر أسباب استفادة كل المواطنين والمواطنات من الحصول

⁴⁸⁵ لقد خص الدستور المغربي الباب الثاني منه للحريات والحقوق الأساسية، حيث وحسب نص الفصل 19 نص على الآتي:
- "أن الرجل والمرأة يتمتع على قدم المساواة بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضيات أخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها".

⁴⁸⁶ ينص الفصل 31 من الدستور المغربي على الآتي:
- "الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة..."

⁴⁸⁷ تشكل الاستدامة البيئية أحد الأهداف التي تسعى التنمية إلى تحقيقها، من خلال إدارة الموارد المائية بطريقة تلبي الحاجات الأساسية للأفراد مع مراعاة حقوق الأجيال⁴⁸⁷. والتي يجب الاحتراز من المساس بالنظم الإيكولوجية وبالموارد المائية غير المتجددة، التي تنسجم مع الأهداف الإنمائية المنصوص عليها ضمن إعلان الأمم المتحدة.

على الماء والعيش في بيئة سليمة، ثم تحقيق التنمية المستدامة في الموارد الطبيعية، حيث الشاهد لدينا هنا هو أن الدولة هي الضامن الأساس لتمتع الجميع بالحقوق البيئية وفق الرؤية الدستورية الصرفة.

هذه الضمانات الإدارية التي يمكن الحصول عليها حتى من جانب مؤسسة التشريع التي تتولى تدبير المنظمة البيئية بنظرة قانونية حمائية ومؤطرة، الغرض منها حماية الموارد الطبيعية، وتكريس القواعد القانونية التي ستضمن لها الديمومة بوجه الاستدامة، كما أنها تشرع في مجال الماء، هذا الذي بات يتعرض للعديد من الأضرار التي تؤثر على كميته وعلى جودته، وكذا الاهتمام بنظام الغابات⁴⁸⁸ ودورها الكبير في ضمان التوازن الطبيعي، حيث بين مؤسسة التشريع⁴⁸⁹ والحكومة ترابط كبير في ما يتعلق بتدريس البرامج الحكومية البيئية⁴⁹⁰ والتصويت والمصادقة على القوانين المؤسسة للمنظومة البيئية بالمغرب، ثم العمل على تنزيل وتفعيل حتى توجهات المؤسسة الملكية التي تتبع الشأن البيئي، والتي تشكل في حقيقة الأمر ضمانات مؤسساتية مهمة للمجال البيئي بالمغرب، حتى تكون رؤية شاملة ترسي أسس الحماية الدستورية والمؤسساتية التي تليق بمكانة البيئة، حيث للمؤسسة الملكية العديد من الاختصاصات ضمن المجال البيئي، كون أن الملك يرأس المجلس العلمي الأعلى الذي يتداول في العديد من القضايا من بينها البيئية⁴⁹¹، كما أن لهذه المؤسسة سلطة التدخل لضمان استفادة المواطنين والمواطنات من العديد من الحقوق وعلى رأسها البيئية التي لا اتصال وثيق بممتلكات الملاك العقارية وحتى بحقوقهم⁴⁹²، إذ العيش في بيئة سليمة ستترتب عنها حقوقاً أخرى من قبيل الحق في الحياة وفي التمتع بصحة جيدة خالياً من الأمراض، هذه الأخيرة التي تعد الأضرار البيئية أحد أسبابها الرئيسية.

كما منح الدستور الاختصاص للمؤسسات الاستشارية في المجال البيئي حتى تدلي برأيها في كل التوجهات العامة المرتبطة بالاقتصاد الوطني وبالتنمية المستدامة، التي تحوز جانباً مهماً إلى جانب المؤسسة التشريعية في ما يتعلق بتكريس الضمانات الحمائية ذات الطابع الإداري والمؤسساتي للحق في البيئة⁴⁹³.

⁴⁸⁸ لقد حدد الفصل 71 من الدستور المغربي لسنة 2011 المجالات التي يختص البرلمان بالتشريع فيها، مستهلاً الفصل المذكور بالحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها دستورياً، ثم التشريع في ما يتعلق بالقواعد المرتبطة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة المرتبطة بهذه الحقوق، على اعتبار أن الاستفادة من المكونات البيئية تقتضي مراعاة جانب الاستدامة البيئية، كما أن الفصل نص على التشريع حتى في ما يتعلق بنظم المياه والغابات والصيد، حيث في هذا ضمانات قانونية مهمة تفتح المجال أمام المؤسسة التشريعية لتتولى الشأن البيئي بما يناسب من قواعد قانونية حمائية.

⁴⁸⁹ أنظر لطفاً نص الفصل 8 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁴⁹⁰ لقد خص الدستور السلطة التنفيذية بالباب الخامس منه، التي تعمل على تنفيذ البرنامج الحكومي وضمان تنفيذ القوانين التي شرعت من لدن المؤسسة التشريعية في ما يرتبط بالمجال البيئي، وكذا التداول في السياسات العامة للدولة، والسياسات العمومية والقطاعية ومنها حتى البيئية، وهو ما يبين الدور الذي تجسده السلطة التنفيذية كضمانة مؤسساتية في الشأن البيئي بالمغرب.

⁴⁹¹ تنص الفقرة الأولى والثانية من الفصل 41 من الدستور المغربي لسنة 2011 على الآتي:

- "يرأس الملك أمير المؤمنين المجلس العلمي الأعلى الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه؛
- ويعتبر المجلس الجهة الوحيدة المؤهلة لإصدار الفتاوى التي تعتمد رسمياً في شأن المسائل المحالة إليه استناداً إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الحنيف ومقاصده السمحة".

⁴⁹² تنص الفقرة الأولى من الفصل 42 من الدستور المغربي الصادر سنة 2011 على الآتي:

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

⁴⁹³ لقد أحدث المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بموجب الباب الحادي عشر من الدستور المغربي لسنة 2011، حيث خول للحكومة وللمجلس النواب والمستشارين مهمة الاستشارة مع هذا المجلس في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي، كما أن للمجلس المذكور مهمة الإدلاء برأيه في ما يرتبط بالتوجهات العامة للاقتصاد الوطني وللتنمية المستدامة، ومن خلال هذا التكامل بين الاختصاصات المنوطة لهذه المؤسسات ستتحقق ضمانات مؤسساتية حمائية للبيئة غايتها الأخذ بعين الاعتبار الشأن البيئي ضمن الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي يقبل عليها المغرب والمؤسسات الاقتصادية والتجارية المحدثة على ترابه.

المحور الثاني: الضمانات القضائية الحمائية للحق في البيئة ضمن النظام القانوني المغربي

إلى جانب الضمانات التشريعية والإدارية السالف بيانها أعلاه، ثمة ضمانات قضائية تتوزع بين الطابع التعويضي الذي تجسده تدخلات القضاء المدني، حينما يقضي بالتعويض للمتضررين من الأضرار البيئية، وكذا ما خص به المشرع القضاء الإداري من سلطات ومن تدخلات في هذا المجال (أولاً). حيث لا يكفي هذا لتحقيق البعد الحمائي التام للبيئة، بل وأمام حجم الاعتداءات المتكررة على البيئة من الواجب أن تركز حتى للقاضي الجزري تدخلات ردعية في الشأن البيئي، الذي أصبحت العديد من الاختصاصات الجزرية منصوص عليها ضمن القوانين البيئية لردع الأشخاص الذاتية والاعتبارية المعتدية عليها توفيراً للحماية المرجوة (ثانياً).

❖ أولاً: الضمانات القضائية الحمائية للبيئة ذات الطابع التعويضي

سيتم التطرق في هذا النوع من الضمانات إلى الدور الذي يجسده القضاء المدني كضمانة قضائية حمائية للبيئة من الأضرار التي تصيبها، حيث يمكن للمتضرر أن يثير المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية، هذا النوع من المسؤولية الذي يتصف بنوع من الخصوصية، المستمدة من طبيعة الضرر، ومن الخصائص المميزة له⁴⁹⁴. فمن خلال الدراسات القانونية والقضائية التي سبقت في الموضوع يتضح أنها تتجه صوب الأخذ بالمسؤولية الموضوعية التي تركز عن تحقق الضرر⁴⁹⁵، سواء أكان محدثه شخصاً ذاتياً عبر فعله الشخصي⁴⁹⁶، أو شخصاً اعتبارياً⁴⁹⁷، حيث العبرة من إثارة المسؤولية المدنية عن الضرر البيئي توفير الحماية المدنية للمجال البيئي من الأضرار المتعددة التي تصيبه، والتي بالتبعية ستؤثر على الحق في البيئة وفقاً لما يحدده الدستور، إذ يستلزم الأمر توافر تدخلات قضائية للحكم للمتضرر بالتعويض المدني عن الضرر البيئي.

⁴⁹⁴ يتسم الضرر البيئي بخصائص مميزة له عن غير من الأضرار المعروفة في المجالين القانوني والقضائي، التي بموجبها تنشأ المسؤولية المدنية التقصيرية وحتى الجزرية عن هذا الصنف من الأضرار، حيث يعتبر غير محدد وليست له حدود جغرافية، أي أنه ذو طابع انتشاري، قد يكون سريعاً أو بطيئاً بحسب الظروف الطبيعية المتحركة في ظهوره وانتشار أثره. كما أنه ضرر ذو طابع متراخي في الزمن، وهذا ما دفع إلى الأخذ بالمسؤولية عن الضرر دون إيلاء أي اهتمام للخطأ في مجال الأضرار البيئية. محمد معتوق مبارك، مفهوم الضرر البيئي وفقاً للتشريع الإماراتي، مقال منشور ضمن المجلة القانونية، مجلة علمية محكمة، متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، المجلد السابع، العدد الأول، شهر ماي 2020، ص 214.

⁴⁹⁵ تتأسس المسؤولية الموضوعية على أساس موضوعي وليس شخصي، التي تستند إلى عدة نظريات من بينها وارتباطاً بطبيعة الضرر البيئي نجد نظرية تحمل التبعة حينما يقع الضرر من التابع الذي للمتبع عليه سلط بموجبها يتحمل تبعات ذلك الضرر، ثم نظرية المخاطر المستحدثة، هذا النوع من المسؤولية الذي يسمح بتوفير ضمانات حمائية كبيرة للمتضرر من الأضرار البيئية، حيث تقع المساءلة القانونية المدنية بمجرد تحقق الضرر، دون عناء البحث في فكرة الخطأ، وما يتطلبه من قواعد للإثبات التي تنجم عنها العديد من الصعوبات، وحتى المساءلة الجزرية حينما تثبت الجريمة البيئية ضد الجاني.

⁴⁹⁶ يراد بالمسؤولية عن الفعل الشخصي ذلك الفعل الذي يصدر عن الشخص الذي أحدث الضرر بنفسه، وكان متضمناً لتدخله المباشر في تحقق الضرر البيئي، دون اشتراط أي وساطة من شخص آخر، ومن ثم لا يدرأ المسؤول هذه المسؤولية عن نفسه، إلا إذا نفى الرابطة السببية الكامنة بين الفعل والضرر المنسوب إليه بإثبات السبب الأجنبي، هذا السبب الذي يتجلى في كل من الحادث الفجائي والقوة القاهرة وخطأ المضرور وخطأ الغير.

⁴⁹⁷ إن موضوع المسؤولية القانونية للمؤسسات الاعتبارية قد طرح العديد من الإشكالات على مستوى البحث، وعلى مستوى تحديد المفاهيم، ثم في ما يرتبط بمسألة المسؤولية الجنائية للشخص الاعتباري، حيث وإن كان من المستساغ منطقياً القول بوجود مسؤولية قانونية مثار تجاه الأشخاص الاعتبارية من الناحية المدنية التي تنتهي بالتعويض فإنه من الجانب الجزري يرى البعض أنها غير منطقية، لكن وبما أن الضرر البيئي قد يحدث جراء فعل ضار ناجم عن الشخص الاعتباري، فإنه حتماً سيكون مسؤولاً مسؤولية قانونية جنائية عن ذلك الفعل، قياساً على القواعد القانونية العامة التي أخذت به، ومن ضمنها ما نص عليه الفصل 127 من مجموعة القانون النائي المغربي.

أنظر بهذا الخصوص: خالد الدك، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، مقال منشور ضمن موقع مجلة مغرب القانون الإلكترونية، على الرابط التالي: <https://www.marocdroit.com>، تاريخ الولوج في 20 أبريل 2024، على الساعة الخامسة مساءً.

فالجزاء الذي يمكن أن يقضي به القضاء المدني كمال لدعوى وكأثر مترتب عن قيام المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية هو التعويض⁴⁹⁸ الذي سيمنح للمتضرر، حيث للتعويض في هذا الصنف من الأضرار نوعان، يكمن الأول في التعويض العيني الذي بموجبه ستزال آثار الأضرار البيئية كون أن عملية إرجاع الوضع إلى ما كان عليه⁴⁹⁹ تعتبر صعبة للغاية نظرا للطبيعة المميزة لهذا الضرر، رغم ما يتوفر عليه من خصائص مهمة تكمن بالأساس في إلزام المسؤول المدني بإزالة مصدر التلوث الذي يؤثر على حق الفرد في بيئة سليمة، عوض دفع المبالغ المالية، أو أن القضاء المدني يمكنه أن يقضي بهما معا⁵⁰⁰. أضف إلى هذا إمكانية القضاء بوقف النشاط المضر بالمجال البيئي، على اعتبار أن الأنشطة الاقتصادية والتجارية والحرفية قبل البدء في مزاوتها يتم التأكد من مدى احترامها للمجال البيئي، ومنه منح الترخيص الإداري بمزاوتها من عدمه، حيث وإذا لم يتم احترام الضوابط المحددة سلفا فإن الوضع يستدعي تدخل القضاء للحكم بوقف النشاط الضار، كإجراء حمائي من الناحية المدنية للبيئة، إذ يشكل ذلك ضمانا قانونية للحق موضوع البحث.

حيث المأمول من دعوى وقف النشاط الضار بالبيئة يكمن في وضع حد للضرر قضائيا، كما أن لقبول الدعوى شروطا منها الصفة والمصلحة⁵⁰¹، إذ للمتضرر خيار سلوك طرق قضاء الموضوع أو القضاء الاستعجالي⁵⁰² متى توفر شرط كل واحد منهما، حتى يتم التصدي قضائيا لكل أثر ضار سينجم عن الأنشطة التي تضر بالمكونات البيئية، وتؤثر سلبا على حقوق الأفراد. حيث للمحكمة أن تقضي وفقا لما

⁴⁹⁸ يحظى موضوع التعويض عامة، وضمن المجال البيئي على وجه الخصوص بأهمية كبرى، كونه ذلك المآل الذي ستنتهي إليه المسؤولية المدنية الناجمة عن الضرر، الذي فرضته العديد من الاعتبارات، من بينها التزايد المتكرر لهذا الصنف من الأضرار، وكذا المساس بمصالح وحقوق الأشخاص الذي يقتضي التصدي لها وفق قواعد قانونية واضحة، حيث ينقسم التعويض عن الضرر البيئي إلى صنفين، يكمن الأول في التعويض العيني الذي يرمي إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه من ذي قبل، إذ وبالرغم من ذلك، فإن إصلاحه يكون إلى حد ما صعب بالنظر إلى طبيعته، الشيء الذي يحتم التعامل معه بنوع من التشدد، حتى لا تحدث الأضرار البيئية الأكثر حدة، ثم تعويض نقدي يتم اللجوء إليه في حالة تعذر التعويض والتنفيذ العيني. كما يتم اللجوء إليه كلما كان مقدار الضرر كبيرا يصعب إصلاحه، وإذا كان الوضع يسمح بالتعويض العيني بناء على أقساط ألزام المسؤول عن الضرر البيئي بتقديم التأمين.

- أنظر بهذا الخصوص: إيناس مرسي محمد السطاوي، التعويض عن الضرر البيئي، مقال منشور ضمن مجلة الدراسات والأبحاث البيئية، المجلد الثامن، شهر مارس 2018، ص 141 و142.

⁴⁹⁹ لقد عرفت المادة الثانية من اتفاقية لوجانو المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة الخطرة على البيئة وسائل إعادة الحال إلى ما كان عليه كتعويض عيني عن الأضرار التي تلحق بالبيئة وفق الآتي:

- "كل إجراء معقول يهدف إلى إعادة تأهيل أو إصلاح العناصر البيئية أو تخفيف الأضرار البيئية أو منعها إذا كان معقولا لتوازن هذه العناصر المكونة للبيئة".

⁵⁰⁰ نور الدين يوسف، التعويض العيني عن ضرر التلوث البيئي، مقال منشور ضمن الملتقى الأول حول النظام القانوني لحماية البيئة في ظل التشريع الدولي والجزائري، مختبر الدراسات القانونية البيئية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة الجزائر، أيام 09 و10 دجنبر 2013، ص 11.

⁵⁰¹ تشكل كل من الدعوى والمصلحة الشروط الأساسية لقبول الدعوى البيئية قضائيا، حيث يجوز لكل ذي مصلحة قانونية شخصية أن يرفع دعواه أمام القضاء، وهي من أهم ما تقوم عليه الدعوى البيئية، حيث لا دعوى بدون مصلحة معتبرة قضاء، بل أنها الشرط الموضوعي الوحيد الذي على أساسه تستقيم الدعوى، ويجوز في ظلها لكل متضرر أن يرفع الدعوى لحمايتها، وذلك باعتباره صاحب صفة في الدعوى، حتى يحتل بها مركز المدعي ضد المدعى عليه محدث الضرر البيئي، بكونه صاحب الحق الذي تضرر من الضرر البيئي. وهو ما يجعلها تشكل إحدى الضمانات القانونية والقضائية الإجرائية التي بفضلها ينشر النزاع أمام القضاء ليتخذ طريقه للتعويض ولمقاضاة المسؤول عن الضرر البيئي ثم حماية الحق لصاحبه.

- أنظر بهذا الخصوص، عبد الكريم الطالب، الشرح العملي لقانون المسطرة المدنية، دراسة في ضوء مستجدات مشروع مسودة 2018، طبعة منقحة ومحيطة وفق آخر التعديلات ومقتضيات مسودة قانون المسطرة المدنية، الطبعة التاسعة، شهر يناير 2019، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، ص من 140 إلى 150.

⁵⁰² تعدد الأدوار التدخلية للقضاء ضمن النزاعات البيئية وذلك من منطلق طبيعة كل نزاع، حيث نجد تدخل القضاء الاستعجالي حينما يتطلب الأمر ذلك، وتتوفر الشروط الموضوعية التي يستلزمها هذا النوع من الدخول، حيث يكمن الغرض منه في التصدي بشكل مستعجل للضرر البيئي نظرا لما له من تأثيرات وخيمة على حقوق وعلى مصالح مثير الدعوى الاستعجالية البيئية. ثم أدوار يجسدها القضاء المدني الرامي إلى التعويض، وكذا أدوار مكرسة للقضاء الجنائي إذ في تكاملها ضمانات حمائية للحق في البيئة من الأضرار التي تلحق به.

تنص عليه قواعد الضرر في علاقة الجوار إذا توفرت شروطه، أو تقضي بتحمل تبعات النشاط الضار بالشكل الذي يسمح لها أن تسند تعليلها القانوني إلى نص قانوني صريح ومباشر.

وما يزيد من الضمانات القانونية المنصوص عليها تشريعاً هو التدخل الذي منحه المشرع للقضاء الإداري في حالة نشوء منازعة إدارية ذات طابع بيئي، فكما هو معلوم أن القاضي الإداري يراقب القرارات الإدارية التي تمنح من الإدارة لطالبتها، ومدى احترامها لشروط القانونية التي تحمي البيئة، أم أنها تتجاوز ذلك. بما يمكنه من التدخل لضبط الوضع، ومنه حماية حقوق الأفراد بيئياً، هذه التدخلات التي تتعدد بحسب طبيعة العمل الإداري، وكذا اختصاص القضاء بشأنها، وخلال كل مرحلة على حدا. لهذا سنقتصر فقط على التطرق إلى مسألة الجزاءات الإدارية من حيث اختصاص القاضي الإداري الذي يمكنه من مراقبة عمل الإدارة، ومدى تفعيلها من عدمه، التي بإمكانها أن تقوم بإخطار المخالف حتى يتخذ ما يلزم من التدابير كي يكون نشاطه مطابقاً لما هو معمول به. إضافة إلى تدخلها لوقف النشاط الضار وسحب الترخيص الإداري من المخالف⁵⁰³، حيث للقاضي الإداري سلطة على رقابة هذه التراخيص والتأكد من مدى مشروعيتها، مما قد تنشأ معه المسؤولية القانونية للإدارة المانحة للترخيص جراء الخطأ الذي بناء عليه تحقق الضرر البيئي⁵⁰⁴.

❖ ثانياً: الضمانات القضائية الحمائية للبيئة ذات الطابع الجزري

إنه وبتطرقنا لتدخلات التي يجسدها القضاء في مجال حماية الحق في البيئة لا بد من مقارنة حتى الضمانات ذات الطابع الجزري، على اعتبار أن ثمة العديد من السلوكات التي يأتيها الأشخاص الذاتيين والاعتباريين تجاه البيئة تقتضي التصدي لها قضائياً بنوع من الزجر والردع، الذي يشكل من جهة حماية قضائية للحق المذكور ومن جهة أخرى ضمانات ذات بعد موضوعي مكرس بموجب القوانين التي أسست لها، ذات بعد إجرائي يتجلى في تحريك الدعوى العمومية، فبناء عليها ستقضي المحكمة بالمسؤولية الجزرية للجاني البيئي، وهو الإجراء الذي من شأنه أن يحد من تزايد الجرائم البيئية بالشكل الذي يوفر الحماية المرجوة للحق في البيئة السليمة لكل المواطنين.

فمن خلال ما هو منصوص عليه ضمن التشريع المغربي نجد قد بين الأسس المحددة للجريمة البيئية من حيث إسنادها إلى القواعد العامة للجريمة، وفقاً لما هو منصوص عليه ضمن مجموعة القانون الجنائي المغربي⁵⁰⁵، كما أنه خصها بنصوص قانوني محددة ضمن القوانين المنظمة للمادة البيئية، وهذا ما يبين التنوع في القواعد الجزرية، وما يعزز الضمانات الحمائية الجزرية للحق في البيئة، وبما أن نشوء الجريمة يتطلب وجود أطراف هما الجاني والضحية، فإن محدث الضرر البيئي سيتحمل تبعات فعله الضار، وستقع عليه المسؤولية الجنائية التي ستنتهي بتوقيع العقاب، وكذا جبره للضرر الذي أصاب الحقوق المالية والشخصية والعينية للضحية بيئياً، حيث لنا في هذا أن نميز بين المسؤولية الجزرية البيئية التي تقع على الشخص الذاتي، وهذه هي الصورة العادية والمألوفة والمستساغة منطقياً، كما هناك نوع آخر من المسؤولية

⁵⁰³ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 13 من القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء على الآتي:

- "غير أنه إذا تبين للإدارة استمرار المخاطر والمضار بالرغم من قيام الشخص المسؤول بالتدابير التكميلية وبوضع التجهيزات والتغييرات المطلوبة يحق لها أن تأمر بوقف النشاط أو الاستغلال مصدر التلوث".

⁵⁰⁴ عصام عصر مسلم الذنبيات، دور القاضي الإداري في حماية البيئة كأحد صور التنمية المستدامة، مقال منشور ضمن مجلة القانون والأعمال الدولية، مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات والأبحاث في القانون والأعمال تصدر عن مختبر البحث قانون الأعمال بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الحسن الأول بسطات، الإصدار الثالث والأربعون دجنبر 2022، يناير 2023، ص 321 وما يليها.

⁵⁰⁵ ينص الفصل 110 من مجموعة القانون الجنائي المغربي على الآتي:

- "الجريمة هي عمل أو امتناع مخالف للقانون الجنائي ومعاقب عليه بمقتضاه".

الزجرية البيئية تقع على الأشخاص الاعتبارية⁵⁰⁶ من منطلق الحاجة الاقتصادية التي أدت إلى بروز هذه المؤسسات حتى تمارس الغرض الاجتماعي الذي أسست لأجله، والذي سيؤثر سلبا على الوسط البيئي وعلى حق الفرد في البيئة.

ولمتابعة الجناة في المجال البيئي مسطرة خاصة من ضمنها أن يرتكب الفعل الضار بيئيا الذي يشكل ركنا ماديا في الجريمة⁵⁰⁷ ثم ضبطه ومعاينته من لدن أجهزة خول لها المشرع الصفة الضبطية⁵⁰⁸، التي تتولى تحرير المحاضر وإحالتها على النيابة العامة، باعتبارها الجهاز القضائي الساهر على حماية الحق العام، حيث الحق في البيئة يصدق عليه هذا الوصف، لتتولى بشأن ذلك تطبيق ما خول لها المشرع من سلطة تستتبع إجراء الإحالة عليها، حتى يتم النطق بالحكم أو بالقرار القضائي بالإدانة أو بالبراءة من التهم التي نسبت للمتهم بيئيا، حيث في هذه الإجراءات التي تتم بناء على ما يتوفر من نصوص قانونية صريحة عامة وخاصة ضمانات قانونية وقضائية مهم للمتهم وللجاني، ثم للضحية ومنه للحق في البيئة بصفة عامة، كما أن فيه جانب ردعي وزجري لكل من يعتدي على المكونات والمنشآت البيئية.

خاتمة

ختاما لا يسعنا القول إلا أن البيئة وفي ظل ما تتعرض له من اعتداءات متعددة الأوجه حتمت على الجهاز التشريعي المغربي أن يوفر لها ضمانات حمانية، تتوزع بين النص الدستوري الذي أسس لها الحق وكرسه للجميع وعلى قدم المساواة، ثم من خلال النصوص القانونية ذات الطابع المدني التي تقضي بالمسؤولية وبالتعويض عن الضرر البيئي، مع مراعاتها للخصوصيات التي يمتاز بها، وكذا نصوص تحمل طابعا زجريا ردعيا يناسب حجم تلكم الأضرار وتكييفها الزجري حينما يتعلق الأمر بالجرائم البيئية التي تتطلب التصدي لها بعقوبات سالبة للحرية وأحيانا الغرامات المالية أو هما معا. وانتهاء بالتدخل الذي خوله المشرع للقضاء الإداري الذي يراقب عمل الإدارة المانحة للتراخيص، وكل ما تتطلبه الأنشطة الاقتصادية والتجارية والحرفية من وثائق التي يجب فيها أن تراعي بشكل تام الشأن البيئي وإلا تصدى لها القضاء الإداري، حيث الشاهد لدينا من خلال هذه الضمانات القانونية والقضائية هو تكريس الحماية القبلية والبعدية المدنية والزجرية والإدارية للحق في البيئة الذي يجب أن يستفيد منه جميع الأفراد بنوع من المساواة.

⁵⁰⁶ ينص الفصل 127 من مجموعة القانون الجنائي المغربي على الآتي:

- " لا يمكن أن يحكم على الأشخاص المعنوية إلا بالعقوبات المالية والعقوبات الإضافية الواردة في الأرقام 5 و6 و7 من الفصل 36، ويجوز أيضا أن يحكم عليها بالتدابير الوقائية العينية الواردة في الفصل 62".

⁵⁰⁷ يعتبر وجود الركن المادي في الجريمة البيئية أساسيا، بناء على تحققه سيتحقق الضرر الذي يستوجب التعويض ومتابعة الجاني ضمن المجال البيئي، كما أن للجريمة البيئية دور في مدى قيام المسؤولية الجنائية من عدمه، حيث بنشئهما معا يمكن البحث عن حلول قانونية وقضائية تشكل ضمانات حمانية للحق في البيئة حتى لا يتم الإضرار بها.

⁵⁰⁸ استنادا إلى مقتضيات القانونية التي جاء بها المشرع ضمن القانون المغربي بصريح ما نص عليه قانون المسطرة الجنائية المغربية، يتضح أن الصفة الضبطية في كل الجرائم تثبت لضباط الشرطة القضائية بتصنيفاتهم، الذين يختصون بالتنبذ من وقوع الجرائم وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها. كما أن الشرطة البيئية المحدثه بموجب المادة 35 من القانون- الإطار رقم 12.99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة تكلف بمهام المراقبة والتفتيش والبحث والتحري ومعاينة المخالفات وتحرير المحاضر في شأنها المنصوص عليها ضمن مقتضيات كل من القانون رقم 03.11 والقانون رقم 03.12 والقانون رقم 03.13 والقانون رقم 00.28 السالف ذكرها، وتقديم الدعم الضروري لتعزيز سلطة الإدارات المعنية بتنفيذ تدابير حماية البيئة الواردة في كل نص تشريعي آخر خاص. أنظر بهذا الخصوص كل من:

- نص المادة 18 من قانون المسطرة الجنائية المغربي.
- المرسوم رقم 2.14.782 الصادر في 30 رجب 1436 الموافق ل 19 ماي 2015، المتعلق بتنظيم وبكيفية سير الشرطة البيئية، الجريدة الرسمية عدد 6366، بتاريخ 16 شعبان 1436 الموافق ل 04 يونيو 2015، ص 5581.

وكجواب منا عن الإشكالية المحورية التي قدمنا لها أعلاه نستطيع القول أن ما بدله المشرع من جهد في مجال الضمانات الحمائية للبيئة يحسب له، لكن وبالرغم من تشريعها ضمن العديد من النصوص القانونية العامة والخاصة إلا أن التفعيل الواقعي لها لازال قليلا جدا، خاصة من الجانب القضائي، حيث نجد قلة في الأحكام وفي القرارات القضائية المدنية والجنائية والإدارية التي تصدر في مجال النزاعات البيئية، وهذا لن يخدم المطلوب، مما يحتم بضرورة تفعيل النصوص القانونية البيئية واقعا بنوع من الحزم والتشدد، خاصة إذا كان المسؤول عن الضرر البيئي أو الجاني في المجال البيئي مؤسسة اعتبارية بغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تمارسه، ولا حتى حجمها الاقتصادي، طالما أنها لا تحترم ما يفرضه عليها القانون تجاه الوسط البيئي، حتى يتم التقليل من حجم الاعتداءات المتكررة عليه، ومنه القول أن ثمة ضمانات قانونية وقضائية حمائية ووفق ما يجب للمجال البيئي بالمغرب.

ومن خلال كل هذا يمكننا الخروج بالنتائج البحثية الآتية:

- ضرورة وجود ضبط تشريعي من حيث الصياغة القانونية حتى يكون المقصود من النص القانوني واضحا رافعا للغموض الذي من شأنه أن يساعد الجهاز القضائي في توفير الحماية للمجال البيئي؛
- ضرورة التدخل التشريعي خاصة على مستوى النصوص القانونية الخاصة التي ستدعم الضمانات الحمائية للبيئة، وذلك في ظل حجم الأضرار المتكررة التي تطل الحق في البيئة بما من شأنه أن يوفر جانبا حمائيا ذو طابع مدني وزجري؛
- منح المؤسسة القضائية تدخلات متعددة من خلال الاختصاصات القضائية المدنية والجنائية والإدارية حتى تمارس مهام الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الممنوحة في الشأن البيئي، ثم القضاء بالتعويض العادل الذي يناسب حجم الأضرار، وكذا ردع وزجر الأفعال الجرمية البيئية التي تضر بالبيئة؛
- تنزيل مقتضيات القانونية واقعا حتى تسن أحكام وقرارات قضائية توفر الحماية اللازمة للبيئة من كل أصناف الضرر التي تطالها، وحتى تشكل الردع المطلوب لكل المخالفين للمقتضيات القانونية المعمول بها؛
- تعزيز الضمانات الحمائية للحق في البيئة حتى تكرر المكانة الدستورية للحق قانونيا وقضائيا وإداريا ثم واقعا.

قائمة المراجع:

❖ الدستور:

- الدستور المغربي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 في 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432، في 30 يوليوز 2011

❖ الكتب:

- عبد الكريم الطالب، الشرح العملي لقانون المسطرة المدنية، دراسة في ضوء مستجدات مشروع مسودة 2018، طبعة منقحة ومحيّنة وفق آخر التعديلات ومقتضيات مسودة قانون المسطرة المدنية، الطبعة التاسعة، شهر يناير 2019، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء
- إسماعيل غزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، منشورات مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، سنة 1996

❖ المجلات والمقالات القانونية:

- محمد معتوق مبارك، مفهوم الضرر البيئي وفقا للتشريع الإماراتي، مقال منشور ضمن المجلة القانونية، مجلة علمية محكمة، متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، المجلد السابع، العدد الأول، شهر ماي 2020
- إيناس مرسي محمد السنطاوي، التعويض عن الضرر البيئي، مقال منشور ضمن مجلة الدراسات والأبحاث البيئية، المجلد الثامن، شهر مارس 2018،
- نور الدين يوسف، التعويض العيني عن ضرر التلوث البيئي، مقال منشور ضمن الملتقى الأول حول النظام القانوني لحماية البيئة في ظل التشريع الدولي والجزائري، مختبر الدراسات القانونية البيئية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة الجزائر، أيام 09 و10 دجنبر 2013.
- عصام عصر مسلم الذنبيات، دور القاضي الإداري في حماية البيئة كأحد صور التنمية المستدامة، مقال منشور ضمن مجلة القانون والأعمال الدولية، مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات والأبحاث في القانون والأعمال تصدر عن مختبر البحث قانون الأعمال بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الحسن الأول بسطات، الإصدار الثالث والأربعون دجنبر 2022، يناير 2023.

❖ الظواهر والقوانين:

- القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثيرات على البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.60، في 10 ربيع الأول 1424 الموافق ل 12 ماي 2003، الجريدة الرسمية عدد 5118، في 18 ربيع الثاني 1424، الموافق ل 19 يونيو 2003.
- القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثيرات على البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.60، في 10 ربيع الأول 1424 الموافق ل 12 ماي 2003، الجريدة الرسمية عدد 5118، في 18 ربيع الثاني 1424، الموافق ل 19 يونيو 2003.

❖ المراسيم:

- المرسوم رقم 2.14.782 الصادر في 30 رجب 1436 الموافق ل 19 ماي 2015، المتعلق بتنظيم وبكيفية سير الشرطة البيئية، الجريدة الرسمية عدد 6366، بتاريخ 16 شعبان 1436 الموافق ل 04 يونيو 2015، ص 5581.

❖ المواقع الرسمية:

- خالد الدك، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، مقال منشور ضمن موقع مجلة مغرب القانون الإلكترونية، على الرابط التالي: <https://www.marocdroit.com>، تاريخ الولوج في 20 أبريل 2024، على الساعة الخامسة مساء.

دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أنسنة الإنتاجات التشريعية بالمغرب
المجلس الوطني لحقوق الإنسان نموذجاً

**The role of national human rights institutions in
humanizing legislative productions in Morocco**

The National Council for Human Rights as a model

حمزة شامي

باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس

ملخص:

تعتبر عملية ملائمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان إحدى أهم التحديات التي تواجه المؤسسات التشريعية، خصوصاً وأنها تتطلب مجموعة من الآليات والوسائل التي يصعب إسنادها لهيئة بذاتها، وعليه فإن المجلس الوطني لحقوق الإنسان باعتباره مؤسسة وطنية دستورية منوط بها حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، يسهر على أنسنة الإنتاجات التشريعية من خلال العلاقة التي تجمعها مع المؤسسة التشريعية وبناء على مجموعة من المعايير الدولية. ولعل أن الدور الذي يلعبه كونه شريك في عملية الصياغة التشريعية، لا يقتصر على إصدار التوصيات والمقترحات فقط بل يتعداه إلى التتبع والرصد للإصدارات القانونية وبالتالي دراسة آثارها على الوضعية الحقوقية داخل المجتمع.

وعليه، سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية الوقوف على أهم المعايير الدولية التي تؤثر العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمانات، ثم أوجه مساهمة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تجويد النصوص القانونية من منطلق إنساني وحقوق.

الكلمات المفتاحية: حقوق الإنسان، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، البرلمان، النصوص التشريعية، مبادئ بلغراد.

Abstract:

The process of harmonizing national legislation with international human rights standards is one of the most important challenges facing legislative institutions, especially as it requires a set of mechanisms and means that are difficult to assign to a body in itself, and therefore the National Council for Human Rights, as a constitutional national institution entrusted with the protection and promotion of human rights, ensures the humanization of legislative productions through the relationship that unites it with the legislative institution and based on a set of international standards. Perhaps the role played by being a partner in the legislative drafting process is not limited to issuing

recommendations and proposals only, but also to tracking and monitoring legal issuances and thus studying their effects on the human rights situation within society.

Accordingly, we will try through this research paper to identify the most important international standards that frame the relationship between national human rights institutions and parliaments, the contribution of the National Council for Human Rights in improving legal texts from a humanitarian and human rights point of view.

Keywords: Human rights, National Human Rights Council, Parliament, legislative texts, Belgrade Principles.

مقدمة

يمكن تعريف حقوق الإنسان على أنها تلك الضمانات القانونية التي تحمي الأفراد والجماعات من أي تصرف أو إهمال يمس الحريات الأساسية والمستحقات والكرامة الإنسانية⁵⁰⁹، وتتميز بمجموعة من الخصائص، فهي حقوق عالمية وغير قابلة للتصرف ومتشابهة ومتراصة وغير قابلة للتجزئة، هذه الخصائص تكفل مجتمعة ضرورة إعمال حقوق الإنسان كافة سواء كانت حقوق مدنية وسياسية، أم حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية، أو حقوق جماعية، لكل الناس في جميع الأوقات⁵¹⁰.

على المستوى الوطني، تعود للحكومات مسؤولية حماية حقوق الإنسان وإعمالها على أرض الواقع، فكما أنها تهم الأفراد في علاقاتهم فيما بينهم، فهي تهم كذلك الأفراد في إطار علاقتهم بالدول، ولذلك فمسألة تعزيز وحماية حقوق الإنسان على أرض الواقع تعد شأنًا وطنيا ضمن مسؤوليات الدول⁵¹¹، لكن ظلت الدول عاجزة عن تحقيق الحماية اللازمة للحقوق والحريات بغض النظر عن إقرارها وثائق دستورية موجهة لباقي القوانين الأدنى، وتبني نظام ديمقراطي قائم على مبدأ فصل السلطات.

من هنا برزت الحاجة إلى تبني الدول لمؤسسات تكتسي طابع الاستقلالية والتعددية، تم اصطلاح عليها في أدبيات الأمم المتحدة بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تحرص على الأعمال الجيدة والتطبيق الفعلي لجميع الحقوق المنصوص عليها في المواثيق الدولية انطلاقا من منطق تقوية البنية التحتية الوطنية اللازمة للحماية من احتمال ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان.

تلعب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دورا حيويا في حماية وتعزيز حقوق الإنسان في الدول، فهذه المؤسسات تعمل على مراقبة ورصد الوضعية الحقوقية في البلد وتقديم التوصيات والتوجيهات للحكومة بشأن الإجراءات اللازمة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، كما تعمل هذه المؤسسات على تعزيز التشاور بين جميع الأطراف المعنية بهدف تعزيز والنهوض بمسألة حقوق الإنسان داخل الدولة.

⁵⁰⁹ - أسئلة متكررة حول نهج يركز على حقوق الإنسان تجاه التعاون الإنمائي، اصدارات المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، سنة 2006، نيويورك وجنيف، ص1.

⁵¹⁰ - مؤشرات حقوق الإنسان: دليل للقياس والتنفيذ، اصدارات المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، سنة 2012، نيويورك وجنيف، ص10.

⁵¹¹ - حكيمة منتصر، الحكامة المؤسساتية في مجال حقوق الإنسان بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2020 - 2021، ص 2 - 3.

تعرف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على أنها هيئات مستقلة وموثوقة تأسست بما يتوازي مع المعايير الدولية المحددة والمُعترف بها دولياً⁵¹²، وتهدف إلى القيام بواجباتها في حماية وتعزيز حقوق الإنسان في البلد انطلاقاً من تمتعها بالاستقلالية التامة والحيادية الشاملة في أداء مهامها، مع تزويدها بصلاحيات وولاية واسعة تجعلها قادرة على إصدار التوصيات والتوجيهات البناءة والملائمة للحكومة ولجميع الجهات المعنية، بهدف تنزيل حقوق الإنسان و ضمان الحريات الأساسية في المجتمع على أفضل وجه⁵¹³. كما يؤكد التزامها بمبادئ حقوق الإنسان المتفق عليها دولياً، العمل كشريك رئيسي و فعال على بناء مجتمع يحترم القيم الإنسانية و يعزز مفهوم العدالة و المساواة للجميع⁵¹⁴.

كان النموذج الأول للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي عموماً و في المغرب على وجه الخصوص، المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، حيث بادر جلالة الملك الحسن الثاني إلى تأسيس المجلس الاستشاري كمؤسسة وطنية، كي تنظر في الملفات المتعلقة بحقوق الإنسان⁵¹⁵. وجاء إحداث هذا المجلس كإحدى المؤشرات القوية لبداية مرحلة من "الانفتاح الليبرالي" التي عرفت البلاد، في سياق دولي متحول هيمنت عليه أفكار الديمقراطية و حقوق الإنسان.

واكب التطور التي عرفته المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالمغرب، التطور الذي طبع الحقل الدستوري الشيء الذي عبر عنه الإصلاح الدستوري الذي قام به المغرب سنة 2011، و الذي أدى إلى افتتاح مرحلة جديدة للدفاع عن حقوق الإنسان. وسرعان ما أعلن جلالة الملك محمد السادس عن نيته إصلاح الدستور وإحراز تقدم في مجال حقوق الإنسان، وتشكيل المجلس الوطني لحقوق الإنسان واعتماد خطة عمل وطنية حول الديمقراطية وحقوق الإنسان في المغرب⁵¹⁶.

بناء على الموقع الذي يحتله المجلس الوطني لحقوق الإنسان في البناء المؤسساتي بالمملكة المغربية، واستناداً على مختلف المعايير الدولية و الوطنية، فقد أنيط به مهمة أنسنة الإنتاجات التشريعية، والتي تعتبر أمراً بالغ الأهمية في تأمين الاستقرار والتنظيم في المجتمعات. فهي تساهم في توفير المعايير والقوانين اللازمة لتنظيم العلاقات المجتمعية وحماية حقوق وحريات الأفراد. بل وتحقق أيضاً التوازن الضروري للعلاقة بين الحكومة والمواطنين، حيث توفر أطراً قانونية تحدد صلاحيات وواجبات الجميع. بالإضافة إلى ذلك، تعزز أنسنة الإنتاجات التشريعية الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي، حيث تجعله أكثر قابلية للفهم والمراجعة والتقييم من قبل المجتمع. وبالتالي، فإن أنسنة الإنتاجات التشريعية تساهم في تعزيز الثقة بين المواطنين والحكومة وتحقيق العدالة والمساواة في المجتمع.

⁵¹² - مبادئ باريس النازمة لعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: مبادئ باريس هي مجموعة معايير دولية تنظم وتوجه أعمال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. تمت صياغة هذه المبادئ في حلقة عمل دولية بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، عُقدت في باريس سنة 1991، ليتم اعتمادها خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1993.

⁵¹³ - Ruggie, J. G. "The social construction of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights." Research handbook on human rights and business, 2020, p 5

⁵¹⁴ - Omelchuk, O. M., et al. "Protection of human rights in the context of the development of the rule of law principle: The international aspect." Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine 28.1, 2021, p35.

⁵¹⁵ - محسن عوض و عبد الله خليل، تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي، منشورات المجلس القومي لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مطبعة مجلس الشورى، مصر، 2005، ص 22

⁵¹⁶ - Mercedes G. Jiménez-Alvarez, Keina Espineira, Lorena Gazzotti, "Migration policy and international human rights frameworks in Morocco: tensions and contradictions", The Journal of North African Studies, Aug 2020, p6

أهمية الموضوع:

يكتسي هذا الموضوع أهمية على المستوى العلمي من خلال الوقوف على أهم ملامح تدخل المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مجال أنسنة الانتاجات التشريعية معتمدا في ذلك على التأطير المعياري الدولي والصلاحيات القانونية المخولة له. وأهمية عملية، حيث ستنجح مناقشة هذا الموضوع، تحديد تصور جديد لمهمة تتبع ومواكبة الإصدارات التشريعية بما يتماشى مع التنزيل السليم والتفعيل المباشر للحقوق والحريات على أرض الواقع.

إشكالية البحث:

انطلاقا مما سبق يمكن تحديد الإشكالية الأساسية لهذه الورقة في كيفية مساهمة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في المنظومة التشريعية بصفته مؤسسة وطنية خاضعة لمعايير دولية تأطر علاقتها بالمؤسسة التشريعية، وكيف يعمل هذا المجلس على جعل المبادئ الإنسانية أساسية في عملية الصياغة التشريعية.

فرضيات البحث:

ينطلق هذا البحث من الفرضيات التالية:

الفرضية الأولى: تنطلق هذه الفرضية من كون المجلس الوطني لحقوق الإنسان مؤهل للمساهمة في عملية أنسنة الانتاجات التشريعية بما يتوفر عليه من آليات و صلاحيات قانونية.

الفرضية الثانية: يعرف المجلس الوطني العديد من المعوقات فيما يخص التنزيل السليم لاختصاصاته في مجال المساهمة في العملية التشريعية مما يستدعي تزويده بالمزيد من الآليات والوسائل المناسبة لهذا الغرض.

ولمعالجة هذه الإشكالية سنعتمد على المنهج الوصفي الاستقرائي من خلال عرض أهم نصوص الاتفاقيات والتشريعات ذات الصلة بهذا الموضوع، والمنهج التحليلي من أجل الوقوف على دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في أنسنة الانتاجات التشريعية، بالإضافة إلى المنهج الوظيفي الذي سيحدد مختلف وظائف المجلس الوطني لحقوق الإنسان ذات العلاقة بالمسألة التشريعية.

ومن أجل إزالة الغموض عن إشكالية البحث، سنتناول هذا الموضوع عبر محورين أساسيين، أولهما سيناقش أوجه الشراكة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمانات على ضوء مبادئ بلغراد وثانيهما يهتم المقاربة التشاركية بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمؤسسة التشريعية

1. الشراكة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و البرلمانات على ضوء مبادئ بلغراد

تمثل مبادئ بلغراد⁵¹⁷ أحد أبرز مخرجات الحلقة الدراسية الدولية بشأن العلاقة بين المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمان التي نظمتها في عام 2012 مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ولجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والجمعية الوطنية وهيئة حماية المواطنين في جمهورية صربيا، بدعم من فريق الأمم المتحدة القطري في صربيا وبحضور خبراء من مؤسسات

⁵¹⁷ مبادئ بلغراد حول العلاقة بين البرلمانات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، صادق عليها مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في فبراير 2012 في قراره (A/HRC/20/9)

وطنية لحقوق الإنسان وبرلمانات وجامعات من إكوادور وغانا والهند والأردن وكينيا والمكسيك ونيوزيلندا والبرتغال وصربيا وبريطانيا وإيرلندا الشمالية⁵¹⁸.

و تجدر الإشارة إلى أن صدور مبادئ بلغراد في فبراير 2012، سبقه إصدار وثيقة بعنوان "خطوط أبوجا التوجيهية" في مارس 2004⁵¹⁹ التي حددت معالم العلاقة التي يجب إقرارها بين المؤسسات البرلمانية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

تعتبر المؤسسات الوطنية امتداد للرقابة البرلمانية⁵²⁰ على السلطة التنفيذية، و عليه فإن الرقابة تكون أكثر فعالية إذا أقر البرلمان عضوية أجهزة "كلجنة حقوق الإنسان ولجنة مكافحة الفساد" وخضعت للمسائلة أمامه و ليس أمام الحكومة، و بفضل خبرتها المتخصصة و علاقاتها بمنظمات المجتمع المدني، تؤدي هذه الأجهزة دورا بالغ الأهمية في إتمام العمل الرقابي المنوط باللجان البرلمانية⁵²¹.

كما يلعب البرلمان دورا محوريا في إنشاء و سيرورة عمل المؤسسة الوطنية ويعمل على ضمان استقلاليتها من أجل تحصينها كهيئة مكلفة بحماية حقوق الانسان و النهوض بها، من جهة أولى، و من جهة أخرى، كفاعل مجتمعي يدخل ضمن الرؤية المؤسساتية لدولة القانون.

1.1- فيما يتعلق بمجال التشريع

لعل أن أبرز أوجه التعاون الذي يجمع البرلمان و المؤسسة الوطنية مبني على مسألة التشريعات في مجال حقوق الإنسان لذلك فقد نصت مبادئ بلغراد على أنه يجب على البرلمان أن يأخذ بعين الاعتبار آراء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص النصوص القانونية المقترحة، الشيء الذي يستدعي الالتزام بمبادئ حقوق الإنسان⁵²². فيحق بذلك للبرلمان طلب ابداء الرأي من طرف المؤسسة الوطنية وإشراكها في العملية التشريعية والحرص على ضمان التقائية السياسات والقوانين مع مبادئ حقوق الإنسان⁵²³.

تبعاً لذلك، فإن للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تقوم بتقديم اقتراحات لإجراء تعديلات على التشريعات عند الضرورة بغية ضمان التوافق بين التشريعات الوطنية ومعايير حقوق الإنسان الوطنية والدولية معا⁵²⁴.

⁵¹⁸ - خليل إبراهيم كاظم الحمداني، من باريس الى بلغراد... هل تم إكمال تشكيل صورة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=611890>، تمت زيارة الصفحة بتاريخ 02/05/2024 على الساعة 12 زوالاً.

⁵¹⁹ - الوثيقة صدرت في أعقاب ورشة عمل عقدت ما بين 22 و 25 مارس 2004 بالعاصمة النيجيرية أبوجا تحت شعار "المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والهيئات التشريعية: بناء علاقة فعالة".

⁵²⁰ - تعد الرقابة البرلمانية إحدى ركائز الحكم الرشيد - وحلقة أساسية في سلسلة المساءلة. ولهذه الرقابة أهمية من حيث متابعة السياسات والبرامج الحكومية وتحققها أثرها المنشود؛ ومن حيث تسليط الضوء على أعمال الحكومة من خلال النقاش البرلماني؛ وفي تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق الحكومي، وفي إعلاء سيادة القانون.

وعن ذلك يقول هشام والي، مدير قطاع الحوكمة بالبنك الدولي "البرلمانات القوية عنصر حيوي لتحقيق الحكم الرشيد... فهي ترسخ المشاركة الجماهيرية في الأمور السياسية وتشجع النموذج الحكومي الأكثر تجاوباً. ويتوقف حدوث ذلك على توفر أنظمة سياسية وانتخابية، وصلاحيات رسمية ممنوحة للبرلمان، وإرادة وفضاء سياسي، وقدرات فنية".

⁵²¹ - البرلمان و الديمقراطية في القرن الحادي والعشرين- دليل للممارسة الجيدة، الاتحاد البرلماني الدولي، جنيف، 2006، ص155-156.

⁵²² - ينص الفصل الثاني عشر من القانون الأساسي عدد 51 لسنة 2018 المؤرخ في 29 أكتوبر 2018 المتعلق بهيئة حقوق الإنسان التونسية: تستشاور الهيئة وجوباً في مشاريع القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات. و تبدي رأيها في أجل أقصاه شهر من تاريخ توصلها بالملف. كما يمكن استشارتها في جميع مشاريع النصوص القانونية الأخرى.

⁵²³ - المبدأ 23: مبادئ بلغراد المتعلقة بالعلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و البرلمانات، مرجع سابق

⁵²⁴ - الفقرة الأولى و الرابعة و الخامسة من المادة 3 من القانون رقم 94 لسنة 2003 المتعلق بإنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان المصري المعدل بالقانون رقم 197 لسنة 2017:

إبداء الرأي في مشروعات القوانين و اللوائح المتعلقة به، و بمجال عمله.

تقديم مقترحات، و توصيات إلى الجهات المختصة في كل ما من شأنه حماية حقوق الإنسان و دعمها، و تطويرها إلى نحو أفضل.

وفي هذا الإطار من الضروري الحرص على أحداث أوجه للتعاون بين المؤسسة البرلمانية والمؤسسة الوطنية في أفق إصدار تشريعات تسعى إلى تنفيذ الالتزامات الدولية وتوصيات هيئات المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان. كما ينبغي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تعمل مع البرلمان على وضع أسس عملية تكون الغاية منها تقييم أثر القوانين والسياسات المقترحة على حقوق الإنسان تقييماً فعالاً.

2.1- فيما يتعلق بالآليات الدولية لحقوق الإنسان

من بين الأوجه المهمة للتعاون القائم بين البرلمان والمؤسسة الوطنية، التعاون فيما يخص الآليات الدولية لحقوق الإنسان وقد تطرقت مبادئ بلغراد إلى هذا الجانب عبر وضعها لإطار مرجعي فيما يتعلق بهذه الجزئية ويتمثل ذلك عبر:

السماح للبرلمان بأن يشارك في عملية المصادقة على الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وبالتالي يحق له التشاور مع المؤسسة الوطنية بخصوص هذه العملية من أجل رصد وتتبع مدى احترام الدولة لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

وفي نفس السياق، يحق للمؤسسة الوطنية أن تزود البرلمان بأرائها الاستشارية بخصوص الإعلانات التفسيرية أو التحفظات وكذا بمدى التزام الدولة بتعهداتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان⁵²⁵.

ومن أجل ذلك يجب أن تلتزم المؤسسة الوطنية والبرلمان بتوفير المعلومات الضرورية لهيئات المعاهدات بخصوص وفاء الدولة بالتزاماتها الدولية وتتبع توصيات هذه الهيئات، كما يحق للمؤسس الوطنية أن تزود البرلمان بشكل مستمر بالتوصيات المقدمة من لدن الآليات الدولية والإقليمية العاملة في مجال حقوق الإنسان للدولة، بما في ذلك الاستعراض الدوري الشامل والمكلفون بولايات ضمن الإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات⁵²⁶.

وأخيراً ينبغي أن يشترك البرلمان والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في وضع استراتيجية لمتابعة التوصيات التي تقدمها الآليات الإقليمية والدولية المعنية بحقوق الإنسان بشكل منهجي.

3.1- في مجال التثقيف والتدريب والتوعية بحقوق الإنسان

لاشك أن من بين المبادئ الأساسية التي أقرها إعلان باريس ربط مهمة التثقيف ونشر التوعية في مجال حقوق الإنسان بالمؤسسات الوطنية العاملة في هذا المجال، كما أن البرلمان والذي يعد أبرز أوجه الديمقراطية التمثيلية باعتبار أعضائه ممثلي الفئة الناجبة ومسؤول بالتالي عن العمل على صيانة المنظومة الحقوقية في الدولة، و عليه فقد حددت مبادئ بلغراد مجموعة من المحددات التي ترسم معالم التعاون بين هاتين المؤسستين " المؤسسة الوطنية و البرلمان " في مجال نشر الثقافة الحقوقية والتدريب و التوعية بحقوق الإنسان.

إبداء الرأي و المقترحات و التوصيات اللازمة فيما يعرض عليه أو يحال إليه من السلطات و الجهات المختصة بشأن المسائل المتعلقة بحماية حقوق الإنسان و تعزيزها.

⁵²⁵ - المبدأ 34: مبادئ بلغراد المتعلقة بالعلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و البرلمانات، التي صادق عليها مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في فبراير 2012 (A/HRC/20/9)

⁵²⁶ - المبدأ 35: مبادئ بلغراد المتعلقة بالعلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و البرلمانات، مرجع سابق

استنادا لما سبق فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمان يجب أن يقومان باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل نشر ثقافة حقوق الإنسان و تشجيع بلورة مناهج دراسية للمدارس والجامعات تستند على ثقافة حقوق الإنسان⁵²⁷.

وفي إطار التأثير الإيجابي للمؤسسات على بعضها البعض ينبغي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وللبرلمان أن يعملوا من أجل تحسين كفاءة كل منهما في مجال حقوق الإنسان و المهام البرلمانية⁵²⁸. كما فرضت مبادئ بلغراد على كل من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمان وجميع أعضاء البرلمان أن يسعوا إلى العمل معا من أجل تنظيم حملات توعية و تثقيف عامة و تشجيع المشاركة المتبادلة في المؤتمرات و المناسبات و الأنشطة التي تنظم بغرض تعزيز حقوق الإنسان.

1- المقاربة التشاركية بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمؤسسة التشريعية

يساهم المجلس الوطني لحقوق الإنسان في العملية التشريعية في المغرب من خلال عدة طرق، لعل أبرزها، قيامه بنشر الوعي المجتمعي و تشجيع مبدأ المشاركة في صياغة القوانين بما يتوافق مع الثوابت الوطنية و المعايير الدولية في مجال حقوق الإنسان⁵²⁹. كما يعمل المجلس بالنهوض بالثقافة الحقوقية عبر إثراء النقاش العمومي. و من جهة أخرى، يقوم المجلس بالتعاون مع الجهات التشريعية في وضع قوانين جديدة أو تعديل القوانين القائمة عبر تقديمه للتوصيات و التوجيهات التي تهم مسألة أنسنة الانتاجات التشريعية⁵³⁰.

1.2 - الإطار القانوني و المؤسساتي للمشاركة بين المجلس الوطني و المؤسسة التشريعية

ليس للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عموما سلطة على البرلمان، كما أنها لا تستطيع بأي حال أن تؤثر عن الحصانات و المزايا التقليدية التي يتمتع بها أعضاء الجمعيات التشريعية⁵³¹. إلا أن هذا لا يفصل أعمال الجمعيات التشريعية عن أعمال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، حيث تستطيع هاته الأخيرة التعليق على مشاريع القوانين لضمان أن تقي هذه الأخيرة بمعايير حقوق الإنسان. كما أنه في بعض الحالات يمكن لبعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تكون لها القدرة على تقديم الطعون في دستورية بعض القوانين.

⁵²⁷ - مثال المادة 5 من القانون المركز الوطني لحقوق الإنسان الأردني رقم 51 لسنة 2006 و تعديلاته: يعمل المركز على تحقيق أهدافه بالوسائل و الأساليب التالية :

أ- رصد أوضاع حقوق الإنسان في المملكة، لمعالجة أي تجاوزات أو انتهاكات لها، و متابعة اتخاذ الاجراءات اللازمة لهذه الغاية بما في ذلك تسويتها أو إحالتها إلى السلطة التنفيذية أو التشريعية أو المرجع القضائي المختص لإيقافها و إزالة أثارها.

ب- السعي لتزويد مبادئ حقوق الإنسان في مستويات التعليم المختلفة و خاصة كما جاء في الإسلام.

ج- اعلان المواقف و اصدار البيانات المتعلقة بقضايا حقوق الإنسان في المملكة

د اجراء الدراسات و البحوث القانونية و السياسية الاجتماعية و التربوية و الفكرية المتعلقة بأهداف المركز.

هـ- عقد المحاضرات و الندوات و المؤتمرات المتعلقة بأهداف المركز و المشاركة في الأنشطة المماثلة و ذلك مع التقيد بأحكام التشريعات النافذة ذات العلاقة.

⁵²⁸ - المبدأ 39: مبادئ بلغراد المتعلقة بالعلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و البرلمانات، مرجع سابق.

⁵²⁹ Kayaoglu, T. "National Human Rights Institutions: A Reason for Hope in the Middle East and North Africa?", Brookling Doha Center Analysis Paper, N° 31, December 2020, p18.

⁵³⁰ Porras-Gómez, A. M. "The New Arab bills of rights: a study on the constitutions of Egypt, Morocco and Tunisia." Global Journal of Comparative Law, 2020, p60

⁵³¹ - المقصود من مصطلح الجمعيات التشريعية: البرلمانات أو الهيئات التشريعية و تختلف مسمياتها حسب كل دولة و الأنظمة الدستورية المعمول بها.

وتعتبر مبادئ أبوجا التوجيهية لسنة 2004 مصدرا مفيدا للمعلومات بشأن العلاقة مع البرلمان في الديمقراطيات البرلمانية، حيث ينبغي للمؤسسات الوطنية أن تعتمد إلى تزويد البرلمانين بمشورة الخبراء المستقلة بشأن المسائل الوطنية والإقليمية والدولية في مجال حقوق الإنسان بشكل منتظم، وتوفير تدريب مستمر للبرلمانين في هذا المجال، مع إبداء المشورة لهم بشأن آثار جميع التشريعات والتعديلات الدستورية المقترحة في مجال حقوق الإنسان وكذلك القوانين الحالية، إضافة إلى تحسيسهم بأهمية إحداث لجنة برلمانية مكلفة بحقوق الإنسان.

وعموما ينبغي على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تطوير علاقات مع البرلمان والهيئات البرلمانية والبرلمانين بحيث تتاح لهؤلاء فرصة التأثير على السياسة العامة والقرارات الخاصة بالبرامج والاستراتيجيات، وقد يستدعي هذا، الظهور بانتظام أمام اللجان البرلمانية الدائمة أو ما يعادلها لعرض تحليل للمقترحات الحكومية في مجال حقوق الإنسان، مما سيكفل كذلك لهذه اللجان استيعاب مدى أهمية وضرورة الأخذ بالمقاربة الحقوقية في جميع مراحل اتخاذ القرار البرلماني.

ومن جهتها فالمؤسسة مطالبة بالحفاظ على طبيعتها الحيادية والمستقلة عن كل تنازع أو خلافات سياسية وأن تأخذ الحياد خلال العمليات الانتخابية⁵³².

لكن في المغرب، ومن منظور سياسي، لا يمكن للمراقب أن يتجاهل، منذ دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، صعوبات تدبير علاقة سلسة و عادية، بين ما اصطلح على تسميته "هيئات الحكامة الجيدة" والبرلمان.

ربما يعود التوتر، في الخلفية الأولى للمشهد، إلى حسابات سياسية مباشرة بين حزب العدالة والتنمية، بثقله العددي والسياسي في مجلس النواب، ومسؤولي بعض هذه المجالس، إذ لم يقبل الحزب الفائز في الاستحقاق الانتخابي أن يغيب عن خريطة التمثيل السياسي والحقوق، مثلا في المجلس الوطني لحقوق الإنسان، بصيغته الجديدة وطنيا وجهويا، وهي الحسابات التي قد تغذيها "حساسية" الحزب الفائز في الانتخابات تجاه بعض "النخب" المقربة إلى "الدولة"، وتحمل "بروفيلات" قريبة إلى اليسار⁵³³.

لكن يجب تسجيل ما انخرطت فيه المؤسسة البرلمانية حيث تضمن النظامين الداخليين لمجلسي النواب والمستشارين مقتضيات خاصة تؤسس لعلاقة مضبوطة بين المؤسسة التشريعية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، بما فيها المجلس الوطني لحقوق الإنسان، و هي المواد من 355 إلى 359 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين⁵³⁴، و المواد 342 إلى 345 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁵³⁵، و التي قد تعزز منظور استقلال المجلس الوطني في شقه القانوني عبر ما أقره المجلس الدستوري "المحكمة الدستورية" في قراره رقم 13/924 في ملف عدد 13/1378، و الذي نص بموجبه بعدم دستورية المواد

⁵³² - حكمة منتصر، الحكامة المؤسساتية في مجال حقوق الإنسان بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية، 2020-2021، ص 54.

⁵³³ - حسن طارق، دستورية ما يعد انفجارات 2011، قراءات في تجارب المغرب و تونس و مصر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، بيروت، يونيو 2016، ص 149.

⁵³⁴ - انظر النظام الداخلي لمجلس المستشارين بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 102/20 م.د بتاريخ 2 مارس 2020.

⁵³⁵ - انظر النظام الداخلي لمجلس النواب بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 65/17 بتاريخ 30 أكتوبر 2017.

65 (الفقرة الثالثة) و 129 (الفقرة الرابعة) و 214 (الفقرة الرابعة) من النظام الداخلي لمجلس النواب المحال عليه بتاريخ 5 أغسطس 2013 بما لها من أثر سلبي على استقلالية المجلس⁵³⁶.

واستجابة إلى المنهج الدولي في رسم العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمانات واستنادا على مقتضيات مبادئ باريس عموما وإعلان مبادئ بلغراد خصوصا، فقد عبر المشرع المغربي عن بوادر تعاون وشراكة تجمع كل من المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمؤسسة التشريعية. فقد وقع المجلس مع مجلس النواب⁵³⁷ ومجلس المستشارين بتاريخ 10 دجنبر 2014 بالبرلمان مذكرتي تفاهم عالجتا تعزيز قيم حقوق الإنسان ضمن عمل المؤسسة التشريعية، حيث تطرقت كلتا المذكرتين إلى تفعيل المقاربة الحقوقية في مهام المؤسسة البرلمانية من قبيل ميدان التشريع و مراقبة العمل الحكومي و تقييم السياسات العمومية و الدبلوماسية البرلمانية. بالإضافة إلى تقديم الاستشارة في ميدان آثار مشاريع الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني⁵³⁸.

في نفس الإطار تم تحيين مذكرة التفاهم بين مجلس النواب والمجلس الوطني لحقوق الإنسان بتاريخ 10 يونيو 2021 والتي تصبو إلى تأهيل الآليات التعاقدية التي انضمت إليها المملكة أو صادقت عليها في مجال حماية وتعزيز حقوق الإنسان وتأهيل مجلس النواب للمساهمة في مجلس حقوق الإنسان.

فالمجلس الوطني رغم التأكيد على استقلاليته عن باقي المؤسسات لكنه يبقى في تفاعل دائم معها وخاصة المؤسسة البرلمانية، وذلك لما تلعبه المؤسسة التشريعية من دور في ملاءمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة. وتروم مذكرات التفاهم الموقعة إلى تعزيز القدرات في مجال حقوق الإنسان، و تعبئة مشورة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في أعمال مقاربة حقوقية في أعمال التشريع وملاءمة التشريعات الوطنية ذات الصلة، مع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان و القانون الدولي الإنساني التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها، و استشارة المجلس الوطني في مجال دراسة أثر مشاريع المعاهدات و الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان و القانون الدولي الإنساني. و عليه فقد اتفق

⁵³⁶ - القرار رقم 13/924 للمجلس الدستوري، حيث قضى بعدم مطابقة المواد التالية للدستور: المواد 65 (الفقرة الثالثة) و 129 (الفقرة الرابعة) و 214 (الفقرة الرابعة): فيما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 65 من إيمان استدعاء رؤساء الهيئات والمؤسسات المذكورة للمثول أمام لجنة دائمة "لدراسة حصيلة عملها"، وما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 129 من أنه يمكن لرؤساء المجالس والمؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الدستور أن يحضروا جلسات لجان المجلس بناء على دعوة من اللجنة المعنية عند الاقتضاء، لما تنسجم به هذه الفقرة من تعميم، وما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 214 من أنه يمكن للهيئات والمؤسسات المعنية، والتي تشمل تلك المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170، حضور اجتماعات اللجان المعنية قصد تقديم الآراء والدراسات والبحوث التي قامت بإعدادها.

⁵³⁷ - تم تحيين مذكرة التفاهم بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان و مجلس النواب التي وقعت يوم الخميس 10 يونيو 2021 بمقر مجلس النواب بالرباط، بإشراف السيدة أمينة بوغياش رئيسة المجلس الوطني لحقوق الإنسان و السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب، حيث انصبت هذه المذكرة على التعاون و العمل البناء على المقاربة القائمة على حقوق الإنسان في مجالات التشريع و مراقبة العمل الحكومي و تقييم السياسات العمومية و الدبلوماسية البرلمانية و تنفيذ برامج تروم دعم القدرات في مجال حقوق الإنسان بشراكة بين معهد الرباط – إدريس بنزكري- لحقوق الإنسان و المركز البرلماني للأبحاث و الدراسات و استشارة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مجال دراسة أثر مشاريع المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني التي هي قيد المصادقة على المنظومة القانونية الوطنية وعلى التزامات المملكة في مجال حقوق الإنسان.

⁵³⁸ - انظر مذكرتا تفاهم مع مجلس النواب ومجلس المستشارين لتعزيز تعزيز تبني المقاربة الحقوقية في عمل المؤسسة البرلمانية،

الجانبان على إحداث لجنة مشتركة لتتبع تنفيذ الاتفاقية، تجتمع بصفة دورية لتسطير برنامج عملها واتخاذ الخطوات العملية لتنزيل مضامينه⁵³⁹.

2.2- مخرجات التعاون التشريعي بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان و المؤسسة البرلمانية

طبقا لمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 25 من الظهير الشريف رقم 1.18.17 الصادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) القاضي بتنفيذ القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، يبدي المجلس رأيه، بمبادرة منه، أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، في شأن مشاريع ومقترحات القوانين ذات الصلة بحقوق الإنسان، ولا سيما في مجال ملاءمتها مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والتي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها. وفي ذلك تأكيد على ما أقرته المادة 16⁵⁴⁰ من الظهير الشريف رقم 1.11.19 الصادر في 25 ربيع الأول 1432 (فاتح مارس 2011) القاضي بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان. وعليه فقد عمل المجلس على تقديم مجموعة من الآراء الاستشارية في ما يخص مشاريع أو مقترحات قوانين ذات الصلة بموضوع حقوق الإنسان نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

أ- ملاءمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان

في إطار دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ملائمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، أصدر المجلس مجموعة من التقارير والمذكرات والآراء الاستشارية بخصوص مجموعة من مشاريع القوانين طبقا لصلاحياته في مجال النهوض بحقوق الإنسان. وعليه فقد قام المجلس بدراسة هذه المشاريع في إطار أنسنتها وتوطين البعد الحقوقي بها استنادا على مختلف المرجعيات الدولية والوطنية ذات الصلة.

فبناء على طلب السيد رئيس مجلس المستشارين⁵⁴¹ (الوارد في المراسلة رقم 13/328 بتاريخ 23 شتنبر 2013)، قام المجلس الوطني لحقوق الإنسان بإعداد مذكرة متضمنة مجموعة من المقترحات بناء على مختلف المرجعيات المعيارية والتصريحية على المستويين الوطني والدولي⁵⁴². كما قام المجلس الوطني بدراسة مقارنة للنصوص القانونية المنظمة للعمل المنزلي في عدد من البلدان⁵⁴³ ذات التشريعات

⁵³⁹- رئيس مجلس النواب ورئيسة المجلس الوطني لحقوق الإنسان يوقعان اتفاقية محينة للتعاون بين المؤسستين،

<https://www.cndh.org.ma/ar/article/thyyn-mdhkr-tfhm-byn-lmjls-lwtmy-lhqwq-lnsn-wmjls-lnwb-bhdf-mss-lshrk-byn-lmwsstyn>

⁵⁴⁰- المادة 16 من الظهير رقم 1.11.19: يقدم المجلس للبرلمان والحكومة، بناء على طلب أي منهما، المساعدة والمشورة بشأن ملاءمة مشاريع ومقترحات القوانين مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها.

⁵⁴¹- السيد رئيس مجلس المستشارين: المستشار محمد الشيخ بيد الله.

⁵⁴²- تم الأخذ بعين الاعتبار المرجعيات التالية:

الدستور ولا سيما تصديره والفصول 8 و 19 و 30 (الفقرة الثالثة)، 31 و 32 و 34 منه، الاتفاقية رقم 138 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام، ولا سيما المادتين 1 و 3 (الفقرة الأولى) كما تم تنميتها بمقتضى التوصية رقم 146 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام لاسيما الفقرات 12 و 13 و 14 و 15، الاتفاقية رقم 182 بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والإجراءات الفورية للقضاء عليها لاسيما المواد 2 و 3 و 4، و كما تم تنميتها بمقتضى التوصية رقم 190 بشأن حظر أسوأ أشكال عمال الأطفال، ولا سيما الفقرات 2 (النقطة ج) و 3 و 4، الاتفاقية رقم 189 بشأن العمال المنزليين كما تنميتها بمقتضى التوصية رقم 201 بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين، اتفاقية حقوق الطفل، لاسيما المواد 3 و 12 و 19، كما تم التعليق على مقتضياتها بمقتضى التعليقات العامة رقم 5 و 12 و 13، الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم كما تم التعليق على مقتضياتها بمقتضى التعليق العام رقم 1 بشأن العمال المنزليين المهاجرين.

⁵⁴³- المرسوم السويسري الذي يضبط شروط الدخول والإقامة والعمل بالنسبة لفئة معينة من عمال المنازل لدى المستفيدين من الامتيازات والحصانات والتسهيلات في سويسرا (مرسوم العمال المنزليين)، 6 يونيو 2011.

الاجتماعية المتقدمة وذلك لتقريب المقترحات المقدمة في إطار تلاقح الممارسات الجيدة السارية المفعولة في هذه البلدان.

وعليه، فقد همت مقترحات المجلس التنسيص على الضمانات المنصوص عليها في مدونة الشغل⁵⁴⁴، حيث تبين بعد تحليل مقتضيات مشروع القانون ضعف ارتباطه بالقاعدة العامة المتمثلة في مدونة الشغل، و لذلك فقد أقرّح المجلس أن يتم القيام بمسعى يطابق بين مقتضيات مشروع القانون 19.12 و مدونة الشغل، بشكل يغطي جوانب تتعلق بالضمانات القانونية الممنوحة لهذه الفئة من العمال.

كما قدم المجلس الوطني لحقوق الإنسان رأيه الاستشاري بخصوص مشروع قانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة و الطفولة⁵⁴⁵ بناء على طلب إبداء الرأي الموجه من طرف السيد رئيس مجلس النواب⁵⁴⁶ بتاريخ 23 نونبر 2015.

في هذا الإطار أوصى المجلس، بأن يتم تحديد اختصاصات المجلس الاستشاري للأسرة و الطفولة على ضوء التدقيقات التي تقدمها التعليقات العامة لهيئات المعاهدات و قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة وقرارات المجلس الأممي لحقوق الإنسان⁵⁴⁷.

وقام المجلس بإعطاء رأيه الاستشاري بخصوص مشروع قانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة و مكافحة التمييز بناء على طلب إبداء الرأي الموجه من طرف السيد رئيس مجلس النواب⁵⁴⁸

المرسوم السويسري للعقد، النموذج الخاص بعمال المنازل، 20 أكتوبر 2010.
القانون رقم 26.844، الصادر في 3 أبريل 2013 بمثابة نظام خاص بالتعاقد مع العمال المنزليين (الأرجنتين)
المرسوم رقم PRES/PM/MTSS/2010-807، الصادر في دجنبر 2010 الذي يحدد شروط عمل العاملين المنزليين (بوركنيا فاسو)
القانون رقم 5.859 الصادر في 11 دجنبر 1972 المتعلق بالعمل المنزلي، كما تم تعديله و تنميته (البرازيل)
القانون رقم 951/1977 بشأن العمل المنزلي (فنلندا)
المرسوم الملكي رقم 1620/2011، 14 نونبر 2011 الخاص بتنظيم العمل المنزلي (إسبانيا)
الاتفاق الجماعي الوطني للأجراء لدى المشغل الخاص، 24 نونبر 1999 (فرنسا)
القانون رقم CL-05-2009 الصادر بتعديل المادة 257 من قانون الشغل (هايتي)
القانون رقم 90/2009 الصادر في فاتح أكتوبر 2009 بتنظيم العمل المنزلي (الأردن)
القانون رقم 2450 الصادر في 9 أبريل 2003 المنظم للعمل المنزلي (بوليفيا)
القانون رقم 10361 الصادر في 23 يوليوز 2012 بشأن سياسات حماية العمال المنزليين (الفلبين)
القانون رقم 18.065 الصادر في 27 نونبر 2006 بشأن العمل المنزلي (أوروغواي)
القانون رقم R.1068 الصادر في 15 غشت 2002 بشأن العمل المنزلي (جنوب أفريقيا)
القانون رقم 2011 بشأن الحد الأدنى للأجور و ظروف تشغيل العمال المنزليين (زامبيا)
قانون حماية العمال المنزليين لسنة 2007 (أيرلندا).

⁵⁴⁴ - ظهير شريف رقم 1.03.194 صادر في 14 من رجب 1424 (11 سبتمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 65.99 المتعلق بدونة الشغل، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5167 بتاريخ 08/12/2003 الصفحة 3969.
⁵⁴⁵ - صدر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.16.102 في 15 من شوال 1437 (20 يوليوز 2016) القاضي بتنفيذ القانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة و الطفولة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6491 بتاريخ 11 ذو القعدة 1437 (15 أغسطس 2016) الصفحة 5988.

⁵⁴⁶ - السيد رئيس مجلس النواب للفترة 2014-2016: السيد رشيد الطالبي العلمي.
⁵⁴⁷ - اتفاقية حقوق الطفل و لاسيما المواد 3 (الفقرة 1)، 4 و 12 (الفقرة 1) كما تم التعليق عليها من طرف لجنة حقوق الطفل في تعليقاتها العامة رقم 14 المتعلق بحق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحه الفضلى، و رقم 5 حول التدابير العامة لتنفيذ اتفاقية حقوق الطفل، رقم 12 حول حق الطفل في الاستماع إليه و كذا مشروع التعليق العام رقم 16 حول الإنفاق العمومي المخصص لإنجاز حقوق الطفل.
القرار رقم 67/142 بشأن الأعمال التحضيرية للذكرى السنوية العشرين للسنة الدولية للأسرة و الاحتفال بها، المعتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 20 ديسمبر 2012، و لاسيما الفقرات 8، 5، 4، 3 و 16 منه.
القرار رقم 68/136 بشأن الأعمال التحضيرية للذكرى السنوية العشرين للسنة الدولية للأسرة و الاحتفال بها، المعتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 18 ديسمبر 2013، و لاسيما الفقرات 7، 6، 5، 4 و 9 منه.
القرار رقم 66/126 بشأن الأعمال التحضيرية للذكرى السنوية العشرين للسنة الدولية للأسرة و الاحتفال بها، المعتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 19 ديسمبر 2011، و لاسيما الفقرات 5، 4، 3 و 6 منه.
⁵⁴⁸ - سيد رئيس مجلس النواب للولاية التشريعية التاسعة 2014-2017: النائب رشيد الطالبي العلمي.

بتاريخ 23 نونبر 2015، أبرز المجلس العديد من الأسس التي استند عليها من أجل إعداد رأيه الاستشاري، ولعل أن أبرزها إقرار المجلس الدستوري في حيثيات قراره رقم 817 بتاريخ 13 أكتوبر 2011 حيث أشار إلى أن "الدستور متكامل في مبادئه وأهدافه"⁵⁴⁹، و عليه فإنه يعتمد في مناقشة مشروع القانون 79.14 إلى مقارنة نسقية لمقتضيات الدستور كأسس معيارية لرأي المجلس⁵⁵⁰.

كما أدلى المجلس الوطني سنة 2020 بمجموعة من التوصيات بخصوص مشروع القانون 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي و بإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، حيث تمحورت توصياته حول تحقيق التنزيل الفعلي للمقتضيات الدستورية و المرجعيات الدولية في مجال حقوق الإنسان، بالإضافة إلى التحديد الدقيق لبعض المفاهيم و التعريفات.

ومن جهة أخرى، أصدر المجلس رأيه الاستشاري بخصوص مشروع القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة و محاربتها بناء على طلب إبداء الرأي الذي وجهه السيد رئيس مجلس النواب إلى المجلس بتاريخ 6 أكتوبر 2020. كما نشر المجلس ملاحظاته و توصياته بخصوص مشروع القانون رقم 56.20 المتعلق بالمتاحف و مشروع القانون رقم 55.20 المتعلق بتغيير القانون رقم 01.09 القاضي بإحداث المؤسسة الوطنية للمتاحف و تنميته⁵⁵¹.

و أدلى المجلس رأيا استشاريا بخصوص مشروع القانون رقم 71.17 الذي يقضي بتغيير و تنميط القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة و النشر، بناء على طلب إبداء الرأي الموجه من لدن اليد وزير الشباب و الثقافة و التواصل.

كما قدم المجلس خلال سنة 2022 رأيا استشاريا حول مشروع القانون رقم 01.18 القاضي بتغيير و تنميط القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية⁵⁵²، و حرص المجلس من خلال ملاحظاته و توصياته استحضار مجموع المعايير الدولية خصوصا تلك المتعلقة بحماية الحقوق و الحريات الأساسية، مما دفع بالمجلس إلى اشباع مشروع القانون بروح العدل و الإنصاف و ضمانات المحاكمة العادلة.

قام المجلس بالإدلاء برأيه الاستشاري حول مشروع قانون المسطرة المدنية في فبراير 2022⁵⁵³، و قد سعى المجلس من خلال توصياته و ملاحظاته إلى تعزيز انسجام مسودة مشروع القانون مع المقتضيات الدستورية و المعايير الدولية ذات الصلة باستقلال القضاء و بحقوق المتقاضين و حقوق الدفاع و شروط المحاكمة العادلة. وعلى إثر ذلك اقترح المجلس مناقشة مسودة مشروع القانون انطلاقا من المداخل المرتبطة بالحق فيولوج إلى العدالة، وولوج بعض الفئات إلى العدالة، وتحقيق مبدأ المساواة بين المتقاضين، و حماية الحياة الخاصة للمتقاضين، و احترام مبدأ التواجية و حقوق الدفاع⁵⁵⁴.

⁵⁴⁹ قرار المجلس الدستوري رقم 817/2011، ملف عدد 11/1701، بتاريخ 13 أكتوبر 2011.

⁵⁵⁰ للمزيد من المعلومات انظر رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان بخصوص مشروع قانون رقم 79.14 يتعلق بهيئة المناصفة و مكافحة التمييز.

⁵⁵¹ - التقرير السنوي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان لسنة 2020: كوفيد 19: وضع استثنائي و تمرين حقوقي جديد، مارس 2021، ص 120

⁵⁵² - بناء على طلب إبداء الرأي من طرف وزير العدل بتاريخ 20 يناير 2022.

⁵⁵³ - بناء على طلب إبداء الرأي من طرف وزير العدل بتاريخ 26 يناير 2022.

⁵⁵⁴ - التقرير السنوي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان لسنة 2022: إعادة ترتيب الأولويات لتعزيز فعالية الحقوق، أكتوبر 2022، ص 224

ب- تتبع البعد الإنساني في الإصدارات التشريعية

لاحظ المجلس اهتماما متزايدا بقضايا حقوق الإنسان، خلال السنة التشريعية 2018-2019، وهو ما يظهر من خلال الحصيلة التشريعية و الرقابية المتصلة بمجال حقوق الإنسان، و مختلف الأنشطة ذات الصلة، حيث تميزت السنة التشريعية 2019 من منظور حقوق الإنسان، بمصادقة مجلسي البرلمان، على 16 نصا تشريعيا⁵⁵⁵، توزعت من حيث طبيعتها بين 12 مشروع قانون، وثلاثة (3) مشاريع قوانين تنظيمية، و مقترح قانون واحد. و قد أبدا المجلس بأرائه الاستشارية بخصوص عدد من هذه النصوص التشريعية تحت طلب إبداء الرأي من طرف البرلمان و على رأسها مشروع قانون رقم 103.13 يتعلق بمحاربة العنف ضد النساء، و رقم 33.18 يقضي بتغيير و تنميط مجموعة القانون الجنائي.

كما تابع المجلس مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2020، و خاصة المادة 9 القاضية بمنع الحجز على أموال و ممتلكات الدولة و الجماعات الترابية عند تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية، و هو المقتضى الذي يمس بشكل أساسي بحقوق المواطنين و المتعاقدين التجاريين و المقاولات و المستثمرين، و قد يؤثر على ثقتهم في القرارات و الأحكام الصادرة عن القضاء⁵⁵⁶.

كما لاحظ المجلس مدى تفاعل المؤسسة التشريعية مع القضايا المجتمعية الطارئة و أولى اهتماما خاصة للقوانين المرتبطة بالجائحة وتدابيرها، التي صادق عليها البرلمان خلال السنة التشريعية 2019-2020، وهكذا تميزت السنة التشريعية من منظور حقوق الإنسان، بمصادقة مجلسي البرلمان، على 16 نصا تشريعيا⁵⁵⁷، توزعت من حيث طبيعتها بين قانون تنظيمي واحد ومشاريع قوانين.

⁵⁵⁵ مشروع قانون رقم 31.13 يتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومة، مشروع قانون رقم 103.13 يتعلق بمحاربة العنف ضد النساء، مشروع قانون رقم 65.15 يتعلق بمؤسسات الرعاية الاجتماعية، مشروع قانون رقم 38.15 يتعلق بالتنظيم القضائي للمملكة، مشروع قانون رقم 44.18 يتعلق بالخدمة العسكرية، مشروع قانون رقم 33.18 يقضي بتغيير و تنميط مجموعة القانون الجنائي، مشروع قانون رقم 89.18 يقضي بتغيير و تنميط القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، مشروع قانون رقم 76.15 يتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مشروع قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط، مشروع قانون-إطار رقم 51.17 يتعلق بمنظومة التربية و التكوين و البحث العلمي، مشروع قانون رقم 01.19 يوافق بموجبه على اتفاق المقر الموقع بمراكش في 10 ديسمبر 2018 بين حكومة المملكة المغربية و الاتحاد الإفريقي بشأن إنشاء مقر المرصد الإفريقي للجزيرة بالرباط، مشروع قانون رقم 62.17 بشأن الوصاية الإدارية على الجماعات الساللية و تدبير أملاكها، مشروع قانون تنظيمي رقم 04.16 يتعلق بالمجلس الوطني للغات و الثقافة المغربية، مشروع قانون تنظيمي رقم 26.16 يتعلق بتحديد مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية و كفاءات إدماجها في مجال الحياة العامة ذات الأولوية، مشروع قانون تنظيمي رقم 86.15 يتعلق بتحديد شروط و إجراءات تطبيق الفصل 133 من الدستور، مقترح قانون يقضي بتنميط المادة 9 من الظهير الشريف رقم 1.03.194 صادر في 14 رجب 1424 (11 سبتمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 65.99 المتعلق بمدونة الشغل.

⁵⁵⁶ التقرير السنوي عن حالة حقوق الإنسان لسنة 2019، فعالية حقوق الإنسان ضمن نموذج ناشئ للحريات، مارس 2020، ص 55.

⁵⁵⁷ قانون رقم 77.17 يتعلق بتنظيم ممارسة مهام الطب الشرعي، بهم استكمال بنود الإصلاح الشامل لمنظومة العدالة ببلدنا، تجدر الإشارة أن المجلس سبق له أن أصدر سنة 2013، تقريرا موضوعاتيا حول الموضوع، عنوانه ب: أنشطة الطب الشرعي بالمغرب، الحاجة إلى إصلاح شامل؛ قانون رقم 72.18 يتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي و بإحداث الوكالة الوطنية للسجلات؛ قانون رقم 04.20 يتعلق بالبطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية؛ قانون تنظيمي رقم 04.16 يتعلق بالمجلس الوطني للغات و الثقافة المغربية، يروم تعزيز الترسانة القانونية المتعلقة بتكريس المكاسب المحققة بشأن صون الحقوق الثقافية واللغوية للمواطنين؛ قانونان يتعلقان بإرساء قواعد الثقة بين الإدارة والمرتكف و توفير مناخ الاستثمار، و تعزيز الثقة في الاقتصاد الوطني وهما، القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، وقانون رقم 55.19 يتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية؛ قانون رقم 15.18 يتعلق بالتمويل التعاوني؛ قانون رقم 49.17 يتعلق بالتقييم البيئي؛ مقترح قانون يرمي إلى تغيير وتنميط المادة 202 من القانون رقم 31.08 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم بتاريخ 14 من ربيع الأول 1432 (18 فبراير 2011) القاضي بتحديد تدابير لحماية المستهلك؛ مرسوم رقم 2.20.269 صادر في 21 من رجب 1441 (16 مارس 2020) بإحداث حساب مرصد لأمر خصوصية يحمل اسم «الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا» «كوفيد 19»؛ مرسوم بقانون رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها؛ قانون رقم 23.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم السالف الذكر؛ قانون رقم 42.20 بتغيير المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) (المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها؛ مرسوم بقانون رقم 2.20.293 يتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد 19؛ قانون المالية التعديلي رقم 35.20 للسنة المالية 2020؛ قانون رقم 26.20 يقضي بالمصادقة على

و تابع المجلس مناقشة قانون المالية التعديلي⁵⁵⁸ خلال سنة 2020 و الذي أملت ظروف وباء كوفيد19 والآثار التي أحدثتها على مستوى الاقتصاد الوطني، دعت معه الضرورة إلى إعادة النظر في قانون المالية، حيث بادرت الحكومة إلى بلورة مشروع قانون مالية تعديلي لضمان التوازن للمالية العمومية، و معالجة مجموعة من الاختلالات التي أثرت على الحق في الشغل و الحماية الاجتماعية، حيث توخت الحفاظ على مناصب الشغل من خلال الاستمرار في توظيف موارد الصندوق الخاص بتدبير جائحة كورونا ومواكبة القطاعات التي تعرف صعوبات حتى نهاية سنة 2020 و تسوية وضعية المستخدمين غير المصرح بهم في الصندوق للضمان الاجتماعي.

رصد المجلس الوطني لحقوق الإنسان سنة 2021، تداول المؤسسة التشريعية ل 36 نصا قانونيا⁵⁵⁹ ذا أهمية قصوى من حيث مقاصده و آثاره على التمتع بحقوق الإنسان منها 6 قوانين تنظيمية منها أربعة تم تعديلها في إطار تخليق العمل السياسي استعدادا للاستحقاقات الانتخابية التشريعية و الجهوية و المحلية

المرسوم بقانون رقم 2.20.320 الصادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية؛ قانون رقم 25.20 بسن تدابير استثنائية لفائدة المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا "كوفيد - 19" ..⁵⁵⁸ ارتكزت الحكومة في هذا الموضوع على مقتضيات المادتين 81 و 70 من دستور 2011 ، والمادة 4 والفقرة الأخيرة من المادة 26 من القانون التنظيمي رقم 13 . 130 لقانون المالية (الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015)، والتي تسمح للحكومة بأن تتخذ تدابير يختص القانون باتخاذها وذلك في الحالات الطارئة والضرورة الملحة وغير المتوقعة وخلال الفترة الفاصلة بين الدورات التشريعية.⁵⁵⁹ - مشاريع القوانين التنظيمية: القانون التنظيمي رقم 04.21 يقضي بتغيير و تنميط القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، القانون التنظيمي رقم 05.21 يقضي بتغيير و تنميط القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين، القانون التنظيمي رقم 06.21 يقضي بتغيير و تنميط القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب مجالس أعضاء الجماعات الترابية، القانون التنظيمي رقم 07.21 يقضي بتغيير القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية. مشاريع القوانين: قانون رقم 10.21 يقضي بتغيير و تنميط القانون رقم 57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة و عمليات الاستفتاء و استعمال وسائل الاتصال السمعي البصري العمومية خلال الحملات الانتخابية و الاستفتاءية، قانون رقم 11.21 يقضي بتغيير و تنميط القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات و تنظيم مراجعة استثنائية للوائح الانتخابية الخاصة بالغرف المهنية، قانون رقم 45.18 يتعلق بتنظيم مهنة العاملات والعاملين الاجتماعيين، قانون رقم 38.21 يقضي بتحديد تأليف المفتشية العامة للشؤون القضائية و اختصاصاتها و قواعد تنظيمها و حقوق أعضائها و واجباتهم، القانون رقم 82.02 يقضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة و تتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية، القانون الإطار رقم 50.21 يتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، قانون إطار رقم 09.21 يتعلق بالحماية الاجتماعية، قانون رقم 36.21 يتعلق بالحالة المدنية، تُحدث بموجبه منظومة رقمية وطنية، وسجل وطني للحالة المدنية، لتسجيل وتحيين وحفظ البيانات المدنية الأساسية للأفراد، بواسطة نظام معلوماتي مركزي مندمج، قانون رقم 46.19 يتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، قانون رقم 55.20، القانون المتعلق بتغيير القانون رقم 01.09 القاضي بإحداث المؤسسة الوطنية للمتاحف و تنميطه للمتاحف ، قانون رقم 56.20 يتعلق بالمتاحف، قانون رقم 12.18 بتغيير وتنميط مجموعة القانون الجنائي والقانون رقم 43.05 المتعلق بمكافحة غسل الأموال، قانون رقم 48.21 بسن أحكام متفرقة تتعلق ببعض التدابير المتخذة في إطار مواجهة جائحة فيروس كورونا - كوفيد19، قانون رقم 63.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.503 الصادر في 17 من ذي الحجة 1441 (7 أغسطس 2020) بتنميط المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، قانون رقم 64.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.605 الصادر في 26 من محرم 1442 (15 سبتمبر 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا، قانون رقم 31.21 بتغيير وتنميط القانون رقم 99.15 بإحداث نظام للمعاشات لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، قانون رقم 30.21 بتغيير وتنميط القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، مشروع قانون رقم 14.20 يوافق بموجبه على اتفاقية تسليم المجرمين بين المملكة المغربية والمجر، الموقعة بمراكش في 21 أكتوبر 2019، قانون رقم 15.20 يوافق بموجبه على الاتفاقية بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم بين حكومة المملكة المغربية وحكومة المجر، الموقعة بمراكش في 21 أكتوبر 2019، قانون رقم 16.20 يوافق بموجبه على الاتفاقية حول المساعدة القضائية في المادة الجنائية وتسليم المجرمين بين المملكة المغربية وأوكرانيا، الموقعة بمراكش في 21 أكتوبر 2019، قانون رقم 17.20 يوافق بموجبه على الاتفاقية بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم بين المملكة المغربية وأوكرانيا، الموقعة بمراكش في 21 أكتوبر 2019، قانون رقم 17.20 يوافق بموجبه على الاتفاقية بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم بين المملكة المغربية وأوكرانيا، الموقعة بمراكش في 21 أكتوبر 2019، قانون رقم 75.20 يوافق بموجبه على الاتفاق بين حكومة المملكة المغربية والأمم المتحدة بخصوص إنشاء مكتب برنامج مكافحة الإرهاب والتدريب في إفريقيا التابع لمكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، الموقع بتاريخ 6 أكتوبر 2020.

والمهنية لسنة 2021، و 21 مشروع قانون، و 9 مقترحات قوانين. و تتوزع مشاريع القوانين على نصوص ذات طبيعة عامة و مشاريع قوانين يصادق بموجبها على اتفاقيات دولية في مجال التعاون القضائي، ومكافحة الإرهاب، و نصوص ذات صلة باستمرار حالة الطوارئ الصحية⁵⁶⁰.

خلال سنة 2022، تمت المصادقة على 12 نصا صلة بحقوق الإنسان، و تنوعت مواضع هذه القوانين بين اتفاقيات دولية بشأن الشباب، حماية المعطيات الشخصية، المساعدة القضائية، حماية البيئة البحرية، الوساطة، الأمن الغذائي، التنظيم القضائي، جمع التبرعات و حرية الأسعار و المنافسة⁵⁶¹.

خاتمة:

من خلال استعراض دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مسطرة التشريع بالمغرب، يمكن استنتاج أن المجلس الوطني يلعب دورا مهما في وضع التشريعات وتجويدها والعمل على تعزيز سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان. كما أنه يقدم المشورة للجهات التشريعية في صياغة القوانين ومراقبة تطبيقها. كما يساهم المجلس على خلق بيئة تشاركية يسودها مبادئ الشفافية والمساءلة، ويعمل على تحقيق الإصلاحات اللازمة لتحسين وضمان حقوق الإنسان في المملكة المغربية.

ومع ذلك، ومن أجل تعزيز دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مسألة أنسنة الإنتاجات التشريعية بالمغرب، يمكن تقديم بعض التوصيات في هذا الصدد، حيث ينبغي على المجلس خلق طرق مبتكرة للحوار والتشاور مع الجهاز التشريعي لضمان تنزيل حقوق الإنسان في التشريعات و حمايتها. من جهة أخرى، يجب أن يصبح المجلس أكثر شفافية وتشاركية في تقديم المشورة والتوجيهات للمؤسسة التشريعية، وتقديم التوصيات والدعم لتحسين مراقبة التشريعات وتنفيذها. كما ينبغي تعزيز التواصل والتعاون بين المجلس والمجتمع المدني والمؤسسات ذات الصلة لضمان التوعية بحقوق الإنسان وتحقيق تغيير إيجابي داخل المجتمع المغربي و بالتالي تعزيز المطالب المجتمعية ضمن صناعة السياسة التشريعية بالمغرب.

⁵⁶⁰ - التقرير السنوي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان لسنة 2021، تداعيات كوفيد 19 على الفئات الهشة و مسارات الفعلية، فبراير 2022، ص 175
⁵⁶¹ - التقرير السنوي حول حالة حقوق الإنسان بالمغرب لسنة 2022، إعادة ترتيب الأولويات لتعزيز فعالية الحقوق، أكتوبر 2022، ص 239.

La coécriture citoyenne de lois et son rôle dans la préservation des droits et libertés du citoyen "

Badr Kasimi,

Docteur en droit, FSJES Dhar el mahraz,

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès

Introduction

La coécriture citoyenne des projets de lois et son impact sur les droits et libertés du citoyen est un sujet d'une importance capitale en relation avec la démocratie participative. Cette pratique consiste à permettre aux citoyens de contribuer activement à l'élaboration des lois, en les impliquant dans le processus décisionnel, notamment législatif.

Ainsi, cet article se veut une analyse approfondie qui cherche à comprendre comment cette pratique renforce la légitimité des lois, prend en compte les besoins et préoccupations des citoyens, et promeut l'égalité et la justice sociale pour préserver les droits et libertés alloués aux citoyens.

En effet, plusieurs pays ont mis en place des initiatives permettant aux citoyens de participer au processus législatif par le biais d'outils numériques, comme l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, le Royaume-Uni et l'Union européenne⁵⁶², sans oublier le Maroc.

Cependant, il est important de reconnaître les limites de la coécriture citoyenne, notamment en ce qui concerne la représentativité des participants, le risque de manipulation de l'opinion publique et les contraintes pratiques et logistiques.

Enfin, des exemples de coécriture citoyenne réussie seront présentés, ainsi que les défis à relever pour promouvoir une participation effective des citoyens et une collaboration fructueuse entre ces derniers et les législateurs.

Bien que le cadre juridique encadrant la participation citoyenne soit développé, notamment dans les domaines de l'environnement et de l'urbanisme, certaines régressions ont été observées récemment en matière de droits et libertés du citoyen⁵⁶³.

La coécriture citoyenne implique un processus collaboratif où les citoyens participent à la rédaction de textes législatifs, chose qui a été introduite dans plusieurs textes

⁵⁶² Conseil de l'Europe, 'MANUEL DE LA DEMOCRATIE ELECTRONIQUE', COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG) (Strasbourg, 15 October 2020), <https://rm.coe.int/manuel-de-la-democratie-electronique-/16809fe44d>.

⁵⁶³ Catherine LONEUX and Bernard LAURANS, 'Développer Collectivement La Participation Citoyenne à La Décision Publique En Bretagne' (Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), 17 April 2023), 2–3, <https://www.bretagne.bzh/app/uploads/sites/8/2023/04/Rapport-Participation-citoyenne-WEB.pdf>.

dans plusieurs pays dont le Maroc⁵⁶⁴. Elle repose sur l'idée que les citoyens peuvent activement contribuer à l'élaboration, la formulation, modification, et approbation des lois ou règlements en partageant leurs connaissances, expériences et points de vue⁵⁶⁵.

Son objectif est de renforcer la légitimité, la transparence et l'efficacité du processus législatif en permettant une participation directe des citoyens dans la prise de décision publique, en effet, certains écueils sont également notés, comme le manque de transparence, d'engagement ou de sincérité dans les approches⁵⁶⁶.

La coécriture citoyenne des projets de lois est un processus participatif visant à impliquer les citoyens au sein de Cette pratique s'inscrit dans un mouvement global de démocratie directe et d'engagement civique au niveau local ou national. En s'associant à des représentants de l'administration et des institutions gouvernementales, les citoyens contribuent à enrichir les débats, à examiner les options législatives, et à apporter leur point de vue sur les questions de société.

D'une part implique des opportunités de dialogue et de collaboration entre les citoyens et les décideurs publics. Les citoyens jouent un rôle actif dans la collecte d'informations, l'analyse des problèmes, et les suggestions de solutions. Ils participent à des réunions, aux consultations publiques, et à des événements organisés pour discuter des sujets prioritaires. Ils peuvent également s'exprimer directement via des échanges en ligne, des réunions virtuelles ou encore par courrier.

D'autre part elle permet aux citoyens de prendre part à des débats constructifs et de proposer des solutions novatrices. Elle permet également de refléter les diversités d'opinions, d'englober les points de vue des minorités, et de créer un environnement d'engagement et de participation plus inclusif. En tant que citoyens, les participants contribuent, du moins théoriquement, à développer un gouvernement plus efficace, plus représentatif, et plus en adéquation avec les aspirations et les besoins des communautés.

La coécriture citoyenne des projets de lois peut prendre plusieurs formes. Cela peut se faire à l'échelle nationale, où des groupes de travail citoyens sont formés pour travailler avec les législateurs et les administrations publiques sur les sujets de société les plus

⁵⁶⁴ On peut citer par exemple l'alinéa 5 de l'article 4 du 'Décret N° 2-17-585 Du 4 Rabii I 1439 (23 Novembre 2017) Relatif à l'étude d'impact Devant Accompagner Certains Projets de Loi.', accessed 15 May 2024, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/decret_2.17.585_Fr.pdf?ver=2019-10-31-153741-180.

Qui stipule que l'étude d'impact devant accompagner certains projets de loi doit comporter « les consultations obligatoires et facultatives menées ou à mener dans le cadre du processus d'élaboration du projet et le contenu des avis, des propositions et des recommandations reçus ».

⁵⁶⁵ Ariane Vidal-Naquet, 'Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?', in *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, ed. Michaël Bardin et al. (DICE Éditions, 2018), 17–27, <https://doi.org/10.4000/books.dice.5882>.

⁵⁶⁶ LONEUX and LAURANS, 'Développer Collectivement La Participation Citoyenne à La Décision Publique En Bretagne', 18.

importants. Il existe également des initiatives locales⁵⁶⁷, où les citoyens se réunissent pour discuter des problèmes concrets dans leurs villes, communes, ou quartiers.

La technologie peut améliorer la participation politique à la démocratie numérique⁵⁶⁸. Certains auteurs Mentionne Wikipédia comme exemple des défis de la démocratie numérique⁵⁶⁹, celle-ci donne aux citoyens les moyens de créer des lois et de participer à la vie politique et explore le rôle de la technologie dans la gouvernance, du fait, les citoyens sont pleinement impliqués dans la création du droit.

En tant que pratique démocratique et inclusive, la coécriture citoyenne des projets de lois contribue à renforcer la confiance des citoyens dans la législation et le gouvernement⁵⁷⁰. Elle encourage la participation active des citoyens au processus législatif, ce qui peut contribuer à équilibrer les intérêts des différentes parties prenantes, à accroître l'efficacité du gouvernement, et à fournir des solutions plus adaptées aux besoins et aspirations de la population, contribuant à la préservation des droits et libertés constitutionnels.

La coécriture citoyenne représente l'opportunité pour les citoyens d'être en partie responsables de l'élaboration des lois. Cette pratique est cruciale pour assurer l'inclusion et le partage de la responsabilité au sein de la société. Elle permet d'éliminer la perception selon laquelle les lois sont imposées par une minorité, mais plutôt que de se contenter de suivre les décrets, les citoyens peuvent participer activement à leur mise en place⁵⁷¹.

La coécriture citoyenne permet aux citoyens de prendre part activement à la vie politique et législative. En rassemblant tous les groupes concernés, elle permet de créer des lois plus inclusives et représentatifs de l'ensemble de la population. Les citoyens ayant un intérêt particulier à un sujet peuvent s'exprimer et de faire connaître leur point de vue, ce qui permet d'inclure des perspectives variées dans le processus décisionnel, et permet par là une légitimité accrue des textes de lois et des politiques publiques.

Nous pouvons citer ici un exemple de la Russie⁵⁷², où l'article traite d'un modèle

⁵⁶⁷ LONEUX and LAURANS, 'Développer Collectivement La Participation Citoyenne à La Décision Publique En Bretagne'.

⁵⁶⁸ Clément Mabi, 'La démocratie numérique au défi de la critique sociale en France', *Le Mouvement Social* n° 268, no. 3 (8 January 2020): 62, <https://doi.org/10.3917/lms.268.0061>.

⁵⁶⁹ Gurchetan S. Grewal and Mark D. Ryan, 'Digital Democracy Lets You Write Your Own Laws', *The Conversation*, 16 December 2013, <http://theconversation.com/digital-democracy-lets-you-write-your-own-laws-21483>.

⁵⁷⁰ Vidal-Naquet, 'Le citoyen co-législateur', 22–23.

⁵⁷¹ Ioanis Papadopolous, 'L'usage Stratégique Des Études d'impact Dans La Procédure Législative Européenne', in *Les Études d'impact Accompagnant Les Projets de Loi*, by Mathilde Philip-Gay, LGDJ, Lextenso éditions (imprimerie France Quercy - Mercues, 2012), 22.

⁵⁷² Vasily Burov, Evgeny Patarakin, and Boris Yarmakhov, 'A Crowdsourcing Model for Public Consultations on Draft Laws', in *Proceedings of the 6th International Conference on Theory and*

innovant de « crowdsourcing » pour les consultations publiques sur les projets de loi, dans lequel un projet de loi est divisé en segments et amélioré par une communauté en réseau en votant et en suggérant des versions. Il présente une stratégie de collaboration pour l'émergence et le développement de communautés et d'écosystèmes de réseaux centrés sur les objets, en mettant l'accent sur des activités textuelles structurées dans les domaines de la législation, des affaires et de la société. Les chercheurs trouvent que les projets de lois ont été améliorés par la communauté du réseau grâce à des innovations collaboratives.

L'approche de l'écriture collaborative combine le brainstorming collectif et la production collective pour améliorer les lois et règlements. La plateforme WikiVote joue un rôle clé en facilitant l'utilisation du potentiel des communautés en réseau ouvert pour la législation⁵⁷³. Le gouvernement russe utilise activement l'approche de l'écriture collaborative et la plateforme WikiVote dans ses processus législatifs.

cela permet aux citoyens de s'engager personnellement dans la vie politique. En participant à l'élaboration des lois, ils assument leur responsabilité envers leur communauté et contribuent à la création d'un espace de dialogue et de participation. Ce qui favorise la compréhension mutuelle et l'apprentissage de l'autre, et contribue à résoudre les conflits, et à trouver des solutions équitables, en convergeant le plus possible les points de vue de divergence autour des questions polémiques.

Faire participer les citoyens permet de mieux considérer les minorités et leurs besoins spécifiques. En leur laissant un rôle actif dans la législation, les lois peuvent prendre en compte leurs aspirations et leurs priorités. Cela permet de s'assurer que tous les groupes sont représentés dans la création des lois et que chaque personne a droit à être entendu et pris en compte.

La coécriture citoyenne permet de représenter les intérêts communs et de travailler ensemble pour les atteindre. En participant à l'élaboration des lois, ils peuvent identifier les problèmes communs et les solutions partagées. Cela favorise la croissance et la consolidation de la société, en faisant prendre conscience aux citoyens de leurs liens étroits et de leur responsabilité mutuelle.

Se posent alors des questions concernant le rôle de la coécriture citoyenne dans la préservation des droits et libertés du citoyen, ça concerne surtout, l'encadrement juridique de cette pratique, ainsi que les mécanismes possibles pour son instauration, tout en

Practice of Electronic Governance (ICEGOV '12: 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, Albany New York USA: ACM, 2012), 450–51, <https://doi.org/10.1145/2463728.2463814>.

⁵⁷³ Vasily Burov, Evgeny Patarakin, and Boris Yarmakhov, 'Lawmaking in Democracy 2.0 Paradigm: The Shift for the New Forms of Lawmaking', *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, September 2011, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2072069.2072104>.

questionnant ses limites et avantages.

1. Cadre juridique de la coécriture citoyenne

La participation citoyenne dans l'élaboration et l'évaluation des textes de lois trouve ses racines dans plusieurs textes fondamentaux, à savoir la constitution, les lois organiques, les lois, et les textes réglementaires, et ce, selon les systèmes juridiques dans lesquels cette pratique se fait.

2.1. Les principes constitutionnels en faveur de la participation citoyenne

La démocratie moderne est une structure en constante évolution, cherchant à incorporer les voix de ses citoyens à travers divers moyens. Un des piliers sur lesquels elle repose est l'inclusion de la population dans le processus législatif, une idée qui est soutenue par plusieurs principes constitutionnels.

La participation citoyenne, qui englobe l'engagement des citoyens, des résidents et des parties prenantes dans les affaires publiques et la démocratie, a pour objectif d'améliorer le fonctionnement démocratique et la qualité des décisions en les prenant avec les personnes directement concernées⁵⁷⁴.

En participant à l'élaboration et l'évaluation des lois et à leur contrôle, le citoyen co-législateur peut contribuer à s'assurer que les lois adoptées respectent les principes constitutionnels et les normes internationales en matière de droits de l'homme⁵⁷⁵.

Tout d'abord, le principe de souveraineté populaire⁵⁷⁶, un concept clé au cœur des démocraties représentatives et participatives, stipule que le pouvoir vient du peuple. Ce principe ouvre la porte à une plus grande participation citoyenne et justifie l'élaboration de mécanismes permettant au citoyen d'intervenir directement dans le processus législatif, en effet, pour réussir les transitions à venir, les décisions ne peuvent plus venir d'en haut mais doivent être négociées, ce qui représente un défi démocratique immense. Ceci étant, la coécriture citoyenne des lois pourrait remettre en cause deux cents ans de théories politiques sur la représentation⁵⁷⁷.

La participation des citoyens dans la vie civique, Notamment la production normative, peut conduire à une redistribution du pouvoir entre le gouvernement et les

⁵⁷⁴ LONEUX and LAURANS, 'Développer Collectivement La Participation Citoyenne à La Décision Publique En Bretagne', 8.

⁵⁷⁵ OCDE, 'Présentation OCDE Atelier Préparatoire Co-Création', <https://gouvernement-ouvert.ma/files/Pr%C3%A9sentation%20OCDE%20atelier%20pr%C3%A9paratoire%20co-cr%C3%A9ation%209%20mai%202023-9Zh.pdf>.

⁵⁷⁶ Geneviève Nootens, 'La souveraineté populaire en Occident', *Diversité et démocratie*, Presse universitaire Laval, le principe de souveraineté populaire (2016), <https://www.pulaval.com/libreacces/9782763732732.pdf>.

⁵⁷⁷ Claire LeGros, 'La participation citoyenne au chevet de la démocratie', *Le Monde.fr*, 25 February 2022, https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/02/25/la-participation-citoyenne-au-chevet-de-la-democratie_6115180_3232.html.

citoyens en favorisant un processus décisionnel plus collaboratif et inclusif⁵⁷⁸. Lorsque les citoyens s'engagent activement dans les initiatives publiques, ils peuvent influencer le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des lois.

Dans ce sens, la "civic tech" se montre comme étant un domaine en pleine expansion qui fait référence à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour renforcer la participation citoyenne, améliorer la transparence gouvernementale et promouvoir l'engagement démocratique⁵⁷⁹. Les initiatives de "civic tech" visent à utiliser les outils numériques pour permettre aux citoyens de s'impliquer dans le processus décisionnel, de collaborer avec les institutions publiques et de contribuer à la vie démocratique de manière innovante.

De son côté, Vidal-Naquet souligne que la participation citoyenne dans l'évaluation de la loi demeure ponctuelle et peu relayée dans le processus normal d'évaluation et de contrôle⁵⁸⁰. Cette situation peut limiter l'impact réel des contributions citoyennes sur l'amélioration des lois et la protection des droits fondamentaux. Cependant, cette implication active peut modifier les dynamiques traditionnelles du pouvoir où le gouvernement détient la plupart de l'autorité décisionnelle, y compris la production des textes de lois.

Ensuite, il y a le principe de la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Cette séparation est fondamentale pour équilibrer les puissances au sein de l'État et permet théoriquement aux citoyens d'influencer une branche du gouvernement sans être outrepassés par les autres. En ce sens, la coécriture de projets de lois se présente comme un outil par lequel cet équilibre peut être maintenu tout en engageant activement les citoyens.

La constitution française offre un bel exemple avec l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui proclame que "la loi est l'expression de la volonté générale" et que tous les citoyens ont le droit de concourir.

2.2. Les lois encadrant la coécriture citoyenne

Les lois encadrant la coécriture citoyenne sont assez spécifiques à chaque système juridique, et visent généralement à réguler la manière dont les citoyens peuvent collaborer avec les élus ou les institutions afin de proposer, modifier ou rédiger des textes de loi.

⁵⁷⁸ Walter Castelnovo, 'Citizens Coproduction, Service Self-Provision and the State 2.0', in *Network, Smart and Open*, ed. Rita Lamboglia et al., vol. 24, Lecture Notes in Information Systems and Organisation (Cham: Springer International Publishing, 2018), 109–125, https://doi.org/10.1007/978-3-319-62636-9_8.

⁵⁷⁹ Clément Mabi, 'La « civic tech » et « la démocratie numérique » pour « ouvrir » la démocratie?', *Réseaux* N° 225, no. 1 (1 February 2021): 221, <https://doi.org/10.3917/res.225.0215>.

⁵⁸⁰ Vidal-Naquet, 'Le citoyen co-législateur', 24.

En France, le dispositif de coécriture citoyenne s'est surtout développé à travers des plateformes numériques telles que "Parlement & Citoyens" qui permet aux citoyens de participer à l'élaboration de propositions législatives. Cependant, il n'existe pas à proprement parler de loi encadrant de manière formelle ces initiatives ; elles relèvent plutôt de démarches expérimentales entreprises par certains députés ou sénateurs. Depuis la loi pour une République numérique de 2016⁵⁸¹, il y a eu un renforcement de la consultation en ligne pour les projets de loi.

Au Royaume-Uni, il n'y a pas non plus d'encadrement législatif spécifique à la coécriture citoyenne. Toutefois, le processus législatif britannique offre des mécanismes comme les pétitions électroniques qui, lorsqu'elles atteignent un certain nombre de signatures, doivent être prises en compte par le Parlement et peuvent aboutir à un débat. La plateforme "e-petitions"⁵⁸² offre cet espace d'interaction entre citoyens et députés.

Au Maroc, la loi organique n° 64-14 fixe les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative⁵⁸³, et dans la même optique, le décret n° 2-08-229 institue une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires⁵⁸⁴, qui a pour objet d'instituer une procédure de publication par voie électronique des projets de lois, de décrets, d'arrêtés et de décisions administratives qui concernent quelques secteurs et domaines prévus dans le cadre de l'accord de libre-échange signé entre le Royaume du Maroc et les Etats-Unis d'Amérique, et, de donner la possibilité

⁵⁸¹ La Loi pour une République numérique a été adoptée en impliquant les citoyens à travers un processus participatif et collaboratif. Voici les étapes clés du processus d'adoption de cette loi en France: Consultation "Ambition numérique" par le Conseil national du numérique (octobre 2014-février 2015) : Une première consultation a été menée pour recueillir les avis et contributions des citoyens sur les enjeux liés à l'économie numérique.

Présentation de la "Stratégie numérique" par le Gouvernement (18 juin 2015) : Le Gouvernement a présenté sa stratégie en matière d'économie numérique, intégrant les retours et contributions des citoyens issus de la consultation précédente.

Consultation publique sur le texte de l'avant-projet de loi (septembre 2015-octobre 2015) : Une nouvelle consultation a été ouverte aux internautes pour qu'ils puissent déposer des contributions sur le texte de l'avant-projet de loi. Les contributions les plus soutenues ont reçu une réponse officielle du Gouvernement.

Résultats de la participation citoyenne : Ce processus a permis de rassembler 21 000 participants, de recueillir 8 500 contributions et d'obtenir 150 000 votes. En conséquence, cinq nouveaux articles ont été ajoutés à la loi et de nombreuses dispositions ont été réécrites, reflétant ainsi l'implication des citoyens dans l'élaboration de la Loi pour une économie numérique.

⁵⁸² 'Petitions - UK Government and Parliament', Petitions - UK Government and Parliament, accessed 16 May 2024, <https://petition.parliament.uk/>.

⁵⁸³ 'Dahir N° 1-16-108 Du 23 Chaoual 1437 (28 Juillet 2016) Portant Promulgation de La Loi Organique N° 64-14 Fixant Les Conditions et Les Modalités d'exercice Du Droit de Présenter Des Motions En Matière Législative.' (n.d.).

⁵⁸⁴ 'Décret N° 2-08-229 Du 25 Joumada I 1430 (21 Mai 2009) Instituant Une Procédure de Publication Des Projets de Textes Législatifs et Réglementaires.', accessed 16 May 2024, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/dec_proj_fr.pdf.

aux personnes intéressées d'émettre des commentaires à leur égard⁵⁸⁵.

2. Mécanismes de participation citoyenne dans l'élaboration des projets de lois

La co-écriture citoyenne des projets de lois nécessite des plateformes adéquates. Des forums, des débats et des enquêtes en ligne sont des exemples. Ces dispositifs encouragent la participation d'une large palette de citoyens. Ils favorisent l'émergence de points de vue variés sur les problématiques soulevées. Démultipliant les perspectives, ils enrichissent considérablement le contenu des projets de lois.

Les consultations publiques, l'utilisation de la technologie informatique, ainsi que les ateliers de co-élaboration des textes de lois jouent un rôle important dans la coécriture citoyenne des projets de lois. Des plateformes numériques permettent aux citoyens de proposer des amendements, commenter les différentes versions des textes législatifs, et consulter d'autres citoyens pour se former une opinion commune. Les résultats de ces échanges peuvent être pris en compte par les décideurs publics lors de la formulation des lois ou des règlements.

3.1. Consultations publiques

Les consultations publiques incarnent le socle de la démocratie participative. Elles garantissent que la co-écriture citoyenne des projets de lois devienne une réalité tangible. Ce processus favorise une inclusion effective des citoyens dans la machinerie législative. Les avantages sont multiformes et significatifs. Ils témoignent de l'importance cruciale de ce mécanisme dans l'élaboration des textes juridiques.

Au niveau européen, les citoyens collaborent avec le gouvernement dans le processus législatif par le biais de consultations, en influençant la qualité des réglementations dans l'Union européenne et en promouvant la démocratie participative⁵⁸⁶. En effet La réglementation intelligente favorise la démocratie participative dans l'élaboration des lois dans l'UE⁵⁸⁷.

La consultation est le principal mécanisme de participation des citoyens à l'élaboration des lois et de démocratie participative, en favorisant la participation des citoyens avec le gouvernement, ils se sentent davantage concernés et investis dans le

⁵⁸⁵ Ceci peut se faire via le site web du Secrétariat Général du Gouvernement, 'Législation', accessed 16 May 2024, <http://www.sgg.gov.ma/Legislation.aspx>.

⁵⁸⁶ Maria Jesus Garcia Garcia and Maria Jesus Garcia Garcia, 'Citizen Participation in Law-Making in the European Union', chapter, <https://services.igi-global.com/resolvedoi/resolve.aspx?doi=10.4018/978-1-7998-9764-4.ch028> (IGI Global, 1 January 1AD), citizen-participation-in-law-making-in-the-european-union, <https://www.igi-global.com/gateway/chapter/www.igi-global.com/gateway/chapter/311945>.

⁵⁸⁷ Andrea Renda, 'Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de réforme', *Revue française d'administration publique* N° 149, no. 1 (28 July 2014): 79–103.

processus législatif.

Cette participation citoyenne, par le biais de consultations, confère légitimité et pertinence aux textes de loi. En impliquant les citoyens dans l'élaboration leur lois, la coécriture citoyenne renforce la légitimité démocratique des décisions prises par les représentants élus⁵⁸⁸.

La co-écriture citoyenne des projets de lois facilite l'expression des besoins réels de la population, réduisant ainsi le fossé entre législateurs et citoyens. En résulte des lois plus équitables et mieux acceptées. Leur application devient souvent plus aisée.

Ces consultations ne sont pas sans défis. Le risque de sur-représentation de certains groupes doit être constamment surveillé. L'équité dans la participation est cruciale. Elles doivent être structurées de manière à garantir la diversité des contributions pour que les textes qui en résultent soient équilibrés et représentatifs de l'ensemble de la société.

Il est impératif de mettre en exergue la volonté politique nécessaire à l'instauration de ce modèle participatif. Sans l'appui des institutions, la co-écriture citoyenne des projets de lois resterait un idéal inatteignable. L'engagement gouvernemental à promouvoir et à incorporer les recommandations issues des consultations est fondamental. Il conditionne l'efficacité de l'exercice de la codétermination législative par les citoyens.

Les consultations ouvrent la porte à une démocratie plus vivante et réflexive, assurant une légitimité de proximité, telle réclamée par Rosanvallon⁵⁸⁹. Elles invitent à une implication citoyenne sans précédent dans l'élaboration des projets de lois. La co-écriture citoyenne renforce les fondations du pacte social. Elle favorise l'émergence de lois plus justes et cohérentes. Cette approche participative est le gage d'une gouvernance transparente et responsable.

En impliquant activement les citoyens dans le processus d'élaboration des lois en utilisant des plateformes de crowdsourcing et de consultation publique⁵⁹⁰. La coécriture citoyenne permet aux citoyens de suivre et de contribuer activement à l'élaboration des lois. Cela renforce une plus grande ouverture du processus législatif.

3.2. Plateformes en ligne pour la coécriture citoyenne

Dans notre époque numérisée, l'utilisation de plateformes en ligne pour la coécriture citoyenne des projets de lois présente un potentiel démocratique considérable. En effet, cette pratique permet une participation directe et active des citoyens dans le processus législatif, favorisant une transparence et une représentativité accrue des décisions gouvernementales.

⁵⁸⁸ Vidal-Naquet, 'Le citoyen co-législateur', 19.

⁵⁸⁹ 'Pierre Rosanvallon : "Réinventer La Démocratie" — Sciences Économiques et Sociales', accessed 16 May 2024, <http://ses.ens-lyon.fr/articles/pierre-rosanvallon-reinventer-la-democratie--62763>.

⁵⁹⁰ Burov, Patarakin, and Yarmakhov, 'Lawmaking in Democracy 2.0 Paradigm: The Shift for the New Forms of Lawmaking', 216.

Elle constitue un outil majeur pour une démocratie plus vivante et plus inclusive.

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) permet de développer et de promouvoir la participation citoyenne. Les outils numériques offrent plusieurs avantages pour faciliter l'implication des citoyens dans le processus législatif⁵⁹¹:

- **Abolition des barrières spatiales et temporelles** : L'utilisation d'Internet, en particulier, permet d'abolir les barrières spatiales et temporelles, réduisant ainsi les contraintes matérielles et permettant aux citoyens de participer plus facilement, plus directement et plus immédiatement.

Par le biais des plateformes en ligne, La coécriture citoyenne des projets de lois facilite la contribution de chaque individu, indépendamment de sa localisation géographique ou de sa mobilité. Cette démarche innovante démocratise l'accès et l'implication dans la sphère politique. Les citoyens sont ainsi invités à débattre, à amender et à enrichir les textes qui régiront leur communauté.

- **Franchissement des barrières sociales** : Les TIC permettent également de franchir les barrières sociales, offrant à chaque citoyen, indépendamment de son statut ou de sa situation, la possibilité de s'impliquer dans le processus législatif.

Certains remarquent qu'en France l'initiative législative reste très peu développée et renouvelée par les TIC, bien que la discussion de la loi soit progressivement associée aux citoyens, à travers des initiatives comme la plateforme 'Parlement et Citoyens'⁵⁹² mise en place depuis février 2013, à travers laquelle les parlementaires invitent les internautes à « participer à l'élaboration de la loi », selon la devise du site⁵⁹³, en discutant avec eux des propositions de loi, et s'engagent, à l'issue des débats, à présenter à l'Assemblée nationale ou au Sénat la proposition de loi telle que débattue et modifiée.

D'une part, ces plateformes permettent un contrôle plus rigoureux du pouvoir exécutif et législatif. En ayant un droit de regard sur les propositions législatives, les citoyens exercent un contrepoids essentiel à l'action gouvernementale. Cela assure que les intérêts du peuple soient l'épicentre des lois adoptées.

D'autre part, la coécriture citoyenne des projets de lois peut servir de baromètre pour mesurer l'adhésion populaire à certaines politiques publiques. Elle permet aux élus de recueillir l'avis de leurs électeurs en temps réel, en leur offrant un aperçu de la réception potentielle de leurs projets de loi. Cela réduit les risques d'éloignement entre les

⁵⁹¹ Michaël Bardin et al., 'La Démocratie Connectée: Ambitions, Enjeux, Réalité', *Confluence Des Droits*, Aix-en Provence: Droits International, Comparé et européen, 2018, 17, <https://shs.hal.science/halshs-01936332/document>.

⁵⁹² Bardin et al., 20.

⁵⁹³ 'Purpoz', Purpoz, accessed 12 May 2024, <https://purpoz.com/>.

représentants et les représentés.

Cependant, certains pourraient rétorquer que la coécriture citoyenne des projets de lois pourrait complexifier le processus législatif ou aboutir à une saturation d'idées contradictoires⁵⁹⁴. Il est pourtant essentiel de comprendre que des mécanismes de synthèse et de modération peuvent être efficacement intégrés aux plateformes pour contourner ces écueils. Ainsi, seule la substance constructive et largement appuyée émergerait pour être considérée par le parlement.

Intégrer la coécriture citoyenne des projets de lois via des plateformes en ligne s'avère être une voie prometteuse pour protéger le citoyen contre l'atteinte aux droits. Elle engage délibérément le citoyen dans la construction législative, qui est le socle de sa propre gouvernance. C'est en valorisant ces innovations démocratiques que nous pouvons espérer un avenir plus participatif et une politique plus juste.

3.3. Ateliers de coélaboration avec les citoyens

L'avènement de l'ère numérique a transformé le processus démocratique, donnant naissance à la notion de démocratie connectée. Cette évolution s'illustre par l'usage d'ateliers de coélaboration pour la coécriture citoyenne des projets de loi. En incitant à une démocratie participative plus active, ces ateliers représentent un tournant dans la relation entre gouvernants et gouvernés. Ce système offre une représentativité plus exacte des désirs et besoins du peuple.

Les ateliers de coélaboration, par essence, défient le modèle traditionnel de la politique. Ils déplacent la prise de décision des couloirs feutrés du pouvoir vers un espace plus ouvert. En effet, Le sociologue Dominique Cardon a souligné l'évolution vers ce qu'il appelle une « démocratie Internet », où le centre de gravité de la démocratie se déplace vers les espaces en ligne d'expérimentation démocratique⁵⁹⁵.

Ainsi, la démocratie participative se renforce, garantissant que les lois reflètent mieux les préoccupations citoyennes. Cela témoigne d'une volonté de renforcer la représentativité au cœur des institutions démocratiques.

La coécriture citoyenne, par le biais de ces ateliers, assure un dialogue constant entre civils et élus. Elle établit une dynamique de démocratie connectée où la technologie devient l'outil de l'engagement populaire. Cette approche réduit la distance entre législateurs et citoyens. De surcroît, la démocratie participative devient plus inclusive, permettant à des

⁵⁹⁴ Jean-François Kerléo, 'Les Assemblées Citoyennes, Naissance d'un Corps Intermédiaire de Nature Politique', in *Les Assemblées Citoyennes: Nouvelle Utopie Démocratique ?*, DICE Editions, vol. Confluence des droits, 41–42, accessed 16 May 2024, <https://shs.hal.science/halshs-03890815/file/AC%20Livre.pdf>.

⁵⁹⁵ Mabi, 'La démocratie numérique au défi de la critique sociale en France', 62.

voix auparavant marginalisées d'être entendues. Cette inclusivité enrichit la représentativité des décisions prises.

La coélaboration démontre aussi une capacité unique à éduquer les citoyens sur les complexités législatives. Les projets de loi sont souvent perçus comme impénétrables par le citoyen moyen. Les ateliers de coélaboration démystifient ce processus. Ils facilitent une compréhension approfondie des enjeux législatifs. Cette pédagogie active participe à l'émergence d'une démocratie participative éclairée et engagée.

En étant impliqué dans le processus de coécriture des lois, le citoyen co-législateur peut contribuer à identifier les enjeux qui touchent aux droits et libertés fondamentaux et à proposer des mesures législatives qui les renforcent et les protègent⁵⁹⁶.

Les critiques pourraient arguer que la coécriture citoyenne pose des risques de dilution de l'expertise politique. Cependant, la détention exclusive du savoir par une élite politique est une antithèse à la démocratie participative. La co-élaboration enrichit la représentativité par l'expertise hétérogène des participants. Elle canalise diverses perspectives pour produire des lois plus robustes et justifiées.

En conclusion, la coécriture citoyenne au moyen des ateliers de coélaboration représente une évolution favorable de nos systèmes démocratiques. Elle dénote un progrès vers une démocratie connectée, plus ouverte et participative. Par cette méthode, la représentativité ne représente plus une aspiration mais une réalité tangible. La coélaboration doit être vue comme l'avenir de la législation démocratique – un avenir où chaque citoyen a sa plume pour écrire les règles de la société de demain.

4. Avantages de la coécriture citoyenne des projets de lois

Il est mentionné que la participation citoyenne à l'évaluation de la loi est souvent mal valorisée et peu lisible, ce qui peut conduire à une perception de la participation citoyenne comme un simple gadget au service des pouvoirs publics. Il est important de reconnaître et de valoriser le rôle des citoyens dans l'évaluation des lois pour garantir leur légitimité et leur efficacité.

4.1. Renforcement de la légitimité démocratique des lois

La démocratie, système politique idéal en théorie, affronte aujourd'hui de multiples défis. Les crises de représentativité questionnent la légitimité des lois adoptées par des institutions élues. En résulte un fossé, parfois béant, entre élus et citoyens.

D'où l'émergence d'un concept prometteur: la démocratie participative. Ce modèle, qui prône un rôle actif des citoyens dans les processus législatifs, promet de révolutionner notre conception de la légitimité démocratique.

⁵⁹⁶ Vidal-Naquet, 'Le citoyen co-législateur', 24.

L'adoption de la coécriture citoyenne de projets de lois pourrait devenir le pilier d'une démocratie renouvelée. Elle offrirait une réponse tangible au manque de représentativité reproché aux instances traditionnelles.

Le caractère inclusif de cette approche garantirait une représentativité accrue des textes législatifs. Par là-même, les lois gagneraient en acceptabilité et en pertinence, reflet exact des besoins et aspirations populaires. En impliquant les citoyens dans l'élaboration des lois, il est plus probable que les textes législatifs finaux soient mieux acceptés par la population⁵⁹⁷. Les citoyens se sentent davantage représentés et impliqués dans les décisions qui les concernent.

En parlant de démocratie connectée, on visualise une synergie entre les technologies numériques et la volonté populaire. Des plateformes collaboratives pourraient favoriser des débats riches et constructifs.

Le succès de l'initiative parlementaire en Finlande, où la collecte de signatures permet de soumettre une proposition de loi au Parlement, illustre l'efficacité de telles pratiques. La démocratie participative s'ancre ainsi dans une réalité concrète.

Il s'avère crucial de prendre en compte les réticences. Certains évoquent le risque de déséquilibre dans l'influence des groupes d'intérêt ou d'une participation inégale. Ces défis appellent à des mécanismes de régulation rigoureux.

Un système de coécriture bien conçu pourrait diluer ces craintes. Des commissions représentatives, des consultations larges et des tirages au sort parmi les volontaires assureraient une participation équitable.

L'ultime objectif reste de cristalliser une démocratie connectée. Elle se veut plus réactive, plus transparente, et plus représentative des volontés citoyennes. La coécriture en est le vecteur potentiel.

Dans l'application de ce modèle, la formation des citoyens à l'écriture législative prendrait une place centrale. Des ateliers et des modules éducatifs favoriseraient une implication qualifiée de la population.

Pour conclure, la coécriture citoyenne de projets de lois n'est pas une utopie. Ses bénéfices sur la représentativité et l'efficacité des lois démocratiques sont indéniables. La démocratie participative se pose ainsi en relai nécessaire entre les citoyens et le pouvoir législatif.

Dans cette optique, l'adoption d'une démocratie connectée apparaît non comme un luxe, mais comme une évolution indispensable de nos institutions. Il est temps pour les démocraties modernes d'embrasser cette mutation, pour le bien de leur propre pérennité.

⁵⁹⁷ Vidal-Naquet, 26.

4.2. Amélioration de la qualité des projets de lois

Dans un monde où la démocratie est de plus en plus sophistiquée, la coécriture citoyenne des projets de lois émerge comme une méthode révolutionnaire pour renforcer la relation entre gouvernants et gouvernés. L'engagement des citoyens dans le processus législatif garantit non seulement une meilleure clarté des lois mais aussi une plus grande accessibilité des lois pour tous. Il s'agit d'une perspective qui mérite un examen attentif.

En impliquant les citoyens dans l'élaboration des lois, il est possible de veiller à ce que le langage utilisé soit clair, simple et compréhensible pour le grand public. Les citoyens peuvent apporter leur perspective en tant que destinataires des lois et aider à formuler des textes législatifs plus accessibles à tous⁵⁹⁸.

Premièrement, la coécriture citoyenne favorise la clarté des lois. Les textes législatifs sont souvent perçus comme complexes et arides par le grand public. L'inclusion d'une diversité de citoyens dans le processus d'élaboration législative permet de créer des lois plus compréhensibles pour ceux qu'elles affectent directement. De surcroît, la lisibilité des lois s'en trouve améliorée, réduisant le risque d'interprétations erronées.

Deuxièmement, cette pratique démocratique étend l'accessibilité des lois en impliquant diverses couches de la société. En permettant à diverses opinions et expertises de coalescer, les lois deviennent le miroir de la société qu'elles ambitionnent de régler. Cela facilite également la concrétisation des libertés et droits du citoyen, donnant un sens palpable à la notion de démocratie participative.

Troisièmement, la coécriture citoyenne œuvre à la protection et à la promotion des libertés et droits du citoyen. En s'assurant que les lois tiennent compte des multiples facettes de la société, elles sont moins susceptibles d'être injustes ou discriminatoires. Chaque loi reflète alors un consensus qui respecte l'éventail des droits individuels.

L'absence de résultats concrets de la participation citoyenne dans l'évaluation de la loi peut entraîner un risque de discrédit politique plus grand et une désimplication des citoyens⁵⁹⁹. Il est donc essentiel de mettre en place des mécanismes pour assurer que les contributions citoyennes sont prises en compte de manière significative et que les résultats de l'évaluation sont communiqués de manière transparente.

La participation citoyenne aide à garantir que les lois soient de haute qualité, bien rédigées et répondent aux besoins et aux valeurs de la société. L'implication des experts et des parties prenantes dans l'élaboration des lois peut contribuer à améliorer leur qualité et

⁵⁹⁸ Vidal-Naquet, 26.

⁵⁹⁹ Vidal-Naquet, 24.

leur pertinence⁶⁰⁰.

Les initiatives de co-écriture citoyenne peuvent améliorer la qualité des lois en intégrant diverses perspectives et contributions du public. Cependant, il peut être difficile de trouver un équilibre entre le besoin de voix diverses et la complexité du langage juridique, ce qui peut avoir un impact sur l'efficacité et la clarté des lois⁶⁰¹.

Ces initiatives visent à donner aux citoyens les moyens de participer aux processus décisionnels, renforçant potentiellement les droits fondamentaux tels que la liberté d'expression et la participation⁶⁰².

En outre, l'accessibilité des lois par ce processus contribue à une participation citoyenne accrue. Lorsque les citoyens comprennent les lois, ils sont plus enclins à s'engager dans des débats publics. La lisibilité des lois devient alors le fondement d'une démocratie vivante et réceptive.

Toutefois, certains pourraient arguer que trop de voix dans la coécriture pourraient nuire à la cohésion des textes. Cependant, dans la pratique, de nombreux mécanismes de synthèse des contributions peuvent être mis en œuvre. Ces mécanismes assurent que la clarté des lois n'est pas sacrifiée sur l'autel de la pluralité des points de vue.

La coécriture citoyenne met à l'honneur les principes de libertés et droits du citoyen en les insérant dans le cœur même du processus législatif. Il ne reste qu'à espérer que les gouvernements reconnaîtront la valeur intrinsèque de cette approche et l'intégreront de manière systématique. Ainsi, les citoyens pourront s'approprier les lois qui régissent leur quotidien.

En conclusion, la nécessité d'améliorer la qualité des projets de lois est indéniable. La coécriture citoyenne ne cesse de prouver qu'elle est une voie viable vers cet idéal. Elle garantit la clarté, la lisibilité et l'accessibilité des lois, tout en sauvant les libertés et droits du citoyen. C'est dans cette synergie de la volonté populaire et de l'action gouvernementale que réside la clef d'une législation éclairée et équitable.

4.3. Promotion de la transparence et de la confiance entre les citoyens et les institutions

Coécriture Citoyenne: Vecteur de Transparence et Renforcement de la Confiance

La démocratie, par essence, repose sur la transparence et la confiance entre les citoyens et les institutions. La coécriture citoyenne de projets de lois constitue un levier fondamental pour la consolidation de ces piliers. Ce processus innovant favorise la lisibilité

⁶⁰⁰ Burov, Patarakin, and Yarmakhov, 'Lawmaking in Democracy 2.0 Paradigm: The Shift for the New Forms of Lawmaking', 217.

⁶⁰¹ Mabi, 'La démocratie numérique au défi de la critique sociale en France', 72–76.

⁶⁰² Mabi, 68.

des lois, enrichissant ainsi le débat démocratique. En impliquant le citoyen, les institutions réaffirment l'importance des droits fondamentaux et constitutionnels. Cette dynamique participative assure une meilleure protection et préservation des droits et libertés du citoyen.

La participation citoyenne pourrait s'Assurer que la constitution du pays garantit les droits fondamentaux des citoyens et établit un cadre juridique solide pour protéger ces droits⁶⁰³. L'État de droit est essentiel pour garantir que les droits et libertés des citoyens sont respectés et protégés par les lois.

Les législations traversent souvent des voies impénétrables. La coécriture citoyenne brise ces barrières, œuvrant pour la lisibilité des lois. Elle amène simples citoyens et législateurs à un partage d'expertises. L'enjeu est de taille: une loi clairement formulée est une loi mieux respectée. En assimilant les apports diversifiés, le texte acquis en richesse et en accessibilité. C'est une expression tangible du gouvernement ouvert qui prône une participation citoyenne élargie.

Enracinés dans les constitutionnalités des États, les droits fondamentaux et constitutionnels doivent être le phare des législateurs. Or, comment naviguer sans voir le phare? La coécriture citoyenne implique les citoyens dans la sauvegarde de ces droits. Elle démontre l'engagement des institutions à s'aligner sur ces valeurs. Chaque citoyen devient gardien des fondements démocratiques, assurant une veille sur la dérive des pouvoirs.

Le tissu social repose sur une myriade de droits et libertés. La protection et préservation de ces derniers est primordiale. La coécriture citoyenne, dans son essence, élève le débat législatif. Elle assure que chaque loi soit le reflet du corps social dans son entièreté. Ainsi, chaque individu se perçoit contributeur à la salvaguardia de ses propres intérêts. Ce sentiment d'appartenance renforce la cohésion nationale et active une surveillance démocratique.

La question de la surveillance des institutions est intrinsèquement liée à la confiance des citoyens. La coécriture citoyenne est un moyen de rendre cette surveillance effective. Elle s'inscrit dans un cadre de transparence, où le processus législatif est visible et compréhensible. Cette visibilité engendre une responsabilisation des acteurs politiques. Le citoyen, informé et impliqué, est mieux armé pour réclamer des comptes.

La participation des citoyens est cruciale pour améliorer la transparence de la gestion publique⁶⁰⁴, Une meilleure connaissance des règles par les destinataires potentiels permet d'améliorer les normes techniques, La réduction du nombre de litiges, et constitue un

⁶⁰³ Burov, Patarakin, and Yarmakhov, 'Lawmaking in Democracy 2.0 Paradigm: The Shift for the New Forms of Lawmaking', 215.

⁶⁰⁴ Antonio Jesús Alonso Timón, 'La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación', *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, no. 34 (2016): 77–102.

avantage significatif de la participation des citoyens aux affaires publiques.

De surcroît, la coécriture citoyenne peut réduire significativement le fossé entre les gouvernés et les gouvernants. Cette participation directe pousse les institutions à s'ouvrir et à considérer les préoccupations des électeurs. Il s'agit d'une démarche vers une réelle démocratie participative. Les citoyens détiennent alors le pouvoir d'initier des changements, de forger des lois qui reflètent la réalité sociale et de veiller à la protection et préservation de leurs droits et libertés.

5. Limites et défis de la coécriture citoyenne

L'adoption de la loi échappe encore largement aux citoyens, bien que l'on puisse observer quelques incursions citoyennes récentes dans l'application de la loi, au stade de son évaluation. Cependant, il est important de noter que la coécriture citoyenne peut également présenter des défis, tels que la gestion des contributions multiples et parfois contradictoires, la nécessité de garantir la qualité et la pertinence des propositions citoyennes, ainsi que la préservation de l'efficacité et de la cohérence du processus législatif.

5.1. Difficultés d'inclusion de tous les citoyens

Le concept de coécriture citoyenne de projets de lois incarne un idéal démocratique, visant à renforcer la participation populaire et à assurer que les droits fondamentaux et constitutionnels soient la boussole guidant toute législation. Toutefois, malgré cette noble ambition, la réalisation d'une inclusion totale se heurte à des difficultés pratiques et théoriques non négligeables. L'objectif de ce texte est de discuter ces écueils et de convaincre de la nécessité de trouver des solutions pour garantir la protection et préservation des droits et libertés du citoyen dans ce processus.

Premièrement, l'accessibilité est une barrière significative. De nombreux citoyens manquent de connaissance des mécanismes législatifs, rendant leur contribution potentiellement superficielle. L'éducation civique doit donc être renforcée pour permettre à chacun d'exercer pleinement ses droits fondamentaux et constitutionnels. Deuxièmement, le défi technique lié à la coécriture est conséquent. Les plateformes d'échange doivent être conçues pour faciliter une participation efficace et inclusive, sans distorsion ni exclusion, les avis variés des citoyens.

Par ailleurs, la diversité socio-économique et culturelle soulève la question de l'équité dans la représentativité. Il est crucial que les efforts soient déployés pour assurer que toutes les voix, notamment les plus marginalisées, soient entendues et respectées. Cela implique de dépasser les barrières linguistiques et d'accorder un soin particulier à la protection et préservation des droits et libertés du citoyen dans leur diversité.

Un autre point concerne le risque de manipulation et de pression exercée par des groupes d'intérêts qui pourraient outrepasser les préoccupations du citoyen moyen. La

vigilance est de mise pour que les droits fondamentaux et constitutionnels ne soient pas éclipsés par des intérêts particuliers. Il est impératif d'établir des mécanismes de contrôle et des garde-fous assurant que l'intérêt général prime.

En participant activement à l'élaboration des lois, le citoyen co-législateur peut contribuer à sensibiliser sur l'importance des droits et libertés fondamentaux et à rester vigilant quant à toute proposition législative qui pourrait les menacer.

Certaines critiques pointent du doigt le manque de compétences législatives des citoyens participants, insinuant une probable dégradation de la qualité des lois produites. Pourtant, soutenir cet argument reviendrait à remettre en cause les principes mêmes de la démocratie. Une formation adaptée peut pallier ce déficit et renforcer les capacités d'intervention citoyenne tout en sauvegardant les droits fondamentaux et constitutionnels.

L'instauration de la coécriture citoyenne des projets de lois nécessite des ajustements structurels au sein des institutions démocratiques. Faire place au citoyen dans l'élaboration législative implique de revoir les méthodes traditionnelles, appelant à une évolution culturelle autant que procédurale des appareils de l'État. Ce passage est essentiel pour la protection et préservation des droits et libertés du citoyen.

5.2. Risques de manipulation et de désinformation

La démocratie participative offre un idéal séduisant. Inviter les citoyens à coécrire les lois promet un dialogue renouvelé entre gouvernants et gouvernés. Pourtant, cette innovation démocratique n'est pas exempte de risques. La manipulation et la désinformation pendant la coécriture citoyenne de projets de lois demeurent des dangers palpables. Cela pourrait, paradoxalement, miner les principes de la démocratie directe et représentative⁶⁰⁵.

Premièrement, la coécriture citoyenne de projets de lois peut faciliter l'influence de groupes d'intérêt. Ces derniers pourraient orienter les débats et corrompre l'authenticité du processus. Les citoyens, souvent moins spécialisés, se trouvent ainsi vulnérables face à des arguments sophistiqués mais trompeurs. Cela profite aux acteurs possédant d'importants moyens financiers et des stratégies de communication élaborées.

Deuxièmement, la démocratie participative exige des participants une capacité critique et une vigilance constante. Or, la diffusion massive d'informations erronées, voire de fausses nouvelles, porte atteinte à ces exigences. Les citoyens pourraient s'appuyer sur des données incorrectes, impactant négativement la qualité des projets de lois proposés. Ce phénomène altère la confiance en la démocratie représentative.

En outre, la démocratie directe, bien que valorisante, suppose un engagement et une éducation civiques soutenus. Sans ces piliers, la coécriture citoyenne des projets de lois

⁶⁰⁵ LONEUX and LAURANS, 'Développer Collectivement La Participation Citoyenne à La Décision Publique En Bretagne', 3.

pourrait dériver en un simple instrument de validation populaire sans réelle substance critique. La complexité des problèmes législatifs exige une analyse profonde, souvent absente dans la démocratie participative mal structurée.

5.3. Contraintes liées aux délais et aux ressources

La démocratie participative revêt une importance cruciale. Elle invite les citoyens à contribuer activement aux projets de lois. Cependant, la coécriture citoyenne fait face à diverses contraintes. Parmi elles, les délais et les ressources se présentent comme des défis significatifs.

Présentant un outil d'intelligence collective, l'utilisation de la co-écriture citoyenne dans les affaires législatives pose des défis en raison de la nécessité de trouver un équilibre entre la participation directe des citoyens et la complexité du langage et des processus juridiques⁶⁰⁶. Il existe un risque d'imposer des solutions technologiques à des mouvements qui tirent leur force d'échanges organiques, ce qui pourrait étouffer l'émotion et l'énergie originelles du mouvement.

Dans le cadre des délais, la pression est palpable. Le processus législatif exige des discussions approfondies et une délibération équilibrée. Confronter cette exigence de qualité à un temps limité crée une dichotomie. Il est impératif que les ressources humaines soient suffisamment nombreuses pour gérer ce volume de travail.

Néanmoins, même avec des ressources humaines adéquates, les défis persistent. Il s'agit notamment des ressources financières pour soutenir la plateforme de coécriture. Sans ces ressources, les initiatives risquent de s'effondrer, faute de soutien économique pour leur opérationnalité et durabilité.

De plus, les ressources technologiques jouent un rôle clé. L'absence d'outils technologiques adaptés pourrait entraver la participation citoyenne. Elle limiterait aussi la capacité à traiter et synthétiser les contributions des intervenants. Ce déficit compromettrait le succès de la démarche participative.

Les ressources humaines doivent donc être non seulement nombreuses, mais également compétentes. Elles doivent être aptes à naviguer l'intersection complexe du droit, de la politique et de la technologie. Cela garantit une analyse rigoureuse et une synthèse efficace des contributions.

Quant aux ressources financières, elles doivent être allouées de manière prévoyante. Un budget adéquat assure le fonctionnement continu du projet. Cela inclut des fonds dédiés à la formation, à l'engagement des participants, et à la maintenance technologique.

Finalement, une meilleure gestion des ressources technologiques est indispensable.

⁶⁰⁶ Mabi, 'La démocratie numérique au défi de la critique sociale en France', 68.

L'innovation dans les plateformes de coécriture doit être encouragée. Elle faciliterait la participation et renforcerait l'efficacité du processus. Sans pour autant nier que l'efficacité des plateformes numériques pour la participation des citoyens à la rédaction législative peut être entravée par la difficulté de faire entendre un large éventail de voix⁶⁰⁷.

6. Impact de la coécriture citoyenne sur les droits et libertés du citoyen

6.1. Renforcement de la participation citoyenne comme droit fondamental

La participation citoyenne directe dans la prise de décision publique peut redonner du souffle au système représentatif démocratique, mais remet en cause deux siècles de théories politiques. Plus de deux tiers des Français estiment que le système politique fonctionnerait mieux si les citoyens étaient davantage associés aux grandes décisions politiques⁶⁰⁸.

La décennie écoulée a été marquée par⁶⁰⁹ :

- Un renforcement de la verticalité du pouvoir avec les états d'urgence
- Mais aussi par des mouvements citoyens comme les Gilets Jaunes et les Jeunes pour le Climat qui ont bousculé l'agenda politique.

6.2. Protection des droits fondamentaux dans les projets de lois

La protection des droits fondamentaux est un enjeu crucial dans tout processus législatif. Dans le cadre de ce sujet, nous nous concentrerons sur l'importance de la coécriture citoyenne des projets de lois comme moyen d'améliorer cette protection. Cette approche permet une meilleure représentation des intérêts et des besoins de la société, renforçant ainsi la légitimité et la qualité des lois adoptées.

Cette pratique vise à accorder une voix plus forte aux citoyens dans le processus législatif. Traditionnellement, la rédaction des lois est confiée à un groupe restreint d'experts et de législateurs. Cependant, cette approche peut négliger les perspectives et les connaissances des personnes directement concernées par les lois. En impliquant les citoyens dans la rédaction des projets de lois, nous pouvons nous assurer que les droits fondamentaux de tous les membres de la société sont pris en compte.

La coécriture de lois permet également de valoriser l'expertise citoyenne. Chaque individu possède des connaissances et des expériences uniques qui peuvent contribuer à l'élaboration de politiques plus inclusives et équitables. Par exemple, les personnes vivant avec un handicap peuvent apporter un point de vue essentiel pour la rédaction de lois sur l'accessibilité.

⁶⁰⁷ Mabi, 68.

⁶⁰⁸ LeGros, 'La participation citoyenne au chevet de la démocratie'.

⁶⁰⁹ LeGros.

En donnant aux citoyens la possibilité de participer à l'élaboration des lois, nous pouvons exploiter cette expertise et renforcer la protection des droits fondamentaux.

La coécriture citoyenne des projets de lois permet également d'accroître la transparence et la responsabilité dans le processus législatif. Les citoyens sont généralement peu informés ou peu impliqués dans l'élaboration des lois, ce qui peut nuire à leur confiance dans le système politique. En permettant aux citoyens de participer activement à l'écriture des lois, nous renforçons la transparence et l'imputabilité du processus législatif. Cela peut conduire à une plus grande confiance du public dans les institutions démocratiques et à une meilleure protection des droits fondamentaux.

Conclusion

Encourager la participation citoyenne dans le processus législatif pour garantir que les lois reflètent les valeurs et les intérêts de la société. Les consultations publiques, les audiences parlementaires ou les plateformes de crowdsourcing peuvent permettre aux citoyens de contribuer à l'élaboration des lois qui les concernent.

la coécriture citoyenne est essentielle dans le processus législatif. Elle permet aux citoyens de prendre part activement à la vie politique, de s'engager personnellement dans la vie publique et d'assurer la représentation de tous les groupes concernés. En contribuant à l'élaboration des lois, les citoyens participent à la création d'un espace où l'inclusion, la participation, la responsabilité partagée et la considération des minorités sont valorisés, ce qui permet de créer une société plus équitable.

La coécriture citoyenne des projets de lois est un processus participatif qui implique les citoyens dans la formulation, modification, et approbation des lois ou règlements. Elle permet de renforcer la démocratie directe, d'inclure les diversités d'opinions, et d'apporter une perspective citoyenne aux débats législatifs. Elle constitue une approche rénovée pour l'élaboration et la mise en œuvre des lois et règlements, et pourrait contribuer à améliorer la transparence et la responsabilité de la législation. C'est une alternative aux mécanismes traditionnels de gouvernance et de décision, et une piste pour répondre aux défis d'aujourd'hui.

Les défis liés à l'inclusion de tous dans la coécriture citoyenne de projets de lois sont notables, mais certainement pas insurmontables. La démocratie moderne, pour réaliser pleinement ses idéaux, a le devoir de se remodeler. Elle doit s'atteler à éliminer les obstacles qui empêchent la pleine participation citoyenne pour que chacun puisse apporter sa pierre à l'édifice des droits fondamentaux et constitutionnels. La volonté d'inclure est le premier pas vers une démocratie profondément renouvelée et véritablement par et pour le peuple.

De Surcroit, la coécriture citoyenne présente des avantages indéniables pour l'engagement civique. Néanmoins, elle requiert des mécanismes rigoureux pour prévenir la

manipulation et la désinformation. La démocratie directe et représentative, nourries par la participation éclairée et authentique des citoyens, doit continuer de lutter contre ces écueils pour préserver son intégrité. La vigilance est le prix de la liberté, une maxime qui prend tout son sens dans l'exercice de la démocratie participative.

En tant que mécanisme démocratique, elle valorise la transparence et nourrit la confiance. Elle permet une bonne lisibilité des lois qui renforce l'architecture juridique d'un pays. Elle invite à un respect accru des droits fondamentaux et constitutionnels. Elle garantit la protection et préservation des droits et libertés du citoyen. Cette innovation sociale est une réponse aux déficits démocratiques et un pas vers une démocratie plus vivante et représentative.

En outre, pour que la coécriture citoyenne des projets de lois soit viable, il faut surmonter certaines contraintes. Les ressources humaines, financières et technologiques doivent être prudemment considérées et efficacement déployées. Ainsi le pouvoir législatif pourra-t-il véritablement saisir l'esprit du citoyen et inscrire la sagesse collective dans le marbre des institutions.

Bibliographie

Alonso Timón, Antonio Jesús. 'La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación'. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, no. 34 (2016): 77–102.

Bardin, Michaël, Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, Priscilla Jensei Monge, and Caterina Severino. 'La Démocratie Connectée: Ambitions, Enjeux, Réalité'. *Confluence Des Droits*, Aix-en Provence : Droits International, Comparé et européen, 2018. <https://shs.hal.science/halshs-01936332/document>.

Burov, Vasiliy, Evgeny Patarakin, and Boris Yarmakhov. 'A Crowdsourcing Model for Public Consultations on Draft Laws'. In *Proceedings of the 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, 450–51. Albany New York USA: ACM, 2012. <https://doi.org/10.1145/2463728.2463814>.

'Lawmaking in Democracy 2.0 Paradigm: The Shift for the New Forms of Lawmaking'. *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, September 2011. <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2072069.2072104>.

Castelnovo, Walter. 'Citizens Coproduction, Service Self-Provision and the State 2.0'. In *Network, Smart and Open*, edited by Rita Lamboglia, Andrea Cardoni, Renata Paola Dameri, and Daniela Mancini, 24:109–25. Lecture Notes in Information Systems and Organisation. Cham: Springer International Publishing, 2018. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62636-9_8.

