

دورية دولية محكمة



**Journal of Constitutional Law
and Administrative Sciences**
International scientific periodical journal

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

المركز الديمقراطي العربي



رقم التسجيل: VR.3373.6327.B



Germany: Berlin 10315

Gensinger- Str: 112

<http://democraticac.de>





المركز الديمقراطي العربي
للدراستات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية

Democratic Arab Center
for Strategic, Political & Economic Studies



مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية هي مجلة دولية محكمة تصدر من ألمانيا - برلين عن
المركز الديمقراطي العربي تعنى المجلة في مجال الدراسات والبحوث والأوراق البحثية في
مجالات الدراسات الدستورية والعلوم الإدارية المقارنة

نشر البحوث في اللغات (العربية – الفرنسية – الإنجليزية)

Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland

النـاشـر :

المركز الديمقراطي العربي
للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية
ألمانيا / برلين

Democratic Arab Center
For Strategic, Political & Economic Studies
Berlin / Germany

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه
في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من
الناشر.
جميع حقوق الطبع محفوظة

All rights reserved

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or
transmitted in any form or by any means, without the prior written permission
of the publisher.

المركز الديمقراطي العربي
للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

Tel: 0049-code Germany

030-54884375

030-91499898

030-

البريد الإلكتروني

constitutional@democraticac.de

العدد الثاني عشر - أغسطس 2021

رئيس المركز :

أ.عمار شرعان

رئيس التحرير :

د. جواد الرباع – أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ايت ملول، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

رئيس التحرير التنفيذي:

د.صهيب ياسر شاهين، استاذ مساعد، قانون إداري وإدارة عامة، كلية
الحقوق، جامعة فلسطين الاهلية- بيت لحم- فلسطين

مدير التحرير :

أ. كريم عايش، المركز الديمقراطي العربي

رئيس اللجنة

- ماموح عبد الحفيظ ، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.
- ذ.خالد صالح، جامعة محمد بن عبدالله، فاس، المغرب

التصنيف الإخراج والتصميم التقني:

- ذ.لحسن اوتسلمت، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب
- ذ. عبدالدائم البطوي، جامعة القاضي عياض، المغرب
- د.الطاهر بكني، جامعة القاضي عياض، المغرب
- عبدالاله أبجان، جامعة ابن زهر، أكادير
- قاسم العويمري، جامعة المولى اسماعيل، مكناس
- لطيفة الصقر، جامعة محمد بن عبدالله، فاس
- د.حسن مروان، دكتور في القانون العام جامعة الحسن الثاني المحمدية.
- د .ميثم منفي كاظم العميدي، دكتوراه قانون دستوري عام العراق.
- د . سعيد رحو، باحث في القانون العام المغرب
- د. السعدية لدبس، باحثة في القانون العام المغرب
- د. صباح العمراني، باحثة في القانون العام المغرب

الهيئة العلمية والاستشارية:

- أ.د.أحمد الحضرائ

- أ.د. نجيب الحجيوي ، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الأول، سطات. المغرب
- أ.د. أحمد الدرداري، أستاذ العلوم السياسية ، جامعة عبد المالك السعدي تطوان، المغرب.
- أ.د محمد منار باسك، أستاذ القانون الإداري والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش.المغرب
- أ.د.محمد الجناتي، أستاذ في العلوم الإدارية والسياسية،جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د الزياتي عثمان، أستاذ في العلوم السياسية والقانون الدستوري،جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د عبد الكريم بخنوش، أستاذ العلوم الإدارية ، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د حسن صhib، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د محمد العابدة، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د نجاة العماري، أستاذة المالية العامة، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د عمر احرشان، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. محمد بوحنية، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر
- أ.د. وليد الدوزي، أستاذ العلاقات الدولية، جامعة بشار، الجزائر.
- أ.د. حساين سامية، أستاذة قانون أعمال جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر.
- أ.د إدريس فاخور، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي ع

- أ.د. محمد نبيل مُلين التاريخ والعلوم السياسية المركز الوطني للبحث العلمي، فرنسا.
- أ.د. محمد حركات أستاذ في الاقتصاد السياسي والحكامة جامعة محمد الخامس السويسي الرباط.المغرب.
- أ.د. عبد الرحيم المنار أسليمي، رئيس المركز الأطلسي للدراسات الإستراتيجية والتحليل الأمني /أستاذ الدراسات السياسية والدولية بجامعة محمد الخامس بالرباط .المغرب.
- أ.د. هود محمد أبوراس عضو المكتب التنفيذي لإتحاد الاكاديميين العرب. الجامعة العالمية ، تركيا.
- أ.د. عماري نورالدين، كلية الحقوق .جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د. عبدا لسلام الأزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي.جامعة عبدا لمالك السعدي، طنجة.المغرب.
- أ.د. حبيبة البلغيتي، أستاذة العلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض، مراكش.المغرب.
- أ.د.عبدالسلام لزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي جامعة عبدالمالك السعدي؛ طنجة.المغرب.
- أ.د..لخضر رابحي، قانون دولي وعلاقات دولية جامعة عمارثليجي الاغواط- الجزائر
- أ.د.شوقي نذير المركز الجامعي لتامنغست/ الجزائر
- أ.د. عماري نور الدين القانون الخاص .جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د.هيثم حامد المصاروة أستاذ القانون المدني بكلية الأعمال برايف- جامعة الملك عبد العزيز "السعودية".
- أ.د.مارية بوجدانين أستاذة القانون الإداري جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د.نورالدين الفقيهي، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د. بنقاسم حنان أستاذة القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة الحسن الأول، سطات.المغرب.

- أ.د. وفاء الفيلاي القانون الدستوري والعلوم الإدارية جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د. فاطمة المصلوحي، القانون الدولي العام والعلوم السياسية جامعة الحسن الأول، سطات. المغرب.
- أ.د. فؤاد منصوري. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة باجي مختار عنابة. تونس.
- أ.د. سلوى فوزي الدغيلي أستاذة القانون الدستوري كلية القانون جامعة بنغازي. ليبيا.
- أ.د. محمد المجني أستاذ القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة ابن زهر، أكادير. المغرب.
- أ.د. الحسين الرامي، جامعة ابن زهر أكادير القانون الإداري والعلوم الإدارية. المغرب.
- أ.د. زين يونس، أستاذ القانون، جامعة الوادي، الجزائر.
- أ.د. حسناء القطني أستاذة القانون كلية الحقوق، تطوان جامعة عبد المالك السعدي. المغرب.
- أ.د. عائشة عباس، جامعة الجزائر3، علوم سياسية. وعلاقات دولية. الجزائر.
- أ.د. سميرة بوقويت أستاذة القانون الإداري وعلم الإدارة جامعة عبد المالك السعدي. المغرب.
- أ.د. قوراري مجدوب. كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة طاهري محمد بشار. الجزائر
- أ.د. نداء مطشر صادق الجامعة المستنصرية كلية العلوم السياسية. العراق.
- أ.د. يوسف اليحياوي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب
- أ.د. إدريس مقبول، أستاذ التعليم العالي، مدير مركز ابن غازي للأبحاث والدراسات الإستراتيجية. المغرب.
- أ.د. فوزي بوخريص أستاذ علم الاجتماع، جامعة ابن طفيل – القنيطرة – المغرب.
- أ.د. عادل الحدجامي، أستاذ باحث في الفلسفة، جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.

- أ.د سعيد الخمري، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب
- أ.د محسن الأحمد، أستاذ علم الاجتماع السياسي، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د عبد الفتاح بلعمشي، أستاذ القانون الدولي، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د إكرامي خطاب أستاذ القانون الإداري والدستوري جامعة شقراء "السعودية".
- أ.د الهيلالي عبد اللطيف، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. زازة لخضر، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر.
- أ.د. أيمن محمد زين عثمان، أستاذ القانون، دولة الإمارات العربية المتحدة-
- أ.د. مصطفى حسيني، أستاذ القانون، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د شفيق عبد الغني أستاذ في علم الاجتماع السياسي جامعة ابن طفيل، القنيطرة، المغرب.
- أ.د إدريس شكرية، أستاذ الاقتصاد، جامعة عبد المولى إسماعيل مكناس، المغرب.
- أ.د محمد بومدين، أستاذ القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية - الجزائر.
- أ.د عليان بوزيان، أستاذ التعليم العالي جامعة ابن خلدون - تيارت - الجزائر.
- أ.د بوسماحة الشيخ، أستاذ التعليم العالي جامعة ابن خلدون - تيارت - الجزائر.
- أ.د الهادي بووشمة، أستاذ علم الاجتماع المركز الجامعي لتامنغست/ الجزائر.
- أ.د محمد الداه عبد القادر، أستاذ العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط العصرية.
- أ.د. عباس بوغاليم أستاذ باحث بجامعة محمد الأول. وجدة المغرب.
- أ.د سعيد الخمري أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب.
- أ.د حميد النهري أستاذ باحث بجامعة عبد المالك السعدي، طنجة المغرب.

- أ.د محمد فقيهي أستاذ التعليم العالي جامعة محمد بن عبد الله، فاس المغرب.

شروط النشر بالمجلة:

- أن يكون البحث أصيلا معدا خصيصا للمجلة، و ألا يكون قد نشر جزئيا أو كليا في أي وسيلة نشر إلكترونية أو ورقية.
- يرفق البحث بمختصر السيرة العلمية للباحث باللغتين العربية والإنجليزية.
- يمكن للباحث إجراء التعديلات المطلوبة وإرسال البحث المعدل إلى نفس البريد الإلكتروني المذكور سالفا.
- تنشر المقالات باللغات العربية و الفرنسية و الانجليزية.
- الالتزام بالمعايير الأكاديمية والعلمية المعمول بها دوليا في إعداد الأعمال العلمية، أهمها الأمانة العلمية.
- أن يكون المقال مكتوبا بلغة سليمة، مع العناية بما يلحق به من خصوصيات الضبط والأشكال.
- يكتب على الصفحة الأولى من المقال ما يلي:
- توثق المراجع حسب الترتيب الأبجدي في نهاية المقال وتصنف إلى:
- مراجع باللغة العربية: (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الإلكترونية)
- المراجع باللغة الأجنبية : (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الإلكترونية) اسم ولقب الباحث باللغتين العربية والانجليزية، الصفة، الدرجة العلمية، مؤسسة الانتساب (الجامعة والكلية)، البريد الإلكتروني.
- كتابة عنوان المقال باللغتين العربية والانجليزية.
- وضع ملخصين وكلمات مفتاحية للمقال باللغتين العربية والانجليزية في حدود 300 كلمة.
- إتباع طريقة التهميش أسفل الصفحات بطريقة غير تسلسلية حيث يبدأ ترقيم التهميش وينتهي في كل صفحة كما يلي: اسم الكاتب ، لقب الكاتب، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر، ص.

- طريقة كتابة المراجع:
 - الكتاب: لقب الكاتب، اسم الكاتب ، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر
 - المقال: لقب الكاتب ، اسم الكاتب، "عنوان المقال"، اسم المجلة، العدد، سنة النشر، الصفحة
 - المواقع الالكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ، "عنوان المقال" اسم الموقع الالكتروني
 - رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه: يكتب اسم صاحب البحث، العنوان، يذكر رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه ، اسم الجامعة، السنة.
 - إذا كان المرجع نشرة أو إحصائية صادرة عن جهة رسمية: يكتب اسم الجهة، عنوان التقرير، أرقام الصفحات، سنة النشر
 - يتم تنسيق الورقة على قياس (A4) ، بحيث يكون حجم ونوع الخط كالتالي:
 - نوع الخط Traditional Arabic حجم 18 بارز (Gras) بالنسبة للعنوان الرئيسي، وحجم 16 بارز بالنسبة للعناوين الفرعية، وحجم 14 عادي بالنسبة للمتن، وحجم 14 عادي بالنسبة للجداول والأشكال إن وجدت، وحجم 11 عادي بالنسبة الهوامش). أما المقالات المقدمة باللغة الأجنبية تكون مكتوبة بالخط Times New Roman.12
- ترك هوامش مناسبة (2.5) من جميع الجهات.
- لا يزيد عدد صفحات المقال (بما في ذلك المراجع) عن 22 صفحة ولا يقل عن 15 صفحة
- يرسل البحث المنسق على شكل ملف مايكروسفت وورد، إلى البريد الإلكتروني: constitutional@democraticac.de
- يتم تحكيم البحث من طرف محكمين أو ثلاثة.
- يتم إبلاغ الباحث بالقبول المبدئي للبحث أو الرفض.
- يخضع ترتيب المقالات في المجلة على أسس موضوعية.
- تعبر المضامين الواردة في المقال على آراء أصحابها ولا تمثل آراء المجلة.

- أي خرق لقواعد البحث العلمي أو الأمانة العلمية يتحملها الباحث صاحب المقال بصفة كاملة.
- كل بحث أو مقال لا تتوفر فيه الشروط لا يؤخذ بعين الاعتبار ولا يتم نشره مهما كانت قيمته العلمية.

فهرس المحتويات

الصفحة	عنوان المقال	الباحث
16	إشكالية تنازع الاختصاص في مسطرة التقاضي الخاصة بدعوى المسؤولية الضريبية.	الدكتورة عزيزة تابتي
38	العلاقة بين القطاع العام والخاص بالمغرب: من التعاقد إلى الشراكة.	د. أحمد الجراري
58	الضمانات التأديبية للموظف العام "دراسة تحليلية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016"	د. إياد سليمان عبدالله البرديني
97	القرار الإداري الأمني و الديموقراطية الادارية من القرار الاداري احادي الجانب Unilatérale الى الانتاج المشترك للقرار Coproduction	د. رشيد كديرة
115	إشكالية الهوية في الدستور الفلسطيني المقترح وأثره في المشهد السياسي الفلسطيني	د. محمود موسى زياد
139	المسألة الحقوقية ورهان الانتقال الديمقراطي بالمغرب	د. عبد الإله أمين
156	تدبير الموارد البشرية الجهوية في موريتانيا	عبد الرحمن أحمد وديه
166	دور النظام الانتخابي في ولوج الشباب والمرأة للوظائف الانتخابية: قراءة في التجربتين المغربية والتونسية	د. عادل الزكروتي

187	تطور السلطة الجبائية المحلية: نحو تفريعية هياكل الموارد الضريبية	ط.د: هند أبو الهيثم
217	دور راس المال النفسي الايجابي في تفعيل معايير الاداء المستدام	1- أسرار عبد الزهراء علي 2- علاء الدين جواد. 3- حسن عودة عبد الله
238	دور مؤسسات الحكامة في نجاعة السياسات التعليمية والاجتماعية خلال جائحة كورونا	ط.د: نور الدين التلمودي
258	رهانات التنمية الترابية وتفعيل السياسات العمومية بالمغرب	ط.د: سارة الزهيري
283	إشكالات عقود التوريد بناء على سندات الطلب	ط.د: عبد الوهاب ابريك
304	دور الموارد البشرية في تحسين التدبير الجوي	د. كوثر أمير
315	الديمقراطية وحقوق الإنسان (دراسة حالة الأردن)	ط.د: عريب هاني محمد المومني
336	Le service public marocain entre la publicite normative et le managérialisme public	Dr. Dehbi Badr Dr. Moussebih Adil

إشكالية تنازع الاختصاص في مسطرة التقاضي الخاصة بدعوى المسؤولية الضريبية

من إنجاز: الدكتورة عزيزة تابتي

أستاذة زائرة بكلية العلوم القانونية والسياسية - سطات-

ملخص:

تشكل دعوى المسؤولية الضريبية لمسير الشركة ضماناً إضافية تخول للإدارة الجبائية التنفيذ على أمواله الخاصة. لكن هذه المسطرة تبقى مشمولة بالعديد من الصعوبات التي تحول دون تحقيق الغاية المتوخاة من وراء سنّها. فالمشرع أحاطها بمجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية التي يصعب توفرها لمباشرة هذه الدعوى، من جهة. كما أن الواقع العملي أبرز العديد من الإشكالات القضائية، لا سيما إشكالية تنازع الاختصاص بين مختلف الجهات صاحبة الصفة والمصلحة في رفع الدعوى، والجهات القضائية المختصة نوعياً للبت فيها، من جهة ثانية.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية الضريبية - الإدارة الجبائية - الإشكالات القضائية - تنازع الاختصاص - الجهة القضائية - المختصة نوعياً - الدعوى - الصفة - المصلحة.

Abstract :

The tax liability lawsuit for the company manager constitutes an additional guarantee that authorizes the tax administration to implement on his own funds. However, this procedure remains covered by many difficulties that prevent the achievement of the desired goal behind its enactment. On the one hand, the legislator surrounded it with a set of objective and formal conditions that are difficult to meet to initiate this case. In addition, the practical reality highlighted many judicial problems, especially the problem of conflict of jurisdiction between the various parties that have the capacity and interest in filing the case, and the judicial authorities that are qualitatively competent to decide on it, on the other hand.

Key words: tax liability - tax administration - judicial problems - jurisdiction conflict - the qualitatively competent judicial authority - lawsuit - capacity - interest.

مقدمة

إن تنصيب المشرع الجبائي على إلزامية سلوك الإدارة الجبائية لمسطرة التقاضي لإدانة المسير بالمسؤولية التضامنية والشخصية مع الشركة عن أداء ديونها الضريبية، جاء لإحاطة مسيري الشركات التجارية بضمانات مسطرية وحمايتهم من تجاوزات الإدارة الجبائية، وتنظيم حقوق الدفاع، وترسيخ المبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الضريبي، وكذا تثبيت حقوق الإدارة الجبائية، فيكون الهدف من وراء سلوك مسطرة التقاضي هو حماية مبدأ الشرعية الضريبية.

وفي النزاع الجبائي غالبا ما تكون مبادرة اللجوء إلى القضاء من طرف الخاضع للضريبة، إلا أنه على مستوى نزاع دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير فإن مبادرة اللجوء إلى القضاء تكون من طرف الإدارة الجبائية، باعتبارها الطرف المدعي في الدعوى وصاحبة الصفة والمصلحة في رفع النزاع إلى القضاء المختص للمطالبة بمستحقها الضريبية.

بحيث اشترط المشرع في المادة 98 من م.ت.د.ع على أن الدعوى ترفع من طرف الخازن العام للمملكة أو المدير العام لإدارة الضرائب أو المدير العام لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، في مواجهة مسيري الشركة، وبالتالي فهو حدد على وجه الحصر ذوي الصفة الخاصة في رفع الدعوى، لكن من خلال تتبع العمل القضائي لنزاع دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير، فللملاحظ أن جل القضايا ترفع باسم الخازن العام للمملكة، في حين أن هناك جملة من الضرائب أصبح يعود أمر تحصيلها إلى المديرية العامة للضرائب.

وبالنظر إلى الدور الفعال الذي يلعبه القضاء في إنهاء الخصومة بكل استقلالية وحياد بعيدا عن تدخل أطراف النزاع، يجعل مسطرة التقاضي في نزاع دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير أهم ضمانات قضائية لأطراف النزاع الجبائي، بحيث أسند مشرع مدونة تحصيل الديون العمومية أمر إدانة المسير بالمسؤولية الشخصية التضامنية مع الشركة عن أداء ديونها الضريبية للقضاء وليس للإدارة الجبائية.

ومنه ضمان الحياد والاستقلالية أثناء سير مسطرة التقاضي أمام القضاء بعيدا عن تدخل المتقاضين، مما يضمن تحقيق الحماية القضائية الواجبة في الأوضاع القانونية لطرفي النزاع الجبائي.

ومسطرة التقاضي في نزاع دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير تخضع للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية، على اعتبار أن الدعوى تقام أمام المحاكم الابتدائية، سواء من حيث أهلية التقاضي، وكيفية سير الجلسات والاجراءات المسطرية، وصدور الحكم القضائي، وطرق الطعن فيه.

إلا أن دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير تنفرد بخصوصية تعدد أطراف الدعوى، مما يطرح جملة من الإشكالات لا سيما على مستوى تعدد أصحاب الصفة والمصلحة في رفع الدعوى، وغياب التنسيق بين مختلف هذه الأجهزة المعنية بالدعوى.

المطلب الأول: مسطرة التقاضي في دعوى المسؤولية الضريبية

تنص المادة 98 من م.ت.د.ع على أن التقاضي في إطار دعوى المسؤولية الضريبية يباشر أمام المحكمة الابتدائية، وبالتالي خضوع الدعوى لكل الإجراءات الشكلية الواجب إتباعها أمام المحاكم الابتدائية.

إذ تشكل قواعد التقاضي بخصوص دعوى المسؤولية الضريبية العمود الفقري لهذه الدعوى، فهي التي تحكم سير الدعوى والبت فيها أمام المحاكم الابتدائية المختصة، باعتبارها السبيل الوحيد لممارسة الحقوق، وتحسيد الضمانات القضائية للمدين بالضريبة، ومنه تؤدي القواعد المسطرية للتقاضي إلى تفعيل النص الجبائي وأجرأته على أرض الواقع. بحيث تحدد قواعد التقاضي الطريقة التي يتعين على المعني بالأمر سلوكها لعرض نزاعه على القضاء، أي الشروط المتعين توفرها في أطراف النزاع، والشكليات الواجب احترامها أثناء ممارسة الدعوى، حتى لا يكون مصيرها عدم القبول وبالتالي ضياع الحق المطالب به لعيب في مسطرة تحريك الدعوى.

وتعتبر قواعد التقاضي من النظام العام بما لا يجوز مخالفتها، حيث يتعين على أطراف النزاع احترامها تحت طائلة تعرض الدعوى لعدم القبول، ويتم إثارتها تلقائيا من طرف المحكمة المختصة التي تسهر على حسن سير العدالة وتراقب مدعى احترام المسطرة للشكليات المتطلبة قانونا تحت طائلة عدم القبول.

وتخضع إجراءات التقاضي التي تحكم مسار دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية، التي تحدد الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الابتدائية المختصة، درء لأي خلل يطل الشروط القانونية الواجب توافرها لرفع الدعوى حتى لا يكون مصيرها عدم القبول لعيب في الشكل.

الفقرة الأولى: قواعد رفع دعوى المسؤولية الضريبية وآثارها

تخضع مسطرة النزاع في دعوى المسؤولية الضريبية للشكليات الواجب توافرها لإمكان رفع أي نزاع أمام المحاكم الابتدائية، والمتعلقة أساسا باحترام شروط وإجراءات رفع الدعوى المحددة بموجب مقتضيات المواد 31 و32 و34 من قانون المسطرة المدنية، وذلك حتى تحظى الدعوى بالقبول.

ويعتبر التقيد بشروط وشكليات رفع الدعوى من القواعد الأساسية والجوهرية المتطلبة قانونا لصحة مسطرة التقاضي، إذ يترتب عن عدم احترامها تعرض الدعوى للطعن في المقال المقدم للمحكمة من قبل المدعى عليه، وعدم قبولها من حيث الشكل، ومنه عدم مناقشة الدفوع الموضوعية للدعوى.

البند الأول: شروط التقاضي في دعوى المسؤولية الضريبية

تباشر إجراءات رفع دعوى المسؤولية الضريبية، وهي دعوى معفاة من أداء الرسوم القضائية، بمقال افتتاحي تتقدم به الإدارة الجبائية المعنية بالدعوى، والذي يخضع لمجموعة من الشروط والشكليات القانونية، بحيث يجب تقديمه طبقا للشكل الذي يقرره الفصل 31 من قانون المسطرة المدنية، ووفق الشروط المتطلبة في مقال الدعوى تحت طائلة عدم قبولها طبقا لمقتضيات الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية¹.

¹ - ينص الفصل 32 من ق.م.ع على أنه: "يجب أن يتضمن المقال أو المخضر الأسماء العائلية والشخصية وصفة أو مهنة وموطن أو محل إقامة المدعى عليه والمدعى وكذا عند الاقتضاء أسماء وصفة وموطن وكيل المدعى، وإذا كان أحد الأطراف شركة وجب أن يتضمن المقال أو المخضر اسمها ونوعها ومركزها.

يجب أن يبين بإيجاز في المقالات والمخاض علاوة على ذلك موضوع الدعوى والوقائع والوسائل المثارة وترفق بالطلب المستندات التي ينوي المدعى استعمالها عند الاقتضاء مقابل وصل يسلمه كاتب الضبط للمدعى يثبت فيه عدد المستندات المرفقة ونوعها

وينص الفصل 31 من قانون المسطرة المدنية والذي ورد فيه ما يلي: "ترفع الدعوى إلى المحكمة الابتدائية بمقال مكتوب موقع عليه من طرف المدعي أو وكيله، أو بتصريح يدلي به المدعي شخصيا ويجزر به أحد أعوان كتابة الضبط المخلفين محضرا يوقع من طرف المدعي أو يشار إلى أنه لا يمكن له التوقيع".

وبناء على مقتضيات الفصل السالف الذكر ألزم المشرع المغربي في المنازعة أمام المحاكم الابتدائية رفع الدعوى بواسطة مقال مكتوب وهو المقال الافتتاحي، موقع عليه من طرف المدعي إذا باشر الدعوى بنفسه.

غير أن المشرع سمح برفع الدعوى بواسطة تصريح شفوي يدلي به المدعي شخصيا أمام أحد أعوان كتابة الضبط بالمحكمة، ولكن مع ذلك فإن النتيجة في هذه الحالة أن يؤول التصريح إلى محضر مكتوب يوقع عليه المدلي بالتصريح، أو يشار إلى عدم توقيعه إذا كان من غير الممكن التوقيع عليه¹.

لكن في إطار دعوى المسؤولية الضريبية ورغم التنصيص على أنه يتم رفع الدعوى أمام المحاكم الابتدائية، وبالتالي تطبيق القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية، فإنه يتم تحريك الدعوى أمام المحكمة الابتدائية المختصة بواسطة مقال مكتوب يوقعه محام مسجل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب، وذلك نظرا لكون مبدأ كتابة المرافعات يعتبر من أهم القواعد التي دأب عليها القضاء خاصة في مجال المنازعات الجبائية، وبالتالي رفع الدعوى وفق الشكليات القانونية المقررة أمام المحاكم الإدارية، وذلك بناء على مقتضيات المادة 3 من القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية، والتي تحيل إلى القواعد المنصوص عليها في ق.م.م لا سيما الفصل 32 منه.

وهكذا يجب أن يتضمن المقال الافتتاحي للدعوى جميع البيانات المنصوص عليها قانونا، ويتعلق الأمر عموما بالبيانات التي يتعين توفرها في الطلب المقدم أمام المحكمة المختصة²، وأن يحدد بإيجاز موضوع الدعوى والوقائع والوسائل المثارة من قبل الإدارة الجبائية لتعزيز إدعاءها.

بحيث يجب أن تكون عريضة رفع دعوى المسؤولية الضريبية مضبوطة حتى لا يكون مصيرها عدم القبول لعب في الشكل، وفي هذا الصدد صدرت العديد من الأحكام القضائية القاضية بعدم قبول الطلب لوجود إخلالات شكلية.

البند الثاني: مآل دعوى المسؤولية الضريبية

إذا قدم الطلب بمقال مكتوب ضد عدة مدعى عليهم وجب على المدعي أن يرفق المقال بعدد من النسخ مساو لعدد الخصوم. يطلب القاضي المقرر أو القاضي المكلف بالقضية عند الاقتضاء تحديد البيانات غير التامة أو التي تم إغفالها، كما يطلب الإدلاء بنسخ المقال الكافية وذلك داخل أجل يحدده، تحت طائلة الحكم بعدم قبول الطلب³.

¹ - عبد الكريم الطالب: الشرح العملي لقانون المسطرة المدنية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2013، ص 157-163.

² - يجب أن يتضمن المقال الافتتاحي البيانات التالية:

- الأسماء العائلية والشخصية؛

- صفة أو مهنة أو محل إقامة المدعي والمدعى عليه؛

- إذا كان أحد الأطراف شخص اعتباري، يجب أن يتضمن المقال اسمها ونوعها ومركزها؛

- ملخصا لموضوع الدعوى وكذا الوقائع والوسائل المثارة.

باستقراء مجموعة من الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية المختصة نوعياً للنظر في دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير، يتضح أن العديد منها قضى بعدم قبول الدعوى نتيجة وجود إخلالات شكلية دون الخوض في مضمون المنازعة.

وفي هذا السياق نورد بعض النماذج من الأحكام التي قضت بعدم قبول دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير لعدم احترام الشروط المتعلقة برفع الدعوى.

حيث ورد في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء ما يلي: "وحيث سبق وأن رجع استدعاء المدعى عليه بملاحظة أن عنوان المدعى عليه ناقص من رقم الفيلا فأشعر الطرف المدعي بالإدلاء بعنوانه الصحيح غير أنه لم يفعل.

وحيث تبعاً لذلك فإن الدعوى على حالتها معيبة شكلاً وبالتالي حليغة عدم القبول"¹.

وفي نفس السياق ورد في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء ما يلي: "وحيث التمسّت المدعية في مقالها الحكم على المدعى عليهم بتمكينها من المبالغ المدوعة بكتابة ضبط المحكمة الابتدائية. وحيث استندت المدعية في مقالها على مستخرج جداول الضرائب، صورة رسالة موقعة من المسماة أ.أ، وصورة تعرض على أداء مؤخر في 2010/6/18 وصورة وصل قضائي.

وحيث نص الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية المعدل بقانون 73.03 بتاريخ 3 فبراير 2004 أنه يجب أن يتضمن المقال أو المحضر الأسماء العائلية والشخصية وصفة أو مهنة وموطن أو محل إقامة المدعى عليه والمدعي وكذا عند الاقتضاء أسماء وصفة وموطن وكيل المدعي، وإذا كان أحد الأطراف شركة يجب أن يتضمن المقال أو المحضر اسمها ونوعها ومركزها، يجب أن يبين بإيجاز في المقالات والمحاضر علاوة على ذلك موضوع الدعوى والوقائع والوسائل المثارة وترفق بالطلب المستندات التي ينوي المدعي استعمالها عند الاقتضاء مقابل وصل يسلمه كاتب الضبط للمدعي يثبت فيه عدد المستندات المرفقة ونوعها. ويطلب القاضي المقرر أو القاضي المكلف بالقضية عند الاقتضاء تحديد البيانات غير التامة أو التي وقع إغفالها.

وحيث إنه بعدما رجع استدعاء المدعى عليهم بملاحظة عدم سكتهم بالعنوان كلفة المحكمة المدعية بالإدلاء بالعنوان الصحيح وإصلاح المسطرة لكنهم تقاعسوا عن ذلك رغم إهمالهم أجلاً كافياً. وحيث إنه أمام عدم إدلاء المدعية بالعنوان الصحيح للمطلوبين في الدعوى مما يبقى الطلب معيب شكلاً، ويتعين معه التصريح بعدم قبوله"².

¹ - حكم عدد 3124 ملف مدني رقم 07/2/2477 بتاريخ 2007/10/17 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.

² - حكم عدد 1279 ملف عدد 2010/2700 بتاريخ 2011/5/5 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.

وفي نفس التوجه ورد في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء ما يلي: "وبناء على المقال الذي تقدم به الطرف المدعي بتاريخ 2005/4/1 إلى كتابة ضبط هذه المحكمة، والذي يلتزم من خلاله الحكم على المدعى عليه بأداء لفائدة الخزينة العامة مبلغ 23186512.05 درهم على وجه التضامن مع شركة السيتي إخوان للنسيج وتحميله صائر الدعوى.

وحيث إن المدعي تقدم بطلب رام إلى الحكم له بما سطر أعلاه.
وحيث إن المدعي تخلف رغم استدعائه لعدة جلسات ولم يدل بالعنوان الصحيح للمدعى عليه.
وحيث بذلك تكون الدعوى معيبة شكلا لمخالفتها لمقتضيات الفصلين 31 و32 من قانون المسطرة المدنية، والذي يتعين معه التصريح بعدم القبول"¹.

وفي نفس المنحى ورد في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء ما يلي: "وحيث إن المدعي ملزم بالإدلاء بالوثائق والحجج المؤيدة لدعواه تحت طائلة عدم قبول طلبه عملا بأحكام الفصل 32 من ق.م.ق.

وحيث باستقراء أوراق الدعوى ليس بما ما يفيد مسؤولية المدعى عليهم عن الأعمال المنسوبة إليهم من طرف المدعي، وبالتالي يبقى طلب هذا الأخير غير مبرر ويقضي التصريح بعدم القبول"².

وفي نفس الموضوع ورد في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء ما يلي: "وحيث إن الطلب يفترق إلى الإثبات ومخالفا لمقتضيات المادة 32 من ق.م.ق، ويتعين بالتالي التصريح بعدم القبول"³.
والأمثلة على ذلك كثير في العمل القضائي الصادر عن المحاكم الابتدائية للمملكة في إطار دعوى المسؤولية الضريبية، بحيث يشكل عدم قبول الدعوى لعب في الشكل من أهم أسباب رفض الطلب الرامي إلى تحريك مسطرة المسؤولية الشخصية والتضامنية للمسير عن أداء الدين الضريبي للشركة.

الفقرة الثانية: إجراءات التحقيق المسطرية

بمجرد تسجيل مقال دعوى المسؤولية، يحيل رئيس المحكمة الملف حالا إلى قاضي مقرر يقوم بتعيينه وإلى المفوض الملكي للدفاع عن الحق والقانون.

وبما أن المسطرة في دعوى المسؤولية الضريبية مسطرة كتابية سواء في رفع الدعوى أو في المرافعات من تبادل للمذكرات بين المسير والخلية القانونية حتى يتمكن كل طرف من إبداء ملاحظاته وتعقيباته في مواجهة الطرف الآخر، يصدر القاضي المقرر أمرا يقضي بتبليغ المقال الافتتاحي للطرف المدعى عليه ويشعره بالجواب، ويعين تاريخ النظر في القضية في جلسة مقبلة، فيقدم المدعى عليه مذكرة جوابية وقد يعقبها تعقيب للمدعي وجواب المدعى عليه، حيث

¹ - حكم عدد 06/3301 ملف عدد 2005/3819 بتاريخ 2006/5/22 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.

² - حكم رقم 5072 ملف رقم 05/811 بتاريخ 2005/4/7 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.

³ - حكم رقم 12537 ملف رقم 051/2513 بتاريخ 2005/10/03 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.

يتعين على القاضي المقرر أن يتخذ الإجراءات التي تجعل القضية جاهزة ويأمر الطرفين بتقديم المستندات التي يرى ضرورتها لتحقيق في الدعوى.

كما يجب على الإدارة الجبائية بصفتها الطرف المدعي في دعوى المسؤولية الضريبية أن ترفق بالمقال الوثائق والمستندات التي تنوي اعتمادها والمكونة لملف الدعوى، بحيث سمح القانون للمتقاضين بالإطلاع لدى كتابة ضبط المحكمة على مستندات الدعوى حتى يتمكن كل طرف من إعداد مذكراته الجوابية والتعقيبية سواء كان الطرف مدعي أو مدعى عليه، إذ تشكل المسطرة التواجهية أهم خصائص المنازعات الجبائية بصفة عامة ومنازعة دعوى المسؤولية الضريبية بصفة خاصة، وبالتالي توفير ضمانات أساسية وحماية قضائية للمسير حتى يتمكن من الدفاع عن مراكزه القانونية.

وهكذا وبعد أن تكون عريضة الدعوى مستوفية لكافة الشروط والشكليات المتطلبة قانوناً، واحترامها لجميع الضوابط الأساسية للتقاضي، وذلك وفق الإجراءات المقررة بموجب مقتضيات المسطرة المدنية التي تحدد شروط كيفية رفع الدعوى والبيانات الضرورية الواجب توافرها في المقال الافتتاحي للدعوى.

تباشر المحكمة الابتدائية في شأن نزاع دعوى المسؤولية الضريبية المطروح أمام أنظارها، إجراءات التحقيق المسطرية، وتقترح وسائل التحقيق إذا ارتأت ذلك ضرورياً، وتمكين أطراف النزاع من الإدلاء بدفوعاتهم وملاحظاتهم، وبالتالي فسخ المجال للمدعي والمدعى عليه لتبادل المذكرات والمستنجات والرد عليها.

البند الأول: دور الخلية القانونية في مسار دعوى المسؤولية الضريبية

تضطلع الخلية القانونية¹ التابعة للإدارة الجبائية المعنية بالدعوى بدور أساسي في مسار رفع دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير، باعتبارها المحرك الأساسي للدعوى أمام المحاكم الابتدائية.

¹ - تم إحداث خلية قانونية مركزية بالخرزينة العامة مستقلة عن مصلحة المنازعات مكونة من ثلاث أفراد سنة 1980،

نتيجة شعور المسؤولين بما يمكن أن يترتب عن تزايد عدد القضايا المطروحة عليها من خطر على سير استخلاص الدين العمومي.

وعلى ضوء تنوع القضايا المعروضة على الخلية القانونية من حيث محتواها يمكن أن تحدد المهام الموكولة إليها فيما يلي:

- الجواب والتعقيب وتتبع جميع القضايا المعروضة ضد الخزينة العامة في ميدان تحصيل الديون الضريبية أمام المحاكم الابتدائية والاستئنافية ومحكمة النقض؛

- متابعة إجراءات بيع الأصول التجارية والعقارية المرفوعة من طرف المحاسب العمومي أما المحاكم بمختلف درجاتها؛

- الجواب على الطعون الإدارية المرفوعة أمام محكمة النقض ضد الخزينة العامة؛

- دراسة الشكايات الإدارية المقدمة من طرف الخاضعين للضريبة؛

- القيام بالدراسات القانونية.

إجمالاً يمكن حصر اختصاصها في إعداد المذكرات الجوابية وفي تحرير المقالات الاستئنافية ومقالات الطعن بالنقض، وفي ما يخص تحريك الدعوى وتنفيذ الأحكام وحضور الجلسات وسحب الوثائق وإيداع المذكرات فكان القبض يتولون القيام به.

للمزيد: انظر: محمد اليونسي: "المقاربة الجديدة في تدبير المنازعات القضائية المتعلقة بتحصيل الديون العمومية"، الخزينة، مجلة الخزينة العامة للمملكة، العدد رقم 2 أبريل 2004، ص 13.

بحيث يتم إيداع المقال الافتتاحي للدعوى بالمحكمة الابتدائية المختصة من طرف الخلية القانونية التابعة للإدارة الجبائية المعنية بدعوى المسؤولية الضريبية، والتي تضطلع بعدة اختصاصات، إذ تعمل على تتبع ملفات الدعوى المعروض أمام أنظار المحاكم الابتدائية المختصة، وحضور الجلسات وموافاة مصلحة المنازعات بكل المعلومات المتعلقة بملفات دعوى المسؤولية الشخصية والتضامنية للمسير عن أداء الديون الضريبية للشركة، وذلك وفق الإجراءات المسطرية التالية: رفع الدعوى من طرف ذوي الصفة أمام المحكمة الابتدائية التي يتواجد بها المقر الاجتماعي للشركة، بواسطة مقال افتتاحي يتم إيداعه من طرف المصلحة القانونية للإدارة الجبائية، والتي تعمل على تتبع هذه الملفات أمام المحاكم المختصة بحضور الجلسات وموافاة مصلحة المنازعات بكل المعلومات المتعلقة بملفات دعوى المسؤولية الضريبية للمسير.

ويجب أن يتضمن هذا المقال الافتتاحي على وجه الخصوص:

تحديد أطراف الدعوى؛

المراجع للديون المستحقة الواجبة؛

عرض للوسائل وإجراءات التحصيل المتخذة في حق الشركة دون جدوى؛

المؤاخذات المنسوبة للطرف المدعى عليه؛

مراجع المادة 98 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

ويجب أن يكون هذا المقال معززا بجميع المستندات المثبتة للوقائع المثارة¹.

وتوضح الخطاطة التالية مسار رفع دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير²:

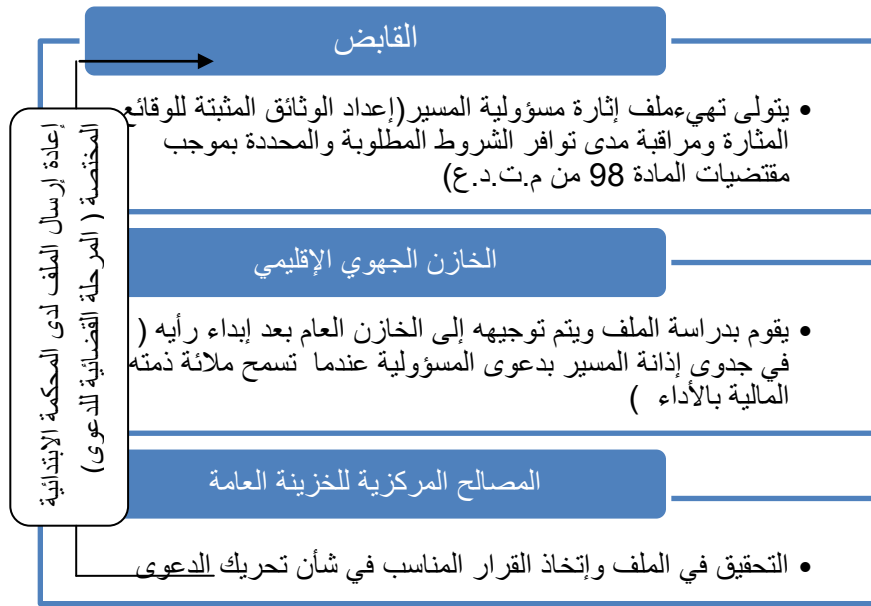
¹-Instruction Relative Au Recouvrement Des Créances Publiques : Mais, 2011, P184.

"Le tribunal compétent est saisi par le T.G.R. au moyen d'une requête introductive d'instance indiquant, notamment :

- la désignation des parties ;
- les références aux créances dues ;
- l'exposé des moyens et actions du recouvrement engagés à l'encontre de la société, sans résultat ;
- les faits reprochés à la partie mise en cause ;
- les références à l'article 98 du Code.

Cette requête doit être appuyée de toutes pièces justificatives étayant les faits dénoncés".

² -YAHYA KASSIMI: La Responsabilité Solidaire Du Dirigeant De L'entreprise, Revue De La Trésorerie Générale Du Royaume, Al Khazina, N°5 Décembre 2005, P 25.



رسم توضيحي: المرجع مجلة الخزينة العامة للمملكة "الخزينة" عدد 5 دجنبر 2005 ص 25.

وعلى هذا الأساس تشكل الخلية القانونية العنصر الأساسي في تحريك دعوى المسؤولية الضريبية، لا سيما على مستوى تفعيل المسطرة التوجيهية التي تتميز بها الدعوى، والتي تتجسد في عملية تبادل المذكرات بين أطراف النزاع في جميع مراحل الدعوى، والاطلاع على المستندات والوثائق التي يتكون منها ملف الدعوى، بحيث ينص الفصل 331 من ق.م.م على أنه: "يمكن للأطراف أو لوكلائهم الإطلاع على مستندات القضية كتابة دون نقلها". وهكذا خول المشرع لأطراف النزاع الحق في الإطلاع على مستندات ووثائق الدعوى حتى يتمكنوا من إعداد وسائل دفاعهم، بحيث يلتزم القاضي بالفصل في دعوى المسؤولية الضريبية على ضوء المستندات والوقائع المعروضة أمام أنظاره، مما يفرض على الخلية القانونية تقديم جميع المستندات والوثائق والحجج والوقائع والوسائل القانونية التي تنوي اعتمادها في الدعوى، وذلك عن طريق تكليف المحاسب المكلف بالتحصيل الذي قام بتحريك الدعوى داخل دائرة اختصاصه بتقديم ما تحت يده من حجج ومستندات التي تم اعتماده لإثارة دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير. فالحاسب المكلف بالتحصيل في إطار دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير ملزم بتتبع الملف قضائيا وإمداد المصلحة القانونية بجميع الوثائق والعناصر التي تطلبها لإعداد المذكرات، وحضور الخبرة التي تأمر المحكمة بإجرائها، بحيث إذا تبين للقاضي المقرر من خلال دراسة عريضة الدعوى ومختلف الوثائق المرفقة والمذكرات التعقيب للطرفين أن معطيات المنازعة لا تمكن من تكوين قناعة لاتخاذ القرار الملائم، جاز له بناء على طلب الأطراف أو أحدهم أو تلقائيا تعميق إجراءات التحقيق عن طريق الاستعانة سواء بالخبرة أو بتنظيم جلسة بحث¹.

البند الثاني: إشكالية الخبرة الحسابية في دعوى المسؤولية الضريبية

¹ - الفصول من 55 إلى 66 من قانون المسطرة المدنية.

يخضع تنظيم إجراء الخبرة في إطار دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير للقواعد المنصوص عليها في الفصول من 55 إلى 66 من ق.م.م، دون أي تمييز يذكر تحظى به الدعوى.

فبعد انتداب الخبير من طرف المحكمة يقوم هذا الأخير باستدعاء الأطراف باليوم والساعة التي ستجرى فيه الخبرة، ويدعوهم فيه للحضور قبل الميعاد بخمسة أيام على الأقل برسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل¹، ويعتبر هذا الإجراء ذا طبيعة جوهرية تحت طائلة بطلان تقرير الخبير لمساسه بحق الدفاع.

وفي هذا السياق ورد في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بمراكش ما يلي: "أما بخصوص الخبرة المنجزة فهي تتسم بعدم الحضورية مما يجعلها خارقة لمقتضيات الفصل 63 من ق.م.م، فضلا على عدم الموضوعية إذ أن منجزها اقتصر في تحديدها على وضعية الملمزم المدلى بها من طرف المدعي والحال أنه ملزم بالاطلاع على وثائق الملف"².

كما أنه يجب على المحكمة التأكد من سلامة كافة إجراءات الخبرة، وأن الخبير قام بالمهام الموكولة له وفق الضوابط المتطلبة قانونا، بحيث إذا ما تبين للمحكمة أن إجراءات الخبرة تمت بطريقة غير سليمة، وكان هذا الإجراء يتعلق بالنظام العام جاز للمحكمة الحكم ببطلان الخبرة من تلقاء نفسها، أما إذا لم يكن كذلك فليس لها الحكم بذلك إلا بناء على طلب الخصوم.

الأمر الذي تم تأكيده في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بتمارة والذي ورد فيه ما يلي: "وبخصوص الخبرة فإنها جاءت مخالفة لمقتضيات الفصل 63 من قانون المسطرة المدنية حيث لم يستدعي المدعي عليه للحضور للخبرة، كما خالفت مقتضيات الحكم التمهيدي القاضي بإجرائها حيث لم يطلع على دفاتر الشركة ولم يبحث في سبب مديونتها ولا في أسباب عدم وجود رصيد لها كما أنه لم يبحث فيما إذا كانت عقارات الشركة كافية لسداد الدين وإنما انتهى إلى ما انتهى إليه بناء على تصريح ممثل القبضة المجرد من كل حجة ملتصقا على أساس الحكم بعدم قبول الدعوى للعلل أعلاه والتقدم واحتياطيا إجراء خبرة جديدة"³.

¹ - ينص الفصل 63 من ق.م.م على أنه: "يجب على الخبير تحت طائلة البطلان، أن يستدعي الأطراف ووكلاءهم لحضور إنجاز الخبرة، مع إمكانية استعانة الأطراف بأي شخص يرون فائدة في حضوره يجب عليه ألا يقوم بمهمته إلا بحضور أطراف النزاع ووكلائهم أو بعد التأكد من توصلهم بالاستدعاء بصفة قانونية ما لم تأمر المحكمة بخلاف ذلك إذا تبين لها أن هناك حالة استعجال.

يضمن الخبير في محضر مرفق بالتقرير أقوال الأطراف وملاحظاتهم ويوقعون معه عليه مع وجوب الإشارة إلى من رفض منهم التوقيع. يقوم الخبير بمهمته تحت مراقبة القاضي الذي يمكن له حضور عمليات الخبرة إذا اعتبر ذلك مفيدا".

² - حكم رقم 1318 ملف رقم 05/1/1155 بتاريخ 2011/05/24 صادر عن المحكمة الابتدائية بمراكش، غير منشور.

³ - حكم رقم 156 ملف مدني رقم 1201/2008/303 بتاريخ 22 رجب 1435 الموافق 2014/05/22 صادر عن المحكمة الابتدائية بتمارة، غير منشور.

وهكذا، إذا كان القانون يمنح للقاضي سلطة تقديرية واسعة في الأخذ بنتائج الخبرة أم لا، فإنه في مجال المنازعات الجبائية يتم الاعتماد بشكل كبير على ما جاء في تقرير الخبرة لأن الأمر يتعلق بالمجال المحاسبي والمالي للشركة، الذي يتسم بالتقنية والدقة وليس النظر في المسائل الإجرائية للعمليات الجبائية.

بحيث إذا سلمنا أنه في إطار دعوى المسؤولية الضريبية لا مجال لإعمال الخبرة المحاسبية التي تقتضي النظر في البيانات المحاسبية والمالية للشركة، لأن موضوع الدعوى يرمي إلى تحميل المسير المسؤولية التضامنية عن أداء الديون الضريبية للشركة نتيجة ارتكابه لأعمال تدليسية، وبالتالي تقتضي الخبرة النظر في وجود الأعمال التدليسية من عدمه، ومدى مساهمتها في عجز الشركة عن الوفاء بالدين الضريبي، وليس إجراء خبرة محاسبية كما هو الأمر في المنازعات الجبائية.

فكيف سيتمكن الخبير من التحري عن أسباب عجز الشركة والمتمثل في كون الخصوم تفوق الأصول، دون الاطلاع على الوثائق ودفاتر محاسبة الشركة، ودراسة حساباتها، وتفحص مدى صحتها ومطابقتها للقواعد القانونية خصوصا القانون رقم 9.88 المتعلق بالقواعد المحاسبية الواجبة على التجار العمل بها، والقيام بمجرد أصول الشركة لمعرفة هل فعلا قام المسير باختلاس بعض أصولها قصد افتعال إعسارها، أو الزيادة بصورة تدليسية في خصومها... وغيرها من الأفعال التدليسية التي يقوم بها مسير الشركة خدمة لمصلحته الخاصة على حساب مصلحة الشركة.

ومنه التوصل إلى الأسباب الحقيقية التي أدت بالشركة إلى العجز عن الوفاء بديونها الضريبية، وتحديد مسؤولية المسير في حالة وجود أعمال تدليسية أدت إلى ذلك، وبالتالي إنجاز الخبير لتقريره الذي يوضح فيه الأسباب الفعلية والواقعية لمديونية الشركة.

وعلى هذا الأساس تشكل الخبرة الوسيلة الأكثر فعالية في هذا النوع من القضايا لأن الأمر يتعلق بتوضيح الجوانب التقنية والمحاسبية للشركة ومدى نظاميتها وقوتها الثبوتية، وحيث أن الخبرة تعتبر من أهم وسائل التحقيق، فإن إجرائها يبقى أمرا حاسما في دعوى المسؤولية الضريبية، شأنها في ذلك شأن سائر المنازعات الجبائية.

وبناء عليه تخضع دعوى المسؤولية الضريبية لنفس إجراءات التحقيق المسطرية المميزة للمنازعات الجبائية، نظرا لكونها منازعة تطبق عليها نفس قواعد المسطرة المدنية التي تطبق أمام المحاكم الإدارية، وتتعلق بموضوع تقني ومحاسبي أكثر منه قانوني، ولذلك تمثل إجراءات التحقيق التي تأمر بها المحكمة أهمية حاسمة في تكييف الدعوى وتوجيهها قصد تجهيزها وإصدار حكم فاصل بشأنها.

إلا أن ما يميز هذه الدعوى هي كونها استثناء من الأصل، فهي دعوى تكون فيها الإدارة الجبائية والمتمثلة في الخازن العام للمملكة أو المدير العام لإدارة الضرائب أو المدير العام لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، مجبرة على إثارة الدعوى وليست مخيرة، بحيث يكون المحاسب المكلف بالتحصيل ملزما بتحريك الدعوى كلما تعذر التحصيل بسبب أعمال تدليسية مرتكبة من طرف مسير الشركة، وليس مخيرا لأنه يبقى متحملا بالدين العمومي إلى حين تحصيله

أو الإبراء منه عن طريق إلغاء الديون غير القابلة للتحصيل¹، والتي يتم إلغاؤها إما بواسطة قوائم معززة بالتبريرات الضرورية، والتي يمكن أن تكون على شكل محضر عدم وجود ما يحجز أو محضر التفتيش أو شهادة الغياب، أو شهادة العوز، لكن دون أن يؤدي ذلك إلى انقضاء دين المدين.

كما أنه وبعد إثارة هذه الدعوى وتحريكها لا يمكن التنازل عنها لأنها دعوى قضائية وجدت لحماية حق لا يقبل التنازل عنه، لأنها لا تحرك من قبل ذوي الصفة والمصلحة في إثارتها بصفته الشخصية وإنما بصفته ممثلين لصاحب المصلحة وهي الدولة، والدين الضريبي كدين عمومي موضوع دعوى المسؤولية الضريبية يجعل منها دعوى من النظام العام، لا تقبل التنازل عنها ما لم يتم استخلاص الدين الضريبي.

إلا أن الواقع العملي أفرز صدور العديد من الأحكام التي تقضي بالتنازل عن الدعوى في المرحلة الابتدائية من طرف الإدارة الجبائية بعد إبرام صلح جبائي مع المسير وأدائه للمبالغ المتصالح بشأنها.

وفي هذا السياق ورد في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء ما يلي: "بناء على المقال الذي تقدم به المدعي بواسطة نائبة ذ/ح. أ لدى كتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 04 فبراير 2005 والذي التمس بمقتضاه الحكم على المدعى عليهم متضامين بينهم بأدائهم له مبلغ ثلاثمائة وسبعة وعشرون مليوناً وخمسمائة وخمسين ألفاً ومائة وستة وتسعين درهماً وخمسة وستين سنتيماً 327.550.196,65 درهماً مع الصائر والنفاذ المعجل وتحديد الإيجار في الأقصى بالنسبة للأشخاص الدائنين وذلك مقابل الضرائب التي أعرضت الشركة المدعى عليها عن أدائها بما في ذلك الضرائب عن القيمة المضافة والتي تمثل مبالغ تؤمن عليها الشركة بعد استيفائها من الزبناء قصد تسليمها للدولة المستوفات لفائدتها.

وبناء على إدراج القضية بعدة جلسات آخرها جلسة 2005/09/12 حضرها نائبا الطرفين وألقي بالملف تنازل المدعي عن الدعوى ملتصقا بالإشهاد عليه، مما تقرر معه حجز القضية للتأمل قصد النطق بالحكم بجلسته 2006/09/19 للتأمل قصد النطق بالحكم بجلسته 2006/09/19.

حيث التمس نائب المدعي الاشهاد على تنازله عن دعواه.

وحيث فضلاً على أن تنازله المذكور لم يكن مدار طعن أو اعتراض من طرف المدعى عليهم فإنه وقع على شيء يملك حق التصرف فيه والتعامل بشأنه وليس به أي مساس بالنظام العام مما ينبغي معه الإشهاد عليه.

¹ - تنص المادة 126 من م.ت.د.ع على أنه: "إذا لم تفض جميع طرق التنفيذ على أموال المدين وعند الاقتضاء على شخصه إلى تحصيل الديون العمومية، يقترح إلغاء هذه الأخيرة بمبادرة من المحاسب المكلف بالتحصيل.

يتم اقتراح إلغاء الديون غير القابلة للتحصيل بواسطة قوائم معززة بالتبريرات الضرورية يمكن أن تكون على الشكل التالي:

- محضر عدم وجود ما يحجز؛
- محضر التفتيش؛
- شهادة الغياب؛
- شهادة العوز".

وتطبيقا لمقتضيات الفصل 119 وما يليه من قانون المسطرة المدنية.

لهذه الأسباب نصرح علنيا بالإشهاد على تنازل المدعي عن دعواه مع إبقاء الصائر على عاتقه¹.

وعليه تبقى لدعوى المسؤولية الضريبية عدة خصوصيات تميزها عن باقي دعاوى المنازعات الجبائية، والتي أفرزها الواقع العملي مما جعل من الدعوى مجرد وسيلة للضغط من أجل تحصيل الدين العمومي وبالتالي خروجها عن السياق العملي الذي رسمه المشرع لها، وذلك نتيجة جملة الإشكالات العملية التي أثّرت نتيجة تفعيل المادة 98 من م.ت.د.ع المؤسسة لهذه الدعوى، تنضاف إليها إشكالية تداخل الاختصاص بين مختلف الأشخاص ذوي الصفة والمصلحة في تحريك الدعوى.

المطلب الثاني: إشكالية تعدد أطراف دعوى المسؤولية الضريبية

من أهم الإشكالات التي تطرحها دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير، هي تعدد أطراف الدعوى لا سيما على مستوى الأشخاص الذين لهم الصفة والمصلحة في تحريك الدعوى من جهة، والأشخاص الذين تمارس في حقهم هذه الدعوى من جهة أخرى.

وطبقا لمقتضيات الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية، لا يصح التقاضي إلا ممن له الصفة والمصلحة والأهلية لإثبات حقوقه.

وتثير المحكمة تلقائيا انعدام الصفة أو الأهلية أو الإذن بالتقاضي إن كان ذلك ضروريا وينذر الطرف المدعي بتصحيح المسطرة داخل أجل تحدده، بحيث إذا تم تصحيح المسطرة اعتبرت الدعوى كأنها أقيمت بصفة صحيحة وإلا صرحت المحكمة بعدم قبول الدعوى.

ويعتبر هذا المقتضى القانوني من النظام العام يهم جميع الدعاوى، إلا أن المنازعات الضريبية لا تقبل إلا إذا كان المدعي يدعي حقا أو مركزا قانونيا لنفسه بالنسبة للأشخاص الطبيعية، أما إذا كان المدعي شخصا معنويا كالشركة مثلا فإن الدعوى لا يمكن أن ترفع إلا باسم من يمثلها قانونا.

ويشكل شرط المصلحة الشرط الأساسي لقيام الحق في الدعوى، لأنه حيث تنعدم المصلحة تنعدم الدعوى، ومقصود بالمصلحة التي يقرها القانون أو شرط المصلحة القانونية أن يدعي المدعي في الدعوى بحق يعترف به القانون ويحميه.

وإذا كانت الإدارة الجبائية في أغلب الدعوى الناشئة عن المنازعات الجبائية تمثل الطرف المدعى عليه، فإنه في إطار دعوى المسؤولية الضريبية تمثل الطرف المدعي المختص الوحيد في تحريك الدعوى، أي صاحبة الصفة والمصلحة لإثارة دعوى المسؤولية الشخصية والتضامنية للمسير عن أداء الديون الضريبية للشركة.

لكن ما يميز صفة الخازن العام للمملكة أو المدير العام لإدارة الضرائب أو المدير العام لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في دعوى المسؤولية الضريبية هو أن إثارته لهذه المسطرة لا يتم لكونهم الأشخاص ذوي المصلحة في تحريك

¹ - حكم عدد 4677 ملف رقم 05/02/1475 صادر بتاريخ 06/09/19 عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.

الدعوى، بل من منطلق كونهم ممثلين لصاحب المصلحة وهي الإدارة الجبائية التابعين لها، فعند إقامتهم لدعوى المسؤولية لا يقيمونها بصفقتهم الشخصية ولا بصفة مناصبهم الوظيفية، وإنما بصفقتهم ممثلين للإدارة الجبائية بحيث يتوجب عليهم الإشارة في مقال الدعوى إلى صفقتهم كممثلين للإدارة الجبائية التابعين لها تحت طائلة عدم قبول الدعوى.

وخلافا لكون المدعي هو من يحدد ضد من توجه الخصومة، نجد أن المشرع الجبائي قد حدد الطرف المدعى عليه في دعوى المسؤولية الضريبية المؤسسة بموجب مقتضيات المادة 98 من م.ت.د.ع، في كل من المديرين أو المتصرفين أو المسيرين الآخرين أي كل أصناف المسيرين بالمعنى الواسع.

والملاحظ هو أن أطراف الدعوى تتميز بتعدد الأشخاص ذوي الصفة الخاصة في تحريك الدعوى أي المدعون هذا من جهة، إضافة إلى تعدد أصناف المدعى عليهم من جهة ثانية، بحيث لا يمكن إثارة هذا النوع من الدعاوى إلا في مواجهة أصحاب الصفة الخاصة الذين يمكن متابعتهم بالمسؤولية الضريبية الخاصة وهم مسيرو الشركات التجارية.

الفقرة الأولى: إشكالية تعدد الأشخاص المتابعين بالدعوى

تنص الفقرة الأولى من المادة 98 من م.ت.د.ع على أنه: "إذا تعذر تحصيل الضرائب كيفما كانت طبيعتها والغرامات والزيادات وصوائر التحصيل المرتبطة بها الواجبة على شركة أو مقاوله نتيجة أعمال تدليسية مثبتة قانونا، يمكن جعل المديرين أو المتصرفين أو المسيرين الآخرين مسؤولين على وجه التضامن مع الشركة أو المقاوله عن أداء المبالغ المستحقة وذلك إذا لم يكونوا ملزمين بأداء ديون الشركة تطبيقا لأحكام أخرى".

بموجب المادة السالفة الذكر حدد المشرع الجبائي قائمة الأشخاص المعنيين بالدعوى وهم مسيرو الشركات التجارية بالمعنى الواسع، بحيث أنه لا يمكن توجيه الدعوى إلا في حق من كانت له صفة مسيرا أو متصرفا أو رئيسا لمجلس الإدارة أو رئيس مجلس الإدارة الجماعية أو مديرا عاما أو مديرا عاما منتدبا أو المدير العام الوحيد، أي كل شخص كان قائم على إدارة أو تسيير أو تدبير الشركة، وقت ارتكاب الأعمال التدليسية.

والجدير بالذكر أن هذا التعداد ورد على سبيل المثال وليس الحصر، حيث ترك المشرع قائمة المسيرين مفتوحة لتشمل جميع المسيرين الآخرين الذين يمكن أن يعرفهم مجال تسيير وتدبير الشركات التجارية، والذي يتميز بالتطور والتجديد على مستوى هياكل الإدارة والتسيير والتدبير، وظهور أنماط وأشكال جديدة من المسيرين بأصناف وألقاب مختلفة، وحتى لا تستثنى من تحمل المسؤولية الضريبية، فإن كل شخص يكون على قائمة إدارة وتسيير الشركة يكون عرضة للمساءلة القانونية نتيجة ارتكابه أخطاء في التسيير ترتب عنها إلحاق الضرر بالشركة أو الأغيار.

ولخبر دليل على هذا التوجه المحمود للمشرع هو التعديل الذي أدخلته المادة 56 من القانون 20.05 حيث تم التنصيص على المدير العام المنتدب هذه المرة كمسير بموجب القانون، لينضاف إلى قائمة المسيرين المعنيين بدعوى المسؤولية الضريبية¹.

وعليه إذا كان مرتكب الأعمال التدليسية التي أدت إلى تعذر التحصيل لا يحظى بهذه الصفة فلا نكون بصدد دعوى المسؤولية الضريبية، والتي تثار حتى في حالة تفويض السلطات والصلاحيات بين الأشخاص ذوو الصفة الخاصة في المتابعة بدعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير.

البند الأول: مسؤولية المتصرف المنتدب

بناء على مقتضيات المادة 66 من القانون 17.95 يمكن لمجلس إدارة الشركة في حالة وفاة رئيس المجلس، أو حدوث مانع مؤقت له حال بينه وبين قيامه بمهامه، أن ينتدب متصرفا للقيام بهذه المهام، ويتعلق الأمر هنا بانتداب عام يشمل كل المهام الخاصة بالرئيس، ويتحمل المتصرف المنتدب الذي يحل محل الرئيس وبمفرده بنفس مسؤوليات هذا الأخير.

لقد سمح المشرع لمجلس الإدارة، أن يفوض بصفة دائمة أو مؤقتة مهام الرئيس للمتصرف المنتدب، الذي يجب أن تتوفر فيه نفس الشروط المتطلبة قانونا في رئيس المجلس الإداري، وهي أن يكون شخصا طبيعيا تحت طائلة البطلان وأن يكون مساهما ومتصرفا، ولا يمكن أن يكون أبدا من خارج المساهمين المتصرفين تحت طائلة بطلان التعيين، ويملك هذا المتصرف المنتدب ذات صلاحيات الرئيس الذي عوضه، مما يجعله مسؤولا في حدود الصلاحيات والسلطات المخولة له. وعليه لا يمكن لمجلس الإدارة أن ينتدب متصرفا بالمجلس ليقوم بمهام الرئيس إلا في حالتين:

حالة المانع المؤقت: كالمرض مثلا، يكون انتداب المتصرف لمدة محدودة، وتكون هذه المدة قابلة للتجديد إلى غاية زوال المانع المؤقت.

حالة المانع الدائم: كالوفاة أو الاستقالة أو العزل، فإن مدة انتداب المتصرف تستمر إلى غاية انتخاب رئيس جديد لمجلس الإدارة².

¹ - تنص المادة 56 من القانون 17.95 على أنه: "يجب أن يعرض كل اتفاق بين شركة مساهمة وأحد متصرفيها أو مديريها العامين أو مديريها العامين المنتدبين أو أحد المساهمين فيها الذي يملك بصفة مباشرة أو غير مباشرة أكثر من خمسة في المائة من رأس المال أو من حقوق التصويت على مجلس الإدارة للترخيص به مسبقا.

يسري نفس الحكم على الاتفاقات التي يكون أحد الأشخاص المشار إليهم في الفقرة الأولى أعلاه معنيا بها بصورة غير مباشرة أو التي يتعاقد بموجبها مع الشركة عن طريق شخص وسيط.

كما يلزم الحصول على ترخيص مجلس الإدارة مسبقا فيما يخص الاتفاقات المبرمة بين شركة مساهمة ومقولة، إذا كان أحد المتصرفين أو المديرين العامين أو المديرين المنتدبين في الشركة مالكا لتلك المقولة أو شريكا فيها مسؤولا بصفة غير محدودة أو مسيرا لها أو متصرفا فيها أو مديرا عاما لها أو عضوا في جهاز إدارتها الجماعية أو في مجلس رقابتها".

² - نادية فاضيل: شركات الأموال في القانون الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 249 وما بعدها.

وكما يكون رئيس المجلس الإداري عرضة لارتكاب أخطاء في التسيير عند مباشرة مهامه يترتب عنها إلحاق ضرر بالشركة أو الأغيار، بصفة مباشرة، فإن المتصرف المنتدب الذي تم انتدابه للقيام بمهام الرئيس يمكن أن يرتكب كذلك أخطاء يترتب عنها قيام مسؤوليته اتجاه الشركة أو الأغيار، لذا يخضع لذات المسؤولية والمساءلة المدنية والجنائية والجنائية نتيجة ارتكابه أخطاء في التسيير ترتب عنها إلحاق الضرر بالشركة أو الأغيار المتعاملين معها.

البند الثاني: مسؤولية المدير العام المنتدب

طبقا لمقتضيات المادة 67 مكررة، يمكن لمجلس الإدارة بناء على اقتراح من المدير العام، أن يفوض شخصا أو عدة أشخاص طبيعيين لمساعدة المدير العام بصفته مديرا عاما منتدبا. ويتم تعيين المدير العام المنتدب، أو عدة مدراء عامين منتدبين من طرف المجلس الإداري باقتراح من المدير العام لمساعدته في إدارة الشركة.

ويجب أن يكون المدير العام المنتدب شخصا طبيعيا، وألا تتنافى مهمته مع مهمة مراقب الحسابات، ولا يمكن للمجلس الإداري تعيين مدير عام منتدب من تلقاء نفسه تحت طائلة البطلان، باعتبار أن المشرع أوكل للمدير العام حق اقتراح الشخص الذي يراه مناسبا لمنصب مدير عام منتدب. ويكون المدير العام المنتدب في نفس الوضعية القانونية كما لو كان مديرا عاما مساعدا للرئيس المدير العام للشركة.

وفضلا على أن المدير العام المنتدب يضطلع ببعض المهام لمساعدة المدير العام، فإن وجوده يمنح المدير العام حق تفويض بعض صلاحياته أو كلها له إذا طرأ عليه مانع يتعذر عليه بموجبه القيام بكل المهام الموكولة له أو بعضها منها. ويخضع المدير العام المنتدب لنفس المسؤولية التي يخضع لها المدير العام ورئيس مجلس الإدارة، والتي قد تكون مدنية أو جنائية أو جنائية أو المسؤولية المشددة للمسير في حالة التسوية والتصفية القضائية الموجبة لتحمل ديون الشركة من الذمة المالية والشخصية للمسير.