Conseil de l'europe. 'MANUEL DE LA DEMOCRATIE ELECTRONIQUE'. COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG). Strasbourg, 15 October 2020. <https://rm.coe.int/manuel-de-la-democratie-electronique-/16809fe44d>.

Garcia, Maria Jesus Garcia, and Maria Jesus Garcia Garcia. 'Citizen Participation in Law-Making in the European Union'. Chapter. <https://services.igi-global.com/resolvedoi/resolve.aspx?doi=10.4018/978-1-7998-9764-4.ch028>. IGI Global, 1 January 1AD. Citizen-participation-in-law-making-in-the-european-union. <https://www.igi-global.com/gateway/chapter/www.igi-global.com/gateway/chapter/311945>.

Grewal, Gurchetan S., and Mark D. Ryan. 'Digital Democracy Lets You Write Your Own Laws'. The Conversation, 16 December 2013. <http://theconversation.com/digital-democracy-lets-you-write-your-own-laws-21483>.

Kerléo, Jean-François. 'Les Assemblées Citoyennes, Naissance d'un Corps Intermédiaire de Nature Politique'. In *Les Assemblées Citoyennes: Nouvelle Utopie Démocratique ?*, DICE Editions. Vol. Confluence des droits. Accessed 16 May 2024. <https://shs.hal.science/halshs-03890815/file/AC%20Livre.pdf>.

LeGros, Claire. 'La participation citoyenne au chevet de la démocratie'. *Le Monde.fr*, 25 February 2022. https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/02/25/la-participation-citoyenne-au-chevet-de-la-democratie_6115180_3232.html.

LONEUX, Catherine, and Bernard LAURANS. 'Développer Collectivement La Participation Citoyenne à La Décision Publique En Bretagne'. Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), 17 April 2023. <https://www.bretagne.bzh/app/uploads/sites/8/2023/04/Rapport-Participation-citoyenne-WEB.pdf>.

Mabi, Clément. 'La « civic tech » et « la démocratie numérique » pour « ouvrir » la démocratie ?': *Réseaux* N° 225, no. 1 (1 February 2021): 215–48. <https://doi.org/10.3917/res.225.0215>.

. 'La démocratie numérique au défi de la critique sociale en France': *Le Mouvement Social* n° 268, no. 3 (8 January 2020): 61–79. <https://doi.org/10.3917/lms.268.0061>.

Nootens, Geneviève. 'La souveraineté populaire en Occident'. *Diversité et démocratie*, Presse universitaire Laval, le principe de souveraineté populaire (2016). <https://www.pulaval.com/libreacces/9782763732732.pdf>.

OCDE. 'Présentation OCDE Atelier Préparatoire Co-Création'. 9 May 2023. <https://gouvernement->

ouvert.ma/files/Pr%C3%A9sentation%20OCDE%20atelier%20pr%C3%A9paratoire%20co-cr%C3%A9ation%209%20mai%202023-9Zh.pdf.

Papadopolous, Ioanis. ‘L’usage Stratégique Des Études d’impact Dans La Procédure Législative Européenne’. In *Les Études d’impact Accompagnant Les Projets de Loi*, by Mathilde Philip-Gay, LGDJ, Lextenso éditions. imprimerie France Quercy - Mercues, 2012.

Petitions - UK Government and Parliament. ‘Petitions - UK Government and Parliament’. Accessed 16 May 2024. <https://petition.parliament.uk/>.

‘Pierre Rosanvallon : “Réinventer La Démocratie” — Sciences Économiques et Sociales’. Accessed 16 May 2024. <http://ses.ens-lyon.fr/articles/pierre-rosanvallon-reinventer-la-democratie--62763>.

Purpoz. ‘Purpoz’. Accessed 12 May 2024. <https://purpoz.com/>.

Renda, Andrea. ‘Les études d’impact des réglementations de l’Union européenne : état des lieux et pistes de réforme’. *Revue française d’administration publique* N° 149, no. 1 (28 July 2014): 79–103.

Secrétariat Général du Gouvernement. ‘Législation’. Accessed 16 May 2024. <http://www.sgg.gov.ma/Legislation.aspx>.

Vidal-Naquet, Ariane. ‘Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?’ In *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, edited by Michaël Bardin, Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Priscilla Jense-Monge, and Caterina Severino, 17–27. DICE Éditions, 2018. <https://doi.org/10.4000/books.dice.5882>.

Dahir n° 1-16-108 du 23 chaoual 1437 (28 juillet 2016) portant promulgation de la loi organique n° 64-14 fixant les conditions et les modalités d’exercice du droit de présenter des motions en matière législative. (n.d.).

Décret n° 2-08-229 du 25 jourmada I 1430 (21 mai 2009) instituant une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires. Accessed 16 May 2024. http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/dec_proj_fr.pdf.

Décret n° 2-17-585 du 4 rabbit I 1439 (23 novembre 2017) relatif à l’étude d’impact devant accompagner certains projets de loi. Accessed 15 May 2024. http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/decret_2.17.585_Fr.pdf?ver=2019-10-31-153741-180.

الفصل الثاني:

**إعمال السياسات العمومية المركزية والترايبية وتحدي التمكين من
الحقوق السياسية، الاقتصادية والاجتماعية**

اسهامات المؤسسة الملكية في التدبير الترابي بالمغرب

د سي محمد الحيان

استاذ باحث بكلية العلوم القانونية والسياسية بالقنيطرة

جامعة ابن طفيل

ملخص:

تلعب المؤسسة الملكية في المغرب، دورا مهما في مجال التدبير الترابي، ويتأسس هذا التدخل على اسس دستورية وقانونية، مكنة الملك من سلطات مهمة في مجال التدبير الترابي، ويأخذ هذا التدخل عدة صور ويعتمد على مجموعة من الاليات القانونية يأتي على رأسها الخطب الملكية، اشغال المجلس الوزاري، الزيارات الملكية، وجلسات العمل الى غيرها من الوسائل القانونية والدستورية التي يتوفر عليها الملك لمزاولة وظائفه التنفيذية والتحكيمية والرقابية ولمقاربة هذا الموضوع عملنا على تقسيم هذا المقال الى محورين تطرقنا في المحور الاول الى الاسس القانونية لتدخل الملك في التدبير الترابي اما المحور الثاني فخصصناه الى مظاهر هذا التدخل من خلال الوقوف و تحليل الخطب و الرسائل الملكية التي ساهمة في تطوير و تعزيز التدبير الترابي .

الكلمات المفتاح :

الجماعات الترابية – التدبير الترابي – الملك- الدستور-الخطب الملكية-السلطة التنفيذية-الحكومة الترابية – التنمية الترابية.

Summary

The royal institution in Morocco plays an important role in the field of territorial management, and this intervention is based on constitutional and legal foundations, empowering the king with important powers in the field of territorial management. This intervention takes several forms and depends on a set of legal mechanisms, the most important of which are speeches. The monarchy, the occupancy of the Ministerial Council, royal visits, working sessions, and other legal and constitutional means available to the king to exercise his executive, arbitration, and supervisory functions. To approach this topic, we worked to divide this article into two axes. In the first axis, we addressed the legal foundations of the king's intervention in territorial management. As for the second axis, we devoted it to the manifestations of this intervention by examining and analyzing the royal speeches and messages that contributed to developing and strengthening territorial management

Keywords:

Territorial communities - territorial management - the king - the constitution - royal speeches - executive authority - territorial governance - territorial development.

مقدمة:

يعد التدبير الترابي آلية أساسية من الآليات التنموية الترابية ، و خلق القرار التنموي، وهذا راجع لما تتميز به الجماعات الترابية في هيكل الدولة من مكانة متميزة، ودور محوري في المساهمة الفعالة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتميز التدبير الترابي بالمغرب بتدخل مجموعة من المؤسسات والفاعلين الترابيين فيه⁶¹⁰ و تعتبر المؤسسة الملكية فاعل تاريخي اساسي في التدبير الترابي⁶¹¹ اذ يحتل هذا الاخير مكانة متميزة في فكرها الاداري والسياسي، وهذا ما اكده المغفور له الحسن الثاني في كتابه ذاكرة ملك حين قال:» أريد تحقيق اللامركزية لأترك يوما الجهات تتمتع باستقلالية كبيرة على شاكلة المقاطعات الألمانية «لأندر» وذلك سيكون بالتأكيد في مصلحة المغرب، بحيث يكون التنفيذ أسرع والتطور أكثر واقعية⁶¹² « وادراج عبارة «أريد» في كلام جلالتة تدل على الرغبة و الارادة الداخلية في تبني هذه الفكرة و اقرارها مستقبلا و قد صار الملك محمد السادس في نفس النهج و تبني مقارنة تضع اللامركزية بجميع مقوماتها في صلب اهتماماته وهذا ما اكده في عدة مناسبات و من خلال خطبه و رسائله السامية، وجلسات العمل ، وزياراته الملكية ووقوفه الشخصي على انجاز مشاريع تنموية ترابية ، واطلاق مبادرات وطنية⁶¹³ تضع اللامركزية و خاصة الجهة كفضاء امثل لتطبيقها و جني ثمارها، و تشكل الجهود المتقدمة مثلا في التصور الملكي، «ورشاً كبيراً يتعين تدبيره بكامل التأني والتبصر، ليكون تفعيلها كفيلاً بإحداث تغيير جوهري وتدرجي ، في تنظيم هياكل الدولة ،وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية⁶¹⁴». كما يرى جلالتة انه لكسب رهانات هذا المسار، يتعين فسخ المجال لتجديد النخب، والمشاركة الواسعة والمكثفة للنساء والشباب، و إصلاح الإدارة العمومية، لتمكينها من مواكبة متطلبات هذه الرؤية الترابية الجديدة خاصة فيما يتعلق باللامركزية و الذي سيمكن الإدارة من إعادة انتشار مرافقها، ومساعدتها على التجاوب الأمثل مع حاجيات المصالح اللامركزية، وجعلها تستشعر المسؤولية الحقيقية، في وضع المشاريع وحسن تسييرها⁶¹⁵.

ان الوقوف على اسهامات المؤسسة الملكية في التدبير الترابي ترجع لمحورية ومركزية الدور الذي لعبته ولا زالت تلعبه مؤسسة الملك في النظام الاداري و السياسي بالمغرب، و نظرا لاهميتها ومكانتها المتميز وتأثيرها المباشر وغير المباشر في مكونات السلطات العمومية والفاعلين الترابيين سواء على

⁶¹⁰ يساهم في التدبير الترابي مجموعة من المتدخلين سواء مباشرين او غير مباشرين منهم نجد على سبيل المثال: المنتخبون و الموظفون الترابيين ، السلطة المحلية ، السلطة الاقليمية ، الوالي ،مسؤولي المصالح اللامركزية، المؤسسات العمومية الترابية، الوكالات الحضرية، المراكز الجهوية للاستثمار ،وزارة الداخلية ،وزارة المالية عن طريق الخازن الاقليمي ، المجتمع المدني

⁶¹¹ يتميز المغرب بتجربة طويلة في ميدان تدبير الشأن المحلي، حيث يعود أصل اللامركزية حسب المؤرخين إلى عهود قديمة، ويستحضرون في هذا الشأن القوانين العرفية وأشكال التنظيم الجماعي التي سادت إلى غاية تبني الجماعات في شكلها الحالي. وكان السلاطين يتحكمون في التدبير المحلي عن طرق الولاة وقواد القبائل بيد أن نظام اللامركزية الحقيقي لم ير النور إلا بعد الاستقلال. وقد خضع باستمرار لعدد من التعديلات الهادفة إلى ترسيخ ديمقراطية القرب تدريجياً.

⁶¹² الحسن الثاني : ذاكر ملك، الشركة السعودية للأبحاث و النشر ، الطبعة الثانية سنة 1993

⁶¹³ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية المعروفة اختصاراً ب NDH هي مشروع تنموي ملكي انطلق رسمياً بعد الخطاب الملكي في 18 ماي 2005، و يستهدف تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للفئات الفقيرة وجعل المواطن المغربي أساس الرهان التنموي، وذلك عبر تبني منهج تنظيمي خاص قوامه الاندماج والمشاركة. تهدف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، إلى محاربة الفقر والهشاشة والإقصاء الاجتماعي، ومساهمة المواطنين المعنيين في تشخيص حاجياتهم ومطالبهم وتحقيقها، إضافة إلى الحكامة الجيدة مع إشراك كل الفاعلين في التنمية وفي اتخاذ القرار.

⁶¹⁴ الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد ، الرابط بتاريخ 30/07/2012

⁶¹⁵ الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد ، الرابط بتاريخ 30/07/2012

مستوى التشريع أو التنفيذ أو التقييم و التتبع يجعلنا ننطلق في دراسة هذا الموضوع من الاشكالية التالية كيف يمكن للمؤسسة الملكية التدخل و المساهمة في التدبير الترابي و تعزيز الحكامة الترابية في خضم الاختصاصات و الوظائف الدستورية الكبيرة التي تتمتع بها و موقعها ومكانتها في الهندسة الدستورية الجديدة؟

لمقاربة هذه الاشكالية سنقسم هذه الدراسة الى مبحثين سنخصص المبحث الاول لمناقشة الاسس القانونية و الدستورية التي تسمح للملك بالتدخل في التدبير الترابي خاصة من خلال وظائفه و اختصاصاته الدستورية ، كما سنتطرق في المبحث الثاني الى مظاهر هذا التدخل من خلال الوقوف و تحليل الخطب و الرسائل الملكية التي ساهمة في تطوير و تعزيز التدبير الترابي .

المبحث الاول: الاسس القانونية لتدخل الملك في التدبير الترابي

تبنى المغرب منذ السنوات الاولى للاستقلال إلى حدود اليوم ستة دساتير كان أولها دستور 1962 وآخرها الدستور الحالي دستور يوليو 2011، كرست جميعها نظاما ملكيا، يتبوأ فيه الملك مكانة متميزة، حيث يمارس وظائف ويقوم بممارسة صلاحيات واسعة سواء كأمر للمؤمنين في المجال الديني، أو كرئيس للدولة أو كرئيس للسلطة التنفيذية وكسلطة تشريعية و توجيهية ، تمتد بشكل مباشر أو غير مباشر إلى التدبير الترابي (المطلب الاول) و يستند الملك في تدخله في هذا الاخير على مجموعة من الاليات القانونية والسياسية (المطلب الثاني).

المطلب الاول : وظائف الملك الدستورية و التدبير الترابي

خص الدستور الملك بوضعية خاصة و منحه صلاحيات واسعة يمارسها بمفرده خاصة في المجال التنفيذي، فكيف ستعكس هذه الصلاحيات التنفيذية على التدبير الترابي؟ (الفرع الأول) كما مكنه المشرع الدستوري من اختصاصات تعد في جوهرها تشريعية و رقابية تأثر بدورها وان كانت بطريقة غير مباشرة في تدبير الشأن الترابي (الفرع الثاني).

الفرع الاول: الصلاحيات التنفيذية للملك وانعكاسها على التدبير الترابي

يتمتع الملك في النظام السياسي المغربي بنوعين من الصلاحيات، فالملك له اختصاصات يمارسها في الظروف العادية وله اخرى في الظروف الاستثنائية. فمن خلال جرد لاختصاصات الملك الدستورية يتضح جليا المكانة المتميزة للمؤسسة الملكية⁶¹⁶ حيث يتمتع الملك باختصاصات واسعة خاصة في المجال التنفيذي، حيث يعتبر الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية نظرا لرئاسته للمجلس الوزاري وهو أعلى هيئة في السلطة التنفيذية، ولا ينعقد إلا بمبادرة من الملك⁶¹⁷. كما يعين الملك رئيس الحكومة وباقي أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، و هذا ما يستفاد من مقتضيات الفقرة 1 من الفصل 47 من الدستور أن الملك يعين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها وتأسيسا على ذلك، فإن الفصل 47 يقضي صراحة بوجود التقيد بالمنهجية الديمقراطية، التي تستوجب تعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي ظفر بالمرتبة الأولى من حيث عدد المقاعد في مجلس

⁶¹⁶ مارية جوهري: اختصاصات الملك في النظام السياسي المغربي، منشورة في موقع marocdroit.com

⁶¹⁷ الحاج قاسم محمد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الخامسة، 2011 ص193

النواب، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تكليف رئيس الحكومة من خارج الحزب الذي تصدر الانتخابات التشريعية؛ وذلك احتراماً للشرعية الدستورية.

و يقوم رئيس الحكومة المعين بتشكيل الحكومة، وعرضها على الملك الذي تشمل صلاحياته الدستورية تعيينها أيضاً إلى جانب تعيين رئيسها ، علماً أن هذا الأخير تنحصر سلطاته في اقتراح أعضاء الحكومة على الملك، لأن سلطة تعيينهم وتسميتهم اختصاص ملكي ولأني وحصري، كما يختص الملك بإعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة ويؤخذ هذا الإعفاء ثلاث صور هي ان:

- للملك، بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضواً أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم.

- لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة.

- لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، بناء على استقلالهم الفردية أو الجماعية.

وفي حال تقديم رئيس الحكومة استقالته، يترتب عنها إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك، وتواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة.

يستخلص من أحكام الفصل 47 من الدستور أن الملك ينفرد بسلطة تعيين وإعفاء رئيس الحكومة أو عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، أو الحكومة بأكملها.

في حين تنحصر مهام رئيس الحكومة في الاقتراح عند تشكيل الحكومة أو تقديم طلب الإعفاء إلى الملك ليتولى الفصل فيه بصفته سلطة التسمية أو سلطة الإعفاء.

إن الملك كرئيس للدولة يضطلع بوظائف عديدة، من بينها إعمال مبدأ الرقابة على أعمال الحكومة كاختصاص يتقاسمه مع البرلمان؛ وذلك لضمان دوام الدولة واستمرارها. فإذا تراءى للملك أن عضواً أو أكثر في الحكومة خالف أصول الدستور أو ارتكب فعلاً من الأفعال المخلة بمبادئ المروءة الوزارية ولو لم تكيف تلك الأفعال بالجرمية، فإنه لا شيء يحول دون إعفاء الملك لعضو في الحكومة أو أكثر من مهامه الوزارية بعد استشارة رئيس الحكومة. وهذا ماكدته الممارسة حيث سبق للملك اتخاذ مجموعة من التدابير والعقوبات، في حق عدد من الوزراء والمسؤولين بعد الاطلاع على تقارير المجلس الأعلى للحسابات التي أوضحت وجود تقصير وخلل في تنفيذ عدد من المشروعات وأهمها برنامج الحسيمة منارة المتوسط⁶¹⁸.

كما مكن الدستور الملك من التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، ومبادرة من الوزير المعني، في بعض الوظائف المدنية التي لها انعكاس مباشر على التدبير الترابي نجد على رأسها الولاية والعمال الذين يلعبون دوراً أساسياً في التدبير الترابي، كما سنرى لاحقاً، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية⁶¹⁹.

⁶¹⁸ ووفقاً لبيان الديوان الملكي قرر الملك محمد السادس إعفاء كل من: محمد حصاد، وزير التعليم العالي والبحث العلمي، بصفته وزير الداخلية في الحكومة السابقة، ومحمد نبيل بنعبد الله، وزير التعمير والإسكان بصفته وزير الإسكان في الحكومة السابقة، والحسين الوردي، وزير الصحة، بصفته وزيراً للصحة في الحكومة السابقة. كما أصدر الملك قراراً بحرمان بعض وزراء الحكومة السابقة من تولي أي مناصب وزارية في المستقبل ومن بينهم لحسن حداد وزير السياحة، ولحسن السكوري وزير الشباب والرياضة، ومحمد أمين الصبيحي وزير الثقافة.

⁶¹⁹ أقر القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6066، ص: 4235. بتاريخ 19 يوليوز 2012. سبعة وثلاثون مؤسسة إستراتيجية يتم تعيين رؤسائها داخل المجلس الوزاري، أي تحت إشراف الملك

وينعكس هذا الاختصاص الملكي على التدبير الترابي ، من خلال الدور المهم الذي تلعبه الحكومة واعضاءها في وضع السياسات العمومية التي تعد المرجع الاساسي لسياسات العمومية الترابية. كما ان الحكومة في شخص رئيسها له اختصاص سن المراسيم التنظيمية المؤطرة والمنظمة لعمل الجماعات الترابية و المفسر للكثير من احكام القوانين التنظيمية للجماعات الترابية⁶²⁰ ، اضافة الى الدور المهم التي تلعبه وزارة الداخلية باعتبارها مكون اساسي من مكونات الحكومة و الوصية على قطاع الجماعات الترابية اضافة الى اختصاص باقي الوزراء في دعم المشاريع الترابية عن طريق ابرام اتفاقيات الشركة و التعاون مع ممثليهم في المصالح غير ممركرة و مالها من انعكاس على التنمية الترابية.

الفرع الثاني: الاختصاص التشريعي والرقابي للملك

تعد المؤسسة الملكية العمود الفقري للنظام السياسي المغربي نظرا لتبوئها لمكانة مرموقة ودرجة رفيعة داخل ثنايا الوثيقة الدستورية والتي تتضمن من الفصول والمقتضيات ما يكفي للقول «بأن هذه المؤسسة تتفوق على باقي المؤسسات الدستورية، سواء في الاختصاصات والمهام أو في المرتبة والمقام، ويرجع هذا الأمر إلى الأساس الذي يقوم عليه النظام السياسي المغربي، ألا وهو وحدة السلطة التي تستوجب مركزتها في يد الملك»⁶²¹. ومن اهم مظاهر هذه التفوق نجد العلاقة التي تربط الملك بالسلطة التشريعية حيث تتخذ عدة اشكال من بينها التوجيه عن طريق الخطب الملكية بمناسبة افتتاح الدورات التشريعية للبرلمان، او من خلال مخاطبة الامة و البرلمان كما ينص على ذلك الفصل 52 من دستور⁶²² 2011 والتدخل في العملية التشريعية عبر طلب القراءة الجديدة لاقتراحات القوانين ذات المصدر الحكومي او البرلماني كما هو منصوص عليه في الفقرة الاولى من الفصل 95 «للملك ان يطلب من كلا مجلسي البرلمان ان يقرأ قراءة جديدة كل مشروع او مقترح , تطلب القراءة الجديدة و لا يمكن ان ترفض هذه القراءة الجديدة».

وتجدر الاشارة ان المشرع الدستوري لم يرتب أي جزء واضح في الحالة التي يتم فيها رفض طلب الملك الا انه بالرجوع الى الفصل 42 يعتبر الملك الضامن لدوام الدولة و لاستمرارها. و الفصل 96 الذي يعطي للملك امكانية حل البرلمان بظهير بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ، ورئيس مجلس المستشارين ،يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة.

ومن الباحثين من يرى ان هنالك هيمنة للمؤسسة الملكية على السلطة التشريعية وعلى البرلمان من خلال ممارسة التشريع عن طريق تقديم مشاريع القوانين في إطار المجلس الوزاري، وطلب من البرلمان قراءة جديدة لقانون، والمبادرة بتشكيل لجان تقصي الحقائق، والتشريع في المجال الديني، كل هذا يعطي للملك صلاحيات موازية لصلاحيات البرلمان، تجعل منه سلطة تشريعية أخرى، بل إن الملك يملك صلاحية حل البرلمان، ووضع حد لاستمراره في القيام بوظائفه⁶²³. ويختص الملك أيضا بإصدار الأمر بتنفيذ

⁶²⁰ الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ؛ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم.

⁶²¹ حمدي الرحموني "العهد الجديد: بين موقع الملكية وسؤال تحديث النظام السياسي" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء عين الشق، السنة الجامعية: 2012-2013. ص:86.

⁶²² ظهير الشريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور.

⁶²³ مراد الشويني : الملكية في دستور 2011 ،

القانون⁶²⁴، وله أيضا سلطة مراجعة الدستور⁶²⁵ ويمكنه اتخاذ المبادرة من أجل تشكيل لجان تقصي الحقائق⁶²⁶، وله حق إحالة القوانين على المحكمة الدستورية للبت في دستوريته⁶²⁷. و انطلاقا مما سبق يتضح لنا مركزية المؤسسة الملكية في الهندسة الدستورية وسموها على باقي السلطات، وأن الفصل بين السلط لا يشمل المؤسسة الملكية، باعتبارها مؤسسة فوق المؤسسات، وهذا ما أسس له الراحل الحسن الثاني في تأويله الأبوي للفصل بين السلط⁶²⁸ حيث يقول في إحدى خطبه: «بالنسبة لي ليس هناك فصل السلط أنا أب الجميع، أب المشرع، أب المنفذ⁶²⁹»، فأى فصل للسلط لا يجب أن يفهم أنه يشمل المؤسسة الملكية، فهو يشمل فقط المؤسسات الأدنى المتمثلة في البرلمان والحكومة.

ينعكس الاختصاص التشريعي للملك على التدبير المحلي اذن من خلال مساهمته في وضع القوانين المنظمة لاختصاصات الجماعات الترابية و التي تأطر تدبيرها الاداري و المالي و البشري . فماهي اذن الاليات القانونية التي تعتمد عليها المؤسسة الملكية في تدخلها في التدبير الترابي؟

المطلب الثاني : الاليات القانونية لتدخل الملك في التدبير الترابي

مكن القانون الملك بمجموعة من الاليات القانونية التي تسمح له بمزاولة وظائفه و اختصاصاته الدستورية كرئاسة مجموعة من المؤسسات الدستورية على رأسها المجلس الوزاري و الذي يضطلع باختصاصات مهمة لها انعكاس مباشر على التدبير الترابي (الفرع الثاني) كما يملك الملك الية الخطب و الرسائل الملكية التي تسمح له بالتدخل في تدبير الشؤون الوطنية و الترابية (الفرع الاول).

الفرع الاول: التدبير الترابي من خلال الخطب والرسائل الملكية

شكلت الخطب و الرسائل الملكية منذ القدم و وسيلة اساسية لتواصل المؤسسة الملكية مع رعاياها او مع المؤسسات الدستورية (الحكومة ، البرلمان ، الجماعات الترابية) و المسؤولين الترابيين حيث تعد الية قانونية بيد الملك يعمل من خلالها على توجيه الاوامر و التوصيات و رسم معالم السياسات العمومية الوطنية و الترابية و تكون هذه الخطب والرسائل كذلك «مناسبة يستطيع من خلالها رئيس الدولة لفت الانتباه إلى بعض القضايا التي تحتاج معالجتها إلى اتخاذ إجراءات معينة أو إصدار نصوص تشريعية، وإن كانت الطريقة التي تقدم بها، والتمثل الذي يكون لها لدى الجهة الموجهة إليها، يختلفان من بلد إلى آخر ومن نظام دستوري إلى آخر»⁶³⁰.

والخطاب باعتباره «مجموعة من المفاهيم والتصورات التي تتمظهر في نصوص وكلام وكتابة وغيرها بشمله لكل انتاج ذهني سواء أكان...، منظوقا أو مكتوبا فرديا او جماعيا، ذاتيا أو مؤسسيا بهدف الوصول إلى أهداف معينة أو بدائل عن وضعية بعينها أو مجموع القضايا المطروحة على الساحة

⁶²⁴ الفصل 50 من دستور 2011

⁶²⁵ الفصل 172 و 174 من دستور يوليو 2011

⁶²⁶ الفصل 67 من دستور يوليو 2011

⁶²⁷ الفصل 132 من دستور يوليو 2011

⁶²⁸ ربيعة المعاشي:المشروعية الدستورية للمؤسسة الملكية ، <https://centremr.ma/?p=1458>

⁶²⁹ خطاب الملك الراحل الحسن الثاني الذي وجهه إلى نواب الأمة بتاريخ 9 أكتوبر 1987

⁶³⁰ احمد البوز: الخطب الملكية تضعف المضمون القانوني للدستور، الثلاثاء 18 أكتوبر 2016، www.hespress.com/318606.

السياسية»⁶³¹. كما عرفه مشال فوكو بأنه "شبكة معقدة من النظم الاجتماعية والسياسية والثقافية التي تبرز فيها الكيفية التي ينتج فيها الكلام كخطاب"⁶³².

فالخطب الملكية منها ما هو موجه إلى الأمة مباشرة أو إلى أعضاء مجلسي البرلمان، أو إلى جهة بعينها، فهذه الخطب تعد إرادة سياسية وتشريعية ملزمة، لأن رغبات الملك هي في حد ذاتها أوامر يجب على السلطات الثلاث تنفيذها. فالخطاب الملكي، في «السياق السياسي المغربي، تكون له أبعاد عدة تجعله في كثير من الأحيان أشبه "بقانون"، بل ويسمو على نص الدستور نفسه فهو يمكن أن يؤدي إلى إعفاء شريحة مهمة من المواطنين من أداء الضريبة، التي تعتبر في البلدان الديمقراطية أساس المواطنة، كما حدث سنة 1984 حين أعلن الملك، في غياب البرلمان، عن إعفاء الفلاحين من أداء الضريبة. ويمكن أن يؤدي إلى منع المستقلين من الترشح للانتخابات، كما حصل خلال الانتخابات التشريعية»⁶³³ لسنة 1984. ويمكن أن يؤدي إلى تقييم أداء المجالس المنتخبة، وتوجيه انتقادات مباشرة إلى طريقة التدبير الترابي⁶³⁴. وقد اعتبر بعض الباحثين أن الخطاب الملكي يعتبر مرجعا أساسيا لدى مكونات الطبقة السياسية المغرب أغلبية ومعارضة. فالأغلبية تحرص على تقديم انجازاتها وتحركاتها باعتباره الأكثر تمثالا لروح التوجهات الملكية المتضمنة في خطبه المختلفة، والأقرب إلى استبطان ما تحمله من رسائله الواضحة والمشفرة. والمعارضة من جانبها كثيرا ما تعتمد إلى انتقاد الأغلبية بإبراز كيف أن ما تقوم به هذه الأخيرة لا يتماشى مع مضامين التوجهات الملكية⁶³⁵

ونجد أن معظم الخطب الملكية تعتمد منهجية محكمة حيث تركز على قضايا محددة (المفهوم الجديد للسلطة الخطاب الملكي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المسؤولين عن الجهات والولايات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة وممثلي المواطنين بتاريخ 12 أكتوبر 1999 ،الدار البيضاء ، تدبير الدار البيضاء في خطاب افتتاح السنة التشريعية 2013)، واكتسبت طابعا نقديا واضحا إزاء الاختلالات في تدبير الحكومات والمجالس المنتخبة للسياسات العمومية وطنيا ومحليا، وإثارة الانتباه إلى المواضيع والقضايا التي هي في حاجة أكثر إلى مزيد من تعزيز النصوص التشريعية المنظمة لها، كما تركز على قضايا ذات طابع محلي لم تكن من قبل موضوعا للخطب الملكية الموجهة إلى المؤسسة التشريعية فالخطب الملكية تتخذ طابعا توجيهيا وتنفيذيا وتقريريا⁶³⁶. ولا تكتسي جميع الخطب الملكية نفس القيمة القانونية والسياسية، بل إن الخطاب الملكي قد لا يأخذ به كلية وإنما فقط ببعض نصوصه، بعض جملة، إشارات ورموزه... ذلك أن أهمية الخطاب تبقى رهينة بظرفيته، بمضمونه، بأسلوبه، بانفعاليته، ببعده

⁶³¹ حقوق الانسان في الخطاب السياسي المغربي، <https://www.nhrc-qa.org/storage/activities>

⁶³² نعمان بوقرة: المصطلحات الأساسية في لسانيات النص و تحليل الخطاب -دراسة معجمية- جدار للكتاب، عمان الاردن ، الطبعة الاولى سنة 2009 ،ص 13

⁶³³ احمد البوز: المرجع السابق، ص 12

⁶³⁴ وفقا لما حدث مع المنتخبين المشرفين على إدارة شؤون مجلس بلدية مدينة فاس في بداية التسعينيات من القرن الماضي ومنتخبي مدينة الدار البيضاء سنة 2013 بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية الثالثة للولاية التاسعة

⁶³⁵ كنوش، عبد اللطيف. (1999). واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن الواحد والعشرين. مكتبة

بروقاس سنة 1999 ص 67

⁶³⁶ ففي أكثر من مناسبة لاحظنا كيف عمل الخطاب الملكي على إعادة النظر في أولويات "البرنامج الحكومي" (مبادرة التنمية البشرية لسنة 2006، قضية المخطط الاستعجالي للتعليم في خطاب العرش لسنة 2012)، وعلى إعادة ترتيب أجندة "المخطط التشريعي" (خطاب افتتاح السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية التاسعة وتركيزه على أسبقية إخراج بعض القوانين التنظيمية مثل القانون التنظيمي المتعلق بالأمازيغية)، وعلى تفسير الدستور لتأكيد أحقية البرلمان في المبادرة بتقديم مقترحات قوانين تنظيمية (الرسالة الملكية الموجهة إلى الندوة المنظمة بمناسبة الذكرى الخمسين للبرلمان. احمد البوز : المرجع السابق

الإيجابي، وبغائته⁶³⁷... فخطاب العرش يكتسي كل سنة أهمية بالغة لكونه يرصد أحوال الأمة ويرسم معالم العمل المستقبلي، كما تحظى الخطب الملكية الموجهة إلى البرلمان أهمية بالغة، من حيث طقوسها (تلاوة آية قرآنية، ارتداء الزي التقليدي المغربي)،... ولا من حيث مضامينها (توجيهات سامية، أوامر، اقتراحات، برنامج عمل)...، في حين باقي الخطب الملكية الملقاة بمناسبة المسيرة الخضراء أو عيد الاستقلال أو عيد الشباب... لا يمكن مقارنتها مثلاً بتلك الخطب الملقاة بمناسبة إجراء التحكيم سواء كان دستورياً أو سياسياً، ذلك أن الخطب التحكيمية التي تتضمن فصلاً نهائياً ولا رجعة فيه تعتبر في أعلى مرتبة من كل الخطب الملكية الأخرى لأنها تعتبر صادرة عن الملك بوصفه الحكم الدستوري والسياسي الأول في المغرب⁶³⁸. وبرز مثال على ذلك خطاب 9 مارس 2011 الذي كان الأساس الذي بني عليه دستور 2011 حيث استعمل الملك قاموساً جديداً في جزئياته وفي شموليته⁶³⁹. وقد جاء هذا الخطاب لتتوجها لمسارات إصلاحية متعددة⁶⁴⁰ تم تلخيصها في الخطاب بكونها "إصلاحات وأوراش سياسية وتنموية عميقة، ومصالحات تاريخية رائدة"، ولا أدل على ذلك من كون الخطاب قد ابرز تصوراً ملكياً للجهوية المتقدمة حيث اكدا على وجوب تبوأها مكانة متميزة بين الجماعات الترابية داخل الوثيقة الدستور وذلك من خلال انتخاب المجالس الجهوية بالاقتراع العام المباشر، تخويل رؤساء المجالس الجهوية سلطة تنفيذ مقرراتها، تعزيز مشاركة المرأة في تدبير الشأن الجهوي، إعادة النظر في تركيبة وصلاحيات مجلس المستشارين في اتجاه تكريس تمثيليتها الترابية للجهات. وهذا ما تم تكريسه بالفعل في الوثيقة الدستورية لـ 2011. أما بالنسبة للإصلاحات الدستورية، فقد تم تصورها في هذا الخطاب على شكل "تعديل دستوري شامل". وبنفس المنطق السابق، تم وضع التوجهات الأساسية المتمثلة في سبع مرتكزات شملها الدستور لاحقاً منها: ترسيخ دولة الحق والمؤسسات، وتوسيع مجال الحريات الفردية والجماعية، وضمان ممارستها، وتعزيز منظومة حقوق الإنسان، بكل أبعادها، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية، والثقافية والبيئية، ولاسيما بدسترة التوصيات الوجيهة لهيأة الإنصاف والمصالحة، والالتزامات الدولية للمغرب؛ الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة، وتعزيز صلاحيات المجلس الدستوري، توطيد لسمو الدستور، ولسيادة القانون، والمساواة أمامه؛ توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها؛ تعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين، بتقوية دور الأحزاب السياسية، في نطاق تعددية حقيقية، وتكريس مكانة المعارضة البرلمانية، والمجتمع المدني؛ تقوية آليات تخليق الحياة العامة، وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمراقبة والمحاسبة؛ دسترة هيآت الحكامة الجيدة، وحقوق الإنسان، وحماية الحريات؛ إصلاح المؤسسة الحكومية من خلال حكومة منتخبة بانبثاقها عن الإرادة الشعبية، المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع، وتحظى بثقة أغلبية مجلس النواب، مع تكريس تعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي، الذي تصدر انتخابات مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، وتقوية مكانة رئيس الحكومة، كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية،

⁶³⁷ -Abdellah Boudahrain, *Eléments de droit public Marocain*, ed l'harmathan, Paris, 1994, P 37

⁶³⁸ نجيب الحجوي، سمو المؤسسة الملكية بالمغرب - دراسة قانونية، جامعة محمد الخامس - أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، ص 43

⁶³⁹ ، حيث تمت الإشارة إلى: الجوهية المتقدمة، المراجعة الدستورية العميقة، النقاش الوطني الواسع والبناء، الإرادة الشعبية المباشرة، الإصلاح المؤسسي الشامل، الحكامة الجيدة، التوزيع المنصف للاختصاصات وأيضاً للإمكانات بين المركز والجهات، جسامة التحديات، مشروعية التطلعات، تحصين المكتسبات، تقويم الاختلالات، الالتزام الراسخ، الإصلاح العميق، المنظومة الدستورية الديمقراطية، ترسيخ العدالة الاجتماعية، وتعزيز مقومات المواطنة الكريمة.

⁶⁴⁰ بن يونس المرزوقي : قراءات في علاقة دستور 2011 بخطاب 9 مارس ،جريدة الصحافة الإلكترونية ، [/https://assahafa.com](https://assahafa.com)

يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، وقيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي، ودسترة مؤسسة مجلس الحكومة، وتوضيح اختصاصاته.

الفرع الثاني: المجلس الوزاري وتدبير التراب.

يعتبر المجلس الوزاري مؤسس دستورية محورية حيث ينعقد تحت رئاسة الملك، ويتألف من رئيس الحكومة والوزراء. وتشكل رئاسة الملك للمجلس الوزاري، إحدى أهم أوجه علاقة الملك بالسلطة التنفيذية، بالنظر إلى الصلاحيات والقضايا والنصوص الهامة التي يتداول فيها المجلس الوزاري.

وينعقد المجلس الوزاري بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة. وللملك أن يفوض لرئيس الحكومة، بناء على جدول أعمال محدد، رئاسة المجلس الوزاري. ومن خلال مؤسسة المجلس الوزاري والوظائف المسندة إليها بموجب الدستور، يتمكن الملك بصفة فعلية من التحكم وتوجيه عمل الحكومة و من بينها الاعمال التي تنعكس نتائجها على التدبير الترابي، علما أن رئيس الحكومة ملزم بأن يطلع الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة.

ويعتبر المجلس الوزاري بذلك أقوى مناسبة للتداول بشأن القضايا الوطنية و الترابية والنصوص التي تهم سياسة الدولة وتوجهاتها الاستراتيجية وتتخذ مختلف القرارات والسياسات الاستراتيجية فيه⁶⁴¹، وهو ما يبيئه مكانة أهم من المجلس الحكومي، الذي ينعقد تحت رئاسة رئيس الحكومة، الذي يملك حق التداول والاقتراح⁶⁴²، في حين إن الكلمة النهائية وسلطة اتخاذ القرار تعود إلى المجلس الوزاري، خاصة وأن القرارات الاستراتيجية هي من وظائف هذا المجلس، فطبقا للفصل 48 و 49 من الدستور تشمل اختصاصات المجلس الوزاري والتي يبين أنها ذات أهمية كبيرة مقارنة باختصاصات مجلس الحكومة، حيث يُحسم داخله في الأمور الإستراتيجية لسياسة الدولة، والتي تشمل ضمنا التدبير الترابي كما يتداول في مشاريع القوانين التنظيمية و من أهمها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والتوجهات العامة لمشروع قانون المالية الذي يعتبر رافعة أساسية في تعزيز التنمية الترابية وله انعكاس مباشرة و غير مباشرة على التدبير الترابي، حيث من خلالها يتم تحديد قيمة مساهمة الدولة في المشاريع الترابية هذا إضافة الى تحديد مساهمة الدولة في الميزانيات المحلية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث كما يحدد في القوانين المالية مستوى الشراكة و التعاون و الاتفاقيات التي ستبرمها القطاعات الحكومية مع الجماعات الترابية كما لا يخفى عليكم وإذا كانت الجماعات الترابية تتمتع من الناحية القانونية بالاستقلال المالي و الإداري، فإن هذا الاستقلال واقعا لا يعتبر استقلالا مطلقا بل يبقى نسبيا، لكونها في حقيقة الامر غير قادرة على ممارسة

⁶⁴¹ احمد اعراب: المجلس الوزاري في النظام الدستوري المغربي، دار النشر المعرفة منشورات مجلة القضاء المدني سنة 2020 ص

⁶⁴² الفصل 92 من الدستور "يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية:
- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري ؛ -السياسات العمومية ؛ -السياسات القطاعية ؛ -طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها ؛ -القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام ؛ -مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من هذا الدستور ؛ -مراسيم القوانين ؛ -مشاريع المراسيم التنظيمية ؛ -مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 (الفقرة الثانية) و66 و70 (الفقرة الثالثة) من هذا الدستور ؛ -المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري ؛ -تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة. ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية. يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة.

أنشطتها المالي في استقلال تام عن الدولة وبعيدا عن دعمها، وهو ما يقتضي توفرها على الوسائل اللازمة لضمان تمويلها الذاتي، سواء أعلق الأمر بالتسيير أم بالتجهيز، لكن ضعف الوسائل المالية وتواضعها بالنسبة لأغلب الجماعات الترابية، يجعل هذه الأخيرة في حاجة ماسة إلى تدخل الدولة بكيفية مستمرة، وهو ما يقوي ارتباطها المالي بالميزانية العامة⁶⁴³ حيث تشكل الموارد المحولة من حصة الجماعات الترابية في عائد الضريبة على القيمة المضافة ومن حصة الجهات من الضريبة على الشركات ومن الضريبة على الدخل وأيضا من أموال المساعدات الممنوحة. وقد بلغت حصة منتج الضريبة على القيمة المضافة في المتوسط السنوي خلال الفترة (2011-2015) ما يناهز 4,17 مليار درهم، أي ما يمثل 5,55% من مجموع مدا خيل هذه الجماعات. وبعد تراجع مهم بين سنتي 2011 و2012 حيث انتقلت هذه الحصة من 3,17 مليار درهم إلى 9,15 مليار درهم، ارتفعت من جديد إلى 9,16 مليار درهم سنة 2013 وإلى 8,17 مليار درهم سنة 2014. غير أن سنة 2015 سجلت مستوى قياسيا للموارد المحولة بمبلغ 6,22 مليار درهم، ولا سيما حصة منتج الضريبة على القيمة المضافة بمبلغ 3,19 مليار درهم لسنة 2014. كما مكن تفعيل الجهوية المتقدمة من رصد موارد مالية مهمة من طرف الدولة لفائدة الجهات، إذ ارتفعت، خلال الفترة 2015-2022، من 771 مليون درهم إلى 25,9 مليار درهم. وقد شكلت الموارد المالية المرصودة من طرف الدولة للجهات نسبة 93 % من الموارد الإجمالية لهذه الأخيرة، وذلك بمعدل سنوي ناهز 31,7 مليار درهم خلال الفترة 2018-2021، دون احتساب الفائض المرحل والموارد المعبئة من الاقتراض.

بينما لم تتجاوز الموارد الذاتية للجهات نسبة 7 % أي ما يقارب 583 مليون درهم سنويا⁶⁴⁴. وقد حددت المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات هدف بلوغ الموارد المرصودة من طرف الدولة للجهات مبلغ 10 مليارات درهم في أفق سنة 2021. في هذا الإطار، بلغت هذه الموارد خلال السنة المذكورة، ما مجموعه 64,8 مليار درهم، وهو ما يشكل نسبة إنجاز تفوق 86 % من الهدف المنشود، دون احتساب موارد صندوق التضامن بين الجهات (33,4 مليار درهم خلال الفترة 2018-2022) وفي ما يتعلق بتوزيع الموارد المرصودة من طرف الدولة لفائدة الجهات خلال الفترة 2016-2022، شكلت الحصة في منتج الضريبة على الشركات ومنتج الضريبة على الدخل حوالي 49 % (85,22 مليار درهم)، متبوعة بالمخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة بنسبة 44 % (7,20 مليار درهم)، بينما بلغت النسبة المتعلقة بالحصة من منتج الرسم على عقود التأمين 7 % (37,3 مليار درهم)⁶⁴⁶.

وبالعودة لدور المجلس الوزاري في التدبير الترابي فيظهر كذلك من خلال مساهمته و مناقشته الية التعاقد بين الدولة والجهات باعتبارها آلية من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية فقد بلغت الكلفة الإجمالية لاربعة جهات 647 لهذه العقود 56,23 مليار درهم همت 197 مشروعا تنمويا، أي بمعدل 22 % من الكلفة التقديرية لبرامج التنمية الجهوية للجهات الأربعة .

كما يساهم المجلس الوزاري في دراسة مشاريع القوانين المشار إليها في الفصل 71 من الدستور والتي تتضمن مجموعة من القوانين التي لها ارتباط كبير بالتدبير الترابي و التنمية الترابية اذ نجد مثلا :

⁶⁴³ محمد حنين، تدبير المالية العمومية: الرهانات والإكراهات، منشورات دار القلم، الطبعة الأولى 2005، ص 182.

⁶⁴⁴ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 ص 43

⁶⁴⁵ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023، ص 133

⁶⁴⁶ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023، ص 134

⁶⁴⁷ وهي فاس- مكناس والداخلة-وادي الذهب وبني ملال-خنيفرة وكلميم - واد نون.

نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية؛ النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية؛ النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها؛ التعمير وإعداد التراب؛ القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة؛ نظام المياه والغابات والصيد؛ إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام.

نستنتج مما سبق أن للملك عن طريق عمل المجلس الوزاري دورا تدخليا كبيرا في تدبير الشأن المحلي نظرا لارتباط الجماعات الترابية بالدولة وعدم وجود استقلال تام وإن كان النص القانوني والدستوري ينص على التدبير الحر لهذه الأخيرة إلا أن ضعف الموارد المالية والبشرية للجماعات يجعلها في تبعية مالية وتقنية للدولة.

المبحث الثاني: مظاهر تدخل المؤسسة الملكية في المجال الترابي

يأخذ تدخل المؤسسة الملكية في الشأن العام الترابي عدة صور يتجلى بعضها في تبني مقاربة تقوم على تعزيز اللامركزية وتتبع مسارها (المطلب الثاني) وابداع مفاهيم إدارية ترابية جديدة كان لها انعكاس إيجابي على الفعل الترابي والتنموي (المطلب الأول).

المطلب الأول: الملك والمفاهيم الجديدة للترابي

أن المتتبع لعلاقة الملك بالتدبير الترابي يجد أن المؤسسة الملكية كان لها دورا كبيرا في ابتكار مفاهيم جديدة لم تكن متداولة من قبل في الحقل المعرفي الإداري والترابي من قبيل المفهوم الجديد للسلطة (الفرع الثاني) واللامركزية الواسع (الفرع الأول) والتي ساهمة بشكل كبير في تطوير مفهوم التدبير الترابي.

الفرع الأول: اللامركزية الواسع رؤيا ملكي جديدة لتدبير التراب

منذ السنوات الأولى لحكم الملك محمد السادس كان يعتبر أن تعزيز دور الجماعات الترابية وتوسيعه لتصبح شريكا أساسيا للدولة وللفاعلين الآخرين وتدعيم طاقات المؤسسات الجهوية والإقليمية والمحلية لتمكينها من مساهمة أكبر في التنمية. رهين بتعميق اللامركزية مع تطبيق سياسة ملائمة لعدم التمرکز الإداري اعتبارا للأثر الهام الذي له في إنجاح اللامركزية⁶⁴⁸ حيث يشكل حلقة أساسية في التطور الإداري المغربي بوجه عام، لما له من انعكاسات على مستوى التنمية في إطار فضاءات مندمجة و متناغمة⁶⁴⁹ ويشكل المجال الجهوي مجالا مفضلا لسياسة اللامركزية الإداري، ثم أن أهمية المستوى الجهوي كفضاء جديد لتطبيق سياسة عدم التركيز والذي ترجمته الإرادة الملكية حيث جاء في خطاب للملك⁶⁵⁰ «... وارتباطا بهذا الموضوع، فإني كنت ولا أزال مقتنعا بأن أسمى أشكال الحماية الاجتماعية هو الذي يأتي عن طريق خلق فرص الشغل المنتج، والضامن للكرامة. والواقع أنه لا يمكن توفير فرص الشغل، أو إيجاد منظومة اجتماعية عصرية ولائقة، إلا بإحداث نقلة نوعية في مجالات الاستثمار، ودعم القطاع الإنتاجي الوطني. ولهذه الغاية فإنه يتعين، على الخصوص العمل على إنجاح ثلاثة أورش أساسية: أولها: إصدار ميثاق اللامركزية الإداري، داخل أجل لا يتعدى نهاية شهر أكتوبر المقبل، بما يتيح للمسؤولين المحليين اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في انسجام وتكامل مع الجهوية

⁶⁴⁸ الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول حول المخطط الخماسي الرباط 16/12/1999

⁶⁴⁹ عبد الكريم بخنوش: عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الاقليم والجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 56 ماي-

يونيو 2004 ص 56

⁶⁵⁰ مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 2018

المتقدمة ...» ان اعتبار الجهة كفضاء جديد للتنمية جاء نتيجة فشل الاطار الإقليمي في النهوض بمستوى التنمية حيث ان اللاتمرکز انطلقا من المستوى الإقليمي⁶⁵¹، اثبت محدوديته و عدم ملائمته ومن هنا فرضت الجهة نفسها كاطار جديد و مجال مناسب لسياسة اللاتركيز، و اطارا واسعا يستوعب كل ما تقتضيه سياسة تنمية حقيقية .

فالجهوية تشكل خيارا استراتيجيا للتنمية الترابية، ووسيلة لضبط وتيرة التنمية، وتستمد الجهة هذا الاهتمام لكونها الإطار الأنسب لممارسة سلطة صناعة القرار العمومي المحلي، مقارنة مع الجماعة أو العمالة أو الإقليم. وكآلية لتخفيف من ظاهرة المركزية المفرطة، كما أن القيمة الدستورية للجهة، والتي تحتل مكانة الصدارة داخل التقسيمات الترابية، تجعل منها وحدة لتنسيق الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية الممارسة على الصعيد الترابي والذي يضم المستويات الأدنى للإدارة الترابية. فالجهة تشكل المستوى الأكثر ملاءمة لتحقيق تعامل منتج و عملي اقتصاديا واجتماعيا بين الجهوية واللاتمرکز، كما أن الجهة هي الجماعة الترابية المؤهلة أكثر لتطبيق السياسات العمومية في ميداني الاستثمار والتشغيل.

وتؤكد الرسالة الملكية المتعلقة بالتدبير اللاتمرکز للاستثمار على “أن من شأن الإطار الجهوي أن يوفر المجال الترابي والإداري الأنسب نظرا لما لإدارتنا الترابية حاليا من وسائل لحل المشاكل المتعلقة بإجراءات الاستثمار.”.

ومن هذا المنطلق، يمكن أن نشير إلى الخطاب الملكي حول تعيين اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة ليوم 03 يناير 2010، الذي حدد الإطار العام للجهوية المقبلة في أربعة مبادئ مرجعية، الوحدة، والتضامن، والتوازن، واللاتمرکز الواسع، على اعتبار أن المبدأ الرابع هو المحدد الأساسي لطبيعة الجهوية المقبلة.

ويرتكز مشروع الجهوية المتقدمة وفق تصور اللجنة الاستشارية للجهوية على ثمانية محاور، حيث يقترح المحور السادس مجموعة من التدابير الهادفة لتفعيل ورش اللاتمرکز، والمتعلقة باعتماد سياسات عمومية ذات بعد ترابي ومتناسقة فيما بين القطاعات، والعمل على تنسيق الاختصاصات والانتشار الترابي للمصالح الخارجية للإدارة وللهيئات العمومية المركزية في مختلف القطاعات الأساسية، وتعميم عقود البرامج والتدبير بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية. و هذا ما أكدته التقرير الذي أعدته اللجنة الاستشارية للجهوية و الذي جاء فيه ان المطلوب من اللاتمرکز ان يمنح للجهوية المتقدمة سند لا مناص منه، فيعضد المجالس الجهوية و مجالس باقي الجماعات الترابية بأجهزة إدارية حكومية تتمتع على كل مستوى من هذه المستويات بهامش واسع من المبادرة و بسلطات تقريرية فعلية ، بحيث تتناسق و تتضافر مجهوداتها في صالح التنمية المندمجة⁶⁵².

فالجهوية لن تستقيم بدون تفعيل اللاتمرکز الواسع، في نطاق حكمة ترابية ناجعة، قائمة على التناسق والتفاعل، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال ضرورة تجاوز المنظور الكلاسيكي الذي يحكم دور اللاتمرکز الذي يجعله منغمسا في تلك الوظائف الإدارية الروتينية، والاعتماد على تصور أكثر ديناميكية يصبح بمقتضاه اللاتمرکز فاعلا اقتصاديا واجتماعيا ومحركا أساسيا للتنمية ترابية متوازنة⁶⁵³.

⁶⁵¹ ادريس سدود: اي تقسيم جهوي للمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد مزدوج 8/7 ابريل-شتنبر 1994 ص 97.

⁶⁵² تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الاول –التصور العام 2010، المطبعة الملكية بالرباط، ص 50

⁶⁵³ الخطاب الملكي التأسيسي للجنة الاستشارية للجهوية بتاريخ 3 يناير 2010

إن الملك محمد السادس ومنذ إعلانه عن انطلاق التحضير لورش الجهوية الموسعة، ما فتئ يؤكد على ضرورة تطوير اللاتمرکز الواسع، حتى تتمكن الجهوية المنتظرة من الرقي بالتنمية المحلية وبلوغ مستوى الحکامة الترابية. و اعتبر الملك ان اللاتمرکز الواسع من المقومات الأساسية للإصلاح المؤسسي العميق⁶⁵⁴

فقد جاء في خطابه الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير⁶⁵⁵ “إن اعتزازنا بالخطوات الهامة التي قطعها نظامنا اللامركزي، على تثبيت دعائمه بنظام الجهوية الواسعة واللاتمرکز الإداري... ومهما يكن تقدمنا في مجال ترسيخ النظام اللامركزي، فإنه سيظل ناقصا ما لم يدعمه إصلاح نظام الجهات، وبناء أقطاب جهوية متجانسة، واعتماد التدبير غير المتمركز للشأن المحلي..لذا نعتبر أنه قد آن الأوان للعمل على تسريع مسلسل اللاتمرکز الإداري وتوسيع صلاحيته، باعتباره لازمة ضرورية لمواكبة الجهوية الواسعة التي نعمل جادين على تحقيقها”

وقد جاء في خطابه إلى الأمة بمناسبة الذكرى الثامنة لعيد العرش “وترسيخا للحکامة الترابية، فإننا مصممون على توطيد اللاتمرکز و الجهوية مع وجوب تلازم الجهوية الناجعة، مع تفعيل نظام اللاتمرکز الواسع والملموس، في إطار أقطاب محددة، تفوض لها السلطة المركزية، الصلاحيات والموارد اللازمة، من خلال مقاربة جهوية مندمجة”.

إن إقرار الجهوية كفضاء امثل لتطبيق سياسة عدم التركيز، واعتماد الجهة مستوى لأي عمل لا تركيزي، وتمكين المسؤولين فيها من سلطات تقريرية حقيقية، هو نابع من اعتبار المستوى الجهوي الإطار الأكثر ملائمة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، ولاشك أن الجهة تشكل اليوم المحور الترابي المتميز في تطبيق السياسات الوطنية في ميادين مختلفة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وإعداد التراب⁶⁵⁶، وستكون المستوى الملائم لتنشيط والتنسيق سياسات الدولة المتعلقة بالبيئة والثقافة والمجال القروي، كما أنها المستوى الملائم لتنسيق كل التدخلات التي تقوم بها السلطات الترابية المعنية. والمناسب لإقرار حكمة تدبيرية في المجال العمومي، فالمستوى الجهوي يمكن من عدم تفتيت مراكز القرار الترابية، ويخول المسؤولين إمكانية مباشرة وظائف التنسيق والبرمجة والتخطيط ومراقبة عمل المستويات الدنيا. فالتخطيط الجهوي سيساعد حتما الأقاليم الفقيرة على مواجهة انعدام التوازن بينها وبين الأقاليم الغنية، وهذا سيؤهل الجهة لتصبح إطارا للتنشيط وتذويب الفوارق بين اللامركزية. فقد اثبتت التجارب ان تحقيق التنمية بصفة عامة و التنمية الترابية بصفة خاصة ينتج عن ترابط مركب قد يصل الى حد الاندماج بين الجهوية وسياسة اللاتمرکز.

وقد شكل صدور الميثاق الوطني لللاتمرکز الإداري، قفزة نوعية في إصلاح و تحديث البنيات الإدارية للدولة من خلال تقوية التعاقد بين الدولة والجهات، باعتباره يؤسس لمبدأ الحکامة التشاركية ، وركيزة مهمة للنظام الترابي الجديد، ودعامة أساسية لتسريع تنزيل الجهوية المتقدمة إضافة الى تقوية مركز الولاية والعمال وتعزيز نقل السلط والاختصاصات لفائدة المصالح اللامركزة، و تمكين الجماعات الترابية من مخاطبين للدولة في عين المكان من أجل إنجاز و تنفيذ البرامج العمومية و المشاريع التنموية في آجال معقولة وهذا ما سيساهم إلى حد كبير في تفعيل ورش الجهوية المتقدمة. و جعل الجهة محورا للبرمجة

⁶⁵⁴ الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك في افتتاح الدورة الخريفية للبرلمان الرباط 09/10/2009

⁶⁵⁵ الخطاب الملكي الموجه الى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير بتاريخ 12 دجنبر 2006.

⁶⁵⁶ رشدي عبد العزيز :اللاتمرکز الاداري دعامة اساسية في انجاح الجهوية المتقدمة، <https://cmdi.ma>

وتوزيع اعتمادات الاستثمارات التي تقوم بها الدولة، و تحويل المصالح الجهوية و الإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق آليات تفويض السلطة أو الإمضاء، و في هذا الإطار، يدعو النموذج التنموي الجديد الى تسريع عملية الجهوية المتقدمة موازاة مع اللامركزية إداري فعلي. ويجب أن يكون هذا اللامركزية مرادفا للتفريع، وأن يتمشى مع الخصائص الترابية لكل جهة، وأن يبنى على العمل المشترك ما بين الوزارات والقرب، وتنشيط وتعبئة الطاقات التي تتركز بها المجالات الترابية، لهذا الغرض يجب إجراء التصاميم المديرية اللامركزية الإداري عن طريق نقل حقيقي للسلطات والوسائل، وليس فحسب عن طريق تفويض التوقعات⁶⁵⁷.

ان تفعيل هذه السياسة سينجم عنه تخفيف العبء عن الإدارات المركزية، و إتاحة سرعة اتخاذ القرارات التنموية على المستوى المحلي عن طريق سهولة التنسيق بين الإدارات، وهذا سيكون نتيجته ارتباط متناغم لورشي الجهوية المتقدمة و اللامركزية الإداري، تحت رقابة فعالة و في إطار الآليات القانونية لحكمة ترابية تخول للولاة و العمال الصلاحيات اللازمة للسهر على المسيرة و المواكبة الفعلية و المتناسقة. ان التأمل في هذه الفكرة الملكية و اقرارها في النصوص التشريعية و تبني ميثاق اللامركزية الإداري الجديد كان له نتائج اولية ايجابية على التدبير الترابي و بالتالي على التنمية الترابية.

الفرع الثاني: المفهوم الجديد للسلطة

يرجع الفضل لتأسيس هذا المفهوم للخطاب الملكي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المسؤولين عن الجهات والولايات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة وممثلي المواطنين بتاريخ 12 أكتوبر 1999 و هو من الخطابات التي تلت توليه العرش في 30 يوليوز 1999 حيث اكد الملك «إن مسؤولية السلطة في مختلف مجالاتها هي أن تقوم على حفظ الحريات وصيانة الحقوق وأداء الواجبات وإتاحة الظروف اللازمة لذلك على النحو الذي تقتضيه دولة الحق» وقد عرض الملك هذا المفهوم و اعتبر اساسه «مبني على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية وتدبير الشأن المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي. وهي مسؤولية لا يمكن النهوض بها داخل المكاتب الإدارية التي يجب أن تكون مفتوحة في وجه المواطنين ولكن تتطلب احتكاكا مباشرا بهم و ملازمة ميدانية لمشاكلهم في عين المكان وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة والملائمة». وانطلقت المقاربة الملكية من ان من وجبات الادارة الترابية أن تركز اهتمامها على ميادين أضحت تحظى بالأهمية والأولوية مثل حماية البيئة والعمل الاجتماعي وبأن تسخر جميع الوسائل لإدماج الفئات المحرومة في المجتمع وضمان كرامتها⁶⁵⁸. و يرى بعض الباحثين⁶⁵⁹ ان هذا المفهوم يقوم على ثلاثة مرتكزات اساسية وهي :

- صيانة كرامة المواطنين و حفظ حقوقهم و حرياتهم
- ديمقراطية الادارة و اتخاذ القرارات العمومية التي يجب ان تكون بشكل تشاركي
- السلطة يجب ان تهدف الى تحقيق التنمية و الى تحقيق الامن و الاستقرار.

⁶⁵⁷ التقرير العام للنموذج التنموي الجديد الصادر في ابريل 2021 ، ص 118.

⁶⁵⁸ الخطاب الملكي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المسؤولين عن الجهات والولايات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة وممثلي المواطنين بتاريخ 12 أكتوبر 1999 ، الدار البيضاء

⁶⁵⁹ محمد البغادي: المفهوم الجديد للسلطة في المغرب بين التحديث السياسي والديمقراطي والتنمية <https://alkanounia.info/?p=11527>

وانطلاقا مما سبق نستنتج ان المفهوم الجديد للسلطة يمكن اعتباره مقاربة تغيير ، حولت المواطن من خادم للسلطة إلى مركز اهتمامها، وتصبح مصالحه ورضاه هي هدفها الاساسي و الاسمى . لكن الممارسة الواقعية ابانت عن قصور في تطبيق هذا المفهوم مما دفع بالملك في عدة مناسبات الى لفت انتباه المسؤولين الإداريين الى ضرورة اعادة النظر في اساليبهم التي لا تتماشى مع تبني هذا المفهوم اذ يرى جلالتهم ان» الموظفين العموميون، لا يتوفرون على ما يكفي من الكفاءة، ولا على الطموح اللازم ، ولا تحركهم دائما روح المسؤولية.

وإن من بين المشاكل التي تعيق تقدم المغرب، هو ضعف الإدارة العمومية، سواء من حيث الحكامة، أو مستوى النجاعة أو جودة الخدمات، التي تقدمها للمواطنين. وعلى سبيل المثال، فإن المراكز الجهوية للاستثمار تعد، باستثناء مركز أو اثنين، مشكلة وعائقا أمام عملية الاستثمار، عوض أن تشكل آلية للتحفيز، ولحل مشاكل المستثمرين، على المستوى الجهوي، دون الحاجة للتنقل إلى الإدارة المركزية.

وهو ما ينعكس سلبا على المناطق، التي تعاني من ضعف الاستثمار الخاص، وأحيانا من انعدامه، ومن تدني مردودية القطاع العام، مما يؤثر على ظروف عيش المواطنين.

فالمناطق التي تقتصر لمعظم المرافق والخدمات الصحية والتعليمية والثقافية، ولفرص الشغل، تطرح صعوبات أكبر، وتحتاج إلى المزيد من تضافر الجهود، لتدارك التأخير والخصائص، لإلحاقها بركب التنمية»⁶⁶⁰.

ولوضع حد لهذا المشكل، يرى الملك ان رجال السلطة والمسؤولين الترابيين وغيرهم، مطالبون بالعمل، بمنهجية عمل اطر القطاع الخاص ، وأن المشكل يكمن في العقلية التي لم تتغير، وفي القدرة على التنفيذ والإبداع. فالتطور السياسي والتنموي، الذي يعرفه المغرب، لم ينعكس بالإيجاب، على تعامل الأحزاب والمسؤولين السياسيين والإداريين، مع التطلعات والانشغالات الحقيقية للمغاربة⁶⁶¹.

يعتبر المفهوم الجديد للسلطة رؤية ملكية لو تم تطبيق مبادئها واهدافها لشكل دفعة قوية للتنمية المحلية والوطنية حيث يعتبر العنصر البشري اهم مقوم من مقومات تطوير التدبير الترابي ورافعة للتنمية. ويعمل الملك دائما الى التذكير بهذا المفهوم وحث المؤسسات والمسؤولين على تطبيقه والاعمال به.

المطلب الثاني: دور الملك في تعزيز اللامركزية وتقييم سياستها

يتبنى المغرب نظاما اداريا لا مركزيا، وتعد اللامركزية مقاربة محورية في الفكر الملكي، خاصة مسألة الجهوية المتقدمة (الفرع الاول) كما تظهر محورية اللامركزية في الفكر الاداري والسياسي للمؤسسة الملكية من خلال تتبع و تقييم مسارها المستمر من طرف هذه الاخير خاصة من خلال التوجهات و الانتقادات الملكية لتدبير الشأن العام الترابي (الفرع الثاني).

الفرع الاول: الجهوية المتقدمة ورش ملك بامتياز

تشكل الجهوية المتقدمة في المغرب ،ورشا استراتيجيا كبيرا جاء تنويع لمسار اللامركزية و الديموقراطية المحلية منذ اول تقسيم اداري بعد الاستقلال سنة 1959 وهو مسار تدريجي برؤية ملكية

⁶⁶⁰ الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس ، يوم السبت 29 يوليوز 2017، بمناسبة عيد العرش
⁶⁶¹ الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس ، يوم السبت 29 يوليوز 2017، بمناسبة عيد العرش

متبصرة⁶⁶² حيث عمل المغرب تطبيقا لتوجهات ملكية على تدبيره بكامل التأني والتبصر، ليكون تفعيلها كفيلا بإحداث تغيير جوهري وتدرجي، في تنظيم هياكل الدولة، وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية⁶⁶³. وقد تم تكريس المبادئ الدستورية للجهوية المتقدمة حيث نص دستور 2011 في فصله الأول على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة كما خصها بالباب التاسع و عرف موضوع الجهوية المتقدمة اهتماما ملكيا منقطع النظير حيث أكد حرصه على «إقرار تنظيم ترابي جديد، يقوم على اللامركزية، وأطلقنا ورش الجهوية المتقدمة؛ غايتنا ترسيخ نهج الحكامة الترابية الرشيدة، والتأسيس لمنظومة تدبير ديمقراطي للشأن المحلي، عمادها تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مندمجة»⁶⁶⁴. واعتبر الملك أن الجهوية المتقدمة الأساس الذي يقوم عليه التنظيم الترابي للمملكة⁶⁶⁵ وأنه من الأوراش الاستراتيجية، لمغرب الحاضر والمستقبل، لما تتيحه مع اللاتمرکز الإداري، من حكمة ترابية جيدة، وقرب من المواطن، ومن إمكانات وآفاق واعدة، لتحقيق تنمية بشرية واقتصادية واجتماعية، متوازنة ومتضامنة ومستدامة⁶⁶⁶ وأكد جلالته أن «الجهوية التي نريدها يجب أن تقوم على الاجتهاد في إيجاد الحلول الملائمة لكل منطقة، حسب خصوصياتها ومواردها، وفرص الشغل التي يمكن أن توفرها، والصعوبات التنموية التي تواجهها. والجهة يجب أن تشكل قطبا للتنمية المندمجة، في إطار التوازن والتكامل بين مناطقها، وبين مدنها وقراها، بما يساهم في الحد من الهجرة إلى المدن»⁶⁶⁷ «و تفعيل لهذا الاهتمام نصب الملك لجنة استشارية للجهوية بتاريخ 3 يناير 2010 عهد إليها بلورة نموذج وطني لجهوية متقدمة لتواكب ورش الإصلاحات المؤسساتية، وقد حث الملك هذه اللجنة على «الاجتهاد في إيجاد نموذج مغربي - مغربي للجهوية، نابع من خصوصيات بلدنا». «و أكد على أن طموحنا الوطني هو الارتقاء من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة ذات جوهر ديمقراطي وتنموي»⁶⁶⁸... وهي لحظة قوية، نعتبرها انطلاقة لورش هيكلي كبير، نريده تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية... ومن هذا المنظور، فإن الجهوية الموسعة المنشودة، ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة». كما أن المغرب يتميز برصيده التاريخي الأصيل، وتطوره العصري المشهود، في انتهاج اللامركزية الواسعة. لذا، يجدر باللجنة العمل على إبداع منظومة وطنية متميزة للجهوية؛ بعيدا عن اللجوء للتقليد الحرفي، أو الاستنساخ الشكلي للتجارب الأجنبية». وقد توج عمل هذه اللجنة باعتماد تقسيم جهوي جديد للمملكة بإحداث 12 جهة عوض 16 جهة و إصدار قانون تنظيمي للجهة⁶⁶⁹ يضم اختصاصات مهمة وبالموازاة مع ذلك حث الملك الحكومة، بالإسراع بإعداد ميثاق اللاتمرکز الإداري إذ اعتبر جلالته أن لا

⁶⁶² التقرير الموضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة المجلس الأعلى للحسابات، أكتوبر 2023 ص 4

⁶⁶³ الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد، الرباط بتاريخ 30/07/2012.

⁶⁶⁴ الرسالة السامية التي وجهها صاحب الجلالة إلى المشاركين في الدورة الـ 31 لمجلس وزراء الداخلية العرب المنعقدة بمراكش بتاريخ 12/03/2014.

⁶⁶⁵ الرسالة الملكية إلى المشاركين في مؤتمر مؤسسة قادة التشريع في الدولة بالولايات المتحدة الأمريكية المنعقد بمراكش بتاريخ 01/07/2013.

⁶⁶⁶ الخطاب الملكي لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة للبرلمان بالرباط، بتاريخ 14/10/2011.

⁶⁶⁷ خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس الموجه إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد الرباط 30/07/2015

⁶⁶⁸ الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية بتاريخ 3 يناير 2010، مراكش

⁶⁶⁹ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

جهوية ناجعة بدونه. وذلك بقوله : "وإننا نعتبر الجهوية المتقدمة واللاتمركز الواسع، محكا حقيقيا للمضي قدما في إصلاح وتحديث هياكل الدولة"⁶⁷⁰.

و بفضل هذه التوجهات خاض المغرب الانتخابات الجهوية و المحلية التي جرت سنة 2015، والتي كانت مرحلة بناء اساسية لتفعيل متطلبات هذا الورش المهم، وذلك عبر اعتماد رزنامة من الإجراءات والتدابير العملية، خاصة فيما يتعلق باستكمال الترسانة القانونية والتنظيمية، اللازمة لتفعيل مضامين القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية، ومواكبتها لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها، وممارسة اختصاصاتها، وغيرها من التدابير المتخذة، الرامية في مجملها إلى تنظيم إدارات الجهات. ان المتنبع لمسار الجهوية في المغرب سيقف على الاسهامات التي قدمتها المؤسسة الملكية في تطوير و تعزيزها لكن رغم كل هذه المجهودات مازالت المؤسسة الملكية ترى دور الجهوية المتقدمة دون المستوى المطلوب، ما لم يتم دعمها بمجموعة من الإجراءات الضرورية المواكبة التي تسمح بالرفع من فعاليتها في ممارسة مختلف اختصاصاتها⁶⁷¹.

ومنها إصلاح منظومة المراكز الجهوية للاستثمار، التي يجب منحها صلاحيات هامة في تدبير الاستثمار على المستوى الجهوي، و الذي سيشكل آلية ذات أهمية كبرى لمواكبة جهود الجهات، في مجال التنمية الاقتصادية وتشجيع المقاولات وإنعاشها.

كما اكد الملك على ضرورة إيلاء أهمية خاصة لتقوية التعاون اللامركزي الدولي، المواكب لورش الجهوية المتقدمة، وخلق شراكات استراتيجية جديدة، تتماشى مع طموحات الدبلوماسية المغربية في بعدها الإفريقي⁶⁷².

كما اكد جلالتة على أن الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية والمجالس الجهوية يجب ان تكون مضبوطة بما يكفي من الدقة، لتقادي الارتباك والتداخلات وتكرار المهام، وأن تكون هذه الاختصاصات قابلة للتوسع تدريجيا، بموازاة مع نمو مواردها البشرية والمالية⁶⁷³. كما دعى الملك في عدة مناسبات الى المساهمة في التفكير في وضع إطار منهجي محدد، من حيث الجدولة الزمنية لمراحل ممارسة الجهات لاختصاصاتها، بشكل يراعي متطلبات التكامل بين الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة، أخذا بعين الاعتبار القدرات المالية والتدبيرية الخاصة بكل جهة⁶⁷⁴. ومن المقاربات التي يتبناها الملك في تدبير ملف الجهوية هي تأكيده الدائم على ضرورة تبني مقاربة التدرج والتجربة والتمايز في ممارسة الجهات لمختلف اختصاصاتها، على ضوء مبدأ التفرع في توزيع الاختصاصات، خاصة بين الدولة من جهة، والجهات والجماعات الترابية من جهة أخرى⁶⁷⁵.

⁶⁷⁰ الخطاب الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة عيد العرش طنجة بتاريخ 30/07/2009

⁶⁷¹ مقتطف من الرسالة السامية لجلالة الملك الموجهة إلى المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة اكاير 20 دجنبر 2019.

⁶⁷² الرسالة السامية لجلالة الملك الموجهة إلى المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة اكاير 20 دجنبر 2019. المرجع السابق

⁶⁷³ الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المنتدى البرلماني الثالث حول الجهات، الرباط 19 دجنبر 2018

⁶⁷⁴ الرسالة السامية لجلالة الملك الموجهة إلى المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة اكاير 20 دجنبر 2019

الفرع الثاني: الملك و تقييم اداء الفاعلين الترابين

قد يظن البعض ان الملك باعتبار مكانته الدستورية و ضخامة الوظائف و الاختصاصات الموكولة له انه بعيد عن التدبير الترابي و عن عمل الفاعلين فيه لكن الواقع و الممارسة ابانت على خلاف ذلك فالمؤسسة الملكية منذ الاستقلال كانت دائما في قلب الفعل الترابي من خلال ما توجهه من انتقادات مهمة للفاعل الترابي فيما يخص التدبير فالراحل الحسن الثاني اعتبر ان « لا نجاح للامركزية، ولا مستقبل للامركزية، إذا بقي المغاربة الكفاة بعيدين عن الساحة السياسية»⁶⁷⁶. و هذا ما اكده جلالة الملك محمد السادس في احد خطب بقوله : " وأمام ما تشهده العديد من المدن الكبرى والمتوسطة، والمراكز القروية، من اختلالات، فإننا نتوجه للأحزاب السياسية، لضرورة العمل على إفراز كفاءات ونخب جهوية جديدة، مؤهلة لتدبير الشأن العام المحلي، خاصة في ظل ما يخوله الدستور للجماعات الترابية من اختصاصات واسعة، وما تفتحه الجهوية المتقدمة من آفاق، وما تحمله من تحديات⁶⁷⁷.

وحت الملك المجالس المنتخبة وخاصة على مستوى الجهات لتحمل مسؤوليتها في تدبير شؤون كل منطقة واتخاذ المبادرات للتجاوب مع ساكنتها والاستجابة لمطالبها المشروعة. كما ندعو لإخراج ميثاق متقدم للاتمرکز الإداري، الذي طالما دعونا إلى اعتماده وتحديد برنامج زمني دقيق لتطبيقه⁶⁷⁸.

واعتبر أنّ " الوزير ليس مسؤولا عن توفير الماء والكهرباء والنقل العمومي، أو عن نظافة الجماعة أو الحي أو المدينة وجودة الطرق بها"، وقال: "المنتخبون الجماعيون هم المسؤولون عن هذه الخدمات العمومية، في نطاق دوائهم الانتخابية أمام السكان الذين صوتوا عليهم، كما أنهم مكلفون بإطلاق وتنفيذ أورش ومشاريع التنمية بمناطق نفوذهم لخلق فرص الشغل، وتوفير سبل الدخل القار للمواطنين"⁶⁷⁹.

والملاحظ ان الملك محمد السادس خصص مساحة كبيرة من خطبه لانتقاد التدبير العام المحلي بصفة عامة و تدبير بعض المدن نجد على رأسها مدينة الدار البيضاء، اعتبارا لمكانها كقاهرة للتنمية الاقتصادية، ووجود ارادة ملكية قوية لجعلها قطبا ماليا دوليا. إلا أن تحقيق هذا المشروع الكبير لا يتم بمجرد اتخاذ قرار، أو بإنشاء بنايات ضخمة وفق أرقى التصاميم المعمارية كما قال الملك بل ان "تحويل الدار البيضاء إلى قطب مالي دولي يتطلب توفير البنيات التحتية والخدمات بمواصفات عالمية، وترسيخ قواعد الحكامة الجيدة، وإيجاد إطار قانوني ملائم وتكوين موارد بشرية ذات مؤهلات عالية واعتماد التقنيات وطرق التدبير الحديثة.. غير أن الدار البيضاء لا تجتمع فيها مع الأسف كل هذه المؤهلات رغم المجهودات الكبيرة على مستوى التجهيز والاستثمار، وخاصة ما يتعلق منها بالتأهيل الحضري.. لكن لماذا لا تعرف هذه المدينة، التي هي من أغنى مدن المغرب، التقدم الملموس الذي يتطلع إليه البيضاويون والبيضاويات على غرار العديد من المدن الأخرى؟ وهل يعقل أن تظل فضاء للتناقضات الكبرى إلى الحد الذي قد يجعلها من أضعف النماذج في مجال التدبير الترابي؟". وارجع الملك في نفس الخطاب اختلالات تدبير مدينة الدار البيضاء إلى " ضعف نجاعة تدخلات بعض المصالح الإقليمية والجهوية لمختلف القطاعات الوزارية،

⁶⁷⁶ كلمة توجيهية سامية بمناسبة افتتاح المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، بالرباط يوم الثلاثاء 17 شوال 1412 هـ الموافق 21 أبريل 1992م.

⁶⁷⁷ الخطاب الذي ألقاه جلالة الملك اليوم في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة، الرباط 11/10/2013.

⁶⁷⁸ الخطاب السامي لجلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، الرباط، 13/10/2017.

⁶⁷⁹ الخطاب الذي ألقاه الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة في 11 أكتوبر 2013

وأسلوب التدبير المعتمد من قبل المجالس المنتخبة التي تعاقبت على تسييرها، والصراعات العقيمة بين مكوناتها، وكثرة مهام أعضائها وازدواج المسؤوليات رغم وجود بعض المنتخبين الذين يتمتعون بالكفاءة والإرادة الحسنة والغيرة على مدينتهم" ، واسترسل: "المشكل الذي تعاني منه العاصمة الاقتصادية يتعلق بالأساس بضعف الحكامة... رغم أن ميزانية المجلس الجماعي للدار البيضاء تفوق بثلاثة إلى أربعة أضعاف تلك التي تتوفر عليها فاس أو مراكش، مثلاً، فإن المنجزات المحققة بهاتين المدينتين في مجال توفير جودة الخدمات الأساسية تتجاوز بكثير ما تم إنجازه بالدار البيضاء"، داعياً إلى "تشخيص عاجل يحدد أسباب الداء، وسبل الدواء⁶⁸⁰ " .

وبعيداً عن تدبير الدار البيضاء و في انتقاد عام للتدبير الشأن العام الوطني و المحلي تسائل الملك في مناسبة أخرى عن «الجدوى من وجود المؤسسات، وإجراء الانتخابات، وتعيين الحكومة والوزراء، والولاية والعمال، والسفراء والقناصل، إذا كانوا هم في واد، والشعب وهمومه في واد آخر؟» ويرجع هذا في نظره الشديد الى ممارسة بعض المسؤولين المنتخبين، التي «تدفع عددا من المواطنين، وخاصة الشباب، للعزوف عن الانخراط في العمل السياسي، وعن المشاركة في الانتخابات. لأنهم بكل بساطة، لا يثقون في الطبقة السياسية، ولأن بعض الفاعلين أفسدوا السياسة، وانحرفوا بها عن جوهرها النبيل⁶⁸¹». «و يرى الملك ان الحل لاضفاء المزيد من النجاعة على تدبير الشأن العام المحلي ضرورة نقل الكفاءات البشرية المؤهلة والموارد المالية الكافية للجهات، بموازاة مع نقل الاختصاصات. لذا حث الملك الحكومة لوضع جدول زمني مضبوط لاستكمال تفعيل الجهوية المتقدمة. وطلب من المجالس المنتخبة وخاصة على مستوى الجهات تحمل مسؤوليتها في تدبير شؤون كل منطقة واتخاذ المبادرات للتجاوب مع ساكنتها والاستجابة لمطالبها المشروعة⁶⁸²».

واعتبر الملك إن مسؤولية وشرف خدمة المواطن، تمتد من الاستجابة لمطالبه البسيطة، إلى إنجاز المشاريع، صغيرة كانت، أو متوسطة، أو كبرى. وانه ليس هناك فرق بين مشاريع صغيرة وأخرى كبيرة، وإنما هناك مشاريع تهدف لتلبية حاجيات المواطنين. فسواء كان المشروع في حي، أو دوار، أو مدينة أو جهة، أو يهم البلاد كلها، فهو يتوخى نفس الهدف، وهو خدمة المواطن. وبالنسبة لي، حفر بئر، مثلاً، وبناء سد، لهما نفس الأهمية بالنسبة للسكان⁶⁸³.

وشدد الملك على ضرورة التطبيق الصارم لمقتضيات الفقرة الثانية، من الفصل الأول من الدستور التي تنص على ربط المسؤولية بالمحاسبة. و اكد انه قد حان الوقت للتفعيل الكامل لهذا المبدأ. فكما يطبق القانون على جميع المغاربة، يجب ان يطبق أولاً على كل المسؤولين بدون استثناء أو تمييز، وبكافة مناطق المملكة و إنما في مرحلة جديدة لا فرق فيها بين المسؤول والمواطن في حقوق وواجبات المواطنة، ولا مجال فيها للتهرب من المسؤولية أو الإفلات من العقاب⁶⁸⁴.

⁶⁸⁰ المرجع السابق

⁶⁸¹ الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس ، يوم السبت 29 يوليوز 2017، بمناسبة عيد العرش

⁶⁸² الخطاب السامي لجلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة ، الرباط

13/10/2017،

⁶⁸³الخطاب الذي ألقاه جلالته الملك اليوم في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة في 11 أكتوبر 2013

⁶⁸⁴ المرجع السابق

ونتقد الملك بعض الفاعلين الترابين واعتبرهم منعدمي المسؤولية و هذا ما اكده بقوله «لقد أبانت الأحداث، التي تعرفها بعض المناطق، مع الأسف، عن انعدام غير مسبوق لروح المسؤولية. فعوض أن يقوم كل طرف بواجبه الوطني والمهني، ويسود التعاون وتضافر الجهود، لحل مشاكل الساكنة، انزلق الوضع بين مختلف الفاعلين، إلى تفاذف المسؤولية، وحضرت الحسابات السياسية الضيقة، وغاب الوطن، وضاعت مصالح المواطنين». و اكد الملك في خضم انتقاده للتدبير الترابي

إننا نستطيع أن نضع أنجع نموذج تنموي، وأحسن المخططات والاستراتيجيات. إلا أنه:

-بدون تغيير العقليات، -وبدون توفر الإدارة على أفضل الأطر، -وبدون اختيار الأحزاب السياسية لأحسن النخب المؤهلة لتدبير الشأن العام، -وفي غياب روح المسؤولية، والالتزام الوطني، فإننا لن نحقق ما ننشده لجميع المغاربة، من عيش حر كريم.

لقد شخص الملك من خلال ما سبق احدى اهم اختلالات التدبير الترابي وهي العنصر البشري ودوره المحوري في انجاح او افشال أي تدبير ترابي مهما كانت جودة النصوص القانونية والتنظيمية ومهما كانت اهمية موارده المالية التي يتمتع بها، وقد عمل الملك في عدة مناسبات وبعده طرق توجيه توصيات وتعليماته السامية للفاعل الترابي من اجل تجاوز هذه المعوقات والتحلي بروح المسؤولية والوطنية اللازمة لتدبير الشأن العام الترابي، كما توعد المخالفين لهذه التعليمات والمتلاعبين بمستقبل البلاد بالمحاسبة و العقاب .

خاتمة:

يتضح مما سبق ان مسألة اللامركزية قضية جوهرية في الفكر الملكي ولها موقع محوري في مقاربته التدبيرية لحكم المغرب و هذا واضح من خلال ابداعه لمجموعة من المفاهيم الترابية الجديدة كما رأينا من قبيل: المفهوم الجديد للسلطة، الجهوية الموسعة والمتقدمة، الاتمرکز الواسع، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، و غيرها من المفاهيم التي ساهمت في اغناء المعجم الاداري الترابي، هذا اضافة لدوره في وضع ترسانة قانونية لتنظيم و تدبير التراب من خلال رئاسته للسلطة التنفيذية والتي كان لها الدور في وضع مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ووضع النصوص التنظيمية المكملة و المفسرة لها اضافة الى دور الملك في توجيه و حث السلطة التشريعية على تبني هذه النصوص من خلال الخطب الملكية الموجهة لممثلي الامة. ان دراسة مساهمة الملك في جميع مجالات التدبير الترابي يصعب الاحاطة بها كاملة في ورقة بحثية مهما كان حجمها فهي تحتاج الى سلسلة من الدراسات و البحوث نتمنى تبنيها مستقبلا .

تقييم السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان بالمغرب

عبد الرحيم بوزياني: أستاذ باحث في القانون الدستوري وعلم السياسة

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير - جامعة ابن زهر

مقدمة:

أضحى تقييم السياسات العمومية محور اهتمام متزايد لدى العديد من الدول، التي بدأت منذ سبعينيات القرن العشرين تدرك أهميته كمنظومة معرفية وأداة استراتيجية ضرورية لتحسين جودة القرارات العمومية. وقد تم تبني التقييم كآلية مؤسساتية تهدف إلى مواجهة تعقد المشكلات العمومية وتشعبها، وكوسيلة لدعم صناع القرار في بلورة سياسات أكثر دقة وفعالية. وفي العقود الأخيرة، بدأت ثمار هذه المقاربة تظهر بشكل جلي في ارتفاع درجة الملاءمة والنجاعة والفعالية والانسجام داخل السياسات العمومية المعتمدة في تلك الدول. ويعد التقييم المنتظم، المبني على أسس علمية وموضوعية، مدخلا أساسيا لتحسين مستمر للسياسات العمومية، بما يضمن تكيفها مع التطورات والتحولات المتسارعة في مختلف الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتعزيز قدرتها على تحقيق الأهداف التنموية المرجوة.

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أبرز التجارب الدستورية المقارنة التي أولت اهتماما بالغا لتقييم السياسات العمومية، حيث شكلت تجربة الكونغرس الأمريكي مرجعا متقدما ورائداً في هذا المجال. ويعود ذلك إلى اعتماد المؤسسة التشريعية الأمريكية على بنيات مؤسساتية قوية وذات كفاءة عالية في دعم عمليات التقييم، وعلى رأسها كل من مكتب المحاسبة الحكومية (GAO) ومكتب الميزانية في الكونغرس (CBO)⁶⁸⁵، حيث يوفران هذين المكتبين دعما تحليليا مستقلا وموضوعياً يسمح للكونغرس بممارسة وظيفتي الرقابة والتقييم بفعالية، مما يعزز من جودة السياسات العمومية ونجاعتها ويدعم عملية اتخاذ القرار على أسس علمية ومالية دقيقة. أما في المملكة المتحدة، فيسند تقييم السياسات العمومية إلى لجنة مراقبة الحسابات العامة التابعة لمجلس العموم البريطاني، والتي تضطلع بدور محوري في الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة. وتستند هذه اللجنة في عملها إلى تقارير وتحليلات صادرة عن المكتب الوطني للتدقيق (National Audit Office – NAO)، الذي تناط إليه مجموعة من الصلاحيات كذلك التي يضطلع بها المجلس الأعلى للحسابات في كل من المغرب وفرنسا⁶⁸⁶. 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 الإدارة⁶⁸⁷. وتبقى التجربة الفرنسية من بين التجارب المرجعية الواضحة لدسترة وظيفة التقييم داخل النص الدستوري، وتعد وظيفة موكولة لبرلمان وهياكله،

⁶⁸⁵ Perret. Bernard. L'évaluation des politiques publiques. 2ème éd. La Découverte. Paris. 2008. p.55.

⁶⁸⁶ 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.

⁶⁸⁷ JACOB S.. VARONE F.. Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique. Gand. Academia Press. 2003. p. 144.

تساعده في القيام بها بعض المؤسسات المتخصصة في مجالات محددة كالمجلس الأعلى للحسابات الفرنسي⁶⁸⁸.

وعلى غرار التجارب المقارنة، فقد حاول المشرع المغربي تجاوز الفراغ الدستوري الحاصل في مؤسسة تقييم السياسات العمومية طيلة التجارب السابقة، حيث عمل الدستور المغربي لسنة 2011⁶⁸⁹ 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. وجدير بالذكر أن وضع دستور 2011 تم بمبادرة قوية لا من حيث مضمونها ولا من حيث منهجيتها، من طرف جلالة الملك، الذي قرر في خطابه السامي ليوم الأربعاء 9 مارس 2011 إجراء تعديل دستوري شامل، يستند على سبعة مرتكزات أساسية من بينها "ترسيخ دولة الحق والمؤسسات، وتوسيع مجال الحريات الفردية والجماعية، وضمان ممارستها، وتعزيز منظومة حقوق الإنسان، بكل أبعادها، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية، والثقافية والبيئية، ولاسيما بدسترة التوصيات الوجيهة لهيأة الإنصاف والمصالحة، والالتزامات الدولية للمغرب" و"دسترة هيئات الحكامة الجيدة، وحقوق الإنسان، وحماية الحريات".

فبفضل تلك المرتكزات، اكتسب موضوع حقوق الإنسان والحريات الأساسية مكانة بالغة الأهمية في دستور 2011 الذي كرس مجمل الحقوق والحريات الأساسية التي تضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان جاعلا الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملائمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة، وملتزما بحماية منظومتها حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما، والإسهام في تطويرهما، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزئ، مؤكدا على حظر ومكافحة كل أشكال التمييز، بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الانتماء الاجتماعي أو الجهوي أو اللغة أو الإعاقة أو أي وضع شخصي، مهما كان⁶⁹⁰.

وهكذا خصص دستور 2011، الباب الثاني منه للحريات والحقوق الأساسية وعمل على دسترة مجموعة من المؤسسات والهيئات كانت قائمة قبل سنة 2011 وفي مقدمتها المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة وسيط المملكة لتعزيز أدوارها في مجال النهوض وحماية حقوق الإنسان والحريات إلى جانب إحداث هيئات أخرى كمجلس الجالية المغربية بالخارج والهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز. كما أنيط لهذه المؤسسات والهيئات الدستورية دورا أساسيا في مجال السياسات العمومية المرتبطة أساسا بحقوق الإنسان حيث خول لها دستور 2011 تقديم المساعدة والدعم للمؤسسة البرلمانية في تقييم السياسات العمومية.

وبناء عليه، تهدف هذه الدراسة إلى تحليل دور المؤسسات والهيئات الدستورية المعنية بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في تقييم السياسات العمومية الحقوقية في المغرب في ضوء مقتضيات دستور

⁶⁸⁸ 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.

⁶⁸⁹ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011). الجريدة

الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011). صفحة 3600.

⁶⁹⁰ تصدير الدستور المغربي لسنة 2011. نفس المرجع.

2011، انطلاقاً من إشكالية تتمحور حول طبيعة مساهمة هذه المؤسسات والهيئات الدستورية في تقييم السياسات العمومية في بعدها الحقوقي. ولتفكيك هذه الإشكالية المحورية تم توظيف المنهج الوظيفي واعتماد مطلبين: المطلب الأول يتناول المرتكزات القانونية لتقييم السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان بالمغرب، في حين يتطرق المطلب الثاني الفاعلون في تقييم السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان.

المطلب الأول: المرتكزات القانونية لتقييم السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان بالمغرب
شكل الدستور المغربي لسنة 2011 لحظة حاسمة في مسار تقييم السياسات العمومية من خلال دسترة ومأسسة هذه الوظيفة. كما عمل القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 على تدعيم التقييم بالمغرب من خلال مجموعة من المقتضيات. وعلى هذا الأساس ستتطرق الفقرة الأولى لتقييم السياسات العمومية على ضوء الوثيقة الدستورية في حين سنخصص الفقرة الثانية للقانون التنظيمي للمالية كرافعة لتقييم السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان.

الفقرة الأولى: التأطير الدستوري لتقييم السياسات العمومية

ورد تقييم السياسات العمومية ضمن مقتضيات عديدة من الوثيقة الدستورية، وذلك بشكل صريح ومباشر، أو بنوع من الاختزال والإيحاء، إن كلياً أو جزئياً. حيث تطرق الدستور المغربي لسنة 2011 لتقييم السياسات العمومية عند تحديده لسلطات البرلمان أو للعلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو تطرقه لاختصاصات المجلس الأعلى للحسابات، أو للسلطات العمومية وعلاقتها بالمواطنين، أو عند تحديده لهيئات الحكامة وللجماعات الترابية.

وهكذا نص الدستور على أنه يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية. كما تُخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها⁶⁹¹. وبالتالي فالدستور المغربي لسنة 2011 ينص صراحة بأن التقييم يشمل السياسات العمومية، وإذا تمسكنا بحرفية النص الدستوري، فلا يجب أن ينصب التقييم على قضايا السياسة العامة للدولة، ولا قضايا السياسات القطاعية. ما دام أن الفصل 92 من الدستور المغربي لسنة 2011، جعل السياسات العمومية على خلاف السياسة العامة والسياسات القطاعية. ففي هذا السياق، سار الدستور المغربي لسنة 2011 في منحنى الدستور الفرنسي، فيما يتعلق بالتمييز بين المصطلحات. فمثلاً الفصل 92 ينص على من بين القضايا والنصوص التي يتداول فيها مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، نجد السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري والسياسات العمومية والسياسات القطاعية. وبالتالي كيف يمكن التمييز بين السياسة العامة والسياسات العمومية والسياسات القطاعية انطلاقاً من المقتضيات الدستورية؟.

فمن خلال قراءة هذا النص يستخلص أن أول معيار للتمييز بينها، أن السياسات العمومية لا تتطلب عرضها على المجلس الوزاري وتقتصر فقط على المجلس الحكومي لمناقشتها. فالمشرع الدستوري كان واضحاً، ونحى منحى التمييز بين الاختصاصات، بناء على المعيار الموضوعي والمسطري. وهو ما حضر في اختصاصات كل من مجلس الحكومة والمجلس الوزاري، من حيث أفراد الأخير بالتداول في الخيارات الاستراتيجية لسياسة الدولة، قياساً باختصاصات أدنى لمجلس الحكومة. كما أن السياسات العمومية لا تتعلق

⁶⁹¹ الفصلان 70 و 101 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق.

بقطاع وزاري محدد بذاته فهي بين المنزلتين فنستنتج أنها سياسات مشتركة بين عدة قطاعات بحيث تصبح اختصاصا حكوميا وليس وزاريا⁶⁹².

كما أن مضمون الفصل 70 من الدستور المغربي لسنة 2011، يقر صراحة أن تقييم السياسات العمومية يختلف عن مراقبة عمل الحكومة، ومن ثمة تتضح أولى الملامح المعبرة عن طبيعة هذه التقنية وحدودها. فإذا كان الغرض من إقرار مراقبة البرلمان لعمل الحكومة هو إمكانية تحميلها مسؤولية أعمالها، بناء على المساطر والإجراءات والآليات التي نص عليها الدستور صراحة، مما يترتب عنه إمكانية إسقاطها أو استقالة أحد أعضائها. فإن الفصل 70 من الدستور يبرز بشكل واضح أن تقييم السياسات العمومية لا يمكن أن يقتصر بإمكانية تحميل الحكومة المسؤولية مباشرة. وهكذا لا يمكن للحكومة أن تتحمل المسؤولية عن السياسات العمومية إلا في حالات محددة دستوريا، وهي حالات غير مرتبطة بالتقييم الذي هو اختصاص برلماني. فيمكن للحكومة أن تعلق مواصلة تحملها المسؤولية بتصويت منح الثقة في شأن تصريح تدلى به في موضوع السياسة العامة⁶⁹³، أو في حالة تنفيذ السياسة في القطاعات المكلفة بها كما جاء في الفصل 93 من الدستور لسنة 2011⁶⁹⁴.

كما جعلت الوثيقة الدستورية من الديمقراطية المواطنة والتشاركية إحدى الأسس التي ينهض عليها النظام الدستوري للمملكة المغربية، إذ تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها⁶⁹⁵.

وفي نفس السياق، انطلق العديد من المفكرين والمهتمين بالفكر السياسي في مقاربتهم لإشكالية طبيعة السياسة بالديمقراطية، من خلال تطبيق القانون بطريقة ديمقراطية حيث تكون العلاقة السياسية بالمواطنين وعلاقة التنظيم بالتطبيق في الاتجاه الصحيح⁶⁹⁶. كما تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور⁶⁹⁷، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها. هذه الديمقراطية المواطنة أصبحت تسمح كذلك للمواطنين والمواطنات بالحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية⁶⁹⁸ على أن ثمة إضافة إلى البعد الوطني لهذه الديمقراطية التشاركية، انطلاقا من الدستور، بعدا جهويا وترابيا واضحا إذ تم اعتبار التنظيم الجهوي والترابي، قائما على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁶⁹⁹، ولهذه الغاية، تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. كما يمكن

⁶⁹² يوسف اليحيائي. تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق الدستور المغربي لسنة 2011. بين التباس المقتضى الدستوري وضعف فعاليتها. مؤلف جماعي للدراسات والأبحاث القانونية والاقتصادية والاجتماعية. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بوجدة. 2016. ص. 55.

⁶⁹³ الفصل 103 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق.

⁶⁹⁴ اليحيائي (يوسف). مرجع سابق. ص. 59.

⁶⁹⁵ الفصل 12 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق.

⁶⁹⁶ بوسلهام الكت. تأملات في الفكر السياسي المغربي المعاصر. المطبعة السريعة. القنيطرة. الطبعة الأولى. 2010. ص. 3.

⁶⁹⁷ الفصل 13 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق.

⁶⁹⁸ الفصل 15 من الدستور المغربي لسنة 2011. نفس المرجع.

⁶⁹⁹ الفصل 136 من الدستور المغربي لسنة 2011. نفس المرجع.

للمواطنين والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض⁷⁰⁰، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله. فالزام النص الدستوري مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، على إقرار الحكامة التشاركية يعد محاولة لتجاوز الطابع الانغلاق الذي ظل يطبع التدبير الترابي⁷⁰¹.

ولا تعد المؤسسة البرلمانية الفاعل الوحيد في مجال تقييم السياسات العمومية، سواء على المستوى العام أو فيما يتصل بالسياسات ذات البعد الحقوقي على وجه الخصوص، فهناك مؤسسات وهيئات دستورية تسهم هي الأخرى في تقييم السياسات العمومية المرتبطة بحقوق الإنسان، وتتمثل في:

❖ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حيث يتعين على الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين استشارة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي، ويدلي هذا المجلس برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة⁷⁰².

❖ المجلس الأعلى للسلطة القضائية الذي يعد شريكا في تقارير التقييم في القضايا التي تهم قضاة النيابة العامة المقدمة من قبل السلطة التي يتبعون لها⁷⁰³.

❖ الجماعات الترابية التي تعد فاعلا أساسيا في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسة الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين. وتحمل الجهة على وجه الخصوص مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، كما يمكن أن تكون موضوعا للتقييم⁷⁰⁴.

❖ مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة الموزعة وفق الجدول الآتي:

جدول رقم 1: تصنيف هيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة

الصف	المجال	المؤسسات والهيئات	السند الدستوري
الصف الأول	حماية حقوق الإنسان والنهوض بها	المجلس الوطني لحقوق الإنسان	الفصل 161
		الوسيط	الفصل 162
		مجلس الجالية المغربية بالخارج	الفصل 163
		الهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز	الفصل 164
الصف الثاني	هيئات الحكامة الجيدة والتقنين	الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري	الفصل 165
		مجلس المنافسة	الفصل 166
		الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها	الفصل 167
		المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي	الفصل 168
الصف الثالث	النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية	المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة	الفصل 169
		المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي	الفصل 170

المصدر⁷⁰⁵.

⁷⁰⁰ الفصل 139 من الدستور المغربي لسنة 2011. نفس المرجع.

⁷⁰¹ محمد أحجام. التخطيط الاستراتيجي ورهان عقلنة التدبير الترابي. مؤلف جماعي. التدبير العمومي الترابي والحكامة الجيدة.

منشورات مجلة العلوم القانونية. مطبعة الأمانة. 2018. ص. 189.

⁷⁰² الفصل 152 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق.

⁷⁰³ الفصل 116 من الدستور المغربي لسنة 2011. نفس المرجع.

⁷⁰⁴ الفصل 146 من الدستور المغربي لسنة 2011. نفس المرجع.

⁷⁰⁵ كريم لحرش. شرح وتحليل الدستور الجديد للملكة المغربية. سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي (6). مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء. الطبعة الثانية. 2016. ص: 316.

الفقرة الثانية: القانون التنظيمي للمالية رافعة لتقييم السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان

يعد القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13⁷⁰⁶، دعامة أساسية لتقييم السياسات العمومية بشكل عام وفي مجال حقوق الإنسان بشكل خاص. فأهداف القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية تتجلى في تعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية، وتقوية فعالية ونجاعة السياسات العمومية، وكذا تعزيز التوازن المالي، وتقوية شفافية المالية العمومية، وتبسيط مقروئية الميزانية، فضلا عن تقوية وإغناء دور البرلمان في المراقبة المالية وتقييم السياسات العمومية. كما يركز القانون التنظيمي للمالية على مجموعة من المحاور الاستراتيجية تتمثل في تحسين نجاعة التدبير العمومي، وتعزيز المبادئ والقواعد المالية، وتقوية شفافية المالية العمومية، وتقوية الرقابة البرلمانية للمالية العمومية⁷⁰⁷.

وعلى هذا الأساس فإن إصلاح القانون التنظيمي للمالية لم تقتصر نتائجه على نجاعة التدبير المالي فحسب، وإنما دخل في صلب التحولات المؤسساتية التي رافقت دستور 2011، حيث استهدف إدخال تغييرات بنيوية على السياسات العمومية، وتعزيز أسس الحكامة الجيدة في تدبير المالية. فالقانون التنظيمي للمالية يعد بمثابة الإطار القانوني والدعامة الأساسية لإصلاح عميق لتدبير السياسات العمومية⁷⁰⁸.

ومن المستجدات التي ميزت القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 إقراره لميزانية ثلاث سنوات. فانتقال تدبير الميزانية من مقارنة تعتمد منطق الوسائل إلى مقارنة تركز على النتائج يقتضي اعتماد نظام البرمجة المتعددة السنوات يتم تحيينها سنويا على أساس الأهداف والنتائج. وتتجسد هذه البرمجة المتعددة السنوات في المادة 5 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 التي تنص على أنه: "يتم إعداد قانون المالية للسنة استنادا إلى برمجة ثلاث سنوات، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملائمتها مع تطور الظرفية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. تهدف هذه البرمجة على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتمادا على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة..."⁷⁰⁹.

فمن خلال النص يتضح أن السلطات المالية مطالبة عند وضعها للقرار المالي بتبني فرضيات واقعية، تنبع من الواقع المطبقة فيه، وهذا ما يتطلب مناقشة جدية وصارمة داخل قبة البرلمان، لأن تبني أي ميزانية لا تحمل هذه المقومات، من شأنه أن يعصف بهذا المستجد، والذي تصبو من خلاله السلطات المالية، إعطاء تدبير الميزانية حلة جديدة وذلك للوصول إلى ميزانية الأهداف والنتائج⁷¹⁰.

وعلى المستوى العملي يمكن القول بأن معطيات السنة الأولى من البرمجة لثلاث سنوات تتطابق مع معطيات الميزانية لمشروع قانون المالية للسنة الأولى، في حين يتم تحديد معطيات السنتين الموالتين بشكل توقعي على أساس استحضار مبدأ الواقعية في اعتمادها. لذلك ينظر إلى تحليل الفوارق (بين التوقعات

⁷⁰⁶ 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.

⁷⁰⁷ أحمد حاسون. مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.. المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية. الدار البيضاء. العدد الافتتاحي. يناير 2016. ص. 75.

⁷⁰⁸ محمد صدوقي. إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية العامة مدخل لإصلاح السياسات العمومية.. دفاتر الحكامة. العدد 2. 2016. ص. 40-41.

⁷⁰⁹ المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. مرجع سابق.

⁷¹⁰ عبد النبي اضريرف. تأملات في القانون التنظيمي للمالية 130.13.. دفاتر الحكامة. العدد 2. دجنبر 2015. ص. 19.

والإنجازات) على أنه أداة مهمة لتقييم النتائج الإجمالية لبرنامج الميزانية⁷¹¹. كما أن برمجة الميزانية لثلاث سنوات إلى جانب تقييم الأداء في الإدارات المغربية حتم على صانعي القرار والمسيرين إلى تنظيم وهيكله الوسائل التي سيتم تنفيذها وفقا للغايات والأهداف المحددة⁷¹².

وقد أجمل مؤسسو القانون التنظيمي الفرنسي مزايا البرمجة متعددة السنوات في تدبير النفقات في مجموعة من النقاط نجملها فيما يلي:⁷¹³

- رؤية جيدة حيث أن التدبير السليم للميزانية يقتضي منظور شمولي متعدد السنوات؛
- فعالية قوية بحيث أن التجارب أظهرت أن برمجة عامة بعيدة المدى هي أكثر فعالية من توالي القرارات السنوية. فهي تخلق الظروف المواتية لإعداد استراتيجية منسجمة للتحكم في المالية؛
- مسؤولية ممتدة أي أن الميزانية المتعددة السنوات تصاحب بتحميل المسؤولية بشكل قوي للمديرين الذين يتوفرون على رؤية موسعة في استعمال الوسائل.

وتبنى القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 منطق الأهداف والنتائج، من أجل ضمان توجيه النفقات العمومية نحو منطق النتائج. وتأسيسا لذلك فقد نص هذا القانون على هيكله الميزانية حول البرامج من خلال إعادة هيكله تبويبات الميزانية من أجل الانتقال من مقارنة مركزة على الوسائل إلى مقارنة مركزة على النتائج يتم تقديمها على أساس البرامج مع ترسيخ البعد الجهوي، من خلال تقديم نفقات الميزانية داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع وعمليات⁷¹⁴. ويعد هذا التبويب مدخلا حاسما لاعتماد منطق الأهداف والنتائج، أي ميزانية النتائج.

فالميزانية ستجسد في برامج ذات أهداف ومؤشرات باعتبارها مرتكزات جوهرية لأية عملية تقييمية، كما تشير إلى ذلك الفقرة الأولى من المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، بتتبعها على أن "البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة، تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات".

إن تعزيز وظيفة تقييم السياسات العمومية، تستدعي من كل قطاع وزاري إدراج الأهداف والمؤشرات المرتبطة بها في تقرير قبلي يدعى "المشروع السنوي لنجاعة أداء الوزارة" يصحب الميزانية الوزارية المقدمة للنقاش في البرلمان⁷¹⁵، ويفصل هذا التقرير الإستراتيجية الوزارية المتبعة ومحتوى البرامج والمشاريع المكونة لها وتنزيلها الجهوي، والبرمجة المتعددة السنوات للبرامج والأهداف المتوخاة بالنسبة لكل برنامج ومؤشرات النجاعة والفعالية الخاصة بالسنة المالية الموالية.

⁷¹¹ Mohamed Achraf NAFZAOUI et Soukayna FERDOUSS. Evolution du système financier public marocain vers le Management de la Performance. Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, N° 8, Volume 3, N°4, 2019. p.166.

⁷¹² Asmaa MABCHOUR, Rachid EL OUD et Abderrahim AMEDJAR. Etat des lieux de l'introduction de la programmation budgétaire axée sur la performance-cas des administrations marocaines préfiguratives. Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, N° 8, Volume 3, N°4, 2019. p. 343.

⁷¹³ نجاة لعماري. البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد. دفاتر الحكامة. العدد 2. 2016. ص. 78-79.

⁷¹⁴ المادة 38 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. مرجع سابق.

⁷¹⁵ الفقرة 3 من المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. مرجع سابق.

كما تخضع كل الوزارات مرة كل ثلاث سنوات على الأقل، لافتتاح نجاها أداءها وتقديم تقارير هذه الافتتاحات للبرلمان، وذلك في إطار تفعيل المحاسبة وتقييم المنجزات على ضوء أهداف النجاعة والفعالية، بحيث يعين بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن برنامج يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه⁷¹⁶.

فعلى سبيل المثال، وارتباطا بمجال حقوق الإنسان وانسجاما مع مضامين البرنامج الحكومي 2021-2026، قامت المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان بوضع ثلاث أهداف وسبع مؤشرات لقياس أداء برنامج حقوق الإنسان برسم السنة المالية 2024 كما يوضح ذلك الجدول رقم 2.

جدول رقم 2: أهداف ومؤشرات قياس أداء برنامج حقوق الإنسان حسب مشروع نجاعة الأداء المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2025

المؤشر	الهدف
- نسبة احترام أجل تقديم التقارير الأهمية وأجوبة البلاغات الفردية - نسبة تنفيذ التوصيات الصادرة عن الاستعراض الدوري الشامل - نسبة تنفيذ التوصيات الصادرة عن الآليات الأهمية المتعلقة بالنوع	تأمين الوفاء بالالتزامات المتعلقة بالتفاعل الدولي في مجال حقوق الإنسان
- نسبة تنفيذ برامج عمل اتفاقيات الشراكة مع الفاعلين - نسبة تنفيذ الأنشطة الموازية المنظمة المبرمجة بدورات مجلس حقوق الإنسان	تعزيز التعاون والتفاعل والحوار مع الفاعلين الوطنيين والإقليميين والدوليين في مجال حقوق الإنسان
- معدل الامتثال مع التوجيه الوطني لأمن نظم المعلومات - معدل نجاعة المكتبيات	تعزيز الإدارة وإرساء أنظمة فعالة للحكامة

المصدر⁷¹⁷:

فمن خلال كل برنامج يتم تحديد منهجية أداء تشمل استراتيجية البرنامج وأهداف الأداء التي تنبثق من هذه الاستراتيجية من خلال ربط كل برنامج بأهداف محددة يتم قياسها عبر مؤشرات الأداء (بالأرقام) تمكن من قياس النتائج المحققة ومقارنتها بالأهداف، الشيء الذي سيمكن من قراءة أفضل للخيارات الميزانية والأولويات العمومية وتوجيه أمثل للموارد، وبالتالي سيعطي صورة واضحة لأولويات الحكومة وتكلفتها والنتائج المترتبة على تنفيذها⁷¹⁸. وفي نفس السياق نجد أن التبويب الجديد سيحافظ على الترميز الإداري والاقتصادي والوظيفي، كما سيتم اعتماد ترميز للبرامج ذو الطابع متعدد السنوات سيمكن من تتبع البرامج بغض النظر عن التغييرات الطارئة في الهياكل الوزارية.

تماشيا مع مستجدات الدستور المغربي لسنة 2011 ولا سيما مقتضيات المتعلقة بالجانب المالي، وترسيخا للبعد المرتبط بتقييم السياسات العمومية، عمل المشرع على تهيئة حسابات الدولة بإصلاح النظام المحاسباتي للدولة والذي أصبح نظاما ثلاثي الأبعاد يركز على التكامل والانسجام من خلال تكريس

⁷¹⁶ المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. نفس المرجع.

⁷¹⁷ الوزارة المنتدبة المكلفة بحقوق الإنسان. مشروع نجاعة الأداء. مشروع قانون المالية 2025. ص ص: 17-25.

⁷¹⁸ Alain BUZELAY. D'une budgétisation par dépenses a une budgétisation par objectifs : Application à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) instaurée en France. Revue marocaine d'audit et de développement, n° 28, Rabat, 2009. p. 79.

المحاسبة الميزانية، ومسك محاسبة عامة تعرض الوضعية المالية للدولة وثروتها، إضافة لمسك محاسبة لتحليل التكاليف تمكن من توفير معطيات حول نجاعة أداء التدبير العمومي. وهكذا نص القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 على التزام الدولة بمسك محاسبة ميزانية خاصة بالمدخلات والنفقات، إلى جانب محاسبة عامة تشمل مجموع العمليات المالية⁷¹⁹. كما يجيز هذا القانون للدولة مسك محاسبة تحليلية للكلفة تتعلق بالمشاريع المدرجة ضمن البرامج، وفقا لما تنص عليه المادة 31 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، بما يدعم تتبع الأداء المالي وتحليل مردودية السياسات العمومية.

وبناء على حصيلة العمل السنوية، يتم أيضا إعداد التقرير السنوي والمتعلق بنجاعة الأداء، المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية، يقوم بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات. حيث يرفق مشروع قانون التصفية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية بمجموعة من الوثائق والمتمثلة في الحساب العام للدولة، مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى، وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية وملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة، مرفقا بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء. كما يحيل المجلس الأعلى للحسابات على البرلمان التقرير حول تنفيذ قانون المالية والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة، مع توجيه نسخة منهما للحكومة⁷²⁰.

المطلب الثاني: الفاعلون في تقييم السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان

أناط المشرع الدستوري المؤسسة البرلمانية بوظيفة تقييم السياسات العمومية كاختصاص أصيل، كما خول لمجموعة من المؤسسات والهيئات الدستورية إمكانية تقديم المساعدة للبرلمان حتى يقوم بتقييم السياسات العمومية بشكل ناجح في هذا المجال ومن بين هذه المؤسسات يمكن ذكر هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها. وبناء عليه سيخصص المبحث الأول لعرض التقييم البرلماني للسياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان، في حين سيتطرق المبحث الثاني للحديث عن دور هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها في مجال تقييم السياسات العمومية.

الفقرة الأولى: التقييم البرلماني للسياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان

يمثل البرلمان حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية، حيث تلعب هذه المؤسسة دورا فعالا في تتبع السياسات العمومية وتقييمها وذلك تبعا للصلاحيات القانونية المخولة لكل مجلس بالبرلمان الذي يشكل ركيزة أساسية لتثبيت إرساء دعائم الديمقراطية الحقبة اعتبارا لمكانته السياسية للدولة وكذا ارتباطه بالقانون. فمسايرة منه للتطور الذي حصل على مستوى وظائف المؤسسات البرلمانية في العديد من التجارب الدولية، كالولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة منذ عقود، وفرنسا منذ التعديل الدستوري لسنة 2008، عمل المشرع المغربي على تخويل البرلمان صلاحية تقييم السياسات العمومية⁷²¹.

وهكذا نص الدستور من خلال الفصل 70 على أنه يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية⁷²². كما تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات

⁷¹⁹ المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. مرجع سابق.

⁷²⁰ المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. نفس المرجع.

⁷²¹ رشيد البوني. تقييم السياسات العمومية في المجال الاجتماعي: قطاع التعليم نموذجا. منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس. سلسلة أبحاث ودراسات. مطبعة سجال. مكناس. 2021. ص: 80.

⁷²² الفصل 70 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق.

العمومية وتقييمها⁷²³. ففضلا عن وظيفتي التشريع والرقابة، أصبح البرلمان مكلفا بمهمة تقييم السياسات العمومية بموجب الفصل 70 من دستور 2011، بما يفيد بالأساس دراسة أثرها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي⁷²⁴.

لقد أوكل الفصل 70 من دستور 2011 البرلمان وظيفتي مراقبة وتقييم السياسات العمومية، باعتبارها من أهم الإجراءات التي يستخدمها البرلمان في وجه الحكومة لمحاسبتها على الأعمال التي تعهدت بتنفيذها، امتثالا لفكرة المراقبة التقليدية لعمل الحكومة، ذلك أن المشرع الدستوري ارتأى تعزيزها بآليات جد مهمة تمزج بين المراقبة والتقييم للسياسات العمومية⁷²⁵، مع احتفاظ كل آلية بخصوصيتها. وعمل المشرع المغربي على تقييد التقييم البرلماني بتخصيص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها⁷²⁶، وهي مناسبة تعكس رغبة المشرع في إدراج مناقشة السياسات العمومية وتقييمها في صلب العمل البرلماني.

وهكذا أبدى الدستور المغربي أهمية بالغة للتقييم البرلماني للسياسات العمومية، الشيء الذي عكسته الأنظمة الداخلية للبرلمان، من خلال تحديد القواعد التفصيلية والإجرائية لممارسة البرلمان لوظيفة تقييم السياسات العمومية، بشكل يراعي خصوصية تركيبة وتأليف كل مجلس على حدة.

وهكذا أطر النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2025⁷²⁷، تقييم السياسات العمومية في الباب الأول من الجزء السابع المتعلق بتقييم السياسات العمومية ومراقبة المالية العامة. ومن أبرز مستجدات النظام الداخلي لسنة 2025 هو تعريفه للسياسة العمومية بأنها كل مقاربة تعتمد الحكامة في تدبير الشأن العام، تتخذها السلطات العمومية بهدف معالجة وحل مشكلة قائمة أو الاستجابة لتحديات راهنة أو مستقبلية. وأضاف أن هذه السياسة العمومية تحدد في شكل مشروع أو برنامج مندمج يتضمن الإمكانات والاعتمادات المخصصة له، والإطار التشريعي المؤطر له، والسلطات أو المؤسسات المكلفة بتنفيذه والفئات المستهدفة به، وذلك في إطار مجموعة متناسقة من التدابير والعمليات تقرر بها أهداف محددة ومؤشرات مرقمة لقياس النتائج المخطط لها⁷²⁸.

وعلى غرار النظام الداخلي لمجلس النواب، أفرد النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020⁷²⁹ بابا خاصا لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها ويتعلق الأمر بالباب السادس (من الجزء الخامس) المتعلق بمناقشة السياسات العمومية وتقييمها. فمجلس المستشارين، بتعدد مكوناته الترابية والمهنية والقطاعية، أقر من خلال مضامين نظامه الداخلي بآليات وأدوات منهجية وعلمية كفيلة بتيسير عمل المجلس وتعزيز دوره في مجال تقييم السياسات العمومية.

⁷²³ الفصل 101 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق.

⁷²⁴ المرصد الوطني لحقوق الناخب. تقرير عن البرلمان المغربي خلال السنة الثانية من الولاية التشريعية العاشرة 2017-2018. مطبعة الرباط نت. الرباط. 2018. ص: 67.

⁷²⁵ عبد العزيز دحماني. صناعة السياسات العمومية بالمغرب: أي دور للبرلمان؟ ضمن المؤلف الجماعي: في ذكرى خطاب 9 مارس. قراءات متقاطعة في دستور 2011. دار أبي رقراق للطباعة والنشر. الطبعة الأولى. 2020. الرباط. ص: 121.

⁷²⁶ الفصل 101 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق؛

⁷²⁷ النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2025 بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 25/256 م.د بتاريخ الإثنين 10 من صفر 1447 الموافق لـ 4 غشت 2025؛

⁷²⁸ المادة 302 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2025 نفس المرجع؛

⁷²⁹ النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما قضت به المحكمة الدستورية في قرارها رقم 102/20 الصادر في 02 مارس 2020. الجريدة الرسمية عدد 6880 بتاريخ 13 مضان 1441 (07 ماي 2020). صفحة 2619.

وقد تناول كل من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2025⁷³⁰ والنظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020⁷³¹ أهداف التقييم البرلماني للسياسات العمومية ومسار اختيار موضوع أو مواضيع تقييم السياسات العمومية، وشكليات تأليف مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسات العمومية وتحديد المهام المخولة لها، وتقارير تقييم السياسات العمومية ثم تنظيم الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية. على مستوى الممارسة، يلاحظ محدودية التقييم البرلماني للسياسات العمومية على المستوى الكمي. حيث لم يتم تقييم سوى 13 سياسة عمومية موزعة بين 6 سياسات عمومية في مجلس النواب و7 سياسات عمومية بمجلس المستشارين. بالمقابل تميزت المواضيع التي تم تقييمها من طرف البرلمان المغربي بالتنوع كما أنها استحضرت المقاربة التي تهتم مجال حقوق الإنسان.

وهكذا تولى مجلس النواب سنة 2024 مهمة تقييم ظروف وشروط تطبيق القانون 103.13 المتعلق بالعنف ضد النساء، محدثاً بذلك نقلة نوعية في سيرورة المؤسسة البرلمانية، وهو ينطلق من توجه أساسي يرتبط بدور السلطة التشريعية ومهامها، إذ لا ينبغي أن ينحصر دور البرلمان في صناعة القوانين والتصويت عليها على الرغم من أهميتها، بل ينبغي أن يشمل أيضاً تتبع وتقييم ما أنتجته تلك القوانين ورصد ما تحقق من وراء سنّها ومدى تأثيرها على المجتمع. ويأتي اختيار مجلس النواب لهذا القانون انطلاقاً من مجموعة من الاعتبارات الموضوعية وفي مقدمتها الانخراط القوي لمجلس النواب في مسلسل الإصلاحات الشاملة والهيكلية التي أطلقها صاحب الجلالة الملك محمد السادس في رعاية حقوق النساء وكفالة كرامتهن وتعزيز حضورهن في مراكز القرار السياسي والمؤسساتي وترسيخ المساواة بين الرجال والنساء في مختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية وغيرها. فضلاً عن تعزيز النقاش الوطني والمجتمعي حول قضايا المرأة، ولاسيما في ظل إطلاق صاحب الجلالة، أمير المؤمنين، لورش مراجعة مدونة الأسرة بعد مرور أزيد من عقدين من الزمن على آخر مراجعة وتعيين جلالته لهيئة تم تكليفها بإعداد مقترحات وتصورات الإصلاح بهدف تجاوز بعض الصعوبات والإكراهات التي تم رصدها خلال تطبيق مقتضيات وأحكام هذه المدونة. كما جاء اختيار مجلس النواب لتقييم القانون رقم 103.13 في إطار تفعيل مقتضيات دستور 2011 الذي وسع من دائرة الحقوق والحريات، ورسم أفقاً واضحاً للإصلاح والتجديد ومواصلة تشييد دولة القانون والمؤسسات وبناء مغرب التقدم والكرامة الإنسانية، وهو ما لا يتحقق إلا بإشراك المرأة وضمان حقوقها والرفع من قيمتها الاعتبارية⁷³².

وفي سنة 2023 قام مجلس النواب بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، من خلال مجموعة من المحاور وفي مقدمتها السياسة العمومية المندمجة للنهوض بحقوق الأشخاص في وضعية إعاقة ومأسسة المساواة بين الجنسين بالوظيفة العمومية وميثاق المرافق العمومية باعتباره إطاراً مرجعياً لضبط التزامات المرافق العمومية وتحديد الضمانات المؤطرة لعلاقة المرفق العمومي بالمرتفقين. كما تم استحضار مجموعة من المواضيع المرتبطة بحقوق الإنسان كالحق في الحصول على المعلومات ومسألة المنازعات مع الإدارة وما يمكن أن يتسبب فيه من إضرار بحقوق المواطن، أو المساواة أو الإدارة ومسألة

⁷³⁰ المواد من 303 إلى 308 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2025. مرجع سابق.

⁷³¹ المواد من 308 إلى 316 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020. مرجع سابق.

⁷³² مجلس النواب. تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم ظروف وشروط تطبيق القانون 103.13 المتعلق بالعنف ضد النساء. يوليوز 2024.

تعدد الأنظمة الخاصة في الوظيفة العمومية وما يترتب عنه من تباين واختلاف في الحقوق، وبالتالي المس بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص⁷³³.

وتفعيلا للالتزامات المغربية الدولية والإقليمية وكذا الوطنية، خاصة في المجالات المتعلقة بحقوق الإنسان كاتفاقية حقوق الطفل، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وغيرها... ونظرا لأهمية التعليم الأولي التي يكتسيها ضمن المنظومة التربوية قام مجلس النواب سنة 2021 بتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالتعليم الأولي⁷³⁴.

وعند تقييمه لمساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب سنة 2017، اقترحت مجموعة العمل الموضوعاتية مجموعة من التوصيات، من بينها إعادة النظر في المعايير المعتمدة بالنسبة للبرامج المستقبلية ودعت الى الاستمرار ببرامج مماثلة حجما وكيفا في فك العزلة من منظور حقوقي وليس مالي واقتصادي⁷³⁵.

وأخيرا قام مجلس النواب بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بمجال التنمية القروية من خلال تقييم برنامجين، ويتعلق الأمر بالبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER)⁷³⁶ وبرنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG)⁷³⁷.

وبخصوص مجلس المستشارين، ومن منطلق أن التشغيل يشكل رافعة للاندماج الاجتماعي والكرامة الإنسانية، فقد عمل على تقييم السياسات العمومية المرتبطة بالاستثمار والتشغيل خلال الفترة المتراوحة ما بين 2015 و2025. وفي هذا الإطار لاحظت المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتقييم أن العلاقة بين الاستثمار والتشغيل ليست مجرد معادلة كمية، بل عملية معقدة تتطلب توافقا بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وتنسيقا بين السياسات القطاعية والمجالية، مع مراعاة التحولات الداخلية والدولية. وتتمثل الأولويات في تعزيز القطاعات الواعدة، وتوجيه الاستثمارات إلى مشاريع ذات قيمة مضافة عالية، وربطها بمنظومات التكوين والتشغيل، مع إيلاء عناية خاصة بالمناطق المهمشة وتثمين الرأسمال البشري المحلي. وخلصت اللجنة إلى أن تجاوز محدودية مردودية الاستثمار وتحقيق العدالة المجالية في التشغيل، يتطلبان اعتماد سياسة عمومية متكاملة تدمج البعد الترابي وتعزز دعم المقاولات الصغيرة والمتوسطة وتعمل على توجيه الاستثمارات العمومية نحو المشاريع المنتجة وذات القيمة المضافة العالية، بما يضمن تسريع وتيرة النمو الاقتصادي وتحقيق الإدماج الاجتماعي والمجالي. وفيما يخص سوق الشغل ببلادنا، فرغم الإصلاحات المتراكمة والبرامج العمومية الهادفة إلى تحسين إدماج الساكنة النشيطة، لا يزال سوق الشغل في بلادنا يعاني من اختلالات بنيوية عميقة، تتجلى في ارتفاع معدلات البطالة وهشاشة التشغيل وتراجع معدل النشاط، إلى جانب ضعف القدرة على خلق فرص شغل لائقة ومستدامة. وبناء على مجموعة من المؤشرات الإحصائية التي اعتمدتها اللجنة لتشخيص واقع التشغيل في البلاد، خلصت اللجنة أيضا إلى الحاجة إلى إعادة هيكلة منظومة التعليم والتكوين وربطها بالطلب الاقتصادي الفعلي، وتحفيز الاستثمار

⁷³³ مجلس النواب. تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021. أبريل 2023.

⁷³⁴ مجلس النواب. تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالتعليم الأولي. أبريل 2021.

⁷³⁵ مجلس النواب. تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي. فبراير 2018.

⁷³⁶ مجلس النواب. تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER).

2016؛

⁷³⁷ مجلس النواب. تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG). 2016.

المنتج في القطاعات الواعدة، خاصة الاقتصاد الأخضر والرقمي، وتعزيز العدالة المجالية عبر تقوية دور الجهات في التخطيط التنموي، بما يضمن اندماجا أوسع للفئات الهشة، ويجعل من الشغل رافعة حقيقية للتنمية المستدامة⁷³⁸.

من جانب آخر، اعتمد مجلس المستشارين على مقارنة حقوقية عند تقييمه للسياسات العمومية المرتبطة بالتعليم والتكوين ورهانات الإصلاح وذلك عبر مجموعة من المحاور وخاصة تبنيه لمعيار الالتزام المؤسساتي للنهوض بحقوق الطفل ومعيار دمج المقاربة القيمية والحقوقية في المناهج والبرامج والوسائل التعليمية وذلك تماشيا مع التوجه الحقوقي الذي أصبح يميز السياسات العمومية الوطنية، بحيث يتم الحرص عموما على إدماج المقاربة الحقوقية في مختلف القطاعات، ويتضح ذلك جليا عند تقديم الاستعراض الدوري الشامل في مجلس حقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمم المتحدة، وهي المناسبة السنوية التي تعلن فيها مختلف الدول عن الإجراءات التي اتخذتها لتحسين أوضاع حقوق الإنسان⁷³⁹.

وعند تقييم مجلس المستشارين السياسات العمومية المتعلقة بالشباب 2017-2021، تم تبني المعطى النوعي في تنفيذ السياسات العمومية الموجهة لتأهيل وإدماج الشباب في الحياة الاقتصادية، من حيث بعد الالتفائية في تنفيذ البرامج المنبثقة عن هذه السياسات، وبعد العدالة المجالية، والمقاربة التشاركية في التنفيذ، والبعد الحقوقي والنوع، ورصد آثار هذه السياسات، مع الإشارة إلى أن المقاربة الكمية كانت حاضرة بالقدر الذي تُسعف في رصد المؤشرات النوعية المحددة للتقييم. علاوة على ذلك، ومن أجل تحقيق أهداف التقييم تم تحديد السياسة المندمجة للشباب من خلال مجموعة من المحاور، كان في مقدمتها محور احترام حقوق الإنسان⁷⁴⁰.

وقام مجلس المستشارين بتقييم مجموعة من السياسات العمومية المرتبطة بمجال حقوق الإنسان بشكل مباشر أو غير مباشر، على غرار السياسات العمومية المرتبطة بالتشغيل⁷⁴¹ والاستراتيجية الوطنية للماء⁷⁴² والمرفق العمومي⁷⁴³ وإنتاج الثروة⁷⁴⁴ ثم الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية⁷⁴⁵.

وعلى الرغم من التزام معظم تقارير التقييم المنجزة بالمنهجيات المعتمدة في هذا المجال، واعتمادها في الغالب على مقارنة مبنية على حقوق الإنسان، إلا أن بعض هذه التقارير تفتقر إلى العنصر الحاسم في عملية التقييم، والمتمثل في التوصيات والبدائل العملية. ويُسجل هذا القصور بوضوح في كل من تقرير التقييم الخاص بالحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية، وتقرير تقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة، حيث غابت التوصيات بشكل شبه كلي. وهو ما يُثير تساؤلات مشروعة حول الجدوى العملية لهذه الدراسات، في ظل غياب مخرجات تُسهم في تعديل السياسات القائمة أو تحسين أدائها. فبدون توصيات

⁷³⁸ مجلس المستشارين. تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة المكلّفة بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالاستثمار والتشغيل. 2025.

⁷³⁹ مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلّفة بتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالتعليم والتكوين ورهانات الإصلاح. 2023.

⁷⁴⁰ مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلّفة بتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالشباب 2017-2021. 2022.

⁷⁴¹ مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلّفة بتقييم السياسات العمومية حول التشغيل 2012-2021. 2021.

ص: 10.

⁷⁴² مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلّفة بتقييم الاستراتيجية للماء 2009/2020. 2021. ص: 79-81.

⁷⁴³ مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلّفة بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي. 2019.

⁷⁴⁴ مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلّفة بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة. 2016. ص

ص: 4-5؛

⁷⁴⁵ مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة حول الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية. 2015.

واضحة وقابلة للتنفيذ، تُفرغ عملية التقييم من محتواها العملي، ويُصبح من الصعب تصحيح مسار سياسة عمومية لم تحقق أهدافها، أو تثمين وتعميم سياسة ناجحة أثبتت نجاعتها. وعليه، فإن جودة التقييم لا تُقاس فقط بالتحليل المنهجي أو الالتزام بالمقاربة الحقوقية، بل أيضاً بقدرتها على إحداث أثر ملموس في دورة السياسات العمومية، من خلال اقتراح بدائل واستشراف حلول قابلة للتفعيل.

أما بخصوص التنزيل الفعلي لمقتضيات الفصل 101 من الدستور، فلم يستطع البرلمان من عقد الجلسة السنوية المتعلقة بمناقشة وتقييم السياسات العمومية إلا بعد مرور خمس سنوات من الممارسة البرلمانية طبقاً لدستور 2011، مما أفرغ هذه الآلية من محتواها⁷⁴⁶، وكان من المفروض أن يعقد خمس جلسات، بمعدل جلسة واحدة لكل سنة تشريعية، ويرجع ذلك لغياب الإرادة الحقيقية لدى الفاعل السياسي للتنزيل الديمقراطي للدستور، إضافة إلى وجود فراغ دستوري والذي لا يرتب أي أثر في حالة عدم عقد الجلسة السنوية⁷⁴⁷. وبالتالي فالبرلمان مطالب بالرفع من عدد مواضيع تقييم السياسات العمومية وإطلاع الرأي العام بشكل منتظم على نتائجها من أجل إغناء النقاش حول اختيارات السياسات العمومية انسجاماً مع توصيات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي⁷⁴⁸، وبالتالي الإسهام في الارتقاء بجودة هذه السياسات، وهو المقتضى الذي ينسجم مع تصور مجلس المستشارين المؤطر بالمادتين 311 و312 من نظامه الداخلي⁷⁴⁹، حيث بإمكانه برمجة عدة مواضيع للتقييم وبالتالي تشكيل عدة لجان موضوعاتية.

الفقرة الثانية: دور هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها في مجال تقييم السياسات العمومية

تعد المملكة المغربية في مقدمة الدول التي راكمت مكتسبات مهمة في مجال حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالنظر إلى حجم الإصلاحات الدستورية والتشريعية والمؤسسية التي تم إطلاقها بفضل الرؤية المتبصرة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، من أجل حماية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والنهوض بها. فالمستجدات التي تضمنها دستور 2011 عززت حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية بالمغرب، ودسترت عدداً من هيئات حقوق الإنسان والنهوض بها. فإحداث هذه الهيئات ينم عن توجه أكثر جرأة في سبيل تعزيز مشاركة مختلف الفعاليات والحساسيات المجتمعية في تدبير المشترك الوطني في مختلف المجالات التي ترهن مستقبل السياسات العمومية ببلادنا. فالواقع يفرض فتح المجال لبعض المكونات المجتمعية للتعبير عن انشغالاتها ومطالبها واقتراحاتها، من خلال فضاءات مؤسسية دستورية تعطي لرايها السلطة الاستشارية المعنوية المؤثرة في الآلة الديمقراطية التمثيلية، التي قد لا تكفل دائماً للجميع إمكانية التمثيل المؤسساتي البرلماني، أو حتى القدرة على إسماع صوتها في ظل مؤسسات تبقى تمثيليتها محصورة في محترف الانتخابات والسياسة. وبالنظر للتمثيلية الموسعة التي تتميز هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها في الدستور المغربي لسنة 2011، فهي تساهم في تأدية أدوار كثيرة، تسعى، من خلالها، إلى تحقيق جملة من الأبعاد، وفي مقدمتها تقييم السياسات العمومية⁷⁵⁰.

⁷⁴⁶ مريم بوطاهر. العمل البرلماني في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية التاسعة. سلسلة أبحاث قانونية جامعية معمقة. مجلة الباحث القانونية. العدد 54. 2018. ص: 441.

⁷⁴⁷ محمد صالح. دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية في ضوء دستور 2011: دراسة تقييمية لحصيلة البرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة. المجلة العربية للعلوم السياسية. المجلد 17. العدد 1. 2020. ص: 141.

⁷⁴⁸ اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي. النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع. التقرير العام. 2021. ص: 66.

⁷⁴⁹ المادتين 311 و312 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020. مرجع سابق.

⁷⁵⁰ كريم لحرش. شرح وتحليل الدستور الجديد للملكة المغربية. مرجع سابق. ص: 314.

وتسهم هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها في تعزيز تقييم السياسات العمومية على غرار هيئات الحكامة التي تسهم في ترسيخ ثقافة التقييم على الأقل من خلال مسارين، الأول يتعلق بالصلاحيات الذاتية المسندة إليها، والتي ترتبط في كثير من الحالات، بتتبع وتقييم السياسات ذات الصلة بموضوع حقوق الإنسان، ثم الثاني والمتعلق بدعم وظيفة البرلمان في تقييم السياسات العمومية⁷⁵¹. وقد وضع دستور 2011 رهن إشارة مجلسي البرلمان هذه الهيئات لتقديم الدعم إليه ومساعدته في مجال تقييم السياسات العمومية. وتتمثل هذه الهيئات في المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة وسيط المملكة ومجلس الجالية المغربية بالخارج والهيئة المكلفة بالمنصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز.

أولاً: المجلس الوطني لحقوق الإنسان

طبقاً للفصل 161 من دستور 2011، يعتبر المجلس الوطني لحقوق الإنسان مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة، تتولى النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها، وبضمان ممارستها الكاملة، والنهوض بها وبصيانة كرامة وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات، أفراداً وجماعات، وذلك في نطاق الحرص التام على احترام المرجعيات الوطنية والكونية في هذا المجال. كما يساهم المجلس في تعزيز منظومة حقوق الإنسان والعمل على حمايتها والنهوض بها وتطويرها مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزئ، وتشجيع أعمال مبادئ وقواعد القانون الدولي الإنساني⁷⁵².

وتماشياً مع المادة 25 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، يبيد المجلس رأيه، بمبادرة منه، أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، في شأن مشاريع ومقترحات القوانين ذات الصلة بحقوق الإنسان، لا سيما في مجال ملاءمتها مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والتي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها. ويقدم المجلس أيضاً لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين بناء على طلب أي منهما المساعدة والمشورة في مجال تقييم السياسات العمومية المتعلقة بحقوق الإنسان⁷⁵³.

وطبقاً للمادة 50 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، تم إحداث اللجنة الدائمة المكلفة بتقييم وتتبع فعالية حقوق الإنسان في السياسات العمومية وملاءمة التشريعات، بموجب المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس⁷⁵⁴. حيث تختص هذه اللجنة بتقييم وتتبع السياسات العمومية في مجالات حقوق الإنسان والإعمال الفعلي لمبادئ الدستور وملاءمة التشريعات الوطنية، مع الالتزامات الاتفاقية للمملكة المغربية وتعهداتها، والحكامة المحلية وتتبع أعمال الملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن الأجهزة والآليات المتعلقة بحقوق الإنسان بهذا الخصوص⁷⁵⁵.

⁷⁵¹ حسن طارق. هيئات الحكامة في الدستور: السياق. البنيات والوظائف. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. الرباط. 2019. ص: 223.

⁷⁵² الفصل 161 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق.

⁷⁵³ المادة 25 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.17 بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018). الجريدة الرسمية عدد 6652 بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1439 (فاتح مارس 2018). صفحة 1227.

⁷⁵⁴ النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان. الجريدة الرسمية عدد 6856 بتاريخ 18 جمادى الآخرة 1441 (13 فبراير 2020). صفحة 872.

⁷⁵⁵ المادة 22 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان. نفس المرجع.

ويرفع المجلس الوطني لحقوق الإنسان إلى نظر جلالة الملك تقريراً سنوياً عن حالة حقوق الإنسان بالمملكة، كما يرفع إلى جلالته، عند الاقتضاء، تقارير خاصة وموضوعاتية في كل ما يسهم في حماية حقوق الإنسان والدفاع عنها على نحو أفضل⁷⁵⁶. ويشكل إصدار التقرير السنوي عن حالة حقوق الإنسان بالمملكة حدثاً مهماً سواء بالنسبة للمجلس نفسه أو بالنسبة للحكومة أو بالنسبة للمؤسسة البرلمانية أو لمختلف الفاعلين في مجال حقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والدولي، وذلك لعدة اعتبارات، أولها أنه يشكل مناسبة يتعرف من خلالها المهتمون بمجال حقوق الإنسان على التطورات التي عرفها المغرب في هذا المجال. وثانيها أن تقارير المجلس باتت تشكل، بحكم إصدارها السنوي، رصيدا وثائقيا يتيح للباحثين المتخصصين إمكانية القراءة الكمية والكيفية للتطور الحقوقي بالمغرب، ويقدم مؤشرات ملموسة حول مسار دولة الحق والقانون. وثالثها أن هذه التقارير تتوخى التزام الموضوعية، فالى جانب إبراز ما يتحقق من تقدم، يتم رصد الخروقات والتجاوزات الواقعة خلال السنة موضوع التقرير. وعلى هذا النحو، فإن التقرير السنوي يسمح بتتبع بعض الأحداث أو القضايا الكبرى ذات الارتباط بمجال حقوق الإنسان، ويتيح الفرصة لتقييم عمل مختلف الأجهزة التي تدخلت في معالجتها، ويقدم في نفس الوقت توصيات كفيلة بحماية حقوق الإنسان والنهوض بها⁷⁵⁷.

على مستوى الممارسة، قدم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، تقريره الموضوعاتي حول الحق في الصحة تحت عنوان "فعالية الحق في الصحة بالمغرب: التحديات والرهانات ومداخل التعزيز"، اعتماداً على المقاربة القائمة على حقوق الإنسان في تقييم السياسات العمومية. وقد عمل المجلس من خلال هذا التقرير على تقديم معيقات ولوج المواطنين والمواطنات لحقهم في الصحة واقتراح مداخل لمعالجتها، ليس انطلاقاً من النصوص القانونية التي تضمن الحق في الصحة فحسب، بل كذلك وبالأساس عبر البحث عن العوائق المرتبطة بالمحددات الضمنية للحق في الصحة، وعلى رأسها العوائق الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والبيئية⁷⁵⁸. كما قدم المجلس الوطني لحقوق الإنسان تقريره الموضوعاتي حول "وضعية المساواة وحقوق الإنسان بالمغرب: صون وإعمال غايات وأهداف الدستور"، حيث عمل على تشخيص وتحليل واقع حقوق المرأة والمساواة بالمغرب، خلال عشر سنوات بعد إصلاح مدونة الأسرة وأربع سنوات بعد دستور 2011 و20 سنة بعد اعتماد إعلان ومنهاج عمل بيجين⁷⁵⁹. وقام المجلس الوطني بتقييم أوضاع المؤسسات السجنية للوقوف على مدى احترام حقوق هذه الفئة وطبيعة الانتهاكات التي قد تطالها، مع إبداء ملاحظات وتقديم توصيات بهدف المساهمة في تحسين أوضاع السجون وضمان حماية حقوق السجناء والنهوض بها⁷⁶⁰، كما سهر المجلس على تقييم مدى ملائمة طرق إيداع الأطفال في مراكز حماية الطفولة والتكفل بهم⁷⁶¹. وعند تقييم المجلس الوطني لحقوق الإنسان للأجانب وحقوق الإنسان، أسس لمقاربة جديدة

⁷⁵⁶ المادة 35 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان. نفس المرجع.

⁷⁵⁷ المجلس الوطني لحقوق الإنسان. التقرير السنوي عن حالة حقوق الإنسان في المغرب لسنة 2008. ص: 9.

⁷⁵⁸ المجلس الوطني لحقوق الإنسان. فعالية الحق في الصحة: تحديات. رهانات ومداخل التعزيز.. فبراير 2022.

⁷⁵⁹ المجلس الوطني لحقوق الإنسان. وضعية المساواة والمناصفة بالمغرب: صون وإعمال غايات وأهداف الدستور وإعمالها. 2015.

⁷⁶⁰ المجلس الوطني لحقوق الإنسان. تقرير خاص بالأوضاع في السجون وحقوق السجناء.. أكتوبر 2012.

⁷⁶¹ المجلس الوطني لحقوق الإنسان. الأطفال في مراكز الحماية: طفولة في خطر... من أجل سياسة مندمجة لحماية الطفل؟. أكتوبر 2013.

في معالجة قضايا الهجرة⁷⁶². من جانب آخر دعا المجلس الوطني لحقوق الإنسان السيد رئيس الحكومة على إدماج مجموعة من التوصيات والمقترحات لتعزيز فعالية الحقوق ضمن السياسات العمومية⁷⁶³ في البرنامج الحكومي وبناء وهندسة السياسات العمومية القطاعية التي ستعتمدها الحكومة بمناسبة تنزيل البرنامج الحكومي.

عموما تعد استراتيجية المجلس الوطني لحقوق الإنسان بما استهدفته من إصلاح حقوقي مهيكّل موجه إلى السياسات العمومية من مدخل تنفيذ مقتضيات الدستور عن طريق استهداف تغيير النصوص القانونية أو تقديم مقترحات متكاملة خاصة ببعض مجالس الحكامة التي نص عليها دستور 2011، كانت استراتيجية ناجحة إلى حد كبير، تستجيب لأدوار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مجال ملاءمة السياسات العمومية مع الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان⁷⁶⁴.

ثانيا: مؤسسة وسيط المملكة

تعتبر مؤسسة الوسيط، طبقا للفصل 162 من الدستور مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتكبين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية⁷⁶⁵.

وفي إطار تمكين المملكة من مؤسسة للوساطة الإدارية المؤسساتية حديثة وناجعة وفعالة يناط بها مهام الدفاع عن المشروعية القانونية والإنصاف والعدل، وأن تشكل هذه المؤسسة ملجأ وملاذا للمواطنين من التجاوزات الإدارية والانحرافات والتعسف في استعمال السلطة العمومية فضلا عن جعلها آلية مرجعية على مستوى تقديم مقترحات للإصلاح والتأهيل الإداري، تم بتاريخ 11 مارس 2019 إصدار القانون 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط⁷⁶⁶، والذي حدد مهام واختصاصات الوسيط في مجموعة من المجالات وفق الشكل الآتي:

1. النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف

حيث تتولى المؤسسة بناء على تظلمات تتوصل بها النظر في جميع الحالات التي يتضرر فيها أشخاص ذاتيون أو اعتباريون، فرادى أو جماعات، مغاربة أو أجانب، من جراء أي تصرف صادر عن الإدارة، سواء كان قرارا ضمنا أو صريحا، أو عملا أو نشاطا من أنشطتها، يكون مخالفا للقانون، خاصة إذا كان متسما بالتجاوز في استعمال السلطة أو منافية لمبادئ العدل والإنصاف. كما يمكن للمؤسسة، عند الاقتضاء، أن تقوم بمبادرة تلقائية منها بالنظر فيما بلغ إليها، بأي طريقة من تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف⁷⁶⁷. مع الإشارة إلى أنه لا يجوز للمؤسسة النظر في القضايا

⁷⁶² المجلس الوطني لحقوق الإنسان. الأجانب وحقوق الإنسان بالمغرب : من أجل سياسة جديدة في مجال حقوق الإنسان والهجرة. 2013.

⁷⁶³ المجلس الوطني لحقوق الإنسان. مقترحات وتوصيات لتعزيز فعالية الحقوق ضمن السياسات العمومية. أكتوبر 2021.
⁷⁶⁴ حورية إسلامي. إدارة حقوق الإنسان والآليات الأممية: قراءة أولية في التجربة المغربية. ضمن مؤلف جماعي حول موضوع : إدارة حقوق الإنسان ومؤسسات الحكامة في المغرب. مجلة دراسات حقوق الإنسان والديمقراطية. العدد 3 يونيو 2022. ص: 105.

⁷⁶⁵ الفصل 162 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق؛

⁷⁶⁶ القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.43 بتاريخ 4 رجب 1440 (11 مارس 2019). الجريدة الرسمية عدد 6765 الصادرة في 25 رجب 1440 (فاتح أبريل 2019). صفحة: 1722.

⁷⁶⁷ المادة 11 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط. نفس المرجع.

المرتبطة بالتظلمات المتعلقة بالقضايا المعروضة على القضاء أو بالتظلمات الرامية إلى مراجعة الأحكام القضائية أو بالقضايا التي يوجب فيها القانون اللجوء إلى لجن مختصة قبل اللجوء إلى القضاء أو بالقضايا التي تدخل في اختصاص إحدى مؤسسات وهيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، أو هيئات الحكامة الجيدة والتقنين المنصوص عليها في الفصول 161 ومن 163 إلى 167 من الدستور⁷⁶⁸.

2. تلقي التظلمات ومعالجتها وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها

بموجب هذا الاختصاص، توجه التظلمات إلى الوسيط أو إلى المندوبين الجهويين أو المندوبين المحليين بصفة مباشرة من قبل المتظلم، أو ممثله القانوني، أو من ينبيه عنه لهذه الغاية. كما يشترط لقبول التظلمات أن تكون مكتوبة، وإذا تعذر تقديمها كتابة، يدلي المتظلم بتصريح يتم تدوينه وتسجيله من قبل المصالح المختصة للمؤسسة وتسلم فوراً نسخة منه للمعني بالأمر. ويشترط أيضاً أن تكون موقعة من صاحب الطلب شخصياً، أو ممن ينوب عنه. كما يشترط أن تكون مرفقة بالحجج والوثائق المبررة لها، إن كانت متوفرة لدى المتظلم وأن تتضمن ما قام به المتظلم من مساعٍ لدى الإدارة المعنية، قصد الاستجابة لمطالبه، عند الاقتضاء. وأخيراً يشترط ألا ترجع الوقائع موضوع التظلم إلى تاريخ قديم يحول دون إمكانية إجراء الأبحاث والتحريات اللازمة⁷⁶⁹.

3. الوساطة والتوفيق بين الإدارة والمرتفقين

حيث يقوم الوسيط، بمبادرة منه أو بناء على طلب تسوية تقدمه الإدارة أو المتظلم، بمساعي الوساطة والتوفيق المتاحة، قصد البحث عن حلول منصفة ومتوازنة لموضوع الخلاف القائم بين الأطراف تكفل رفع الضرر الذي أصاب المتظلم من جراء تصرفات الإدارة، وذلك استناداً إلى ضوابط سيادة القانون ومبادئ العدل والإنصاف⁷⁷⁰.

4. التواصل بين الإدارة والمرتفقين

يسهر الوسيط على تنمية التواصل الفعال بين الأشخاص ذاتيين أو اعتباريين مغاربة أو أجانب فرادى أو جماعات، وبين الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية⁷⁷¹.

5. ترسيخ مبادئ الحكامة الإدارية وتحسين أداء الإدارة

في إطار آلية التقارير، يرفع الوسيط إلى جلالته الملك، قبل متم شهر يونيو، تقريراً سنوياً عن حصيلة نشاط المؤسسة وآفاق عملها، يتضمن على وجه الخصوص، جرداً للتظلمات وطلبات التسوية، وبياناً لما تم البت فيه منها، وما قامت به المؤسسة من بحث وتحري وإرشاد وتوجيه، والنتائج المترتبة عن ذلك لمعالجة التظلمات، والدفاع عن حقوق المتظلمين، ولما تم البت فيه منها بعدم الاختصاص أو عدم القبول أو الحفظ، وملخصاً عاماً حول أجوبة الإدارة بشأن القضايا المحالة إليها من قبل المؤسسة⁷⁷². من جانب آخر، يوجه الوسيط نسخة من التقرير السنوي إلى كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس

⁷⁶⁸ المادة 12 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط. مرجع سابق.

⁷⁶⁹ المادة 17 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط. نفس المرجع.

⁷⁷⁰ المادة 25 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط. نفس المرجع.

⁷⁷¹ المادة 27 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط. نفس المرجع.

⁷⁷² المادة 47 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط. مرجع سابق.

المستشارين، ويقدم أمام البرلمان مرة واحدة في السنة على الأقل ملخصا تركيبيا لمضمون هذا التقرير الذي يكون موضع مناقشة⁷⁷³.

وفي إطار اختصاصاته أيضا، يرفع الوسيط وبصفته قوة اقتراحية لتحسين أداء الإدارة والرفع من جودة الخدمات العمومية التي تقدمها، تقارير خاصة إلى رئيس الحكومة تتضمن توصياته ومقترحاته الهادفة إلى ترسيخ قيم الشفافية والتخليق والحكمة في تدبير الشأن الإداري وتسيير المرافق العمومية، والعمل على نشرها بين الموظفين والأعوان والمرتفقين. كما تهدف التقيد بقيم حقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور وفي الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب أو انضم إليها، وبمبادئ العدل والإنصاف والالتزام بمراعاتها، والنهوض بها في علاقة الإدارة بالمرتفقين، إلى غير ذلك من الأهداف التي تسعى التقارير الخاصة بتحقيقها⁷⁷⁴.

ثالثا: مجلس الجالية المغربية بالخارج

يتولى مجلس الجالية المغربية بالخارج، بموجب الفصل 163 على الخصوص، إبداء آرائه حول توجهات السياسات العمومية التي تمكن المغاربة المقيمين بالخارج من تأمين الحفاظ على علاقات متينة مع هويتهم المغربية، وضمان حقوقهم وصيانة مصالحهم، وكذا المساهمة في التنمية البشرية والمستدامة في وطنهم المغرب وتقدمه⁷⁷⁵، في أفق توحيد الجهود، خاصة أن من بين الإشكاليات التي تعترض تدبير ملف مغاربة الخارج تشعب مشاكلهم ووجود عدة متدخلين، مما يعيق تدليل الصعاب لمواجهة مختلف هذه المشاكل التي تعترض سبيل هذه الفئة الحيوية من المغاربة⁷⁷⁶.

وباعتبار مجلس الجالية المغربية بالخارج مؤسسة استشارية فإنه يختص كذلك بإبداء الرأي بشأن:

- المشاريع الأولية للنصوص التشريعية أو التنظيمية التي يتعلق موضوعها بشؤون الهجرة والقضايا التي تهم المغاربة المقيمين بالخارج؛
- التوجهات الرئيسة للسياسات العمومية الكفيلة بضمان الحفاظ المغاربة المقيمين بالخارج على روابط متينة مع هويتهم المغربية وخاصة في ما يتعلق بتعليم اللغات والتربية الدينية والنشاط الثقافي؛
- الإجراءات الرامية إلى ضمان الحقوق والحفاظ على مصالح المغاربة المقيمين بالخارج، خاصة من يوجد منهم في وضعية صعبة أو هشّة؛
- الوسائل الهادفة إلى حث المواطنين المغاربة المقيمين بالخارج على المشاركة في المؤسسات ومختلف قطاعات الحياة على المستوى الوطني وتدعيم الأنشطة المنجزة لصالحهم؛
- وسائل تكثيف مشاركة المغاربة المقيمين بالخارج في تنمية قدرات بلدهم الأصل وفي مجهود التنمية البشرية المستدامة وتحديث المجتمع؛

⁷⁷³ المادة 49 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط. نفس المرجع.