وعلى هذا الأساس فإن النظام القانوني الذي يحكم تسيير الشركات التجارية يترتب عنه ظهور العديد من المناصب الإدارية التي تعنى بالتسيير والتدبير داخل هياكل الشركة، مما يجعل احتمال إحداث مؤسسات جديدة تعنى بالإدارة والتسيير، كمؤسسة المتصرف المنتدب والمدير العام المنتدب والمدير العام الوحيد والقائمة طويلة، وبالتالي التحلل من المساءلة الجنائية المؤسسة بموجب المادة 98 من م.ت.د.ع، ودور للوقوع في مثل هذه الحالات، تم التنصيص على المسيرين الآخرين لتشمل مقتضيات المادة السالفة الذكر، كل شخص قائم على رأس الشخص المعنوي ويتولى مهمة إدارة وتسيير وتدبير شؤونه اليومية، وذلك تفاديا لبروز جملة من الإشكالات العملية نتيجة تعدد الأشخاص ذوي الصفة الخاصة في المتابعة بدعوى المسؤولية الضريبية.

لكن رغم كل هذا الحرص من طرف المشرع الجنائي تفاديا لصعوبة تفعيل مقتضيات المادة 98 من م.ت.د.ع المؤسسة للمسؤولية الضريبية الخاصة للمسير، فإن الواقع العملي أفرز جملة من الإشكالات لا سيما على مستوى

التطبيق، لتتضاف إليها الإشكالات الناتجة عن تعدد السلطات المخول لها أمر رفع الدعوى وتداخل الاختصاص فيما بينها.

الفقرة الثانية: إشكالية تعدد الأشخاص ذوي الصفة والمصلحة في رفع الدعوى

لقد حدد المشرع الجبائي الأشخاص ذوي الصفة والمصلحة في إقامة دعوى المسؤولية الخاصة ضد المسير، وهم المشار إليهم في الفقرة الثانية من المادة 98 من م.ت.د.ع، والتي ورد فيها ما يلي: "تثار هذه المسؤولية حسب الحالة بمبادرة من الخازن العام للمملكة أو المدير العام للضرائب أو مدير العام لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة الذين يقيمون دعوى لهذا الغرض أمام المحكمة الابتدائية ضد المديرين أو المتصرفين أو المسيرين الآخرين".

وانطلاقاً من هذا المقتضى القانوني حصر المشرع الجبائي قائمة الأشخاص الذين لهم الصفة والمصلحة في رفع دعوى المسؤولية الشخصية والتضامنية للمسير عن أداء الديون الضريبية للشركة في كل من الخازن العام للمملكة والمدير العام للضرائب ومدير إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة كل حسب اختصاصه.

البند الأول: الخازن العام للمملكة

يعتبر الخازن العام ممثلاً للخزينة العامة للمملكة أمام المحاكم في المنازعات المتعلقة بتحصيل الديون العمومية، وتضطلع الخزينة العامة للمملكة بعملية تحصيل موارد الدولة وخاصة الجانب المتعلق بالضرائب والرسوم المحلية، سواء تلك التي تؤول مباشرة إلى الجماعات الترابية أو تلك التي تختص بها خزينة الدولة¹.

ويباشر المحاسب المكلف بالتحصيل تنفيذ عمليات تحصيل الدين العمومي، والذي يعتبر بدوره ممثلاً للخازن العام للمملكة بناء على قاعدة التفريق بين مهام الآمرين بالصرف ومهام المحاسب العمومي.

وهكذا يعهد للخزينة العامة للمملكة بتحصيل:

- الرسم المهني؛
- رسم السكن؛
- رسم الخدمات الجماعية؛
- ضرائب ورسوم الجماعات المحلية وهيئاتها.

البند الثاني: المدير العام للضرائب

يعتبر المدير العام للضرائب ممثلاً للمديرية العامة للضرائب، والتي تضطلع بالإشراف على تدبير وتأسيس واستخلاص ومراقبة كل ما يتعلق بضرائب الدولة وبعض الرسوم الخاصة بالجماعات الترابية.

ومنذ سنة 2004 أصبح جزء مهم من مهمة تحصيل الضرائب الواجبة على الشركات يرجع إلى الاختصاص الحصري للمديرية العامة للضرائب، إذ أصبح يعهد لها باستخلاص¹:

¹ - انظر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية: www.finance.gov.ma

- الضريبة على الشركات؛

- الضريبة على الدخل؛

- الضريبة على القيمة المضافة في الداخل؛

- رسوم التسجيل والتميز والرسوم المماثلة.

البند الثالث: المدير العام للجمارك والضرائب غير المباشرة

يمثل المدير العام لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة الإدارة العامة للجمارك والضرائب غير المباشرة، والتي تضطلع بالعمليات المتعلقة بتأسيس وتحصيل الضريبة على القيمة المضافة المتعلقة باسترداد السلع والمعدات والخدمات، وتتم عملية الاستخلاص الجمركي بناء على التصريحات والتصريحات المؤقتة، وتشمل:

- الضريبة على القيمة المضافة في الخارج؛

- الحقوق والرسوم الجمركية.

فالملاحظ أن كل إدارة جبائية معنية بتحصيل أنواع محددة وخاصة بها من الديون العمومية، مما يجعل الجهات المخول لها أمر رفع دعوى المسؤولية الضريبية متعددة ومتنوعة حسب طبيعة الديون المدينة بها الشركة لخزينة الدولة، والتي بدورها تختلف وتنوع حسب النشاط التجاري للشركة المحدد لوجود الواقعة المنشئة للضريبة من عدمه، والتي تنشأ بموجبها الضرائب المفروضة على الشركة.

وعلى هذا الأساس جعل المشرع ذوي الصفة والمصلحة في إثارة دعوى المسؤولية الضريبية للمسير هم الخازن العام للمملكة أو المدير العام لإدارة الضرائب أو المدير العام لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة نظرا لتنوع الدين العمومي المدينة به الشركة للخزينة العامة للمملكة، واختلاف الجهات المخول لها قانونا أمر تحصيلها.

لكن رغم أن الخزينة العامة والمديرية العامة للضرائب والمديرية العامة لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة تعتبر الأجهزة الإدارية الجبائية الوحيدة صاحبة المصلحة والصفة في رفع هذه الدعوى، والمعنية حصريا بالدين العمومي محل دعوى المسؤولية الضريبية تابعة لوزارة واحدة وهي وزارة الاقتصاد والمالية، وتضطلع بمهمة تحصيل الديون العمومية لفائدة الخزينة العامة للمملكة، فإن الواقع العملي أثبت غياب التنسيق فيما بينها، وتبادل المعلومات الكافية حول الوضعية الجبائية للشركة المدينة بالديون المطالب بها، حتى يتم تحريك الدعوى دفعة واحدة بتنسيق مع جميع الأشخاص المخول لهم أمر رفع الدعوى، والمطالبة بكافة الديون الجبائية المتخلدة بذمة الشركة بما فيها الديون الجمركية وليس الديون الضريبية فقط.

¹ - المادة 12 من قانون المالية رقم 48.03 المتعلق بالسنة المالية 2004 والذي تضمن مقتضيات تعديلية وتكميلية للقانون رقم 30.85 المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة.

- المادة 12 من قانون المالية رقم 26.04 المتعلق بالسنة المالية 2005 والذي تضمن مقتضيات تعديلية وتكميلية للقانون رقم 24.86 المتعلق بالضريبة على الشركات.

بحيث أن المشرع أثناء سنه لمقتضيات المادة 98 من م.ت.د. ع استعمال عبارة "أو" وليس حرف العطف "و" بمعنى أنه بإمكان أي شخص من الأشخاص الممثلين للإدارة الجبائية أن يقوم بتحريك دعوى المسؤولية الضريبية للمسير إما بصفة فردية أو جماعية، وليس العكس، بحيث أن المشرع لم يلزمهم بتحريك الدعوى جماعية، وذلك حسب الحالة، أي حسب نوع وطبيعة الدين الضريبي المطالب به، هل هو عبارة عن دين ضريبي تابع أمر تحصيله للخزينة العامة، أو دين ضريبي تابع أمر تحصيله للإدارة العامة للضرائب، أو ديون جمركية تابع أمر تحصيلها للإدارة العامة للجمارك والضرائب غير المباشرة.

وإذا سلمنا بعكس توجه المشرع الجبائي فإنه يجب على كل إدارة أن ترفع دعوى مستقلة عن الإدارة الأخرى لتطالب بالدين العمومي الذي يعود إليها أمر استخلاصه، وفي هذه الحالة إذ صدر الحكم الذي يقضي بالمسؤولية التضامنية للمسير وتمت متابعته في ذمته المالية والشخصية لاستخلاص الديون الضريبية التابعة للخزينة العامة، فهل يجوز متابعته من جديد من أجل استخلاص الديون الضريبية التابعة لإدارة الضرائب؟ وما جدوى مبدأ ضم الديون الواجبة على المدين المعمول به قبل مباشرة عملية التحصيل الجبري؟ والذي يفرض على المحاسب العمومي تجميع كافة الضرائب والديون العمومية الواجبة على نفس المدين والمستحقة الأداء لحظة التنفيذ، وبالتالي علمه بمديونيته كاملة اتجاه الإدارة الجبائية، حتى يتفادى المحاسب المكلف بالتحصيل مواجهته من طرف هذا الأخير بأي احتجاج على المبالغ غير المتضمنة باللائحة والتي تصل إلى علمه لاحقاً، فقائمة المتابعة يجب أن تتضمن جميع الديون الضريبية الواجبة على الشركة سواء التي يرجع أمر تحصيلها للخزينة العامة أو للإدارة العامة للضرائب، أما بالنسبة للديون الجمركية فعملية تحصيلها تبقى مستقلة أصلاً وتتم دون تنسيق مع باقي الإدارات الجبائية حتى خارج إطار دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير.

وهكذا فمن الناحية العملية غالباً ما يتم تحريك الدعوى من طرف الخزينة العامة للمملكة الممثلة في شخص الخازن العام للمملكة للمطالبة بالديون الضريبية المدينة بها الشركة سواء التي يعود أمر تحصيلها للخزينة العامة أو للإدارة العامة للضرائب، في حين أن إدارة الجمارك تشكل وحدة مستقلة عن الإدارتين وتستأثر بتحصيل الديون الجمركية المتخلدة بذمة الشركة هذا إن وجدت.

وبالرجوع إلى حصيلة العمل القضائي للدعوى، نجد أنه رغم تنوع الأشخاص المؤهلين لتحريك دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير، والذين أوكل لهم المشرع بصفة حصرية أمر إثارة هذه الدعوى، فإن مسطرة تحريكها تبقى حكراً على الخازن العام للمملكة باعتباره صاحب الأولوية في رفع الدعوى بموجب القانون، بحيث لم يتم إدخال المدير العام لإدارة الضرائب إلا بعد التعديل الذي طال المادة 98 من م.ت.د. ع بمقتضى المادة 8 من قانون المالية 40.08 لسنة 2009، في حين تمت إضافة المدير العام للجمارك بمقتضى المادة 9 من قانون المالية 43.10 لسنة 2011.

فالملاحظ أن جل القضايا التي رفعت لحد الآن فهي باسم الخازن العام للمملكة، وقضية واحدة هي التي تم تحريكها من طرف المدير العام لإدارة الضرائب بتنسيق مع الخازن العام للمملكة، أما الإدارة العامة للجمارك والضرائب

غير المباشرة فلم يسبق لها لحد الآن تفعيل النص الجبائي وذلك في حدود ما تم الاطلاع عليه، ما عدا إثارة المسؤولية المالية للمسير في إطار مساطر معالجة صعوبات المقاوله إذا أثبت ارتكابه خطأ في التسيير بالنسبة لقضية شركة لاسامير لتكرير وتوزيع النفط، والتي تختلف بكثير عن دعوى المسؤولية الضريبية.

والجدير بالذكر أنه رغم الفصل الحاصل بين الإدارة العامة للضرائب والخزينة العامة فيما يتعلق بعملية التحصيل، فإن هذه الأخيرة مازالت تستأثر بتحريك الدعوى والمطالبة بجميع الديون الضريبية المتخلدة بذمة الشركة، سواء التي يعود إليها أمر تحصيلها أو التي يعهد بتحصيلها للإدارة العامة للضرائب، وهذا راجع إلى ما دأب عليه العمل القضائي قبل سنة 2004 وهو نفس النهج الذي مازال معمول به أمام محاكم المملكة، ربما لأن الديون المطالب بها في سنة 2017 يرجع تاريخ وضع الأمر بتحصيلها إلى ما قبل سنة 2004 - دون أن يطلها التقادم الرباعي - إذ تشكل السنة التي منح فيها الاختصاص حصرياً للمديرية العامة للضرائب لتحصيل جزء مهم من الضرائب المفروضة على الشركات.

وفي هذا السياق ورد في حيثيات الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بتمارة بتاريخ 2014 ما يلي: "بناء على المقال الافتتاحي والإضافي للدعوى والتدخل فيها الذين تقدم بهم كل من السيد الخازن العام للمملكة والسيد المدير العام للضرائب بتاريخ 2008/06/02 و 210/06/25 و 2011/08/25 والمعفاة من الرسوم القضائية بقوة القانون والتي يعرضان فيها أن شركة حافلات الأزرق للنقل الحضري مدينة لخزينة الدولة بمجموعة من الضرائب بلغت قيمتها 483.464.358,47 درهما وذلك عن سنوات 1991 إلى 2010 مفصلة على الشكل التالي:

مبلغ 255.298.283,92 درهما عن الدين الضريبي المستحق للقباضة الضريبية بالإدارة العامة للضرائب.

مبلغ 228.166.074,55 درهما عن الدين الضريبي المستحق لقباضة تمارة التابعة للخزينة العامة للمملكة.

ذلك أنه بالرجوع إلى الملف الجبائي للشركة المعنية يتبين أنها توجد في وضعية غير قانونية...¹.

ويشكل الحكم السالف الذكر، الحكم الوحيد الذي تم فيه رفع الدعوى باسم كل من الخازن العام للمملكة والمدير العام لإدارة الضرائب، ليتم تفعيل النص الجبائي وفق التوجه الذي رسمه له المشرع لا سيما بعد التعديلات التي أدخلت عليه، درء لتعرض الدعوى للرفض نتيجة مطالبة الخازن العام للمملكة بدين عمومي لا يعود له أمر تحصيله.

لكن بغض النظر عن هذه الدعوى الوحيدة التي تم إدخال فيها المدير العام لإدارة الضرائب كطرف في الدعوى إلى جانب الخازن العام للمملكة، فإن باقي الدعاوى التي تم تحريكها من طرف الخازن العام للمملكة، وصدر حكم بشأنها لصالح الخزينة العامة للمملكة يقضي بالمسؤولية التضامنية والشخصية للمسير عن أداء جميع الديون الضريبة الواجبة على الشركة بما فيها الديون الضريبية التي يعود أمر تحصيلها للإدارة العامة للضرائب، الأمر يجعلنا نقف أمام الإشكال التالي:

¹ -حكم رقم 156 ملف مدني رقم 1201/2008/303 صادر بتاريخ 2014/05/22 عن المحكمة الابتدائية بتمارة، غير منشور، سبق الإشارة إليه.

باعتبار الخازن العام للمملكة هو المحاسب الأسمى الذي يركز جميع مداخيل الدولة وحساباتها، فهل يمكن للمدير العام لإدارة الضرائب أو المدير العام لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة توجيه أمرا بالمداخيل للخازن العام للمملكة إذ تعذر عليهما تحصيل الديون العمومية التي يرجع أمر تحصيلها إليهما حصريا؟ وهكذا يتضح أن تطبيق المادة 98 من م.ت.د.ع على المستوى العملي طرح جملة من الإشكالات نظرا لدقة النص الجبائي، وتضمنيه جملة من الحثثيات التي تستلزم قراءة متأنية ضمانا لفعالية أجرأة النص الجبائي على أرض الواقع، بحيث بالإضافة إلى إشكالية تداخل الاختصاص بين مختلف الأشخاص ذوي الصفة الحصرية في تحريك دعوى المسؤولية الضريبية الخاصة للمسير، تثار إشكالية تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي.

لائحة المراجع

الكتب

- عبد الكريم الطالب: الشرح العملي لقانون المسطرة المدنية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2013.
- نادية فاضيل: شركات الأموال في القانون الجزائري، الطبعة الثانية، دوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

المقالات

- محمد اليونسي: المقاربة الجديدة في تدبير المنازعات القضائية المتعلقة بتحصيل الديون العمومية، الخزينة، مجلة الخزينة العامة للمملكة، العدد رقم 2 أبريل 2004.

الأحكام والقرارات

- حكم عدد 3124 ملف مدني رقم 07/2/2477 بتاريخ 2007/10/17 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.
- حكم عدد 1279 ملف عدد 2010/2700 بتاريخ 2011/5/5 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.
- حكم عدد 06/3301 ملف عدد 2005/3819 بتاريخ 2006/5/22 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.
- حكم رقم 5072 ملف رقم 05/811 بتاريخ 2005/4/7 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.
- حكم رقم 12537 ملف رقم 051/2513 بتاريخ 2005/10/03 صادر عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.
- حكم رقم 1318 ملف رقم 05/1/1155 بتاريخ 2011/05/24 صادر عن المحكمة الابتدائية بمراكش، غير منشور.

- حكم رقم 156 ملف مدني رقم 1201/2008/303 بتاريخ 22 رجب 1435 الموافق 2014/05/22 صادر عن المحكمة الابتدائية بتمارة، غير منشور.
- حكم عدد 4677 ملف رقم 05/02/1475 صادر بتاريخ 06/09/19 عن المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء، غير منشور.

المجالات والدوريات

- Instruction Relative Au Recouvrement Des Créances Publiques : Mais, 2001.

المواقع الالكترونية

- الموقع الالكتروني لوزارة المالية: www.finance.gov.ma

العلاقة بين القطاع العام والخاص بالمغرب: من التعاقد إلى الشراكة.
*The relationship between the public and private sector
 in Morocco : from contracting to partnership .*

أحمد الجري

دكتور في القانون العام – العلوم الإدارية و المالية.

كلية العلوم القانونية الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي- طنجة.

Jeraria72@gmail.com

ملخص:

حظي مفهوم الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بانشغال الباحثين و الدارسين لهذا المجال القائم على أساس استقطاب القطاع الخاص من أجل المشاركة و التعاون مع القطاع العام من أجل تطوير و تمويل المشاريع المهيكلية التي تقدم الخدمات العامة للمواطنين مقابل منافع مالية لتغطية استثماراته المالية و المادية و أرباحه. و هذا المفهوم ظل يتسع و يضيق حسب الانظمة التي تأخذ به، حيث يتسع و يضيق حسب حالة الدولة إليه، و قد مر هذا النظام التعاقدي بين القطاعين العام و الخاص بمراحل عدة استطاع أن يدخل عالم التقنين و التشريع. و هذا النظام التعاقدي يتميز بخصائص عدة ترتبت عنه آثار إيجابية بالنسبة للشريك العام و الخاص، و أخرى سلبية للشريكين معا خصوصا أثناء عدم الوفاء بالتزامات بنود العقد، و الذي قد يترتب عنه في الاقصى فسخ العقد إما لأسباب ذاتية تتعلق بالشريك المتعاقد أو لأسباب موضوعية تتعلق بالظروف الخارجية كالحوادث الفجائية و القوة القاهرة.

الكلمات المفتاح: عقود الشراكة- القطاع العام – القطاع الخاص – البنية التحتية- التمويل – المنافع

Abstract :

The concept of public-private partnership has gained the attention of researchers and scholars in this field, which is based on attracting the private sector to participate and cooperate with the public sector in order to develop and finance structured projects that provide public services to citizens in return for financial benefits to cover its financial and material investments and profits

And this concept kept expanding and narrowing according to the according to the as it expanded and narrowed ,it regulations that adopted and this contractual system between the public and ، state of the state

private sectors passed through several stages and was able to enter the world .of legalization and legislation

This contractual system is characterized by several characteristics that have effects and negative , partner private positive effects for the public and both partners, especially during non-fulfilment of the obligations of for which may result in the maximum termination of the , clauses contract the contract, either for subjective reasons related to the contracting partner or for objective reasons related to the circumstances. External such as sudden .accidents and force majeure

مقدمة:

منذ عقود خلت، والمغرب يحاول إدخال القطاع الخاص للمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث منذ عهد الحماية بدأ في تطبيق الأشكال التقليدية للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وقد عرف هذا الشكل من التعاقد انتعاشة قوية في أواخر القرن العشرين، حيث انخرط المغرب في سياسة توفير العديد من الخدمات العمومية عبر تدبير المرافق العمومية الحيوية من خلال إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في شكل حديث و مقنن، وهو ما عرف في الأدبيات الإدارية بالتدبير المفوض في المغرب. وهذا المفهوم قد حظي باهتمام مختلف الدول بعدما أقل مفهوم الاشتراكية والمعنى من الفكر الاجتماعي⁽¹⁾.

ويقوم أساس هذا التعاقد على استقطاب القطاع الخاص لتطوير وتمويل المشاريع التي تقدم الخدمات العامة للأفراد و الجماعات ، مقابل حصول هذا الأخير على امتيازات و منافع مالية يغطي بها استثماراته التي وظيفها في المشروع.

و تعتبر عقود الإدارة من بين الوسائل القانونية التي ترم بها الدولة أو الإدارة بصفتها سلطة عامة قائمة على تحقيق المصلحة العامة مع الأفراد من أجل إنجاز عمل معين يحقق المنفعة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر كتوريد السلع و الخدمات ، أو تنفيذ الأشغال العامة ، أو نقل البضائع و الأفراد أو المساهمة في بعض أنواع النفقات العامة أو إقراض الأموال.

و هذه العقود لا تخضع لنظام قانوني موحد، بل منها ما يخضع لأحكام و قواعد القانون الخاص، و منها ما يخضع لأحكام و قواعد القانون العام، بمعنى أن هذا الصنف الأخير هو الذي يعد من العقود الإدارية و ليس من عقود الإدارة، حيث لكي تكون العقود التي تبرمها الدولة عقودا إدارية لا بد من توافر عناصر أساسية و منها أن يكون أحد

¹ سمير أمين : الإقتصاد السياسي للتنمية في القرنين العشرين والواحد والعشرين، دار الفارابي، الطبعة الأولى ، 2002 ص: 34.

أطراف هذا العقد شخص معنوي عام كالدولة أو أحد مؤسساتها ، و أن يتضمن العقد استغلال أو تدبير مرفق عمومي، و تضمن هذا العقد شروطا استثنائية غير مألوفة في التعاقدات العادية.

فبعد تزايد الطلب على الحاجيات العامة الأساسية التي يحتاجها المواطنون عن طريق تدخلات القطاع العام، لم يعد هذا الأخير قادرا لوحده على مواجهة التحديات والصعوبات التي تعترض طريق التنمية التي أصبحت طموح كل دولة، الأمر الذي دفع العديد من الدول سواء المتقدمة منها أو النامية و منها المغرب إلى خلق كيانات مؤسسية وتشريعية تشاركية تساهم في إنشاء وتوجيه إدارة وتشغيل المشاريع التنموية.

و قد ظهرت في هذا الإطار و في هذه الفترة على امتداد سنوات عدة أساليب في مجال التعاقد بين القطاعين العام و الخاص وفق عدة طرق و أساليب ومنها:

- عقود الامتياز
- عقود الصفقات العمومية
- عقود التدبير المفوض
- و أخيرا ظهور عقود الشراكة.

وتعد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المفاهيم الحديثة نسبيا، ظهر في القاموس و في العلاقات الدولية حيث تبنته الأمم المتحدة في مؤتمر للتجارة الدولية CNUCED في نهاية الثمانينات، و من ثم أصبحت متداولة بشكل واسع في الخطابات السياسية والمحافل العلمية و الأكاديمية.

و قد ظهر عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بالشكل المتطور في فرنسا سنة 2004، و من بعده انتقل إلى جل الدول الأخرى.

و هذا الشكل من التعاقد عامة له مفهومين: مفهوم واسع يضم كل أشكال التعاون والتضامن و الشراكة بين الدولة و مكوناتها وأطراف خاصة أو عامة أخرى، ومفهوم ضيق يحصر الشراكة في العقود التي يكون موضوعها تمويل مشاريع مهيكلية يحتاجها أو يعجز المرفق العام عن القيام بها⁽¹⁾.

وقد كان اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص الفضل و التمكّن من الاستفادة من القدرات الابتكارية للقطاع الخاص وتمويله للمشاريع العامة، ومن ضمان توفير الخدمات بصفة تعاقدية وتقديمها في الآجال والجودة المطلوبة، وإمكانية تسهيل أداء مستحقاتها جزئيا أو كليا من طرف السلطات العمومية، وبحسب المعايير المحددة سلفا؛ كما مكن أيضا من التقييم القبلي للمشاريع المعنية، وإمكانية تنفيذها وجدوى اللجوء إلى هذا الشكل من التعاون.

¹ عبد المجيد نحيلي : المرفق العام بالمغرب بين التدبير العمومي الجديد ، وأفق الشراكة: عام- خاص ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق، سطات، جامعة الحسن الأول ، 2010-2011 ص: 83.

و قد حققت الشراكة بين القطاعين العام و الخاص نتائج مهمة في بناء المشاريع و المرافق العمومية، و المنشآت الكبرى، مخففة العبء على الدولة التي تزايدت حاجياتها العامة من أجل تحقيق التنمية.

و المغرب بدوره نحي نفس المنحى في تطبيق هذا المبدأ الهام في جلب الاستثمارات العامة و الخاصة من أجل توفير الخدمات العامة و بناء المشاريع ذات الطابع الاستراتيجي ضمن إطار سياسة الدولة لجلب الاستثمارات التي تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني.

وبعد تجربة المغرب في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن التساؤل عن تقييم هذه التجربة، انطلاقا من الرؤية العامة لهذه الشراكة من خلال تحليل الإطار المؤسسي والتشريعي والقانوني، والتقييم العام لبعض أنواع هذه الشراكات في عدد من الخدمات العمومية مع رصد آثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- المحور الأول : المفهوم و الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص

- المحور الثاني : خصائص عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب و آثارها.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي و القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص

كان إلى وقت قريب أن وضع الشراكة في المغرب بين القطاعين العام و الخاص محتشما، حيث كان القطاع العام متمسكا بسلطات واسعة في هذا المجال و يحذر من انتشار هذه التقنية من التعاقد و تحجيم روح المبادرة، حيث كانت قبل ظهور الشكل الجديد من هذا التعاقد و الشراكة تنتشر عقود الإمتياز و التوريد و الصفقات العمومية، و من بعدها جاء التدبير المفوض بشكل متقدم من التعاقد و الشراكة، أما اليوم فقد أصبحت عقود الشراكة هي المنتشرة نظرا لحدائتها و مميزاتها.

وتعد مسألة تحديد مفهوم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أبرز المسائل التي حظيت بأهمية بالغة في الآونة الأخيرة سواء من طرف الفقه أو المشرع أو المنظمات الدولية، سواء في الدول ذات النظام القانوني الفرنكوفوني أو النظام الأنجلوساكسوني (المطلب الأول) و نفس الأمر بالنسبة للإطار التشريعي لعقود التعاون و الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب الذي تطور بشكل تدريجي عبر مراحل ما بين التدبير المفوض منذ 2006⁽¹⁾ و القانون المؤطر لعمليات الشراكة في شكلها الجديد و هو قانون 12-86 لسنة 2014⁽²⁾ (المطلب الثاني).

¹ ظهير شريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة صادر بالجريدة الرسمية عدد 5404 بتاريخ 2006/03/16

² ظهير شريف رقم 1.14.192 صادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 ديسمبر 2014) بتنفيذ القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص صادر بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015.

المطلب الأول: الإطار التعاقدي للشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال الفقه و المنظمات الدولية.

بعد انتشار العولمة الاقتصادية و انفتاح العالم الذي أصبح عبارة عن قرية صغيرة بفضل انتشار الوسائل المعلوماتية و التكنولوجيا الحديثة و التي أسقطت الحواجز و الحدود بين الدول، لذا لم تكن الدولة المغربية في معزل عن هذا التغيير العالمي و ذلك بالمبادرة إلى تحديد ترسانته القانونية و المؤسساتية و التي من خلالها تم تحديد مفهوم هذه الشراكة بين القطاعين العام و الخاص عبر إصدار قانون يهتم بهذه العلاقة مستندا إلى المفاهيم التي اعتمدها بعض الدول و المنظمات الدولية (الفقرة الأولى) وهذه التعاريف و المفاهيم كانت لها مبررات و قواعد تطلبها توجه الاقتصاد العالمي و التجارة الدولية و الاستثمار و الخصوصية المغربية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعريف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال الفقه

رغم انتشار مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلا أن تعريفه وتحديد إطاره المفاهيمي اكتنفه الغموض في بعض الأحيان في ظل التعاريف الفقهية المتعددة التي قارنته من عدة زوايا بسبب تعدد الحقول المعرفية التي تلامسه، وفي هذا الصدد هناك شبه إجماع على وجود مفهومين للشراكة بين القطاعين العام والخاص، أحدهما واسع والثاني ضيق.

فالشراكة بين القطاعين العام والخاص في مفهومهما الواسع، هي عقود إدارية يحكم القانون بين أحد الأشخاص المعنوية العامة كالدولة والمؤسسات التابعة لها، وبين إحدى الأشخاص الخاصة كالشركات والمقاولات التي يمكن أن تتكلف بمهمة تقديم خدمات، أو بناء مؤسسات أو تدبير قطاعات عبر التمويل والتشغيل والصيانة مقابل عمولة طيلة مدة الاستغلال وانتقال الملكية في نهاية المدة التي عادة ما تكون طويلة⁽¹⁾.

أما الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مفهومها الضيق، فهي التعاون لإنجاز مشاريع مشتركة بين الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية وبين المقاولات الخاصة وهذه الشراكة تتم بواسطة عقد يحدد من خلاله الشروط التي يتم وفقها تقاسم المخاطر وشروط وكيفية دفع أجرة الخدمات خلال مدة العقد، وكيفية نقل الملكية بعد انقضاء العقد وغيرها.

و هذا المفهوم تدرج عبر السنوات و عبر تطور الدولة و مع الاقتصاد و الحاجيات، فمصطلح الشراكة بين القطاعين العام و الخاص نشأ في الولايات المتحدة الأمريكية، فيما يتعلق بالتمويل المشترك للقطاعين العام و الخاص للبرامج التعليمية، ثم في سنوات الخمسينات و الستينات شمل المشاريع المشتركة للتجديد الحضري⁽²⁾.

و تعد المملكة المتحدة الرائد في تطبيق نموذج عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص إذ كانت تعرف تحت مسمى "مبادرات التمويل الخاص"⁽³⁾ و قد بدأ التطبيق الفعلي لهذه العقود سنة 1992 من طرف حكومة المحافظين

¹ أحمد بوعشيق : عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، آلية فعالة لتمويل التنمية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 90-91 يناير/أبريل 2010 ص: 84.

² E.R.YESCOMBE, 2007, p 5

³ عادل محمود الرشيد: إدارة الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، المنظمة العربية للإدارة، القاهرة ، 2007، ص: 124

حينما تم القيام بإلغاء القواعد القانونية السارية سنة 1989 و التي كانت تحظر استخدام رأس المال الخاص لتمويل أصول عامة، حيث كان العبء الأكبر هو تمويل المنشآت العامة بالأموال العمومية و ليس بأموال القطاع الخاص. و بذلك أصبح الاتجاه يذهب إلى تمويل القطاع الخاص لمثل هذه المشاريع دون اللجوء إلى ميزانية الدولة مما يدفعها إلى الاقتراض⁽¹⁾

و من الناحية الفقهية فقد حاول بعض الباحثين تعريف هذا النوع من العقود على أنه: "اتفاق تعاقد بين القطاعين العام و الخاص يكون الاتفاق فيه واضح الاهداف ، و يتعلق بمساهمة القطاع الخاص على شكل تقديم أصول و/ أو خدمات التي كانت الحكومة تقدمها مباشرة"⁽²⁾

أما من خلال النظام الفرنكوفوني الذي تتبناه فرنسا و المغرب فهذا النظام يركز على تطوير و تحديث خدمات البنية التحتية في المناطق الحضرية، و الاهتمام بالسياسة الاجتماعية و الشراكة المتينة بين القطاعين العام و الخاص و ذلك من خلال التشريع.

الفقرة الثانية: تعريف الشراكة بين القطاعين العام و الخاص من خلال المنظمات الدولية

تناولت بعض المنظمات الاقتصادية الدولية هذا المفهوم لعقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص، فقد وجدت هذه العقود اهتماما لدى منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية "اليونيدو" حيث عرفت هذه المنظمة الشراكة بين القطاعين العام و الخاص على أنها: "أشكال من التعاون ، من خلالها يتولى الشريكان العام و الخاص معا الملكية و المسؤولية ، و غالبا ما تكون الشراكة في قطاعات البنية الأساسية و المرافق العامة"⁽³⁾

و من بين التعاريف المهمة الأخرى التي قاربت موضوع عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص يمكن ذكر ما يلي:

1- تعريف صندوق النقد الدولي : حيث عرف الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بأنها تلك الاتفاقيات التي يوفر بموجبها القطاع الخاص بنيات تحتية وخدمات كانت عادة من مسؤولية الدولة⁽⁴⁾.

2- تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: لقد عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بأنها اتفاقيات يتم إبرامها ما بين الدولة من جهة و بين شريك أو شركاء متعددين من

¹ محمد عبد المجيد اسماعيل ، القانون العام الاقتصادي و العقد الإداري الدولي الجديد، بيروت ، 2010 ص: 177

² فيصل الفديع الشريف، مبادرات التمويل الخاص ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.falcharif.com/page id

³ United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Guidelines for infrastructure Development through Build- Operate – Transfer (BOT) Project 3(19696)https://open. Unido.org/api/documents.

⁴ برنادين إيكيتوي وآخرون : الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام و الخاص، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد 40، صندوق النقد الدولي، 2007 ص: 04

القطاع الخاص من جهة أخرى، يقوم بموجبها القطاع الخاص أو الشركاء الخواص بتوفير خدمات، بحيث أن أهداف مردوديتهم ترتبط بالنقل الكافي للمخاطر إلى الشريك الخصوصي⁽¹⁾.

3- تعريف اللجنة الأوروبية : حيث وضحت هذه اللجنة أربعة معايير يتم بموجبها تعريف الشراكة بين

القطاعين العام والخاص⁽²⁾ وهي:

- مدة العقد التي تكون طويلة نسبياً،

- طريقة تمويل المشروع، و الذي يمول جزء من القطاع الخاص.

- الدور الهام الذي يلعبه الفاعل الاقتصادي في تصميم المشروع وإنجازه وتفعيله وتمويله.

و تأخذ الشراكة بين القطاعين العام و الخاص أشكالاً عدة ، حيث يتم تصنيف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال مجموعة من المعايير المعتمدة في التطبيق كنمط التنظيم، اتخاذ القرارات، نوع القطاع الشريك، طبيعة النشاط، و طبيعة العقد، حيث يتخذ الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة، فالترتيبات المؤسسية للشراكة بين القطاعين تتراوح ما بين ترك أمر البنية الأساسية لإدارة الدولة أو ترك أمرها كلية للقطاع الخاص⁽³⁾.

وتتخذ أشكال الشراكة النماذج التالية:

- الشراكات التعاونية : وتدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتصف الشراكة بعلاقات أفقية بين أطراف الشراكة ويتم اتخاذ القرارات بالإجماع، ويشترك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات، و لا يوجد إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها العقد.

- الشراكات التعاقدية : وتعنى بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين طرفين، وتكون العلاقات بين طرفي الشراكة عمودية مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة على الأطراف المساهمة في الشراكة، وهذه الجهة لا تمارس أداء المهام، بل تعتمد على الأطراف الأخرى في ذلك، وتكون قادرة على إنهاء الشراكة أحياناً من جانب واحد استناداً إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

¹ تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الرابط www.oecd.org/globalisation/oecd_arabe_web.LDF تاريخ الإطلاع 2021/6/16.

² European PPP Expertise Centre, Review of the European PPP Market in 2016-2017 P :03 196

³ طهراوي دومة علي : الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنى التحتية للطاقة المتجددة ودورها في تحقيق التغطية الطاقوية -دراسة تجربة المغرب- مجلة نماء للاقتصاد والتجارة- العدد الثاني- ديسمبر 2017 ص: 24.

ووفق هذا التصنيف يدخل نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص « PPP » ضمن الشراكات التعاونية، بينما يأخذ الشراكات التعاقدية أشكالاً أخرى عديدة⁽¹⁾ كتأجير الخدمة، التدبير المفوض، الامتياز، الانتفاع، نقل الملكية وغيرها.

و قد أبرزت التجارب والممارسات الدولية أن نجاح عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص رهين بتوافر إطار قانوني يوضح المبادئ التوجيهية لتنفيذ وإدارة الشراكة وتحديد نطاقها، فضلاً عن توصيف الأدوار والمسؤوليات بين القطاعين، بما يؤدي إلى طمأنة القطاع الخاص بحماية حقوقه واستثماراته، في ظل غياب قوانين خاصة تنظم عمليات الشراكة التي قد يترتب عنها زيادة في التكاليف والجهد والمال اللازم بعد إبرام هذه الشراكة، فضلاً عن ارتفاع احتمالات نشوب المنازعات في المستقبل بين أطراف هذه الشراكة، والإطار القانوني المعمول به و تحديد القضاء المختص.

و الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص يختلف من دولة إلى أخرى نظراً لتباين الأعراف والقوانين والأنظمة بين هذه الدول، فهناك من الدول من تتوفر على إطار تشريعي⁽²⁾ وقانون خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص كالمغرب، وهناك من لا تتوفر على إطار قانوني رسمي، وفي الحالات التي لا تتوفر فيها قوانين مخصصة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، يتم العمل وفق معايير وموجهات تحدد التزام الدولة أو إحدى أجهزتها اتجاه مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أو وفقاً لقوانين أخرى عامة كقوانين الصفقات العمومية و قوانين الاستثمار و المبادئ العامة للقانون.

وقد قام المغرب في السنوات العشرين الأخيرة بتجديد الإطار التشريعي والمؤسسي لمواجهة التحديات الدولية وإعادة هيكلة اقتصاده من خلال القيام بمجموعة من الإصلاحات القانونية والاقتصادية منها:

- التنصيص على حرية المبادرة الخاصة وحقوق الملكية⁽³⁾.
- المصادقة على قانون الاستثمار الجديد سنة 1995 من أجل تشجيع المبادرة الخاصة وإدخال القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية.
- إصدار قانون المنافسة وحرية الأسعار وقانون الملكية الصناعية، ومدونة الجمارك، وقانون الصفقات العمومية.

وكل هذا من أجل تشجيع القطاع الخاص سواء الأجنبي أو الوطني على الاستثمار بالقطاعات المنتجة، وجلب رؤوس الأموال، ومن جهة أخرى سعت الدولة إلى توفير البنيات التحتية المشجعة للاستثمار من خلال القيام

¹ بن موفق زروق : تفعيل إستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كخيار لتحفيز التنويع الاقتصادي على ضوء بعض التجارب الدولية، مجلة البديل الاقتصادي، المجلد الخامس، العدد الأول 2018، ص: 121.

² كقانون رقم 12-86 وقبله قانون التدبير المفوض رقم 05-54 الذين سبق ذكرهما.

³ أحلام بوقديدة : المرتكزات الأساسية للتدخل الاقتصادي للأشخاص المعنوية العامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135 ماي - غشت 2017 ص: 327.

مجموعة من المشاريع المهيئة لظروف الاستثمار كتوسيع المطارات الدولية، وتجهيز شبكات الطرق السيارة والمناطق الحرة التجارية والصناعية، وتعزيز شبكة السكك الحديدية⁽¹⁾، والقطارات السريعة...

المطلب الثاني: التعريف القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

في ظل غياب أو توحيد تعريف مفهوم لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من طرف الفقهاء والمنظمات الدولية والقانون الدولي، حيث اختلف التعريف من فئة إلى أخرى حسب طبيعة النظام والقوانين السائدة في الدولة، وبالتالي انبرى المشرع لتعريف هذا المفهوم (الفقرة الأولى) وقد أخذت هذه الشراكة أبعادا في مجال التمويل والإدارة وتحمل المخاطر (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم عقد الشراكة في القانون المغربي

بعد تعدد المفاهيم التي تطرقت لتعريف عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، كان على المشرع المغربي أن يجد حلا لهذا المفهوم، وهكذا جاء المشرع المغربي من خلال قانون 12-86 لسنة 2014 بتعريف واضح وموسع، حيث عرفت المادة الأولى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنه "عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء، أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي".

وعرفت الشراكة بين القطاعين العام والخاص تطورا في أسلوب تمويل التنمية الاقتصادية بعد إعادة النظر في دور الدولة ومسؤولياتها، وكيفية إدارة شؤون الخدمات العامة، واعتبرت وسيلة تعاقدية مكنت من الاستفادة من الكفاءات الإدارية والتقنية والقدرات التمويلية التي يتوفر عليها القطاع الخاص.

وقد ناقشت مختلف الأدبيات النظرية والتطبيقية مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتعريفه من زوايا مختلفة، حيث بذلت جهودا على المستوى النظري والعملي لتحديد مفهوم الشراكة، على الرغم من عدم وجوب تعريف للشراكة بين القطاعين العام والخاص متفق عليه على نطاق واسع.

وهذا يمكن الحديث عن شكلين من أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب، الأول يرجع إلى سنوات 2006 مع التدبير المفوض بالمغرب وهو الذي تطبقه الجماعات الترابية في غالب الأحيان، والثاني مع الشكل الجديد للتعاقد والشراكة لسنة 2014 مع قانون 12-86 ويعود السبب الرئيسي الذي أدى إلى اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المغرب سواء في شكلها القديم أو الحديث هو المساعدة على إنجاز واستغلال و القيام بأشغال وخدمات عمومية لفائدة المرتفعين، ولاسيما في مجال تدبير وتوزيع الماء والتطهير والكهرباء، الذي ظهر مع سنة 1914، مع الشركة المغربية للتوزيع « SMD » المكلفة بعمليات إنتاج وتوزيع الماء الشروب والتي شملت أربع مدن مغربية، وشركات أخرى لإنجاز مشاريع أخرى تهم البنيات التحتية كالسكك الحديدية والموانئ والسدود.

¹ عبد الطيف ناصري: مقارنة نظرية لمفهوم الاستثمار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 51-52 يوليو-أكتوبر 2003 ص 85.

و قد انتظر المغرب حتى بداية عقد الثمانينات مع تحرير الاقتصاد لإعادة الاستقرار إلى الإطار الماكرواقتصادي، لكي يعود المغرب ثانية إلى اعتماد التدبير الخاص لبعض المصالح العمومية في أشكال متعددة ، أهمها التدبير المفوض، وقد هم بصفة أساسية قطاع الخدمات والطرق السيارة، والنقل الحضري، توزيع الماء والكهرباء والتطهير، وجمع النفايات المنزلية و غيرها.

الفقرة الثانية: أشكال الشراكة بين القطاعين و الخاص

تأخذ الشراكة بين القطاعين العام و الخاص أشكالا عدة ، حيث يتم تصنيف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال مجموعة من المعايير المعتمدة في التطبيق كنمط التنظيم، اتخاذ القرارات ، نوع القطاع الشريك، طبيعة النشاط ، و طبيعة العقد، حيث يتخذ الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة، فالترتيبات المؤسسية للشراكة بين القطاعين تتراوح ما بين ترك أمر البنية الأساسية لإدارة الدولة أو ترك أمرها كلية للقطاع الخاص⁽¹⁾.

وتتخذ أشكال الشراكة النماذج التالية:

- الشراكات التعاونية : وتدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتصف الشراكة بعلاقات أفقية بين أطراف الشراكة ويتم اتخاذ القرارات بالإجماع، ويشارك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات، و لا يوجد إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها العقد.
- الشراكات التعاقدية : وتعنى بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين طرفين، وتكون العلاقات بين طرفي الشراكة عمودية مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة على الأطراف المساهمة في الشراكة، وهذه الجهة لا تمارس أداء المهام، بل تعتمد على الأطراف الأخرى في ذلك، وتكون قادرة على إنهاء الشراكة أحيانا من جانب واحد استنادا إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.
- ووفق هذا التصنيف يدخل نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص « PPP » ضمن الشراكات التعاونية، بينما يأخذ الشراكات التعاقدية أشكالا أخرى عديدة⁽²⁾ كتأجير الخدمة، التدبير المفوض، الامتياز، الانتفاع، نقل الملكية وغيرها.

و تتميز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها شراكة طويلة الأمد تهدف إلى تقديم خدمات عامة، وإنشاء البنى التحتية عن طريق الاستفادة من الكفاءة الإدارية والمالية والبشرية والتمويلية للقطاع الخاص، وتتميز هذه الشراكة بأنها ليست شراكة برأس المال وشراكة بالأرباح، بل هي أيضا شراكة بالمخاطر، بحيث أن القطاع الخاص جزءا من مخاطر

¹ طهراوي دومة علي : الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنى التحتية للطاقات المتجددة ودورها في تحقيق التبعة الطاقوية -دراسة تجرية المغرب- مجلة نماء للاقتصاد والتجارة- العدد الثاني- ديسمبر 2017 ص: 24.

² بن موفق زروق : تفعيل إستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كخيار لتحفيز التنوع الاقتصادي على ضوء بعض التجارب الدولية، مجلة البديل الاقتصادي، المجلد الخامس، العدد الأول 2018، ص: 121.

المشروع ويحتفظ⁽¹⁾ بأخرى وهذا ما يميز الشراكة عن الخصخصة والعقود الإدارية، فالخصخصة تنطوي على تحويل مخاطر المشروع من أرباح وخسارة إلى القطاع الخاص، بينما تكتفي الدولة بدور التنظيم والرقابة، أما عقود الإدارة فتقتضي باحتفاظ الدولة بالمخاطر كلها، لأن دور القطاع الخاص يقتصر تأمين الخدمة بمقابل أرباح.

كما جاء في هذه الدباجة أيضا أن تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن تحت مسؤولية الدولة،

من تعزيز:

-وفرة الخدمات والبنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ذات الجودة وبأقل تكلفة .

- تولي الشريك الخاص تقديم الخدمات موضوع مشاريع الشراكة مع التقيد بمبدأي المساواة بين المرتفقين واستمرارية المرفق.

- تقاسم المخاطر المرتبطة بما ما بين القطاعين العام والخاص.

- تنمية نماذج جديدة لحكامة المرافق العمومية داخل الإدارات العمومية على أساس الفعالية.

-إلزامية المراقبة والتدقيق في عقود الشراكة خاصة شروط وأحكام الإعداد والإسناد والتنفيذ.

وبخلاف المتبرع المغربي فقد ذهب المشرع الفرنسي إلى اعتبار عقود الشراكة من العقود الإدارية مما يتيح خضوعها للمبادئ العامة لهذه الطائفة من الشروط التي تتميز بتغليب المنفعة العامة على المصلحة الخاصة، وتمنع العديد من الامتيازات في سبيل تحقيق هذه الغاية، الحرص في الوقت ذاته على إقامة نوع من التوازن بين أهداف كلا القطاعين².

وفي ظل عدم تحديد المشرع المغربي للطبيعة القانونية لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص كان لزاما تكييفه عن طريق الاجتهادات القضائية من خلال المنازعات بين أطراف هذا العقد⁽³⁾، والتكييف القضائي لهذا النوع من العقود فيما يخص الطبيعة القانونية له هو الكفيل لتحديد درجة مرونة التي ستواجه المستثمر الشريك مع الممثل القانوني للشريك الآخر من القطاع العام خلال مرحلة التفاوض وأيضا خلال إبرام العقد وتنفيذه ومنازعاته.

¹ عن موفق زروق : تفعيل استراتيجية الشراكة بين القطاع العام والخاص، كخيار لتحفيز التوزيع الاقتصادي على ضوء بعض التجارب الدولية، مجلة البديل الاقتصادي، المجلد الخامس العدد الأول: 2018 ص: 123.

² السالكة أشمير : الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق بسلا، السنة الجامعية 2011-2012 ص: 97.

³ عبد الرحمان الشوقوي : تكييف عقد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص "نحو إطار قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ندوة علمية دولية نظمها فريق البحث في تحديث القانون والعدالة يومي 10 و 11 فبراير 2012، دار أبي رقرق للطباعة النشر، طبعة 2014 ص: 43.

بالإضافة إلى ذلك فإن التكيف القضائي هو الذي سيحدد القانون الواجب التطبيق أثناء المنازعة أو أثناء تعديل بنود العقد، وكذلك تحديد المحكمة المختصة، إلا أن تعدد أساليب وأنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص تثير العديد من الصعوبات خصوصاً المركبة منها كالتعاقد⁽¹⁾ من الباطن على سبيل المثال لا الحصر.

يعد مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المفاهيم التي يصعب تحديدها ولا يوجد تعريف موحد له على الصعيد الوطني والدولي باستثناء بعض المحاولات التي انبثرت لتعريف مفهومه، لذا سوف نقاربه من خلال مجموعة من التعاريف التي استعملتها المنظمات الدولية كتعريف صندوق النقد الدولي، وتعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية و اللجنة الأوروبية.

هذا فيما يخص الجانب المفاهيمي والقانوني، فماذا عن المبررات التي جعلت الدولة تلجأ إلى هذا النوع من الشراكة والتعاقد؟ وما هي الآثار التي تنتج عن هذه الشراكات؟

المبحث الثاني: مبررات اللجوء إلى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص و آثاره

تعد شراكة القطاعين العام والخاص آلية تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات الأنشطة الاقتصادية والتجارية والاجتماعية، من خلال الوفاء بتوفير احتياجات المجتمع من السلع والخدمات بمقابل، ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة بين هذين القطاعين الهامين إلى مبررات اقتصادية واجتماعية ومالية وغيرها (المطلب الأول) كما أن هذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد تخلف نتائج منها الإيجابية ومنها السلبية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبررات اعتماد الدولة على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

من المبررات التي اعتمدها أغلب التوجهات في هذا الإطار منها ما يتعلق بالقطاع العام الشريك كالدولة و مكوناتها (الفقرة الأولى) ومنها ما يتعلق بالقطاع الشريك سواء كان خاصاً أو عاماً (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المبررات الاقتصادية والمالية للدولة.

مع تزايد الحاجيات العامة للمواطنين لم تبق الدولة و مكوناتها قادرة لوحدها مجابهة هذه الحاجيات المتزايدة يوماً عن يوم في ظل تقلص الموارد الاقتصادية والمالية لهذه الأخيرة، وهكذا يمكن تعداد المبررات التالية:

1 - عجز الدولة عن تحمل أعباء تقديم الخدمات والبنى التحتية لوحدها، وتقلص موارد التمويل العمومي لبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزيادة الضغط الاجتماعي على الدولة من أجل الزيادة في تحسين الخدمات العمومية.

2- عدم قدرة الدولة لوحدها على تحقيق التنمية المستدامة و التي تسعى كل الدول من أجل تحقيق هذه الغاية إشراك جميع المكونات للإسهام و المشاركة في برامج التنمية.

¹ أنظر المادة 12 من قانون 12-86 التي حددت شروط التعاقد من الباطن.

3- محدودة الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وجود وتوافر هذه الموارد.

4- محاولة تقليص الإنفاق العمومي وتخفيف الضغط على الميزانية العامة للدولة.

5- الاستفادة من الكفاءات التي تتوفر عليها القطاع الخاص، وكذا الإمكانيات المادية والبشرية التي تتوفر عليها هذا الأخير.

6- استقطاب الاستثمارات ورؤوس الأموال التي يمكن ضخها في القطاعات الإنتاجية والخدمية التي يمكن أن تمتص البطالة وتوفير فرص الشغل.

هذا فيما يخص المبررات التي اعتمدتها الدولة للجوء إلى التعاقد في إطار التعاون و الشراكة، فماذا عن الشريك المقابل؟

الفقرة الثانية: مبررات الشريك الخاص

بعدما فتحت الدولة المجال للقطاع الخاص لكي يساهم بقدراته المالية و المادية في النهوض ببعض الخدمات الاجتماعية و الاقتصادية، لم يتوان في إبداء الرغبة في التعاون و الشراكة جنباً إلى جنب مع القطاع العام و المساهمة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية مقابل نسبة من الأرباح و المنافع تحت مراقبة الدولة. و قد كان لتطوير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحت مسؤولية الدولة أن تبنى الطرفان تحقيق الغايات التالية من منافع و مخاطر و منها:

1- توفير خدمات وبنيات تحتية اقتصادية واجتماعية وإدارية ذات جودة وبأقل تكلفة ؛
2- تولي الشريك الخاص تقديم الخدمات موضوع مشاريع الشراكة مع التقيد بمبدأي المساواة بين المرتفقين واستمرارية المرفق؛

3- تقاسم المخاطر المرتبطة بما ما بين القطاعين العام والخاص؛

4- تنمية نماذج جديدة لحكامة المرافق العمومية داخل الإدارات العمومية على أساس الفعالية؛

5- وكذا إلزامية المراقبة والتدقيق في عقود الشراكة خاصة شروط وأحكام الإعداد والإسناد والتنفيذ.

علاوة على ذلك، وتطبيقاً لمبدأ الشفافية والحق فيولوج إلى المعلومة، فإنه أصبح من الواجب نشر أهم البيانات المتعلقة بعقود الشراكة، و قد يتطلب ذلك تكثيف اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص و القيام بتقييم قبلي للمشاريع المعنية وذلك للتحقق على مستوى تنفيذها من جدوى اللجوء إلى هذا الشكل من التعاون، و كذلك من حيث التناسب بين التكلفة والربح، واختيار الشريك الخاص استناداً إلى مبادئ الشفافية والمنافسة ومعايير الانتقاء بهدف اختيار العرض الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية.

كما كان مجال تطوير اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المساعدة على بروز مجموعات ذات مرجعية وطنية في هذا المجال، وتشجيع نشاط الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال التعاقد من الباطن.

المبحث الثاني: خصائص عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص و آثاره

تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص حديثة العهد، و تتميز بخصائص شتى سواء من حيث طبيعتها القانونية أو من حيث مدتها (الفقرة الأولى) و قد يترتب عن هذه الطبيعة آثاراً منها الإيجابية و منها السلبية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: خصائص الطبيعة القانونية لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لقد كانت طبيعة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الناحية القانونية مثار جدال و اختلاف بين الفقهاء كما سبقت الإشارة إلى ذلك، حيث لم يتفقوا على تكييف واحد لعقود الشراكة بل اختلفوا في ذلك، فالبعض اعتبرها عقود إدارية و البعض اعتبرها عقود خاصة في حين يذهب البعض إلى تكييفها بأنها عقود ذات طبيعة خاصة، و لكل جهة من هذه الجهات مبرراتها و براهينها.

كما تتميز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها شراكة طويلة الأمد تهدف إلى تقديم خدمات عامة، وإنشاء البنى التحتية عن طريق الاستفادة من الكفاءة الإدارية والمالية والبشرية والتمويلية للقطاع الخاص، وتتميز هذه الشراكة بأنها ليست شراكة برأس المال وشراكة بالأرباح، بل هي أيضاً شراكة بالمخاطر، بحيث أن القطاع الخاص جزءاً من مخاطر المشروع ويحتفظ⁽¹⁾ بأخرى، وهذا ما يميز الشراكة عن الخصخصة والعقود الإدارية فالخصخصة تنطوي على تحويل مخاطر المشروع من أرباح وخسارة إلى القطاع الخاص، بينما تكتفي الدولة بدور التنظيم والرقابة، أما عقود الإدارة فتقضي باحتفاظ الدولة بالمخاطر كلها، لأن دور القطاع الخاص يقتصر على تقديم الخدمات لقاء مقابل مادي يتم الاتفاق عليه بين الطرفين.

و بالرجوع إلى مقتضيات قانون 12-86 لسنة 2014 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن استنتاج بعض الخصائص المتعلقة بعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص و منها:

- 1- طول مدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ارتباطاً بطبيعة الخدمات والتسهيلات الممنوحة حيث نصت المادة 13 من قانون 12-86 على أنه: "تحدد مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع الأخذ بعين الاعتبار حسب الحالة خصوصاً، استخدام الاستثمارات التي سيتم إنجازها و كفاءات التمويل المعتمدة وطبيعة الخدمات المقدمة وتتراوح هذه المدة ما بين 5 سنوات و 30 سنة ويمكن تمديدتها بصفة استثنائية إلى 50 سنة وذلك حسب الطبيعة المعقدة للمشروع وخصوصياته التقنية والاقتصادية والمحاسبية والمالية.
- 2- ارتباط العقد بين شخص من أشخاص القانون العام وشخص على الأقل من أشخاص القانون الخاص بعقد ذو طبيعة إدارية.

¹ عن موفق زروق : تفعيل استراتيجية الشراكة بين القطاع العام والخاص، كخيار لتحفيز التوزيع الاقتصادي على ضوء بعض التجارب الدولية، مجلة البديل الاقتصادي، المجلد الخامس العدد الأول: 2018 ص: 123.

- 3- تقاسم أطراف عقد الشراكة للمهام والمخاطر والمنافع على أساس المناصفة سواء كانت الأخطاء ناتجة عن حادث فجائي أو قوة قاهرة⁽¹⁾ وذلك تكريسا لشراكة لا خاسر فيها.
- 4- تقديم خدمات عمومية حسب مواصفات اقتصادية من لدن القطاع الخاص.
- 5- إجمالية وشمولية المهام موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 6- قيام الشريك بمهمة شاملة، تتضمن التصميم والتمويل الكلي والجزئي والإنجاز أو إعادة توظيف وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية، وهذا ما أكدته المادة الأولى⁽²⁾ من قانون 86-12.
- 7- تأدية الشريك العام المقابل المالي بطرق خاصة والتي نصت عليها المادة⁽³⁾ 15 من قانون 86-12 وهي تحديد شروط وكيفيات دفع أجرة الخدمات للشريك الخاص خلال مدة العقد.
- 8- انتقال ملكية أصول المشروع موضوع التمويل، الاستثمار والتدبير والتشغيل والاستغلال والصيانة عند نهاية مدة العقد إلى الشريك العام.

- 9- تعددية الشراكة وتباين الأساليب بين القطاعين العام والخاص.
- وبخلاف المتبرع المغربي فقد ذهب المشرع الفرنسي إلى اعتبار عقود الشراكة من العقود الإدارية مما يتيح خضوعها للمبادئ العامة لهذه الطائفة من الشروط التي تتميز بتغليب المنفعة العامة على المصلحة الخاصة، وتمنع العديد من الامتيازات في سبيل تحقيق هذه الغاية، الحرص في الوقت ذاته على إقامة نوع من التوازن بين أهداف كلا القطاعين⁽⁴⁾.

¹ نصت المادة 16 من قانون 86-12 على أنه: "يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص الشروط التي يتم وفقها تقاسم المخاطر بين الشخص العام والشريك الخاص، بما في ذلك تلك الناجمة عن حادث فجائي أو قوة قاهرة، مع احترام توازن العقد المذكور وفقا لما هو منصوص عليه في المادة 17 بعده".

² نصت المادة الأولى من قانون 86-12 على أن: "عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء، أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي. يقصد بالمصطلحات التالية في مدلول هذا القانون :

الشخص العام : الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية.

الشريك الخاص : شخص معنوي خاضع للقانون الخاص، بما في ذلك الشخص المعنوي الذي يمتلك شخص عام رأسماله كلياً أو جزئياً.

³ نصت المادة الأولى من قانون 86-12 على أن: "عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء، أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي. يقصد بالمصطلحات التالية في مدلول هذا القانون :

الشخص العام : الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية.

الشريك الخاص : شخص معنوي خاضع للقانون الخاص، بما في ذلك الشخص المعنوي الذي يمتلك شخص عام رأسماله كلياً أو جزئياً.

⁴ السالكة أشمير : الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق بسلا، السنة الجامعية 2011-2012 ص: 97.

وفي ظل عدم تحديد المشرع المغربي للطبيعة القانونية لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص كان لزاما تكييفه عن طريق الاجتهادات القضائية من خلال المنازعات بين أطراف هذا العقد⁽¹⁾، والتكييف القضائي لهذا النوع من العقود فيما يخص الطبيعة القانونية له هو الكفيل لتحديد درجة لمرونة التي ستواجه المستثمر الشريك مع الممثل القانوني للشريك الآخر من القطاع العام خلال مرحلة التفاوض وأيضا خلال إبرام العقد وتنفيذه ومنازعاته.

بالإضافة إلى ذلك فإن التكييف القضائي هو الذي سيحدد القانون الواجب التطبيق أثناء المنازعة أو أثناء تعديل بنود العقد، وكذلك تحديد المحكمة المختصة، إلا أن تعدد أساليب وأنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص تثير العديد من الصعوبات خصوصا المركبة منها كالتعاقد⁽²⁾ من الباطن على سبيل المثال لا الحصر.

الفقرة الثانية: آثار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لقد اعتبرت الشراكة بين القطاعين العام والخاص وسيلة لتعزيز الأساليب الحديثة للتدبير عبر إدماج القطاع الخاص في تدبير المرافق العامة أو تفويتها إليه، وقد فرضت هذه الاستراتيجية نفسها في الدول التي عادة ما كانت تدبر فيها المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي عبر أسلوب الوصاية أو من خلال مقاولات عمومية.

فالقطاع الخاص أثبت جدارانه بالنظر إلى الأهداف الربحية التي يروم هذا القطاع تحقيقها، بحيث يفرض عليه ذلك ضرورة التحسين المستمر لآليات اشتغاله وتكيفها مع كل ما يستجد من جهة المتطلبات الخارجية المرتبطة بالزبون المرتفع واحتياجاته، أو من جهة المتطلبات الداخلية المتعلقة بالتطور التكنولوجي والمعرفي الذي يزخر به هذا القطاع.

و بعد إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد يترتب عن ذلك آثار تتعلق بالحقوق و الالتزامات التي تخص الطرفين ، فالشخص العام يتمتع بسلطة واسعة في مواجهة الشريك الخاص المتعاقد، كما يتمتع هذا الأخير بدوره بحقوق هامة و تترتب عنه بعض الالتزامات لا بد أن يوفي بها اتجاه الطرف الآخر.

فالتعاقد من القطاع العام يتمتع بسلطات واسعة و امتيازات هامة في عقود الشراكة تتمثل فيما يلي:

- 1- سلطة الرقابة و الاشراف: حيث يتمتع الشخص العام بسلطة المراقبة و الاشراف على تنفيذ عقد الشراكة، و هي سلطة مفترضة و لو لم يقع التنصيب عليها في عقد الشراكة؛ و تستهدف التحقق من مدى تنفيذ الشريك الخاص لالتزاماته التعاقدية و مدى احترامه لاسيما لاهداف حسن الأداء و الجودة المرتبطة بالخدمات ، و كذلك الشروط المتعلقة بلجوء الشريك الخاص للتعاقد من الباطن بواسطة مقاولات لتنفيذ العقد.

¹ عبد الرحمان الشوقوي : تكييف عقد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص "نحو إطار قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين اقطاعين العام والخاص، ندوة علمية دولية نظمها فريق البحث في تحديث القانون والعدالة يومي 10 و 11 فبراير 2012، دار أبي رقرق للطباعة النشر، طبعة 2014 ص: 43.

² أنظر المادة 12 من قانون 12-86 التي حددت شروط التعاقد من الباطن.

و يمكن للشخص العام الاستعانة بأي خبير من اختياره، و لهذه الغاية يضع الشريك الخاص كل المعلومات و الوثائق الضرورية تحت تصرف الشخص العام لمراقبة تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.

و يطلع الشريك الخاص بصفة منتظمة شريكه العام على تقدم تنفيذ العقد عبر تقرير يوجهه سنويا إلى الشخص العام؛ و قد سكت المشرع من خلال قانون 12-86 عن المراقبة المالية للدولة التي تخضع لها عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص⁽¹⁾، غير أن هذا لا يمنع من ممارسة هذه الرقابة بالنظر إلى ما ينص عليه قانون 00-69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة و هيئات أخرى⁽²⁾ كما تخض هذه العقود لرقابة المجلس الأعلى للحسابات⁽³⁾ على المستوى الوطني و للمجالس الجهوية للحسابات على المستوى الجماعات الترابية.

كما يملك الشخص العام أيضا سلطة توقيع الجزاءات على الشريك الخاص الذي يخل بالتزاماته التعاقدية ، لاسيما التي تتعلق باحترام أهداف حسن الأداء و تتمثل هذه الجزاءات جزاءات مالية و أخرى غير مالية تتجلى في سلطة الحلول محل الشريك الخاص و قد يؤدي إلى فسخ عقد الشراكة في بعض الحالات.

و يمكن أيضا للشخص العام بناء على طلب من المؤسسات الممولة للمشروع أن يقوم بإجراءات الحلول محل الشريك الخاص في حالة الاخلال بالتزاماته التي من شأنها المس بمبدأ استمرارية المرفق العام تجاه هذه المؤسسات بصفة قانونية.

كما أنه من الآثار السلبية التي قد تؤثر على عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص هي فسخ العقد من خلال الاسباب التي تؤدي إلى فسخه في أحوال معينة كحالة القوة القاهرة و احتلال توازن العقد، و كذلك لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ، أو التراضي ، أو الخطأ الجسيم يرتكبه الشريك الخاص.

كما يترتب عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص آثارا بالنسبة للشريك الخاص، كمقابل لحقوقه التي تجعله يستمر في الوفاء بالتزاماته التعاقدية، و بالتالي استمرار المرفق العام في أداء خدماته، كما يتحمل الشريك الخاص بعض الالتزامات و الواجبات اتجاه الشخص العام.

¹ نجاة خلدون، العمل الإداري ، الطبعة الأولى، 2015 ص: 101-102

² المادة الأولى من القانون رقم 00-69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة و هيئات أخرى الصادر بتنفيذه الظهير

الشريف رقم 1.03.195 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) صادر بالجريدة الرسمية عدد 5170 بتاريخ 18 ديسمبر 2003.

³ حسب الفصل 76 من ظهير 13 يونيو 2002 المتعلق بالمحاكم المالية .

و من حقوق الشريك الخاص ، الحق في الحصول على المقابل المالي، و الحق في إعادة التوازن المالي للعقد، و الحق في الحصول على بعض الامتيازات ، و تقاسم المخاطر الناجمة عن حادث فجائي أو القوة القاهرة مع احترام توازن العقد.

كما يلتزم الشريك الخاص بضمان سير المرفق العمومي بانتظام و اطراد، و التعهد بتقديم الخدمات للمرتفقين وفق ما تم التعاقد بشأنه في بنود العقد.

خاتمة:

لقد مرت عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بعدة مراحل عبر تطور مضطرب بحسب الحاجيات التي توفرها الدولة، و قد عرفت عدة أشكال من التعاقد و بصيغ معينة، إلى أن استقر الوضع على الصيغة الحالية بالمغرب و التي أصدر المشرع في أمرها قانونا رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص. وكان الهدف من هذا القانون هو إشراك القطاع الخاص في الاقتصاد و الخدمات الاجتماعية و الاستفادة من القدرات الابتكارية لهذا القطاع، و تمويلاته للأوراش الكبرى المهيكلية للدولة. و لهذا كان لتطوير الشراكة بين القطاعين العام و الخاص إلى هذا الحد تعزيز و توفير خدمات و بنيات تحتية اقتصادية و اجتماعية و إدارية ذات جودة و بأقل تكلفة مع حماية الشريك عبر تقاسم المخاطر و الظروف الصعبة كالتى عاشها العالم مع اجتياح وباء كورونا كوفيد 19 و التي تركت و سوف تترك مخلفات سواء على الشريك العام أو الخاص.

قائمة المراجع:

باللغة العربية:

- 1- سمير أمين : الإقتصاد السياسي للتنمية في القرنين العشرين والواحد والعشرين، دار الفارابي، الطبعة الأولى ، 2002
- 2- عبد المجيد نخيلي : المرفق العام بالمغرب بين التدبير العمومي الجديد ، وأفق الشراكة: عام- خاص ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق، سطات، جامعة الحسن الأول ، 2010-2011 .
- 3- أحمد بوعشيق : عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، آلية فعالة لتمويل التنمية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 90-91 يناير/أبريل 2010 ص: 84.
- 6- عادل محمود الرشيد: إدارة الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، المنظمة العربية الإدارية، القاهرة ، 2007، ص:124
- أحلام بوقديدة : المرتكزات الأساسية للتدخل الاقتصادي للأشخاص المعنوية العامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135 ماي -غشت 2017 ص: 327.