⁷⁷⁴ للمزيد من التوضيح في هذا الشأن أنظر المادة 42 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط. نفس المرجع.

⁷⁷⁵ الفصل 163 من الدستور المغربي لسنة 2011. مرجع سابق؛

⁷⁷⁶ محمد زين الدين. الدستور ونظام الحكم في المغرب. مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء. الطبعة الأولى. 2015. ص: 188.

- تطوير استراتيجيات عصرية للتواصل والتفاعل والتعاون مع بلدان المهجر، على المستويات الثقافية والبشرية والاقتصادية⁷⁷⁷.

وتجدر الإشارة إلى أنه نظرا للتغيرات والتحولات التي طالت مغاربة العالم خلال العقود الأخيرة، وجه جلالة الملك الحكومة للعمل على إعادة هيكلة المؤسسات المعنية بمغاربة العالم، من خلال هياتين رئيسيتين الأولى هي مجلس الجالية المغربية بالخارج، باعتباره مؤسسة دستورية مستقلة يتطلب القيام بدوره كاملا كإطار للتفكير وتقديم الاقتراحات، وأن يعكس تمثيلية مختلف مكونات الجالية. أما الثانية، فهي إحداث هيئة خاصة تسمى المؤسسة المحمدية للمغاربة المقيمين بالخارج، والتي ستشكل الذراع التنفيذي للسياسة العمومية في هذا المجال.

رابعاً: الهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز

طبقاً للفصل 164 من الدستور، تسهر الهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز، المحدثة بموجب الفصل 19 من هذا الدستور، بصفة خاصة، على احترام الحقوق والحريات المنصوص عليها في الفصل المذكور، مع مراعاة الاختصاصات المسندة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

وتماشياً مع المادة 2 من القانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، تمارس هذه الهيئة، مع مراعاة الاختصاصات الموكولة للسلطات العمومية والهيئات والمؤسسات الأخرى بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، مجموعة من الصلاحيات من بينها⁷⁷⁸:

- إبداء الرأي بمبادرة منها أو بطلب من الملك أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، حسب الحالة، بشأن مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية؛
- تقديم كل اقتراح أو توصية إلى الحكومة أو إلى أحد مجلسي البرلمان بهدف تعزيز قيم المساواة والمناصفة وعدم التمييز وتكريسها وإشاعتها؛
- تقييم السياسات العمومية والمجهودات التي تعتمدها الدولة ومختلف الهيئات والمؤسسات بالقطعين العام والخاص في مجال تحقيق مبادئ المساواة والمناصفة وعدم التمييز.

⁷⁷⁷ المادة الثانية من ظهير شريف رقم 1.07.208 صادر في 10 ذي الحجة 1428 (21 دجنبر 2007) بإحداث مجلس الجالية المغربية بالخارج. الجريدة الرسمية عدد 5600 الصادرة في 22 محرم 1429 (31 يناير 2008). صفحة: 306.

⁷⁷⁸ للاطلاع على جميع صلاحيات الهيئة. أنظر المادة 2 من القانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.47 صادر في 30 من ذي الحجة 1438 (21 سبتمبر 2017). الجريدة الرسمية عدد 6612 الصادرة في 21 محرم 1439 (12 أكتوبر 2017) صفحة: 5823.

لائحة المراجع أولاً: المراجع باللغة العربية أ. الكتب

- حسن طارق. هيئات الحكامة في الدستور: السياق، البنيات والوظائف. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. الرباط. 2019.
- رشيد البوني. تقييم السياسات العمومية في المجال الاجتماعي: قطاع التعليم نموذجاً. منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس. سلسلة أبحاث ودراسات. مطبعة سجلماسة. مكناس. 2021.
- كريم لحرش. شرح وتحليل الدستور الجديد للملكة المغربية. سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي (6). مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء. الطبعة الثانية، 2016.
- بوسلهام الكط. تأملات في الفكر السياسي المغربي المعاصر. المطبعة السريعة. القنيطرة. الطبعة الأولى. 2010.
- محمد زين الدين. الدستور ونظام الحكم في المغرب. مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء. الطبعة الأولى. 2015.
- المرصد الوطني لحقوق الناخب. تقرير عن البرلمان المغربي خلال السنة الثانية من الولاية التشريعية العاشرة 2017-2018. مطبعة الرباط نت. الرباط. 2018.
- مريم بوطاهر. العمل البرلماني في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية التاسعة. سلسلة أبحاث قانونية جامعية معمقة. مجلة الباحث القانونية. العدد 54. 2018.

ب. المقالات

- محمد أحجام. التخطيط الاستراتيجي ورهان عقلنة التدبير الترابي. ضمن مؤلف جماعي حول التدبير العمومي الترابي والحكامة الجيدة. منشورات مجلة العلوم القانونية. مطبعة الأمنية. 2018.
- أحمد حاسون. مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية. الدار البيضاء. العدد الافتتاحي. يناير 2016.
- حورية إسلامي. إدارة حقوق الإنسان والآليات الأممية: قراءة أولية في التجربة المغربية. ضمن مؤلف جماعي حول موضوع: إدارة حقوق الإنسان ومؤسسات الحكامة في المغرب. مجلة دراسات حقوق الإنسان والديمقراطية. العدد 3 يونيو 2022.
- محمد صدوقي. إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية العامة مدخل لإصلاح السياسات العمومية. دفاتر الحكامة. العدد 2. 2016.
- عبد العزيز دحماني. صناعة السياسات العمومية بالمغرب: أي دور للبرلمان؟. ضمن المؤلف الجماعي: في ذكرى خطاب 9 مارس، قراءات متقاطعة في دستور 2011. دار أبي رقرق للطباعة والنشر. الطبعة الأولى. الرباط. 2020.
- عبد النبي اضريف. تأملات في القانون التنظيمي للمالية 130.13. دفاتر الحكامة، العدد 2. دجنبر 2015.
- نجاة لعماري. البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد. دفاتر الحكامة. العدد 2. 2016.
- محمد صالح. دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية في ضوء دستور 2011 : دراسة تقييمية لحصيلة البرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة. المجلة العربية للعلوم السياسية. المجلد 17. العدد 1. 2020.

- يوسف اليحياوي. تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق الدستور المغربي لسنة 2011. بين التباس المقتضى الدستوري وضعف فعاليتها. مؤلف جماعي للدراسات والأبحاث القانونية والاقتصادية والاجتماعية. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بوجدة. 2016.

ج. النصوص القانونية

- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، صفحة 3600.
- 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.
- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2025 بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 25/256 م.د. بتاريخ الإثنين 10 من صفر 1447 الموافق ل 4 غشت 2025
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما قضت به المحكمة الدستورية في قرارها رقم 102/20 الصادر في 02 مارس 2020. الجريدة الرسمية عدد 6880 بتاريخ 13 مضان 1441 (07 ماي 2020)، صفحة 2619.
- ظهير شريف رقم 1.07.208 صادر في 10 ذي الحجة 1428 (21 دجنبر 2007) بإحداث مجلس الجالية المغربية بالخارج. الجريدة الرسمية عدد 5600 الصادرة في 22 محرم 1429 (31 يناير 2008). صفحة: 306.
- القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.43 بتاريخ 4 رجب 1440 (11 مارس 2019). الجريدة الرسمية عدد 6765 الصادرة في 25 رجب 1440 (فاتح أبريل 2019). صفحة: 1722.
- القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.17 بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018). الجريدة الرسمية عدد 6652 بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1439 (فاتح مارس 2018). صفحة 1227.
- القانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.47 صادر في 30 من ذي الحجة 1438 (21 سبتمبر 2017). الجريدة الرسمية عدد 6612 الصادرة في 21 محرم 1439 (12 أكتوبر 2017) صفحة: 5823.
- النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان. الجريدة الرسمية عدد 6856 بتاريخ 18 جمادى الآخرة 1441 (13 فبراير 2020). صفحة 872.

د. التقارير

- الوزارة المنتدبة المكلفة بحقوق الإنسان. مشروع نجاعة الأداء. مشروع قانون المالية 2025.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي. النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع. التقرير العام. 2021.
- مجلس المستشارين. تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالاستثمار والتشغيل. 2025.
- مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالتعليم والتكوين ورهانات الإصلاح. 2023.

- مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالشباب 2017-2021. 2022.
- مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بتقييم السياسات العمومية حول التشغيل 2012-2021. 2021.
- مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بتقييم الاستراتيجية للماء 2009/2020. 2021.
- مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي. 2019.
- مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة. 2016.
- مجلس المستشارين. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة حول الحکامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية. 2015.
- مجلس النواب. تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم ظروف وشروط تطبيق القانون 103.13 المتعلق بالعنف ضد النساء. يوليوز 2024.
- مجلس النواب، تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021. أبريل 2023.
- مجلس النواب، تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالتعليم الأولي. أبريل 2021.
- مجلس النواب. تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبل. فبراير 2018.
- مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER)، 2016.
- مجلس النواب، تقرير اللجنة الموضوعاتية حول تقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG)، 2016.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان. فعالية الحق في الصحة: تحديات، رهانات ومداخل التعزيز. فبراير 2022.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان. مقترحات وتوصيات لتعزيز فعالية الحقوق ضمن السياسات العمومية. أكتوبر 2021.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان. وضعية المساواة والمناصفة بالمغرب: صون وإعمال غايات وأهداف الدستور وإعمالها. 2015.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان. الأجانب وحقوق الإنسان بالمغرب: من أجل سياسة جديدة في مجال حقوق الإنسان والهجرة. 2013.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان. الأطفال في مراكز الحماية: طفولة في خطر... من أجل سياسة مندمجة لحماية الطفل؟. أكتوبر 2013.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان. تقرير خاص بالأوضاع في السجون وحقوق السجناء.. أكتوبر 2012.

– المجلس الوطني لحقوق الإنسان. التقرير السنوي عن حالة حقوق الإنسان في المغرب لسنة 2008.
ثانيا : المراجع باللغات الأجنبية
أ. الكتب

- 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.
- JACOB S. VARONE F. Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique. Gand Academia Press. 2003.
- Perret. Bernard. L'évaluation des politiques publiques. 2ème éd. La Découverte. Paris. 2008.
- 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.

ب. مقالات

- Alain BUZELAY. D'une budgétisation par dépenses a une budgétisation par objectifs : Application à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) instaurée en France. Revue marocaine d'audit et de développement, n° 28, Rabat, 2009.
- Asmaa MABCHOUR, Rachid EL OUD et Abderrahim AMEDJAR. Etat des lieux de l'introduction de la programmation budgétaire axée sur la performance-cas des administrations marocaines préfiguratrices. Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, N° 8, Volume 3, N°4, 2019.
- Mohamed Achraf NAFZAOUI et Soukayna FERDOUSSI. Evolution du système financier public marocain vers le Management de la Performance. Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, N° 8, Volume 3, N°4, 2019.

الحق في تأسيس الجمعيات: مراقبة ملفات التأسيس و التجديد

وديع الهامل أستاذ القانون العام

جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس

فتيحة الخطاب طالبة باحثة في سلك الدكتوراه

جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس

يعتبر حق تأسيس الجمعيات من الحقوق الأساسية المنصوص عليها دستوريا بالإضافة الى التنصيص عليها في نصوص تشريعية خاصة، جاءت بتوضيح ماهيتها وتفصيل كيفية ممارستها.

ويستند حق حرية تأسيس الجمعيات الى المواثيق والعهد الدولية التي صادقت عليها مجموعة من الدول، التي تشكل قواعد نموذجية عالمية مستمدة أساسا من الاعلان العالمي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي اعترف للأفراد بحق التجمع السلمي والحق في حرية المشاركة مع الآخرين، فالاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان أكدت في المادة 115 "على أنه لكل شخص الحق في حرية الاجتماع السلمي وحرية تكوين الجمعيات". كما أكد الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب على "حق كل انسان ان يكون الجمعيات مع الآخرين"⁷⁷⁹، شريطة أن يلتزم بالأحكام التي حددها القانون.

وباعتبار المغرب العضو الفعال في المجتمع الدولي كان لابد له ان يأخذ بعين الاعتبار القواعد النموذجية العالمية الخاصة بحرية تأسيس الجمعيات، لذلك فقد عبر كباقي دول العالم عن رغبته في ترسيخ دولة الحريات مع مراعاة النصوص الدولية، ويتجلى ذلك من خلال إصداره لظهير 1958 المتعلق بالحريات العامة⁷⁸⁰ الذي أقر جزء منه مبدأ الحق في تأسيس الجمعيات.

لكن التمتع بحق تأسيس الجمعيات يتوقف على تدخل جهة الادارة، فالقانون اشترط قبل ممارسة هذه الحرية ضرورة إشعار السلطات الادارية والجهات القضائية. وغالبا ما يتميز موقف الادارة بالشطط حيث ترفض إما تسلم ملف تأسيس الجمعية، أو تمتنع عن تسليم الوصل بالإيداع وهنا يتدخل القاضي الاداري لكي يعيد الأمور إلى نصابها، حيث يذكر الادارة بضرورة الامتثال للنصوص القانونية لهذه الحرية.

لمناقشة هذا الموضوع يمكن الانطلاق من الإشكالية التالية: "إلى أي حد يعتبر حق تأسيس الجمعيات حقا مضمونا ومتاحا لجميع مكونات المجتمع المغربي؟"

أما بالنسبة للفرضية فتتلخص في: "لازال حق تأسيس الجمعيات في المغرب يعرف العديد من العراقيل التي تحرم المجتمع المغربي من الاستفادة من كل كفاءات المجتمع المدني".

لمناقشة إشكالية الموضوع و اختبار الفرضية، ارتأينا اختيار التصميم التالي:

المطلب الاول: الاطار المفاهيمي والقانوني لحق تأسيس الجمعية.

⁷⁷⁹ المادة 11 من الميثاق الافريقي لحقوق الانسان و الشعوب

⁷⁸⁰ ظهير شريف رقم 1-58-376، بتاريخ 3 جمادى الأولى 1378 (بتاريخ 16 جمادى الأولى 1378 - 27 نونبر 1958)، يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات في الفصل الأول : "الجمعية هي إتفاق لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو عدة أشخاص لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم".

الفرع الأول: تعريف الجمعية وأنواع الجمعيات

الفرع الثاني: المراحل القانونية لتأسيس الجمعية.

الفرع الثالث: المرجعية الدولية لحق تأسيس الجمعيات

الفرع الرابع: المرجعية القانونية والوطنية لحق تأسيس الجمعيات.

المطلب الثاني: عراقيل تأسيس الجمعيات ودور القضاء الإداري في حماية هذا الحق.

الفرع الأول: عراقيل تأسيس الجمعيات و تجديدها

الفرع الثاني : دور القضاء الإداري في رقابة أعمال الإدارة بخصوص حق تأسيس الجمعيات

المطلب الأول : الاطار المفاهيمي والقانوني للحق في تأسيس الجمعيات

يعتبر حق تأسيس الجمعيات من أهم الحقوق والحريات العامة التي تحدد مجموع الحقوق والحريات الفردية والجماعية المعترف بها من طرف الدولة، التي تتحمل مسؤولية ضمان ممارستها. فقد جاء هذا الحق واضحا وصريحا في جميع الدساتير التي أطرت الدولة المغربية في مغرب ما بعد الحماية، وتم التأكيد عليها أيضا في الدستور الجديد الذي اعتبرها من أهم الحقوق والحريات الواجب احترامها من طرف السلطات العمومية لفائدة المواطنين الذين يتفوقون على التعاون فيما بينهم على استخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح. إذ يعتبر ظهير 15 نونبر 1958 المعروف بظهير الحريات العامة، الإطار القانوني الذي فصل فيه المشرع المغربي مفهوم الجمعية، و أنواع الجمعيات (الفرع الأول) ومراحل تأسيسها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الجمعية وأنواعها

نص المشرع المغربي في الفصل الأول من الظهير الشريف رقم 1/58/376 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) و المتعلق بحق تأسيس الجمعيات على أن الجمعية هي "اتفاق لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو عدة أشخاص لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم"⁷⁸¹. من خلال هذا التعريف فالجمعية عبارة عن اتفاق بين شخصين أو أكثر الهدف منه هو التعاون لغاية غير ربحية، فهي مؤسسة تجمع بين أشخاص لهم اهتمامات مشتركة، تجعلهم يستخدمون معلوماتهم و كفاءاتهم وقتهم بشكل تطوعي من أجل المساهمة الإيجابية في المجتمع. فهؤلاء الأشخاص يجتمعون و يناقشون أمورا محددة من أجل تحقيق أهداف معينة، تعود بالنفع على المجتمع الذي يعيشون فيه.

والجمعيات ليست صنفا أو نوعا واحدا بل هي كائنات قانونية متعددة الأصناف تخضع في مجملها لإطار قانوني ضابط لها، إن على مستوى التأسيس والاعتراف بالوجود القانوني أو على مستوى الاشتغال ووضع حد لوجودها القانوني بموجب مقتضيات والأحكام التي ينص عليها الظهير الشريف الذي يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 1958 كما تم تعديله وتنظيمه خلال سنة 2002⁷⁸². و قد نظم عدة أنواع من الجمعيات وأفرد لكل صنف منها مقتضياته الخاصة كما لم يغلق الباب أمام بروز أصناف جديدة من الجمعيات.

⁷⁸¹ الفصل الأول من الظهير الشريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر، بتاريخ 16 جمادى الأولى 1378 (27 نونبر 1958)، ص 2849

⁷⁸² عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ملاءمات قانونية و دستورية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، 2018، ص 266 و 267 .

على العموم فإن المشرع قد نظم عدة فئات من الجمعيات سواء من خلال هذا النص العام أو بموجب نصوص خاصة ببعض الأنواع وهي الجمعيات التي يمكن إجمالها في الأصناف التالية:

الجمعيات الاعتيادية وهي التي لا تتمتع بصفة المنفعة العامة، نظرا لعدم توفرها على الشروط المطلوبة والمحددة في الفصل 9 من ظهير الحريات العامة⁷⁸³ لنيل هذه الصفة.

الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة⁷⁸⁴ والتي تتوفر فيها شروط نيل هذه الصفة وبالتالي نيل الامتيازات التي تترتب عنها سواء المنح أو استغلال المرفق العام.

جامعات أو اتحادات الجمعيات وهي الإطار الذي ينضوي ضمنه مجموعة من الجمعيات ذات الأهداف المماثلة (الفصل 14).

الأحزاب السياسية والجمعيات ذات الصبغة السياسية وهي التي تتخذ من الأنشطة السياسية أهدافا أو مجالا لاشتغالها (الفصل 15)

الجمعيات الأجنبية وهي الجمعيات التي تتخذ مقرا لها في المغرب أو في الخارج وتسير من طرف أجانب كلياً أو جزئياً

كما أن هناك أنواعا أخرى من الجمعيات تخضع في تنظيمها لمقتضيات الظواهر المحدثة لها، كـ بعض الجمعيات المهنية أو جمعيات القروض وغيرها. وهناك من يكفي فقط بتصنيف الجمعيات من خلال تبعيتها للحكومات، فيتم الحديث عن منظمات حكومية ومنظمات غير حكومية، بالإضافة إلى وجود تقسيم شائع للجمعيات ينطلق من الاعتماد على هويتها وأهدافها، فيتم الحديث عن جمعيات ثقافية أو سياسية أو حقوقية أو رياضية أو تنموية أو نسائية أو أمازيغية أو إسلامية، وهناك من يركز على بنيتها من حيث استقلاليتها أو تبعيتها كتنظيمات موازية لمؤسسات أخرى قد تكون حزبا أو نقابة بالإضافة إلى استحضار المجال الجغرافي لنشاطها جمعية محلية، جهوية، وطنية إلى غير ذلك من التصنيفات والمعايير التي يتم وفقها موقعة جمعية ما ضمن تصنيف ما.

لكن كل هذه التصنيفات من الجمعيات لا يمكنها القيام بأنشطتها، و السعي وراء تحقيق أهدافها، دون أن يكون لها وجود قانوني، لهذا فالجمعية كيفما كان نوعها لا بد لها من مراحل تقطعها حتى تكتسب وجودا قانونيا، يؤهلها للقيام بما أسست من أجله، دون صدام مع الإدارة.

الفرع الثاني : المراحل القانونية لتأسيس الجمعيات

عرض النص التشريعي 75.00 لمسألة تنظيم الجمعيات في لحظاتها التأسيسية الأولى، حيث يستفاد من فصوله أن أول عملية ينبغي القيام بها لتأسيس جمعية هي، تحديد هويتها والأهداف التي سيتم السعي إلى تحقيقها من خلال هذا الإطار التنظيمي، إذ يتم الإعلان عن هوية الجمعية إما على مستوى اهتمامها وأنشغالها التي قد

⁷⁸³ تم نسخ وتعويض الفصل 9، بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم 75.00 الذي يغير ويتم بموجبه الظهير الشريف رقم 152-75-الصادر في 1 جمادى الأولى 1378 (15 نونبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات.

⁷⁸⁴ "كل جمعية باستثناء الأحزاب السياسية والجمعيات ذات الصبغة السياسية المشار إليها في الجزء الرابع من هذا القانون يمكن أن يعترف له بصفة المنفعة العامة بمقتضى مرسوم بعد أن تقدم طلبا في الموضوع وتجري السلطة الإدارية بحثا في شأن غايتها ووسائل عملها. يجب أن يتم الرد عليه بالإيجاب أو الرفض معال في مدة لا تتعدى ستة أشهر تبتدئ من تاريخ وضعه لدى السلطة الإدارية المحلية. وتحدد الشروط اللازمة لقبول طلب الحصول على صفة المنفعة العامة بنص تنظيمي."، المادة الأولى من القانون 75.00 الذي يتم و يغير بموجبه الظهير الشريف رقم 1.75.152

تكون تنموية أو ثقافية أو رياضية أو حقوقية ... أو على مستوى مجال اشتغالها الجغرافي حيث قد تكون جمعية محلية أو جهوية أو وطنية ذات فروع أو كونفدرالية أو تعاونية.....

ويبدأ تنظيم الجمعية منذ اللحظات الأولى التي لاتزال فيها مجرد مشروع أو فكرة، ثم بعد التأسيس تأتي مراحل توضيح نظام اشتغالها، والتي تبقى أهم جوانبه هي الجانب الإداري والجانب المالي، كما نص عليهما وحددهما القانون المنظم.

فبالنسبة للمراحل الأولى لتأسيس جمعية نجد هناك مراحل ذات طبيعة تنظيمية، وأخرى يقتضيها القانون يجب اتباعها خلال عملية تأسيس الجمعية، وهي بناء التصور العام للتنظيم، ووضع مشروع القانون الأساسي الذي يحدد ماهية التنظيم وهويته. غير أن بين هاتين المرحلتين المهمتين، يتعين إنجاز بعض الخطوات الإجرائية، وهي سابقة عن لحظة الإعلان عن ميلاد الجمعية وذات بعد تنظيمي محض، منها مثلاً تشكيل اللجنة التحضيرية، تحديد وتقسيم المهام التحضيرية، والهيكلية أي توزيع المسؤوليات على أعضاء المكتب، إعداد لائحة الأعضاء المؤسسين، وانتهاء بتحديد موعد الجمع العام التأسيسي. عموماً يمكن إجمال أهم الخطوات التي يتم المرور منها عادة بمناسبة تأسيس الجمعية فيما يلي:

1. تكوين لجنة تحضيرية تكون مهمتها الأساسية وضع الخطوات العريضة للتصور العام ودواعي التأسيس.
2. توزيع المهام على أعضاء اللجنة التحضيرية.
3. إعداد مشروع التصور العام للجمعية.
4. إعداد مشروع القانون الأساسي.
5. تحديد لائحة بالأعضاء المؤسسين
6. الاتصال بالأشخاص المقترحين ومناقشة الفكرة ودواعي التأسيس وطلب الموافقة المبدئية على هذا الاقتراح.
7. تحديد موعد الجمع العام التأسيسي.
8. إخبار السلطات المحلية بتاريخ ومكان انعقاد الجمع العام التأسيسي، وإذا تعلق الأمر باختيار مكان عمومي لعقد الاجتماع فإنه يجب طلب الترخيص وليس مجرد الاخبار. وتوجيه دعوة للأشخاص المؤسسين مرفقة بالوثائق الضرورية (خاصة المشروع الأساسي، مشروع التصور العام، لائحة بالأسماء المؤسسة خلال مهلة تتراوح ما بين 10 و 15 قبل عقد الاجتماع)
9. انعقاد الجمع العام التأسيسي.

وللحديث عن التنظيم الجماعي كتنظيم مدني، لا بد من استحضار البعد القانوني، ذلك أن الحياة الاجتماعية عموماً لا تأخذ شكلها وصيغتها التنظيمية المميزة إلا في ظل القانون. وكما قال إميل دوركايم "لا يمكن للحياة العامة للمجتمع أن تمتد إلى مجال ما بدون أن تمتد إليها في نفس الوقت وفي ذات العلاقة الحياة القانونية". وطبيعي أنه قبل سيادة القانون، كانت الحياة الاجتماعية تقوم على الأعراف والعادات والتقاليد، كما هو الشأن بالنسبة للمغرب فإن أشكال التنظيم الجماعي التي كانت سائدة آنذاك، كانت مؤطرة بالعرف والعادات. على اعتبار أن المجتمع المغربي كان مجتمعاً قليلاً، تحكمه العشيرة والقبيلة.

وسوف نقدم في هذا المحور قراءة في الإطار القانوني المنظم للجمعيات انطلاقاً من التشريع الدولي (المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية) (الفرع الثالث)، المرجعية القانونية الوطنية (الفرع الرابع):

الفرع الثالث : المرجعية الدولية لحق تأسيس الجمعيات

من الحريات التي يجب أن يتمتع بها المواطن داخل المجتمع نجد حرية تأسيس الجمعيات هذه الحرية التي يستند الحق فيها إلى المواثيق والعهود الدولية التي صادق عليها المغرب و التي تشكل قواعد نموذجية عالمية مستمدة من مجموعة من المواثيق التي يمكن تحديدها أساسا في :

- 1- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان خاصة المادتين 19⁷⁸⁵ و 20⁷⁸⁶ اللتان تشيران إلى حق كل شخص في التعبير والاشتراك في الجمعيات السلمية.
- 2- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في مواده 19⁷⁸⁷ و 21⁷⁸⁸ و 22⁷⁸⁹ الذي اعترف للأفراد بحق التجمع السلمي و الحق في حرية المشاركة مع الآخرين بما في ذلك تشكيل النقابات.
- 3- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي أكدت في مادتها الخامسة⁷⁹⁰ على ضمان حق كل إنسان دون تمييز في المساواة أمام القانون، لا سيما التمتع بالحق في حرية الاجتماع السلمي و تكوين الجمعيات السلمية أو الانتماء إليها. وفي مادتها الرابعة⁷⁹¹ تحجب جميع الدعايات و التنظيمات القائمة على تبرير أو تعزيز أي شكل من أشكال الكراهية والعنصرية والتمييز العنصري مؤكدة إعلان عدم شرعية المنظمات و سائر النشاطات الدعائية التي تقوم بالتحريض على التمييز العنصري إضافة إلى حظرها معتبرا الاشتراك فيها جريمة يعاقب عليها القانون.
- 4- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الذي أكد في مادته العاشرة⁷⁹²، على حق كل إنسان أن يكون جمعيات مع الآخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التي حددها القانون.

الفرع الرابع: المرجعية الوطنية لحق تأسيس الجمعيات

منذ استقلال المغرب، تم الاعتراف بعدد من الحريات التي أخذت أحيانا طابعا تشريعيًا و أحيانا أخرى طابعا تصريحيا إلى غاية دستور 1962 الذي سيعطيها إطارا قانونيا أعلى.

1. حق تأسيس الجمعيات قبل دستور 1962:

⁷⁸⁵ لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود.

⁷⁸⁶ 1 لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية.

2. لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما.

⁷⁸⁷ لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

⁷⁸⁸ يكون الحق في التجمع السلمي معترفا به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقا للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

⁷⁸⁹ لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

⁷⁹⁰ تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الاثني، في المساواة أمام القانون، لا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية:..... الحق في حرية الاجتماع السلمي وتكوين الجمعيات السلمية أو الانتماء إليها.

⁷⁹¹ تشجب الدول الأطراف جميع الدعايات والتنظيمات القائمة على الأفكار أو النظريات القائلة بتفوق أي عرق أو أية جماعة من لون أو أصل اثني واحد، أو التي تحاول تبرير أو تعزيز أي شكل من أشكال الكراهية العنصرية والتمييز العنصري، وتتعهد باتخاذ التدابير الفورية الإيجابية الرامية إلى القضاء على كل تحريض على هذا التمييز وكل عمل من أعماله، وتتعهد خاصة، تحقيقا لهذه الغاية ومع المراعاة الحق للمبادئ الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وللحقوق المقررة صراحة في المادة 5 من هذه الاتفاقية.

⁷⁹² يحق لكل إنسان أن يكون وحرية جمعيات مع آخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التي حددها القانون.

سنورد هنا وباختصار النصوص التي نظمت الحريات العامة قبل دستور 1962 أول دستور للبلاد، بعد مشروع دستور 1908، و الذي كان أول مقترح دستور للدولة المغربية. و هي مفارقة كبرى عرفها المغرب على غير المؤلف في التجارب الدولية، فالمفروض هو التأسيس للمداخل الكبرى و دسترة الاطار العام الذي تتفرع عنه بعد ذلك باقي التفصيلات: القانون المتعلق بالحرية النقابية الذي أصدر في 16 يوليوز 1957⁷⁹³ والذي سمح بتأسيس النقابات، من أجل الدفاع عن المصالح الاقتصادية و الصناعية و التجارية و الفلاحية الخاصة بالمنخرطين فيها.

العهد الملكي ل 08 ماي 1958 وهو خطاب ملكي موجه إلى الشعب المغربي، بعد سنتين من انتهاء الحماية الفرنسية، و الذي بواسطته سيعترف الملك محمد الخامس بحرية التعبير والنشر والاجتماع و تكوين الجمعيات وقد تم تقييد هذه الحريات، بما يفرضه احترام النظام الملكي و حفظ كيان الدولة و مقتضيات الصالح العام.

مدونة الحريات العامة، حيث تم اعداد و اصدار ثلاثة ظهائر في 15 نونبر 1958 متعلقة بحرية تكوين الجمعيات و حرية التجمعات الوطنية و حرية الصحافة و قد شكلت هذه الحريات مع الحرية النقابية ما أصبح يطلق عليه بقانون الحريات العامة.

القانون الاساسي للمملكة الذي أصدره الراحل الحسن الثاني في 2 يوليوز 1961⁷⁹⁴ بعد توليه العرش، ويتضمن هذا القانون، الذي يمكن اعتباره كخطوة أولى من أجل دسترة البلاد، 17 فصلا، وجه من خلاله الملك الحسن الثاني، عمل الحكومة نحو الاتجاه الدستوري للبلاد. و قد تضمن هذا القانون عددا من الحقوق المعترف بها للمواطنين، مثل حق الحماية من شطط السلطة و الذي نص عليه الفصل 11، و حق العدل في الفصل 9، إضافة الى حق التقاضي والمحاكمة العادلة في الفصل 10.

2. حق تأسيس الجمعيات في الدساتير المغربية: 1996/1992/1972/1970/1962

نصت الدساتير المغربية الأولى على نفس الحقوق والحريات مع بعض الاستثناءات و الملاحظ أن الحريات العامة تأتي في الباب الأول من الدستور الشيء الذي يعطيها أهمية ومكانة دستورية قوية ومنها حرية تأسيس الجمعيات وقد جاء دستور 1992 ليعزز الحريات الأساسية و ذلك بالنص في ديباجته على تشبث المغرب بحقوق الانسان كما هي متعارف عليها عالميا و هذا ما أكدته دستور 1996 والدستور الحالي 2011.

3. حق تأسيس الجمعيات في دستور 2011

يعتبر حق تأسيس الجمعيات في دستور 2011 من أهم الحقوق والحريات التي يجب احترامها، من طرف السلطات العمومية لفائدة المواطنين، الذين يتفقون على التعاون فيما بينهم على استخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم. ولهذه الغاية نجد الفصل 29 من الدستور ينص على أن "حريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي و تأسيس الجمعيات والانتماء النقابي والسياسي مضمونة ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات"، كما نص الفصل 33 على أنه: "على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي: مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعية... يحدث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعي من أجل تحقيق هذه الأهداف".

⁷⁹³ الجريدة الرسمية عدد 2340، بتاريخ 1975/08/30، الصفحة 1937
⁷⁹⁴ الجريدة الرسمية عدد 2537، بتاريخ 1961/06/09، الصفحة 1466_1467

من خلال هذه المقتضيات يتضح أن المشرع المغربي لم يعتبر فقط أن حق تأسيس الجمعيات، هو حق دستوري وإنما نص أيضا على إحداث مؤسسة دستورية تسمى " المجلس الاستشاري للشباب و العمل الجمعي. وهو عبارة عن هيئة استشارية في ميادين حماية الشباب و النهوض بالحياة الجموعية، تناط بها مهام دراسة و تتبع المسائل التي تهم هذه الميادين، و تقديم اقتراحات حول كل موضوع اقتصادي و اجتماعي و ثقافي، يهم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب و العمل الجمعي، وبالتالي فإحداث هذه المؤسسة الدستورية يدل على الأهمية القصوى التي يحظى بها الحق في تأسيس الجمعيات في ظل دستور 2011 ، والتي يراهن المشرع من خلالها على الدفع بالمجتمع المدني بالمغرب إلى التقدم و الرقي نحو الافضل و إشراك الشباب في النهوض به.

4. الظهير الشريف 15 نونبر 1958

لقد نظم المشرع المغربي حق تأسيس الجمعيات بموجب الظهير رقم 1.58.376 الصادر في 15 نونبر 1958 و الذي عرف عدة تعديلات : تعديل 10 أبريل 1973 و التي همت الفصول : 2 و 9 و 10 و 14 وتعديل 23 يوليوز 2002 حيث تم اصدار القانون 75.00 الصادر أمر بتنفيذه بموجب الظهير رقم 1.02.206 . وتعديل 18 فبراير 2009 الرامي الى تعديل الفصل 5 من ظهير 15 نونبر 1958.

ويتميز حق تأسيس الجمعيات بنظام حر في المغرب، إذ يعتبر من أهم الحريات العامة التي تحدد الحقوق والحريات الفردية و الجماعية المعترف بها من طرف الدولة، و التي تتحمل مسؤولية ضمان ممارستها وذلك طبقا لمقتضيات الفصل الثاني من ظهير 1958 الخاص بالجمعيات و الذي ينص على " يجوز تأسيس جمعيات الأشخاص بكل حرية و دون سابق اذن بشرط أن تراعى في ذلك مقتضيات الفصل 5" وهذا ما سنتطرق له بالتفصيل في مسطرة تأسيس الجمعيات بعد التعرف على مستجدات قانون الجمعيات 75.00.

أ. مستجدات قانون الجمعيات 75.00

تتجلى أهم المستجدات التي همت قانون الجمعيات في:

- جعل سلطة وقف أو حل الجمعيات بيد القضاء، كما تؤكد ذلك المادة السابعة⁷⁹⁵.
- إمكانية الاعتراف للجمعيات باستثناء الأحزاب السياسية و الجمعيات ذات الصبغة السياسية بصفة المنفعة العمومية بمقتضى مرسوم عوض ظهير، كما ورد في النص القديم ، بعد اجراء بحث مسبق من لدن السلطات الادارية المحلية ، ويتم الرد بالإيجاب أو الرفض في مدة لا تتعدى ستة أشهر على مطلب المنفعة العامة.
- توسيع المشرع للإمكانيات المالية للجمعيات بالتنصيص على حقها في تلقي مساعدات أو اعانات سواء من الداخل أو الخارج مع إخضاعها لرقابة مالية منعا للانحرافات.
- تقديم تصريح واحد إلى جهة واحدة (السلطة الادارية المحلية) على خلاف ما كان سائدا في ظهير 10 أبريل 1973 ، الذي ينص في فصله الخامس على أنه " يجب أن تقدم كل جمعية تصريحا إلى مقر السلطة الادارية (القائد أو الباشا) و إلى وكيل جلالة الملك لدى المحكمة بالدائرة القضائية.

⁷⁹⁵ " تختص المحكمة الابتدائية في طلب حل الجمعية إذا كانت في وضعية مخالفة للقانون و ذلك بطلب من كل من يعنيه الأمر أو بمبادرة من النيابة العامة ."

• الزام الادارة بالتسليم الفوري لمقدمي التصريح، لوصول مؤقت مختوم و مؤرخ على أساس أن يسلم الوصول النهائي داخل أجل أقصاه ستين يوما ، و إلا أمكن للجمعية أن تمارس نشاطها وفق الاهداف المسطرة في قوانينها (الفصل الخامس من قانون 75.00).⁷⁹⁶

• التقليل من العقوبات .

• إلغاء تعبير " إذا ظهر من شأن الجمعية الاخلال بالأمن العمومي " ، من أجل تعليل منع الجمعيات من جهة أولى ، وتقليل السلطة التقديرية للإدارة في الحد من أنشطة الجمعيات غير المرغوب في وجودها من جهة ثانية.

ويمكن الإشارة أيضا إلى أن القانون رقم 36.04⁷⁹⁷ المتعلق بالأحزاب الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.18 بتاريخ 15 محرم 1427 الموافق ل 14 فبراير 2006، نسخت مادته السادسة عشر الجزء الرابع من قانون الجمعيات الخاص بالأحزاب السياسية والجمعيات ذات الصبغة السياسية رغم أن هناك اختلاف في هذا النسخ بين فقهاء القانون.

ب. مسطرة تأسيس الجمعيات:

وهي نفس المسطرة في حالة التجديد أو وقوع أي تغييرات معينة ، حيث ينص الفصل الثاني من ظهير 15 نونبر 1958 والذي سبق الإشارة الى مقتضياته التي تفرض الالتزام بمقتضيات الفصل الخامس من نفس القانون، والتي تنص بصيغة الوجوب على أنه : "تقدم كل جمعية تصريحا إلى مقر السلطة الادارية المحلية الكائن بها مقر الجمعية مباشرة أو بواسطة مفوض قضائي يسلم عنه وصل مؤقت مختوم و مؤرخ في الحال".

وتنص الفقرة الثانية من هذا الفصل على ما يلي : "... وعند استيفاء التصريح للإجراءات المنصوص عليها في الفقرة اللاحقة يسلم الوصول وجوبا داخل أجل أقصاه ستين يوما وفي حالة عدم تسليمه داخل هذا الاجل جاز للجمعية أن تمارس نشاطها وفق الاهداف المسطرة في قوانينها، لكن الواقع العملي يثبت العكس، أي أن الجمعية لا يمكنها القيام بأنشطتها بشكل اعتيادي دون الحصول على الوصول المؤقت.

وهذا الفصل أضيفت له فقرة " ويمكن للسلطات العمومية التي تتلقى التصريح إجراء الابحاث والحصول على البطاقة رقم 2 من السجل العدلي للمعنيين بالأمر"، وهذا يعني أن المشرع المغربي اعتمد في نظام تأسيس الجمعيات على نظام التصريح، وهو نظام محمود خلاف نظام الترخيص الذي يعتبر نظاما تسلطيا لا يتلاءم مع طبيعة الحق في تأسيس الجمعيات. ونظام التصريح يعني أن تقدم الجمعية مباشرة أو بواسطة مفوض قضائي إلى السلطة المحلية ملف تأسيسها وفق الشروط التي سبق ذكرها، تسلم عنه فوراً وصلا مؤقتا مختوما و مؤرخا، ووصلا نهائيا داخل أجل ستين يوما على الأكثر و إلا جاز للجمعية ممارسة أنشطتها.

إن نظام التصريح في هذه الحالة يقتضي من الناحية القانونية أن يقوم التصريح بإشعار السلطة أو الادارة بنية تأسيس الجمعية و إخبارها ليس إلا، دونما توقف نشاطه على قرار إيجابي أو سلبي صادر عن هذه الأخيرة. وهذا يعني أن الجمعية تصبح قائمة الذات بمجرد استيفاء شكليات التصريح و أن الوصول المؤقت أو النهائي ليس إلا واقعة منشئة للجمعية، لكن غيابه يطرح عدة عراقيل تحول دون قيام الجمعية بنشاطها بشكل طبيعي حيث نجد أن الممارسات على أرض الواقع مشوبة بكافة التجاوزات و التعسفات.

⁷⁹⁶ سيتبين في المطلب الثاني و من خلال قرارات محكمة النقض و الاحكام القضائية للمحكمة الإدارية، أن الواقع العملي أثبت أنه لا يمكن للجمعية القيام بأنشطتها، خاصة في الأماكن و الفضاءات العمومية، دون التوفر على الوصول النهائي
⁷⁹⁷ الجريدة الرسمية عدد 5397، بتاريخ 20/02/2006، عدد 466

المطلب الثاني: العراقيل التي تحد من حق تأسيس الجمعيات، ودور القضاء الإداري في حماية هذا الحق.

الفرع الأول : صور ومظاهر تعسف السلطة الإدارية في مواجهة الجمعيات.

يدخل الحق في تأسيس الجمعيات في زمرة الحريات التي يتوقف التمتع بها على تدخل الإدارة، ذلك أن القانون استلزم قبل ممارسة هذه الحرية، إجبارية إشعار السلطة الإدارية ويتميز موقف الإدارة في كثير من الأحيان بالشطط، حيث ترفض إما تسلم ملف التأسيس أو تمتنع عن تسليم الوصل بالإيداع وهنا يتدخل القاضي الإداري لينكر على الإدارة تصرفها ويذكرها بضرورة الامتثال للنصوص القانونية المنظمة لهاته الحرية سواء تعلق الأمر بتكوين جمعية أم بخلق حزب سياسي.

ومن أهم السمات المميزة لقانون تأسيس الجمعيات نجد ارتكازه على مبدأ الحرية في التأسيس واعتماد نظام التصريح عند الإيداع وهو تقدم وتطور ينسجم مع منطق الأشياء ومع مقتضيات حقوق الإنسان، لكن البعض يرى أن عدم التدقيق في الصياغة القانونية للفصول والطبيعة المخزنية التسلطية لبعض لرجال السلطة وأجهزتها أفرغا هذا المبدأ من محتواه وحولاه إلى نظام ترخيصي وقيدا مبدأ الحرية، بحيث أصبح كل ذلك خاضعا لمزاج السلطة وخصوصيات المرحلة وحسب موقف كل راغب في ممارسة الحرية من السلطة وموقف السلطة منه..

ومن خلال هذا الشأن يمكن القول بأن العراقيل التي تواجه بها حرية تأسيس الجمعيات في المغرب تنحصر في شكلين من التصرفات وهما:

1. امتناع السلطة الإدارية المحلية المختصة عن تسلم الملف القانوني للجمعية

2. امتناع السلطة الإدارية المحلية المختصة عن تسليم الوصلين المؤقت والنهائي للجمعية

ففي جميع هذه الحالات يعتبر تصرف الإدارة تصرفا سلبيا، يتجلى في الامتناع عن القيام بعمل منوط بها بموجب القانون، غير أن الأثر القانوني لهذا الامتناع يختلف حسب الحالة.

1. امتناع السلطة الإدارية المحلية المختصة عن تسلم الملف القانوني للجمعية

تحصل هذه الحالة غالبا لما يتعلق الأمر بجمعية ذات أهداف غير مرغوب فيها، من طرف الدولة أو عندما يكون مكتب الجمعية يضم من بين أعضائه أشخاصا، يتبنون أفكارا أو مبادئ تتنافى مع مقدسات الدولة، حيث غالبا ما توجه تعليمات للموظفين المكلفين بتسليم ملفات الجمعيات بعدم تسلم هذا النوع من الملفات. وهنا بطبيعة الحال، فالسلطات المحلية لا تصرح بالسبب الحقيقي وراء امتناعها عن تسلم الملف القانوني، فهي ترفض دون تقديم أي مبررات، أو ترجع الأمر لعدم استيفاء الملف لكل الوثائق القانونية، أم عدم احترام بعض الإجراءات القانونية.

وفي هذه الحالة نجد المشرع المغربي قد ملأ الفراغ وتدخل لينص في الفصل 5⁷⁹⁸ على أنه يجب أن تقدم كل جمعية تصريحا إلى مقر السلطة الإدارية المحلية الكائن به مقر الجمعية مباشرة أو بواسطة عون قضائي حيث أنه في الحالة التي يمتنع ممثل السلطة المحلية عن تسلم ملف الجمعية تبقى الإمكانية مفتوحة أمام المعنى بالأمر للجوء إلى تبليغ الملف عن طريق عون قضائي.

فالمفوض القضائي مؤهل للقيام بعملية إيداع ملف الجمعية أمام السلطة الإدارية المحلية المختصة، بناء على طلب من المعنيين بالأمر، ويقوم حسب الحالة بتحرير محضر تبليغ أو محضر امتناع عن التسلم يتم الرجوع

⁷⁹⁸ "يجب أن تقدم كل جمعية تصريحا إلى مقر السلطة الإدارية المحلية الكائن به مقر الجمعية مباشرة أو بواسطة عون قضائي يسلم عنه وصل مؤقت مختوم ومؤرخ في الحال".

إليه عند الاقتضاء، ويوفر في هذه الحالة للطرف المعني دليلاً على امتناع الإدارة من القيام بواجبها. ويمكنه بناء على ذلك تقديم الطعن أمام الجهة القضائية المختصة، وذلك على خلاف الحالة التي يكون فيها الرفض شفوياً حيث يصعب على الطاعن إثباته أمام القضاء خصوصاً في حالة عدم الاعتراف بذلك من طرف الإدارة.

وللإشارة فإن غالبية المواطنين يلجؤون في تطبيق هذه المسطرة إلى السيد رئيس المحكمة الابتدائية بصفته قاضياً للمستعجلات للحصول على أمر قضائي بالتبليغ في إطار مقتضيات الفصل 148 من قانون المسطرة المدنية المتعلق بالأوامر المبنية على طلب⁷⁹⁹.

والحال أن القانون المنظم لمهنة المفوضين القضائيين⁸⁰⁰ يخولهم الحق في القيام بهذا الإجراء دون الرجوع لرئيس المحكمة وفي ذلك امتياز لطالب إجراء التبليغ يتجلى في ربح الوقت واقتصاد النفقات. لكن رغم ذلك فهذا الإجراء لا يخلو اللجوء إليه من صعوبات مادية تثقل كاهل المواطنين بنفقات إضافية، هم في واقع الأمر معفون منها وقد تكون بداية لنفقات أخرى في حالة إحجام السلطة المحلية عن تسليم الوصلين المؤقت والنهائي وتفضيل المتضرر اللجوء إلى القضاء.

2. امتناع السلطة الإدارية المحلية المختصة عن تسليم الوصلين المؤقت والنهائي للجمعية

يكثر الحديث حول معاناة بعض الجمعيات بخصوص الحصول على وصل إيداع الجمعية، سواء المؤقت أو النهائي ويحصل ذلك لما يظهر بعد إيداع الملف والقيام بالأبحاث المخولة للسلطة المحلية المختصة بتسليم الملف، بموجب الفصل الخامس كما تم تعديله⁸⁰¹، أن بعض أو كل أعضاء الجمعية لهم انتماءات سياسية، أو دينية متطرفة، أو اعتناقهم لأفكار من شأنها المس بمقدسات الدولة، أو أن الجمعية تخفي وراء نشاطها المعلن أنشطة أخرى قد تحقق إضراراً بالمصالح العليا للدولة. فتمتنع عن تسليم الجمعية المعنية الوصل المؤقت أو النهائي حسب الحالة مما يجعلها في وضع بين المنزلتين:

فهي من الناحية القانونية قد تأسست بمجرد استيفاء الشكليات المتعلقة بإيداع التصريح مكتماً، طبقاً لما نص عليه الفصل الخامس، ويجب تمكينها من الوصل النهائي داخل أجل أقصاه ستون يوماً، وفي حالة الإخلال بهذا الواجب تصبح الجمعية قائمة الذات بصفة قانونية، ويمكنها ممارسة أنشطتها وفقاً للأهداف المسطرة في قوانينها.

لكن من الناحية العملية، لا يمكنها ممارسة أي نشاط بصفة قانونية، حيث لا يمكنها استعمال القاعات العمومية في اجتماعاتها ولا يمكنها تنظيم المظاهرات والموكب والاستعراضات بالطرق العمومية، كذلك لا يمكنها فتح حساب بنكي لدى المؤسسات المصرفية، ولا الحصول على دعم من إحدى المؤسسات أو المصالح التابعة للدولة، لأنه عملياً يتطلب للقيام بكل ذلك تقديم الوصل النهائي للجمعية. وفي حال غيابه، فالجمعية تضل معطلة عن أداء مهامها، بل أكثر من ذلك فقد يتعرض أعضاؤها للمضايقات، وربما للمتابعات القضائية بتهمة الانتماء لجمعية غير معترف بها، على الرغم من أن هذه التهمة لا وجود لها في القانون المغربي.

إذا، فالكثير من الجمعيات التي لا تتوفر على الوصل النهائي، وتستمر في العمل، يبقى وضعها القانوني الغير المؤكد يفقدها من توازنها ويحد من أنشطتها، ويخيف بعض أعضائها الحاليين والمحتملين. و لمحاولة

⁷⁹⁹ يختص رؤساء المحاكم الابتدائية وحدهم بالبت في كل مقال يستهدف الحصول على أمر بإثبات حال أو توجيه إنذار أو أي إجراء مستعجل في أي مادة لم يرد بشأنها نص خاص ولا يضر بحقوق الأطراف. ويصدرون الأمر في غيبة الأطراف دون حضور كاتب الضبط بشرط الرجوع إليهم في حالة وجود أي صعوبة".

⁸⁰⁰ القانون 81.03

⁸⁰¹ حيث أضيفت له فقرة أخيرة تخول للسلطات العمومية التي تتلقى التصريح بتأسيس الجمعيات إمكانية إجراء الأبحاث والحصول على البطاقة رقم 2 من السجل للمعنيين بالامر.

تجاوز ذلك قام تقرير صادر عن منظمة مراقبة حقوق الإنسان HRW سنة 2009⁸⁰² برصد مختلف الخروقات القانونية، ودعا المغرب إلى وقف المناورات البيروقراطية المتفشية التي تقوض حرية تكوين الجمعيات، بما في ذلك الامتناع عن تسجيل المنظمات المدنية مما يمثل انتهاكا للقوانين المغربية. معتبرا أن حرية تكوين الجمعيات نظام تصريح بالاسم فقط.

مما سبق، فإنه لا يكفي وضع نظام قانوني متطور و يتم تفويض دوائمه خلال الممارسة العملية، لأن الاختبار الحقيقي لحكومة متتورة هو الطريقة التي تعامل بها الجمعيات والمنظمات الأكثر إثارة للجدل، وحيث إن الإدارة ما هي إلا طرف في العملية، ويبقى للقضاء الحق في مراقبة أعمالها، وتصحيح هفواتها، فإننا نتساءل عن أي دور لعبه القضاء المغربي في ضمان احترام حرية تأسيس الجمعيات؟

الفرع الثاني: دور القضاء الإداري في رقابة أعمال الإدارة بخصوص حق تأسيس الجمعيات

إن ديمقراطية المؤسسات تقتضي بسط يد القضاء لمراقبته أعمال الإدارة وكل سلوك يصدر عن هذه الأخيرة، فيه مخالفة للقانون، يجب أن يكون موضوعا للطعن أمام القضاء، الذي يتوفر على كامل الصلاحية لتصحيح السلوكيات المشوبة بعيب مخالفة القانون أو الشطط في استعمال السلطة.

وفي هذه الاطار نجد العمل القضائي قد دأب على إلغاء مجموعة من القرارات الادارية الصريحة أو الضمنية القاضية برفض تسليم ملف الجمعية أو تسليم الوصل المؤقت والنهائي عنه.

الفقرة الأولى: رفض تسليم التصريح بتأسيس جمعية أو تجديدها:

وفي هاته الحالة نجد أن المحكمة الإدارية بوجدة قد سبقت في البت في مثل هذه الدعاوى، تلتها المحكمة الادارية باكادير، حيث قضت في نازلة جمعية م ضد عامل الاقليم في حكم عدد 1997/42 بتارودانت بتاريخ 1997 أكتوبر، الذي طالبت فيه إلغاء قرار السلطة المحلية برفض تسليم وصل التصريح، بإحداث مقر ملحق للجمعية بدعوى عدم الامتثال لشكليات ايداع التصريح فيما يرجع إلى الأجل المحدد في 15 يوما طبقا لنص المادة 5 من ظهير تأسيس الجمعيات. فضلا عن عدم صلاحية المحل المزمع اتخاذه مقرا ملحقا، نظرا لعدم استجابته لشروط السلامة والأمن.

وفي معرض جوابها تعرضت المحكمة الإدارية بإرسائها للنظام القانوني الذي يخضع له تأسيس الجمعيات في القانون المغربي موضحة نوع وحدود سلطات الإدارة، حيث أن الأمر هنا يتعلق بنظام تصريح يتبناه قانون الحريات العامة في مادته الثانية التي تنص على انه تتأسس الجمعيات بكل حرية وبغير إذن سابق.

ويتأكد هذا الاتجاه من خلال المادة 7 من ظهير الحريات العامة والتي تخضع الجمعيات من حيث مشروعية تأسيسها أو نشاطها لرقابة القضاء، باعتباره وحده الجهة المختصة بمراقبة مشروعية نشاط الجمعيات بكل ما يطرأ عليها من تغييرات. كما أن تسليم الوصل هو إجراء ملزم للإدارة مقابل التصريح المودع لديها مادامت انها لا تنفي واقعة التصريح بموجب الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة نفسها، حيث أن التزام الإدارة هنا مقيد، لا تمتلك إزاءه أية صلاحيات تقديرية.

هذه المبادئ القانونية تطبق بحذافيرها، حتى ولو اشتد الخلاف بين أعضاء الجمعية، المصرح بمكتبها لدى السلطات المحلية. فإعمال السلطة التقديرية في هذا الباب غير جائز، لأن النصوص التشريعية واضحة

⁸⁰² التقرير منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.hrw.org/ar/report/2009/10/07/255984> ، تم الاطلاع عليه يومه الثلاثاء 16 أبريل 2024 على الساعة الثانية و النصف بعد الزوال.

وملزمة ومن جهة أخرى قضت نفس المحكمة في نازلة جمعية "ش.أ.ج" في شخص رئيسها، وباشا مدينة تارودانت وعامل عمالة تارودانت من جهة أخرى، بإلغاء القرار برفض تسليم وصل التصريح بتجديد مكتب هذه الجمعية من طرف السلطة المحلية مستندة في ذلك الى الدستور ومقتضبات ظهير 1958 الخاص بالجمعيات ومما ورد في هذا الحكم القضائي، أن باشا مدينة تارودانت علل قرار رفضه تسليم الطاعة وصل الابداع لكون ملف هذه الأخيرة يحتاج إلى دراسة، لكن تأسيس الجمعيات وتجديد مكتبها طبقا للظهير الشريف 158.376، الذي ينظم حق تأسيس الجمعيات كما تم تنميته وتعديله فيما بعد، وخاصة بموجب القانون رقم 75.00 الذي ينص على ان تأسيس الجمعيات في القانون المغربي، يقوم على نظام تصريحي غير خاضع لأي ترخيص مسبق أو موافقة أو إذن من السلطة المحلية، التي لا تملك إلا حق المراقبة البعيدة.

وفي الحكم عدد 84⁸⁰³، بتاريخ 2007/02/02، ملف عدد 2007-004 غ، بين الطرف المدعي جمعية ن.ب.ت.أ.ج.ر، والكائنة بتكموت تغجيجت، و الطرف المدعى عليه، القائد الإداري لقيادة تغجيجت ووالي جهة كلميم السمارة عامل عمالة إقليم كلميم. قضت المحكمة الإدارية بأكادير، بإلغاء القرار الطعين مع ما يترتب على ذلك قانونا. و تتلخص حيثيات الحكم، حول تقدم الطاعة أمام القضاء، بعدما رفضت الإدارة المحلية تسلم ملف تجديد مكتبها، مما دفع الجمعية الى الاستعانة بمفوض قضائي، لكن القائد الإداري رفض تسلم الملف للمرة الثانية.

وقد قررت المحكمة الحكم لصالح الجمعية، حيث وصفت قرار السلطة المحلية، بالقرار المتسم بعيب مخالفة القانون و يتعين التصريح بإلغائه. وقد استندت المحكمة في بناء حكمها على مقتضيات ظهير 1958، خاصة الفصلين الثاني و الخامس.

الفقرة الثانية : رفض تسليم الوصل المؤقت

وفي قرار اعتبرت المحكمة الإدارية بأكادير، في الحكم عدد 157/2005 في الملف 200/2015 بتاريخ 20/11/12 بين جمعية ش. لحياء التراث الثقافي والاعمال الاجتماعية والتنمية في شخص رئيسها ضد باشا مدينة بوجدور، ان امتناع ممثل السلطة المحلية من منح المدعية الوصل المؤقت على الرغم من تسلمها ملف التصريح بتأسيسها يعتبر قرارا اداريا مشوبا بالتجاوز في استعمال السلطة لاتسامه بعيب مخالفة القانون ويتعين إلغائه.

وهذا الاتجاه الذي كرسته المحكمة الإدارية بأكادير يؤكد إلى ما سبقت الإشارة إليه، من كون الهدف من ايداع الوصل لدى السلطات المحلية بتأسيس الجمعيات او ادخال تغييرات أو تعديلات على الهياكل المسيرة لها، هو مجرد اخبار الادارة بحصول التغييرات المذكورة دون أن يكون لها الحق في قبول أو رفض هذه التغييرات. والقرار الاداري الضمني برفض تسليم الجمعية الوصل المؤقت مقابل ايداع التصريح بتأسيس الجمعية لدى السلطة المحلية يعد هذا القرار مخالفا للقانون.

للأسف فرغم توالي السنوات، و قطع المغرب لأشواط كبيرة في مجال حقوق الانسان، إلا أن السلطات الإدارية مازالت تواصل تعنتها، و رفضها تسليم الوصل المؤقت للجمعيات، فما بالك بالوصل النهائي، رغم أن القضاء الإداري ما فتئ ينصف هذه الأخيرة، و من الأمثلة التي يمكن سيقاها في هذا الجانب، نجد قرار محكمة النقض رقم 280⁸⁰⁴، الصادر بتاريخ 2022/03/03، في الملف رقم 3308/4/1/2020، حيث تمسكت الطاعة

⁸⁰³ انظر الملحق

⁸⁰⁴ انظر الملحق

بأن القانون المتعلق بضبط حق تأسيس الجمعيات يعتمد أسلوب التصريح فقط و ليس الترخيص، و أن المحاكم هي وحدها لها صلاحية مراقبة مشروعية تأسيس الجمعيات، و لا يحق للسلطة المحلية رفض تسليم الملف و تسليم وصل الإيداع.

حيث يستفاد من أوراق الملف، أن السلطة المحلية رفضت تسليم الوصل المؤقت وكذلك النهائي للجمعية، التي تأسست وفقا لظهير 1985/11/15، و من بين أهدافها الدفاع عن مصالح التجار وخلق جسور التعاون و التآزر وتبادل الخبرات، و قد قضت محكمة النقض بنقض القرار المطعون فيه، وإحالة القضية على نفس المحكمة للبت فيها من جديد طبقا للقانون و بتحميل المطلوبين الصائر.

من خلال كل ما سبق يتضح أن القضاء الإداري قد ساهم بشكل فعال في تصحيح سلوك الإدارة و ضمان احترام النصوص القانونية المعمول بها. لهذا على الإدارة أن ترفع يدها عن ملف الجمعيات، و تفوض الأمر كاملا للقضاء، بحيث يبقى دورها محصورا في تسليم ملفات التأسيس و التجديد، و تسليم الوصل المؤقت و النهائي.

وإذا ظهر لها بعد الأبحاث التي خول لها القانون القيام بها، أي شيء يدعو للريبة أو الشك، فيما يخص الأعضاء المؤسسين، أو أهداف الجمعية أو أي شيء يضر مصلحة الوطن، فعليها اللجوء الى القضاء الذي يجب أن تكون له الكلمة الفصل في هذا الموضوع.

خاتمة:

يتضح أن المنظومة القانونية المؤطرة للجمعيات بالمغرب، لا تكفي في بعض الحالات لتأطير عينة خاصة من الجمعيات، التي لها من الخصوصيات ما يحتاج إلى مقتضيات جديدة إضافية تساعد على ضبطها لإحداث التلاؤم المطلوب، الذي قد تستوجبه طبيعة المجال الذي تشتغل فيه الجمعيات.

في حين نلاحظ أن الجمعية في فرنسا مثلا اصبح لها ضغط وقوة تأثير بل وبدأت تسود لديهم فكرة الجمعية المقاوله، فالقانون الذي تخضع له، له ارتباط بالقانون المالي المنبثق من جوهر القانون العام. فالجمعية مكلفة ومسؤولة قانونا امام الجهات المعنية بالضرائب والرسوم المرتبطة بأنشطتها مما يجعلها أكثر فعالية في تنمية المجتمع المدني عبر نشر قيم حقوق الانسان والحرية.

ورغم أن ظهير 15 نوفمبر 1958 قد نص على أن نظام تأسيس الجمعيات هو نظام تصريحي، حيث يقوم المصرح بإخبار السلطة او الادارة بنية تأسيس الجمعية، فإن الواقع العملي يطرح إشكالية كبرى وذلك ان الادارة المختصة بتسلم ملف تأسيس وتجديد الجمعيات، حولت نظام التصريح إلى نظام الترخيص، حيث أنها تمتنع عن تسليم الوصل المؤقت والنهائي. و هنا يتدخل القضاء الإداري لحماية الحق في تأسيس الجمعيات وتجديدها وفقا لما جاءت به التشريعات الوطنية، إضافة إلى أن الجمعيات تمتلك اليات دستورية لتعزيز دورها في انتاج السياسات العمومية و تتبعها و تقييمها.

ويبقى التحدي الذي تواجهه هو الرفع من امكاناتها المادية والبشرية، وتأهيل عنصرها البشري لتستطيع الدفاع عن حقها في التأسيس و التجديد، وتقوم بدورها الفعال في تأطير المجتمع، و الرفع من منسوب الوعي، و لم لا الرقي إلى مصاف الجمعيات التي أصبح لها دور فعال في المشاركة في تقييم السياسات العمومية عن طريق الاليات التي وضعها الدستور المغربي. و بالتالي الحفاظ على المال العام من التبذير و ايضا تفعيل دورها الاجتماعي في الرقابة و المحاسبة.

ملف عدد : 2007/004

أصل الحكم المحفوظ بكتابة الضبط بالمحكمة الإدارية بأكادير
باسم جلالة الملك

القاعدة

- تأسيس الجمعيات يقوم على نظام تصريحي و ينحصر دور السلطة المحلية في التأكد من قيام الجمعية باستيفاء الشروط المرتبطة بتقديم التصريح .
- امتناع السلطة عن تسليم وصل تأسيس الجمعية يجعل قرارها مشوباً عيب مخالفة القانون ...الغايه ... نعم .

بتاريخ : 17 رجب 1428 الموافق 02 غشت 2007
أصدرت المحكمة الإدارية بأكادير وهي متكونة من السادة :

المستشار الحسين اندجار..... رئيسا
القاضي عبد المجيد قباب مقرا
القاضي محمد لبردي عضوا
بحضور القاضي بوشعيب مداد مفوضا ملكيا
وبمساعدة السيد عبد العالي نشيط..... كاتب الضبط

الحكم الآتي نصه

بين الطرف المدعى :

جمعية النخيل للتنمية الاجتماعية والثقافية والرياضية تكموت تغجيبت في شخص رئيسها
لمام زونيت، الساكن بدوار تكموت قيادة تغجيبت دائرة بوزكارن اقليم كلميم.
نائبها : الاستاذ الحسن الكورميس المحامي بهيئة اكادير .

من جهة

وبين الطرف المدعى عليه :

- 1- القائد الإداري لقيادة تغجيبت دائرة بوزكارن اقليم كلميم.
- 2- والي جهة كلميم السمارة عامل عمالة اقليم كلميم.
- نائبهما الاستاذ علي بحيليس المحامي بهيئة أكادير.
- 3- وزير الداخلية بمكاتبه بوزارة الداخلية بالرباط.
- 4- الدولة المغربية في شخص الوزير الأول بالوزارة الأولى بالرباط.
- 5- الوكيل القضائي للمملكة بمكاتبه بوزارة المالية بالرباط.

من جهة اخرى

المملكة المغربية
وزارة
العدل
المحكمة الإدارية بأكادير

قضاء الالغاء

حكم عدد
84

بتاريخ: 2007/08/02

ملف عدد
2007-004 غ

المدعى

جمعية النخيل للتنمية الاجتماعية
والثقافية والرياضية تكموت
ينوب عنه الاستاذ:
الحسن الكورميس المحامي بهيئة أكادير
المدعى عليه
قائد قيادة تغجيبت ومن معه

الرسوم القضائية

معفى من الاداء

رأي المفوض الملكي
الغاء القرار

الوقائع

بناء على مقال الطعن المقدم من طرف الطاعة بواسطة نائبها المعفى من أداء الرسوم القضائية بقوة القانون، تعرض بمقتضاه أنه بتاريخ 2006/08/26 عقد جمع عام بمقرها لتجديد المكتب المسير، وأنه بعد الانتهاء من تلاوة التقريرين الأدبي والمالي والمصادقة عليهما وانتخاب المكتب الجديد، تقدمت العارضة طبقاً لمقتضيات الفصل 5 من الظهير الشريف رقم 376-58-1 المؤرخ في 1958/11/15 للسلطات الإدارية المحلية بتصريح لذلك مرفقاً بجميع الوثائق الواجبة قصد الحصول على وصل الإيداع بتجديد المكتب، إلا أنها رفضت تسلم الملف، فبادرت العارضة إلى إعادة إيداع وثائق الملف بواسطة المفوض القضائي بناء على الأمر القضائي الصادر في ملف الأوامر عدد 06/749 إلا أن القائد الإداري لقيادة تغييجت رفض مرة أخرى تسلم الملف، ونظراً إلى أن هذا القرار مخالف لروح الظهير الشريف المؤسس للجمعيات المشار إليه أعلاه، تلتزم الحكم بإلغاء قرار قائد تغييجت برفض تسليم وصل إيداع التصريح بتجديد مكتب العارضة وأمره بتسليم الوصل المذكور تحت طائلة غرامة تهديدية قدرها 1.000.00 درهم عن كل يوم تأخير تبليغ الحكم إليه مع النفاذ المعجل وتحمله كافة الصوائر، وأرفقت مقالها ب: نسخة من القانون الأساسي للجمعية مصادق عليه - نسخة من محضر الاجتماع للجمعية مصادق عليه - نسخة من اللائحة المدنية لأعضاء المكتب مصادق عليه - نسخة من محضر السيد المفوض القضائي ملف الأوامر عدد 06/743 - صورة شمسية من توصيل عدد 167 بتاريخ 17 غشت 1998 - صورة شمسية من إشهاد عدد 98/58 ج/ بتاريخ 1998/09/15.

وبناء على المذكرة الجواب المقدمة من طرف والي جهة كلميم السمارة والقائد الإداري لقيادة تغييجت بواسطة نائبها، يلتزمان بمقتضاها في الشكل عدم قبول الدعوى لعدم الادلاء بنسخة من القرار المطعون فيه، وأنه حتى على فرض وجود القرار، فإن المدعية ملزمة ببيان أوجه التصسف أو الشطط فيه ومدى مخالفته لظهير تأسيس الجمعيات، وفي الموضوع يعرضان أن السلطة المحلية لم تتوصل بأي إشعار أو إخبار بانعقاد الجمع العام للطاعة المزعوم انعقاده بتاريخ 2006/08/26 وفق الثابت من تصريح رئيسها رفقة، كما أن الجمع المزعوم لم يكتمل فيه النصاب القانوني خلافاً لمقتضيات القانون الأساسي للطاعة، لأجل ذلك يلتزمان الحكم برفض الطلب وتحميل رافعه الصائر.

وبناء على المذكرة المقدمة من طرف الطاعة بواسطة نائبها توضح بمقتضاها أن ظهير تأسيس الجمعيات يعتمد على نظام التصريح وليس على نظام الترخيص لأن الفصل الخامس منه لا يخول للسلطة الإدارية أية صلاحية لرفض تأسيس الجمعيات أو رفض أي تغيير يطرأ في أعضاء الإدارة، ويبقى بالتالي دورها منحصراً في تسلم الوصل بالإيداع الذي هو إجراء ملزم لها متى تلقت تصريحاً أو إيداعاً بالتأسيس وأن القضاء هو المختص وحده لمراقبة مشروعية التأسيس ومدة احترام الجمعية للقانون والتزامها به، لأجل ذلك تلتزم الحكم وفق طلبها.

وبناء على الأمر بالتخلي والإبلاغ الصادرين في الملف بتاريخ 2007/07/10.

وبناء على إدراج القضية بالجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 2007/07/26، وبعد المناقشة على الأطراف ومن ينوب عنهم، تخلفوا جميعاً، وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي التمس إلغاء القرار الطعين، فقررت المحكمة حجز القضية للمداولة لجلسة 2007/08/02.

وبعد المداولة طبقاً للقانون.

المحكمة

حيث يهدف الطعن إلى الحكم بإلغاء قرار قائد قيادة تغييجت برفض تسليم إيداع التصريح بتجديد مكتب جمعية النخيل للتنمية الاجتماعية والثقافية والرياضية تكومت تغييجت مع ما يترتب عن ذلك قانوناً.

في الشكل:

حيث قدم الطعن من ذي صفة ومصلحة ومستوفياً لباقي الشروط الشكلية المتطلبية قانوناً، مما يتعين معه قبوله.

وفي الموضوع:

حيث ان تاسيس الجمعيات رهين باستفاذ الاجراءات القانونية المنصوص عليها في ظهير 1-8-376 المؤرخ في 1958/11/15 .

وحيث تنص مقتضيات المادة الخامسة من الظهير المذكور اعلاه على انه " يجب ان تقدم كل جمعية تصريحاً الى مقر السلطة الادارية المحلية الكائن به مقر الجمعية مباشرة او بواسطة عون قضائي يسلم عنه وصل مؤقت مختوم ومؤرخ في الحال " .
وحيث انه تبعا للمعطيات اعلاه فان تاسيس الجمعيات يقوم على نظام تصريحي وان دور السلطة ينحصر في التأكد من قيام الجمعية باستيفاء الشروط المرتبطة بتقديم التصريح .
وحيث ان امتناع المطلوب في الطعن عن تسليم وصل ايداع ملف تاسيس الجمعية الطاعنة من شانه الحيلولة دون تاسيسها بدون مبرر مشروع مما يجعل القرار الطعن متمم بعيب مخالفة القانون و يتعين التصريح بالغاءه .

المطبوع

وتطبيقا لمقتضيات القانون 90/41 ومقتضيات قانون المسطرة المدنية

***** لهذه الأسباب *****

حكمت المحكمة الإدارية وهي تقضي علنيا ابتدائيا و حضوريا :

في الشكل : قبول الطعن .

في الموضوع : الحكم بالغاء القرار الطعن مع ما يترتب على ذلك قانونا .

بهذا صدر الحكم في اليوم والشهر والسنة أعلاه .

امضاء

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس

مكتب أزوكار للمحاماة

القرار رقم 280

الصادر بتاريخ 03 مارس 2022

في الملف اللواري رقم 2020/1/4/3308

جمعية - قرار رفض تسليم الوصل المؤقت - مشروعته.

البيّن أن الطالبة تمسكت بأن القانون المتعلق بضبط حق تأسيس الجمعيات يعتمد أسلوب التصريح فقط وليس الترخيص، وأن المحاكم هي وحدها لها صلاحية مراقبة مشروعية تأسيس الجمعيات ولا يحق للسلطة المحلية رفض تسليم وصل الإيداع المتعلق بتأسيس الجمعية تحت علة خرق بعض مقتضيات، وبأن قرار القائد غير مشروع مادام قد رفض تسليم الملف وتسليم وصل الإيداع، وأن مقتضيات الظهير الشريف المتعلق بالتجمعات العمومية لا تنطبق على النزاع، والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه بعدم صلاحيتها، ودون الجواب على دفعات الطالبة بالرغم مما له من تأثير على وجه القضاء، جعل لها قضيت به أساسا من القانون وجاء قرارها معللا تعليلا فاسدا يوازي انعدامه، عرضة للنقض.



نقض وإحالة

المملكة المغربية
باسم جلالة الملك وطبقا للقانون
المجلس الأعلى للسلطة القضائية

بناء على المقال المرفوع بتاريخ 2020/08/12 من طرف الطالبة المذكورة أعلاه بواسطة نائبها الرامي إلى نقض القرار عدد 6178 الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 2019/12/10 في الملفين المضمومين عدد: 2019/7205/601 و 2019/7205/626.

وبناء على مذكرة الجواب المدلى بها بتاريخ 2021/04/21 من طرف المطلوبين في النقض بواسطة نائبهم الرامية إلى رفض الطلب.

وبناء على الأوراق الأخرى المدلى بها في الملف.

وبناء على قانون المسطرة المدنية المؤرخ في 28 شتنبر 1974.

وبناء على الأمر بالتخلي والإبلاغ الصادر في 2022/02/09.

وبناء على الإعلام بتعيين القضية في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 03 مارس 2022.

وبناء على المناقشة على الطرفين ومن ينوب عنهما وعدم حضورهم.

وبعد تلاوة المستشار المقرر السيد حميد ولد البلاد تقريره في هذه الجلسة والاستماع إلى مستنتاجات المحامي العام السيد محمد بن لكصير.

وبعد المداولة طبقاً للقانون:

حيث يستفاد من أوراق الملف ومن فحوى القرار المطعون فيه -المشار إلى مراجعه أعلاه-، أنه بتاريخ 07 يونيو 2017 تقدمت الطالبة بمقال أمام المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عرضت فيه أنها تأسست بمقتضى القانون الأساسي ومحضر الجمع العام التأسيسي المؤرخ في 2017/04/14 وفقاً لظهير 1958/11/15، ومن بين أهدافها الدفاع عن مصالح التجار وخلق جسور التعاون والتأزر وتبادل الخبرات، وبادرت إلى التصريح لدى السلطة المحلية ممثلة في شخص رئيس الملحقة الإدارية ... من أجل الحصول على الوصل المؤقت وكذلك النهائي بواسطة المفوض القضائي "ع" غير أنه رفض التوصل مما يعد معه هذا الرفض قراراً سلبياً برفض تسليم الوصل بالنظر لكون القانون يلزمها بالتصريح في حالة التأسيس، وأن رفض تسليم الوصل يعتبر تجاوزاً في استعمال السلطة بالنظر لرفض المطعون ضده تسلم الملف وتسليم الوصل وخرقاً للقانون وفيه انحراف في استعمال السلطة بوضع عراقيل في وجهها، ملتزمة بالحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية، وبعد جواب الإدارة وتجهيز القضية صدر حكم بإلغاء القرار الإداري الصادر عن قائد الملحقة الإدارية ... بالدار البيضاء برفض تسليم ملف الطالبة وتسليمها وصلها بالإيداع مع ترتيب الآثار القانونية، استأنفه المطلوبون، فقضت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بموجب قرارها المشار إليه أعلاه بإلغاء الحكم المستأنف وتصدية الحكم برفض الطالبة القرار المطعون فيه بالنقض.

المجلس الأعلى للسلطة القضائية
محكمة النقض

في وسيلتي النقض الثانية والثالثة مجتمعين بالارتباط:

حيث تعيب الطالبة القرار المطعون فيه بخرق القانون المتمثل في خرق مقتضيات الفصلين 5 و 7 من الظهير الشريف رقم 376.58.1 الصادر في 1958/11/15 المتعلق بضبط حق تأسيس الجمعيات وخرق مقتضيات الفصل 345 من قانون المسطرة المدنية من خلال عدم الجواب على أوجه الدفاع وخرق حقوق الدفاع وفساد التعليل الموازي لانعدامه؛ ذلك أنها (الطالبة) تمسكت أمام المحكمة بكون القانون المتعلق بضبط حق تأسيس الجمعيات يعتمد أسلوب التصريح فقط وليس الترخيص وأن المحاكم هي وحدها لها صلاحية مراقبة مشروعية تأسيس الجمعيات ولا يحق للسلطة المحلية رفض تسليم وصل الإيداع المتعلق بتأسيس الجمعية تحت علة خرق بعض المقتضيات، وبأن قرار القائد غير مشروع مادام قد رفض تسلم الملف وتسليم وصل الإيداع، وأن المحكمة لم تناقش دفعوها وانصرفت إلى تطبيق مقتضيات الظهير الشريف المتعلق بالتجمعات العمومية بالرغم من أنه لا ينطبق على النزاع، مما يناسب نقض القرار المطعون فيه.

حيث استندت المحكمة مصدرة القرار المطعون فيه إلى ما جاءت به من أنه تبين لها أن الجهة المستأنف عليها (الطالبة) إذا كانت قد عملت على احترام الضوابط المنصوص عليها في الفصل 3 من قانون التجمعات، من خلال سبق توجيه تصريح بعقد جمع عام بتاريخ 2017/04/04، فإن التصريح المذكور لم يتم التقيد فيه بالشكليات التي يجب أن تتوفر فيه، من حيث عدم توقيعه من قبل ثلاثة أشخاص يقطنون في العمالة أو الإقليم الذي ينعقد فيه هذا الجمع العام، وكذا أسماء الموقعين وصفاتهم وعناوينهم، كما لم يرفق بنسخ مصادق عليها لكل بطاقة من بطائق تعريفهم الوطنية، وبالتالي فإن المستأنف عليها تبقى في حكم عدم المتقيد قبل عقد الجمع العام المطالب بالحصول على وصل التصريح بالتأسيس بالمسطرة المنصوص عليها في المقتضى القانوني الأنف الذكر، خاصة وأن الجمع العام المذكور يندرج ضمن صنف الاجتماعات العمومية المنظمة بمقتضى ظهير 1-58-377 وتاريخ 15 نونبر 1958، الذي لم تستثن منه سوى الاجتماعات التي تعقدها الجمعيات والهيئات المؤسسة بصفة قانونية والتي تهدف بصفة خاصة إلى غاية ثقافية أو فنية أو رياضية وكذا الاجتماعات التي تعقدها الجمعيات أو المؤسسات الإسعافية أو الخيرية، وانتهت (المحكمة) إلى أنها (الطالبة) غير محقة في المطالبة بوصول الإيداع مادام أنها أصلاً لم تتقيد بالمسطرة المنصوص عليها قانوناً بالنسبة للتجمع الذي أقرز المكتب المحدد، في حين تمسكت الطالبة بالقانون الملحق بضبط حق تأسيس الجمعيات يعتمد أسلوب التصريح فقط وليس الترخيص ولا أنها لم تسلم الملف وتسليم وصل الإيداع، ولا يحق للسلطة المحلية رفض تسليم وصل الإيداع المتعلق بتأسيس الجمعية تحت علة خرق بعض المقتضيات، وبأن قرار القائد غير مشروع مادام قد رفض تسلم الملف وتسليم وصل الإيداع، وأنها (المحكمة) لم تناقش دفعها وانصرفت إلى تطبيق مقتضيات الظهير الشريف المتعلق بالتجمعات العمومية بالرغم من أنه لا ينطبق على النزاع، والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه بعدم مراعاتها ما ذكر ودون الجواب على ما تمسكت به الطالبة في الرفع، مما له من تأثير على وجه القضاء، لم تجعل لما قضت به أساساً من القانون وجاء قرارها معللاً تعليلاً فاسداً يوازي انعدامه، عرضة للنقض.

وحيث إن حسن سير العدالة ومصلحة الأطراف يقتضيان إحالة القضية على نفس المحكمة للبت فيها من جديد بحجة أخرى طبقاً للقانون.

لهذه الأسباب

قضت محكمة النقض بنقض القرار المطعون فيه وإحالة القضية على نفس المحكمة للبت فيها من جديد طبقاً للقانون وبتحميل المطلوبين الصائر.

وبه صدر القرار وتلي في الجلسة العلنية المنعقدة بالتاريخ المذكور أعلاه بقاعة الجلسات العادية بمحكمة النقض بالرباط، وكانت الهيئة الحاكمة بالغرفة الإدارية (القسم الأول) متركبة من السيدة نادية للوسي رئيسة والمستشارين السادة: حميد ولد البلاد مقروا، وفائزة بالعسري وعبد السلام نعناني وحسن المولودي، ومحضر الخامي العام السيد محمد بن لكصير، وبمساعدة كاتبة الضبط السيدة نفيسة الحراق.

القرار عدد 29

الصادر بتاريخ 10 يناير 2019

في الملف الإداري عدد 2017/1/4/4433

دعوى الإلغاء - جمعية - عدم توفرها على الشخصية القانونية - أثره.

إن الجمعية (الطاعة) وأن حصلت من الإدارة على الوصل المؤقت فإن ذلك لا يعتبر كافيا للقول بتوفرها على الشخصية القانونية التي تؤهلها للتقاضي باعتباره مجرد إشهاد بالتصريح لا يكسبها هذه الشخصية إلا باستصدار أعضائها للوصل النهائي بالتأسيس أو لحكم حائز لقوة الشيء المقضي به يلغي قرار رفض تسليم الوصل النهائي تكون من آثاره اكتسابها للشخصية القانونية، ولوقوع منازعة في تأسيسها كما هو ثابت من خلال القرار الاستئنافي المستدل به، مما يكون طلبها على الشكل الذي قدم به غير مقبول.

عدم قبول الطلب

باسم جلالة الملك وطقم القانون

حيث تقدمت جمعية (أ.ك.) بمقال أمام هذه المحكمة بتاريخ 2017/11/27 تعرض فيه أنها باعتبارها تمثل ساكنة تسلطانات في جميع أراضي المملكة المغربية، وقامت بتغيير معالم المنطقة ذات الطابع الفلاحي واطلاقاً على المنطقة لمدينة مراكش، وقامت بإنجاز تصميم التهيئة عدد 1.5 م نشر بالجريدة الرسمية يتضمن تجزئات سكنية وعدة طوابق شاسعة يصل عرضها إلى 50 متر مربع في منطقة تغطي عليها الصيغة الفلاحية بناء على أمر صاحب الجلالة الملك الراحل الحسن الثاني الذي خصص هاته المنطقة بأن تكون سلسلة جديدة لتمديد ما أنجزه جده السلطان سيدي محمد بن مولاي عبد الرحمان بن مولاي هشام والذي قام بغرس حدائق أكادال المشهورة وسماها واحة الحسن الثاني للزيتون والنخيل، وأن المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي بالحوز قام بعملية التعريف التجزيئي سنتي 1993 و1994 واستخراج 1808 قطعة لإحداث التجهيزات الهيدروفلحية، وخلال إعداد مشروع التهيئة قام مجموعة من الفلاحين والساكنة بعدة تعرضات وشكايات بمحرد صدوره سنة 2015 الذي أشهر مرة أخرى سنة 2016 فرفضت الجماعة تسجيل ملاحظاتهم رغم أنها أقرت بإجماع أعضائها بتاريخ 2016/07/21 خلال الدورة الاستثنائية الخاصة بالتصميم على المحافظة على الطابع الفلاحي للمنطقة وعدم فتحها للتعمير والاكتفاء بالطرق الحالية مع إمكانية تأهيل الدواوير المتواجدة بها، إلا أن شيئاً من ذلك لم يتحقق بل قامت الجماعة بمقتضى تصميم التهيئة محل الطعن بإحداث تجزئات سكنية بالمنطقة واعتبرتها منطقة خاصة بالتعمير ضاربة

عرض الحائط بشمول المنطقة ضمن دوائر الري المنظمة في إطار الظهير الشريف رقم 1.69.30 بتاريخ 1969/07/25 ولوجود اتفاقية مؤرخة في 1994/01/10 بين المملكة المغربية والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية بشأن قرض لتمويل هذا المشروع الهام المسمى "ري الحوز الأوسط وتساوت السفلي" بناء على المرسوم رقم 2.94.191 بتاريخ 1994/04/01 فضلا عن اللوحة التذكارية الموجودة بعين المكان والمثبتة لمخضر المفوض القضائي والصور الفوتوغرافية، وأن تصميم التهيئة على المنطقة سيؤدي إلى ما لا تحمد عقباه من خلال القضاء على المنطقة وتدمير مجاها البيئي الأخضر، ملتزمة بالحكم بإلغاء المرسوم رقم 2.17.234 الصادر بتاريخ 9 يونيو 2017 بالموافقة على التصميم رقم P.1.5 والنظام المتعلق به الموضوعين لتهيئة جماعة تسلطانات بعمالة مراكش والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6580 بتاريخ 22 يونيو 2017 للشطط في استعمال السلطة مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية مع الأمر تمهيدا بإجراء خيرة قضائية بعين المكان وحفظ حقها في التعقيب عليها.

وحيث التمسست الدولة (الملك الخاص) بمذكرتها الجوابية المدلى بها بتاريخ 2018/12/12 إخراجها من الدعوى ما دامت المادة الثالثة من المرسوم المطعون فيه بالإلغاء قد أسندت تنفيذ مقتضياته لرئيس المجلس الجماعي لتسلطانات الجاهة التي أصدرت المرسوم المذكور مما يجعلها أجنبية عن الطعن.



في شأن قبول الطلب :

حيث إن الجمعية (الطاعة) وإن حصلت من الإدارة على الوصل المؤقت فإن ذلك لا يعتبر كافيا للقول بتوفرها على الشخصية القانونية التي توصلها للقضاة باعتبارها مجرد إشهاد بالتصريح لا يكسبها هذه الشخصية إلا باستصدار أعضاءها للوصل النهائي بالتأسيس أو لحكم حائز لقوة الشيء المقضي به يلغي قرار رفض تسليم الوصل النهائي تكون من آثاره اكتسابها للشخصية القانونية، ولوقوع منازعة في تأسيسها كما هو ثابت من خلال القرار الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش عدد 693 بتاريخ 2016/04/20 في الملف رقم 2015/7205/1668، مما يكون طلبها على الشكل الذي قدم به غير مقبول.

هذه الأسباب

قضت محكمة النقض بعدم قبول الطلب.

وبه صدر القرار وتلي في الجلسة العلنية المنعقدة بالتاريخ المذكور أعلاه بقاعة الجلسات العادية بمحكمة النقض بالرباط، وكانت الهيئة الحاكمة متركبة من رئيس الغرفة الإدارية (القسم الأول) السيد عبد المجيد بابا أعلي والمستشارين السادة : المصطفى الدحاني مقررا، أحمد دينية، نادية للوسي، فائزة بلعسري ومحضر الخامي العام السيد سابق الشرقاوي، وبمساعدة كاتبة الضبط السيدة حفصة ساجد.

إستراتيجيات الجماعات الترابية في تفعيل السياسات العمومية الترابية: المجال البيئي نموذجاً"

سفيان يزامي: دكتور في القانون العام

مقدمة:

يعتبر الحق في البيئة من الحقوق التي حظيت باهتمام واسع من لدن المنتظم الدولي، حيث تبلورت حماية البيئة ضمن مجموعة من الحقوق العامة أو الفئوية أو الموضوعاتية، وذلك في سياق تطور الإطار الحقوقي الدولي، حيث أنتج المنتظم الدولي مجموعة من المعاهدات الدولية التي تعنى بالمعطى البيئي أهمها اتفاقية التنوع البيولوجي، اتفاقية حماية الطبيعة الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، بروتوكول كيوتو اتفاق باريس. بالإضافة إلى مجموعة من الاعلانات والتصريحات الدولية والاقليمية، كإعلان ستوكهولم وإعلان ريو، إعلان القاهرة، إعلان مراكش... مما انعكس إيجاباً على دول العالم من خلال اعتماد تشريعات وطنية تدمج البعد البيئي في منظومة الحقوق التي تكرس حمايتها⁸⁰⁵.

ووعياً بهذه الأهمية، أدرج الدستور المغربي لسنة 2011 لأول مرة الحقوق البيئية ضمن حقوق الإنسان، كالحق في الحصول على الماء والحق في العيش في بيئة سليمة وكذا الحق في التنمية المستدامة، وهي إشارة واضحة من أسمى قانون في البلاد إلى كون موضوع البيئة أصبح من الركائز الأساسية لأي عمل أو تدخل عمومي لا على المستوى الوطني ولا على المستوى الترابي⁸⁰⁶.

وفي سياق متصل، جعل القانون الإطار للميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الذي تم تبنيه في مارس 2014⁸⁰⁷، من التنمية المستدامة الأساس الهيكلي للسياسات العامة، ومبدأً أساسياً يتقاسمه جميع الفاعلين في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للبلاد. ووفق المادة الثانية من هذا القانون فإن على الجماعات الترابية إدراج أهداف الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في جميع مخططاتها التنموية.

⁸⁰⁵ - حسنة كجي، "محاضرات في قانون البيئة"، موجهة لطلبة الفصل السادس بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق- الدار البيضاء، السنة الجامعية 2019-2020، ص:120.

⁸⁰⁶ - حيث نص 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، من الحق في:
- العلاج والعناية الصحية؛
- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛
- الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة؛
- التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة؛
- التكوين المهني والاستفادة من الترتيب البدنية والفنية؛
- السكن اللائق؛
- التشغيل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي؛
- ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛
- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛
- التنمية المستدامة..

⁸⁰⁷ - Dahir n° 1-14-09 du 04 Joumada I 1435 (06 mars 2014) portant promulgation de la loi cadre n° 99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable. B.O, N° 6240, 20 mars 2014.

وباعتبار أن الجماعات الترابية أضحت اليوم فاعلا أساسيا إلى جانب الدولة وشريكا استراتيجيا لها في تنفيذ السياسات العمومية، في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وعلى ضوء الاختصاصات الموكولة لها بحكم القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، انخرطت منذ سنوات في ورش حماية البيئة والتنمية المستدامة، مما يحتم عليها استحضار البعد البيئي في مخططاتها وبرامجها التنموية بهدف توفير بيئة صحية وسليمة للمواطنين والحفاظ على حقوق الأجيال القادمة.

إن تفعيل مقتضيات هذا الميثاق وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، يشكل تحديا مهما لجميع المتدخلين وخاصة الجماعات الترابية التي تعتبر فاعلا رئيسيا بالنظر إلى صلاحياتها الجديدة الذي حددها دستور 2011، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها لها القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية - كما سنرى لاحقا-. وبالتالي فالمشرع اعتبر الجماعات من الهيئات التي من شأنها أن تلعب أدوارا أساسية في الحفاظ على البيئة.

وعليه، فإن الاتجاه العام لهذه الورقة البحثية سنحاول من خلاله الإجابة عن إشكالية أساسية مفادها أن الجماعات باعتبارها أحد الفاعلين الأساسيين في المجال البيئي، فإن التساؤل يطرح حول الاستراتيجيات التي تنهجها هذه الجماعات في تفعيل السياسات العمومية البيئية؟

وسنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية، من خلال تقسيم موضوع هذه الورقة إلى محورين، حيث سنتناول في المحور الأول دور الجماعات الترابية في تنزيل السياسات العمومية البيئية، في حين سنخصص المحور الثاني لتقييم الاستراتيجيات التي تنهجها هذه الوحدات في تنزيل السياسات المذكورة.

المحور الأول: دور الجماعات الترابية في تنزيل السياسات العمومية البيئية

تعتبر مسألة حماية البيئة قضية محلية إقليمية أكثر منها قضية مركزية، وذلك نظرا لقرب الهيئات المحلية من الواقع وخصوصيات مكونات البيئة التي تتميز بها، وباعتبار الجماعات تمثل اللامركزية الترابية، فإنها تعد من المؤسسات القريبة من مواقع الاختلالات البيئية، وتضطلع بدور بارز من أجل ضبط أوضاع البيئة محليا، وتلبية حاجيات المواطنين في هذا الصدد. وعليه، سنحاول من خلال هذا المحور التطرق لأهم اختصاصات الجماعات الترابية في المجال البيئي من خلال مقتضيات القوانين التنظيمية المنظمة لهذه الوحدات (أولا) وتلك المشار إليها في القوانين ذات الصلة بالبيئة (ثانيا).

أولا: اختصاصات الجماعات الترابية في المجال البيئي من خلال القوانين التنظيمية

منحت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية اختصاصات هامة لمجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات في المجال البيئي، بشكل يخطو نحو توسيع تدخلات هذه الوحدات في المجال البيئي، حيث أنط القانون التنظيمي رقم 111.14 بالجهة مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، ولا سيما فيما يتعلق بالإسهام في تحقيق التنمية المستدامة. ... (المادة 80). حيث تشمل الاختصاصات الذاتية للجهة في مجال التنمية الجهوية في ميدان البيئة على تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية، ووضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء، وإنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة (المادة 82).

كما أنط القانون 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم بهذه الأخيرة بعض الاختصاصات ذات المرتبطة بالمجال البيئي، حيث تمارس هذه الأخيرة مهمة تشخيص الحاجيات في مجال الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة (المادة 79). في حين أنط القانون 113.14 بالجماعة مهمة إحداث وتدبير

المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في بعض المجالات المتعلقة بالبيئة لاسيما: توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء؛ النقل العمومي الحضري؛ التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛ تنظيف الطرقات والمساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشباهة لها ونقلها إلى المطارح ومعالجتها وتثمينها؛ حفظ الصحة؛ نقل الأموات والدفن؛ إحداث وصيانة المقابر (المادة 83). كما يفصل مجلس الجماعة بمداولاته في التدابير اللازمة لمحاربة عوامل انتشار الأمراض، وإحداث وتنظيم المكاتب الجماعية لحفظ الصحة (المادة 92).

بالإضافة إلى ذلك، أناطت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات برؤساء هذه الوحدات، خصوصا الجماعات اختصاصات مهمة في الميدان البيئي، حيث نصت المادة 100 من القانون التنظيمي 113.14 على أن رئيس مجلس الجماعة يمارس صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية و النظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع، و يطلع على الخصوص بالصلاحيات التالية: ... - السهر على احترام شروط نظافة المساكن و الطرق و تطهير قنوات الصرف الصحي و زجر إيداع النفايات بالوسط السكني و التخلص منها... - تنظيم الأنشطة التجارية و الحرفية و الصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية و النظافة و سلامة المرور و السكينة العمومية أو تضر بالبيئة و المساهمة في مراقبتها. السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة و نظافة المحلات المفتوحة للعموم خاصة المطاعم والمقاهي وقاعات الألعاب والمشاهد والمسارح وأماكن السباحة، وكل الأماكن الأخرى المفتوحة للعموم، وتحديد مواقيت فتحها وإغلاقها. اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور في الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ورفع معرقات السير عنها، وإتلاف البنايات الآيلة للسقوط أو الخراب، ومنع الناس من أن يعرضوا في النوافذ أو في الأقسام الأخرى من الصروح أو من يلقوا في الطرق العمومية أيا كان من الأشياء التي من شأن سقوطها أو رميها أن تشكل خطرا على المارة أو تسبب رائحة مضرّة بالصحة. - السهر على نظافة مجاري المياه والماء الصالح للشرب وضمان حماية ومراقبة نقط الماء المخصصة للاستهلاك العمومي ومياه السباحة. - اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها... - ضمان حماية الأغراس والنباتات من الطفيليات والبهائم طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

علاوة على اختصاصاتها الذاتية في المجال البيئي منحت القوانين المذكورة اختصاصات أخرى في هذا المجال، يمكن أن تمارسها بشكل مشترك مع الدولة، حيث تمارس الجهة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في مجال البيئة على الحماية من الفيضانات، والحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر، والمحافظة على المناطق المحمية، والمحافظة على المنظومة البيئية الغابوية، والمحافظة على الموارد المائية والتنمية المستدامة (المادة 91 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات). في حين تمارس العمالات والأقاليم اختصاصاتها المشتركة مع الدولة في مجال تنمية المناطق الجبلية والواحات وتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (المادة 86 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم).

كما يمكن للجماعة أن تساهم بشكل مشترك مع الدولة إنجاز بعض الأعمال المتصلة بالمجال البيئي كالمحافظة على البيئة؛ تدبير الساحل الواقع في النفوذ الترابي للجماعة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها

العمل؛ تهيئة الشواطئ والممرات الساحلية والبحيرات وشفاف الأنهار الموجود داخل تراب، الجماعة (المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات).

وفي نفس السياق، يمكن للدولة أن تنقل للجماعات الترابية بعض اختصاصاتها في المجال البيئي كاختصاص منقول حيث اعتبرت المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المجال البيئي من المجالات الممكن نقلها من الدولة إلى الجهات في إطار مبدأ التفريع. كما أشارت المادة 89 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم إلى بعض الاختصاصات الممكن نقلها إلى هذه الأخيرة في إطار نفس المبدأ في مجالات نقل وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة الخاصة بالعلم القروي. أما بالنسبة للجماعات فتشمل هذه المجالات بصفة خاصة حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية وإحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة (المادة 90 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات).

وبغرض تعزيز تدخلات الجماعات الترابية في المجال البيئي نصت القوانين المذكورة على ضرورة اعتماد البعد البيئي في برامجها ومخططاتها، وفي هذا السياق نصت المراسيم المتعلقة بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية، مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم ومسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة، على أنه تطبيقاً لأحكام القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، يحدد برنامج عمل أو تنمية الجماعات المذكورة، لمدة ست (6) سنوات، البرامج والمشاريع التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها أو المساهمة فيها بترابها، مع ضرورة اعتماد البعد البيئي في هذه البرامج والمشاريع لتحقيق التنمية المستدامة.

ثانياً: اختصاصات الجماعات الترابية المستمدة من القوانين ذات الصلة بالبيئة

باستقراء مجمل النصوص القانونية الرامية إلى المحافظة على البيئة سواء في القوانين القطاعية المنظمة لجانب من جوانبها أو الشاملة، نلاحظ الاهتمام الكبير الذي توليه للهيئات المحلية باعتبارها شريك أساسي في تنفيذ كل سياسة أو برنامج تنموي يهدف إلى خدمة الصالح العام، وهو ما يجعل هذه المؤسسات تتدخل باختصاصات واسعة في هذا المجال.

فمجلس الجماعة الترابية، لاسيما الجماعة له اختصاصات متنوعة تهم مختلف الأنشطة التي لها علاقة بالمجال الطبيعي، حيث ينظر مثلاً في طلبات الاحتلال المؤقت للملك العام الغابوي، والأنشطة المتعلقة باستغلال المناجم والصيد البري، الصيد في المياه الداخلية، والطلبات التي يتقدم بها المستفيدون والمتعلقة بجمع الخشب اليابس وخشب البناء والنباتات الطبية والصناعية... إلخ، حيث ما ورد في القوانين المنظمة لكل مجال.

كما حرص القانون المتعلق بحماية واستصلاح البيئة على تقيد عملية تسليم رخصة البناء ورخص التجزئة، والتي تعتبر من اختصاص الجماعات الترابية، بضرورة التأكد من التأثير المحتمل على البيئة، مع إمكانية رفض هذه الرخص أو إخضاعها لمواصفات معينة في حالة ما إذا كانت للبنىات عواقب مضرّة بالبيئة وبأمن وراحة السكان⁸⁰⁸.

⁸⁰⁸ - الفصل 41 من القانون 90-12 المتعلق بالتعمير الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 31-92-1 بتاريخ 17 يونيو 1992 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4159 .

أما المجالات الأخرى؛ فأصبح من الصعب على الجماعات الترابية تغطيتها بكاملها، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر تطهير المياه المستعملة، جمع النفايات الصلبة ومعالجتها، إعداد التراب، توزيع الماء الصالح للشرب، حماية الموارد الطبيعية... إلخ.

هذا الجانب المتعلق بتطهير السائل ومراقبة تلوث النفايات السائلة، تم التنصيص عليه في إطار القانون 10-95 المتعلق بالماء، بحيث تم إحداث لجان إقليمية مهمتها تمكين الجماعات الترابية من التدبير الجيد للموارد المائية وحمايتها من كل أشكال التلوث، بمساعدة مؤسسات عمومية كوكالات الأحواض المائية المحدثة بموجب هذا القانون، التي تتولى عملية تقييم الموارد المائية وتخطيطها وتدبيرها وحمايتها وتسليم الرخص والامتيازات الخاصة بالملك العام المائي داخل منطقة نفوذها⁸⁰⁹.

كما تتطلب عمليات تطهير ومعالجة المخلفات الصلبة والسائلة، إعداد دراسات تقنية واسعة النطاق تستوجب انخراط جميع القطاعات المعنية خصوصاً خلال مرحلة وضع تصاميم الهندسة المدنية للمخطط الخاص بتوجيه التهئية العمرانية، وهو ما جعل القطاع المكلف بتدبير البيئة يسند عدة مهام للجماعات الترابية من بينها، حق اتخاذ جميع التدابير الضرورية للحد من خطورة النفايات وتدبيرها ومعالجتها بطريقة ملائمة بما فيها المجاري والمياه المستعملة، والأماكن الرئيسية التي تصب فيها المياه المستعملة، والأماكن التي توضع فيها النفايات المنزلية وأخذها بعين الاعتبار عند تحديد مبادئ الصرف الصحي.

هذا التعاون الوثيق بين القطاع المكلف بالبيئة والجماعات الترابية سيتم تدعيمه عندما أشار القانون المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، على ضرورة اعتماد التخطيط كأداة أساسية لتدبير النفايات ومعالجتها عبر إنجاز عدة أنواع من المخططات المديرية على مستويات متباينة، وهي كالتالي:

مخطط مديري وطني لتدبير النفايات الخطرة الذي يتم إعداده من طرف الإدارة بتعاون مع الجماعات الترابية والمهنيين المعنيين.

مخطط مديري جهوي لتدبير النفايات الصناعية والطبية والصيدلية غير الخطرة والنفايات الفلاحية والنفايات الهامة المعد من طرف مجلس الجهة تحت مسؤولية الوالي وبتنسيق مع لجنة استشارية مكونة من ممثلي مجالس العمالات والأقاليم وممثلي الإدارة وممثلي الهيئات المهنية، وممثلي الجمعيات المهتمة بحماية البيئة.

مخطط مديري عملائي أو إقليمي لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة التي يغطي تراب كل عمالة أو إقليم بمبادرة من العامل وتحت مسؤوليته بتشاور مع اللجنة الاستشارية المحلية المعدة لهذا الغرض، أو مخطط مديري مشترك بين العمالات أو الأقاليم إذا كانت مسالك نقل النفايات وجمعها ومواقع التخلص منها تتجاوز الحدود الترابية للعمالة أو الإقليم.

كما يجب على الجماعات الترابية العمل بتنسيق مع القطاع المكلف بالبيئة والهيئات المعنية حسب ما هو منصوص في المادة 51 من القانون المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، على إعداد مخططات استعجالية

⁸⁰⁹ - يقدم المكتب الوطني للماء الصالح للشرب طبقاً لمقتضيات الفصل الثاني من ظهير 3 إبريل 1972 المحدث للمكتب الوطني للماء الصالح للشرب، المساعدات اللازمة للجماعات الترابية باعتباره أهم شريك في هذه العملية سواء في مجال الدراسات التقنية والبناء، أو أنظمة نقل الماء الصالح للشرب في إطار عملية تدبير التعبئة؛ إضافة إلى مساهمة قطاعات أخرى كوزارة الفلاحة في إطار عمليات السقي، محاربة الجفاف، وزارة الداخلية من خلال المديرية العامة للجماعات الترابية / مديرية الماء والتطهير، وزارة الصناعة والتجارة/ قسم معالجة النفايات السائلة الصناعية، المديرية العامة للمياه من أجل الحفاظ على جودة المياه والحد من الفيضانات.

سواء لمواجهة حالات التلوث الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو حوادث طارئة، أو المتعلقة بتدبير المقالع وإنشاء المناطق المحمية.

ونظراً للدور الكبير والمتنامي الذي أصبحت تلعبه الجماعات الترابية بشراكة مع القطاع الخاص من شأنه المساهمة في إرساء مفهوم جديد، مفاده أن القمامة ليست بنفايات يتم التخلص منها فقط، وإنما هي مورد من موارد الثروة الطبيعية التي يمكن تحويلها وإعادة استخدامها والاستفادة منها في مجالات متعددة كإنتاج السماد العضوي، والورق والبلاستيك والمعادن والقماش المستخدم في صناعة المواد الأولية استفادة من التجربة الأوروبية في هذا المجال.

إضافةً إلى ذلك، يمكن استخدام بعضها كمصدر للوقود خصوصاً في صناعة الأسمدة كما حدث في بعض الدول الصناعية، وما لهذه العملية من إيجابيات عدة على المستوى البيئي وعلى المستوى المالي باعتباره مورد إضافي لخزينة الجماعة الترابية، أو على المستوى الاجتماعي والاقتصادي بتوفيره لفرص شغل جديدة تستفيد منها شريحة عريضة من فئات المجتمع وعلى الجماعات المحلية أن تسير في نفس الاتجاه بالتنسيق مع جميع المصالح المختصة في تدبير الشأن المحلي مؤسسات عمومية أو شركات خاصة، باعتباره مجالاً يقاس به العمل الجماعي الحديث حسب المعايير الدولية في مجال تسيير المدن من أجل تقديم خدمات ترقى إلى تطلعات المواطنين من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

ولتدعيم سياسة اللامركزية في العمل البيئي؛ فإن المرسوم المتعلق بإعادة تنظيم الهيئات المكلفة بالمحافظة على البيئة وتحسينها⁸¹⁰، نص على استحداث مجالس الأقاليم والولايات إلى جانب المجالس الجهوية لتعزيز التعاون القائم بين مختلف الهيئات المحلية من أجل ضمان تدبير محكم للبيئة، حيث ستعمل على جرد المشاكل البيئية المتعلقة بالتشريع والتنظيم محلياً وجهوياً، والنهوض بكل عمل من شأنه المساهمة في حماية البيئة وتحسينها مع الحرص على تطبيق التوجيهات والتوصيات الصادرة عن المجلس الوطني للبيئة، في حين يتوجب على هذه المجالس أن ترفع إلى هذا الأخير جميع البيانات والوثائق المنجزة في هذا الإطار؛ إضافةً إلى تقرير سنوي مفصل عن الحالة البيئية بالمنطقة لضمان إدماج الانشغالات البيئية في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

المحور الثاني: تقييم استراتيجيات الجماعات الترابية في تنزيل السياسات العمومية البيئية

رغم الدور الذي لعبته القوانين المنظمة للجماعات الترابية، والتي ساهمت في تكريس انفتاح هذه الأخيرة على القضايا البيئية من خلال توضيح وتوسيع تدخلاتها البيئية. فإن ترجمة تلك التدخلات في الميدان العملي يقتضي تقوية قدراتها التنظيمية في تعاملها مع المشكلات البيئية.

لكن هذه التدخلات تقف أمامها العديد من الإكراهات التي تحول دون فعالية السياسات العمومية البيئية، الأمر الذي يقتضي البحث عن الحلول الناجعة لتفعيل الأداء البيئي للجماعات. تبعاً لذلك، سنحاول الوقوف عند هذه الإكراهات المطروحة أمام الأداء البيئي للجماعات (أولاً)، قبل الحديث عن سبل تفعيلها (ثانياً).

⁸¹⁰ - المرسوم رقم 2.93.1011 الصادر في 18 من شعبان 1415 الموافق 20 يناير 1995 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئات المكلفة بالمحافظة على البيئة وتحسينها، ج. ر عدد 4294 بتاريخ 15 فبراير 1995.

أولاً: إكراهات تنزيل السياسات العمومية البيئية

إن التدخلات التي تقوم بها الجماعات في ميدان حماية البيئة، تعترض سبيلها مجموعة من التحديات، والتي تقف أمام تلك المجهودات دون تحقيق الفعالية البيئية المطلوبة. منها إكراهات مرتبطة بالجانب التنظيمي، ومنها ما هو متعلق بالوسائل القانونية.

- الإكراهات التنظيمية

تتجلى مظاهر هذه الإكراهات التنظيمية أساساً في ضعف التنسيق البيئي وفي محدودية البنيات البيئية اللامركزية. فبخصوص إشكالية ضعف التنسيق البيئي فإن الطابع المتشعب للظاهرة البيئية، جعلها محل اقتسام بين العديد من الهيئات المحلية من بينها الجماعات الترابية، وعليه لا يمكن اعتبار أي تدخل لحماية البيئة ناجحاً، إلا بالتنسيق الفعال بين هذه الهيئات، دون إغفال مجموعة من الأجهزة العمومية وشبه العمومية، وكذلك الخاصة التي تتولى بدورها القيام بأنشطة تقنية وعلمية ذات عاقلة مباشرة وغير مباشرة بحماية البيئة، الأمر الذي يؤكد الطبيعة الأفقية لموضوع البيئة، باعتباره مجالا يعرف تدخل الكثير من الفاعلين، وتتخلله العديد من الأنشطة، وبالتالي يستحيل تدبيره بشكل عمودي، ولا يمكن حصره في وزارة بذاتها.

إن ضعف التنسيق البيئي يتسبب في عدد من المشاكل والاختلالات التنظيمية، منها تداخل الاختصاصات وازدواجية العمل بين الهيئات المحلية، وطغيان الرؤية القطاعية على حساب المقاربة الشمولية والتنسيقية، مما يولد تنافساً واختلافاً في الاستراتيجيات، وتنازعا في الصالحيات، وتضارباً في القرارات والمعطيات، والمعلومات المتعلقة بالبيئة والموارد الطبيعية.

وبخصوص الإشكالية الأخرى المرتبطة بمحدودية البنيات البيئية اللامركزية ففي ظل غياب بنية إدارية مركزية تمثل قطاع البيئة على الصعيد الجهوي، وتعمل على ضمان التنسيق الفعال بين مختلف التدخلات البيئية التي تتم على الصعيد المحلي، تظل التدخلات البيئية المحلية موزعة بين مختلف المصالح الخارجية للوزارات المعنية بالبيئة. وبالتالي يبقى تدبير الشؤون البيئية على الصعيد المحلي خاضعاً للقرارات التي تتخذها الوزارات المعنية على المستوى المركزي، الأمر الذي يحول دون فعالية التدخلات البيئية لغياب بنية إدارية لامركزية المكلفة بالبيئة تكون عارفة بطبيعة وخصوصية المشاكل البيئية المطروحة في كل جهة.

- الإكراهات المتعلقة بالوسائل القانونية

إن ضعف الوسائل القانونية يندرج ضمن الإكراهات التي تعترض سبيل الجماعات في تدبيرها للشأن البيئي، حيث أن النصوص القانونية التي تكون التشريع البيئي المغربي تظل غير ملائمة في مضمونها تفقده للنجاعة الكافية لأنها لا تواكب المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية الحديثة، التي أفضت إلى ظهور تحديات جديدة، الأمر الذي يجعل التشريع البيئي يتسم بعدم الكفاية نتيجة الثغرات العديدة التي تكتنفه وبسبب محدودية تطبيقه، لغياب البنيات التحتية اللازمة لذلك.

يعتبر تقادم التشريع البيئي إحدى تلك الثغرات التي تشوب التشريعات البيئية، بحيث أن معظم النصوص القانونية المكونة لهذا التشريع تم إعدادها في مرحلة الحماية، حيث كان الانشغال الأساسي السائد آنذاك، ليس هو حماية البيئة أو المحافظة عليها، وإنما العمل على الوطنية، كما أن الطبيعة إيجاد الآليات القانونية الكفيلة بتسهيل الاستغلال المكثف للثروات.

بقاء التشريع البيئي في هيئته الأولى لعدم تحيينه وتكميله أدى إلى "شيخوخة التشريع البيئي"، وأضحى بالتالي متجاوزاً، لأنه لم يعد يساير التطورات المتسارعة في أنماط الإنتاج والاستهلاك التي ولدت أنشطة صناعية واقتصادية جديدة تؤثر سلباً على البيئة، ومن النماذج التي نسوقها لتأكيد قدم المجموعة القانونية المتعلقة بالبيئة، نخص بالذكر ما يتعلق بالمؤسسات الخطيرة والمزعة والمضرة بالصحة التي تم تنظيمها بنص قانوني يعود إلى سنة 1914، والذي لم يطرأ عليه أي تعديل منذ سنة 1933، هذا في الوقت الذي ظهرت فيه تقنيات صناعية جديدة، وتطورت الوحدات الصناعية بسبب نشاطها الصناعي في تدهور الوسط البيئي.

إضافة إلى تقادم التشريع البيئي، نجد تشتته، الراجع إلى تعدد النصوص القانونية المنظمة لحماية وتدبير البيئة، بحيث يضم التشريع البيئي مجموعة من القواعد القانونية الموزعة في تشريعات متعددة تتعلق بمجالات بيئية مختلفة، فرغم ضخامة التشريع البيئي من الناحية الكمية فإنه يفقد للانسجام بين مقتضياته، وهذا راجع كذلك للطبيعة القطاعية للنصوص التشريعية والطبيعية المتعلقة بمختلف مجالات البيئة والموارد الطبيعية بالمغرب، الأمر الذي يجعل التشريع البيئي مجزأً بين مجموعة من النصوص القانونية المتفرقة التي تتضمن أحياناً مقتضيات متنازعة ومتعارضة، لذلك يمكن القول "بأن ما يكسبه التشريع البيئي في ضخامة حجمه، يفقده في غياب الانسجام بين مقتضياته"، وذلك لعدم إعمال المقرب الشمولي المندمج أثناء تقنين المجالات البيئية القطاعية، لذلك يظل التشريع البيئي متسماً بالتشتت والتقطيع والتجزؤ، بعيداً عن تشكيل مجموعة قانونية منسجمة ال سيما لغياب مدونة قانونية بيئية موحدة تعمل على تجميع النصوص القانونية المتناثرة، وتتوخى ضبط أوضاع البيئة في شموليتها واندماجها. 26

إضافة إلى الثغرات السالفة الذكر، هناك مظهر آخر لقصور التشريع البيئي يتجلى في عدم تقنين مجالات بيئية خاصة، إذ رغم غزارة النصوص القانونية المرتبطة بحماية البيئة، فإن هناك مجالات بيئية لازالت تفتقر للحماية القانونية والتأطير القانوني، وينطبق هذا الأمر المناطق الرطبة، البيئة البحرية، تدبير النفايات، التلوث على المجالات البيئية.

ثانياً: سبل تنزيل السياسات العمومية البيئية من طرف الجماعات الترابية

للحد من الإكراهات التي تواجه الجماعات في تدخلاتها البيئية، سواء تلك المتعلقة هذه أو المرتبطة بالوسائل القانونية، لابد من العمل على إيجاد سبل تفعيل وترشيد بالتنظيم وتقوية التدخلات البيئية للجماعات:

- تحديث التشريع البيئي

لأشك أن تحديث التشريع المتعلق بالبيئة، يتطلب بذل مجهود تشريعي يهدف إلى تجاوز العديد من النقائص والثغرات التي تكتنف التشريعات الرامية إلى حماية البيئة.

وللارتقاء بالقوانين البيئية إلى المستوى المطلوب، البد من تفعيل القانون البيئي؛ باعتباره آلية تمكننا من الوصول إلى إصدار تشريعات بيئية فعالة، من خلال ضرورة التحديد الدقيق للمشكلة البيئية المطلوب معالجتها، والعمل على تحليل أسبابها ودراسة مختلف أبعادها وجوانبها، والاعتماد على الخبرات السابقة في معالجتها من جهة، ومن جهة أخرى يقتضي الأمر استعراض كل الحلول الممكنة لمعالجة المشاكل البيئية قبل اختيار الحل القانوني.

وفي إطار مجال تفعيل التقنين البيئي البد من ضرورة إعداد الوسائل الكفيلة بتنفيذ وتطبيق القوانين البيئية، ذلك أن ضمان الحماية القانونية الفعلية والفعالة للبيئة، يتوقف على مراكز مدى تطبيق القوانين البيئية، الأمر الذي يستدعي توفر التجهيزات اللازمة، من ومحطات للمراقبة والتفتيش، والخبرة التي تشرف على مدى احترام المقاييس البيئية. بالإضافة إلى ضرورة توفر الأطر البشرية المؤهلة على مراقبة تطبيق القوانين البيئية،

فتحديث النصوص القانونية والحرص على تطبيقها هما شرطان أساسيان لجعل القانون في خدمة البيئة والتنمية المستدامة.

عطا على ما سبق ذكره، أنه لتحديث وعصرنة التشريع البيئي، يستدعي إعمال المقترح الشمولي عند التأطير القانوني لمجالات البيئة، والابتعاد بالتالي عن المقاربة التجزئية والقطاعية التي تهيمن على مضمون التشريع البيئي لصالح مقاربة شمولية مندمجة، تجعل من البيئة مجموعة من المجالات المنسجمة والمتناسكة والموحدة، لذلك فإن الحاجة تبقى قائمة إعداد مدونة قانونية بيئية موحدة، يمكن تسميتها بـ "مدونة البيئة".

- تأهيل العنصر البشري

إن المتنوع لواقع البيئة بالمغرب يستخلص أن المشكل هو مشكل النخب المحلية وموقفها غير المبالي اتجاه قضايا البيئة والتنمية، وعلى رأسهم المنتخبون الجماعيون؛ كما لم يدمج البعد البيئي أبدا في تدخلات الفاعلين؛ أو بمعنى أصح لم يتم اعتبارها كأولوية؛ وهذا يعود بالدرجة الأولى إلى تدني المستوى الثقافي أغلب المنتخبين الجماعيين.

وهذا ما ينتج عنه سوء التسيير، إذ كشفت الممارسة معاناة الجماعات من سوء التسيير، والذي يكون منبعه إما الصراع بين مكونات المجلس، سواء الأسباب سياسية أو شخصية، واحتكار رؤساء بعض المجالس للسلط، وتسخيرها لخدمة لتفشي المحسوبية، وإما بسبب مصالحهم الخاصة.

بالإضافة إلى غياب الحوار بين الناخب والمنتخب، وذلك بتنكر بعض المنتخبين للمسؤولية، معتبرين أن النيابة مبرر لقطع الاتصال؛ مع أن الإلمام بالمشاكل الحقيقية التي يعيشها المواطنون داخل وحدة ترابية معينة لن تكون مكتملة إلا بمساهمة الكل في طرحها وإيجاد الحلول المناسبة لها بشكل جماعي.

والملاحظ أن المشاكل التي يعاني منها العنصر البشري اتجاه قضايا البيئة والتنمية، تستدعي التوفر على الوسائل البشرية الكافية، ذلك أن تشعب التخصصات والميادين المتدخلة في مجال حماية البيئة يستدعي التوفر على عناصر بشرية ذات كفاءة وخبرة ميدانية، وتكوين معرفي متنوع في ميادين علمية مختلفة قانونية وتقنية واجتماعية، لذلك يجب التخطيط للعنصر البشري في هذا الميدان، وذلك باعتماد استراتيجية محكمة لتكوين الأطر وإعداد العنصر البشري المؤهل من الناحيتين النظرية والعملية للتعامل مع الشؤون البيئية والقيام كذلك بدورات للتكوين المستمر لفائدة الموظفين والأطر في مختلف الوزارات المعنية بالبيئة وذلك لاكتساب خبرات ميدانية ومعارف جديدة في مختلف التخصصات العلمية.

خاتمة:

نجد أنه لا بد من وضع استراتيجية بيئية تقوم على ثلاث ركائز: تشريع بيئي ملائم لإدارة ذات كفاءة وفعالية تربية بيئية تتمحور حول الإنسان الذي هو صانع التنمية وفي نفس الوقت هو المستهدف من التنمية. ومن ثم التأكيد على أهمية الأعمال التي تقوم بها الجماعات الترابية والدور الكبير المنوط بها في هذا الشأن البيئي، إلا أن أي إخلال أو تهاون، ولا مبالاة من شأنه أن يؤدي إلى أضرار بيئية لا يمكن تفاديها عند عدم التدخل في الوقت المناسب، بل أحيانا قد يصعب التحكم فيها هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب عدم تجاهل الصعوبات التي تواجه الجماعات الترابية في أداء مهامها والتي تأتي في مقدمتها قلة الإمكانيات المادية وعدم توفر الوسائل البشرية المتخصصة التي تسهر على تسيير أعمال ونشاطات حماية البيئة حتى وإن وجدت، فغياب التكوين المتخصص يجعل من هذه الطاقات البشرية المتوفرة غير فعالة وغير متحركة في تسيير الشؤون ذات الصلة بالمحافظة على البيئة، كما أن الهيئات الإقليمية بوجه عام لا تتمتع بصلاحيات واسعة في تسيير شؤونها المحلية، بل إن كل السلطات الهامة تبقى بيد الجهات المركزية وهذا ما يجعل السلطات المحلية عاجزة عن اتخاذ أي قرار أو خطوة في مسألة معينة، دون أن ننسى غياب الوعي البيئي لدى المجتمع مما يزيد في صعوبة مهمة الجماعات الترابية في الحفاظ على البيئة.

سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب: أي دور في ضمان الحقوق السياسية؟

عبد الرحيم المحجوبي

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

كلية الحقوق عين الشق، جامعة الحسن الثاني- الدار البيضاء

مقدمة

استأثرت سياسة اللامركزية الترابية في المغرب باهتمام المتخصصين والباحثين والسياسيين للدور الذي يمكن أن تضطلع به اللامركزية الترابية في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في وظائف الدولة، لاسيما تجديد هياكل الدولة وترسيخ الحكامة الترابية وتعزيز ثقافة المشاركة السياسية، انطلاقا من مرجعات متعددة في مقدمتها الخطاب الملكية بدءا بالخطاب الملكي في 6 نوفمبر 2008، بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء مروراً بالخطاب السامي في 3 يناير 2010 المتعلق باللجنة الاستشارية للجهوية، تم خطاب 9 مارس 2011 بمناسبة التعديل الدستوري، هذا بالإضافة الى تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية الذي تحدث على إن الجهوية المتقدمة تمثل جانبا من المسار الديمقراطي للبلاد وطنيا وجهويا ومحليا، لاسيما اتساع مشاركة السكان في الاستحقاقات الانتخابية واتسام الأنظمة والمسارات الانتخابية بالمزيد من النزاهة والشفافية والمنافسة الشريفة..."

أما من الناحية التشريعية نجد الوثيقة الدستورية، لسنة 2011 التي خصت الباب الثاني بالحقوق وحرريات المواطنين الذي تضمن حقوق واليات المشاركة السياسية، ثم تخصيص الباب التاسع من الدستور للجماعات الترابية و التي أصبحت هيئات لامركزية تتمتع بأليات وأدوات ووسائل قانونية وموارد مالية من شأنها الاضطلاع بالمهام المكولة لها في هذا الإطار، تم أخير القوانين تنظيمية للجماعات الترابية التي تعد من مداخل للتأطير الدستوري للامركزية الترابية ، بهدف تحقيق التنمية وضمان ممارسة حقوق وحرريات الأفراد والجماعات على المستوى الترابي.

من هذا المنطلق تشكل اللامركزية الترابية ضمانة لاحترام حقوق الإنسان من ناحية المرامي والأهداف المكرسة والحامية لصكوك حقوق الإنسان وخاصة الحقوق المدنية والسياسية، في سياق مسار الإصلاحات المتواصلة والشاملة التي عرفتھا المنظومة القانونية للبلاد لتعزيز الديمقراطية التمثيلية، فالمشاركة لم تعد مقتصرة على فئة انتخابية فقط ، بل يجب دمج حقوق الإنسان في قلب الفعل العمومي المحلي. في هذا السياق يمكن طرح السؤال المركزي عن مدى مساهمة سياسة اللامركزية الترابية في ضمان الحقوق السياسية ؟ وأين تتجلى مظهراتها من خلال المرجعيات المؤطرة لها ؟ وعليه يمكن معالجة هذه الإشكالية من خلال محورين :

المحور الأول : الحق في المشاركة السياسية وتعزيز الديمقراطية المحلية

المحور الثاني :مقاربة النوع الاجتماعي/ادماج المرأة و الشباب

المحور الأول: الحق في المشاركة السياسية مدخل لتعزيز الديمقراطية المحلية

إن وجود مؤسسات محلية تتخذ القرار المحلي، بعيدا عن التدخل الجامد للمركز، يشجع المواطنين على المشاركة في الانتخابات، و يؤدي إلى إفراز نخب من المنتخبين يحضون بالدعم الشعبي ويمثلون مطامح وآمال المواطنين على المستوى الترابي، مما يحقق حتما إلى إنتاجية أكثر وفعالية أكبر للمؤسسات المحلية⁸¹¹

إن تنزيل ورش الجهوية المتقدمة يتطلب وضع أجهزة تفريرية تتولى تدبير شؤون الجهة عن طريق الانتخاب المباشر مع وجود نصوص قانونية وتنظيمية تعطيها صلاحيات واختصاصات واسعة تمكنها من تدبير شؤونها باستقلالية كاملة، ومنحها موارد مالية ضرورية، بالإضافة إلى توفر العنصر البشري المؤهل والكفاء القادر على تحمل المسؤولية بنزاهة وشفافية من جهة وعلى المعرفة الواسعة والمهنية العالية والمستوى الجيد والحرية السياسية لممارسة تلك الاختصاصات من جهة ثانية.⁸¹²

أولا : عبر الديمقراطية التمثيلية أساس الحق في المشاركة السياسية على المستوى الترابي

تسعى سياسة اللامركزية إلى تعزيز دور الفاعلين المحليين والمنتخبين والقطاع الخاص والمجتمع المدني ...، وكذا ترسيخ ثقافة المشاركة والإشراك مع الاستغلال الأمثل للموارد والامكانيات للرفع من مستوى عيش السكان من جهة ، خدمة مختلف التوجهات التنموية و الحد من الاختلالات المجالية للمجال الوطني⁸¹³.

في هذا السياق أشار تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية إلى " ... - تعزيز روح المبادرة وتحرير الطاقات الخلاقة لدى المواطنين والمواطنات ولدى منتخبهم، وكذا تعزيز المناخ الديمقراطي ..."⁸¹⁴ وفي نفس الإطار نصت الفقرة الثانية من الفصل الأول من دستور 2011 على أنه " يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها والديمقراطية المواطنة والتشاركية ، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة ، وربط المسؤولية بالمحاسبة" .

وأمام تطور الآليات الديمقراطية التشاركية والحاجة إلى تعزيز المشاركة السياسية واتخاذ القرارات خصوصا منها الوطنية، فقد سن المشرع الدستوري المغربي تدابير أخرى لإشراك الشباب خصوصا من جهة إمكانية تقديم ملتمسات للتشريع، إذ تنص المادة 14 من الدستور للمواطنات والمواطنين ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم اقتراحات في مجال التشريع"، كما أن المشرع الدستوري جعل من حق المواطنات والمواطنين تقديم عرائض للسلطات العمومية وفق شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي .

إلى جانب ذلك أقر الدستور المغربي لسنة 2011 مجموعة من الآليات والتدابير ، كما هو الشأن في عدم إمكانية حل الأحزاب والنقابات والجمعيات إلا بمقتضى مقرر قضائي الإشارة إليها في المادة 11 من الدستور، وذلك باعتبار الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية الممثل الديمقراطي، وتنظيم

⁸¹¹ تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الأول، التصور العام، ص20

⁸¹² عبد العزيز أشرف، الحكامة الترابية وتدابير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، الطبعة الأولى 1435-2014، ص: 215.

⁸¹³ كريم لحرش ، الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الاستشارية ، الجهوية المتقدمة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية ، عدد 11-12 الطبعة الثانية 2011 ، ص : 17

⁸¹⁴ تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الأول، التصور العام، ص: 21

الملاحظة المستقلة والمحايدة للانتخابات، إلى جانب تكليف السلطات العمومية باتخاذ الوسائل الكفيلة بالنهوض بمشاركة المواطنين والمواطنات في الانتخابات⁸¹⁵

في نفس السياق جاء القانون رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لتكرس ما جاء به الدستور في المادة 135⁸¹⁶ حول مبدأ الاقتراع العام المباشر لممثليه في المجلس الجهوي لتؤكد أن الجهة يدبر شؤونها مجلس ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام المباشر⁸¹⁷ ذلك تحقيقا لديموقراطية محلية حقيقية، فهذا الأسلوب يسمح لساكنة الجهة بتقرير وحسم مختلف القضايا بأنفسهم وبدون وسائط، ويمكن الاقتراع العام المباشر من معرفة الرأي العام إزاء المرشحين ، ويحقق كذلك جزءا من مبدأ السيادة الشعبية، هذا مع الأخذ بعين الاعتبار أن رئيس الجهة يختار من الأعضاء المرتبين على رأس لوائح المرشحين التي فازت بمقاعد داخل المجلس المعني .

في سياق ذلك ولتنزيل ما تضمنه الدستور المغربي من آليات وتدابير من شأنها تعزيز اهتمام الشباب بالمشاركة السياسية وبالتالي المشاركة في 12 الانتخابات عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على وضع مجموعة من التوصيات التي من شأنها السير في هذا الاتجاه وذلك اهتماما منه بمجال الانتخابات بالمغرب وحاجة الشباب إلى المشاركة الفاعلة عبرها إذ تضمنت توصياته :

تعزيز روح المواطنة على المشاركة في الانتخابات من خلال التربية بالمدارس والجامعات المغربية تنزيل مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية خاصة فيما يتعلق بهيئة قضايا الشباب واليات الحوار والتشاور المحلي والجهوي

تعزيز اشراك الشباب في المجالس الاستشارية الوطنية والمحلية لما فيه دعم حقيقي لعملية المشاركة السياسية.⁸¹⁸ تنزيلا لما تضمنه دستور 2011 من تدابير ومؤسسات وآليات، والتي من شأنها تعزيز اهتمام الشباب بالشأن العام الترابي وبالتالي المشاركة في الانتخابات، لتعزيز المشاركة السياسية.

ثانيا : تعزيز المشاركة في تدبير الشؤون المحلية عبر الديمقراطية التشاركية

لا خلاف في كون للنسيج الجمعي، بمختلف اهتماماته، دور هام جدا في تطوير السياسات العامة عن طريق تقديم مقترحات ومشاريع بناءة تساهم بشكل فعال في تنمية الجهة وتطويرها، وهو ما أشارت اللجنة الاستشارية حول الجهوية في تقريرها حيث ما يتميز به النموذج المقترح هو تطوير علاقات الشراكة مع النسيج الجمعي والقطاع الخاص وتقوية الاختصاصات التقريرية والتنفيذية للمجالس المنتخبة بشكل منفتح ومتدرج، وكانت اللجنة قد اقترحت لتحقيق هذه الغايات " وضع المجالس الترابية لآليات استشارية من أجل تيسير المشاركة المنظمة والمسؤولة للمواطنين في إعداد المخططات الجهوية للتنمية والمشاريع

⁸¹⁵ خالد صالح ، تدابير واليات المشاركة السياسية للشباب بالهيئات الوطنية والترابية بالمغرب المجلية المغربية للأمن الانساني العدد الثاني ، يوليو 2016 ص204

⁸¹⁶ ينص الفصل 135 من الدستور المغربي لفتاح يوليو 2011 في فقرته الثانية على أن "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية. تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر" الدستور المغربي لفتاح يوليو 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور ، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) ، ص: 3600.

⁸¹⁷ المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، بوجمة بو عزاوي، مطبعة بني ازناسن، الطبعة الاولى: 2015 ، ص : 60.

⁸¹⁸ خالد صالح ، تدابير واليات المشاركة السياسية للشباب بالهيئات الوطنية والترابية ص211

الكبرى، ووضع آلية للحوار مع الجمعيات المؤهلة، وفق معايير موضوعية، قصد تطوير مشاركتها وهو ماتم تكريسه من خلال مقتضيات دستور 2011.

1- الأساس الدستوري الديمقراطية التشاركية

إن التمعن في مضامين الوثيقة الدستورية الجديدة لسنة 2011، تؤكد بأن هذا الدستور يعد جد متقدم على مستوى الهندسة وعلى مستوى المضمون مقارنة بالدساتير السابقة التي عرفت المملكة المغربية ومقارنة بدساتير العديد من الدول على المستويين الإقليمي والدولي، لاسيما فيما يتعلق بالتنمية البشرية والمجالية، وتحسن مستوى وطريقة العيش وضمن الحقوق والحريات⁸¹⁹، خاصة المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة و الديمقراطية التشاركية كامتداد ومكملة للديمقراطية التمثيلية، حيث تقوم على ضرورة مشاركة الشعب في السلطة، وفي التنمية بشموليتها، لضمان المشاركة السياسية التعبير عن سيادته⁸²⁰.

في هذا الإطار حدد الدستور آليات المشاركة لاسيما ما تضمنه الباب التاسع الخاص بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، حيث نص في الفصل 136 على تأمين مشاركة السكان المعنيين داخل التراب سواء في الجهة أو العمالة والأقاليم أو الجماعات في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، كإشارة دالة على قيمة وأهمية إشراك وضمان مساهمة السكان في تنمية ترابهم، وهو خطاب صريح موجه بشكل مباشر للمجالس الترابية التي تتولى تسيير وتدبير أمور التراب، وبشكل غير مباشر إلى باقي الفاعلين الترابيين من إدارة ترابية وقطاع خاص، سيما وأن مسألة تدبير الشأن العام الترابي تقتضي تعدد المتدخلين في إطار الانفتاح ونهج سياسة القرب عبر صياغة آليات تشاركية، وهذا ما أكد عليه الفصل 139 من الدستور باعتباره القلب النابض لدور المجتمع المدني حيث يحدد آليات اشتغاله من خلال الآليات التشاركية للحوار والتشاور التي تضعها مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، بغية تيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

من خلال قراءة الفصل يستشف المشرع الدستوري إلزام مجالس الجماعات الترابية لوضع آليات تشاركية لتأمين مشاركة المواطنين المعنيين وكذا الجمعيات في تدبير شؤونهم عبر إعداد برامج التنمية وتتبعها من خلال عبارة "تضع"، ومن خلال عبارة "لتيسير" وجب أن تكون هذه الآليات التشاركية في متناول المواطنين والمواطنات، في إعداد برامج التنمية وتتبعها باعتبارها تندرج ضمن الاختصاصات الذاتية لهاته المجالس، والتي تضعها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس المعني، ويحدد هذا البرنامج لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر إنجازها، انطلاقا من تشخيص لحاجيات وإمكانيات الجماعات الترابية.

وهنا يثار السؤال حول هل العرائض تعد بمثابة آلية من الآليات التشاركية المنصوص عليها في الفقرة الأولى؟ بمعنى هل المشرع الدستوري حاول تقديم نموذج لهذه الآليات انطلاقا من العرائض، خصوصا وأن التنصيص على العرائض جاء في نفس الفصل مع الآليات التشاركية، مع فارق واحد يتجلى في تفويض صلاحية تحديد الآليات التشاركية لمجالس الجماعات الترابية انطلاقا من النص الدستوري، وتفويض صلاحية تحديد شروط تقديم العرائض للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية⁸²¹.

⁸¹⁹ - أحمد مفيد: الحكامة الجيدة على ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015، ص: 13.
⁸²⁰ - Najib Ba Mohammed: Du « Représentatif » et Du « Participatif » la démocratie en question, Revue Marocaine d'administration locale et de développement, numéro double 106 – 105, Juillet – Octobre, 2011, p: 10-12.

⁸²¹ - الفقرة الثالثة من الفصل 146 من الدستور.

ومن الإشكالات الأخرى التي يمكن إثارتها ، ما يهم تحديد تعريف دقيق للمجتمع المدني، فإذا كان صحيحاً أن المشرع بصفة عامة والمشرع الدستوري بصفة خاصة، يتغاضى عن مسألة التعريف، فاسحا المجال للفقه والقضاء، فإن تحديد مكونات المجتمع المدني انطلاقاً من مقتضيات الدستور يبقى أمر صعب للغاية ، حيث لا يوجد لفظ المجتمع المدني إلا في الفقرة الأولى من الفصل 12 على مستوى الوثيقة الدستورية، حيث جاء لفظ "تؤسس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية".

وحيث يستفاد من ذلك، أن المجتمع المدني يتجسد بالأساس في الجمعيات بالنظر لكونها المحرك الديناميكي للعمل المدني إلى جانب المنظمات غير الحكومية، ولو أن هذه الأخيرة تثير نقاش حول هل كل تنظيم غير حكومي يندرج ضمن حركات المجتمع المدني؟ علماً أن المجتمع المدني جاء لصيقاً بالجمعيات مع وجود واو العطف تفصله عن المنظمات غير الحكومية، بذلك هل يجوز القول بأن الأحزاب السياسية من حركات المجتمع المدني علماً أن هدفها هو الوصول للسلطة؟

وقد نصت الفقرة الثالثة على دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد القرارات والمشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية ، وكذا في تفعيلها وتقييمها.⁸²²

و الجدير بالذكر أن قوانين اللامركزية تضمن حق كل المواطنين في رفع عرائض للتعبير عن حاجياتهم وتطلعاتهم في تنمية جهتهم والرقى بها، وهو ما يطرح ضرورة تقوية قدرات الفاعلين المدنيين في مجال تدبير الشأن المحلي ، والعمل على إطلاق حوارات جهوية حول دور ومساهمة المجتمع المدني في البناء الديمقراطي الجهوي ، ووضع تصور حول تفعيل هيئات التشارك والتشاور بين المجتمع المدني والجماعات الترابية ، بإعمال ديمقراطي للدستور بما يضمن المساهمة الحقيقية للمجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي والجهوي⁸²³

2: مدى ملائمة القوانين التنظيمية للمقتضيات الدستورية الخاصة بالديمقراطية التشاركية

انطلاقاً من هذه قراءة تنظيم القوانين التنظيمية للجماعات الترابية للآليات التشاركية للحوار والتشاور، و تنظيمها أمام مختلف أنواع الجماعات الترابية بالمغرب في علاقتها بالمقتضيات الدستورية المؤطرة لذلك ، نود إثارة الملاحظات التالية:

على مستوى القانون التنظيمي للجهات. نظم المسألة المتعلقة بالآليات التشاركية في المادتين 116 و 117 تطبيقاً للفصل 139 من الدستور، وانطلاقاً من الأحكام الواردة في المادتين. في هذا السياق وعلى سبيل المثال نصت المادة 117 من القانون التنظيمي تقول بأنه تحدث لدى مجلس الجهة هيئات استشارية، الأولى هيئة استشارية مع فعاليات المجتمع المدني، والثانية هيئة استشارية تختص بدراسة قضايا الشباب، والثالثة هيئة استشارية مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة

إن أول ما يثير الانتباه هو التضييق المتمثل في المضمون الضعيف الذي حصر فيه واضعي القانون التنظيمي للجهات ، حيث يعطي الفصل 139 من الدستور للمواطنين والمواطنات والجمعيات عبر الآليات التشاركية الحق في المساهمة في إعداد برامج التنمية وتتبعها، فالغاية هو ضمان الحضور في مجال التنمية

⁸²² تجب الإشارة مجموعة من الفصول ذات العلاقة بالمجتمع المدني تلزم السلطات العمومية بإشراك المجتمع المدني في تدبير الشأن الترابي، وهو حال الفصل 6 والفصل 13 و 15 و 33 ، مما يجعلها تندرج ضمن المجال الضمني للمجتمع المدني.
⁸²³ كريمة لحرش ، الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل ، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي (3)، ص : 48

التي تتشكل من: هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع- الهيئة المكلفة بالشباب- الهيئة المكلفة بالطابع الاقتصادي.

إن الآليات التشاركية التي وضعها القانون التنظيمي للجهات هي ذات طابع استشاري ، وبالتالي فهي لا تلزم المجلس الجهوي في شيء، رغم أن الفصل 139 من الدستور يتحدث عن مساهمة المواطنين والمواطنات في برامج التنمية عبر مرحلتين : الإعداد والتتبع ، فإن النص قلص دور المواطنين والجمعيات في المساهمة في مجال التنمية من خلال هاته الآليات الاستشارية. .. ، كما جاءت المادة 118 من القانون التنظيمي فيما يتعلق بتقديم العرائض من المواطنين والجمعيات، وجاء بيان شروط ممارسة هذا الحق في المادتين 120 بالنسبة للعرائض المقدمة من المواطنين والمواطنات من ساكنة الجهة أو يمارس فيها نشاطا إقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، أن يكون مسجلا في اللوائح الانتخابية، وأن تكون لهم مصلحة مباشرة ومشتركة، وأن لا يقل عددهم عن 600 ناخب موزعين على عمالات وأقاليم الجهة شرط ألا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم عن خمسة في المائة ، والمادة 121 خاصة العرائض المقدمة من قبل الجمعيات التي ألزمت أن تكون الجمعية مؤسسة بالمغرب لمدة تزيد عن 3 سنوات وأن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين الجاري بها العمل، وأن يكون مقرها أو أحد فروعها بتراب الجهة، وأن يكون نشاطها مرتبط بموضوع العريضة .

إن الإشكال في الشرط المتعلق بأن يمارس المواطنين والمواطنات نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا ، فالمشرع لم يحدد المعايير التي على أساسها اختار بالضبط هذا النوع من الأنشطة وحصرها فيما هو اقتصادي أو تجاري أو مهني ، أليس في ذلك حرمان بعض الفئات الاجتماعية الأخرى التي قد لا تكون من ساكنة الجهة ولكن تمارس أنشطة أخرى المشار إليها سالفا ⁸²⁴

أما فيما يخص مقدموا العريضة بأن يكونوا من المسجلين باللوائح الانتخابية فهو يتعارض مع مضمون المقاربة التشاركية، فإذا كانت هذه الشرائح غير المسجلة في اللوائح الانتخابية لا يمكنها التقدم بالعرائض إلى المجلس الجهوي فما هي الآليات التي ستحتضنهم إذن؟ خصوصا وأنها تشكل مساحات اجتماعية واسعة ستظل خارج الاستقطاب الانتخابي والاحتواء التشاركي. ⁸²⁵

أما بخصوص العمالات والأقاليم تضمن القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم في الباب الرابع منه التنصيص على الآليات التشاركية للحوار والتشاور وانطلاقا من الأحكام الواردة فيها، فإن هذا القانون التنظيمي تبنى هيئة استشارية واحدة مقارنة بالقانون التنظيمي للجهات، الأمر الذي يعني أنهم اعتمدوا معيار التمثيلية المبني على الانتخاب فيما يخص هذا التفاوت والاختلاف على مستوى عدد الهيئات ، هذا يعطي فكرة أن واضعي القانون التنظيمي فكروا في هذه الآليات بمنطق تمثيلي في التعامل مع تنظيمها أمام العمالات والأقاليم.

⁸²⁴ - عبد الغني امريدة: الآليات التشاركية والعرائض أمام الجماعات الترابية في المغرب، المجلة المغربية للسياسات العمومية ، العدد 16، صيف 2015، ص: 146.

⁸²⁵ - عبد الغني امريدة: الآليات التشاركية والعرائض أمام الجماعات الترابية في المغرب مرجع سابق: ص: 147.

وفيما يخص شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات فقد تبني المشرع نفس الشروط الواردة في القانون التنظيمي للجهات باستثناء اختلاف بسيط يتجلى في عدد الموقعين على العريضة⁸²⁶.

أما على مستوى الجماعات. فيما يخص الآليات التشاركية، فقد نص القانون التنظيمي للجماعات على هيئة استشارية واحدة، إسوة بالقانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، بذلك يمكن القول بأن الجماعات لم تستفد كثيراً من مستجدات دستور 2011 فيما يخص الآليات التشاركية .

أما على مستوى شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات ، فإنه احتفظ بنفس الشروط التي تضمنها القانونين التنظيميين للجهات والعمالات والأقاليم، ما عدا في الجانب الخاص بالنصاب المطلوب على مستوى الموقعين على العريضة.⁸²⁷

أما بخصوص العرائض المقدمة من طرف الجمعيات ، فقد احتفظ المشرع بنفس الشروط التي اشترطها القانونين التنظيميين للجهات والعمالات والأقاليم. ثم إن الشروط التي وردت في القانون التنظيمي لتقديم العرائض تعتبر مجحفة وغير واقعية، ويمكن القول إزاء هذا الوضع أنها جاءت غير مساهمة ومواكبة للمتن الدستوري الذي جاء بمبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"

ولهذه الاعتبارات وغيرها، يمكن القول أن مضمون المقاربة التشاركية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مضمون سياسي وتمثيلي و تشاركي محدود شبيه إلى حد ما بمضمون المقاربة التمثيلية، إلى درجة يكاد يشعر فيها الباحث بعدم وجود فوارق جوهرية عميقة بينهما إلا على مستوى التسمية .

وبالنظر إلى نصوص القانون التنظيمي فإنه يسجل تراجع على النص الدستوري الذي تحدث عن آليات تشاركية وليس استشارية، وأن عملية إشراك المجتمع المدني يجب أن تتجاوز منطق الإنصات والحوار إلى المشاركة الفعلية في عملية إعداد واتخاذ القرار العمومي، وإعداد وتتبع السياسات العمومية.⁸²⁸

المحور الثاني / مقارنة النوع الاجتماعي وحضور الشباب والمرأة في الشأن الترابي

عرف المجتمع المغربي في بداية الألفية تحولات كانت بمثابة مؤشر على بروز وعي بواقع اللامساواة بين الجنسين خاصة في الحقل السياسي والسير في اتجاه التقليل منه وذلك بالنهوض بأوضاع المرأة والقضاء على أشكال التمييز القائمة على الجنس⁸²⁹ وهو ما حث عليه الخطاب الملكي لـ17 يونيو 2011 من خلال التأكيد على حماية مكتسبات المغرب في مجال تعزيز حقوق المرأة وخاصة الحقوق

⁸²⁶ تجب الإشارة إلى أن القانون التنظيمي اشترط أن لا يقل عدد الموقعين عن (500)، في حين يشمل عدد الموقعين (600) ناخب فيما يخص الجهات، نفس الأمر على مستوى العرائض المقدمة من لدن الجمعيات، حيث احتفظ القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم بنفس الشروط المشار إليها في القانون التنظيمي للجهات.

⁸²⁷ تجب الإشارة إلى أن القانون التنظيمي اشترط أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن (100) ناخب فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة و (200) ناخب بالنسبة لغيرها من الجماعات، غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن (450) ناخب بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.

⁸²⁸ أسماء الاسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مجلة مسالك الحكامة الترابية من الجهوية المتقدمة إلى الحكم الذاتي ..، عدد 31-32، ص: 51 .

⁸²⁹ أسماء بنعداد، المرأة والسياسة دراسة سوسيولوجية للقطاعات النسائية الحزبية ، منشورات المعهد الجامعي للبحث العلمي سلسلة الأطروحات 2007 ص 4

السياسية لكي تتمكن من تسيير الشأن العام وتعزيز مكانتها بالمجتمع، مما سيحررها من قيود كثيرة كانت تكبل تحررها وتقلص من إمكاناتها السياسية والتدبيرية.

في هذا الإطار تبني المغرب مجموعة من الإصلاحات التشريعية و المؤسساتية كترجمة لالتزاماته بالمعاهدات و المواثيق الدولية المصادق عليها. عبر ادماج مقاربة النوع بهدف تعزيز تكافؤ الفرص بينهما على أرض الواقع، و إتاحة فرص المشاركة الحقيقية للمرأة في الحياة العامة وفي الترقى للمناصب القيادية التي يتم من خلالها المساهمة في اتخاذ القرارات المؤثرة في حياتها اليومية وتخويل المرأة فرصا أكبر في نيل حقوقها للمشاركة في السلطة وفي كافة مراحل اتخاذ القرار⁽⁸³⁰⁾ في هذا الإطار اللجنة الاستشارية حول الجهوية اكد على انه ما يتميز به النموذج المقترح هو أنه ديموقراطي الجوهر فهو يعزز التدبير الديموقراطي للجهة عن طريق توسيع المشاركة النسائية ومشاركة المواطنين كافة في تطوير علاقات الشراكة، وترمي مقترحات اللجنة إلى اعتماد مقاربة ادماج المرأة والشباب، تشجيعا للنساء على ولوج الوظائف التمثيلية والمشاركة في تدبير شؤون الجهة⁸³¹ من خلال مقتضيات دستورية مهيكلة ارسى الضمانات للمساواة بين الجنسين و عدم التمييز بينهما في مختلف مجالات الحياة الخاصة و العامة.⁸³² تم القوانين التنظيمية للجماعات الترابية⁸³³ ساهمت في بعد النوع الاجتماعي في تدبير الشأن العام الترابي .

أولا : حضور الشباب للمساهمة في تسيير الشأن الترابي:

هنا يشير أحد الباحثين إلى أن عزوف الشباب لا يرتبط بالشأن العام عموما بل الأمر عادي، حيث يعتبر بأننا إزاء دينامية عادية لحضور الشباب في الحراك الاجتماعي تتميز بتواجد ملحوظ للشباب داخل مسارات كل الحقول العمومية الحزبية منها والنقابية والجمعية، وبحضور غالب في الحركات الاجتماعية خاصة ذات الأفق المطالب المرتبط بالشغل ، بمعنى أن العزوف المشار إليه قد يرتبط بالفعل السياسي والانتخابي فقط، إذ أن الشباب يظلون محرك كل الحركات الاحتجاجية المطالبة، مما يزكي أننا تجاه حالة للعزوف الحزبي بالدرجة الأولى، ما لم تعزز الدولة والأحزاب السياسية آليات استقطابها للشباب المغربي، والذي لن يتحقق إلا بجدية وإرادة الفاعلين في إدماج حقيقي للشباب في المنظومة السياسية والتنمية من جهة، ومن جهة ثانية إعادة الروح للعمل السياسي القائم على احترام المؤسسات والتداول السلمي على السلطة.⁸³⁴

يعتبر إشراك الشباب على جميع المستويات الترابية ، من التظاهرات الحقيقية للديمقراطية التشاركية لما لها من أثر فعال على التنمية وهو نفس المسعى الذي أكد عليه الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى 20 غشت 2012 بقوله " فالأوراش الكبرى التي أطلقناها لاستكمال نموذج المجتمع المغربي المتميز المتشبث بهويته، القائم على التضامن بين كل فئاته، لا يمكن أن تحقق أهدافها إلا بسواعد الشباب المغربي

⁸³⁰ - فاطمة الزهراء بابا أحمد: «مبدأ " المناصفة": التأسيس الدستوري ورهانات التنزيل»، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 2013/24-23، صادر تحت عنوان: «المرأة في دستور من مطلب التضمين إلى الحق في التنزيل»، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 65-66.

⁸³¹ كريم لحرش ، مرجع سابق، ص: 37.

⁸³² منية بنمليح، الإصلاحات الدستورية والقانونية وتأثيرها على وضعية المرأة بالمغرب ، مجلة الابحاث في القانون والاقتصاد والتدبير عدد 4 2019 ص229

⁸³³ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015 و القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليوز 2015 و القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليوز 2015.

⁸³⁴ خالد صالح مرجع سابق ص204

وإبداعاته، واستثمار طاقاته...ومما لاشك فيه أن انخراط الشباب في هذا الخيار الاستراتيجي يظل رهينا بمدى تأهيله وإعداده للمستقبل "

وعليه فالجهوية المتقدمة ستكون المجال الأمثل بحيث تهدف إلى تعزيز القرب من المواطن ومن ثم تمكن هذه المنهجية من التغلب على الاكراهات التي تواجه التنمية وتمنح الشباب الثقة في النفس وتبعثهم على الانخراط في برامج التنمية الجهوية وأيضا تفرز قيادات شبابية مواطنة قريبة من مواطنيها ، إلا أنه لايمكن تحقيق هذه الغاية إلا بتوافر العناصر التالية :

- ربط أوسع شريحة ممكنة من السكان بالقرار المحلي: إعدادا، إنجازا، مراقبة، متابعة، وتقييما.
- تسهيل الولوج إلى الانتخابات المحلية وجعلها متمفصلة مع الأنشطة المهنية، ثم ضمان شفافية مسلسل إعداد مشاريع التهيئة والتجهيز من خلال تقوية جهاز الإعلام والتواصل مع المواطنين .
- تقوية حقوق المنتخبين (منتخبين الاغلبية والاقلية).

- وجود مؤسسات بارزة تكمل مؤسسات التمثيل السياسي وتسمح للمواطنين وللتكتلات الجماعية والحركة الجمعوية بالتدخل الفعال في تدبير الشؤون الجهوية⁸³⁵

تهدف الجهوية بالمفهوم الجديد إلى إشراك النخب المحلية خاصة من المهارات والمواهب الشبابية لتلعب دورا رائدا في تسيير جهتهم، والمساهمة في تنميتها، وكذا المساهمة في مراقبة النخب الحاكمة على المستوى المحلي .

إن هذا التدبير يؤدي حتما إلى ظهور مواهب خلاقة ومهارات تتمتع بأداء فعال، كما تتمتع بالغيرة على جهتها وتتفانى في خدمتها، وتتنافس وتتبارى في تقديم أفضل المقترحات والمشاريع من أجل تنمية منطقتها وخدمة سكانها، ولأجل ذلك نصت المادة 244 من القانون التنظيمي على أنه " يجب على مجلس الجهة ورئيسه والهيئات التابعة له ومجموعات الجماعات الترابية التقيد بقواعد الحقامة⁸³⁶، ولهذه الغاية تتخذ الإجراءات اللازمة من أجل ضمان احترام : ... القواعد والشروط المتعلقة بولوج الوظائف بإدارة الجهة والهيئات التابعة لها ... " وهذا يعني تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في الولوج إلى هذه الوظائف والتفعيل الأمثل لمبدأ الاستحقاق حسب منطوق الفصل 31 من الدستور ومن شأن ذلك الرفع من الثقة لدى المواطن لتحقيق فيه المساواة بين المواطنين والمواطنات في الاستفادة من هذه الحقوق وبنال كل منهما موقعه الاجتماعي ووظيفته عن طريق كفاءاته وقدراته ونزاهته.