- 13- عبد الطيف ناصري: مقارنة نظرية لمفهوم الاستثمار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 51-52 يوليو- أكتوبر 2003 ص 85.
- 14- بن موفق زروق : تفعيل إستراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كخيار لتحفيز التنويع الاقتصادي على ضوء بعض التجارب الدولية، مجلة البديل الاقتصادي، المجلد الخامس، العدد الأول 2018، ص: 121.
- 16- السالكة أشمير : الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق بسلا، السنة الجامعية 2011-2012 ص: 97.
- 17- عبد الرحمان الشرقاوي : تكييف عقد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص "نحو إطار قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ندوة علمية دولية نظمها فريق البحث في تحديث القانون والعدالة يومي 10 و 11 فبراير 2012، دار أبي رقراق للطباعة النشر، طبعة 2014 ص: 43.
- 18- محمد عبد المجيد اسماعيل ، القانون العام الاقتصادي و العقد الاداري الدولي الجديد، بيروت ، 2010 ص: 177
- 19- فيصل الفديع الشريف، مبادرات التمويل الخاص ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: برنادين إيكيتوبي وآخرون : الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، سلسلة قضايا اقتصادية، العدد 40، صندوق النقد الدولي، 2007 ص: 04
- 20- طهراوي دومة علي : الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنى التحتية للطاقات المتجددة ودورها في تحقيق التبعية الطاقوية -دراسة تجرية المغرب- مجلة نماء للاقتصاد والتجارة- العدد الثاني - ديسمبر 2017 ص: 24.
- القوانين و التقارير:**

- 1- الظهير الشريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة صادر بالجريدة الرسمية عدد 5404 بتاريخ 2006/03/16
- 2- الظهير الشريف رقم 1.14.192 صادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 ديسمبر 2014) بتنفيذ القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص صادر بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015.

- 3- قانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص و قانون التدبير المفوض رقم 05-54
- 4- الظهير الشريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة صادر بالجريدة الرسمية عدد 5404 بتاريخ 2006/03/16

5- الظهير الشريف رقم 1.14.192 صادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 ديسمبر 2014) بتنفيذ القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص صادر بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015.

6- القانون رقم 69-00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة و هيئات أخرى الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.195 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) صادر بالجريدة الرسمية عدد 5170 بتاريخ 18 ديسمبر 2003

7- تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية UNIDO

2- باللغة الاجنبية:

1- E.R.YESCOMBE,2007, p 5

2- ¹ United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Guidelines for infrastucture Development through Build- Operate – Transfer (BOT) Project 3(19696)https://open.Unido.org/api/documents.

3- المواقع الالكترونية:

WWW .oecd .org/globalisation/oecd_arabe_web.LDF -4

2021/6/16.

5- European PPP Expertise Centre, Review of the European PPP Market in 2016-2017 P :03 196

www.falcharif .com/page id -6

-7

الضمانات التأديبية للموظف العام

"دراسة تحليلية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016"

Disciplinary guarantees for public servants

"An Analytical Study of Civil Service Law No 81 of 2016"

الرائد دكتور

إياد سليمان عبدالله البردني

دكتوراه في القانون العام - معهد البحوث والدراسات العربية

وزارة الداخلية - دولة فلسطين

الملخص:

إن الموظف مرآة الدولة، فإذا صلح صلحت الدولة وإذا فسد فسدت هي الأخرى، وهو أيضاً رأسها المفكر وساعدها المنفذ، وإذا كان الموظف المجد يكافأ على جده واجتهاده بالترقيات وغير ذلك من الحوافز المادية وغير المادية فإنه من الضروري بالمقابل أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة ولهذا يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية.

وإذا كانت سلطة التأديب ضرورية لسيادة النظام داخل المرافق، فإنها في غاية الخطورة إذا أسيء استخدامها، لهذا فإن الموظف أحوج ما يكون للضمانات التي تمكنه من الدفاع عن نفسه وإظهار براءته، لأن الظلم لو تم عن غير قصد فهو أشد ما يفت عضد الموظفين ويث اليأس فس نفوسهم.

كلمات مفتاحية: المخالفة التأديبية، الأركان، التحقيق، التظلم.

Abstract:

The employee is the mirror of the state. Therefore, discipline is the effective guarantee of the employee's respect for his job duties

.And if the disciplinary authority is necessary for the rule of order within the facilities, it is extremely dangerous if it is misused, so the employee needs the guarantees that enable him to defend himself and show his innocence, because if injustice is done unintentionally, it is the most severe thing that destroys the employees and spreads despair. their souls.

Key words: disciplinary violation, staff, investigation, grievance.

المقدمة:

إن الوظيفة العامة تحظى بأهمية بالغة لارتباطها المباشر بسير المرافق العامة بانتظام واطراد وما تؤديه من خدمة عامة لجميع أفراد المجتمع، ولهذا تحرص الدول على تضمين تشريعاتها ما يحمي الوظيفة العامة من كلاً إخلالاً بواجباتها ومن كل عبث أو انحراف يمس أعمالها، ونتيجة لازدياد وظائف الدولة ازداد عدد موظفيها باعتبارهم المحرك الذي من خلاله يمكن للمرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفاعلية، غير أن ذلك لا يمنع هؤلاء الموظفين من ارتكاب أخطاء ومخالفات أثناء قيامهم بوظيفتهم، لذلك لا بد من أعمال مبدأ الضمان بشكل متنسق ومتوازن مع مبدأ الفاعلية، إذ أن الإخلال بمبدأي الفاعلية والضمان يؤدي إلى نتائج سلبية خطيرة سيما وأن النظام التأديبي نظام نسبي فما يصلح لبلد قد لا يصلح لآخر، والذي يصلح خلال مدة قد لا يصلح خلال فترة زمنية أخرى، ونظراً لما تتمتع به السلطة المختصة بالتأديب من سلطة تقديرية واسعة، تمكنها من توقيع الجزاء على الموظف العام المنسوب إليه الخطأ التأديبي، والذي يمتد أثره إلى حرمان الموظف من مزايا وظيفية عديدة فقد كان من الضروري أن تكفل للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطات، فإنه يجب أن لا يفهم من أن السلطة التأديبية على أنها سلطة تعسفية بل على العكس من ذلك فهي مقيدة في مراحل وإجراءات حماية حقوق الموظفين العموميين ومنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها التأديبية، فشرعية الجزاء التأديبي باتفاقه مع ما يوجبه القانون من إجراءات واجبة الإتيان حيال تأديب الموظف العام شرط أساسي لصحة القرار أو الحكم التأديبي باعتبار إن تلك الإجراءات تشكل ضمانات مقررّة لمصلحة الموظف العام الخاضع للتأديب يتعين على السلطة المختصة بالتأديب احترامها.

أولاً: أهمية الدراسة: بالنظر لكون الموظف العام هو العنصر البشري من السلطة العامة للدولة فهو، عقلها المخطط ويدها التي تنفذ مشاريعها العامة، فإن استقامته تنعكس على سمعة هذه السلطة، أما إذا انحرّف هذا الموظف فإن مصلحة السلطة العامة تقوّم هذا الانحراف، ولعل النظام التأديبي من أكثر الأنظمة القانونية فعالية في ردع المخطئ وزجر كل من تسول له نفسه الاقتداء بالمخطئ، كما ترجع أهمية هذه الدراسة إلى أن التحقيق التأديبي أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة وهو المحور الرئيسي الذي يدور حوله هذه الدراسة وإجراءاته هي مادته و ضمانات هذا التحقيق هي جوهره.

ثانياً: أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى توضيح مسؤولية الموظف العام ومدى التزامه بواجباته الوظيفية، كما تهدف إلى التعرف على أهمية الضمانات التأديبية في جميع مراحلها وأثرها على الموظف العام الخاضع لها ومدى كفايتها.

ثالثاً: مشكلة الدراسة: يثير البحث في موضوع الدراسة عدة إشكاليات وتساؤلات، فإذا كانت مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، وحقه في الدفاع، وحيادية جهة التحقيق والتصرف في التحقيق من الضمانات الهامة التي ينبغي أن تسبق وتعاصر التحقيق التأديبي، فإن التساؤل يدور حول مفهوم التحقيق وأساس المواجهة، والمقصود بحق الدفاع ومتطلباته، ومضمون الحيدة، كما يثور التساؤل حول ضوابط الجزاء التأديبي، ودور السلطة التقديرية في تكييف الأفعال، وإمكانية الطعن بالقرار التأديبي والجهة المختصة بنظر هذا الطعن؟

رابعاً: خطة الدراسة: ضمانات تأديب الموظف العام:

المبحث الأول: الماهية القانونية للمخالفة التأديبية وأركانها:

المطلب الأول: المفهوم القانوني للمخالفة التأديبية.

المطلب الثاني: الأركان القانونية للمخالفة التأديبية.

المبحث الثاني: الضمانات السابقة لتوقيع العقوبة التأديبية:

المطلب الأول: ضمانات التحقيق:

المطلب الثاني: حق المواجهة:

المطلب الثالث: حق الدفاع:

المبحث الثالث: الضمانات المتزامنة لتوقيع العقوبة التأديبية.

المطلب الأول: حيادية السلطة التأديبية.

المطلب الثاني: تسبب القرار التأديبي.

المبحث الرابع: الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية.

المطلب الأول: التظلم الإداري.

المطلب الثاني: التظلم القضائي.

وأختتمت هذه الدراسة، بخاتمة وما توصلنا إليه من نتائج ومقترحات.

المبحث الأول

الماهية القانونية للمخالفة التأديبية وأركانها

ولما كنا بصدد دراسة الماهية القانونية للمخالفة التأديبية وأركانها - سنتناول المفهوم القانوني للمخالفة التأديبية في مطلب أول، على أن نتصدى بشيء من التفصيل لأركان المخالفة التأديبية في المطلب الثاني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

المفهوم القانوني للمخالفة التأديبية

لم يرق المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الملغي أو القانون الحالي رقم 81 لسنة 2016 بتعريف المخالفة التأديبية بصورة محددة وقاطعة، لذلك اتجه بعض الفقهاء إلى محاولة وضع تعريف للمخالفة التأديبية فبعض الفقه ذهب إلى تعريف المخالفة التأديبية بأنها " كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"، في حين ذهب البعض الآخر بوصف المخالفة التأديبية بأنها " كل تصرف يصدر من العامل أثناء الوظيفة أو خارجه يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة"، ويؤكد على تلك الحقيقة رأى آخر من الفقه بالقول أن المخالفة التأديبية هي "إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً

ولا يقصد بواجبات الوظيفة الواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة الإدارية وغير الإدارية فقط بل يقصد بها أيضا الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام واطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها⁽¹⁾.

واستكمالاً للصورة نجد بأن القضاء قد اتجه إلى الأخذ برأي الفقهاء حيث عرفت المحكمة الإدارية العليا المخالفة التأديبية بقولها "إن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم، بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكاً معيباً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الریب والدنايا"⁽²⁾. وعلى ضوء ما سبق يتضح أن المقصود بالمخالفة التأديبية هو كل إخلال بالواجبات الوظيفية سواء ظهر ذلك في القيام بعمل من الأعمال المخطورة على الموظف أو الامتناع عن القيام بعمل يجب أن يقوم به مخالفاً بذلك القانون ومقتضيات الوظيفة.

أما من ناحية حصر المخالفات فالمشرع المصري لم يحصر تلك المخالفات ويحدد لها العقوبات المناسبة وكل ما تم ذكره هو المخطورات التي يحظر على الموظف ارتكابها وإلا عرض نفسه إلى عقوبات تأديبية، ويرجع السبب في ذلك أن الأصل في المخالفة التأديبية وفقاً للرأي السائد فقهاً لا تخضع لقاعدة لا جريمة إلا بنص، لأن المخالفة التأديبية خلافاً للجرائم الجنائية غير محددة على سبيل الحصر، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى تعذر حصر الواجبات الوظيفية سلفاً التي إذا خالفها الموظف عد مرتكباً جريمة تأديبية (مخالفة تأديبية)، خاصة ونحن قد رأينا على سبيل المثال أن التزام الموظف بطاعة الرؤساء مستقل عن الالتزام بطاعة القانون⁽³⁾.

ومن المعطيات السابقة، يسمح لنا بالقول أن المقرر في نطاق المخالفات التأديبية بأنها وإن لم تتشابه مع الجرائم الجنائية في أنها قد وردت على سبيل الحصر إلا أنها بوصفها نظاماً للتأثير والتجريم تتعلق بالسلوك الإنساني، فإنها يجب أن تثبت يقيناً في حق المتهم حتى يتسنى توقيع العقاب المناسب على من ارتكبها، فإذا تطرق الشك إلى أدلتها تعين عدم الاعتداد بهذه الأدلة وتطبيق المبدأ الأصولي أن الشك يفسر لمصلحة المتهم، وعليه فلا يجوز أن يتم نسبة المخالفة إلى المتهم على مظنة توافر المصلحة لديه من السلوك المؤثم، بل يجب ثبوت وقوع فعل أو امتناع منه بشكل يثبت أنها مخالفة تأديبية واضحة

(1) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة 1995، ص 234. المستشار، ممدوح طناوي، الموسوعة التأديبية الجرائم والدعاوى والأدلة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، 2009، ص 395. د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية 1991، ص 333.

(2) القضية رقم 244 لسنة 15 القضائية، المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية، السنة الثامنة عشر (من أول أكتوبر سنة 1972 إلى آخر سبتمبر سنة 1973)، ص 83.

(3) د. أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 2019، ص 329.

المطلب الثاني

الأركان القانونية للمخالفة التأديبية

اختلف الفقهاء في تحديد أركان المخالفة التأديبية بصورة عامة ولهم في ذلك مذاهب كثيرة فكان لكل فقيه رأيه الخاص، ولكن الراجح أن أركان المخالفة التأديبية هما:

■ **أولاً: الركن المعنوي:** هو الإرادة الآثمة للموظف الذي يرتكب الفعل أو الترك الذي يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، ولا يكفي للمساءلة التأديبية أن يرتكب الموظف ما يعتبر منه مخالفة لواجب وظيفي، وإنما يجب أن يتوافر عنصر نفسي واع يتجه إلى ارتكاب الفعل أو الامتناع وهذا العنصر هو الإرادة الآثمة أو الركن المعنوي، فالمخالفة التأديبية تقوم على فكرة خطأ الموظف، ويلزم أن يصدر هذا الخطأ عن إرادة آثمة فلا يكفي وقوع الفعل أو الامتناع " الركن المادي"، بل يجب أن يكون ذلك الفعل أو الامتناع نتيجة لإرادة آثمة، فلكي يسأل الموظف يجب أن يكون مدركاً وقادراً على معرفة معنى الجزاء ولديه الإرادة الحرة التي تمكنه من الامتناع أو الإقدام على الفعل المكون للمخالفة.

وبالتالي نستطيع القول إذا انعدمت إرادة الموظف وهو يرتكب الفعل الخاطئ فلا مسؤولية، ومن ثم لا يسأل الموظف في حال (المرض - القوة القاهرة - الإكراه المادي أو الأدبي - الحادث الفجائي - فقد الإدراك والتمييز - ارتكاب المخالفة تنفيذا لأمر الرئيس الذي يجب طاعته)، ولا يخفى على ذي بصيرة أن خطأ الموظف في فهم القانون أو الواقع لا يعتبر عذراً مانعاً من المسؤولية التأديبية، لأن المفروض أن الموظف يجب أن يعمل على التطبيق السليم للقانون طالما كانت النصوص واضحة.

■ **ثانياً: الركن المادي:** وهو عبارة عن سلوك محدد يصدر عن الموظف سواء كان هذا السلوك إيجابياً أو سلبياً، فإذا اقتصر سلوك الموظف على مجرد التفكير في المخالفة فلا يعد مخالفة تأديبية طالما لم يخرج إلى حيز التنفيذ، إذ لا ليتحقق الركن المادي في المخالفة التأديبية يجب أن يكون هناك تصرف إيجابي أو سلبى يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبات الوظيفة من الناحية الفعلية والواقعية، بحيث يكون هناك تصرف محدد وثابت ارتكبه الموظف، فلا يكفي لتوفر هذا الركن مجرد الاشاعات والأقاويل أو بناءه على مجرد الشك، وإنما لا بد من قيام الموظف بتصرف أو نشاط معين فيه إخلال بواجب وظيفي.

بالإضافة إلى أن يخرج السلوك والتصرف الذي ارتكبه الموظف إلى حيز الواقع، فالأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ المخالفة التأديبية وكذلك الأفكار التي تراود الموظف للإقدام على ارتكاب المخالفة، كلها تعد أمور لا يعتبر أي منها في حد ذاته مخالفة تأديبية ما دامت لم تخرج إلى حيز الوجود وبقيت حبيسة النفس، مما يتضح أن الفعل أو التصرف الذي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبه الوظيفي يجب أن يكون محدداً، فالأوصاف العامة

والنوعت المرسلة كسوء السيرة الذاتية أو الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي لا يمكن اعتبارها ركناً مادياً للمخالفة التأديبية⁽¹⁾.

خلاصة القول: إن الإرادة الآثمة للموظف الذي يراد تأديبه لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع عن واجب دون عذر شرعي، سواء كان حسن النية أو سيئها، وبالتالي فإن الركن المادي وحده لا يكفي لقيام المخالفة التأديبية.

المبحث الثاني: الضمانات السابقة لتوقيع العقوبة التأديبية

تُعد الضمانات التأديبية بما تحتلها من حيز هام في إطار التشريعات العقابية والتي غايتها تحقيق العدالة بكافة أشكالها للموظف العام من احتمالية عسف الإدارة حال إحالته للتأديب، باعتبار هذا الأخير في فحواه نظام عقابي يمثل اعتداءً على حق أو انتقاص من حرية، لذلك لا بد وأن يحاط الموظف العام بضمانات إجرائية تحد من سلطة الإدارة التعسفية أو انحرافها في استعمال سلطتها التقديرية قبل توقيع العقوبة، خاصة وأن الضمانات السابقة لتوقيع العقوبة التأديبية هي وسيلة استبانة الحقيقة ووجه الحق فيما ينسب إلى الموظف من اتهام، ولهذا سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، وذلك على النهج الآتي:

المطلب الأول: ضمانات التحقيق

التحقيق الإداري ليس غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة تهدف الإدارة من ورائها إلى استظهار الحقيقة حتى يمكن التصرف مع الموظف المحال للتحقيق إما بحفظ أوراق التحقيق أو الاستمرار بالتحقيق في المخالفة المنسوبة له حتى نهايتها، لذلك يعد التحقيق الإداري مهم استلزمة المشرع المصري قبل فرض أي عقوبة انضباطية على الموظف المخالف. وهذا ما حدا ببعض الفقه بتعريف التحقيق بأنه إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة، بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمالة اللثام عنها، فالتحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة، وهذا ما أكدت المحكمة الإدارية العليا بقولها "... أن التحقيق بمعناه الاصطلاحي الفني يفترض أن يكون ثمة استجواب أسئلة محددة موجهة إلى العامل نسبة اتهام محدد وفي عبارات صريحة وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما وجه إليه من اتهامات ويكون من شأنها إحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة إليه ومن ثم لا يكون التحقيق مستكماً الأركان جميعاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتمحيص ولا بد وأن يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت فإذا ما قصر التحقيق عن استيفاء عنصر أو أكثر من هذه

(1) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، 2011، ص 133.

العناصر على نحو تجهل معه الواقعة وجوداً وعدمًا ونسبتها إلى المتهم كان تحقيقاً معيماً ويكون قرار الجزاء المستند إليه معيماً كذلك.. (1)

وبناء على ما سبق يتضح أن التحقيق لا يعدو أن يكون مجرد إجار تمهيدي إلا أنه يجب عدم إحالة موظف إليه، إذا لم يكن الاتهام جدياً يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للمخالفة التأديبية المنسوبة إليه (2)، وذلك لما قد يتضمنه التحقيق من إساءة لسمعة الموظف ومكانته، إذاً فالقاعدة العامة أن هناك ضمانات أساسية يتعين توافرها في التحقيق حتى يستكمل الضمانات الأساسية ويحقق النتيجة التي استهدفها القانون أهمها:

■ أولاً: إعلان الموظف كتابة: يحال الموظف إلى التحقيق فيما نسب إليه من مخالفات، وذلك بموافقة أحد رؤسائه الإداريين ممن لا يقل مستواه الوظيفي عن مدير عام، ويتعين قبل البدء في التحقيق مع الموظف إعلانه كتابة على نحو يتحقق به علمه بقرار الإحالة للتحقيق من خلال أمر استدعاء يشتمل على البيانات الآتية (اسمة رابعياً، الرقم القومي، اسم الوظيفة التي يشغلها، موضوع المخالفة المنسوبة إليه، السلطة التي قررت إحالته إلى التحقيق وتاريخ القرار)، هذا بالإضافة إلى وجوب تحديد موعد بدء التحقيق ومكانه، على ألا تتجاوز الفترة الزمنية لبدء التحقيق عشرة أيام من تاريخ تسلم قرار الإحالة إلى التحقيق، وفي حال امتنع الموظف المحال إلى التحقيق عن الحضور رغم إعلانه يتم إعادة إعلانه خلال ثلاثة أيام عمل بالموعود الجديد، فإذا تخلف عن الحضور تسير جهة التحقيق في استكمال التحقيق، وينطبق ذات الحكم في حالة رفض الموظف تسلم أمر الاستدعاء ويتأثر على أمر الاستدعاء بذلك ويودع ضمن أوراق التحقيق (3).

■ ثانياً: سلطات التحقيق: يلزم لاعتبار إجراءات التحقيق سليمة وصحيحة أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون بذلك، والقاعدة أن تباشر السلطات الرئاسية التحقيق مع الموظفين باعتبار أن ذلك مما يدخل في اختصاصها الأصل، إذ التأديب في ذاته ما هو إلا امتداد للسلطة الرئاسية، وتباشر السلطة الرئاسية التحقيق بأحد أسلوبيين:

أ- أن تقوم السلطة الرئاسية بنفسها عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المتهم بالتحقيق معه، ويكون التصرف في التحقيق متروكاً للرئيس الإداري المختص.

ب- أن تقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية، وهي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات بحسب التسمية المستعملة، ويكون التصرف في التحقيق متروكاً للرئيس الإداري المختص.

■ ثالثاً: التحقيق كتابة: ألزم المشرع المصري في القانون رقم 81 لسنة 2016 من خلال المادة (59) أن يكون التحقيق مع الموظف المحال إلى التحقيق كتابة، ويثبت في محضر مرقم بأرقام مسلسل، يُذكر به تاريخ وساعة ومقر

(1) الطعان رقم 2947 لسنة 37 ق، لسنة 38 القضائية، جلسة 29 من إبريل سنة 1995، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية، السنة الأربعون، ص 1687.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1995، ص 551.

(3) انظر المادة (153) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016.

فتح المحضر، واسم المحقق، وقرار الإحالة، والسلطة التي أصدرته، واسم الموظف المحال إلى التحقيق وسنه ومحل إقامته والإدارة التابع لها ووظيفته ومستواها الوظيفي، وملخص الواقعة محل التحقيق، وأقوال شهود الإثبات والنفي، وما تم الاطلاع عليه من مستندات، وإثبات ساعة وتاريخ غلق المحضر، وتذيل كل صفحة من صفحات المحضر بتوقيع المحقق ومن أدلى بأقواله بهذه الصفحة⁽¹⁾، وعلى الرغم مما سبق ذكره إلا أن القانون أجاز بالنسبة لجزائي الإنذار والخصم من الأجرة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونة في القرار الصادر بتوقيع الجزاء.

المطلب الثاني: حق المواجهة

من أهم حقوق الموظف المتهم في التحقيق المواجهة، بل تعد من الضمانات الجوهرية التي حرص المشرع المصري على مراعاتها في التحقيق الإداري، وذلك بإيقاف الموظف على حقيقة التهمة المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، وعلى ذلك أن المواجهة تنطوي على عدة عناصر:

■ أولاً: إعلام الموظف المخالفة المنسوبة إليه: يقصد بإعلان الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، حق الموظف المتهم بمخالفة تأديبية بأن يعلم بالمخالفة له، ويعد هذا الحق من الإجراءات الجوهرية التي توجب معظم التشريعات أن يكون بخطاب موصى عليه مع علم الوصول، للتأكيد من هذه الإجراءات ويعد الإعلان من الإجراءات التي يترتب عليها على إغفالها وجود عيب شكلي يؤدي إلى البطلان⁽²⁾.

فإعلان الموظف المخالفة المنسوبة إليه يعد إجراء جوهري، بمعنى أنه لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، الأمر الذي يفهم منه أن الموظف يجب أن يكون على علم تام بما هو منسوب إليه قبل أن يوقع عليه جزاء تأديبي، وإلا كان القرار الصادر بهذا الجزاء باطلاً، وإعلان الموظف بالوقائع المسندة إليه تعتبر إذن أمر أمراً أساسياً وإلزامياً حتى في حالة عدم وجود نص يقضي بذلك، ومن ثم يجب على كافة السلطات الرئاسية المختصة بتأديب العاملين الالتزام بهذا المبدأ وذلك بضرورة إخطار الموظفين التابعين لهم والمتهمين بوقائع معينة، بهذه الوقائع وأدلة ثبوتها قبل توقيع أي جزاء عليهم بل وأياً كان هذا الجزاء، وإلا كان القرار الصادر في هذا الشأن باطلاً⁽³⁾.

(1) تنص المادة (58) على أن " لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً" للمزيد أنظر: قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016.

(2) د. ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، 2003، ص 423.

(3) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية. القاهرة. 1964، ص 240.

- وهذا الالتزام ما أقره مجلس الدولة الفرنسي كمبدأ عام للقانون صراحة في حكمه الشهير في قضية (أرامو جاستون - Aramu Gaston) بقوله " أنه من المبادئ العامة للقانون والمطبقة إلزامياً حتى في حالة عدم وجود نص يقضي بذلك أنه لا يمكن الحكم بأية عقوبة حكماً صحيحاً دون إخطار المحكوم عليه، بالشكوى المقدمة ضده، وأن يتسنى له أن يبدى دفاعه بطريقة منتجة وفعالة"

■ **ثانياً:** حق الإطلاع على ملف التحقيق: يجب توفير ضمانات إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على كافة أوراق التحقيق وتقديم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه، وهذا ما أكدت المادة (156) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016، فالأصل إطلاع الموظف على ملف الدعوى التأديبية وما يحتوي عليه من الأوراق احدى الضمانات الجوهرية المقررة للموظف المتهم إذ لا يكفي مجرد إعلانه بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته بها علماً، وإنما يجب تمكينه من إبداء دفاعه بصورة كافية وهو ما لا يأتي إلا بتمكينه من الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية.

ينال مما تقدم حق الموظف الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية بما يشتمل عليه من تحقيقات ومستندات ووثائق متعلقة بالتهمة المنسوبة إليه، إذ يجب إحاطة الموظف صاحب الشأن علماً بهذا الملف، بإعتبار أن ذلك يعد من الضمانات الأساسية في المجال التأديبي.

المطلب الثالث: حق الدفاع

المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه وهذا ما أكدته المشرع في المادة (96) من دستور 2014، وبمذه الفقرة أكد الدستور حق الدفاع كشرط من شروط المحاكمة القانونية، وأكدته مرة أخرى في المادة (59) من قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016 حين نص على أنه " لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"، ولهذا يعتبر حق الدفاع الركيزة الجوهرية للمحاكمة المنصفة؛ فهو لصيق الصلة بالحق في افتراض البراءة، وهو حق لا ينفصل عن الحق في المساواة الذي تأتي المساواة في الأسلحة بين الاتهام والدفاع من تطبيقاته، ولهذا فإن احترام حق الدفاع يعتبر ضماناً أساسياً للعدالة، بل لا يتصور عدالة تقوم مع انتهاك حق الدفاع، واحترام هذا الحق يتطلب توفير عدد من الضمانات وإقرارها لأهميتها.

■ **أولاً:** الإحاطة بالتهمة وأدلتها: الدفاع لا يكون فعالاً ما لم يكن للمتهم حق أن يعلم بكل ما يتعلق به في الدعوى، وبدون هذه المعرفة يضحى حق الدفاع مشوباً بالغموض وفاقد الفاعلية، فلا يجوز أن تجمع الأدلة أو تفحص أو تناقش في غيبة من الدفاع، وتتطلب فاعلية هذا الضمان كفالة وقت معقول حتى يتسنى للمتهم أن يحضر دفاعه عن بصر وبصيرة، وقد أكد قانون الخدمة المدنية هذا الحق⁽¹⁾.

"que des principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte, qu'une sanction ne peut à ce titre être prononcée légalement sans que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter utilement sa défense ; qu'il doit, par suite, au préalable, recevoir connaissance, sinon du texte même du rapport établi ou de la plainte déposée contre lui, du moins de l'essentiel des griefs qui y sont contenus, de manière à être en état de formuler à ce sujet toutes observations qu'il juge nécessaires, soit - devant la commission elle-même, soit devant le délégué de celle-ci

octobre 1945, Aramu. Rec., P. 213.26C.E., Ass.,

(1) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الثانية، 2000، ص 739

إذاً يشترط قانون الخدمة المدنية تمكين الموظف المتهم من الإطلاع على التحقيقات التي أجريت، وكل ما يتعلق بها، أو ضم أوراق أو تقارير واستيفاء أي إجراء يكون موصلاً للحقيقة، كما أنه لا يعتبر من المجاوزة لحق الدفاع أن ينكر المتهم المخالفات وينسبها إلى غيره، ما دام ذلك لم يكن بسوء نية⁽¹⁾، ولكن إذا ثبت أن هناك عذراً قهرياً يمنع الموظف المتهم من مباشرة حقه في الدفاع عن نفسه، كإصابته مثلاً بمرض عقلي فإنه يتعين في هذه الحالة وقف الدعوى حتى يشفى أو يعود إلى رشده، أما في حال تقاعس الموظف المتهم عن إبداء دفاعه رغم تمكينه من ذلك، فإنه قد يفوت على نفسه هذا الحق ومن ثم يمكن مساءلته تأديبياً دون حاجة إلى هذا الدفاع، إذ لا يمكن إجباره على إبدائه.

■ **ثانياً:** حق الاستعانة بمحام: يعتبر حق الموظف في الاستعانة بمحام من الضمانات الأساسية لتحقيق الدفاع عن نفسه، وبرز أهمية الاستعانة بمحام في كونه يتمتع بخبرة ودراية بالقانون وأصول الإجراءات التأديبية والقضائية بما يؤمن الوصول إلى الحقيقة، كما أن من شأن وجود محام جعل الموظف المتهم في مأمن من سوء استخدام السلطة التحقيقية اختصاصها لصالحها، بل أثبت الواقع العملي أن استعانة المتهم بمحام لسماعته فيما يجري من تحقيقات تمثل ضرورة لممارسة حق الدفاع على الوجه الأمثل، حيث إن المتهم قد لا يتمكن في غالب الأحيان من القيام بمهمة الدفاع عن نفسه لأسباب تعود إلى تكوينه الشخصي أو تأهيله العلمي أو ما يعانيه من خوف وتوتر من جراء مثوله أمام محقق يصبو إليه الاتهام، هذا بالإضافة أن استعانة المتهم بمحام تحقق غاية أخرى هي الكشف عن وجه الحقيقة حيث يلقي المذنب الحقيقي عقابه ويمنع أن يعيث فساداً في الحياة الإدارية، الأمر الذي تتحقق معه مصلحة المرفق والصالح العام بصفة عامة.

■ **ثالثاً:** حق الاستشهاد بشهود: ويقصد هنا أقوال يدلي بها غير الخصوم بما أدركوه بحواسهم أو استقوه من غيرهم بأسماعهم أو ابصارهم متعلقاً بالواقعة أو ظروف ارتكابها، أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، ويكفي في الشهادة إن لم توصل إلى الحقيقة كلها أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجاً مقبولاً⁽²⁾، وعلى ذلك يجب تمكين الموظف المتهم من مناقشة شهود الإثبات وسماع من يريد شهادتهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، مع ملاحظة أن اغفال المحقق سماع أقوال شهود، رأى في تقديره عدم جدوى سؤالهم، أو الاكتفاء بما سبق أن أدلوا به أمام محقق آخر لا يمكن أن يكون سبباً للبطلان.

المبحث الثالث: الضمانات المتزامنة لتوقيع العقوبة التأديبية

إن الضمانات المتزامنة على توقيع لتوقيع العقوبة التأديبية لا تقل أهمية عن الضمانات السابقة لتوقيع العقوبة التأديبية لما لها من أثر كبير على سير إجراءات التحقيق، خاصة ما يتعلق بتوافر الحيدة التامة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين الموظف من اتخاذ كل مايلزم لتحقيق دفاعه، بالإضافة إلى ضمانة التسيب بصورة واضحة العناصر الأساسية التي قام عليها الجزاء التأديبي، وبيان الظروف والملازمات التي احاطت بارتكاب المخالفة وكان لها دور في تقدير هذا

(1) المادة (154) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2012، ص 500.

الجزء، في إطار الحديث عن الضمانات المترتبة لتوقيع العقوبة التأديبية نرى أنه من الأوفق أن نتناول حيادية السلطة التأديبية في مطلب أول، ومن ثم نتبعه بالحديث تسبب القرار التأديبي في مطلب ثاني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: حيادية السلطة التأديبية

من أهم المبادئ الأساسية في التحقيق حياد السلطة المكلفة بالتحقيق، إذ تعتبر الحيادية المطلقة في التحقيق واحدة من أهم الضمانات التأديبية في مجال التحقيق أثناء توقيع الجزاء التأديبي على الموظف، والمقصود بحيادية المحققين في التأديب، استقلالهم وعدم تبعيتهم للرؤساء في الجهاز الإداري وهو ما يحقق معنى الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، ومن ثم يتعين ألا يكون المحقق متحاملاً على الموظف المتهم، وكذلك لا يكون الرئيس الإداري الذي وجه الاتهام هو نفسه الذي يتولى التحقيق، وهذا ما سوف نتناوله من خلال العناصر الآتية:

■ **أولاً: الحيادية في التحقيق:** يمتاز مبدأ الحيادية في التحقيق بطبيعة شخصية المحقق، وتمثل بضرورة تجرد المحقق من ميوله الشخصية أثناء مباشرة التحقيق الإداري، فيتخلل من جميع مظاهر التحيز والميل والهوى، حيث ينبغي على من يقوم بالتحقيق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة المتهم، كأن يدفعه إلى قول كلام لا يرغب في قوله أو يتدخل بأي شكل من الأشكال في إجاباته.

لأن ما لحياذ المحقق التأديبي من أهمية بالغة في سير العملية التأديبية انطلاقاً من أن التحقيق يعكس كافة ملاحظات الواقعة المنسوبة إلى المحال، مغنفاً للأدلة القائمة ضده وشهادة الشهود وأوجه دفاعه وعليه يبنى مجلس التأديب قراره، ومن ثم يكون من مقتضيات حيادة المحقق عدم تدخله للتأثير على مجريات التحقيق عن طريق صياغة الأسئلة على نحو معين يوحي للمتهم بالأقوال التي يدلي بها، وذلك عن طريق إدخال الإجابة التي ينشدها المحقق في صيغة السؤال الذي يوجه إليه، فلا يكون أمام المتهم مفر من التسليم بما ورد فيه ولو لم تنجعه إرادته الأصلية إلى الإدلاء بتلك الأقوال⁽¹⁾.

كما يحظر على المحقق استخدام الإكراه في التحقيق ضد الموظف، مما يؤدي إلى التأثير على إرادته ودفعه إلى الاعتراف بارتكاب التهمة الموجهة إليه، ويدخل في هذا الإطار تهديده بالوقف عن العمل أو إنهاء خدماته أو التحايل عليه بأي وسيلة من وسائل التحايل والخداع مما يدفعه إلى الاعتراف، كما يحظر على المحقق إعطاء أو تقديم الوعود للمتهم أثناء التحقيق، مثل الوعد بتخفيف العقوبة أو إعفائه من المسؤولية في حال إقراره بالتهمة المنسوبة إليه، خاصة وأن القاعدة العامة التي تنظم التحقيق عند توجيه الأسئلة إلى المتهم هي أن تكون له الحرية الكاملة عن إجابته على الأسئلة، بحيث تكون إرادته الفعلية وبدون تأثير من أي أطراف أخرى، وأن يكون قد قصد بإرادته أن يدلي بما ذكر من إجابات ولا يكون ما ذكره من أقوال قد جاء نتيجة تأثير على إرادته السليمة بأي شكل من الأشكال⁽²⁾.

(1) د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، 2015، ص 234.

(2) د. محمد نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة القانون والإقتصاد، 2013، ص 154.

هذا بالإضافة لضمان مبدأ الحيادية والنزاهة أثناء التحقيق يجب تفعيل مبدأ الرد والتنحي فعند وجود سبب من أسباب الرد والتنحي لأعضاء المجلس التأديبي أو بعض أعضائه يجب الاستجابة لطلب الرد باعتباره سبباً من أسباب الحيادية والنزاهة في التحقيق، فضمن الحيد لمن يشترك في عضوية مجالس التأديب وحق الرد، هو حق الموظف المتهم بالاعتراض على اشتراك أحد الأشخاص المعينين في مجلس التأديب لمحاكمته لأسباب محددة تتعلق بالحيادة والنزاهة وكفالة حق التنحي بطلب أحد أعضاء مجلس التأديب تنحية عن الاشتراك بعضوية المجلس الذي ينظر في المخالفة لأسباب يستشعر معها بالخرج من نظر التحقيق لأي سبب، حتى ينأى بحياديته عن منطة الشك والريبة.

ينبغي على ما سبق نتيجة مفادها: إن تجاهل ضمانات الحيادية في التحقيق يؤدي بالضرورة إلى عدم تطبيق باقي الضمانات التأديبية، فما دام الشخص المختص بالتحقيق غير محايد فإن قراراته لن تكون عادلة حتى لو توفرت باقي الضمانات التأديبية التي وفرها القانون للشخص المحال للتأديب الإداري.

■ **ثانياً:** الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الإتهام يتطلب الحياد إبعاد سلطة التحقيق عن المواقف والتأثيرات التي قد تؤثر عليها وتعرضها لخطر التحكم فيها أو التناقض في الاختصاص، فالحياد في التحقيق ضمانات هامة للفصل بين السلطة التي تقوم بالتحقيق "سلطة التحقيق" والسلطة التي توقع الجزاء "سلطة الإتهام"، فكل من سبق له القيام بالتحقيق وإبداء رأيه فيه يمنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، فالرئيس الإداري عند ممارسته لسلطة التحقيق والالتزام تكون لديه فكرة مسبقة عن الواقعة، فعند توقيعه للجزاء أثناء ممارسة سلطة الإتهام سيتمسك برأيه أثناء نظره للواقعة في التحقيق، ولن تكون لديه فكرة جديدة عن الواقعة، حيث إن الفصل بين سلطة التحقيق والالتزام مؤثر على ضمان حيادية جهة التحقيق، وكذلك يجب على سلطة التحقيق أن تسلك سلوكها مسلك الحياد التام أثناء عملها⁽¹⁾.

وتطبيقاً لهذه المبادئ قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بشأن وجوب حياد المحقق بذات القدر المطلوب توافره في القاضي، ويترتب بطلان التحقيق وما يترتب عليه من آثار في حالة عدم توافر تلك الحيادة بقولها أن "استظهار وجه الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول لجانبهم أو كانت في مواجهتهم، إذ إن التجرد هو الذي يحقق الحيادة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق في تجرد غايته الحق والحقيقة والصالح العام، الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يمثل للتحقيق من أنه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحمن سلوك المحقق، بأن يكون موجهاً في اتجاه استظهار الحقيقة أياً كان موقعها لا ينبغي لها وجهة يرضاها سوى مرضاة الله ملتزماً تطبيقاً محايد وموضوعي للقانون.."⁽²⁾، ومما سبق يمكننا القول أنه يجب على المحقق أن يقف موقف المحاييد بين طرفي الدعوى (الإتهام والمتهم)، فلا ينحاز

(1) د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص 163.

(2) الطعن رقم 3285 لسنة 33 قضائية، جلسة 1989/5/13، مجموعة مبادئ السنة الرابعة والثلاثون، ص 970.

إلى طرف على حساب آخر أثناء سير التحقيق ولا أثناء توقيع الجزاء التأديبي، فالحياد التام للمحقق أثناء القيام بمهامه يعتبر ضماناً من ضمانات القضاء، بمعنى توفر الحيادية في المحقق أو مجلس التأديب مثل القاضي عند النظر في دعوى ما مرفوعة أمامه.

المطلب الثاني: تسبب القرار التأديبي

من الضمانات المهمة التي تعاصر توقيع الجزاء التأديبي، تسبب القرار الصادر بتوقيع الجزاء، فالتسبب يجب التساؤل عن الواقعة أو الوقائع التي دفعت السلطة التأديبية إلى توقيع الجزاء التأديبي بحق الموظف المتهم، وإنطلاقاً من ذلك أوجب قانون الخدمة المدنية لسنة 2016 في المادة (59) بضرورة تسبب القرار الإداري الصادر بالعقوبة التأديبية بعد التحقيق وضمان الدفاع⁽¹⁾، ويقصد بتسبب القرار وجوب ذكر سبب توقيع العقوبة التأديبية في صلب القرار التأديبي ببيان العقوبة والمخالفة التي كانت سبباً لتوقيعها، والغاية من التسبب تمكين المحكمة من الإطلاع على وقائع الخصومة والبيانات المقدمة فيها ودفاع الخصوم ودفعهم بهدف تمكين القضاء من بسط رقابة على القرارات التأديبية، فتسبب القرار ذكر الإدارة في صلبة لمبررات إصداره، بهدف أحاطه المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها تم عقابهم.

فالتسبب إذاً هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري، وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي أستاذ إليها مصدر القرار، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثم فإنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار، بالإضافة إلى أن التسبب يعد من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة المتوقعة، لأن إلزام السلطة التأديبية بالتسبب يعني ذكرها لأسباب الحقيقة التي دفعتها إلى توقيع الجزاء التأديبي على الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف، والتي تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية تستوجب العقاب، وهذا التسبب يعطي المحكمة مراقبة العنصر الواقعي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء⁽²⁾.

فالحقيقة التي لا مراء فيها ولا غموض أن تسبب الحكم يعتبر شرطاً من شروط صحته، لذا يجب أن يصدر الحكم مشتملاً على الأسباب التي بنى عليها وإلا كان باطلاً، كذلك القصور في أسباب الحكم الواقعية يترتب عليه

- وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا، بأن "... إن من بين الضمانات الجوهرية للمتهم حييدة الهيئة التي تتولى محاكمة العامل ومن مقتضى هذا الأصل في المحاكمات التأديبية أن من يسبق له ابداء رأيه في الاتهام يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها وذلك ضماناً لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب، وأن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم في موضوع المخالفة المنظورة حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره فيزعزعه ثقته فيه أو يقضى على اطمئنانه، ومن ثم فإن القرار الذي يصدر على خلاف هذا الأصل معيب بعبء ينحدر به إلى البطالان..."، للمزيد أنظر: الطعن رقم 3920 لسنة 38 قضائية العليا، المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية والأربعون، ص5.

(1) تنص المادة (59) من قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016 على أنه " لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

(2) د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، دار أبو المجد للطباعة، الكتاب الثاني، 2000، ص 153. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص502.

بطلان الحكم . المحكمة التي اقتضت تسبب الأحكام واضحة وهي حمل القاضي على العناية بحكمه لتوحي العدالة في قضائه كما أنها تحمل إقناع الخصوم بعدالة الأحكام حتى تنزل من النفوس منزلة الاحترام وفوق كل هذا فهي لازمة لتمكين محكمة الطعن من اجراء الرقابة على الحكم الأحكام التأديبية يجب أن تكون الأسباب فيها مكتوبة على النحو الذي يوضح وضوحاً كافياً ونافياً للجهالة الأسانيد الواقعية والقانونية التي بنت عليها عقيدتها بالإدانة أو البراءة وتحقيقاً لأوجه الدفاع الجوهرية للمتهم وما انتهت إليه بشأن كل وجه منها سواء بالرفض أو القبول وذلك ليتسنى للمحكمة الإدارية العليا أعمال رقابتها القانونية على تلك الأحكام بما يكفل تحقيق سلامة النظام القضائي لحاكم مجلس الدولة وضماناً لأداء المحاكم التأديبية لرسالتها في تحقيق العدالة ولضمان حسن سير المرافق العامة والاحترام الكامل للحقوق العامة للعاملين المتقدمين لتلك المحاكم وعلى رأسها حق الدفاع عن براءتهم مما نسب إليهم⁽¹⁾.

والجدير بالإشارة أن القضاء التأديبي أستر أيضاً على تطبيق مبدأ شرعية العقوبة، وهو إنكار إمكان معاقبة الموظف عن ذنب واحد مرتين، أي عدم جواز تعدد العقوبات عن الفعل الواحد، ما لم يقع الجزاء التأديبي بسبب مخالفة جديدة، ولو كانت استمراراً لذنب قد تم استوفى الموظف جزاءه، وفي هذا ما يؤكد القضاء الإداري بأنه لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الإداري الواحد مرتين بجزأين أصليين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينها أو بجزأين لم يقصد اعتبار أحدهما تبعياً للآخر، وهذا من البديهيات التي تقتضيها العدالة الطبيعية وهكذا كان من الأصول المسلمة في القانون الجزائي⁽²⁾، والواضح لأدنى تأمل أنه إذا كان الأصل عدم توقيع الجزاء مرتين عن الواقعة الواحدة، فهذا لا يعني عدم جواز توقيع جزاء تأديبي جديد عن كل مخالفة تأديبية جديدة نسبتها النيابة الإدارية إلى ذات الموظف لسابقة مجازاته تأديباً ولو كانت من جنس المخالفة التي سبق مساءلة الموظف عنها ومجازاته تأديباً حتى ولو جمعت بينهما عناصر التماثل والتشابه في طبيعة المخالفة طالما أن الواقعة المشككة للمخالفة الجديدة تغاير ذات الواقعة التي سبق مساءلته ومجازاته عنها تأديباً.

المبحث الرابع: الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية

تعد الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية الفرصة الأخيرة والمهمة للموظف، فإذا لم تسعفه الضمانات المقررة التي قررها نظام الخدمة المدنية والتي تتمثل في المواجهة والتحقيق والدفاع، وتسبب القرار التأديبي، وحتى تؤدي الضمانات غايتها فقد جعل المشرع للموظف ضمانات أخرى لاحقة على إصدار القرار التأديبي حرصاً منه على تحقيق العدالة في أقصى صورها، ومن أهم الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي التظلم الإداري الذي يقدمه الموظف إلى مصدر القرار أو رئيسه، وكذلك حق الطعن في القرارات التأديبية أمام القضاء المختص، باعتبار أن رقابة القضاء

(1) الطعن رقم 2431 لسنة 41 قضائية، المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررت المحكمة الإدارية العليا، السنة الواحد والأربعون، الجزء الثاني، ص 1513.

(2) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، 1982، ص 365.

تعتبر أهم وأفضل الضمانات على الإطلاق، وعلى هذا الأساس سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: التظلم الإداري

يعد التظلم أحد الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي اوقع عليه من قبل السلطات التأديبية، وهذا التظلم يكون على شكل التماس يتقدم به الموظف إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار، أو يقدمه إلى الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، ويطلب فيه إلغاء القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاهاً مع حكم القانون، والتظلم الإداري نوعان:

■ أولاً: التظلم الولائي: ويقصد به أن يتقدم الموظف صاحب الشأن إلى مصدر القرار بشكوى يطلب منه فيها أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره وذلك بسحبه أو إلغائه أو تعديله، وأخيراً باستبدال غيره به، حسب السلطة التي يمكنها هذا المصدر، أي الرئيس الإداري الذي أصدر القرار التأديبي.

■ ثانياً: التظلم الرئاسي: ويقصد بالتظلم الرئاسي أن يتقدم الموظف بشكواه إلى رئيس مصدر القرار التأديبي الذي يتولى بناء على سلطته الرئاسية إما بسحب هذا القرار أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون، والجدير بالذكر إن الرئيس الإداري قد يتولى مباشرة هذه السلطة من ذاته كاختصاص رقابي له على رؤسائه وما يصدر عنهم من أفعال وقرارات، أي أن للرئيس الإداري أن يباشر سلطة التعقيب على القرارات التأديبية دون حاجة إلى تظلم يقدم إليه من صاحب الشأن، والتظلم من القرارات التأديبية في الواقع إجراء حتمي إذا ما رغب صاحب الشأن في اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن بالإلغاء في تلك القرارات، ولهذا يطلق عليه تظلم وجوبي حيث يجب على كل ذي مصلحة أن يتقدم بهذا التظلم أمام الإدارة قبل رفع الدعوى لإلغاء التأديبي أمام القضاء الإداري⁽¹⁾.

ومن المعلوم والمسلم به أن ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هو ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم إلا أن هذا الميعاد لا يسرى في حق ذي المصلحة الذي لم يعلن بإجراءات محاكمته وبالتالي لم يعلم بصدر الحكم ضده - إلا من تاريخ علمه اليقيني بهذا الحكم، وبذلك إذا تقدم صاحب الشأن بهذا التظلم في الميعاد المحدد قانوناً، انقطع ميعاد الطعن القضائي، فإذا كانت الجهة الإدارية قد أجابت الموظف المتظلم قبل انتهاء الستين يوماً بقرار صريح بالرفض وجب حساب هذا الميعاد من تاريخ إعلان هذا القرار أو العلم به علماً يفيناً، وإذا لم ترد السلطات الرئاسية حتى انتهاء مدة الميعاد فيعتبر ذلك بمثابة رفض، وبالرفض الفعلي أو الحكمي للتظلم يبدأ حساب ميعاد الستين يوماً المقررة للطعن القضائي في القرارات النهائية للسلطات التأديبية، والتظلم يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء متى قدم قبل انقضائه ويظل الميعاد منقطعاً إلى أن ترد جهة الإدارة على التظلم برفضه، أو تمضي ستون يوماً من تاريخ تقديمه أيهما أقرب.

(1) انظر المادة (12) قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 وتعديلاته.

والتظلم الذي يعتد به في قطع الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء هو التظلم الأول الذي يقدم في الميعاد القانوني إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو للجهات الرئاسية لها، ولا يجدي في قطع ميعاد الطعن أو امتداده الاسترسال في تقديم تظلمات متعاقبة ومتكررة عن ذات الموضوع إذ المدة لا تنقطع إلا مرة واحدة، وليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة لإطالة ميعاد رفع الدعوى دون نهاية⁽¹⁾.

ويعود الغرض من هذا الإجراء بناء على القاعدة التي تواترت عليها أحكام القضاء الإداري هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس وإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي، والواضح من ذلك أن المشرع ولئن استحدث التظلم الوجوبي الذي لا مناص من استنفاده قبل مراجعة القضاء للحكمة التي أشار إليها بالمذكرة الإيضاحية، أي أنه في صدد المواعيد لم يخرج عما قرره في شأن التظلم الاختياري، ولما كان انتظار المواعيد مقصوداً به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها فإن النتيجة الطبيعية لذلك أن الغرض من قول الشارع وانتظار المواعيد المقررة للبث في التظلم، يكون قد تحقق إذا عمدت الإدارة إلى البت في التظلم قبل انقضاء فسخة الميعاد التي منحتها أو إذا بكر ذوو الشأن بمراجعة القضاء وانقضى الميعاد أثناء سير الدعوى دون أن تجهيهم الإدارة إلى طلباتهم.

وفي الختام: أنه في حال اتخاذ الإدارة جانب الصمت مدة ستين يوماً لا يعد دائماً وفي جميع الأحوال قراراً ضمناً أو سلبياً بالرفض، وذلك لأن قرينة الرفض الضمني لا يعمل بها في مجال انقضاء مرور ميعاد الستين يوماً التالية لتقديم التظلم دون البت فيه وأنه يتعين على العامل الانتظار حتى تبت لجنة شئون العاملين في التظلم حتى يتمكن من الطعن على هذا التقرير بدعوى الإلغاء⁽²⁾.

المطلب الثاني: التظلم القضائي

يعد التظلم القضائي آخر وأهم حصن يلجأ إليه كل المتضرر، سواء في مجال القانون الخاص أو العام، فالرقابة القضائية الممارسة على القرارات الإدارية أهم ضمانه للموظف العام بعد استنفاد كافة السبل لإعادة حقوقه، بحيث تعمل تلك المحاكم على إلغاء أي قرار يخرج من حدود الشرعية، ولهذا فإن حق التقاضي من الحقوق العامة التي يجب أن تعترف بها الدساتير للأفراد بصفة عامة، ويعتبر حق الطعن من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب،

(1) وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها إن "... قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه إذا تعددت تظلمات المدعي من القرار المطعون فيه فإن العبرة في بدء سريان مواعيد رفع الدعوى هي بالتظلم الأول، الأمر الذي يكون معه التاريخ الذي تحسب منه مواعيد رفع الدعوى هو تاريخ تقديم التظلم الأول..." للمزيد انظر: الطعن رقم 293 لسنة 33 القضائية، المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والثلاثون - العدد الثاني (من أول مارس سنة 1992 إلى آخر سبتمبر سنة 1992)، ص 1868.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3370 لسنة 42 القضائية، المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية والأربعون - الجزء الثاني، ص 961.

ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيطة ونزاهة ومعرفة تخصيصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار الجزاء التأديبي الموقع، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء⁽¹⁾.

وسبق أن تبين لنا أن المشرع المصري أوجب على ذوي الشأن حتى تقبل طعونهم بالإلغاء في القرارات النهائية للسلطات التأديبية أن يتقدموا منها قبل رفع الدعوى إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئة الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، فالتظلم القضائي يرد على القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية، وقد يرد على الأحكام التي تصدرها المحاكم التأديبية ومجالس التأديب ولما كان التظلم الأول أي الذي يرد على القرارات التأديبية الرئاسية لا يختلف في قليل أو كثير عن ذلك التظلم الذي يرد على القرارات الإدارية الأخرى، حيث يأخذ في جميع الأحوال شكل دعوى إلغاء أو دعوى تعويض⁽²⁾.

بمعنى لا تستقل القرارات التأديبية في هذه الحالة بأحكام خاصة للطعن عليها أمام القضاء الإداري عن بقية القرارات الإدارية إذا تخضع - شأنها في ذلك شأن هذه القرارات الأخيرة - لكافة القواعد المنظمة للطعن بدعوى الإلغاء أو بدعوى التعويض أو بالدعويين معاً، وطبقاً لأحكام القانون رقم 47 لسنة 1972 في شأن مجلس الدولة فقد أصبحت المحاكم التأديبية صاحبة الولاية العامة للفصل في مسائل تأديب العاملين ومنهم العاملون بالقطاع العام ومن ثم فإن ولاية هذه المحاكم تتناول الدعوى التأديبية المبتدئة كما تتناول الطعن في أي إجراء تأديبي يصدر من السلطات الرئاسية، وإن اختصاصها هذا لا يقتصر على الطعن بإلغاء الجزاء بل يتناول كذلك لطلب التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء وغيرها من الطلبات المرتبطة بالطعن⁽³⁾.

وبهذا يتضح لنا بجلاء أن ولاية المحاكم التأديبية تتناول الدعوى التأديبية المبتدئة، وتتناول الطعن في أي جزاء تأديبي وأن اختصاصها بالفصل في هذه الطعون لا يقتصر على الطعن بالإلغاء مباشرة بل يمتد إلى غير ذلك من الطلبات المرتبطة بالطعن ومنها طلب التعويض عن الأضرار التي حاققت بالعامل من جراء القرار التأديبي وكذلك خصم الحوافز أو خصم أيام الغياب والنقل والندب... وغيرها، وكل ما تطلبه المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن، أي كل ما تطلبته لكي ينعقد الاختصاص للمحكمة التأديبية بنظر هذه الإجراءات أن تكون مرتبطة أو مترتبة على الجزاء الأصلي الموقع على صاحب الشأن، باعتبار أن من يملك الأصل يملك الفرع، وينعقد الاختصاص هنا سواء قدم الطلب في هذا

(1) انظر المادة (97) من دستور 2014 حيث نصت أن "التقاضى حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضى، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصيل أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة".

(2) د. سليم حتملة، القضاء الإداري "طعون الموظفين، دون دار نشر، 2005، ص 120. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 683.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1257 لسنة 25 القضائية، المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة - العدد الأول، ص 1143.

الخصوص إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي، أو أن يكون قدم إليها على استقلال، وبغض النظر عما إذا كان التحقيق مع العامل تمخض عنه جزاء تأديبي أو لم يتمخض عنه أي جزاء.

غير أن ما تقدم ذكره لا ينفي حقيقة أن المحاكم التأديبية لا تختص بالنظر في قرارات النقل أو الندب وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها: "في غير المنازعات الإدارية طبقاً لما تقضى به المادة 15 من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1972 فضلاً عن الالتزام في تحديد اختصاص المحاكم التأديبية بالجزاءات الصريحة التي حددها القانون على سبيل الحصر ولا ينعقد الاختصاص لهذه المحاكم إذا كان الطعن موجهاً إلى قرار صدر بنقل أو ندب أحد العاملين فتختص محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية بمثل هذه القرارات بالنسبة للعاملين بالحكومة كما يختص القضاء العادي والمحاكم العمالية بتلك القرارات بالنسبة للعاملين بالقطاع العام تأسيساً على أن اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون في الجزاءات انتقل إلى هذه المحاكم استثناء من ولاية القضاء العادي والإداري ومن ثم فلا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه ومؤدى ذلك خروج الجزاء المقنع من نطاق اختصاص المحاكم التأديبية لأنها تعتمد أساساً على الهدف الذي يخلعه صاحب الشأن على القرار ولا يجوز التسليم للمتقاضى بأن يفرد وحده بتحديد اختصاص المحكمة واختيار قاضيه حسبما يضيفه من أوصاف ومؤدى ذلك ولازمه أن المحاكم التأديبية تختص بنظر الطعون في قرارات الجزاء الصريحة المنصوص عليها قانوناً وعدم اختصاصها بقرارات النقل والندب.." ⁽¹⁾، وإعمالاً لذلك أنه إذا كان قرار النقل أو الذنب مرتبطاً صريحاً من الجزاءات المنصوص عليها، وقام على ذات سبب هذا الجزاء وتحقق الارتباط بينهما، فإن الاختصاص بنظر الطعن فيه ينعقد للمحاكم التأديبية، على أساس أن قرار النقل أو الندب فرع من المنازعة في القرار التأديبي، وأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع فضلاً عما يترتب على تجزئة المنازعة من تضارب الأحكام.

أما بالنسبة لأحكام المحاكم التأديبية لا تخضع للطعن بالاستئناف وإنما يتم الطعن فيها بالتماس إعادة النظر أمام ذات المحكمة الصادر عنها الحكم إذا توافرت موجبات الطعن بالتماس إعادة النظر أو الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ولا تقبل تلك الأحكام المعارضة فيها، وعلى ذلك نصت كل من المادة 22 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أن "أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون" والمادة 51 نصت على أنه "يجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطرق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون لا يتعارض مع طبيعة المنازعات المنظورة أمام هذه المحاكم" ⁽²⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 4469 لسنة 39 القضائية، المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والأربعون - الجزء الثاني (من أول مارس سنة 1998 إلى آخر سبتمبر سنة 1998)، ص 953.

(2) انظر المادة (22-51) قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 وتعديلاته.

الخاتمة

جاء اهتمامنا للبحث في الضمانات التأديبية للموظف العام، لما لهذا الموضوع من أهمية لدى الموظف العام واستقراره النفسي والاجتماعي وبالتالي في حياة المرفق العام وحسن سير أداءه بالنتظام واطراد بوصف الموظف العمود الفقري للمرفق العام، وحتى يتسنى لنا مساعدة الموظف العام عن جزء ولو يسير من التساؤلات القانونية التي تتبادر إلى ذهنه أو تعرضه في حياته الوظيفية، وبعد الانتهاء بفضل الله من إنجاز هذه الدراسة، قد توصلنا إلى العديد من النتائج والمقترحات التي يمكن حصرها فيما يلي.

أولاً: النتائج:

- أن المقصود بالمخالفة التأديبية هو كل إخلال بالواجبات الوظيفية سواء ظهر ذلك في القيام بعمل من الأعمال المحظورة على الموظف أو الامتناع عن القيام بعمل يجب أن يقوم به مخالفاً بذلك القانون ومقتضيات الوظيفة.
- أثبتت الدراسة أن للموظف حق الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية بما يشتمل عليه من تحقيقات ومستندات ووثائق متعلقة بالتهمة المنسوبة إليه، إذ يجب إحاطة الموظف صاحب الشأن علماً بهذا الملف، باعتبار أن ذلك يعد من الضمانات الأساسية في المجال التأديبي.
- أن تجاهل ضمانات الحيادية في التحقيق يؤدي بالضرورة إلى عدم تطبيق باقي الضمانات التأديبية، فما دام الشخص المختص بالتحقيق غير محايد فإن قراراته لن تكون عادلة حتى لو توفرت باقي الضمانات التأديبية التي وفرتها القانون للشخص المحال للتأديب الإداري.
- يجب على المحقق أن يقف موقف المحايد بين طرفي الدعوى (الإتهام والمتهم)، فلا ينحاز إلى طرف على حساب آخر أثناء سير التحقيق ولا أثناء توقيع الجزاء التأديبي، فالحياد التام للمحقق أثناء القيام بمهامه يعتبر ضماناً من ضمانات القضاء، بمعنى توفر الحيادية في المحقق أو مجلس التأديب مثل القاضي عند النظر في دعوى ما مرفوعة أمامه.
- تُعد الرقابة القضائية من الضمانات اللاحقة على صدور القرار التأديبي، حيث تشمل الرقابة على أعمال الإدارة والسلطات التأديبية، حيث منح القانون الرقابة حق إلغاء القرارات التأديبية غير المشروعة والتعويض عنها إذا كان لذلك مقتضى.

ثانياً: المقترحات:

- ضرورة تعريف المخالفة الإدارية وأن يتضمن معظم أركانها وشروطها بأنها كل تصرف قولي أو فعلي مادياً كان أو معنوياً بصورته الإيجابية أو السلبية يصدر عن موظف ويكون من شأنه أن يضر بحسن سير العمل في المرفق العام.

- نوصي السلطة المخولة قانوناً في اتخاذ قرار الإحالة إلى التحقيق ضرورة التأني ووزن الأمور بموضوعية وتجرد وحيادية قبل إصدار الإحالة، وعلى ألا تنحصر مهمتها في مجرد التصديق بل يجب أن تعقب وتفحص لو ظاهرياً من أن الواقعة يعترها شبه مخالفة للقوانين واللوائح والقرارات والمعمول بها، وذلك استناداً إلى السلطة التقديرية المخولة إليها في هذا الشأن.
- ضرورة أن يكون الجزاء التأديبي عادلاً يخلو من الاسراف في الشدة والامعان في استعمال الرأفة لأن كلاً من الأمرين ليس فيهما من خير على حسن سير المرافق وبمجاها المصلحة العامة.
- تتمثل ضمانات المواجهة باستجواب الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وذلك بتمكين الموظف من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة كتابة أو شفاهة ووجوب أن تكون المساءلة التأديبية حضورية إلا أن المشرع أجاز أن يتم التحقيق بغياب الموظف إذا تطلب مصلحة التحقيق ذلك بالرغم من أن هذه الإجازة تنقص من ضمانات تأديب الموظف العام.

المراجع

- د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الثانية، 2000.
- د. أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 2019.
- المستشار، ممدوح طنناوي، الموسوعة التأديبية الجرائم والدعاوي والأدلة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، 2009.
- د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، 1982.
- د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، 2007.
- د. سليم حتملة، القضاء الإداري " طعون الموظفين، دون دار نشر، 2005.
- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة 1995 .
- د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، 2011.
- د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية 1991.
- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية. القاهرة. 1964.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1995.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2012.
- د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، دار أبو المجد للطباعة، الكتاب الثاني، 2000.

- د. محمد نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة القانون والإقتصاد، 2013.
- د. ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، 2003.
- د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، 2015.

القرار الإداري الأمني و الديمقراطية الإدارية

من القرار الإداري أحادي الجانب Unilatérale الى الإنتاج المشترك للقرار¹ CoproductionAdministrative security decision and administrative democracy
From unilateral administrative decision to joint production of decision

رشيد كديرة

استاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادير

ملخص العربية

انقسمت النظريات النقدية للحدثة بين منتصر لواقع الدستورية الغربية التي تؤول فيها القوة الى جانب واحد ، مما يفترض وجود تعاقد او توافق يوتوبيا ديمقراطية لا يمكن للدولة القوية الا نفيها بانتاج سلطة قوية من جانب واحد كما ادعى كارل شميث ، استمرارا لنظريات هوبز و مكيافيل ، في حين حاول مفكرون ليبراليون ، الدفاع عن قيم الحدثة الليبرالية مع نقد تحليلاتها التاريخية ، واقترحت سبل ديمقراطية قرارها الإداري / الأمني عبر التفكير في اصلاح النماذج التاريخية التي حاولت تطبيق النظرية الديمقراطية الليبرالية ، بادخال براديجمات جديدة لما بعد الحدثة القانونية المعتلة ، بوضع قواعد الانتاج المشترك للقانون و الديمقراطية يشمل النطاق الرسمي للمؤسسات الرسمية الدستورية المختصة بحكم القانون بتمثيل الارادة العامة ، والنطاق غير الرسمي الغير منخرط في العملية السياسية و القانونية الرسمية. ان سلطة اتخاذ القرار من جانب واحد للإدارة هي بلا شك الأكثر صعوبة في مقاومة المواجهة مع الديمقراطية. تستند الديمقراطية إلى مبدأ سيادة الشعب: كل سلطة تصدر منه هي شرعية فقط بشرط الارتباط برضاه، وإظهار علاقة المساواة بين الحكام والمحكومين. على العكس من ذلك، فإن سلطة اتخاذ القرار من جانب واحد للإدارة تعبر عن عدم المساواة الأساسية بين الفرد العام والخاص.

الكلمات المفتاحية: القرار - الإداري - الأمني - الديمقراطية - الحقوق والحريات

Abstract :

Critical theories of modernity were divided between a victor of the reality of Western constitutionalism in which power devolves to one side, which assumes the existence of a democratic utopia contract or agreement that a strong state can only deny by producing strong power from one side, as Carl Schmit claimed, a continuation of the theories of Hobbes and Machiavelli, while Liberal thinkers tried to defend the values

¹ - سنقدم في هذا العمل خلاصات دراستين احدهما نظرية وهي أطروحة في القانون الإداري تمت مناقشتها سنة 2016 عن " سلطة القرار الأحادي الجانب للإدارة و الديمقراطية الإدارية " للباحث كريستوف تيستار " Décision unilatérale de pouvoir de l' administration et démocratie administrative " ، ودراسة ميدانية عن الإنتاج المشترك للقرار الإداري الأمني همت تطبيق الديمقراطية الإدارية في المجال الأمني المرجع : دراسة مقارنة للسياسات الأمنية، نماذج دولية ، تحت إشراف : جوزيفينا الفاريز Joséphine Alvarez / تقرير « العيش في أمان، الحاجة إلى الوسائل » الذي أعده جوزيفينا الفاريز (Joséphine Alvarez) وبتعاون مع كلاوديو بيزوزي (Claudio Bezzozzi)، وكذا دانييل سانسفون (Daniel Sansfaçon) الأعضاء في المركز الدولي لمنع الجريمة.

of liberal modernity while criticizing their historical manifestations, and suggested ways to democratize its administrative / security decision by thinking about reforming historical models that tried to apply liberal democratic theory, by introducing new paradigms of legal postmodernism, by setting the rules of joint production of law and democracy The official scope of the constitutional official institutions competent by law to represent the public will.

The unilateral decision-making power of the administration is undoubtedly the most difficult to resist confrontation with democracy. Democracy is based on the principle of the sovereignty of the people: every authority that emanates from it is legitimate only on the condition that it is linked to its consent, and that the relationship of equality between rulers and ruled is demonstrated. On the contrary, the unilateral decision-making power of management expresses the fundamental inequality between the public and private individual

Key word: Decision-administrative-security-democracy-rights and freedoms

مدخل نظري عام

عرفت الدول الغربية الاوربية بداية القرن العشرين انحراف الدول الدستورية الحديثة التي ظهرت في القرن الثامن عشر نحو دول ادارية كما في نظرية كارل شميت (كتاب الشرعية و المشروعية) تقوم على مفهوم حرب الصديق و العدو ، و دول امنية هابرماس (كتاب القانون والديموقراطية) شمولية نتيجة اقضاء الفضاء العام التواصلية للحقوق و الحريات التي كرستها دساتير الثورات الغربية الليبرالية .