ثانيا: ادماج مقارنة النوع الاجتماعي في هياكل مجالس الجماعات الترابية

بعد صدور دستور 2011 و القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية انتقلت مقارنة النوع الاجتماعي على مستوى الترابي الى مرحلة جديدة اصبحت من خلالها هياكل الجماعات الترابية تفرض تمثيلية معينة من النساء قصد اشراكهن في تدبير الشأن الترابي. فالمجالس الترابية حق لكل شرائح المجتمع المحلي ولا يمكن أن تكون فاعلة إلا بمشاركة كل أفراد المجتمع رجالا و نساء على قدم المساواة و بحسب القدرات و الهامش المتاح سياسيا و قانونيا، لذلك سعت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الى رفع من

⁸³⁵ محمد الغالي، سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية ؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، العدد 53 ، 2006 ، ص: 25

⁸³⁶ تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الأول، التصور العام، ص: 17

تمثيلية النساء في مجالس الترابية ، من خلال نظام المحاصصة في أفق تحقيق المناصفة ، كما احوالت هذه القوانين على القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس المنتخبة⁸³⁷ ، الذي نص بدوره على الرفع من تمثيلية النساء في الانتخابات الجماعية من خلال مجموعة من المقترضات في اطار التمييز الايجابي .

1-الرفع من تمثيلية النساء داخل مجالس الجماعات الترابية

استجابة القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لمقاربة النوع و ضمان تمثيلية النساء في المجالس الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث (الجهات ، العمالات و الأقاليم ، الجماعات) ، حيث نصت على انه سعيًا نحو بلوغ المناصفة المنصوص عليها في الفصل 19 من الدستور ، يتعين العمل على ان تتضمن كل لائحة ترشيحات نواب الرئيس عددا من المترشحات لا يقل عن ثلث النواب⁸³⁸

وفي هذا الإطار اصدرت وزارة الداخلية دورية حول موضوع انتخاب رؤساء مجالس الجهات و مجالس الجماعات و نوابهم و كذلك المجالس كتاب المجالس المذكورة و نوابهم⁸³⁹ ، أكدت على الطابع الإلزامي للتمثيلية النسائية و نصابها مؤكدة على ما يلي : و تجدر الإشارة الى انه يتعين ان يتضمن كل لائحة من اللوائح المقدمة مترشحات للنواب الرئيس لا يقل عددهن عن ثلث نواب ، و كرست هذه المقترضات التي تضمنتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مبدأ التمييز الإيجابي لمصالح النساء من خلال اعتماد نظام "الكوتا" نسبة 20% ، فهي تعكس تطوراً في تمثيلية النساء

في نفس الاطار اصدرت المحكمة بالرباط حكماً⁸⁴⁰ تاريخياً ومبدئياً يكرس المناصفة الانتخابية ابطال العملية الانتخابية التي لمتارح التمثيلية النسائية بمناسبة انتخاب مكتب جماعة الرباط ضماناً لسيادة الدستور والاتفاقيات الدولية من خلال الارتقاء بمبدأ المناصفة الى مبدأ الإلزامي واجب الاحترام والنفاد بقراءة اجتهادية تراعي روح التشريع لتجاوز معوقات تحسين تمثيلية النساء سواء كانت اجتماعية او سياسية بفرض وجوب تحقيق المناصفة الانتخابية للدفع بالتمثيلية النسائية لمراكز القرار الجماعية تأهيلها للمساهمة في التنمية⁸⁴¹.

على مستوى آخر نجد حضور المرأة على مستوى اللجان الدائمة فقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على احداث لجان دائمة من لدن مجالس الجماعات الترابية ، الجماعات العمالات و الاقاليم والجهات ، خلال اول دورة تعقدها يعهد إليها بدراسة مجموعة من القضايا⁸⁴² يجب أن يراعى في الترشح لرئاسة اللجان الدائمة السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء المنصوص عليه في الفصل 19 من الدستور⁸⁴³، ترسيخاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص كالية جديدة للتعبير وابداء الراي فقضايا المساواة وادماج مقاربة النوع في سياسات ومخططات برامج التنمية المحلية وبلورتها بواسطة اقتراحات

⁸³⁷ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب اعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 21 نونبر 2011.

⁸³⁸ المادة 19 من القانون التنظيمي للجهات و المادة 18 من القانون التنظيمي للعمالات و الاقاليم المادة 17 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

⁸³⁹ دورية السيد الداخلية عدد D3834 الصادرة بتاريخ 4 شتنبر 2015

⁸⁴⁰ حكم عدد 4295 بتاريخ 10-10-2015 ملف رقم 15/7107/362 موضوع الطعن المتعلق بانتخاب مكتب مجلس جماعة الرباط محمد الهيني، القضاء الاداري والمناصفة الانتخابية النسائية " مؤلف جماعي حول الانتخابات الجماعية – قراءة موضوعاتية في

اقتراح 04 شتنبر 2015 منشورات مركز تكامل للدراسات والابحاث ، مطبعة المعارف الجديدة الدار البيضاء 2016 ص 105

⁸⁴² يتعلق الأمر ب: الميزانية والشؤون المالية والبرمجة التنموية الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و البيئية وإعداد التراب (المادة 28 من القانون التنظيمي للجهات) الميزانية والشؤون المالية والبرمجة التنموية القروية و الحضرية و إنعاش الاستثمارات و الماء و الطاقة و البيئة والشؤون الاجتماعية و الأسرة (المادة 26 من القانون التنظيمي للعمالات و الاقاليم): الميزانية و الشؤون المالية و البرمجة المرافق العمومية و الخدمات (المادة 25 من القانون التنظيمي للجماعات.)

⁸⁴³ المادة 29 من القانون التنظيمي للجهات و المادة 27 من القانون التنظيمي للعمالات و الاقاليم، و المادة 26 من القانون التنظيمي للجماعات.

اعضاءها⁸⁴⁴ و من جانب آخر فإذا كان المشرع قد تبنى مبدأ السعي نحو المناصفة بشأن رئاسة اللجان الدائمة، فإنه في المقابل التزم الصمت بخصوص رئاسة اللجان المؤقتة و لم يقيد المجالس عند احداثها بمراعاة تمثيلية النساء، و اكتفى بالتنصيص على انه "يمكن للمجلس ان يحدث عند الاقتضاء لجانا موضوعتها مؤقتة تناط بها دراسة قضايا معينة ، تنتهي اعمال اللجنة بإيداع تقريرها لدى رئيس المجلس قصد عرضه في مجلس التداول لا يمكن لهذه اللجان ان تحل محل اللجان الدائمة⁸⁴⁵

2: مؤسسة المساواة و تكافؤ الفرص و مقارنة النوع

خول المشرع الدستوري لمجالس الجهات و الجماعات الترابية الاخرى وضع آليات تشاركية للحوار و التشاور لتيسير المواطنين و المواطنين و الجمعيات في إعداد برنامج التنمية الجهوية و المحلية. وفي هذا السياق و تماشياً مع الوثيقة الدستورية بحمولتها و نفعها الدولية و الحقوقية الرامية لمطلب و مبتغى المساواة، جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمجموعة من المقتضيات لتنزيل الفصل 139 من الدستور، حيث نصت على احداث هيئة استشارية لدى المجالس المنتخبة بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تسمى "هيئة المساواة و تكافؤ الفرص و مقارنة النوع"،⁸⁴⁶ كهيئة استشارية للمجلس الجماعي وفق مسطرة يحددها النظام الداخلي للمجلس الجماعي و ينظمها النظام الداخلي الخاصة بالهيئة .

و تتشكل هيئة المساواة و تكافؤ الفرص و مقارنة النوع، طبقاً للأنظمة الداخلية من شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية و فعاليات من المجتمع المدني يقترحهم رئيس المجلس الجماعي . و يحدد عدد أعضاء الهيئة ، حسب هذه الأنظمة يتم اختيارهم بعد التشاور مع النسيج الجمعوي و فعاليات المجتمع المدني عن طريق التصويت العلني و بالأغلبية النسبية من لائحة يعرضها مكتب المجلس بعض حصرها، على المجلس للمصادقة. و يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع الاجتماعي حيث يتم تخصيص نسبة 30% للنساء مجموع أعضاء لضمان المساواة .

اما بخصوص مهام الهيئة تتجلى في التحسيس بأهمية إدماج مقارنة النوع الاجتماعي و المقاربة الحقوقية في برامج التنمية على مستوى المحلي ، و التنسيق مع مختلف الفعاليات من أجل انجاز التشخيص التشاركي المستجيب للنوع الاجتماعي، و كذلك اقتراح مشاريع ذات اولوية تستهدف الساكنة و خاصة النساء و الشباب و الاشخاص في وضعية إعاقة، و المساهمة في التخطيط الإستراتيجي المستجيب للنوع الاجتماعي، الى جانب تنظيم ورشات تكوينية لتقوية قدرات و المنتخبين و المنتخبات و الجمعيات و فرق تنشيط الأحياء، و القيام ببعض التقارير حول اهم التطورات التي تعرفها الجماعة على المستوى التنموي وكذا تقديم الخبرة في مجال حقوق الانسانية للنساء و قضايا النوع الاجتماعي. كما تتولى الهيئة مهام استشارية، حيث تدرس القضايا المعروضة عليها في حدود اختصاصاتها وفي نطاق المسائل المدرجة في جدول اعمالها كما يمكنها تقديم توصيات و ملتمسات لمجلس الجماعة.

⁸⁴⁴ حنان المعيطي ، المرأة على ضوء المتغيرات التشريعية الجديدة مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية عدد 22-2018 مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع الرباط ص 319

⁸⁴⁵ المادة 32 من القانون التنظيمي للجهات و المادة 30 من القانون التنظيمي للعمال و الاقاليم و المادة 29 من القانون التنظيمي للجماعات ⁸⁴⁶ المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات المادة 111 من القانون التنظيمي للعمال و الاقاليم المادة 117 من القانون التنظيمي للجهات.

خاتمة

تجب الإشارة في الأخير إلى أنه لا يمكن الفصل أو التمييز في التمتع بالحقوق والحريات الأساسية، ويستحيل تحقيقها إلا بتعاون وثيق بين الجماعات الترابية والدولة، لأن هذه الحقوق ترتبط اليوم بإستراتيجية وطنية شاملة للتنمية البشرية والاجتماعية والثقافية والبيئية الواردة بوضوح في كل الخطابات الملكية السامية، وفي دستور المملكة خاصة في الفصل 31 من الدستور الذي أورد عدة حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية، كالعلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة وكذا الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة وكذا التنشئة على التشبث بالهوية المغربية والثوابت الوطنية الراسخة، وأيضا التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية والسكن اللائق ...، بالإضافة الى ما نصت القوانين التنظيمية على دور الجماعات الترابية لاسيما الجهة في النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، ولاسيما فيما يتعلق باعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقولة ومحيطها، والعمل على تيسير توطيد الأنشطة المنتجة للثروة والشغل، والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة، والعمل على تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتكوينها، مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات.

حقوق وحرريات الشباب بالمغرب بين جاذبية التشريع وإكراهات الواقع

يوسف أبو عائشة

دكتور في الحقوق

جامعة محمد الخامس-الرباط

ملخص

إذا كان الهدف من إقرار اللامركزية هو تمكين السكان المحليين من تدبير شؤونهم بشكل ديمقراطي ومستقل عن السلطة المركزية، فإن اللاتمركز الإداري يهدف إلى تمكين السلطة المركزية من المراقبة عن قرب لكيفية تسيير الشؤون المحلية، إضافة إلى الحفاظ على الأمن ووحدة الدولة، إلا أن الأهداف المشتركة بين الأسلوبين الإداريين متعددة، تتمثل أساسا في التعاون والتشارك من أجل تلبية حاجيات السكان المحليين وتحقيق التنمية، هذه الأخيرة تقتضي استحضار جل الأبعاد المساهمة في المسار التنموي، حيث يعتبر العنصر البشري وخاصة فئة الشباب إحدى الرهانات التي تعتمد عليها سائر المجتمعات باعتبارها الدعامية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية...

ويحتل قطاع الشباب مكانة أساسية في تنزيل المقتضيات القانونية الخاصة بفئة الشباب، باعتباره القطاع الحكومي الوصي على هذه الفئة، حيث ستتصب محاور هذه الورقة على الجهود المبذولة من أجل التعاون بين المصالح اللامركزية لقطاع الشباب والوحدات اللامركزية على اختلاف مستوياتها من خلال آلية اتفاقيات الشراكة العمومية، والتي تعتبر خطوة هامة في مسلسل التدبير العقلاني لهذا القطاع وتعزيز قدرات المؤسسات الشبابية والرياضية.

وبدورها الجماعات الترابية تضع مخططات للتنمية الاجتماعية، وهذه المخططات تصطدم غالبا بصعوبة إيجاد مصادر تمويل كافية لإنجاز المشاريع والبرامج المسطرة أمام الحاجيات المتزايدة، وتبعا لذلك فإن الوحدات اللامركزية والجماعات الترابية تعتبران شريكان وفاعلان أساسيان في بلورة وتنفيذ السياسات العمومية الموجهة للشباب نظرا لالتقاء أهدافها.

مقدمة

تشكل السياسات العمومية تعبيراً عن فعل جهاز الدولة، وهي من الاختصاصات التي تهتم بها الأجهزة الرسمية والشبه الرسمية المرتبطة بالدولة الحديثة، حيث حمل التطور الذي مس أجهزة الدولة في القرن العشرين طموحا مشروعا في البحث عن السبل الكفيلة لتحقيق فعاليتها، وبالتالي خدمة الإنسان وتوفير الظروف المادية والمعنوية لعيشه بأفضل الطرق، لذلك فإن الكثير من التحولات والتطورات ذات الطبيعة الدستورية والاقتصادية والاجتماعية التي مست جهاز الدولة كانت تسعى إلى منح الدولة الإمكانيات الكفيلة والفعالة لتحقيق أهدافها.

أصبح رهان السياسات العمومية ينصب على تقليص ذلك التباعد الذي يمكن أن يظهر بين الأهداف المحددة من قبل أصحاب القرار وبين تطبيق السياسات العمومية المعبر عنها من قبل البيروقراطية الإدارية.

هكذا فقد ظهرت البوادر الأولى لتحليل السياسات العمومية، خلال عقد الثلاثينات من القرن الماضي في الولايات المتحدة الأمريكية، عبر بعض الأعمال المؤسسة التي حاولت إخضاع الفعل العمومي للشرط العلمي والموضوعي في القراءة والتحليل والتركيب. بعد ذلك وفي الستينات، سيتجدد الانتقال الناضج من الإرهاصات التأسيسية إلى حالة الحقل العلمي الذي يدرس السياسات العمومية في إطار مناهج ومقاربات العلوم السياسية، وسيرتبط ذلك بطبيعة التغييرات التي حدثت في وظيفة الدولة والحكومات خلال فترات ما بعد الحرب العالمية الثانية.

ويعتبر الشباب من الشرائح الاجتماعية التي حظيت باهتمام خاص في السياسات والبرامج الحكومية، غير أن طبيعة هذا الاهتمام تختلف درجاته لدى البلدان المتقدمة عنه في البلدان النامية، التي لا ترقى سياستها إلى درجة الاستثمار والتنمية في أبعادها الشاملة.

إنها الفئة الأكثر حساسية على المستوى الاجتماعي بالنظر إلى ما يميز وضعها وهي الأكثر توجهها نحو المستقبل إلا أنها في الوقت ذاته الأكثر تعرضا للأزمات والتحديات، حيث تبقى في حلقة محصورة بالمشاكل والإكراهات والصعوبات، كما أنها تشكل عبئا ثقيلا في السياسات العامة في نظر صانعي القرار. عبء يشمل مجالات متعددة يتقاطع فيها السياسي بالاقتصادي والاجتماعي والتعليمي والثقافي وغيرها. فالشباب عنصر أساسي في مسلسل التحديات التي تواجه المجتمعات اليوم والأجيال المقبلة على السواء، لذلك فإن هناك حاجة ملحة لوضع سياسات وبرامج أكثر فعالية خاصة بهذه الفئة وقادرة على رفع مختلف التحديات التي تحول دون تطوره وتقدمه.

وباعتبار توفر المغرب على قاعدة هرمية واسعة من الشباب، فيمكن لهؤلاء أن يساهموا بشكل كبير في تحقيق الأهداف التنموية المنشودة، حيث إن نسبة البالغين من دون سن الثلاثين تصل إلى أزيد من 60 في المائة من الساكنة، في حين يمثل البالغون مابين 15 و34 سنة 40 في المائة.

وبغض النظر عن التصنيف الإحصائي للشباب، فإنهم يمثلون مكونا بشريا مهما، يعد تثمينه بمثابة تحد وطني. وتجدر الإشارة أن الشباب المغربي يوجد في قلب التحولات الاجتماعية الكبرى التي عرفها ويعرفها المغرب، تحولات ارتبطت بالمنظومات الاجتماعية وبأنساق التنشئة الاجتماعية، خصوصا مع الاستعمار الذي ساهم في تفكيك البنيات الاجتماعية القديمة للمجتمع المغربي.⁸⁴⁷

أولا: الفاعلين في السياسات العمومية الموجهة للشباب

يشكل موضوع الفاعلين أحد المداخل الأساسية لدراسة وتحليل السياسات العامة، فيمكن القول أنهم من التعدد والتنوع بمكان، ذلك أنه بجانب الدولة شكلت الجماعة في البداية الخلية الأساسية في التنظيم الإداري المحلي، وقد عرفت تطورا في مبادئها وتقنيات تنظيمها بفعل تأثير الحماية الفرنسية، وبعد الاستقلال عمل المغرب على تطويرها وتحديث آليات عملها، باعتماد مقاربة ديمقراطية لكن دون إبعاد هاجس الحفاظ على الأمن ووحدانية الدولة، واستقرارها الداخلي، وذلك بسيادة مركزية السلطة والإدارة، ودون أن يتنافى مع ذلك وجود وحدات ترابية مستقلة وهي الجماعات الترابية، والتي كان يتواجد دائما بجانبها ممثل السلطة المركزية.

⁸⁴⁷ . عبد الواحد الزيات: الشباب والسياسات العامة، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، المحمدية، الموسم الجامعي 2011/2012، ص 3.

ومع اتساع نشاطات الدولة الحديثة أصبح من الضروري تجاوز النظام الإداري المركزي الذي لم يعد قادرا على التجاوب مع مختلف المتغيرات، لهذا أضحي اللجوء إلى النظام اللامركزي ضرورة منطقية، لما يقدمه هذا الأسلوب من مزايا إدارية ملموسة، لكونه دعامة قوية لتجويد القرار الإداري وتقريبه من الأفراد، حيث أدرك المغرب منذ الاستقلال فعالية اللامركزية الإدارية في تسيير الشؤون العامة للمواطن، والتي تسعى إلى تحقيق وخلق نظام سياسي يبنّي على الديمقراطية المركزية، انطلاقا من الديمقراطية المحلية، وهذا ما ترنو إلى تحقيقه معظم الدول النامية والتي بدأت في رسم سياساتها للوصول إلى تحقيق وتأسيس نظام ديمقراطي مبني على المشاركة الفعالة لجميع مناطقها الترابية.

ولقد اختار المغرب نظام اللامركزية من أجل تقريب الإدارة من المرتفقين والقدرة على إدارة العديد من المرافق بالشكل الذي يحقق أفضل الخدمات للسكان بدون المساس بمقومات وأسس الدولة المركزية⁸⁴⁸.

1. الفاعل اللامركز في السياسات العمومية الموجهة للشباب

تتقاطع تدخلات الفاعلين بالسياسات العمومية حسب الفئة المستفيدة من هذه السياسات، حيث تناط هذه التدخلات حسب القوانين المنظمة للقطاع الوصي بالسلطة التنفيذية، وحديثنا بهذا الصدد عن السياسات العمومية الموجهة للشباب يحيلنا للقطاع الوزاري المتمثل في وزارة الشباب والثقافة والتواصل (قطاع الشباب).

فبرجوعنا إلى المحطات التاريخية للسلطة الحكومية المكلفة بالشباب لنقف على ما تم تحقيقه لصالح فئة الشباب، نجد أن عمل كتابة الدولة المكلفة بالشباب لم يكن محددا في مجال واحد، وغير موجه لفئة معينة رغم أنه يظهر من خلال التسمية أن الجهاز مكلف بالشباب فإن الأمر لا يظهر من خلال التنصيب والهيكلية ومجالات التدخل والإمكانيات فهو متواجد في مجالات متعددة وحتى إن وجد فهو غير متجانس ومتباين الأبعاد والمكونات ولهذا كان من الصعب على المسؤولين أن يضعوا سياسة جديدة للشباب، والحديث عن شباب واحد وموحد في المغرب بل عن فئات من الشباب وعن أوساط من الشباب ذات خصوصيات متميزة، فالاعتقاد الذي يجب تجنبه في سياسة المسؤولين عن القطاع هو إلغاء تشبثهم بأن القطاع يقدم الخدمة العمومية للجميع، وهذا هو التصور العام الخاطئ لإدماج الشباب في التنمية.

إنها مثلا تبتعد عن مدن القصدير والضواحي المهمشة والأحياء الشعبية التي تشكل أحزمة للفقر وفي بعض الأحيان مصدر للجريمة والانحراف، ولهذا لا يمكن أن نواجه المشاكل بالشعارات مثل التعميم والمجانية والخدمة العمومية⁸⁴⁹.

إن أولى الملاحظات التي يمكن تسجيلها على قطاع الشباب، هو عدم ديمومة واستمرار المخططات الاستراتيجية التي يتم وضعها من طرف وزرائه، بما ينم عن غياب التنسيق وغياب أوجه التقاطعات والالتقائية التي تؤسس أرضية صلبة للسياسات العامة، وتمثل عامل مسهلا لتقييم نتائجها، وتبعاً لذلك، تبدو الحاجة ماسة لتوضيح تلك الفوارق التي تضر بأداء القطاع⁸⁵⁰.

حيث تولت الوزارة نوال المتوكل تدبير قطاع الشباب والرياضة في حكومة عباس الفاسي، وقدمت بالمناسبة مخططاً يهم السياسة الوطنية لوزارة الشبيبة والرياضة ما بين 2008 و2012، ثم برنامجاً للعمل

⁸⁴⁸ . علي قاسمي التسماني: سياسة الجهوية الموسعة: رهانات وآفاق، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الأول، 2013، ص 193.

⁸⁴⁹ . محمد الغياط: السياسة والشباب المغربي بين الولاء والإقصاء، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2004، ص 72.

⁸⁵⁰ . عبد الواحد زيات: الشباب في السياسات العامة، م س ، ص 72.

خلال سنة 2009 إضافة إلى الاستراتيجية الطويلة المدى والممتدة ما بين 2008 و2020، والتي مثلت نتاج أشغال المناظرة الوطنية الثانية للرياضة شهر أكتوبر 2008. الشيء الذي تطلب اعتمادات مالية مهمة فضلا على تعبئة الموارد البشرية. وبعد سنة ونصف شهد القطاع تعديلا آخر بوزير جديد بادر هو الآخر إلى إعداد سياسة عمومية على المدى المتوسط تمتد من 2010 إلى غاية 2016 بمقاربة مغايرة، ونذكر منها تشكيل بطولة احترافية من 12 فريقا، وإنشاء 1000 ملعب للقرب في أفق سنة 2016.

وفي هذا السياق نبدي ملاحظة بخصوص طموح إنشاء 1000 مركز سويو رياضي للقرب في أفق سنة 2016 حيث تم انجاز 24 مركز من ألف مركز في ظرف سنتين.

كما نسجل في تقييمنا تغليب المنظور الرياضي على المنظور الشبابي في هذا القطاع حيث تم التركيز بشكل كبير على الجانب الرياضي على حساب الشباب، ما يجعل معه هدف إدماج الشباب في مسلسل التنمية صعب المنال داخل نفس القطاع، كما يبرز النقص في الاهتمام بالشباب من خلال التصريح الحكومي الذي تقدم به الوزير الأول طبقا لأحكام الفصل الستين من دستور المملكة السابق لسنة 1996، ووفقا للشروط المنصوص عليها في الفصل الخامس والسبعين بشأن منح الثقة للحكومة، من خلال الخطوط الرئيسية للبرنامج الذي اعتزمت الحكومة تطبيقه في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية بهدف تقوية المكتسبات الديمقراطية وتعزيز موقع المغرب في محيطه الجهوي والدولي، وبغية تسريع أوراش الإقلاع الاقتصادي، وتطوير خدمات القرب الاجتماعي، وتأهيل الموارد البشرية؛ فضلا عن تعزيز آليات الحكامة الرشيدة والفعالة في جميع المجالات .

إلا أنه لا بد من الإشادة بالتوقيع يوم 13 فبراير 2018 على اتفاقية إطار تضع أرضية للتعاون بين المصالح اللامركزية للشباب والرياضة والجماعات الترابية في ما يخص السياسات العمومية الموجهة للشباب تروم تمويل برنامج إنجاز حوالي 800 ملعب للقرب بالمجالين القروي والشبه حضري بين سنتي 2018 و2020، وذلك بميزانية إجمالية تبلغ حوالي 600 مليون درهم.

أضحت المقاربة الشبابية حاضرة ضمن الرهانات الاستراتيجية للحكومة عبر عدد من الوزارات على رأسها وزارة الشباب والرياضة والمؤسسات العمومية والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والجمعيات، بمجهودات متعددة وبإمكانيات مختلفة في غياب رابط التنسيق المشترك بين مختلف هذه المكونات، الشيء الذي دفع وزارة الشباب والرياضة (سابقا) وزارة الشباب والثقافة والتواصل (حاليا) إلى أخذ مبادرة التفكير في توحيد رؤية العمل مع الشباب ولأجل الشباب، باعتماد إستراتيجية وطنية مندمجة للشباب كفيلة بمعالجة كافة الاختلالات التي تعيشها هذه الشريحة، وقادرة على إيجاد حلول متقدمة لقضايا متعددة متشابكة مرتبطة بالشأن الشبابي المغربي. البطالة، الهجرة السرية، هجرة الكفاءات، الهدر المدرسي، المخدرات والأمراض المنقولة جنسيا وغيرها... إن الإستراتيجية الوطنية للشباب تأتي في سياق الاهتمام الكبير بالشباب من قبل صاحب الجلالة الملك محمد السادس الذي عبر في مناسبات عديدة عن الأولويات الأساسية التي ينبغي للحكومة الانكباب عليها في القضايا المرتبطة بالشباب من تعليم وتشغيل وصحة وتنمية محلية ومشاركة سياسية وغيرها فضلا على توجه دولي عالمي يدعو سائر الدول إلى الاستثمار الحقيقي في الشباب⁸⁵¹.

⁸⁵¹ . عبد الواحد زيات: الشباب في السياسات العامة، م س ، ص 126.

وانطلاقاً من التوجهات الملكية والأبعاد الدولية لقضية الشباب شكلت الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب مبادرة إيجابية تنبني على فتح الحوار والتشارك بين مختلف الفاعلين في قطاع الشباب،⁸⁵² عبر تعبئة عدد كبير من الشركاء الحكوميين، ومؤسسات عمومية، ومكونات المجتمع المدني بتعزيز تقني من منظمات دولية. بهدف خدمة الشباب المغربي انطلاقاً من رصد الحاضر و التخطيط للمستقبل لأجيال الغد، حيث أن لهذه الاستراتيجية رؤية تمتد إلى سنة 2030.

وفي هذا الصدد، يؤكد دستور 2011 على ضرورة توسيع مشاركة الشباب في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد، ومساعدة الشباب على الاندماج في سوق العمل والحياة الجموعية، وتقديم المساعدة للشباب في وضعية صعبة تحول دون تكيفهم المدرسي أو الاجتماعي أو المهني. كما تندرج هذه الاستراتيجية في إطار تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، وكذا استثمار الظروف المواتية لإبراز طاقاتهم وقدراتهم الإبداعية في هذه المجالات.

2. الفاعل اللامركزي في السياسات العمومية الموجهة للشباب

أكد أن المشرع وفر أرضية مناسبة أمام الجماعات الترابية من أجل ممارسة اختصاصاتها الذاتية، ما يبين لكل جماعة ترابية نطاق تدخلها، حيث تناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها.⁸⁵³

بينما تناط بالعمالة أو الإقليم داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية، كما تتمثل هذه المهام في تعزيز النجاعة والتعاقد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها.⁸⁵⁴ في حين تناط بالجماعة داخل دائرتها الترابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات.⁸⁵⁵

من خلال سرد توجهات مستويات الجماعات الترابية، فإن آلية التعاون بين الجماعات الترابية (خاصة الجماعات لما تضطلع به من دور أساسي في تفعيل سياسة القرب في مقابل المستويات الأخرى الترابية)، والمصالح اللامركزة لوزارة الشباب والثقافة والتواصل (قطاع الشباب) يظهر أن مجال التقائهما يتمثل في الاختصاصات المشتركة للجماعة والدولة، حيث أن هذا النوع من الاختصاصات بين الجماعة والدولة يمارس بشكل تعاقدية، سواء بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة، وتنص المادة 87 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه، تمارس الجماعة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في مجالات متعددة ولهذه الغاية يمكن للجماعة أن تساهم في إنجاز الأعمال التالية:

● إحداث دور الشباب؛

⁸⁵² . انطلقت أشغال المنتديات الجهوية كمحطة أولى للاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب في 20 فبراير 2010 تحت شعار "شبابنا ننمو وحنا المستقبل يجمعنا، وتستهدف 4 آلاف شاب وشابة على مستوى 16 مدينة. الدار البيضاء، خريبكة، الجديدة، ومراكش - طنجة، والرباط، وتازة، وسبيدي قاسم، وشفشاون - ووجدة، والراشدية، وفاس، وبني ملال - أكادير، والعيون، والداخلية.

⁸⁵³ . المادة 80: الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁸⁵⁴ . المادة 78: الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمال والأقاليم.

⁸⁵⁵ . المادة 77: القانون التنظيمي رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

- إحداث دور الحضانة ورياض الأطفال؛
- إحداث المراكز النسوية؛
- إحداث مراكز الترفيه،
- إحداث المركبات الرياضية والميادين والملاعب الرياضية والقاعات المغطاة والمعاهد الرياضية؛
- إحداث المسابح ...

كما يظهر من خلال هذه المنشآت أنها مرافق عمومية تدخل في اختصاص قطاع الشباب وخاضعة لتنظيمه، ما يجعل مساهمة الجماعات تنحصر غالباً في تخصيص الوعاء العقاري ثم البناء والإحداث، إضافة إلى ربط المنشآت بالكهرباء والماء، لتصبح جاهزة للتسليم للقطاع المعني بالأمر من أجل التجهيز والتسيير.

ثانياً: إكراهات السياسات العمومية الموجهة للشباب

أكد أن حجم المشاكل المتنوعة التي تتحملها الدولة، في شتى المجالات يجعلها تستعين في إطار تشاوري بمؤهلات وإمكانيات وخبرة المؤسسات العمومية والشركات والمجتمع المدني للبحث على حلول مناسبة لهذه الإكراهات، وفي هذا السياق يبدو اللجوء إلى الشراكة العمومية وسيلة ناجعة ومتميزة لإنجاز المشاريع الخاصة بالتجهيزات والبنى التحتية، حيث يندرج كما رأينا سابقاً توجه المصالح اللامركزية لوزارة الشباب والثقافة والتواصل -قطاع الشباب- في هذا المنحى، بتعاونها مع الجماعات قصد إنجاز أعمال مشتركة، حيث ستعرف هذه الشراكات لا محالة نوعاً من التضاعف لما لها من حلول فيما يخص ترشيد الأموال والكفاءات و المجهودات في سبيل إنجاز السياسات العمومية الموجهة للشباب.

إلا أن لهذه الشراكات عوائق من شأنها أن تؤثر على أهدافها، وبالتالي، المساس بسلسلة التنمية، حيث يمكن أن نجمل هذه العراقيل في جملة من الإكراهات المتعلقة بأسلوب اللاتركيز الإداري من جانب المصالح اللامركزية لوزارة الشباب والثقافة والتواصل -قطاع الشباب-، وأخرى مرتبطة بأسلوب اللامركزية من خلال الجماعات.

1. الإكراهات المرتبطة بالمصالح اللامركزية لقطاع الشباب

يعد أسلوب اللاتركيز من أساليب التنظيم الإداري، حيث يقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الإدارة المركزية وممثلها على الصعيد المحلي (الإقليمي والجهوي) بحيث تمنح لهؤلاء الموظفين بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للإدارة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، إذ يبقون خاضعين لرقابة وإشراف السلطات المركزية.

ويمكنهم اتخاذ بعض الأعمال والقرارات، والبت فيها نهائياً دون حاجة إلى طلب المصادقة عليها من طرف الوزير قبل الشروع في تنفيذها. ومن الجانب المالي لا تتوفر سلطات اللاتركيز الإداري على ميزانية خاصة بها بل ترتبط بميزانية الدولة، وقد تتلقى مصالح اللاتركيز الإداري مسؤولية الأمر بالصرف في بعض الأمور الثانوية فتأخذ صفة أمر بالصرف مساعداً. ويتم تحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطات المركزية إلى سلطات اللاتركيز الإداري عن طريق التفويض الذي يأخذ شكلين: تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع، مما يترتب عنه أن تصبح هيئات اللاتركيز الإداري تتمتع باستقلال نسبي.

• إكراهات موضوعية:

رغم المجهودات المبذولة لخلق نظام لامركزي يساهم في تحديث الإدارة المحلية من جهة، ويساير التوجيهات التنموية المحلية من جهة أخرى خاصة مع مرسوم 2.17.618 الصادر بتاريخ 26 دجنبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، فإن واقع ما زال يحتاج إلى مجهودات جبارة قصد تكييفه مع المستجدات التي شهدتها المغرب على المستوى الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، فلا أحد يجادل اليوم في كون نظام اللاتركيز الإداري لا زال متخلفا بالمقارنة مع أسلوب اللامركزية الشئ الذي أدى إلى صعوبات كبيرة على مستوى الأداء العام للإدارة المغربية ذات الطابع التمرکزي، ونشوء سلوكات ضارة أثرت حتى على مستوى اللامركزية، فعدم التركيز الإداري من شأنه أن يوفر إدارة محلية أكثر قربا من المواطنين للتخفيف من الروتين الإداري وتبسيط المساطر وتسريع التنفيذ...

• إكراهات سياسية:

تتجلى أولى الإكراهات السياسية فيما تم منحه لنظام اللامركزية من أولوية بارزة، بحيث تجد مفارقة كبيرة ميزت تعامل السلطات العمومية مع موضوع عدم التمرکز، وذلك بالرغم من تأكيد الخطاب السياسي الرسمي باستمرار على إلزامية عدم التمرکز. ومن جهة ثانية، تعتبر ظاهرة المركزية المفرطة من العقبات الجسيمة التي واجهت نظام عدم التمرکز التي تعاني منها الإدارة المغربية، كما جاء في تقرير البنك الدولي حول الإدارة المغربية سنة 1995 م، والذي أكد على أن التجمع المكثف للسلطات يعيق المصالح الإقليمية للوزارات التي تفتقد للكفاءات والاستقلال الضروريين، ومن ثمة، فإن عدم التركيز ليس فقط وسيلة لتحسين فعالية إدارة الدولة، بل هو شرط لإنجاح النظام اللامركزي.⁸⁵⁶

كما تعتبر العمالات والأقاليم الإطار الذي يقوم عليه توزيع المصالح اللامركزة لوزارة الشباب والثقافة والتواصل -قطاع الشباب-، فكتيرا ما يغلب على العمالات والأقاليم الطابع السياسي والأمني، حيث ينعكس ذلك على تسيير المصالح العمومية اللامركزة الموجودة على هذا المستوى، وذلك اعتبارا لكون الوالي أو العامل هو الرئيس الأول في دائرة نفوذه الترابي، وكذلك، باعتباره رئيسا على رؤساء المصالح الخارجية للوزارة، فهذه الوضعية سوف تخلق نوعا من التضارب في اتخاذ القرار عند ممثلي المصالح اللامركزة التابعة لوزارة الشباب والثقافة والتواصل -قطاع الشباب-، بين هيمنة الوالي أو العامل وبين تطبيق السياسة المسطرة من طرف قطاع الشباب.

• إكراهات قانونية:

تتمثل الإكراهات القانونية في كون مختلف الإصلاحات التي شهدتها اللامركزية الإدارية بالمغرب لم تواكبها إصلاحات على مستوى اللاتركيز الإداري، وهكذا، إذا كانت الجماعات الترابية ومنذ الإستقلال قد شهدت محطات هامة في تطورها السياسي والتمثيلي، فإن ذلك لم يوازيه نفس الاهتمام باللاتركيز الإداري. ولحد الآن لم توجد مدونة قانونية تؤطره، بل على العكس نجد أن معظم النصوص القانونية مشتتة ومتناثرة ويغلب عليها طابع الارتجال.

⁸⁵⁶ . رشيد ملوكي: تطوير نظام اللاتمرکز رهان حتمي لخيار الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، يناير 2017، ص 48.

وينطوي مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق بالتركيز الإداري على عدة ثغرات تؤثر سلبا على مردوديته، وبالتالي الانعكاس على نجاعة السياسات العمومية الموجهة للشباب من الناحية القانونية، ويمكن إجمال هذه الثغرات فيما يلي:

- إن النص المنظم لعدم التركيز الإداري لا يدعو أن يكون مجرد مرسوم، وكان من الأولى أن يرقى إلى مستوى قانون لكون المجال الذي ينظمه ذا أهمية بالغة لا تقل عن تلك التي تنظمها النصوص الصادرة في مجال اللامركزية، والتي صدرت بشأنها قوانين والأكثر من ذلك قوانين تنظيمية، يضاف إلى هذا أن عدد الفصول التي يتضمنها هذا المرسوم لا تتعدى سبعة فصول في حين أن المجال الذي يشمل تطبيقها يمتد إلى مجموع تدخلات الدولة، وكل ما يرتبط بتنفيذ سياستها على المستوى المحلي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية وغيرها.
 - محودية تفويض الاختصاص، حيث أن توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في المرسوم لا تنصرف إلى توزيع حقيقي للاختصاصات بالمفهوم القانوني للكلمة، إذ أن الأمر بالصرف يقتصر على تفويض سلطة التوقيع دون أن يتعداه إلى تفويض السلطات المالية.⁸⁵⁷
- الإكراهات الإدارية:

- بالنسبة لقطاع الشباب رغم المجهودات التي بذلت على مستوى الانتشار الترابي للمصالح الإدارية، فإن الواقع يبين أنه على مستوى ممارسة السلطة، يوجد تمركز أكثر قوة لسلطة القرار، سواء على مستوى التشريع أو على مستوى التطبيق، فالنظام الإداري المغربي يتميز على العموم بحصره لسلطة القرار على مستوى العاصمة، ومن جهة أخرى، فإذا كان عدم التمركز هو تفويض أمر معالجة مجموعة من القضايا، والتي هي من اختصاص الدولة، إلى الإدارة المحلية، فإن هذا التحويل للاختصاصات يبقى مرفقا بمحافظة المركز على ممارسة السلطة التسلسلية. فبالرغم من عدم تمركزها، فإن تلك المصالح تبقى عمليا متركزة، لأن أولئك الأعوان يتدخلون باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية وتحت إدارتها، إذ إن عدم التمركز، كما هو ممارس بالمغرب، يتميز بتوزيعه لاختصاصات تمارس باسم السلطة المركزية، ولكن مع المحافظة على خضوع جميع الممارسين لتلك الاختصاصات غير المتركزة للمركز، وهذه الوضعية تؤدي إلى أخرى أكثر تعقدا من نظام المركزية المحضة، بما أنها تتطلب مستوى إضافيا من الملاءمة بين اختصاصات الإدارات غير المتركزة والسلطة التسلسلية.

- ما يعاب على قطاع الشباب مع توالي السنين، اعتماد التصريحات السياسية في المنابر الإعلامية، أو على مستوى التواصل بين مكوناتها، لاسيما على مستوى المركز والوحدات اللامتركزة، حيث خلقت تصريحات الوزير الأسبق رشيد الطالبي العلمي نوعا من الاضطراب داخل الجهات والأقاليم، فيما يخص اعتماد المجانية في استغلال المرافق الرياضية، في حين لم تعتمد الوزارة أي وثيقة تلغي فيها أداء واجبات استغلال المنشآت الرياضية.

⁸⁵⁷ عبد الحنين سليم: عدم التركيز الإداري و آفاق الجهوية الموسعة، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة المولى اسماعيل، مكناس، موسم 2012/2011، ص 45.

• إكراهات هيكلية:

إن توالي عمليات التقسيم الإداري، من بين الظواهر التي ميزت عمل السلطة العمومية بالمغرب، منذ الحصول على الاستقلال إلى اليوم، إذ تمثلت في الاتجاه نحو إحداث شبكة واسعة من الوحدات الإدارية، بذريعة تقريب الإدارة من المواطنين، مع تحديث وتوسيع التأطير الإداري، ليكون في مستوى مساهمة الحاجيات الضرورية للمواطنين.

إلا أن تعدد هذه الهياكل الإدارية وتراكمها، أدى إلى طرح عدد من المشاكل والصعوبات، كان أولها عدم استقرار الخريطة الإدارية، والضعف الملام لهذه العملية، والمسجل على مستوى مواكبة عملية إحداث المصالح الخارجية لها، وكذا مشكل التلاؤم بين التوزيع الجغرافي للخريطة الإدارية وتموقع تلك المصالح الخارجية، بالإضافة إلى التناقض الحاصل في الأهداف والمرامي.

إن ظاهرة عدم استقرار الخريطة الإدارية يثير في الواقع إشكاليات متعددة المظاهر، لعل أهمها ما يتعلق بصعوبة خلق وحدات إدارية، تتميز بنوع من الثبات تبعاً لانتظام وتنظيم المجهودات داخل مجال إداري وتراخي محدد. فكلما كان هذا الأخير غير محدد وثابت، كلما أدى إلى خلخلة التصورات والمجهودات داخله.⁸⁵⁸

ويربط هذه الإكراهات الهيكلية مع ما يعانيه القطاع، ضرورة اعتماد مديريات جهوية لملاءمتها مع التقسيم الجهوي الأخير أفرز العديد من الثغرات باستقطاب المديريات الجهوية لمجموعة من الموظفين الذين كانوا يزاولون مهامهم بالمديريات الإقليمية، فمع النقص الحاصل على مستوى الموارد البشرية فبعض المديريات أصبحت تتوفر مثلاً على موظفين اثنين فقط يقومان بالعديد من الوظائف، كل هذا يؤثر بالملحوس على السياسات العمومية الموجهة للشباب.

إضافة إلى كون قطاع الشباب لم يعرف استقراراً على مستوى اقترانه بقطاعات أخرى كان آخر تعديل هو فصل قطاع الشباب عن قطاع الرياضة الذي تحول لوزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، وإضافة قطاع الشباب لقطاعي الثقافة والتواصل من خلال وزارة الشباب والثقافة والتواصل، هذا التعديل المستمر سيؤثر على مسار البرامج العمومية الموجهة للشباب واستمراريتها ونجاحاتها، حيث يتم هدر كبير للزمن الإداري ناتج عن ملائمة المرافق العمومية للتعديل الحكومي الجديد.

2. الإكراهات المرتبطة بالجماعات الترابية:

إن ما يستشف من تنصيب دستور 2011 على لامركزية التنظيم الترابي للمملكة القائمة على الجهوية المتقدمة والمرتكزة على مجموعة من المبادئ التي تتمثل في التدبير الحر والتعاون والتضامن هو إرادة المشرع الحقيقية في تفعيل الديمقراطية وتوسيع هامش المبادرة للجماعات الترابية لتسهم في التنمية المستدامة والمندمجة إلى جانب الدولة المركزية.

وإذا كان مفهوم التدبير الحر يوحى لأول وهلة بأن الجماعات الترابية تتمتع بالصلاحيات الكاملة للنهوض بالشأن المحلي وتسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية من خلال الاستقلال الإداري والمالي الذي تخوله لها شخصيتها الاعتبارية وخضوعها للقانون العام، فإن وضع هذا المبدأ في سياقه الواقعي يجعلنا نجزم أن دائرة الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية تبقى محدودة، وأن استقلاليتها المالية المفترضة تبقى نسبية وغير مؤسسة.

⁸⁵⁸ . رشيد ملوكي: تطوير نظام اللاتمرکز رهان حتمي لخيار الجهوية المتقدمة، م س، ص 51.

إذا كان نطاق الاستقلال المالي للجماعات الترابية قد عرف توسعا مهما، فإنه مع ذلك يبقى محدودا ولا يستجيب للشروط الكفيلة بتمتع الجماعات الترابية باستقلالية مالية فعلية تسمح لها بالتدبير الحر للشأن الترابي، وبالتالي فجرة اللجوء إلى التعاون تبقى محدودة في ظل هذا الإكراه، وبالتالي فإن الإحاطة بمحدودية الاستقلال المالي للجماعات الترابية، تستدعي منا التمييز بين المعوقات ذات الطابع القانوني، ثم المعوقات الواقعية والمالية.

تتمثل معوقات الاستقلالية المالية ذات الطابع القانوني في محدودية سلطة قرار الجماعات الترابية فيما يتعلق بالموارد والنفقات. ففيما يخص الموارد، فإن الجماعات الترابية لا تتمتع إلا بسلطة ضيقة جدا عندما يتعلق الأمر بالقرار الجبائي. إذ أن تدخلها في إحداث الأوعية الضريبية واستخلاصها يبقى مقتصرًا على الهامش الذي حدده المشرع في الحد الأدنى والحد الأقصى وحصر دورها في هذا النطاق. كما أن التشريع في المادة الضريبية يبقى حكرا على القانون، سواء تعلق الأمر بإحداث ضرائب أو رسوم جديدة أو حذفها لفائدة الدولة أو لفائدة الجماعات الترابية. وبطبيعة الحال، فإن حرية تدبير الشأن المحلي تبقى محدودة ولا يمكن للجماعات الترابية في هذه الوضعية استغلال إمكانيات فرض الضرائب المتاحة لها على صعيد ترابها.

وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة التمييز بين الاستقلالية المالية والاستقلالية الجبائية. ذلك أن امتلاك سلطة القرار الجبائي لا يمكن أن يخرج عن دائرة القانون؛ وهذا تجسيد لمبدأ مشروعية الضريبة الذي نصت عليه مقتضيات الفصل 14 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان سنة 1789 والذي يجب أن يتوافق مع مبدأ المساواة أمام الضريبة الذي نص عليه الفصل 13 من ذات الإعلان. ورغم محدودية سلطة القرار الجبائي المخول للجماعات الترابية فإنه يبقى ذا أهمية كبيرة مادام يتيح لها هامشا من المناورة. وإذا كانت الموارد الجبائية الذاتية عاملا مهما في الرفع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية، فإنها لا تتحكم في الاستقلالية المالية بصفة كاملة، لأن هذه الأخيرة تتطلب فقط موارد كافية لا تكون مصادرها جبائية بالضرورة.

وإذا كان من الناحية النظرية لا يمكن تصور استقلالية مالية دون استقلالية في القرار الجبائي المحلي، فإن بعض القوانين المقارنة من قبيل الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية حاولت التوفيق بين التدبير الحر للجماعات الترابية والحد الأدنى من سلطة القرار الجبائي المحلي من خلال المادة التاسعة التي تنص في فقرتها الأولى على أنه "في إطار السياسة الاقتصادية الوطنية، يحق للجماعات المحلية أن تتوفر على موارد مالية ذاتية كافية تنصرف فيها بحرية كاملة في ممارسة صلاحياتها" وفي فقرتها الثالثة التي تنص على أن "جزء على الأقل من الموارد المالية للجماعات المحلية يجب أن يتأتى من الأتوى والضرائب المحلية وان يعود لها قرار تحديد سعرها".

من المشاكل التي يواجهها بناء المنشآت هو امتناع الجماعة من تسليمها للقطاع الوصي، وذلك لكونها مدرة لأرباح من قبيل ملاعب القرب أو القاعات المغطاة.

كما تؤثر وضعية الأراضي على السير العادي للمنشآت الشبابية، حيث يعد أمر تصنيفها ضروريا، حيث أبانت التجربة أن العديد من المنشآت متوقفة عن تأدية خدماتها لصالح الشباب، بسبب وضعية الأراضي في ملك (الأراضي السلالية أو الأملاك المخزنية...).

جدير بالذكر أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية حافظت على العديد من الاختصاصات والصلاحيات والسلطات الرقابية ذات الصبغة الإدارية، خاصة فيما يتعلق بالرقابة على الشؤون المالية للجماعات الترابية. بل يمكن القول أن القوانين التنظيمية الجديدة قد وسعت بشكل غير مسبوق من نفوذ وزارة

الداخلية، أو ما يسمى بالسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو ممثليها الولاية والعمال، حيث ستصبح محكمة بسلاسة متناهية في الشؤون المالية المحلية عبر آلية التأشير على ميزانيات الجماعات الترابية،⁸⁵⁹ وكذا من خلال آلية المراقبة القبلية لشرعية قرارات الرؤساء ومقررات المجالس المحلية المنتخبة. وذلك فضلا عن إمكانية إدراج كل مسألة تريدها سلطات الوصاية بجدول أعمال دورات مجالس الجماعات الترابية، وحققها في الاعتراض على كل مسألة أدرجت بتلك الجداول، سواء من قبل الرؤساء أو أعضاء المكاتب أو أعضاء المجالس، ورغم أن الرقابة على شرعية مقررات وقرارات المجالس وعزل أعضائها تظل من اختصاص القضاء الإداري كسلطة مشرفة، إلا أن هذا الإجراء قد لا يمثل حصانة ضد انحراف السلطة من طرف ما يسمى بالسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، سيما في ظل استمرار الحديث عن نخب محلية غير مؤهلة وضعيفة ومعظمها لا يصلح للعمل السياسي لا من حيث المستوى التعليمي ولا من حيث الكفاءات.⁸⁶⁰

لعل ما درج إليه المشرع المغربي من تغيير شكلي للمصطلحات كتعويض الوصاية بالرقابة الإدارية لا يخدم البتة مبدأ الاستقلالية والتدبير الحر الذي يعتبر بوابة تعاون الجماعات الترابية مع المصالح اللامركزية لوزارة الشباب والرياضة، مادام الاحتفاظ بنفس الآليات القديمة قائما، فلا مجال للتعاون المثمر والتدبير المستقل دون العدول عن الرقابة المكثفة للممارسات الوصائية.

خاتمة

عموما تعتبر الدراسات العلمية المتعلقة بالسياسات العمومية على اختلاف مجالاتها قليلة بالمقارنة مع نظيراتها من الدراسات، كما أن الشريحة التي انصبت عليها أسطر هذا العمل من بين الشرائح التي تكتسي أهمية بالغة، فئة الشباب حظيت برعاية المؤسسة الملكية التي أفردتها بتوجيهات، أهمها العمل بمنهجية مندمجة تشاركية لجميع القطاعات والجهات المعنية بهذه الفئة، ناهيك عن التنصيب الدستوري على إنشاء مؤسسات دستورية عليا تسعى لضمان مصالح الشباب، وكذلك آلية التعاون والشاركة التي وضعناها تحت مجهر هذه الورقة للتدقيق في جوانبها المضيئة والمظلمة كذلك، غير أنها جمعت بين أسلوبين إداريين تبين بالملاموس أنهما غير متكافئين على مستوى عديد من الأصعدة، لاسيما، أن الأمر يتعلق بقطاع اجتماعي كقطاع الشباب، وكل مهتم بالسياسات العمومية الموجهة للشباب يعلم أن ما يناله هذا القطاع من الميزانية العامة للدولة كل سنة يعد هزيبا، بالمقارنة مع مستوى ما هو منتظر منه كقطاع وصي على شريحة مهمة في البناء المجتمعي للدولة.

⁸⁵⁹ . المادة 115 : القانون التنظيمي للجهات، " لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس...."

⁸⁶⁰ . عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 13، 2016، ص257.

قائمة المراجع:

- رشيد ملوكي: تطوير نظام اللاتمرکز رهان حتمي لخيار الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، يناير 2017.
- عبد الحنين سليم: عدم التركيز الإداري و آفاق الجهوية الموسعة، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة المولى اسماعيل، مكناس، موسم 2012/2011.
- عبد الواحد الزيأت: الشباب والسياسات العامة، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، المحمدية، الموسم الجامعي 2012/2011.
- علي قاسمي التسماني: سياسة الجهوية الموسعة: رهانات وآفاق، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الأول، 2013.
- عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 13، 2016.
- محمد الغياط: السياسة والشباب المغربي بين الولاء والإقصاء، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2004.
- الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

الحركات الاحتجاجية بالمغرب دفاعا عن الحق في ملكية الأرض تنسيقية "أكال" نموذجاً

حسناء بيشرادن

دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية

رشيد سيح

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

ملخص:

تقدم هذه الدراسة مقارنة لتحليل "الحق في الأرض" بالمغرب وما يثيره من قضايا وإشكالات بين مختلف المتدخلين والأطراف، وفي هذا السياق وقع الاختيار على "تنسيقية أكال" كحركة احتجاجية ظهرت بسبب مجموعة من المشاكل والإكراهات التي باتت تحول دون ممارسة الساكنة الأصلية لحقها في ملكية أراضيها والتصرف فيها بمختلف مناطق سوس، والتي ساهمت في بروز موجة من الاحتجاجات المتنامية في مواجهة سياسات عمومية بعينها. ولتناول هذا الموضوع، تم توظيف مقاربات علمية تنهل من حقول معرفية تجمع بين القانون وعلم السياسة والسوسيولوجيا والسياسات العمومية. وبالنظر لارتباط الحق في الأرض بالرأسمال المادي والرمزي، فقد رامت هذه الدراسة إلى معالجة مختلف القضايا التي تحول دون إعمال هذا الحق، وذلك عبر استعراض جملة من الثنائيات: الحق وانتهاكه، والعرف والقانون، والسياسات الوطنية والخصوصيات المحلية.

كلمات المفاتيح: الحق في الأرض، تنسيقية أكال، الاحتجاج، الرعي الجائر، تحديد الملك الغابوي.

المقدمة:

يمكن ملامسة قيمة الأرض وأهميتها من خلال البحث في أسباب الحروب التي شهدتها وماتزال تشهدها المجتمعات البشرية بسبب النزاع حول الأراضي بين الدول، والمشاكل التي يطرحها وضع الحدود، مما يجعل من هذه النزاعات الموهلة في القدم قضية ممتدة بحضورها ضمن قضايا القانون الدولي المعاصر. وتنتقل قضية الأرض من المستوى الدولي إلى المستوى الوطني، إذ تطرح ضمن الإشكالات التي تشهدها الدول على المستوى الداخلي والمحلي، مما يجعل من الحق في ملكية الأرض مطلباً احتجاجياً مطروحاً في الفضاءات العامة، إلى جانب كونه مدخلاً أساسياً لإعمال باقي الحقوق.

إن المتتبع للحركات الاجتماعية في الفضاء العمومي المغربي سيلاحظ أن الحق في الأرض يدخل ضمن المطالب الاجتماعية والحقوقية والثقافية التي يشهدها وما يزال يشهدها الفضاء العمومي، ويكتسي هذا المطلب حيزاً هاماً في الاحتجاج الجماعي، مواجهة لمجموعة من الإشكالات التي تقع في تماس مع الحق في الأرض ومختلف الحقوق.

يحدد الحق في الملكية الفردية والجماعية للأرض في المجتمعات المحلية المغربية وفق خصوصية تاريخية وثقافية، أفرزت ثنائية العرف والقانون، وهي ثنائية سارية في تنظيم الحياة الاجتماعية وجميع

أشكال الملكية، وفي هذا الصدد، انبثقت في الفضاء العمومي بالمغرب مجموعة من المطالب المرتبطة بالدفاع عن الحق في ملكية الأرض، ومواجهة محاولات مصادرة هذا الحق وانتزاعه من أصحابه الأصليين، وبفعل ذلك أضحي هذا الموضوع إشكالا حاضرا لدى بعض الحركات الاجتماعية التي أفرزتها مجموعة من الظروف والأحداث التي تزامنت مع سياقات ما بعد حركة 20 فبراير وحراك الريف، وخاصة مع تزايد وثيرة سياسة "التحديد الإداري للملك الغابوي".

وتعتبر "تنسيقية أكال للدفاع عن حق الساكنة في الأرض والثروة" أهم هذه الحركات التي برزت إلى الوجود نتيجة سلسلة من الاحتقانات والاحتجاجات التي شهدتها منطقة سوس التي تعاني ساكنتها من مجموعة من المشاكل التي تواجهها وعلى رأسها نزاع أراضيها من طرف المندوبية السامية للمياه والغابات (التابعة لوصاية وزارة الفلاحة والصيد البحري)، وذلك في إطار سياسة التحديد الإداري للملك الغابوي، والتي قابلتها الساكنة بالرفض والاستنكار، تحت شعار: "أرضنا ليست غابة"، إضافة إلى مشكل الخنزير البري الذي أصبح معضلة تهدد حقول الساكنة وصغار الفلاحين في منطقة سوس.

هذا، إلى جانب قضية الرعي الجائر التي تعد إحدى الآليات التي تهدد الحق في ملكية الأرض، وتساهم في عملية التصحر، عبر القضاء على الغطاء النباتي وانتهاك الموروث الطبيعي الفريد الذي يتميز به المغرب المتمثل في شجرة أركان. ومعلوم أن هذه الظاهرة ليست وليدة اللحظة في المجتمعات المغاربية، فهي صراع أزلي يختزنه تاريخ المجتمعات القبلية المحلية والذي يؤدي إلى الصراع من جهة؛ بين القبائل فيما بينها، وبين الرحل والمستقرين من جهة ثانية، فهو إذن صراع بين ملاك الأرض والرعاة، وما ينتج عن ذلك من العنف والعنف المضاد. وهو ما حدا بالقبائل إلى وضع أعراف متقنة عليها لتنظيم هذه العملية، وتحديد الأراضي الرعوية، مما يؤكد أن الحق في ملكية الأرض هو مدار نزاع وصراع عبر التاريخ.

توفر ملكية الأرض الرأسمال المادي والرأسمال الرمزي الذي ينتقل من جيل إلى جيل، حيث يحضر الأرض في الهابيتوس في المجتمعات التقليدية، مما يستدعي قراءة الجغرافيا الثقافية لفهم علاقة الارتباط المادي والهوياتي بالأرض المتعلقة بالثقافة واللغة. وتندرج ملكية الأرض في دورة الحياة الاقتصادية باعتبار العقار إحدى سمات الغناء والإذخار والاستثمار، وهو المسيطر على اقتصاد السوق اليوم.

من هذا المنطلق يستمد الحق في الملكية عموما والحق في ملكية الأرض خصوصا مكانته في المواثيق الدولية والوطنية المؤطرة له، ففي المغرب كرس الدستور والقانون الحق في ملكية الأرض، عبر التنصيص على آليات وضمانات حماية هذا الحق.

نشير إلى أن الاشتغال على نموذج "تنسيقية أكال" جاء نتيجة مجموعة من العوامل، يتمثل أولها في كونها حركة اجتماعية تستحق البحث والتمحيص، لما تثيره من إشكاليات تتطلب الملاحقة العلمية بناء على ما يميزها من حيث الشكل والمضمون وكذا البنية والوظيفة. والثاني يكمن في وضعها لملف مطلي واضح يهدف إلى الحفاظ على الحق في ملكية الأرض. أما الثالث فيتعلق بنجاحها في تعبئة الموارد، وهو ما اتضح جليا عبر محطاتها النضالية ووقفاتها الاحتجاجية التي نظمتها.

تروم هذه الدراسة ملامسة إشكالية الحق في ملكية الأرض كمطلب احتجاجي بتسليط الضوء على تنسيقية أكال، والعمل على تبيان العلاقة التي تجمع بين أطراف متصارعة حول هذا الحق، والتي تتوزع بين المدافع عن ملكيته والمدافع عن الانتفاع به. تفرعت عن الإشكالية الأسئلة التالية: كيف حضرت قضايا الحق في ملكية الأرض لدى تنسيقية أكال؟ وما هي مظاهر انتزاع الحق في الأرض وانتهاكه في هذه

المجتمعات؟ كيف تتصارع الحقوق بين الدفاع عن ملكية الأرض والدفاع عن تحديد الغابوي؟ وكيف تواجه تنسيقية آكال الرعي الجائر قصد الحفاظ عن الحق في الأرض؟

سيتم الإجابة عن هذه التساؤلات وفق المحاور التالي:

_ **المطلب الأول: الحق في ملكية الأرض بين القانون والاحتجاج**

_ **المطلب الثاني: "تنسيقية آكال" في محاولة الفهم والتفكيك**

_ **المطلب الثالث: "تنسيقية آكال" ضد قضايا تعارض الحق في ملكية الأرض: تحديد الغابوي الرعي الجائر**

المطلب الأول: الحق في ملكية الأرض بين القانون والاحتجاج

يرتبط الحق في ملكية الأرض بباقي حقوق الإنسان ويستمد إطاره القانوني من المواثيق الدولية والإقليمية، ثم القوانين الوطنية التي أعطت للحق الملكية عموماً والحق في ملكية الأرض خصوصاً مكانة هامة في التنصيب عليها وحمايتها وضمانتها قضائياً، كما حددت القوانين الوطنية أسباب انتزاع هذا الحق من أجل المنفعة العامة (أولاً). وبلورت الدولة سياسات عمومية في هذا المجال والتي تدخل أحياناً في تنازع بسبب نزع ملكية الأراضي، مع الساكنة المحلية، مما يقود إلى صعود احتجاجات في مواجهة هذه السياسات (ثانياً).

أولاً: الحق في ملكية الأرض في المواثيق الدولية والوطنية

إن المتتبع لموضوع "الحق في ملكية الأرض"، سيلاحظ أن له تأصيل مرجعي مهم في مجمل المواثيق الدولية والإقليمية، التي أولت اهتماماً واضحاً للحق في الملكية، باعتباره مدخلاً أساسياً لممارسة باقي الحقوق الأخرى، ولعل عبارة "الأرض ليست مجرد سلطة بل هي عنصر لازم لإعمال العديد من الحقوق"، التي يتم توظيفها في هذا الإطار تختزل الكثير من المعاني والدلالات. وهو ما أشارت إليه بصريح العبارة إحدى التقارير الصادرة عن الأمم المتحدة بالقول: "...وبينما لا يوجد في الوقت الحاضر إشارة صريحة إلى حق إنساني عام في الأرض في ظل القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن عدداً من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان تربط بين قضايا الأراضي والتمتع بحقوق بعينها من حقوق الإنسان".

وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (17) " لكل فرد حق في التملك، بمفرده أو بالاشتراك مع غيره، ولا يجوز تجريده أحد من ملكه تعسفاً". أما الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، فإنها أقرت في البند (د) من المادة الخامسة للإنسان: "بحق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع آخرين".

كما تم التنصيب على الحق في الملكية في مجموعة من المواثيق الإقليمية أهمها: البروتوكول رقم 1 الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، (المادة 1)؛ الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، (المادة 21)؛ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، (المادة 14)؛ وقد نصت مواد هذه المواثيق على فكرة أساسية مفادها أن لكل إنسان الحق في التملك. ولا يجوز حرمان أحد من ملكيته إلا بسبب المنفعة العامة ووفقاً للقانون.

ويعتبر الحق في الأرض أو الأراضي من بين الحقوق التي احتلت حيزاً مهماً في التقارير التي تصدرها المفوضية الأممية لحقوق الإنسان، حيث تقف عند أبرز الانتهاكات التي تواجه هذا الحق. كما "يؤثر الحصول على الأرض واستخدامها والتحكم بها بصورة مباشرة على إمكانية التمتع بطائفة عريضة من حقوق الإنسان".

وبناء على ما سبق، يمكن القول أن الحق في الملكية هو الأساس لممارسة مجموعة من الحقوق الأخرى، حيث له ارتباط واضح بحقوق ملازمة أهمها الحق في الأرض، هذا الأخير الذي يشهد انتهاكات عدة، وهو ما يؤدي إلى ظهور نزاعات وصراعات حوله وبسببه، سواء بين الدول فيما بينها، أو داخل الدولة الواحدة. إن المغرب على غرار مختلف الدول أقر الحق في الملكية التي تعد من أبرز حقوق الإنسان، وحاولت القوانين والتشريعات تنظيم هذا الحق، وحمايته، حيث نص الدستور في الفصل 35 على :

"يضمن القانون حق الملكية. ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون، إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون.

تضمن الدولة حرية المبادرة والمقاولة، والتنافس الحر. كما تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة".

شكل هذا الفصل أحد الأسس المرجعية لتقنين الحق في الملكية والتملك من جهة، إلى جانب مسألة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة من جهة ثانية، وهي أحد العوامل التي تمس بالحق في الملكية في إطار اتباع القواعد القانونية المنظمة له التي تسعى إلى التعويض عن ذلك قضائيا.

كما نص القانون المتعلق بمدونة الحقوق العينية في المادة (15): "ملكية الأرض تشمل ما فوقها وما تحتها إلى الحد المفيد في التمتع بها إلا إذا نص القانون أو الاتفاق على ما يخالف ذلك". تشير هذه المادة إلى الحق في ملكية الأرض وفي نفس الوقت نصت على ما يحد من هذا الحق وذلك وفق القانون، وبالتالي فإن نزع ملكية الأرض من أجل المنفعة العامة يقابل الملكية الخاصة والجماعية للأرض، وهو أحد أهم الإشكالات والتحديات التي تواجه الملكية الخاصة للأراضي.

وفي نفس السياق، عمل المشرع المغربي على وضع إطار قانوني لنزع الملكية من أجل المصلحة العامة، ويعد القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وباحتلال المؤقت، من أبرز القوانين في هذا المجال، وأقر في الفصل الأول منه على أن نزع ملكية العقارات كلاً أو بعضاً أو ملكية الحقوق العينية العقارية لا يجوز الحكم به إلا إذا أعلنت المنفعة العامة، ولا يمكن إجراؤه إلا طبق الكيفيات المقررة في هذا القانون مع مراعاة الاستثناءات المدخلة عليه كلاً أو بعضاً بموجب تشريعات خاصة.

وبناء على ما سبق، يلاحظ أن الحق في الملكية يعتبر من ضمن الحقوق التي حاولت المواثيق الدولية والإقليمية ومختلف التشريعات والقوانين الوطنية التتبع عليه وحمايته وتوفير ضمانات للتمتع به، نظراً لتقاطع هذا الحق مع مختلف الحقوق، وإن ملكية الأرض من ضمن الحقوق التي تواجهها مجموعة من الاكراهات والتحديات بسبب التحولات المجتمعية على المستوى الديمغرافي والجغرافي والتحولات المناخية ذات علاقة بالبيئة، كما لا يمكن استثناء الصراع على الأراضي والاستحواذ على الملكيات العقارية من دوائر الحقل السياسي والاقتصادي.

وعليه شكلت الأرض على الدوام إحدى أهم محددات البنية الاقتصادية للمجتمعات ومحركاً للبنى الاجتماعية من حيث كونها عاملاً أساسياً في عملية الإنتاج، بل وتصير مسألة سياسية بالأساس تمثل في تحليلها النهائي شكلاً من أشكال تجسيد النظام السياسي في صوره المختلفة وتقويته عن طريق الانتشار المجالي والحضور في المكان. مما يجعل الملكية الفردية للأرض في محك مع نزع الملكية من أجل المنفعة العامة،

وإشكاليات أخرى تتعلق بعدم المساواة والتمييز بين الجنسين، ثم غياب التوافق بين القوانين الوطنية والأعراف المحلية المتعلقة بملكية الأرض، وبروز انتهاكات واضحة تطل الأراضي الجماعية والتراخي عليها طرف الخواص بشتى الطرق. ولا أدل على ذلك إلا حجم القضايا الرائجة أمام المحاكم أو مختلف المنازعات المتعلقة بالأرض التي تم البث فيها من قبل المحاكم المغربية بمختلف أنواعها ودرجاتها .

من هذا المنطلق، يتضح أن فهم ملكية الأرض في المجتمعات المحلية بالمغرب يتطلب الاطلاع على دراسات سوسولوجية وأبحاث أنثروبولوجية، واستحضار معطيات التاريخ من أجل تحليل وتفكيك مختلف جوانب هذا الموضوع، ذلك أن الاعتماد على النصوص القانونية وفقط غير كاف لفهم مختلف البنيات والأنساق التي تؤثر في ملكية الأرض، إذ يحكمها العرف قبل القانون، اعتبارا لكون المجتمع المغربي مجتمع قبلي أولى للعرف أهمية قصوى في تنظيم مختلف العلاقات، وفي حماية مختلف الحقوق بما فيها الحق في ملكية الأرض، سواء تعلق الأمر بالملكية الفردية أو الملكية الجماعية. ومن هنا يكمن دور العرف كاستراتيجية أساسية لحماية الحق في الأرض، وهذا ما أشارت إليه الأستاذة رحمة بورقية بقولها: "إذا ما استنطقنا العرف، ندرك التناقض الذي يحيط بمسألة الأرض التي يهملها السلوك الاقتصادي العملي من جهة، ويبجلها القانون العرفي من جهة أخرى. وتكتسي الأرض أهمية كبرى على المستوى القانوني، بحيث تستغل كل الاستراتيجيات للحفاظ على وحدة الملكية".

ثانيا: احتجاجات ضد سياسات عمومية دفاعا عن ملكية الأرض

إن محاولة البحث في الأسباب والدواعي وراء الاحتجاجات بالمغرب، يجعل السياسات العمومية في موقع المساءلة باعتبارها أحد أهم الدوافع الكامنة خلفها، وذلك حسب ما أوضحته مجموعة من الدراسات وتناوله باحثين في المغرب، حيث يندرج إعداد المجال والسياسات المتخذة في هذا الشأن ضمن الأسباب التي يطرحها هذا الموضوع، إذ أن محاولة نزع الأراضي أو الاستحواذ عليها من طرف الدولة يعد من القضايا المساهمة في انبثاق الاحتجاج خاصة في المجتمعات القروية والمناطق الجبلية بالمغرب.

ولعل ما يركي هذا الطرح أكثر، هو طبيعة الأسئلة التي حاولت الفئة المتضررة والمشاركة في الاحتجاجات طرحها وهي كالتالي: ماهي المعايير التي اعتمدت في بناء وهندسة هذه السياسات؟ هل تم اعتماد المقاربة التشاركية في إعدادها؟ أم أنها وضعت من طرف موظفين تقنيين؟ هل تم استشارة المنتخبين وممثلي الساكنة بالمناطق المتضررة؟ أين يكمن دور المنتخبين في صياغة السياسات المجالية؟ في المقابل ما هي منجزات المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر في مجالات تدخلها من غير موضوع "تحديد الملك الغابوي"؟

راكم المغرب إرثا احتجاجيا مهما باختلاف مطالبه ودوافع بروزه ووسائل اعتماده والموارد المتاحة للتعبئة، وطرق الدعاية وتنوير الرأي العام، وتمكن العودة إلى تاريخ المغرب إلى استكشاف الخزان الاحتجاجي بالمغرب، وفهم وتحليل ما يختزنه في جوانب مختلفة يتحكم فيها السياق والنسق، إضافة إلى البعد الجغرافي والهوياتي والثقافي. وفي هذا الصدد يمكن القول إن تناول "تنسيقية أكال" وما طرحته من مطالب ساهم في انبثاقها بالأساس السياسات المجالية للدولة، وما أفرزته من إشكالات عميقة، أعادت النقاش إلى الواجهة، وعرضت الدستور للتأويل والتحليل، وبرزت إلى الأفق مسألة الحق الترابي والسخط الجماعي.

فمن الناحية التاريخية حضر هذا الموضوع في تاريخ المغرب، الذي ظل شاهدا على الملاحم والبطولات، التي خاضها الإنسان المغربي في تاريخ شمال إفريقيا، للذود عن حرمة أرضه وممتلكاته ضد

مختلف الدخلاء والغزاة والمستعمرين قديما وحديثا، ويمكن إرجاع جذور إشكالية ملكية الأرض إلى فترة الحماية الفرنسية التي عمدت إلى سن واستصدار جملة من الظواهر والتشريعات بخلفية نزاع الأراضي القبلية بهدف التمكين الاستيطاني للمعمرين الأجانب.

وعقب الاستقلال، عرفت هذه الفترة عملية معقدة في تقويت الأراضي، وهي المرحلة التي شهدت إعادة إنتاج للتراتبية عن طريق تقسيم العقارات والأراضي، مما أدى إلى إنتاج أعيان جدد. ظلت نفس القوانين تستغل لنهب الأراضي والتراخي عليها من أجل إعادة توزيعها على النخبة والمقربين وذوي النفوذ، وكذا الشركات الفلاحية وكبار الملاكين والأعيان، كما تم تعديل بعض الظواهر والقوانين بما يخدم مصلحة السلطة والمخزن لوضع اليد على العقار والاستحواذ على أملاك القبائل والخواص. هذا إلى جانب إشكالية تعدد الأنظمة العقارية تطبع الأراضي بمختلف مناطق وجهات البلاد (الأراضي السلالية، أراضي الكيش، الملك العام، ملك الدولة الخاص، الملك البحري، الملك الغابوي...).

أضحى الاحتجاج الاجتماعي يتكاثر في الوسط القروي وفي المدن الصغيرة، وصارت هذه الاحتجاجات حاشدة ومتكررة، وهو تغيير جوهري يطال بنية المجتمع ونسق الدولة، فإلى حدود بدايات الألفية الثالثة لم تحدث انتفاضة هامشية أو قروية كبرى بحجم انتفاضة الريف سنة 58-59. في حين هناك احتجاجات متكررة في المجتمعات القروية، يمكن اعتبارها نتيجة غير مرغوبة للسياسة العمومية المتبعة بصورة موسعة، وفي هذا الإطار، نجد بلدة "إميصر" باعتبارها أشهر المناطق التي احتضنت أقدم وأطول الاحتجاجات في تاريخ المغرب المعاصر، والتي استمرت منذ منتصف تسعينات القرن الماضي ضد سياسات عمومية أدت إلى الحاق مجموعة من الأضرار بالسكان وتهميش المنطقة تنمويا. كما شهدت مجموعة من مناطق قروية أخرى احتجاجات ضد سياسات عمومية وضد التهميش والحرمان النسبي، وهو ما يشير إلى تحول جوهري في خريطة الاحتجاج، حيث لم يعد يقتصر على المدن الكبرى، فقد أصبح يمتد شيئا فشيئا إلى المدن الصغيرة والبوادي التي وصل إليها السخط والتدمير الاجتماعي، بعد نقله إلى المشهد العمومي.

يلاحظ في هذه الاحتجاجات عموما واحتجاجات "تنسيقية آكال" خصوصا حضور البعد القبلي بشكل كبير في تصريحات وتعبيرات المحتجين في هذه التصنيفات وتوصيفات المتخيل الاجتماعي الذي يعتبر الطريقة التي يتخيل بها الناس العاديون محيطهم الاجتماعي... فالتخيل الاجتماعي هو ذلك الفهم المشترك الذي يجعل الممارسات الاجتماعية ممكنة، إضافة إلى الإحساس العام المشترك بالمشروعية"، إذ تعبر عن المتخيلات الاجتماعية حول المجال، وعلاقات الساكنة به، كأحد الأسس المتينة التي ترتبط بالمؤسسات التقليدية بما فيها القبيلة.

وفي هذا السياق، يقول أحمد الخطابي: "مادام المجال شرطا أوليا سابقا لكل تجربة إنسانية، إذا جازا لنا استعمال لغة كانط، فإن لتثبيت الأفراد في مكان ما مضمونا موضوعيا للحياة الاجتماعية وتجسيدها لنظام اجتماعي وتحديد أكثر للمجال المتمثل في الحصول على حيز مكاني، للإقامة أو الملكية العقارية مثلا، يجعل الأفراد مشدودين له والبقاء فيه فترة معينة، أو التنقل منه وعبره، لأنهم يفتقدون السلطة على المجال"، وهذا ما يمكن أن يفسر تعبيرات المحتجين وتصريحاتهم باسم قبيلتهم والمنطقة التي ينتمون إليها ويستحضروها: مثلا "إداوكنيضيف"، "أيت عبدالله"، "قبائل لخصاص" و"ساكنة احاحان" قبائل أيت بعمران"... وغيرها.

المطلب الثاني: "تنسيقية أكال" في محاولة الفهم والتفكيك

تتميز "تنسيقية أكال" كحركة اجتماعية بهويتها المختلفة وتخصصها في الدفاع عن حق الساكنة في الأرض والثروة، إلى تركيبتها وخصائصها ومميزاتها، مما جعلها نموذجاً جديراً بالبحث والتنقيب، ويستدعي تناولها أولاً تعيين ماهيتها، وتحديد بنيتها ونسقتها.

أولاً: "تنسيقية أكال" كحركة اجتماعية

كانت المقاربة السائدة في تحديد أي حركة كيف ما كانت تتمظهر في المقاربة الكلاسيكية، التي تحاول عرضها للاختبار هل هي حركة اجتماعية أم لا؟ هذا الاختبار الذي سنتجاوزه لكون "تنسيقية أكال" حركة اجتماعية تستجيب لمكونات الحركات الاجتماعية حسب مجموعة من المنظرين، لكن يبقى إشكال في تحديد ماهيتها يتجلى في كونها حركة تجمع بين مكونات مختلفة يصعب نمذجتها في خانة الحركات الاجتماعية الكلاسيكية. يصعب أيضاً وصفها بحركة اجتماعية جديدة حسب مفهوم "آلان تورين"، فمطالب هذه الحركة تقع بين طرح الحركات الاجتماعية الكلاسيكية والحركات الاجتماعية الجديدة، إذ أن الحركات الاجتماعية تجمع ثلاث أنواع من المطالب: برنامج، وهوية، ومكانة. مطالب البرنامج تتضمن دعم أو تأييد أو معارضة معلنة للتحركات الفعلية أو المقترحة من قبل المستهدفين من مطالب الحركة.

وعليه، يلاحظ أن تنسيقية أكال تجمع ما بين المادي والرمزي في مطالبها، ومن الصعب الفصل بينهما، حيث نجد بأن المطلب المادي يتجلى في الأرض والخوف من ضمور ما هو جماعي، أما المطلب الرمزي فيتعلق الأمر هنا بالهوية، أي النضال ضد كل ما يشكل تهديداً للثقافة واللغة والهوية، وذلك لكون الأشكال، والأفراد، ومطالب الحركات الاجتماعية تتنوع وتتطور تاريخياً.

تفتح هذه الحركة الباب للسؤال عن مدى تنظييمها، الذي يعتبر سؤال مهم يطرح نفسه في دراسة الحركات الاجتماعية، حسب المنظرين لها، ويلاحظ أن جانب التنظيم حاضر في "تنسيقية أكال" من حيث تعبئة مواردها وفي أهدافها. وبالمبحث في وسائل "التنسيقية" وموارد تعبئتها، يتضح أنها من التنظيمات التي لا تتفصل عن غيرها من الحركات التي عرفت بها بعض دول شمال إفريقيا والشرق الأوسط باستفادتها من ثورة الانترنت، وما نتج عنه من إمكانيات لتعبئة الموارد وتعبئة الرأي العام وإثارة القضية والتعريف بها، وفتح باب النقاش والتفاعل بين مختلف المكونات، ولاسيما المعنية والمتضررة من سياسات الدولة المجالية.

ساهمت "تنسيقية أكال" بتأطير عدد من الاحتجاجات المتكررة لساكنة مناطق سوس والمجالات المجاورة المتضررة من سياسة التحديد الإداري للملك الغابوي، هذه التنسيقية التي تضم مجموعة من الجمعيات والحركات التي يكمن هدفها في مواجهة السياسات المجالية للدولة، والمطالبة بالحفاظ على أراضيها وحمايتها من أي تهديد أو خطر يحدق بها سواء من سياسات الدولة، أو من بعض السلوكيات الضارة والمتكررة للإنسان في استغلال هذه الأراضي ونهبها دون وجه حق، كما أن هذه الاحتجاجات لم تخرج عن نطاق الإحساس "بالحرية"، بحيث أن ما يميز الحركات الاجتماعية اليوم من حيث البنية والوظيفة أنها أصبحت تحمل ملامح وأصناف متعددة من الصعب حصرها في زاوية ووجهة معينة.

وبالتالي يمكن القول أن هذا الاحتجاج من حيث ملامحه وطبيعته، يزوج بين المقاربة المادية والمقاربة الرمزية، وهو الشيء الذي يتضح من خلال دوافع الاحتجاج المعلن عنها والتي تطرح نظريتين للمساءلة، نظرية الاختيار العقلاني ربح/خسارة، بسبب أن ماهية هذا الاحتجاج وطبيعته جمعت بين النضال من أجل الحق في

الملكية، باعتباره أسمى حق من حقوق الإنسان، وبين مسألة الدفاع عن الهوية والثقافة الأمازيغية، وهنا تطرح مسألة الأرض والتراب وقيمتها في تحديد كينونة الإنسان وهويته وثقافته، وبالتالي تنفرد هذه الحركة في الفضاء العمومي المغربي بجمعها بين محددات متنوعة تتوزع بين البعد المادي الملموس المتمثل في الأرض ونزع ملكيتها، ثم أيضا مسألة الهوية الجمعية والخوف من ضمورها، والمطالبة بالاعتراف بها، وهكذا يحضر معطى الأرض كأحد موضوعات السخط لدى السكان القرويين .

ثانيا: "تنسيقية أكال" مقارنة البنية والنسق

تندرج "تنسيقية أكال" ضمن الحركات الاجتماعية التي انبثقت في مجالات أمازيغية، والتي لها موروث ثقافي ولغوي يميزها عن غيرها، إضافة إلى أنها نتاج السياسات الرمزية في تدبير المجال، وهنا تبرز أهمية "التراب والأرض" في المجتمعات القروية والجبالية الأمازيغية، باعتباره رأسمال مادي يوفر سلطة رمزية لمالكيه ويحدد مكانتهم الاجتماعية كما أنه ما يشكل أساس هويتهم. وهذا ما يمكن تفسيره في إطار ما ذهب إليه حسن رشيق بقوله "يمكن للتصنيفات أن تكون نسبية وسياقية، بمعنى أن في وسع الشخص أو الجماعة اختيار هويات متعددة حسب السياقات. يمكن، مثلا، أن يستحضر المرء، حسب السياقات، هويته القبلية أو الإقليمية أو الإسلامية أو العربية أو الأمازيغية أو الإفريقية" .

يلاحظ منذ الوهلة الأولى أن المطالب التي تطرحها هذه التنسيقية وطبيعتها، تزوج بين معاني متعددة تتمثل في الأرض والهوية، وهما حقلين غير منفصلين في بعض المجالات التقليدية، والتي تركي هويتها حق الملكية وتحافظ عليه. ذلك أن الإنسان في بعض المناطق بالمغرب وخاصة الأمازيغية منها يرتبط ارتباطا إيكولوجيا بملكياته المادية والرمزية، رغم البعد الجغرافي بحكم الهجرة، أو بحكم المكانة الثقافية أو تراتبيته الاجتماعية، حيث يعكس التموضع في مكان ما (بمعناه السوسيولوجي وليس بمعناه الجغرافي فحسب)، أشكالاً من علاقات التجاوز والجوار، تسمح بالقيام بحركات مجالية في المكان، تحدد موقع الأفراد في المجال الاجتماعي.

يرجع تاريخ تأسيس "تنسيقية أكال"، إلى سياقات ما بعد حراك الريف (وإن كنا نعتقد بوجود إرثاها منذ عهد حكومة التناوب التوافقي)، وتنامي حدة السخط الشعبي بسوس جراء ارتفاع وثيرة نزع الأراضي، حيث تمت الدعوة إلى التفكير جدياً في تأسيس إطار مدني يلم شمل مختلف المبادرات المدافعة عن الحق في الأرض، وبعد مشاورات كثيرة قادها ثلة من الشباب -الذي سبق له الانخراط في الحركات الاحتجاجية والعمل الجمعي والسياسي- وبعد نقاشات مستفيضة تم تأسيس إطار أطلق عليه اسم "تنسيقية أكال للدفاع عن حق الساكنة في الأرض والثروة"، سنة 2018 بعد تراكمات احتجاجية متفرقة، وتنامي حدة الاهتمام بهذا الموضوع.

إن محاولة تفكيك "أكال" ككلمة أمازيغية تحمل معنيين اثنين، يتمثل الأول في الأرض؛ والثاني في "التراب"، وليس هناك فرق في اللغة الأمازيغية بينهما. والأرض أو التراب تعد ملكيته أحد الأسباب الأزلية للصراع بين البشر، رجوعاً إلى تاريخ الحروب وطبيعتها التي لا تخرج عن نطاق نزع الأراضي والثروات، حيث نجد أن مكون "الأرض" لا يزال إلى يومنا هذا أحد مسببات الحروب وباعث على الاستعمار.

اختارت التنسيقية اسماً معبراً: "أكال"، وهو اسم دال، ذو معاني وحمولات غير منفصلة عن سياق انبثاق احتجاجاتها عن المحيط الإيكولوجي الذي انطلقت فيه، وما يحمله من إرث هوياتي وثقافي وما يقابله من سياسات تمس بالمشارك المشترك المحفوظ به في المتخيل الجمعي لدى الإنسان في منطقة الاحتجاج، وكيف ينظر إلى الأرض سواء كان سهولاً أو هضاباً أو حتى جبلاً، وما يعنيه الحق في ملكيته سواء بشكل فردي له حدود

مرسومة، أو بشكل جماعي أو قبلي، نظرا لما يتميز به المجتمع المغربي ذو الخلفية القبلية وطابعه المركب ومزيج تنوعه الهوياتي والثقافي والفكري، والذي شكل عبر التاريخ خصوصية المجتمع المغربي والعلاقة بين القبائل فيما بينها وعلاقتها بالمخزن .

يستند تفكيك هذه التنسيقية ومحاولة تناولها علميا، إلى ما أشار إليه تشارلز تايلي بقوله: "مازلنا نبحث عن أزمنة وأمكنة يقوم فيها الناس الذين يرفعون مطالب جماعية على السلطات بالمواطبة على تشكيل جمعيات ذات أغراض خاصة أو تحالفات محددة، وعقد اجتماعات عامة، وتوصيل برامجهم للإعلام المتاح، وتسيير مواكب، وتجميع حشود أو مظاهرات، ومن خلال كل هذه الأنشطة يصنعون عروضاً ويقدمون مظاهراً متناغمة من الجدارة والوحدة والزخم العددي والالتزام" .

وعليه، فإن "تنسيقية أكال" كحركة اجتماعية هي ترسيخ للفعل الجماعي، بالاحتشاد المبني على المنفعة والفائدة، قصد مواجهة سياسات عمومية في تماس مع ملكية الأفراد المتمثلة هنا في الأرض أو العقار أو التراب. إن الانضمام إلى احتجاجات تنسيقية أكال ظل أمراً محسوماً فيه منذ البداية، تعبر عنه نسب المشاركة المرتفعة والتفاعل الكثيف، فمادامت الفائدة والخسارة مشتركة بين المعنيين فلا مبرر للتخلف عن ركب النضال والدفاع عن الأرض والعرض، وهنا يمكن استحضار معطى الهوية الجماعية أو الجمعية كبراديكم أساسي يدعم طرح الاختيار العقلاني، وتمثل نظرية الاختيار العقلاني إطاراً تحليلياً كلياً تم تطبيقه على مختلف مناحي الحياة الاجتماعية، بيد أن السلوكيات الجماعية تمثل مع ذلك أحد موضوعاته الأثرية" .

إن "تنسيقية أكال" غير منفصلة عن سياقها ومحيطها، على المستوى الماكرو والميكرو، فلها قواسم مشتركة مع مجموعة من الاحتجاجات التي شهدتها الفضاء العمومي المغربي، وبالأخص التي تعارض سياسات عمومية غير مبنية بشكل تشاركي، ولم تراع حاجيات الساكنة ومطالبها، لكن في الآن ذاته، هناك ما يميز "تنسيقية أكال" عن باقي الحركات الاحتجاجية السابقة، فكل حركة خصائصها المنفردة.

حاولت هذه التنسيقية إبداع مجموعة من الأشكال الاحتجاجية قصد تحقيق مطالبها وإرجاع الحقوق لذويها. ويمكن ملاحظة أن هذه الحركة تتميز بنوع من المهنية التي أضحت تغطي على الحركات الاجتماعية والمبنية على التأطير والتنسيق الجديد، وهذا ما فسره "هانك جنستون" وربطه بمهنية الحركات الاجتماعية، مما أضفى عليها مستوى من التخطيط والكفاءة والاستراتيجية، يتضمن غالباً تشغيل موظفين بشكل كامل ووجود قدر من التعقيد التنظيمي، وبالتالي تعد هذه الأنماط جزءاً لا يتجزأ من مأسسة الاحتجاج، مما يقدم مقاييس جيدة على الطريقة التي تشكل بها حملات الاحتجاج .

لقد تلقى أغلب نشطاء هذه التنسيقية تأطيرهم النضالي من الحركة الأمازيغية، فقيادة هذه التنسيقية لهم "ماضي نضالي" في الحركة الأمازيغية، إضافة إلى تشبع بعضهم بأفكار ومبادئ الفصيل الأمازيغي بالجامعة وبعض التنسيقيات الطلابية المنبثقة منه، (دون إغفال بعض التيارات الأخرى من باب الإنصاف).

المطلب الثالث: "تنسيقية أكال" ضد قضايا تعارض الحق في ملكية الأرض: تحديد الغابوي الرعي الجائر

اقترن ظهور "تنسيقية أكال" للدفاع عن حق الساكنة في الأرض" بمجموعة من القضايا المرتبطة بالأرض، من قبيل: التحديد الإداري للملك الغابوي والرعي الجائر وإشكال تفريخ الخنزير البري، وتعد المبررات المقدمة كدوافع لسياسة تحديد الملك الغابوي؛ المتمثلة في حماية البيئة والحفاظ عليها وتحقيق التوازن الطبيعي والايكولوجي، غير مقنعة بالنسبة للساكنة التي تعيش بشكل يومي على حجم التناقضات الصارخة بين

الجانب النظري لهذه السياسة وما يتم تنفيذه على أرض الواقع. ونفس الشيء ينطبق على قضية الرعي الجائر التي تدار بمنطق الكيل بمكيالين مما يؤدي إلى سيادة العنف والعنف المضاد بين ملاك الأرض والرعاة الرحل.

أولاً: تنسيق آكال وسياسية تحديد الملك الغابوي: العوامل والأسباب

أفضت السياسات التي اتبعتها الدولة في تدبير المجالات الترابية بالمغرب إلى صعود احتجاجات من طرف الملاك الأصليين ضد عمل المندوبية السامية للمياه والغابات وبرامجها التي تسعى من خلالها على إنماء المساحة الغابوية لأهداف إيكولوجية مرتبطة أساساً بمشاريع الهيدروجين الأخضر والاقتصاد الأزرق وتمويلات سوق تجارة الكربون المقامة للحد من التغيرات المناخية.

وبالتالي، فإن هذه الاحتجاجات تأتي في سياق اعتراض الساكنة على تنزيل سياسات لا تتوافق مع تصوراتها وتمثلاتها حول التراب، وترى أنها لا تحترم خصوصياتها، وهذا ما أثارته سياسات تحديد الملك الغابوي في منطقة حاحا وسوس والأطلس الصغير، والتي ترى الساكنة المحلية أنها تشكل تهديداً مباشراً لحقها في ملكية الأرض وحرية التصرف فيها. وقد تزامنت هذه الاحتجاجات مع تفاقم مجموعة من القضايا الأخرى التي تهدد هذه الملكية، والمتعلقة بمشكل الخنزير البري والرعي الجائر، وهي عوامل أدت إلى تزايد حجم الاحتقان والسخط الاجتماعيين في مجموعة من المناطق المتضررة، وتصف الساكنة المحلية أن هذه السياسات وضعت من الأعلى دون مراعاة الأبعاد السوسيو-ثقافية للساكنة، وإغفال البعد الهوياتي والجغرافي للمجال وخصوصياته.

وقد شهدت الفترة ما بين 2004 و2011 تحركات مكثفة وجهودا غير مسبوقة في وجه سياسة نزع الأراضي التي انتهجتها الدولة، حيث أقيمت ندوات وتظاهرات فكرية بهدف التعريف بهذه القضية، إضافة إلى وقفات تنديدية للمتضررين أمام مقر مختلف عمالات وباشويات وقيادات الجهة، وتمت مراسلة المندوبية السامية للمياه والغابات (باعتبارها القطاع الوصي آنذاك) والوزراء والبرلمانيين وكل المتدخلين، كما انخرطت من جانبها جالية المنطقة المقيمة بالخارج عبر وقفات احتجاجية أمام سفارات المغرب بكبريات عواصم الدول الأوروبية، إضافة إلى مراسلة أغلب المنظمات الدولية لحقوق الإنسان وهيئات الأمم المتحدة، وهو ما ساهم بدرجة كبيرة في تدويل هذه القضية.

كما شكلت الانتفاضات الشعبية لسنة 2011 فرصة سياسية سانحة للضغط وحشد التأييد من أجل تحقيق أكبر قدر من النقاط لصالح قضية الأرض، لكن تشتت الجهود وضعف التنسيق وغياب خطة عمل واستراتيجية موحدة، كلها عوامل أدت إلى تفويت هذه الفرصة وحالت دون انتزاع أي مكسب يذكر. وبين سنتي 2012 و2013 حصل هنالك تنسيق بين بعض الجمعيات الثقافية والحقوقية الأمازيغية، وبعض الجمعيات التنموية العاملة في مجال الدفاع عن الحق في الأرض بالقرى والمناطق الهامشية بسوس، ونظمت لقاءات عديدة بمقر منظمة تماينوت بأكدال الرباط، وهي اللقاءات التي تمخض عنها التوقيع على "الميثاق المغربي من أجل الحق في الموارد" والذي شكل علامة فارقة في مسار النضال من أجل الحق في الملكية والأرض واقتسام الثروة.

وقد استمرت ديناميات النضال من أجل الأرض بمختلف تلويناتها وتعبيراتها وحققت تراكمات ميدانية مهمة ضد سياسات الدولة المركزية في تدبيرها للتراب والمجال الأمازيغيين، حيث عرف العقدين الأخيرين تنامياً ملحوظاً لنشاطات الشركات المستثمرة في الرعي الترحالي، إذ ترتفع سنة بعد أخرى شدة الاصطدامات ما بين الرحل والساكنة الأصلية حول مجالات الكلأ والمياه، حيث تُسجل كل صيف متابعات قضائية عديدة في وجه المدافعين عن أملاكهم وحرمة منازلهم، كما سجن العديد من المناضلين على ذمة هذه القضية.

وفي هذا الإطار تمكنت الحركات الاحتجاجية وخاصة الأمازيغية منها والتي تشكلت بالمغرب بعد مرحلة 2011 (ونقصد أساسا "حركة تاوادا"، وتنسيقية أكال للدفاع عن حق الساكنة في الأرض والثروة) منذ ظهورها من تهئى أرضية ملائمة لحالة من الحراك المجتمعي والسياسي، وإشاعة نوع من الفعل الجمعي المرتكز على النضال الميداني دفاعا عن القضايا العادلة والمتخطي لحواجز الخوف واللاثقة والمطالب بالحقوق المشروعة في إطار من السلمية والمسؤولية.

ففي خضم هذه الأجواء، ظهرت تنسيقية أكال بفعل الاحتقان الذي وقع بعد تنفيذ السياسات الحكومية المرتبطة بعملية تحديد الملك الغابوي، ولقد تنامت حدة الاحتجاجات المحلية والتي دعت إلى وقف هذا التحديد، وانخرطت الجمعيات ونظمت مظاهرات عدة، ونظمت احتجاجات عدة في مناطق مختلفة، ومن هنا يلاحظ أن السخط الاجتماعي يكون كذلك نتيجة مباشرة لاعتداء خارجي، قابل لتأجيج الشعور بالحرمان الاجتماعي والانتماء الاثني أو الترابي .

ثانيا: تحديد الغابوي من أجل المنفعة العامة بين التنظير والواقع

عرف موضوع الملك الغابوي تراكم مرجعي للترسانة القانونية، إضافة إلى موقعه البارز في السياسات المجالية، وحضوره في البرامج الحكومية، بحكم تزايد اهتمامات الدولة بالجانب العقاري والبيئي، والحفاظ على الثروة الحيوانية والنباتية والمائية، مما دفعها لهندسة سياسات تسعى إلى توسيع الملك الغابوي وحمايته من الاندثار أمام التهديدات التي تواجهه، ويعتبر المجال الغابوي بالمغرب مكون أساسي ضمن مكونات توازن التراب الوطني، تكمن أهميته في الأدوار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الهامة التي يلعبها . ولئن كان هذا الموضوع يعرف تراكما مرجعيا من حيث القوانين التي توطئه، فإن أغلب هذه القوانين استمدت أساسها من قوانين وضعت في فترة الحماية، وما يزال بعضها قائما وساريا، مما يؤثر على السياسات التي تضعها الدولة في هذا المجال.

وفي هذا الإطار ينظم عمل قطاع الغابات نحو ثلاثين نصا قانونيا. أبرزها ظهير 1917 المتعلق بالمحافظة على الغابات واستغلالها، وظهير 1923 المتعلق بمراقبة الصيد البري، وظهير 1934 المتعلق بإحداث المنتزهات الوطنية، وظهير 1969 المتعلق بحماية الأراضي واستصلاحها، وظهير 1976 المتعلق بمشاركة السكان في اقتصاد الغابات . وأصبح التشريع والقانون غير ملائم مع التحديات الراهنة ، ويعد الظهير الصادر عام 1916 أحد الظواهر الموروثة عن المستعمر، والذي فتح الباب لانتقادات ونقاشات ووقائع عدة في السياسة المجالية، وبالضبط المتعلقة بالعقار، ونتيجة ذلك عرفت مجموعة من المناطق بالمغرب ومن بينها منطقة سوس اختلالات مجالية وتراتبية واضحة، بعد خروج المستعمر ونقل ملكية أراضيها إلى بعض الأعيان، ويمكن ملاحظة هذا الأمر في منطقة سوس.

حدد المشرع تشكيلة اللجنة التي تقوم بعملية التحديد، وهي حسب الفصل الثاني من ظهير 9 يناير 1916، موظف يمثل إدارة المراقبة، وأحد موظفي المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، ومن قائد القبيلة معصدا بأشياخها ومن عدلين عند الاقتضاء" ، وتعود مسطرة تحديده إلى ظواهر أصدرت في فترة الحماية، وهي قوانين بأمس الحاجة إلى التعديل والتحيين. بالرغم من التعديل الذي عرفه ظهير 1916 بتعديله بظهير 1949 لكن جوهر الإشكال بقي هو نفسه.

عبرت "تنسيقية أكال" في احتجاجاتها بغياب تام لتطبيق مقتضيات هذه القوانين وعدم اتخاذها أثناء تنفيذ القطاعات المعنية بتحديد الملك الغابوي لها، مما ساهم في تنازع ملحوظ وتجاذب وتضارب بين استراتيجيات

الوزارات الوصية والمندوبية السامية، والقبائل والأفراد أي أصحاب الأرض، وتشير تصريحات وتعبيرات مجموعة من المتضررين والمحتجين إلى حتمية إسقاط هذه السياسات والاستراتيجيات التي أغفلت تطبيق لمقتضيات القانون والأخذ بإجراءاته، مما يشكل انتهاكا واضحا لحق الملكية المكفول دستوريا.

ساهمت هذه السياسات التي وضعتها مندوبية المياه والغابات، في إعادة النظر في مدى تفعيل الديمقراطية التشاركية، وعرضت الدستور للمساءلة، بسبب تزايد النقائص التي تشوب السياسات العمومية في مختلف القطاعات، مما يوضحه عدم مراعاتها للهندسة المجالية المبنية على العدالة والمساواة وإشراك الساكنة المحلية في بعض المناطق، وعدم مراعاة بنياتها الاجتماعية التقليدية في تحديد الملك الغابوي، ويرى المحتجين في تنسيقية آكال أن هذه السياسات حاولت هدم ما هو موجود وقائم وحدوث القطيعة معه، والعمل على وضع معايير جديدة لتحديد المجال من جديد وإعادة البناء، مما لقي رفضا من طرف الساكنة وعدم قبولها للحدود التي وضعت على سبيل المثال من طرف القطاع الوصي بالمياه والغابات.

وبناء على ما سبق، وجهت انتقادات للقطاع الوصي والمتمثلة في عدم احترام القوانين المنظمة لهذا المجال خاصة ما يتعلق تطبيق مرسوم التحديد وإشهاره، كإجراء تم التنصيص عليه في الفصل 4 من ظهير 1916، وذلك وفق طريقتين تتجلى في: النشر والتعليق. وفي هذا الإطار شهدت سياسات الحوار المنتهجة من طرف السلطات المحلية في منع الرعي الجائر إخفاقا.

يتوفر المغرب على موقع جغرافي مهم، يتميز بنظم إيكولوجية غنية ومتنوعة تمتاز بأصنافها على صعيد حوض البحر الأبيض المتوسط، بثروة غابوية مهمة تغطي حوالي 13 في المائة من المساحة الوطنية، تتركز بشكل أساسي في المناطق الجبلية التي يقطن فيها حوالي 7 ملايين نسمة أي نصف الساكنة القروية. وتساهم الغابات بالمغرب في التنمية، إذ يحقق قطاع الغابات على الصعيد الاقتصادي بنسبة 1.5 في المائة من الناتج الداخلي الإجمالي، كما يوفر ما بين 8 و10 ملايين يوم عمل، أي ما يعادل 50.000 منصب شغل قار، ولقد تم إنشاء الصندوق الوطني الغابوي منذ سنة 1964 من أجل تتبع عمليات الإيرادات والمصاريف الخاصة.

تهدف عملية التحديد الإداري للملك الغابوي إلى "توضيح وضبط النظام العقاري للأراضي وتحسين العلاقات مع الساكنة المحلية المجاورة للغابات، عبر رسم حدود واضحة بين الملك الغابوي للدولة وأملاك الخواص"، لكون الحدود تتمظهر في مستوى أول في المكان أو الحيز الذي تشغله جماعة ما، بوصفها وحدة تمتلك هوية اجتماعية تميزها عن الوحدات الأخرى.

غير أن هذه السياسات التي تضعها القطاعات المعنية بهذا الموضوع، تعبر عن محدوديتها مما جعلها محل نقاش وجدال بين الدولة والمجتمع، والتضارب بين القانون والعرف، والمواجهة بين السياسات العمومية والسياسات الرمزية، ويتطلب فهمها ربطها بالواقع المعاش، من خلال فتح الباب لدراساتها وفق مقتربات نظريات تفسر السياسات العمومية وتقدم تحليل للفعل العمومي حسب المنظرين السوسيولوجيين.

وتأسيسا على ما سبق، إن صياغة هذه السياسات المجالية ومحاولة تنفيذها قابله صراع ورفض ومواجهة من طرف هذه المجتمعات، وقوبلت بمظاهرات وبلاغات وبيانات باستعمال مختلف وسائل الاحتجاج، وقد استهدفت السياسات المجالية التي وضعتها الدولة أسس وركائز السياسات الرمزية لخصوصية هذه المجالات، وتمخض عن ذلك صراع بين العرف والقانون، وأصبحت الساكنة يطالبون

بإسقاط قوانين لم تأخذ بعين الاعتبار العرف والبعد القبلي في تنظيم المجال الذي تنتمي إليه وينتمي إليها، إضافة إلى عدم مراعاة خصوصياتها في معايير تحديده.

إذن، أي دور لظهير 20 شتنبر 1976 المتعلق بتنظيم ومساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي، في تفعيل مقتضى تشاركية القرار؟

ثالثا: الرعي الجائر مطلب تنسيقية أكال: في سيرورة الصراع بين ملاك الأرض والرعاة

يعتبر الرعي أحد القطاعات المساهمة في الاقتصاد بالمغرب، وله مكانة خاصة لدى البدو والرحل، وأيضا في المجالات القروية، وإن التاريخ المغربي لم يغفل هذا المورد في بنياته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، في تناول التضامن الألي في القبيلة، والعلاقة التي تجمع بين القبائل، وفي هذا السياق أشارت مجموعة من الدراسات الأنثروبولوجية والسوسيولوجية والتاريخية لمكانة الرعي في المجتمعات المغربية، كما أنها أظهرت الصراع والنزاع الذي يميز العلاقة بين الرحال والمستقرين تارة، والتعايش والسلم الذي يجمعهم تارة أخرى.

تكتسي هذه القضية حيزا مهما في الإعلام وفي وسائل التواصل الاجتماعي، هذه الأخيرة التي توثق صور وفيديوهات للاعتداءات بين ملاك الأرض والرعاة والعنف والعنف المضاد بينهم، بحكم الانعكاسات السلبية الناتجة عن الرعي الجائر من إتلاف الضيعات الفلاحية من طرف الأعداد الكبيرة للقطيع. وفي هذا الصدد يمكن رصد آثار الرعي الجائر في ما يلي : يؤدي الرعي الجائر في فترات الجفاف إلى انجراف التربة بالرياح، ويؤدي الإفراط الرعي الإفراط في الرعي إلى الدوس وتلف النباتات الرعوية وفقدان التنوع البيولوجي، ثم يؤدي أيضا إلى ضغط التربة مما يؤدي إلى تناقص قدرتها على شرب الماء، وصنفت وزارة الفلاحة المغربية الرعي الجائر كأحد أسباب التصحر الرئيسية.

ومن هنا أصبح للحق في ملكية الأرض حضورا واضحا وذلك عبر المطالبة بالحفاظ عليه وحمايته، ولقد شكل مطلب مناهضة الرعي الجائر من أهم المطالب التي رفعتها تنسيقية أكال، ووجهت انتقادات للقانون 113.13، أهمها: كيف تم اعداد وتمرير القانون 113.13؟ لماذا لم يتم الأخذ بالملاحظات الجوهرية التي ينادي بها المحتجين المدافعين عن الأرض؟ هل راعت القطاعات الوزارية خصوصية هذه المناطق المتمثلة في بعدها التقليدي وحضور القبيلة والعرف في التسيير المشترك ولو في البنية الذهنية؟

لقد لقي هذا القانون معارضة كبيرة من طرف الساكنة مما تضمنته مواده من مقتضيات تتصادم مع حقهم في ملكية الأراضي وتقيد حريتهم في التصرف فيها، ولم تعمل على ضمان حمايتها بشكل فعال من المخلفات السلبية للرعي الجائر، وفي هذا الصدد رفعت لافتات في مظاهرات عدة تدعو إلى إلغاء هذا القانون أو أقله تعديله، لكونه لم يأخذ بعين الاعتبار خصوصية المناطق الرعوية، حيث حضرت القبيلة بقوة في احتجاجات التنسيق، ورفعت لافتات تمثل مختلف القبائل المتضررة وتؤكد عدم قبولها به، وذلك حسب طبيعة الأراضي الجماعية للقبيلة، ويقصد بملكية الأرض الجماعية في إطار الجماعة ذلك السلوك (المنزع) الذي يظهر عند المجموعات القبلية، في حيازة أراض معينة تحت عنوان القبيلة العام أو بعض تفرعاتها، كالعشيرة والفخذ، فتكون مشاعا بذلك بين الأفراد كافة، ما خولهم الانتفاع بها ولو بشكل رمزي .

وقد نبهت تنسيقية أكال إلى نواقص سيرورة اعتماد هذا القانون من قبيل عدم احترام مبادئ القانون واغفال استحضار روح الدستور في صياغة هذه السياسات، إضافة إلى تجاهل تفعيل المقاربة التشاركية

كمبدأ دستوري، بل تم اعتماد أسلوب الغموض وطمس المعلومة في مختلف عملية صياغة هذه السياسات التي تمس بالأساس تدبير المجال، هذا الأخير الذي يعد عنصر أساسي في تحقيق التنمية وبناء نموذج تنموي مبني على العدالة الاجتماعية، هذه الأخيرة التي لا يمكن تحقيقها في معزل عن تحقيق العدالة المجالية. وبناء عليه فقد تكونت لدى التنسيقية قناعة مفادها أن القانون 113.13 يخدم بالدرجة الأولى مصالح الرعاة الرحل، ولا يحمي حقوق ملاك الأرض، وعلى سبيل المثال ما نصت عليه المواد التالية من هذا القانون:

المادة 21 " يمكن إحداث تنظيمات مهنية رعوية في المجالات الرعوية والمراعي الغابوية، تضم، بصفة تطوعية، مالكي الأراضي الفلاحية التي قد تستعمل كمجال رعوي، ومالكي القطعان، وكذا مستعملي هذه المجالات الرعوية أو المراعي..."

المادة 12 "بصرف النظر عن مقتضيات المادتين 10 و11 أعلاه، يمكن، في إطار تعاقدية، فتح غابات شجر الأركان للرعي بترخيص مسبق الإدارة المختصة لفائدة القطعان غير تلك التي تعود ملكيتها لذوي الحقوق".

المادة 8 "يمكن إحداث المحميات الرعوية المنصوص عليها في المادة 7 أعلاه على أراضي الجموع أو أراضي أملاك الدولة أو أراضي الخواص...كما يمكن، عندما تتجاوز مدة منع الرعي في المحميات الرعوية سنة واحدة، أن يمنح لفائدة مالكي القطعان المعنية تعويض يسمى "التعويض عن منع الرعي" إلى حين إعادة فتح المناطق المذكورة للرعي..."

وهكذا إذن، وجهت انتقادات لهذا القانون، وتعالّت أصوات مطالبة بإسقاطه أو تعديله، لكونه ينحاز إلى فئة الرعاة الرحل، ويشجع على الرعي الجائر، دون توفير الحماية اللازمة لملاك الأرض الأصليين.

خاتمة:

من خلال ما سبق، يظهر أن الحق في ملكية الأرض حضر في خطاب وفعل الحركات الاجتماعية التي عرفها الفضاء العمومي بالمغرب، وإن محاولة تحليل مطالب تنسيقية أكال المدافعة عن الحق في ملكية في الأرض تبين مدى التقاطع القائم ما بين الحق في الأرض والقانون، فإلى جانب القواعد القانونية يفرض العرف نفسه، كما يتداخل الرأسمال المادي مع الرأسمال الرمزي من خلال التطابق بين ملكية الأرض في المجتمعات المحلية بما فيها منطقة سوس بالهوية والثقافة الأمازيغيتين، حيث يعد الحق عملية مرتبطة بالوعي الجمعي والمتخيلات الاجتماعية، ويطرح السلطة بأبعادها المادية والرمزية. في حين أن سياسة تحديد الملك الغابوي -التي تعبر من جهة- عن حق من حقوق الإنسان الذي يقترن بالحفاظ على بيئة سليمة، غير أن هذا الأمر يتصادم مع الملكية الخاصة والجماعية والأعراف المحلية، وارتباط الإنسان في هذه المناطق بأرضه التي يتشبث بها بقوة لما تحمله من دلالات تختزن هويته الجماعية إلى جانب ما تحمله من أبعاد اقتصادية واجتماعية.

لكن يبقى الإشكال في صعوبة تلاعب العرف مع القانون، حسب ما يظهره دفاع الساكنة المحلية عن ملكيتها الخاصة والجماعية، ورفضها إرجاعها إلى أملاك غابوية تابعة للدولة، ونفس الشيء يفسر طبيعة الصراع بين ملاك الأراضي والرعاة عبر مسلك الدفاع عن الحق في ملكية الأرض.

وبالتالي يمكن القول أن الأرض كحق من حقوق الإنسان، أصبحت عملية نزاعها للانتفاع العام، أو نزاعها من أشخاص خواص دون سند قانوني، تعد من أبرز القضايا التي يعرفها الفضاء العمومي بالمغرب، بظهور احتجاجات تحمل في طياتها صيانة الحق في ملكية الأرض وحمايته.

ويتضح مما سبق أن إمطة اللثام عن هذا الموضوع يتطلب البحث والتمحيص العميق، بسبب تشابكه وتداخله، مما يفرض إجراء أبحاث ميدانية، وإعداد قراءات في التقارير الصادرة من طرف مختلف المؤسسات الوطنية، والتعليق على القرارات والأحكام القضائية، ثم تتبع الأشكال النضالية والتراتفية لتنسيقية آكال، وذلك بغية الوقوف عند أهم إشكالات هذا الموضوع ومحاولة الإحاطة العلمية بكل جوانبه.

لائحة المراجع:

الكتب:

- تشارلز تلي، الحركات الاجتماعية 1768-2004، ترجمة وتقديم، ربيع وهبة، الناشر المجلس الأعلى للثقافة، الطبعة الأولى 2005.
- حسن رشيق، دينامية الهويات الجماعية بالمغرب، سلسلة الدروس الافتتاحية الدرس الثالث والعشرون، منشورات جامعة ابن زهر كلية الآداب والعلوم الإنسانية أكادير، طبعة 2008.
- قاموس الحركات الاجتماعية، ترجمة عمر الشافعي، مراجعة وتحرير: ديدنا الخواجة، دار صفصافة للنشر والتوزيع والدراسات، الطبعة الأولى 2017.
- سالم وكاري، صناعة الانتماء دراسة في ملكية الأرض في المجتمع الصحراوي (أيت أوسى 1958-1600)، الناشر المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2023، الدوحة قطر.
- تشارلز تايلر، المتخيلات الاجتماعية، ترجمة الحارث النبهان، الناشر المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، الطبعة الأولى مارس 2015.
- عبد الرحمان رشيق، الحركات الاحتجاجية في المغرب من التمرد إلى التظاهر، ترجمة الحسين سحبان، منتدى بدائل المغرب، طبعة ماي 2014.
- رحمة بورقية، الدولة والسلطة والمجتمع دراسة في الثابت والمتحول علاقة الدولة بالقبائل في المغرب، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت-لبنان، الطبعة الأولى 1991.

المقالات:

- أحمد الخطابي، نظرية المجال عند جورج زيمل المجال بوصفه شرطاً قبلية للبناء وإعادة البناء الاجتماعي، مجلة عمران العدد 35، المجلد 9، شتاء 2021.
- عبد السلام بوهلال، التحديد الإداري للملك الغابوي بالمغرب وإشكالية المحافظة على الغابات، مجلة دقاتر البحوث العلمية العدد الثامن 2016.
- قضايا المياه والغابات، مجلة ملفات عقارية، العدد 4، سنة 2014، الناشر محكمة النقض (مرصد الاجتهاد القضائي) المملكة المغربية، الرباط.
- حسناء بيشرادن، الدولة والحركات الاجتماعية بالمغرب ورهان الأمن المجتمعي (دراسة في الهوية والاختلاف الثقافي)، المؤلف الجماعي: الأمن المجتمعي بالمغرب مقاربات في توافق السلطة

والمجتمع، تقديم سمير والقاضي، تنسيق: حسناء بيشرادن وآخرون، الناشر مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الأولى 2019.

الأطروحات:

- حسناء بيشرادن، الحركات الاجتماعية في الفضاء العمومي بالمغرب الاحتجاج والاحتجاج المضاد، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الدراسية 2022-2023.

النصوص القانونية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 ديسمبر 1948، الأمم المتحدة، حقوق الإنسان، مكتب المفوض السامي، البوابة الإلكترونية: www.ohchr.org.
- الاتفاقية الدولية على جميع أشكال التمييز العنصري، 1965، الأمم المتحدة، حقوق الإنسان، مكتب المفوض السامي، البوابة الإلكترونية: www.ohchr.org.
- القانون رقم 13-113 المتعلق بالترحال الرعوي وتهيئة وتدبير المجالات الرعوية والمراعي الغابوية، والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 53.16.1 صادر في 19 رجب 1437 (27 أبريل 2016) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6466 بتاريخ 19 ماي 2016.
- ظهير الشريف رقم 1.81.254 صادر في 11 من رجب 1402 (6 مايو 1982) بتنفيذ القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت.
- القانون رقم 39.08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.178 صادر في 25 من ذي الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011).

التقارير:

- الأرض وحقوق الإنسان معايير وتطبيقات، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، 2020، الرابط: www.ohchr.org/Ar
- جذور الرعي الجائر في المغرب، نظرة رعوي، إنجاز DiversEarth، 2020، الموقع الإلكتروني: www.diversearth.org
- النظم البيئية الغابوية بالمغرب: المخاطر والتحديات والفرص، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2022/65، الرابط www.cese.ma
- وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات -قطاع التنمية القروية والمياه والغابات، مشروع نجاعة الأداء، مشروع قانون المالية 2019، المملكة المغربية.
- pierre lascoumes, patrick le galès, sociologie de l'action publique, 2 édition, ARMANDE COLIN, Paris.
- Erik Neveu, sociologie des mouvements sociaux, quatrième Édition, La Découverte, paris, 2005.

حق أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في السياسات العمومية بالمغرب: التربية الدامجة نموذجا

محمد أهيري

باحث في التدبير العمومي

جامعة محمد الخامس – الرباط

مقدمة

يعد موضوع ذوي الاحتياجات الخاصة أو اصحاب الهمم من المواضيع التي تحظى بأهمية كبيرة على الصعيدين الدولي والوطني من خلال مجموعة من الاتفاقيات الدولية والقوانين والبرامج الوطنية، إذ أصبحت حماية حقوق هذه الفئة المهمة من المجتمع هدف كوني يسعى إليه الجميع من دول، ومنظمات حقوقية وطنية ودولية، ومجتمع مدني، باعتبار هذه الفئة عنصر اساسي في تدبير الشأن العام، والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة.

مما لا شك فيه أن موضوع حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة بُذلت من اجلها جهود لا يمكن انكارها، ويتجلى ذلك من خلال بلورة عدد من المبادئ والاتفاقيات الدولية المرتبطة بحقوق هذه الفئة الخاصة، وحقوق الإنسان عامة، ثم اصدار مجموعة من القوانين. وقد صادق المغرب على الاتفاقية الخاصة بتعزيز حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة وعلى التزامه التام بإشراك هؤلاء الأشخاص في الحياة الاجتماعية، إضافة إلى دسترة مسألة الإعاقة حينما نص دستور 2011 على منع التمييز على أساس الإعاقة، وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية، تمتعهم بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع وتيسير ولوجهم الى جميع الخدمات، ناهيك عن مجموعة من القوانين التي تنص على حق هذه الفئة من المجتمع المغربي.

يعتبر النجاح في تكوين وبناء مواطن الغد مسؤول ومشارك بشكل أفضل، ومندمج في كافة مجالات الحياة بالمغرب، بالنسبة لأصحاب الهمم بالمغرب خاصة فئة صعب جدا، نظرا لغياب أو لعدم فعالية السياسات والبرامج العمومية الموجهة لهذه الفئة، وهو ما يعوق قدرتها على الاندماج والمساهمة كغيرها من مكونات المجتمع في خدمة البلاد، ويؤثر بشكل كبير على التماسك الاجتماعي بالمغرب، إضافة إلى تعرضها لمجموعة من المعاناة كالهدر المدرسي، الفقر والبطالة والتشرد...

يطرح غياب أو عدم الاهتمام بهذه الفئة المهمة من المجتمع مجموعة من الأبعاد ذات انعكاس سلبي على المجتمع والمغرب عامة، فالتأثير سيكون بالدرجة الأولى على المستوى الاجتماعي حيث تعرضهم للمعاناة ومختلف المشاكل والصعوبات من بطالة وانحراف وتشرد واستغلال، وامية وغياب الصحة النفسية والجسدية، ثم التكلفة الاقتصادية والأعباء الإضافية التي تتحملها الدولة والاسر جراء غياب سياسات عمومية وبرامج اجتماعية تستفيد منها فئة أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، إضافة إلى إرهابات البعد الأمني والسياسي حيث تنتج مجموعة من الاحتجاجات، وما يحدثه كذلك من عزوف الشباب عن المشاركة في الحياة العامة والحياة السياسية على وجه الخصوص.

وفي ظل توالي بعض الاصلاحات والسياسات العمومية والمخططات الهادفة الى تحسين وضعية كل الملفات الاجتماعية والنهوض بالرأسمال اللامادي بالمغرب، تم تهميش فئة ذوي الاحتياجات الخاصة

بصفة عامة وخاصة الأطفال، حيث يتم اقصاؤهم من بعض البرامج مقارنة مع الفئات الأخرى خاصة على مستوى توفير الوسائل اللوجستية والبنيات التحتية الخاصة بهم سواء فيما يخص التربية والتكوين والتأهيل أو ما يتعلق بالولوجيات، والأهم من ذلك هو هدر الدولة لإمكانات وكفاءات بشرية قادرة على المساهمة في مسلسل التنمية.

وتكمن أهمية دراسة موضوع حق ذوي الاحتياجات الخاصة وخاصة فئة الأطفال في السياسات العمومية الاجتماعية التربوية بالمغرب في تسليط الضوء على دور الدولة في إيجاد حل لمشكل هذه الفئة، لاسيما وأنها لم تنل نصيبها من التحديث والإصلاح والتنظيم الذي تعرفه الدولة ومؤسساتها، وكذا البحث عن نجاعة وفعالية الوسائل المعتمدة لإدماج أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في المحيط التربوي والاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي، وتكريس التماسك الاجتماعي في ظل بروز العديد من المفاهيم المتصلة بحقوق الإنسان كالمواطنة والمشاركة والعيش الكريم، حيث أصبحت فكرة حكمة تدبير الشأن العام والسياسات العمومية تشمل جميع مكونات المجتمع.

تقوم التربية الدامجة على مبدأ التربية كحق للجميع في إطار الجودة والفعالية والمساواة تسمح بدمج الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في نظام التعليم المفتوح للجميع، لأن التربية الدامجة في حد ذاتها تكريس للحقوق والحريات الأساسية وضمان التمتع بها في جميع المجالات، وبالتالي القضاء على التمييز والإقصاء الذي طال بعض الفئات الاجتماعية، وبناء مواطن صالح وخلق مجتمع متماسك.

ومن هنا تبرز أهمية التربية الدامجة للأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في منظومة التربية والتكوين، كحق أساسي يضمن لهم الكرامة والعيش الكريم، ثم القضاء على مختلف أشكال التمييز التي تقيد مشاركتهم واندماجهم في المجتمع بشكل متساو في كافة الأنشطة والفعاليات، ومن ثم كافة المجالات في إطار مجتمع دامج كما قال باتريك فوكوير ولاس يضمن المشاركة الاجتماعية في عادات الحياة.

وفي سياق حديثنا عن السياسات العمومية الاجتماعية- التربوية من خلال التربية الدامجة كآلية مهمة تهدف إلى حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والتربوية لأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، ووسيلة تسعى من خلالها الدولة إلى تحسين جودة تدبير شؤون هذه الفئة، وتقديم خدمات ذات جودة تراعي حاجياتها ومساعدتها على الاندماج في التنمية المستدامة، من أجل تحقيق نتائج فعالة تعطي لحقوق الإنسان قيمة في مختلف سياسات الدولة، تندرج إشكالية هذا الموضوع حول حقوق ومكانة أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في السياسات العمومية بالمغرب من خلال التربية الدامجة؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1) ما هي الآليات القانونية والتنظيمية المؤطرة للسياسات العمومية الاجتماعية المتعلقة بالإعاقة؟ وهل لهذه الآليات ومجموع الإصلاحات المتخذة دور في تعزيز وحماية حقوق فئة أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة بالمغرب؟

2) ما هي حدود ترجمة السياسات العمومية التربوية والبرامج التنموية على فئة أطفال ذوي الاحتياجات في ظل تخطيط السياسات العمومية بالمغرب؟

وللتأكد من صحة الإشكالية والأسئلة المثارة سنستند في الإجابة عنها على فرضيات تشكل صلب موضوع المداخلة:

• الفرضية الأولى: غياب سياسات عمومية في مجال التربية والتكوين موجهة للأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة ساهم في تعقيد اندماجهم في الحياة العامة، وبالتالي انتاج شكل اخر من الفوارق الاجتماعية القائمة أصلاً؛

• الفرضية الثانية: يشكل أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة فئة مهمة من المجتمع المغربي، وهو ما ترجم عبر مجموعة من البرامج والاجراءات التربوية الرامية لإدماجهم وتمكينهم من الولوج الى التربية والتكوين من خلال التربية الدامجة.

سنقوم بدراسة الاشكالية والإجابة على الاسئلة المطروحة من خلال محورين:

المحور الأول: الأسس التشريعية والتنظيمية لحقوق أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة

المحور الثاني: حق أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في التربية الدامجة بين الواقع والممارسة

المحور الأول: الأسس التشريعية والتنظيمية لحقوق أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة: التربية الدامجة

يرتبط تحقيق الاهداف الخاصة بالأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة بتنزيل الاليات القانونية والبرامج الخاصة بهم وتفعيل ادوار المؤسسات الفاعلة والمعنية، فاستثمار الدولة لإمكانياتها من اجل صياغة سياسة عمومية موجهة لهذه الفئة ينم من جهة عن أهمية هذه الفئة في الاجندة الخاصة بها وبقراراتها وبرامجها، ومن جهة اخرى يعبر عن ضرورة العناية الخاصة الواجب إعطاؤها لهذه الفئة لإخراجها من الهشاشة والاقصاء، وفي نفس الوقت إدماجها وجعلها شريك ومساهم في مجال التنمية.

أولاً: التأطير القانوني لحق أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة: التربية والتكوين

لتنزيل أي سياسة عمومية وتجويدها لا بد من تأطيرها بنصوص قانونية وتنظيمية، لان القطاعات المعنية مطالبة بتفعيل اختصاصاتها ومطابقة تدخلاتها للمنظومة القانونية، وكل الاستراتيجيات الوطنية والبرامج الحكومية والمخططات التنموية، بهدف خلق التقائية وتناسق بين اتخاذ القرار وتنزيل السياسات العمومية.

أ- القوانين المؤطرة لحقوق اشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة

نص دستور 2011 على مجموعة من الحقوق الأساسية خاصة محاربة التمييز والاقصاء بسبب أي صفة أو وضعية معينة كالإعاقة، كما نص أيضاً في الفصل 34 على ضرورة ادماج أشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة من خلال إعداد سياسات عمومية تُيسر تمتع هذه الفئة بالحقوق والحريات المخولة لجميع فئات المجتمع دون تمييز.

إضافة إلى الدستور، هناك أيضاً الالتزامات المغربية الدولية خاصة المصادقة على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي تضمن الحماية اللازمة للأطفال على مستوى التربية والتكوين في إطار المساواة وعدم التمييز، وكما جاء في المادة 7 من هذه الاتفاقية فان من حق أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة التمتع بجميع الحقوق والحريات، والدول هي الكفيلة والضامنة لهذه الحقوق⁸⁶¹. ونفس الشيء نصت عليه اتفاقية

⁸⁶¹ المادة 7: الأطفال ذوو الإعاقة من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، الصادر بشأنها ظهير شريف رقم 1.08.143 صادر في فاتح رمضان 1432 (2 أغسطس 2011) بنشر اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 13 ديسمبر 2006 والبروتوكول الاختياري، الجريدة الرسمية عدد 5977 الصادرة بتاريخ 13 شوال 1432 (12 سبتمبر 2011):

حقوق الطفل⁸⁶²، حينما أكدت على ضرورة اعتراف الدول بحق تعليم الأطفال، وتيسير الوصول إلى المعرفة العلمية والتقنية، وإلى كل وسائل التعليم الحديثة⁸⁶³. وذلك من أجل تنمية شخصية الطفل وتطوير قدراته العقلية والبدنية واعداً لحياة كريمة ومسؤولة، وبالتالي احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والمبادئ المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة⁸⁶⁴.

ينضاف أيضاً إلى ذلك أهداف التنمية المستدامة بحيث جاء في الهدف الرابع دعوة البلدان إلى ضمان المساواة في الوصول إلى التعليم الجيد للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة بحلول عام 2030⁸⁶⁵، رغم أن التحدي الكبير في قطاع التعليم هو طرق إدراج جميع المتعلمين وضمان تكافؤ فرص التعلم.

وقد تعددت وتنوعت المنظومة القانونية التي توطر حقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، وعلى غرار الدستور والاتفاقيات الدولية، هناك دينامية تشريعية تتمثل في مجموعة من النصوص كالقانون الإطار رقم 97.13 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها⁸⁶⁶، بهدف تفعيل الاتفاقية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والبروتوكول الملحق بها، ورغم تأكيد هذا القانون على حق أشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة في التربية والتكوين بجميع أسلاكه، ومحاربة كل أشكال الإقصاء في حقهم من أجل الحصول على فرص الاستفادة من خدمات المنظومة التعليمية⁸⁶⁷، إلا أن التعليم الأولي وخاصة التربية الدامجة ظلت مغيبة، باستثناء ما جاء في المادة 13 بخصوص إحداث لجان جهوية لدى الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين تكلف بدراسة ملفات الأطفال في وضعية إعاقة في سن التمدرس بمؤسسات التعليم والتكوين، وتوجيههم وتتبع مسار تدمرهم وتكوينهم.

إضافة إلى قوانين أخرى تتعلق أساساً بالرعاية الاجتماعية للأشخاص المعاقين⁸⁶⁸، والرعاية الاجتماعية للمكفوفين وضعاف البصر⁸⁶⁹، ثم الولوجيات⁸⁷⁰، وكل هذه الترسانة القانونية تهدف في مجملها إلى تعزيز الحماية التشريعية وضمان حقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، غير أنها لم تنص على التربية الدامجة وعلى حق أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في متابعة دراستهم من خلال توفير جميع

-
- تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الضرورية لكفالة تمتع الأطفال ذوي الإعاقة تمتعاً كاملاً بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وذلك على قدم المساواة مع غيرهم من الأطفال.
 - يكون توخي أفضل مصلحة للطفل، في جميع التدابير المتعلقة بالأطفال ذوي الإعاقة، اعتباراً أساسياً.
 - تكفل الدول الأطراف تمتع الأطفال ذوي الإعاقة بالحق في التعبير بحرية عن آرائهم في جميع المسائل التي تمسهم مع إيلاء الاهتمام الواجب لآرائهم هذه وفقاً لسنهم ومدى نضجهم، وذلك على أساس المساواة مع غيرهم من الأطفال وتوفير المساعدة على ممارسة ذلك الحق، بما يتناسب مع إعاقاتهم وسنهم.

⁸⁶² اتفاقية حقوق الطفل، اعتمدت وفتح باب التوقيع والتصديق عليها والانضمام إليها بقرار الجمعية العامة 25/44 بتاريخ 20 نونبر 1989.

⁸⁶³ المادة 28 من اتفاقية حقوق الطفل، مرجع سابق.

⁸⁶⁴ المادة 29 من اتفاقية حقوق الطفل، مرجع سابق.

⁸⁶⁵ الهدف الرابع من خطة التنمية المستدامة 2015/2030.

⁸⁶⁶ القانون الإطار رقم 97.13 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض، الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.16.52 بتاريخ 19 من رجب 1437 (27 أبريل 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6566 الصادرة في 12 شعبان 1437 (19 ماي 2016)، ص 3854.

⁸⁶⁷ المادة 12 من الباب الثالث من القانون الإطار 13.97 "يستفيد الأشخاص في وضعية إعاقة من حقهم في التربية والتعليم والتكوين بجميع أسلاكه، بما في ذلك حرية اختيار التخصصات التي تناسبهم، والتي يرغبون في متابعة دراستهم بها. ولا يمكن أن تشكل الإعاقة مانعاً من الاستفادة من هذا الحق أو سبباً للحد من ممارسته..."

⁸⁶⁸ القانون رقم 07.92 المتعلق بالرعاية الاجتماعية للأشخاص المعاقين الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1-92-30 صادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993)، الجريدة الرسمية 4225.

⁸⁶⁹ القانون رقم 05.81 المتعلق بالرعاية الاجتماعية للمكفوفين وضعاف البصر الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1-82-246 بتاريخ 11 رجب 1402 (6 ماي 1982)، الجريدة الرسمية 3636.

⁸⁷⁰ القانون رقم 03.10 المتعلق بالولوجيات الصادر بشأنه ظهير شريف رقم 1.03.58 صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص 1898.

الإمكانيات والأدوات الضرورية التي تمكنهم منولوج إلى تعليم جيد، وبالتالي فإن الأطفال لم ينالوا نصيبهم من هذه القوانين وضمان حق التربية والتكوين.

ب- القوانين المؤطرة للتربية والتكوين

أكد القانون الإطار 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي⁸⁷¹ على أهمية التعليم وخاصة التعليم الأولي، من خلال التركيز على الزامية التعليم الاولي وتعميمه، مع ضرورة إعادة تنظيم أطوار التعليم المدرسي ليشمل التعليم الأولي إلى جانب التعليم الابتدائي والإعدادي والثانوي⁸⁷²، غير أنه لم يشمل التربية الدامجة من أجل تيسير ولوج الأطفال إلى التربية والتكوين وتمكينهم من متابعة دراستهم في أحسن الظروف.

كما تضمن القانون رقم 05.00 بمثابة النظام الأساسي للتعليم الأولي⁸⁷³ مجموعة من الأبواب تركز أساسا حول التزامات مؤسسات التعليم الأولي والعاملون بها، ثم المراقبة التربوية والإدارية والعقوبات والمخالفات. لكن ما يلاحظ هو غياب الإشارة إلى مشكل الإعاقة وحقوق الأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة ضمنها التربية الدامجة.

وحددت المادة الأولى من القانون رقم 05.00 عمر أطفال التعليم الأولي ما بين أربع سنوات وست سنوات، لتتلاءم مع مقتضيات ميثاق التربية والتكوين، لكن لم تتم الإشارة إلى أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، وهو ما يتنافى مع معطى آخر في نفس المادة المتعلق بتحقيق حد أقصى من تكافؤ الفرص لجميع الأطفال المغاربة وتيسير نموهم البدني والوجداني وتحقيق استقلاليتهم. إضافة إلى تكافؤ الفرص بالنسبة للأطفال، فإن المادة الخامسة نصت أيضا على تعميم التعليم الأولي في المناطق القروية والشبه حضرية والمناطق المهمشة.

ثانيا: الآليات التنظيمية المؤطرة للحق في التربية والتكوين في إطار التعليم الأولي

لا يكفي الاعتماد فقط على الآليات القانونية لتفعيل حقوق هذه الفئة، بل يتطلب الأمر بعض التدابير والخطط الناتجة عن القوانين ذات الصلة وترجمتها على شكل برامج وإجراءات حكومية لفائدة أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، بحيث عملت الحكومة منذ بداية الالفية الثانية على تنزيل مسلسل من الإصلاحات المرتبطة بمنظومة التربية والتكوين.

■ الميثاق الوطني للتربية والتكوين

يعد الميثاق الوطني للتربية والتكوين لسنة 2000 أول وثيقة رسمية تؤسس للتعليم الأولي بالمغرب، حيث جعله ضمن المجالات الأساسية للتربية والتكوين، بحيث أشار إلى ضرورة تعميمه وتحسين جودته⁸⁷⁴. كما أشار الميثاق الوطني للتربية والتكوين إلى ضمان تكافؤ الفرص لجميع الأطفال منذ سن مبكرة بما في ذلك تطوير قدراتهم على التشبع بالقيم الدينية والوطنية، واكتساب المعارف واستيعابها دون الإشارة إلى خصوصية الأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة. وقد جاء في المادة 63 من الدعامة الرابعة أن الدراسة بالتعليم الأولي

⁸⁷¹ القانون الإطار 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.19.113 صادر في 7 ذي الحجة 1440 (9 غشت 2019)، الجريدة الرسمية عدد 6805 صادرة في 17 ذي الحجة 1440 (19 غشت 2019)، ص 5623.

⁸⁷² الباب الثالث من المادة الثامنة من القانون الإطار 17-51، مرجع سابق.

⁸⁷³ القانون رقم 05.00 بشأن النظام الأساسي للتعليم الأولي الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.00.201 صادر في 15 من صفر 1421 (19 ماي 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4798 صادرة في 21 من صفر 1421 (25 ماي 2000)، ص 1184.

⁸⁷⁴ المادة 24 من الدعامة الأولى من الميثاق الوطني للتربية والتكوين

تهدف إلى التفتح البدني والعقلي والوجداني للأطفال بما يتضمنه هذا التفتح⁸⁷⁵، ورغم أن الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في حاجة ماسة إلى التمدد والتفتح من أجل تنمية مهاراتهم الفكرية والوجدانية والبدنية، إلا أن الميثاق لم يشر إلى التربية الدامجة، وبالتالي لم تحظى التربية الدامجة بنفس الأهمية رغم وجود مجموعة من الأطفال في حاجة ماسة إلى هذا النوع من التمدد أو التربية والتكوين كما أعطيت لمحاربة الأمية والتربية غير النظامية.

لقد اكتفى الميثاق الوطني للتربية والتكوين بالإشارة إلى الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة بشكل عام من خلال تجهيز المؤسسات بالولوجيات وتوفير الأطر الخاصة بهم والعناية الصحية، لكنه في نفس الوقت لم يشر إلى ضرورة استفادة أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في إطار التربية الدامجة من مجموعة من الامتيازات التربوية كتحسين لغات التدريس، واستعمال التكنولوجيا كما في اليابان، وتشجيع الأنشطة الرياضية والتربية البدنية المدرسية بما يتماشى مع قدراتهم الذهنية والجسدية. كما لم ينص على اعتماد مناهج ووسائل تعليمية خاصة بأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في المراجعة التي تهتم البرامج والكتب والوسائل المدرسية، ولم يركز على تطوير البنيات التحتية الخاصة بهؤلاء الأطفال سواء تعلق الأمر بالفضاءات التربوية أو تعلق الأمر بالولوجيات.

■ البرنامج الاستعجالي لسنة 2009-2011

جاء المخطط الاستعجالي ليعطي نفساً جديداً للتعليم الأولي، خاصة تبنيه لهدف تعميم التعليم الأولي كهدف استراتيجي لفائدة فئة الأطفال 4-5 سنوات⁸⁷⁶. كما أنه جاء ليحث الدولة على تعزيز مجهوداتها في المناطق القروية والشبه حضرية والمناطق الفقيرة، مشيراً في نفس الوقت إلى ضرورة إدماج التعليم الأولي بالتعليم الابتدائي⁸⁷⁷. غير أنه سار على نفس النهج بالنسبة للقوانين والبرامج السابقة بتجاهله لفئة أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة على مستوى التربية الدامجة، بحيث أنه تمت الإشارة فقط إلى تعزيز الجهود الرامية إلى إدماج الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة وتوسيع ادماجهم في الحياة المدرسية.

■ الرؤية الاستراتيجية للإصلاح 2015-2030

اعتمدت الرؤية الاستراتيجية مبدأ إلزامية التعليم الأولي وتعميمه، باعتباره القاعدة الأساسية لأي إصلاح تعليمي وتربوي⁸⁷⁸. بحيث أن الإلزامية تعني التزام الدولة والاسر بقوة القانون، مع ضرورة انخراط الجماعات الترابية في تعميمه، وتبني نموذج بيداغوجي متنوع وموحد الأهداف. وفي إطار العدالة الاجتماعية تبنت الرؤية الاستراتيجية ضرورة إدماج أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في المدارس دون تمييز، وخاصة وضع مخطط للتربية الدامجة يشمل تكوين المدرسين في برامج التكوين المستمر، والمناهج والبرامج البيداغوجية والدعائم الديداكتيكية الملائمة لوضعية الإعاقة⁸⁷⁹، إضافة إلى مراعاة مجموعة من الإجراءات الرامية لتيسير ولوج هؤلاء الأطفال إلى التربية والتكوين على غرار تكييف الامتحانات مع وضعية الأطفال ومحاربة كل التمثلات السلبية والنمطية اتجاههم وتوفير الشروط الصحية للملائمة⁸⁸⁰.

⁸⁷⁵ المادة 63 من الدعامة الرابعة من الميثاق الوطني للتربية والتكوين

⁸⁷⁶ هدف عام من أهداف البرنامج الاستعجالي

⁸⁷⁷ هدف خاص

⁸⁷⁸ الرافعة الثانية من الرؤية الاستراتيجية للإصلاح 2015-2030 "من أجل مدرسة الانصاف والجودة والارتقاء"، المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، ص 14.

⁸⁷⁹ الرافعة الرابعة من الرؤية الاستراتيجية للإصلاح 2015-2030 "من أجل مدرسة الانصاف والجودة والارتقاء"، مرجع سابق، ص 16.

⁸⁸⁰ المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، رؤية استراتيجية للإصلاح 2015-2030 "من أجل مدرسة الانصاف والمصالحة"، ص 16.

■ البرنامج الوطني لتعميم وتطوير التعليم الأولي 2018-2028

جاء البرنامج الوطني ببعض الأمور الخاصة بأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة كتميم التعليم الأولي في افق سنة 2028 فضلا عن تجويده وتحديثه، بينما تغافل عن مجموعة من الأهداف الأساسية التي تشكل رهانات وتحديات السياسات الوطنية الخاصة بالطفولة، وهي ترتبط أساسا بإدماج هؤلاء الأطفال (الفئة العمرية 4-6 سنوات) في منظومة التربية ما قبل المدرسية والتربية الدامجة، وتحديد أدوار ومسؤوليات كل القطاعات والمتدخلين في مجال الإعاقة على غرار وزارة التربية الوطنية، وآليات التنسيق بينهما.

المحور الثاني: حق أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في التربية الدامجة بين الواقع والممارسة

يتطلب السياسات العمومية الاجتماعية المرتبطة بذوي الاحتياجات الخاصة رصد الاحتياجات الحقيقية لهذه الفئة، وكذا توفير الإمكانيات التدبيرية والمادية والبشرية لذلك، ثم ضبط وضمان التقائية تدخلات كافة القطاعات المعنية من أجل تفعيل ولوج هذه الفئة إلى حقوقها المشروعة والمشاركة والاندماج الاجتماعي. لأن الهدف الأساسي هو تحقيق تنمية مندمجة عبر توفير خدمات لهذه الفئة من المواطنين وتلبية احتياجاتهم، والمشاركة الفعالة في مختلف مناحي الحياة، وبالتالي الوصول إلى نموذج تنموي فعال يشمل الجميع.

أولاً: التربية الدامجة حق لكل طفل: نماذج مقارنة

تعتبر التربية الدامجة نمودجا مثاليا للإشراك والاندماج الاجتماعي في الحياة اليومية أو بشكل دقيق في الشأن العام الوطني، أي استقبال الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في مدرسة عادية من خلال مدى قدرتها على استيعابهم في ظروف جيدة⁸⁸¹ تسمح بتحصيلهم العلمي والاندماج المجتمعي وتطوير قدراتهم الجسدية والعقلية، وبالتالي محاربة الإقصاء والتمييز اتجاههم.

غالبا ما يؤدي الدمج إلى إعادة النظر في هيكلية النظام التعليمي، وطرق تدبير المدارس من أجل جعل المدرسة دامجة وشاملة، وهو ما يفرض مسبقا تهيئ الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة للمشاركة في العملية التعليمية التي تم تطويرها في المدارس العامة. ويتضمن مفهوم المدرسة الدامجة منظورا جديدا للمدرسة المشتركة التي تقوم على المناهج الدراسية، وفي منهجية التدريس، وفي التقييم، وتدريب المعلمين أو المربين وإعدادهم وتنظيمهم والتكيف لتقديم تعليم جيد للجميع. وعليه، فالتجربة البرازيلية قامت على مبدأ الدمج الشامل أي أن التربية الدامجة لا تعني ببساطة تسجيل جميع الطلاب ذوي الاحتياجات الخاصة في الفصل العام، وتجاهل احتياجاتهم الخاصة، ولكنه يعني إعطاء المعلم والمدرسة الدعم اللازم لعملهم التربوي⁸⁸².

ويجب أن تتكيف البرامج الدراسية مع احتياجات الأطفال وليس العكس، وأن يحصل ذوي الاحتياجات الخاصة على دعم إضافي في برنامج الدراسة العادي، بدلا من اتباع برنامج دراسي مختلف، بحيث يتمكن جميع الأطفال من التعلم معا، بغض النظر عن الصعوبات والاختلافات التي يواجهونها داخل الفصول الدراسية بل وخارجها، فضلا عن ضرورة حصولهم على أي دعم إضافي لضمان التعليم الفعال. وفي إطار التجربة البرازيلية دائما، لا ينبغي أن يكون تعليم الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في مدارس خاصة أو فصول خاصة إلا في بعض الحالات النادرة التي يثبت فيها عدم قدرة التعليم أو الفصول

⁸⁸¹ المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي: تقييم نموذج تربية الأطفال في وضعية إعاقة في المغرب: نحو تربية دامجة، تقرير موضوعاتي بشراكة مع اليونيسيف، 2019، ص 10.

⁸⁸² RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 2, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001, Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, <http://www.crmariocovas.sp.gov.br>.

العامة من تلبية احتياجات الطفل التعليمية والتربوية أو الاجتماعية، أو عندما يكون ذلك ضروريا لصالح الطفل. وهو عكس ما هو موجود في المغرب حيث تم إعطاء فرصة تدبير حق التعليم الأولي للخواص والجمعيات حتى وإن كانت القدرة لدى القطاع العام.

يسمح التعليم أو التربية الدامجة للأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة بالنمو في نفس البيئة التي يعيشها الأطفال الآخرون، كما يسمح لهم بالمشاركة بشكل كامل ونشط في الحياة المدرسية في بيئة عادية، لكي يتم الاعتراف بهم كأعضاء كاملي العضوية في المجتمع المدرسي وفي المجتمع عامة بعيدا عن التمييز والاقصاء، وذلك على أساس تكوين رؤية أو قدرة لدى الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة كعناصر فاعلة في مجتمعهم وبناء مستقبلهم⁸⁸³. لأن التنوع في الفئات الاجتماعية يبني فضاء علائقيًا لدى الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة نتيجة سياسة الدمج المعتمدة بين الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة ونظراتهم من الفئات العادية، وبالتالي إقامة علاقات أكثر إيجابية مع الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة⁸⁸⁴.

وفيما يتعلق بالتجارب المتقدمة كما في فرنسا، يوجد في الغالب إدماج فردي أي طفل واحد فقط من ذوي الاحتياجات الخاصة لكل قسم، بينما في ألمانيا يتراوح عدد هؤلاء الأطفال لكل قسم ما بين اثنين وخمسة. وعلى مستوى الدعم المتخصص في مجال التربية الدامجة فهو نادر في الفصول الدراسية في فرنسا، لكن في ألمانيا يوجد بشكل منهجي مدرس متخصص غير متفرغ في كل فصل يرحب بالأطفال ذوي الاحتياجات التعليمية الخاصة.

ومن جانب آخر، من خلال نموذج اليابان التي تعد من أرقى دول العالم في التعليم، وهو ما يتجلى من تقدمها وتطورها الاقتصادي والتدبري، فالتعليم حسب الدستور والقوانين يعتبر مجانيا وإلزاميا من المرحلة الابتدائية إلى الإعدادي، مع مراعاة وضعية الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، ثم توفير الدعم اللازم لهؤلاء الأطفال في التعليم وملاءمة تعليمهم وفقا لحاجياتهم. وفي هذا الصدد تعتمد اليابان مناهج وطنية لكي تتلاءم مع ذوي الاحتياجات الخاصة، وتكيفها مع توفير المواد والكتب الدراسية وكل الوسائل الديداكتيكية. وفيما يتعلق بالأطر، فإن الأساتذة في المؤسسات والأقسام الدراسية يعتمدون على مجموعة متنوعة من استراتيجيات التدريس القائمة على تكييف المواد التعليمية لوضعية ذوي الاحتياجات الخاصة⁸⁸⁵.

لا يقف دعم أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة على طرق ومناهج التدريس، بل يمتد أيضا إلى إدماج التكنولوجيا في التربية الدامجة باستخدام وسائل تعليمية عديدة ومتطورة في جل الأقسام الدراسية. وعلى مستوى التواصل يوجد مترجمان اثنان للغة الإشارة في قسم واحد، وقد يتم الاعتماد على المشاريع التعليمية الفردية والجماعية، ولا يقتصر مشاركة الأطفال على موادهم الخاصة، بل يشاركون في جميع مواد التدريس، وأحيانا يتم ذلك بمشاركة الآباء في أنشطة الحياة المدرسية إلى جانب أطفالهم.

⁸⁸³ Keyla Santana Painaud Éducation inclusive en France et au Brésil : formes, pratiques et obstacles, thèse pour obtenir le grade de docteur, UNIVERSITÉ DE BORDEAUX, le 22 mars 2021, P 18.

⁸⁸⁴ Cornelia Schneider : Éducation inclusive en France et en Allemagne : et si on écoutait les enfants ? La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation, N° 54, 2011/2, Éditions INSEI, P 169.

⁸⁸⁵ الإطار المرجعي للتربية الدامجة لفائدة الأطفال في وضعية إعاقة، وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، 2019، 22.

ثانيا: واقع أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في التربية الدامجة بالمغرب⁸⁸⁶

لم يحصل أي تقدم في مجال التربية الدامجة منذ بدلية الاهتمام بها، وهو ما شار إليه تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، أن السياسات العمومية الاجتماعية لم تشمل كل الأطفال الذين يوجدون في وضعية صعبة، وخاصة أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة⁸⁸⁷. ويوحى هذا التقرير بأن السياسات الاجتماعية المتبعة بالمغرب بعيدة عن تحقيق أهداف التعليم والمدرسة من خلال استيعاب جميع الفئات الاجتماعية، وتمكينهم من الاستفادة من حقوقهم الأساسية المؤطرة بالدستور والاتفاقيات الدولية.

وفي نفس السياق، تم اصدار رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي حول التربية الدامجة للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة الذي أشار إلى ضعف العناية والاهتمام بتدريس الأشخاص في وضعية إعاقة، ثم محدودية العرض التربوي وغياب بيئة دامجة، وتدني جودة العرض التربوي سواء تعلق الامر بالبنيات التحتية أو تعلق الامر بالمناهج والأدوات الدراسية، ثم البطء في التفكير في خطط وبرامج النهوض بوضعية هؤلاء الأشخاص بسبب غياب التنسيق بين مختلف المتدخلين⁸⁸⁸.

كما جاء كذلك في تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم التعليم الاولي بمجلس النواب أن هناك غياب الاهتمام بالأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة سواء على المستوى الحضري أو على مستوى القروي والمناطق المهمشة، بحيث يتمثل عدم الاهتمام في غياب الأقسام بجميع لوازمها التربوية والولوجية، ثم غياب التكوين والمناهج المتعلقة بتعليم الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة⁸⁸⁹.

وعلى هذا الأساس، فإن واقع التربية الدامجة بالمغرب تتمثل في عدم مطابقة اغلب التجهيزات والبنيات الأساسية الخاصة بالفضاءات التربوية لحاجيات ومتطلبات الأطفال، إذ أن هذه التجهيزات لا تتوفر على الولوجيات الخاصة بذوي الاحتياجات الخاصة، ولا تشمل على المرافق الصحية أو الأثاث المدرسي ليستجيب لتعليم اطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، بينما الأدوات والوسائل التربوية تبقى متوسطة الجودة لا تتلاءم مع قدرات الأطفال التعليمية، وبالتالي يتم إدماج هؤلاء الاطفال من طرف الأقسام ورياض الأطفال مع باقي الأطفال الاصحاء دون توفير العدة اللوجستية والتربوية. إضافة إلى غياب وسائل النقل للأطفال على الرغم من تواجد بعض الأقسام بالمجال القروي أو ببعض المناطق الجانبية والمهمشة.

لم يقتصر إهمال أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة على البنيات الأساسية والفضاءات التربوية والولوجيات، بل طال الامر كذلك العدة البيداغوجية لأنها لم تشر إلى مقارنة النوع الاجتماعي في التربية ما قبل المدرسية، ولم تستهدف الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة مراعاة لخصوصية كل نوع على حدة وضرورة التمييز بين الحاجيات الخاصة، كما لم يتم توفير الأطر التربوية المؤهلة لتقديم خدمات التربية الدامجة بسبب غياب التكوين والتخصصات الملائمة لذلك.

⁸⁸⁶ تم كذلك مقابلة والاستماع الى بعض المربين، ثم ملاحظة بعض المؤسسات التعليمية.

⁸⁸⁷ تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي: مدرسة العدالة الاجتماعية "مساهمة في التفكير حول النموذج التنموي"، 2018، ص 13.

⁸⁸⁸ رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في موضوع: تعليم الأشخاص في وضعية إعاقة نحو تربية دامجة، منصفة

وناجعة، رقم 2019/4، يونيو 2019، ص 17.

⁸⁸⁹ تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسات العمومية بمجلس النواب، الولاية التشريعية 2016-2021، دورة ابريل 2021.

خاتمة

لا يمكن انكار الجهود المبذولة من اجل تطوير منظومة التعليم الاولي بالمغرب سواء من خلال تعميمه أو الزاميته أو من خلال تطوير الوسائل المعتمدة في التعليم الاولي، لكن رغم ذلك تم تجاهل أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة ولم يتم التنصيص على حقوقهم المصونة دستوريا وبمقتضى الاتفاقيات الدولية، بحيث لم يتم الإشارة في القوانين سواء المؤطرة لمجال الإعاقة والمعنية بالتربية والتكوين، أو البرامج والخطط المعتمدة من قبل الحكومة لتطوير منظومة التعليم الاولي إلى حق التربية الدامجة، وبالتالي عدم تدبير حاجيات ومطالب هذه الفئة. وقد انعكس الوضع السالف الذكر سلبا على فئة أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، سواء من حيث اندماجها التربوي والاقتصادي والاجتماعي، أو على مستوى الاسر والدولة.

ومن أجل النهوض بأوضاع فئة أطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، وتكوين مواطن صالح ومدمج ومساهم في التنمية المستدامة إلى جانب الفئات الاجتماعية الأخرى، لا بد من مراعاة مجموعة من الإجراءات والتدابير:

- وضع سياسة شاملة وواقعية خاصة بالتربية الدامجة تراعي مختلف حاجيات الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة لا تقوم فقط على الدلائل والتصورات، بل تكون رؤية مدمجة وشمولية للطفولة من حيث الولوج إلى جميع الخدمات المختلفة كيفما كانت تربوية أو صحية...؛
- مراجعة الإطار القانوني المنظم لحقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة لتشمل التربية والتكوين ضمنها التربية الدامجة لأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة؛
- مراجعة الإطار القانون المتعلق بالتربية والتكوين وخاصة النظام الأساسي للتعليم الاولي ليشمل التربية الدامجة، لأن القوانين ذات الصلة لم تنص صراحة على حق التربية الدامجة لأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة؛
- تفعيل مخرجات التقارير الصادر بشأن التعليم الاولي كتقارير المجلس الأعلى للتربية والتكوين، وخاصة تقرير المجموعة الموضوعاتية لتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالتعليم الاولي بمجلس النواب، سواء فيما يتعلق بالتكوين أو التجهيزات الأساسية...؛
- جعل التربية الدامجة إجبارية كما هو الشأن للتعليم الاولي بما في ذلك التعليم الخصوصي؛
- ضرورة انخراط مختلف الفاعلين والقطاعات والمجتمع المدني في الادماج التدريجي للتربية الدامجة في المؤسسات التعليمية من أجل خلق رؤية وهدف مشترك؛ تقوية الجهود أو إيلاء أهمية أكثر لتطوير التربية الدامجة بالوسط القروي والشبه الحضري والمناطق المهمشة.