عرفت تلك المرحلة في تاريخ الديمقراطية الدستورية ، بازمة الحداثة القانونية ، و التي دفعت المفكرين الى اعادة التفكير في ازمة الحداثة و ازمة الوعي الاوربي / بول هازار ، انتجت عدة مسارات بديلة مختلفة بين تأكيد المسار الحتمي المتأزم الكامن في جوهر الديمقراطية الليبرالية .

انقسمت النظريات النقدية للحداثة بين منتصر لواقع الدستورية الغربية التي تؤول فيها القوة الى جانب واحد ، مما يفترض وجود تعاقد او توافق يوتوبيا ديمقراطية لا يمكن للدولة القوية الا نفيها بانتاج سلطة قوية من جانب واحد ، كما ادعى كارل شميت ، استمرارا لنظريات هوبز و مكيافيل ، في حين حاول مفكرون ليبراليون ، الدفاع عن قيم الحداثة الليبرالية مع نقد تجلياتها التاريخية ، واقتربت سبل ديمقراطية قرارها الإداري / الامني عبر التفكير في اصلاح النماذج التاريخية التي حاولت تطبيق النظرية الديمقراطية الليبرالية ، بادخال براديجمات جديدة لما بعد الحداثة القانونية المعتلة ، بوضع قواعد الانتاج المشترك للقانون و الديمقراطية يشمل النطاق الرسمي للمؤسسات الرسمية الدستورية المختصة بحكم القانون بتمثيل الارادة العامة ، والنطاق غير الرسمي الغير منخرط في العملية السياسية و القانونية الرسمية ، ما في نظريات هابرماس، يشمل هذا التوجه القانوني ما بعد الحديث، مستويات عدة للانتاج المشترك، الذي يشترك فيه الرسمي و غير الرسمي خصوصا تلك القوى التي تحتضنها الاغليات غير المشاركة في المؤسسات الرسمية او المعارضة، حتى لا تنحرف الى العنف المقبوض لكل عملية سلمية تهدد السلم الاجتماعي.

لم تكن اتجاهات إعادة التفكير في مالات الديمقراطية الدستورية بداية القرن الواحد والعشرين ، وهي سبل التفكير لما بعد الحداثة القانونية الوضعية الليبرالية لبرلمانات القرن الثامن عشر ، مهتمة فقط بعلاقة الديمقراطية "بالقانون " في معناه ونظريته الوضعية التي تعتبر السلطة التشريعية الوعاء الوحيد لتلقي الإرادة الشعبية و أعمال الدولة من خلال انتاج قانون يعبر عن الإرادة العامة و السيادة الشعبية ، بل صارت اتجاهات مابعد الحداثة منشغلة بما بعد إقرار القوانين و المصادقة عليها و نشرها للعموم ، أي مرحلة تنفيذها و تطبيقها و ترجمتها الى مراسيم حكومية و قرارات إدارية . بذلك صارت السلطة التنفيذية مدارا جديدا للتفكير في علاقة الديمقراطية بالقانون ، علاقة الديمقراطية بالحكومة و الإدارة .

لفترة طويلة، كانت سلطة اتخاذ القرار الانفرادي للإدارة تُفهم بشكل مستقل بغض النظر عن علاقتها بالديمقراطية. بتعبير أدق، بدا الحكم مفهوماً: في صيغة مضمونة ومعبرة عن الرأي السائد في الفقه القانوني، وأكد جان ريفيرو أنه "لا يمكن تحويل أي من طريقتي الديمقراطية - تمثيلية أو مباشرة كانت - إلى إجراء إداري، كونه ممارسة مهنة ذات متطلبات متعددة"¹.

إن سلطة اتخاذ القرار المنفرد للإدارة هي بلا شك الأقل مقاومة في مواجهة الديمقراطية. والمتعارف عليه ان الديمقراطية هي "النظام السياسي الذي تناط فيه السلطة العليا بالشعب الذي يمارسها بنفسه، أو من خلال الممثلين الذين ينتخبهم " حيث تقوم على مبدأ السيادة للشعب: أي ان الشعب هو مصدر سلطة القيادة ولا تصح مشروعيتها إلا بشرط أن تكون بموافقتهم تجسيدا للعلاقة القائمة على المساواة بين الحكام والمحكومين. أما سلطة اتخاذ القرار من جانب واحد التي تتمتع بها الإدارة، " فهي تعبر عن اللامساواة الجوهرية بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص"، عندما يتم فرضها على جهة ما دون الحاجة إلى موافقتها. فهي نابعة من امتيازات السلطة العامة، التي أكدت عليها مدرسة السلطة العامة لموريس هوريو²، إنها تجسيد لسلطة قيادة الإدارة، واختزال المواطن السياسي بجعله مسألة إدارية. ومن خلال المقارنة بين التحليل الواقعي والرمزي لسلطة اتخاذ القرار من جانب واحد، يمكن للمذهب وفي نفس الدراسة، أن يشير في الوقت نفسه إلى طابعها "الحتمي في أي مجتمع، حتى لو أراد ان يكون ديمقراطيًا، مع الإقرار بأنه "عادة ما تختفي عندما تميل هيمنة الإنسان على الإنسان إلى التلاشي". الشيء الذي يميز الدولة التي تنتقل من الحكم الاستبدادي إلى الديمقراطية.

ان سلطة اتخاذ القرار من جانب واحد للإدارة هي بلا شك الأكثر صعوبة في مقاومة المواجهة مع الديمقراطية. تستند الديمقراطية إلى مبدأ سيادة الشعب: كل سلطة تصدر منه هي شرعية فقط بشرط الارتباط برضاه، وإظهار

¹Rivero (J), « l'administré face au droit administratif », *AJDA*, 1995, p.150.

² DELVOLVE (P), « Georges Vedel et l'école de Toulouse », *RFDC*, 2004, n° spés. P .37. sur M. Haurio en tant que « chef de file » de cette école, v GILBERT (S), « Les écoles doctrinales », in *AFDA*, *La doctrine Administratif*, LexisNexis, 2010, p. 115

علاقة المساواة بين الحكام والمحكومين. على العكس من ذلك، فإن سلطة اتخاذ القرار من جانب واحد للإدارة تعبر عن عدم المساواة الأساسية بين الفرد العام والخاص¹

من الخطأ تفسير ما جاء به جان ريفيرو بتأكيد على ادانة أي تقارب بين الإجراءات الإدارية، وسلطة اتخاذ القرار الانفرادي للإدارة والديمقراطية، على العكس من ذلك، تطرق المؤلف بكل صدق للموضوع، الذي يحتل مكانة محورية في عمله، وتقدم التعاليم الأساسية التي لا تزال تسمح بفهم النظام القانوني الحالي وإلزام كل من يهتم بهذا المجال من بعده. باعتبار ان مكانة الانسان وكرامته على المحك في نظر المؤلف، هناك روابط ضرورية بين سلطة اتخاذ القرار من جانب واحد للإدارة وبين الديمقراطية²، ولكن هذه الأخيرة تظهر في اساليب معينة لا تُنسب عادة إلى الديمقراطية: إضافة الى عدم توافرها، فإن خصوصية روابطها هي التي يتم تحديثها، والتي تشكل "جزءاً من الحقيقة الذي تخفيه أطروحة التعارض المطلق للإجراءات الإدارية والديمقراطية". ان هذه السبل هي سبل الاستقصاء العمومي، المشاورات المحلية، الحوار والنقاش العمومي؛ إضافة الى استفتاءات محلية في مجال صنع القرار، المشاورات الإلكترونية.... وتشارك جميعها، وفقاً لقواعد مختلفة، في أنها تسمح بمشاركة المواطنين في صياغة القرارات الإدارية المعنية. كما ان كل هذه السبل والوسائل تستعير جميعها من التحليل الواقعي والرمزي لسلطة اتخاذ القرار الانفرادي للإدارة، طالما انها منقسمة بين سيادة المصلحة العامة التي تحددها السلطات العامة وحدها وبين التعبير عن التطلعات الاجتماعية من اجل ضمان رغبات الافراد المعنيين.

في مقابلة له مع مجلة LE DEBAT منشورة في صحيفة LE MONDE في 16 سبتمبر 2016³ اعتبر رئيس الجمهورية فرانسوا هولاند أفضل استجابة لتحديات التطرف في السلطة" هو معالجة أوجه القصور في ديمقراطيتنا الفرنسية من خلال إشراك المواطنين بشكل أكبر في اتخاذ القرارات " سيكون من الضروري عندئذ استحداث آليات منتظمة للتشاور مع المواطنين، "لجان، مجالس عامة، نقاشات تشاركية واستفتاءات محلية". هذه الرغبة التي ابداهها رئيس الدولة لم تكن عبثية، بل استندت الى تنظيم مشاورة محلية يوم 26 يونيو 2016 بشأن مشروع مطار نوتردام دي لاندز NOTRE DAME DES LANDES، والتي ظهرت كتعبير بارز عن اشكالية البحث الذي نقوم به.

ذلك ان لمشروع الذي انطلق منذ سنة 1960 أعلن على انه ذو منفعة عامة يوم 9 فبراير 2009⁴ كما انه قد تم الشروع في انجازه: وبالتالي كانت تتوفر فيه كل عناصر القرار النهائي. غير انه قد واجه معارضة من طرف جزء من الساكنة لفترة طويلة، دون أن يمنع ذلك استمرار الإجراءات القانونية.

¹ - Christophe Testard, **Pouvoir de décision unilatéral de pouvoir de l'administration et démocratie administrative**, 2018, Ed, L.G.D.J, Lextenso éditions, p47.

² RIVERO (J), « A propos des métamorphose de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in **Mélanges offerts à R. Savatier**, Dalloz, 1965, p 826

³ Le monde, 16 sept, 2016, pp 20-21 ; Le débat, 2016, n° 191, p 3

⁴ D. déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du projet d'aéroport pour le Grand Ouest – Notre-Dame-des-landes et de sa desserte routière et emportant approbation des nouvelles dispositions des plans locaux d'urbanisme des communes de Fay-de-Bretagne, Grandchamp-

ورأت السلطة الإدارية ضرورة أخذ هذه المعارضة بعين الاعتبار، حيث تم استعمال الآليات التقليدية لإشراك المواطنين كالنقاش العمومي والاستقصاء العمومي زيادة كذلك على انشاء هيئات مخصصة بغية التخفيف من التوترات. وبما أن هذه الإنجازات لم تحقق النتائج المنشودة، فإن من الواضح ان شروط نجاح المشروع، إن لم تفرض، هي تنظيم مشاورة محلية تقدم على أنها الاستجابة الديمقراطية الوحيدة الممكنة للخروج من هذا الاحتقان. والتطورات الحالية تثبت ان المشاورات العامة لا يمكن ان تكون هي الحل: على الرغم من النتيجة الإيجابية، أدى تغيير رئيس الجمهورية والأغلبية الرئاسية إلى التخلي عن المشروع.

ومن خلال الدروس المستفادة من الممارسة المعاصرة لسلطة الإدارة في صنع القرار من جانب واحد، يتبين انه من البديهي أن الديمقراطية المشار إليها هنا ربما لا تتوافق مع تلك المتعارف عليها في النظرية السياسية، فقط لأن السلطة الإدارية لم تكن ملزمة باتباع الرأي الذي عبر عنه ناخبو لوار أتلانتيك LOIRE-ATLANTIQUE. حتى ان DOMINIQUE ROUSSEAU دومينيك روسو قد اعتبر أن هذا إضعاف للديمقراطية التمثيلية من خلال الإيحاء بأن مؤسساتها لم تعد شرعية بما يكفي لكسب تأييد المواطنين.¹ ومع ذلك، فإن طموح رئيس الدولة السابق لإشراك المواطنين في صنع القرار ليس بالشيء الجديد كما يبدو ، هي مجموعة من إجراءات العملية التشاركية التي بدورها ليست بالجديدة حيث انها موجودة منذ القدم ولطالما استعملت للتعبير عن التوقعات الاجتماعية . وتستند هذه الإجراءات إلى الاهتمام المتزايد بعملية صنع القرار الإداري، والتي أصبحت أكثر انفتاحًا من ذي قبل وينبغي أن تسمح للمواطنين بالتعبير عن آرائهم. وتشكل جميع هذه الضمانات الإجرائية للمشاركة مجموعة تحت اسم "الديمقراطية الإدارية" (التي صاغها جان ريفيرو Jean Rivero)، مما يدل على العلاقة الفريدة التي تربط سلطة صنع القرار الأحادية الجانب للإدارة بالنظرية الديمقراطية ، من خلال الجمع بين عنصرين أساسيين من التحليل القانوني والأداء الطبيعي للمجتمع المعاصر، يتبين أن هذه العلاقات أكثر تعقيدًا من مجرد كونها متعارضة، وبالتالي فهي تستدعي الاهتمام.

إذا كانت سلطة اتخاذ القرار من جانب واحد للإدارة هدفًا أساسيًا للدراسة في القانون الإداري بعيدا عن خصوصيتها التأسيسية²، فإن تحليلها من وجهة نظر إجرائية ينتمي الآن إلى التطورات الكلاسيكية للمادة. وقد أدرج الإجراء الإداري غير القضائي، الذي يفهم على أنه إجراء صياغة القرار الإداري، في الكتب القانون الإداري الفرنسي: قد أعطتها مدونة العلاقات بين الشعب والإدارة على الأقل رؤية رسمية ووحدة. أطروحات عديدة واكبت تطور الإطار القانوني لإعداد القرارات الإدارية، التي هي جزء من حركة تحسين العلاقات بين الإدارة والممارين الذين أصبحوا الان يعتبرون كمواطنين. هل هناك إذن مادة لإضافتها إلى هذه التحليلات؟ تعززها فكرة أن هناك دائما شرعية للعودة إلى

des-Fontaines, Notre-Dame-des-landes, Treillières, Vigneux-de-Bretagne dans le département de la Loire-Atlantique, JORF 10 Févr. 2009, p 2503

¹ - Idem, p314

² On se souvient de formule de M. Hauriou : « Le droit administratif français a inséré sa racine juridique dans l'acte administratif et s'y est solidement implanté », HAURIU (M), « Introduction à l'étude du droit administratif », RGA, 1902, t. 3, p. 385.

دراسة ظاهرة قانونية كيف ما كان نوعها، ولا تزال دراسة سلطة اتخاذ القرار من جانب واحد التي تتمتع بها الإدارة لم يحسم فيها على أية حال، إذ أن أحدث الأعمال في هذا الشأن يدل على الاهتمام الكبير المتواصل، الذي تواكبه إصلاحات مستمرة.

لا سيما وأن الجوانب الديمقراطية لممارسة هذه السلطة الانفرادية لصنع القرار تظل متحفظة في التحليل الفقهي، مما يدفع للاستغراب: ألم يتم التأكيد على أن القانون الإداري هو، بامتياز، المركز الرئيسي للعلاقات بين المواطن والسلطات العامة،¹ وبالتالي فهو يدخل في جوهر الديمقراطية؟

أهمية الموضوع ليست بالجديدة في الواقع. في عام 1968، أقام غي إسحاق Guy Issac همز وصل بين دراسة الإجراءات الإدارية الغير قضائية وعلاقتها بالديمقراطية. حيث أشار المؤلف: أن الإجراءات الإدارية الغير قضائية التي يكون موضوعها تقنين عملية سن المعاملات الإدارية، أي الأعمال التي تقوم بها الإدارة... تحكم سلوك الأفراد، وبطبيعة الحال، هنا يطرح سؤال ديمقراطية هذا النشاط المتمثل في إشراك الأطراف المعنية في صناعة العمال التي تحكم مصيرهم. هذا التأكيد كان ينحو الى كونه اعتراف، الحقة التي أدت إلى العمل التأسيسي أصبحت تقليدية في هذه المسألة.

كان جان ريفيرو بلا شك المترجم الرئيسي، حتى المدافع عن دراسة العلاقة بين الديمقراطية والإدارة²، ولكن يجب أن نذكر أيضا عمل أندريه ماثيوت André Mathiot وغي إسحاق³ Guy Isaac وأخيل ميستري Achille Mestre.

تم في وقت لاحق إهمال الموضوع إلى حد كبير من قبل الفقه القانوني على الرغم من انه وجد فكرة موحدة على ما يبدو من خلال استحضار "الديمقراطية الإدارية" وهذه الأخيرة لم تفرض نفسها في الفقه ولا تزال محل خلاف، وبقدر ما يكون ذلك رمزيا، لا تظهر فكرة الديمقراطية ولا الديمقراطية الإدارية في فهرس معاجم القانون الإداري. وقد أدى وضع إجراءات مشاركة المواطنين في مختلف فروع القانون الإداري إلى إجراء دراسات محددة. تكمن أهميتها في فهم المادة بشكل عام،

لا يمكن فهم احتكار "الدولة الإدارية القوية" للقرار الأمني، ومسوغات شرعية اقضاء المجتمع من صنع القرار الأمني، خارج تفسير الحاجة الى الديمقراطية الفعلية و اليومية: "الديموقراطية الإدارية"⁴، فكيف تمت عملية الانتاج المشترك Co-production، للامن بكل مستوياته السياسي الاجتماعي الاقتصادي الثقافي القيمي و البيئي، في الدول الغربية لا صلاح اعطاب علاقة القانون بالديموقراطية بما يسمح بالتفكير في ديمقراطية العمل الإداري

¹ ISAAC (G), La procédure administrative non contentieux, LGDJ, t, 79, 1968, p 671

² MATHIOT (A), « Bureaucratie et démocratie », EDCE, 1961, p 11

³ ISAAC (G), préc.

⁴ MESTRE (A), « La démocratie administrative », in Mélanges en l'honneur du Professeur Couzinet, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p 561

و الفعل الأمني بما يجعل المجتمع المدني و كل الفاعلين الاجتماعيين شركاء في اتخاذ القرار الإداري الأمني في الدولة الحديثة .

تقديم للدراسة الميدانية

تعتبر محاولات الوقوف على فعالية سياسات الوقاية والأمن بطريقة منهجية حديثة نسبيا. على الرغم من أن المقاربة "الحديثة" لهذه السياسات بدأت تتطور منذ 20 سنة في دول السويد، فرنسا، بلجيكا و المملكة المتحدة. ولم يظهر الاهتمام بتقييم محتواها وتأثيرها إلا لاحقا، وغالبا كنتيجة للقيود الكامنة في البرامج الأولى التي نفذت في هذه البلدان الرائدة.

يمكننا أن نرى أنه إذا كانت ثمانينيات القرن العشرين قد شهدت في هذه البلدان بدايات وضع سياسات الوقاية والأمن، وهو الأمر الذي تم في الغالب تحت شعار الشراكة و"المحلية"، فإن بداية التسعينيات تميزت بالبحث عن طرق التقييم والتنظيم والتي كانت تفتقدها معظم الإجراءات التي تم تنفيذها باسم الوقاية. إن البحث عن فعالية السياسات و التدابير الوقائية والأمنية سيكون في صلب الخطاب السياسي الذي لم يستند على البحث التجريبي والتقييم بل كان مبنيا على تصريحات النوايا الحسنة حيث زاد الطلب الاجتماعي على الأمن في أواخر التسعينيات. ولكن بعد ذلك، أصبح الأمن . لأسباب متعددة لا يتسع مجال ذكرها هنا. قضية رئيسية في كل من السياسة الداخلية وفي الاستحقاقات الانتخابية ، تندرج في تطبيق الديمقراطية الإدارية أي الإنتاج المشترك للقرار الإداري الأمني ، الذي كان من قبل حكرا على الدولة الإدارية ، كمهام تقليدية تروم الحفاظ على النظام العام .

في سياق البحث عن الكفاءة أو تبينها، سرعان ما اتضح أنه من المناسب الاعتماد على نماذج تنهل من حقل العلوم الطبيعية؛ وتمت العودة إلى الطرائق الإمبريقية الموروثة عن المنهج التجريبي.

بالنسبة إلى التقييم النهائي لخيارات السياسات العامة والتدابير المتخذة يقتضي الأمر الحصول على معطيات إمبريقية في المراحل الأولى لإجراء مقارنات مع مرور الوقت. في نهاية التسعينات، تم اختيار "تشخيص الأمن" في عدد قليل من البلدان، والذي نستخدمه اليوم كأداة مثالية لمنح التدخل الأمني والوقائي صفة العلمية، بهدف طمأنة الرأي العام المتيقظ بشكل متزايد بشأن مزايا الخيارات والإجراءات المتخذة. وبالطبع، فالأسباب السياسية بمفردها لا تفسر اعتماد التشخيص الأمني في أواخر التسعينات.

نعتقد بوجود ثلاثة أسباب أخرى على الأقل لفهم هذا التحول. يتمثل الأول في الثقل المتزايد لمفهوم جديد قائم على فكرة "الإنتاج المشترك" للأمن الذي تشارك فيه جهات ذات أصول متنوعة للغاية، فالدولة لم تعد تعتبر الجهة الوحيدة التي تحتكر المسألة الأمنية، بل أصبحت جهات أخرى تشارك فيها؛ خاصة السلطات المحلية، المقاولات والمجتمع المدني.

يتمثل السبب الثاني في التعقيد المتزايد لهذه الظاهرة. لقد أصبحت القضايا الأمنية أكثر تعقيدا بعد انتقال المجتمع إلى ما بعد الحداثة وعصر العولمة. فلم تعد تكفي دراسة المتغيرات التقليدية (إحصائيات الجريمة، نشاط العدالة

الجنائية) للوقوف على كل ما من شأنه أن يهدد الأمن، والأهم التدابير الأنسب لمواجهته. لتلبية الطلب المتزايد على الحماية من "المخاطر" الاجتماعية، أصبح من الضروري إدماج جوانب أخرى متنوعة في التحليلات الأمنية؛ كحوادث السيارات، السلوكات غير المدنية أو الشعور بعدم الأمن، وكذلك حالة "العرض" الأمني قبل اتخاذ إجراءات جديدة ذات طابع عام. ومع ذلك سنرى أن هناك اختلافات مهمة ستظهر عند الانتقال من بلد إلى آخر بخصوص فهم ظاهرة الأمن و "تشخيصها".

يرتبط السبب الثالث ارتباطا وثيقا بالأسباب السابقة: لقد أصبح المجتمع المدني شريكا أساسيا في السياسات الأمنية، ليس فقط لأن العديد من الجمعيات قد استثمرت في مجال الوقاية والأمن، ولكن أيضا لأن رأي المجتمع المدني. كموضوع للشعور بعدم الأمن. أصبح أساسيا على وجه الخصوص. ينبغي التأكيد، كما فعل البعض، على أنه في هذا الاعتبار الجديد للمجتمع المدني، هناك ميل أصلي، خاصة في المجتمعات ما بعد الصناعية، نحو تعزيز الديمقراطية التشاركية القائمة على المواطنة والتي تتجاوز المحالات التقليدية التي تم تحديدها لعقود (الانتخاب أو التفويض).

باختصار، لم تعد الدولة والسلطات المحلية قادرة. في سياق هذه الدينامية الاجتماعية الجديدة. على تحمل نفقات التنفيذ. يجب أن يفهموا أيضا ما يفعلونه ولماذا يفعلون ذلك. ويجب عليهم كذلك الاستشارة والإشراك، خاصة في موضوع الأمن الذي أصبح موضوعا جديدا حساسا للرأي العام في المجتمعات المتقدمة.

وهكذا، أصبحت تشخيصات الأمن في العديد من البلدان شرطا مسبقا لتنفيذ سياسات الأمن والوقاية. فالأمن بصفته امتياز سياديا للدولة، ظل حكراً على نظام العدالة التقليدي لفترة طويلة. في حين أن الصحة والتعليم والنقل والاقتصاد غالباً ما تتطلب إجراءات عمليات تدقيق أو إجراء "تشخيصي" قبل تنفيذ برامج أو سياسات جديدة، وهو الأمر الذي لم يحدث كثيراً في المجال الأمني، كما هو الحال كذلك في قطاع السجون والشرطة.

يفسر كل ما سبق توجه الجديد للسياسات العامة في هذا المجال. في سنة 1997، اعتمدت فرنسا إطارا قانونيا ينص على اعتبار التشخيصات شرطا أساسيا للتوقيع على العقود المحلية للأمن (CLS). ستسير إنجلترا على نفس النهج بإقرار قانون الجريمة والفوضى "Crime & Disorder Act" سنة 1998، والذي أكد على ضرورة إجراء تشخيصات. تسمى عمليات التدقيق. لتحديد الاستراتيجيات الرامية إلى الحد من الجريمة والسلوكات غير المدنية. ستقوم بلجيكا بنفس الأمر من خلال اعتماد نظام في سنة 2001 يخلق عقودا جديدة للأمن والوقاية، نتيجة لتقييم واسع النطاق للسياسات التي تم تنفيذها في إطار عقود المجتمع والأمن القديمة، وتجسد بلجيكا أحد البلدان التي تركز على التقييم أكثر من التشخيص. سنتوقف كذلك في هذه الدراسة على تجريتي كل من أستراليا ونيوزيلندا واللتان عملتا في السنوات الأخيرة على إنشاء أنظمة تركز إما على التشخيصات الأولية أو التقييمات النهائية أو هما معا.

من أجل الاستفادة من تجربة بعض الدول الأوروبية و ودول منطقة المحيط الهادئ بهدف تطوير نموذج تشخيصي للأمن وأدوات متكيفة مع واقع كيبك، كلف المعهد الوطني للصحة العامة في منطقة الكبك

(INSPQ)¹ المركز الدولي للوقاية من الجريمة (CIPC)² بإعداد تحليل مقارنة للكيفية التي يتم بها (الممارسة) التشخيص المحلي للأمن في خمسة بلدان .

وُجّهت هذه الدراسة بمجموعة من الأسئلة، ندرجها على النحو التالي:

- إلى أي مدى يمكن مقارنة المصادر المستخدمة والمؤشرات المختارة من بلد إلى آخر؟
 - هل هناك اختلافات جوهرية في على المستوى المنهجي؟ على سبيل المثال؛ هل يتم تفضيل الدراسات الكيفية أم الكمية أم هما معا؟
 - ما هي الخيارات المنهجية وتقنيات البحث المفضلة؟
 - ما هي الجهة التي تجري هذه الدراسات المقارنة؟
 - يبدو هذا السؤال الأخير أكثر أهمية عندما نعلم أن توجه البحث يرتبط في بعض الأحيان بالهيئة التي تنجزه وعلاقتها بالقطاع العام أو الخاص أو بالجامعة.
 - هل التقاليد المختلفة فيما يتعلق بسياسات الوقاية والأمن تترك بصمتها على هذه التشخيصات ؟
 - هل يتم في هذه التشخيصات تحديد "عوامل الخطر" التي تسهم في ولوج عالم الجريمة؟
 - كيف يتم استثمار الشراكات القائمة لإجراء هذه التشخيصات؟
 - هل هناك إشراك للمجتمع المدني في التشخيصات؟ وبأية طريقة؟
- ستحاول هذه الدراسة الموجزة الإجابة عن هذه التساؤلات مع التأكيد في الوقت نفسه على الحدود التقليدية للبحث المقارن: أولاً؛ تلك المتعلقة بالحصول على المعطيات . والتي تبين أنها تمثل صعوبة حقيقية كما سنرى لاحقاً . ثانياً؛ تلك المتعلقة بما أكدت عليه الدراسات في مجال أنثروبولوجيا القانون والتي أظهرت بوضوح مخاطر النظر إلى ممارسات الآخر من منظور تقاليدنا الخاصة.

إذا كان المشروع الأولي يقوم على تحليل نحو 30 تشخيصاً أجريت في البلدان الخمسة المعنية، فإن الواقع قد غير هذا الشرط الأولي لأن بعض البلدان لا تقوم بإجراء التشخيص بالمعنى الحقيقي للكلمة. في الواقع، فإن إنجلترا وفرنسا هما البلدان الوحيدان اللذان يجريان تشخيصات بطريقة منهجية، وإن كان هناك اختلاف بين التجريبتين على مستوى التشخيص، فإنهما مؤسستان ودائمتان بالشكل الذي يسمح بإجراء دراسة معمقة بخصوصهما. ولهذا السبب قمنا بتحليل عشرات التجارب في كل من هذين البلدين.

بالنسبة لأستراليا ونيوزيلندا، كان علينا أن نلاحظ أن إجراء التشخيصات لم يعمم بعد أو يمتد. بالنسبة للبلد الأول، قمنا بدراسة عشرات "التحقيقات الأمنية" التي أجريت في ولاية فيكتوريا. أما بالنسبة لنيوزيلندا، فقد درسنا تجارب "ملفات الجريمة والأمن" "Les profils du crime et de la sécurité" في ست مدن في جميع أنحاء البلاد. لقد أثبتت هذه الملفات على أنها مصدر جيد جداً للمعطيات. وعلى الرغم من انتقاد المنهجية المتبعة لإعداد

¹L'Institut national de santé publique du Québec.

²Le Centre international pour la prévention de la criminalité.

هذه الملفات، فإن تنوع الدراسات التي تمكنا من الوصول إليها قد أثرى هذا التقرير بمقاربات جديدة، خاصة ما يتعلق بعوامل الخطر والمقاربة الوقائية من خلال التصميم البيئي. لذلك سنستفيد من تجربة نيوزيلندا بالتركيز على عوامل الخطر الأكثر شيوعا، مع العلم أن عددا قليلا من الوثائق. من بين تلك التي تمت دراستها. تعالج حقا هذا الموضوع.

لقد وقع الاختيار على بلجيكا، من جانبها، نظرا لتبنيها مقارنة تقوم على تقييم السياسات السابقة، ولحد الآن فهي لم تقم بأي تشخيص، باستثناء تلك التشخيصات التي أجريت على مواضيع محددة مثل إدمان المخدرات. من ناحية أخرى، سنحيط بعدد من جوانب السياسة البلجيكية التي بدت مثيرة للاهتمام بالنسبة لنا فيما يتعلق بأهداف بحثنا.

في المجموع، قمنا بتحليل حوالي 40 دراسة أجريت في البلدان الأربعة الأولى المشار إليها، من خلالها تم جرد وضع الجريمة والأمن بهذه البلدان. ولقد كانت هناك اختلافات مهمة بخصوص الطرق المتبعة والموضوعات التي تمت الإحاطة بها حيث تم تسليط الضوء على أوجه التشابه وإبرازها وكذلك أوجه الاختلاف. نعتقد أن التنوع الذي لا يزال قائما بين مختلف البلدان في طرق فهم الظواهر الاجتماعية يشكل أحد أهم المساهمات في هذه الدراسة. هذا التنوع يرتبط أساسا بثقافات، تقاليد وتاريخ كل بلد على حده. وهذا ما يؤكد مجددا استحالة "نقل" السياسات أو الممارسات بشكل ميكانيكي من بلد إلى آخر. وأيا كان ما سنجنيه من هذه التجارب، فيجب دائما تكييفها مع خصوصيات الواقع الاجتماعي الآخر.

لقد اخترنا المزج بين الجوانب الوصفية البحتة لهذه التجارب والجوانب التحليلية بهدف تسهيل قراءة هذه المقارنات والبقاء مخلصين للمصادر وتقليل هامش التأويلات الشخصية.

تم تنظيم المعطيات بالطريقة الأبسط: حسب البلد، بترتيب يتوافق ببساطة مع الطريقة التي وصلنا بها إلى هذه المعطيات، فبدأنا بالبلدان الأوروبية ثم بلدان المحيط الهادئ. ولقد بدا من المهم بالنسبة لنا، بالنسبة لكل بلد، أن نبدأ بعرض موجز لسياسة الوقاية والأمن المطبقة والجهات المسؤولة عنها، مصحوبة بتذكير تاريخي موجز يشرح اختيارات السياسات وأسسها القانونية.

فيما يتعلق بالتشخيصات التي تم إجراؤها في كل بلد من البلدان المختارة، بدا لنا أنه من المناسب تزويد القارئ بمعطيات "خام" تمكنه من القيام بتحليلاته الخاصة، تكون مكتملة أو ربما موازية لتحليلنا. ولهذا السبب سنقدم جداول موجزة تبين الجوانب الرئيسية التي تناولتها التشخيصات من حيث محتواها ومنهجيتها: تقنيات البحث المستخدمة، المؤشرات المدروسة، التراب موضوع الدراسة، الجهة التي قامت بالدراسة (بالقدر الذي كانت به هذه المعطيات متوفرة).

سنقدم، لأسباب مماثلة، مثالا مفصلا بالنسبة لكل بلد، والذي بدا لنا الأكثر اكتمالا (وليس الأكثر تمثيلية) وذلك بهدف السماح بفهم أفضل للمقاربات المتبعة ميدانيا. نتشرف هنا بالاهتمام بسبل تسهيل إعادة إنتاج محتمل لهذه التجارب. تم إرفاق هذه الجداول بتعليق تخص بعض الجوانب المللموسة من المنهجية المتبعة وتنفيذ التشخيصات.

أخيراً ، سنحاول تحديد عناصر المقارنة بين النماذج المختلفة التي تمت دراستها من خلال تسليط الضوء على نقاط القوة والضعف في كل نموذج. وفي النهاية، سنقترح الخطوط العريضة "للتشخيص النموذجي" النابع من الأمثلة التي تمت دراستها، وهو عبارة عن تركيب للعناصر المتعلقة بالطريقة المنهجية والمؤشرات المفضلة في التجارب المختلفة التي تم تحليلها.

لقد تفاوت كم المعطيات التي تمكنا من الوصول إليها من بلد إلى آخر. وهذا ما يفسر الاختلاف في حجم كل فصل من الفصول الخاصة بالبلدان المعنية.

الفصل الأول: نموذج فرنسا "العقد الأمني المحلي"، و المملكة المتحدة

إن تاريخ سياسات الأمن والوقاية في فرنسا تاريخ طويل جداً، تاريخ يتميز بمجموعة من الوسائل القانونية والإدارية. وفي هذه الدراسة سنكتفي فقط بالإحاطة بالجوانب الأكثر حداثة والمربطة بشكل مباشر بدراستنا (المبحث الأول)، لنتنقل لدراسة المملكة المتحدة : إستراتيجية للحد من الجريمة والسلوكات غير المدنية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: فرنسا : عقد محلي في مجال الأمن

ابتدأ التقرير بدراسة عقد الأمن المحلي بفرنسا، وتاريخ سياسات الأمن والوقاية في فرنسا الذي يعد تاريخاً طويلاً جداً ومميز في العديد من النصوص القانونية والإدارية. لنتنقل إلى تشخيصات الأمن في إطار عقود الأمن المحلية وولادة النموذج في فرنسا.