لائحة المراجع

■ النصوص القانونية والتنظيمية:

← الاتفاقيات:

- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، الصادر بشأنها ظهير شريف رقم 1.08.143 صادر في فاتح رمضان 1432 (2 أغسطس 2011) بنشر اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 13 ديسمبر 2006 والبروتوكول الاختياري، الجريدة الرسمية عدد 5977 الصادرة بتاريخ 13 شوال 1432 (12 سبتمبر 2011)؛
- اتفاقية حقوق الطفل، اعتمدت وفتح باب التوقيع والتصديق عليها والانضمام إليها بقرار الجمعية العامة 25/44 بتاريخ 20 نونبر 1989؛

← دستور 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص 3600.

← القوانين:

- القانون الإطار رقم 97.13 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض، الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.16.52 بتاريخ 19 من رجب 1437 (27 أبريل 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6566 الصادرة في 12 شعبان 1437 (19 ماي 2016)، ص 3854؛
- القانون رقم 07.92 المتعلق بالرعاية الاجتماعية للأشخاص المعاقين الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1-92-30 صادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993)، الجريدة الرسمية 4225؛
- القانون رقم 05.81 المتعلق بالرعاية الاجتماعية للمكفوفين وضعاف البصر الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1-82-246 بتاريخ 11 رجب 1402 (6 ماي 1982)، الجريدة الرسمية 3636؛
- القانون رقم 03.10 المتعلق بالتكنولوجيات الصادر بشأنه ظهير شريف رقم 1.03.58 صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص 1898؛
- القانون الإطار 51-17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.19.113 صادر في 7 ذي الحجة 1440 (9 غشت 2019)، الجريدة الرسمية عدد 6805 صادرة في 17 ذي الحجة 1440 (19 غشت 2019)، ص 5623؛
- القانون رقم 05.00 بشأن النظام الأساسي للتعليم الأولي الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.00.201 صادر في 15 من صفر 1421 (19 ماي 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4798 صادرة في 21 من صفر 1421 (25 ماي 2000)، ص 1184.

■ تقارير ووثائق:

- تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسات العمومية بمجلس النواب، الولاية التشريعية 2016-2021، دورة ابريل 2021؛
- المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي: تقييم نموذج تربية الأطفال في وضعية إعاقة في المغرب: نحو تربية دامجة، تقرير موضوعاتي بشراكة مع اليونسيف، 2019؛
- الإطار المرجعي للتربية الدامجة لفائدة الأطفال في وضعية إعاقة، وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، 2019؛
- رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في موضوع: تعليم الأشخاص في وضعية إعاقة نحو تربية دامجة، منصفة وناجعة، رقم 2019/4، يونيو 2019؛
- تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي: مدرسة العدالة الاجتماعية "مساهمة في التفكير حول النموذج التنموي"، 2018؛
- خطة التنمية المستدامة 2030/2015؛
- البرنامج الاستعجالي، وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، دجنبر 2007؛
- الميثاق الوطني للتربية والتكوين؛
- المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، الرؤية الاستراتيجية للإصلاح 2030-2015 "من أجل مدرسة الانصاف والجودة والارتقاء"، المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

المراجع باللغة الاجنبية

Français :

- Cornelia Schneider: Éducation inclusive en France et en Allemagne: et si on écoutait les enfants? La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation, N° 54, 2011/2, Éditions INSEI;
- Keyla Santana Painaud Éducation inclusive en France et au Brésil: formes, pratiques et obstacles, thèse pour obtenir le grade de docteur, UNIVERSITÉ DE BORDEAUX, le 22 mars 2021.

Portugais

- RESOLUÇÃO CNE/CEB N° 2, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001 Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, <http://www.crmariocovas.sp.gov.br>.

السياسات العمومية الترابية وفعالية الشراكة مع المجتمع المدني

خولة رتماوي

باحثة بسلك الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية السويسي

الملخص:

شهد المغرب اهتماما متزايدا بالفاعل الجمعي، وحضورا متميزا على مستويات عدة، إذ تم الاعتراف بشكل رسمي بموجب المقتضيات الدستورية، بدور ومكانة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، باعتبارهما فاعلا وشريكا في مسلسل الديمقراطية التشاركية، على الصعيدين الوطني والترابي، فالى جانب السلطات العمومية والجماعات الترابية والقطاع الخاص أصبح المجتمع المدني شريك أساسي لتقاسم المسؤوليات وتبادل الالتزامات من أجل تنفيذ المشاريع والبرامج التنموية، والحديث عن دور المجتمع المدني في إعداد وتتبع وتقييم السياسات العمومية الترابية يجد تبريره في الدور الذي أصبحت تضطلع به مكونات المجتمع المدني المهمة بالتنمية داخل الجماعات الترابية، ففي ظل إشكالية التنمية المحلية وإشكالية البحث عن وسائل تمويل تجد هذه الجماعات نفسها غير قادرة على القيام بمهامها التنموية بشكل كامل، وهنا برزت أهمية المجتمع المدني من خلال الدور الذي يضطلع به لتحسين الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للمجال الترابي، حيث يقوم المجتمع المدني بالاعتماد على طاقاته البشرية المؤهلة، في إطار نوع من العمل التشاركي بالتنسيق مع المجالس المحلية وممثل وزارة الداخلية، لتلبية هذه الحاجيات.

وقد ركزت هذه المقالة على مكان أهمية إشراك المجتمع المدني في أعمال السياسات العمومية الترابية وتحقيق التنمية الترابية، فهو أمر راجع لعدة أسباب سياسية واقتصادية واجتماعية، لأن الجماعات الترابية صراحة لازالت غير قادرة على تحقيق التنمية الشاملة، الأمر الذي فرض على الفاعل الترابي إشراك المجتمع المدني.

مقدمة

إن مختلف دول العالم اتبعت التوجه الجديد الذي يقضي بإشراك المجتمع المدني في صنع السياسات العمومية الوطنية منها والترابية، فقد طرحت التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحاصلة على المستوى العالمي والمستوى الوطني رهانات جديدة على المجتمع المحلي، فهذا الأخير صار مطالبا بمواكبة دينامية التحول المتعددة الأبعاد، ومسايرة المفهوم الجديد للتنمية، لتجاوز نقائص التدبير الأحادي الذي لا يخرج عن منطق الإدارة البيروقراطية وتفعيل الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع، ويتضح لنا هذا من خلال لجنة المساواة وتكافؤ الفرص، من هذا المنطلق، يشكل المجال المحلي الفضاء الأساس لبلورة النهج التنموي المندمج والمستدام بالاعتماد على المقاربة القائمة على التصور الدقيق لاستراتيجيات التنمية. وفي التجربة المغربية، يحتل تدبير المجال الترابي والفضاء العام بالنسبة للدولة أهمية خاصة، لذلك تلجأ إلى تنويع الاستراتيجيات والمسارات والآليات الساعية إلى ضبطه والتحكم فيه. ذلك أنه من تجليات

الحكامة الجيدة على مستوى الجماعات الترابية تواجد فاعلين متعددين يشاركون في اتخاذ القرارات وتنفيذها وممارسة نوع من الرقابة على بعضهم البعض، وعلى رأس هؤلاء الفاعلين "المجتمع المدني".

إن الدولة لم تعد السيد الوحيد والمهيمن على تدبير الشأن العام، وإنما أصبحت ملزمة بتقاسم سلطتها مع فاعلين مستقلين عن أجهزتها وبعيدين عن رقابتها المباشرة، من هنا تبرز أهمية إشراك المجتمع المدني في تدبير الشأن الترابي، وذلك من خلال تعبئة وتنظيم المواطنين وإشراكهم في الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية التي تهم كل جماعة من الجماعات وهو ما يمكن ملاحظته من خلال التزايد الملحوظ في عدد هيئات ومنظمات المجتمع المدني التي تقوم بالتأثير والمشاركة في برامج التنمية من خلال اعتماد صيغة التكامل بين الفاعلين المؤسساتيين العموميين المركزيين والترابيين وفعاليات المجتمع المدني، لأن عدم إشراك فعاليات المجتمع المدني يفرغ الممارسة الديمقراطية من أي معنى حقيقي، حيث يكمن عمق البعد العلائقي في الانتقال إلى تحقيق الديمقراطية التشاركية.

إن إشراك المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرار هو تحديد حقيقي للاختيارات ونهوض بالتوجهات الكبرى للدولة، باننقالنا من المواطن المستفيد إلى المواطن الفاعل، حيث ننوه بالدور التشريعي الذي خص به المشرع المجتمع المدني بمنحه مجموعة من الامتيازات من بينها إعداد برامج التنمية وتتبعها وإمكانية تقديم عرائض على المستوى المحلي الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله.

فدسترة أدوار المجتمع المدني (المواد 12 - 15)، وأجراً هيئات الحكامة والتشاور المعنية بالشباب والفاعل المدني والديمقراطية التشاركية (المواد 161-171)، تعتبر تغييراً مؤسساتياً جوهرياً في قواعد التدبير العمومي المبني على التفاعل بين السلطات المحلية والمجالس المنتخبة والمجتمع المدني باعتباره فاعلاً تريبياً وشريكاً أساسياً في تدبير الشأن العام، وفاعلاً اجتماعياً استراتيجياً في الحكامة التشاركية، حاملاً للمطلب الاجتماعي وساهراً على تحقيق التنمية العادلة وترسيخ مبادئ الحكامة التنموية. إذ بدون فاعل اجتماعي مدني حقيقي قادر على المشاركة في تدبير الشأن العام وفي صناعة القرار وتتبع وإعمال السياسات العمومية لا يمكن الحديث قط عن ديمقراطية تشاركية حقيقية ولا عن حكمة تنموية.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية هذا الموضوع بداية في أهمية المجتمع المدني التي تعرف حضوراً وازناً على مستوى الدراسات التي حاولت أن تلم به من زوايا مختلفة ورؤى متعددة وقراءات غير موحدة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى باعتبار أن سياسة الدولة المغربية اتجهت نحو الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية والمتجسدة في فصول دستور 2011 الذي رد الاعتبار للمجتمع المدني وارتقى به إلى سلطة فاعلة وتقريرية في مجال تدبير الشأن العام الوطني والترابي من خلال جملة من الفصول والقوانين التي تؤطره وتمنحه حق المشاركة في صنع القرار العمومي وإعمال السياسات العمومية الوطنية عامة والترابية خاصة.

الإشكالية:

إن مختلف دول العالم اتبعت التوجه الجديد الذي يقضي بإشراك المجتمع المدني في أعمال السياسات العمومية وذلك لتجاوز نقائص التدبير الأحادي الذي لا يخرج عن منطق الإدارة البيروقراطية، ويغلب عليه طابع الجمود، حيث برزت للوجود ضرورة المشاركة الفاعلة من خلال تفعيل الديمقراطية التشاركية. تأسيسا على ما سبق، يمكننا طرح التساؤل التالي: كيف تساهم السياسات العمومية الترابية إلى جانب المجتمع المدني في ضمان الحقوق التنموية على ضوء خصوصيات التراب الجهوي؟

الفرضيات:

- ✓ إن المشاركة في تصور وبلورة وإنجاز البرامج والمشاريع المحلية وسيلة لضمان إنتاج مشاريع مستدامة في أفق الرقي الاجتماعي والاقتصادي؛
- ✓ إشراك المجتمع المدني ضرورة ملحة للرفع من قدرات التفاعل السياسي وخلق تدبير أفضل للموارد المالية والبشرية.

منهجية البحث:

يعتبر المنهج الوظيفي ملائم لهذا النوع من الأبحاث، حيث يتم الاعتماد بشكل أساسي على تحديد بعض الوظائف أو دراسة كيفية توظيف بعض الآليات لغايات معينة، وتحليل مدى تحقيق الأهداف المبتغاة منها، حيث تتم دراسة الإشكالية من خلال التفسير الوظيفي لدلالات المعطيات المتوفرة كميا ونوعيا. وعليه ستتطرق هذه المقالة إلى آليات المجتمع المدني في صنع السياسات العمومية الترابية (المبحث الأول) على أن يتم عرض معيقات المجتمع المدني في أعمال السياسات العمومية الترابية وسبل تعزيزها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: آليات المجتمع المدني في صنع السياسات العمومية الترابية

يعد المجتمع المدني فاعلا أساسيا في دعم التطور الديمقراطي وأداة حقيقية لتحقيق المشروع الديمقراطية، باعتباره قوة موازية في مواجهة سلطة الدولة⁸⁹⁰ وعاملا للمطالبة بتعميق الديمقراطية داخل المجتمع، لكونه يشكل أحد مظاهر الديمقراطية ونتيجة من نتائجها، وقد شكل موضوع المجتمع المدني كآلية مؤسساتية لتحقيق الديمقراطية التشاركية موضوع اهتمام جل الباحثين سواء في حقل القانون أو حقل الاقتصاد والسياسة، حيث لم تعد الدولة المهيمن الوحيد في تدبير الشأن العام الوطني والمحلي، فإلى جانب الجماعات الترابية تم إقرار فعاليات المجتمع المدني في عملية صنع وتنفيذ وتتبع وإقرار السياسات العمومية الوطنية منها والمحلية، وذلك من خلال عمليات التعبئة والتحسيس وإشراكهم في جميع العمليات التي تصب في مصلحة المواطنين والمواطنات، وهو ما جاء به القانون التنظيمي المنظم للجماعات الترابية والذي نص على مجموعة من الطرق والآليات القانونية التي تمكن المجتمع المدني في انخراطه في مسلسل التنمية، وذلك من خلال تقديم الملتزمات والعرائض وخلق آلية للتشاور العمومي بين المجتمع المدني والجماعات الترابية، حيث يبقى دور مؤسسات المجتمع المدني هو المساهمة في تحقيق التنمية المحلية والشاملة المستدامة، لأنه يلعب دور لا يقل شأنًا عن القطاع الحكومي والجماعات الترابية خاصة على مستوى عيش

⁸⁹⁰ Baker Giedon : « Civil Society and democracy : the gap between theory and possibility » Politics, Vol 18 n°2, p : 81 – 87.

الأفراد، وتقليص حدة الفقر وتحسين مستوى الرفاه الاجتماعي والصحي والتعليمي، من خلال تقديم العديد من الخدمات لأفراد المجتمع في مواقعهم المختلفة سواء في المدن أو القرى. كما تؤدي مؤسسات المجتمع المدني أدواراً هامة في تزويد الخدمات والوظائف التي لا يستطيع السوق تقديمها كمساهمة بعض الجمعيات في مجال محو الأمية في الدول النامية، أو المعلومات حول العناية بالبيئة من خلال مؤسسات حماية البيئة. وتؤدي مؤسسات المجتمع المدني دوراً هاماً في التأثير على سياسات الرعاية الصحية⁸⁹¹، وفي تقديم العديد من الخدمات الطبية والصحية، كما تساهم في التسويق الترابي من خلال تنظيم الملتقيات الثقافية لتنشيط المنتج الثقافي المحلي⁸⁹²، والتعريف بمؤهلات المجالات الترابية.

إن موضوع المجتمع المدني في التشريع المغربي يضعنا أمام حتمية الاجابة عليه من خلال دراسة بعض الفصول الدستورية المنظمة لإشراك المجتمع المدني في عملية صنع القرار الوطني والترابي، إضافة الى تبيان آليات مساهمة المجتمع المدني في السياسات العمومية الترابية

و عليه سنتطرق الى المشاركة التديرية للمجتمع المدني في ظل الترسانة القانونية المغربية (المطلب الأول)، على ان نتطرق الى آليات مساهمة المجتمع المدني في السياسات العمومية على المستوى الترابي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المشاركة التديرية للمجتمع المدني في الشأن الترابي:

أسس الدستور للديمقراطية التشاركية، وتم تفعيلها بالقوانين التنظيمية الجديدة، الأمر الذي يشكل خطوة مهمة في مسار تعزيزها، فتحقيق هذا المضمون التشاركي، رهين بضرورة توفر إرادة حقيقية من طرف الدولة، في تنزيل مقتضيات الدستورية للديمقراطية التشاركية، وإرادة قوية من طرف الفاعلين الجمعيين والمنتخبين للانخراط في تفعيل هذه المقاربة، فلا إصلاح بدون إرادة حقيقية، ثم تأهيل الفاعل الجمعي والرفع من قدراته ليساير المستجدات الدستورية، فلا قيمة لأي نص قانوني في غياب استيعاب جيد لمضامينه وإرادة قوية لانخراطه في هذا المسار التغيير، وتأهيل المجالس المنتخبة وتجاوز الارتجالية في التسيير والتدبير، والقطع مع المقاربة الأحادية في التنمية. ذلك أن الهدف الذي يؤسس له الدستور الحالي يتجاوز منطق الإنصات والحوار، إلى المشاركة الفعلية في عملية إعداد واتخاذ القرارات العمومية، وأخذ الحلول المقترحة من طرف هيئات المجتمع المدني بعين الاعتبار.

ويعد إشراك المجتمع المدني ضروري لأي عملية تنموية للأسباب التالية:

أولاً: لأن الجمعيات المحلية تعبر عن آراء السكان المحليين ولأنها أكثر التصاقاً بهم وبمهمهم خصوصاً في المجال القروي، حيث يغيب كل أشكال التأطير من طرف مختلف المؤسسات الرسمية فيها وغير الرسمية؛

ثانياً: لأن التجربة أكدت أن الجمعيات تشارك بنشاط وديناميكية في تنمية الخبرات المحلية وتحرير المواطنين عبر إنجاز مشاريع توفر فرصاً للشغل وتعزز البنيات التحتية الأساسية، وتسهم في الحد من تعاظم الأمية وفي الإدماج الفعلي لكل الفئات المقصية من عملية التنمية رغم ضعف الإمكانيات؛

⁸⁹¹ كريم لحرش: "مغرب الحكامة: التطورات، المقاربات والرهانات"، الطبعة الثانية، مطبعة كوب بريس، الرباط، 2011، ص: 90.

⁸⁹² Benoit Meyronin : « Marketing Territorial enjeux et pratiques », 3ème Edition, Magnard-Vuibert, mars 2015, p.41.

ثالثاً: لأن إشراك الجمعيات التي تمتلك الخبرات، تجعل السكان يشاركون في تنمية الموارد البشرية وتحسين النتائج المنتظرة من المشاريع التنموية، والاستفادة من قدرة الجمعيات على تدعيم مشاركة السكان في الحياة المحلية وتشجيع شكل جديد من العلاقة بين السكان وممثليهم، وتدعيم الحق في إبداء الرأي حول المشاريع واقتراحها وتنفيذها؛

رابعاً: الدعم والثقة التي تتمتع بهما الجمعيات على المستويين الدولي أو الوطني والجهوي⁸⁹³؛ وفي هذا الصدد نجد الفصل الثالث عشر من الدستور ينص على ما يلي: "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها"، وهذا ما يوضح أن تقنية الآليات التشاركية الهدف منها فتح قنوات للنقاش والتشاور والحوار من أجل تبادل وجهات نظر ومد جسور تبادل الآراء بين المجتمع بمواطنيه وجمعياته وبين المجالس المنتخبة حول قضايا برامج التنمية. والتنمية هنا قد تشمل كل شيء يهم الفضاء الترابي المحلي. بمعنى أن هذه المجالس بحكم الدستور أصبحت مطالبة بفتح قنوات النقاش والحوار أمام المواطنين وفعاليات المجتمع المدني قبل الإقدام على اتخاذ أي قرار يهم برامج التنمية. ومن جهة أخرى أضحي أيضاً من حق المواطنين والجمعيات تتبع هذه البرامج. لكن يتعين طرح السؤال هل ستضع المجالس المنتخبة الآليات الكفيلة بتأمين حق المعنيين في المساهمة في إعداد برامج التنمية وتتبعها⁸⁹⁴.

المطلب الثاني: آليات مساهمة المجتمع المدني في السياسات العمومية على المستوى الترابي

تعتبر الديمقراطية التشاركية من الآليات الهامة التي يتم من خلالها ضمان مشاركة المواطنين والمواطنات والهيئات المدنية، في اتخاذ القرارات العمومية التنموية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية... وتتبعها وتنفيذها وتقييمها، وهي شكل من أشكال الرقابة الشعبية والمجتمعية على صانعي القرار العمومي، ومدخل أساسيا لتحقيق الحكامة في تدبير الشأن العام، وتساهم في تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وفي هذا الصدد نجد أن المجتمع المدني أصبح يشكل دعامة أساسية للمساهمة في قيادة التنمية المحلية بالاعتماد على مجموعة من الآليات.

أولاً: إحداث الجماعات الترابية لآليات تشاورية وحوارية:

المقصود بالتشاور العمومي هو إشراك فعاليات المجتمع المدني في إقرار وتنفيذ السياسات العمومية الوطنية والمحلية، سواء أكانت تشريعية أو اقتصادية أو اجتماعية⁸⁹⁵، كما تسعى السلطات من خلال هاته الآلية إلى الإنصات والتواصل وتبادل المعلومات مع المواطنين وذلك بغاية الوقوف على تطلعاتهم بشأن مشروع ما خلال جميع المراحل التي يمر منها⁸⁹⁶، وهذا ما نص عليه المشرع في الفصل الثاني عشر من الدستور والفصل الثالث عشر من الدستور، كما يمكن تقسيم مؤسسات التشاور العمومي الى هيئات جهوية ومحلية⁸⁹⁷.

⁸⁹³ إبراهيم الترابي-ثرية بوحفص-عبد المجيد هلال- رشيدة نافع، المقاربة التشاركية مدخل أساسي للتنمية الاجتماعية واستدامة الموارد الطبيعية حالة منطقة زعير، منشورات الجماعة القروية إغزران 3 تحت عنوان "الاقتصاد الاجتماعي سند للتنمية الجبلية"، 2013، ص 177-178.

⁸⁹⁴ عبد الغني امريدة، الآليات التشاركية والعرائض أمام الجماعات الترابية بالمغرب، مجلة السياسات العمومية، العدد 16، 2015، ص 139-140.

⁸⁹⁵ جواد مساوي، مساهمة المجتمع المدني في اعداد وبلورة السياسات العمومية على ضوء دستور 2011 "الفضاء الجمعي نموذجاً"، رسالة لنيل ماستر المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات، 2016-2017، ص 19.

⁸⁹⁶ الحوار الوطني حول المجتمع المدني والادوار الدستورية الجديدة، أبريل 2014، ص 24.

⁸⁹⁷ التقرير التركيبي، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والادوار الدستورية الجديدة، مرجع سابق، ص 57.

■ محليا وجهويا.

- المندوبيات الوزارية؛
- المؤسسات العمومية؛
- الجماعات الترابية.

إذا ذهبنا الى المادة 116 من القانون التنظيمي للجهات⁸⁹⁸ سنجد أنها تنص على ما يلي: "تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور⁸⁹⁹، تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة".

يتبين لنا من خلال مدلول المادة أعلاه أن المشرع المغربي أقر بحق فعاليات المجتمع المدني في المشاركة في إعداد برامج التنمية سواء تعلق الأمر بالتخطيط أو التنفيذ، من منطلق أن الناس أدرى بمشاكلهم المحلية، ومن ثم فإن مشاركتهم تعتبر ضرورية حتى تأتي البرامج معبرة عن الاحتياجات الحقيقية للمواطنين وتتم هذه المشاركة⁹⁰⁰ من خلال ما يلي:

➤ المشاركة في التخطيط لبرامج التنمية:

❖ اللقاءات بين المواطنين والمسؤولين المحليين: وتعتبر هذه اللقاءات وسيلة مهمة لتحقيق التفاهم المتبادل بين المواطنين والمسؤولين المحليين المنوط بهم عملية التنمية وذلك لما يترتب عليها من خلق المناخ الملائم للتعاون في المستقبل وتشخيص الواقع المحلي وتهيئة المواطنين للمشاركة في هذه العملية، ويعتبر أعضاء المجالس المحلية إحدى حلقات الاتصال المهمة حيث يعملون على تبني مطالب وآراء المواطنين ومشاكلهم المجتمعية.

❖ الوسائل التي تتيحها الدولة للمواطنين لإبداء آرائهم ومقترحاتهم ويأتي في مقدمة هذه الوسائل نظام " صندوق الاقتراحات والرقم الأخضر لتلقي الشكاوى، وتعتبر الاستفتاءات إجراء من إجراءات عملية صنع القرار ووسيلة للتعبير عن رغبات المواطنين.

➤ المشاركة في تنفيذ برامج التنمية:

تتمثل المشاركة في تنفيذ سياسات ومشاريع التنمية من خلال استشارة المجتمع المدني والمواطنين بصفة خاصة على المستوى المحلي ويتم ذلك من خلال:

❖ تقديم المقترحات والطلبات والاعتراضات المتعلقة بأداء مشاريع وبرامج التنمية من قبل أصحاب المصلحة في تحقق هذه المشروعات؛

❖ استخدام وسائل الإعلام المختلفة للتعرف على آراء المواطنين حول مختلف السياسات المحلية وعقد جلسات استماع عامة للتعرف من خلالها على آراء المجتمع المدني بخصوص برامج التنمية التي نفذت في محيطهم؛ فإذا ذهبنا إلى المادة 119 من القانون التنظيمي للجماعات

⁸⁹⁸ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

⁸⁹⁹ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011.

⁹⁰⁰ جمال اقليقل، دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية منتدى لمواطنة نموذجاً، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة الحسن الثاني المحمدية، 2011-2012، ص 64.

سنجد أنها تنص على ما يلي: "تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة". ومن هنا تتضح أهمية المجتمع المدني من خلال عقد لقاءات وحوارات تشاورية في تنظيم الجماعات الترابية، وذلك لتبيان مساهمته الفعالة في صنع وإقرار السياسات العمومية والمحلية، إذ يمكن لرئيس المجلس الجماعي عقد لقاءات عمومية مع فعاليات المجتمع المدني أفراد أو جمعيات لدراسة مشروع يدخل في إطار اختصاص وعمل الجماعة، حيث يحدد رئيس المجلس مكان وساعة انعقاد الاجتماع المذكور، كما يمكن لرئيس المجلس الجماعي عرض محضر اللقاءات على أنظار مكتب المجالس للنظر في إمكانية إدراجها ضمن جدول أعمال الدورة الموالية لمجلس الجماعة قصد التداول في شأنها.

التعرف على آراء المجتمع المدني والمواطنين من خلال استقصاء الرأي، حيث شكلت مساهمة المجتمع المدني إحدى الضمانات الأساسية لتوسيع دائرة المشاركة والرفع من عدد المستفيدين، حيث تم دعم وتقوية مكانة النساء والشباب في إطار مقاربة النوع، وبالتالي النهوض بثقافة المشاركة والتشارك والتعاقد المبنية على منهجية تنفيذ البرامج بالأهداف⁹⁰¹.

لقد بات واضحاً أن التنمية الحقيقية لا تكون إلا بتفعيل دور جميع الفاعلين والشركاء المحليين كل من زاوية اختصاصه، على اعتبار أن المشاركة في تصور وبلورة وإنجاز البرامج والمشاريع المحلية وسيلة من وسائل ضمان إنتاج مشاريع مستدامة في أفق الرقي الاجتماعي والاقتصادي لأن المشاريع القائمة على التشارك من المفروض أن تعكس أولويات ومصالح المجتمع المحلي، فبقراءة المادة 117 من القانون 111.14 نجد أنه ينص على ما يلي: "تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث هيئات استشارية:

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل المساواة ومقاربة النوع؛
- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة باهتمامات الشباب.
- .."

انطلاقاً من هذه المعطيات الدستورية يبدو أن الآليات التشاركية تفتح المجال لمساهمة منظمات المجتمع المدني في تدبير الشأن العام على المستوى المحلي، بالإضافة إلى أنه تم إعداد ووضع أشكال مختلفة لمشاركة المجتمع المدني في صيرورة البرامج التنموية والقرارية.

ثانياً: الملتمسات والعرائض

يعد إشراك المجتمع المدني في تنفيذ القرارات والسياسات العمومية الترابية، دليلاً على انفتاح المؤسسات الرسمية على محيطها، وجعل المواطن على وجه الخصوص، ومنظمات المجتمع المدني على وجه العموم، شريكاً في العملية التنموية الترابية، وشريكاً في اتخاذ القرارات التي تساهم في الرقي وفي تطوير البلاد، وهذا المنحى الذي سلكه دستور المملكة الجديد يجعل المجتمع المدني، يتوفر على فرص مهمة لتقوية مركزه في السهر على تنفيذ القرارات العمومية في كثير من المجالات.

⁹⁰¹ المهدي بنمير، الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، الجزء الثاني، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1989-1990، ص 64.

والدستور لم يكتفي فقط بالتأكيد على ضرورة إشراك المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرار العمومي، ولكن أيضا إشراكه في تنفيذها، وهو ما يؤكد الفصل الثاني عشر منه، حيث ينص على أنه: "تساهم الجمعيات المهمة 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 وكيفية يحددها القانون"، وأيضا الفصل 139 منه الذي ينص على أنه: "يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله". وهذا ما كرسته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بإرساء آليات الحوار التشاور وكذا شروط تقديم العرائض، وهو ما سيتم تناوله الآن كما يلي:

1. الملتمسات:

لقد اتجه المشرع لجعل الملتمسات تقوم بدور سياسي مهم عبر إتاحة الفرصة أمام المواطنين والمواطنات لتقديم اقتراحات في مجال التشريع وفقا لشروط وكيفية يحددها قانون تنظيمي، فقد نص دستور 2011 في فصوله على الدور المحوري والجوهرى للمجتمع المدني في إعداد وبلورة السياسات العمومية، حيث أقر المشرع الدستوري في فصله 14 على أنه: "للمواطنين والمواطنات، ضمن شروط وكيفية يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم اقتراحات في مجال التشريع"، إضافة إلى القانون رقم 64.15⁹⁰² المنظم لشروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع العمومي كما تم تعديله بموجب القانون التنظيمي رقم 71.21⁹⁰³.

ويمكن اعتبار دسترة الحق في تقديم ملتمسات التشريع أو المبادرة التشريعية للمواطنين بتعبير آخر محاولة لترجمة شكل جديد للتعاقد وتطوير البنية الدستورية كخدمة المشاركة السياسية، وضمان الاستقرار الاجتماعي كإطار ثابت عبر عقلنة الاحتجاج بمحاولة وضع السياسات العمومية على مقاس وحجم المشاكل الاجتماعية، كما اعتبرت لدى البعض فرصة لمصالحة المواطن مع السياسة والشأن العام، وجعل المؤسسات الدستورية أمام استحقاقات دائمة باحترام الإرادة الشعبية والفردية للمواطنين والمواطنات، وقد تجلّى ذلك في مقتضى دستوري يحمل إمكانية لدينامية التغيير تسمح بالمساهمة في اتخاذ القرار.

2. العرائض

تعتبر الديمقراطية التشاركية من مقومات نظام الحكم والعريضة كآلية من آليات تفعيلها، وما يميز العريضة عن باقي آليات الديمقراطية التشاركية هي كونها مفتوحة وموقعة موجهة إلى سلطة عمومية لتغيير وضع أو قرار، فهي شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها الرأي العام على أداء السلطات العمومية⁹⁰⁴. والمقصود بالعريضة حسب ما جاء في الحوار الوطني "اقتراح أو تظلم يتقدم بها مواطن، أو مجموعة من المواطنين المقيمين فوق أو خارج التراب الوطني بشكل فردي أو جماعي إلى السلطات

⁹⁰² ظهير شريف رقم 1.16.108 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليوز 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016.

⁹⁰³ ظهير شريف رقم 1.21.102 صادر في 30 من محرم 1443 (8 شتنبر 2021) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 71.21 المعدل للقانون التنظيمي 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، الجريدة الرسمية عدد 7021 بتاريخ 13 شتنبر 2021.

⁹⁰⁴ محمد رضى مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، طبعة 2018، ص 15.

العمومية مع احتمال استثناء بعض المجالات الخاصة⁹⁰⁵ وحسب ما جاء في القوانين التنظيمية هي "كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجلس الجماعة الترابية بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله"، كوسيلة من وسائل المشاركة والمراقبة والتتبع للشأن العام الوطني والمحلي، وذلك طبقا لمجموعة من الضوابط القانونية والشكلية الواجب احترامها.

وقد منح الدستور المغربي لسنة 2011 في الفصل 14-15 والفصل 139 الحق للمواطنين والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني في تقديم عرائض لمجالس الجماعات الترابية، بهدف مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، ويعتبر القانون التنظيمي رقم 44.14⁹⁰⁶ المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية الإطار المرجعي للعرائض.

كما تحدد المادة 120 و121 و122⁹⁰⁷ من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنين والجمعيات وكيفية إيداعها، كما تنص المادة 114 و115 و116⁹⁰⁸ من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم على شروط وكيفية إيداع العرائض من قبل المواطنين والمواطنين والجمعيات، نفس الأمر ينطبق على المواد 121 و122 و123 و124 و125⁹⁰⁹ من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، ليكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله، كما حددت كيفية إيداعها لدى المجالس، ويتعين توفر الشروط التالية:

- أن يكونوا من ساكنة الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛
- أن تكون لهم مصلحة مشتركة مباشرة في تقديم العريضة؛
- أن يكونوا مسجلين في اللوائح الانتخابية العامة؛
- أن لا يقل عدد الموقعين عن 300 مواطن أو مواطنة بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة، و400 مواطن أو مواطنة بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها ما بين مليون وثلاث ملايين، و500 مواطن أو مواطنة بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاث ملايين نسمة⁹¹⁰،
- فيما يخص الجماعات أن لا يقل عدد الموقعين عن 100 مواطن ومواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 350000 نسمة، و200 مواطن ومواطنة بالنسبة لغيرها من الجماعات، غير أنه لا يجب أن يقل عن 400 مواطن أو مواطنة بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات⁹¹¹.

⁹⁰⁵ اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، الأرضية القانونية المتعلقة بالحق في تقديم العرائض منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.hiwarwatani.ma

⁹⁰⁶ ظهير شريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليوز 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016.

⁹⁰⁷ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

⁹⁰⁸ ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

⁹⁰⁹ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

⁹¹⁰ المادة 120 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁹¹¹ المادة 123 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

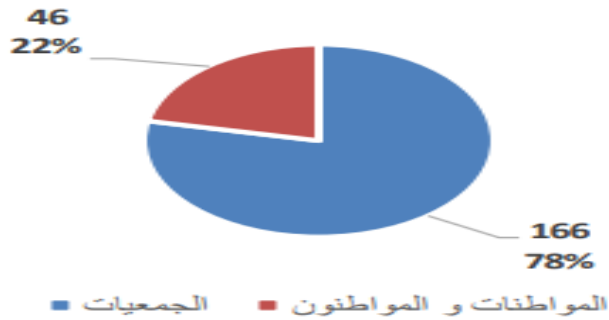
- شروط تقديم العريضة من طرف الجمعيات:

- أن تكون الجمعية قانونية ونشيطة لمدة تزيد عن ثلاثة سنوات؛
- أن يكون مقرها أو أحد فروعها داخل تراب الجماعة؛
- أن يكون نشاطها مرتبط بموضوع العريضة.

تودع العريضة لدى رئيس المجلس مرفقة بالوثائق المثبت للشروط المنصوص عليها مقابل وصل يسلم فوراً، وتحال العريضة من قبل رئيس المجلس إلى مكتب المجلس الذي يتحقق من استيفائها للشروط، وفي حالة قبول للعريضة تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية وتحال إلى اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها عن المجلس للتداول في شأنها ويخير رئيس المجلس الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقبول العريضة، أما في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس يتعين على رئيس المجلس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقرار الرفض معال داخل أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ توصله بالعريضة.

وفي هذا الصدد، وبهدف مواكبة الجماعات الترابية في التنزيل العملي للعرائض، ومن أجل تفعيل هذه الآلية الجديدة التي تهدف إلى إشراك المواطنين والمواطنات والجمعيات في تدبير الشأن المحلي، أعدت المديرية العامة للجماعات الترابية دليل مساطر تدبير العرائض على مستوى الجهات، والأمر نفسه على مستوى العمالات والأقاليم وكذا الجماعات، من أجل التعريف بشكل واضح وبسيط بالمجالات القابلة لأن تشكل موضوع العريضة، والشروط والإجراءات الواجب اتباعها لتجسيد هذا الحق على أرض الواقع.

كما قامت المديرية العامة للجماعات الترابية بإجراء إحصاء شامل لجميع العرائض المقدمة للمجالس المنتخبة إلى غاية 31 شتنبر 2019، بهدف معرفة العدد الإجمالي لهذه العرائض ومدى احترام مقتضيات القانونية والمسطرية لتقديمها من طرف المواطنين والمواطنات أو الجمعيات ومآلها بعد معالجتها من طرف المجالس المنتخبة.

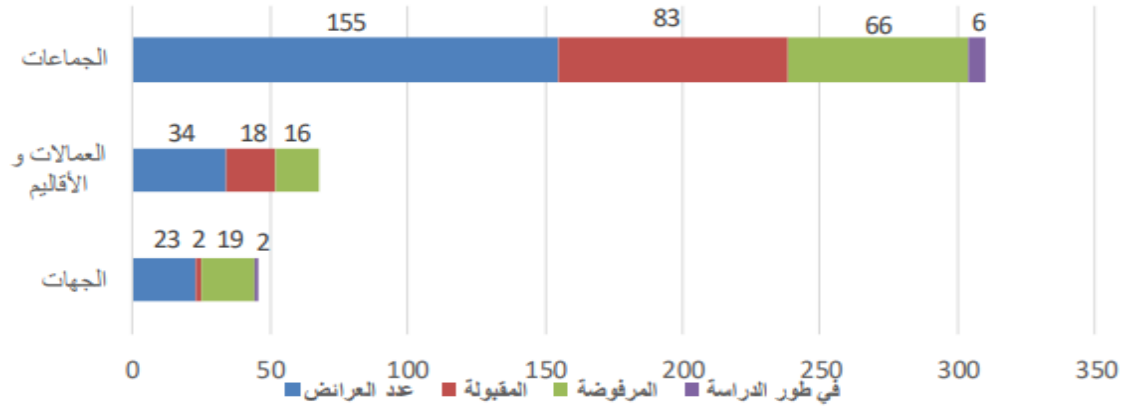


مبيان حول مجموع العرائض المقدمة

من طرف المواطنين والمواطنات

إلى غاية 31 شتنبر 2019

نلاحظ هنا 166 عريضة، أي بنسبة 78 بالمئة، ثم تقديمها من طرف جمعيات المجتمع المدني في حين ثم تقديم 46 عريضة من طرف المواطنين والمواطنات.



مبيان حول العرائض المقدمة للجماعات الترابية حسب المآل

إن المشرع المغربي بوضعه لآلية تقديم العرائض وتنظيم العمل بهذه التقنية، فإنه ارتقى بذلك إلى مستوى التنصيص الدستوري، جاعلا من العرائض إحدى أهم الأشكال والآليات التي يمكن من خلالها أن يساهم المجتمع المدني في إعداد وبلورة السياسات العمومية، ذلك أن عملية إشراك فعاليات المجتمع المدني في إقرار السياسات العمومية واتخاذ القرار محليا يدخل ضمن مسؤولية السلطات العمومية من جماعات محلية ومجالس الجهات والعمالات والأقاليم، وذلك تنفيذا للفصل 139 من الدستور، كما تبرز أهمية المجتمع المدني من خلال المساهمة في تنفيذ وتقييم القرارات العمومية، وذلك من خلال قيام الفعاليات المذكورة بإعداد تقارير ميدانية في موضوع من المواضيع إلى جانب القيام بجميع عمليات التحسيس للمواطنين والمواطنات في شأن من الشؤون المحلية سواء عبر المنشورات أو البرامج التكوينية أو الاعلام⁹¹²، إضافة إلى تصدي فعاليات المجتمع المدني لكل القرارات الإدارية غير المشروعة وذلك من خلال إلغائها أمام القضاء الإداري.

المبحث الثاني: معوقات المجتمع المدني في أعمال السياسات العمومية الترابية وسبل تعزيزها

إن مشاركة المجتمع المدني في تدبير الشأن العام لم يعد مجرد أمر ثانوي، بل أصبح من صميم الحكامة المحلية، فوظيفة المراقبة والتتبع والمساءلة..، كلها مرتكزات تعتبر من صميم الحكامة الجيدة، وبالتالي فإن المهمة الأساسية للمجتمع المدني تتجلى في تطبيق هذه المرتكزات على أرض الواقع، فالمجتمع المدني لا يقتصر دوره في تأطير الأفراد وتقديم المساعدة لهم في مختلف المجالات، بل يتعين عليه تطوير دوره ليشمل تكريس مبادئ الحكامة الجيدة على المستوى المحلي.

المطلب الأول: الإكراهات التي تواجه المجتمع المدني في صنع السياسات العمومية الترابية

ويعود سبب الأهمية التي أصبح يكتسبها حضور المجتمع المدني في تدبير الشأن العام وصنع السياسات العمومية بالأساس إلى انحصار دور الدولة التقليدي، والذي كانت بموجبه تعتبر الدولة الحامية للمجتمع وممثلته الأساسية والساخرة على تلبية كل حاجياته، وقد انفردت الدولة بكل هذه الأدوار زمنا طويلا، باعتبارها الفاعل الوحيد القادر على تلبية مختلف هذه المطالب نظرا لما تمتلكه من إمكانيات مهمة لا يمتلكها الأفراد، وباعتبار مبدأ الشرعية الذي تعتمد عليه الدولة في القيام بأعمالها هو عبارة عن منحة من الأفراد

⁹¹² كوثر بوماي، المجتمع المدني في التنمية السياسية، رسالة لنيل الماستر في حقوق الإنسان والقانون الدولي الانساني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، 2015-2016، ص 42.

مقابل التصدي لمشاكل المجتمع وتحقيق مطالبه، لكن التغيرات التي عرفتھا المجتمعات الحديثة أدت إلى تراجع الدولة عن هذه الأدوار التقليدية محاولة بذلك التخفيف من كثرة أعبائها.

ورغم ذلك هناك مجموعة من المعوقات التي تواجه المجتمع المدني في ممارسة أدوارهم التشاركية في اقرار وتنفيذ السياسات العمومية الترابية، فسنجد عدة عوائق منها ما هو ذاتي (الفقرة الأولى)، ومنها ما هو موضوعي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المعوقات الذاتية

انسجاما مع إرادة بناء حياة عامة قائمة على مبادئ الحكامة الجيدة والديمقراطية التشاركية عمد الدستور الجديد إلى الانفتاح على المجتمع المدني من أجل المساهمة بدوره في تدبير الشأن العام المحلي وصياغة السياسات العامة، وفي هذا الإطار تعرف الحياة الجموعية مشاكل قد تحد من فاعليتها وتؤثر على نشاطها بشكل سلبي، حيث سيتم الحديث عن بعض الإكراهات كضعف التكوين وغياب الديمقراطية الداخلية والشفافية المالية وآليات الحكامة الجيدة (أولا) ثم ضعف التمويل والموارد البشرية (ثانيا) وأخيرا غياب الرؤية الاستراتيجية (ثالثا).

أولا: ضعف التكوين وغياب الديمقراطية الداخلية والشفافية المالية وآليات الحكامة الجيدة

يمثل ضعف التكوين وضعف الديمقراطية الداخلية والشفافية المالية والحكامة الجيدة إكراهات بنيوية وصعوبات ذاتية تمثل تحديا كبيرا ينبغي العمل على تجاوزه، وهو الأمر الذي يتطلب دعم القدرات المؤسساتية، وتمكين الكفاءات البشرية، والموارد الإدارية واللوجستية، وتأهيل الكفاءات المنهجية والمعرفية والتدبيرية للهيئات المدنية⁹¹³.

حيث نجد أن العديد من الجمعيات تعاني من ضعف الحكامة مع ما يرتبط به من إشكالية الديمقراطية الداخلية وعدم وجود نظام للشفافية في التدبير الإداري والمالي، والمراقبة والمحاسبة، في ظل عدم تأهيل البيئة القانونية، وملائمتها مع المقتضيات الدستورية والالتزامات الدولية لمجال حقوق الجمعيات وحرّياتها، وعدم الاستثمار في دعم قدرات الفاعل المدني وتأهيله، وضعف مقومات تطوير البحث العلمي حول قضايا العمل الجموعي وأوضاعه، وهو ما ينعكس على طريقة الاشتغال التي تركز على الأنشطة عوض المشاريع، الشيء الذي يساهم في غياب الرؤية الاستراتيجية القائمة على وضوح المخططات، والمتناغمة مع طبيعة الأهداف المحددة من قبل الجمعيات⁹¹⁴.

كما أنه تتعدد المشاكل الداخلية للمجتمع المدني بتعدد مجالات الجمعيات بالمغرب وتباين مشاكل كل جمعية على حدة فآزمة الجمعيات الحقوقية ليست ذاتها أزمت ومشاكل الجمعيات النقابية أو الرياضية، لكن رغم وجود هذا التباين إلا أن هناك قواسم مشتركة تعيق الجمعيات واقتصار العمل الجموعي على العمل الحضري دون القروي، وانعدام الديمقراطية الداخلية يحل الجمعيات بالمغرب، حيث تعاني بعض الجمعيات نفس السلوك اللاديمقراطي الذي تنهجه بعض الأحزاب السياسية، إذ تغطي أبدية الزعامة وتغيب المحاسبة والشفافية، بالإضافة إلى نخوية العمل الجموعي بحيث أن مسيري الجمعيات ينتمون إلى الفئات المتوسطة غالبا، إذا ما أخذنا معيار التكوين المعرفي مما يجعل اتصالاتها بالأوساط الشعبية نادرة وبالتالي لا يمتد

⁹¹³ التقرير التركيبي، الحوار الوطني حول الأدوار الدستورية الجديدة، مرجع سابق، ص 3.

⁹¹⁴ التقرير التركيبي، الحوار الوطني حول الأدوار الدستورية الجديدة، مرجع سابق، ص 36.

العمل الجماعي إلى مختلف الشرائح الاجتماعية الأمر الذي يؤدي إلى عزوف ملحوظ لهذه الفئة في تفعيل المجتمع المدني من جهة ورفع المشاركة السياسية من جهة أخرى⁹¹⁵.

ثانياً: ضعف التمويل والموارد البشرية

لا شك أن الدعم المالي المخصص لجمعيات المجتمع المدني يعتبر إحدى الركائز الأساسية لتحقيق مشاريع مدرة للدخل، ومن ثم تعد صعوبات التمويل واحدة من الإشكاليات الجوهرية التي تعاني منها الجمعيات المغربية وتعتمد معظم الجمعيات بشكل أساسي على التمويل الذاتي الذي يتجلى في انخراطات الأعضاء واشتركااتهم وتبرعاتهم إضافة إلى تبرعات المحسنين والهبات، كما يشكل الدعم الحكومي مصدراً من مصادر التمويل الذي ارتفع ولاسيما في السنوات الأخيرة⁹¹⁶، هذا بالإضافة إلى ممارسات أخرى، تشكل عملياً مساساً بالحقوق في تكوين الجمعيات وعلى وجه الخصوص حقوق الجمعيات في التمويل على قدم المساواة، ويتعلق الأمر هنا بنظام الاعتراف بصفة المنفعة العامة لبعض الجمعيات، إذن فضعف التمويل الداخلي يجعل العديد من المنظمات تعتمد على التمويل الخارجي، وبالتالي فهي تفقد الكثير من المصداقية في نظر المواطنين.

أما فيما يخص العنصر البشري، فهو من بين أهم الإشكالات التي تواجه الجمعيات فيما يخص الكفاءة في العمل الجماعي، بحيث لا تتوفر جميع الجمعيات على العنصر البشري المؤهل والكفاء، لذلك نجد في الجمعية عناصر تفتقد للخبرة والتجربة التي يمكن أن تجعل منها عنصر فعال، بالإضافة إلى غياب النفس الطويل، وضعف الحس الوطني، وحضور المصلحة الشخصية، حيث عدد قليل من الناس من يعمل بشكل تطوعي في العمل الجماعي، أما الغالبية فإما تحركها مصلحة شخصية ضيقة الأفق، أو أن هدفها هو تضيق الوقت، كما نلمس ضعف على مستوى تحديد رؤية ورسالة في العمل الجماعي وخاصة التنموي منه، كما لا يمكن تجاهل ظاهرة الانشقاقات والصراعات داخل الجمعيات، وخاصة تلك التي تربطها خيوط متينة بحزب ما، وبالتالي إذا عرف الحزب صراع سياسي داخلي، انعكس على الجمعية وانتقلت المعركة من ساحة الحزب إلى ساحة الجمعية، هذا بالإضافة إلى مشاكل في التسيير والتدبير الإداري⁹¹⁷.

ويتضح أنه بالرغم من التطور الكبير في عدد الجمعيات في المغرب فهناك إشكال كبير من حيث الممارسة الواقعية حيث نجد غياب المحاسبة والشفافية وهذا يفرض نهج مقارنة جديدة مع المجتمع المدني وبالتالي فكيف يفهم من مجتمع مدني يطالب ديمقراطية المجتمع والمساهمة في تدبير الشأن العام الوطني والمحلي وألا يطبق المحاسبة الداخلية في تدبير الموارد المالية⁹¹⁸.

الفقرة الثانية: المعوقات الموضوعية

يواجه المجتمع المدني مجموعة من الإكراهات ترتبط في علاقتها بالبيئة الخارجية، ويتجلى ذلك في ضعف الاستقلالية عن الدولة والأحزاب السياسية (أولاً)، إضافة إلى العائق التشريعي (ثانياً).

⁹¹⁵ إيمان البروزي، دور المجتمع المدني في رسم السياسات العمومية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2007-2008، ص 142.

⁹¹⁶ جميلة المصلى وبثينة - قروري، حول التطوع في المنظمة العربية، التقرير السنوي العاشر للمنظمات الأهلية العربية، 2012، ص 681.

⁹¹⁷ كمال الهشومي، جمعيات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه جامعة حسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2011-2012، ص 290.

⁹¹⁸ كمال الهشومي، جمعيات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي بالمغرب، مرجع سابق، ص 290.

أولاً: ضعف الاستقلالية

لا يمكن الحديث عن موضوع المجتمع المدني دون التطرق لإشكالية التداخل السياسي بين مكونات المجتمع المدني خاصة العمل الجماعي منه، في ظل إشكالية الاستقلالية التي تطرح بقوة أمام ضعف التنظيم وتبعيته، فلكي تلعب الجمعيات دوراً داخل المجتمع، لإرساء قواعد بناء مجتمع مدني قوي وفعال يجب أن تهيئ لها سلفاً ظروف ملائمة تتعلق الأمر قبل كل شيء بتوفر الاستقلالية ليس فقط مع مكونات المجتمع السياسي، وإنما أيضاً في علاقتها تجاه السلطة⁹¹⁹، فالمجتمع المدني يعاني من ضعف استقلاليته عن الدولة والأحزاب السياسية، ذلك أن جل الجمعيات المدنية والروابط المهنية والأندية الرياضية والمنظمات الحقوقية لا تتمتع بالاستقلالية الكافية إزاء الفاعل السياسي، أكانت السلطة الحاكمة أم الأحزاب، ما يخل بأحد ثوابت المجتمع المدني وأساساته⁹²⁰.

إن المجتمع المدني لا يكمن في عدد المنظمات، ولكن العبرة في مدى استقلالية هذه المنظمات استقلالية فعلية عن الدولة بكافة أجهزتها⁹²¹، فاستقلالية مؤسسات المجتمع المدني عن الدولة يقلل من سيطرة الدولة عليها بحيث يصبح المجتمع المدني له دينامية مستقلة تمكنه من لعب دور الوسيط بين الدولة والمجتمع، لذلك فعدم الاستقلالية يجعلها تصبح عديمة الفعالية.

إن الفاعلون داخل المجتمع المدني بالمغرب يتأرجحون بين سلطة الدولة وسلطة الأحزاب السياسية والنقابات، وهو ما يمنع كل حياد واستقلال، الأمر الذي يؤدي إلى توجيه نشاطاتهم وحصر أعمالهم.

ثانياً: العائق التشريعي

يعتبر الإطار القانوني المنظم لعمل مختلف هيئات المجتمع المدني، إحدى القنوات لخدمة استراتيجية الدولة والنظام المغربي، وهو أحد أبرز العوائق الموضوعية التي تزيد من حدة أزمة المجتمع المدني، فمن المتفق عليه أن المجتمع المدني لن تتحقق فاعليته في ممارسة أدواره إلا في ظل إطار قانوني ملائم يعد بمثابة الضمانة اللازمة لذلك، إلا أن الملاحظ هو غياب ذلك الإطار القانوني الملائم، فالقوانين المنظمة لعمل منظمات المجتمع المدني تتسم بالتشتت وعدم التجانس، مما يتطلب إعادة تحيينها وتجميعها في مدونة خاصة وجعلها تساير متطلبات الديمقراطية.

ورغم من الترسانة القانونية الكبرى بالمغرب والتي توصي بعملية إشراك المجتمع المدني في عملية التدبير وصنع القرار المحلي، إلا أن واقع الجماعات الترابية يفرض العديد من الاكراهات تحول دون عملية الاشراك السالفة الذكر⁹²².

وبالتالي فالعائق التشريعي مرتبط بالبيئة القانونية في المغرب والتي لا تتماشى مع حرية واستقلالية منظمات المجتمع المدني. فمثلاً، تواجه هذه المنظمات عراقيل بيروقراطية منها على سبيل المثال التأخر في الحصول على الاعتراف القانوني وكذا في الحصول على موافقة السلطات وقت تنظيم تظاهرات وفعاليات في

⁹¹⁹ إيمان البروزي، دور المجتمع المدني في رسم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص 136.

⁹²⁰ سمير المنديلي، المجتمع المدني الفاعل الجديد في السياسات العمومية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2016-2017، ص 83.

⁹²¹ سمير بللمح، المجتمع المدني والدولة، مجلة المسالك، العدد 41-42، 2012، ص 1.

⁹²² جواد الرباع، الجماعات الترابية والمجتمع المدني بالمغرب بين المقاربة التنموية التشاركية والهاجس الأمني التحكيمي، مقال منشور بمجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد التاسع، 2017، ص 63.

الفضاء العام. وتعد هذه العراقل تأكيداً ملموساً على أن مقتضيات دستور العام 2011 والمنظمة لعمل منظمات المجتمع المدني مازالت في حاجة ماسة إلى ترجمتها إلى ثقافة حقيقية بشأن حرية الجمعيات المدنية.

وهكذا يمكن القول، أن مشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار المحلي أو الوطني لم يعد مجرد أمر ثانوي، بل أصبح من صميم الحكامة المحلية، على اعتبار أن عملية المراقبة والتتبع الملقاة على عاتق المجتمع المدني تعد من صميم الحكامة الجيدة، فالمجتمع المدني لا يقتصر دوره فقط على الأدوار التقليدية الهامشية كالتأطير والتحسيس فقط، بل انتقلت أدواره إلى عملية صنع وإقرار وتنفيذ السياسات العمومية المحلية والوطنية جنباً إلى جنب مع المؤسسة التشريعية والمجالس المنتخبة والمؤسسات العمومية. لقد جاء الدستور المغربي لسنة 2011 ووضع الإطار المؤسساتي والمسطري للتشاور العمومي بين فعاليات المجتمع المدني والجماعات الترابية، إذ ينص الفصل 12 من الدستور على أنه "تساهم الجمعيات المهمة 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".

يتبين لنا من خلال الفصل أعلاه أن هناك مسؤولية ملقاة على عاتق الجماعات الترابية، وهي تنظيم اجتماعات ولقاءات تشاورية مع مختلف فعاليات المجتمع المدني لإبداء الرأي في مشروع من المشاريع، لكن إذا نظرنا للواقع العملي سنجد عكس ذلك، فهناك العديد من الجماعات الترابية لا تطبق هذا البند الدستوري ولا تعطي أي مكانة للمجتمع المدني في عملية التشاور، زد على ذلك أن عملية إسناد وإحداث هيئات التشاور بين فعاليات المجتمع المدني والسلطات العمومية والجماعات الترابية يشوبها الغموض حول كيفية هذا الإحداث وطبيعة أليات الحوار والهيئات المنضوية تحتها.

المطلب الثاني: سبل تدعيم المجتمع المدني

في ظل هذا السياق المتغير والذي يتميز بازدياد الحركات الاجتماعية واستمرار غياب الثقة في الدولة والأحزاب السياسية، فإن على منظمات المجتمع المدني دور هام لتلعبه، ويتمثل في المساهمة الفعالة في الترافع المدني وفي عملية صنع القرار العام عوض الاقتصار فقط على انجاز المشاريع التنموية الصغيرة. ومن أجل لعب هذا الدور المحوري، فإن على هذه المنظمات تجاوز التحديات الداخلية التي تعيق قدراتها في المشاركة الفعالة في عملية صنع القرار في المغرب. ومن أجل تحسين قدراتها الداخلية⁹²³.

فالدستور الجديد يتوخى بشكل أو بآخر من خلال إشراك المجتمع المدني في تنفيذ القرارات العمومية إلى تغيير بنية وثقافة هذا الأخير، ودفعه إلى إحداث حركية جديدة بداخله وبالتالي يصبح قادراً على الإنتاج والاستقرار على الفعل التنموي، ذلك أن التحولات التي يشهدها المشهد السياسي المغربي في إطار الحراك الاجتماعي المتزايد والمطالب بتحقيق المساواة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يجعل من مسؤولية هيئات المجتمع المدني تحقيق تأهيل ذاتي في أدوات وآليات اشتغالها من أجل الرفع من مستوى أداءها، وتحمل المسؤوليات والاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور والنصوص التنظيمية للجماعات الترابية، فلا يمكن لهيئات المجتمع المدني أن تطالب بتخليق الحياة العامة ومحاربة الفساد وتحقيق

⁹²³ كاتيا برادة، جهود المجتمع المدني "المستقل" من أجل التأثير، مقال منشور بموقع المعهد المغربي لتحليل السياسات، تم الإطلاع عليه بتاريخ: 2024/05/01، على الساعة 10:00، <https://mipa.institute/6726>.

الديمقراطية والإصلاح الإداري من أجل خلق تنمية مستدامة وعادلة، بينما أغلب هذه الهيئات تعاني من أشكال التخلف الإداري وسوء التسيير وغياب الديمقراطية الداخلية⁹²⁴.

إن الإكراهات التي يعاني منها المجتمع المدني تجعله أكثر حاجة اليوم إلى رهانات لتأهيله وترسيخ حكامته (أولا) ثم تقوية قدرات الفاعلين المدنيين (ثانيا).

أولا: تحقيق حكمة العمل الجماعي

إن المجتمع المغربي وهو يبحث عن آليات ومكامن الإصلاح والتغيير الذاتي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المؤشرات والمعطيات التي تتسم بالمرونة، كما يجب الاعتماد على العلم والتجربة الميدانية، لإحداث تغيير ثقافي وقيمي على مستوى نظرة المجتمع وأجهزة الدولة للعمل التطوعي المدني⁹²⁵. ولذلك فالمطلوب هو أن يسعى المجتمع الوطني من خلال ثقافة المشاركة والمبادرة المحلية ومن خلال التماسك الوطني كشيء أساسي والذي يشكل الركيزة الأولى لمشاريع التنمية، إلى جانب كل ذلك يجب الاهتمام ببنية الحقل الثقافي وخلق أدوات عمل جماعية إضافة إلى اعتماد الشفافية والمحاسبة وسيادة القانون بناء على ما جاء به الدستور الذي أعطى من مكانة متميزة للمجتمع المدني في رسم السياسة العمومية وخاصة الترايبية منها، فحرص هذه المؤسسات على تحقيق مبدأ الشفافية والمساءلة يساهم في تعميق الممارسة الديمقراطية، كما يساهم في محاربة الفساد الإداري في المجتمع أو الحد منه.

فنجاح التنمية يقوم بناء على اعتماد تنمية تشاركية مؤطرة ضمن منظور الحكامة، ولكي تكون هذه التنمية تشاركية عليها أن تكون شاملة لجميع الشركاء التتمويين، وكذا قبول العمل التشاركي من طرف جميع الشركاء، إضافة إلى العمل على تحقيق مناخ سياسي ملائم لمساهمة الفاعل المدني في استعمال مفاهيم الديمقراطية كشكل من أساليب التدبير الديمقراطي، فتصبح حينئذ دراسة بعض القضايا ممكنة ويصبح الحصول على المعلومة والوثيقة وفق ضوابط معقولة، فمنظمات المجتمع المدني كبنية تحتاج إلى نظام ديمقراطي يقوم على المراجعة الدائمة لسياسة واستراتيجيات الدولة بتعزيز الحكامة وقدرات وهيئات المجتمع المدني.

إن الاعتراف الدستوري بالمجتمع المدني حتى يلعب هذا الأخير دور المساهمة الفعالة يتطلب جهد كبير، على اعتبار أن المجتمع المدني لم ينتقل بعد إلى الاحتراف حتى يضحى بوقته وجهده، في الوقت الذي تنص فيه الوثيقة الدستورية على أن المجتمع المدني له القدرة على المحاسبة وتقديم ملتزمات وعرائض وتقييم السياسات العمومية، بمعنى مجتمع مدني احترافي يعتمد على التدبير الديمقراطي.

وأیضا اتباع سياسة تواصلية فعّالة مع السكان المحليين ووضع أهداف واضحة وملموسة عوض تعميمها بشكل واسع جدا كما تفعل معظم هذه المنظمات، وهو ما يعكس تصورهما الواسع والعام للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. إن اتباع طرق احترافية في تدبير الأنشطة المدنية لهو الكفيل بامتلاك القدرة اللازمة لاستدامة عمل منظمات المجتمع المدني عوض الاقتصار على الفعاليات الدورية الخاصة.

ففي الوقت الذي تشتغل منظمات المجتمع المدني المغربية في الغالب بنمط الإدارة الأحادية التي ترتبط بشخص المدير المؤسس عوض أن تركز على نمط الإدارة المؤسسية، وهو الأمر الذي يوجب

⁹²⁴ عزيز أبو اليتيم، المجتمع المدني ورهان تفعيل الديمقراطية التشاركية في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، 2016-2017، ص 91.

⁹²⁵ عزيز أبو اليتيم، المجتمع المدني ورهان تفعيل الديمقراطية التشاركية في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص

موضوع الشفافية في تدبير الموارد المالية. ولتجاوز هذه المعوقات، وجب على منظمات المجتمع المدني أن تكون أكثر شفافية وأن تتبع حكمة جيدة في تسيير أنشطتها وتدبير فعاليتها. إن الانخراط في هذه الإصلاحات سيمكن هذه المنظمات المدنية من جلب واستثمار النخب والطاقات ذات الكفاءة المطلوبة وزيادة فرص الولوج إلى مصادر التمويل، لذلك فإن كلا العنصرين يعتبران عاملين محددين لقدرة منظمات المجتمع المدني في الترافع المدني والتموضع كفاعل أساسي في عملية صنع القرار.

ثانيا: تدعيم قدرات الفاعلين على المشاركة استباقية وفعالة في عملية صنع القرار:

معظم منظمات المجتمع المدني في المغرب يشاركون في عملية صنع القرار، لكنها غالبا ما تكون هذه المشاركة مجرد ردود أفعال عوض أن تكون مبنية على حضور استباقي ومستمر. إن المشاركة الفعالة والاستباقية في عملية صنع القرار تفرض إذن التواصل المستمر مع صانعي القرار وذلك عبر استثمار القنوات والهيئات الاستشارية المنوطة بهذه المهمة.

وإذا كانت منظمات المجتمع المدني مطالبة بإصلاح بنيتها الداخلية من أجل إعادة بناء قدراتها الداخلية لكي تكون مستعدة للمشاركة الفعالة في عملية صنع القرار، فإن الدولة مسؤولة كذلك على تفعيل المادة 13 من الدستور وذلك من أجل ضمان الانشاء الفعلي للهيئات الاستشارية التابعة لمنظمات المجتمع المدني. ذلك أن هذه الهيئات الاستشارية ستساعد منظمات المجتمع المدني على التعاون وتنسيق أعمالها لكي تكون في مستوى يسمح لها بالتأثير على صانعي القرار. في المحصلة، فإن مبادئ العمل المجتمعي الحر كما هو مسطر في دستور سنة 2011 هي التي يجب أن تُوَظَر وتُحَكَم العلاقة القائمة بين منظمات المجتمع المدني وبين الحكومة. إن لجوء الدولة المستمر إلى حل وإغلاق منظمات المجتمع المدني لن يساعد في خلق فضاء من الثقة المتبادلة بين الطرفين، وهو الشيء الذي يهدد بناء شراكة بعيدة المدى بين الدولة والمجتمع المدني

كذلك يتعين العمل على تقوية وتطوير قدرات الفاعلين من خلال توفير مناخ مناسب يهيئ ويسمح لمنظمات المجتمع المدني العمل بدون معوقات، وكذا تحفيز العاملين والمتطوعين بمنظمات المجتمع المدني وذلك من خلال دعم قوتهم ونقل قوة اتخاذ القرارات والتصرف والرقابة إلى مستويات أدنى ومنحهم السلطة والمسؤولية.

خاتمة:

أضحى المجتمع المدني أحد الركائز الأساسية في البناء التنموي وعنصرا فاعلا بل شريكا أساسيا في منظومة الحكامة التنموية التشاركية، حيث يعتبر اليوم شريكا استراتيجيا في إطار البناء السليم للديمقراطية التشاركية والمواطنة القائمة على مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، ذلك أنه الوسيلة المساعدة في تدبير مختلف قضايا الحياة الاجتماعية، حيث إن كل فعل مدني هدفه هو التنمية بامتداداتها الأفقية والعمودية في إطار مقارنة متكاملة بين المجتمع السياسي والمجتمع المدني. كما أن الديمقراطية التشاركية ديمقراطية فاعلة ومكملة للديمقراطية التمثيلية وليست بديلا لها، قوامها حل المشاكل عن قرب وضمان انخراط الجميع وتطوير التدبير الترابي وتنمية الإرادة السياسية لدى المنتخبين، والأخذ بعين الاعتبار حاجيات الجميع.

وبالتالي يمكن القول أن الديمقراطية التشاركية آلية من آليات الترشيح والمساهمة في القرار العمومي، عبر إشراك الساكنة في اتخاذ القرار، يجسدها المجتمع المدني أبرز تجسيد بالنظر للأدوار الطلائعية التي يضطلع بها انطلاقاً من ترسانة قانونية أولته اهتماماً بالغاً.

ومما لا شك فيه، أن الهدف من وراء إقرار الديمقراطية التشاركية كأسلوب للمساهمة في التدبير الترابي، هو القدرة على مواكبة التحول الذي يعيشه المجتمع المغربي، والذي يحتم اعتماد أسلوب الانفتاح والتواصل والإشراك الفعلي لمختلف الفاعلين الترابيين، من خواص ومجتمع مدني ومواطنين، في إطار الارتقاء من مصاف المواطن الملاحظ أو أحياناً غير المبالي أو في أحسن الحالات المواطن الناخب فقط، إلى المواطن الشريك في عملية التدبير التنموي من الأسفل، عبر ميكانيزمات التشاور والإخبار والتركيز الميداني كدعائم للبعد الإجرائي للمقاربة التشاركية في تدبير الشأن الترابي.

وهكذا يمكن القول أن تناول هذا الموضوع وتحليله يفتح لنا إمكانيات وتساؤلات استطعنا من خلالها الكشف عن أهم المشاكل التي لا زالت تعترى مشاركة المجتمع المدني في أعمال السياسات العمومية الترابية، فإشراك المجتمع المدني لا زال يعاني من ضعف مأسسة حقيقية، وأيضاً ضعف على مستوى ثقافة المشاركة، إضافة إلى مجموعة من النواقص الأخرى كضعف تأهيل الفاعلين للقيام بالمهام التي أنيطت بهم في الدستور. إذ لا بد من تفعيل المضامين والنصوص القانونية على أرض الواقع وخلق آليات تنزيل هذه النصوص والتي تحت على إشراك المجتمع المدني، وكذا منح هذا الأخير الثقة في اختياراته واقتراحاته للقرارات المتعلقة بالسياسات العمومية خاصة الترابية منها.

وعموماً يمكن القول إن حضور المجتمع المدني في السياسات العمومية لا زال في أول خطواته، ويحتاج إلى مزيد من المأسسة والتفعيل.

ومن هنا نطرح مجموعة من التوصيات بخصوص الموضوع:

- ✓ الاهتمام بالمجتمع المدني في صنع وإعمال السياسات العمومية خاصة الترابية؛
- ✓ انخراط المجتمع المدني في بلورة السياسات العمومية الترابية؛
- ✓ تعزيز المشاركة المواطنة من خلال تشجيع المجتمع المدني على آليات الديمقراطية التشاركية؛

- ✓ تعزيز دور المجتمع المدني في منظومة الحكامة؛
- ✓ إشراك المجتمع المدني في النهوض بالمشاركة السياسية؛
- ✓ تطوير وتنمية حق المواطنين في تقديم عرائض؛
- ✓ تحقيق ضمانات المشاركة العمومية في الحياة العامة؛
- ✓ تشجيع التمويل الذاتي للجمعيات.

لائحة المراجع:

الكتب:

- كريم لحرش: "مغرب الحكامة: التطورات، المقاربات والرهانات"، الطبعة الثانية، مطبعة كوب بريس، الرباط.
- محمد رضى مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، طبعة 2018؛

المقالات:

- إبراهيم الترابي-ثرية بوحفص-عبد المجيد هلال- رشيدة نافع، المقاربة التشاركية مدخل أساسي للتنمية الاجتماعية واستدامة الموارد الطبيعية حالة منطقة زعير، منشورات الجماعة القروية إلغزران 3 تحت عنوان "الاقتصاد الاجتماعي سند للتنمية الجبلية"، 2013؛
- جواد الرباع، الجماعات الترابية والمجتمع المدني بالمغرب بين المقاربة التنموية التشاركية والهاجس الأمني التحكيمي، مقال منشور بمجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد التاسع، 2017؛
- سمير بللميح، المجتمع المدني والدولة، مجلة المسالك، العدد 41-42، 2012؛
- عبد الغني امريدة، الآليات التشاركية والعرائض أمام الجماعات الترابية بالمغرب، مجلة السياسات العمومية، العدد 16، 2015؛

الأطروحات والرسائل:

- المهدي بنمير، الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، الجزء الثاني، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1989.
- إيمان البروزي، دور المجتمع المدني في رسم السياسات العمومية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2007-2008؛
- جمال اقليقل، دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية منتدى لمواطنة نموذجاً، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة الحسن الثاني المحمدية، 2011-2012؛
- جواد مساوي، مساهمة المجتمع المدني في اعداد وبلورة السياسات العمومية على ضوء دستور 2011 "الفضاء الجمعي نموذجاً"، رسالة لنيل ماستر المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات، 2016-2017؛
- سمير المنديلي، المجتمع المدني الفاعل الجديد في السياسات العمومية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2016-2017؛
- عزيز أبو اليتيم، المجتمع المدني ورهان تفعيل الديمقراطية التشاركية في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2016-2017.
- كمال الهشومي، جمعيات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه جامعة حسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2011-2012.

- كوثر بوماي، المجتمع المدني في التنمية السياسية، رسالة لنيل الماستر في حقوق الانسان والقانون الدولي الانساني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، 2015؛

النصوص القانونية:

- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- ظهير شريف رقم 1.16.108 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليوز 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016.
- ظهير شريف رقم 1.21.102 صادر في 30 من محرم 1443 (8 شتنبر 2021) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 71.21 المعدل للقانون التنظيمي 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، الجريدة الرسمية عدد 7021 بتاريخ 13 شتنبر 2021.
- ظهير شريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليوز 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016.
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

التقارير:

- اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، الأرضية القانونية المتعلقة بالحق في تقديم العرائض منشور على الموقع الإلكتروني التالي:
www.hiwarwatani.ma ؛
- جميلة المصلى وبثينة قروري، حول التطوع في المنظمة العربية، التقرير السنوي العاشر للمنظمات الأهلية العربية، 2012.

المقالات الإلكترونية:

- كاتيا برادة، جهود المجتمع المدني "المستقل" من أجل التأثير، مقال منشور بموقع المعهد المغربي لتحليل السياسات، تم الاطلاع عليه بتاريخ: 2024/05/01، على الساعة 10:00،
<https://mipa.institute/6726>.

المراجع باللغة الفرنسية:

- Baker Giedon : « Civil Society and democracy : the gap between theory and possibility » Politics, Vol 18 n°2.
- Benoit Meyronin : « Marketing Territorial enjeux et pratiques », 3ème Edition, Magnard-Vuilbert, mars 2015

برنامج الجماعات الترابية المنفتحة: لمرجعيات، والأهداف والتحديات

يونس الحجاوي

طالب باحث بسلك الدكتوراه

مختبر الدراسات السياسية والقانونية والدولية بمكناس

ملخص المقال:

يجسد برنامج الجماعات الترابية المنفتحة أحد البرامج المهمة والمستجدة على الصعيد الترابي، فهو برنامج يتأطر بشكل عام في حقل الحوكمة الجيدة *la bonne gouvernance* ، وبشكل أدق ضمن محاور الديمقراطية التشاركية التي تتضمن بدورها أنواع متعددة من الآليات التشاركية كالعرائض والملمتسات والهيئات الاستشارية، والميزانية التشاركية، وميزة الجماعة المواطنة،... وغيرها من آليات المشاركة المواطنة، إن برنامج انفتاح الجماعات الترابية يعبر عن نهج تدبير تشاركي جديد على الصعيد الترابي يهدف إلى جعل صناعة القرار الترابي ليس أحاديا متوقف فقط على رؤساء الجماعات الترابية ومكونات المجالس المنتخبة بل تتولى في ابعادها تحقيق المساهمة الجماعية في التنمية الترابية من قبل الجميع، إن فلسفة برنامج انفتاح الجماعات الترابية تنبني على أهداف محورية كالشفافية والمشاركة، والتواصل والنزاهة. وهي وكلها أهداف تعطي لهذا البرنامج أهمية كبرى يستوجب على الفاعل المحلي أخذها بعين الاعتبار في تنزيله لهذا البرنامج، وأيضا أخذ بعين الاعتبار التحديات التي تؤثر على تنزيله حتى تستفيد الجماعات الترابية المنخرطة في هذا البرنامج من مرامييه.

تقديم:

إن برنامج الجماعات الترابية المنفتحة لا يمكن مناقشته بعيدا عن سياقه العام الدولي والوطني ، حتى تظهر لنا ملامح الإرهاصات الأولى لهذا البرنامج من خلال معرفة مرجعياته والفاعلين فيه وكذا الأهداف التي يتوخى بلوغها من ورائه، وأيضا مجمل التحديات التي تؤثر في تنزيل مضامينه ، دوليا يعتبر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بارك أوباما من قام بفتح أفاق جديدة للديمقراطية حيث أكد على مايلي "تلتزم ادارتي بخلق انفتاح غير مسبوق عل مستوى الحكومة و سنعمل معا لضمان ثقة الجمهور وبناء نظام يقوم على الشفافية والمشاركة العامة"⁹²⁶ ، ونظام التعاون سيمكن الانفتاح من تعزيز ديمقراطيتنا وتقوية نجاعة وفعالية سياساتنا الحكومية". وعلى هامش الدورة 66 للجمعية العمومية للأمم المتحدة قامت كل من الولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل بإطلاق مبادرة الشراكة من أجل الحكومة المنفتحة بتاريخ 20 شتنبر 2011⁹²⁷ كان هذا على الصعيد الدولي.

⁹²⁶ https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.unescwa.org/sites/default/files/event/materials/ismail-amartini-morocco-open-government-ar.pdf&ved=2ahUKEwi35OqX96yAAxWHUKQEHTY-BMYQFnoECA8QAQ&usg=AOvVaw170_8cl7W7beou9CMrChTH تاريخ زيارة هذا الرابط الإلكتروني يوم

الأربعاء 26 يوليوز 2023 .

⁹²⁷ تتأسس معايير الانضمام الى الحكومة المنفتحة من خلال ما يلي:
أولا: شفافية الميزانية، من خلال نشر المعلومات الأساسية عن الميزانية وإحداث نظام مفتوح للميزانية؛
ثانيا: سهولة الولوج إلى المعلومة إذ ينبغي أن يكفل القانون للمواطنين الحق في الحصول على المعلومة العمومية والبيانات الحكومية؛

وطنيا جاء انخراط المملكة المغربية في "مبادرة الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة" عام 2018، بعد سبع سنوات على اعتماد الدستور الجديد والإعلان عن هذه المبادرة خلال الجلسة الافتتاحية السنوية للجمعية العامة للأمم المتحدة في شهر شتنبر 2011 من طرف ثماني دول. وقد بذل المغرب في هذا الصدد جهودا كبيرة لتوفير شروط الانضمام إلى هاته المبادرة، حيث تم إعداد وتنفيذ عدة مشاريع ذات الصلة، لاسيما تلك المتعلقة بشفافية الميزانية، والحصول على المعلومات، والنزاهة والمشاركة المواطنة⁹²⁸. وقد تكلفت هذه الجهود بصور القانون 31.13 الذي يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات ليستكمل المغرب شروط الإنضمام لهاته المبادرة بتاريخ 26 أبريل 2018 ويصبح العضو 76 في مبادرة الشراكة من أجل الحكومة المنفتحة، وتتوخى هاته المبادرة بشكل عام تسريع وتيرة المتعلقة بترسيخ قيم الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة والمشاركة المواطنة.

وبشكل خاص انخرطت الجماعات الترابية في برنامج الإنفتاح منذ مدة ليست بالبعيدة، إن هذا البرنامج والذي يتأسس بشكل عام في إطار تحسين أداء الخدمات العمومية، وأيضا دعم هاته الجماعات الترابية المنخرطة في مجالها التنموي المحلي، إذ يروم نشر مبادئ الحكامة، أو إن صح التعبير مبادئ الإنفتاح من شفافية ومساءلة ومشاركة المواطنة والولوج إلى المعلومة والرقمنة، إن كل هاتي المساعي تهدف الى تطوير من مكانة الجماعات الترابية حتى تسير التحولات الكبرى التي يعرفها بلادنا من إصلاحات في عدة مجالات وهكذا فإن منهجية إنفتاح الجماعات الترابية تستوجب من صانع القرار المحلي بأن يتبنى إصلاحات عمومية منفتحة مبتكرة وبرنامج إنفتاح الجماعات الترابية يساعد على ذلك بالنظر لكون أدوار الجماعات الترابية قريبة من المواطنين والمواطنات، إن أهمية برنامج إنفتاح الجماعات الترابية تتمثل في كونها فرصة للمجتمع المدني والفاعل المحلي لكي يتم نسج علاقة وطيدة بين الطرفين، تكون هاته العلاقة فيها نوع من التعاون الشامل من أجل تنمية ترابية محلية قوامها التشارك في صناعة القرار التنموي الترابي ومن ناحية أخرى فإن أهمية هذا البرنامج تتمظهر من خلال أنه يسمح بتعزيز مكانة وصورة هاته الجماعات في محيطها الوطني والعالمي والدولي، كما أنه من شأن ذلك أن له أثر على جلب الإستثمار، ثم انه يشكل فرصة مهمة للجماعات لتبادل الخبرات والتجارب مع باقي أعضاء البرنامج، وأمام كل ما تقدم تطرح إشكالية رئيسية حول هذا الموضوع وهي:

- ماهي مرجعية وأهداف وتحديات برنامج الجماعات الترابية المنفتحة؟

وتتمخض عن هاته الإشكالية العامة التساؤلات الفرعية التالية:

- ماهي المرجعية الدستورية والقانونية المؤطرة لبرنامج الجماعات الترابية المنفتحة وأهدافه؟

- ما أبرز التحديات التي توجه نجاح برنامج الجماعات الترابية المنفتحة؟

ونقترح للإجابة على هاته التساؤلات المطروحة بمبحثين بحيث يتعلق المبحث الأول بمسألة مرجعية برنامج الجماعات الترابية المنفتحة والفاعلون فيه على الصعيد الترابي ثم نتناول في المبحث الثاني، أبرز مرامي برنامج الجماعات الترابية المنفتحة وأيضا بعض التحديات التي تصادفه.

ثالثا: التصريح الإجباري بالملكات للمنتخبين والموظفين الساميين ونشرها، رابعا اشراك المواطنين في إعداد السياسات العمومية.
⁹²⁸ يوسف يعكوبي، ورقة بحثية تضع في الميزان حصيلة تجربة الحكومة المنفتحة، مقال منشور بالجريدة الإلكترونية هيسبريس بتاريخ 27 يونيو 2022.

المبحث الأول: مرجعيات برنامج الجماعات الترابية المنفتحة والفاعلون فيه.

تتعدد مرجعيات برنامج الجماعات الترابية المنفتحة والفاعلون فيه، هكذا سنتناول في المطلب الأول مختلف التأطيرات القانونية التي تنظم هذا البرنامج بشكل فيه تراتبية القوانين، فيما سنتناول بعض الفاعلين في هذا البرنامج على الصعيد الترابي طالما أن موضوعنا يتعلق ببرنامج انفتاح الجماعات.

المطلب الأول: مرجعيات برنامج الجماعات الترابية المنفتحة.

إن تنظيم برنامج الجماعات الترابية المنفتحة يتأطر بشكل عام في ميدان الحكامة الجيدة، وهذا المجال توطره عدة نصوص يمكن أن نجد ضمنها ما يتعلق بما جاء في وثيقة الدستور، وأيضا ضمن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث، ثم القوانين العادية وغيرها من التأطيرات التي يمكن أن توطر هذا البرنامج هكذا سوف نقف في الفقرة الأولى عند الدستور والقوانين التنظيمية، على أساس أن نقف في الفقرة الثانية عند القوانين العادية وبعدها في فقرة ثالثة عند النصوص التنظيمية التي نظمت هذا الأمر.

الفقرة الأولى: الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات:

يجسد الدستور والقوانين التنظيمية والعادية وكذلك النصوص التنظيمية أحد المراجع الأساسية المؤطرة لهذا النوع من الآليات الجديدة على المستوى التدبير الوطني وكذا الترابي، هكذا سنجد عدة فصول في الدستور أطرت مبادئ الحكامة والديمقراطية التشاركية والشفافية والتواصل والنزاهة والجودة الخ، وهو ما تحدثت عنه أيضا القوانين التنظيمية الثلاث كما تكملها للدستور تأطيرا لعملية التدبير الترابي.

أولا: على مستوى الوثيقة الدستورية

تضمنت أحكام وثيقة دستور المملكة المغربية لسنة 2011 عدة مقتضيات تشكل مرجعا ومدخلا لمسألة برنامج الجماعات الترابية المنفتحة ويجسد الفصل الأول من الدستور أبرز مثال لذلك عندما جعل هذا الفصل الأول منه كل من الديمقراطية التشاركية *participatif la démocratie* ومبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة أحد المراكز الدستورية إسوة بباقي مقومات النظام الدستوري المغربي بشكل عام⁹²⁹. كما أنه جاء في باب الحقوق والحريات ما يتأطر في نفس المسألة أي ما يهم برنامج انفتاح الجماعة ويتعلق الأمر بما أورده الفصل 27 من الدستور والذي يقضي بأن للمواطنين والمواطنات الحق في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بالمرفق العام من ناحية أولى فإن هذا الفصل نصادفه لأول مرة ضمن في الدستور مقارنة بالسابق⁹³⁰. ونذكر أيضا الباب العاشر والذي يتعلق بالجماعات الترابية والذي تضمن ما يلي تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. يُمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله⁹³¹، ونذكر أيضا في نفس الإطار ماجاء في قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج

⁹²⁹ جاء أيضا في الفصل الأول وبالضبط في الفقرة الأخيرة منه على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة بالعودة إلى كل الدساتير التي مرت منها المملكة لن نجد فصلا نظم مسألة الحق فيولوج إلى المعلومات دستوريا ما يجعل معه دستور 2011 مستورا متقدما شكلا ومضمونا.

⁹³¹ الفصل 139 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة⁹³² ويضاف الى ما جاء في باب الحكامة الجيدة بالضبط في الفصل يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات.

تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور⁹³³ تجسد الفصول الدستورية التي تم ذكرها مرجعا مؤسسا لهاته الآلية الجديدة في التدبير ومعنى ذلك حضورها بمكانة مهمة وهي منطلق كل الفاعلين على الصعيد الترابي وحتى الوطني.

ثانيا: على مستوى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

القوانين التنظيمية وفق المعيار الشكلي، هي تلك القوانين التي اعترف لها الدستور بهذه الصفة أو التسمية تمييزا لها عن القوانين العادية. ولهذا فإن هذه الفئة من القوانين تخضع لإجراءات خاصة من حيث إعدادها ومناقشتها والتصويت عليها، وباعتبار القوانين التنظيمية هي منظمة بهذا النوع من التأطير القانوني وهو ما يمنحها مكانة كبيرة وعلى وجه الخصوص فإننا سنركز فقط على المواد التي يستند عليها برنامج انفتاح الجماعات الترابية ونذكر في المجالين التشاركي والتشاروري ومجال الحكامة وجودة الخدمات:

- المجال التشاركي والتشاروري: وهنا سنجد على أن القوانين التنظيمية للمستويات الثلاث في موادها فيما يخص شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات⁹³⁴ وأيضا مسألة إحداث الهيئات الاستشارية والتي تبلغ ثلاث هيئات استشارية بالنسبة للجهات، وهي ثلاث هيئات استشارية وهي:

*هيئة استشارية، بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛

* هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛

* هيئة استشارية، بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين للجهة، تختص بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي⁹³⁵.

- في مجال الحكامة وجودة الخدمات: ونذكر في هذا السياق المواد التي تنظم هاته المسائل:

أطرت القوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية مسألة قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير بحيث يراد بها العمل على الخصوص باحترام المبادئ العامة التالية، التشارك والفعالية والنزاهة

⁹³² انظر الفصل 146 من دستور المملكة لسنة 2011.

⁹³³ انظر الفصل 154 من دستور المملكة لسنة 2011.

⁹³⁴ بالنسبة للجهات فقد نظمت ذلك المواد 118 وإلى 122 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 وبالنسبة للجماعات فقد نظمت ذلك المواد 121 وإلى 125 من القانون التنظيمي رقم 113.14، وبالنسبة للعمالات والأقاليم فقد نظمت المواد التالية ذلك في مواده 112 إلى 116 من القانون التنظيمي رقم 112.14.

⁹³⁵ وبخصوص الجماعات الترابية الأخرى فسند بالنسبة لمجالس العمال والأقاليم، فإنها تحدث هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

نفس الأمر ينطبق على مجالس الجماعات، والتي يتوجب عليها إحداث هيئة استشارية، بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع".

الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعات الترابية وضمان جودتها، ترسيخ سيادة القانون وتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، المساواة بين المواطنين في الولوج إلى المرافق العمومية التابعة لهاته الجماعات الترابية⁹³⁶.

الفقرة الثانية: على مستوى القوانين العادية، قانون الحق في الحصول على المعلومات وميثاق المرافق العمومية الجديد.

يجسد كل من القانونين السالفة الذكر أحد أهم النصوص التي تشكل مرجعا ومدخلا يتأسس عليه برنامج انفتاح الجماعات الترابية، إن صدور هاته النصوص كان له قيمة كبرى في الساحة القانونية لأنها تجسد تنزيلا لأحكام الدستور ولأنها توطر مبادئ الحكامة الجيدة، وعليه فإنه سنتناول في هاته الفقرة أولا على مستوى قانون الحق في الحصول على المعلومات، وثانيا في إطار ميثاق المرافق العمومية.

أولا: على مستوى قانون الحق في الحصول على المعلومات:

شكل صدور القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات⁹³⁷، أحد العلامات البارزة في الساحة القانونية والإدارية حيث أن صدور هذا القانون كان له بالغ الأثر على وقع بلادنا بحيث كان من بين العناصر الأساسية لاستكمال شروط انضمام المغرب إلى المبادرة من أجل الحكومة المنفتحة. وفي علاقة مع الجماعات الترابية، تم إصدار دليل في الموضوع في سنة 2021 تطبيقا للقانون رقم 31-13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، وللقوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية والنصوص التطبيقية المتعلقة.

ويهدف الدليل للتأسيس بأهمية الحق في الحصول على المعلومات في ترسيخ الحكامة الجيدة بالجماعات الترابية والرفع من فعاليتها، وكذلك التعريف بأسس ومساطر وتدبير الأعمال الجيد لهذا الحق على مستوى الجماعات الترابية⁹³⁸. إن أعمال الجماعات الترابية وتنزيلها لهذا القانون يجعلها تبلغ عدة أهداف من بينها:

- تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية؛
- ضمان النزاهة والشفافية؛
- تحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها؛
- تعزيز المشاركة المواطنة في تدبير الشأن العام؛
- تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؛
- تحقيق التنمية الترابية من خلال جذب الاستثمار وتنشيط الاقتصاد؛
- تنمية الوعي القانوني والإداري المسؤولة لدى المرتفق.

⁹³⁶ نظمت المواد التالية مسألة قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر بالنسبة للجهات في المواد التالية 243 إلى 254 وبالنسبة للجماعات في المواد 269 إلى 270 وبالنسبة للعمليات والأقاليم سجدت المواد التي أطر ذلك هي 213 و 214.

⁹³⁷ ظهير شريف رقم 15-18-1 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 13-31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات.

⁹³⁸ <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/asdarat/dlyl-tdbyr-alhq-fy-alhswl-ly-almmlwmat-ly-mstwy-aljmaat-altrabyt>

إن المتأمل لمجمل هاته الأهداف سجد على أنها تتلاقى مع أهداف برنامج الجماعات الترابية المفتوحة.

ثانيا: في إطار قانون ميثاق المرافق العمومية.

بداية يجسد ميثاق المرافق العمومية⁹³⁹، أحد أهم النصوص القانونية الجديدة والتي تشكل تنزيلا للمقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكمة الجيدة، ومن أبرز أهداف قانون المرافق العمومية رقم 54.19⁹⁴⁰. والتي تتلاقى مع برنامج انفتاح الجماعات الترابية وهي أولا: إرساء دعائم إنفتاح المرافق العمومية على محيطها الداخلي والخارجي، وإشراك مختلف الفاعلين في تطوير الخدمات وتحسين جودتها.

ثانيا: مسألة إعمال مبدأ الشفافية من قبل المرافق العمومية، عبر تقديم ونشر المعطيات والمعلومات المتعلقة بالمرافق العمومية والخدمة العمومية، وغيرها من الأهداف التي تضمنها القانون 54.19⁹⁴¹

الفقرة الثالثة: ميثاق اللاتمرکز الإداري الجديد

جاء ميثاق اللاتمرکز الإداري⁹⁴² الجديد بعدة مقتضيات، والتي تتقاطع مع مقالنا هذا، ونذكر منها ما جاء في إطار الباب السادس والمعنون بعلاقة المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها إذ تضمنت مسألة غاية في الأهمية وهي عبارة تعزيز آلية الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على صعيد الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم وهذا الأمر يترجم ما جاء في الرسالة الموجهة الى المشاركين في المناظرة الوطنية حول الجهوية المتقدمة بأكادير ومما جاء فيها "تأمين فعالية كل أشكال الديمقراطية التشاركية وجعلها رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة"⁹⁴³ ومن بين التوصيات التي اقترحها المشاركون أنذاك كانت حول مسألة تدعيم قدرات الجماعة الترابية حول آليات الديمقراطية التشاركية والإعلام والتواصل مع المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني لتمكينه من المساهمة بصفة عامة في التنمية الجهوية الدامجة. وأيضا الرفع من القدرات التدبيرية لإدارة الجهة عبر تمكينها من استقطاب كفاءات عالية تهم اختصاصات الجهة، وتعزيز جاذبية إدارة الجهة وباقي الجماعات الترابية من خلال اعتماد نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يأخذ بعين الاعتبار خصوصيتها وطبيعة المهام الموكولة إليها. إرساء آليات الحكامة وتفعيل آليات التنسيق والتواصل بين إدارة الجهة وكافة المتدخلين. والانفتاح على التجارب الدولية في مجال التدبير الترابي والحكمة المحلية. وتعبئة التقنيات الجديدة في التواصل والإعلام عبر إعداد مخطط تواصل تفاعلي بالبوابات الإلكترونية للجهات.

⁹³⁹ ظهير شريف رقم 1-21-58-1 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 54-19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية.
⁹⁴⁰ تجب الإشارة في هذا الإطار على أن المادة الثانية من قانون المرافق العمومية عرفت هذا الأخير كل من الإدارات العمومية والمحاكم والجهات والجماعات الترابية ومجموعاتها والهيئات التابعة لها والأجهزة العمومية.

⁹⁴¹ ومن الأهداف التي تضمنها قانون رقم 54.19 أيضا نذكر هنا، مسألة تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمرافق العمومية، عبر اعتماد برمجة تقوم على أساس النجاعة وتحقيق النتائج، وتراعي الالتقائية ومتطلبات التنمية والحاجيات المتنامية للمرتفقين وأيضا تطوير منظومة تنظيم المرافق العمومية، من خلال توزيع المهام وتحديد المسؤوليات وفق هياكل تنظيمية تستجيب للأهداف المحددة ولمبدأ القرب في إطار الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري، ثم تعزيز نجاعة المرافق العمومية في تدبير مواردها، الرفع من جودة الخدمات العمومية وتيسير الولوج إليها، ترسيخ قيم النزاهة، من خلال اعتماد آليات التخليق وتطوير السلوك الوظيفي. وكلها أهداف تتقاطع مع برنامج الجماعات الترابية المفتوحة.

⁹⁴³ <https://www.cg.gov.ma/ar/%D8%AE%D8%B7%D8%A8-%D9%88%D8> تاريخ الرجوع إلى هذا الرابط الإلكتروني يوم الإثنين 21 يونيو 2023.

المطلب الثاني: الفاعلون على الصعيد الترابي في برنامج الجماعات الترابية المنفتحة

ويراد بهم الفاعلين على المستوى الوطني وكذا الترابي، وسنقتصر عند أدوار كل من الشبكة المغربية للجماعات الترابية المنفتحة، وكذلك الكتابة العامة لشؤون الجهوية، وأيضا الجماعات الترابية المعنية طبعا سيكون مناقشتنا لهاته المسائل نظريا عند هاته المسألة بداية لا بد من القول على أن ما يهم مسألة الانفتاح هو شأن يدخل في استراتيجية الدولة بشكل عام ويجسد كما قلنا إنسجام مع مقتضيات الدستور والقوانين التنظيمية ومأسسة آلية الإنفتاح على الصعيد الترابي وفق هاته.

أولا: الشبكة المغربية للجماعات الترابية المنفتحة ودورها في برنامج الجماعات الترابية المنفتحة⁹⁴⁴

إن هاته الشبكة ⁹⁴⁵Remacto يرجع سياق إحداثها لعدة اعتبارات لعل أبرزها انضمام المملكة المغربية للمبادرة الدولية "شراكة الحكومة المنفتحة"، وأيضا انخرط الجهات 12 وبعض المجالس الإقليمية ومجالس الجماعات في هذا البرنامج، وأيضا بعض المجالس الإقليمية، وبعض الجماعات الترابية، وكذلك ماجاء في وثيقة النموذج التنموي "هاته الشبكة يعود تاريخ تأسيسها إلى سنة 2022 وإحداث هاته الشبكة يتأطر في برنامج انفتاح الجماعات والذي يتم تنفيذها مع الفاعلين الرئيسيين في هذا السياق⁹⁴⁶.

إلى جانب ذلك فإن هاته الشبكة تقوم على منهجية للاشتغال والمبنية على التشاور والمشاركة والحوار مع الجماعات الترابية المنخرطة في البرنامج السالف الذكر، كما يتضمن هذا الميثاق تحديدا للالتزامات كل من أعضاء الشبكة⁹⁴⁷.

ثانيا: دور الكتابة العامة لشؤون الجهوية في مجال برنامج الجماعات الترابية المنفتحة:

سنتناول في هذا الإطار دور للكتابة العامة لشؤون الجهوية في مسألة برنامج الجماعات الترابية المنفتحة وفق ماجاء في قرار تنظيم هاته الكتابة، لكن قبل ذلك يستوجب علينا الوقوف عند المقصود بهاته البنية الإدارية ودورها في مجال الديمقراطية التشاركية وبالنتيجة في برنامج انفتاح الجماعات الترابية.

الكتابة العامة لشؤون الجهوية

بداية يجب القول على أن المشرع التنظيمي لم يعرف ما المقصود بالكتابة العامة للشؤون الجهوية لا على مستوى ميثاق اللاتمرکز الإداري، ولا على مستوى القرار المنظم للكتابة العامة للشؤون الجهوية مايعني أنه فتح المجال أمام الفقه الإداري على وجه الخصوص وفقه القانون العام بوجه عام لإعطاء مفهوم لهاته البنية الإدارية الجديدة، على مستوى التجربة المغربية و بالرجوع إلى المادة 33 من ميثاق لاتمرکز الإداري الجديد⁹⁴⁸ سنجد أنها تحدثت فقط على مسألة إحداث هاته البنية الإدارية ومن يرأسها والمهام المنوطة

⁹⁴⁴ وهي فضاء للحوار وتبادل التجارب والخبرات من أجل تكريس مبادئ الانفتاح، الشفافية، المسألة، المشاركة المواطنة والتواصل الخ يمكن العودة في هذا الإطار إلى الرابط الإلكتروني التالي: <https://ctouvertes.collectivites-territoriales.gov.ma/a-propos.php?lang=ar> زيارة الرابط الإلكتروني يوم الإثنين 29 ماي 2023

⁹⁴⁵ Réseau Marocain des collectivités territoriales ouvertes.

⁹⁴⁶ <https://ctouvertes.collectivites-territoriales.gov.ma/a-propos.php?lang=ar>

⁹⁴⁷ تتمثل هاته الالتزامات وفق ما هو مضمن في البوابة الرقمية الخاصة بالجماعات الترابية وأيضا في الشبكة على وجه الخصوص فيما يلي:

- * احترام النظم المعيارية المعمول بها من حيث الشفافية والولج إلى المعلومات والمشاركة المواطنة والتحول الرقمي والابتكار العمومي؛
- * اعتماد برامج عمل الانفتاح بإشراك المجتمع المدني المحلي وكذلك جميع الفاعلين المعنيين خلال جميع مراحل هذا المسلسل؛
- * السهر على تنفيذ وتتبّع وتقييم برامج عمل انفتاح الجماعات الترابية بإشراك المجتمع المدني المحلي وكذا جميع الفاعلين المعنيين؛
- * خلق دينامية ترابية تهدف إلى تعزيز المشاركة والتعاون مع الجهات الفاعلية الأخرى داخل التراب؛
- * المساهمة في إشعاع الجماعات الترابية المغربية على المستوى الوطني والقاري والدولي.

⁹⁴⁸ انظر المادة 33 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

بهذا الأخير، هكذا نصت على أنه تحدث بنية إدارية تحمل اسم الكتابة عامة للشؤون الجهوية يرأسها تحت سلطة الوالي كاتب عام لشؤون الجهوية.

دور الكتابة العامة لشؤون الجهوية في مسألة برنامج الجماعات الترابية المنفتحة.

جاء في القرار المنظم للكتابة العامة لشؤون الجهوية⁹⁴⁹ ليوضح عملها وأدوارها في مجال الديمقراطية التشاركي من خلال ما تتضمنه المادة الرابعة عن اضطلاع القسم الجهوي للجماعات الترابية⁹⁵⁰ بداخل نفس الكتابة بالقيام بمسألة " السهر على حسن سير آليات الديمقراطية التشاركية وبالنتيجة مسألة مواكبة ودعم مجالس الجهات، وكذا المجالس الإقليمية والجماعية المنخرطة في مسألة تيسير تنزيل البرنامج بشكل عام في انسجام تام والغايات الكبرى منه التي تقوم على الشفافية، والمشاركة، ومسألة الحصول على المعلومات الخ.

ثالثا: الجماعات الترابية وبرنامج الانفتاح

إن الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها، جهات، أو عمالات وأقاليم، جماعات، أصبحت اليوم ملزمة بمواكبة التطورات الحاصلة والمستجدات القانونية الطارئة، وأيضا مواكبة ما تضمنه النموذج التنموي الجديد، إن بلوغ التنمية الترابية لا يمكن تحقيقه من دون التعاون الجماعي أي بين الجماعات الترابية وكل الفاعلين الآخرين سواء كانوا مجتمعا مدني (ومواطنين ومواطنات) أو القطاع العام والقطاع الخاص وآلية الجماعات الترابية المنفتحة تروم في أبعادها تحقيق ذلك. وهكذا سنجد على أن العديد من الجماعات الترابية بالمغرب انخرطت في هذا البرنامج، وتماشيا مع التنظيم الذي وضعه الدستور سنجد في المستوى الأول الجهات les régions بحيث انخرطت الجهات 12 في هذا البرنامج مما يعني أن كل مجالس الجهات بالمغرب من دون استثناء عضو أساسي في هاته المبادرة، ثم بعض المجالس الإقليمية بعدد لا يتجاوز 3 مجالس إقليمية وهو عدد قليل، وبخصوص الجماعات فقد انخرطت 50 جماعة وهو أيضا عدد قليل.

إننا عندما نتحدث عن الجماعات الترابية وانخراطها في هذا البرنامج لا ينبغي أن يغيب عن نقاشنا مسألة دور الهيئات الاستشارية المحدثة داخل مجالس المنتخبة⁹⁵¹. بحيث تشكل هاته البرامج أحد الفرص السانحة لتفعيل الديمقراطية التشاركية التي نص عليها الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات إن إدماج الهيئات الاستشارية الترابية في هذا البرنامج إنما يجسد أمرين إثنين في اعتقادنا ويهم الأمر الأول تحقيق أحد أهداف هذا البرنامج ألا وهو المشاركة المواطنة وعدم جعل هاته المشاركة فقط في الأمور التقليدية المعروفة كما هو الحال عند المراحل التمهيديّة لصياغة برامج التنمية والتصميم الجهوي لإعداد التراب

⁹⁴⁹ قرار لوزير الداخلية رقم 2782-19 صادر في 15 من ربيع الأول 1441 (13 نوفمبر 2019) بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية .

⁹⁵⁰ يتألف القسم الجهوي للجماعات الترابية من المصالح التالية:

*مصلحة العلاقات مع الجهة؛

*مصلحة الاستشارة القانونية وتتبع عمل المجلس؛

*مصلحة الموارد؛

*مصلحة التخطيط والمرافق العمومية الترابية؛

*مصلحة تحديث الإدارة اللامركزية؛

*مصلحة تتبع شركات التنمية المحلية.

⁹⁵¹ ولمواكبة الجماعات الترابية في تنزيل هذه الآليات التشاركية وضمان فاعليتها، أصدرت المديرية العامة للجماعات الترابية، في إطار تشاركي مع كل الفاعلين المعنيين، دلائل المساطر لإحداث وتفعيل واشتغال وتتبع هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع. يتعلق الأمر ب:

- دليل المساطر لإحداث وتفعيل واشتغال وتتبع هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع داخل الجهات.

- دليل المساطر لإحداث وتفعيل واشتغال وتتبع هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع داخل العمالات والأقاليم

- دليل المساطر لإحداث وتفعيل واشتغال وتتبع هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع داخل الجماعات، أنظر الرابط التالي

<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/alhyyat-alastsharyt>

على صعيد الجهات أو الجماعات الترابية الأخرى إذا كنا إزاء برامج تنموية ، وبالنسبة للأمر الثاني فإن منح الفرصة للهيئات الإستشارية على صعيد الجماعات الترابية في كل مراحل برنامج الإنفتاح لدى الجماعات الترابية هو في مضامينه تجاوز مسألة أحادية صنع القرار على الصعيد الترابي والأخذ بالرأي الآخر دون تعصب بين الأغلبية والمعارضة في مجالس الجماعات الترابية المنخرطة، وبالتالي تحقيق التوافق فيما يعود بالفضل على كل الجماعات الترابية.

في نهاية المطاف فإن إنخراط الجماعات الترابية بكل مستوياتها في هذا البرنامج إنما فيه مؤشر مهم على تفاعل الجماعات مع المستجدات ومع التحولات الكبرى التي يعرفها العالم من جهة وأيضاً مواكبة التطور الحاصل على المستوى المركزي.

رابعاً: المجتمع المدني

اعتمد المغرب مثل غيره من البلدان المتقدمة استراتيجية تعتمد على الانفتاح، وإشراك المجتمع المدني في قضايا الحكامة وتدبير المواضيع ذات الصلة بالتنمية الترابية (السياسية والاقتصادية والاجتماعية). فالمجتمع المدني، أصبح في ظل هذه المتغيرات فاعل لا غنى عنه في أداء المجتمعات المعاصرة، هذا الوضع الجديد هو نتيجة العمل الذي قامت به مؤسسات تعمل في مجال حقوق الإنسان، وكذا في مجالات أخرى كتنفيذ الدور الاجتماعي والسياسي للمرأة، وحماية الأطفال، ومكافحة الفساد، ومكافحة الفقر، والحفاظ على البيئة.

يجسد المجتمع المدني أحد الفاعلين أيضاً في برنامج انفتاح الجماعات الترابية وتجلي ذلك من خلال انخراطه في هذا البرنامج من ناحية منحه مقترحات وافكار وتصورات من أجل تنزيل مضامينه، لذلك فالمجتمع المدني ليس فقط المستفيد من تنزيل البرنامج بل أيضاً من عنصر مساهم مع الجماعات الترابية المعنية في تحقيق الغايات المرجوة منه وهي التنمية الترابية.

المبحث الثاني: أهداف وتحديات برنامج الجماعات الترابية المنفتحة

تتعدد أهداف برنامج الجماعات الترابية المنفتحة كما تصادفه أيضاً تحديات من حيث مدى نجاحه وعموماً يمكن إجمال أهداف البرنامج في ثلاث أهداف كبرى يمكن القول على أنها ذات طابع حكماي La gouvernance هو الذي يميزها كما أن أبعاد هذا البرنامج تروم مسألتين أولاً تعزيز مبادئ الديمقراطية على المستوى الترابي ، وأيضاً مسألة المساهمة الجماعية في التنمية المحلية ومع ذلك تواجه هذا البرنامج تحديات متنوعة منها التي تتعلق بمستوى النخب المحلية وقدرتها على التفاعل مع أهداف هذا البرنامج وتنزيلها ، أيضاً تحدي توفر على موارد بشرية مؤهلة وذات كفاءة ومسألة الرقمنة.

المطلب الأول: أهداف انفتاح الجماعات الترابية

تتنوع الغايات والمرامي المتوخات من برنامج الانفتاح لعل أبرزها أن الجماعات الترابية اليوم كلها بصفة عامة لم يعد مطالباً منها نهج تسيير مغلق لا يفتح على تصورات المواطنين والمواطنات وأيضاً المجتمع المدني، بل إن الجماعات الترابية اليوم أضحت مطالباً منها اليوم رهانات كبرى في مجال التنمية الترابية في ظل تفاعل مطالب المواطنين وغيرهم من الفاعلين مجتمع مدني قطاع خاص نناقش إذن في الفقرة الأولى مسألة تعزيز الثقة بين المواطنين والجماعات والتربية، وأيضاً في الفقرة الثانية ما يهم المساهمة الجماعية في التنمية الترابية، وأخيراً الوقوف عند تحسين وتجويد الخدمات المقدمة لسكانة المحلية .

الفقرة الأولى: تعزيز الثقة بين المواطنين والجماعات والتربية

إن مسألة تعزيز الثقة بين المواطنين والجماعات والتربية تشكل أحد الأهداف التي يقوم عليها برنامج الجماعات الترابية المفتوحة وهكذا فإن الآليات التي من شأنها أن تحقق غايات هاته الثقة وهي كل من التواصل *la communication* وأيضا الشفافية الخ ، يجسد الحق في الحصول على المعلومات شرطا أوليا و شكل من أشكال المشاركة المواطنة وسنقف عند المجالات التي يتمظهر فيها ذلك أولا من ناحية جلسات مجالس الجماعات الترابية بحيث تكون مفتوحة ، وتنشر تقارير القوائم المحاسبية المالية ويطلع عليها العموم بل تنشر بجميع الوسائل هذا فقط بعض النماذج لمسألة مدى تفاعل الجماعات الترابية مع حقوق المرتفقين والإجابة على انتظاراتهم بنوع من السرعة⁹⁵².

إن كل هاته الإجراءات تدخل في أحد غايات برنامج انفتاح الجماعات الترابية وهو ما يستوجب الحرص على تفعيله من المسؤولين الترابيين، من رؤساء مجالس الجماعات وكذلك الأطر الإدارية، ولقد وقف تقرير مؤسسة المجلس الإقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره حول النموذج التنموي الجديد عند مسألة نقص الشفافية والمحاسبة والذي يؤدي بدوره إلى إضعاف الثقة في المؤسسات⁹⁵³.

الفقرة الثانية: المساهمة الجماعية في التنمية الترابية برامج التنمية للجماعات الترابية كنموذج

انطلاقا من كون اليوم التنمية المحلية أضحت شأنا يهم كل الفاعلين سواء كانوا منتخبيين، أو مجتمع مدني أو خواص، فإن المصلحة العامة لدى هاته الفعاليات على المستوى الترابي هو مسألة بلوغ هاته التنمية الترابية، ولن تأتي إلا بتعاون الوثيق بين المجتمع المدني ورؤساء المستويات الترابية الثلاث، كما أن الهيئات الإستشارية على الصعيد الترابي⁹⁵⁴ تلعب دورا مهما أيضا في هذا الصدد من ناحية كونها تمثل صوت المجتمع المدني.

إن البرامج التنموية للجماعات الترابية⁹⁵⁵ كسياسات عمومية ترابية تجسد هذا الجانب التشاركي للمواطنين والمواطنات والمجتمع المدني ، بحيث يشترط في إعداد هاته البرامج التنموية أن تشرك في إعدادها الساكنة المنظمات المساهمة في تشخيص حالة الجماعات الترابية، بتقديم المعلومات ورأيها حول ما يجب أن يكون عليه مستقبل الجماعات بمستوياتها، و على إعطاء أهمية كبيرة لتمثيلية الساكنة ذات الأوضاع الهشة من نساء، أطفال، ذوي الاحتياجات الخاصة، شباب الخ ..و ذلك طبقا لمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ككل⁹⁵⁶ بحيث يتوجب على رؤساء الجماعات الترابية (رئيس مجلس الجهة، أو رئيس مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيس مجلس الجماعة) عند إعدادهم لهذه البرامج التنموية

⁹⁵² أحمد مفيد الحكامة الترابية على مستوى الجماعات والجهات بين إحترام القانون وتكريس النزاهة والشفافية، ترنسبرانس، المغرب، صفحتي 15 و 25 ، بدون طبعة .

⁹⁵³

⁹⁵⁴ تاريخ زيارة هذا الرابط يعود ليوم الأربعاء 26 يوليوز 2023. <https://www.cese.ma/ar/docs/%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%85%D9%88%D8%B0%D8%AC->

⁹⁵⁵ تعتبر الهيئات الاستشارية: آلية ووسيلة ناجحة لعملية إشراك المواطنين و مختلف تنظيمات المجتمع المدني خصوصا الجمعيات في تقديم توصيات و مقترحات تهم برامج التنمية الجماعية لمختلف الجماعات الترابية، ومن هنا حث الفصل 139 من دستور 2011 على إشراك المواطنين والجمعيات في مختلف عمليات برامج التنمية سواء المحلية أو الإقليمية أو الجهوية و جعل المقاربة التشاركية معهم أساس كل الديمقراطية التشاركية وهذه الآليات تعتبر هيئات موازية لعمل المنتخبين و تأسسها منظم بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية باعتبار دورها في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها.

⁹⁵⁶ لا بد من الإشارة في هذا الصدد على كون تسمية البرامج التنموية للجماعات الترابية الجديدة تغيرت هاته التسمية وهكذا نجد على صعيد الجهات تسمية برنامج تنمية الجهات وعلى صعيد العمالات والأقاليم برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وعلى صعيد الجماعات نجد تسمية برنامج عمل الجماعة.

⁹⁵⁶ القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي المتعلق بالجماعة

الترابية تحديد الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعات الترابية خلال مدة ست (6) سنوات. إن هاته البرامج يكون إعدادها في السنة الأولى من مدة انتداب المجالس المنتخبة على أبعد تقدير، والملاحظ في هذا السياق على أن هاته البرامج ينبغي أن يحضر فيها الانسجام وأن تعد وفق منهج تشاركي وبتنسيق مع السلطات المحلية المعنية والمصالح اللامركزية. إن هاته البرامج التنموية يجب أن تتضمن تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعات الترابية وتحديدًا لأولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن تأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع⁹⁵⁷.

ونجد أيضا التشخيص التشاركي: ويهدف هذا النشاط إلى إشراك الساكنة والفاعلين المحليين على أساس نتائج المرحلة الراهنة في تشخيص مختلف المشاكل والتعرف على مواطن القوة والضعف وتحديد الآفاق المحتملة للتنمية والأولويات المعبر عنها من طرف السكان⁹⁵⁸. إن كل هاته الإجراءات تتلاقى مع غايات برنامج انفتاح الجماعات الترابية ومنه فإن إحترام الجماعات الترابية لهاته الإجراءات هو في حد ذاته فيه إنفتاح الجماعات على محيطها وبتالي الإستفادة من تصورات الساكنة التي تكون عارفة بأولوياتها عكس مكاتب الدراسات.

الفقرة الثالثة: تحسين وتجويد الخدمات المقدمة الساكنة

إن للجماعات الترابية مطالبة اليوم بأن تقدم خدماتها ليس فقط كإجراء روتيني دأبت عليه منذ إستحداث تنظيم اللامركزية الإدارية، بل أصبح اليوم على الجماعات الترابية وكل الفاعلين الآخرين سواء كانت حكومة ومؤسسات عمومية الخ، من أشخاص القانون العام مطالبين بتقديم تلك الخدمات بأفضل طريقة ممكنة وبسرعة وأيضا بجودة وكل ذلك في إنسجام مع وثيقة دستور 2011 وميثاق المرافق العمومية الجديد. إن فلسفة برنامج الجماعات الترابية المنفتحة تأخذ مثل هاته المسائل بعين الاعتبار لأنها مرتكزات أساسية في التدبير العمومي الجديد هذا الأخير اعتبره جانب من الفقه في القانون العام بأنه نهج جديد للتسيير المرافق ومؤسسات الدولة بقصد إيجابي على متطلبات المحيط الداخلي للنسق العام بناء على تفاعل مابين العناصر أجزاء هذا النسق تقاديا للوقوع في خلل وظيفي⁹⁵⁹ وإن بلوغ الجماعات الترابية لمستوى متطور من أداء خدماتها يستوجب عليها الأمر تنزيل أولا المبادئ الدستورية ومبادئ التدبير العمومي وبرنامج انفتاح الجماعات الترابية، وحتى يتحقق ذلك فإننا نعتقد أن بلوغ تفاعل متطور بين الجماعات الترابية والمواطن والمواطنات يمكن بلوغه من خلال تشاور الجماعات الترابية أعضاء برنامج انفتاح الجماعات مع المواطنين حول الحاجات التي تستوجب الاجابة عنها من قبل الجماعة لا يتوقف الأمر فقط على مسألة البرنامج التنموي للجماعة بل حتى الخدمات العمومية.

⁹⁵⁷ إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في إعداد برامج التنمية الترابية، يسمح بإدماج انشغالات وتجارب النساء والرجال والفتيات والفتيان في بلورة وإنجاز وتتبع وتقييم هاته البرامج، حتى يستفيد منها الجميع، وتمكينهم من الولوج بالنسبوي إلى الخدمات والمرافق العمومية، والتحليل المعتمد على النوع الاجتماعي، يأخذ بعين الاعتبار دائما حاجيات ومساهمات الجنسين في إعداد مشاريع وبرامج التنمية ⁹⁵⁸ يندرج التشخيص التشاركي ضمن مراحل إعداد برامج التنمية الترابية وهكذا فإن المرحلة الأولى تعني بمرحلة الإعداد والانطلاقة وكذلك مرحلة التشخيص وجمع المعطيات مرحلة تقديم نتائج التشخيص للفاعلين والمصادقة على البرامج التنموية مرحلة المرافعة وتعبئة الموارد المالية: مرحلة الإنجاز ومرحلة التتبع والتقييم: مرحلة التقييم وتقديم حصيلة التدبير. ⁹⁵⁹ عبد اللطيف الهلالي، التدبير العمومي الجديد ومفاهيم أخرى، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإداري المركز الديمقراطي العربي ألمانيا برلين، العدد السادس، أبريل 2022.

المطلب الثاني: تحديات برنامج الجماعات الترابية المفتوحة

تتعدد وتتوغل التحديات التي يمكن أن تساهم في عدم بلوغ مرامي برنامج افتتاح الجماعات الترابية وسنحاول في هذا الصدد الوقوف عند أبرز هاته التحديات والتي نعتقد أنها مؤثرة نوعا ما في تنزيل البرنامج ويتعلق بمسألة مدى وجود نخب مؤهلة ولها من رغبة الجامعة في نجاح تنزيل مضامين برنامج افتتاح الجماعات وكذلك مسألة الإكراهات القانونية على مستوى التشارك ومسألة الرقمنة ومدى توفر الجماعات على موارد بشرية مكونة في المجال. وعليه سنتناول في فقرات هاته التحديات ، نقف في الفقرة الأولى عند مشكل مدى تفاعل المنتخب المحلي مع البرنامج واستعاب أهدافه ونقف ثانيا عند مسألة الإكراه القانوني في مجال التشارك وأخيرا تحدي الرقمنة ومسألة مدى تأهيل الموارد البشرية بالجماعات لتنزيل هذا البرنامج الجديد على الصعيد الترابي مقارنة بالمستوى المركزي.

الفقرة الأولى: مشكل مدى تفاعل المنتخب المحلي مع البرنامج واستعاب أهدافه

انسجاما مع المستجدات التي عرفها دستور 2011 القوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية أضحت مسؤولية المنتخب المحلي سواء على صعيد الجهات أو العمالات والأقاليم كبيرة، لكن في المقابل أضحي توفر المنتخب المحلي على مستوى علمي عالي أحد المسائل التي يتوجب الانتباه لها وذلك بالنظر وحجم الاختصاصات المنوطة بهاته النخب وأيضا كونه أضحي أمر بالصرف ونعتقد أن المشرع القانوني كان عليه أن يتشترط في من يترشح للانتخابات أن يتوفر على مستوى تعليمي عال⁹⁶⁰ حتى يتفاعل مع مثل هاته الاختصاصات والبرامج وهو أيضا من بين تحديات مسألة استفادة الجماعات المنخرطة في برنامج الانفتاح من امتيازاته إذ نعتقد أن هناك منتخبيين قد لا ينجحون في استعاب أهداف البرنامج وبالأحرى الحرص على تنزيله، وكان أن صدر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تقريرا حول الحكامة الترابية، عبر في ذلك الرأي على مسألة ضعف تملك الفاعلين بالمجالات الترابية لمبادئ الحكامة⁹⁶¹، ما يعني أن مسألة نجاح تنزيل برنامج افتتاح الجماعات الترابية سيختلف من جماعة إلى جماعة وذلك الراجع بالأساس إلى عقلية المنتخب المحلي وبدرجة أكبر الى مستواه المعرفي .

ثانيا: شق التشارك على الصعيد الترابي

تتمظهر بعض الإكراهات القانونية التي تؤثر لا محالة في تنزيل الديمقراطية التشاركية بشكل عام على الصعيد الترابي وبشكل خاص مسألة برنامج الجماعات الترابية المفتوحة وسنحدد ذلك على ثلاث نقاط الأولى على مستوى العرائض والثانية تتعلق بمسألة هيئات التشاور، وثالثا يتعلق الأمر بمسألة غياب استراتيجية التكوين والمواكبة.

على مستوى العرائض:

بالرغم من تنصيب المشرع الدستوري المغربي على آليات الديمقراطية التشاركية كقفزة نوعية على مستوى إشراك المجتمع المدني بجميع أطرافه في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية المتخذة، إلا

⁹⁶⁰ إن الاعتقاد بأن اشتراط مستوى تعليمي معين في المنتخب المحلي أو أن عنصر الكفاءة من شأنه أن يمس بالديمقراطية شيء يجانب الصواب فعنصر التعلم والكفاءة شرط لفعالية الديمقراطية بل هي شروط أساسية في ظل رهان تنزيل الجهورية المتقدمة ومسألة تعقيدات الاختصاصات وفي ظل كون هؤلاء المنتخبين أمريين بالصرف.

⁹⁶¹ <https://www.cese.ma/ar/docs/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D8%A7%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%A8%D9%8A%D8%A9/>

تاريخ زيارة الموقع الإلكتروني لهاته المؤسسة يعود الى يوم الأربعاء 26 يوليوز 2023.

أنه تسجل عراقيل في هذا الصدد فعلى مستوى العرائض فترابيا الإشكال مرتبط بشرط التسجيل في اللوائح الانتخابية، حيث أن القانون التنظيمي رقم 113.14 ينص على ضرورة وجود هذا الشرط في المادة 123 في حين أن القانون التنظيمي الخاص بالجهات لا يذكر هذا الشرط الشيء الذي يجعلنا نطرح سؤالاً هل لا تنتمي الجماعات الترابية للجهات؟

على مستوى هيئات التشاور:

إن أكثر عائق لهذه الآلية هو الحسابات السياسية التي تتحكم فيها منذ التأسيس وصولاً للاشتغال إلى التقويم الذي تضعه الهيئات المؤسسة لتدبير أعضاء المكتب، لذلك وجب إيجاد حلول عملية أو قانونية تساهم في إبعاد التحكم السياسي في الجمعيات المشكلة للهيئة من أجل أن تكون لها فعالية ونجاعة وتساهم في تحقيق تنمية الواقع اليومي للمواطنين والمواطنات من خلال الاقتراحات المنبثقة من أعضاء الجمعية باستقلالية وليس بإملاء ممن تنتمي لهم تلك الجمعية أو ممن يتحكم في استقلالية قرارها⁹⁶².

إن غياب استراتيجية لتكوين ومواكبة مختلف الفاعلين من المنتخبين، والجمعيات، والهيئات الاستشارية في هذا الشأن من أجل تمكينهم من فهم وتملك المكتسبات الدستورية المحققة في مجال الديمقراطية التشاركية والمشاركة المواطنة بشكل دوري ومتعدد ليشكل أحد التحديات التي تؤثر على مدى تفاعل هؤلاء الفاعلين مع هذا البرنامج لأنه كيف يمكن للفاعل المدني الذي لا يجيد القراءة ولا الكتابة أن يعبر عن رأيه بخصوص مقترحاته للمجالس المنتخبة، بل إن الإشكال الأكبر أن فئة قليلة من المجتمع المدني التي تتفاعل مع هاته البرامج، فيما الأغلبية المطلقة لا تعطي اهتماماً لمثل هاته البرامج ولو أنها فرصة مهمة لتشارك في صناعة القرار التنموي الترابي.

ثالثاً: الرقمنة والموارد البشرية

- الجانب المتعلق بالرقمنة:

بداية لا بد من القول على أن إنخراط الجماعات الترابية في التحول الرقمي بشكل عام هو يأتي إنسجاماً مع الخطاب الملكي السامي بخصوص والذي جاء فيه كما يتعين تعميم الإدارة الإلكترونية بطريقة مندمجة تتيح الولوج المشترك للمعلومات بين مختلف القطاعات والمرافق فتوظيف التكنولوجيات الحديثة، يساهم في تسهيل حصول المواطن، على الخدمات، في أقرب الآجال، دون الحاجة إلى كثرة التنقل والاحتكاك بالإدارة الذي يعد السبب الرئيسي لانتشار ظاهرة الرشوة، واستغلال النفوذ، وهو ما سبق أن أكدنا على ضرورة محاربتها في مفهومنا للسلطة⁹⁶³.

يأتي هذا الورش تجسيدا للأحكام الدستورية، القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، والعديد من القوانين الأخرى خاصة القانون رقم 19-45 الخاص بميثاق المرافق العمومية، القانون 19-55 المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية والقانون 13-31 المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومة، رقمنة مهن الجماعات الترابية (الميزانية، المصاريف، الضرائب، الموارد البشرية، الحالة المدنية، الممتلكات المنازعات، تتبع المشاريع...) وإلى تجريد المساطر الإدارية من الطابع المادي، من أجل تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ومناخ الأعمال للمقاولات.

⁹⁶² الأزعر ياسين، آليات الديمقراطية التشاركية: أية حصيلة بعد مرور 10 سنوات من دستور 2011، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي. <https://democraticac.de> تاريخ زيارة الموقع الإلكتروني يعود ليوم الأربعاء 26 يوليوز 2023.

⁹⁶³ نص الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة.

وتم تجسيد ورش الانتقال الرقمي من خلال إنشاء مجموعة من المنصات الرقمية الوطنية، مثل رخص Rokhas.ma، شكاية Chikaya.ma، شفافية Chafaya.ma، وثيقة Watiqa.ma، الحالة المدنية Alhalamadania.ma، مجالس Majaliss، التدبير المندمج للنفقات GID، التدبير المندمج للوعاء الضريبي GIR، اندماج Indimaj الخاص بالموارد البشرية⁹⁶⁴.

وإن تجلي التحدي الذي قد يواجه برنامج انفتاح الجماعات الترابية يكمن في عدم انخراط بعض الجماعات الترابية في مجهود الرقمنة وعدم احترام العديد منها للأجال النظامية رغم تبني تلك المنصات والتطبيقات الرقمية، وهو ما يمكن أن يؤثر على مسألة تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين والمواطنات وهي فإطار العلاقة مع برنامج انفتاح الجماعات ما ستغيب في حالة وجود تقاعس من قبل المعنيين بتدبير هاته المنصات الرقمية.

- جانب الموارد البشرية:

تشكل الموارد البشرية النواة الصلبة لكل مشروع إصلاحي⁹⁶⁵، حيث أن تطوير أداء الجهاز الإداري لا يمكن بلوغه إلا من خلال الاهتمام بها، بالبحث عن الأساليب الفعالة في اختيارها واستثمارها بالشكل الجيد الذي يخدم تحقيق وتكريس الاختصاصات الواسعة الممنوحة للجماعات الترابية، لكنه لا يمكن إغفال بعض الإكراهات التي تعانيها هاته الموارد إذ تعاني الموارد البشرية على المستوى الترابي بصفة عامة من ضعف إن لم نقل غياب نظام ملائم لتدبيرها، يخضع لمعايير عقلانية تقوم على الكفاءة والمردودية والضمير المهني حيث تظل السياسة التوظيفية والتكوينية غير قادرة على تأهيل الموارد البشرية وتحفيزها وتقييم مردوديتها وهذا ما سنحاول تلمسه على مستوى التوظيف، التكوين والتأهيل، التقييم والتحفيز وهو ما يمكن معه أن يجعل من مسألة نجاح برنامج الجماعات الترابية المنفتحة متوقف عند مدى كفاءات هؤلاء الموظفين ورغبتهم الملحة في الانخراط فيه لكن أيضا يستتبع ذلك تكوين مستمر في نفس الإطار⁹⁶⁶، ومعه وفي إطار الربط أنه لا محالة فإن هاته الاعتبارات قد تؤثر على مسألة تنزيل برنامج الجماعات الترابية المنفتحة وهو ما يتوجب من الفاعلين في البرنامج أخذها بعين الاعتبار.

خاتمة:

إذا كان برنامج انفتاح الجماعات الترابية آلية من الآليات الجديدة على مستوى الترابي ومراميه تخدم التدبير العمومي الترابي وتنزيله بالشكل الجيد يحقق نتائج إيجابية ولها إنعكاس على مستوى التنمية الترابية لكن في المقابل نسجل وجود تحديات تؤثر نوعا ما على مدى تنزيل هذا البرنامج ومعه يستوجب من الفاعلين على نجاح هذا البرنامج أخذها بعين الاعتبار.

⁹⁶⁴ <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/astatyjyt-alantqal-alrqmy-baljmaat-altrabyt> تاريخ زيارة الموقع يوم الأحد 23 يوليوز 2023 ليلا

⁹⁶⁵ وإصلاح الإدارة الترابية جزء لا يتجزأ من ورش الإصلاح الإداري بصفة عامة، حيث تعتبر اللامركزية من الخيارات الاستراتيجية التي انخرط فيها المغرب منذ الاستقلال من أجل إرساء دعائم نظام ديمقراطي يأخذ بعين الاعتبار الحاجيات الأساسية للمواطنين وبشركهم في تدبير شؤونهم العامة. كما أصبح البعد الترابي الإطار الأنسب لوضع خطط استراتيجية تنموية وتقوية ديمقراطية القرب وتحسين الخدمات وهي مسائل تتلاقى مع فحوى برنامج الجماعات الترابية المنفتحة.

⁹⁶⁶ د. منية بلمليح، تأهيل الموارد البشرية بالجماعات الترابية خطوة نحو الإصلاح الإداري الشامل، تاريخ زيارة الموقع الإلكتروني يوم الأربعاء 26 يوليوز 2024. <https://revuealmanara.com/>

لائحة المراجع:

النصوص القانونية والتنظيمية:

- الدستور، ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور.
- **القوانين التنظيمية للجماعات الترابية**
- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

القوانين العادية

- ظهير شريف رقم 1-21-58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 54-19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية.
- ظهير شريف رقم 1-18-15 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 31-13 المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومات.

النصوص التنظيمية

- ظهير شريف رقم 1-21-58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 54-19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية. المرسوم رقم 2-17-618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للامتداد الإداري.
- قرار لوزير الداخلية رقم 2782-19 صادر في 15 من ربيع الأول 1441 (13 نوفمبر 2019) بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية

الكتب والمقالات:

- أحمد مفيد الحكامة الترابية على مستوى الجماعات والجهات بين احترام القانون وتكريس النزاهة والشفافية، ترانسبرانسسي المغرب بدون طبعة.
- عبد اللطيف الهلالي، التدبير العمومي الجديد ومفاهيم أخرى، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية المركز الديمقراطي العربي ألمانيا برلين، العدد السادس، أبريل 2020.

لائحة المواقع الإلكترونية

- <https://revuealmanara.com/> - د. منية بالمليح : تأهيل الموارد البشرية بالجماعات الترابية خطوة نحو الإصلاح الإداري الشامل
- يوسف يعكوبي ، ورقة بحثية تضع في الميزان حصيلة تجربة الحكومة المفتوحة ، مقال منشور بالجريدة الإلكترونية هيسبريس بتاريخ 27 يونيو 2022 .

- <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/asdarat/dlyl-tdbyr-alhq-fy-alhswl-ly-almlwmat-ly-mstwy-aljmaat-altrabyt>
- <https://ctouvertes.collectivites-territoriales.gov.ma/a-propos.php?lang=ar>
- <https://democraticac.de/?p=76604> الأزعر ياسين ، آليات الديمقراطية التشاركية: أية حصيلة بعد مرور 10 سنوات من دستور 2011، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي

المأسسة السوسيولوجية لممارسة حرية الإضراب في الإدارة العمومية وانتقاله إلى تجمع عمومي: التجليات والمعيقات

حاتم عسولي

باحث بسلك الدكتوراه شعبة القانون العام

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة محمد الأول بوجدة.

الملخص:

مما لا شك فيه أن حقوق الإنسان هي حقوق أصلية طبيعية فطرية، توجد بوجود الإنسان بغض النظر عن وجود الدولة أم لا، في حين أن الحريات العامة مرتبطة بالدولة؛ والسبب في ذلك يرجع إلى أنه عندما وجدت الدولة وجدت أفراد المجتمع متصارعين فيما بينهم، مما أدى بها إلى تنظيمهم وتأطيرهم من خلال التنصيب على مجموعة من الحريات، كحرية التجمعات العمومية، وحرية تأسيس الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية.

وعلاوة على ذلك فإن هذه الحريات مقتبسة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 كجيل أول لحقوق الإنسان، أما الجيل الثاني لسنة 1966 والذي ترتب عنه صدور العهدين الدوليين الأول متعلق بالحقوق المدنية والسياسية، والثاني مرتبط بالحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لأن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أعطى للإنسان الحقوق التي تعتبر حقوقا مادية تتمثل في الحق في الحياة، السكن، الأمن، السكينة، ولكن الكائن البشري لا زال يحتاج إلى حقوق أخرى ذات طبيعة خاصة كالاقتصاد من أجل تأسيس النقابات، الحق في التجمع وممارسة العمل السياسي، الحق في ممارسة النشاط التجاري والاقتصادي، ثم بعد ذلك جاء الجيل الثالث سنة 1986 من لدن الأمم المتحدة يدعى الحق في التنمية كون أن هذا الحق يندرج في دائرة الجماعة والحقوق التضامنية.

وهذا ما كرسه الظهير الشريف رقم 1.58.377 لسنة 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية بالمغرب، وبالتالي فالمغرب ومنذ القدم عمل على إعطاء الحق في التجمع والتظاهر مع تعزيز حماية حقوق الإنسان والحفاظ على الكرامة الإنسانية للمواطن المغربي، ولعل دستور 2011 كان كفيلا بحرية الفكر والرأي والتعبير بكل أشكالها عن طريق الفصل 25 منه، والفصل 29 من نفس الدستور الذي حث على أن حريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة. ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات، بهدف بناء دولة مغربية حديثة ديمقراطية، تقوم على أساس احترام الحريات العامة ومأسسة نهج قانوني يجد نطاقه داخل كيان الدولة وفقا للقوانين التي تتولى تنظيمها وحمايتها.

وفي هذا الإطار يعتبر حق ممارسة الإضراب أحد الحقوق المشروعة للدفاع عن المصالح المادية والمعنوية لدى الموظفين داخل الإدارة العمومية، مما ينتج عنه أهم التجليات في ممارسة الحق النقابي والتي تؤدي أحيانا إلى خروج الموظفين للشارع العام وممارسته، وقد تم إعداد هاته الدراسة بغرض معرفة مدى توفيق القانون رقم 1.58.377 في خلق شروط الانسجام مع مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد

شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب، والآثار المترتبة عنه لدى الموظفين خاصة الاقتطاع من الأجور وترتيب الجزاء عليهم، وملاءمته مع المعايير الدولية خاصة آلية المظاهرة والاجتماع، وبيان محدودية النص القانوني من تحول الإضراب كمظاهرة إلى ممارسة التجمهر بالشارع العام، مع توفير البيئة التنظيمية التي يجب أن تكون ملائمة لضمان حقوق الإنسان المدنية والسياسية كما هو متفق عليه دولياً.

الكلمات المفتاحية: حرية، التجمعات العمومية، التجمع، المظاهرة، التجمهر، الإضراب، الإدارة العمومية، التحريض، التظاهر السلمي، التصريح، الترخيص.

مقدمة:

عرف السياق المغربي في مجال حقوق الإنسان والحريات العامة تنامياً كبيراً، خاصة بعد دستور 2011 كون هذا الأخير يتميز عن باقي الدساتير السابقة نظراً لدستورته لحقوق الإنسان بامتياز، بحيث كرس ما كان في الدساتير السابقة من حقوق وحريات وخصص الباب الثاني منه للحريات والحقوق الأساسية⁹⁶⁷، ومنح العديد من الحريات المتعلقة بحرية التجمعات العمومية وحرية تأسيس الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية وممارسة حرية الإضراب، بشكل يكفل لنا حرية التعبير دون ترتيب الجزاء عليها، عبر تجريم الاعتقال القصري والتعسفي وهو مقتضى مهم جداً يحسب للوثيقة الدستورية المغربية، مما جعل المكتسبات بمجال الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور من المحظورات التي لا يمكن التراجع عنها، وبالتالي فهذا التقدم الكبير ينبغي مواكبته وتحدي جميع العراقيل التي سوف تواجهه في الأفق، والعمل على تفعيله وتغذية هذا الحق على المستوى الوطني والعالمي⁹⁶⁸.

وفي هذا الإطار فإن الممارسة العملية لهذا الحق الدستوري الذي هو الإضراب وفي ظل غياب للقانون التنظيمي، أضعف لحد ما من قيمة هذا الحق ما دام أنه حق نظري لم يرق إلى مصاف باقي الحقوق التي تم تنظيم كيفية ممارستها، بل إن الإدارة وأمام هذا الفراغ صارت تبحث عن إجراءات معينة لتنظيم ممارستها بدعوى محاولة خلق توافق بين الحق في الإضراب والسير العادي للمرافق العامة، إلا أن هناك فرقاً كبيراً بين إقرار الحق وبين تنظيم ممارستها، فالتنظيم التشريعي لأي حق من الحقوق لا يعني سوى تحديد الشروط والإجراءات اللازمة لممارستها والتي ليس من شأنها بأي حال من الأحوال أن تمس بطبيعة هذا الحق إلى حد تعطيله.

وهكذا يشكل الحق في الإضراب إحدى أهم الآليات التي يلجأ إليها الموظفون والمستخدمون للدفاع عن مصالحهم كما يعمل على التأثير في الرأي العام من جهة، والحياة الاقتصادية وأمن الدولة من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس نجد معظم الدول تنظر إليه عادة بعدم الارتياح. وهناك من الدول كسويسرا

⁹⁶⁷ ظهير شريف رقم 1.11.91، صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق لـ 29 يوليوز 2011، بتنفيذ نص الدستور، جريدة رسمية، عدد 59964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص. 3600.

⁹⁶⁸ المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تحدث على أنه " لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة ولكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو بأي وسيلة أخرى يختارها".

وألمانيا ما يحظر الإضراب بشكل مطلق ويعتبره عملا غير مشروع، بل كانت معظم الدول الاشتراكية تعتبره نوعا من تخريب أموال الدولة وتأخيرا لتنفيذ الخطة القومية الشاملة للدولة⁹⁶⁹.

يكتسي هذا الموضوع راهنية بالغة على مستوى الساحة الوطنية والدولية خاصة أن الأمر يتعلق بحوكمة العلاقة بين المقاربة الأمنية ومأسسة حرية التجمعات العمومية، وذلك لما نراه اليوم على المستوى الوطني كالاحتفال بذكرى اليوم العالمي للمعلم 10 أكتوبر الذي عرف احتجاجات للأساتذة المتعاقدين بمدينة الرباط مما نتج عنه استنفار أمني من أجل الحفاظ على النظام العام داخل المجتمع، وكذلك إضراب موظفي البلديات والجماعات يومي 8 و 9 نونبر، إضافة إلى ذلك نجد حتى من المنظور القانوني العملي أن الإضراب لم يشهد بعد تطبيق مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 الذي يحدد الشروط والكيفيات التي يجب احترامها أثناء ممارسته، ومن جهة أخرى بناء دولة الحق والقانون.

علاوة على ذلك فإن محاولة التوفيق بين هذين المفهومين أي الأمن وحرية التجمعات العمومية وفق منظور الإضراب تؤدي إلى خلق تقاطعات كبيرة فيما بينهما، فالنظام العام يفسر عادة على أنه التوازن بين انعدام الأمن المحتمل للمجتمع والأمن الذي يجب تحقيقه، بينما يرى البعض الآخر أن هناك نوعا من الارتباط الوثيق بين الديمقراطية كنظام سياسي واجتماعي وبين بعض أشكال التعبير في الشارع العام⁹⁷⁰، ولا شك في أن حماية الحقوق والحفاظ على الحريات لا يتم إلا بالتمتع بها وممارستها ضمن الإطار القانوني، ولا يجوز الاعتداء عليها أو الإضرار بها من أحد لأي سبب من الأسباب⁹⁷¹.

إن اختياري لهذا الموضوع يأتي بناء على المتغيرات الاجتماعية التي تقع عبر العالم وفي المغرب، فالمغرب هو الآخر يشهد مجموعة من التجمعات بالشارع العام أو بالأماكن العمومية والتي تارة تتخذ شكل التجمعات، المظاهرات كالإضراب، والتجمهرات، حيث أصبحت تشكل هذه التجمعات جزءا من المظهر السياسي والاجتماعي لمختلف المدن والقرى بالمملكة. وهذا التطور في دينامية الاحتجاج بالشارع العام ساهم بالتبعية في تليين مفهوم النظام وإعادة تأسيسه.

سأتناول موضوع هذا المقال من خلال الجواب على الإشكالية الرئيسية التالية التي تتمحور حول: إلى أي حد يمكن للقانون رقم 1.58.377 المتعلق بالتجمعات العمومية أن يواكب المتغيرات الاجتماعية التي تطرح على الساحة الوطنية الحقوقية بالمغرب كممارسة حرية الإضراب داخل الإدارة العمومية وخارجها، ومدى تعارضه مع مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15، لضمان وحماية حرية التعبير بكافة عناصرها وفق ما هو متفق عليه دوليا؟

ثم الجواب على مجموعة من الأسئلة الفرعية التي يفرضها الجواب على الإشكالية الرئيسية التي تتجسد فيما يلي:

- ما هي الميكانيزمات المؤسسية التي توطر حرية ممارسة الإضراب بالمغرب؟
- ما مدى تطابق أهداف ممارسة الإضراب مع مرامي الاتفاقيات الدولية في المغرب؟

⁹⁶⁹ - الاتفاقية رقم 87 الصادرة عن منظمة العمل الدولية، المرتبطة بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي ذهبت إلى شروط الإضراب المشروع يجب أن يكون مرتبطا بمطالب يمكن تنفيذها وألا يكون من شأنها التقليل من الوسائل المتاحة أمام المنظمات النقابية.

⁹⁷⁰ - محمد لمزابي، النظام العام، مجلة الشرطة تصدرها المديرية العامة للأمن الوطني، العدد 95 يناير 2013، ص 16.

⁹⁷¹ - صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية، 2010/2009، ص 6.

- هل يتوفر القانون رقم 1.58.377 المتعلق بالتجمعات العمومية على ما يؤهله لتبني الاتفاقيات الدولية والأجنبية؟
 - ما هي إيجابيات وسلبيات القانون رقم 1.58.377 المتعلق بالتجمعات العمومية؟ وأين توجد محددات تفعيله بالنسبة للممارسة حرية الإضراب؟
 - إلى أي حد يملك المغرب الأرضية اللازمة لبناء فضاء حرية التعبير على أرض الواقع؟
 - ما المزايا التي يمكن الرهان عليها عبر مشروع قانون الإضراب الجديد 97.15؟ وكيف يمكن لكل خطوة في هذا المجال أن تسهم بالدفع نحو تحقيق مأسسة حرية المظاهرة والتجمع بالمغرب؟
 - ما هي الآليات التي تحول دون التصعيد في الإضراب الذي يكون داخليا في الإدارة العمومية حتى لا يتم تطويره إلى الشارع العام؟
 - ما موقع مشروع القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالإضراب من مسألة الإباحة والحظر؟
 - وما موقف القضاء الإداري من ممارسة الحق في الإضراب؟
 - وما هو دور التجمهر في المغرب كرافعة لتدعيم المظاهرات العمومية؟
- نظرا للأهمية الكبيرة التي يحظى بها موضوع ممارسة حرية الإضراب بالمغرب في تكريس ممارسة حرية التعبير ودولة الحق والقانون وللإجابة على الإشكالية حاولنا مقارنة الموضوع بالتفصيل في هذه الورقة البحثية وفق التقسيم التالي:

المحور الأول: الممارسة العملية لحرية الإضراب وفق مقارنة قانونية متوازنة

أولاً: قراءة تقييمية لقانون المتعلق بالتجمعات العمومية

ثانياً: قراءة نقدية في مشروع القانون التنظيمي للإضراب وانتقاله لحرية التجمهر

المحور الثاني: آثار ممارسة حق الإضراب على المضربين في الإدارات العمومية

أولاً: تباين الموقف الحكومي والنقابي بشأن مشروعية الاقتطاع للموظفين المضربين

ثانياً: القضاء الإداري وآثار ترتيب الجزاء على الموظفين المضربين

المحور الأول: الممارسة العملية لحرية الإضراب وفق مقارنة قانونية متوازنة

عرف المغرب بعد حصوله على الاستقلال سنة 1956 مجموعة من الإصلاحات الأساسية من بينها حرية التجمع والتي يحق للمواطن ممارستها بكل أريحية، ونظرا لأهميتها فقد تم التنصيص عليها في تشريعنا الوطني منذ سنة 1958 بموجب ظهير شريف 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 والذي عدل وتمم بظهير شريف 1.02.200 بتنفيذ القانون 76.00⁹⁷²، بحيث يتم تدارس جميع الاجتماعات العمومية المسطرة عليها من قبل كممارسة حق الإضراب، لكن هذا المعطى من الأرجح لن يبقى قائما في ظل إصدار مشروع قانون تنظيمي لتأطير الإضراب بالمغرب (أولاً)، مع مواكبة مسطرة ممارسة حرية الإضراب داخل الإدارة العمومية وانتقاله إلى التجمع العمومي (ثانياً)، ومن هنا سنطرح عدة تساؤلات تتمثل في ما المقصود بحق

⁹⁷² - الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، المرجع السابق، ص 2890.

ممارسة حرية الإضراب؟ وما هو الإطار القانوني الذي ينظمه؟ ما هي مسطرة ممارسة حرية الإضراب بالمغرب؟ وأين يكمن الاختلاف بين القانون رقم 1.58.377 ومشروع القانون رقم 97.15 ودستور 2011؟

أولاً: قراءة تقييمية لقانون المتعلق بالتجمعات العمومية

كما نعلم أن الإدارة العمومية تهدف إلى تقديم الخدمات إلى المرتفقين ومن ثم فإن أي توقف عن تقديم هذه الخدمات سوف تنتج عنه آثار سيئة بالنسبة للمواطنين، إذ يصعب تفاديها بل أحياناً قد تؤدي إلى تأخير مصالح الأفراد وإلى ارتباك المجتمع، وفي أحيان كثيرة في الإخلال بالنظام العام، وهو ما يسببه حق ممارسة الإضراب عن العمل والذي يعتبر حقاً دستورياً طبقاً للفصل 29 من دستور 2011 كما سبق وأشارنا أعلاه، كون حريات الاجتماع والتجمع والنظائر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة، ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات. إضافة إلى ذلك جاء المشروع المغربي في الفقرة من نفس الفصل وقال إن حق الإضراب مضمون. ويحدد القانون التنظيمي شروط وكيفية ممارسته⁹⁷³، وعليه فالدستور المغربي يتضمن لنا الحق والحرية لكن شريطة تفعيلها وفقاً للقانون التنظيمي وبالتالي هناك مفارقة عجيبة، فرغم وجود دستور متقدم إلا أننا لا زلنا نحتكم في مجال التجمعات العمومية بأنواعها الثلاث سواء اجتماع، مظاهرة، أو تجمع لظهير رقم 1.58.377 الذي عدل وتم سنة 1973 وسنة 2002⁹⁷⁴.

علاوة على ذلك وبالرجوع إلى الظهير رقم 1.58.377 بشأن التجمعات العمومية نجد أن المشروع المغربي تحدث عن الاجتماعات العمومية في كتابه الأول بحيث قال إن الاجتماعات العمومية حرة، وللاشارة فقط أن الاجتماع العمومي ليس هو المظاهرة بل وليس هو التجمع، بل هناك فرق بينهما، وفي هذا الإطار يعتبر اجتماعاً عمومياً كل جمع مؤقت مدبر ومباح للعموم وتدرس خلاله مسائل مدرجة في جدول أعمال محددة من قبل⁹⁷⁵، وبالتالي فالشرط الوحيد من أجل ممارسة هذا الحق يجب فقط القيام بتصريح يبين فيه اليوم والساعة والمكان الذي ينعقد فيه الاجتماع ويوضح في التصريح موضوع الاجتماع، ويوقع عليه ثلاثة أشخاص يقطنان في العمالة أو الإقليم الذي ينعقد فيه ويتضمن أسماء الموقعين وصفاتهم وعناوينهم ونسخة مصادق عليها لكل بطاقة من بطائق تعريفهم الوطنية. ويسلم هذا التصريح إلى السلطة الإدارية المحلية لمكان الاجتماع⁹⁷⁶.

شريطة تقديم ذلك التصريح يدا بيد، ثم تتسلم وصلاً من طرف السلطة الإدارية المحلية التي يجب عليها احترام مدة 24 ساعة، وفي حالة ما إذا تم إرسال هذا التصريح بواسطة البريد المضمون وجب أن تمنح للسلطة المحلية مدة 48 ساعة قبل موعد الانعقاد، كونها المسؤولة عن الأمن العمومي والنظام العام ومن واجها أن تكون على علم بكافة المستجدات التي تكون في دائرتها من أجل اتخاذ الإجراءات الواجبة⁹⁷⁷.

⁹⁷³ - الفصل 29 من دستور 2011، المرجع السابق، ص. 3600.

⁹⁷⁴ - ظهير شريف رقم 1.02.200 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليوز 2002) بتنفيذ القانون رقم 76.00 المغبر والمتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نونبر 1958) بشأن التجمعات العمومية، المرجع السابق، ص 2890.

⁹⁷⁵ - الفصل 1 من الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، المرجع السابق، ص 2890.

⁹⁷⁶ - الفصل 3 من الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، التي تم تغييرها وتتميمها بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم 76.00 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.02.200 بتاريخ 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليوز 2002)، ج.ر.س، عدد 5046، بتاريخ 3 شعبان 1423 (10 أكتوبر 2002)، المرجع السابق، ص 2890.

⁹⁷⁷ - الفقرة الرابعة من الفصل 3 من الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، التي تم تغييرها وتتميمها بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم 76.00 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.02.200 بتاريخ

بالإضافة إلى ذلك فالمشرع لم يميز لنا أين سوف يمارس هذا التجمع هل في داخل الإدارة أو خارجها كون أن فكرة ممارسة حق الإضراب تبدأ في الإدارة العمومية سواء بالعمل مع حمل شارات سوداء على مستوى اليد من لدن الموظفين، أو الاشتغال مع توقيف العمل لساعات محددة واستئناف العمل فيما بعد، وبالرجوع إلى الظهير 58 فالمشرع المغربي لم يأطر لنا كيفية ممارسة حرية الإضراب⁹⁷⁸ داخل الإدارة العمومية، إضافة أنه لم يضع أي آليات وقائية تحد من هذه الممارسات داخل الإدارة سواء بين النقابات الأكثر تمثيلية أو بين الموظفين غير المنتمين للنقابات داخل نفس القطاع، وذلك في ظل غياب أدنى شروط الحوار الاجتماعي والتواصل بين المدراء و ممثلي النقابات من أجل الإنصات لمطالبهم المهنية بصفة خاصة والاجتماعية بصفة عامة، وخير مثال الأساتذة المتعاقدون، فالواقع العملي يفرز نوعا من الاحتقان الاجتماعي ويخلق نوعا من التوتر بين الإدارة المتمثلة في المديرية الإقليمية وبين الأساتذة، الشيء الذي ينتج عنه تحول الاحتجاج من احتجاج داخلي إلى الاحتجاج في الشارع العام، حيث إن هناك قصورا في التواصل.

كما أن المشرع تحدث عن المظاهرة فقط في القانون رقم 1.58.377 بمعنى أنه تطرق بصفة ضمنية للإضراب إلى ما بعد خروجه إلى الشارع العام والطرق العمومية، وممارسة هذا الحق الذي ينتقل من تجمع داخل الإدارة العمومية إلى مظاهرة بحيث نص المشرع في الفصل الحادي عشر أن المظاهرات العمومية تخضع لوجوب تصريح سابق؛ المواكب والاستعراضات وبصفة عامة جميع المظاهرات بالطرق العمومية، (وهنا يجب الإشارة أن المشرع المغربي ذكر مصطلح تصريح بصريح العبارة وليس ترخيصا كون أن مصطلح الترخيص لم يعد موجودا في القانون) ثم جاء وقال لا يسمح بتنظيم المظاهرات بالطرق العمومية إلا للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والهيئات المهنية والجمعيات المصرح بها بصفة قانونية والتي قدمت لهذا الغرض التصريح السابق المنصوص عليه أعلاه، بيد أنه يعفى من هذا التصريح الخروج إلى الشوارع العمومية طبقا للعوائد المحلية⁹⁷⁹.

وفي هذا الإطار يسلم التصريح إلى السلطة الإدارية المحلية في ظرف ثلاثة أيام كاملة على الأقل، وخمسة عشر يوما كاملة على الأكثر قبل تاريخ المظاهرة، وتسلم هذه السلطة في الحال وصلا مختوما بإيداع التصريح، وإذا لم يتمكن المصرحون من الحصول على الوصل فإن التصريح يوجه إلى السلطة المحلية في رسالة مضمونة مع إشعار بالتوصل، ويتضمن التصريح الأسماء الشخصية والعائلية للمنظمين وجنسياتهم ومحل سكنهم، وكذا أرقام بطائهم الوطنية ويوقع عليه ثلاثة أفراد منهم يكون محل سكنهم في

12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليوز 2002)، ج.ر.س، عدد 5046، بتاريخ 3 شعبان 1423 (10 أكتوبر 2002)، المرجع السابق، ص 2890.

⁹⁷⁸ - يعتبر الإضراب أحد أشكال التظاهر، أو الاحتجاج الجماعي، الأكثر انتشارا، وممارسة من طرف المجاورين، والهيئات النقابية التي تمثلهم، وتعرفه معظم الكتابات القانونية، بأنه توقف جماعي عن العمل يمارسه الأجراء أو الهيئات التي تمثلهم بهدف الدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية الناتجة عن علاقة الشغل، أو المرتبطة بها، فشرعية الإضراب على المستوى الدولي معترف بها ليس باعتبار الإضراب غاية في حد ذاته، ولكن باعتباره حقا أساسيا، كونه وسيلة للأجراء والهيئات النقابية التي تمثلهم في الدفاع عن مصالحها الاقتصادية والاجتماعية، وأيضا باعتباره نتيجة طبيعية ملازمة للحق النقابي المكفول بمقتضى اتفاقية منظمة العمل الدولية، قرار لجنة الحرية النقابية رقم 1954، مسار إليه في مجموعة قرارات لجنة الحرية النقابية لسنة 1996، فقرة 523. ⁹⁷⁹ - الفصل 11 الذي تم تغييره وتعديله، بمقتضى المادة الثانية من القانون رقم 76.00 السالف الذكر، من الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، المرجع السابق، ص 2890.

العمالة أو الإقليم الذي تجري فيه المظاهرة، وتبين في التصريح⁹⁸⁰ الغاية من هذه المظاهرة والمكان والتاريخ والساعة لتجمع الهيئات المدعوة للمشاركة فيها وكذا الطرق التي تنوي المرور منها⁹⁸¹.

ولكن إذا ارتأت السلطة الإدارية المحلية أن من شأن المظاهرة المزمع القيام بها تهديد الأمن العام⁹⁸² فإنها تمنعها بقرار مكتوب يبلغ إلى الموقعين على التصريح بمحل سكتاهم⁹⁸³. وبالتالي ما نستشفه من هذا الفصل أن السلطة التقديرية للإدارة هي من تحدد قبول أو منع تلك المظاهرة وهو الأمر الذي يقلص نوعاً ما من ممارسة حرية التعبير عن طريق الإضراب الذي يعد حقاً دستورياً للموظف العمومي. وعليه فالسؤال هنا المطروح كيف يمكن لنا تأطير هذا الحق الدستوري الذي هو الإضراب وفق قانون تنظيمي كما جاء به الدستور؟ وما هي المستجدات التي جاء بها مشروع القانون التنظيمي للإضراب 15-97؟ وهل انتقل الإضراب من التجمع داخل الإدارة العمومية إلى مظاهرة في الشارع العام يعطينا منتوجاً جديداً في الساحة العمومية الذي هو التجمهر؟

ثانياً: قراءة نقدية في مشروع القانون التنظيمي للإضراب وانتقاله لحرية التجمهر

إن التعامل اليوم مع هذا الموضوع أصبح ضرورة ملحة في ظل ما يعرفه المغرب من إضرابات على المستوى الوطني والترابي، وكذا من أجل تأطيره، وهو ما عمل عليه المشرع المغربي بإصدار مشروع قانون 97.15 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب⁹⁸⁴، اعتماداً على هوية التجمع العمومي بالمغرب، وتسهيل اتخاذ القرار على مستوى ممارسة هذا الحق، لكن منذ سنة 2016 ونحن ننتظر خروج هذا المشروع إلى حيز الوجود وتطبيقه.

⁹⁸⁰ - ونستشهد في هذا الصدد بالطعن الذي تقدم به السيد (م س) ومن معه ضد القرار الإداري الصادر عن والي (المسماة سابق) جهة الرباط سلا زمر زعير والقاضي برفض الإذن في عقد المؤتمر الاستثنائي لحزب الوسط الاجتماعي رغم تقديم تصريح سابق بذلك. من جهتها، اعتبرت المحكمة الإدارية بالرباط أن الطاعنين تقدموا بالتصريح المنصوص عليه في الفصل 3 من ظهير 1958 بشأن التجمعات العمومية إلا أنه لم يتسلسل الوصل عنه لرفض الجهة المعنية ذلك بعلّة عدم وجود الحزب في وضعية قانونية بمدينة الرباط ووجود خلافات حادة بين أعضاء هذا التنظيم السياسي. فندت المحكمة الادعاءين معا على النحو التالي، الأول ذهبت فيه كون أن عدم وجود الحزب في وضعية قانونية بمدينة الرباط بسبب عدم التصريح بنقل مقر الحزب إليها، فإن ترخيص السيد الوالي يشكل قرينة على أن مقر الحزب يوجد في وضعية قانونية خلافاً لما جاء في هذا الدفع، أما الثاني متعلق بوجود خلافات حادة بين أعضاء الحزب، فإن تلك الخلافات تبقى داخلية. وأن من شأن عقد مؤتمر استثنائي دراسة تلك الخلافات وإيجاد الحلول الناجعة لها، وبالتالي عقد مؤتمر الحزب داخل قاعة الاجتماعات بالفندق لن يؤثر على الأمن العام. المحكمة الإدارية، حكم بتاريخ فاتح أكتوبر 1999، (م س) ومن معه ضد الدولة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 37، مارس-أبريل 2001، ص 167.

⁹⁸¹ - الفصل 12 الذي تم تغييره وتعديله، بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم، 76.00 السالف الذكر، من الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، المرجع السابق، ص 2890.

⁹⁸² - الأمن العام يعد من العناصر المادية للنظام العام بحيث يتركز على ثلاثة عناصر أساسية وهي سكينة عامة، صحة عامة، و النظام العام الذي هو مجموعة من الأسس التي يقوم عليها المجتمع، بحيث مفهوم هذا الأخير من المفاهيم التي استعصى تعريفها على كثير من الفقهاء فالمشرع عبر مختلف الدول لم يضع تعريفاً دقيقاً للنظام العام، ولم يحدد فكرته، فالنظام العام يستمد عظّمته من ذلك الغموض الذي يحيط به، فمن مظاهر سموه أنه ظل متعلّياً على كل الجهود التي بذلها الفقهاء لتعريفه، وعليه فالنظام العام هو مفهوم نحسه أكثر من أن نستطيع شرحه طبقاً للعناصر السوسيو-سياسية التي تتمثل من خلال شرعنة السلطة عبر الدولة كشخص معنوي عام، والخضوع لطاعة قراراتها بجعلها أعلى مستوى يتمتع بالمناعة والثبات والاستقرار، مما يضمن لنا الحياة الهادئة والأفضل للأفراد المشكلين لها، Driss Basri, l'administration territoriale, l'expérience marocaine, ed Nathan, paris, 1994, op.cit,p,76.

⁹⁸³ - الفصل 13 الذي تم تغييره وتعديله، بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم 76.00 السالف الذكر، من الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، المرجع السابق، ص 2890.

⁹⁸⁴ - مشروع قانون تنظيمي رقم 97.15 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب، الأمانة العامة للحكومة، المطبعة الرسمية، الرباط، 2016-1438.

إذن كيف يمكن لنا ممارسة هذا الحق في ظل غياب قانون تنظيمي يؤطره؟ وما هي النواقص التي جاء بها هذا القانون التي حالت دون تنفيذه؟ وهل فعلا تطرق للآليات الوقائية التي تحول دون انتقاله من الإدارة العمومية إلى الشارع العام؟ وكيف سنؤطر انتقال الإضراب من مظاهرة إلى تجمع في الطرق العمومية؟

يعتبر الإضراب على المستوى الدولي من الحقوق الأساسية للشغيلة ولمنظماتها وتكرس هذا الحق بعد النضال على المستوى الدولي وكذا العديد من الأوطان، وقد تم الاعتراف به للعهد الدولي في حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁹⁸⁵، غير أن الواقع العملي يفرز لنا معاقبة من يمارس حق الإضراب سواء داخل الإدارة العمومية أو خارجها، وبين شرعية هذا الحق وإجازته، وبالرجوع لقراءة هذا القانون نجده يتكون من ستة أبواب، فالباب الأول يتناول الأحكام العامة من المادة 1 إلى المادة 6، وبقراءتنا للمادة الثانية منه نجد أن المشرع المغربي قلص لنا مفهوم الإضراب، حيث نصت على أن الإضراب هو كل توقف جماعي عن العمل يتم بصفة مدبرة ولمدة محددة، من أجل الدفاع عن حق من الحقوق أو مصلحة من المصالح الاجتماعية أو الاقتصادية المباشرة للأجراء المضربين، وهذا ما ينفي لنا أي الاحتجاج الآني لظرف طارئ مما يمنع كل إضراب تضامني سواء مع نضال اجتماعي أو سياسي، أو شكل آخر للاحتجاج أبدعه الموظفون، كالاعتصام أو الوقفة الاحتجاجية المباشرة مثلا⁹⁸⁶.

علاوة على ذلك نجد في المادة 3 توظيف مصطلح الأجير الذي يعتبر كل شخص يلتزم ببذل نشاطه المهني، ويعمل تحت إمرة مشغل، يكون تابعا له، وذلك مقابل أجر، أيا كان نوعه أو طريقة أدائه، سواء كان يعمل في القطاع الخاص أو في القطاع العام⁹⁸⁷، وبالتالي هذا التوجه يذهب نحو خصوصية القطاع العام، فالموظف العمومي⁹⁸⁸ ليس أجيرا فمصطلح الأجير نستعمله على العمال والمستخدمين في القطاع الخاص، ثم جاء بعد ذلك المشرع المغربي في الفقرة من نفس المادة وقال على أن الجهة الداعية للإضراب تتمثل في النقابات الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني وداخل المرافق العمومية، والتي حصلت على أكبر نسبة من مجموع مندوبي الأجراء المنتخبين⁹⁸⁹، وماذا عن الموظفين غير المنتمين لأية نقابة والذين يريدون ممارسة هذا الحق الدستوري الذي يكفله دستور 2011 وقانون الوظيفة العمومية⁹⁹⁰، وبالتالي نرى أن هناك تضيقا في ممارسة حق حرية التعبير مما ينعكس سلبا على حيوية الحضور الاجتماعي داخل الإدارة العمومية.

وفي هذا الإطار نجد أن المادة 5 من هذا القانون تنص أن كل إضراب لأهداف سياسية يعتبر ممنوعا، مما يترك لنا باب التأويل مفتوحا لصالح الدولة لتفعل ما تشاء وتفسر كيف ما تريد في نوايا الإضراب، وهو الأمر الذي يعطي لنا انتهاكا للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، سواء تمكينا أو هضما، فشنا

⁹⁸⁵ - المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

⁹⁸⁶ - المادة 2 من مشروع قانون تنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب، المرجع السابق، ص 2.

⁹⁸⁷ - المادة 3 من مشروع قانون تنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب، المرجع السابق، ص 1.

⁹⁸⁸ - بعد موظفا كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة، ظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، عدد 2372، 21 رمضان 1377 (11 أبريل 1958)، ص 914.

⁹⁸⁹ - الفقرة الرابعة من المادة 3 من مشروع قانون تنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب، المرجع السابق، ص 1.

⁹⁹⁰ - يمارس الموظف الحق النقابي ضمن الشروط المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل. ولا تنتج على الانتماء أو عدم الانتماء إلى نقابة ما أية تبعه فيما يرجع لتوظيف المستخدمين الخاضعين لهذا القانون الأساسي العام وترقيتهم وتعيينهم، أو فيما يخص وضعيتهم الإدارية بصفة عامة، ظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، عدد 2372، 21 رمضان 1377 (11 أبريل 1958)، ص 914.

أم أبيننا فإنها في الأخير عبارة عن نتائج للقرارات سياسية تتعكس إيجابا أو سلبا مما يفرض لنا ضرورة الاحتجاج لعواقبها سواء على المجال الاجتماعي والسياسي⁹⁹¹.

إلى جانب ذلك نجد الباب الثالث الذي تطرق فيه المشرع المغربي إلى شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب في القطاع العام، والذي خصصت له من المادة 30 إلى المادة 33 فمن حيث الترتيب فإن القطاع العام جاء معطوفا على القطاع الخاص كون أن هذا الأخير جاء في الباب الثاني قبل القطاع العام، وهذا في حد ذاته تعبير ضمني على أن الدولة المغربية تولي حرصها واهتمامها أساسا بالقطاع الخاص، الذي يشكل مصدر إزعاج لها، إضافة إلى ذلك فأحكام القطاع العام تقاس على أحكام القطاع الخاص، وهو ما ينبئ بتعميم مبادئ مدونة الشغل على الوظيفة العمومية، يقول المشرع تطبق أحكام الباب الثاني من هذا القانون التنظيمي على ممارسة حق الإضراب من قبل الأجراء العاملين بالقطاع العام⁹⁹².

ولعل هذا يمارس اليوم بالفعل في إطار سياسة التعاقد التي شملت موظفي أكاديميات التعليم والمقيمين الدينيين في المساجد⁹⁹³، مع ترتيب الاقتطاعات من أجور المضربين في الوظيفة العمومية، وبالتالي هذا ما ينتج عن ممارسة تضيق من طرف هذا القانون التنظيمي المنظم للإضراب. ثم إن المشرع المغربي لم يتطرق أبدا ولو بمادة في مشروع هذا القانون إلى إجراءات وقائية احترازية من خلال وضع آليات تحد لنا من تحول التجمع داخل الإدارة إلى مظاهرة وإضراب في الشارع العام والذي يتحول لنا في بعض الأحيان إلى تجمهر، بحيث أن هذا الأخير محظور وفق الظهير رقم 1.58.377 الذي منع منعاً كلياً أي تجمهر مسلح في الطريق العمومية ويمنع كذلك في هذه الطريق كل تجمهر غير مسلح قد يخل بالأمن العمومي⁹⁹⁴، فإضراب الأساتذة والذي أصبح يؤطر من قبل التنسيقيات هو تجمهر غير مسلح، وبالتالي فمفهوم المخالفة لهذا الفصل أن التجمهر غير المسلح الذي لا يخل بالأمن العمومي مسموح به، هو تكريس للفصل 29 من دستور 2011⁹⁹⁵.

كما أن الإشكال هنا يبقى في من له الصلاحية في تحديد الإخلال بالأمن العمومي، فالجهة الوحيدة التي تحدد لنا هذا الإخلال هي السلطة نظراً لما تتوفر عليه من معطيات ومعلومات التي تقوم بتجميعها، سواء عدد المشاركين، الانتماءات، الأغراض الشخصية، وبالتالي هنا سوف نتساءل هل كل تجمهر عمومي يعتبر في حد ذاته مخلاً بالأمن العمومي؟ أم أن هناك توازناً في التكييف القانوني لها؟

فمثلاً نجد مظاهرة ناتجة عن تجمهر لفئة الأطباء ليست هي تجمهر الأساتذة المتعاقدين وبالتالي وجب التمييز بين تجمهر حركة الإلتراس بالمغرب لتشجيع الأندية ليس هو تجمهر المحامون، وهذا المعطى في التمييز يعود لحركة القائمين على حفظ الأمن العمومي، من أجل التمييز بين الفئات المهنية وما بين المظاهرة والتجمهر وما بين المطالب والعينة المشاركة في ذلك التجمهر، فمثلاً تنسيقيات الأساتذة المتعاقدين، فالقانون غير معترف بها لكن الواقع العملي يعترف بها، وبالتالي لكي تحترم مسطرة المظاهرة

⁹⁹¹ - المادة 5 من مشروع قانون تنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب، المرجع السابق، ص 1.

⁹⁹² - المادة 30 من مشروع قانون تنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب، المرجع السابق، ص 4.

⁹⁹³ - فئة القيميين الدينيين هي فئة من المتعاقدين مع وزارة الأوقاف أو المكلفين من قبلها، مع بقائهم تحت طائلة التوقيف أو إنهاء العقد بقرار فوقي، وفق المادة من ظهير الشريف رقم 1.14.104 صادر في 20 من رجب 1435 (20 ماي 2014) في شأن بتنظيم مهام المقيمين الدينيين وتحديد وضعياتهم، ج.ر.س، عدد 6268، الصادر بتاريخ 28 شعبان 1435 26 يونيو 2014، ص 5473.

⁹⁹⁴ - الفصل 17 الذي تم تغييره وتعديله، بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم 76.00 السالف الذكر، من الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، المرجع السابق، ص 2890.

⁹⁹⁵ - دستور فاتح يوليوز 2011، المرجع السابق، ص 3600.

والتجهر فهي ليست حزبا أو نقابة أو جمعية، لذلك لا يمكنها أن تعطي تصريحاً للسلطة لأنها ليست لها الشخصية المعنوية، كون أن الأفراد الذين سوف يتكلمون باسمها فإنهم سوف يتكلمون باسم مجهول فقط، مما يجعل باب المظاهرة المقنن غير موجود مما يساعد هذه التنسيقات للتجهر غير المسلح.

وهي مسألة الواقع حالياً على مستوى الوطني وبالتالي يتعين التعامل معها بذكاء، فالمشرع المغربي اكتفى في الفقرة الثالثة من الفصل 21 من ظهير 58 للتجمعات العمومية بعبارة وإذا لم يتأت تفريق التجهر إلا بالقوة⁹⁹⁶، فماذا نعني بالقوة هل هي الدفع أم الضرب والجرح؟

إن مفهوم القوة هنا يعود لأرضية الميدان وما تسفر عنه من تطاحنات بين المتجهرين ورجال السلطة، وفي حالة الامتناع يتم اعتقال المتجهرين بتهمة المشاركة في التجهر وإصدار عقوبات حبسية ضدهم 997، مع الاقتطاع من رواتبهم وفي بعض الأحيان عزلهم من الوظيفة وهي أمور تتعارض دولياً مع الحق في ممارسة حرية التعبير واحترام حقوق الإنسان ومن هنا سنطرح عدة تساؤلات، هل المرسوم بمثابة قانون للطوارئ الصحية 998 سيمنع أي تجمع مهما كان عدده، ما هي الآثار المترتبة عن ممارسة حق الإضراب على المضربين في الإدارة العمومية؟

المحور الثاني: آثار ممارسة حق الإضراب على المضربين في الإدارات العمومية

إن ممارسة حق الإضراب خارج الإدارة العمومية بالتجهر في الطرق العمومية يصطدم بمعيقات عدة، من ضمنها وجود تفاوتات على مستوى التشريعات القانونية، فالوثيقة الدستورية لسنة 2011 جد متقدمة مقارنة بما تحقق على أرض الواقع لعدة اعتبارات مرتبطة بغياب مواكبة تشريعية لهذا الحق، سواء من الظهير 58 المتعلق بالتجمعات العمومية أو من مرسوم بمثابة قانون رقم 2.20.292 المتعلق بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها الذي يمنع أي تجمع مهما كان عدده مع استمرار البلاغات والقرارات السابقة، أو عدم إخراج مشروع قانون تنظيمي لحيز الوجود، خصوصاً مع كثرة المظاهرات في الآونة الأخيرة التي تعرفها بلدنا، سواء على المستوى الوطني أو الترابي، وذلك في ظل سكوت السلطة التنفيذية والنقابات على الاقتطاع من أجور الموظفين (أولاً)، فنحن مطالبون بتجاوز هذه العراقيل، خاصة بإصلاح العوائق بين السلطة التنفيذية والمضربين من خلال التدخل الناجع للقضاء الإداري من أجل احترام حقوق الإنسان على مستوى حق التعبير، وملاءمتها مع المعايير الدولية (ثانياً). ومن هنا سنطرح عدة

⁹⁹⁶ الفصل 21 الذي تم تغييره وتعديله، بمقتضى المادة الثانية من القانون رقم 76.00 السالف الذكر، من الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، المرجع السابق، ص 2890.

⁹⁹⁷ - إثر الأحداث التي عاشتها بعض المدن في 14 ديسمبر 1990 كما هو شأن بمدينة فاس التي اندلعت بها العديد من الاحتجاجات في كثير من أحياء المدينة والتي خلفت خسائر مادية جسيمة إثر تداعيات التجهر، فالمحكمة الإدارية بفاس حملت المسؤولية لهؤلاء المتظاهرين جراء إلحاق الأذى عن طريق النهب والتخريب، وهو ما قضت به محكمة النقض بإدانة هؤلاء الأشخاص بأخطاء مكلفة تتعلق بالأمن العام بتهمة المشاركة في تجهر غير مسلح وفق الفصل الواحد والعشرين من ظهير 58 المتعلق بالتجمعات العمومية بإصدار عقوبة حبسية لمدة شهرين وغرامة مالية قدرها 2500 درهم، المحكمة الإدارية بفاس. حكم عدد 96/148، بتاريخ 19 يونيو 1996، شركة OML ضد الوزير الأول، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23، أبريل-يونيو 1998، ص 95، منشور كذلك بمجلة المحاكم الإدارية، عدد 1، 2001، ص 265.

- قضت المحكمة الابتدائية بالرباط، يوم 10 مارس 2022، بإدانة الأستاذة المتعاقدة (ن م)، والحكم عليها بثلاثة أشهر حبساً نافذاً، على خلفية الاحتجاجات التي نظمها الأستاذة المتعاقدة بمدينة الرباط التابعة للتنسيقات، التي تخل بالنظام العام والسير العادي للشارع العام، وتويعت بهم تتعلق بالتجهر غير المسلح بغير رخصة، وخرق حالة الطوارئ الصحية، وإيذاء رجال القوة العمومية أثناء قيامهم بوظائفهم، وإهانة القوة العمومية بأقوال بقصد المس بشرفهم وعدم الاحترام الواجب لسلطتهم، وهو ما أبدته استئنافية الرباط، المجلة الإلكترونية فبراير <https://febrayer.com/980079.html>، تاريخ الزيارة، 06/12/2023، على الساعة 15H45.

⁹⁹⁸ - مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، ج.ر.س، عدد 6867 مكرر، 29 رجب 1441 (24 مارس 2020)، ص 1782.

تساؤلات تتمثل في ما هو موقف السلطة التنفيذية والنقابات الأكثر تمثيلية من مشروعية الاقتطاع من رواتب الموظفين؟ وهل يعد الإضراب تغيبا غير مشروع عن العمل؟ وهل يصلح تطبيق قاعدة الأجر مقابل العمل في نطاق الوظيفة العمومية؟ وما هو موقف القضاء الإداري المغربي من اقتطاع الأجر؟ وكيف يمكن لنا ممارسة هذا الحق وفق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في مجال حقوق الإنسان دون ممارسة عنف أو تعذيب على المضربين في الشارع العام؟

أولا: تباين الموقف الحكومي والنقابي بشأن مشروعية الاقتطاع للموظفين المضربين

يعد الموظف العمومي هو العمود الفقري للإدارة العمومية لذلك فالمشرع المغربي عبر ظهير شريف رقم 1.58.008 (24 فبراير 1958) بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية⁹⁹⁹ منحه واجبات وحقوقا، بحيث من بين هذه الحقوق نجد الأجرة كحق جوهري لا يجب المساس به نظرا لآثاره الاقتصادية والاجتماعية فهضمه يعد ضربا في مبدأ الاستقرار واطمئنان الموظف¹⁰⁰⁰، لكن بسبب تنامي حركية الاحتجاج داخل الإدارة وتحوله إلى مظاهرة وتجمهر لجأت الحكومة لكبح هذه الظاهرة إلى استعمال لغة الاعتقالات وإصدار الأحكام القضائية، إضافة إلى الاقتطاع من رواتب المضربين، وهو ما زاد الطين بلة بالإضراب حتى على هذه العملية مما أدى إلى تكاثر الاحتقان الاجتماعي بين المضربين والسلطة التنفيذية، وإلى مضاربة في الآراء بين المؤيد والمعارض من مدى مشروعية الاقتطاع من رواتب الموظفين المضربين، فإذا كانت العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة نظامية¹⁰⁰¹ فإنه في القانون الخاص نجد أن هناك علاقة تبعية بين المشغل والأجير عبر عقد الشغل، وبالتالي هل يمكن أن نطبق هذه القاعدة على الموظف العمومي ونعمل بقاعدة أساسها الأجر مقابل العمل؟

وفي هذا الإطار نجد أن الحكومة اليوم في حيرة من أمرها من إصدار قانون تنظيمي للإضراب أو عدم إصداره، لأنه سيصبح سيفاً ذو حدين من خلال احتماليين؛ الأول في حالة التضييق على المتظاهرين بعدم القيام بالتظاهر والتجمهر وممارسة حق الإضراب، فإن السلطة التنفيذية سوف تكون في مأزق مع المواطن المغربي بقمعه وعدم إعطائه حرية التعبير في ظل المعاهدات الدولية التي صادق عليها المغرب التي تشمل عدم المساس بحقوق الإنسان، الاحتمال الثاني في حالة صدور القانون التنظيمي للإضراب وكان في صالح الموظفين المضربين وتماشيا مع الحريات العامة التي كفلها دستور¹⁰⁰² 2011 والاتفاقيات الدولية¹⁰⁰³، فهنا الحكومة سوف تكون في ورطة مع المدراء ورؤساء المصالح الإدارية كونها لا يمكن لها أن توقف عمل الإدارات العمومية، رغم وجود مرسوم ومرسوم بمثابة قانون رقم 2.20.292 المتعلق بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها الذي يمنع أي تجمع مهما كان عدده مع استمرار البلاغات والقرارات السابقة فهو غير منسجم مع هاته الظاهرة¹⁰⁰⁴.

⁹⁹⁹ - ظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، عدد 2372، 21 رمضان 1377 (11 أبريل 1958)، ص 914.

¹⁰⁰⁰ - الموظف هو كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة، الفصل الثاني من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 914.

¹⁰⁰¹ - يعتبر الموظف في حالة قانونية ونظامية إزاء الإدارة، الفصل 3 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 914.

¹⁰⁰² - دستور فاتح يوليوز 2011، المرجع السابق، ص 3600.

¹⁰⁰³ - المادة 8 من العهد الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

¹⁰⁰⁴ - المادة الرابعة من مرسوم بمثابة قانون رقم 2.20.292 المتعلق بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، المرجع السابق، ص 1782.

علاوة على ذلك تأتي الحكومة اليوم وتقوم بالاقتطاع من أجر المضربين، فعلى أي أساس تقتطع الحكومة من أجرتهم، خصوصا في ظل غياب قانون تنظيمي ينظم كيفية ممارسة حق الإضراب لا داخل الإدارة العمومية ولا خارجها وفي ظل ممارستهم لهذا الحق بنص صريح من الدستور الذي هو أسمى وثيقة في البلاد؟!

إن وجهة نظر الحكومة المغربية هي الأجر مقابل العمل¹⁰⁰⁵ الذي يؤسس عليه إجراء الاقتطاع، وهو مبدأ عام وقاعدة أساسية لجميع العلاقات القانونية، بصرف النظر عن طبيعتها النظامية أو التعاقدية، بحيث تضيف الحكومة بأن قرار الاقتطاع من رواتب الموظفين المضربين يأتي بناء على قاعدة الأجر مقابل العمل المنجز، وسنده القانوني هو المرجعية الدستورية وحتى الدولية، كونه يحظى بتأييد فقهي من جانب الاجتهاد القضائي¹⁰⁰⁶. كما تعتمد الحكومة على المرجعية الدولية في أنها أصدرت بعض القرارات في هذا الموضوع، معتبرة أن الاعتراف بمبادئ الحريات النقابية لمستخدمي القطاع العام لا يعني بالضرورة حق الإضراب، و أن موظفي القطاع القضائي ما داموا يمارسون السلطة باسم الدولة، فلهم الحق في ممارسة هذه السلطة وأن تجردهم من حقهم في الإضراب، ولا يشكل اقتطاع أيام الإضراب من الرواتب مخالفة لمبادئ الحريات النقابية¹⁰⁰⁷، وبالتالي فالحكومة ترى أن قرار الاقتطاع من الأجر أمر جار به العمل حتى في الدول المتقدمة، كما هو الشأن في فرنسا، كون أن قانون الوظيفة العمومية الفرنسية ينص على أن الراتب لا يؤدي إلا بعد إنجاز العمل¹⁰⁰⁸.

كما أن المنظمات النقابية تعتبر الاقتطاع من الأجرة بسبب الإضراب لا أساس له في الدستور ولا في القانون، كون أن الإدارة تؤول هذا الحق الدستوري باعتباره تغيبا غير مشروع، طيب إذا سلمنا جدلا بصحة التفسير؛ فالإدارة مطالبة قبل الاقتطاع بإرسال استفسارات فردية طبقا للقانون¹⁰⁰⁹ 12.81 لسنة 1984 ومرسومه التطبيقي 2.99.1216 الصادر في 10 ماي¹⁰¹⁰ 2000، إن اعتبار الإضراب تغيبا غير مشروع علاوة على أنه يعد تفسيرا تعسفيا لمقتضى دستوري فإنه ينزل منزلة الاعتداء المادي، وبالتالي ما دام التغيب غير مشروع لماذا لا يتم تطبيق العقوبات التأديبية خاصة الفصل 66 و 75 مكرر المتعلق بترك الوظيفة¹⁰¹¹، لذلك فالأقتطاع من الأجر يسيء للحكومة ويجعلها أيضا في حكم الإثراء بلا سبب مشروع.

فضلا عن لجوء الحكومة إلى مسطرة الاقتطاع في غياب القانون التنظيمي ومن خارجة هو إجراء غير دستوري، وأن الجهة المختصة بوضع هذا القانون هي المؤسسة التشريعية، مما يبقى معه تدخل الحكومة لتنظيمه عن طريق اعتماد مسطرة الاقتطاع هو ضرب لمبدأ الاختصاص التشريعي للبرلمان،

¹⁰⁰⁵ - هشام ملاطي، مبدأ الأجر مقابل العمل، بين الوظيفة العمومية والعلاقة الشغيلة، مقال منشور على موقع الإلكتروني لجريدة، ورزازات أونلاين، تاريخ زيارة الموقع 04/12/2023، على الساعة 13H31.

¹⁰⁰⁶ - وزارة العدل والحريات، الأسس القانونية لإجراء الاقتطاع من أجور موظفي الدولة والجماعات الترابية المضربين عن العمل. مذكرة وزارية.

¹⁰⁰⁷ - القرار رقم 588 الصادر عن منظمة العمل الدولية.

¹⁰⁰⁸ - أبو القاسم الهادي، السند القانوني لمبدأ الأجر مقابل العمل، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لحزب العدالة والتنمية، <https://www.pjd.ma>، تاريخ الزيارة 01/12/2023، على الساعة 02H30.

¹⁰⁰⁹ - قانون رقم 12.81 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.83.230 صادر في محرم 1405 (5 أكتوبر 1984) بشأن الاقتطاعات من رواتب موظفي الدولة المتغيبين عن العمل بصفة غير مشروعة، ج.ر.س، عدد 3764، 25 ربيع الأول 1405 (19 ديسمبر 1984)، ص 1189.

¹⁰¹⁰ - مرسوم رقم 1216-99-2 صادر في 6 صفر 1421 (10 ماي 2000) بتحديد شروط وكيفية تطبيق القانون رقم 81-12 بشأن الاقتطاعات من رواتب موظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية المتغيبين عن العمل بصفة غير مشروعة، ج.ر.س، عدد 4801، بتاريخ 2 ربيع الأول 1421 - 5 يونيو 2000، ص 1333.

¹⁰¹¹ - الفصل 66 و 75 من ظهير شريف 1958 بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما تم تعديله وتنظيمه، ج.ر.س، عدد 2372، بتاريخ 11 أبريل 1958، المرجع السابق، ص 914.

بحيث إن السند القانوني الذي تستند إليه الإدارة لشرعنة اقتطاعها من أجور الموظفين المضربين، ينبني على خرق مبدأ الانتظام القانوني وقاعدة ترابية القواعد القانونية، كون أن الدستور أعلى درجة من القوانين التنظيمية وبالتالي لا يمكن أن نعتبره مكملاً للدستور¹⁰¹²، وهذا المعطى غالباً ما يذهب إلى القضاء عبر المحكمة الدستورية من أجل مطابقة مواده مع الدستور، مما يجعل رأي القضاء سواء في المصادقة على القوانين أو التدخل من أجل إعطاء رأيه في الاقتطاع من أجور المضربين أمراً ضرورياً في ظل الفراغ التشريعي لهذا الحق. وعليه فالسؤال المطروح هنا هو ما موقف القضاء من هذه الظاهرة، وما هي الآثار المترتبة عنه على الموظفين المضربين؟

ثانياً: القضاء الإداري وآثار ترتيب الجزاء على الموظفين المضربين

إن ممارسة التجمهر في الشارع العام اليوم تتخلله مجموعة من الأعطاب التي تسفر لنا عن اعتقال المشاركين بتهمة المشاركة فيه رغم سلميته، على اعتبار أنه تجمهر غير مسلح فهو حديث الساعة والموضوع السائد حالياً في الساحة الوطنية، والسبب هو أن جميع الفاعلين العموميين يريدون طي هذا المشكل بتوقيع الجزاء على من يقومون به سواء بتفعيل الاقتطاع من أجورهم أو الاعتقال، فهو يبقى إجراء تقوم به السلطة التنفيذية لمواجهة وضبطه¹⁰¹³، لكن يبقى تدخل القضاء الإداري ضرورياً من أجل الحفاظ على ممارسة حرية التعبير باعتبارها أهم قضايا حقوق الإنسان التي تستأثر باهتمام كبير من جل الفاعلين في المغرب.

علاوة على ذلك نجد أن القضاء المغربي له تضارب حول إشكالية الاقتطاع من الأجر من لدن الموظفين المضربين، فالأحكام القضائية تارة تكون مع التيار الذي يراقب مدى توفر الشروط الشكلية للاقتطاع، وتارة مع الطرح الذي يربط مشروعية الاقتطاع بمدى مشروعية الإضراب، وذلك من خلال بحثه عن مدى احترام المضربين للإجراءات والشروط التي استقر عليها القضاء المغربي، المتمثلة في احترام أجل الإخطار ودعوة التنظيم النقابي الأكثر تمثيلاً للإضراب، بغية عدم الوقوع في توقيف المرافق العمومية لخدماتها العمومية¹⁰¹⁴.

وفي هذا الإطار قامت المحكمة الإدارية بمكناس في حكمها الصادر في قضية (م ش) حيث جاء فيه ما يلي أن حق الإضراب حق دستوري أكدته جميع الدساتير المتعاقبة، ورغم عدم صدور تشريع تنظيمي يحدد كيفية ممارسة حق الإضراب، لا يعني إطلاق هذا الحق بلا قيود بل لا بد من ممارسته في إطار ضوابط تمنع من إساءة استعماله مع مقتضيات النظام العام والسير العادي للمرافق العامة، وعدم ثبوت كون الإضراب الذي خاضه الطاعن فيه خروجاً عن الضوابط المذكورة لذلك لا يمكن اعتباره تقصيراً في الواجب المهني وبالتالي تكون عقوبة الإنذار على هذه الواقعة لاغية¹⁰¹⁵.

وبالتالي أصبح لدينا توجه جديد في القضاء المغربي في مجال المنازعات الإدارية التأديبية المتعلقة بالإضراب، وذلك من خلال التحول من اعتبار الإضراب بشكل عام، مجرد إضراب موجب للمساءلة

¹⁰¹² - النقابة الديمقراطية للعدل، مسطرة الاقتطاع من الأجور بسبب الإضراب بين اللاشريعة القانونية وانحرافات التطبيق، مذكرة رقم 2017/87.

¹⁰¹³ - هشام العقراوي، حرية التظاهر بالمغرب وضمانات التوازن بين الحقوق والحريات والحفاظ على النظام العام، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية 2020-2021، ص 24.

¹⁰¹⁴ - عدنان بوشان، مدى مشروعية اقتطاع الإدارة من رواتب الموظفين المضربين، مقال منشور بالجريدة الإلكترونية للأبحاث القانونية، <https://revues.imist.ma/index.php/RERJ/index> تاريخ زيارة 02/12/2023، على الساعة 17H46.

¹⁰¹⁵ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 112، بتاريخ 6 يناير 2006، في قضية (م ش)، مجلة الحقوق، عدد 09، سنة 2006، ص 124.

التأديبية إلى التمييز بين ما إذا كانت ممارسته في احترام للضوابط التي حددها الاجتهاد القضائي وفي انسجام مع متطلبات سير المرافق العمومية بشكل منتظم ومطرد، حيث لا يشكل إخلالا مهنيا يستوجب العقاب، وبين الممارسة المتعسفة لهذا الحق خارج ضوابطه مما جعله يشكل خطأ موجبا للعقاب¹⁰¹⁶.

وهو نفس التوجه الذي تبنته المحكمة الإدارية بالرباط، "حيث اعتبرت أن الموظف المضرب دون احترام ضوابط ممارسة هذا الحق يفقده الحصول على أجره ذلك اليوم، انطلاقا من كون تغيبه لم يكن مبررا، وقد جاءت حيثيات أحد أحكامها"، تكون النقطة المنازعة المشار إليها في النزلة الحال هي تحديد ما إذا كان تغيب الموظف عن العمل بسبب مشاركته في الإضراب يعتبر مبررا أم أنه غير مبرر، مما يعطي للإدارة إمكانية تطبيق مقتضيات الفصل الأول من مرسوم 2000-05-10¹⁰¹⁷، بخصوص إخضاع الراتب للاقتطاع، حيث إذا كانت ممارسة الإضراب رهينة بضرورة إخطار الإدارة المعنية لترتيب أوضاعها الإدارية والقانونية وعدم عرقلة سير المرفق العام، فإنه لم يقدّم دليل من أوراق الملف على ثبوت إخطار السلطات الإدارية المذكورة رغم تكليف الأطراف بذلك أثناء جلسة البحث، وبالتالي فإن إضراب فئة عريضة من الأساتذة مرة واحدة، دون إخطار الجهات الإدارية المعنية من شأنه المساس بهذا المرفق، ويجعل بالتالي الغياب عن العمل لأجل ممارسة الإضراب خارج الضوابط المشار إليها غير مبرر، وبذلك يكون تفعيل الإدارة لمقتضيات مرسوم 20 ماي 2000 قد تم في إطار نوع من المشروعية¹⁰¹⁸.

إضافة إلى ذلك نجد الطرح الثاني الذي يتبنى فكرة مدى توفر الشروط الشكلية للاقتطاع من خلال مراقبة مدى قيام الإدارة باحترام الشروط الشكلية للاقتطاع من أجور المضربين، المنصوص عليها في المرسوم رقم 2.91.1216 الصادر بتاريخ 10 ماي 2000¹⁰¹⁹ المتعلق بتحديد شروط وكيفية تطبيق القانون رقم 12.81¹⁰²⁰، وهو بذلك لا يجادل في مدى مشروعية الاقتطاع من أجور الموظفين المضربين، بل يؤسسه على قاعدة الأجر مقابل العمل ذات الأصل التعاقدية¹⁰²¹، وهو ما سارت عليه المحكمة الإدارية بالرباط في قرار لها سنة 2013، الذي جاء فيه، ما دامت هذه الشكلية مقررة لصالح الموظف لتفادي عنصر المفاجأة في الاقتطاع وتخويل المعني به فرصة التحضير لنتائج النقص الذي تتعرض له أجرته الشهرية تبعا لالتزاماته المالية المترتبة عليه، فتكون شكلية جوهرية تمس بشرعية القرار المخالف لها، وحيث إنه في ظل نفي الطاعن سبق توجيه أي استفسار إليه قبل مباشرة الاقتطاع مع منازعته الجدية في الإخلال بهذا الإجراء الشكلي الجوهري، مما يكون معه آثاره الطاعن بخصوص مخالفة الإدارة ليعيب الشكل

¹⁰¹⁶ - محمد كريم المشرع، حق الإضراب والاقتطاع من الرواتب الشهرية للموظفين، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرز، فاس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، السنة الجامعية، 2010-2011، ص 72.

¹⁰¹⁷ - مرسوم رقم 2.99.1215 صادر في 6 صفر 1421 (10 ماي 2000) بتحديد كيفية تطبيق الفصل 46 مكرر المتعلق بالرخص بدون أجر من الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) في شأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.س عدد 4801، 2 ربيع الأول 1421 (5 يونيو 2000)، ص 1333.

¹⁰¹⁸ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 148، بتاريخ 7 فبراير 2006، مشار إليه سابقا، مجلة المرافعة، عدد 13، ديسمبر 2006، ص 132.

¹⁰¹⁹ - مرسوم رقم 2-99-1216-2 المتعلق بتحديد شروط وكيفية تطبيق القانون رقم 12-81 بشأن الاقتطاعات من رواتب موظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية المتغيبين عن العمل بصفة غير مشروعة، المرجع السابق، ص 1333.

¹⁰²⁰ - قانون رقم 12.81 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.83.230 بشأن الاقتطاعات من رواتب موظفي الدولة المتغيبين عن العمل بصفة غير مشروعة، المرجع السابق، ص 1189.

¹⁰²¹ - عدنان بوشان، مدى مشروعية اقتطاع الإدارة من رواتب الموظفين المضربين، مقال منشور بالجريدة الإلكترونية للأبحاث القانونية، <https://revues.imist.ma/index.php/RERJ/index> تاريخ زيارة 02/12/2023، على الساعة 17H46.

صحيحاً من هذه الناحية، ويتعين إلغاء قرار الاقتطاع المطعون فيه لهذه العلة مع ترتيب الآثار القانونية على ذلك¹⁰²².

كما أن مفهوم المخالفة قضت به المحكمة الإدارية بفاس أنه، وحيث إن عقد التوظيف هو اتفاقية تجعل الموظف في وضعية نظامية تجاه الإدارة التي تكون لها السلطة القانونية عليه وتؤدي له مرتبا مقابل تفرغه للعمل لديها، فإن من واجب الموظف أداء عمله بنفسه وبدقة وأمانة وإخلاص، ودون إهمال أو تقصير أو تماطل لتأمين حسن سير المرفق العام وانتظامه رعاية لحقوق المواطنين، فإن من حق الإدارة الاقتطاع من الأجر طيلة المدة التي تغيب خلالها المدعي لممارسة الإضراب، لأن واجبات الموظف أداء العمل مقابل المرتب الذي يتقاضاه، إذ القاعدة المسلم بها أن كل حق يقابله واجب¹⁰²³.

فضلا عن أن محكمة الاستئناف كانت أكثر وضوحاً بأن اعتبرت أن ممارسة حق الإضراب في شكل امتناع عن العمل يؤدي إلى فقدان حق الحصول على أجره ذلك اليوم، في إطار الفصل 41 من قانون المحاسبة العمومية¹⁰²⁴ والقانون 81.12 نظراً لعدم حصول الموظف على رخصة بالتغيب عن العمل. بل إنها حاولت أن تؤسس لتحول جديد حول الإضراب في المرافق العمومية بأن دعت الأطراف إلى التخلي عن الصورة التقليدية للإضراب من خلال التوقف المؤقت عن العمل إلى ابتداء صور أخرى تضمن حرية ممارسته والتعبير عن المطالب المهنية دون أضرار باستمرارية المرافق العمومية، حينما قضت بأن حق الإضراب كان مضموناً دستورياً ومكرساً في مختلف المواثيق الدولية، لكنه لا يعني بالضرورة أن يتم في شكل الانقطاع عن العمل قصد شل حركة المرفق العمومي¹⁰²⁵.

خاتمة:

إن ما وصل إليه اليوم المغرب من تراكمات في مجال حقوق الإنسان خاصة بعد صدور دستور 2011 وإلى حدود سنة 2023، شيء جيد بحيث أصبحنا نلمس أن هناك تطورا على مستوى سياسة ممارسة حرية التعبير، وذلك في إطار الاتفاقية الدولية التي صادق عليها المغرب، فإننا لم نعد نرى نوعاً من التعذيب والعنف على المتظاهرين في الشارع العام، اللهم ممارسة بعض أنواع القوة في بعض الحالات الاستثنائية والتي يكون فيها الأمر يهدد لنا النظام العام للمملكة المغربية الشريفة، وبالتالي فالتحدث على حق حرية التعبير عن طريق ممارسة الإضراب في المغرب من خلال المظاهرة والتجمهر في الطرق العمومية، فالواقع اليوم يوحي لنا أننا في دولة لا زلت لم تحسم مع تجربة الديمقراطية وبالتالي فكل هاته التراكمات فهي مجرد تمارين للدولة المغربية، فتاريخ الدولة وسلطوية الدولة يتطلب وقتاً معيناً من أجل الوصول إلى قمة احترام المتجهرين والمضربين في الشوارع العمومية، لأنه لا يكفي أن تنص على مبدأ معين في دستور 2011 ويتم تطبيق ذلك الحق وبالتالي مثل هذه الحقوق تحتاج إلى وقت كبير، من جميع نواحي الممارسة، فمثلاً مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 لممارسة حق الإضراب وإسقاطه على المظاهرات والتجمهرات التي تقوم بها النقابات الأكثر تمثيلية والتنسيقات، فهل نحن بفعل نطبق ما جاء به الظهير الشريف رقم

1022- المحكمة الإدارية بالرباط، حكم رقم 3372، بتاريخ 2013/11/27، ملف رقم 262/5/2013.

1023- المحكمة الإدارية بفاس، حكم رقم 918، بتاريخ 2016/11/29، في ملف عدد 286/غ/2006.

1024- مرسوم ملكي رقم 66-330 الصادر بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، ج.ر.س، عدد 2843، 15 محرم 1387 (26 أبريل 1967)، ص 810.

1025- المحكمة الإدارية بالرباط، قرار عدد 316، بتاريخ 2007/05/23، في ملف عدد 55/07، محمد كريم المشرع، حق الإضراب والاقتطاع من الرواتب الشهرية للموظفين، المرجع السابق، ص 82.

1.58.377 المتعلق بالتجمعات العمومية، من خلال تحديد الطرق التي سوف يسلكها الأساتذة المضربون من البداية إلى النهاية وهل فعلا يتم احترام هذه الشروط والضوابط التي تخل بالأمن العام للمملكة، فاليوم هناك جدل كبير حول تعديل النظام الأساسي الجديد للأستاذة مما أصبح لدينا خروج شبه يومي للشارع العام وقيام بالمظاهرة والتجمهر، وبالتالي فالجانب القانوني لممارسة حق حرية التعبير عن طريق الإضراب بالمغرب عبارة عن تراكم، لأن الدول الغربية التي نعطي بها المثال لاحترامها ممارسة حرية التعبير، والتجمهر، والمظاهرة، والإضراب في الشارع العام، كالسويد، النمسا، فرلاند، دانمارك، إيسلندا، كرواتيا، ألمانيا، فإنها راكمت لقرون عديدة لتصل ما وصلت إليه اليوم من حق ممارسة حرية التعبير بكل أريحية، وبالتالي فالمغرب لا زال في طريق البناء الديمقراطي، فأول دستور أصدره المغرب كان سنة 1962 ولا زلنا لم نكمل بعد 100 سنة، بحيث قبل دستور 1962 كنا نحكم بما تورثنا عن الخلفاء الراشدين، ولم يكن هناك قائد على كل منطقة بل كان هنالك فقط السلاطين فالمفهوم الذي كان أذاك هو مفهوم السبيبة، وبالتالي فنحن دولة حديثة بهذا النظام صحيح أن هنالك تطور على مستوى ممارسة حق الإضراب في الشارع العام عن طريق المظاهرة والتجمهر، ولكن هذا التطور تدريجي وبالتالي يجب أخذه بعين الاعتبار لذلك فالاتفاقيات التي تصادق عليها المغرب مثل اتفاقية مناهضة التعذيب، لا يكفي الدولة أن تصادق عليها فقط، بل إن الدولة ملزمة بتطبيقها على أرض الواقع وقد رأينا تدخل رجال السلطة من قياد، باشوات، عمداء شرطة وكيفية تدبيرهم للمظاهرات وتجمهرات عنيفة، فقاموا بتدبيرها بشكل جيد في إطار احترام حقوق الإنسان وذلك من خلال تراكم الخبرة على المستوى العملي.

وبناء على ما سبق وفي ظل غياب قانون تنظيمي للممارسة حق الإضراب وتأطيره ومنذ العقود الثمانية التي مرت، ورغم تدخل دور القضاء الإداري في التعامل مع هذا الحق ولسد خصاص الفراغ التشريعي، مع كامل الأسف نرى أن جل الأحكام القضائية الصادرة فهي تتباين بين المحاكم الإدارية وبين المحاكم العادية، فالمحاكم الإدارية تعمل على تقييد هذا الحق من خلال القرارات التي تصدرها في إطار اجتهادات قضائية، فهي تستخرج مجموعة من الشروط التي تزيد من تقييد ممارسة هذا الحق عكس المحاكم العادية التي تقوم بإعطاء الموافقة والمشروعية في ممارسة حرية التعبير عن طريق الإضراب بالمغرب. وقد خلصت أثناء معالجتني لموضوع هذه الورقة لبعض التوصيات يمكن عرضها على النحو التالي:

- توفير آليات استباقية التي تحول دون انتقال وتحول الإضراب داخل الإدارة العمومية إلى الشارع العام، من خلال تشجيع الوسائل السلمية لحل النزاع حتى ولو كان إضرابا تضامنيا، مع إعادة النظر في الاقتطاعات المالية التي تكون كل شهر وتعويضها بالاعتناء بالموظف وإعادة الاعتبار له برفع المعاناة التي يعيشها اليوم جراء الارتفاع الموهول للأسعار.
- استصدار قانون تنظيمي للإضراب فهو أصبح مطلبا أساسيا اليوم من أجل تأطير هذا الحق الدستوري كما جاء في وثيقة دستورية لسنة 2011.
- إصدار قانون يوطر عمل النقابات وطريقة اشتغالها وتنظيمها في ظل التشتت الذي تعرفه النقابات.
- المصادقة على مجموعة من الاتفاقيات الدولية المرتبطة بمنظمة العمل الدولية في مجال ممارسة التجمعات العمومية من أجل إبرام حسن النية للسلطة التنفيذية تجاه مؤسسة هذا الحق وهو حق ممارسة الإضراب، وبالتالي الحكومة مطالبة بأن تبرهن عليها اليوم، وعلى رأسها اتفاقية رقم 87 المتعلقة بالحرية النقابية وحماية المنظمات النقابية.

- وضع قانون يؤطر التنسيقات في ظل غياب قانون يسري عليها وغير معترف بها في ظهير 1.58.377 وبالتالي أن الأوان لتنظيمها عبر مشروع قانون لضبط هذه التنسيقات في كل ما يتعلق بالانخراط، الانتساب، أو أن وجوبا إفراغها يكون في شكل جمعيات، لأن مسألة الاعتراف بها أصبحت ضرورية فالقضية قضية واقع، وحبذا لو تم توفير مكتب محاور من أجل التفاهم معه، لذا من الضروري التنظيم بالطبيعة لا تقبل الفراغ.
- يجب تغيير وتعديل ظهير شريف رقم 1.58.377 بشأن التجمعات العمومية فهو غير مواكب للمستجدات التي تقع على مستوى الساحة العمومية من مظاهرات وتجمعات في الشارع العام.
- استعمال الحكمة والمرونة مع هذا الحق الذي له أبعاد اجتماعية وسياسية عميقة، وبالتالي يجب التركيز على أسلوب المفاوضات والحوار، فجلوس لطاولة المفاوضات مع النقابات والتنسيقات المتعلقة بالأساتذة المتعاقدين سيؤدي لمأسسة الحوار الاجتماعي مما يجعل عدم خروج هذا الملف للساحة العمومية، وذلك فيه خير لمصلحة وصورة بلد كون المغرب مقبل على تنظيم كأس الأمم الإفريقية لسنة 2025، وكأس العالم لسنة 2030.

لائحة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

الأطروحات والرسائل الجامعية:

الأطروحات:

- ✚ صالح دجال، حامية الحريات ودولة القانون، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية، 2009-2010.
- ✚ هشام العقراوي، حرية التظاهر بالمغرب وضمانات التوازن بين الحقوق والحريات والحفاظ على النظام العام، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية 2020-2021.

الرسائل:

- ✚ محمد كريم المشرع، حق الإضراب والاقتطاع من الرواتب الشهرية للموظفين، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرار، فاس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، السنة الجامعية، 2010-2011.

المقالات:

- ✚ أحمد بوسيدي، محمد لمزابي، النظام العام، مجلة الشرطة تصدرها المديرية العامة للأمن الوطني، العدد 95 يناير 2013.
- ✚ شركة OML ضد الوزير الأول، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23، أبريل-يونيو 1998، ص 95، منشور كذلك بمجلة المحاكم الإدارية، عدد 1، 2001.
- ✚ عدنان بوشان، مدى مشروعية اقتطاع الإدارة من رواتب الموظفين المضربين، مقال منشور بالجريدة الإلكترونية للأبحاث القانونية، عدد 12، 2018.
- ✚ (م س) ومن معه ضد الدولة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 37، مارس-أبريل 2001.

النصوص القانونية:

1- الديساتير

🇲🇦 ظهور شريف رقم 1.11.91، صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، بتنفيذ نص الدستور، جريدة رسمية، عدد 59964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص. 3600.

القوانين التنظيمية:

🇲🇦 مشروع قانون تنظيمي رقم 97.15 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق الإضراب، الأمانة العامة للحكومة، المطبعة الرسمية، الرباط، 1438-2016.

2- القوانين العادية

🇲🇦 ظهور الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية، ج.ر.س، عدد 2404 مكرر، بتاريخ 16 جمادى الأولى 1378 (27 نونبر 1958)، ص 2853.

🇲🇦 ظهور شريف رقم 1.02.200 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليوز 2002) بتنفيذ القانون رقم 76.00 المغير والمتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نونبر 1958) بشأن التجمعات العمومية، ج.ر.س، عدد 5046، بتاريخ 3 شعبان 1423 (10 أكتوبر 2002)، ص 2890.

🇲🇦 ظهور شريف رقم 1.14.104 صادر في 20 من رجب 1435 (20 ماي 2014) في شأن بتنظيم مهام المقيمين الدينيين وتحديد وضعياتهم، ج.ر.س، عدد 6268، الصادر بتاريخ 28 شعبان 1435 26 يونيو 2014، ص 5473.

🇲🇦 ظهور شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، عدد 2372، 21 رمضان 1377 (11 أبريل 1958) ص 914.

🇲🇦 قانون رقم 12.81 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.83.230 صادر في محرم 1405 (5 أكتوبر 1984) بشأن الاقتطاعات من رواتب موظفي الدولة المتغييبين عن العمل بصفة غير مشروعة، ج.ر.س، عدد 3764، 25 ربيع الأول 1405 (19 ديسمبر 1984)، ص 1189.

المراسيم:

🇲🇦 مرسوم ملكي رقم 66-330 الصادر بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، ج.ر.س، عدد 2843، 15 محرم 1387 (26 أبريل 1967)، ص 810.

🇲🇦 مرسوم رقم 2.99.1215 صادر في 6 صفر 1421 (10 ماي 2000) بتحديد كيفية تطبيق الفصل 46 مكرر المتعلق بالرخص بدون أجر من الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) في شأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.س عدد 4801، 2 ربيع الأول 1421 (5 يونيو 2000)، ص 1333.

🇲🇦 مرسوم رقم 2-99-1216 صادر في 6 صفر 1421 (10 ماي 2000) بتحديد شروط وكيفية تطبيق القانون رقم 81-12 بشأن الاقتطاعات من رواتب موظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية المتغييبين عن العمل بصفة غير مشروعة، ج.ر.س، عدد 4801، بتاريخ 2 ربيع الأول 1421 – 5 يونيو 2000، ص 1333.

🇲🇦 مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، ج.ر.س، عدد 6867 مكرر، 29 رجب 1441 (24 مارس 2020)، ص 1782.

القرارات:

القرار رقم 588 الصادر عن منظمة العمل الدولية.

المذكرات:

النقابة الديمقراطية للعدل، مسطرة الاقتطاع من الأجور بسبب الإضراب بين اللاشريعة القانونية وانحرافات التطبيق، مذكرة رقم 2017/87.

وزارة العدل والحريات، الأسس القانونية لإجراء الاقتطاع من أجور موظفي الدولة والجماعات الترابية المضربين عن العمل. مذكرة وزارية.

الاجتهاد القضائي:

المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 112، بتاريخ 6 يناير 2006، في قضية (م ش)، مجلة الحقوق، عدد 09، سنة 2006، ص 124.

المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 148، بتاريخ 7 فبراير 2006، مشار إليه سابقا، مجلة المرافعة، عدد 13، ديسمبر 2006، ص 132.

المحكمة الإدارية بالرباط، قرار عدد 316، بتاريخ 2007/05/23، في ملف عدد 55/07، محمد كريم المشرع، حق الإضراب والاقتطاع من الرواتب الشهرية للموظفين، ص 82.

المحكمة الإدارية بالرباط، حكم رقم 3372، بتاريخ 2013/11/27، ملف رقم 262/5/2013.

المحكمة الإدارية بفاس، حكم رقم 918، بتاريخ 2016/11/29، في ملف عدد 286/غ/2006.

المعاهدات الدولية:

اتفاقية منظمة العمل الدولية، قرار لجنة الحرية النقابية رقم 1954، مسار إليه في مجموعة قرارات لجنة الحرية النقابية لسنة 1996.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المواقع الإلكترونية:

www.aecom.org/blog

www.febrayer.com

www.ouarzazateonline.net

www.pjd.ma

www.revues.imist.ma

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

Livres :

- ❖ Driss Basri, l'administration territoriale, l'expérience marocaine, ed Nathan, paris, 1994.

المحددات الدستورية والقانونية للحق في تأسيس الأحزاب السياسية بالمغرب والانخراط فيها

هشام عميري

باحث في سلك الدكتوراه

جامعة شعيب الدكالي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

مقدمة:

ارتبط نشوء الأحزاب السياسية في مختلف الأنظمة سواء الديمقراطية منها أو الغير الديمقراطية، بمجموعة من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، خاصة في ظل وجود صراعات داخل المجتمع ما بين مجموعة من الطبقات الاجتماعية، كل طبقة ترغب في بسط نفوذها وأفكارها على باقي الأفراد¹⁰²⁶. وهي نفس العوامل التي أدت إلى ظهور الأحزاب السياسية بالمغرب، على الرغم من وجود عوامل أخرى مرتبطة بالاستعمار، لكن يعتبر عامل مواجهة الحزب الوحيد، الذي كان يرغب حزب الاستقلال في إقامته، من بين أهم العوامل الذي أدت إلى ظهور العديد من الأحزاب السياسية، وهي أحزاب وجدت الدعم القانوني والدستوري، إذ عرف المغرب قبل صدور دستور 1962، مجموعة من النصوص التشريعية التي تعتبر المقوم القانوني لتأسيس الأحزاب السياسية خاصة العهد الملكي وظهير الحريات العامة لسنة 1958، إلا أن الشروط المتعلقة بالحق في تأسيس الأحزاب السياسية بالمغرب بقيت غامضة، وذلك في ظل غياب نص دستوري الذي يسمو على كل تلك النصوص القانونية، مما أسهم في توتر الصراع على التعددية الحزبية ما بين المؤسسة الملكية وحزب الاستقلال.

هذا الصراع، وضع له دستور 1962 حداً، وذلك من خلال تنصيبه على أن الحزب الوحيد ممنوع بالمغرب، نفس الصياغة حافظت عليها نفس الدساتير الأربعة التي تلت الدستور الأول للمملكة الصادر في عام 1962، إلا أنه على الرغم من دسترة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، فإن هذه الأخيرة بقيت وظائفها مقيدة.

هذا التقييد الذي فرضته الدساتير الخمس الممتدة من 1962 إلى 1996، وكذا قانون الأحزاب السياسية الصادر في عام 2006، جاء الدستور السادس للمملكة لسنة 2011 لأجل الحد من ذلك التقييد، على الرغم من محافظته على الحق في تأسيس الأحزاب السياسية وأحقية جميع الأفراد الانخراط فيها مع وجود استثناءات ترتبط بحاملي السلاح ورجال القضاء، لكنه حاول أن يضبط ذلك الحق بقانون تنظيمي الذي عوض القانون العادي الصادر في عام 2006، كما أن هذا الدستور جاء بالعديد من المستجدات وهي

¹⁰²⁶ عبد العزيز أشرف، تموقع الأحزاب في المشهد السياسي بين إخماد صراعاتها والسباق نحو المناصب الوزارية، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، الطبعة الأولى: 2018، ص 37.

مستجدات حاولت أن تضبط عملية تأسيس الأحزاب السياسية، خاصة من خلال إعادة النظر في وظائفها داخل المجتمع¹⁰²⁷.

وبناء على ما سلف ذكره، يجوز لنا طرح الإشكالية التالية:

كيف عالج المشرع الدستوري المغربي مسألة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، وكيف انعكس ذلك الحق على المشهد السياسي المغربي؟

للإجابة عن هذه الإشكالية وغيرها من الأسئلة التي لا يزال يطرحهما موضوع الحق في تأسيس الأحزاب السياسية بالمغرب، خاصة بعد صدور مجموعة من الأحكام القضائية التي منعت تأسيس مجموعة من الأحزاب وذلك نظراً لكونها مست بثوابت المملكة، إما أنها تأسست على أساس جهوي أو على أساس ديني وعرقي، وهي من الشروط التي يجب على الراغبين في تأسيس حزب سياسي أن لا يؤسسونه على أساسها، وإلا كان الحزب معرضاً للمنع والحل، وذلك حتى لا يكون هناك مس بحقوق وحرريات باقي الأفراد على أساس التمييز، ولأجل مقاربة هذا الموضوع، فإنه سيتم تخصيص المحور الأول للحديث فيه عن المسار القانوني والدستوري عن الحق في تأسيس الأحزاب السياسية بالمغرب، ثم نخرج في المحور الثاني لمناقشة الوظائف الجديدة التي جاء بها دستور 2011 فيما يخص وظائف الأحزاب السياسية.

المحور الأول: المسار القانوني والدستوري للحق في تأسيس الأحزاب السياسية بالمغرب

اتجه المغرب بعد حصوله على الاستقلال في عام 1956 إلى وضع ترسانة قانونية قصد تنظيم الحياة الحقوقية والسياسية، خاصة فيما يتعلق بضبط المنظومة الحزبية، ومن بين هذه الترسنة القانونية نجد العهد الملكي ل 8 ماي 1958 وظهير الحريات العامة ل 15 نونبر 1958 والقانون الانتخابي لسنة 1959 (أولاً) قبل أن تتم دسترة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية في أول دستور عرفته التجربة الدستورية المغربية بعد الاستقلال سنة 1962¹⁰²⁸، وهي نفس الصياغة التي حافظت عليها الدساتير الأربعة الموالية لدستور 1962 (ثانياً).

أولاً: الحق في تأسيس الأحزاب السياسية قبل الدسترة

من أجل القطع مع الحزب الوحيد الذي كان يهدف حزب الاستقلال إلى إقامته، قامت المؤسسة الملكية على وضع استراتيجية قانونية تهدف إلى التأسيس الحقوقي للتعددية الحزبية، ويعتبر العهد الملكي ليوم 8 ماي 1958 من بين أولى هذه الاستراتيجيات والآليات القانونية التي اتبعتها الملك الراحل محمد الخامس لمنع إقامة نظام الحزب الوحيد وبالتالي التشجيع على الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، إذ إنه بتاريخ 8 ماي 1958 وجه الملك الراحل محمد الخامس خطاباً إلى الأمة، وهو الخطاب الذي وضع الخطوط العريضة للعهد الملكي، وقد جاء هذا العهد لأجل تنظيم العمل الحزبي بالمغرب، وذلك من خلال القطع مع الحزب الوحيد ودعم التعددية الحزبية، هذه الأخيرة تعتبر من بين الركائز الأساسية للأنظمة الديمقراطية¹⁰²⁹.

¹⁰²⁷ عبد الغني السرار، الأحزاب السياسية والممارسة الديمقراطية بالمغرب، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى: 2021، ص 19.

¹⁰²⁸ يونس برادة، مقدمات في النظام السياسي المغربي، مطبعة الفا برنت، 2016، ص 40 – 41.

¹⁰²⁹ محمد ضريف، الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1934 – 1999، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، دون ذكر تاريخ النشر، ص 90.

وبهذا المعنى فإن العهد الملكي يعتبر أو آلية قانونية جاءت لإقرار الحقوق والحريات العامة، وذلك بعد تحرير البلاد¹⁰³⁰، والذي يعتبر الحق في تأسيس الأحزاب السياسية من بين أهم تلك الحقوق والحريات، إذ أكد الملك الراحل محمد الخامس في خطابه على أنه: "حرصنا على أن يمارس رعايانا الحريات الأساسية ويتمتعوا بحقوق الإنسان فإننا سنضمن لهم حرية التعبير والنشر والإجماع وتكوين الجمعيات ضماناً لا يحده إلا ما يفرضه احترام النظام الملكي وحفظ كيان الدولة ومقتضيات الصالح العام"¹⁰³¹.

وبقراءتنا لمضمون الخطاب الملكي، فنجد أنه أعطى للمواطنين والمواطنات حرية تأسيس الجمعيات، وهو ما يمكن اعتباره تأكيداً على أن النظام السياسي المغربي لن يبنّي على الحزب الوحيد، وإنما يبنّي على نظام التعددية الحزبية، وبالتالي محاولة قطع الطريق على الأحزاب السياسية التي كانت لها الرغبة في الهيمنة على العمل الحزبي بالمغرب¹⁰³².

إلى جانب العهد الملكي فقد صدر في نفس السنة ظهير الحريات العامة، إذ دفعت استراتيجية حزب الاستقلال الذي كان في صراع مع المؤسسة الملكية، إلى قيام هذه الأخيرة إلى اتخاذ استراتيجية لوضع حد لاستراتيجية حزب الاستقلال الذي كان يتجه إلى فرض نفسه كحزب وحيد، خاصة من خلال محاولته التغلغل بالوسط القروي، إذ اتجهت المؤسسة الملكية في هذا السياق إلى إصدار ظهير الحريات العامة سنة 1958، وهو الظهير الذي جاء لأجل التأكيد على تبني نظام التعددية الحزبية¹⁰³³.

وما يمكن قوله هنا، من خلال مقارنة ما بين العهد الملكي وظهير الحريات العامة، هو أن هذا الأخير جاء لأجل وضع الشروط التي يجب إتباعها قصد تأسيس الأحزاب السياسية، عكس العهد الملكي الذي أكد فقط على أن الحزب الوحيد ممنوع، على الرغم من تأكيده على التعددية الحزبية، لكنه لم يوضح الإجراءات التي يجب إتباعها¹⁰³⁴، علماً أن العهد الملكي لم يشير إلى مصطلح الحزب أو الأحزاب، وإنما استعمل مجموعة من الكلمات المرادفة للتعددية الحزبية من قبيل: الديمقراطية، الحرية، الصالح العام، السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية. إلا أن ظهير الحريات العامة أشار إلى الشروط والإجراءات المتبعة لأجل تأسيس حزب سياسي، وذلك في فصله 17 إذ إن هذا الفصل أعطى الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، بشرط أن يتم التقيد بالعديد من الشروط، إذ إنه لجميع المغاربة الحق في الانتماء إلى الحزب السياسي الذي يساير أفكارهم وذلك دون أي تمييز فيما بينهم من حيث الدين أو الجنس أو الانتماء الجهوي، مستثنياً في ذلك حاملي السلاح ورجال القضاء والمغاربة المجردين من الحقوق الوطنية الحق من الانتماء إلى أي حزب سياسي أو تأسيسه، مع تأكيده على أن كل حزب سياسي يؤسس فإنه يجب أن يسير بأموال وطنية ولا يحق له تلقي الأموال الأجنبية، مع ضرورة توفره على قانون أساسي الذي ينظم عمله وكيفية الانخراط فيه¹⁰³⁵.

¹⁰³⁰ محمد نشطوي، في الحرية والحق مع دراسة للنظام القانوني للحريات العامة بالمغرب، مطبعة النجاح - الجديدة - الدار البيضاء، الطبعة الأولى: 2019، ص 123.

¹⁰³¹ الخطاب الملكي السامي للملك الراحل محمد الخامس الذي وجهه إلى الأمة بتاريخ 8 ماي 1958 بمناسبة الإعلان عن العهد الملكي، الجريدة الرسمية، العدد 2378، 23 ماي 1958، ص 1182 - 1183.

¹⁰³² يونس برادة، مقدمات في النظام السياسي المغربي، م. س، ص 41.

¹⁰³³ محمد زين الدين، الدستور ونظام الحكم في المغرب، الطبعة الأولى، 2015، ص 63.

¹⁰³⁴ محمد ضريف، الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1934-1999، م. س، ص 91.

¹⁰³⁵ المادة 17 من ظهير الحريات العامة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.58.376، الجريدة الرسمية عدد: 2404 مكرر بتاريخ 16 جمادى الأولى 1378 الموافق ل 27 نونبر 1958، ص 2849.

فهذا الظهير ساهم في بروز مجموعة من الأحزاب السياسية، خاصة حزب الحركة الشعبية إذ يعتبر هذا الحزب أول حزب سياسي ظهر بعد سنة من صدور ظهير الحريات العامة، وذلك سنة 1959¹⁰³⁶، وهو الحزب الذي اتخذ من المجال القروي مرجعاً له، وذلك رداً على سياسة حزب الاستقلال الذي كان يحاول أن يفتح المجال القروي.

إن التعددية الحزبية لا تظهر ملامحها دون وجود منافسة حزبية في الانتخابات سواء التشريعية أو الترابية، وهو ما جاء قانون الانتخابات لسنة 1959 لتأكيد، والذي أكد بدوره على المنافسة الحزبية، مما يشير على أن هذا القانون جاء لأجل توطيد السياسة الملكية المتعلقة بالأخذ بنظام التعددية الحزبية، وذلك من خلال رسم وظائف الأحزاب وأدوارها في تدبير الشأن العام¹⁰³⁷.

ثانياً: دسترة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية بالمغرب

تعتبر المرحلة الممتدة ما بين حصول المغرب على الاستقلال وإجراء أول انتخابات تشريعية سنة 1963، مرحلة أساسية في التشريع المغربي، خاصة أن هذه المرحلة عرفت صدور العديد من القوانين التي تعتبر قوانين جد مهمة في النظام السياسي المغربي، والذي يعتبر دستور 1962 من بين أهم هذه النصوص التشريعية، وهو الدستور الذي جاء لأجل تحديد طبيعة النظام السياسي المغربي، ومقوماته ومكوناته الأساسية، كما جاء قصد إعادة التأكيد على التعددية الحزبية في فصله الثالث¹⁰³⁸، وبالتالي تم إخراج أول دستور سنة 1962 الذي أقرز لنا انتخاب أول برلمان في الحياة السياسية بالمغرب عام 1963، لتدخل بعد ذلك الأحزاب السياسية في صراع مع المؤسسة الملكية حول المسألة الدستورية والحزبية، فخلال هذه المرحلة تم تأسيس مجموعة من الأحزاب وذلك في ظل التعديلات الدستورية التي عرفت المملكة منذ أول دستور إلى آخر دستور في عهد الملك الراحل الحسن الثاني سنة 1996.

وإذا كان دستور 1962 قد حاول أن يضع حد لكل الإشكالات التي أثارها موضوع التعددية الحزبية بالمغرب، على الرغم من صدور القوانين المشار إليها أعلاه، خاصة التي أنت قبل دسترة التعددية الحزبية، إذ إن هذا الدستور نص في فصله الثالث على أن: "نظام الحزب الوحيد ممنوع بالمغرب"¹⁰³⁹، وهو نفس البند الذي حافظت عليه الدساتير الموالية الأربعة (1970، 1972، 1992، 1996)، إلا أن الملاحظ هو أن هذه الدساتير الأربعة أحدثت تحولاً على مستوى مضمون الفصل الثالث، إذ إنها اعتبرت الأحزاب السياسية مثلها مثل النقابات والمجالس الترابية والغرف المهنية، خاصة من حيث تأطيرهما للمواطنين، مع تغيير مصطلح "ممنوع" بمصطلح "غير مشروع"، إلا أن ذلك لم يحدث أي تغيير وذلك في ظل غياب نص قانوني مستقل وخاص بالأحزاب السياسية خاصة أن الدساتير الخمس لم تفصل في الإجراءات التي يجب الأخذ بها قصد قيام الأحزاب السياسية، إذ كان يتم الرجوع دائماً إلى ظهير الحريات العامة وهو ظهير لم يكن قانوناً خاصاً بالأحزاب السياسية وإنما كان شاملاً لمجموعة من الحقوق والحريات، وهو ما كان يؤدي في بعض الأحيان إلى رفض تأسيس مجموعة من الأحزاب.

¹⁰³⁶ يونس برادة، مقدمات في النظام السياسي المغربي، م. س، ص 42.

¹⁰³⁷ يونس برادة، مقدمات في النظام السياسي المغربي، م. س، ص 42.

¹⁰³⁸ محمد الزين الدين، الدستور ونظام الحكم في المغرب، الطبعة الأولى 2015 ص 57.

¹⁰³⁹ الفصل 3 من الدستور المغربي، الصادر يوم 14 دجنبر 1962، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2616 بتاريخ 19 دجنبر 1962.

وبعد مرور 10 سنوات على دستور 1996، صدر أول قانون مستقل يوضح كيفية تأسيس الأحزاب السياسية وكيفية تمويلها وعقد مؤتمراتها، وذلك سنة 2006، إلا أن التحول الكبير الذي عرفه الحق في تأسيس الأحزاب السياسية تم تسجيله مع مجيء دستور 2011، إذ إن هذا الأخير كان أكثر وضوحاً، وذلك من خلال التفصيل أكثر من حيث الحق في تأسيس الأحزاب السياسية وكذلك من حيث منع الحزب الوحيد، فإذا كنت الدساتير السابقة قد نصت على حرية الانخراط في منظمة سياسية¹⁰⁴⁰، فإن دستور 2011 أشار إلى الانتماء السياسي وليس الانخراط عكس الدساتير الأخرى¹⁰⁴¹.

من جانب آخر، فإن دستور 2011، خصص فصلاً مستقلاً يتحدث عن الأحزاب السياسية، عكس الدساتير السابقة، وهو الفصل السابع، وفصل أكثر في الشروط المتعلقة بالحق في تأسيس الأحزاب السياسية، كما أحال على قانون تنظيمي الذي سيصدر لأجل تحديد تلك الشروط، وبالفعل صدر القانون التنظيمي رقم 29.11 عام 2011 وحل محل القانون السابق رقم 36.04 الصادر سنة 2006 والذي جاء لأجل تفسير واستكمال مضمون الفصل السابع من الدستور، إلا أن الفصل السابع من دستور 2011، حاول أن يوضح بعض الموانع التي تقيد حرية تأسيس الأحزاب السياسية، عكس الدساتير السابقة، وهي الموانع التي سبق أن أشار إليها ظهير الحريات العامة في فصله 17، وتتجلى هذه الموانع في ما هو عرقي وديني وجوهوي ولغوي¹⁰⁴²، على الرغم من أن هذه الموانع تعتبر تقييداً للحق في تأسيس الأحزاب السياسية، إلا أنها تساهم في الحد من ظهور بعض الجبهات المعارضة خاصة في بعض البلدان التي تتكون من عدة مكونات كما هو الشأن بالنسبة للمغرب.

المحور الثاني: الوظائف الجديدة للأحزاب السياسية

من الوظائف الجديدة التي حملها دستور 2011، فيما يخص الأحزاب السياسية وهو الارتقاء بالقانون المنظم للأحزاب السياسية من قانون عادي إلى قانون تنظيمي مما يجعل هذا الأخير يخضع إجبارياً للرقابة الدستورية التي تمارسها المحكمة الدستورية على القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها¹⁰⁴³، كما أن دستور 2011 اعترف لأول مرة بأحقية الأحزاب السياسية في رئاسة الحكومة، وذلك عكس الدساتير السابقة (أولاً).

¹⁰⁴⁰ الفصل 9 من الدساتير المغربية الخمسة السابقة.

¹⁰⁴¹ الفصل 29 من الدستور المغربي، الصادر يوم 29 يوليوز 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011.

¹⁰⁴² ينص الفصل 7 من دستور 2011 على أنه:

"تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم السياسي، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وفي تدبير الشأن العام، وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب، بالوسائل الديمقراطية، وفي نطاق المؤسسات الدستورية.

تؤسس الأحزاب وتمارس أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون.

نظام الحزب الوحيد نظام غير مشروع.

لا يجوز أن تؤسس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جهوي، وبصفة عامة، على أي أساس من التمييز أو المخالفة لحقوق الإنسان.

ولا يجوز أن يكون هدفها المساس بالدين الإسلامي، أو بالنظام الملكي، أو بالمبادئ الدستورية أو الأسس الديمقراطية، أو الوحدة الوطنية أو الترابية للمملكة.

يجب أن يكون تنظيم الأحزاب السياسية وتسييرها مطابقاً للمبادئ الديمقراطية.

يحدد قانون تنظيمي، في إطار المبادئ المشار إليها في هذا الفصل، القواعد المتعلقة بصفة خاصة، بتأسيس الأحزاب السياسية وأنشطتها ومعايير تخويلها الدعم المالي للدولة، وكذا كيفية مراقبة تمويلها".

¹⁰⁴³ رشيد المدور، البرلمان في ضوء مستجدات الدستور، مطبعة شمس برينت، الرباط، الطبعة الأولى، 2019، ص 10 - 11.

بالإضافة إلى ذلك فقد نص المشرع الدستوري المغربي لأول مرة على حقوق المعارضة البرلمانية، سواء من حيث أحقيتها في ممارسة التشريع أو الرقابة على أعمال الحكومة، أو من خلال أحقيتها في رئاسة الحكومة ورئاسة المجالس المنتخبة على المستوى الترابي، وذلك عن طريق التناوب ما بين الأحزاب السياسية حسب ما أسفرت عنه نتائج العملية الانتخابية¹⁰⁴⁴ (ثانياً).

أولاً: التنافس الانتخابي

لم يكن المشرع الدستوري المغربي يرى أي دور للأحزاب السياسية في الدساتير السابقة، ما عدا تنظيم وتمثيل المواطنين والمواطنين سواء داخل المجالس الترابية أو داخل المؤسسة البرلمانية بغرفتيها، إلا أن المشرع الدستوري المغربي، فهم جيداً بأن دور الأحزاب السياسية لا يكمن فقط في تمثيل المواطنين والمواطنين داخل المجالس المنتخبة، وإنما يكمن دورها كذلك في التنافس على السلطة وذلك من خلال أحقيتها في رئاسة الحكومة¹⁰⁴⁵.

إذ إن المشرع الدستوري قام بإعادة صياغة الفصل الثالث من الدساتير السابقة، وذلك من خلال تنصيبه في الفقرة الأولى من الفصل السابع من دستور 2011 على أن الأحزاب السياسية لها الحق في المشاركة في ممارسة السلطة، والمشرع الدستوري هنا يقصد أنه للأحزاب السياسية الحق في رئاسة الحكومة عكس الدساتير السابقة التي لم تكن تنص على هذا الحق، هذه الفقرة أكدت على أن المشاركة في السلطة تتم على أساس مبدأ التعددية الحزبية والتناوب ما بين الأحزاب على رئاسة الحكومة وفق ما آلت إليه نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب.

وقد قام الفصل 47 من دستور 2011 التأكيد على ذلك بشكل مفصل، إذ إن الحزب السياسي الذي يتصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب هو من له الحق في رئاسة الحكومة، وذلك على أساس نتائج تلك الانتخابات¹⁰⁴⁶، وهو ما أكدت عليه العمليات الانتخابية التي شهدتها المغرب بعد دستور 2011، إذ إنه تطبيقاً لمضمون الفصل 47 من الدستور تم تعيين الأمناء العامين للأحزاب السياسية التي تصدرت الانتخابات التشريعية لـ 2011، 2016، 2021 لأجل قيادة الحكومة من طرف الملك.

وقد جاء هذا المستجد الدستوري نتيجة للمذكرات الحزبية التي رفعتها الأحزاب السياسية إلى اللجنة المكلفة بصياغة الدستور، وذلك بتضمين أحقية الأحزاب السياسية في رئاسة الحكومة، وهو حق كان غائباً في الدساتير السابقة إذ إن هذه الدساتير كانت تعطي للملك أحقية تعيين الوزير الأول من أي حزب سياسي كان حتى لو لم يكن منتصباً سياسياً¹⁰⁴⁷، إذ إن الدساتير السابقة لم تكن تعطي أي اهتمام للنتائج التي تحصل عليها الأحزاب السياسية، وهو ما كان يؤثر بشكل سلبي على المشاركة السياسية، وهو ما تدل عليه المشاركة السياسية لسنة 2007 والتي تعتبر أضعف نسبة تسجل في التجربة الانتخابية بالمغرب، وكان من بين أسبابها هو تعيين الملك لإدريس جطو وزيراً أولاً سنة 2002، وهو وزير تكنوقراطي، الأمر الذي أثر على نسبة المشاركة السياسية في الانتخابات التشريعية التي أجريت في عام 2007.

¹⁰⁴⁴ أحمد بوز، البرلمان المغربي: البنية والوظائف، منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، 2016، ص 215.
¹⁰⁴⁵ رشيد المدور، البرلمان في ضوء مستجدات الدستور، منشورات دفاتر في القانون البرلماني المغربي، العدد الأول، مطبعة شمس

برينيت – الرباط، الطبعة الأولى: 2019، ص 10.
¹⁰⁴⁶ الفقرة الأولى من الفصل 47 من الدستور المغربي، الصادر يوم 29 يوليوز 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ

30 يوليوز 2011.

¹⁰⁴⁷ الفصل 24 من الدساتير الخمس السابقة.

فعلى الرغم من أن هذا المستجد الدستوري الذي أتى به دستور 2011، فيما يخص أحقية الأحزاب السياسية في رئاسة الحكومة، لن يؤثر على المشاركة السياسية ولن يؤثر كذلك في نسبة ثقة المواطنين والمواطنين في الأحزاب السياسية، فإنه سيرفع من نسبة الثقة في المنهجية الديمقراطية ومدى احترام مقتضيات الفصل 47 من الدستور، خاصة أن هذا البند الدستوري أنصف الأحزاب السياسية من حيث أحقيتها في ممارسة السلطة.

ثانياً: دسترة المعارضة البرلمانية

إن رئاسة الحكومة مستقبلاً ليس حقاً خاصاً بالأحزاب السياسية التي تكون في الحكومة، وإنما هو حق خاص حتى بالأحزاب السياسية التي تكون في المعارضة، وهو ما جعل المشرع الدستوري المغربي يخصص فصل خاص بحقوق المعارضة البرلمانية، إذ إنه لأول مرة يقوم المشرع المغربي بدسترة حقوق أحزاب المعارضة البرلمانية¹⁰⁴⁸.

ولم يكتف المشرع الدستوري المغربي بالتنصيص على الحقوق المشتركة ما بين الأغلبية والمعارضة، كالأسئلة الرقابية، ولجان تقصي الحقائق، ورئاسة الحكومة، وإنما خصص حقوقاً خاصة بالمعارضة البرلمانية وهو ما يجعلها تسمو على الأحزاب المنتمية إلى الأغلبية الحكومية¹⁰⁴⁹، كما هو الشأن بالنسبة لأحقية الأحزاب المنتمية للمعارضة البرلمانية في رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب وفق ما ينص عليه دستور 2011 في فصله العاشر، وكذا تخصيص رئاسة لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين للأحزاب المنتمية للمعارضة البرلمانية. كما أنه يخصص منصب رئيس أو مقرر للمعارضة البرلمانية وذلك فيما يخص اللجان المؤقتة التي يقوم مجلس المستشارين بفتحها، مع إعطاء الأسبقية للمعارضة البرلمانية قصد تقديم تعديلاتها وذلك خلال الجلسة العامة¹⁰⁵⁰، وهي نفس الحقوق التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب في مادته 68، مع تخصيص منصب رئيس أو مقرر لجنة مراقبة تنفيذ ميزانية مجلس النواب للأحزاب السياسية المنتمية للمعارضة البرلمانية¹⁰⁵¹.

الملاحظ هو أن المشرع المغربي استعمل لأول مرة مصطلح المعارضة سواء داخل القانون الأساسي للمملكة أو داخل الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، في الوقت الذي كانت حقوقها في الدساتير السابقة مبهمه¹⁰⁵²، وهو ما كان يجعل الأغلبية الحكومية غالباً ما تقوم بالاستحواذ على حقوق المعارضة البرلمانية.

على سبيل الختم:

نستخلص مما سبق، بأن النظام السياسي المغربي حاول أن يقطع مع نظام الحزب الواحد قبل حصوله على الاستقلال، وذلك من خلال إصدار مجموعة من النصوص التشريعية، التي ساهمت في التأكيد على مبدأ التعددية الحزبية.

¹⁰⁴⁸ رشيد المدور، البرلمان في ضوء مستجدات الدستور، مطبعة شمس برينت، الرباط، الطبعة الأولى، 2019، ص 11.
¹⁰⁴⁹ أحمد بوزن البرلمان المغربي: البنية والوظائف: دراسة في القانون البرلماني المغربي، منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، الجزء 13، دجنبر 2016، ص 216.
¹⁰⁵⁰ المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020.
¹⁰⁵¹ المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.
¹⁰⁵² طارق بوتناقي، مركز المعارضة البرلمانية في النظام السياسي والدستوري المغربي على ضوء دستور 2011، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص حول القانون الدستوري 2019، ص 289.

ولأن مبدأ التعددية الحزبية يحتاج إلى مقومات قانونية ودستورية التي تدعمه، فإن المشرع المغربي قام بدسترة حق تأسيس الأحزاب السياسية منذ أول دستور عرفته الحياة الدستورية المغربية سنة 1962 إلا أن هذا الدستور وباقي الدساتير الأربعة الموالية له، تناولت حق تأسيس الأحزاب السياسية بشكل مبهم، إلى أن جاء دستور 2011 الذي فصل في الحق في تأسيس الأحزاب السياسية بشكل مفصل، خاصة أنه أحال لأول مرة على قانون تنظيمي الذي جاء لأجل تحديد الشروط التي يجب إتباعها قصد تأسيس الأحزاب السياسية.

لائحة المراجع:

الكتب:

- أحمد بوز، البرلمان المغربي: البنية والوظائف، منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، 2016.
- رشيد المدور، البرلمان في ضوء مستجدات الدستور، منشورات دفاتر في القانون البرلماني المغربي، العدد الأول، مطبعة شمس برينت - الرباط، الطبعة الأولى: 2019.
- عبد العزيز أشريقي، تموقع الأحزاب في المشهد السياسي بين إخماد صراعاتها والسباق نحو المناصب الوزارية، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، الطبعة الأولى: 2018.
- عبد الغني السرار، الأحزاب السياسية والممارسة الديمقراطية بالمغرب، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى: 2021.
- محمد زين الدين، الدستور ونظام الحكم في المغرب، الطبعة الأولى: 2015.
- محمد ضريف، الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1934 - 1999، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، دون ذكر تاريخ النشر.
- محمد نشطاوي، في الحرية والحق مع دراسة للنظام القانوني للحريات العامة بالمغرب، مطبعة النجاح - الجديدة - الدار البيضاء، الطبعة الأولى: 2019.
- يونس برادة، مقدمات في النظام السياسي المغربي، مطبعة الفا برنت، 2016.

المجلات:

- طارق بوتافي، مركز المعارضة البرلمانية في النظام السياسي والدستوري المغربي على ضوء دستور 2011، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص حول القانون الدستوري 2019.

الدساتير:

- الدستور المغربي، الصادر يوم 29 يوليوز 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- الدستور المغربي، الصادر يوم 7 أكتوبر 1996، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4420 يوم 10 أكتوبر 1996.
- الدستور المغربي، الصادر يوم 9 أكتوبر 1992، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4172 يوم 14 أكتوبر 1992.

- الدستور المغربي، الصادر يوم 10 مارس 1972، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3098 يوم 15 مارس 1972.
- الدستور المغربي، الصادر يوم 31 يوليوز 1970، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3013 بتاريخ 1 غشت 1970.
- الدستور المغربي، الصادر يوم 14 دجنبر 1962، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2616 بتاريخ 19 دجنبر 1962.
- النصوص القانونية:**
- ظهير الحريات العامة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.58.376، الجريدة الرسمية عدد: 2404 مكرر بتاريخ 16 جمادى الأولى 1378 الموافق ل 27 نونبر 1958.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020.
- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.
- الخطب الملكية:**
- الخطاب الملكي السامي للملك الراحل محمد الخامس الذي وجهه إلى الأمة بتاريخ 8 ماي 1958 بمناسبة الإعلان عن العهد الملكي، الجريدة الرسمية، العدد 2378، 23 ماي 1958.
- الخطاب الملكي السامي الذي وجهه الملك محمد السادس إلى الأمة بتاريخ 9 مارس 2011.
- الخطاب الملكي السامي الذي وجهه الملك محمد السادس إلى الأمة بتاريخ 17 يونيو 2011.

مدى انعكاس التزامات المغرب الدولية على واقع الحقوق الاجتماعية (الحق في التعليم أنموذجا)

امينة حميدي

باحثة في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس بالرباط

مقدمة

يعتبر حق التعليم الحجر الأساس بالنسبة للحقوق الاجتماعية في منظومة حقوق الإنسان نظرا للترابط غير القابل للانفصال بين هذا الحق ومجموعة من الحقوق الأخرى كحرية الرأي والتعبير وحرية التجمع والتظاهر وحرية الضمير.. كما تكمن أهمية الحق في التعليم في استثماره في الرأسمال البشري من خلال تكوين مواطن حريص على حريته وكرامته خاصة وأن ظاهرة الأمية لا تبدو آفة اجتماعية مكلفة على مستوى التنمية فحسب، بل تعتبر أيضا عائقا بنيويا يعرقل انتشار ثقافة التسامح والمواطنة وحقوق الإنسان وتثبيت الديمقراطية.

وقد ادرج الحق في التعليم خلال القرن العشرين في مجموعة من المواثيق والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الانسان الشيء الذي دفع مجموعة من الدول إلى ملاءمة تشريعاتها الوطنية مع هذه النصوص .

وعلى غرار الاهتمام الدولي بحق التعليم، فقد انعكس ذلك أيضا على مختلف التشريعات المغربية وشكلت مسألة إصلاح المنظومة التعليمية قضية أساسية ضمن الانشغالات الأولى للمغرب بعد قضية الوحدة الترابية. وفي هذا السياق، عمل المغرب على التوقيع والمصادقة على عدد من الاتفاقيات الدولية التي يترتب عنها التزامات تتعلق بضمان الحق في التعليم كحق معترف به دوليا. فتم الارتقاء بهذا الحق الى مستوى سياسة عمومية تتموضع كإحدى مخرجات أو استجابات النظام السياسي لمؤثرات العوامل الخارجية والداخلية. وذلك بهدف إعطاء الفاعلين الآليات الضرورية لتحسين اداءهم في صياغة القرارات وتنفيذها وتقييم مدى فشلها أو نجاحها في تحقيق المصلحة العامة. غير أن تحقيق ذلك ليس بالسهولة التي نتصورها لأنه يفرض على السلطات العامة اتخاذ عدة تدابير لتمكين الفرد والجماعة من التمتع بالحق في التعليم بمفهومه الواسع.

وبالتالي تتمحور إشكالية هذا البحث حول مدى تمكن المغرب من التنزيل الفعلي لمقتضيات النصوص الدولية والوطنية ذات الصلة بالحق في التعليم على أرض الواقع؟

وتنبثق عن البحث فرضيتان:

- ملاءمة المغرب لترسانته القانونية مع المعايير الدولية ذات العلاقة بحق التعليم.
- صعوبة تنزيل مقتضيات النصوص الدولية ذات الصلة بحق التعليم على شكل سياسات عمومية.

وعليه فالبحث الحالي يهدف لاستجلاء الملامح الرئيسية لحق التعليم في مختلف الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية. كما يحاول تشخيص واقع السياسة التعليمية والممارسة الفعلية لهذا الحق ثم الكشف عن بعض العراقيل التي تحول دون تنزيل الاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

وتأسيساً على ما سبق، سيتم مناقشة هذا الموضوع من خلال تقسيمه إلى شقين:

المحور الأول: تفاعل المغرب مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان لتكريس الحق في التعليم على المستوى الوطني.

المحور الثاني: السياسات العمومية المتبعة في إطار الممارسة الاتفاقية ذات الصلة بالحق في التعليم

المحور الأول: تفاعل المغرب مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان لتكريس الحق في التعليم على المستوى الوطني.

يتم قياس إنفاذ حق التعليم على المستوى الوطني من خلال التفاعل مع المواثيق والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان سواء من خلال الممارسة الاتفاقية أو عبر اتخاذ التدابير التشريعية الرامية إلى القيام بالإصلاحات أو مراجعة التحفظات والإعلانات في المجال التعليمي.

أولاً- الممارسة الاتفاقية ذات الصلة بالحق في التعليم

انخرط المغرب في العديد من الاتفاقيات الدولية العامة والخاصة بهدف إعمال الحق في التعليم كحق من حقوق الإنسان متعارف عليه دولياً¹⁰⁵³.

1- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948

يوجد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹⁰⁵⁴ في مقدمة المواثيق التي اعترفت بالحق في التعليم على الصعيد الدولي. فقد أكدت المادة السادسة والعشرين منه على حق الجميع في التعليم على أن تكون المراحل الأولى منه مجانية وإلزامية وأن يكون التعليم العالي متاحاً للجميع تبعاً لكفاءته. وتستهدف مراحل التعليم التنمية الكاملة لشخصية الإنسان وتعزيز التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الأمم وجميع الفئات وتأييد أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام.

وبالرغم من كون الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لا يتمتع بقوة إلزامية من الناحية القانونية، إلا أن له قوة أدبية وأخلاقية لسببين: فمن جهة يعد أول صك دولي إرشادي خاص بالحقوق والحريات يعكس قواعد القانون الدولي العرفي لحقوق الإنسان. ومن جهة أخرى يشكل مصدر الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الملزمة قانونياً. كنتيجة لذلك اعتمدت أغلب الدول الإعلان كمرجعية دولية في بناء دساتيرها الوطنية من بينها الدستور المغربي.

¹⁰⁵³ فابتداء من أواسط القرن الثامن عشر، في عهد السلطان سيدي محمد بن عبد الله، أبرم المغرب العديد من المعاهدات مع الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية التي أقرت حقوقاً وامتيازات للأفراد والجماعات من بينها الحق في التعليم. أنظر في هذا الصدد: عبد الواحد الناصر، الحياة القانونية الدولية، مدخل لفهم اتجاهات التطور وإشكاليات التطبيق في القانون الدولي العام، منشورات الزمن، الرباط، 2011، ص 478

¹⁰⁵⁴ تم اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 215 ألف (د-3) في دورتها المنعقدة في باريس بتاريخ 11 دجنبر من عام 1948

2- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966

وقع المغرب على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في 19 يناير 1977 وصادق عليه بظهير رقم 4-78-1 بتاريخ 27 مارس 1979، ونشر بالجريدة الرسمية عدد 3525 بتاريخ 21 ماي 1980. وبذلك فهو يلتزم بالوفاء بتعهداته ذات الصلة بالحقوق الواردة في العهد ومن بينها الحق في التعليم أمام المجتمع الدولي. غير أن طبيعة هذه الحقوق يترتب عنها التزامات تدريجية يبقى تحقيقها رهينا بالموارد المتاحة للدول. فهي بالأساس لا تتطلب تنفيذا فوريا بل يمكن للدول الأطراف الاكتفاء بوضع أهداف أو برامج تسعى لبلوغها بالتدرج إما بالاعتماد على مواردها الخاصة أو بدعم اقتصادي أو تقني دولي¹⁰⁵⁵.

3- اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم 1960

تعد الاتفاقية الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم¹⁰⁵⁶ الحجر الأساس الذي يكفل للجميع حق التعليم¹⁰⁵⁷. وتلزم هذه الاتفاقية الدول الأطراف بوضع وتطبيق سياسة وطنية تستهدف تحقيق تكافؤ الفرص والمساواة في كل ما يخص هذا الحق وإزالة كل النصوص التشريعية والممارسات الإدارية التي تتضمن تمييزا في هذا المجال. وتدعو الاتفاقية إلى عدم قبول أي تفرقة بين المواطنين في الحصول على التعليم مع منح الأجانب المقيمين بالمغرب امكانية الالتحاق به بطريقة متساوية مع رعايا الدولة.

ومنذ أن انضم المغرب الى هذه الاتفاقية¹⁰⁵⁸ عمل على وضع أحكام دستورية وتشريعية تغدو في نفس الاتجاه بهدف إلغاء جميع مظاهر التمييز في النظام التعليمي خصوصا تلك القائمة على أساس الجنس أو اللون أو المعتقد أو الانتماء الاجتماعي أو اللغة أو الإعاقة¹⁰⁵⁹.

4- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979

صادق المغرب على هذه الاتفاقية بظهير رقم 2-93-4 بتاريخ 14 يونيو 1993، ونشرت في الجريدة الرسمية عدد 4866 بتاريخ 18 يناير 2001. وبناء عليه، تم اتخاذ تدابير لتطبيق إجبارية التعليم و الرفع من نسب تدرس الفتيات وإقرار المساواة بين الجنسين في المناهج التربوية وأثناء وضع وتنفيذ الخريطة المدرسية فضلا عن إحداث دور للطالبات وضمان النقل المدرسي لهن .

5- اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989

وقع المغرب على اتفاقية حقوق الطفل في 26 يناير 1990، وصادق عليها بمقتضى ظهير رقم 4-93-4 بتاريخ 14 يونيو 1993 ونشرت بالجريدة الرسمية عدد 4440 بتاريخ 19 دجنبر 1996 . في البداية تحفظ المغرب على المادة 14 من الاتفاقية المذكورة على اعتبار أنها تتعارض مع أحد ثوابت النظام العام المغربي، غير أنه عاد ليستبدل هذا التحفظ بإعلان تفسيري يبنني على الفصل الثالث من الدستور الذي ينص على أن الإسلام دين الدولة التي تضمن لكل شخص ممارسة شؤونه الدينية بحرية.

¹⁰⁵⁵ الفقرة الأولى من المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966

¹⁰⁵⁶ تم اعتماد اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم في المؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة في 14 دجنبر 1960 في دورته الحادية عشرة. و تم بدء نفاذها بتاريخ 22 ماي 1962

¹⁰⁵⁷ عرفت الفقرة الأولى من المادة الأولى للاتفاقية كلمة "التعليم" بأنها: "جميع أنواع التعليم ومراحلها وتشمل فرص الالتحاق بالتعليم ومستواه ونوعيته والظروف التي يوفر فيها"

¹⁰⁵⁸ صادق المغرب على هذه الاتفاقية بتاريخ 30 غشت 1968

¹⁰⁵⁹ من بينها الميثاق الوطني للتعليم والتدريب لعام 1999 وخطة عمل التعليم 2013-2016

فضلا على أن تعليم الأطفال يكون طبقاً لديانة الأب الذي من واجبه التوجيه الديني والتربية القويمة¹⁰⁶⁰ وتوفير التعليم والتكوين الذي يؤهل الأطفال للحياة العملية مع ضرورة تحقيق الظروف الملائمة لمتابعة دراستهم حسب قدراتهم الفكرية والبدنية¹⁰⁶¹.

6- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة¹⁰⁶²

يترتب عن المصادقة على هذه الاتفاقية التزامات لتأهيل الشخص ذوي الاحتياجات الخاصة للاندماج في الحياة العامة وضمان حقه في التمدن والصحة والشغل. وعليه أصدر المغرب نصوصاً قانونية خاصة بمجال الإعاقة لعل أبرزها مشروع قانون 97.13 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة الذي حث الدول على تبني تدابير لضمان حق هذه الفئة في التربية والتعليم والتكوين بجميع أسلاكه¹⁰⁶³. بناء على ذلك تم إحداث صندوق التماسك الاجتماعي لتحسين ظروف تمدن الأطفال في وضعية إعاقة واقتناء الأجهزة الخاصة والمساعدات التقنية الأخرى. كما دعا الميثاق الوطني للتربية والتكوين في دعامته 14 إلى تحسين ظروف المتعلمين والعناية بالأشخاص ذوي الإعاقة الذين يواجهون صعوبات جسمية أو نفسية. وصدرت مجموعة من المذكرات والقرارات التي تهم الجوانب التنظيمية والتربوية والخدمات الصحية والاجتماعية بهذا الخصوص¹⁰⁶⁴.

هكذا يكون المغرب قد صادق على العديد من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالحق في التعليم. فما هي التدابير التشريعية التي اعتمدها لتنزيل هذه الاتفاقيات على أرض الواقع؟.

ثانيا- ملاءمة المغرب لترسانته القانونية مع المواثيق الدولية ذات الصلة بالحق في التعليم
تأتي الملاءمة كالية للتعريف بالتدابير المعتمدة في مجال التشريع والتنظيم في إطار العلاقة الامتدادية التي تربط ما هو وطني بما هو دولي. وعلى هذا الأساس يكون ضروريا استعراض الإصلاحات التشريعية التي عرفها المغرب لأعمال الاتفاقيات الدولية المتصلة بالحق في التعليم انطلاقاً من الدستور وصولاً إلى أهم القوانين والقرارات التي تكتسي طابع الاستمرارية للالتزام بتنفيذ الواجبات الدولية.

1- التأصيل الدستوري لحق التعليم

اعترفت الأسانيد الدستورية بالحق في التعليم كحق كوني حينما أقرت بالإلزامية قواعد القانون الدولي على اعتبارها جزءاً من القانون الداخلي. فقد نصت الديباجة على سمو الاتفاقيات الدولية المصادق عليها على التشريعات الوطنية شريطة عدم تعارضها مع الدستور وقوانين المملكة والهوية الوطنية.

ويتجلى الإطار المرجعي لاكتساب المعاهدات الدولية صفة الإلزام في كون هذه الأخيرة تعتبر من أهم مصادر قواعد القانون الدولي العام. وكنيجة لذلك فالمعاهدات المصادق عليها تنشأ مجموعة من الحقوق والواجبات المفروض احترامها. وهو نفس ما أكدته ديباجة ميثاق الأمم المتحدة حينما دعت الشعوب إلى احترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات الدولية وباقي مصادر القانون الدولي. كما أن الانضمام إلى منظمة

¹⁰⁶⁰ عبد العزيز لعروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: "ملاءمة قانونية ودستورية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2014، ص 421. أنظر أيضاً: منطوق المادة 54 (الفقرة 6) من القانون رقم 70.03 بمثابة مدونة الأسرة

¹⁰⁶¹ الفقرة 7 من نفس المادة (المادة 54)

¹⁰⁶² صادق المغرب على الاتفاقية الدولية لحماية الأشخاص في وضعية الإعاقة بتاريخ 08 أبريل 2009 إضافة إلى البروتوكول الملحق بها.

¹⁰⁶³ الباب الثالث من مشروع قانون 97.13 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها

¹⁰⁶⁴ وفقاً للتقرير الأولي المقدم من طرف الدول الأطراف أمام اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بموجب المادة 35 من الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المملكة المغربية) 2013

الأمم المتحدة رهين بقبول الالتزامات التي يفرضها عليها الميثاق¹⁰⁶⁵. وبالتالي فأحكام القانون الدولي العام هي التزامات قانونية وليست مجرد التزامات أخلاقية¹⁰⁶⁶.

ومنه فمصادقة المغرب على المعاهدات الدولية عامة والمرتبطة بالحق في التعليم خاصة جعل الدستور المغربي الأخير¹⁰⁶⁷ يلزم الدولة بتعبئة كل وسائلها الممكنة لتسهيل حصول المواطنين على تعليم الزامي عصري وذو جودة. الأمر الذي يعتبر في الواقع عملية صعبة تحتاج الى تبني تدابير جريئة للرفع من مصادر التمويل عبر الاستفادة من موارد ضريبية وجبائية إضافية سواء المنصوص عليها في القانون أو من خلال اشراك الجماعات الترابية والمقاولات والمؤسسات العمومية وجمعيات المجتمع مدني. أما في الحالات التي يتعذر على الدولة ذلك فيمكنها طلب¹⁰⁶⁸ المساعدة من الوكالات الدولية التي لها علاقة بالتعليم¹⁰⁶⁹.

من جهة أخرى، ألقى الفصل 32 من الدستور مسؤولية التعليم الأساسي للطفل على الأسرة ثم على الدولة. مع العلم أنه يجب التدقيق قانونيا في الدور الذي تلعبه الأسرة في تنشئة الأطفال وفي إعدادهم للمدرسة وفي صيرورتهم الدراسية والمهنية بعد ذلك.

وبالإضافة الى الأسانيد السابقة فان الفصل 33 من الدستور يدعو إلى مساعدة الشباب في تجاوز العراقيل المدرسية والاجتماعية والمهنية التي يمكن أن تواجههم وتسهيل حصولهم على العلم والتكنولوجيا ومشاركتهم في الأنشطة الترفيهية. وفي إطار تكافؤ الفرص في التمتع بالحق في التعليم فان الفصل 34 يؤكد على ضرورة تمتع ذوي الإعاقة بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع.

وقصد إبداء الرأي وتقييم السياسات العمومية التي تهتم المجال التعليمي والبحث العلمي أحدث الفصل 168 من الدستور "المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي" كهيئة استشارية من هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية ". هذا بالإضافة إلى إحداث الهيئة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي والمعهد الملكي للثقافة الأمازيغية كمؤسسة تسعى إلى حماية اللغة الأمازيغية والنهوض بها.

2- ظهور 1963 حول إلزامية التعليم الأساسي¹⁰⁷⁰

يلزم هذا الظهير الدولة بتوفير الأدوات اللوجيستكية والتربوية والإدارية لكفالة التعليم الإجباري والمجاني للجميع. غير أن تنزيل مقتضيات هذا الظهير واجهته عدة معوقات من بينها: أولا- صعوبة إحصاء الأبناء المحرومين من التمدرس رغم بلوغهم السن القانوني. وثانيا- عدم تحديد ماهية السلطة المحلية المكلفة بمتابعة الأشخاص المقصرين بواجباتهم الواردة في الظهير. وبالتالي كان من الضروري انتظار حوالي أربعين سنة لتعديل الظهير السابق الذكر بمقتضيات ظهير 2000¹⁰⁷¹ الذي حسم في هوية السلطة المحلية بين مديري المؤسسات التعليمية أو المصالح الإقليمية للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.

¹⁰⁶⁵ المادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة

¹⁰⁶⁶ عبد الواحد الناصر، نفس المرجع السابق، ص 394-395

¹⁰⁶⁷ الفصل 31 من الدستور الحالي

¹⁰⁶⁸ المادة 2 والمادة 23 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966

¹⁰⁶⁹ منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو واليونسيف وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي

¹⁰⁷⁰ ظهير شريف رقم 1.63.071 صادر في 13 نوفمبر 1963 حول إلزامية التعليم الأساسي

¹⁰⁷¹ ظهير 19/05/2000 الصادر لتغيير وتنظيم الظهير الشريف حول إلزامية التعليم الأساسي لسنة 1963

كما جاء الظهير الجديد ليخفض سن التمدرس الإلزامي إلى ست سنوات عوض سبع سنوات¹⁰⁷² وحث الآباء على التصريح بكل طفل بلغ سن الرابعة لدى أقرب مدرسة عمومية من مكان إقامته¹⁰⁷³. ولتنزيل هذه الأحكام أصدرت الوزارة الوصية آنذاك قرارا حددت من خلاله شروط التسجيل وكيفية مراقبة المواظبة بالتعليم الأساسي الإلزامي¹⁰⁷⁴ غير أن القرار لم يتطرق لمسؤولية الدولة بخصوص استدراك المنقطعين عن الدراسة¹⁰⁷⁵.

3- الميثاق الوطني للتربية والتكوين

يتضمن الميثاق الثوابت الأساسية والمحاور الاستراتيجية للنهوض بالشأن التعليمي خلال عقد من الزمن (2000-2009). ويعتمد الميثاق في بناءه على المرجعية الدولية الملائمة لأحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والأهداف الأممية الرامية إلى تعليم ينمي شخصية المتعلم ويغرس فيه قيم قبول الاختلاف والتشبع بروح الحوار وتبني الممارسة الديمقراطية. كما أن مبادئ الميثاق تسعى إلى التوفيق بين الأصالة عبر التفاعل مع مقومات الهوية المغربية الأصيلة وبين المعاصرة من خلال التفتح على المعطيات التي تكرس حقوق الإنسان وتدعم كرامته.

4- الكتاب الأبيض

وضعت لجان مراجعة المناهج المدرسية في يونيو 2002 تصورات لتنظيم كل سلك دراسي وقامت بتدقيق مواصفات المتعلم واقتراح الكفايات المتوخاة لتنفيذها. وتتمثل بعض المواصفات التي حددها الكتاب الأبيض في اكتساب المتعلم للقدرة الكافية من مفاهيم العقيدة الإسلامية والتشبع بحب الوطن وبروافده المتنوعة والانفتاح على مختلف الحضارات والتمتع بحقوق الإنسان عامة وحقوق المواطن المغربي وواجباته خاصة والتحلي بقيم المشاركة الإيجابية في الشأن المحلي والوطني وبقيم تحمل المسؤولية.

لقد مكنت الممارسة الاتفاقية المغرب من اتخاذ مجموعة من التدابير الدستورية والتشريعية لحصول الفرد على تعليم مجاني إلزامي دون تمييز. وذلك في إطار وفاء الدولة بتنفيذ التزاماتها الناتجة عن مصادقتها على مجموعة من المعاهدات ذات الصلة. وكنتيجة لذلك تم إصدار مجموعة من التشريعات وتعديل وإلغاء نصوص وممارسات لا تتماشى مع المعايير الدولية المتعارف عليها كونيا. لكن إلى أي حد استطاعت تلك الملاءمة الدستورية و التشريعية التي انخرط فيها المغرب أن تضمن حق التعليم للجميع على أرض الواقع خاصة مع الإكراهات الصعبة التي تعاني منها منظومة التربية والتعليم منذ سنين ورغم الإصلاحات المتعاقبة عليها؟

¹⁰⁷² الفصل الأول من الظهير الشريف رقم 1.00.200 الصادر بتاريخ 15 صفر 1421 (19 ماي 2000) بتنفيذ القانون رقم 04.00 بتغيير وتنظيم الظهير الشريف رقم 1.63.071 الصادر في 25 من جمادى الثانية 1383 (13 نوفمبر 1963) حول إلزامية التعليم الأساسي، نشر في الجريدة الرسمية عدد 2665 بتاريخ 22 نوفمبر 1963
¹⁰⁷³ حسب المادة الثانية من الظهير (الفصل 3 مكرر) فإن التصريح يتم داخل أجل أقصاه ستة أشهر مع تجديد هذا التصريح كل سنة إلى غاية تسجيل الطفل بإحدى المؤسسات التعليمية
¹⁰⁷⁴ قرار رقم 1036.00 بتحديد شروط التسجيل وكيفية مراقبة المواظبة بالتعليم الأساسي الإلزامي صادر في 21 من صفر 1424 (24 أبريل 2003)
¹⁰⁷⁵ رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في شأن قانون رقم 59.21 يتعلم بالتعليم المدرسي، رأي رقم 12/2021، نونبر 2021، ص 8

المحور الثاني: السياسات العمومية المتبعة في إطار الممارسة الاتفاقية ذات الصلة بالحق في التعليم

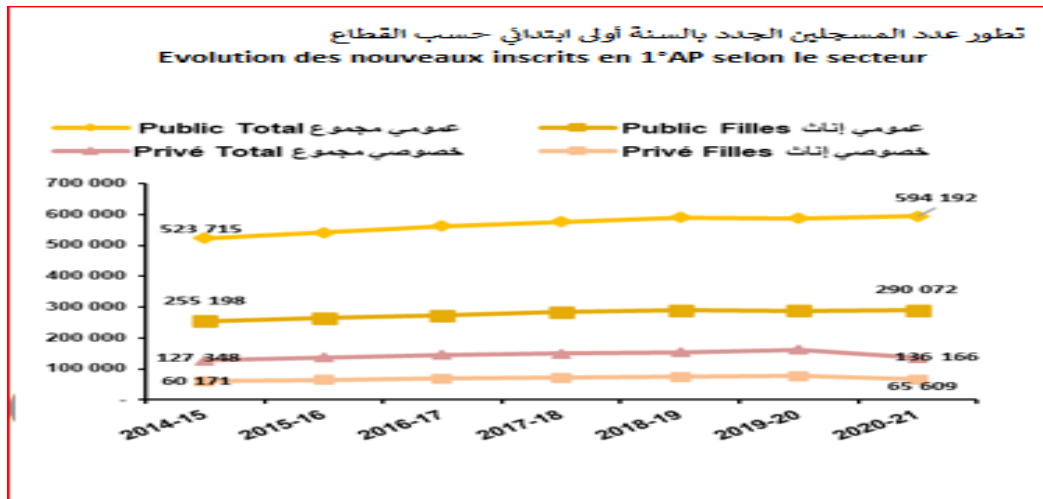
أولا - المداخل الأساسية لتنزيل الحق في التعليم

عند استقراء الموثائق الدولية ذات الصلة بالحق في التعليم، يتبين أنها ترتبط بسمات مرتبطة ومعايير أساسية لإنفاذ هذا الحق ويمكن اعتبارها كمؤشرات على ترتيب المغرب في هذا المجال. ويتعلق الأمر بمعيار تعميم التعليم الإلزامي ومعيار المجانية وكذا معيار جودته. وفيما يلي استعراض لأهم مكونات هذه المؤشرات:

1- تعميم التعليم

يصبو تعميم التعليم و إلزاميته الى توسيع قاعدة الأشخاص المتدرسين بغرض محاربة التخلف والأمية مما دفع الدولة الى استصدار التزامات واقعية. لعل أبرزها نهج سياسات تمويلية كبرنامج تيسير الذي يهدف الى الدعم المالي المباشر للأسر الفقيرة لتشجيعهم على ارسال أبناءهم للمدارس والحد من الهدر المدرسي في هاته المناطق¹⁰⁷⁶.

و بالنظر الى الرسم المباني أسفله يتبين أن هناك تطور متواصل في أعداد تلاميذ التعليم الابتدائي الملتحقين¹⁰⁷⁷ بالقطاعين العمومي والخصوصي داخل الفترة الممتدة بين سنتي 2014 و2020.



موجز إحصاءات وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة 2021/2020

على الرغم من ذلك، يعرف مشروع تعميم التعليم عدة تعثرات تهم بالخصوص التعليم الأساسي في الوسط القروي مع أنه تعليم إجباري. ويمكن إرجاع ذلك بشكل عام إلى عدم تفعيل المقتضيات الزجرية المنصوص عليها في قوانين إلزامية التعليم الأساسي. علما أن أي تأخر للدولة في تعميم التعليم له عواقب اجتماعية وخيمة تساهم في تفشي الأمية. كما أن الهدر المدرسي يؤدي إلى الانحراف والإجرام والاستغلال بجميع أنواعه ويكلف ميزانية الدولة والاقتصاد الوطني بشكل عام.

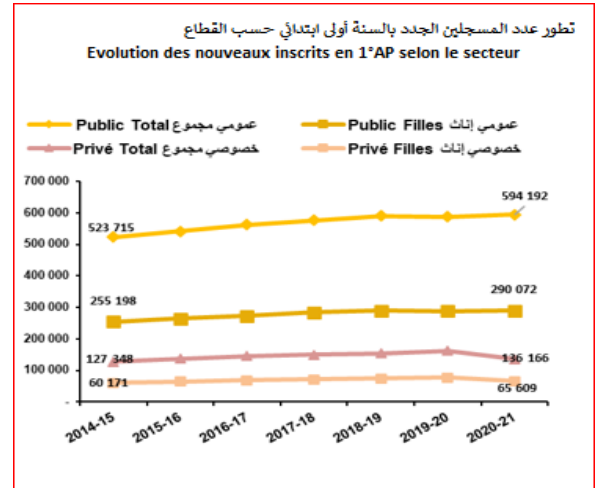
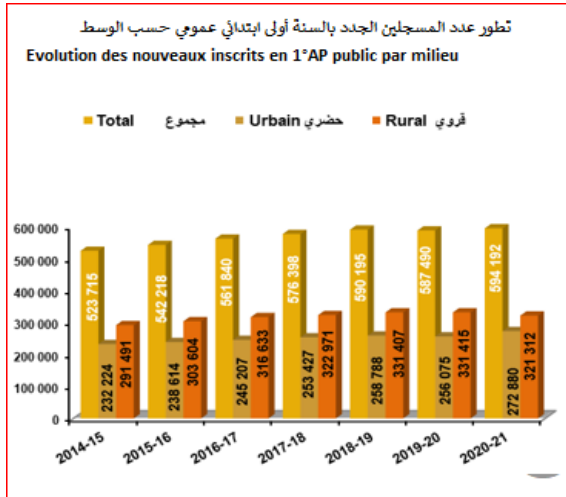
¹⁰⁷⁶ التقرير العالمي لرصد التعليم، التعليم من أجل الناس والكوكب: بناء مستقبل مستدام للجميع، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، 2016، ص 352

¹⁰⁷⁷ تم التركيز على التعليم الابتدائي لأنه يحظى بالأولوية القصوى في المسيرة التعليمية للشخص وجميع الموثائق الدولية والنصوص الوطنية تقر بمسؤولية الدولة في تعميمه على الجميع .

2- المساواة في التمتع بحق التعليم

عرفت المادة الأولى من الاتفاقية الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم مصطلح التمييز على أنه إقصاء أو تفضيل ينبني على أساس عرقي أو اقتصادي أو اجتماعي أو كل ما ينشأ عنه الحرمان من الالتحاق بأي نوع من أنواع التعليم وفي أي مرحلة¹⁰⁷⁸. وعليه تم الإقرار بأهمية المدرسة الدامجة التي تضمن أن تكون المؤسسات والبرامج التعليمية سهلة الوصول لجميع الأشخاص دون تمييز¹⁰⁷⁹ كيفما كانت أجناسهم ووضعياتهم واختلافاتهم ومواقعهم.

فعلى مستوى المساواة بين الجنسين في الالتحاق بالتعليم يلاحظ تقدم واضح في إقبال الإناث على التمدرس. أما بالنسبة للمجال القروي فلا يزال يعرف صعوبات كبيرة ولا شك أن فتيات المناطق الريفية هن الأكثر تضررا. فقد أظهرت معدلات التحاق الأطفال في سن التعليم الابتدائي فروقات ملحوظة بين المناطق القروية والحضرية. حيث يصل معدل تسجيل الأطفال في هذه الأخيرة إلى مستويات كبيرة في حين يكون لدى المناطق القروية معدلات إلتحاق منخفضة. زد على ذلك استمرار وجود التمييز بسبب الوضع الاجتماعي والإعاقة.



موجز إحصاءات التربية 2021/2020، وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة

تأسيسا على ما سبق يمكن القول، أن السياسات العمومية عاجزة عن تحقيق المساواة في الولوج الى التعليم رغم الجهود التي يبذلها المغرب بهذا الخصوص. ذلك أن إمكانية الالتحاق بالمدارس تقصي بعض الفئات فلا يزال هناك تأخر في التحاق الفتيات بالمدارس في القرى سواء بسبب البعد الجغرافي بين مقر السكن والمدرسة أو بسبب البنيات التحتية غير المتوفرة. كما يرتبط هذا التفاوت بعدد السكان في

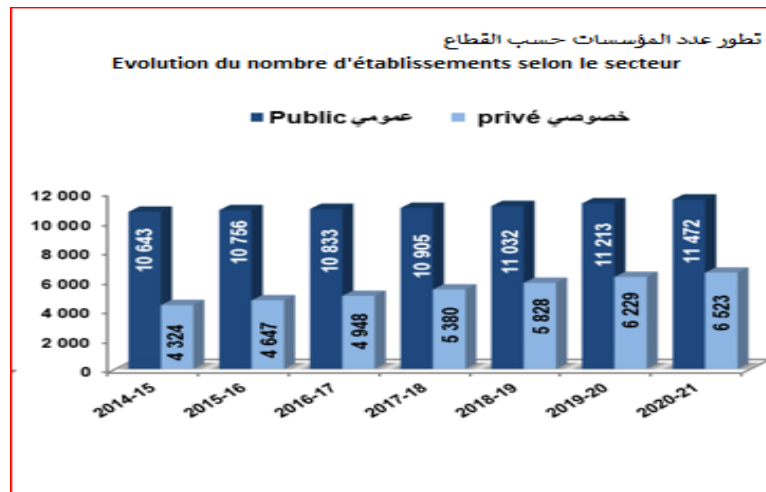
¹⁰⁷⁸ وجدير بالذكر أن إنشاء مؤسسات تعليمية لأغراض لغوية أو احتفاظ الأقليات بمدارس خاصة بهم تدرس فيها لغتها لا يعتبر تمييزا ¹⁰⁷⁹ ورد في التعليقات العامة التي اعتمدتها هيئات معاهدات حقوق الإنسان خلال الدورة الحادية والعشرون (1999) التعليق العام رقم 13 الخاص بالحقوق في التعليم والمتعلق بالمادة 13 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويركز الجزء الأول منه على المضمون التقني للمادة 13. أما الجزء الثاني فيتطرق إلى الالتزامات الناتجة عن ذلك وبعض الانتهاكات المذكورة على سبيل الإرشاد. في حين يقدم الجزء الثالث ملاحظات موجزة حول التزامات الجهات الفاعلة غير الدول الأطراف.

المناطق القروية وبمستوى الفقر و قلة الوعي بأهمية الدراسة إضافة إلى مشاكل أسرية واجتماعية واقتصادية¹⁰⁸⁰.

3 - مجانية التعليم

ينصرف مفهوم مجانية التعليم الى إتاحة التعليم الابتدائي للجميع بدون رسوم أو ضرائب الزامية تفرض من قبل المدرسة أو الحكومة أو السلطات المحلية. وعليه تسهر الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية على تعبئة جميع الموارد الكفيلة بتسيير ولوج الأشخاص الى التعليم من منطلق أنه منفعة عامة¹⁰⁸¹.

غير أن عدد المدارس الخاصة في نمو وتطور مستمر أمام تراجع المدارس العمومية مما يمنع الحصول على تعليم مجاني للجميع. فوفقا لآخر الإحصائيات الرسمية لوزارة التربية الوطنية تم انشاء 2208 مؤسسة خصوصية في الفترة بين سنة 2015 و 2021 بينما لم يتم إحداث الا 829 مؤسسة عمومية في نفس الفترة حيث كانت 10643 مؤسسة وانتقلت الى 11472. الشيء الذي يكرس لمبدأ عدم تكافؤ الفرص و يمنع وصول عدد كبير من أطفال الطبقات المُعوزة إلى هذه المدارس ويساهم في توسيع الفوارق الاجتماعية.



موجز إحصاءات التربية 2021/2020، وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة وبالعودة إلى الميثاق الوطني المرجع الأبرز لأي إصلاح، نجد أنه جعل من قطاع التعليم الخصوصي شريكا رئيسيا، إلى جانب الدولة، في النهوض بنظام التربية والتكوين وتوسيع انتشاره والرفع من جودته وتشجيع الاستثمار فيه. كما أن البرنامج الاستعجالي خصص مشروعا بأكمله لتطوير هذا النوع من التعليم ضمن إجراءات تسريع الإصلاح. وفي نفس الاتجاه أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي

¹⁰⁸⁰ التقرير القطري حول الأطفال خارج المدرسة، ملخص المغرب كلنا في المدرسة الشرق الأوسط وشمال افريقيا المبادرة للأطفال خارج المدرسة، المكتب الإقليمي لليونسيف في الشرق الأوسط وشمال افريقيا، أكتوبر 2014، ص 4
¹⁰⁸¹ تعميلا للفصل 31 من الدستور والفصل 26 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 وأيضا المادة 14 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966

والبيئي توصية لتوسيع مجال تطبيق عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليشمل قطاع الخدمات والممتلكات اللامادية (التعليم والصحة).¹⁰⁸²

وبسبب هذا التغير الملحوظ نحو دعم التعليم الخصوصي الربحي وجهت اللجنة الأممية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لائحة من الأسئلة للمغرب تطلب منه تقديم معلومات بشأن إنشاء المدارس الخاصة وتأثيرها على النظام التعليمي لا سيما تفشي الهدر المدرسي و اللامساواة في الولوج إلى التعليم وعدم التطبيق الكامل لمبدأ التعليم الابتدائي الإجباري والمجاني. كما طالبت بتقديم معلومات حول التدابير المتخذة لتحسين جودة التعليم العمومي.

ثانيا- أسباب تعثر تنزيل السياسات العمومية ذات الصلة بالحق في التعليم

يواجه تنزيل السياسات العمومية المتعلقة بالحق في التعليم مجموعة من الصعوبات نذكر منها الاتي بيانه:

1- اختلالات في التدبير المالي والإداري

يرجع فشل تنزيل مقتضيات الميثاق الوطني للتربية والتكوين بالأساس إلى أسباب تدبيرية ومالية. فالوزارة الوصية كانت تشرف أحيانا على كل مستويات وأنواع التعليم وأحيانا أخرى يتم توزيعها الى وزارات أو كتابات الدولة وغالبا ما تصبح كل هيئة منها تابعة لحزب معين. وكنتيجة لذلك يصبح الوضع مركبا يتأثر فيه النظام التعليمي بكل سياق سياسي يجعل الأهداف والاجراءات تختلف بين مسؤول قديم و اخر جديد¹⁰⁸³.

من جهة أخرى، هناك تغييب البعد التنموي البعيد المدى في اصلاح المنظومة التعليمية وعدم إنجاز أي تقييم يهم حصيلة الميثاق وتحديد المسؤوليات. أضف إلى ذلك عدم تمكن السلطة التنفيذية حينئذ من توفير الإعتمادات المالية الضرورية التي التزمت بها لتمويل تنفيذ مقتضيات الميثاق¹⁰⁸⁴.

كما أن السياسات الحالية لم تتجح في تدبير كل مكونات وزارة التعليم وذلك على خلاف الالتزامات التي وعد بها الميثاق فنجد تعدد المصالح والمديرية التي تمارس نفس المهام دون ان يتم وضع حدود بينها.

2- غياب مبدأي الإشراف والتشاور

تغييب ثقافة إشراف الأطر التربوية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعليم حيث تنزل التوجيهات من الإدارة المركزية إلى المؤسسات دون إشراف المعنيين.

فالميثاق الوطني للتربية والتكوين تمت صياغته من طرف اللجنة الخاصة بالتربية والتكوين مع إقصاء جزء مهم من المجتمع المدني الذي من المفروض أنه شريك أساسي للميثاق. كما أن البرنامج الاستعجالي صيغ في غياب الفواعل الاجتماعية والسياسية بما فيهم الأطر التعليمية وجمعيات آباء وأولياء التلاميذ أما حضور النقابات فكان فقط لإضفاء الشرعية على البرنامج وانتزاع اعترافها لتمريره.

¹⁰⁸² رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع القانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إحالة رقم 2014/09

¹⁰⁸³ أحمد محمود الزنغلي، التخطيط الاستراتيجي للتعليم الجامعي: دورة في تلبية متطلبات التنمية المستدامة، سلسلة التربية والمستقبل العربي، مكتبة الأنجلومصرية، القاهرة، 2012، ص 636

¹⁰⁸⁴ يتعلق الأمر بالرفع من ميزانية قطاع التعليم ب 5 % سنويا.

وعليه فان التخطيط من الأعلى نحو الأسفل دون مراعاة الحاجات والخصوصيات المحلية ودون تقديم حلول خاصة بواقع كل مؤسسة تعليمية يحرم المواطنين من حقهم في تقرير مصيرهم الاقتصادي والاجتماعي على مستوى رسم السياسات العمومية في مجال التعليم ويمس بالمواثيق الدولية ذات الصلة وخاصة العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وحتى عندما تم احداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين فانها ليست مستقلة في تدبير المنظومة كما أن هناك تداخل في الأدوار والاختصاصات بين الإدارة المركزية والجهات.

3- عدم الوفاء بالالتزامات المقررة بموجب الاتفاقيات الدولية المرتبطة بمجال التعليم

أوصت اللجنة الأممية المعنية بالحق في التعليم باتخاذ إجراءات تشريعية ومؤسسية لإعمال هذا الحق داخل الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غير أن الميثاق الوطني للتربية والتكوين عجز عن تحقيق هذه الأهداف في الآجال المحددة.

و من بين الالتزامات الواجب الوفاء بها معيار التوافر Dotations الذي ينصرف إلى ضرورة توفر الدولة الطرف على عدد كافي من المؤسسات التعليمية وتجهيزها بالمرافق الصحية والمياه الصالحة للشرب والمدرسين إضافة إلى المكتبات والحواسيب وتكنولوجيا المعلومات ومباني ووسائل للوقاية من العوامل الطبيعية¹⁰⁸⁵. لكن الإشكال يكمن أساسا في عدم تطور انشاء المؤسسات التعليمية العمومية وهشاشة البنيات والتجهيزات و النقص الكبير في أعداد الموارد البشرية وفي احداث الدخليات والمطاعم المدرسية لاستيعاب التزايد الديمغرافي مما ينتج عنه الاكتظاظ والتأثير على جودة التعلم.

4- استغلال المدرسة لتصرف إيديولوجيات معينة

يتم تحقيق تعليم ذو نوعية جيدة حينما يكون مقبولا L'acceptabilité في شكله ومضمونه كأن تتلاءم المناهج التعليمية وطرق التدريس مع العوامل الثقافية والمتطلبات الاجتماعية والضوابط المقررة من طرف الوزارة الوصية¹⁰⁸⁶.

بيد أن المدرسة في بعض الأحيان يمكن أن تصبح فضاء لتصرف إيديولوجيات بعض المؤطرين الذين لهم توجه أو انتماء ذاتي تفضيلي¹⁰⁸⁷. فيتم استغلال بعض المواد أو بعض الدروس كمادة التربية الإسلامية أو الفلسفة لتمرير خطاب سياسي أو شخصي أو ديني معين¹⁰⁸⁸. هكذا يفقد المدرس مصداقيته التربوية حينما يقوم بتوظيف سلطة النقط أو التهميش لعقاب بعض التلاميذ الذين يملكون فكرا مخالفا عوض الارتكاز الى أساليب الاستدلال والتفكير النقدي والاعتراف بالرأي الآخر.

5- الاستمرار في نهج سياسة الخصوصية

تهدف الدولة من سياسة الخصوصية الى التخفيف من العبء المالي للتعليم. مما جعلها تشجع بعض التدابير التحفيزية كالتدريس بالتعاقد وتقويت بعض الخدمات الى القطاع الخاص كمهن البناء والصيانة والنقل والأمن وتدبير الدخليات والمساحات الخضراء.

¹⁰⁸⁵ التعليق رقم 13، مرجع سابق

¹⁰⁸⁶ التعليق رقم 13 حول المادة 13

¹⁰⁸⁷ وضعية حقوق الإنسان في المناهج التعليمية والكتب المدرسية بالمغرب، تم الاطلاع عليه بتاريخ: 2024/04/20 على الموقع:

<https://www.maghress.com/alalam/7183>

¹⁰⁸⁸ مهرداد، الزبير: المعلمون الذين يقودون شعوبهم إلى الخلف ، أصداء عدد 65 ، نوفمبر 2007، ص7

ولا يقتصر التعليم الخصوصي على التعليم الأساسي فقط وإنما يشمل كذلك إحداث جامعات خاصة والاستثمار في مؤسسات التعليم الأجنبي لاستقطاب الطبقات الاجتماعية المتوسطة الدخل والميسورة¹⁰⁸⁹ فضلا عن التعليم الخصوصي الموازي داخل المنازل. وبالتالي أصبح التعليم مدفوع الاجر¹⁰⁹⁰ وفتح الباب أمام المنافسة الاقتصادية في قطاع المفروض أنه رسالة اجتماعية انسانية مرتبط بالتنمية. دون أن ننسى مسألة الخضوع لمشروعية المؤسسات المالية العالمية التي تفرض على الدول رسم السياسات التعليمية مما يخلق وضعية صعبة يجعل مسؤوليات الدولة تتقلص تدريجيا بخصوص توفيرولوجية وتكافؤ الفرص وجودة التعليم علاوة على التأثير في المناهج والأهداف التربوية¹⁰⁹¹.

6- اتساع الهوة بين المدرسة وسوق الشغل

فقد العديد من الأشخاص الثقة في المدرسة لكونها حسب التمثل المتداول لم تعد سبيلا للارتقاء الاجتماعي. ذلك أنها تنتج بطالة خريجي بعض المسالك الجامعية ذات الاستقطاب المفتوح¹⁰⁹². فعدم تلاؤم حاجيات سوق الشغل والمنتوج التعليمي لازالت مستمرة لأسباب اقتصادية عالمية وداخلية وبسبب غياب تنسيق السياسات العمومية بين المدرسة والمؤسسات الاقتصادية.

من جهة أخرى اعتماد طرق التدريس على التلقين واستظهار المعارف¹⁰⁹³ وانخفاض مستوى التدريب والتأهيل والاعتماد على الجانب النظري عوض العملي يحول دون مواكبة النظام التعليمي للتغير السريع للنسيج الاقتصادي الذي يتطلب مهارات savoir faire. فأصبحت التوجهات تصبو أكثر نحو مراكز التكوين المهني خصوصا أن نسبة كبيرة من المتخرجين يدمجون في سوق الشغل.

خاتمة:

تأسيسا على ما سبق يمكن القول أنه رغم النتائج الملموسة التي حققتها الدولة لمتنوع الجميع بالحق في التعليم كحق من الحقوق الاجتماعية، فإنها لا تزال عاجزة عن إرساء وتفعيل الضمانات الأساسية التي جاءت بها الاتفاقيات والمواثيق الأممية المتصلة بهذا الحق. مما جعل المغرب في المراتب الدنيا من حيث مؤشر التنمية البشرية. ولعل الاختلالات التي تطرقنا إليها ما هي الا ذلك الجزء الظاهر من جبل الثلج (Iceberg).

وعليه يمكن اقتراح الآليات التالية لتجاوز بعض الثغرات التي تكبح إنفاذ الحق في التعليم:

- توفير البنيات التحتية المناسبة

لا يمكن أن ننتظر من مؤسسات تعاني من نقص حاد في الموارد البشرية والمادية القيام بدورها في استقطاب المتدربين سواء في المناطق القروية، شبه الحضرية أو الحضرية. وعليه يجب الإسراع في

¹⁰⁸⁹ أحمد جلال ، طاهر كنعان، تمويل التعليم العالي في البلاد العربية : أبحاث في السياسات، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2012، ص 27

¹⁰⁹⁰ حسن حنفي، مرجع سابق، ص 140

¹⁰⁹¹ أحمد محمود الزنفلي، مرجع سابق، ص 634

¹⁰⁹² ستة من أصل عشرة شباب عاطلين عن العمل. أنظر: رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "شباب لا يشتغلون، ليسوا بالمدرسة، ولا يتابعون أي تكوين" NEET "أي افاق للإدماج الاقتصادي والاجتماعي"، 2023، ص 7، منشور على الموقع الرسمي للمجلس على الرابط: <https://www.cese.ma/media/2024/05/ASA-C2-73-ar-2-P1.pdf>

¹⁰⁹³ حسن حنفي، نظرية الدوائر الثلاث قراءة معاصرة بعد نصف قرن الجزء الأول (مصر) ، مؤسسة هنداوي، المملكة المتحدة، 2017، ص 140

إنشاء المدارس وتجهيزها وتوسيع الداخليات والمطاعم المدرسية الموجودة والرفع من عددها لاحتواء معظم المتعلمين وبناء أخرى لاستيعاب الأعداد المتزايدة منهم.

- إرساء سياسة عمومية مبنية على التمييز الإيجابي:

ينبغي توفير الضمانات الكفيلة بتحقيق الزامية التعليم لبعض الفئات في مناطق الخصاص مع التركيز على ادماج الفتيات و منح فرصة للمنقطعين في تعليم استدراكي والأخذ بعين الاعتبار ظروف الأطفال في وضعية خاصة لاستدامة التعلم.

- المقاربة التصاعدية في اصلاح المنظومة التعليمية

يتم رسم الأهداف انطلاقا من المستوى المحلي الى المستوى الجهوي ثم الوطني مع رصد الموارد اللازمة لاستقلالية المؤسسات وتمكينها من وسائل العمل.

- تطوير وتحديث المناهج والبرامج التعليمية

أصبح لزاما أن ينصب التعليم على مواكبة التغيرات السريعة الناتجة عن العولمة والتقدم العلمي والتكنولوجي من أجل تطوير طرق التدريس وتبني تصورات جديدة مبنية على التحول الرقمي. هكذا ينتقل المتعلم من مجرد متلقن الى فاعل نشيط يكتسب روح المبادرة والاكتشاف ويقبل الاندماج والاختلاف.

المراجع:

- أحمد جلال ، طاهر كنعان، تمويل التعليم العالي في البلاد العربية : أبحاث في السياسات، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2012
- أحمد محمود الزنفلي، التخطيط الاستراتيجي للتعليم الجامعي: دورة في تلبية متطلبات التنمية المستدامة، سلسلة التربية والمستقبل العربي، مكتبة الأنجلومصرية، القاهرة، 2012
- حسن حنفي، نظرية الدوائر الثلاث قراءة معاصرة بعد نصف قرن الجزء الأول (مصر) ، مؤسسة هنداوي، المملكة المتحدة، 2017
- عبد العزيز لعروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان : " ملاءمات قانونية ودستورية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2014
- عبد الواحد الناصر، الحياة القانونية الدولية، مدخل لفهم اتجاهات التطور وإشكاليات التطبيق في القانون الدولي العام، منشورات الزمن، الرباط، 2011
- مهداد، الزبير: المعلمون الذين يقودون شعوبهم إلى الخلف ، أصداء عدد 65 ، نوفمبر 2007
- ميثاق الأمم المتحدة
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966
- اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم 1960
- الاتفاقية الدولية لحماية الأشخاص في وضعية الإعاقة
- التقرير العالمي لرصد التعليم، التعليم من أجل الناس والكوكب: بناء مستقبل مستدام للجميع، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، 2016

- التقرير القطري حول الأطفال خارج المدرسة، ملخص المغرب كلنا في المدرسة الشرق الأوسط وشمال افريقيا المبادرة للأطفال خارج المدرسة، المكتب الإقليمي لليونيسيف في الشرق الأوسط وشمال افريقيا، أكتوبر 2014
- الدستور المغربي 2011
- مشروع قانون 97.13 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها
- الميثاق الوطني للتعليم والتدريب لعام 1999
- خطة عمل التعليم 2013-2016
- القانون رقم 70.03 بمثابة مدونة الأسرة
- ظهير شريف رقم 1.63.071 صادر في 13 نوفمبر 1963 حول إلزامية التعليم الأساسي
- الظهير الشريف رقم 1.00.200 الصادر بتاريخ 15 صفر 1421 (19 ماي 2000)
- قرار رقم 1036.00 بتحديد شروط التسجيل وكيفيات مراقبة المواظبة بالتعليم الأساسي الإلزامي
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "شباب لا يشتغلون، ليسوا بالمدرسة، ولا يتابعون أي تكوين" NEET "أي افاق للإدماج الاقتصادي والاجتماعي"، 2023، ص 7
- رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في شأن قانون رقم 59.21 يتعلم بالتعليم المدرسي، رأي رقم 12 / 2021، نونبر 2021
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع القانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إحالة رقم 2014/09
- وضعية حقوق الإنسان في المناهج التعليمية والكتب المدرسية بالمغرب، تم الاطلاع عليه بتاريخ: 2024/04/20 على الموقع: <https://www.maghress.com/alalam/7183>

الضريبة وحقوق الإنسان

آسية المسك

باحثة في سلك الدكتوراه بجامعة القاضي عياض

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش

تعد مرحلة ظهور الدولة ونظرية العقد الاجتماعي هي أهم تجسيد للاعتراف بالحقوق والحريات ودسترتها، إلا أن الدستور الحقوقي بمفهومها التقليدي ظهرت مع "العهد الأكبر" لسنة 1215،¹⁰⁹⁴ فهو بمثابة المؤسس لتحديد الحقوق والحريات وتوزيعها بين الحاكم والمحكومين، وهو المؤسس للطابع الوضعي للحريات والحقوق، ليأتي بعد ذلك إعلان الاستقلال الأمريكي لسنة 1776، والذي ورد في فصله الأول على أن: "جميع الناس خلقوا أحرار ومستقلين، لهم حقوق أساسية وطبيعية"، ليصدر مباشرة بعد ذلك وفي نفس السنة دستور الولايات المتحدة الأمريكية،¹⁰⁹⁵ والذي استمد معظم بنوده من إعلان الاستقلال السالف الذكر.

ويبقى اصدار الإعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن لسنة 1789،¹⁰⁹⁶ مرحلة أساسية طبعة مسلسل التأسيس لحقوق الإنسان بمفهومها الحديث، وذلك إبان الثورة الفرنسية، هذه الأخيرة التي لعبت دور مهم في جعل مسألة حقوق الإنسان بارزة في المجتمع الفرنسي والدولي أيضا، وتحتل المكانة البارزة التي توجد عليها في الوقت الحالي، ليتم بعد ذلك صدور دستور فرنسا لسنة 1791،¹⁰⁹⁷ هذا الأخير الذي استمد هو الآخر جل نصوصه من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن، ليأتي بعدها إعلان الرئيس الثاني والثلاثين للولايات المتحدة فرانكلين روزفلت لمفهوم حقوق الإنسان من خلال مبدأ الحريات الأربعة المتمثلة في حرية التعبير، حرية الدين، التحرر من الفقر والعوز، التحرر من الخوف.

لتعرف منظومة حقوق الإنسان محطة مهمة وهي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،¹⁰⁹⁸ الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم 215 بتاريخ 10 دجنبر 1948، ليأتي بعد ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي صادق عليهما المغرب سنة 1979، أما على المستوى العربي والقاري فيعتبر الدستور التونسي¹⁰⁹⁹ أول دستور عربي تم من خلاله إقرار الحقوق الدستورية، ثم سار بعد ذلك المشرع الدستوري المصري على نفس المنوال من خلال دستور مصر

¹⁰⁹⁴ - "الميثاق الأعظم"، المعروف أيضاً باسم الميثاق العظيم للحريات والماغنا كارتا، هو وثيقة إنكليزية وقعها الملك جون عام 1215، وتنازل بموجبها عن بعض صلاحياته، بناء على ضغوط من جانب النبلاء آنذاك للحد من نفوذ الملك والمحافظة على امتيازاتهم.

¹⁰⁹⁵ - the declaration of independence and the constitution of the united states :

<https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/guides/M-654.pdf>.

¹⁰⁹⁶ - Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>.

¹⁰⁹⁷ - la Constitution de 1791 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>.

¹⁰⁹⁸ - للاطلاع على نسخة من الإعلان العالمي لحقوق الانسان، يمكن زيارة الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة من خلال الرابط التالي: <https://www.un.org/ar/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

¹⁰⁹⁹ - يمكن الاطلاع على نسخة من الدستور التونسي لسنة 1861، من خلال الرابط التالي:

https://www.justice.gov.tn/fileadmin/medias/ministere/musee/constitution_1861_ar.pdf

لسنة 1923، كما شكل الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المعتمد سنة 1981، مرحلة مهمة في مسار تكريس حقوق الإنسان على مستوى القارة الأفريقية.

وبعد نهاية الحرب الباردة خيم مناخ جديد يدعم الديمقراطية، مما ولد ضغوطا خارجية على المغرب، ولعل أبرزها امتناع البرلمان الأوروبي على إعطاء المساعدات للمغرب، بحجة عدم احترامه لحقوق الإنسان، وهو ما دفع الملك الراحل الحسن الثاني آنذاك إلى نهج إصلاحات عميقة بهذا الخصوص هدفها الأساسي هو انخراط المغرب في منظومة حقوق الإنسان¹¹⁰⁰، من خلال المصادقة على العديد من الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات ذات الصلة بحقوق الإنسان، وبالرغم من أن المغرب لم يصادق بعد على مجموعة من الاتفاقيات والبروتوكولات الاختيارية، كالبروتوكولين الملحقين بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1989، إلا أن خيار حقوق الإنسان في المغرب اليوم لم يعد في حاجة إلى إكراه أو ضغط حتى يجد مكانه في السياسات العمومية، وهذا ما نستنبطه من رسالة الملك محمد السادس الموجهة إلى المنتدى العالمي لحقوق الإنسان والتي جاء فيها: "لقد اختارت بلادنا، بمحض إرادتها السيادية الخالصة، الشروع في إصلاحات عميقة واردة، تستجيب لتطلعات وانتظارات مواطنيها، وقد مكن هذا المسار المتجدد والشامل الذي توج باعتماد دستور جديد، من تعزيز دولة الحق والقانون والديمقراطية كخيار لا رجعة فيه"، ومن تم عرفت الممارسة الاتفاقية المغربية في علاقتها بحقوق الإنسان تقدما واضحا سواء من حيث ارتفاع وتيرة التصديق (وهو ما يدل على التفاعل الإيجابي للمغرب مع المنظومة الأممية)، أو من حيث انخفاض وتيرة التخطئ.

وارتباطا بموضوع الدراسة المتمثل في الضريبة على ضوء منظومة حقوق الإنسان الوطنية، ارتأينا حصر الموضوع في الإشكالية التالية:

"كيف تؤثر الضريبة وتتأثر بمنظومة حقوق الإنسان الوطنية؟"

ومحاولة منا لاستيفاء الجواب على الاشكال السالف الذكر، عملنا على تقسيم الموضوع على النحو التالي:

المطلب الأول: العلاقة بين الحق والواجب الضريبي على ضوء دستور 2011

المطلب الثاني: آثار النظام الضريبي المغربي على مؤشر حقوق الإنسان

المطلب الثالث: حقوق الملزمين بالضرائب على ضوء المدونة العامة للضرائب

¹¹⁰⁰ - صادق المغرب على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بظهير شريف عدد 1.78.4 المؤرخ في 27 مارس 1979 والذي تم نشره في الجريدة الرسمية عدد 3525 الصادرة بتاريخ 1980/05/21، كما صادق المجلس الوزاري على البروتوكول الاختياري الأول (الذي وفر آلية لقبول الشكاوى المقدمة إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان من قبل الأفراد) بتاريخ 12 نونبر 2012 وتمت إحالته على لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين بالخارج في 6 دجنبر 2012، صودق عليه في جلسة عامة بتاريخ 7 يوليوز 2015.

كما صادق المغرب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200-أ (د21) المؤرخ في 16 ديسمبر 1966 ودخل حيز النفاذ بتاريخ 3 يناير 1976، وفقا للمادة 27 من العهد وقع في 19 يناير 1977، وتمت هذه المصادقة من خلال ظهير شريف رقم 1.78.4 بتاريخ 27 مارس 1979، ونشر بالجريدة الرسمية عدد 3525 بتاريخ 21 ماي 1979، لينظم المغرب أيضا إلى الاتفاقية الدولية المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والتي وقع عليها بتاريخ 30 مارس 2007 وصادق عليها بتاريخ 8 أبريل 2009، ونشرت بالجريدة الرسمية عدد 5977 بتاريخ 12 شتنبر 2011، وذلك بعد قرار الملك بالمصادقة على الاتفاقية في الرسالة الملكية الموجهة إلى المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان. لينخرط المغرب في توصية المكتب الدولي للشغل بشأن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية في أجندة الأمم المتحدة لمكافحة الفقر والهشاشة وفي مسلسل أهداف التنمية المستدامة، ليأتي خطاب الملك أمام ممثلي الأمة بتاريخ 13 أكتوبر 2017، والذي حث فيه الحكومة والبرلمان وجميع القوى الوطنية من أجل فتح حوار وطني وتعبئة الروح الجماعية لإعادة النظر في النموذج التنموي وإعادة تصور نموذج تنموي جديد، وتلاه خطاب العرش في 29 يوليو 2018 والذي دعا جلالته من خلاله الحكومة وجميع الفاعلين المعنيين، للقيام بإعادة هيكلة شاملة وعميقة للبرامج والسياسات الوطنية في مجال الدعم والحماية الاجتماعية، ليتوج ذلك بصدور القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية يوم 5 أبريل 2021، والذي تضمن 19 مادة وأربعة أبواب وديباجة.

المطلب الأول: العلاقة بين الحق والواجب الضريبي على ضوء دستور 2011

لقد انخرط المغرب في المسار الذي طبعته الجهود الدولية من أجل تكريس منظومة متكاملة لحقوق الإنسان، وهو ما عبر عنه بشكل صريح في أسْمَى تعبير عن إرادة الأمة ألا وهو دستور المملكة، بحيث ورد في تصدير الوثيقة الدستورية لسنة 2011¹¹⁰¹: "...فإن المملكة المغربية، العضو العامل النشط في المنظمات الدولية، تتعهد بالتزام ما تقتضيه مبادئ وحقوق وواجبات، وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالمياً..."، وهو ما تم التأكيد عليه من خلال الباب الثاني من الوثيقة الدستورية والمعنون بالحريات والحقوق الأساسية، حيث استهل هذا الباب بالفصل 19 الذي ينص على أنه: "يتمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة بالحقوق والحريات المدنية والسياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب..."، وبالرجوع للفصل 31 بعده، هذا الأخير الذي أكد من خلاله المشرع الدستوري على أنه يقع على عاتق كل من الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة من الحق في العلاج والعناية الصحية، والحماية الاجتماعية، والتغطية الصحية وكذا الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة والسكن اللائق إلى غير ذلك من الحقوق الواردة في الفصل السالف الذكر، وفي هذا الإطار نود الإشارة إلى مسألة في غاية الأهمية، فإذا كان من واجب الدولة منح كافة الأشخاص زمرة من الحقوق والحريات وكذا السهر على ضمان تمكين الجميع من تلك الحقوق والحريات فهي بحاجة إلى موارد مالية كافية وكفيلة بتغطية تكلفة وفائها بالتزاماتها تجاه مواطنيها، وبحديثنا على الموارد المالية فلا يمكننا إغفال أهم مورد أصلي للدولة ألا وهو الضرائب.

ومن هنا نستشف أهم خاصية تميز الدستور المغربي وهي كونه دستور الحقوق والواجبات، حيث أن الوثيقة الدستورية تضمنت مجموعة من الحقوق والحريات التي تم الوقوف على بعض منها سابقاً، وفي المقابل تبقى مسألة استفادة الأفراد من تلك الحقوق والحريات معلقة على شرط إلزام هؤلاء بأداء الضرائب، وذلك وفق ثنائية الحق والواجب وهو الأمر الذي تم التأكيد عليه بموجب تصدير الوثيقة الدستورية والذي جاء في مستهلها: "إن المملكة المغربية... تواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة، مرتكزاتها... إرساء دعائم مجتمع متضامن... في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة...".

كما يمكن القول بأن الاقتطاع الضريبي يعد بمثابة استثناء من حق الملكية المنصوص عليه بموجب الفصل 35 من الدستور، بحيث قيد المشرع الدستوري التمتع بهذا الحق، فلا يمكن الحديث عن الاستفادة من حق الملكية بشكل مطلق، حيث نص الفصل 35 على إمكانية الحد من نطاق وممارسة هذا الحق وذلك بموجب القانون كلما اقتضت متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ذلك، بل أكثر من ذلك فبالرجوع لكل من الفصل 21 من الدستور الذي ورد فيه: "لكل فرد الحق في ... حماية ممتلكاته. تضمن السلطات العمومية سلامة السكن..."، والفصل 24 من الدستور الذي ورد فيه هو الآخر: " لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة. لا تنتهك حرمة المنزل..."، وبالتالي نستشف من الفصلين السالفين بأن حق السكن هو من الحقوق المقدسة في الدستور المغربي إلا أن هذا الحق يقابله دائماً واجب أداء الضريبة وإلا سيكون هذا

¹¹⁰¹ - ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

الحق مهدد بالانتزاع، حيث يتمخض عن كل تماطل في أداء الواجب الضريبي، رغم التوصل بالإلزام، الحجز على الممتلكات بما في ذلك السكن ومن تم بيعه، وهو الأمر الذي نستشف منه على أن كل خرق للواجب يقابله حرمان من الحق والعكس بالعكس.

وهو ما تم التأكيد عليه أيضا بشكل صريح من خلال الفصل 37 من الدستور والذي ورد فيه: "على جميع المواطنين والمواطنات احترام الدستور والتقييد بالقانون. ويتعين عليهم ممارسة الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور بروح المسؤولية والمواطنة الملتزمة، التي تتلزم فيها ممارسة الحقوق بالنهوض بأداء الواجبات."، وهو ما يبرر مسألة التنصيب على التزامات المواطنين والتأسيس الدستوري للالتزام الضريبي ضمن الباب الثاني من الدستور المتعلق بالحريات والحقوق الأساسية، في تعبير غير مباشر من المشرع الدستوري على أنه لا يمكن تصور الحقوق والحريات في معزل عن الالتزامات وأداء الواجبات المقابلة لتلك الحقوق والحريات وعلى رأسها أداء الضرائب.

وبالرجوع للفصل 39 من الدستور الذي يعد بمثابة الأساس الدستوري للضريبة، والذي خاطب من خلاله المشرع الدستوري الفرد باعتباره الممول الأساسي للتكاليف العمومية، حيث ورد في الفصل ما يلي: "على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور"، وبالرغم من أن هذا الفصل ورد في الدستور للتأسيس لأحد أهم الالتزامات ألا وهي الالتزام الضريبي، إلا أن القراءة المتأنية للفصل تجعلنا نستنبط مجموعة من الحقوق الدستورية المكفولة لكافة الملزمين بأداء الضرائب، ولعل أولها هو الحق في المساواة أمام الضرائب، بحيث جاء في مقدمة الفصل السالف الذكر "على الجميع أن يتحمل..."، إلا أن تطبيق المساواة أمام الالتزام الضريبي بمفهومها الحرفي سيجعل جميع الأشخاص باختلاف وضعهم الاجتماعي وتباين نسبة استفادتهم من الخدمات العمومية أمام نفس الالتزام الضريبي، وهو ما قد ينتج لنا اختلالات بنيوية على مستوى العدالة الاجتماعية، وهو الأمر الذي تداركه المشرع الدستوري من خلال التأسيس للحق في العدالة الضريبية في نفس الفصل أي الفصل 39، بحيث جاء فيه "على الجميع... كل على قدر استطاعته..."، فضلا على التكريس الدستوري لكل من الحق في المساوات أمام الضريبة وكذا العدالة الضريبية، نجده يكرس أحد أهم الحقوق في هذا الباب ويتعلق الأمر بمشروعية الضريبة بحيث ورد دائما في نفس الفصل على أنه "... للقانون وحده إحداثها وتوزيعها..."، وبالتالي لا ضريبة ولا إعفاء إلى بنص قانوني، وأي فرض أو إعفاء ضريبي خارج نطاق القانون يقود مقترفه للمتابعة الجنائية بجريمة الغدر.

وإذا ما أردنا الخوض بالتفصيل في تفكيك ثنائية الحق والواجب أو بعبارة أكثر دقة ثنائية الحقوق والالتزامات الضريبية، سوف تسوقنا الأقلام إلى تحرير أطروحات ومجلدات الأمر الذي جعلنا نتناول مجموعة من النقاط في هذا الموضوع على سبيل المثال لا الحصر، لننتقل بعد ذلك للحديث عن حقوق و ضمانات الملزم الضريبي على ضوء المدونة العامة للضرائب.

المطلب الثاني: آثار النظام الضريبي المغربي على مؤشر حقوق الإنسان

قد تؤثر الضريبة بشكل إيجابي في مسار التأسيس لتكريس منظومة متكاملة للحقوق والحريات بالمغرب، إذا ما تعلق الأمر بنظام ضريبي قائم على أساس المساواة والعدالة الضريبية، وكذا مقومات الأمن الضريبي، وتيسير الاستفادة من الحق في الحصول على المعلومة الضريبية، والمحكمة الجبائية العادلة، وتوفير الدولة لخدمات تتناسب مع ما يدفعه الأفراد من ضرائب، والعكس بالعكس، بحيث إذا تأسس النظام

الضريبي على مقومات وأسس غير تلك السالف ذكرها، ستكون أمام ضريبة تؤسس لإخفاقات عميقة على مستوى التمكين من الحقوق والحريات.

فالنظام الضريبي الذي لا يراعي معايير العدالة، من شأنه أن يعمق الفوارق الاجتماعية والمجالية داخل الدولة، ومن ثم هدر مجموعة من الحقوق الأساسية، بحيث تشكل العدالة الاجتماعية مطلباً أساسياً، لتحقيق النمو والتنمية وبناء منظومة متكاملة للحقوق والحريات داخل أي دولة، هذه العدالة التي تلعب الضرائب دوراً بارزاً من أجل تكريسها أو عرقلتها، بحيث كلما تمت مراعات المقدرة التكاليفية للملزمين، وأدى كل شخص حسب استطاعته الضريبة، كلما أدى ذلك إلى رسم معالم العدالة الاجتماعية داخل البلد.

وفي هذا الإطار يرى كل من صندوق النقد الدولي، من خلال التقارير المنجزة من قبل خبرائهم خلال العشرية الأخيرة، على أن النظام الضريبي المغربي كغيره من الأنظمة في مجموعة من الدول النامية، يعاني من عدة اختلالات هيكلية، الأمر الذي يؤثر على مستوى المردودية الجبائية، وكذا باقي الأهداف الحديثة للضريبة، من إعادة التوزيع العادل للثروة، وإقامة العدالة الاجتماعية العمودية والأفقية وكذلك العدالة المجالية داخل الدولة.

وبملاحظتنا للسياسة الضريبية المعتمدة اليوم على مستوى الضريبة على الشركات نجد على أن العبء الضريبي عرف انخفاضا ملحوظا بالنسبة للشركات الكبرى، وذلك على حساب الشركات الصغيرة، الأمر الذي يدفع هذه الأخيرة للهروب من العبء الضريبي الكبير الملقى على عاتقها، إلى التوجه نحو الاقتصاد غير المنظم، هذا الأخير الذي تغيب فيه أدنى ملامح حقوق الإنسان، ومن ثم أمكن القول بأن ارتفاع معدل العبء الضريبي أدى بالنسبة للمقاولات الصغيرة، إلى تدني الأجور ونمو القطاع غير المنظم،¹¹⁰² فوضعية التأجير ظلت في دوامة سريعة التأثير سلبيا،¹¹⁰³ كما بات يمثل القطاع غير المنظم نسبة 39% من الشغل غير الفلاحي، و 71.6 % في المجال الحضري للوحدات الانتاجية، بحيث ظلت تهيمن المقاولات الصغيرة للتجارة على القطاع، وتليها بعض أشكال الصناعات الأولية والخدمات.¹¹⁰⁴

وبالرجوع تاريخيا، نجد على أن تبني المغرب لبرنامج التقويم الهيكلي سنة 1984، قد أدى إلى تراجع كبير في قدرة الدولة على تخصيص الموارد الضرورية، لتمكين كافة المواطنين من الحقوق الأساسية لاسيما ذات البعد الاجتماعي، بحيث اعطيت الأولوية حينها لتسديد الدين الخارجي، وذلك مقابل اختزال وظيفة الدولة في ميدان حقوق الإنسان، مما يدفعنا للقول على أن برنامج التقويم الهيكلي كانت له كلفة حقوقية كبيرة جدا، تمخض عنها تفاقم عدة مشاكل على المستوى الاجتماعي، كتعميق الفوارق الاجتماعية و انتشار الفقر والبطالة إلى آخره.¹¹⁰⁵

كما شكلت الرسوم المفروضة على الخدمات الاجتماعية حينها، قيودا إضافية لوصول الفقراء إلى تلك الخدمات ومن تم إلى حقوقهم، ولاسيما في المناطق القروية، ليس ذلك فحسب بل لا يزال القطاع

¹¹⁰² - الاقتصاد غير المنظم أو الاقتصاد غير الرسمي: ويقصد به كل الأنشطة الاقتصادية التي تحدث خارج مجال الاقتصاد الرسمي، فهي بذلك لا تخضع للضرائب ولا تراقب من قبل الحكومة ولا تدخل ضمن الناتج القومي الإجمالي، على العكس من الاقتصادي النظامي أو الرسمي.

¹¹⁰³ - تقرير الخمسينية. المغرب الممكن (اسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك) مطبعة دار النشر المغربية. الدار البيضاء. سنة 2006. ص 174.

¹¹⁰⁴ - تقرير الخمسينية. المرجع السابق. ص 173.

¹¹⁰⁵ - François Houtart. « l'échec des politique d'ajustement structurel de la banque mondiale ». In : protail de centre tricontinental. Belgique (CETRI). Mai 2002.

الاجتماعي بالمغرب متأثرا إلى يومنا هذا، بحيث اعتبرت مجموعة من الإصلاحات التي تم القيام بها مؤخرا، بمثابة امتداد موضوعي لسياسة التقويم الهيكلي، على الأقل من ناحية كونها جاءت لتصحيح الاختلالات التي سببتها تلك السياسة السابقة.¹¹⁰⁶

وإذا كان الحق في الشغل من أحد الحقوق التي كفلها الدستور لكافة المواطنين، فإن البطالة تظل ظاهرة ملازمة للمجتمع المغربي، وهو الأمر الذي دفع الدولة للتدخل من أجل إصلاح هذا الوضع من خلال المقترضات الضريبية، بحيث تم اعتماد الضريبة كوسيلة للتشجيع على العمل، بحيث تم خصم في حدود 10%، من مجموع الدخل المفروضة عليه الضريبة، الأقساط أو الاشتراكات المتعلقة بعقود تأمين التقاعد الفردية أو الجماعية، التي تساوي مدتها ما لا يقل عن 8 سنوات، والتي سبق أن أبرمت مع شركات تأمين مستقرة بالمغرب، تدفع إعاناتها إلى المستحقين ابتداء من بلوغهم خمسين سنة كاملة من العمل.¹¹⁰⁷

كما أنه تم في إطار التشجيع على إدماج الخريجين، اعفاء التعويض الشهري الاجمالي في حدود 6000 درهم، عن التدريب المدفوع إلى المتدرب خريج التعليم العالي، أو التكوين المهني، أو الحاصل على شهادة البكالوريا، المعين من لدن منشآت القطاع الخاص وذلك لمدة 24 شهرا.¹¹⁰⁸

كما يعفى في نفس السياق أيضا، الأجر الإجمالي الشهري في حدود 10.000 درهم، لمدة 24 شهرا تبتدئ من تاريخ تشغيل الأجير، والمدفوع من طرف المقولة أو الجمعية أو التعاونية، المحدثه خلال الفترة الممتدة من فاتح يناير 2015 إلى 31 ديسمبر 2022، في حدود 10 أجراء، وقد تم تعليق هذا الاعفاء على شرط أن يتم التشغيل خلال السنتين الأوليتين، ابتداء من تاريخ شروع المنشأة أو الجمعية أو التعاونية في الاستغلال.¹¹⁰⁹

المطلب الثالث: حقوق الملزمين بالضرائب على ضوء المدونة العامة للضرائب

إذا ما أردنا الحديث عن الضريبة بمنطق الحق، فنجدها من جهة الدولة، حق أصيل لهذه الأخيرة تستمد من سلطتها السيادية، وسيلة تمكنها من تغطية تكاليف تمكين كافة مواطنيها من حقوقهم الأساسية، وإذا ما نظرنا لها من زاوية الملزم فنجدنا تتعارض مع أحد حقوقه الأساسية المكفولة بموجب الدستور، ويتعلق الأمر بحق الملكية من جهة وحق حماية حياته الخاصة من جهة ثانية، بحيث يجوز للدولة بمناسبة استخلاصها للضرائب، الحصول على جميع المعلومات، التي من شأنها أن تفيد في ربط ومراقبة الضرائب، وكذلك تبادل المعلومات مع إدارات الضرائب الأجنبية بموجب الاتفاقيات أو الاتفاقيات الدولية وذلك بموجب المادة 214 من المدونة العامة للضرائب، وبالرغم من كل ذلك فإن كلمة الحق وردة ثمانية وثمانون مرة في المدونة العامة للضرائب.

وتعد مراقبة الضريبة أحد أهم الحقوق المكفولة لإدارة الضرائب، بموجب المادة 210 من المدونة العامة للضرائب، والذي تعمل من خلاله على مراقبة الاقرارات والعقود المستعملة لفرض الضرائب والواجبات والرسوم، كما قد كفل المشرع للإدارة الضريبية مجموعة من الحقوق والصلاحيات، حتى يتسنى

¹¹⁰⁶ - Gilbert Rist. Le développement histoire d'une occidentale. 3-ème édition. presse de sciences politique. Paris. 2017 chapitre 13 : de la lutte contre la pauvreté aux objectifs millénaire pour le développement.

¹¹⁰⁷ - المادة 28 من المدونة العامة للضرائب المحدثه بموجب المادة 5 من قانون المالية رقم 43.06 للسنة المالية 2007 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.232، بتاريخ 10 ذي الحجة 1427 (31 ديسمبر 2006).

¹¹⁰⁸ - المادة 57 من المدونة العامة للضرائب.

¹¹⁰⁹ - المادة 57 من المدونة العامة للضرائب.

لها ممارسة حق المراقبة الضريبية، حيث جاء في المادة 210 من المدونة العامة للضرائب: "...للإدارة الضريبية كذلك الحق في إجراء معاينة يمكن بمقتضاه أن تطلب من الخاضعين للضريبة... تقديم الفاتورات والدفاتر والسجلات..."، وورد أيضا دائما في نفس المادة: "يمارس حق المعاينة في جميع محلات الخاضعين للضريبة..."، كما نصت المادة على حق المأمورين التابعين لإدارة الضرائب، في طلب الحصول على نسخ منجزة، وذلك بكل الوسائل وكيفما كانت طريقة تحرير الوثائق، إلا أن المشرع منح الملزمين المعنيين بتلك المراقبة الضريبية، مجموعة من الحقوق المقابلة لتلك الممنوحة للإدارة في هذا الصدد، وهنا نذكر على أن المشرع عندما منح الإدارة حق ممارسة المعاينة، منح في المقابل للملزم حق تسلم الاشعار بتلك المعاينة وذلك قبل مباشرتها، وتعزيزا للضمانات والحقوق المكفولة للملزم في هذا الباب، حدد المشرع على سبيل الحصر من لهم الحق في ممارسة حق المعاينة، وهم المأمورين المحلفين التابعين لإدارة الضرائب المتوفرين على الأقل على رتبة مفتش مساعد والمعتمدين للقيام بمراقبة الضرائب.

ويحق للملزم هنا رفض مباشرة الإدارة لحقها في المعاينة، إذا باشرته من قبل أي شخص غير هؤلاء السالف ذكرهم، أو إذا أخلت بأحد الشروط المحددة بمقتضى القانون وتعد بمثابة حقوق وضمانات مكفولة للملزمين بالضريبة المعنيين بالمراقبة، وتتمثل تلك الشروط أو بعبارة أكثر تعبيراً الشكليات في الآتي: "يجب أن يتضمن الاشعار بالمعاينة الأسماء الشخصية والعائلية لمأموري إدارة الضرائب المكلفين بإنجاز المعاينة، وإخبار الخاضع للضريبة بممارسة هذا الحق... يسلم الإشعار بالمعاينة مقابل وصل إلى أحد الأشخاص التالية: -بالنسبة للأشخاص الطبيعيين؛

- أ- إما إلى الشخص نفسه
 - ب- وإما إلى مستخدميه
 - ت- أو إلى كل شخص آخر يشتغل مع الخاضع للضريبة
- بالنسبة للشركات والمجموعات المذكورة في المادة 26 من المدونة؛

- أ- إما إلى الشريك الرئيسي
- ب- وإما إلى الممثل القانوني
- ت- وإما إلى كل شخص آخر يشتغل مع الخاضع للضريبة".

وحتى فيما يخص حق إدارة الضرائب في ممارسة حق المعاينة، في جميع محلات الخاضعين يقابله هو الآخر حق مكفول للملزم، وهو عدم السماح للإدارة بممارسة حقها السالف الذكر إذا تعلق الأمر بتوقيات خارج أوقات العمل القانونية، أو خلال ساعات مزاوله النشاط المهني أو الفلاحي أو هما معا، ومن الحقوق المكفولة للملزمين في هذا الإطار أيضا حقهم في تسلم نسخة من محضر الملاحظة المنجزة، من قبل أعوان إدارة الضرائب، كما للملزم الحق أيضا في الادلاء بملاحظاته داخل أجل ثمانية أيام الموالية لتاريخ تسلمه المحضر.

وإلى جانب حق الإدارة الضريبية في المراقبة خصها المشرع بحق فحص المحاسبة، إلا أن هذا الحق لا يمكن ممارسته إلا باحترام مجموعة من الحقوق المقابلة المكفولة للملزم في هذا الصدد، بحيث يحق لهذا الأخير أن يُبلَغَ بإشعار فحص المحاسبة، قبل التاريخ المحدد للشروع في عملية الفحص بخمسة عشر يوما على الأقل، وتأكيدا على حقوق الملزمين في هذا الإطار، أوجب المشرع على الإدارة إرفاق الاشعار بالفحص بميثاق الخاضع للضريبة، هذا الأخير الذي يذكر بالحقوق والواجبات في مجال المراقبة المنصوص

عليها في الكتاب الثاني من المدونة العامة للضرائب، كما يتعين على الإدارة أن تضمن في الاشعار السالف الذكر فترة الفحص، والضرائب المعنية أو البنود، والعمليات المشمولة بالمراقبة.

ومن الحقوق أيضا المكفولة للملزمين المعنيين بفحص المحاسبة، عدم إمكانية بأي حال من الأحوال استغراق عملية الفحص أكثر من ثلاثة أشهر، بالنسبة للمنشآت التي يعادل أو يقل مبلغ رقم معاملاتها المصرح به في حساب الحاصلات، والتكاليف برسم السنوات المحاسبية الخاضعة للفحص، عن خمسين مليون درهم دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة، أو أكثر من ستة أشهر بالنسبة للمنشآت التي يفوق مبلغ رقم معاملاتها المصرح به في حساب الحاصلات والتكاليف، برسم إحدى السنوات المحاسبية الخاضعة للفحص خمسون مليون درهم، دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة.

حتى وإن تعلق الأمر بإرسال طلبات الحصول على المعلومات، إلى إدارات الضرائب التابعة للدول التي أبرمت مع المغرب اتفاقيات أو اتفاقات تمكن من تبادل المعلومات لأغراض جبائية، بمناسبة مباشرتها لحقها في فحص المحاسبة، فالمشرع المغربي هنا مكن الملزم المعني من حق العلم بتاريخ إرسال طلب الحصول على المعلومات السالف الذكر، وذلك بموجب إشعار يوجه له من قبل المفتش في أجل أقصاه خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ هذا الإرسال، ويتم هذا الاشعار وفق مطبوع نموذجي تعدده الإدارة وتبعا لإجراءات التبليغ المنصوص عليها في المادة 219 من المدونة العامة للضرائب.

كما قد شملت حماية المشرع للملزم الضريبي من خلال مجموع الحقوق المكفولة له في هذا الإطار، حتى المرحلة ما بعد اختتام فحص المحاسبة وإدخال الإدارة تصحيحاتها، هذه المرحلة التي أضفى عليها لمشرع الصبغة التوجيهية بحيث ورد في المادة 212 من المدونة العامة للضرائب: " يتعين على الإدارة، قبل تبليغ التصحيحات المنصوص عليه في المادتين 220 و 221 أن تدعو الخاضع للضريبة داخل أجل ثلاثين يوما الموالية لتاريخ اختتام فحص المحاسبة إلى محاورة شفوية وتوجيهية بشأن التصحيحات التي يعتزم المفتش إدخالها على الإقرار الجبائي.

خاتمة:

بناء على كل النقاط التي تم الوقوف عندها في هذه الدراسة، نستشف من خلال المقترحات القانونية المنصوص عليها في المدونة العامة للضرائب، على أن المشرع ثارتا يخص الملزم ببعض الحقوق بشكل صريح، وثارتا أخرى بشكل ضمني من خلال عقلنة سلطات الإدارة الضريبية، كما نود التأكيد على علاقة وطيدة القائمة بين حقوق الإنسان والضريبة، حيث لا يمكن تصور الأولى دون الثانية والعكس صحيح، وهو الأمر الذي يظهر جليا من خلال تبني المغرب لبرنامج التقويم الهيكلي سنة 1984، الذي أدى إلى تراجع كبير في قدرة الدولة على تخصيص الموارد الضرورية للقطاعات الحقوقية، بحيث أعطيت الأولوية حينها لتسديد الدين الخارجي، وذلك مقابل اختزال وظيفة الدولة في الميدان الحقوقي، ليس ذلك فحسب بل لا يزال الميدان الحقوقي بالمغرب متأثرا إلى يومنا هذا، حيث اعتبرت مجموعة من الإصلاحات التي تم القيام بها مؤخرا في هذا الإطار، بمثابة امتداد موضوعي لسياسة التقويم الهيكلي، على الأقل من ناحية كونها جاءت لتصحيح الاختلالات التي سببتها تلك السياسة السابقة.

الفصل الثالث:

**التأثيرات المعاصرة للتكنولوجيا والابتكار على الحقوق والحريات
وتكييف القوانين والسياسات العمومية في زمن التحولات الرقمية**

حقوق الإنسان في عصر التغريدات: تحديات وفرص منصات التواصل الاجتماعي

جواد القسبي

باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس

تقديم:

تعد التربية على حقوق الإنسان¹¹¹⁰ أمرا لا غنى عنه بالنسبة لكل مجتمع، فهي تمكنه من التطور نحو ثقافة عالمية لحقوق الإنسان، لذلك يعد التعليم الذي يساهم في تغيير المعرفة ويساهم في استيعاب مبادئ حقوق الإنسان وكذا تشكيل أنماط السلوك ضروري للغاية، كما أن التربية على حقوق الإنسان تشمل جميع الجهود المبذولة لبناء تلك الثقافة العالمية لحقوق الإنسان من خلال غرس المعرفة والمهارات، هدفها مشاركة المعرفة وتمكين الأفراد من إدراك حقوقهم والمطالبة بها وتعزيز احترام حقوق الإنسان¹¹¹¹. ويعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بمثابة المعيار الذي تحتكم إليه جميع الدول، حيث دعا الإعلان إلى رفع الوعي وتمكين الأفراد من معرفة حقوقهم وحمايتهم¹¹¹²، عبر التربية على حقوق الإنسان باعتبارها الأداة الأساسية لتحقيق ذلك، وقد لعبت المؤتمرات الدولية ومنظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الحكومية الإقليمية وغير الحكومية التي تعنى بحقوق الإنسان دورا بارزا في التأكيد على أهمية التربية والتعليم، ووضعت على رأس أولوياتها¹¹¹³، حيث أن رحلة التنقيف في مجال حقوق الإنسان بدأت في قاعات المؤتمرات الدولية التي أكدت على دورها في بناء مجتمعات عادلة.

وأمام تنوع وتطور وسائل وطرق التربية والتعليم، أصبحت وسائل التواصل الاجتماعي تحظى بدور ومكانة بارزة في مجال التربية على حقوق الإنسان أمام ما توفره من مزايا عديدة، منها الوصول لعدد كبير من الأشخاص¹¹¹⁴، مما يعد ميزة حاسمة بالنظر إلى قلة التمويل المخصص لبرامج التوعية بحقوق الإنسان، والظروف السياسية التي تكثر فيها انتهاكات حقوق الإنسان، وقدرة وسائل التواصل الاجتماعي على تعزيز التربية على حقوق الإنسان ونشر المعرفة وبناء ثقافة داعمة للحقوق والحريات¹¹¹⁵.

1110 تعتبر التربية على حقوق الإنسان صيرورة أفقية تشمل كل الممارسات المؤسساتية، التي تهتم بتنشئة الفرد، وتنمية شخصيته الإنسانية بكل أبعادها الوجدانية والفكرية والاجتماعية والثقافية، وهي بذلك تستشرف المدى البعيد لكونها تهتم الناشئة وأجيال المستقبل، في أفق التشبع بثقافة حقوق الإنسان، وتمثلها في المعرفة والسلوك والممارسة.

1111 Donnelly, J. and Whelan, D. J. "International human rights." (2020).

1112 تنص ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 على ما يلي "..... توطيد احترام هذه الحقوق والحريات عن طريق التعليم والتربية واتخاذ إجراءات مطردة، قومية وعالمية، لضمان الاعتراف بها ومراعاتها بصورة عالمية فعالة بين الدول الأعضاء ...".

1113 Robinson, C., Phillips, L., and Quennerstedt, A. "Human rights education: developing a theoretical understanding of teachers' responsibilities." Educational Review (2020).

1114 وفقا لـ Statista، استخدم أكثر من 3.6 مليار شخص وسائل التواصل الاجتماعي في عام 2020. وبحلول عام 2025، من المتوقع أن يفقر هذا العدد إلى ما يقرب من 4.4 مليار. هذا يجعل وسائل التواصل الاجتماعي واحدة من أكثر الأنشطة الرقمية شعبية في العالم. في المتوسط، يقضي مستخدمو الإنترنت ما يقرب من 2.5 ساعة على وسائل التواصل الاجتماعي كل يوم. <https://shorturl.at/hSWIC>

1115 Torous, John, Sandra Bucci, Imogen H. Bell, Lars V. Kessing, Maria Faurholt-Jepsen, Pauline Whelan, Andre F. Carvalho, Matcheri Keshavan, Jake Linardon, and Joseph Firth. "The growing field of digital psychiatry: current evidence and the future of apps, social media, chatbots, and virtual reality." World Psychiatry 20, no. 3 (2021) : 318-335.

تناقش الورقة دور وسائل التواصل الاجتماعي في التربية على حقوق الإنسان في ظل مجتمع افتراضي يتعرض للكثير من التحديات والعقبات، وإمكانيات هذه الوسائل في تعزيز الامتثال للمعايير الدولية لحقوق الإنسان مع التركيز على كيف/متى يمكن أن تكون وسائل التواصل الاجتماعي قوة للتغيير الإيجابي، ومتى قد تكون مصدرا لمشاكل حقوق الإنسان؟ وهل خلقت شبكات الاتصالات العالمية التي أنشأتها وسائل التواصل الاجتماعي ديناميكية قوة جديدة قائمة على المعلومات بفضل انتشار معايير حقوق الإنسان عبر المجتمعات؟ وكيف تزيد أشكال الاتصال الجديدة من قدرة منتهكي حقوق الإنسان والمدافعين عنها على عرض قضاياهم؟ وكيف يمكن استخدام تكنولوجيا المعلومات لتعزيز المطالبات العالمية بحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تقوم عليها؟ وهل هناك مخاطر إيجابية أو سلبية جديدة على حقوق الإنسان مرتبطة بحقيقة أن العديد من أشكال المعلومات والاتصالات المختلفة تحدث الآن في نفس الفضاء الرقمي؟ وفي محاولة للإجابة على مختلف الأسئلة المقترحة في هذه الورقة، ارتأينا تقسيم العمل إلى المحاور التالية:

أولاً: مزايا وسائل التواصل الاجتماعي في التربية على حقوق الإنسان.

ثانياً: قيود وتحديات نشر الوعي بحقوق الإنسان.

أولاً: مزايا وسائل التواصل الاجتماعي في التربية على حقوق الإنسان

تلعب وسائل التواصل الاجتماعي دوراً بارزاً في تعزيز التربية على حقوق الإنسان، لما توفره من سهولة الولوج والوصول إلى الأفكار والمعلومات، حيث تتيح الوصول للإنترنت لأعداد كبيرة من الأشخاص حول العالم وإحداث التأثير على الآخرين، بالإضافة إلى أن وسائل التواصل الاجتماعي تساهم في تنشيط التواصل والعمل الجماعي، مما يسمح بمشاركة المعلومات والأفكار مع أعداد أكبر من الناس. هذه الوسائل الحديثة للتواصل سهلت على الأفراد الوصول والنفوذ إلى الكثير من الموارد التعليمية في مجالات حقوق الإنسان، هذا الأمر جعل الكثير من المنظمات غير الحكومية عبر العالم اليوم تستفيد من وسائل وأدوات التواصل الاجتماعي لتعزيز التربية على حقوق الإنسان.

1- النطاق العالمي وإمكانية الوصول

أصبح لدى وسائل التواصل الاجتماعي في العصر الحديث القدرة على تعظيم وتنمية أدوار المجتمع المدني حول العالم، بالنظر لنطاقها الواسع وغير المسبوق، حيث يمكن أن تكون قضايا حقوق الإنسان في مختلف الأقطار تحت أعين وأنظار منظمات المجتمع المدني الدولية، بالإضافة إلى شبكة عالمية من الأفراد وجماعات الضغط عبر العالم. فانتشارها الهائل جعلها ميداناً واسعاً للتوعية والتثقيف بقضايا حقوق الإنسان، وإذا أضفنا لهذا الانتشار عوامل مثل سهولة الاستخدام والتكلفة المنخفضة، نجد أن هذه المنصات أصبحت اليوم قبلة لمعظم حملات التثقيف والتوعية الحقوقية لاسيما في سياقات مضطربة وخطرة مثل السياق المصري. حيث يمثل العمل على أرض الواقع في التوعية بقضية حقوقية مخاطرة جسيمة¹¹¹⁶.

عبر استخدام وسائل التواصل الاجتماعي، أصبح بمقدور المنظمات الحقوقية التي تتواجد مقراتها داخل مجتمعات مغلقة نشر ما يكفي من المعلومات حول أحوالها وما قد تعيشه من أوضاع أمام وسائل الإعلام الدولية والعالمية، فاستخدام تكنولوجيا الاتصال أصبحت أداة أساسية يلجأ إليها نشطاء حقوق الإنسان حول

¹¹¹⁶ محمود عبد الظاهر، " مناصرة قضايا حقوق الإنسان باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي"، دليل مختصر لأفضل الممارسات، مركز هردو لدعم التعبير الرقمي، 2020، ص. 7.

العالم، وعلى سبيل المثال، فقد شكل نشر مقطع الفيديو الذي يوثق اللحظات الأخيرة للصحفية الإيرانية ندا آغا سلطان¹¹¹⁷ وانتشاره الكبير والواسع عبر الهواتف المحمولة والإنترنت مثالا لدور التكنولوجيا ووسائل التواصل في نشر الوقائع والأحداث ذات العلاقة بحقوق الإنسان على نطاق واسع مع سهولة الولوج، حيث أن مثل هذه المعلومات باستطاعتها حشد الرأي العام المحلي والدولي، وتسلط الضوء عالميا على قضايا حقوق الإنسان المحلية، وكما لجأ الفلسطينيون إلى مشاركة منشوراتهم التي توثق للاعتداءات والجرائم التي يرتكبها الاحتلال الإسرائيلي في حق المدنيين، على فيسبوك وتويتر وباقي وسائل التواصل الاجتماعي الأخرى.

تتيح وتشجع وسائل التواصل الاجتماعي المتاحة في أغلب دول العالم إمكانية للتضامن العالمي حول قضايا حقوق الإنسان بين مختلف الفاعلين والناشطين في منظمات المجتمع المدني في مختلف الدول عبر وسائل التواصل الاجتماعي. حيث يمكن لنشطاء حقوق الإنسان في البلد (أ) من نشر الانتهاكات والتجاوزات التي تطل حقوق الإنسان في البلد (ب) وتلقي الدعم والنصح والتوجيه من نشطاء حقوق الإنسان في البلد (ج)، ممن عاشوا تجارب مماثلة، وهذا يزيد من إمكانية خلق شعور عالمي بحقوق الإنسان وبكونية حقوق الإنسان، وكذا خلق مجتمع مدني عالمي متحد بقيم عالمية مشتركة.

قد يقود ربط الناس على الصعيد العالمي كذلك إلى زيادة مساءلة الجهات الدولية القوية والفاعلة في مجال حقوق الإنسان، وذلك من خلال تكوين شبكات مراقبة ورصد لأعمالها.

2- تعزيز الأصوات

تشير عملية تعزيز الأصوات إلى عملية إيصال انتهاكات حقوق الإنسان إلى جمهور أوسع، فقد أدت التطورات الكبيرة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى زيادة الفرص للأفراد والمنظمات غير الحكومية والشبكات المناصرة من أجل التغيير الاجتماعي والقانوني، حيث أضحت توفر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أدوات لجمع ونشر المعلومات حول الانتهاكات والاتصال مع المدافعين الآخرين. لقد أدت سهولة الوصول إلى منصات وسائل التواصل الاجتماعي وانتشار استخدامها إلى إضفاء الطابع الديمقراطي على الوصول إلى المعلومات، مما سمح لعامة الناس والمجتمعات المهمشة بمشاركة رواياتهم وتسلط الضوء على القضايا التي تواجههم وإيصال أصواتهم دون وسطاء¹¹¹⁸.

على سبيل المثال، ففي حالات مثل الصراع السوري، استخدمت منظمة العفو الدولية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل توثيق وإيصال الانتهاكات على الصعيد الدولي والعالمي، إذ تسمح وسائل التواصل الاجتماعي والهواتف الذكية بروايات شهود العيان في البيئات المغلقة والمقيدة، فتكنولوجيا المعلومات والاتصال تساعد على تجاوز ذلك الإعلام الذي تسيطر عليه أجهزة الدولة وتسمح بالاتصال بالشبكات العالمية.

إن القدرة على الوصول إلى جمهور واسع ومتنوع للحركات الاجتماعية تمثل إحدى المزايا الرئيسية لوسائل التواصل الاجتماعي في مجال الدعوة إلى حقوق الإنسان، وذلك لأن منصات وسائل التواصل

¹¹¹⁷ ندى آغا سلطان (1983 – 2009 م) موسيقية وصحفية إيرانية. قُتلَت في 20 يونيو 2009، إثر إصابة بعيار ناري في الصدر أثناء عودتها إلى سيارتها خلال الاحتجاجات الانتخابية الإيرانية لعام 2009 عن عمر يناهز 26 عاما، وشكلت وفاتها التي وثقها أحد المارة بفيديو كاميرا هاتفه صدمة إنسانية ورمزا للمتظاهرين المطالبين بالديمقراطية والمناهضين للنظام الإيراني.

¹¹¹⁸ Francesca Falcone, "Social media impact on Human Rights Advocacy" (European Master's Programme in Human Rights and Democratisation, University of Ljubljana, 2022-2023), 5.

الاجتماعي مثل Facebook و Twitter و Instagram تمكن المدافعين عن حقوق الإنسان من نشر المعلومات ورفع مستوى الوعي وحشد الدعم لمختلف قضايا حقوق الإنسان¹¹¹⁹، بسرعة وفي لحظة وقوعها.

3- مشاركة لحظية وسريعة للمعلومات

توصف الطريقة والكيفية التي أحدثتها وسائل التواصل الاجتماعي في مشاركة المعلومات واستهلاكها بالثورية، فهي تسمح بمشاركة المعلومات لحظيا وفي الوقت الفعلي عبر العالم، مما يسمح بنشر الأخبار والتحديثات، حيث أصبحت هذه المنصات لا غنى عنها بالنسبة للمنظمات والأفراد ووسائل الإعلام، من أجل التواصل والاتصال بالجمهور بطريقة فورية وأنية.

إن عملية رصد حقوق الإنسان تتطلب تحديثات فورية بشأن التغييرات التي قد تطال سياسة الدولة أو تحركاتها المتعلقة بقضايا معينة، لذلك صارت وسائل التواصل الاجتماعي من المصادر الأساسية للأخبار العاجلة والتحديثات في الوقت الأنّي والفعلي لمختلف الأحداث حول العالم، حيث يمكن للمستخدمين مشاركة روايات شهود العيان والصور ومقاطع الفيديو وكذا البث المباشر بسرعة مما يتيح للمستخدمين مشاركة ومعاودة تغريد المحتوى بسرعة غير مسبقة تتيح الانتشار السريع للأفكار والأخبار والتحديثات لتصل إلى جمهور كبير وواسع في ثوان قليلة، الشيء الذي يوفر معلومات فورية وغير مفترقة من مكان ومسرح الأحداث مباشرة، وهي تساهم كذلك في منع ووقف الانتهاكات وبشكل استباقي أحيانا لحقوق الإنسان¹¹²⁰.

هذه المشاركة الفعلية واللحظية للمحتوى عبر وسائل التواصل الاجتماعي تربط الأشخاص والمجتمعات عبر العالم، مما يخلق فضاء ومساحة للتفاعل والنقاش الفعلي حول القضايا والأحداث الجارية المتعلقة بحقوق الإنسان، وتبادل وجهات النظر والمشاركة في المناقشات مع أشخاص آخرين يتشاركون نفس الاهتمامات الحقوقية، كما تجعل مشاركة هذا المحتوى الأشخاص صحفيين مواطنين يتشاركون تجاربهم وملاحظاتهم الخاصة مع بقية العالم. تسمح هذه الديمقراطية للمعلومات بسماع أصوات متنوعة حول العالم وتحدي بوابات الإعلام التقليدية¹¹²¹، وكسر حاجز الرقابة.

4- وسائل التواصل الاجتماعي وكسر حاجز الرقابة

تعد وسائل التواصل الاجتماعي تلك الوسيلة الإعلامية الوحيدة تقريبا التي لا تستطيع السلطات الرسمية أو الأجهزة الأمنية السيطرة عليها بشكل تام. تدار هذه المنصات وتحدث بواسطة المستخدمين أنفسهم والذي يمكن لهم استخدام أسماء مستعارة تخفي هوياتهم الحقيقية في حالة الخوف من الملاحقات ومن التتكيل الشخصي، أو استعمال إحدى آليات تجاوز الحجب الحكومي في حال قيام السلطات الحكومية الرسمية بحجب وسيلة أو أكثر من وسائل التواصل الاجتماعي، كاستخدام شبكات VPN أو ما يصطلح عليه

¹¹¹⁹ Falcone, "Social media impact on Human Rights Advocacy", 26.

¹¹²⁰ Zittrain, Jonathan, Patrick Ball, and Rebecca MacKinnon, eds. Social Media for Human Rights. Cambridge, MA: MIT Press, 2017.

¹¹²¹ Allan, Stuart, and Einar Thorsen. "Citizen Journalism and Human Rights: A New Paradigm for Advocacy and Accountability." Journalism Practice 7, no. 6 (2013) : 707–23. <https://doi.org/10.1080/17512786.2013.822347>

"الشبكات الافتراضية الخاصة"¹¹²²، أو المتصفحات المجهولة¹¹²³، أو خوادم بروكسي¹¹²⁴، إضافة لطرق أخرى أكثر تعقيدا قد يلجأ إليها بعض المستخدمين لتجاوز الحجب الحكومي، كاستخدام برامج تشفير خاصة أو إنشاء شبكات افتراضية خاصة أو استخدام الأقمار الصناعية للاتصال بالإنترنت. ومن حسن الحظ هنا أن الشركات المشغلة لهذه المنصات موجودة في دول ديموقراطية، مما يمنحها هامشا أكبر من الحرية ويجعل من الصعب على الحكومات التدخل في عمل هذه الشركات بشكل مباشر وإعاقة حريتها¹¹²⁵.

رغم الاعتراف بوجود قوى مؤثرة على توجيه الرأي العام على منصات التواصل الاجتماعي إلا أنها تظل بعيدة تماما عن فكرة المركزية. إذ يعد الجمهور نفسه من يصنع الحدث ويتفاعل مع القضايا التي تهتمه دون غيرها. لا توجد إدارة أو قيادة موحدة لهذه المنصات تحدد ما هو جدير بالحديث عنه أو العكس، أيضا لا توجد منصة واحدة بل هي منصات متباينة يمكن للمستخدمين الاختيار فيما بينها وفقا لاحتياجاتهم الشخصية¹¹²⁶.

إن استخدام وسائل التواصل الاجتماعي ليس بالأمر المعقد ولا يحتاج الأمر لمعدات كثيرة أو معارف تقنية معقدة، فالأمر أبسط بكثير حتى من فكرة المدونات التقليدية، والتي اكتسبت شعبية وشهرة واسعة كوسيلة إعلام مجتمعي بديلة للإعلام الرسمي في مطلع هذا القرن، فكل شخص قادر على تعلمها بغض النظر عن تفاوت المستوى الاجتماعي أو الثقافي أو العملي. هذه ليست سوى أمثلة قليلة على كيفية عولمة قضايا العدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان بواسطة التكنولوجيا الرقمية، حيث تنتشر القضايا خارج نطاق نشأتها، وتجذب الجهات الفاعلة الدولية، ويلفت المنظّمون الانتباه لقضاياهم باستخدام قوة الإقناع والتكلفة المنخفضة بنقرة زر واحدة¹¹²⁷، طبعا أمام ضرورة التغلب على مختلف القيود والتحديات التي تواجه هذه الوسائل.

ثانيا: قيود وتحديات نشر الوعي بحقوق الإنسان

على الرغم من الإمكانيات والمزايا الهائلة التي تقدمها وسائل التواصل الاجتماعي لنشر الوعي بحقوق الإنسان عبر العالم، والإمكانيات التي تتيحها للأفراد والمجتمعات في خلق ذلك الشعور العالمي المشترك حول قضايا حقوق الإنسان، فإنها بالمقابل تواجه تحديات وقيود عديدة¹¹²⁸.

¹¹²² "الشبكات الافتراضية الخاصة" هي أدوات تمكن مستعمليها من تشفير الاتصال بالإنترنت وتوجه حركة المرور الخاصة بالمستعمل من خلال خادم في بلد، مما يسمح بالوصول إلى المواقع المحجوبة، وتعد هذه الوسيلة سهلة الاستخدام نسبيا، بالإضافة إلى توفيرها للخصوصية والأمان عند الاتصال بالإنترنت <https://bit.ly/4dKbm5a>

¹¹²³ لمتصفحات المجهولة هي متصفحات ويب مصممة لحماية الخصوصية عبر الإنترنت، وهي لا تخزن سجلات تصفح المستخدم أو ملفات تعريف الارتباط أو كلمات المرور، مما يجعل من الصعب على الحكومات تتبع نشاط أصحابها عبر الإنترنت.

¹¹²⁴ خوادم بروكسي هي خوادم وسيطة تعمل كوسيط بين جهاز الحاسوب والإنترنت. بحيث يتم إرسال طلبات المستخدم إلى خادم الوكيل، ثم يقوم بإعادة توجيهها إلى الموقع المطلوب وإرسال الرد إلى المستخدم، <https://bit.ly/3UEYJzT>

¹¹²⁵ صحيح أن تواجد شركات منصات التواصل الاجتماعي في دول ديموقراطية يمنحها هامشا أكبر من الحرية ويجعل من الصعب على الحكومات التدخل في عملها بشكل مباشر، لكن، هذا لا يعني أن هذه الشركات محصنة تماما من الضغوطات والقيود كما سنرى في المحور القادم من هذه الورقة.

¹¹²⁶ محمود عبد الظاهر، "مناصرة قضايا حقوق الإنسان باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي"، مرجع سابق، ص. 7.

¹¹²⁷ Giuliana, and Delia Dumitrica. "Transnational Dimensions in Digital Activism and Protest." Review of Communication 22, no. 3 (2022): 157–74.

¹¹²⁸ Kulesza, Joanna. "Human Rights and Social Media: Challenges and Opportunities for Human Rights Education." In Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance, edited by A. Mihr and C. Pierobon, 139–154. Cham: Springer International Publishing, 2024. https://doi.org/10.1007/978-3-031-44584-2_8.

1- فح التضليل والمعلومات المضللة

تنتشر ظاهرة المعلومات المضللة والتضليل على منصات التواصل الاجتماعي، وتمتلى وسائل الإعلام الرئيسية بتلك المعلومات، والتي لا يتم تصحيحها في غالب الأحوال، حيث يجد مستخدمو محركات البحث أنفسهم أمام معلومات مضللة وهم بصدد البحث في مواضيع معينة¹¹²⁹، كما أنه أحيانا قد تلجأ جهات حكومية أو غير حكومية أو جماعات متطرفة إلى عملية التضليل واستعمال معلومات مضللة وكاذبة للتلاعب أو لدعاية موجهة، وكثيرا ما يصعب على المستخدمين التمييز بين المحتوى الصحيح والعادي وبين المعلومات المضللة، مما يؤثر على معتقداتهم وآرائهم¹¹³⁰.

قد تستعمل منصات التواصل الاجتماعي الخوارزميات لغاية ضبط وتحديد المحتوى الذي سيعرض على مستخدمي هذه المنصات، إذ تؤدي هذه الخوارزميات إلى إحداث ما يعرف بـ "فقاعات تصفية"¹¹³¹ حيث يتعرض المستخدم لهاته المنصات فقط إلى المحتوى الذي يتوافق ويتلاءم مع ميولاته وآرائه ومعتقداته القائمة دون غيرها، وهذا من شأنه الحد من تعرض مستخدمي وسائل التواصل الاجتماعي لوجهات نظر مغايرة ومختلفة ويؤثر على فهمهم وتصورهم¹¹³².

من بين التحديات الأخرى المطروحة على وسائل التواصل الاجتماعي نشير إلى الأثر الذي يتركه مشاهير منصات التواصل الاجتماعي على الناس، فبالناس تتأثر آراؤها ومعتقداتها بآراء ومعتقدات مشاهير وأشخاص يتمتعون بشعبية كبيرة، وهذا قد يقود غالبا إلى أنماط جديدة للتفكير أو سلوكيات معينة، قد لا تكون مبنية على أسس صحيحة¹¹³³. كما وقد يسلك الشخص مسلك جماعة من الناس الآخرين على منصات التواصل الاجتماعي بحيث تتأثر أفكاره ويتأثر بسلوك الآخرين، وقد يحصل أن يصدق الناس معلومة معينة فقط لأنهم شاهدوا أن كثيرا من الناس قد صدقوها.

إن مشاركة المعلومات على وسائل التواصل الاجتماعي وبشكل سريع ولا مركزي تطرح تحديات التحقق من دقة المحتوى المعروض وكذا صحة المعلومات، وهذا الأمر يفرض على المستخدمين توخي أقصى درجات الحيطة والحذر، وممارسة مهارات التفكير النقدي من أجل تقييم مصداقية مصادر المعلومات. حيث يعد التحقق من معلومات وسائل التواصل الاجتماعي ضروريا بالنسبة لمنظمة هيومن رايتس ووتش من أجل ضمان عدم التعرض لأدلة زائفة، لأنه من المهم التمييز بين المعلومات المفسرة

¹¹²⁹ Tandoc Jr, E. C., Lim, D., and Ling, R. "Diffusion of disinformation: How social media users respond to fake news and why." Journalism (2020).

¹¹³⁰ د. حنان أحمد، د. مريم عبد الرحمن، د. أحمد عادل، انتشار المعلومات المضللة على منصات التواصل الاجتماعي: دراسة حالة لفيسبوك وتويتر في العالم العربي، مجلة الإعلام العربي، 2021، المجلد 18، العدد 3، ص 105-128.

¹¹³¹ استخدم رائد الأعمال والناشط التكنولوجي إيليا بارسير مصطلح فقاعة المرشح في كتابه الذي يحمل الاسم نفسه، وتعني "فقاعة التصفية" وصفا لتأثير تقنية محركات البحث التي تقوم بعرض نتائج للمستخدمين بناء على ما قد يفضلها المستخدم، وبالتالي يصبح الفرد منعزلا في فقاعاته الثقافية أو السياسية أو الفكرية. ويعد جوجل من الأمثلة الأبرز لخدمات بحث تقوم على هذه التقنية. وقد حظي خطر فقاعات التصفية باهتمام واسع في وسائل الإعلام والأوساط الأكاديمية والصناعية في الآونة الأخيرة.

¹¹³² محمد إبراهيم إسماعيل، دور خوارزميات التوصية في تشكيل الرأي العام: دراسة تحليلية لمحتوى فيسبوك في الانتخابات الرئاسية الأمريكية لعام 2016، مجلة جامعة عين شمس للدراسات الإنسانية، 2020، المجلد 41، العدد 2، ص. 257-282.

¹¹³³ د. نورة بنت عبد الرحمن آل سعود، د. فاطمة بنت محمد آل حيدر، تأثير مشاهير مواقع التواصل الاجتماعي على اتجاهات الرأي العام: دراسة استطلاعية على عينة من مستخدمي تويتر في المملكة العربية السعودية، مجلة جامعة الملك سعود، العلوم الاجتماعية، 2023، المجلد 44، العدد 2، ص 309-324.

بشكل خاطئ، وتلك المغلوطة المتعمدة، يمكن أن تساعد المعلومات المفسرة بشكل خاطئ في تحديد القضايا وتصحيح تصور الجمهور، بينما يتم تجنب المعلومات المغلوطة المتعمدة لمنع لفت الانتباه إليها¹¹³⁴.

2- الفجوة الرقمية¹¹³⁵ وحواجز الوصول

من المعوقات التي تواجه استعمال وسائل التواصل الاجتماعي في تعزيز المعرفة وتطوير المكتسبات ومناصرة قضايا حقوق الإنسان نجد ما يطلق عليه بالفجوة الرقمية التي تؤثر على فئات معينة من السكان، وتضعف إمكانية وصولهم للمواد المتاحة عبر هذه الوسائل¹¹³⁶. وتتخذ الفجوة الرقمية أبعاداً متعددة ومختلفة تشمل إمكانية الوصول إلى الإنترنت والافتقار وعدم التوفر عليه أو محدودية الوصول إليه في كثير من المناطق وبين فئات اجتماعية معينة¹¹³⁷، ونقص المهارات والمعرفة الرقمية اللازمة للتعامل مع أجهزة الكمبيوتر ومختلف البرامج والتطبيقات المستخدمة، ناهيك عن ضعف الموارد المالية والكلفة المالية المرتفعة لا سواء في ما يخص اقتناء أجهزة الكمبيوتر أو خدمات الإنترنت والاتصالات، مما يعوق وصول شرائح كبيرة من الناس داخل المجتمع من ذوي الدخل المنخفض إلى وسائل التواصل الاجتماعي، كما قد تكون اللغة في حالات عديدة حاجزاً أمام العديدين من الوصول إلى المحتوى الرقمي بسبب عدم وجود محتوى رقمي بلغات مختلفة تعبر عن تنوع ثقافي مما يعوق مشاركة فئات واسعة ويحد من مشاركتها في الفضاء الرقمي.

إن الفجوة الرقمية كعائق يحول دون الوصول والاستفادة من وسائل التواصل الاجتماعي في علاقة مع حقوق الإنسان تزداد حدة بجملة من العقبات والحواجز من قبيل الفقر والإعاقة والموقع الجغرافي والسن والنوع الاجتماعي؛ حيث يمكن اعتبار آفة الفقر كأهم العوامل الرئيسية التي تحول دون وصول الكثيرين إلى التقنيات الحديثة للمعلومات والاتصالات، إذ يجد الأشخاص في الدول النامية أنفسهم غير قادرين على دفع تكاليف الاتصالات ناهيك عن شراء أجهزة كمبيوتر بأثمنة مرتفعة، أما بالنسبة للموقع الجغرافي وهذا المعطى مرتبط بالفقر كذلك؛ حيث توجد الكثير من المناطق دون تغطية كافية بالإنترنت أو سرعتها بطيئة في أحسن الحالات، مما يحول معه استخدام الإنترنت في رفع فيديوهات قد تكون كبيرة نسبياً على مواقع التواصل الاجتماعي، أو أي محتوى له علاقة بحقوق الإنسان، زد على ذلك ما تعانيه النساء من إكراهات في الوصول إلى الإنترنت بسبب سيادة معتقدات ثقافية واجتماعية تمنع النساء من الوصول تقنيات المعلومات بسبب النوع الاجتماعي، إذ قد تمنع النساء من التعليم والدراسة أو قد تقيد حريتهن في الحركة والتنقل إلى مراكز تواجد الإنترنت¹¹³⁸.

¹¹³⁴ "التحقق من معلومات وسائل التواصل الاجتماعي: ضرورة لمنظمات حقوق الإنسان"، تقرير لهيومان رايتس ووتش، 2023.
¹¹³⁵ يشير تعريف الفجوة الرقمية (Digital divide) إلى عدم المساواة في استخدام التكنولوجيا الرقمية بين الأفراد والمجتمعات. وتحدث الفجوة الرقمية نتيجة للعوامل المختلفة مثل الوصول المحدود إلى الإنترنت، ونقص المهارات التقنية، والفقر، والتمييز الاجتماعي والاقتصادي. وتتسبب الفجوة الرقمية في حرمان بعض الأفراد من فوائد التكنولوجيا الرقمية والمعلومات المتاحة عبر الإنترنت، بينما يتمتع بها آخرون. وتكون الفجوة الرقمية واضحة في الوصول إلى الإنترنت، والاستخدام الفعال للتكنولوجيا، والمشاركة الرقمية.
¹¹³⁶ علي بن شرف الموساوي وآخرون، الفجوة الرقمية: التحديات والتطبيقات في البيئة التربوية العربية، مكتب التربية العربي لدول الخليج، 2023، ص. 8.

¹¹³⁷ Sanders, C. K. and Scanlon, E. "The digital divide is a human rights issue: Advancing social inclusion through social work advocacy." Journal of Human Rights and Social Work (2021). (<https://link.springer.com/article/10.1007/s41134-020-00147-9>)

¹¹³⁸ "المرأة العربية: تحديات وفرص في مجال التحول الرقمي والابتكار"، نوان ندوة عُقدت في مقر الأمم المتحدة في نيويورك على هامش اجتماعات لجنة وضع المرأة في دورتها السابعة والستين، <https://news.un.org/ar/story/2023/03/1118702>

3- مخاوف الخصوصية والأمان

يعد الحق في الخصوصية والأمان من أبرز الحقوق التي صانته الحضارات القديمة والأديان السماوية، وكفلتها أيضا الدساتير والقوانين الوضعية في غالبية دول العالم، حيث أصبحت من أكثر الحقوق إثارة للجدل، وخصوصا بعد الانتشار الكبير والمهول لوسائل التواصل الاجتماعي عبر الانترنت، واتجاه الأفراد لوضع معلوماتهم وصورهم ومقاطع فيديو خاصة بهم على مواقع التواصل الاجتماعي، إذ أمام هذا الانتشار الذي باتت تشهده مواقع التواصل الاجتماعي عبر العالم تثار مسألة الانتهاكات التي يتعرض لها الحق في الخصوصية والأمان من قبل تلك المواقع، أمام قدرتها على الوصول لذلك الكم الهائل من البيانات الشخصية الخاصة بمستخدميها.

مع الاستخدام المكثف لهذا الوسائل زادت التحديات الأمنية التي جعلت شبكات التواصل الاجتماعي عرضة للهجمات السيبرانية، وسرقة البيانات بشكل يجعل البيانات السرية للمستخدمين عرضة للانتهاك والسرقة وبعده طرق، حيث تنامي عدد الجرائم الإلكترونية التي ترتكب سنويا عبر شبكات التواصل الاجتماعي كونها سهلت ارتكاب الجرائم الإلكترونية بتوفيرها طرق متنوعة للاحتيال، وفرص القيام بهجمات سيبرانية على أجهزة الحاسوب مع إمكانية عدم التعرف على هوية المجرم. وقد أدت التعقيدات المتزايدة للشبكات الاجتماعية إلى صعوبة التحقيق في الجرائم الإلكترونية، نظرا لأن الأدلة على هذه النشاطات غير المشروعة يمكن بسهولة دفنها وإخفائها داخل الكميات الضخمة من البيانات على هذه الشبكات¹¹³⁹.

تكمن المشكلة أيضا في كون معظم الناس يعتبرون شبكات التواصل الاجتماعي أداة اتصال شخصية، لذا فهم غالبا ما يأخذون أمر حماية معلوماتهم المخزنة في مواقع التواصل الاجتماعي على أنه مسلم به¹¹⁴⁰، والحقيقة أن مواقع التواصل الاجتماعي تملكها شركات تجارية خاصة، تقدم كثيرا من الخدمات المجانية، وتجني أرباحها من جمع بيانات الأفراد، ثم تداولها وبيعها إلى طرف ثالث لأغراض مختلفة، وتبرر الشركات المالكة للمواقع تلك العملية بكونها تسهم في بقاء استخدام المواقع مجانا، وكأن المستخدم يدفع ببياناته الشخصية مقابل الخدمة التي يحصل عليها، وهو ما ينتهك حقا أصيلا من حقوق الأفراد، فقد كشفت النتائج عن كون إعدادات الخصوصية التي توفرها تلك المواقع لا تحمي المستخدم إلا من بقية الأعضاء في الموقع، ولا تمنع بياناته عن مالكي الخدمة¹¹⁴¹.

لقد أصبح من المستحيل الآن حماية خصوصية وأمان الأفراد في خضم النقاشات التي تثار في مواقع التواصل الاجتماعي حول شخص أو مجموعة من الأشخاص، إذ قد يتسبب التفاعل مع هذه النقاشات للبعض دون إدراك منهم باتخاذ إجراءات قانونية ضدهم، بتهمة الاعتداء على شرف هؤلاء الأفراد. قد يتم هذا السلوك في سياق المزاح غير المؤذي دون نية التشهير أو الإيذاء، ولكن الدوافع والاندفاعات التي قد تلي

¹¹³⁹ البادي، سعيد، والجنبي، زايد، وحمزة، يوسف، والعطاء، محمود، الجريمة الإلكترونية في المجتمع الخليجي وكيفية مواجهتها، مجمع البحوث والدراسات بجامعة نزوى، 2016، ص. 169.

¹¹⁴⁰ خليل سالم سليمان الفزاري، حفيظة سليمان أحمد، " التحديات الأمنية لاستخدام شبكات التواصل الاجتماعي في المجتمع العماني في ضوء تحليل الدراسات السابقة"، المؤتمر العالمي لأكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، مجلة الأمانة، العدد التاسع والثلاثون، 2022، ص. 188.

¹¹⁴¹ شيرين محمد كدواني، "ضوابط حماية الحق في الخصوصية عبر مواقع التواصل الاجتماعي - دراسة تحليلية"، مجلة البحوث الإعلامية، جامعة الأزهر، كلية الإعلام، العدد 60، يناير 2022، ص. 904.

ذلك يمكن أن تكون خطيرة ولا يمكن التراجع عنها لانتشار ما حدث في وسائل التواصل الاجتماعي ومشاهدتها من طرف الكثيرين، مما يجعل الهروب من العواقب مستحيلاً¹¹⁴².

نظراً للإشكالات التي تثار حول الخصوصية والأمان في مواقع التواصل الاجتماعي في علاقة بحقوق الإنسان، ظهرت الكثير من الدراسات حول حقوق جديدة مثل الحق في النسيان، والحق في عدم الكشف عن الهوية، والحق في حماية البيانات الشخصية، والحق في التعليم الرقمي والوصول إلى المعرفة الرقمية، وكذا الحقوق المتعلقة بحماية المعلومات الجينية، حقوق المشاركة في جوران الملكية في المجال الرقمي¹¹⁴³.

4- تحدي التضييق ومخالفة اللوائح

كثيراً ما تلجأ وسائل التواصل الاجتماعي إلى الحد من المنشورات التي يعرضها المستخدمون بحجة أن ما يتم نشره يخالف قواعد الاستخدام الخاصة بهذه المنصات، وقد تعرض الفلسطينيون إلى ذلك أثناء مناصرتهم لقضيتهم ومشاركة منشورات وصور وفيديوهات توثق ما يحدث من اعتداءات على تويتر وفيسبوك وإنستغرام، حيث لاحظ الكثير من الفلسطينيين المستخدمين لهذه المنصات أن المحتوى يختفي بعد مدة وجيزة، أو قد تتعرض حساباتهم للتقييد والتعليق بدواعي انتهاك ومخالفة قواعد الاستخدام، علماً أن ما يتم نشره لا يشكل أي انتهاك لقواعد هذه المنصات¹¹⁴⁴.

بالإضافة إلى القيود التي قد تفرضها هذه المنصات على مستخدميها، فقد تتعرض هي نفسها لقيود تؤثر على قدرتها على العمل بشكل حر، إذ أن الدول الديمقراطية نفسها تُخضع شركات التواصل الاجتماعي للوائح والقوانين التي تقيد حرية استخدام الإنترنت، وتلزم هذه الشركات بحذف محتوى معين لمخالفته للقوانين الجاري بها العمل، أو تنحو منحى الحجب المطلق لوصول المستخدمين لبعض وسائل التواصل الاجتماعي من بلدان معينة.

بالإضافة إلى ما سبق، قد تتعرض مختلف وسائل التواصل الاجتماعي لقيود أخرى منها ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي، حيث قد تأتي الضغوط سياسية من دول ديمقراطية تدعي حكوماتها احترام الحقوق والحريات، بالرغم من عدم قدرتها على التدخل المباشر في عمل تلك المنصات، إذ تتنوع الضغوطات السياسية كالخطابات العامة، أو التحقيقات الرسمية. كما قد تكون هذه الضغوطات ذات طبيعة اقتصادية تمس العصب الذي تعتمد عليه منصات التواصل الاجتماعي في مداخلها الربحية والمتمثل في الإعلانات التجارية المعروضة على هذه المنصات، بحيث يتم فرض قيود تخص هذه الإعلانات، أو فرض نصوص قانونية جديدة ترغم هذه المنصات على الامتثال لأوامر ومطالب الحكومات. أما الضغوط ذات الطبيعة الاجتماعية فهي تهمة الحملات التي يقودها الرأي العام والانتقادات التي قد توجه لهذه المنصات بسبب ما تنشره من محتوى قد لا يتناسب مع التوجه العام، أو قد يكون السبب راجع للممارسات التجارية التي لا تلقى استحساناً من الجمهور، وقد تطالب مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الحقوقية الشركات المعنية بتغيير سياساتها وممارساتها.

¹¹⁴² Ayaburi, E. W. and Treku, D. N. "Effect of penitence on social media trust and privacy concerns: The case of Facebook." International Journal of Information Management (2020).

¹¹⁴³ Oleksandr V. Petryshyn, Oleh S. Hyliaka, " Human rights in the digital age: Challenges, threats and prospects", Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Vol 28, pp. 15-23, 2021. (<https://bit.ly/3JEOPJw>).

¹¹⁴⁴ MATHEW INGRAM, "Social networks accused of censoring Palestinian content", Columbia Journalism Review, (2021), https://www.cjr.org/the_media_today/social-networks-accused-of-censoring-palestinian-content.php

خاتمة:

يعتمد مستقبل حقوق الإنسان على جهودنا المشتركة في التثقيف والتوعية من خلال استخدام جميع الوسائل الممكنة والمتاحة، بما في ذلك وسائل التواصل الاجتماعي، التي أصبحت منذ ظهورها وتنامي دورها في نشر الوعي وتغيير السلوكيات وتشكيل الرأي العام واقعا لا يمكن تجاهله في حياتنا، بما يسمح ببناء عالم يحترم فيه الجميع حقوق الإنسان ويكون فيه السلام والعدالة والكرامة للجميع.

بقدر ما لوسائل التواصل الاجتماعي من مزايا ومحاسن في الدفاع عن حقوق الإنسان ونشر الوعي المشترك بقضاياها الكونية، ودورها الكبير في تربية الشباب على قيم ومبادئ حقوق الإنسان كما سبقت الإشارة إلى ذلك، إلا أنه وبالمقابل تبقى الاستفادة القصوى من هذه الوسائل مرهونة بتوفر الكثير من الشروط منها ما هو مرتبط بهذه الوسائل نفسها، كقدرتها ومدى جاهزيتها للدفاع عن حقوق الإنسان مقابل القيود الشديدة التي قد تعاني منها منصات التواصل الاجتماعي، ومدى التزامها بالمبادئ الأخلاقية والمهنية في نشر المعلومات، بالإضافة إلى انفتاحها على منظمات حقوق الإنسان الرائدة في تعزيز ونشر الوعي وحماية هذه الحقوق..، ومنها ما هو مرتبط بمستخدمي هذه الوسائل وشروط الاستخدام السليم الذي يخول أقصى استفادة من هذه المنصات، كضرورة استخدام هذه الوسائل بحكمة ومسؤولية لضمان أن تصير قوة إيجابية للتغيير، مع أهمية المعرفة الرقمية كضرورة لازمة للتعرف على التهديدات وتجنبها والمشاركة بفعالية في العصر الرقمي.

لائحة المراجع:

- المراجع باللغة العربية:

- البادي، سعيد، والجنبي، زايد، وحمزة، يوسف، والعطاء، محمود، الجريمة الإلكترونية في المجتمع الخليجي وكيفية مواجهتها، مجمع البحوث والدراسات بجامعة نزوى، 2016، ص. 169 .
- خليل سالم سليمان الفزاري، حفيظة سليمان أحمد، " التحديات الأمنية لاستخدام شبكات التواصل الاجتماعي في المجتمع العماني في ضوء تحليل الدراسات السابقة"، المؤتمر العالمي لأكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، مجلة الأمانة، العدد التاسع والثلاثون، 2022 .
- د. حنان أحمد، د. مريم عبد الرحمن، د. أحمد عادل، انتشار المعلومات المضللة على منصات التواصل الاجتماعي: دراسة حالة لفيسبوك وتويتر في العالم العربي، مجلة الإعلام العربي، 2021، المجلد 18، العدد 3، ص 105-128.
- علي بن شرف الموساوي وآخرون، الفجوة الرقمية: التحديات والتطبيقات في البيئة التربوية العربية، مكتب التربية العربي لدول الخليج، 2023.
- د. نورة بنت عبد الرحمن آل سعود، د. فاطمة بنت محمد آل حيدر، تأثير مشاهير مواقع التواصل الاجتماعي على اتجاهات الرأي العام: دراسة استطلاعية على عينة من مستخدمي تويتر في المملكة العربية السعودية، مجلة جامعة الملك سعود، العلوم الاجتماعية، 2023، المجلد 44، العدد 2، ص 309-324.
- شيرين محمد كدواني، "ضوابط حماية الحق في الخصوصية عبر مواقع التواصل الاجتماعي - دراسة تحليلية"، مجلة البحوث الإعلامية، جامعة الأزهر، كلية الإعلام، العدد 60، يناير 2022.

- محمد إبراهيم إسماعيل، دور خوارزميات التوصية في تشكيل الرأي العام: دراسة تحليلية لمحتوى فيسبوك في الانتخابات الرئاسية الأمريكية لعام 2016، مجلة جامعة عين شمس للدراسات الإنسانية، 2020، المجلد 41، العدد 2، ص. 257-282.
- محمود عبد الظاهر، "مناصرة قضايا حقوق الإنسان باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي"، دليل مختصر لأفضل الممارسات، مركز هردو لدعم التعبير الرقمي، 2020.
- هيومان رايتس ووتش، "التحقق من معلومات وسائل التواصل الاجتماعي: ضرورة لمنظمات حقوق الإنسان"، 2023.

- المراجع باللغة الإنجليزية:

- Allan, Stuart, and Einar Thorsen. "Citizen Journalism and Human Rights: A New Paradigm for Advocacy and Accountability." *Journalism Practice* 7, no. 6 (2013) : 707–23. <https://doi.org/10.1080/17512786.2013.822347>
- Ayaburi, E. W. and Treku, D. N. "Effect of penitence on social media trust and privacy concerns: The case of Facebook." *International Journal of Information Management* (2020).
- Donnelly, J. and Whelan, D. J. "International human rights." (2020).
- Falcone, "Social media impact on Human Rights Advocacy", 26.
- Francesca Falcone, "Social media impact on Human Rights Advocacy" (European Master's Programme in Human Rights and Democratisation, University of Ljubljana, 2022-2023), 5.
- Giuliana, and Delia Dumitrica. "Transnational Dimensions in Digital Activism and Protest." *Review of Communication* 22, no. 3 (2022): 157–74.
- Kulesza, Joanna. "Human Rights and Social Media: Challenges and Opportunities for Human Rights Education." In *Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance*, edited by A. Mihr and C. Pierobon, 139–154. Cham: Springer International Publishing, 2024. https://doi.org/10.1007/978-3-031-44584-2_8
- MATHEW INGRAM, "Social networks accused of censoring Palestinian content", *Columbia Journalism Review*, (2021),
<https://www.cjr.org/the_media_today/social-networks-accused-of-censoring-palestinian-content.php>
- Oleksandr V. Petryshyn, Oleh S. Hyliaka, "Human rights in the digital age: Challenges, threats and prospects", *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, Vol 28, pp. 15-23, 2021. (<https://bit.ly/3JEOPJw>).

- Robinson, C., Phillips, L., and Quennerstedt, A. "Human rights education: developing a theoretical understanding of teachers' responsibilities." *Educational Review* (2020).
- Sanders, C. K. and Scanlon, E. "The digital divide is a human rights issue: Advancing social inclusion through social work advocacy." *Journal of Human Rights and Social Work* (2021).
<https://link.springer.com/article/10.1007/s41134-020-00147-9>
- Tandoc Jr, E. C., Lim, D., and Ling, R. "Diffusion of disinformation: How social media users respond to fake news and why." *Journalism* (2020).
- Torous, John, Sandra Bucci, Imogen H. Bell, Lars V. Kessing, Maria Faurholt-Jepsen, Pauline Whelan, Andre F. Carvalho, Matcheri Keshavan, Jake Linardon, and Joseph Firth. "The growing field of digital psychiatry: current evidence and the future of apps, social media, chatbots, and virtual reality." *World Psychiatry* 20, no. 3 (2021) : 318-335.
- Zittrain, Jonathan, Patrick Ball, and Rebecca MacKinnon, eds. *Social Media for Human Rights*. Cambridge, MA: MIT Press, 2017.

دور المنصات الإلكترونية في تشجيع حرية المبادرة بالمغرب

عائشة العاريف

دكتورة في القانون الخاص

ملخص:

يعتبر موضوع رقمنة منظومة المقاولات وتحديد دوره في جذب وتشجيع الاستثمارات من المواضيع المستجدة في قانون الأعمال، وفي هذا الإطار عمل المغرب على تشجيع حرية المبادرة من خلال مواكبة التحول الرقمي للرفع من تنافسية المقاولات المغربية وتأهيل النسيج الاقتصادي الوطني.

وتعد المنصات الإلكترونية من أهم الآليات التي عمل المشرع المغربي على إحداثها في خضم الثورة التكنولوجية التي يشهدها الاقتصاد العالمي، من أجل تسهيل إنشاء المقاولات وتشجيع الاستثمار. وفي هذا الإطار باشر المشرع المغربي جملة من الإصلاحات القانونية والمؤسسية التي ساهمت في تبسيط عدد لا يستهان به من الإجراءات الإدارية سواء في مرحلة تأسيس المقاولات أو في مرحلة إكتسابها للشخصية الاعتبارية وإندماجها في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الكلمات المفتاح: الرقمنة، المنصات الإلكترونية، الاستثمار، المقاولات، الجودة.

مقدمة:

تشكل حرية المبادرة من المبادئ الأساسية التي راهنت الدولة على ضمانها بمقتضى الدستور، لكونها من القوانين الطبيعية التي يفرضها منطق استمرارية حياة الإنسان، فبعد أن اكتفت الدساتير السابقة لسنة 1996 على دسترة حق الملكية الفردية دون حرية المبادرة¹¹⁴⁵ تماشياً مع الخطاب الاقتصادي للدولة آنذاك الذي اعتمد على النهج التدخلية القوي للدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، بدأ القضاء الإداري يحيل إلى حماية دستور 1962 لحق الملكية الخاصة في إجهاداته المرتبطة بحق الفرد في ممارسة التجارة والصناعة، سعياً منه لتكريس التوجه الليبرالي للدولة في المجال الاقتصادي. مما دفع بالمشرع الدستوري إلى الإرتقاء بحرية المبادرة إلى مصاف القاعدة الدستورية بمقتضى الفصل 15 من دستور 13 شتنبر 1996 الذي ينص على أن: "حق الملكية وحرية المبادرة الخاصة مضمونان. للقانون أن يحد من مدهما وممارستهما إذا دعت إلى ذلك ضرورة النمو الاقتصادي والاجتماعي للبلاد".

وبعد ذلك توالى الدساتير اللاحقة على ضمان حرية المبادرة وفق الشروط المحددة قانوناً¹¹⁴⁶. ويقصد بحرية المبادرة وفق هذا التوجه الحق المخول لكل تاجر شخص ذاتي أو شخص اعتباري لممارسة

¹¹⁴⁵ - مصطفى علوش، تطور الحماية القانونية للحريات الاقتصادية على ضوء الدساتير المغربية"، مقال منشور بمجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مج 2017، عدد 17، ص 48.

¹¹⁴⁶ - الفصل 35 من دستور 2011: "يضمن القانون حق الملكية. ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون، إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون. تضمن الدولة حرية المبادرة والمقاولات، والتنافس الحر. كما تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة. تسهر الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع، والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظاً".

الأنشطة التجارية والصناعية حسب اختياره. كما يقصد بها الحق المخول لهذا التاجر لتوجيه تجارته وفق إرادته وتسيير مقاولته وفق الطريقة التي تناسبه.¹¹⁴⁷

وقد عمل المغرب على تشجيع حرية المبادرة من خلال مواكبة التحولات الاقتصادية والتكنولوجية في مجال المال والأعمال، حيث عملت الدولة منذ سنة 1996 على تحديث ترسانتها القانونية بما يخدم حرية المبادرة وتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية، حيث عرفت صدور قوانين مهمة همت الرفع من تنافسية المقاولات المغربية وتأهيل النسيج الاقتصادي الوطني. ثم تلتها مرحلة ثانية من الإصلاحات في الآونة الأخيرة، وهي إصلاحات أملت اعتبارات خارجية تتمثل في تحسين مناخ الأعمال، ورغبة المشرع في تحسين وضعية بلادنا ضمن مؤشر الأعمال Doing business، إلى جانب اعتبارات أخرى داخلية تتجلى في تأمين عمليات الإستثمار، وترسيخ مبادئ الحكامة والشفافية، من خلال تبسيط المساطر، ورقمنة مختلف الإجراءات الإدارية اللازمة لتأسيس ومواكبة المقاولات، وتمكينها من الدعم المالي والبشري اللازمين.

ويكتسي التحول الرقمي أهمية بالغة في مجال تأسيس وتبدير المقاولات وتشجيع الاستثمار، حيث يقوم على فكرة أساسية مفادها تعزيز الحكامة والنجاعة الاقتصادية وجودة الخدمات التي يقدمها، فمن بين المشاكل التي كانت تعيق تقدم المغرب نجد ضعف الإدارة العمومية، سواء من حيث الحكامة، أو مستوى الخدمات المقدمة للمرتفقين، وعلى سبيل المثال المراكز الجهوية للاستثمار التي عوض أن تشكل آلية للتحفيز وحل مشاكل المستثمرين، على المستوى الجهوي دون الحاجة للتنقل إلى المركز، أصبحت عائقا أمام المستثمرين الذين يرغبون في توظيف رؤس أموالهم في مشاريع استثمارية قارة¹¹⁴⁸، حيث يشتكي أغلب المستثمرين من بطء عمل الإدارة، وتماطل المسطرة وتعقيدها، ونذرة المعلومات المتصلة بالوثائق وكثرة الشكليات القانونية.

وبناء على هذا الطرح، توالى الدعوات من أجل بلورة إصلاح وتصور وطني قائم في الأساس على تشجيع حرية المبادرة بين الأفراد، وجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية، وتبسيط المساطر الإدارية، والقطع مع التعقيدات التي تطرحها الإدارة إن على مستوى معالجة ملفات أصحاب المشاريع، من خلال طرح مجموعة من المنصات الإلكترونية التي تساهم بشكل جلي في تبسيط عدد لا يستهان به من الإجراءات الإدارية من خلال الربط بين مجموعة من القطاعات الإدارية داخل منصة رقمية واحدة وموحدة، بالإضافة إلى تكريس مبدأ الأجل المعقول في معالجة هذه الملفات.

وتعد المنصات الإلكترونية من أهم الآليات التي عمل المشرع المغربي على إحداثها في خضم الثورة التكنولوجية التي يشهدها الاقتصاد العالمي، من أجل تسهيل إنشاء المقاولات ومواكبتها سواء من الناحية الجبائية، أو إنخراطها في أنظمة الحماية الاجتماعية، أو في عملية التنمية من خلال ولوج الصفقات العمومية، حيث تلعب هذه المنصات دورا مهما كآلية موحدة للتنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في العملية المقاولاتية من إدارات عمومية ومحاكم وأبنائك وغيرها من المؤسسات المنخرطة في عملية التحول الرقمي.

¹¹⁴⁷ - عز الدين بنستي، "دراسات في القانون التجاري المغربي، دراسة مقارنة وعلى ضوء المستجدات التشريعية الراهنة بالمغرب"، الجزء الأول، 1998، ص 193.
¹¹⁴⁸ - خطاب العرش لسنة 2017.

لذلك فإن أهمية هذه المداخلة تكمن في مناقشة مدى مساهمة هذه المنصات الإلكترونية في تشجيع حرية المبادرة بالمغرب. ولمعالجة هذا الموضوع سنحاول الإجابة عنه من خلال الإشكالية التالية: إلى أي حد ساهمت المنصات الإلكترونية في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب؟

للإجابة عن هذا التساؤل سنحاول التطرق للإطار القانوني للمنصات الإلكترونية على مستوى التشريع المغربي (المطلب الأول)، ثم دور هذه المنصات في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار القانوني للمنصات الإلكترونية ودورها في تشجيع الاستثمار

لقد فرضت التحولات التي يعرفها الميدان الاقتصادي ضرورة مواكبة التحول الرقمي في مجال الاستثمار في الوقت الحالي لما يوفره للمقاول من إمكانيات وفرص تسهل عليه مختلف الإجراءات التي يتعين القيام بها أثناء تأسيس المقولة، فكان لزاما على المشرع المغربي ضرورة مجاراة هذه التحولات من خلال إحداثه لمنصات إلكترونية تهدف بالأساس إلى تحسين مناخ الأعمال وجذب الاستثمارات (الفقرة الأولى) لما تتميز به من خصائص تجعلها رهان العصر الحالي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: بؤادر نشأة المنصات الإلكترونية في التشريع المغربي

مما لا شك فيه أن للرقمنة ارتباط قوي بتحسين مناخ الأعمال، من أجل ذلك عمل المغرب على جعل الاستثمار رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن أجل ضمان نجاح ونجاعة هذه المشاريع الاستثمارية لابد من وضع ترسانة قانونية مواكبة وحاضنة للتطورات التكنولوجية. وفي هذا الإطار سنحاول التطرق للسياق التشريعي لظهور المنصات الإلكترونية كألية لتشجيع الاستثمار (أولا) على أن نتطرق لمفهوم هذه المنصات الإلكترونية وخصائصها (ثانيا).

أولاً: السياق التشريعي لاعتماد المنصات الإلكترونية كألية لإحداث المقاولات ومواكبتها

لقد واكب المغرب التطور التكنولوجي بصفة تدريجية منذ دخول شبكة الأنترنت، حيث عمل على بلورة وشن استراتيجيات مهمة ك"استراتيجية المغرب الرقمي 2001" و "استراتيجية من أجل مجتمع المعلومات والاقتصاد الرقمي 2009-2013" والتي وضعت من بين أولوياتها الأساسية برنامج الحكومة الإلكترونية¹¹⁴⁹، الرامي إلى تمكين المقاولات المغربية من خدمات رقمية تلائم تلك المعمول بها على المستوى الدولي، وذلك بهدف تقريب الإدارة العمومية من حاجيات مرتفقيها على مستوى الفعالية والجودة والشفافية.¹¹⁵⁰

بالإضافة إلى استراتيجية المغرب الرقمي 2020 التي تهدف إلى فتح المجال أمام فاعلين جدد، ووضع إطار قانوني وتنظيمي يشجع الاستثمار، إضافة إلى اللجوء إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل إنشاء البنيات التحتية عالية الصبيب في المناطق التي تعود بأرباح أقل على المستثمرين الخواص. ثم الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي بالمغرب 2023 التي تروم بالأساس تحديد الاحتياجات

¹¹⁴⁹ - عرفت منظمة الأمم المتحدة الحكومة الإلكترونية بأنها استخدام الأنترنت والويب لتقديم الخدمات والمعلومات الحكومية للمواطنين. كما عرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على أنها استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولاسيما الأنترنت من أجل تحسين إدارة المرافق العامة.

¹¹⁵⁰ - عبد الحكيم زروق، "المعلومات ورهان تحقيق التحديث الإداري والتنافسية الاقتصادية بالمغرب"، الطبعة الأولى، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، 2014، ص 36.

ذات الأولوية وضمان ملاءمتها لرهانات الرقمنة ومتطلباتها من خلال التركيز على المشاريع الرامية إلى الإرتقاء بالإدارة الرقمية وتسريع الشمول الرقمي وتعزيز الاقتصاد الرقمي.

كما ارتبط التحول الرقمي لإحداث المقولة ومواكبتها بمشروع الإدارة الرقمية¹¹⁵¹ الذي يهدف إلى التخلي عن الوسائل التقليدية في إدارة المرافق بأشر المشرع المغربي جملة من الإصلاحات القانونية والمؤسسية أهمها قانون 87.17 الرامي إلى ملاءمة اختصاصات المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية مع المهام الجديدة الموكولة إليه بما فيها تدبير المنصة الإلكترونية المتعلقة بإحداث المقاولات بطريقة إلكترونية من خلال ضمان انسجام مساطر وإجراءات إحداث المقاولات¹¹⁵².

كما تم إصدار القانون رقم 88.17 المتعلق بإحداث المقاولات بطريقة إلكترونية ومواكبتها،¹¹⁵³ والقاضي باعتماد الطريقة الإلكترونية كوسيلة للقيام بالإجراءات والمساطر المتعلقة بإحداث المقاولات وذلك عبر المنصة الإلكترونية المحدثة لهذا الغرض.

كما تم إحداث سجل تجاري إلكتروني عبر تعديل الكتاب الأول من مدونة التجارة بموجب القانون رقم 89.17، والذي يهدف إلى الاحتفاظ بالسجلات التجارية المركزية الإلكترونية التي يتم تدبيرها من طرف المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية.

ومن أجل تسهيل ولوج المقاولات لعالم التمويل تم إحداث السجل الوطني الإلكتروني للضمانات المنقولة¹¹⁵⁴ كمنصة إلكترونية متاحة للمقاولات الصغرى والمتوسطة والتي تتيح لهم تسجيل الضمانات المنقولة والعمليات التي تدخل في حكمها بهدف إعلام مختلف الأطراف عن الممتلكات المنقولة والحقوق المترتبة عنها.

ولم يقف التحول الرقمي فقط على مستوى إحداث المقولة، بل شمل حتى مرحلة إشتغال المقولة من خلال رقمنة مختلف الإجراءات الضريبية سواء على مستوى إيداع الإقرارات الضريبية وتسجيل العقود والمحركات بطريقة إلكترونية، بالإضافة إلى الأداء الإلكتروني عبر قنوات الأداء، من خلال إحداث منصة التصريح والأداء الإلكترونيين SIMPL بهدف تبسيط المساطر الإدارية الجبائية، والحد من التعقيدات الإدارية التي تقف عائقا أمام الشباب لولوج عالم المقولة من خلال إهدار الوقت والمال والجهد في التنقلات بين مختلف المصالح الإدارية من أجل الحصول على وثيقة إدارية أو القيام بإجراء إداري.

ثانيا: مفهوم المنصات الإلكترونية وتمييزها عن بعض المفاهيم المشابهة

لم يعرف المشرع المغربي المنصة الإلكترونية كعادته، بل أشار فقط إلى تسميات متعددة في نصوص قانونية متفرقة من قبيل المنصة، البوابة، الموقع الإلكتروني. ورغم اختلاف التسميات إلا أنها تجتمع كلها في بيئة واحدة وهي شبكة الأنترنت.

¹¹⁵¹ - مشروع القانون رقم 41.19.

¹¹⁵² - ظهير شريف رقم 1.18.79 صادر في 23 من ذي القعدة 1439 (6 أغسطس 2018) بتنفيذ القانون رقم 87.17 بتغيير وتنظيم القانون رقم 13.99 القاضي بإنشاء المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية. الجريدة الرسمية عدد 6702 - 11 ذو الحجة 1439 (23 أغسطس 2018). ص 5767.

¹¹⁵³ - ظهير شريف رقم 1.18.109 صادر في 2 جمادى الأولى 1440 (9 يناير 2019) بتنفيذ القانون رقم 88.17 المتعلق بإحداث المقاولات بطريقة إلكترونية ومواكبتها. الجريدة الرسمية عدد 6745 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1440 (21 يناير 2019)، ص 140.

¹¹⁵⁴ - ظهير شريف رقم 1.19.76 صادر في 11 من شعبان 1440 (17 أبريل 2019) بتنفيذ القانون رقم 21.18 المتعلق بالضمانات المنقولة.

فالمنصة وفقا للتعريف العام هي البيئة التي يتم فيها تشغيل البرمجيات، وتمكن زوارها من تسجيل الحساب من خلال إضافة البريد الإلكتروني والاسم وبقية التفاصيل، ثم بعد ذلك يمكن لهؤلاء المستخدمين الاعتماد على هذا الموقع بحيث يقومون بشراء الخدمات، أو يحصلون على خدمات أو استشارات.¹¹⁵⁵

كما تعرف المنصات الرقمية بكونها تلك الأداة الإلكترونية لتوجيه الاستثمارات ومرافقتها ومتابعتها منذ تسجيلها وخلال فترة استغلالها.¹¹⁵⁶ وهي بذلك تضمن تجريد مختلف المساطر والإجراءات المتعلقة بالاستثمار من طابعها المادي، وتكون مرتبطة بالأنظمة المعلوماتية لمختلف الإدارات والهيئات ذات الصلة بمجال الاستثمار.

كما تعرف مجلة هارفارد للأعمال المنصة بأنها: "نموذج أعمال قائم على استخدام التكنولوجيا، سهل الاستخدام، يسهل تبادل المعلومات والبضائع والخدمات بين الأطراف المختلفة، ويسمح بالتواصل الإلكتروني بين الأشخاص".¹¹⁵⁷

من خلال هذه التعاريف يمكن القول بأن المنصات الرقمية هي: "إحدى المجالات الرقمية التي تقدم خدماتها الافتراضية للمستخدمين على شبكة الأنترنت، وتشكل وفقا لهذا المفهوم منظومة تفاعلية متكاملة، ويمكن الوصول إلى محتوياتها إما بشكل مفتوح أو مقيد بشروط طبقا للأهداف التي يحددها القائمون على تدبير معطياتها".

وتتنوع المنصات الإلكترونية التي تظهر اليوم على شبكة الأنترنت، والتي يمكن تصنيفها إلى:

– **منصات عمودية أو منصات مؤسسية**، وهي التي تخاطب شريحة محددة من الأفراد، حيث تتميز المعلومات الموجودة فيها على هدف محدد، كتلك الموجهة للمستثمرين بصفة خاصة، وتتضمن معلومات عن الشركات، والأثمان، والبرامج التوقعية، ومعلومات عن الزبناء وغيرها من البيانات ذات الصلة، كبوابة الصفقات العمومية، ومنصة إحداث المقاولات ... وغيرها.

– **منصات أفقية** وهي التي تقدم مجموعة واسعة ومتنوعة من المواضيع ذات الطابع العام، وتنطوي تحت هذه الفئة الكثير من البوابات ك yahoo ... إلخ. وما يهمنا في هذا الإطار هو المنصات المؤسسية التي لها طابع رسمي مؤسسي.

الفقرة الثانية: أهداف المنصات الإلكترونية وآليات تعزيز الثقة الرقمية

تهدف المنصات الإلكترونية إلى توفير منظومة عمل متكاملة بما يحقق أرقى الخدمات للمقاولات وكافة المنخرطين أفرادا وجماعات، ولعل من بين الأهداف التي أنشئت من أجلها هذه المنصات ما يلي:

1- **أهداف تتعلق بتحقيق الفائدة لدى المنخرطين:** من خلال التقليل من التعقيدات الإدارية، وتحقيق الكفاءة والنجاعة الاقتصادية والفعالية في الأداء، والاستغلال الأمثل للموارد، وتوظيف تكنولوجيا المعلومات لدعم وبناء ثقافة مؤسسية إيجابية لدى كافة المتدخلين في عمل المنصات، ثم التعلم المستمر وبناء المعرفة من خلال مواكبة مستجدات التحولات الرقمية وأنظمة الذكاء الصناعي.

¹¹⁵⁵ - عن موقع ويكيبيديا.

¹¹⁵⁶ - وليد شريط، طيبي المسعود، "مقاربات مفاهيمية لنظام الرقمنة في مجال الاستثمار"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مجلد 6، عدد خاص 2023، ص 80.

¹¹⁵⁷ - حروفش مداني، كريش نبيل، "الرقمنة كآلية لتطوير الاستثمار في الجزائر: المنصة الرقمية للمستثمر نموذجا"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مجلد 6، عدد خاص 2023، ص 10.

2- أهداف تتعلق بكفاءة العمل الإداري الإلكتروني: من خلال تحسين مستوى الخدمات وتخفيض التكاليف، والإنجاز السريع للأعمال، واختصار آجال تنفيذ مختلف الإجراءات، بالإضافة إلى الحد من استخدام الورق في العمل واستمرار عمل المنصة في كل الأوقات وعلى مدار الأسبوع.

3- أهداف تتعلق برفع تنافسية الاقتصاد الوطني: من خلال الحد من الفساد الإداري، والقضاء على تعقيدات العمل اليومي للإدارة، وتحقيق مبدأ المساواة والشفافية في التعامل مع طالبي الخدمة، مما يؤدي إلى التقليل من التدخلات البشرية في إنجاز المهام.

كما تركز المنصات الإلكترونية الرسمية من أجل إنشائها وضمان استخدامها بفعالية على مدى توفر البنية التحتية المناسبة لاشتغالها، كما يجب أن تتوفر على مجموعة من المعايير والميكانيزمات، نظرا لكون المنصة نموذج عمل يقوم على الربط والأداء، من خلال السماح لعدة مستخدمين بالاتصال عبرها والتفاعل فيما بينهم. إلا أن هذه الوظائف لا تتم إلا بتوفر مجموعة من الإجراءات والميكانيزمات، أهمها تصميم عوامل محفزة لجذب المستثمرين إلى المنصة بصفة مستمرة، وخلق ترابط توافقي بين كافة المستخدمين من جهة، وفيما بين المستخدمين والمحتوى أو الفائدة أو الخدمة التي تقدمها المنصة من جهة أخرى.

حيث يشكل عنصر الثقة معيارا ضروريا لتأمين المعاملات، وفي هذا الإطار تم الشروع في إعداد بنية قانونية¹¹⁵⁸ ومؤسسية لضمان الثقة الرقمية في المنصات الإلكترونية، من خلال ضمان الحماية والأمن التقني للمنصات، والذي يعد من بين أهم المعايير الواجب احترامها في بناء أي منصة رقمية، حيث يعد تبادل المعطيات القانونية بين الأطراف عبر المعاملات والخدمات المقدمة عبر المنصة بالغة الحساسية والخطورة خصوصا بالنسبة للمقاولات، كما أن احترام خصوصية المستخدمين تفرض حفظ بياناتهم الشخصية، وجميع عملياتهم، وتخزينها عبر المنصات بطريقة آمنة والحيلولة دون استخدامها لأغراض أخرى.

وتعد مسألة الأمن والحماية الرقمية معيارا حاسما لإنجاح أي مشروع وأي منصة رقمية، وفي هذا الصدد بادر المشرع المغربي إلى تعزيز البنية القانونية الوطنية بنصوص قانونية بالغة الأهمية يتعلق الأمر بالقانون رقم 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية، وكذا القانون رقم 43.20 المتعلق بخدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية، والقانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السبراني، والقانون المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومة، وغيرها من القوانين الرامية إلى تعزيز الثقة الرقمية في المنصات المحدث في هذا الإطار.

كما تحرص المنصات الإلكترونية على تأمين وحفظ وأرشفة الوثائق الإلكترونية التي يتم تبادلها وتحميلها على المنصة، عن طريق ما يسمى بالأرشفة الإلكترونية من خلال تحويل المستندات الورقية إلى مستندات إلكترونية مما يسهل عملية استخراجها والتعامل معها وقت الحاجة إليها.

¹¹⁵⁸ - ظهير شريف رقم 1.07.129 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية.

- ظهير شريف رقم 1.20.100 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020) بتنفيذ القانون رقم 43.20 المتعلق بخدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية، ج. ر عدد 6951 جمادى الأولى 1442 (11 يناير 2021).

- ظهير شريف رقم 1.2069 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السبراني، ج. ر عدد 6904 ذو الحجة 1441 (30 يوليو 2020).

- ظهير شريف رقم 1.18.15 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 31.13 المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومة.

ولما كانت الخدمات الإلكترونية اليوم نتيجة حتمية للتطور الرقمي الذي غير بطريقة جذرية طريقة إبرام المعاملات، فقد أصبح اللجوء إلى التوقيع الإلكتروني للوثائق والمستندات المبرمة بطريقة الإلكترونية أمراً حتمياً، شريطة أن يكون مؤمناً ومن جهة مختصة قانوناً. مما يمنح الوثيقة المبرمة على دعامة إلكترونية نفس قوة الإثبات التي تتمتع بها الوثيقة المحررة على الورق.

وتمنح في هذا الإطار للمستفيد من الخدمة شهادة التوقيع الإلكتروني التي تعوض التوقيع المادي الذي يتم مباشرة على الوثيقة بالقلم، أما التوقيع الإلكتروني¹¹⁵⁹ فيتم عبر إدخال أرقام استدلالية أو تعريفية على وثيقة على الحاسوب، ويتم إرسال هذه الوثيقة الحاملة لهذا الرقم التعريفي بطريقة إلكترونية للمعني بالأمر، وتعتبر هذه الوثيقة بعد ذلك وثيقة أصلية موقعة بقوة القانون.

المطلب الثاني: مظاهر مساهمة المنصات الإلكترونية في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب

إن اعتماد التكنولوجيا الحديثة للإرتقاء بمستوى المقولة الوطنية إلى مصاف المقاولات الأجنبية، قد ساهم في تحسين مستوى جذب الإستثمارات عبر رقمنة مختلف المساطر المرتبطة بمرحلة تأسيس المقولة مروراً بمرحلة إشتغالها (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى مساهمتها في دعم الإلتزام التجاري للمقولة وحمايتها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دور المنصات الإلكترونية في تبسيط إجراءات تأسيس المقولة ومواكبتها

سننطلق في هذا الإطار إلى بعض المنصات التي لها دور كبير في تحسين مناخ الأعمال ببلادنا، ومن بين هذه المنصات نجد:

أولاً: المنصة الإلكترونية لإحداث المقاولات بطريقة الكترونية ومواكبتها

لقد انخرط المغرب في تفعيل الرقمنة في مجال إحداث المقاولات ومواكبتها في إطار برنامج اللجنة الوطنية لمناخ الأعمال الذي يهدف إلى تبسيط إجراءات إحداث المقاولات، وتشجيع الاستثمار ببلادنا ورفع من تنافسية المقاولات الوطنية، من خلال تفعيل منصة إلكترونية أحدثت لهذا الغرض، يتولى المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية مسكها وتدبيرها.

حيث تشير المادة 1 من قانون رقم 88.17 من أجل إحداث المقاولات بطريقة الكترونية، إلى إحداث منصة إلكترونية، يتولى المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية تدبيرها واستغلالها، ومسك قاعدة المعطيات المتعلقة بها لحساب الدولة، يطلق عليها "المنصة الإلكترونية لإحداث المقاولات بطريقة الكترونية ومواكبتها"، ويشار إليها في هذا القانون باسم "المنصة الإلكترونية".

وقد منح هذا القانون إمكانية مباشرة الإجراءات القانونية لتأسيس المقاولات عبر هذه المنصة الإلكترونية¹¹⁶⁰، والمرتبطة بإيداع جميع العقود والقرارات والتقارير والقوائم التركيبية ومحاضر المداولات والوثائق، وكذا المستخرجات من المقررات القضائية عند الإقتضاء، إما عن طريق المهنيين ممن لهم حق

¹¹⁵⁹ - عبد الحكيم زروق، "تنظيم التبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية عبر الإنترنت"، دار الأمان، الرباط، 2016، ص 232.

¹¹⁶⁰ - يطلق على المنصة الإلكترونية لإحداث المقاولات في المعنى الشائع بين المهنيين ب Direct-Entreprise.

الولوج إلى المنصة (خبير محاسب، محاسب معتمد، موثق، محام...)، أو من خلال القيام بهذه الإجراءات من طرف المعنيين بالأمر أنفسهم، أو بواسطة وكيل بمقتضى وكالة خاصة.¹¹⁶¹

وتفعيلا لهذه المقتضيات فقد انخرط المقاولون وأصحاب المشاريع في هذا الرهان، حيث أصبح بإمكان المقاول إيداع مختلف الوثائق اللازمة لتأسيس المقولة إما بنفسه عند تفعيله لحساب الولوج للمنصة أو بواسطة أحد الأشخاص الذين مكنهم المشرع من القيام بهذه المهمة. ومن أهم الوثائق اللازمة في مرحلة تأسيس المقولة والتي بدونها لا تستقيم إجراءات التأسيس نجد الوثائق التالية:

- ضرورة استخراج الشهادة السلبية من منصة المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية¹¹⁶²، وتتميز هذه الشهادة بالطابع الشخصي، ولايجوز استعمالها من أجل التقييد في السجل التجاري إلا من طرف المستفيد منها¹¹⁶³؛

- نسخة مطابقة للأصل من النظام الأساسي للشركة، ومحضر الجمع العام للشركاء في حالة ما إذا تم اختيار شكل قانوني للشركة يقوم على تعدد الشركاء، أو قرار للشريك الوحيد في حالة اختيار نظام الشركة ذات المسؤولية المحدودة بشريك وحيد، أو شركة الأسهم المبسطة بشريك وحيد (...);

- نسخة من عقد الكراء أو عقد توطين خاص بالشركة قيد التأسيس؛

- تصريح بصحة الوثائق والمعلومات المدلى بها وفق النموذج الموضوع رهن إشارة المعني بالأمر يتم تحميله من موقع المنصة الإلكترونية.

وعند ولوج المنصة يتعين تحميل هذه العقود والوثائق على دعامة الكترونية وإيداعها بالمنصة، وبمجرد استكمال مرحلة الإيداع يتم العمل على ربطها بطريقة آنية بالأنظمة المعلوماتية لمختلف الإدارات المتدخلة في عملية التأسيس، ومنها الإدارة الجبائية، حيث نجد في مرحلة أولى مصلحة التسجيل التابع لها المقر الاجتماعي للمقولة، والتي تقوم بتسجيل هذه العقود بكيفية آنية عن طريق الإطلاع على تلك العقود في النافذة المخصصة في المنصة المذكورة.

ومن الناحية العملية غالبا ما يتم إيداع عقود الكراء أو التوطين مسجلا مسبقا بطريقة إلكترونية عن طريق المنصة المخصصة لتسجيل العقود SIMPL من قبل المحاسب المعتمد، أو الخبير المحاسب، أو الموثق الذي يباشر عملية إيداع هذه الوثائق على المنصة، فتكتفي مصلحة التسجيل بتسجيل الأنظمة الأساسية فقط عن طريق منحها سجل إيداع خاص بها.

¹¹⁶¹ - تنص المادة 3 من قانون رقم 88.17 على أنه: "يتعين أن تتم الإجراءات المنصوص عليها في المادة السابقة، عبر المنصة الإلكترونية من قبل المعني بالأمر شخصيا أو بواسطة وكيله الذي يتوفر على وكالة خاصة؛ موثق أو محام أو خبير محاسب أو محاسب معتمد".

¹¹⁶² - تنص المادة 5 من قانون رقم 89.17 على: "تسلم الإدارات والهيئات المختصة، كل فيما يخصه، عبر المنصة الإلكترونية، الشهادات والمستخرجات المتعلقة بإحداث المقاولات وبالتقييدات اللاحقة، وكذا نسخة أو مستخرج من السجل التجاري وشهادة التسجيل فيه لفائدة المعني بالأمر بناء على طلب يقدمه عبر المنصة الإلكترونية. تحدد بموجب نص تنظيمي، كليات تقديم الطلب وتسليم الوثائق المشار إليها في الفقرة السابقة بطريقة إلكترونية".

¹¹⁶³ - المادتين 38 و 74 من القانون 15.95 المتعلق بمدونة التجارة كما تم تغييره و تنميه بموجب القانون رقم 89.17.

والملاحظ أن الإكتفاء بتسجيل الأنظمة الأساسية دون باقي العقود إنما لطابعها المجاني¹¹⁶⁴، الذي لا يفترض فيه الأداء. وبمجرد تسجيل الوثائق يمكن للمصالح الأخرى بالإدارة الجبائية الإطلاع على الملف الخاص بتأسيس المقولة، وتخصصها، وعند توفر جميع الشروط المتطلبة قانوناً يتم تقييدها بالرسم المهني، ومنحها رقماً تعريفياً (الباتنتا)، وفي حالة عدم استكمال بعض الوثائق على المنصة، أو غياب بعض الشروط الخاصة بالتقييد بالرسم المهني، يتم رفض الملف بطريقة أوتوماتيكية، في انتظار استكمال الملف أو أحد الشروط الخاصة بكل حالة على حدة.

وفي حالة ما إذا تم تقديم الوثائق بكيفية صحيحة فإن الإدارة الجبائية تقوم بتقييد المقاول بالرسم المهني، وبمجرد هذا التقييد يمكن للمحكمة التجارية ممثلة في مصلحة السجل التجاري الإطلاع على الملف على المنصة بكيفية آنية، لإستكمال الإجراءات الخاصة بالتقييد في السجل التجاري، لأنه لا يمكن لأي تاجر أو شركة تجارية التسجيل في السجل التجاري إلا بعد الإدلاء بشهادة التقييد في جدول الضريبة المهنية (المادة 76 من مدونة التجارة).

ثانياً: دور السجل التجاري الإلكتروني في اكتساب المقولة للشخص الاعتبارية

يعتبر القيد في السجل التجاري من أهم التزامات التاجر، إذ يعتبر نقطة الإنطلاق بالنسبة لكل نشاط تجاري، سواء بالنسبة للتاجر كشخص ذاتي أو شخص اعتباري، ومسايرة من المشرع المغربي للتحويل الرقمي في هذا الميدان فقد أحدث منصة للسجل التجاري الإلكتروني حيث تنص المادة 27 من القانون رقم 89.17 في فقرتها الثانية على أنه: "تتم التقييدات المنصوص عليها في المادة 36 أدناه، في السجل التجاري الإلكتروني عبر المنصة الإلكترونية لإحداث المقاولات بطريقة إلكترونية ومواكبتها".

ويقصد بالسجل التجاري الإلكتروني: "تلك الوثيقة التي تستخدم لتحديد وتقييد الأنشطة التجارية للأفراد والشركات عبر منصة إلكترونية محدثة لهذا الغرض، وتحتوي على معلومات مثل إسم الشركة، نوع النشاط التجاري، ومعلومات أخرى ذات الصلة، كما يوفر موقع السجل التجاري الإلكتروني معلومات حديثة عن المقاولات وخدمات الإجراءات القانونية والتعديلات بالسجل التجاري، مما يساعد الفاعلين الاقتصاديين على الحصول على معلومات دقيقة من خلال خدمات مجال البحث، بطاقة المقولة، و أحداث قانونية".¹¹⁶⁵

وتتوفر منصة السجل التجاري الإلكتروني على النوافذ الإلكترونية التالية:

✓ **مجال البحث:** عبارة عن خدمة مجانية تتيح الحصول على المعلومات حول المقاولات المسجلة بالسجل التجاري بالدار البيضاء؛

✓ **بطاقة المقاول:** تتيح بطاقة المقاول الولوج إلى المعلومات القانونية للمقاولات، كما تخول الإطلاع على المعلومات حول المقاولات بمجرد تسجيلها بالسجل التجاري (الاسم التجاري، تاريخ التسجيل، رأس المال، الصفة القانونية، المقر الاجتماعي، المسIRON، الشركاء...).

¹¹⁶⁴ - تنص المادة 129 من المدونة العامة للضرائب في بندها IV المتعلق بالمحركات المتعلقة بالاستثمار الفقرة 23 على أنه تعفى من واجبات التسجيل: " عقود التأسيس والزيادة في رأسمال الشركات أو المجموعات ذات النفع الاقتصادي المنجزة عن طريق حصص مشاركة نقدية مجردة أو إدماج في حساب جاري للشركاء أو إدماج أرباح أو إحتياطات...".

¹¹⁶⁵ - الموقع الإلكتروني <https://www.maroc.ma>، تاريخ الإطلاع 2024/05/02 على الساعة 21.54.

✓ **أحداث قانونية:** تتضمن المعلومات حول "التسلسل الكرونولوجي التعديلات الخاصة بالمقاولات" أو تغيير رأس المال أو تغيير المقر الاجتماعي.

ومن أجل تسجيل شخص اعتباري بالسجل التجاري الإلكتروني يجب ملء التصريح المحدد لهذا الغرض، وإرفاقه بالوثائق اللازمة لتسجيل شخص اعتباري في السجل التجاري الإلكتروني، وإيداعها بالبوابة الإلكترونية المخصصة لذلك.

ولا يمكن إجراء تقييد في السجل التجاري لكل اسم أو عنوان تجاري أو تسمية تجارية أو شعار لم يتم الاستفادة منه بتقييده في السجل التجاري داخل أجل تسعين (90) يوما تحتسب ابتداء من تاريخ تسليمه الشهادة السلبية من طرف مصلحة السجل التجاري المركزي.¹¹⁶⁶

ثالثا: دور الخدمات الإلكترونية للمديرية العامة للضرائب في تبسيط المساطر الجبائية للمقاولات

بعد استكمال إجراءات تأسيس المقولة واكتسابها للشخصية الاعتبارية، تواصل المقولة مسار إستغلالها عبر إنخراطها في الخدمات التي تقدمها المديرية العامة للضرائب التي أنخرطت بدورها في استراتيجية رقمية بهدف تسهيل المعاملات الضريبية وتبسيط المساطر المرتبطة بها، ولتحقيق هذه الغاية طرحت الإدارة الضريبية نظاما للخدمات يحمل اسم Simpl الذي يسمح للمقاولات والمهنة الحرة من إنجاز إقراراتهم الضريبية وأدائها بطريقة إلكترونية، وتهم بالخصوص الضريبة على الشركات، والضريبة على الدخل، والضريبة على القيمة المضافة، ورسوم التسجيل والتمبر...إلخ.

ويتم الانخراط في هذه الخدمات عبر مرحلتين:

- الحصول على رمز الدخول وإيداع ملف الانخراط لدى مكتب التنسيق والتواصل التابع للمديرية التي يتبع لها المقر الاجتماعي للمقولة؛

- التسجيل في الخدمات الإلكترونية التي تقدمها المديرية العامة للضرائب داخل المنصة، وإدخال معلوماتهم الشخصية والبنكية.

- بعد نهاية عملية التسجيل يتوصل المنخرطون باسم المستخدم وكلمة المرور عبر البريد الإلكتروني الموضوع رهن إشارة المديرية العامة للضرائب للولوج الآمن للخدمات الإلكترونية الضريبية، وتكون متاحة في كل الأوقات وطيلة أيام الأسبوع، ويمكن المنخرطين من القيام بواجباتهم الضريبية بشكل آني وفعال، دون الحاجة للتنقل إلى الإدارة.¹¹⁶⁷

كما قامت المديرية بتنويع الوسائل والقنوات الخاصة بالأداء الإلكتروني للضرائب، وتركزت الاختيار للمنخرطين في اختيار أفضل وأنسب الطرق التي تلاءمهم، فبالإضافة إلى بوابة المديرية العامة للضرائب أصبحت نقط الأداء متوفرة لدى العديد من الشبكات كالأبنك، والتطبيقات الخاصة بالبنوك، ووكالات الأداء (تسهيلات، وفاكاش، كاش بلوس ... وغيرها).

كما يمكن للمقاولات إيداع إقراراتهم بطريقة إلكترونية، وتحميل الشهادات الجبائية المتنوعة والمتعددة عبر المنصة، ومن أجل تكريس الطابع الإلزامي لهذه الخدمات الإلكترونية، رتب المشرع

¹¹⁶⁶ - المادة 74 من القانون 95-15 المتعلق بمدونة التجارة كما تم تغييره و تنميته.

¹¹⁶⁷ - محمد بحار، "تطور الإدارة الإلكترونية بالمغرب، نموذج المديرية العامة للضرائب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 158، ماي-يونيو 2021، ص 392.

الضريب عن مخالفة كل تلك المقتضيات جزاءات صارمة تتجلى في الغرامات المالية التي تختلف نسبها حسب درجة كل مخالفة والتي لايسع المقام لذكرها.

رابعاً: دور بوابة الصفقات العمومية في إنخراط المقاول في تنزيل السياسات العمومية

ساهم ورش رقمنة الصفقات العمومية في تجويد مناخ الاستثمار بالمغرب من خلال تبسيط المساطر والإجراءات وتكريس الشفافية في اختيار صاحب المشروع، وتكريسه لنظام الأفضلية الوطنية للمقاولات المغربية، ودعم المقاولات الصغرى والمتوسطة والتعاونيات والمقاول الذاتي، وتمكينهم من ولوج الصفقات العمومية.¹¹⁶⁸

فالصفقة العمومية لم تعد مجرد آلية لتدبير الشراء العمومي وتلبية حاجيات الإدارة، بل أصبحت أداة قوية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تشجيع المقاوله وتحفيز الاستثمار وتنشيط الحركة الاقتصادية، والمساهمة في خلق مناصب الشغل، ومن هذا المنطلق، تم تعزيز التحول الرقمي للصفقات العمومية عبر الإصلاحات المتتالية.

حيث عمل المشرع المغربي على تكريس الرقمنة في مجال الصفقات العمومية سنة 2007 بعد دخول المرسوم رقم 2-06-388 حيز التنفيذ والذي نص على إنشاء البوابة التي يعهد تدبيرها للخزينة العامة للمملكة، والالتزام بنشر المعلومات والوثائق المتعلقة بصفقات الدولة، ثم تلتها مرحلة ثانية من خلال التعديل الذي مس منظومة الصفقات العمومية بموجب مرسوم 20 مارس 2013 والذي ساهم في جعل البوابة الوحيدة والموحدة في مجال تدبير الصفقات العمومية من خلال دعم توحيد الصفقات بدمج صفقات الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية عبر اعتماد بوابة الكترونية موحدة.

ومع توالي المراسيم المنظمة للصفقات العمومية كمرسوم سنة 2013 الذي ارتقى بورش الرقمنة إلى مرحلة ثانية من خلال برنامج تجريد المساطر من الصفة المادية، ثم المرسوم الأخير لسنة 2023 الذي طور من وسائل نزع الصفة المادية عن مسطرة إبرام وتدبير الصفقات العمومية.

وتمكن البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية¹¹⁶⁹ جميع المتدخلين في القطاع من الاطلاع على موضوع الصفقات وعلى مكان إبرامها، ويمكن المقاولين الذين يرغبون في المشاركة في الصفقة في سحب الملف الخاص بها الذي نشرته الإدارة المعنية بهذا الموقع. فأصبح بالإمكان إبرام الصفقات العمومية بشكل الكتروني من خلال فتح المجال للمتنافسين لوضع ملفاتهم بشكل الكتروني، وفتحها، وتقديمها بنفس الكيفية، بالإضافة إلى تفعيل مسطرة المناقصة الالكترونية، وتعزيز هيئات الحكامة والشفافية، وتخليق الحياة العامة ومحاربة الرشوة، وتعزيز مبدأ تكافؤ الفرص بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين.¹¹⁷⁰

¹¹⁶⁸ - حول هذا الموضوع:

- إسماعيل حلاوة، "تحول نظام الصفقات العمومية من المادية إلى اللامادية، وتشجيع الاستثمار الترابي"، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية، سلسلة فقه القضاء الإداري، الإصدار 19، الطبعة الأولى، 2024، ص 358..

¹¹⁶⁹ - تمكن هذه البوابة أصحاب المشاريع والمتنافسين من البحث والاطلاع على طلبات العروض ونتائج الصفقات العمومية وتحميل ملفات طلبات العروض وكذا الإجابة بطريقة الكترونية على طلبات العروض. وتتضمن البوابة على مدخل خاص بالمقاولات، تمكنهم من الاطلاع على ملف طلب العروض والوثائق والمعلومات التكميلية التي توضع رهن إشارة المتنافسين، إضافة لإمكانية المقاولات من رفع وتخزين ملفاتهم مع ضرورة تضمين كل وثيقة لتوقيع الكتروني...

¹¹⁷⁰ - محمد الغنصور، مراد الطاهوري، "دور نزع الصفة المادية عن الصفقات العمومية في تشجيع الاستثمار"، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية، م س، ص 377.

الفقرة الثانية : دور المنصات الإلكترونية في دعم الائتمان التجاري للمقاوله وحمايته

تلعب المنصات الإلكترونية دوراً مهماً في دعم إئتمان المقاوله وحمايته لما تلعب من وظائف حمائية، وفي هذا الإطار بادر المشرع المغربي إلى إحداث السجل الوطني الإلكتروني للضمانات المنقولة كمؤسسة قانونية تهدف إلى تحسين مناخ الأعمال ببلادنا ووضع إطار تحفيزي لتمويل الاقتصاد من خلال تعبئة أدوات مرنة ومؤمنة لاسيما بالنسبة للمقاولات الصغرى والمتوسطة.

ويعتبر السجل الوطني الإلكتروني للضمانات المنقولة من بين أهم المنصات الإلكترونية التي جاء بها قانون 21.18، وقد شرع العمل به في 2 مارس 2020 وتم منحه فترة انتقالية لمدة 12 شهر بعد اشتغال المنصة الإلكترونية الخاصة بالضمانات المنقولة، وعهد بتدبيره إلى السلطة المكلفة بالعدل ومسكه وحفظه وتجميع وتأمين المعطيات المضمنة به.

وهو بذلك سجل تصريحي يتضمن تقييدات الدائنين أو المدينين، حيث يقتصر دوره في إشهار تلك التقييدات كلما تم التصريح بها أو الحفاظ على مضامينها وعلى مختلف التعديلات التي قد تلحقها خلال مدة إشهارها حفاظاً على حقوق الأطراف.

وقد عمل المشرع على تنظيم كيفية تقديم هذه الضمانات ووضع إجراءات حمائية هامة تبعث الثقة والإطمئنان للدائنين، من خلال نظام شهر الضمانات منذ تقييدها إلى غاية التشطيب عليها، مما يجعل من السجل الوطني الجهة الوحيدة المخول لها إشهار التقييدات المتعلقة بالضمانات المنقولة.

وتتجلى حماية السجل الوطني للضمانات المنقولة في كونه وسيلة إعلامية للأغيار خاصة الدائنين المحتملين، فضلاً عن حجية إثبات هذه الضمانات في مواجهة الغير لتفادي النزاعات وتحديد أولوية الدائنين استناداً إلى تاريخ وساعة إجراء التقييدات.¹¹⁷¹

يتضح إذن أن الغاية من تنظيم هذا السجل ليس فقط في إشهار وإعلام الغير - وإنما أيضاً في تحديد تراتبية الدائنين خاصة عندما يكون منقول واحد ضماناً لعدة ديون، وفي هذه الحالة فإن تحديد مرتبة الدائنين تتحدد حسب تقييدهم في السجل الوطني الإلكتروني للضمانات المنقولة.¹¹⁷²

كما يلعب السجل الوطني دوراً هاماً في حماية دائني الأصل التجاري من خلال تقييد رهن الأصل التجاري وامتياز البائع في هذا السجل، من أجل تقوية مركز الدائنين، وحفظ حقوقهم وضمان امتيازهم في استيفاء ديونهم بالأسبقية على باقي الدائنين الآخرين، من خلال حفظ حق الأولوية وحق التتبع في استيفاء الدين المذكور.

أضف إلى ذلك الدور الحمائي الذي يضطلع به السجل الوطني للضمانات خلال مرحلة التحقيق، حيث عمل المشرع على تحقيق نوع من التوازن بين مصالح الدائن المرتهن والمدين الراهن في مسطرة تحقيق الضمانات المنقولة، حيث ربطها باحترام مجموعة من الإجراءات المعمول بها قانوناً تحت طائلة البطلان.

¹¹⁷¹ - تنص المادة 16 من قانون 21.18: "يحتج بالضمانات المفيدة في مواجهة الغير ابتداء من تاريخ سريان مفعوله إلى حين انقضائه، إلا أنها حددت أجل هذا التقييد في 5 سنوات ما لن يتم تجديد التقييد".

¹¹⁷² - خديجة مضي، فائزة العبدوني، "دور السجل الوطني الإلكتروني للضمانات المنقولة في حماية دائني الأصل التجاري"، مقال منشور بمجلة المهن القانونية والقضائية، مطبعة الأمنية، الرباط، 2022، ص 102.

كما مكن الدائنين في حالة عدم قيام المدين بالأداء من تقييد الإنذار الموجه من قبله للمدين في السجل الوطني للضمانات المنقولة الذي يشعر فوراً باقي الدائنين المرتتهين المسجلين. حيث تعتمد الإدارة المكلفة بإدارة السجل الوطني بإشعار باقي الدائنين المقيدين بالإنذار المقيد من قبل الدائن المرتتهن الذي يقوم بإجراءات تحقيق الضمانة. ويبقى الهدف من إشعار الدائنين المقيدين بالإنذار هو تفادي الضرر الذي يلحق الأصل التجاري من جراء بيع عناصره كلاً على حدة، وبالتالي تجنب تفتيت الأصل التجاري وضياع قيمته وزينائه وباقي العناصر المعنوية والمادية الأخرى. فمن خلال المقتضيات المنظمة للسجل الوطني للضمانات المنقولة عمل المشرع على خلق التوازن بين المصالح المتضاربة بين الدائن والمدين، من خلال احترام مجموعة من الضوابط التي تكفل هذا التوازن.

ختاماً يمكن القول أن المغرب قد قطع أشواطاً مهمة في تحسين مناخ الأعمال وجلب الاستثمارات، من خلال تبسيط المساطر والإجراءات ورقمنتها عبر خلق منصات إلكترونية رسمية ساهمت في تكريس المرونة، والسرعة في الأداء، وتقليص الأجلات والتكاليف سواء بالنسبة للإدارة العمومية أو أصحاب المبادرة، فالإدارة الرقمية لم تعد خياراً فقط وإنما ضرورة أملت عدة اعتبارات داخلية وخارجية من أجل تقديم الخدمات العمومية بجودة عالية، وتعلن إنتهاء مجموعة من الاختلالات التي تعرقل مسار التنمية ببلادنا.

وتهدف مختلف هذه المنصات الإلكترونية إلى تسهيل عملية إنشاء وتأسيس المقاولات وتبسيط مختلف الإجراءات المتعلقة بهذه العملية، من خلال تحسين جودة التواصل بين المقاول والإدارة، كما تضمن مختلف هذه المنصات شفافية الإجراءات والمساطر، من خلال الحد من مختلف التدخلات البشرية التي تقف عائقاً أمام أصحاب المبادرة بفعل بعض السلوكات التي تعرقل مسار التنمية ببلادنا، بالإضافة إلى السماح للمقاولين بتتبع ملفاتهم عن بعد، وتحسين الخدمة العامة من خلال معالجة الملفات في وقت وجيز، وبتكلفة أقل، وتحسين جودة المرفق العام، وجعلها في خدمة أصحاب المشاريع والمبادرات.

لكن المجهودات المبذولة من أجل رقمنة العمل الإداري وتقديم مختلف الخدمات الإدارية بجودة عالية، لازالت تعرف بعض الإكراهات والتي انعكست بشكل جلي على أداء هذه الخدمات، ومنها ما يرتبط بضعف الموارد البشرية المختصة في المجال المعلوماتي الذي يتطور بشكل دقيق وأني خاصة مع ظهور تقنيات الذكاء الصناعي المتطورة، مما يفرض على الدولة بذل المزيد من الجهود في تكوين أطر مختصة في المجال المعلوماتي والأمن السيبراني لضمان الثقة الرقمية في المنصات والمواقع الإلكترونية ذات الصلة بالمقاول والمستثمرين عموماً.

أضف إلى ذلك ضعف البنية التحتية المعلوماتية والمالية المرصودة لمشروع الإدارة الرقمية، حيث لازالت بعض الإدارات تعاني من ضعف صبيب الأنترنيت وجودة الأجهزة المخصصة للعمل، مما يؤثر على جودة الخدمة المطلوبة. لذلك فإن الرهانات المطروحة اليوم لا بد من استغلالها وتدارك معيقات المخططات السابقة بغية تحقيق خدمات إدارية رقمية بجودة عالية وتعزيز الشفافية وتخليق الحياة العامة والديمقراطية الإدارية على اعتبار أن الخدة الإدارية هي مرآة الإدارة التي تنفذ من خلالها السياسات العمومية في مختلف المجالات.

الحماية الجنائية للخصوصية الرقمية للأفراد

فاتن الوزاني الشاهدي

دكتورة في القانون الخاص

أستاذة زائرة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس

ملخص:

يواجه مستخدمو الانترنت على مستوى العالم بأسره عدة تحديات على مستويات مختلفة، وخصوصا ما يتعلق بالحق في الخصوصية الرقمية وحماية البيانات والمعطيات الشخصية، نظرا لما أفرزته تكنولوجيا الاتصال الحديثة والشبكة العنكبوتية من تقنيات وأساليب حديثة وجد متطورة قادرة على جمع وتحليل بل واختراق البيانات الشخصية الخاصة بالأفراد.

فانتهاك الحق في الخصوصية والبيانات الرقمية للأفراد هو أمر شديد الخطورة يمكن في عدة أحيان من انتحال شخصية الأفراد، ومعرفة وضعيتهم الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، بل وحتى النفسية، ويمكن فهم انتهاك هذا الحق على أنه بمثابة الحصول على معلومات وبيانات عن الأفراد او المستخدمين للانترنت، على نحو الاطلاع على الحسابات والارصدة في البنوك بغية السرقة، أو على نحو تتبع جهات اتصال الفرد واستغلال سلوكه للإطاحة به أو التجسس عليه.

لذلك فقد أصبح من الضروري توفير سياسات خصوصية لكل موقع أو تطبيق مرتبط بشبكة الانترنت، للمساهمة في حماية الخصوصية الرقمية للأفراد، خصوصا وأ تكنولوجيا الاتصالات الحديثة، أفرزت تقنيات وأساليب جد متطورة قادرة على جمع وتحليل واستخدام بيانات الأشخاص ونخص بالذكر تقنية ملفات تعريف الارتباط - الكوكيز - وهي التقنية الأكثر انتشارا لما تتيحه من إمكانية جمع كافة المعلومات المتعلقة بالمستخدمين، من قبيل المعلومات الشخصية التي يضعها المستخدم في أي استمارة تسجيل على الانترنت من أرقام بطاقات انتمان وهواتف وعناوين، وغالبا لا يعلم المستخدم بهذا الامر، وهو ما يستدعي دق ناقوس الخطر من السلطات الحكومية المعنية والتدخل السريع لمحاربة كل ما من شأنه المساس بالحق في الخصوصية باعتباره حقا من حقوق الانسان المتعارف عليه عالميا، عن طريق سن تشريعات صارمة تحارب كل اعتداء رقمي على هذا الحق.

مقدمة:

مع التطور التكنولوجي الهائل الذي أصبح يعيشه العالم اليوم، عرف الحق في الخصوصية الرقمية بالأساس تحديات كثيرة مع تبني معظم الدول لخيار التنمية المستدامة¹¹⁷³ لم يعد بإمكان أي دولة تتطلع إلى التطور والتقدم، أن تحقق ذلك دون أن تكون التكنولوجيا أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها كوسيلة للابتكار والرقي نحو غد أفضل، وهذا ما انعكس حقا على مختلف المجالات كالصحة، التعليم، الصناعة، الزراعة، الاستثمار وحتى القانون وغيره من المجالات.

فبعد أن أصبحت المعلومة في وقتنا الحالي أهم سلاح وأهم ثروة يستطيع الشخص استغلالها، صارت مسألة تهديدها ومحاولة الوصول للامشروع إليها من أهم ما يهدد العالم، بما فيها المغرب طبعاً، لاعتباره من البلدان التي انخرطت في الثورة الرقمية والتطور التكنولوجي الحاصل، حيث أصبح هو الآخر مهدداً من طرف مجموعة من الجرائم المستحدثة ذات الطبيعة الخاصة والمرتبطة بالمعلومات والبيانات، والتي تستهدف مجموعة من المصالح والحقوق الممنوحة والمحمية جنائياً ولعل أهمها حق الأفراد في الخصوصية الرقمية¹¹⁷⁴.

وإذا كانت الخصوصية هي أحد حقوق الإنسان الرئيسية في العصر الحديث، إذ كانت محط اهتمام المنتظم الدولي، فجرت حمايتها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي غالبية الاتفاقيات الدولية والإقليمية وفي معظم الدساتير الحديثة، فإنه يمكننا تعريف الحماية الجنائية للحق في الخصوصية الرقمية للأفراد¹¹⁷⁵ على أنه مجموعة من المقتضيات والقواعد القانونية الجزرية التي يتوخى المشرع من خلالها وقاية مصالح الأفراد ومعاملاتهم الالكترونية وتأمين أموالهم ومعطياتهم الشخصية ضد كل مساس فعلي أو محتمل من شأنه أن يؤدي إلى استخدامها على نحو غير مشروع في ارتكاب جرائم الغش المعلوماتي أو الاكتساب غير المشروع، من خلال تحديد السلوكات الواجب فعلها أو الامتناع عنها وفرض جزاءات جنائية لمن يخالف ذلك. وأمام التحديات التي يطرحها التحول الرقمي عمل المشرع المغربي على وضع سياسة جنائية تواكب التطور التكنولوجي، إن على مستوى قواعد الموضوع حيث عمل على إخراج نصوص قانونية ملائمة لهذا التطور وبالتالي لمتطلبات العصر الحالي، هذا من جهة. من جهة أخرى استعان بمجموعة من المعطيات التكنولوجية لإدارة العمل القضائي وتنفيذ الأحكام.

وانطلاقاً من تعاظم مجال المعلومات والانترنيت¹¹⁷⁶ المرتبط بالحراك التكنولوجي الذي يعرفه العالم اليوم ، والذي كانت له انعكاسات إيجابية على حياة الافراد من حيث المساهمة في تحقيق الرقي في كل المجالات، كما ان له انعكاسات سلبية من حيث ظهور بيئة إجرامية إلكترونية ناتجة عن إساءة استخدام شبكة الانترنيت ومجال المعلومات ، برزت أهمية موضوعنا خصوصاً وانها تتعلق بحق من الحقوق التي

¹¹⁷³ - والمغرب على غرار باقي الدول اهتم بالرقمنة كآلية تقنية لتعزيز التنمية المستدامة بتبنيه مجموعة من الخيارات والاستراتيجيات الوطنية التي تستهدف تسريع عجلة الانتقال الرقمي التي ساهمت فيها التكنولوجيات الحديثة.

¹¹⁷⁴ - وما نقصده بالخصوصية في هذا الاطار ، الخصوصية الرقمية التي بدأت تظهر مع انتشار استخدام الحاسب الآلي وربطه بالشبكة العنكبوتية. للمزيد من المعلومات راجع: منى تركي الموسوي، جان سيريل فضل الله، الخصوصي المعلوماتية وأهميتها ومخاطر التقنيات الحديثة عليها، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، 2013.

¹¹⁷⁵ - محمود أحمد طه، المواجهة التشريعية لجرائم الكمبيوتر والانترنيت - دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون/ المنصورة، طبعة 1 ، 2013 ، ص: 7.

¹¹⁷⁶ - إتش ساسي، سليمان بوبكر، الحماية الجنائية للحياة الخاصة عبر الانترنيت، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2012-2013 ، ص: 1 .

تمت دسترتها¹¹⁷⁷ وهو حق الفرد في التحكم في بنك معلوماته وفق الطريقة التي يريدها بعيدا عن أي مساس أو انتهاك قد يطالها، وذلك تحقيقا لما يسمى بالأمن السيبراني.

وعموما فإن التطور التكنولوجي وتطبيقاته المتعددة خلف العديد من المظاهر والتجليات على مستوى حق الافراد في الخصوصية الرقمية كأحد الحقوق الفردية المعبرة عن الحرية الشخصية¹¹⁷⁸، مما جعلنا نطرح العديد من التساؤلات التي يمكن إجمالها في إشكالية أساسية ومحورية ألا وهي إلى أي حد استطاع المشرع المغربي تكريس حماية جنائية فعالة للخصوصية الرقمية للأفراد؟

هذا ما سنحاول الإجابة عنه، معتمدين على منهج تحليلي وصفي واستقرائي بغية التوصل إلى تصور واضح عن موضوعنا وأهدافه واستخلاص نتائجه، ذلك أن منهج التحليل سيساعد في الوقوف على الآراء المختلفة في الموضوع ومناقشتها، كما أن المنهج الوصفي سيصف لنا الظاهرة وصفا دقيقا وواضحا يؤدي بنا إلى معرفة التوجهات الحديثة والمعاصرة للسياسة الجنائية الوطنية بخصوص هذا الموضوع وسبلها في مواجهة الظاهرة الإجرامية ولنكون في الأخير تصورا عاما يمكن من خلاله بناء معالم جديدة لحماية الحق في الخصوصية الرقمية للأفراد، خصوصا إذا ما علمنا أن المغرب عمل على استحداث مؤسسات مكلفة بتنظيم ومراقبة وتتبع التحول الرقمي الذي عرفته جميع القطاعات، ناهيك عن إصدار نصوص قانونية مهمة تعنى بتنظيم المجال الرقمي وحماية الحقوق المرتبطة به، وبالأساس احترام الحق في الخصوصية والمعطيات الشخصية في الفضاء الرقمي، نظرا للمخاطر والخروقات التي قد تتناقض والهدف من استعمال التكنولوجيات الحديثة .

ذلك كله انطلاقا من الفرضيات التالية:

● الترسانة التشريعية العقابية كفيلة بتوفير الحماية الجنائية اللازمة لخصوصية الافراد الرقمية ضد أي انتهاك واعتداء عليها.

● الحماية الجنائية الإجرائية ضمانة قانونية أساسية لتحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وحق الدولة في المتابعة ومكافحة الاجرام والمجرمين وبين حماية حق الافراد في الخصوصية الرقمية دون أن يطالها أي اعتداء أو تعسف. وأخيرا وليس بأخير فإن طبيعة هذا البحث اقتضت منا تقسيمه إلى محورين: الأول خصصناه للحديث عن الحماية الجنائية للحق في الخصوصية الرقمية بين مظاهر التفعيل وإشكالات التنزيل، والثاني سنتناول فيه لملامح الحماية الجنائية الإجرائية لهذا الحق.

المحور الأول: الحماية الجنائية للحق في الخصوصية الرقمية بين مظاهر التنزيل وإشكالات التفعيل

للتحول الرقمي آثار كثيرة ومتعددة على مختلف المجالات، بما فيها المجال التشريعي للدول، وخصوصا التشريع الجنائي لدفع السياسة الجنائية لتطوير قوانينها الجنائية ضد كل وسائل الاعتداء غير المشروع على كل الوسائل التقنية الحديثة، والجرائم الإلكترونية من الأنشطة غير المشروعة التي يمكن

¹¹⁷⁷ - وأحيلكم في ذلك على الفصل 24 من الدستور المغربي التي تنص على أنه: لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة. لا تنتهك حرمة المنزل ولا يمكن القيام بأي تفتيش إلا وفق الشروط والإجراءات التي ينص عليها القانون. ولا تنتهك سرية الاتصالات الشخصية كيفما كان شكلها ولا يمكن الترخيص بالاطلاع على مضمونها أو نشرها كلا أو بعضا أو باستعمالها ضد أي كان إلا بأمر قضائي ووفق الشروط والإجراءات التي ينص عليها القانون.

¹¹⁷⁸ - صفاء الإدريسي الشرفي، الحماية الجنائية للحياة الخاصة في التشريع المغربي، مجلة القانون والمجتمع، العدد الأول دجنبر 2020، ص: 236.

ارتكابها عن طريق استخدام أساليب مستحدثة بواسطة التكنولوجيا، بحيث يتم أحيانا انتهاك الخصوصية والأنشطة الاجرامية على معطيات البيئة الرقمية.

هذا وقد أدى التطور في تداول المعلومات الرقمية وسهولة الحصول عليها دون التقيد بالمكان أو الزمان إلى فرض التغيير في الإطار القانوني والبيئة القانونية التي يتم من خلالها إنفاذ المعاملات والتصرفات اليومية للمؤسسات العمومية والخاصة على حد سواء، فظهرت قوانين جديدة تتعلق بموضوعات لم تحفل بها القوانين التقليدية، كما ظهرت جرائم جديدة تتعلق بالبيئة الرقمية وحماية بياناتها ومعلوماتها¹¹⁷⁹. وكغيره من الدول¹¹⁸⁰، في إطار تطوير السياسة الجنائية بما يتماشى مع متطلبات التحول الرقمي، ومكافحة الجريمة الإلكترونية، وحماية الحق في الخصوصية الرقمية للأفراد والذي يبنى بالأساس على الحق في التحكم في جمع الفرد لمعلوماته الشخصية واستخدامها والكشف عنها في سياق التقنية الرقمية¹¹⁸¹، عمل المشرع المغربي باعتباره شريكا فاعلا وعضوا نشيطا في المنتظم الدولي على تعزيز ترسانته القانونية وابتكار مجموعة من القوانين التي تنص على لهاته الأنماط الحديثة من الجرائم سواء من خلال نصوص القانون الجنائي أو من خلال نصوص قانونية خاصة باسقاط ذلك حماية جنائية أكبر للحق في الخصوصية الرقمية للأفراد.

ولما كان الحق في الخصوصية حسب بعض الفقه هو حق الفرد في انتهاج سلوك ذاتي شخصي آمن من تدخل السلطة أو الغير¹¹⁸²، وبما أن عصر التكنولوجيا المعلوماتية الذي نعيشه الآن يتيح المجال لكل شخص الحق في الاتصال بغيره وتبادل المعلومات معه كحق من حقوق الانسان وحرياته الأساسية، ما

¹¹⁷⁹ - رزق سعد علي، انعكاسات التحول الرقمي على السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مأخوذة عن الموقع الإلكتروني التالي: <https://jdl.journals.ekb.eg> تاريخ الاطلاع 2023/01/08 على الساعة 13:44.

¹¹⁸⁰ - فقد أخذ المجتمع الدولي على عاتقه حماية خصوصية الفرد واعتبرها حقا لصيقا بكيانه وشخصه لا يجوز التعدي عليه أو انتهاكه، هذا ما كرسته العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية - كإعلان العالمي لحقوق الانسان 1948 (المادة 12) والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية 1966 (المادة 17) وأيضا هناك الاتفاقية الأوروبية لحماية البيانات الشخصية في مجال المعلوماتية 1981 (نادت بواجب الدول الاعضاء في اتخاذ ما يجب من إجراءات للتصدي إلى الاجرام الإلكترونية المهدد للحقوق الأساسية للأشخاص حماية لبياناتهم وحياتهم الخاصة)، إضافة الى اتفاقية بودابست المتعلقة بالاجرام المعلوماتية سنة 2004 وغيرها من المواثيق الدولية - ولو بصفة عامة بالتنصيص على تجريم كل انتهاك بمس الخصوصية وبأي وسيلة كانت. للمزيد من الاطلاع راجع: هدى خلايفية، الاطار القانوني الدولي والداخلي لحماية الخصوصية على الانترنت، سلسلة كتاب أعمال المؤتمرات، العدد 26/ عدد خاص بالملتقى الدولي المحكم حول الخصوصية في مجتمع المعلوماتية، لبنان/ 2019، ص:42.

¹¹⁸¹ - وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن مراحل عملية الاعتداء على الخصوصية والبيانات الشخصية الرقمية، تقوم على ثلاث محطات، الأولى تسمى مرحلة جمع البيانات - وتتم من خلال طرق متعددة ومتنوعة أبرزها التسجيل للخدمات والاشتراكات، تقنيات ملفات تعريف الارتباط "كوكيز" المزروعة داخل المواقع الإلكترونية، تقنيات تحديد الموقع المكاني" الهاتف المحمول، تطبيقات الدفع الإلكتروني... وعموما يتم جمع البيانات إما عن طريق البيانات المصرح بها أو من خلال تحليل سلوك المستخدم. أما بالنسبة للمرحلة الثانية فهي التي تتعلق بمعالجة البيانات المتوفرة لدى الجهات الرسمية من أجل الوصول إلى بيانات عامة وإحصائية تستهدف بالدرجة الأولى معرفة الفئة العمرية المشتركة في خدمة معينة، المنتجات الأكثر مبيعا والتقسيم الجغرافي للمستخدمين، إلا ان معالجة البيانات يحتاج إلى تقنيات متطورة من برامج الذكاء الاصطناعي.

وأخيرا هناك مرحلة تدعى بمرحلة استخدام البيانات وهي متشعبة ومعقدة ترتبط بأهداف كل جهة وحاجاتها الى المعلومات المتاحة، وغالبا ما تستخدم في إطار قانوني والامر هنا لا يشكل خطرا على المستخدمين، أو في إطار الانتهاك والاستغلال غير القانوني لبيانات الافراد، وهنا يمكننا الجزم بأنه لا يوجد ثمة شيء اسمه حماية مطلقة للبيانات بل تبقى الحماية مجرد مسألة نسبية تتفاوت وتتراوح ما بين برامج وما بين معدات وما بين جهات معينة.

للمزيد من الاطلاع انظر: عمر أبو عرقوب، واقع الخصوصية وحماية البيانات الرقمية في فلسطين "دراسة استكشافية"، حملة المركز العربي لتطوير الاعلام الاجتماعي، صص: 20-21.

¹¹⁸² - محمود نجيب حسني، الحماية الجنائية لحرمة الحياة الخاصة، مؤتمر الحق في حرمة الحياة الخاصة المنعقد بكلية الحقوق، منشورات جامعة الإسكندرية، ص:201.

يجعل خطر التعرض والاعتداء على خصوصية الافراد رقميا واردة، فإن جل الدول تقريبا تفكر في تكريس حماية تشريعية جنائية لهذا الحق بصورته المستحدثة.

وبذلك قد تم إصدار مجموعة من المقتضيات التشريعية المتعلقة بالإخلال بنظم المعالجة الآلية للمعطيات¹¹⁸³ والمنظمة في إطار الفصول 607-3 الى غاية 607-11 من القانون الجنائي. وباستقراءنا لهاته الفصول نجد أن المشرع المغربي لم يعرف نظام المعالجة الآلية للمعطيات تاركا الأمر في ذلك للفقه والقضاء، واكتفى بتحديد الجرائم التي يمكن أن ترتكب في هذا الإطار، مع تحديد العقوبات المناسبة لها¹¹⁸⁴، كزجر الدخول غير المشروع للنظام المعلوماتي أو البقاء فيه أو تغيير المعطيات داخل هذا النظام وعرقلة سيره أو إحداث خلل فيه، ثم الاعداد لارتكاب المس بالنظام والحصول على البيانات المخزنة في الحاسوب عن طريق الغش أو التزوير أو السرقة، مما يؤدي إلى اضطراب في سير النظام أو حذف أو تغيير في المعطيات المدرجة وبالتالي الاعتداء على الخصوصية الرقمية للأفراد، وانسجاما مع كل ما سبق ولتعزيز الحق في الخصوصية أكثر جرم المشرع المغربي مجموعة من السلوكيات التي قد تضر بهذا الحق خصوصا إذا تعلق الأمر بالاستعمال المفرط واللامسؤول من طرف المؤسسات الخاصة والعمومية للمعطيات الشخصية للأفراد، وذلك من خلال قانون حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي رقم 08-09¹¹⁸⁵، وفي هذا السياق عرف المشرع المغربي المعطيات ذات الطابع الشخصي على أنها كل معلومة كيفما كان نوعها بغض النظر عن دعائها بما في ذلك الصوت والصورة والمتعلقة بشخص ذاتي معرف أو قابل للتعرف عليه، وتم إحداث لجنة وطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي. كما حدد المشرع في هذا الاطار مجموعة من الجرائم وعاقب عليها من قبيل جريمة المعالجة دون رضى الشخص المعني (المادة 56) وجريمة عدم اتخاذ إجراءات حماية المعطيات عند القيام بمعالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي (المادة 58). ومن بين أوجه الحماية الجنائية للخصوصية الرقمية للأفراد التي تم تكريسها في هذا القانون، هو أن انجاز ملف معطيات ذات طابع شخصي دون التصريح بذلك أو الحصول على إذن به أو مواصلة معالجة المعطيات رغم سحب التصريح أو الاذن جريمة معاقب عليها.

هذا ولا يفوتنا التنبيه في هذا المقام إلى أن المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد والتي تكتسي طابعا معلوماتيا شخصيا والتي من شأنها المساس بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد المحمية دستوريا، جعلها المشرع المغربي من خلال قانون 13-31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة استثناء من التمتع بذلك الحق¹¹⁸⁶.

¹¹⁸³ - وقد تمت إضافة هاته الفصول إلى مجموعة القانون الجنائي بناء على القانون 03-07 المتعلق بالجرائم المتعلقة بنظم المعالجة الآلية للمعطيات، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 197.03.1 بتاريخ 16 من رمضان 1424 (11 نونبر 2003)، الجريدة الرسمية عدد 7151 بتاريخ 27 شوال 1424 (22 دجنبر 2003)، ص: 4284.

¹¹⁸⁴ - ومثال ذلك:

* جريمة الدخول الاحتيالي وجريمة المكوث بعد تحقق الاتصال غير المقصود في نظام للمعالجة الآلية للمعطيات وقد عاقب عليها المشرع المغربي بعقوبة الحبس من شهر إلى ثلاثة أشهر والغرامة من 2000 إلى 10000 أو بإحدى هاتين العقوبتين وتشدد العقوبة إذا تعلق الأمر بالأمن الداخلي أو الخارجي للدولة أو أسرار الاقتصاد الوطني.

* جريمة عرقلة سير النظام والاعتداءات الاحتيالية والتي عاقب عليها المشرع من سنة إلى ثلاث سنوات حبسا وغرامة من 10000 إلى 200000 درهم أو إحدى هاتين العقوبتين.

* جريمة التزوير وسرقة المال المعلوماتي وعاقب عليها المشرع من سنة إلى خمس سنوات حبسا وغرامة من 10000 إلى 1000000 درهم أو إحدى هاتين العقوبتين.

¹¹⁸⁵ - والذي صدر بمقتضى ظهير شريف رقم 15.09.1 في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009).

¹¹⁸⁶ - وأحكام في ذلك على نص المادة 7 من القانون 13-31.

وفي إطار تعزيز الحماية الجنائية للخصوصية الرقمية للأسرة ككل عمل المشرع المغربي من خلال قانون 103-13-1187، في إطار الفصول 1-447 و 2-447 و 3-447 ، على تجريم مجموعة من الأفعال ذات الصلة بالوسائل الإلكترونية الحديثة، حيث عاقب على كل من قام عمداً، وبأي وسيلة بما في ذلك الأنظمة الإلكترونية بالنقاط أو تسجيل أو بث أو توزيع أقوال أو معلومات صادرة بشكل خاص أو سري، دون موافقة أصحابها، بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وغرامة من 2000 إلى 20000 درهم ، وعاقب بنفس الغرامة والحبس من سنة إلى ثلاث سنوات كل من قام بأي وسيلة بما في ذلك الأنظمة الإلكترونية، ببث أو توزيع تركيبة مكونة من أقوال شخص أو صورته دون موافقته أو قام ببث أو توزيع ادعاءات أو وقائع كاذبة بقصد المس بالحياة الخاصة للأشخاص أو التشهير بهم، مع تشديد العقوبة في حالة العود وفي حالة ارتكاب الجريمة من طرف الزوج أو الطليق أو الخاطب أو أحد الفروع أو أحد الأصول أو الكافل أو شخص له ولاية أو سلطة على الضحية أو مكلف برعايتها أو ضد امرأة بسبب جنسها أو ضد قاصر¹¹⁸⁸. وفي الفرع المتعلق بالاستغلال الجنسي وإفساد الشباب جرم المشرع المغربي التحرش الجنسي الممارس بواسطة رسائل مكتوبة أو هاتفية أو إلكترونية أو تسجيلات أو صور ذات طبيعة جنسية ولأغراض جنسية¹¹⁸⁹.

واستنادا للمقتضيات التشريعية الانف ذكرها في قانون محاربة العنف ضد النساء نسجل حسنة للمشرع المغربي الذي توسع في بسط الحماية الجنائية لمختلف عناصر الحق في الحياة الخاصة، حينما لم يشترط وسيلة محددة لارتكاب الجريمة نظرا لاقتناعه الصميم بأن مجال تقنيات المعلومات هو مجال متطور ومتجدد بصفة مستمرة، هذا ناهيك عن اعتباره بان انعدام رضى المجني عليه شرطا جوهريا لقيام الجريمة وتحقيق المساءلة، ذلك أن موافقته تبيح الأفعال وتخرجها من نطاق الخصوصية.

وفي نفس السياق دائما ونحن نتحدث عن مظاهر الحماية الجنائية التشريعية للحق في الخصوصية الرقمية للأفراد، نستحضر بعض المقتضيات القانونية التي نص عليها القانون رقم 13-88 المتعلق بالصحافة والنشر¹¹⁹⁰، والذي اعتبر مسألة التعرض لكل شخص يمكن التعرف عليه عن طريق اختلاق ادعاءات أو إفشاء وقائع أو صور فوتوغرافية أو أفلام حميمية لأشخاص أو تتعلق بحياتهم الخاصة، ما لم تكن لها علاقة وثيقة بالحياة العامة أو تأثير على تدبير الشأن العام¹¹⁹¹، تدخلا في الحياة الخاصة للأفراد إذا تم نشره بدون موافقة الأشخاص والتشهير بهم وعاقب على ذلك بغرامة من 10.000 إلى 100.000 درهم (المادة 85) مع الحق في التعويض (المادة 87) .

ولن ننسى القانون رقم 05-53¹¹⁹² المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية والذي عمل هو الآخر على تأمين المعاملات التي تتم بطرق إلكترونية حماية للحق في الخصوصية الرقمية للأفراد وعموما، فإذا كان الحق في الخصوصية الرقمية للأفراد قد حظي بحماية دستورية حقوقية وقانونية مهمة ، بحيث أصدر المشرع المغربي مجموعة لا يستهان بها من النصوص القانونية لحماية هذا الحق جنائيا وذلك مواكبة منه لواقع التطور التكنولوجي الذي أفرز أنماطا حديثة للإجرام تمس بشكل أو بآخر

¹¹⁸⁷ - والذي صدر بمقتضى ظهير شريف رقم 19.18.1 الصادر في جمادى الآخر 11439 (22 فبراير 2018).

¹¹⁸⁸ - أحيلكم في ذلك على الفصول 1-447 و 2-447 من قانون 103-13.

¹¹⁸⁹ - الفصل 1-503 من قانون 103-13.

¹¹⁹⁰ - الصادر بمقتضى ظهير شريف رقم 16.122 بتاريخ 10 غشت 2016 بتنفيذ القانون رقم 13-88 المتعلق بالصحافة والنشر.

¹¹⁹¹ - انظر المادة 89 من قانون 13-88 .

¹¹⁹² - الصادر بمقتضى ظهير شريف رقم 129-07-1 بتاريخ 30 نونبر 2007، بتنفيذ القانون رقم 05-53 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية.

الحياة الخاصة للأفراد¹¹⁹³، إلا أنه رغم كل الجهود التشريعية المبذولة لحماية هذا الحق فإن هناك العديد من التحديات تعيق مسألة التنزيل الفعلي لها .

ذلك أن الجرائم الالكترونية التي تطل الحق في الخصوصية الرقمية هي جرائم متطورة تستخدم فيها أحدث التقنيات التكنولوجية والمتطورة، يتميز فيها الجاني بالسرعة والذكاء الخارق والبداهة التي تجعله يفلت من العقاب في أغلب الأحيان، أمام غياب الدليل المادي للجريمة إضافة إلى غياب منظومة تشريعية قادرة على تحديد كل الأفعال وتجريمها مع تحديد العقوبة المناسبة، نظرا لصعوبة مواكبة المشرع لسرعة تطور الجريمة المعلوماتية التي تتمتع بنوع من الخصوصية إن على مستوى طبيعتها أو مرتكبيها أو مكانها وحتى إثباتها.

وإذا كانت أوجه الحماية الجنائية للحق في الخصوصية الرقمية على مستوى التشريع المغربي هي كما سطرناه أعلاه ترى هل من الناحية الإجرائية أفرد المشرع نوعا من الحماية لهذا الحق؟

المحور الثاني: الحماية الجنائية الإجرائية للحق في الخصوصية للأفراد بين التنزيل وحدود التفعيل

تعتبر القواعد الإجرائية في أي تشريع بمثابة الوثيقة الأساسية لحماية حقوق الإنسان المتعارف عليها عالميا، وكذا تحقيق التوازن بين مصلحة الدولة في الوصول إلى الحقيقة وبين الحريات الفردية للمواطنين¹¹⁹⁴، ولن يتحقق الأمر إلا باحترام مبدأ الشرعية الإجرائية أثناء مرحلة البحث عن الدليل في البحث الجنائي عموما وفي مجال الجريمة الالكترونية على وجه الخصوص¹¹⁹⁵.

خلال محاولته لإيجاد توازن بين تبني قواعد إجرائية لمكافحة الجرائم المعلوماتية وبين حماية الحق في الخصوصية الرقمية، أقر المشرع المغربي مجموعة من الضمانات القانونية والمؤسسية لحماية هذا الحق.

ذلك أن مسألة رصد الجرائم التقليدية تختلف عن الجرائم المعلوماتية التي أصبحت تشكل أخطر الجرائم من حيث كونها عابرة للحدود وتستخدم فيها أحدث التقنيات، لذلك فمكافحتها تقتضي تدخل مجموعة من أجهزة البحث والتحري وطنيا ولم لا حتى دوليا لتحقيق الحماية الاستباقية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القواعد الإجرائية العادية أبانت عن محدوديتها وقصورها لأن مباشرتها في بيئة تختلف معها سيضرب مبدأ الشرعية عرض الحائط، لذلك كان لا بد من التفكير جديا في وضع قواعد إجرائية تتماشى وطبيعة الجرائم الالكترونية التي تطل الحق في الخصوصية الرقمية للأفراد، وإناطة تطبيقها لأجهزة متخصصة على دراية بالمجال الالكتروني وخباياه، ذلك أن الإجراءات التقليدية وضعت لمكافحة الجرائم المادية أما الجرائم المعلوماتية فهي ذات طبيعة معنوية¹¹⁹⁶.

وفي هذا السياق قد يعتقد البعض أن الملاحقة والتحري والبحث الذي تقوم به عناصر الضابطة القضائية للاستدلال على وقوع الجرائم وضبط مرتكبيها قد تكون مستحيلة لغياب نقاط المراقبة على الشبكات العنكبوتية وتقنيات إرسال الرسائل والتحقق من هوية المعتدين وتفسير التوقيعات، إلا أن ذلك غير صحيح

1193 - للمزيد من الاطلاع راجع: أنس برزجو، نحو قانون جنائي يعكس في لغته ومضامينه واقع التطور التكنولوجي، مجلة الباحث للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية، العدد 2021/29، ص4 وما بعدها.

1194 - أحمد الخليلشي، شرح قانون المسطرة الجنائية، الجزء 1، مطبعة المعارف الجديدة/ الرباط، ط5، 1999، ص: 22.

1195 - عبد الحكيم الحكماوي، الاثبات في الجريمة الالكترونية، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط، العدد 7/ 2014، ص: 22.

1196 - محمد جوهر، خصوصية زجر الإجرام المعلوماتي، مجلة الملف، عدد9/2006، ص: 15.

على الاطلاق، فعلى الرغم من استعانة المجرم بالوسائل التكنولوجية المتطورة إلا أنه قد يترك وراءه آثارا مادية أثناء تنقله داخل الشبكة العنكبوتية من شأنها تيسير مسألة الوصول إليه بالاعتماد على بعض الوسائل التقنية الحديثة في البحث والتحري بمساعدة متخصصين تقنيين في المجال المعلوماتي.

من أجل ذلك عمل المشرع المغربي على خلق أجهزة وآليات مؤسسية مهمة من شأنها العمل على تفعيل النصوص التشريعية الموضوعية لمواجهة المخاطر والاعتداءات التي قد تطال الفرد من حيث خصوصيته الرقمية.

ولعل من بين تلك الآليات نجد ما يلي:

- اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي: وتعنى هاته اللجنة بتنفيذ أحكام القانون 08-09 الذي أنشأت بمقتضاه¹¹⁹⁷، وعموما فهي تقوم بالإعلام والتحسيس، إذ تنظم أنشطة تحسيسية للأفراد والمنظمات والمؤسسات العمومية والخاصة بهدف تعزيز وعي هؤلاء بخصوص حقوقهم وواجباتهم في ما يخص حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، وفي هذا الإطار وفرت اللجنة بوابة إلكترونية يتم تحديثها بشكل منتظم ووزعت منشائر وإعلانات على وسائل التواصل المرئية والمسموعة، كما أنها تؤدي دورا استشاريا لكافة الفاعلين في القطاع العام، تعمل أيضا على حماية الشكاوى المتعلقة بحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي ومعالجتها، وتقوم كذلك بمهام المراقبة والتحقيق والتحري والبحث إلى جانب ضبط الشرطة القضائية، وفي هذا يلزم أعضاء اللجنة المذكورة بكتمان السر المهني فيما يتعلق بالمهام المسندة إليهم وذلك تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي¹¹⁹⁸.

- لجنة الحصول على المعلومات: وتعنى هاته اللجنة التي تم إنشاؤها بمقتضى قانون 13-31 بالسهل على تفعيل الحق في الحصول على المعلومات دون المساس بحق الأفراد في الحياة الخاصة إضافة إلى مهام أخرى¹¹⁹⁹.

- المديرية العامة للأمن الوطني: في إطار حماية الحق في الخصوصية الرقمية أنشأت المديرية مجموعة من البنيات على المستوى المركزي ومنها مصلحة مكافحة الجرائم المرتبطة بالتكنولوجيات الحديثة، ناهيك عن خدمة مكافحة الجرائم الإلكترونية، اما على المستوى اللامركزي فقد أنشأت المديرية 29 فرقة متخصصة و4 مختبرات إقليمية توظف فيهم متخصصين في الجرائم الإلكترونية والدفاع الإلكتروني وعززت معداتها لكي تتناسب مع متطلبات الأدلة الشرعية الرقمية¹²⁰⁰.

- المديرية العامة لأمن نظم المعلومات¹²⁰¹: وتقوم بمجموع من الأدوار الأساسية التي قد تخدم الحق في الخصوصية الرقمية للأفراد وعلى رأسها تأمين اليقظة التقنية لاستباق التطورات

¹¹⁹⁷ - أنظر الباب الرابع من قانون 08-09.

¹¹⁹⁸ - يوسف أديب، خصوصية القواعد الإجرائية للجرائم المعلوماتية، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، ع2016/1، مكتبة دار السلام/ الرباط، ص: 121 و122.

¹¹⁹⁹ - أحيلكم في ذلك على الباب الخامس من قانون 13-31.

¹²⁰⁰ - مركز تطوير القطاع الأمني وسيادة القانون، تقرير حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي في إطار قطاع الأمن بالمغرب، ندوة لمركز جنييف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ومركز دراسات حقوق الانسان والديموقراطية 19-20 تشرين الأول/ الرباط - المغرب، ص: 25.

¹²⁰¹ - تم إحداث المديرية العامة لأمن نظم المعلومات التابعة لإدارة الدفاع الوطني للمملكة المغربية بموجب المرسوم رقم 509.11.2 الصادر في 21 سبتمبر 2011.

واقترح المستجدات الضرورية في مجال أمن نظم المعلومات، إضافة إلى السهر على تطبيق تعليمات وتوجيهات اللجنة الاستراتيجية لأمن نظم المعلومات وغيرها من الأدوار¹²⁰². وأمام كل هاته الآليات المؤسساتية التي تعمل جاهدة للسهر على حماية الحق في الخصوصية الرقمية للأفراد، إلا أنه وبالرجوع للإجراءات المسطرية التي تخص البحث والتحري عن بعض أنماط الجريمة فإنه قد يتم المساس بهذا الحق وبالتالي بحرمة الحياة الخاصة وذلك طبعا استثناء من الأصل وفق ضوابط قانونية محددة تهدف بالأساس ملاحقة المجرم ومواجهة تطور الجريمة بنفس السرعة التي يتميز بها التطور التكنولوجي تحقيقا للأمن المعلوماتي، خصوصا إذا تعلق الأمر بإجراء التقاط المكالمات الهاتفية أو الاتصالات المنجزة بوسائل الاتصال عن بعد¹²⁰³ كالبرقيات والبريد الإلكتروني والرسائل عبر الهاتف المحمول وغيرها من وسائل الاتصال، مع أخذ نسخ عما تم التنصت عنه إذا رأى قاضي التحقيق - أو الوكيل العام للملك في بعض الجرائم - أن ضرورة البحث تقتضي ذلك، هذا ما يشكل ضمانا أساسية تقيد هذا الأخير في اللجوء لهذا الإجراء مع ضرورة ذكره للأسباب التي جعلته يتخذ هذه المدة التي تتم فيها العملية - على ألا تتجاوز 4 أشهر قابلة للتديد مرة واحدة - بناء على أمر كتابي ووفقا لسرية تامة.

وبالرجوع للأحكام القانونية المتعلقة بهذا الإجراء نجد أن المشرع المغربي جرم كل فعل ارتكبه اشخاص عاديون تمثل في وضع أجهزة مهيأة لالتقاط المكالمات أو نشر مراسلات إلكترونية أو.. وعاقب عليها بعقوبات سالبة للحرية وغرامات مالية كما تشدد في العقوبة لتصبح جنائية بعد أن كانت جنحية إذا ارتكبت الجريمة لهدف إرهابي، كما جرم نفس الأفعال إذا كان مقترفوها أعوان السلطة العمومية أو إجراء لدى شبكة عمومية للاتصالات أو لدى مزود بخدمات الاتصالات.

وعموما ونحن نتحدث عن الجانب الإجرائي من الحماية الجنائية للحق في الخصوصية الرقمية للأفراد فإننا وبالرجوع لأحكام قانون المسطرة الجنائية فإننا نجد مجموعة من الإجراءات التي تتعلق بالبحث والتحقيق لا تسعف ضباط الشرطة القضائية القيام بها استنادا لمبدأ الشرعية الإجرائية أمام غياب مجموعة من مقتضيات التي تتعلق بتسيير القيام بمجموعة من الإجراءات أن تعلق الأمر بجريمة معلوماتية، كالتفتيش المعلوماتي كالدخول إلى نظام معلوماتي يعتقد أنه مخزن للمعلومات أو البيانات الذي يقع التفتيش عنها مع إمكانية التفتيش الإلكتروني في كل الأوقات مواكبة للتطور الحاصل في التشريعات المقارنة¹²⁰⁴.

ولا يفوتنا في الأخير إثارة مسألة الإثبات أو الدليل الرقمي في الإثبات بالنسبة للجرائم المعلوماتية التي تحظى بنوع من الخصوصية في هذا الإطار، نظرا لصعوبة اكتشافها استنادا للوسائل المتطورة التي تسخر لارتكابها من جهة. ومن جهة ثانية نظرا لفطنة وذكاء مرتكبيها، واستنادا لكون المشرع المغربي من خلال المادة 286 من قانون المسطرة الجنائية قد تبني حرية الإثبات بأي وسيلة من وسائل الإثبات الجنائي إلا في الأحوال التي يقضي فيها القانون بخلاف ذلك فيحكم فيها القاضي حسب اقتناعه الصميم مع تعليل الأمر. فإن الجرائم التي تطل الحق في الخصوصية الرقمية للأفراد ستخضع لنفس نظام الإثبات طالما أنه لا توجد أحكام خاصة بالإثبات فيما يخص الجرائم الإلكترونية استنادا لمبدأ الشرعية الإجرائية.

¹²⁰² - للاطلاع على المهام المنوطة بالمديرية العامة لأمن نظم المعلومات راجع موقع المديرية: dgssi.gov.ma تاريخ الاطلاع 2024/04/15 على الساعة 18:40 .

¹²⁰³ - للاطلاع على أحكام هذا الإجراء أحيكم على المواد من 108 إلى 116 من قانون المسطرة الجنائية.

¹²⁰⁴ - وأقصد بذلك التجربة الفرنسية (المادة: 102-5 من قانون المسطرة الجنائية الفرنسي).

خاتمة:

وفقا لاستراتيجية التحول الرقمي التي أصبحت بلادنا تعمل بها، نظرا لالتزاماتها الدولية بضرورة مواءمة تشريعاتها وسياساتها العامة والتطبيقات القضائية، تم اتخاذ العديد من الخطوات التي من شأنها تعزيز حقوق الانسان الرقمية – خصوصا بعد الانتشار الهائل لاستخدام الانترنت في مختلف مجالات الحياة كالبحث العلمي، الاتصالات، الاعلام، التجارة، الخدمات الاتصالية والاستهلاك و... - سواء على المستوى التشريعي والتنظيمي ولا سواء على المستوى المؤسسي، حيث تم التأكيد في العديد من المناسبات على الارتباط الوثيق بين حرية الاتصال والحق في الخصوصية، وتجريم الاعتداء على الحياة الخاصة بالتنصت او تسجيل المكالمات، التقاط الصور أو نشرها وغير ذلك من الاعتداءات التي تمس الحق في الخصوصية بشكل مباشر او غير مباشر.

الا انه مهما بلغت درجت الكمال وكيفما كانت قدرة النصوص والاحكام القانونية على تحقيق الغاية التي من أجلها شرعت، فإنها تظل للأسف الشديد هناك بعض أوجه القصور التي تنشأ عن طبيعة الثورة التكنولوجية المتسارعة والتي يصعب مواكبتها تشريعا، ولأجل التخفيف منها نقترح ما يلي:

- تجميع النصوص القانونية المتفرقة ذات الصلة بالموضوع في مدونة رقمية خاصة.
- من أهم العناصر التي يجب أن تقوم عليها النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع هو تأسيس نظام عقابي واضح لكافة الجرائم التي قد ترتكب مع تنويع العقوبات وتشديدها بحيث لا تكون مادية فقط.
- تحديد المهام والشروط الواجب توافرها في الأشخاص الذين يفترض أن يكون لديهم الحق في الوصول لبيانات المستخدمين والمشاركين في شبكة الانترنت، ومواصفات الأشخاص القادرين على الوصول لهاته البيانات وكيف يجب أن يتعامل الموظفون – سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص – مع هاته البيانات الشخصية.
- عدم إعطاء صلاحيات واسعة للجهات الحكومية أو القطاع الخاص أثناء تعاملهم مع البيانات الشخصية الرقمية للأفراد. مع وضع معايير صارمة ومحددة بالقانون لحفظ البيانات المتعلقة بالمستخدمين ومعالجتها وحفظها.
- توفير نظام للمساءلة الجنائية حول انتهاك الحق في الخصوصية من قبل موظفي الدولة أو شركات القطاع الخاص.
- التوعية المجتمعية بمخاطر انتهاك الخصوصية الرقمية، عن طريق الترويج لثقافة احترام حقوق الانسان بشكل عام، احترام الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في الوصول إلى المعلومات والحصول عليها مع ضرورة احترام الحريات الخاصة والثقافات الخاصة.
- إلزام مستخدمي مواقع التواصل الاجتماعي بالدخول بأسمائهم وهوياتهم الحقيقية عند فتح حساباتهم على شبكات الانترنت، كإجراء استباقي يمنع وقوع جرائم الاعتداء أو المساس بالحق في الخصوصية الرقمية للأفراد.
- برمجة دورات تكوينية خاصة بتكنولوجيا المعلومات لفائدة جميع أجهزة العدالة الجنائية لمكافحة الجرائم المعلوماتية.

لائحة المراجع

- هدى خلايفية، الاطار القانوني الدولي والداخلي لحماية الخصوصية على الانترنت، سلسلة كتاب أعمال المؤتمرات، العدد 26/ عدد خاص بالملتقى الدولي المحكم حول الخصوصية في مجتمع المعلوماتية، لبنان/ 2019 .
- محمود نجيب حسني، الحماية الجنائية لحرمة الحياة الخاصة، مؤتمر الحق في حرمة الحياة الخاصة المنعقد بكلية الحقوق، منشورات جامعة الإسكندرية.
- إتش ساسي، سليمان بوبكر، الحماية الجنائية للحياة الخاصة عبر الانترنت، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2012-2013 .
- أحمد الخليلي، شرح قانون المسطرة الجنائية، الجزء 1، مطبعة المعارف الجديدة/ الرباط، ط5، 1999 .
- أنس برزجو، نحو قانون جنائي يعكس في لغته ومضامينه واقع التطور التكنولوجي، مجلة الباحث للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية ، العدد 29/2021 .
- رزق سعد علي، انعكاسات التحول الرقمي على السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مأخوذة عن الموقع الالكتروني التالي: <https://jdl.journals.ekb.eg>
- صفاء الادريسي الشرفي، الحماية الجنائية للحياة الخاصة في التشريع المغربي، مجلة القانون والمجتمع، العدد الأول دجنبر 2020 .
- عبد الحكيم الحكماوي، الاثبات في الجريمة الالكترونية، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط، العدد 7/ 2014
- عمر أبو عرقوب، واقع الخصوصية وحماية البيانات الرقمية في فلسطين " دراسة استكشافية"، حملة المركز العربي لتطوير الاعلام الاجتماعي
- محمد جوهر، خصوصية زجر الإجرام المعلوماتي، مجلة الملف، عدد9/2006 .
- محمود أحمد طه، المواجهة التشريعية لجرائم الكمبيوتر والانترنت - دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون/ المنصورة، طبعة 1 ، 2013 .
- مركز تطوير القطاع الأمني وسيادة القانون، تقرير حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي في إطار قطاع الأمن بالمغرب، ندوة لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ومركز دراسات حقوق الانسان والديموقراطية 19-20 تشرين الأول/ الرباط – المغرب.
- منى تركي الموسوي، جان سيريل فضل الله، الخصوصي المعلوماتية وأهميتها ومخاطر التقنيات الحديثة عليها، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، 2013.
- يوسف أديب، خصوصية القواعد الإجرائية للجرائم المعلوماتية ، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، ع1/2016 ، مكتبة دار السلام/ الرباط.

دور القضاء في حماية حق التعويض عن مخاطر التطور العلمي والتقني

نور الدين الكامل

دكتوراه في القانون الخاص

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس

الملخص

جعل قانون الالتزامات والعقود من مخاطر التطور العلمي والتقني سببا للإعفاء من المسؤولية المدنية، وهو ما يعني أن المتضررين من هذه المخاطر مهما كانت الأضرار التي لحقت بهم جسيمة أم بسيطة، لا يستحقون أي تعويض عنها، وإذا كان هذا الموقف القانوني له ما يبرره من الناحية الواقعية والاقتصادية، فإن قواعد العدالة والإنصاف تأبى أن يبقى هؤلاء المتضررون دون تعويض؛ وهو ما يعطي للقضاء دور جد مهم في سبيل تحقيق العدالة وإنصاف هؤلاء أو على الأقل إسعافهم في الحالات التي يتعرضون فيها لأضرار جسيمة ناجمة عن مخاطر التطور العلمي والتقني؛ وقد حاولت هذه الورقة بعد أن بسطت المضمون الفقهي والتشريعي وكذا القضائي لمخاطر التطور العلمي والتقني، تلمس السبل والأسانيد التي يمكنها مساعدة القضاء في تحقيق غاياته النبيلة المتمثلة في العدالة وإنصاف المتضررين من هذه المخاطر وإسعافهم؛ وقد تبين أن دور القضاء في هذا الصدد ما يزال خافتا، غير أنه تبين أن هناك سوابق وشواهد صادرة عن القضاء المغربي ستشكل لا محالة نقطة انطلاق نحو التأسيس لدور قضائي فعال في تعويض مخاطر التطور العلمي والتقني.

مقدمة

إن العصر الراهن يعرف بأنه عصر العلم والتكنولوجيا بامتياز، حيث أمست التقنيات الحديثة جزءا لا يتجزأ من الحياة اليومية للأفراد، حتى جاز القول إن البشرية تجاوزت الحدود التقليدية – أو المعقولة إن أسعفنا التعبير – للمعرفة والابتكار، فصارت صناعة "أي شيء" ممكنة تقريبا، كما صارت إمكانية التدخل في تكوين أي شيء ممكنة بفضل التطور العلمي المحرز، حيث غدت "صناعة الأطفال" بمواصفات تحت الطلب ممكنة¹²⁰⁵، كما صارت "صناعة كائنات حيوانية" تنتج منتجات استهلاكية تحمل نفس المكونات والمواصفات التي تحملها المنتجات التي ينتجها الجسم البشري¹²⁰⁶، أو تنتج منتجات بمواصفات معينة¹²⁰⁷، ناهيك عن إمكانية صناعة منتجات غذائية في المختبرات عن طريق التفاعل بين مكونات كيميائية، وبسرعة قياسية، بعدما كان إنتاجها يقتصر إلى الأمد القريب على الحقول والضيعات الفلاحية، كما أن تلك التي ما يزال انتاجها يتم في هذه الأخيرة، فهي الآخر لم تسلم من تدخل العلم والتقنيات الحديثة،

¹²⁰⁵ ينظر: إدريس الضحاك، بعض مشاكل القانون والقضاء في بداية الألفية الثالثة، مطبعة الأمنية – الرباط، ط 2022، ص 36.

¹²⁰⁶ ينظر: حليب بشري من بقر مستنسخ، منشور على الموقع الإلكتروني لقناة الجزيرة عبر الرابط: bit.ly/4bbuebF، شوه في 2024/05/10. في الأرجنتين: بقرة مستنسخة تدر "حليباً بشرياً"، منشور على الموقع الإلكتروني لجريدة الرياض عبر الرابط: bit.ly/4dwF6T7، شوه في 2024/05/10.

¹²⁰⁷ ينظر: بقرة معدلة حليبها خال من الحساسية، منشور على الموقع الإلكتروني لقناة الجزيرة عبر الرابط: bit.ly/3QG5PD0، شوه في 2024/05/10.

حيث تم تعديلها وراثيا لتستجيب لمواصفات جمالية معينة تستوفي معايير التجارة وثقافة الاستهلاك لاستمالة المستهلكين¹²⁰⁸.

وإذا كان تطور العلم والتقنيات بهذا الشكل له العديد من الحسنات التي لا يمكن إنكارها، بل إنه ساهم في الكثير من الحالات، كما هو الحال بالنسبة للعلوم الطبية والصيدلية، في تقليل عدد الوفيات في العالم عن طريق اكتشاف وصناعة بعض المنتجات الدوائية كالفقاعات والمضادات الحيوية¹²⁰⁹، فإن هذا العلم هو نفسه ما زال يكشف لنا عن أضرار تتسبب فيها المنتجات الصناعية التي تم إثبات سلامتها وعدم ضررها حين استعمالها في ظروف عادية في اللحظة الأولى لعرضها في السوق، وهي أضرار ليست باليسيرة أو العادية، وإنما هي أضرار فادحة وخطرة تمس بالسلامة الجسدية للإنسان وتؤدي إلى إعاقات دائمة وأمراض خطيرة كالسرطان، وإلى الوفاة في الكثير من الحالات¹²¹⁰، وهذا الأمر يجعلنا نرتاب ولا نسلم باليقين العلمي والتقني، وبالتالي عدم التسليم من الناحية القانونية بعدم ترتيب المسؤولية المدنية عن مخاطر التطور العلمي والتقني، كما ينص على ذلك قانون الالتزامات والعقود المغربي في الفصل 106-1211¹²¹¹، والكثير من القوانين المقارنة التي سنوردها فيما سيأتي من هذه الورقة.

لكل ذلك ولغيره، ولما كانت قواعد العدالة تأبى أن يبقى المتضررون من مخاطر التطور العلمي والتقني بدون تعويض، كما هو الوضع الحالي في الكثير من البلدان كما سنرى، فإن البحث عن الآليات البديلة أو الآليات الاحتياطية التي يمكن من خلالها للقضاء منح هؤلاء التعويض المستحق لهم عن الأضرار التي تلحقهم من مختلف المنتجات، أمر بات ضروريا لتحقيق العدالة من جهة، وإسعاف هؤلاء المتضررين من جهة أخرى، خاصة وأن التقدم العلمي والتقني صار يكشف كل يوم عن عيوب في المنتجات الصناعية خلفت وتخلف ضحايا كثر.

وفي ضوء كل ذلك، يثور التساؤل حول دور القضاء في التخفيف من الآثار الوخيمة لمخاطر التطور العلمي والتقني، والأسس التي يمكنه الاستناد إليها للتدخل لمنح المتضررين من هذه المخاطر التعويض المستحق لهم.

ويتفرع عن هذه الإشكالية ثلاث فرضيات، تتمثل الأولى في وفرة الأسانيد التي يمكن للقضاء الاستناد إليها لإيجاد السبل التي تمكنه من تعويض المتضررين من مخاطر التطور العلمي والتقني؛ فيما تتمثل الفرضية الثانية في كون دور القضاء في منح التعويض المناسب للمتضررين من مخاطر التطور العلمي والتقني، دور فعال ويحقق الآمال المعقودة عليه وذلك انطلاقا من تفسيره لمضمون هذه المخاطر؛ وأخيرا تتمثل الفرضية الثالثة في كون مؤسسة التضامن الوطني آلية فعالة وناجعة لحل مختلف المشاكل والصعوبات التي تعترض تعويض المتضررين من المخاطر المذكورة.

¹²⁰⁸ في هذا الاتجاه، ينظر: إدريس الضحاك، تأملات في القانون والقضاء، مطبعة الأمنية – الرباط، ط 2021، ص 15.

¹²⁰⁹ ينظر: نور الدين الكامل، المسؤولية المدنية عن أضرار المنتجات الدوائية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، سنة 2023، ص 4.

¹²¹⁰ سنأتي على ذكر بعض هذه الحالات في متن هذه الورقة.

¹²¹¹ ينص هذا الفصل في البند (هـ) على: "تنتفي مسؤولية المنتج تطبيقا لهذا الباب، إذا تمكن من إثبات: ... (هـ) أنه لم يكن ممكنا اكتشاف العيب بالنظر إلى ما وصلت إليه حالة المعرفة العلمية والتقنية أثناء عرض هذا المنتج في السوق؛".

ولاختبار هذه الفرضيات والتحقق منها سنعتمد إلى تقسيم موضوع هذه الورقة إلى شقين، نخصص الأول منهما لبيان المضمون التشريعي والفقهى والقضائي لمخاطر التطور العلمي والتقني، فيما سنخصص الثاني لبيان سلطة القضاء في تعويض أضرار مخاطر التطور العلمي والتقني.

أولاً- مضمون مخاطر التطور العلمي والتقني وموقف القانون المغربي منها

سنعمل على توضيح مضمون مخاطر التطور العلمي، ببيان مفهومها في نقطة أولى، ثم بيان شروط الأخذ بها في نقطة ثانية، على أن نبين موقف القانون المغربي منها في نقطة ثالثة.

1- مفهوم مخاطر التطور العلمي والتقني

نُعرف مخاطر التطور العلمي عموماً، بأنها "عيب لم تسمح حالة المعرفة العلمية والتقنية للمنتج باكتشافه لحظة عرض المنتج للتداول"¹²¹²، كما تعرف أيضاً بأنها "العيب الذي لم يتمكن المنتج -أو من يشبه به- من كشفه ولا تجنبه نظراً لأن حالة المعارف العلمية والتقنية التي وصلت إلى علمه بصفة موضوعية وقت وضع المنتج في التداول لم تسمح له بذلك"¹²¹³؛ بمعنى أن مخاطر التطور العلمي والتقني في مجال المنتجات الصناعية، تعني العيب الموجود في المنتج منذ اللحظة الأولى لعرضه في السوق، لكن هذا العيب لا يتم اكتشافه إلا في وقت لاحق على هذا العرض، وذلك بسبب التطور الحاصل في المعرفة العلمية والتقنية، الذي بفضلها يتم اكتشاف وجود هذا العيب في المنتج.

ولما كان الأمر كذلك، فإننا نتساءل في هذا الصدد عن المعرفة العلمية والتقنية التي يعتد بها لحظة عرض المنتج الصناعي في السوق، هل هي تلك المعرفة العلمية والتقنية التي كان يمكن للصانع التوصل إليها عن طريق إجراء الدراسات والأبحاث والتجارب؛ أم هي تلك المعرفة التي يتوصل إليها هو وغيره من الصناع والمجتمع العلمي؟ وهل يعتد بالمعرفة العلمية والتقنية المتوصل إليها محلياً في النطاق الجغرافي لتسويق المنتج؛ أم يعتد بكامل المعرفة العلمية والتقنية المتوصل إليها في جميع أنحاء العالم؟

إن الوقوف على تعاريف مخاطر التطور العلمي والتقني الواردة أعلاه، يتبين أن تقدير هذه المخاطر يتم بشكل موضوعي، بمعنى أن تقدير عيب المنتج الصناعي الناجم عن حالة المعرفة العلمية والتقنية، يجب أن يتم في ضوء كامل المعرفة العلمية والتقنية المتاحة لحظة عرض هذا المنتج في السوق، وهي بذلك لا تخص فقط تلك المعرفة العلمية والتقنية التي يحصل عليها أو يمكن أن يحصل عليها صانع المنتج من الدراسات والأبحاث والتجارب، التي يقوم بها قبل عرض منتوجه في السوق، وإنما هي كامل المعرفة العلمية والتقنية المتاحة، والتي يمكن الوصول إليها، ويتوصل إليها الصانع المعني وغيره من الصناع والباحثين والمتخصصين في مجال ابتكار وصناعة المنتجات، ويجب أن تكون هذه المعرفة مستقرة وثابتة، ومتفق عليها.

بل أكثر من ذلك، ذهبت محكمة العدل الأوروبية في أحد قراراتها¹²¹⁴، إلى تفسير عبارة "المعرفة العلمية والتقنية في وقت وضع المنتج في التداول" الواردة في البند (e) من المادة 7 من التوجيه الأوروبي

¹²¹² ميشيل دونو (Michel DUNEAU)، "الدواء و«مخاطر التطور» بعد قانون 19 ماي 1998"، مجلة الطب والقانون، العدد 34، يناير - فبراير 1999، ص 23.

¹²¹³ أبو بكر مهم، "المسؤولية المدنية الناجمة عن المنتجات المعيبة، دراسة في الفصول 1-106 إلى 106-14 من ظ ل ع المضافة بمقتضى القانون 24-06"، المجلة المغربية للقانون والاقتصاد والتدبير، العدد 54، 2016، ص 172.

¹²¹⁴ محكمة العدل الأوروبية، (الغرفة الخامسة)، القضية رقم C-300/95، مؤرخ في 1997/05/29، متاح على بوابة قانون الاتحاد الأوروبي، شوهده في 2023/03/11، في: bit.ly/3LVMvwd.

المتعلق بالمسؤولية عن فعل المنتجات المعيبة، والذي يطابق البند (هـ) من الفصل 106-9 من قانون الالتزامات والعقود، بأنها "لا تشير تحديدا إلى الممارسات ومعايير السلامة المستخدمة في القطاع الصناعي الذي يعمل فيه المنتج، ولكن دون أي قيود، حالة المعرفة العلمية والتقنية، بما في ذلك المستوى الأكثر تقدما، كما كانت موجودة وقت تداول المنتج المعني".

ما يعني أن المعرفة العلمية والتقنية التي يعتد بها، ليست هي تلك المتفق عليها في مجال صناعة وابتكار المنتج المعني فقط، بل هي كامل المعرفة العلمية والتقنية المتاحة، والموجودة في المجالات الأخرى، التي لها صلة بصناعة هذا المنتج وباستخداماته على المستوى الواقعي، والتي يُمكن استخدامها في صناعته وابتكاره تلافي العيب الذي يشوبه.

هذا، أما بخصوص إمكانية الاعتداد بالنطاق الجغرافي للمعرفة العلمية والتقنية، فنستحضر هنا أحد القرارات الصادرة عن محكمة الاستئناف تولوز بفرنسا¹²¹⁵، والذي جاء فيه بأنه "يجب أن يتم تقييم المعرفة العلمية والتقنية، بالمعنى المقصود في الفصل [10-1245 4°] من القانون المدني، بطريقة موضوعية بحتة، دون مراعاة صفات وقدرات المنتج. إن حالة المعرفة العلمية والتقنية هي الأكثر تقدما في العالم كما كانت موجودة وقت تداول المنتج المعني".

ما يعني أنه لا يجب الاعتداد بحالة المعرفة العلمية والتقنية المتوافرة في النطاق الجغرافي الذي ينتمي إليه صانع المنتج، أو في النطاق الجغرافي الذي سيتم عرضه به، وإنما يتم الاعتداد بكامل المعرفة العلمية الموجودة على المستوى العالمي والأكثر تطورا.

2- شروط الأخذ بمخاطر التطور العلمي والتقني

إن الصياغة التي جاء النص بها على مخاطر التطور العلمي في الفصل 106-9 من قانون الالتزامات والعقود، تمكن من القول إن الشروط الواجب تحققها في مخاطر التطور العلمي والتقني، حتى تكون سببا مقبولا لدفع المسؤولية المدنية هي كالتالي: أ- استحالة العلم بالعيب أثناء عرض المنتج في السوق؛ ب- العلم بالعيب يكون نتيجة لتطور حالة المعرفة العلمية والتقنية.

أ- استحالة العلم بالعيب أثناء عرض المنتج في السوق

يقتضي هذا الشرط أن يكون عيب التطور العلمي والتقني موجودا في المنتج منذ اللحظة الأولى لعرضه في السوق، لكن، ونظرا لحالة المعرفة العلمية والتقنية المتوافرة في تلك اللحظة، لم يكن في استطاعة الصانع اكتشاف هذا العيب، حيث إن أهم ما يميز مخاطر التطور العلمي والتقني، هي كونها مخاطر غير معروفة وغير قابلة للكشف، كما أنها غير قابلة للتحديد، ولا يمكن تجنبها؛ تؤثر على المنتج منذ لحظة طرحه في السوق للتداول.

ونتيجة لذلك، فمتى كانت هناك إمكانية أو افتراض علمي معقول يمكن من اكتشاف العيب الموجود في المنتج لحظة عرضه في السوق أو يمكن من تجنبه، فإنه لا يمكن القبول بمخاطر التطور العلمي والتقني كسبب لدفع المسؤولية المدنية، لأن الأصل هو كون الصانع يُفترض فيه العلم بالعيوب الكامنة في المنتج¹²¹⁶، والاستثناء الذي يحتاج إلى تبرير قانوني، هو عدم العلم بالعيوب الكامنة في المنتج لحظة

¹²¹⁵ محكمة الاستئناف بتولوز، القرار رقم 01293/1999، مؤرخ في 2000/02/22، متاح على البوابة الرسمية للقانون الفرنسي، شوهده في 2023/03/12، في: bit.ly/3z6P4IX.
¹²¹⁶ ينظر البند "ب" من الفصل 106-9 من قانون الالتزامات والعقود.

عرضه في السوق، وهذا التبرير يتم عن طريق بيان عدم وجود أي إمكانية أو فرضية علمية تمكن أو تساعد على اكتشاف العيب الموجود في المنتج، أو تساعد على تجنبه منذ اللحظة الأولى ل عرضه في السوق.

ب- العلم بالعيب نتيجة تطور حالة المعرفة العلمية والتقنية

إن العيب الموجود في المنتج منذ اللحظة الأولى ل عرضه في السوق، لابد أن يكشف عنه التطور العلمي والتقني، اللاحق على المعرفة العلمية والتقنية الموجودة أثناء عرض هذا المنتج في السوق؛ أما إذا تبين أن العيب الذي تم الكشف عنه لا يتصل بتطور المعرفة العلمية والتقنية، كأن يكون عدم اكتشافه راجع لعدم قيام الصانع بالأبحاث والدراسات والتجارب اللازمة قبل عرض المنتج في السوق، فإن ذلك لا يعد من قبيل العيب الذي يظهر نتيجة التطور الطارئ على المعرفة العلمية والتقنية، وبالتالي لا يمكن دفع المسؤولية بالاستناد إليه.

إذا كان الأمر كذلك، فإن الصعوبة التي تثار هنا، والتي سيجد القضاء عناء كبيراً في تقديرها، هي تحديد حالة المعرفة العلمية أثناء عرض المنتج في السوق، إضافة إلى صعوبة تحديد التطور الطارئ على المعرفة العلمية والتقنية بعد عرض المنتج في السوق، وتزداد هذه الصعوبات تعقيداً، بكون تقدير حالة المعرفة العلمية والتقنية، سواء تلك الموجودة أثناء عرض المنتج في السوق، أو تلك الطارئة بعد عرض هذا الأخير في السوق، يكون على المستوى العالمي وليس على مستوى النطاق الجغرافي الذي يعرض فيه المنتج، أو النطاق الجغرافي الذي يوجد فيه الصانع، كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

لكن ما قد يجعل هذه الصعوبات لا تكتسي طابعاً يمنع القضاء من تقرير الحماية لمستلمي المنتجات الصناعية، هو أن الصانع، حسب مقتضى الفصل 106-9 من قانون الالتزامات والعقود، هو الملزم بإثبات أن منتوجه لم يكن معيباً بالنظر لحالة المعرفة العلمية والتقنية أثناء عرضه في السوق، وهو الملزم أيضاً بإثبات أن العيب المكتشف في هذا الأخير، إنما هو نتيجة للتطور الحاصل في المعرفة العلمية والتقنية، لكن رغم ذلك، فالصعوبة هنا لا تتصل بالإثبات، وإنما تتصل بالمعيار القانوني لتقدير حالة المعرفة العلمية والتقنية، وتقدير التطور الطارئ عليها، خاصة وأنها من أمور الواقع، ولها مفهوم واسع جداً، ولا تشمل مجال صناعة المنتج المعني فقط، وإنما تشمل جميع المجالات الصناعية الأخرى، والتي لها اتصال وثيق بهذا الأخير وبالعيب المكتشف فيه.

إن الفحص في تقدير حالة المعرفة العلمية والتقنية، والبحث عن كون العيب المكتشف في المنتج، أهو من قبيل العيوب التي تدرج ضمن تطور المعرفة العلمية والتقنية أم لا، يكمن في تقديم جواب للسؤال التالي: هل كان بالإمكان من الناحيتين العلمية والتقنية إيجاد منتج أكثر إتقاناً من المنتج المعني بمخاطر التطور العلمي والتقني في نفس لحظة عرض هذا الأخير في السوق؟

فإذا كان الجواب بـ "نعم"، أي الإقرار من الناحيتين العلمية والتقنية بإمكانية إيجاد منتج أكثر إتقاناً من المنتج المعني بعيب التطور العلمي والتقني، فإن ذلك يعني أن حالة المعرفة العلمية والتقنية، كانت تسعف الصانع لتجنب العيب المكتشف في منتوجه، وبالتالي، في هذه الحالة، لا يمكن قبول الدفع بمخاطر التطور العلمي والتقني كسبب للإعفاء من المسؤولية، لأن العيب المكتشف هنا لا يندرج ضمن هذه المخاطر. أما إذا كان الجواب بـ "لا"، أي الإقرار من الناحيتين العلمية والتقنية بعدم وجود منتج أكثر إتقاناً من الدواء المعني بعيب التطور العلمي والتقني، فإن ذلك يعني أن حالة المعرفة العلمية والتقنية، لم تكن

لتسعف الصانع لتجنب العيب المكتشف في منتوجه، وبالتالي، يجب قبول الدفع بمخاطر التطور العلمي والتقني، وإعفاء الصانع من تحمل المسؤولية.

وتأسيسا على ذلك، فإنه يتاح للقضاء طريقا أيسر من طريق البحث في حالة المعرفة العلمية والتقنية الموجودة لحظة عرض المنتج في السوق، وتتبع تطورها بعد ذلك، وهو طريق البحث في وجود صيغة بديلة ومتاحة أكثر إتقانا من صيغة المنتج المعيب بمخاطر التطور العلمي والتقني، وهذه الصيغة البديلة، يجب أن تكون متاحة لحظة عرض المنتج المعني في السوق، وليس بعد عرضه في السوق، أو في لحظة اكتشاف العيب نتيجة التطور الطارئ في المعرفة العلمية والتقنية، لأنه وبصريح نص الفقرة الأخيرة من الفصل 106-3، لا يمكن اعتبار منتج معروض في السوق معيبا، - مهما كان نوع هذا العيب - لكون منتج آخر عرض بعده في السوق أكثر إتقانا¹²¹⁷.

3- موقف القانونين المغربي والمقارن من مخاطر التطور العلمي والتقني

أثارت مسألة المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني جدلا فقهيًا كبيرًا، كان له تأثير على العديد من التشريعات، حيث نجد بعضها يستثني جميع المنتجات من نطاق المسؤولية عن هذه المخاطر، فيما نجد البعض الآخر يستثني بعض أنواع المنتجات كالأدوية الموجهة للاستهلاك الآدمي، والمنتجات الغذائية الموجهة للاستهلاك البشري كذلك دون أخرى.

ومن أبرز التشريعات التي استثنت المنتجات الدوائية الموجهة للاستعمال الآدمي من نطاق الدفع بمخاطر التطور العلمي والتقني، نجد التشريع الألماني، حيث وإن كان الفصل في إدراج هذا الدفع في توجيه الاتحاد الأوروبي رقم 85/374/CEE المتعلق بالمسؤولية عن فعل المنتجات المعيبة، يعود للوفد الألماني المشارك في صياغة هذا التوجيه¹²¹⁸، إلا أنه في ألمانيا يتم استثناء المنتجات الدوائية من نطاق تطبيق نظام المسؤولية عن فعل المنتجات المعيبة بشكل عام، حيث ينص القانون الصادر في 15 دجنبر 1989 المتعلق بالمسؤولية عن المنتج، كما تم تعديله مؤخرا بالمادة 5 من القانون الصادر في 17 يوليوز 2017، في القسم 15 على أن مقتضيات هذا القانون لا تسري على الأدوية المعدة للاستعمال البشري، والتي يتم توزيعها على المستهلك في إطار القانون الألماني المتعلق بالمنتجات الطبية، والتي تخضع لتصريح التسويق الإلزامي، أو التي تستثنى من ذلك بموجب مرسوم، وذلك في الحالات التي تتسبب فيها في وفاة شخص ما أو تلحق به ضرر صحي أو جسدي.

ولعل السبب في هذا الاستثناء من قبل المشرع الألماني، يعود في أساسه إلى كون القانون المتعلق بالمنتجات الطبية، ينص على نظام خاص بالمسؤولية عن الأضرار التي تتسبب فيها المنتجات الدوائية، وهو من أشد أنظمة المسؤولية صرامة تجاه صانعي الأدوية، وأكثرها حماية لمستهلكي هذه المنتجات، حيث تعد المسؤولية فيه مطلقة¹²¹⁹، لا يشترط في قيامها إلا إثبات الضرر وعلاقته بالمنتج الدوائي ليستحق المتضرر التعويض.

¹²¹⁷ ينص الفصل أعلاه (القرة الأخيرة) على: "لا يمكن اعتبار منتج ينطوي على عيب لكون منتج آخر إتقانا عرض لاحقا في السوق".
¹²¹⁸ ينظر: جينييف فيني (Geneviève VINEY)، باتريس جوردين (Patrice JOURDAIN)، المطول في القانون المدني بإشراف جاك غستين (Jacques GHESTIN): شروط المسؤولية، (باريس: دلتا، 1998)، ص 327.
¹²¹⁹ ينظر القسم 84 من القانون الألماني المتعلق بالمنتجات الطبية.

وبالبحث في المبررات الواقعية التي دفعت المشرع الفيدرالي الألماني إلى تبني نظام المسؤولية المطلقة عن أضرار المنتجات الدوائية، واستثناء هذه الأخيرة من نطاق تطبيق نظام المسؤولية الناجمة عن المنتجات المعيبة، ومن تم استثنائها من نطاق الدفع بمخاطر التطور العلمي والتقني؛ نجد أنه يعود بالدرجة الأولى إلى ما خلفه دواء ثاليدومايد، الذي كان صانعه شركة أدوية ألمانية تدعى جرونينثال، أنتجته في عام 1957، وتم تسويقه في ستينيات القرن الماضي على أساس علاج الغثيان لدى الحوامل¹²²⁰، حيث أدى استعماله إلى التسبب في أضرار فادحة للأجنة الذين استعملت أمهاتهم هذا الدواء¹²²¹، وولدوا مصابون بتفقم الأطراف وتشوهات خلقية في القلب والأذن الداخلية والخارجية والأعين كذلك، وكانت حصيلة الأطفال المصابون في ألمانيا وحدها حوالي 2500 طفل¹²²².

إذن، فموقف ألمانيا صاحبة دفع المسؤولية استنادا إلى مخاطر التطور العلمي والتقني، من تطبيق هذا الدفع في مجال المنتجات الدوائية مفهوم، يفسر بأزمة دواء الثاليدومايد، التي عجلت بوضع نظام خاص للمسؤولية عن أضرار الأدوية سنة 1979، وهو التاريخ الذي يسبق عام 1985 تاريخ إصدار التوجيه الأوروبي رقم 85/374/CEE، السابق الذكر، لذلك فهو لا يتوسع في القياس عليه، ولا يعتد به إلا في حدود ضيقة جدا، لأنه وببساطة، يرجع إلى حادث تاريخي، خلف وضع اجتماعيا يستحق مثل الخطوة التي أقدم عليها المشرع الفيدرالي الألماني حينها¹²²³، والتي صار الرجوع عنها فيما بعد صعب، بسبب ما سيخلف ذلك من آثار اجتماعية وسياسية.

ومن التشريعات التي استثنت أيضا المنتجات الدوائية من نطاق تطبيق الدفع بتوافر مخاطر التطور العلمي والتقني بشكل صريح، إلى جانب المنتجات الغذائية الموجهة للاستهلاك البشري، نجد القانون الإسباني المتعلق بالمسؤولية عن الأضرار الناجمة عن المنتجات المعيبة¹²²⁴، المضاف إلى قانون حماية المستهلكين والمستعملين، حيث تنص المادة 140 (البند 3) من هذا الأخير، على أن المسؤولين عن المنتجات الدوائية والمنتجات الغذائية المعدة للاستعمال البشري، لا يسمح لهم دفع المسؤولية بموجب مخاطر التطور العلمي المنصوص عليها في الحرف (e) من البند (1) من نفس المادة المذكورة.

وبالرجوع إلى قانون الضمانات والاستخدام الرشيد للأدوية والمنتجات الصحية الإسباني¹²²⁵، نجده لا يخضع الأدوية المعدة للاستعمال البشري لأي نظام خاص بالمسؤولية المدنية، ما يعني أنه، تبقى المسؤولية المدنية المنصوص عليها في القواعد العامة للقانون، كالقانون المدني الإسباني وقانون حماية المستهلكين والمستعملين،

¹²²⁰ في نفس الاتجاه، ينظر: يوري لوبيز كاسال (Yuri López Casal)، "مخاطر التنمية في سياق المسؤولية المدنية عن المنتجات المعيبة"، مجلة العلوم القانونية، العدد 158، ماي - غشت 2022، ص 4.

¹²²¹ للمزيد حول حادثة دواء ثاليدومايد ينظر: آن دالي (Ann Dally)، "ثاليدومايد: هل كان من الممكن منع المأساة؟"، مجلة لانسييت، العدد 9110، 18 أبريل 1998، ص 1197؛ جيمس هـ. كيم (James H. Kim) وأنتوني ر. سيالي (Anthony R. Scialli)، "الثاليدومايد: مأساة العيب الخلقي والعلاج الفعال للمرض"، مجلة علوم السموم، العدد 1، يوليو 2011، ص 1.

¹²²² ينظر: فابريسيو اسبينوزا مانتيللا (Fabricio Mantilla Espinosa)، فرانسيسكو تيرنيرا باريوس (Francisco Ternera Barrios)، "مخاطر التطور في المسؤولية عن المنتجات بموجب القانون الكولومبي"، مجلة القانون والممارسة، السنة 20، العدد 1، 2014، ص 60.

¹²²³ يذكرنا هذا الأمر بالخطوة التي أقدم عليها المغرب بعد حادثة الزيوت المسمومة الشهيرة عام 1959، حيث أصدر حينها الظهير رقم 1.59.380 في الزجر عن الجرائم الماسة بصحة الأمة، (ج.ر.ع. 2453 صادرة في 1959/10/30)، يعاقب بموجب الفصل الأول منه بالإعدام، الأشخاص الذين يقومون عن تبصر بالإتجار أو صنع أو مسك أو توزيع أو العرض للبيع أو بيع منتجات معدة للتغذية البشرية تشكل خطرا على الصحة العمومية.

¹²²⁴ منشور في الجريدة الرسمية الإسبانية (BOE)، العدد 161، صادرة بتاريخ 1994/07/07، ص 21737.

¹²²⁵ المرسوم التشريعي الملكي 2015/1 صادر بتاريخ 2015/07/24 بالموافقة على النص الموحد لقانون الضمانات والاستخدام الرشيد للأدوية والمنتجات الصحية، منشور ب.ج.ر.إ. (BOE)، العدد 177، صادرة في 2015/07/25.

هي الواجبة التطبيق عن الأضرار التي تتسبب فيها المنتجات الدوائية، ما يعني أنه ووفقا لهذا القانون الأخير فمخاطر التطور العلمي والتقني لا تطبق في مجال المنتجات الدوائية في إسبانيا.

ويمكن تبرير الموقف الإسباني هذا، حسب بعض الباحثين¹²²⁶، بما حدث في هذه الدولة في بداية الثمانينيات من القرن الماضي، حيث بالإضافة إلى الأضرار التي ألحقها دواء الثاليدومايد بعدد من الأطفال الإسبان، والذي ما تزال الدعاوى المرتبطة به تثار أمام المحاكم الإسبانية وتصدر بها الأحكام القضائية إلى حدود عام 2013¹²²⁷، فإنه كان هناك تسمم لأكثر من 15000 شخص بسبب استهلاك زيت بذور اللفت الشهيرة باسم زيت الكانولا؛ وهذا التبرير يعضده ويرجحه نص البند 3 من المادة 140 من قانون حماية المستهلكين والمستعملين، والذي في استثنائه للمنتجات الدوائية من نطاق تطبيق مخاطر التطور العلمي والتقني، أورد معها كذلك الأغذية والمنتجات الغذائية المعدة للاستهلاك البشري، ما يعني أنه في ظل القانون المذكور تمت تسوية الأدوية بالأغذية والمنتجات الغذائية، لذلك فالتبرير أعلاه في محله.

لكن، الملفت في الموقف الإسباني بخصوص مخاطر التطور العلمي والتقني في مجال المنتجات الدوائية، هو أنه يتسم بالازدواجية، حيث إذا كان تطبيق هذه المخاطر في مجال هذه الأخيرة غير مقبول بصريح نص البند 3 من المادة 140 من قانون حماية المستهلكين والمستعملين، فإنه يتم تطبيقها فيه عندما يكون المسؤول عن أضرارها، هو أحد أشخاص القانون العام، وذلك بمقتضى نص المادة 141 (البند 1) من النظام القانوني للإدارات العامة والإجراءات الإدارية المشتركة¹²²⁸، كما تم تميمه وتعديله، حيث تنص هذه المادة على: "... الأضرار الناجمة عن أفعال أو ظروف لم يكن من الممكن توقعها أو تجنبها وفقا لحالة المعرفة العلمية أو التقنية الموجودة وقت توليد تلك الأفعال تكون غير قابلة للتعويض..."، وهو ما يعني أنه في الحالة التي يكون فيها مثلا، المسؤول عن المنتجات الدوائية هو مستشفى عمومي أو أي مؤسسة أخرى من مؤسسات الدولة، فإنه يمكن، حسب المادة المذكورة أعلاه، لهذه المؤسسات دفع المسؤولية الواقعة على عاتقها بالتذرع بمخاطر التطور العلمي.

وقريب من هذه الازدواجية التي تميز القانون الإسباني بخصوص مخاطر التطور العلمي والتقني، يتميز القانون الفرنسي هو الآخر بموقف غريب، حيث يستثني من نطاق تطبيق مخاطر التطور العلمي والتقني، بعض المنتجات الدوائية فقط دون الأخرى، وهي الأدوية المشتقة من جسم الإنسان أو التي تحتوي على عنصر من عناصر الجسم البشري، إذ ينص الفصل 11-1245 من القانون المدني الفرنسي على أنه "لا يجوز للمنتج الاحتجاج بسبب الإعفاء المنصوص عليه في المادة 10-1245 (البند 4)¹²²⁹، عندما يكون الضرر ناتجا عن عنصر من عناصر الجسم البشري أو عن منتجات مشتقة منه".

ويفسر موقف القانون الفرنسي، بما وقع في فرنسا بين أواخر الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن الماضي، حيث ظهرت فضائح خطيرة تمثلت في إصابة عدد كبير من الأشخاص بعدوى التهاب الكبد

¹²²⁶ ينظر: فابريسيو اسبينوزا مانتيلا، فرانيسكو تيرنيرا باريوس، ص 60؛ يوري لوبيز كاسال، ص 23.

¹²²⁷ ينظر: بابلو سلفادور كودرش (Pablo Salvador Coderch) وآخرون، "الأضرار المتأخرة، أفيت (Avite) [جمعية ضحايا الثاليدومايد في إسبانيا] ضد غروننتال، تعليق على قرار محكمة مدريد الابتدائية رقم 90، مؤرخ في 2013/11/19، بشأن الأضرار التي سببها الثاليدومايد"، مجلة إندريت لتحليل القانون، العدد 1، 2014، ص 1-30.

¹²²⁸ القانون 1992/30، مؤرخ في 1992/11/26، بشأن النظام القانوني للإدارات العامة والإجراءات الإدارية المشتركة، منشور في ج.ر.ع. 285 الصادرة بتاريخ 1992/11/27.

¹²²⁹ ينص هذا البند من الفصل 10-1245 من ق.م.ف. على: "أن حالة المعرفة العلمية والتقنية، وقت طرح المنتج للتداول، لم تسمح باكتشاف العيب".

الوبائي وبداء فقدان المناعة المكتسبة، نتيجة نقل دم ملوث بهذه الأمراض إليهم¹²³⁰، لذلك لم يكن من الممكن في فرنسا لدواع اجتماعية، اخضاع الأدوية التي تحتوي على عناصر من جسم الإنسان أو المشتقة منه للدفع بمخاطر التطور العلمي والتقني، لذلك تم استثناءها دون غيرها من نطاق تطبيق الدفع بتوافر مخاطر التطور العلمي والتقني.

هكذا، ونتيجة لكل ما سبق، يمكن القول، إن التشريعات التي فضلت إقامة المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني في مجال المنتجات الدوائية والمنتجات الغذائية الموجهة للاستهلاك الأدمي بالشكل المار بنا، إنما هي نتيجة طبيعية لحوادث تاريخية، حتمت على تلك التشريعات، اتخاذ موقف بعدم قبول مخاطر التطور العلمي والتقني كسبب لإعفاء المسؤولين عن تلك المنتجات من المسؤولية المدنية، ولم تكن الغاية من ذلك هو توفير الحماية لمستهلكيها.

أما بخصوص موقف القانون المغربي، فالتنصيص على الإعفاء من المسؤولية استنادا إلى توافر مخاطر التطور العلمي والتقني في عيوب المنتجات، ورد بشكل عام ومطلق في الفصل 106-9 (هـ)، ولم يرد عليه أي استثناء سواء في نفس الفصل أو في الفصول الأخرى المنظمة للمسؤولية المدنية الناجمة عن المنتجات المعيبة؛ لكن ورغم كل ذلك فإن جانباً من الفقه المغربي ذهب إلى القول بأن المنتجات الدوائية مستثناة من دفع المسؤولية استناداً إلى توافر مخاطر التطور العلمي والتقني.

وبالرجوع إلى المادة 11 من مدونة الأدوية والصيدلة، والتي تعد سند الفقه والباحثين المغاربة في القول باستبعاد المشرع تطبيق مخاطر التطور العلمي في مجال الأدوية¹²³¹، نجدها تنص على ما يلي: "لا يعفي القيام بالإجراءات المنصوص عليها في المادة 8 أعلاه الصانع أو/والحاصل على الإذن بالعرض في السوق، من تحمل المسؤولية التي قد تقع على عاتق أحدهما أو كليهما حسب الحالة بموجب أي تشريع آخر جاري به العمل وذلك بسبب عيب في صنع الدواء أو عندما تظهر على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد تأثيرات ضارة وغير متوقعة للدواء بعد عرضه للاستهلاك".

وقبل تفسير مضمون هذه المادة، نود تسجيل ملاحظتين على القول بأن المشرع عندنا، ومن خلال هذه المادة، استبعد تطبيق دفع مخاطر التطور العلمي والتقني في مجال المنتجات الدوائية، بمعنى أن المسؤولية تقوم عن هذه المخاطر في مجال الأدوية، وهي كالتالي:

- إن صدور المادة 11 من مدونة الأدوية والصيدلة ودخولها حيز التطبيق سابق على صدور ودخول الفصل 106-9 (هـ) حيز التطبيق¹²³²؛ لذلك فالقول بأن هذه المادة تستثني ما جاء في مضمون هذا الأخير اللاحق عليها، هو قول مجانب للمنطق السليم، ولا يجب الالتفات إليه، وذلك لسبب بسيط هو أن تاريخ

¹²³⁰ للمزيد حول هذا الموضوع، ينظر: أحمد السعيد الزقرد، تعويض ضحايا مرض الإيدز وإلتهاب الكبد الوبائي بسبب نقل دم ملوث، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2007)، ص 42.

¹²³¹ ينظر: عبد القادر العرعاري، مصادر الالتزامات الكتاب الثاني المسؤولية المدنية، (الرباط، مكتبة دار الأمان، 2021)، ص 422؛ عبد الحق صافي، الوجيز في القانون المدني، الجزء الثاني، المصادر غير الإرادية للالتزام (المسؤولية المدنية والإثراء بدون سبب)، (الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2021)، ص 323؛ عبد الرحمان الصافي، إصلاح مؤسسة المسؤولية المدنية في ضوء التحولات القانونية والاقتصادية والاجتماعية المعاصرة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، سنة 2021، ص 207.

¹²³² نشرت مدونة الأدوية والصيدلة في الجريدة الرسمية عدد 5480 بتاريخ 2006/11/07، ودخلت حيز التطبيق في التاريخ نفسه، في حين نشرت مقتضيات المسؤولية المدنية الناجمة عن المنتجات المعيبة في الجريدة الرسمية عدد 5980 بتاريخ 2011/09/22، ودخلت حيز التطبيق في التاريخ نفسه.

صدور المادة 11 من مدونة الأدوية والصيدلة، لم يكن التشريع المغربي يعرف دفعا بمسمى مخاطر التطور العلمي والتقني.

- إن القاعدة المعمول بها، هو أن يرد الاستثناء من التطبيق في القانون نفسه، لا أن يرد في قانون آخر، خاصة إذا كان هذا الأخير سابق في الصدور على الأول.

هذا، وبالتمعن في المادة 11 أعلاه، يتضح أنها لا تشير بأي وجه من الوجوه إلى مخاطر التطور العلمي والتقني، وإشارتها إلى تحميل الصانع المسؤولية عن عيوب الصنع والتأثيرات الضارة غير المتوقعة للمنتوج الدوائي بعد عرضه في السوق، لا يعد من قبيل اعتبار صانع الدواء مسؤول عن مخاطر التطور العلمي والتقني، وذلك لكون هذه المادة حددت العيوب التي لا يمكن في حالة وجودها في المنتج الدوائي، الاستناد إلى أن هذا الأخير خضع مسبقا لتجربة خاصة، ترمي إلى بيان فعاليتها وضمان عدم ضرره حين استعماله في ظروف عادية، وكذا توضيح منفعة العلاجية وتحديد تكافؤه الحيوي مع الدواء المرجعي في حالة الدواء الجنييس، وأنه خضع لإجراءات التحليل النوعي والكمي، وأن الصانع يتوفر فعلا على طريقة الصنع وإجراءات المراقبة التي تضمن جودة المنتج الدوائي أثناء صناعته¹²³³.

وفي مقابل ذلك، يمكن للصانع الاستناد إلى أسباب أخرى لدفع المسؤولية عن نفس العيوب التي جاءت في نص المادة 11، شريطة أن تكون لا تتعارض مع ما ورد في هذه الأخيرة، بدليل أن هذه المادة لا تنص على نظام خاص للمسؤولية عن أضرار المنتجات الدوائية، ولا تجعل المسؤولية عن هذه الأخيرة مطلقة، وإنما عدت الحالات التي لا يعفى فيها الصانع من المسؤولية مهما كان نظام المسؤولية المطبق استنادا إلى التزامه بما تقضي به المادة 8 من مدونة الأدوية والصيدلة، أما بالنسبة لشروط المسؤولية وأسباب دفعها، فتبقى خاضعة لما جاء في قانون الالتزامات والعقود، باعتباره القانون الواجب التطبيق في هذه الحالة؛ ولما كانت مخاطر التطور العلمي والتقني، من ضمن أسباب دفع المسؤولية وفقا لهذا القانون الأخير، ولم يتم استثناء أي منتج من نطاق تطبيقه، فإنه يعمل بها في مجال الأدوية.

وفي الحقيقة فإن ما نصت عليه المادة 11 أعلاه، هو عينه ما ينص عليه الفصل 106-8 من قانون الالتزامات والعقود، والذي يعطي الإمكانية لمساءلة الصانع عن عيوب المنتجات الدوائية، وإن تم صنعه في احترام تام لكل القواعد والمقاييس التي تحددها الإدارة للصناعة الدوائية، أو رغم حصول المنتج الدوائي على الإذن بالعرض في السوق.

وعموما فإن المادة 11 من مدونة الأدوية والصيدلة، لا تشير إلى كافة العيوب التي تستدعي تطبيق المسؤولية، حيث اقتصر على عيوب التصنيع والتأثيرات الضارة غير المتوقعة، فيما أهملت عيوب التصميم وعيوب الإعلام¹²³⁴؛ وهذه العيوب الأخيرة، هي التي تكون محل الدفع بمخاطر التطور العلمي في الأصل¹²³⁵، وليس العيوب المذكورة.

وفي الأخير نقول، إن الإجراءات المنصوص عليها في المادة 8 من مدونة الأدوية والصيدلة، والتي يجب القيام بها من أجل تسلم الإذن بالعرض في السوق، لا تعدو أن تكون عبارة عن التجارب قبل السريرية

¹²³³ ينظر المادة 8 من مدونة الأدوية والصيدلة.

¹²³⁴ أشارت محكمة الاستئناف بكاليفورنيا في أحد قراراتها الصادر في 1971/09/16 قضية Cronin v. Olson Corporation إلى أن العيب يشمل عيوب الإعلام وعيوب التصميم وعيوب التصنيع؛ القرار متاح على موقع شركة FindLaw للمعلومات القانونية عبر الأنترنت، شوهده في 2023/04/15، في: bit.ly/3g3xRZD.

¹²³⁵ ينظر: يوري لوبيز كاسال، ص 9-10.

والتجارب السريرية¹²³⁶، وذلك حسب ما ورد في المادة 2 من المرسوم رقم 2.14.841 المتعلق بالإذن بعرض الأدوية المعدة للاستعمال البشري في السوق¹²³⁷؛ وهي بذلك لا تتصل بمفهوم وخصائص مخاطر التطور العلمي والتقني كما أشرنا إليها في طليعة هذه الورقة، وبعيدة كل البعد عنه.

وتأسيسا على كل ما سبق، فإنه من غير الصواب عدم القول بأن المنتجات الدوائية في التشريع المغربي غير مستثنية من نطاق تطبيق مخاطر التطور العلمي والتقني، ومن الخطأ القول بأن إتاحة إمكانية قيام المسؤولية عن التأثيرات الضارة وغير المتوقعة للمنتجات الدوائية، هو بمثابة حرمان للصانع من إثارة دفع مخاطر التطور العلمي والتقني.

هكذا، فإذا كانت مخاطر التطور العلمي والتقني في القانون المغربي، تُنَحَذ سببا لدفع المسؤولية عن الأضرار التي تتسبب فيها هذه المخاطر، وبالتالي لا يستحق المتضررين منها أي تعويض عن الضرر اللاحق بهم، لكن، ولما كانت قواعد العدالة تأبى أن يبقى هؤلاء المتضررون بدون تعويض، فإن البحث عن الآليات البديلة أو الآليات الاحتياطية التي يمكن من خلالها للقضاء منح هؤلاء التعويض المستحق لهم عن الأضرار التي تلحقهم من مختلف المنتجات، أمر بات ضروريا لتحقيق العدالة من جهة، وإسعاف هؤلاء المتضررين من جهة أخرى، خاصة وأن التقدم العلمي والتقني صار يكشف كل يوم عن عيوب في المنتجات الصناعية خلفت وت خلف ضحايا كثر.

وستتولى محاولة تفصيل كل ذلك من خلال النقطة التالية.

ثانيا- سلطة القضاء في تعويض أضرار مخاطر التطور العلمي والتقني

يتأسس الإغفاء من المسؤولية المدنية عن مخاطر التطور العلمي والتقني على مبدأ الموازنة بين المصلحة الخاصة المتمثلة في مصلحة المستهلك، والمصلحة العامة والمتمثلة في الحاجة إلى التطور والتقدم العلمي والتقني؛ لكن ورغم وجاهة هذا الأساس، إلا أنه لا يحقق العدالة، فتكلفة الحاجة إلى التطور العلمي والتقني لا يجب أن يؤديه المستهلك وحده على الأقل، بل وجب إشراك الغير معه متى أمكن ذلك، حيث تكون الحاجة ملحة إلى تدخل القضاء في هذا الباب، وذلك من خلال إعطاء تكييف لهذه المخاطر باعتبارها مخاطر اجتماعية، ومن ثم يجب تحقيق التسوية في تحمل أعبائها من جهة (1)، ثم منح التعويض عنها تأسيسا على مبدأ التضامن الوطني من جهة أخرى (2).

1- سلطة القضاء في تحقيق المساواة أمام تحمل مخاطر التطور العلمي والتقني

إن مناط تدخل القضاء لتحقيق المساواة في تحمل الأضرار الناجمة عن مخاطر التطور العلمي والتقني، هو أن يتحقق وصف الأعباء العامة في هذه المخاطر، بمعنى أن يكون الإغفاء من المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني غايته تحقيق المصلحة العامة وليس المصلحة الخاصة للصانع والمنتجين، وذلك لكون مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، يقوم على فكرة مفادها أن لا يتحمل جانب من المستهلكين أضرارا غير عادية في سبيل تحقيق منفعة عامة يستفيد منها الجميع¹²³⁸.

¹²³⁶ للمزيد حول مضمون التجارب السريرية ينظر: نور الدين الكامل، "المسؤولية المدنية عن التجارب السريرية" مجلة القضاء المدني، العدد 22/21، 2020، ص 110.

¹²³⁷ منشور بالجريدة الرسمية عدد 6388، سنة 2015.

¹²³⁸ العدناني العزاوي، مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن جائحة فيروس كورونا - كوفيد 19، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، القانون في محك حالة الطوارئ الصحية بسبب الفيروس التاجي كوفيد-19، العدد 2021/112، ص 568 بتصرف.

ولما كان الأمر كذلك، فإنه لا نجد بدا من العودة إلى المبررات التي صاغها الفريق المدافع عن عدم تحميل المسؤولية المدنية عن هذه المخاطر، باعتبارها الفلسفة الحقيقة التي تقوم عليها هذه الأخيرة، حيث وكما هو معروف من خلال التشريع، خاصة التشريعات التي سبق ذكرها أعلاه، فالنجاح كان حليفا لهذا الفريق، ولم يكن كذلك بالنسبة للفريق الآخر الذي يدافع عن تحميل المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني¹²³⁹.

إضافة إلى ذلك سنبحث في الغايات التي جاء التوجيه الأوروبي رقم 85/374/CEE المتعلق بالمسؤولية عن فعل المنتجات المعيبة، المذكور آنفا، لتحقيقها، والبحث في حدود اتصالها بتحقيق المصلحة العامة، وذلك لكون هذا التوجيه المصدر الرئيسي لكل التشريعات التي تبنت المسؤولية المدنية الناجمة عن المنتجات المعيبة، بما فيها التشريع المغربي.

فمما يراه الفريق المذكور هو، إن إقامة المسؤولية المدنية عن مخاطر التطور العلمي، مدعاة للجمود وعدم أخذ روح المبادرة لإنجاز الأبحاث لابتكار منتجات وتقنيات علمية جديدة للصناعة، حيث إن التخوف من التبعات القانونية التي يمكن أن تحصل جراء اكتشاف التطور العلمي والتقني للعيوب الموجودة في المنتجات وفي تقنيات الصناعة، سيؤدي لا محالة إلى الإحجام عن تطوير الأبحاث وابتكار منتجات جديدة¹²⁴⁰؛ وعلى النقيض من ذلك، فالإعفاء من المسؤولية عن هذه المخاطر، سيؤدي إلى الابتكار والتجديد في مجال التقنيات الصناعية وإنتاج منتجات جديدة دون خوف أو خشية من وجود مخاطر غير معروفة وقت عرض المنتج في السوق بحسب حالة المعرفة العلمية والتقنية قد تثير المسؤولية، وهو الشيء الذي يعزز روح المبادرة والابتكار ويدفع عجلة التطور إلى الأمام¹²⁴¹.

هكذا، فالغاية الفقهية من إقرار الإعفاء من المسؤولية المدنية عن مخاطر التطور العلمي والتقني هو دعم روح المبادرة والابتكار لدفع عجلة التطور العلمي والتقني إلى الأمام، ولا شك أن هذا الأخير سينتج عنه، بدون أدنى شك، تطور في مختلف المجالات الأخرى مما يجعل المصلحة العامة مرعية في هذه الغاية الفقهية.

أما الاتحاد الأوروبي فقد كان يرمي هو الآخر إلى نفس الغاية تقريبا من خلال إصداره للتوجيه رقم 85/374/CEE المتعلق بالمسؤولية عن فعل المنتجات المعيبة، الذي نص ولأول مرة على مخاطر التطور العلمي والتقني كسبب لدفع المسؤولية المدنية، حيث كانت الأهداف الرئيسية للاتحاد الأوروبي تتغيا تطوير النمو وزيادة القدرة التنافسية وكذا تقليل البطالة¹²⁴²؛ حيث لاحظ الاتحاد الأوروبي أنه "من الضروري خلق بيئة قانونية تحفز تطوير ... الاستثمارات وتضمن استخدامها في المصلحة العامة"¹²⁴³، وأن "الحماية

¹²³⁹ للاطلاع على مبررات الفريق المؤيد وغير المؤيد للإعفاء من المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني يراجع: نور الدين الكامل، مخاطر التطور العلمي والإعفاء من المسؤولية المدنية عن الأدوية المعيبة، مداخلته ضمن أشغال ندوة السيادة الصحية في جنوب المتوسط ورهان الأمن الاستراتيجي، المنظمة بالكلية متعددة التخصصات بالعرائش يومي 08 و 09 يونيو 2023.

¹²⁴⁰ ينظر في هذا الاتجاه: الصافي، ص 258.

¹²⁴¹ ينظر: درع حماد، "المسؤولية المدنية عن مخاطر التطور التقني"، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد 1B، المجلد 8، 2006، ص 227-228.

¹²⁴² كريستوفر هودجز (Christopher Hodges)، "مخاطر التنمية: أسئلة لم تتم الإجابة عنها"، مجلة القانون الحديث، المجلد 61، العدد 4، يوليو 1998، ص 562.

¹²⁴³ المفوضية الأوروبية، الورقة البيضاء، النمو والقدرة، التنافسية والعمل - التحديات وسبل المضي قدما في القرن الحادي والعشرين، لوكسمبورغ: مكتب المنشورات الرسمية للجماعات الأوروبية، 1994، ص 112.

القانونية الفعالة هي حافز حيوي للابتكار¹²⁴⁴، لذلك تظل هناك الحاجة إلى "أن تتكيف القواعد الحالية باستمرار مع الظروف الجديدة التي يجلبها الابتكار التكنولوجي"¹²⁴⁵.

هكذا إذن، فتحقيق الصالح العام والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، هو الدافع الرئيسي، إلى إقرار الإعفاء من المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني، سواء لدى الفقه المؤيد لهذا الإعفاء أو لدى الإتحاد الأوروبي صاحب الإقرار التشريعي لهذا الإعفاء.

وبالرجوع إلى الغاية أو الأهداف التي من أجلها تم إعفاء المنتجين والصناع من المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني، من قبل وزارة الصناعة والتجارة، باعتبارها صاحبة نص القانون رقم 24.09 المتعلق بسلامة المنتجات والخدمات وببتميم الظهير الشريف الصادر في 12 غشت 1913 بمثابة قانون الالتزامات والعقود¹²⁴⁶، فإنه لا نجد شيء مما هدف إلى تحقيقه الإتحاد الأوروبي والفقه المؤيد للإعفاء من المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني¹²⁴⁷، حيث نجد الوزارة تصرح بأن هذا القانون يهدف إلى "حماية المستهلكين من الأخطار المرتبطة باستعمال المنتجات ... [وذلك عن طريق] تحميل المسؤولية لجميع الفاعلين الاقتصاديين: منتجين، مستوردين، موزعين، مقدمي خدمات ..."¹²⁴⁸.

لكن ورغم ذلك، فبالنظر إلى كون مصدر نصوص المسؤولية المدنية الناجمة عن المنتجات المعيبة التي جاء بها القانون رقم 24.09 المذكور، كما لا يخفى، هو التوجيه الأوروبي رقم 85/374/CEE المشار إليه آنفاً، فيمكن القول بأن الغاية أو الفلسفة التشريعية من سن هذه النصوص لن تتغير بمجرد أن وزارة الصناعة والتجارة لم تصرح بأن الهدف من وراء إدراج هذه المقترضات في القانون المغربي هو خلق بيئة قانونية لتحفيز وتطوير الاستثمارات، وضمان استخدامها في تنمية البلاد وتحقيق مصالحها العامة.

إذن وتأسيساً على كل ما سبق، يمكن القول بأن المصلحة العامة محققة في النص على الإعفاء من المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني، سواء في التشريع المغربي أو في غيره من التشريعات الأخرى، وبالتالي فإن الأضرار التي تنجم عن هذا الإعفاء ليس من المقبول أن يتحملها جزء من المستهلكين دون الآخرين، استناداً إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حيث إن اكتشاف منتج ما يحتوي على عيب التطور العلمي والتقني، وكونه يشكل خطراً معتبراً على المستهلكين، فإنه سيتم سحبه من السوق إما من قبل المسؤول القانوني عنه¹²⁴⁹، أو من قبل السلطات الإدارية¹²⁵⁰، وهو ما يعني أن أولئك المستهلكين الذين

¹²⁴⁴ لجنة الجماعات الأوروبية، الورقة الخضراء حول الابتكار، COM (95) 688 نهائي، 1995/12/20، ص 14.

¹²⁴⁵ المرجع نفسه.

¹²⁴⁶ ظهير الشريف رقم 1.11.140 صادر في 17 غشت 2011 بتنفيذ القانون رقم 24.09 المتعلق بسلامة المنتجات والخدمات وببتميم الظهير الشريف الصادر في 12 غشت 1913 بمثابة قانون الالتزامات والعقود، ج.ر.ع. 5980 صادر في 22 شتنبر 2011، ص 4678.

¹²⁴⁷ بالرجوع إلى المناقشات التي جرت في البرلمان بخصوص هذا القانون، نجد أن الفصل 106-9 لم يكن محل خلاف وإنما تم التصويت عليه بالإجماع مع تعديل بسيط يتمثل في حذف "أو" الواردة في نهاية كل سبب من أسباب الإعفاء من المسؤولية التي ينص عليها هذا الفصل، وتعديل آخر هم الفقرة الأخيرة منه والتي لا تعيننا في هذا المقام، ينظر: تقرير لجنة القطاعات الإنتاجية حول مشروع قانون 24.09 يتعلق بسلامة المنتجات والخدمات وببتميم الظهير الشريف الصادر في 12 غشت 1913 بمثابة قانون الالتزامات والعقود، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس المستشارين، www.chambreconseillers.ma، شوه في 2022/03/15.

¹²⁴⁸ تقديم مشروع قانون 24.09 يتعلق بسلامة المنتجات والخدمات وببتميم الظهير الشريف الصادر في 12 غشت 1913 بمثابة قانون الالتزامات والعقود، منشور ضمن تقرير لجنة القطاعات الإنتاجية حول هذا المشروع، م.س.

¹²⁴⁹ تنص المادة 27 من القانون رقم 24.09 على: "يلزم منتج أو مستورد المنتجات ... باتخاذ تدابير تمكنه من معرفة الأخطار التي قد تشكلها المنتجات ... والقيام بالإجراءات اللازمة للتحكم في هذه الأخطار بما في ذلك السحب من السوق وتحذير المستعملين بشكل ملائم وفعال واسترجاع المنتجات المعروضة في السوق من المستعملين ...".

¹²⁵⁰ تنص المادة 36 من القانون رقم 24.09 على: "يمكن للإدارة المختصة، عندما يشكل أحد المنتجات المعروضة في السوق خطراً جسيماً على صحة وسلامة الأشخاص أو الحيوانات الأليفة أو الممتلكات أو البيئة، أن توقف لمدة لا تتجاوز سنة واحدة صنع منتج أو

استعملوه قبل سحبه من السوق، لن يتمكنوا من تلافي الأضرار التي ستلحقهم من هذا المنتج، عكس أولئك الذين لم يستهلكوه وأولئك الذين سيستهلكونه بعد أن يتم سحبه من السوق ويعاد تصنيعه بالشكل الذي يتلافى عيب التطور العلمي والتقني المكتشف فيه، وبالتالي يكون المستهلكون المتضررون من المنتج بمثابة من شارك في تجريب هذا الأخير، لكن رغم ذلك فالقانون لا يمنحهم أي تقدير عن تلك المشاركة¹²⁵¹، مما يستوجب على القضاء التدخل لإعادة التوازن لهذا الوضع – الشاذ –، وذلك بتوزيع أعباء الأضرار التي لحقت بعض هؤلاء المستهلكين بما يحقق لهم المساواة مع غيرهم؛ على اعتبار أن تلك الأضرار هي أعباء عامة، كما انتهينا إلى ذلك قبل قليل، ناجمة عن المساهمة في تنمية الصناعة والاقتصاد الوطنيين، لذي وجب تعويض أصحابها عنها.

وتحقيق هذه الغاية من قبل القضاء أمر ممكن، وذلك بالنظر إلى مقتضيات الفصل 40 من الدستور، والذي ينص على أنه "على الجميع أن يتحمل بصفة تضامنية وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، ...؛ وكذا بالنظر إلى بعض السوابق الصادرة عن محكمة النقض (المغربية)، والتي تسير في اتجاه تحميل المسؤولية للدولة عن الأضرار الناجمة عن الأعباء العامة، متى كانت هناك ظروف وملابسات من شأنها أن تجعل مساهمة الدولة في تحمل هذه الأعباء ضرورة ملحة؛ حيث جاء في أحد القرارات الصادرة عن هذه المحكمة ما يلي: " ... المسؤولية الإدارية للدولة لا تقوم على الخطأ فقط، بل يمكن أن تترتب بدون خطأ كذلك، عندما يتعلق الأمر بما تقتضيه ظروف وملابسات تستوجب مساهمة الدولة في تحمل الأعباء العامة ... " ¹²⁵².

ومما لا شك فيه، فإنه بالنظر إلى بعض الحوادث التي تسببت فيها مخاطر التطور العلمي والتقني، كحادثة دواء الثاليدومايد المشار إليها سابقا، فإن ظروف هذه المخاطر تشكل وبحق، ظروفًا وملابسات يستحق على أساسها الضحايا أن تساهم معهم الدولة في تحمل عبء الأضرار الناجمة عنها؛ حيث إن مشكل الدواء المذكور لم يكن في الفعالية أو الجودة أو طرق التصنيع أو ترخيص السلطات الصحية، وإنما كان في أمور لم يكن بالإمكان الكشف عنها بالعلم والتقنية إلا بعد حدوثها، كما أن الأضرار التي تسبب فيها كانت من الجسامة بما يتحقق معه إهدار مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ومما لا يمكن أن يتحمله المستهلكين لوحدهم، وهي من الشروط العامة المتطلبة في الضرر الذي يستوجب التعويض تأسيسا على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

2- سلطة القضاء في تعويض مخاطر التطور العلمي والتقني على أساس التضامن الوطني

إن النص على عدم قيام المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني في قانون الالتزامات والعقود، وعدم إيراد أي استثناء على تطبيقها، وعدم إمكانية الحد منها انطلاقا من القوانين الخاصة ببعض المنتجات

استيراده أو توزيعه أو نقله أو حيازته أو عرضه في السوق، سواء بعوض أو بدون عوض وأن تعمل على سحبه من جميع الأماكن التي يوجد بها أو إتلافه إذا كان ذلك يعتبر الوسيلة الوحيدة للوقاية من الخطر. ويمكنها كذلك الأمر بنشر، عبر وسائل الإعلام، التحذيرات أو الاحتياطات المتعلقة بالاستعمال وكذا بالاسترجاع من أجل الاستبدال أو التغيير أو رد الثمن كله أو بعضه".

¹²⁵¹ ما تجب الإشارة إليه هنا هو أنه إذا كان هؤلاء المشاركون في تجريب المنتج لا توفر لهم أية حماية قانونية، فإن المشاركين في تجارب الأبحاث البيوطبية توفر لهم حماية قانونية معتبرة، حيث يقوم نظام المسؤولية المدنية في مجال الأبحاث البيوطبية التي تجرى على الإنسان، على الضرر والعلاقة السببية فقط، مع التعويض الكامل للمتضرر ولذوي حقوقه في حالة وفاته، كما أن الحق في هذا التعويض ليس له مدة تقادم معينة؛ ينظر المادة 34 من القانون رقم 28.13 المتعلق بحماية الأشخاص المشاركين في الأبحاث البيوطبية، الجريدة الرسمية عدد 6388، صادرة في 2015/08/20، ص 7132.

¹²⁵² قرار محكمة النقض عدد 129 صادر في 2012/01/01 في الملف الإداري عدد 2010/1/4/870، مجلة قضاء محكمة النقض عدد 2013/76، ص 214-208.

كالمنتجات الدوائية كما تبين أعلاه، يؤدي بشكل حتمي إلى وجود متضررين من هذه المخاطر لا يستحقون أي تعويض بقوة القانون؛ ولما كانت قواعد العدالة والإنصاف تأبى أن يبقى هؤلاء بدون تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر ويسعفهم في تحمل آثاره، فإنه يجب تعويضهم عن طريق التضامن الوطني، باعتباره من جهة، طريق احتياطي للتعويض، لا يتم اللجوء إليه إلا في حالة استحالة التعويض عن طريق مقتضيات المسؤولية المدنية، وهو ما يتحقق في الأضرار الناجمة عن مخاطر التطور العلمي والتقني؛ ومن جهة أخرى، باعتباره مساعدة تقدمها الدولة لمن هو في حاجة ماسة إلى مساعدتها؛ فهل تسعف مبادئ التضامن الوطني القضاء لتعويض المتضررين من مخاطر التطور العلمي والتقني؟

بداية نشير إلى أن التضامن الوطني يعد فكرة تقوم على قيم التضامن والتكافل والتعاون والتآزر بين أفراد المجتمع في تحمل المخاطر والأعباء الاجتماعية؛ وقد أسس لها دستور المملكة لعام 2011¹²⁵³، في الفصل 40 المشار إليه آنفاً؛ وقد قامت الحكومة بتفعيل نص هذا الفصل في عام 2021، حيث أحدثت عن طريق قانون المالية 2021، نوعاً جديداً من الضرائب أطلقت عليه اسم "المساهمة الاجتماعية للتضامن على الأرباح والدخول"¹²⁵⁴، وقد تم الاحتفاظ بهذا النوع من الضرائب في قانون المالية لعام 2022 كذلك¹²⁵⁵، وأيضاً في قانون المالية لعام 2023 و عام 2024، حيث لم يطل المادة 267 من المدونة العامة للضرائب أي تغيير بقانوني المالية لسنتي 2023 و 2024¹²⁵⁶.

لكن رغم كل ذلك، فإنه لا توجد هناك مقتضيات قانونية تقضي بشكل صريح بتعويض المتضررين من مخاطر التطور العلمي والتقني عن طريق التضامن الوطني، أو تقضي بتحمل الدولة للتعويض عن هذه الأضرار، لكن مسألة تعويض بعض المتضررين عن طريق التضامن الوطني أمر سبق إليه القضاء المغربي، إذ بالرجوع إلى الأحكام والقرارات الصادرة عن هذا القضاء نجد أنه قضى في بعض الحالات التي عرضت عليه بالتعويض على أساس التضامن الوطني، نذكر من ذلك، القرار عدد 935 الصادر عن المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) والذي قضى بـ: "... غير أنه استجابة لقواعد العدالة والإنصاف بموجبيات الإنسانية المبنية على التضامن الوطني الذي تتكفل دول المعمور بموجبه - وعلى سبيل الإسعاف والمساعدة وفي حدود الإمكان - بصرف تعويضات لكل متضرر ..."¹²⁵⁷.

كما أنه جاء في القرار رقم 2/236 الصادر عن محكمة النقض¹²⁵⁸ "الضرر الذي تعرض له الضحية كان بمناسبة خضوعه لعملية التلقيح الإجباري... يجعل أساس تعويض من تضرر هو التضامن بين أفراد المجتمع في تحمل الأخطار الاجتماعية بصرف النظر عن قيام الخطأ من عدمه،..."

غير أن ما تجدر الإشارة إليه بخصوص هذين القرارين أنهما وإن منحا التعويض للمتضررين على أساس التضامن الوطني، إلا أن ذلك كان في حالات خاصة جداً، ولا تتعلق بمنتجات استهلاكية معروضة

¹²⁵³ منشور بالجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، سنة 2011.

¹²⁵⁴ ينظر: مساهمات التضامن الاجتماعي، الإلكتروني للمديرية العامة للضرائب، شوه في 2023/04/16، في: bit.ly/3wKVrzY.
¹²⁵⁵ وذلك بالمادة 6 (البند III) من قانون المالية رقم 76.21 للسنة المالية 2022، ج.ر.ع. 7049 مكرر، صادرة بتاريخ 2021/12/20.

¹²⁵⁶ تنص هذه المادة على: "تحدث مساهمة اجتماعية للتضامن على الأرباح والدخول تتحملها: - الشركات ... - الأشخاص الذاتيون ...".

¹²⁵⁷ المجلس الأعلى، القرار ع. 935 صادر بغرفتين في 2005/12/14، الملف الإداري ع. 2002/1/4/461، منشور على البوابة القضائية للمملكة المغربية عبر الرابط: bit.ly/3UiF3RW، شوه في 2024/05/03.

¹²⁵⁸ محكمة النقض القرار رقم 2/236، الملف الإداري ع. 2012/2/4/742، صادر بتاريخ 2013/04/11، منشور بالمجلة المغربية في الفقه والقضاء، سلسلة الدراسات القضائية والقانونية المعمقة 1، المسؤولية القانونية للأطباء (المدنية-الإدارية-الجنائية) على ضوء الاتجاهات الحديثة في قضاء محكمة النقض، ط1 دبت، ص 240.

في السوق، أو بمخاطر التطور العلمي والتقني، حيث تتعلق النازلة الأولى بالتعويض الناجم عن أضرار الوفاة بسبب حادث إرهابي، وسبب التعويض هنا هو عمل غير مشروع من أساسه، - عكس تسويق منتوجات حاصلة على ترخيص مشوبة بعيب التطور العلمي والتقني-، حيث يستحق المتضرر منه التعويض في الحالات التي تتوافر له الشروط القانونية المتطلبة لذلك وفق ظهير 11 شتنبر 2003؛ هذا الأخير هو الذي اعتمدته المجلس الأعلى (محكمة النقض) كأساس وقام بالقياس عليه للقول باستحقاق الأطراف المتضررة للتعويض عن طريق التضامن الوطني في تلك النازلة¹²⁵⁹؛

أما النازلة الثانية فهي تتعلق بعملية تلقح إجباري، والتي تتسم هي الأخرى بنوع من الخصوصية، بحيث إن من يتم تلقحه في إطار التلقيح الإجباري يكون منعدم الإرادة، عكس من يستهلك منتوجات اقتناها بإرادته الحرة والمستنيرة لتلبية حاجياته الخاصة؛ أضف إلى ذلك أن هذا النوع من التلقيح يهدف إلى حماية المصلحة العامة من مخاطر الأوبئة¹²⁶⁰، عكس تسويق المنتوجات الاستهلاكية الذي يهدف إلى تحقيق غايات أخرى، غالباً ما تكون خاصة سواء بالنسبة للمسؤول القانوني عن المنتج، أو بالنسبة للمستهلك نفسه، وإن كانت وراء هذه الغايات الخاصة تقع المصلحة العامة، المتمثلة في حماية حاجيات المستهلكين وتحقيق الأمن والسلم الاجتماعيين، من جهة، وحماية الاقتصاد الوطني بما يستتبعه من حماية سوق الشغل وحماية التنافسية الاقتصادية من جهة أخرى.

أما بخصوص مبادئ التعويض عن طريق التضامن الوطني فيمكن إجمالها فيما يلي:

- استحالة التعويض عن طريق التعويض المنصوص عليها قانوناً كالمسؤولية المدنية: ويعني ذلك أنه لا يلجأ إلى التضامن الوطني إلا في حالة عدم وجود مسؤول عن العيب المسبب للضرر، وهو ما يتحقق في مخاطر التطور العلمي والتقني، إذ بعدم ترتيب المسؤولية عنها في قانون الالتزامات والعقود، فلا أحد يسأل عنها قانوناً، مما يتعين إدراجها ضمن دائرة الأضرار التي يجب تعويضها عن طريق التضامن الوطني.

- أن يكون الضرر جسمانياً يتسم بخطورة شديدة وطابع استثنائي¹²⁶¹، لا يقوى المستهلك المنتج على تحمله وحده، وهو ما قد يتحقق في مخاطر التطور العلمي والتقني، والشواهد كثيرة في هذا الباب، سبق ذكر بعضها في المتقدم من هذه الورقة، والتي كانت السبب وراء استثناء المنتوجات الدوائية والمنتوجات الغذائية، وكذا المنتوجات الدوائية المشتقة من جسم الإنسان، من نطاق تطبيق مخاطر التطور العلمي والتقني في كل من القانون الألماني والقانون الإسباني، بالإضافة إلى القانون الفرنسي على التوالي.

وهذه المبادئ يبدو أنها لا تحول، بأي وجه من الوجوه، بين القضاء والحكم بالتعويض على أساس التضامن الوطني، لكل من يتضرر من مخاطر التطور العلمي والتقني، لذلك ينبغي أخذ هذا الأمر في الاعتبار لتوفير الحماية لمستهلكي المنتوجات، والتخفيف من الآثار السلبية لمخاطر التطور العلمي والتقني عليهم، وخلق التوازن الواجب بين الحاجة إلى تحفيز الصناعة الوطنية وحماية السلامة الجسدية للمواطنين المغاربة.

¹²⁵⁹ مما ورد في قرار المجلس الأعلى عدد 935 المشار إليه، "إن صرف مبالغ مالية محددة من الميزانية العامة للدولة لفائدة ضحايا الاعتداء الإرهابي بمقتضى ظهير 11 شتنبر 2003 يبرر استعمال القياس كما تمليه قواعد المعاملة بالمثل لتعويض ذوي حقوق الضحية في هذه النازلة".

¹²⁶⁰ مما جاء في قرار محكمة النقض رقم 2/236 المشار إليه، "... إلا أن خصوصيته المتمثلة في كون من يتم تلقحه في الإطار المذكور لا يستثار في الخضوع لعملية التلقيح ما دام أن الهدف منه هو حماية الصحة العامة من مخاطر الأوبئة أساساً..."

¹²⁶¹ الصافي، ص 302.

نقول ذلك دون أن نغفل التذكير بأن الضرر الناجم عن مخاطر التطور العلمي والتقني، الذي يجب أن يكون موضوعا للتعويض على أساس التضامن الوطني يجب أن تتحقق فيه شروط الجسامة والاستثنائية، وألا يكون للمستهلكين المتضررين طاقة على النهوض به لوحدهم.

في الأخير نشير إلى أنه ونحن بصدد وضع اللمسات الأخيرة على هذه الورقة لتقديمها للمسؤولين عن ندوة "الحقوق والحريات بين مواكبة التشريعات وإعمال السياسات العمومية"، نتوصل إلى حكم صادر عن المحكمة الابتدائية الإدارية بالرباط بتاريخ 9 فبراير 2024، قضى بتعويض إحدى المتضررات من أحد اللقاحات المعتمدة للتطعيم ببلادنا ضد وباء كوفيد-19، جاء فيه: "حيث إن المسؤولية الإدارية للدولة إما أن تكون مبنية على الخطأ الذي قد يكون شخصيا أو مرفقيا أو أن تكون مسؤولية بدون خطأ وهي مسؤولية مفترضة تطورت منذ ظهورها من نظرية المساواة ثم المخاطر لتنتهي بالتضامن، والتي تتحقق بمجرد حصول الفعل الضار وإثبات المتضرر كون الضرر الذي لحقه نتج مباشرة عن ذلك الفعل الضار بصرف النظر عن وقوع الخطأ من جانب الإدارة من عدمه."1262.

وهذا يعني أن القضاء الإداري ببلادنا يتجه نحو ترتيب المسؤولية ضد الدولة على أساس التضامن الوطني عن الأضرار التي تتسبب فيها المنتوجات الصناعية (لقاح كوفيد-19)، وهي خطوة حميدة لعلها تكون الانطلاقة نحو تأسيس مسؤولية الدولة عن مخاطر التطور العلمي والتقني بخصوص المنتوجات الدوائية وباقي المنتوجات الصناعية الأخرى.

خاتمة

إن الحاجة إلى تشجيع الصناعة المغربية والارتقاء بها إلى مستوى متقدم ينافس الصناعات العالمية، وإن كان يدعمه عدم ترتيب المسؤولية عن مخاطر التطور العلمي والتقني، كما هو منصوص عليه في قانون الالتزامات والعقود، فإنه لا يجب أن يكون على حساب السلامة الجسدية للمستهلكين المغاربة، حيث يجب، على الأقل، تفعيل مؤسسة التضامن الوطني بشكل أكبر، يساير هذه الرغبة في تقوية الصناعة المحلية التي تسعى إليها الدولة المغربية، ويضمن التعويض والحماية لمن يتضرر من مخاطر التطور العلمي والتقني، دون أن نغفل إعطاء المكانة المستحقة لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كذلك.

وهذه الأمور يظل القضاء الوطني قميئا بها، وحري به أن ينهض بها، وذلك لتوفير الحماية التي تستوجبها قواعد العدالة والإنصاف والمساواة أمام الأعباء العامة، بضمان التعويض لكل مستهلك يتلظى من مخاطر التطور العلمي والتقني، وقد تبين أن هناك شواهد وسوابق صادرة عن هذا القضاء ستشكل لا محالة نقطة انطلاق نحو التأسيس لدور قضائي فعال في تعويض الأضرار الناجمة عن هذه المخاطر.

لكل ذلك ولغيره، نقول إن الوضع الحالي يستدعي بالإضافة إلى الدور القضائي في هذا الباب، ضرورة خلق صندوق وطني في إطار التضامن الوطني، وفي إطار مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، تكون الغاية منه منح التعويض عن مخاطر التطور العلمي والتقني، يستفيد منه كل من تضرر من هذه الأخيرة، وفق شروط وإجراءات خاصة بذلك، تعيد الاعتبار لهذه الفئة من المستهلكين الذين خضعوا للتجريب بدون موافقة مستنيرة منهم.

¹²⁶² المحكمة الابتدائية الإدارية بالرباط، حكم عدد 420، صادر في 2024/02/09، في الملف رقم 2022/7112/778، غير منشور.

لائحة المراجع

أولاً: الكتب

- إدريس الضحاك، بعض مشاكل القانون والقضاء في بداية الألفية الثالثة، مطبعة الأمنية – الرباط، ط 2022.
- إدريس الضحاك، تأملات في القانون والقضاء، مطبعة الأمنية – الرباط، ط 2021.
- الزقرد، أحمد السعيد. تعويض ضحايا مرض الإيدز وإلتهاب الكبد الوبائي بسبب نقل دم ملوث، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2007.
- العرعاري، عبد القادر. مصادر الالتزامات الكتاب الثاني المسؤولية المدنية، الرباط، مكتبة دار الأمان، 2021.
- صافي، عبد الحق. الوجيز في القانون المدني، الجزء الثاني، المصادر غير الإرادية للالتزام (المسؤولية المدنية والإثراء بدون سبب)، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2021.
- فيني، جينيفيف. جوردين، باتريس. المطول في القانون المدني بإشراف جاك غستين: شروط المسؤولية، باريس: دلتا، 1998.

ثانياً: المجلات

- العزاوي، العدناني. "مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن جائحة فيروس كورونا – كوفيد 19، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، القانون في محك حالة الطوارئ الصحية بسبب الفيروس التاجي كوفيد-19، العدد 2021/112، ص 568.
- الكامل، نور الدين. "المسؤولية المدنية عن التجارب السريرية" مجلة القضاء المدني، العدد 22/21، 2020، ص 110.
- الكامل، نور الدين، مخاطر التطور العلمي والإعفاء من المسؤولية المدنية عن الأدوية المعيبة، مداخلة ضمن أشغال ندوة السيادة الصحية في جنوب المتوسط ورهان الأمن الاستراتيجي، المنظمة بالكلية متعددة التخصصات بالعرائش يومي 08 و 09 يونيو 2023.
- درع، حماد. "المسؤولية المدنية عن مخاطر التطور التقني"، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد B1، المجلد 8، 2006، ص 205.
- دونو، ميشيل. "الدواء و «مخاطر التطور» بعد قانون 19 ماي 1998"، مجلة الطب والقانون، العدد 34، يناير – فبراير 1999، ص 23.
- كاسال، يوري لوبيز. "مخاطر التنمية في سياق المسؤولية المدنية عن المنتوجات المعيبة"، مجلة العلوم القانونية، العدد 158، ماي – غشت 2022، ص 4.
- كودرش، بابلو سلفادور. وآخرون، "الأضرار المتأخرة، أفيت [Avite] جمعية ضحايا الثاليدومايد في إسبانيا] ضد غروننتال، تعليق على قرار محكمة مدريد الابتدائية رقم 90، مؤرخ في 2013/11/19، بشأن الأضرار التي سببها الثاليدومايد"، مجلة إندريت لتحليل القانون، العدد 1، 2014، ص 1.
- كيم، جيمس هـ. سيالي، أنتوني ر. "الثاليدومايد: مأساة العيب الخلقي والعلاج الفعال للمرض"، مجلة علوم السموم، العدد 1، يوليو 2011، ص 1.

- مانتيللا، فابريسيو اسبينوزا. باريوس، فرانسيكو تيرنيرا. "مخاطر التطور في المسؤولية عن المنتجات بموجب القانون الكولومبي"، مجلة القانون والممارسة، السنة 20، العدد 1، 2014، ص 60.
- مهم، أبو بكر. "المسؤولية المدنية الناجمة عن المنتجات المعيبة، دراسة في الفصول 1-106 إلى 106-14 من ظل ع المضافة بمقتضى القانون 24-06"، المجلة المغربية للقانون والاقتصاد والتدبير، العدد 54، 2016، ص 172.
- ميلدريد، مارك. هاولز، جيرينت. "تعليق على 'مخاطر التنمية: أسئلة لم تتم الإجابة عنها'" مجلة القانون الحديث، المجلد 61، العدد 4، يوليو 1998، ص 570.
- هودجز، كريستوفر. "مخاطر التنمية: أسئلة لم تتم الإجابة عنها"، مجلة القانون الحديث، المجلد 61، العدد 4، يوليو 1998، ص 562.

ثالثا: الأطاريح الجامعية

- الصافي، عبد الرحمان. إصلاح مؤسسة المسؤولية المدنية في ضوء التحولات القانونية والاقتصادية والاجتماعية المعاصرة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، سنة 2021.
- الكامل، نور الدين. المسؤولية المدنية عن أضرار المنتجات الدوائية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، سنة 2023.

رابعا: تقارير

- المفوضية الأوروبية، الورقة البيضاء، النمو والقدرة، التنافسية والعمل - التحديات وسبل المضي قدما في القرن الحادي والعشرين، لوكسمبورغ: مكتب المنشورات الرسمية للجماعات الأوروبية، 1994.
- تقرير لجنة القطاعات الإنتاجية حول مشروع قانون 24.09 يتعلق بسلامة المنتجات والخدمات وببتميم الظهير الشريف الصادر في 12 غشت 1913 بمثابة قانون الالتزامات والعقود، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس المستشارين، www.chambredeconseillers.ma.
- لجنة الجماعات الأوروبية، الورقة الخضراء حول الابتكار، COM (95) 688 نهائي، 1995/12/20.

خامسا: القرارات القضائية

- محكمة العدل الأوروبية، (الغرفة الخامسة)، القضية رقم C-300/95، مؤرخ في 1997/05/29، متاح على بوابة قانون الاتحاد الأوروبي، bit.ly/3LVMvwd.
- المجلس الأعلى، القرار ع. 935 صادر بغرفتين في 2005/12/14، الملف الإداري ع. 2002/1/4/461، منشور على البوابة القضائية للمملكة المغربية عبر الرابط: bit.ly/3UiF3RW.
- محكمة النقض، القرار رقم 2/236، الملف الإداري ع 2012/2/4/742، صادر بتاريخ 2013/04/11، منشور بالمجلة المغربية في الفقه والقضاء، سلسلة الدراسات القضائية والقانونية

- المعمقة 1، المسؤولية القانونية للأطباء (المدنية-الإدارية-الجنائية) على ضوء الاتجاهات الحديثة في قضاء محكمة النقض، ط1 د.ت، ص 240.
- محكمة الاستئناف بتولوز، القرار رقم 01293/1999، مؤرخ في 2000/02/22، متاح على البوابة الرسمية للقانون الفرنسي، bit.ly/3z6P4IX.
 - المحكمة الابتدائية الإدارية بالرباط، حكم عدد 420، صادر في 2024/02/09، في الملف رقم 2022/7112/778، غير منشور.
- سادسا: الجرائد الإخبارية**
- بكرة معدلة حليها خال من الحساسية، منشور على الموقع الإلكتروني لقناة الجزيرة عبر الرابط: bit.ly/3QG5PD0.
 - حليب بشري من بقر مستنسخ، منشور على الموقع الإلكتروني لقناة الجزيرة عبر الرابط: bit.ly/4bbuebF، شوهده في 2024/05/10. في الأرجنتين: بكرة مستنسخة تدر "حليبا بشريا"، منشور على الموقع الإلكتروني لجريدة الرياض عبر الرابط: bit.ly/4dwF6T7.

الحقوق الرقمية في النظام الإداري المغربي: الواقع والآفاق

اسامة المرابط

طالب باحث بسلك الدكتوراه، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-

السويس

جامعة محمد الخامس

ملخص:

إن مسار رقمنة الدولة مر عبر مراحل متعددة وصولا للمنصات الرقمية والتوجه نحو "دولة المنصة"، إن هذا المسار يتجاوز المنطق البسيط للمعطي التكنولوجي، بل إنه سيؤسس علاقة جديدة بين الإدارات والمرافق العمومية، وبين من يتعاملون معها، من مرتفقين ومستعملين. إن دولة المنصة براديجم جديد يسهل التواصل بين المواطنين والدولة ويقرب الخدمات من المواطنين، ولكن، لدولة المنصة مقومات تساعد في نشوئها، وإعمال تطبيقاتها، ومن هذه المقومات نجد: الهوية الرقمية، والتوقيع الإلكتروني، الولوجية للمرافق العمومية الإلكترونية دون التنقل المادي للمواطن، وأخيرا الالتقائية والاندماجية في تقديم الخدمات؛ بحيث تسمح المنصات الرقمية التواصل بين جميع الإدارات وتكوين قاعدة بيانات موحدة. على العموم، فهذه الأخيرة تستوجب استجماع مجموعة من الأسس والمقومات، أولها إقرار المواطنة الرقمية لكل مواطن، ثانيها تنميط وتوحيد اللغة الضابطة لمختلف المنصات الرقمية، وأخيرا حماية المعطيات الشخصية للمواطنين-الأفراد. بالإضافة إلى إقرار الجيل الجديد من الحقوق الرقمية التي تخول للمواطن الولوج للخدمات المرفقية الإلكترونية، وفي أفق التأسيس لمرفق عام إلكتروني.

مقدمة:

إن مسار رقمنة الدولة مر عبر مراحل متعددة وصولا للمنصات الرقمية والتوجه نحو "دولة المنصة"، إن هذا المسار يتجاوز المنطق البسيط للمعطي التكنولوجي، بل إنه سيؤسس علاقة جديدة بين الإدارات والمرافق العمومية، وبين من يتعاملون معها، من مرتفقين ومستعملين. إن دولة المنصة براديجم جديد يسهل التواصل بين المواطنين والدولة ويقرب الخدمات من المواطنين، ولكن، لدولة المنصة مقومات تساعد في نشوئها، وإعمال تطبيقاتها، ومن هذه المقومات نجد: الهوية الرقمية، والتوقيع الإلكتروني، الولوجية للمرافق العمومية الإلكترونية دون التنقل المادي للمواطن، وأخيرا الالتقائية والاندماجية في تقديم الخدمات؛ بحيث تسمح المنصات الرقمية التواصل بين جميع الإدارات وتكوين قاعدة بيانات موحدة. على العموم، فهذه الأخيرة تستوجب استجماع مجموعة من الأسس والمقومات، أولها إقرار المواطنة الرقمية لكل مواطن، ثانيها تنميط وتوحيد اللغة الضابطة لمختلف المنصات الرقمية، وأخيرا حماية المعطيات الشخصية للمواطنين-الأفراد. بالإضافة إلى إقرار الجيل الجديد من الحقوق الرقمية التي تخول للمواطن الولوج للخدمات المرفقية الإلكترونية، وفي أفق التأسيس لمرفق عام إلكتروني. وقمين بالذكر، أن استجماع هذه الأسس والمقومات يستدعي مراجعة بعض المفهومات.

هذا ما تقطن له بعض الفقه، فعلى حد تعبير الفقيه **Jacques Chevallier**،: " ...أسطورة المرفق العام فقدت الكثير من مقومات نشوئها. وما ترتب عن ذلك من غموض ولبس بخصوص النتائج والآثار القانونية المترتبة عن ذلك، لكن؛ بأي حال من الأحوال لا يعني أن المرفق العام أصبح مفهوما فارغا ونتاجا أو إرثا تاريخيا متجاوزا أو قد ولى عليه الزمن، مآله الفشل نحو أفول لا مفر منه¹²⁶³". فالامتيازات والمعايير التي كانت سببا في نشوء المرفق العام في جوهرها، هي نفسها من ميزت القانون الإداري ورسمت حدوده ونطاق تطبيقه، اليوم، تعيش أزمة.

محمل القول، فهذه الأزمة التي يعيش في كنفها المرفق العام لا تعني نهايته، لكن يجب التفكير في إعادة تعريف عميق للمرفق العام، من خلال نطاقه ونشاطه وحدوده¹²⁶⁴، وطبيعة الخدمات التي يقدمها، والقائمة أساسا على الجودة، لكي يشكل لنفسه أبعادا وتطبيقات جديدة تحافظ على وجوده في ظل تغول العقلانية التقنية-الرقمية، ومبادئ وقيم القطاع الخاص. فالمنطق البيروقراطي أضحى منافسا من قبل مبادئ وقيم جديدة يحملها التدبير القائم على النتائج، أو إن صح التعبير، تغلغل العقلانية التدبيرية في القطاع العام¹²⁶⁵، الأمر الذي فرض الانتقال من منطق السلطة العامة وامتيازاتها والمصلحة العامة للمرفق العام إلى منطق الجودة والفعالية وحسن الأداء عن طريق المنصات الرقمية.

وهذا ما سنحاول الكشف عنه في عناصر هذه الورقة البحثية، وذلك من خلال العناصر التالية:

المحور الأول: رقمنة الدولة المغربية ومسألة الحقوق الرقمية نحو إقرار جيل جديد من الحقوق

المحور الثاني: الحقوق الرقمية والمواطن الرقمي: التطبيقات في النظام الإداري المغربي والرهانات المستقبلية

المحور الأول: رقمنة الدولة المغربية ومسألة الحقوق الرقمية

إن التصور الكلاسيكي للمرفق العام، اهتز بشكل كبير، خصوصا في الأعوام الأخيرة، فعلى حد تعبير الفقيه **Jacques Chevallier**،: " ...أسطورة المرفق العام فقدت الكثير من مقومات نشوئها. وما ترتب عن ذلك من غموض ولبس بخصوص النتائج والآثار القانونية المترتبة عن ذلك، لكن؛ بأي حال من الأحوال لا يعني أن المرفق العام أصبح مفهوما فارغا ونتاجا أو إرثا تاريخيا متجاوزا أو قد ولى عليه الزمن، مآله الفشل نحو أفول لا مفر منه¹²⁶⁶". فالامتيازات والمعايير التي كانت سببا في نشوء المرفق العام في جوهرها، هي نفسها من ميزت القانون الإداري ورسمت حدوده ونطاق تطبيقه، اليوم، تعيش أزمة.

¹²⁶³ - « La conception traditionnelle du service public a donc été fortement ébranlée ... au cours des dernières années : le mythe du service public a perdu beaucoup de sa puissance évocatrice et les conséquences juridiques qui étaient attachées à la notion sont devenues plus incertaines. Ce qui ne signifie nullement que le service public ne soit plus qu'un concept vide, héritier d'une histoire dépassée et voué à un inéluctable dépérissement. » ; Jacques Chevallier, « Les nouvelles frontières du service public », Revue « Regards croisés sur l'économie », 2007/2 n° 2, p.18.

¹²⁶⁴ - Jacques Chevallier, op, cit, p.18.

¹²⁶⁵ - Jacques Chevallier, « Management public et Droit », Revue Politiques et Management Public, Vol. 26/3/2008, pp. 93-100.

¹²⁶⁶ - « La conception traditionnelle du service public a donc été fortement ébranlée ... au cours des dernières années : le mythe du service public a perdu beaucoup de sa puissance évocatrice et les conséquences juridiques qui étaient attachées à la notion sont devenues plus incertaines. Ce qui ne signifie nullement que le service public ne soit plus qu'un concept vide, héritier d'une histoire

مجمل القول، فهذه الأزمة التي يعيش في كنفها المرفق العام لا تعني نهايته، لكن يجب التفكير في إعادة تعريف عميق للمرفق العام، من خلال نطاقه ونشاطه وحدوده¹²⁶⁷، وطبيعة الخدمات التي يقدمها، والقائمة أساسا على الجودة، لكي يشكل لنفسه أبعادا وتطبيقات جديدة تحافظ على وجوده في ظل تغول العقلانية التقنية-الرقمية، ومبادئ وقيم القطاع الخاص. فالمنطق البيروقراطي أضحى منافسا من قبل مبادئ وقيم جديدة يحملها التدبير القائم على النتائج¹²⁶⁸، أو إن صح التعبير، تغلغل العقلانية التدبيرية في القطاع العام¹²⁶⁹، الأمر الذي فرض الانتقال من منطق السلطة العامة وامتيازاتها والمصلحة العامة للمرفق العام إلى منطق الجودة والفعالية وحسن الأداء عن طريق المنصات الرقمية.

أولا: رقمنة الخدمات المرفقية والمبادئ الكلاسيكية للمرفق العام

إن التحولات المعاصرة التي طالت بنية القانون الإداري، وتبني المعطى الرقمي والبنىات الرقمية-التكنولوجية التي هي مدخل لإصلاح الدولة وتحسين العلاقة بينها وبين المواطنين، من بين نتائج بروز ما أطلق عليه في الوسط المؤسساتي ولدى الفاعلين في صناعة الفعل العمومي "أزمة المرفق العام"، وهذا ما أثار نقاشا فقهيًا¹²⁷⁰. فالمرفق العام مفهوم دائم الحضور في الفضاء العمومي الإداري لدرجة التقديس، ويعبر عن الحضور الرمزي للدولة؛ بل إنه حجر الزاوية في بنيانها المعاصر، وارتبط في ذهن القانونيين في القرن 19 و20 بالدولة السخية¹²⁷¹، وفي مرحلة لاحقة أضحى الخيط الناظم الذي كان يفصل الفضاء أو القطاع العام عن الخاص¹²⁷².

إن التصور الكلاسيكي للمرفق العام، اهتز بشكل كبير، خصوصا في الأعوام الأخيرة، فعلى حد تعبير الفقيه Jacques Chevallier: " ...أسطورة المرفق العام فقدت الكثير من مقومات نشوئها. وما ترتب عن ذلك من غموض ولبس بخصوص النتائج والآثار القانونية المترتبة عن ذلك، لكن؛ بأي حال من الأحوال لا يعني أن المرفق العام أصبح مفهوما فارغا ونتاجا أو إرثا تاريخيا متجاوزا أو قد ولى عليه الزمن، مآله الفشل نحو أقول لا مفر منه¹²⁷³". فالامتيازات والمعايير التي كانت سببا في نشوء المرفق العام في جوهرها، هي نفسها من ميزت القانون الإداري ورسمت حدوده ونطاق تطبيقه، اليوم، تعيش أزمة.

dépassée et voué à un inéluctable dépérissement.» ; Jacques Chevallier, « Les nouvelles frontières du service public », Revue « Regards croisés sur l'économie », 2007/2 n° 2, p.18.

¹²⁶⁷ - Jacques Chevallier, op, cit, p.18.

¹²⁶⁸ - Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », op, cit, p.327.

¹²⁶⁹ - Jacques Chevallier, « Management public et Droit », Revue Politiques et Management Public, Vol. 26/3|2008, pp. 93-100.

¹²⁷⁰ - Cluzel-Métayer, Lucie, Prébissy-Schnall, Catherine et Sée Arnaud (dir.), La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?, collection droit et gestions publiques, Mare et Martin, 2021.

¹²⁷¹ - Céline Desmarais, Claire Edey Gamassou, « La motivation de service public à l'aune du service public « à la française », Revue Politiques et Management Public 29/3 Juillet-Septembre 2012, p.400.

¹²⁷² - Jacques Chevallier, « Le service public », Paris : PUF, 2008, p.5.

¹²⁷³ - « La conception traditionnelle du service public a donc été fortement ébranlée ... au cours des dernières années : le mythe du service public a perdu beaucoup de sa puissance évocatrice et les conséquences juridiques qui étaient attachées à la notion sont devenues plus incertaines. Ce qui ne signifie nullement que le service public ne soit plus qu'un concept vide, héritier d'une histoire dépassée et voué à un inéluctable dépérissement.» ; Jacques Chevallier, « Les nouvelles frontières du service public », Revue « Regards croisés sur l'économie », 2007/2 n° 2, p.18.

مجمل القول، فهذه الأزمة التي يعيش في كنفها المرفق العام لا تعني نهايته، لكن يجب التفكير في إعادة تعريف عميق للمرفق العام، من خلال نطاقه ونشاطه وحدوده¹²⁷⁴، وطبيعة الخدمات التي يقدمها، والقائمة أساسا على الجودة، لكي يشكل لنفسه أبعادا وتطبيقات جديدة تحافظ على وجوده في ظل تغول العقلانية التقنية-الرقمية، ومبادئ وقيم القطاع الخاص. فالمنطق البيروقراطي أضحى منافسا من قبل مبادئ وقيم جديدة يحملها التدبير القائم على النتائج¹²⁷⁵، أو إن صح التعبير، تغلغل العقلانية التدبيرية في القطاع العام¹²⁷⁶، الأمر الذي فرض الانتقال من منطق السلطة العامة وامتيازاتها والمصلحة العامة للمرفق العام إلى منطق الجودة والفعالية وحسن الأداء عن طريق المنصات الرقمية.

في التصور الكلاسيكي، كان القانون الإداري يقوم على المصلحة العامة والمشروعية، لكن فوّضت هذه المشروعية لمنطق الفعالية¹²⁷⁷ والجودة، حيث إن سؤال الفعالية في النسق الإداري ظهر أواخر ثمانينيات القرن الماضي، بمثابة إجابة عن تطبيقات التدبير العمومي الجديد¹²⁷⁸ آنذاك. كلها عوامل عمقت من أزمة المفهوم الكلاسيكي للمرفق العام. فلم تعد المشروعية المحدد الواجب احترامه أثناء أعمال الفعل العمومي، بل ضمان تقديم خدمات مرفقية ذات جودة. فشرعية الفعل العمومي جديد قوامه الفعالية¹²⁷⁹ والجودة. فمنطق العقلانية القانونية أصبح متجاوزا¹²⁸⁰. كلها عوامل ساهمت وستسهم في تجاوز القانون والمنطق القانوني بمعرفته، بل أعمق من ذلك هو الانتقال من منطق "دولة المعرفة القانونية" إلى دولة "المنطق التدبيري-الدولة التدبيرية"¹²⁸¹.

وهذا تحديدا ما أكدته مفوض الحكومة السابق بمجلس الدولة الفرنسي **J-H. Stahl**، حيث عدّ: "التحولات التكنولوجية والاقتصادية... كلها عوامل تدعوا لإعادة التفكير في علاقة المرفق العام بمحيطه المتسم بالمنافسة... هذا الأمر يحتم علينا القبول بإعادة صياغة فهمنا وتصورنا الكلاسيكي حول المرفق العام والمركز على المرتفق؛ من خلال إضافة أبعاد جديدة للمرفق العام في علاقته بمحيطه الاقتصادي وقانون المنافسة"¹²⁸².

لقد ظلت نظرية المرفق العام لردح من الزمن، المحدد الأساسي في تشكيل قواعد القانون الإداري بكونه فرعا مستقلا عن باقي فروع القانون، ومعيارا أساسيا لانعقاد اختصاص القاضي الإداري. فهذه النظرية ظلت عالقة في ذهن الفقه القانوني ومهيمنة على الخيال القانوني للقاضي الإداري، إلى درجة وُصف القانون الإداري فيها منذ أواخر القرن التاسع عشر بأنه قانون المرافق العامة، بل قطب رحى الدولة المعاصرة.¹²⁸³

¹²⁷⁴ - Jacques Chevallier, op, cit, p.18.

¹²⁷⁵ - Patrice Duran, « Légimité, droit et action publique », op, cit, p.327.

¹²⁷⁶ - Jacques Chevallier, « Management public et Droit », Revue Politiques et Management Public, Vol. 26/3|2008, pp. 93-100.

¹²⁷⁷ - Karim Benyekhlef, « Droit global : un défi pour la démocratie », Revue Projet, 2016/4 n° 353, p.1.

¹²⁷⁸ - Daniel Mockle, « Les approches critiques du droit administratif », op, cit, p.499.

¹²⁷⁹ - Karim benyekhlef, op, cit, p.15.

¹²⁸⁰ - Daniel Mockle, op, cit, pp.501-502.

¹²⁸¹ - Patrice Duran, op, cit, p.331.

¹²⁸² - Ibid.

¹²⁸³ - Norbert Foulquier, Frédéric Rolin, « Constitution et service public », Cahiers du conseil constitutionnel n° 37 (dossier : Le conseil constitutionnel et le droit administratif) - octobre 2012, p.3.

وأما اليوم، يجب أن تُسائل فكرة "القانون الإداري هو قانون المرافق العامة"؛ خصوصا على مستوى المستجدات المرتبطة بالفعل العمومي-الإداري، بحيث لم يكن إخضاع الإدارة للقانون الإداري يثير أي إشكالية بسبب محدودية نشاط الدولة، لكن اليوم أصبح الطرح الإصلاحي قائم على إعادة تكييف مهام الإدارة انسجاما مع التحولات التي تطال أدوار الدولة وتأثير المد النيوليبرالي عليها، ولا سيما بعد تخلي الدولة عن القيام بمجموعة من المهام وإسناد تدبيرها لفائدة شركاء وفاعلين جدد؛ في ظل هذا الوضع، ففكرة المرفق العام أصبحت عاجزة على أن تكون أداة تميز ولاية القانون الإداري عن ولاية القانون الخاص، أو بشكل أعمق بين القطاع العام والخاص.

حاصل ما سبق، إن الأزمة التي يعيش في كنفها المرفق العام لا تؤشّر على نهايته، ولكن يجب التفكير إزاء ذلك في إعادة تعريف عميق للمرفق العام وتشكيل معالمه؛ من خلال نطاقه ونشاطه وحدوده¹²⁸⁴، لكي يشكل لنفسه أبعادا وتطبيقات جديدة تحافظ على وجوده في ظل تغول العقلانية التدبيرية-الاقتصادية وتغلغل المعطى الرقمي في بنية الإدارة العمومية.

ثانيا: المعطى الرقمي وإضافة شكليات جديدة على النشاط الإداري وتطبيقات المسؤولية الإدارية

إن تبني المعطى الرقمي الذي مر بمجموعة من المراحل وصولا إلى براديجم الدولة المنصة الرقمية، والقائمة في جوهرها على مبادئ الاقتصاد الرقمي، له وقع على النشاط الإداري؛ وبالتالي فإن شكليات الفعل العمومي-الإداري ستعرف تغيرا كما أن بعض المفهومات شكلت قطب رحى الفعل السياسي والإداري عرفت وستعرف تغيرات جذرية من قبيل: المشروعية والشرعية والمرفق... ولذلك وقع على نطاق المسؤولية الإدارية وتطبيقاتها، إما اتساعا أو تقلصا؛ أمور سنحاول إمطة اللثام عنها في العنصر القادم.

1- الشكليات الجديدة للنشاط الإداري

حين تتطور الحاجات العامة، فإن المرفق العام مطالب بأن يتكيف معها، وأن يعمل على تبني التكنولوجيات الحديثة ووسائل الاتصال لتلبية حاجات المواطنين-المرتفقين، بغية تحقيق جودة الخدمات المرفقية. وأمام هذه التطورات أو التغيرات، يتعين على السلطات العمومية¹²⁸⁵ القيام باختيارات (إحداث بعض الوحدات الإدارية أو حذفها أو إعادة هيكلتها)، وذلك لكي يتسنى للمرافق العامة مسايرة حاجات المواطنين-الأفراد؛ الأمر الذي جعل المرفق العام يحتكم إلى أنماط جديدة في التدبير منها: الخدمات الرقمية والتدبير اللامادي للنشاط الإداري وصولا للمنصات الرقمية، بغية الوصول إلى جودة الخدمات وفق مقاربة مندمجة.

وتتحكم مجموعة من العوامل في حتمية تطور المرفق العام، فالعمل على ضمان جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين، يفرض على بنية المرافق العمومية تبني أساليب ومناهج جديدة للتدبير، قائمة على الجودة والمنطق المندمج لتقديم الخدمات والليونة في التدبير¹²⁸⁶. وكلها أمور تقوم على ركيزتين: رقمنة الفعل العمومي في شموليته ونزع الصفة المادية عنه، وإعمال المنصات الرقمية، والتي تركز على ما يلي: هوية رقمية موحدة بالنسبة لكل مواطن، لغة مشتركة وموحدة بين جميع التطبيقات والمنصات الرقمية، وحماية المعطيات الشخصية للمواطنين¹²⁸⁷ قصد التأسيس للثقة الرقمية بين الإدارة والمتعاملين معها.

¹²⁸⁴ - Jacques Chevallier, « Les nouvelles frontières du service public », op, cit, p.18.

¹²⁸⁵ - الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية.

¹²⁸⁶ - Jacques Chevallier, op, cit, p.23.

¹²⁸⁷ - Jacques Chevallier, « Vers l'État-Plateforme ? », op, cit, p.632.

جدول: التوجهات الحديثة في علاقة المواطن/المرتفق-الزبون بالمرفق العام الإلكتروني

المقاربة الجديدة	المقاربة القديمة
نحو مقاربة المواطن-الزبون	المواطن-المرتفق
الشباك الوحيد: خدمات مندمجة وإلكترونية	خدمات متفرقة وورقية
التواصل الإلكتروني	التواصل الورقي
الأداء الإلكتروني	الأداء النقدي أو بوسائل الأداء
التوقيع الإلكتروني	التوقيع الورقي

المصدر: تركيب شخصي

إذن، فالمحددات التقنية والقانونية المميزة للمرفق العام الإلكتروني، يترتب عنها ما يلي: رقمنة الفعل والعمل الإداريين، استخدام آلية التوقيع والأداء الإلكترونيين، وصولاً إلى استصدار منافذ الفعل العمومي بصيغة إلكترونية وبشكلياته المستجدة (كالقرار الإداري...)، وأخيراً الاعتراف بالمواطن الرقمي (الهوية الرقمية).

فتلخص العناصر والمقومات المؤسسة للمرفق العام الإلكتروني. وإن اعتماد الإدارة الإلكترونية في مرحلة أولى، والمنصات الإلكترونية في مرحلة لاحقة، أمر سيفضي لتغيرات جذرية وعميقة، سواء على مستوى الخدمات المقدمة أو بنية التنظيمات، وحتى المعارف المتدخلة في الفعل العمومي. أمور ستساهم في اتخاذ شكل جديد للدولة¹²⁸⁸. وهو ما سيؤثر على النمط الإداري القائم، وعلى مبادئ أسست للمرفق العام.

2- إقرار المسؤولية عن أضرار المنصات الرقمية والذكاء الاصطناعي

عملت النظم القانونية الفضلى على سن مقتضيات قانونية لضبط استعمالات المنصات الرقمية في علاقتها بالمرتفقين¹²⁸⁹؛ وخاصة في مجال المسؤولية¹²⁹⁰، فالخوارزميات المطبقة أثناء تقديم الخدمات المرفقية-الإلكترونية تترتب عليها مسؤولية خاصة في حالة العطب أو المس بالمعطيات الشخصية أو باقي الأضرار، وقد يترتب عنها المسؤولية عن حراسة الشيء¹²⁹¹... إلى حين الوصول لمرحلة متقدمة لإقرار المسؤولية على أفعال وأعمال الروبوتات والبرامج والذكاء الاصطناعي وتمتعها بشخصية قانونية-معنوية¹²⁹²...

وفي هذا الصدد، ظهر تيار معاصر من الفقه يسعى في بحثه الحثيث عن إقرار مداخل المسؤولية عن أفعال الذكاء الاصطناعي والمنصات الرقمية من خلال مجموعة من المداخل التقنية والقانونية، أهمها

¹²⁸⁸ - Jacques Chevallier, op, cit, pp.628-629.

¹²⁸⁹ - Cette proposition pourrait être inspirée de l'économie générale du règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

¹²⁹⁰ - Conseil d'État, Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation », op, cit, p. 115.

¹²⁹¹ - Conseil d'État, op, cit, p. 116.

¹²⁹² - Ibid.

إقرار مبدأ حياد الذكاء الاصطناعي، بحيث يجب على القانون أن لا يميز بين الفعل البشري والفعل الصادر عن الذكاء الاصطناعي، عندما يقومان بنفس المهام¹²⁹³. فالنظم القانونية المعاصرة لم تقر بعد بهذا المبدأ في التطبيقات العملية، فإقرار مبدأ الحياد القانوني مفيد للمجتمع بكافة أطيافه، وسيحد من التشوهات المعيارية والشغرات القانونية السائدة حالياً¹²⁹⁴.

وما يمكن إثارته في هذا الشأن هو التفكير في إقرار المسؤولية. ولكن التكليف القانوني والقضائي اختلف في هذا الشأن؛ من الفقه القانوني من كَيَّفَ فعل الذكاء الاصطناعي على أنه يدخل في نطاق المسؤولية عن المنتجات¹²⁹⁵، أو عن حراسة الشيء؛ أي إسناد هذه المسؤولية إلى إنتاج البرامج أو روبوتات أو إلى حارسها أو من يسهر على صيانتها.

إذن، فكيف سيؤثر اعتماد الخورزميات والذكاء الاصطناعي على نظام المسؤولية بشقيها المدني والإداري؟

فبناء على كون العمل المعلوماتي والإلكتروني يحمل في ثناياه مخاطر قد تمس بالمراكز القانونية للأفراد، أو قد تمس بمبادئ على مستوى القمة، أي مرتبطة بمبادئ التنظيم الإداري والمرافق العمومية؛ الأمر الذي يقتضي التأسيس والتوسيع من نطاق المسؤولية عن الخطر المعلوماتي والإلكتروني، فهذه المسؤولية ليست على شاكلة أعمال إيجابية أو سلبية بل هي صادرة عن الاختلالات والأعطاب التي قد تسبب ضرراً للمرتفقين أو المستعملين أو لحضور واستمرارية الدولة... فاعتماد تطبيقات المرفق الإلكتروني لتقديم الخدمات، من حيث إنها مدخل أساسي لتبسيط الفعل العمومي من خلال تقريب الإدارة من المرتفقين وتجويد الخدمات المرفقية، قد يتحول إلى هوة تبعد بينهما، من خلال المس بالمبادئ الكلاسيكية المؤطرة للنشاط الإداري والمرفق العام؛ من قبيل المس بمبدأ استمرارية المرافق العمومية بل استمرارية الدولة نفسها، لعطب في الشبكة أو البرامج.

ولتقويم الأوضاع السالفة، عملت النظم القانونية الفضلى على سن مقتضيات قانونية لضبط استعمال المنصات الإلكترونية من قبل المرتفقين¹²⁹⁶ أو بالأحرى المستعملين؛ وخاصة في مجال المسؤولية¹²⁹⁷، عن الأضرار التي قد تسببها المنصات والخدمات الإلكترونية للمستعملين، فالخوارزميات المعتمدة أثناء تقديم الخدمات الإلكترونية قد تترتب عليها مسؤولية خاصة في حالة العطب أو المس

¹²⁹³ - Ryan Abbott, "The Reasonable Robot: Artificial Intelligence and the Law", Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, School of Law, Faculty of Arts and Social Sciences, University of Surrey, 2020, p.4. "The law should not discriminate between activity by people and activity by AI when people and AI are performing the same tasks. This will reduce market distortions and help to ensure that decisions are made on the basis of efficiency. Efficiency is not the only principle that should guide AI regulation, but not discriminating between people and AI will tend to improve human well-being."

¹²⁹⁴ - Ibid, p.4.

¹²⁹⁵ - Ibid, p.46.

¹²⁹⁶ - Cette proposition pourrait être inspirée de l'économie générale du règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

¹²⁹⁷ - Conseil d'État, Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation », op, cit, p. 115.

بالمعطيات الشخصية أو باقي الأضرار التي قد تمس بالمستعملين... فالتكييف القانوني والقضائي الممنوح لهذا النوع من المسؤوليات المستجدة في التطبيقات القانونية والقضائية المعاصرة قائم أساسا على المسؤولية عن حراسة الشيء أو حارس الشيء¹²⁹⁸ والمنصوص عليها في الفصل 88 من ق.ل.ع.

وفي إطار تغيير وجهة النظر لطبيعة هذه المسؤولية، واستشرافا للمستقبل، دافع تيار من الفقه القانوني عن مداخل إقرار المسؤولية على أفعال وأعمال الروبوتات والبرامج والذكاء الاصطناعي التي تقدم خدمات مرفقية، وتحملها المسؤولية عن الأضرار التي قد تسببها للمستعملين، لكن، شريطة تمتيعها بشخصية قانونية-معنوية¹²⁹⁹... وإقرار نمط جديد من المسؤولية يعرف بالمسؤولية عن فعل الذكاء الاصطناعي.

فعود على بدء، إن منصة "رخص" المعتمدة في النظام الإداري المغربي، تدار من قبل شركة خاصة كما أسلفنا الذكر، وهي المسؤولة عن صيانتها، وفي حالة الضرر الناتج عن عطب أو توقف فجائي أو مس بالمعطيات الشخصية والبيانات... فهل الرجوع يكون عليها-أي الشركة-طبقا لأحكام المسؤولية المدنية أو على الدولة في نطاق المسؤولية الإدارية؟ ما استقرت عليه النظم القانونية والقضائية المقارنة، فالشركة المسؤولة عن تدبير المرفق الإلكتروني وصيانتها وتطويره هي من يقع على عاتقها التعويض عن الأضرار التي قد يتسبب فيها تدبير المرفق¹³⁰⁰ وطبقا لأحكام القانون الخاص (قواعد المسؤولية المدنية).

وما يمكن أن نخلص إليه، تراجع نطاق تطبيق القانون الإداري ومعه نطاق المسؤولية الإدارية، من خلال تبني آليات القطاع الخاص في تدبير المرافق العامة ذات بعد إلكتروني، والانتقال من منطق المواطن-المرتفق إلى منطق المواطن-الزبون. وكل هذه النتائج من إرغاصات تفكك بنية القانون الإداري.

وحاصل ما سبق، إن ظهور دولة-المنصات، وجه جديد من الثورة الرقمية التي مست ببنیان الدولة¹³⁰¹؛ فالتحولات المترتبة عن الأمور السالفة الذكر، أمر يفرض إعادة النظر في مبادئ التنظيم الإداري ومنطق المرافق العامة، وفي الأخير طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع. وهذا ما سنحاول تقفي أثره في المحور الثاني.

المحور الثاني: الحقوق الرقمية والمواطن الرقمي: التطبيقات في النظام الإداري المغربي والرهانات المستقبلية

إن دولة المنصة براديغم جديد يسهل التواصل بين المواطنين والدولة ويقرب الخدمات من المواطنين، ولكن، لدولة المنصة مقومات تساعد في نشوئها، وإعمال تطبيقاتها، ومن هذه المقومات نجد: الهوية الرقمية، والتوقيع الإلكتروني، الولوجية للمرافق العمومية الإلكترونية دون التنقل المادي للمواطن، وأخيرا الالتقائية والاندماجية في تقديم الخدمات؛ بحيث تسمح المنصات الرقمية التواصل بين جميع الإدارات وتكوين قاعدة بيانات موحدة¹³⁰²... على العموم، فهذه الأخيرة تستوجب استجماع مجموعة من الأسس والمقومات، أولها إقرار المواطنة الرقمية لكل مواطن، ثانيها تنميط وتوحيد اللغة الضابطة

¹²⁹⁸ - Conseil d'État, op, cit, p. 116.

¹²⁹⁹ - Ibid.

¹³⁰⁰ - Ibid, p. 117.

¹³⁰¹ - Ibid, p.633.

¹³⁰² - Kaja Kallas, « L'ubérisation, l'État et l'Europe », Conseil d'État, étude annuelle, Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation », 2017, Contributions, p. 177.

لمختلف المنصات الرقمية¹³⁰³، وأخيرا حماية المعطيات الشخصية للمواطنين-الأفراد¹³⁰⁴. بالإضافة إلى إقرار الجيل الجديد من الحقوق الذي يخول للمواطن الولوج للخدمات المرفقية الإلكترونية، وفي أفق التأسيس لمرفق عام إلكتروني. وقمين بالذكر، أن استجماع هذه الأسس والمقومات يستدعي مراجعة بعض المفهومات، وهذا ما سنحاول الكشف عنه في عناصر هذا المحور.

أولا: الحق في الولوج للإنترنت، حق أساسي جديد

في الأصل، إن الولوج للمرافق العمومية أمر مرتبط بالمساواة أمامها. وأقام القضاء الدستوري في التجارب المقارنة علاقة جدلية بينهما¹³⁰⁵. لكن، الحق في الولوج للمرافق العمومية الإلكترونية يسبقه ويؤسسه الحق في شبكات الإنترنت. إذن، فالحق في شبكات الإنترنت يسبق ويؤسس للحق في الولوج للمرافق العمومية والخدمات الإلكترونية. فهذا الحق أضحي يصنف من شروط ومقومات حرية التواصل، ويسمح بممارسة باقي الحقوق الأساسية¹³⁰⁶، وهذا ما كرسه القاضي الدستوري الفرنسي، في أحد قراراته، إذ اعتبر أن الولوج إلى الإنترنت حق أساسي¹³⁰⁷. هذا الحق تكرر كذلك في اجتهاد المحكمة العليا الأمريكية، وهي أول محكمة اعترفت بحق الولوج للإنترنت¹³⁰⁸، إذن، فمن خلال تواتر الاجتهاد القضائي، أعتُرف بالولوج للإنترنت بكونه حقا أساسيا للأفراد¹³⁰⁹.

وبالنتيجة، فالحق في الولوج للإنترنت هو من يؤسس لحق الولوج للمرافق العمومية الإلكترونية ولمبدأ المساواة أمامها. إذن، فهذا الحق يسمح للمواطنين بالولوج للخدمات المرفقية الإلكترونية، ولكن هذا الحق يجب أن يؤسس من خلال استحداث هوية رقمية في أفق إقرار مواطنة رقمية تسعى لمواكبة الفضاء الرقمي-السيبراني. على سبيل المثال، في الهند أُحدثت هوية رقمية Aadhaar¹³¹⁰ تمكن حوالي مليار شخص للاستفادة من خدمات رقمية، بشكل مندمج تفاعلي على منصة رقمية موحدة، مع الاعتراف بالحقوق الرقمية¹³¹¹.

¹³⁰³ - Jacques Chevallier, « Vers l'État-Plateforme ? », op, cit, p.632.

¹³⁰⁴ - سنغض الطرف عن هذه النقطة، بحكم صدور القانون المؤطر لحماية المعطيات الشخصية سنة 2009، وبشأنه تواترت مجموعة من الكتابات الأكاديمية والتعليق الفقهي...

¹³⁰⁵ - Donier, Virginie, « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », RDSS, 2010, p. 800.

¹³⁰⁶ - Conseil d'État, Le numérique et les droits fondamentaux, Collection « Les rapports du Conseil d'État » collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE, 2014, p.90.

¹³⁰⁷ - Commentaire de la décision n° 2009-580 DC – 10 juin 2009, Loi relative à la diffusion et à la protection de la création sur internet, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, Cahier n° 27.

¹³⁰⁸ - Arrêt Reno, Attorney general of the United States vs American Civil Liberties Union (ACLU) du 26 juin 1997.

¹³⁰⁹ - Conseil d'État, Le numérique et les droits fondamentaux, op, cit, p.11.

¹³¹⁰ - Aadhaar is a 12-digit unique identity number that can be obtained voluntarily by the citizens of India and resident foreign nationals who have spent over 182 days in twelve months immediately preceding the date of application for enrolment, based on their biometric and demographic data. The data is collected by the Unique Identification Authority of India (UIDAI), a statutory authority established in January 2009 by the Government of India, under the jurisdiction of the Ministry of Electronics and Information Technology, following the provisions of the Aadhaar (Targeted Delivery of Financial and other Subsidies, benefits and services) Act, 2016.

¹³¹¹ - Richard Pope, op, cit, p.3.

ولقد نحى المغرب المنحى نفسه، بحيث اعتمدت الهوية الرقمية سنة 2019، وتسمح هذه الأخيرة بالولوج إلى الخدمات عبر الإنترنت بطريقة آمنة وبسيطة، وذلك باستخدام البطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية من الجيل الجديد.

ولكن، تنزيل هذه المقترضات يستدعي الحد من الفجوة الرقمية بين المواطنين، وتمتعهم بالمواطنة الرقمية وولوجهم الذهني لمختلف الخدمات الرقمية. بالإضافة للحسم في النمط الإداري المتبنى، وليس الرزوح بين النمطين؛ أي الورقي والرقمي.

1. المرفق العام الإلكتروني في الممارسة الإدارية المغربية: بين التجديد وازدواجية النمط الإداري

وفي الوضع الحالي، لا تمثل الحكومة الإلكترونية المغربية أي امتياز ملحوظ في نظر المرتفق، كما لا تساهم في تنمية الرغبة لديه في استعمال الإنترنت. فالمستعمل لا يعبر عن الحماس ولا عن الثقة تجاه المساطر والخدمات الموضوعة على الخط، بل إن الصبغة اللامادية والافتراضية للمساعي الإدارية، بالإضافة إلى التخوف من المفاجآت السيئة، تجعله يشعر بالقلق. فهو يشعر بأمان أكبر عندما يباشر المساطر بالطريقة التقليدية¹³¹². وكما يقول الباحث **Karim Benyekhlef**، «التكنولوجيا محايدة¹³¹³؛ فالخدمات الرقمية والإلكترونية وصولاً للمنصات الرقمية، كلها تقنيات-آليات محايدة¹³¹⁴».

وما يمكن إثارته في هذا الملحق؛ أن اعتماد المرفق الإلكتروني قد يفضي للمس بالمبادئ الكلاسيكية للقانون الإداري والمرفق العام كاستمرارية المرافق العمومية والمساواة أمامها، فالمبادئ الأساسية لحكمة المرافق العمومية منصوص عليها بوضوح في الفصول الثلاثة من الدستور (154 و 155 و 156). وهذا تحديداً ما يجعل هذه الحكمة قائمة على تدخلات القاضيين الإداري والدستوري لضمان فعالية الدستور من خلال الدفاع عن مبدأ استمرارية المرافق العمومية والمساواة أمامها.

إذن، فالمعطى الرقمي لا يجب أن يؤسس نمطين مختلفين من التدبير الإداري (الورقي والإلكتروني-الرقمي) بقدر ما يجب أن يساهم في تجويد الخدمات المرفقية. فالمفترض في اعتماد المعطى الرقمي والتدبير اللامادي التأسيس لنمط إداري جديد¹³¹⁵.

2. مبدأ المساواة أمام المرفق الإلكتروني والفجوة الرقمية¹³¹⁶: من إشكالية الولوج المادي إلى الولوج اللامادي

¹³¹² - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "حكمة المرافق العمومية"، إحالة ذاتية رقم 13-2013، ص: 66.
¹³¹³ - **Herbert Maisl, Bertrand du Marais**, « l'Administration électronique », Revue française d'administration publique, 2004-2 n°110, p. 215.

¹³¹⁴ - **T. Wu**, « Network Neutrality, Broadband Discrimination », Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2, p. 141, 2003.

¹³¹⁵ - **Arnaud Granger**, « La dématérialisation, ou le renforcement de la coopération requise du contribuable », Revue Gestion & Finances Publiques, 2017/6 (n° 6), p.81.

¹³¹⁶ - **الفجوة الرقمية**: هي الفجوة المعرفية، والمعلوماتية بين البشر، بين من يملكون القدرة على الحصول على المعلومة ببساطة، وبين من يحصلون عليها بمشقة، وبين من لا يستطيعون الحصول عليها على الإطلاق. للمزيد من التفصيل يراجع في هذا الشأن: **نبيل علي، ناديج حجازي**، "الفجوة الرقمية" - رؤية عربية لمجتمع المعرفة -، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب-الكويت، أغسطس 2005.

إن النواة الصلبة للمرافق العمومية تركز على: الاستمرارية، والمساواة وقابلية التغير¹³¹⁷. ولا بد من التأكيد على مسألة مهمة قد تفرغ مبدأ المساواة الذي يحكم المرافق العامة من قلبه، وهي الفجوة الرقمية، وبصيغة أخرى التأخر الرقمي لدى الأفراد في مواجهة المنصات الإلكترونية، فالفجوة الرقمية تمثل تلك الهوة المعرفية والمعلوماتية بين من يملكون القدرة على الحصول على المعلومات بسهولة و يسر والتعامل مع المواقع والمنصات والخدمات الرقمية، وبين من يواجهون صعوبات في الوصول إليها، بل وبين من لا يستطيعون الحصول عليها أصلاً، وتشمل أيضاً المهارات والقدرات المادية والذهنية اللازمة للحصول على المعلومات والخدمات التي تمكن الفرد من أن يصبح "مواطناً رقمياً".

وفي هذا الصدد، الفجوة الرقمية تعتبر عائقاً أمام المواطنين للولوج إلى النظام المعلوماتي¹³¹⁸ ووسائل الاتصال، وهذا ما قد يمس بمبدأ المساواة أمام المرافق العمومية. وتأسيساً على ذلك، فالمرفق العام الإلكتروني قد يغذي نوعاً من اللامساواة المرفقية، الأمر الذي ينبغي معه توفير البنية الرقمية اللازمة من جهة، إضافة إلى نشر الوعي الرقمي لدى المواطنين-المرتفقين عبر دورات تكوينية، وبث مقاطع توضيحية لكيفية التعامل معها. في المجمل، يمكن القول إن الثقافة المعلوماتية دعامة أساسية للإدارة الرقمية والمنصات الإلكترونية.

وعليه، فالفجوة الرقمية التي قد تواجه تطبيقات المرفق العام الإلكتروني قد تقضي لتعطيل مبدأ المساواة بين المواطنين بكافة صوره؛ حيث إن هذا المبدأ يتقوى أو يتم تعطيله بمدى مفهومية الخدمات المرفقية والولوجية إليها، في الأصل، فالولوج للمرافق العمومية أمر مرتبط بالمساواة أمامها. وأقام القضاء الدستوري الفرنسي علاقة جدلية بين مطلب الولوجية ومبدأ المساواة¹³¹⁹. ولكن، الحق في الولوج للمرافق العمومية الإلكترونية يسبقه ويؤسسه الحق في شبكات الإنترنت.

وبرجوعنا للنظام الإداري المغربي، ومن خلال تقييم الإدارة الإلكترونية ومجمل الخدمات الرقمية، نجد فجوة رقمية ملموسة في العديد من القطاعات، حيث لوحظ إقصاء مغربي واحد من أصل ستة تقريباً من دينامية التحول الرقمي¹³²⁰. وذلك راجع لتقلص نطاق الحق في الولوج للإنترنت؛ فالحق في الولوج للإنترنت هو من يؤسس لحق الولوج للمرافق العمومية الإلكترونية ولمبدأ المساواة أمامها. في الوقت الذي نجد فيه أن العرض التقني لتكنولوجيات الإعلام والاتصال يتغلغل في بنية الفعل العمومي، فإن أغلب تطبيقات المنصات الرقمية الموجودة في النظام الإداري باللغة الفرنسية، أو بالأحرى تغلب عليها الفرنكوفونية، وتحد من ولوج المواطنين إليها. وتأسيساً على ذلك، فالمرفق العام الإلكتروني قد يغذي نوعاً من اللامساواة المرفقية.

ولإقرار العدل بين الموازين المختلفة، تدخل القضاء لضمان فعالية الدستور، هذه الأخيرة قرينة بتفعيل المبادئ والقيم الدستورية؛ فشرط الفعالية يفرض علاقة ترابطية بين الدستور والقوانين¹³²¹. وهذا الأمر يتجسد من خلال تدخلات القاضيين الإداري والدستوري لضمان فعالية الدستور من خلال الدفاع عن

¹³¹⁷ - Jacques Chevallier, « Les nouvelles frontières du Service public », op, cit, p.16.

¹³¹⁸ - Edwin Lau, « Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres De L'OCDE », Revue française d'administration publique, 2004/2 n°110, p. 227.

¹³¹⁹ - Donier Virginie, « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », RDSS, 2010, p. 800.

¹³²⁰ - ANRT, « Analyse de L'Evolution du secteur des Télécommunication au Maroc », Juin 2020.

¹³²¹ - Vito Marinese, « L'idéal législatif du Conseil constitutionnel. Etude sur les qualités de la loi », Thèse pour le doctorat en droit, Université de Nanterre - Paris X, 2007. p.108.

دولة القانون والدفاع عن الحقوق والحريات، ومن خلال إقامة أواصر الحوار بين القاضيين الإداري والدستوري يؤسسان من خلاله للولوج المادي والذهني للمرافق العمومية الإلكترونية... فالقضاء الدستوري، ولضمان فعالية الدستور طور التزام إيجابي تجاه المشرع لضمان فعالية التشريع¹³²²، كما أن مبدأ المساواة اتخذ أبعاداً جديدة ومن الفقه القانوني من أصبح يتحدث عن المساواة في فهم مضامين القانون والمساواة في التطبيق¹³²³. كما يجب على المشرع ضمان حياد الشبكات الإلكترونية، وضمان استمرارية الخدمات المرفقية الرقمية والتغطية الشبكية لكافة التراب الوطني، والولوج الرقمي لكافة المواطنين¹³²⁴.

ثانياً: الهوية الرقمية والتأسيس للمواطنة الرقمية¹³²⁵

إن المواطن الرقمي مفهوم له ما بعده؛ من تطبيقات وأبعاد، ومن أهم هذه الأبعاد نزع الصفة المؤسسية عن الخدمات المرفقية¹³²⁶، الأمر الموجب لتمتع المواطن بهوية رقمية تسمح له بالولوج للخدمات الرقمية على المنصات في أفق الوصول لمنصة موحدة؛ وعليه، فالتوجه نحو دولة المنصة، يجب أن يسبقه التأسيس لهوية جديدة ذات بعد رقمي¹³²⁷، بما يسمح للمواطن-المرتفق الولوج للخدمات المرفقية الإلكترونية. فالهوية الرقمية هي حجر زاوية بناء المواطنة الرقمية وتتيح للمواطن الاستفادة من الخدمات المرفقية الرقمية¹³²⁸.

وعلى العموم، فإقرار المواطنة الرقمية تطبيق في الممارسات السياسية والإدارية الفضلى منذ بداية الألفية الثالثة¹³²⁹، وبرجوعنا للتجربة الفرنسية، تم إعمال برنامج **"FranceConnect"**¹³³⁰، للاستفادة من جميع الخدمات المرفقية بهوية رقمية موحدة للمواطن الفرنسي.

ثالثاً: التوجه نحو المواطن الرقمي وحماية المعطيات الشخصية

إن ما يعاب على الممارسة الإدارية المغربية أنها مضمرة، ومتسترة في بعض جوانبها؛ هذا التستر يكمن في عدم نشر بعض المعطيات والمعلومات الرسمية من قبيل: عقود الشراكة قطاع عام-خاص، وهي عبارة عن عقود تنشر بموجب مرسوم، هذا على سبيل المثال فقط. الأمر الذي يحول بين الباحث والتطبيقات الإدارية، فيستعصي معه توجيه هذه التطبيقات والممارسات نحو الأفضل.

¹³²² -Ibid, p.83.

¹³²³ -Bertrand Mathieu, « La normativité de la loi : une exigence démocratique », Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 21 (Dossier : La Normativité) - Janvier 2007. p.2.

¹³²⁴ - Daniel Mockle, « La question du droit dans la transformation numérique des administrations publiques », Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, Volume 49, numéro 2-3, 2019, p.239.

¹³²⁵ - Voir notamment Greffet, Fabienne, Wojcik, Stéphanie, « La citoyenneté numérique. Perspectives de recherche », Réseaux, 2014/2 (n° 184-185), p. 125-159.

¹³²⁶ - Fabienne Greffet, Stéphanie Wojcik, op, cit, p.130.

¹³²⁷ - Marie Alauzen, op, cit, p.212.

¹³²⁸ - Libération, « L'administration numérique ne doit pas accélérer l'exclusion sociale », 22 novembre 2016.

¹³²⁹ - Une identité numérique et une signature numérique sécurisées et reconnues par les services publics et les entreprises existe depuis 2002 en Estonie. Voir la contribution de K. McBride, T. Kalvet, R. Krimmer et M. Toots dans le dossier thématique de ce numéro de la RFAP.

¹³³⁰ - FranceConnect est la solution de l'État pour faciliter la connexion à vos services et démarches en ligne. Il permet d'accéder à plus de 1400 services en utilisant un compte et un mot de passe que vous possédez déjà.

Autrement dit, FranceConnect est un dispositif numérique d'authentification garantissant l'identité d'un utilisateur aux sites ou applications utilisatrices en s'appuyant sur des comptes existants pour lesquels son identité a déjà été vérifiée.

وهذا الفرع سيكون استشرافا للمستقبل، وفتحا على بعض الأسئلة ومحاولة لوضع أجوبة مستقبلية، في محاولة حديثة لتأطير الممارسة وتوجيهها بشكل استباقي بناء على أسلوب قائم على صوغ استنتاجات. وعلى هذا المنوال، سنحاول إثارة إشكاليات يجب أن يتفطن إليها الفاعل السياسي والطبقة الوسطى البيروقراطية قصد التعاقد مع خبراء تقنيين في المجال وتوجيههم للهدف المنشود، ألا وهو ضمان السيادة الرقمية وحماية الحياة الخاصة للأفراد، بحيث إن الفضاء الرقمي ليس فضاء للاستهلاك فقط، بل أضحي فضاء لممارسة الحقوق الأساسية، من قبيل: الحق في حماية المعطيات الشخصية¹³³¹؛ وهذا الأمر يفرض تقصي أمور تبدو تقنية في ظاهرها، لكن جوهرها مرتبط بالسيادة الرقمية للدولة المغربية.

1- المنصات الرقمية والمعطيات المفتوحة ومسألة السيادة الرقمية

إن تبني دولة المنصة الرقمية والقائمة أساسا على المواطن الرقمي والمعطيات والبيانات المفتوحة؛ كلها عناصر بمثابة رأس مال لامادي، والحكومة مسؤولة عن حمايته وصونه¹³³²، بما يراعي السيادة الرقمية هذا في مستوى القمة، وحماية المعطيات الخاصة للأفراد على مستوى القاعدة.

نحت الحكومة المغربية نفس منحى التجارب الفضلى، من خلال تحرير البيانات والمعطيات العامة قصد إقرار شفافية الفعل العمومي؛ فمن خلال اعتمادها نظام المعطيات المفتوحة -ذلك منذ سنة 2011- قصد إقرار شفافية الفعل العمومي في أفق تبني حكومة مفتوحة¹³³³، التي تضيي الفعالية والشرعية على الفعل العمومي، ووفقها -أي الحكومة المفتوحة- يقتضي الأمر إعادة التفكير في بنية التنظيم الإداري، وفعل الدولة في شموليته، من خلال المداخل الآتية: شفافية الفعل العمومي، اعتماد المقاربة التشاركية من خلال إشراك المواطنين في إعداد الفعل العمومي، وفي الأخير تبني تكامل وتعاون أفقي بين الإدارات في أفق الاندماج¹³³⁴.

ولكن، هذا الأمر قد يفضي لانسياب أو تسرب مؤسساتي¹³³⁵؛ بل من الباحثين من رجح فرضية حلول المنصات الرقمية محل الإدارة بالنظر إليها من زاوية كونها بنية مغلقة منزوية تحرس الحضور الرمزي للدولة، بسبب التحرير المفرط للمعلومات والمعطيات العامة¹³³⁶. في ظل هذه الوضعية، تثار من الباحثين رجح فرضية "الانسياب والتسرب المؤسساتي والمعلوماتي"¹³³⁷.

وعليه، كيف يمكن الجمع بين تحرير المعطيات العامة والبيانات المفتوحة وحماية المعطيات الشخصية والحياة الخاصة للأفراد، وضمان السيادة الرقمية للدولة؟ وكيف يمكن التوفيق بين هذه الموازين

¹³³¹ - Édouard Geffray, « Droits fondamentaux et innovation : quelle régulation à l'ère numérique ? », Cahiers du Conseil constitutionnel - n° 52, juin 2016, p.7.

¹³³² - Tim O'Reilly, « Government as a Platform », innovations / volume 6, number 1 (2011), p.14.

¹³³³ - À la suite de l'« Open Government Initiative » lancée par l'administration Obama dans les premiers jours suivant son arrivée à la Maison-Blanche, plusieurs États de l'OCDE lancent en 2011, sous l'égide de Washington l'« Open Government Partnership » pour promouvoir la transparence de l'action publique et de nouvelles formes de collaboration avec la société civile.

¹³³⁴ - Clément Mabi, « La « civic tech » et « la démocratie numérique » pour « ouvrir » la démocratie ? », Revue Réseaux, n° 225, 2021/1, p.221.

¹³³⁵ - Sébastien Shulz, op, cit, p.155.

¹³³⁶ - Ibid.

¹³³⁷ - Ibid.

المختلة. بحيث إن البيانات العامة المفتوحة قد تتضمن في ثناياها معطيات شخصية¹³³⁸. بحيث إن إقامة الحدود الفاصلة بين المعطيات الشخصية والخاصة والمعطيات العامة أمر في غاية الصعوبة¹³³⁹.

وهذه الإرهاصات الممارساتية والتنظيرية قد تفضي للمس بالسيادة الرقمية والأرشيف والمعطيات العامة والخاصة والمزودات-البنية التحتية الرقمية ذات أهمية... إذن، كلها أمور تسائل السيادة الرقمية وطبيعة الخدمات المرفقية¹³⁴⁰. وبالعودة للحالة المغربية، فالنقاش في النسق السياسي والإداري حول السيادة الرقمية مغيب، فالفاعل السياسي والإداري ينظر للخدمات الإلكترونية والمنصات الرقمية المخلص من البطء الإداري وآلية لضمان جودة الخدمات المرفقية.

2- المنصات الرقمية والبنية التحتية الرقمية وسؤال السيادة الرقمية:

- معالجة المعطيات والبيانات العامة: أين يتم معالجة البيانات والمعطيات ذات الطبيعة العامة؟
- تخزين المعلومات والبيانات والمعطيات الخاصة: ما مآل هذه المعطيات والبيانات ومسألة الحياة الخاصة للأفراد-المواطنين؛

ومن بين المشاكل التي تثار في نزع الفعل العمومي وتجريده من صفته المادية، إشكالية تخزين البيانات والمعطيات العامة والخاصة، ومدى توفر الدولة على بنية تحتية رقمية من مزودات ومخزونات وقاعدة البيانات، وسحابات والحوسبة السحابية¹³⁴¹ آمنة لتخزين المعطيات وداخل ترابها الوطني وتحت سيادتها الرقمية¹³⁴².

إذن، باستجماع أركان القوانين المؤطرة للفضاء السبيرياني بالمغرب¹³⁴³، هل هذا الإطار التشريعي-التنظيمي يفي بالغرض المتمثل في حماية المواطن في حياته الخاصة، وضمان السيادة الرقمية للدولة المغربية؟

وتلكم نقاط حاولنا من خلالها النبش في بعض الأمور التي قد تحرك النقاش في الفضاء العام السبيرياني، وخاصة الفاعلين في هذا الفضاء، بالإضافة إلى إثارة النقاش بالنسبة للفاعل السياسي والإداري، من خلال الحرص والدفاع على السيادة الرقمية وضمان استمرارية أرشفة الوثائق الإدارية للحفاظ على الذاكرة الجماعية للمجتمع المغربي...

¹³³⁸ - « Numérique et libertés : un nouvel âge démocratique », Rapports parlementaires, rapport d'information déposé par la commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, Rapport n°3119, Rapport d'information déposé par la Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique M. **Christian Paul**, co-président Mme **Christiane Féral-Schuhl**, co-présidente, Date de publication : October 2015, p.37.

¹³³⁹ - **Ibid**, p.277.

¹³⁴⁰ - **Marie Alauzen**, op, cit, p.212.

¹³⁴¹ - **Cloud computing**.

¹³⁴² - « Numérique et libertés : un nouvel âge démocratique », Rapports parlementaires, rapport d'information déposé par la commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, Rapport n°3119, Rapport d'information déposé par la Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique M. **Christian Paul**, co-président Mme **Christiane Féral-Schuhl**, co-présidente, Date de publication : October 2015, p.108.

¹³⁴³ - القانون رقم **09.08** المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، القانون رقم **53.05** المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية، القانون رقم **05.20** المتعلق بالأمن السبيرياني، القانون رقم **43-20** المتعلق بخدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية.

- **الأرشيف:** مآل الأرشيف الرقمي، والوثائق الأرشيفية ذات "هوية رقمية" وهل تحتكم لقانون الأرشيف المادي، من حيث أحكامه، خاصة المقترضات المرتبطة بتخزين هذا الأرشيف وحفظه¹³⁴⁴؛
- **من المشرف الفعلي عن صيانة المنصات الرقمية بالمغرب وتطويرها ومراقبتها؟**
- **ضبط أوقات العمل في المنصات الرقمية وتأثير ذلك على العلاقة النظامية (بين الإدارة والموظفين) وتأثير ذلك على نظام المسؤولية في شقيها الإداري والمدني؛**
- **طبيعة الرسوم والأداء المفروض على المرتفقين-الزبناء وأساسها القانوني، بحيث تفرض بعض المنصات الرقمية أداء بدون الكشف عن أساسها القانوني؟ وهذا السؤال يهم المشروعية الضريبية بالأساس ويسائل مكانتها في الفعل الإداري المعاصر.**
- **وإلى أي حد تصل الكلفة المالية لاستحضار المعطى الرقمي في بنية الإدارات العمومية المغربية؟**

خاتمة

وما يمكن أن نخلص إليه، هو أن المنصات الرقمية والتوجه نحو "دولة المنصة" يتجاوز المنطق البسيط للمعطى التكنولوجي، بل إن هذا المنطق سيؤسس علاقة جديدة بين الإدارات والمرافق العمومية، وبين من يتعاملون معها. وهذا النموذج تخلى عن التصور الفيبييري للإدارة القائمة على التنظيم والهرمية والتراتبية، إلى نموذج قائم على فرق صغيرة متخصصة ذات خلفية رقمية ومقاولاتية¹³⁴⁵، مستقلة موجهها الإبداع-الابتكار الإداري¹³⁴⁶، نحو تطوير المنصات والخدمات المرفقية، الأمر الذي يفرض مراجعة القواعد الناعمة والفاصلة بين القطاع العام والخاص¹³⁴⁷.

والمحصلة، إصلاح الدولة وتجويد الخدمات المرفقية أضحي يسند للقطاع الخاص¹³⁴⁸، قصد زرع الروح المقاولاتية في القطاع العام والفضاء العمومي الإداري. وبرجوعنا لأصل الأشياء وجوهرها، فالحكومة المفتوحة-من تطبيقاتها دولة المنصة-تقليد أمريكي، يزكي الجيل الجديد من الحقوق، أهمها الحق في المعلومة والشفافية في إعداد وإعمال الفعل العمومي¹³⁴⁹.

وصفوة القول، إن دولة المنصة الرقمية في النظام السياسي-الإداري المغربي هي حقيقة، وإرهاص ملموس. وإن هذه الورقة البحثية-ذات بعد استشرافي-محاولة لملامسة وتوجيه الممارسة الإدارية-السياسية المغربية للأفضل مستنيرين بالتجارب الفضلى؛ بحيث فتحت الباب للتفكير والتفاكر في براديجم جديد للدولة، ولأنماط جديدة وأساليب مستجدة لقواعد التنظيم الإداري-اللامركزية الترابية والمرفقية واللاتمركز الإداري. لذا يجب إقرار جيل جديد من الحقوق والتعديد لها، أولها إقرار المواطنة الرقمية لكل مواطن، ثانيها تنميط وتوحيد اللغة الضابطة لمختلف المنصات الرقمية، وأخيرا حماية المعطيات الشخصية للمواطنين-الأفراد.

¹³⁴⁴- بالرجوع للقانون رقم 69.99 المتعلق بالأرشيف، وباستقراء مواده، لم يتم الإشارة للأرشيف الرقمي، ما عدا إشارة وردت في المادة 11 التي نصت في فقرتها الأولى على ما يلي: "يجب تسليم الأرشيف النهائية إلى "أرشيف المغرب". ويتعين على الهيئات المنتجة لهذه الأرشيف القيام بحفظها تدريجيا في شكل أرشيف إلكتروني".

¹³⁴⁵- Sébastien Shulz, op, cit, p.164.

¹³⁴⁶- Jacques Chevallier, op, cit, p.634.

¹³⁴⁷- Ibid, p.635.

¹³⁴⁸- Sébastien Shulz, op, cit, p.164.

¹³⁴⁹- Clément Mabi, « La « civic tech » et « la démocratie numérique » pour « ouvrir » la démocratie ? », op, cit, p.221.

بالإضافة إلى إقرار الجيل الجديد من الحقوق الرقمية التي تخول للمواطن الولوج للخدمات المرفقية الإلكترونية، وفي أفق التأسيس لمرفق عام إلكتروني.

قائمة المراجع

❖ المقالات

- Alauzen. M, (2019), « L'État plateforme et l'identification numérique des usagers Le processus de conception de FranceConnect », Revue Réseaux, Ed La Découverte, n° 213 (1).
- Antonio. C, Andrea P, « Government as a platform, orchestration, and public value creation: the Italian case », Department of Management, London School of Economics and Political Science, UK.
- Chevallier. J, (2018), « Vers l'État-Plateforme? », Revue française d'administration publique, n° 167.
- Desreumaux A., (2015), « Nouvelles formes d'organisation et évolution de l'entreprise », Revue française de gestion, vol.253, n°8.
- Jeannot. G, (2020), « Vie et mort de l'État plateforme », Revue française d'administration publique /1 (n° 173).
- Geffray. É, (2016), « Droits fondamentaux et innovation: quelle régulation à l'ère numérique ? », Cahiers du Conseil constitutionnel - n° 52.
- Lessig. L, « Code is law, On Liberty in Cyberspace», Harvard magazine.
- Mabi. C, (2021), « La « civic tech » et « la démocratie numérique » pour « ouvrir » la démocratie ? », Revue Réseaux, n° 225.
- O'Reilly. T, (2011), « Government as a Platform», innovations / volume 6, number 1.
- Pauline. T, (2020), « L'état plateforme numérique », Revue du droit public.
- Pope. R, (2019), « Government Platform Ash Center for Democratic Governance and Innovation », Harvard Kennedy School - Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Playbook: Government as a Platform.
- Pierre.Marie, Dussine. P, (2018), « État plateforme : vers une nouvelle rationalité des choix publics ? », Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels, Numéro 58 (Vol. XXIV), Éditeur : ESKA,

- Shulz. S, (2021), « De l'adoption au rejet d'un commun numérique pour transformer la frontière entre État et citoyens », Revue Réseaux, n° 225, /1.
- Watin-Augouard. M, (2022), La souveraineté numérique à l'épreuve de la métamorphose numérique, Revue Défense Nationale, 10 (N° 855).

❖ النصوص القانونية

- القانون رقم 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي؛ الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.15 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009).
- القانون رقم 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.129 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007).
- القانون رقم 43-20 المتعلق بخدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-20-100 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020)؛
- القانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السيبراني.

❖ الدراسات والتقارير

- Conseil d'État. (2017), étude annuelle, Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation ».
- Cour des Comptes. (2019), « Evaluation des services publics en ligne», Rapport thématique.