يمكن الحصول على الأساس القانوني للتشخيصات الأمنية في فرنسا في قانون 28 أكتوبر 1997 لوزارة الداخلية بشأن إنشاء العقود الأمنية المحلية والذي يعد بشكل خاص خطوة أولية لوضع العقد لإجراء تشخيص واقعي للأمن. وهذا الإطار يعد قانونياً لمسألة تشخيص الأمن إلى حدود يومنا هذا، ونجد كذلك نصين قانونيين آخرين لهما علاقة بالقانون الأول والمتمثل في قانون 7 يونيو 1999 وأكثر من ذلك نجد في الآونة الأخيرة المرسوم رقم 2002-999 المؤرخ 17 يوليو 2002 المتعلق بالأمن الإقليمي من أجل التعاون في منع ومكافحة الجريمة، وفي شهر مايو 2003 تم توقيع 632 عقد محلي أمني في فرنسا وتم إجراء 618 تشخيصاً و يمثل عدد سكانها 23 مليون، ويعتبر رؤساء البلديات في أكثر من 1500 بلدية هم من الموقعين بين 215 عقد محلي أمّنذات طبيعة مشتركة بين البلديات 27 مخصصة للنقل و 5 مخصصة للأحياء. بالنسبة للعقود المحلية الأمنية في محاربة الجريمة، تم إنشاء 242 عقد حتى الآن، بما في ذلك 70 منها بين البلديات. أما المجالس البلدية لمنع الجريمة، كان هناك أكثر من 850 موزعة في كل أنحاء فرنسا في عام 2000 .

وفقاً للتشريع الجديد، فإن CLSPD "العقود المحلية الأمنية الخاصة بمحاربة الجريمة" هي الهيئة المسؤولة عن الإعداد وتنفيذ وتقييم عقد الأمن المحلي، و ترتبط التشخيصات الأمنية في فرنسا ارتباطاً وثيقاً بالعقود الأمنية المحلية. قبل معالجتها بالتفصيل ينبغي أن نذكر الخصائص الرئيسية للعقد المحلي الإداري CLS المنصوص عليها في قانون 28 أكتوبر 1997، ليحدد المبادئ والغايات من هذه العقود الأمنية المحلية التي تتضمن حسب التقرير

ثلاثة مجالات عمل: الوقاية والقمع والمواطنة الصالحة حيث يجب أن تتعاون الدولة والسلطات المحلية مع مختلف الجهات الفاعلة المحلية (الجمعيات والجهات الفاعلة الاجتماعية والاقتصادية) من أجل تطوير الحلول التي تجيب بشكل عملي لتطبيقها على أرض الواقع، وخاصة في الأحياء الحساسة.

المطلب الأول : توجيه الاستراتيجيات حول عدة محاور:

- ✓ الوقاية: تعلم المواطنة، ودعم إجراءات الوقاية المحلية فيما يتعلق بالشباب على وشك التهميش، والوقاية من العنف داخل المدارس وفي البيئة المدرسية، الوقاية من العود، مساعدة الضحايا... تعزيز العمل القمعي وتنوع العقوبات: مشاركة النيابة العامة في خطط عمل العقد وتنفيذ مبدأ الاستجابة السريعة قضائية أو غيرها ومعالجة القضايا "في وقت معقول" تكثيف العقوبات وتحديد بدائل العقوبات الجنائية التقليدية (خدمة المجتمع وتدابير الجبر والتذكير القانوني وما إلى ذلك).
- ✓ شروط تدخل الشرطة والدرك: وجود قوات الأمن و تنفيذ الشرطة المحلية والترحيب بالجمهور وأصحاب الشكاوى والضحايا و جمع الشكاوى ومتابعتها وتعزيز مكافحة العوامل المؤيدة للعنف والجرح (إدمان المخدرات، السلامة الطرقية).
- ✓ الجانب الأكثر أهمية هو العملية التي يتم فيها التشخيص، البداية الأولي إجراء التشاور، ثم توقيع العقد، هذا الإجراء يهدف إلى إنشاء تعاقد لإضفاء الطابع الرسمي على بعض الالتزامات المعتمدة لوضع أحكام تهدف إلى تحسين الأمن ومنع الجريمة في البلدية أو في إقليم، وفقا للأولويات أما بالنسبة لشركاء العقد، فيمثلون المؤسسات المعنية بالأمن: المحافظ الإقليمي، رئيس البلدية، المدعي العام ورئيس الجامعة. ويمكن أيضا الوصول إليها من قبل شركاء آخرين كجمهور، ولا سيما رؤساء المجالس العامة التي لها اختصاص من بين آخرين في مجالات رعاية الطفل والوقاية .
- ✓ أهم المراحل المختلفة لتوقيع CLS عقد محلي أمني:
- ✓ تحديد الإقليم: قد يتعلق العقد ببلدية أو تكتل أو شبكات النقل، في بعض الحالات، قد يقتصر العقد على عقد واحد أو أكثر في حي واحد أو أحياء محددة، ولكن لا زال هناك استثناء في هذه المسألة.
- ✓ تطوير تشخيص محلي: وهذا يشمل بيان الوضع الحالي (الجرح، عدم القدرة على التأقلم، الهذر المدرسي، الشعور بعدم الأمن) و تحليل الاستجابات والنظم الحالية (وسائل معرفة انعدام الأمن بشكل حقيقي، كفاية التدابير المتخذة والوسائل المنفذة فيما يتعلق بالوضع يتم تحليل فعالية الإجراءات التي يتم تنفيذها باستخدام الموارد الحالية وكيفية استخدامها، خاصة للوقاية والقمع). من أجل تطوير التشخيص، من الضروري الاعتماد على مشاركة مختلف الجهات الفاعلة: ممثلو السكان، والجهات الفاعلة الاقتصادية والاجتماعية والجمعيات و كل أطراف المجتمع.

✓ تنفيذ خطة العمل: بناءً على تشخيص الأمن المحلي، توجد خطة عمل محددة مع مراعاة الخصائص المحلية. فالإجراءات يمكن أن تؤثر على الكثير من المناطق وفقاً للظروف المحلية: فيجب دعم إنشاء الشرطة المحلية، ومنع الجرح (الشباب على وشك التهميش والعنف الحضري، وما إلى ذلك) وأمن الأماكن المكشوفة بشكل خاص، مساعدة الضحايا والوساطة الجنائية. تحديد الطريقة: تحديد الأهداف، ووضع أوراق العمل والجدول الزمني للتنفيذ.

✓ يتضمن العقد المحلي الأمني ثلاثة جوانب: الرصد والتوجيه والتقييم.

✓ تشخيصات الأمن المحلية.

كما أوضحنا أعلاه فإن تحقيق تشخيص الأمن المحلي (DLS) هو الخطوة الأولى في أي عقد للأمن المحلي. بعد مرور ست سنوات في فرنسا فيما يتعلق بتطبيق هذا العقد يظهر السياسيون أن التشخيص الجيد يعتمد إلى حد كبير على النجاح النهائي للإجراءات التي سيتم تنفيذها بعد ذلك. لهذا السبب فإن DLS (تشخيص الأمن المحلي) مهمة تتطلب الدراية والموارد البشرية حيث يشمل DLS تحليل إحصاءات الجرح، ولكن التشخيص الجيد لا يمكن أن يتوقف عند هذا الحد لأن أرقام الجرح غير كافية للقيام بتحليل جغرافي للظواهر، فالمعلومات جد ضرورية لأن بدون هذه المعلومات، لا يمكن وضع خطة. لذلك يجب مراعاة بعض الحالات لإجراء تشخيص جيد أولاً يجب تحديد ذلك في وقت مبكر جداً على مختلف الإدارات المعنية، تحت رعاية معهد الدراسات العليا في الأمن الداخلي (IHESI) لوزارة الداخلية، وهو دليل مفصل للغاية (منهجية وأدوات التحليل مع أمثلة من الاستبيانات وأدلة المقابلة، الرسوم التوضيحية والخبرات والحالات الملموسة وأوراق العمل) لتسهيل إعداد CLS و DLS7 تم إجراء معظم التشخيصات بإتباع هذا الدليل. هذا ما يفسر أوجه التشابه بين الدراسات المختلفة التي أجريت في فرنسا.

✓ من أجل تطوير التشخيص، يوصي دليل معهد الدراسات العليا في الأمن الداخلي IHESI بما يلي:

✓ أولاً يجب تعيين مدير المشروع أو المنسق.

✓ ثانياً يجب أن تركز التحليلات على النقاط الأكثر حساسية جغرافياً وفيما يتعلق بالأشكال الحالية للانحراف.

✓ ثالثاً يجب إجراء المسوحات الميدانية لاستكمال تحليل والتقييم الشعور بانعدام الأمن وتوزيعه الجغرافي.

✓ رابعاً القيام بمقابلات واجتماعات ومناقشات مع المسؤولين العموميين وممثلي الفئات الاجتماعية المهنية المعرضة للجريمة.

تتميز فرنسا بخصوصية متمثلة في تحقيق ما يسمى "التشخيصات الموضوعاتية" التشخيص حسب الإقليم أو حسب الموضوع ونفس الشيء يسري علالتشخيصات المتعلقة بالنقل العام أو المناطق التجارية. عموماً، فإن الموضوعات الأكثر شيوعاً هي تشخيص النقل المشترك والأماكن التي ينظر إليها على أنها "غير آمنة" هذه التشخيصات هي

بالضرورة أقل تعقيدا من التشخيصات الأخرى. كما أنها تنفذ في وقت أقل ومصحوبة بمساحات للشعور بانعدام الأمن والاجتماعات العامة التي تعتمد إلى حد كبير على البيانات المسجلة من قبل الشرطة وأنظمة الكمبيوتر (على سبيل المثال "نظام سيزار" وهو أداة لتكنولوجيا المعلومات تتيح النقاط الظواهر الجنحية في أي مؤسسة من خدمات السكك الحديدية الوطنية التي أنشئت في عام 1999). غالبًا ما تُستكمل البيانات الإحصائية بأرقام عن الأعمال الجرمية المرتكبة في الفضاء الخارجي وكذلك من خلال انعقاد مقابلات مع الموظفين التقنيين والقيام بتشخيصات لتحليل ظاهرة الأشخاص الذين لا مأوى لهم والذين يبقون كثيرًا في هذه الأماكن، مما يساهم في بعض الأحيان في زيادة الشعور بعدم الأمن حيث يتم تحديد الإجراءات المتخذة لتحسين الأمن ويتم تقديم التوصيات في النهاية.

■ التشخيص المحلي للأمن (DLS) في فرنسا بعض عناصر المقارنة والتفسير.

➤ خلاصات الأداة: تجدر الإشارة إلى أنه في فرنسا لا تعتبر التشخيصات مستندات عامة كما هو الحال في

إنجلترا حيث تكون عمليات التدقيق متاحة للجميع على موقع وزارة الداخلية. أما حين في فرنسا، تعتبر هذه الدراسات ووثائق العمل التي تنتمي إلى البلديات و تعامل في بعض الأحيان على أنها وثائق سرية للغاية. لذلك هناك صعوبة الوصول إلى المعلومات. لكن سنقوم بتقديم بعض المعلومات التي تم إدراجها على شكل جدول في الوثيقة يلخص الجوانب المختلفة الشائعة لهذه الدراسات ويحدد عدد التشخيصات وبعض المؤشرات المحددة والمختارة:

- الأساس القانوني: قانون 28 أكتوبر 1997 و 7 يونيو 1999 لوزارة الداخلية بشأن إنشاء العقود الأمنية المحلية.

- تقنية الدراسة: التقنيات النوعية: مقابلات شبه منظمة، اجتماعات، ملاحظات. والتقنيات الكمية: البيانات، التحليل الإحصائي و رسم الخرائط للجرائم؛

- تحليل الوثائق: البيانات الاجتماعية والديموغرافية من مختلف المصادر، بيانات عن التشخيصات الأخرى للمدن الأخرى، الصحف إحصائي.

- الإقليم: المدن (12/7)، التكتلات (12/1)، بين المجتمعات (12/2)، المناطق الخاصة (المحطات (12/1)، المناطق التجارية (12/1).

- جوهر التشخيص: العرض الاجتماعي والاقتصادي والديموغرافي للإقليم (12/12). - التحليل الإحصائي للجنح المسجلة (12/12). - تحليل خريطة الجنح (12/4). - نتائج المقابلات والاجتماعات مع المسؤولين (الشرطة والعدالة، التعليم الوطني والبلدي) وكذلك مع أفراد المجتمع المدني (المنظمات غير الحكومية، التجار، ملاك العقارات، وأحياناً السكان) (12/12). - وصف لمشاعر انعدام الأمن، في معظم الأحيان مع "ضباط شرطة القرب" وأحياناً مع السكان (12/8). - وصف الضحية (2/12). - التشاور مع السكان (12/8). - جرد الإجراءات التي تقوم بها مختلف هيئات الوقاية وقمع الجنح (بشكل فردي وفي شراكة)، وفي البلديات المعنية (12/12).

- التوصيات: السياسات والإجراءات الواجب تنفيذها الناتجة عن التشخيص الثابت (12/12).
 - المنظمة الرائدة للتشخيص: شركة أمن خاصة (12/3)؛ الجامعة أو المنظمة البحثية (2/12)؛ IHESI (الهيئة اللامركزية بوزارة الداخلية) (12/5)؛ مسئولو البلدية (12/2).
 - اللجنة التوجيهية: ممثلون عن مختلف المؤسسات الموقعة على العقد (12/12) CLS .
 - مجموعة المراقبة الفنية: ممثلو خدمات الدولة والمدينة (12/12).
- سنلاحظ أولاً أوجه التشابه المهمة بين التشخيصات الفرنسية المختلفة، والتي يمكن تفسيره من خلال الإطار المنهجي الذي تم طرحه بواسطة قانون 28 أكتوبر 1997 و الاستخدام المكثف لدليل IHES ، خاصة في المدن الصغيرة. وبالتالي نجد العناصر التالية في جميع التشخيصات الفرنسية:
- العرض الديموغرافي الاجتماعي للمنطقة: على الرغم من أن المتغير يعتمد على الموقع، وهو وصف الإقليم بشكل منهجي في جميع التشخيصات. رغم ذلك فإن خمسة التشخيصات فقط هي التي تقوم بتقديم عرض شامل للإقليم والخصائص الاجتماعية والاقتصادية للسكان.
 - تحليل الملف الشخصي للجنح التي سجلتها خدمات الشرطة المقدمة باستخدام الرسومات، موزعة وفقاً للمتغيرات التقليدية (نوع الجريمة، والتطور في الوقت...) وتبسيط الضوء على المناطق الإجرامية في الإقليم فدائماً ما يتم وصف التفاصيل المتعلقة بجنح الأحداث أكثر أو أقل شمولاً.
 - تحليل نتائج الاجتماعات والمقابلات مع الجهات الفاعلة، فيما يتعلق بتصور الخدمات المقدمة والطلب على الأمن.
 - توصيات بشأن السياسات والإجراءات

المطلب الثاني: التشخيصات تقوم بتحليل الاختلافات الحالية من حيث الجوانب التالية:

- في معظم التشخيصات وجدنا عدم وجود تحليل يعتمد على مؤشرات هي نفسها مؤشرات استخدام البيانات من النظام القضائي أو الأمن الخاص أو رجال الإطفاء أو جمعيات.
- تناولت بعض التشخيصات فئات الجرائم مثل العنف العائلي (12/2) أو الجريمة الاقتصادية (12/0).
- الاختلاف الكبير الآخر بين التشخيصات يتعلق بالاستطلاعات حول الشعور بعدم الأمن وعلى الإيذاء. من أصل اثني عشر تشخيصاً ، أجرت ثمانية (66٪) دراسة الشعور بانعدام الأمن، بما في ذلك أربعة فقط من السكان. أما بالنسبة للتحقيقات أو الأسئلة المتعلقة بالشعور بعدم الأمن، فهي موجودة فقط في تشخيصين.
- تتم استشارة السكان بشكل رئيسي من خلال "الاجتماعات العامة" أو "اجتماعات مواضيعية" حول قضايا محددة. في أحدث تشخيصات لها يعتبر دليل IHESI طريقة جديدة لاستشارة

السكان: الاجتماعات داخل منازل السكان، تم إجراء ثمانية تشخيصات على اثني عشر بمشاركة السكان.

و بعد تحليل هذه المعطيات خلصنا إلى ما يلي:

- أولاً، سوف نجد أوجه تشابه مهمة بين التشخيصات الفرنسية المتنوعة، وهو ما قد يحدث بالفعل وسيفسر ذلك بالإطار المنهجي الذي قدمه المنشور المؤرخ 28 أكتوبر 1997، وبالأستخدام واسع النطاق لدليل المعهد الدولي للتعليم المحاسبي، لا سيما في البلديات الصغيرة. وهكذا نجد في جميع التشخيصات الفرنسية ما يلي:
- الوضع الاجتماعي الديموغرافي للإقليم: على الرغم من أنه متغير حسب الموقع، إلا أنه وصف المناطق التي توجد فيها جميع التشخيصات بصورة منتظمة. بيد أنه يجب التشديد على أن خمسة تشخيصات فقط تقدم عرضاً شاملاً للإقليم والخصائص الاجتماعية - الاقتصادية للسكان.
- إلى جانب هذا، يُظهر التشخيص الذي تم تحليله الاختلافات في الجوانب التالية: في أغلب التشخيصات وجدنا افتقاراً إلى التحليل استناداً إلى تشخيص مؤشرات مثل توضيح معدلات واتجاهات الجنوح. وينطبق الشيء نفسه على استغلال البيانات من العدالة أو الأمن الخاص أو رجال الإطفاء أو الجمعيات. بضع تشخيصات عاجلت فئات من الجرائم مثل العنف داخل الأسرة أو الانحراف الاقتصادي.
- كما يرتبط الفارق الرئيسي الآخر بين التشخيصات بالدراسات الاستقصائية لمشاعر انعدام الأمن وعن الإيذاء. من الـ 12 تشخيص، أربعة منهم يشعرون بانعدام الأمن. بل إن الاتجاه السائد في فرنسا هو دراسة هذا المتغير مع "ضباط الصف الأمامي". فيما يتعلق بالدراسات الاستقصائية أو المسائل المتصلة بالضحايا لا توجد إلا في تشخيصين اثنين.
- وسواء كانت الجمعيات "مدعوة" غالباً لحضور اجتماعات عامة، أو إذا ما تم استشارتها من خلال استبيان باعتبارها "في خط المواجهة"، فإن قلة منها تشارك بنشاط في تطوير التشخيص، باستثناء جمعيات الآباء ورابطات الضحايا. ومن ناحية أخرى، فإن أغلبية كبيرة من التشخيصات تشير إلى إجراء مشاورات مع التجار والمأخوذين الاجتماعيين وخدمات النقل. وأخيراً لم يأخذ سوى عدد قليل جداً في الاعتبار آراء بعض الفئات الاجتماعية مثل الشباب.
- أخيراً، لم يحدد سوى تشخيص واحد "الممارسات الجيدة" في الوقاية والسلامة في المنطقة المعنية من خلال الدراسة (تشخيص المساحات التجارية). واستناداً إلى الإنسان المتنقل، وإقليم التشخيص وخصوصيته، يبدو أن متغير الكائن الحي الرئيسي يفسر قدرًا كبيراً من التباين المرصود. ونشير إلى أن أكثر التشخيصات اكتمالاً قد قامت بها فرق من الجامعة، ثم تلتها تلك التي قام بها المعهد الدولي للدراسات العليا ومكاتب الدراسة الخاصة. والتشخيصات التي تقوم بها إدارات بلدية المدينة هي أقل العمليات اكتمالاً. ويمكن تفسير ذلك بمسألة الموارد

المالية والموظفين المتخصصين. ومن الضروري أيضا التذكير بأن الدينامية التي نشأت في فرنسا في المنشور المؤرخ 28 أكتوبر 1997 قد خلقت "سوقا أمنية" جديدة أنشأت فيها مكاتب استشارية عديدة.

وفيما يتعلق بتفاوت حجم المدن، لاحظنا وجود اختلافات كبيرة بين تشخيص المدن الكبيرة وتشخيص المدن الصغيرة، وهي اختلافات يمكن إرجاعها إلى الوسائل المتاحة لهذا الغرض في كل منها.

وهناك عنصر خاص من التشخيص الذي اجري في منطقته تولوز: بعض المقالات الصحفية التي تناول صعود الجنوح والمواضيع الأخرى ذات الصلة تدرج في متن التقرير. ويعالج التشخيص أيضا مسائل من قبيل عدم الانضباط والغياب عن المدارس، والإجراءات التي تتخذها البلديات وجمعيات الشباب، وتعاطي المخدرات، والعنف المنزلي، وكثيرا ما ينظر إلى الإحياء السكنية الاجتماعية على أنها مناطق و مصادر للمشاكل. وعلاقة بالتشخيص، تقدم سلسلة من التوصيات في نهاية الدراسة بهدف تيسير وضع العقد الأمني المحلي.

هذه أهم النقاط التي تناولها التقرير في فرنسا فيما يخص العقود الأمنية المحلية وأهم المراحل التي يمر منها توقيع العقد الأمني المحلي وتشخيصات الأمن المحلية ودراسة حول التشخيص المحلي الأمني المدرجة في التقرير على شكل جدول مفصل لهذا التشخيص.

المبحث الثاني المملكة المتحدة: الاستراتيجيات المعتمدة

بعد مرور سنة على التجربة الفرنسية، ستقوم إنجلترا باعتماد نص قانوني سيسمح بفرض دينامية جديدة في المسألة الأمنية. وسيكون الهدف الأساسي هو تحديد استراتيجيات جديدة لمكافحة الجريمة، تركز أساسا على إجراء عمليات التدقيق المحلية والشرابات.

المطلب الأول: قانون مكافحة الجريمة والسلوكات غير المدنية:

تم اعتماد قانون "الجريمة والفوضى" "Crime and Disorder Act" سنة 1998، وهو الذي سيشكل أساس سياسة الوقاية ومكافحة الانحراف في إنجلترا و ويلز. لقد فرضت هذه الآلية القانونية على السلطات المحلية ضرورة التنسيق مع الشرطة، وكلاهما اعتبر كسلطة مسؤولة عن تطبيق السياسة الجديدة، وإجراء التشخيصات. تدقيقات. بهدف تحديد تردد ونوع الجرائم والسلوكيات غير المدنية في مجال ترابي معين: مقاطعة، بلدية، مجال تشرف عليه سلطة محلية في كل من إنجلترا وويلز.

في القسم الخامس من الفصل الأول من الجزء الأول لهذا القانون، والذي يتناول "السلطات المسؤولة عن الاستراتيجيات"، تم التأكيد على أن هذه الأخيرة ستعمل بالتعاون مع كل لجنة مراقبة أو سلطة صحية داخل المجال المحدد ومع كل شخص أو هيئة محددة بأمر من الوزير، والتي سيكون عليها بدورها واجب التعاون مع السلطات المسؤولة عن هذه المهام.

قانون "Crime and Disorder Act" يتعدى محتواه إطار التشخيص الأمني المحلي والاستراتيجيات التي تنبثق عنه. فهو يستعرض العديد من جوانب السياسة الجنائية في المملكة المتحدة. يتألف أساساً من 5 أجزاء و 121 قسماً، و تدرج ضمن موضوع دراستنا كل من الأقسام 5 و 6 و 7، لقد جاء هذا القانون بهدف:

- المساعدة على منع الجريمة والسلوكيات غير المدنية؛
- تجريم بعض السلوكيات ذات طابع عنصري؛
- إلغاء الفرضية التي تعتبر أن الطفل عاجز عن الفعل؛
- إلغاء عقوبة الإعدام بتهمة الخيانة والقرصنة؛
- إحداث تغييرات في نظام العدالة الجنائية؛
- زيادة أحكام التفاوض مع الجناة؛
- تعميق المعايير مع ضمان احترام الاعتقال الاحتياطي والإفراج؛
- تعديل الفصل الأول من الجزء الثاني من قانون الجريمة لعام 1997؛
- إلغاء الفصل الأول من الجزء الثالث من قانون الجريمة والعقاب لعام 1997 (اسكتلندا)؛
- القيام بتعديلات لتسهيل عملية توحيد بعض الأحكام؛

لتحقيق هذه الأهداف، يوصي هذا القانون بعقد شراكات للحد من الجريمة والسلوكيات غير المدنية "CDRP1" بين كل من السلطة المحلية، الشرطة الحضرية، السلطات الصحية ومصالح المراقبة. و ستكون هذه الشراكات. كما سنرى لاحقاً بشكل مفصل. مسؤولة عن إجراء تدقيق محلي ونشره بشأن المشكلات المتعلقة بالجريمة والسلوكيات غير المدنية؛ و إجراء مشاورات محلية بشأن نتائج التدقيق؛ ووضع ونشر الأهداف للحد من الجريمة والسلوكيات غير المدنية؛ وتكرار هذه العملية كل ثلاث سنوات.

سيشكل هذا الشكل الجديد من الشراكة حجر الزاوية في إجراء عمليات التدقيق في بريطانيا العظمى، والتي سيتم من خلالها تحديد استراتيجيات للحد من الجريمة وفقاً لأهداف محددة بدقة، ومعبّر عنها بنسب مئوية.

وفقاً للمادة 6 من قانون "Crime and Disorder Act"، يجب على السلطات المحلية أن تضع وتنفذ، لمدة ثلاث سنوات، إستراتيجية للحد من الجريمة والسلوكيات غير المدنية، بناءً على جرد مسبق يشمل ما يلي:

- دراسة تردد وطبيعة الجرائم والسلوكيات غير المدنية في المجال الترابي المعني، مع مراعاة معارف وخبرات الأشخاص المشاركين بشكل مباشر في الموقف؛
- تحليل نتائج هذه الدراسة؛
- نشر التقرير؛

¹Crime and Disorder Reduction Partnerships

- التشاور مع الأشخاص والهيئات في المنطقة المعنية بالجرم الذي تم القيام به، سواء عن طريق الاجتماعات العامة أو غيرها من الوسائل المناسبة؛
- يجسد ما سبق العناصر الرئيسية للتدقيق بالشكل الذي حدد به في " Crime and Disorder ". وبهذا المعنى، يمثل التدقيق وسيلة تسمح للسلطات المسؤولة بتحديد إستراتيجية العمل، والتي تتضمن:
 - الأهداف التي يتعين على السلطات المسؤولة تحقيقها وكذلك الأشخاص أو الهيئات الأعضاء في الشراكة أو أي نوع آخر من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين تم الترخيص لهم من طرف السلطات المحلية.
 - الأهداف القصيرة والطويلة الأمد والتي تمكن من قياس الأداء وتقييم ما إذا الأهداف المحددة قد تحققت.
 - بعد صياغة الإستراتيجية، يتعين على السلطات المسؤولة نشر وثيقة توضح حالة:
 - الأشخاص والهيئات المشاركة في الشراكة؛
 - نتائج التدقيق؛
 - آراء مختلف الهيئات والأشخاص بشأن التدقيق؛
 - الإستراتيجية، بما في ذلك الأهداف المسطرة والسلطات و الأشخاص أو الهيئات المسؤولة عن تحقيقها، وكذلك تقديرات النتائج المتوقعة.
 - أثناء تنفيذ الإستراتيجية، يجب على السلطات المسؤولة التأكد من فعاليتها بهدف إدخال التعديلات اللازمة.
- تتطلب معرفة الاحتياجات المحلية للحد من الجريمة والسلوكيات غير المدنية فهما لطبيعة هاتين الظاهرتين وأسبابهما على حد سواء، وذلك بهدف وضع برنامج وقائي فعال. لذلك، يجب أن يطور التدقيق تصورا يشمل تأثير الجريمة على المجتمع ومساهمات المجتمع في الحد من الجريمة. لذلك، يبدو من الضروري أن يستثمر التدقيق مصادر المعلومات المختلفة، سواء ما يتعلق بالتنظيمات والمجموعات المحلية (المنظمات غير الحكومية أو غيرها) أو المصادر ذات الطابع الوطني.

أولا: شراكات جديدة:

إذا كان قانون "CDA" يؤكد على أن السلطة المحلية والشرطة يشكلان السلطات المسؤولة عن المسألة الأمنية، فإنه يدعو بالمقابل إلى عقد مجموعة من الشراكات مع الأطراف الأخرى التي تنشط في هذا المجال، مثل: ممثلي المدارس، لجان مراقبة الأحياء، النقل العمومي والمدرسي، مصالح مساعدة الضحايا، القضاة، الجهات التي تعمل مع مدمني المخدرات والكحول، وكذلك التنظيمات التي تشغل مع النساء والشباب والأشخاص في وضعية إعاقة والأقليات والمثليين جنسيا، وكذلك الساكنة.

بالإضافة إلى الشراكات من أجل الحد من الجريمة والسلوكيات غير المدنية، تم تطوير أشكال أخرى أكثر واقعية للشراكة منذ عام 1998:

- "YouthOffending Teams": شراكات تستهدف الشباب المنحرفين؛
- "CommunitySafety Teams": شراكات تستهدف الأمن المحلي؛

يعتبر بعض المتخصصين أن "YouthOffending Teams" تجسد الجانب الأكثر ابتكاراً في القانون الجديد على المستوى التنظيمي. حيث يتم تشكيل هذه المجموعات المتعددة التخصصات انطلاقاً من السلطة المحلية. ويجب أن تشمل على الأقل: أخصائي اجتماعي، موظف عن نظام الاختبار، ضابط شرطة، ممثل عن السلطة الصحية المحلية، ممثل عن قطاع التربية والتعليم، كما يمكن ضم هيئات أو جمعيات أخرى يعتبر وجودها مناسباً. وتعتبر "YOT" الجهة المسؤولة عن تنسيق وتنفيذ خدمات قضاء الأحداث على المستوى المحلي؛ وكذلك التدخل المباشر مع الشباب المنحرفين. كما تساهم في إجراء التدقيق في مجال تخصصها. يجد عملها جذوره في الخطة السنوية لقضاء الأحداث "Youth Justice Plan" التي يجب تقديمها والموافقة عليها من قبل لجنة قضاء الأحداث "Youth Justice Board"، والتي تمثل مهمتها في الإشراف على الخطة على المستوى الوطني، وتقديم المشورة للحكومة وتعزيز الممارسات الجيدة. يعتبر "YOT" فريقاً للتدخل. أكثر من كونه فريقاً للبرمجة. يقابل الشباب المخالفين (تم اعتقالهم للمرة الثانية، أو للمرة الأولى عندما يتعلق الأمر بالجرائم الخطيرة) لإجراء تقييم شامل لسلوكهم واقتراح برامج فردية.

تنشط "CommunitySafety Teams" عادة في الأحياء الخطيرة داخل المدن. ويتكلف في الغالب أخصائي اجتماعي متخصص في مجال الوقاية من المخدرات بتنسيق عملها، ويمكن أن ينضم إليه؛ أخصائي اجتماعي متخصص في مجالي الشباب والعنف المنزلي، ضابط شرطة سابق متخصص في أمن الشركات، ضابط شرطة مسؤول عن الوقاية والمداومة بالقرب من المدارس، ممثل للبلدية من الشباب للقيام بأعمال الوساطة ومسؤول مالي. ويشكل وجود أحد المنتمين إلى الأقليات الثقافية. على سبيل المثال الشباب من أصل إفريقي. كاريبي. في هذه الفرق الجديدة أحد أهم المستجدات في المشروع. وتتنوع الإجراءات التي يقوم بها الفريق خارج عمليات التدقيق، وتغطي العنف المنزلي، العنصرية، السطو، الأمن في المتاجر، مشاكل المخدرات.

ثانياً: الإستراتيجية الحكومية:

بعد اعتماد قانون "CDA" في 31 يوليو 1998، قامت الحكومة بنشر إستراتيجيتها للحد من الجريمة تتضمن سبعة إجراءات رئيسية:

- رفع أداء الشرطة والشراكات للحد من الجريمة والسلوكيات غير المدنية؛
- الحد من عمليات السطو والاعتداء على الممتلكات؛
- التصدي للجرائم المرتكبة في المركبات؛

- معالجة السلوكيات غير المدنية والمعادية للمجتمع؛
- التعامل بفعالية مع انحراف الأحداث؛
- التعامل بفعالية مع انحراف البالغين؛
- مساعدة الضحايا والشهود؛

اعتبرت الحكومة هذه الإستراتيجية بمثابة "برنامج عمل طموح" يجب أن يقلل من مستوى الجريمة. حيث تقدر تكلفة هذه الأخيرة في اقتصاد المملكة المتحدة بحوالي 50 مليار جنيه إسترليني سنويا. ومن المفترض أن تتيح هذه الإستراتيجية الجديدة إمكانية إجراء جرد للجريمة وقياس فعالية السياسات المطبقة. ولقد تم وضع ميزانية أولية مخصصة لهذا البرنامج تصل إلى 400 مليون جنيه إسترليني.

المطلب الثاني: أدوات للحد من الجريمة والسلوكيات غير المدنية:

من المثير للاهتمام أن نلاحظ أن وزارة الداخلية قد وضعت على شبكة الإنترنت جميع المعلومات اللازمة لتطبيق أحكام قانون سنة 1998 بخصوص إجراء التشخيصات الأمنية المحلية وتحديد إستراتيجية العمل. و اقترحت كذلك مجموعة من الأدوات "une boîte à outils" توفر معلومات حول مجموعة واسعة من الجوانب؛ سواء ما يتعلق بالجانب المنهجي أو تحديد المشكلات أو المجموعات المستهدفة. ويعد تحليل هذه الأدوات "une boîte à outils" وسيلة مثالية لفهم الخصائص الرئيسية لـ "نموذج التشخيص الانجليزي"، مع إعطاء نظرة عامة حول المؤشرات التي يتركز عليها.

وبالتالي يشير كل "مدخل" إلى وصف المتغير المعني وكذلك إلى كيفية قياسه. و بغض النظر عن حقيقة كون هذا المخطط يسهل إجراء عمليات التدقيق، فإنه يتجاوز هذه الغاية ليسمح لنا بفهم ثراء هذا النموذج. فعلى الرغم من كونه يركز بشكل أساسي على جمع وتفسير أرقام الجريمة ورسم الخرائط، فإنه يوفر كذلك معلومات مفيدة جدا حول "الشراكة"، "الخوف من الجريمة"، "الإيذاء المتكرر". يتميز كذلك النموذج الانجليزي بكونه يسلط الضوء على بعض الجوانب التي تكون مهمة في أغلب التشخيصات، مثل "العنف الأسري"، "جرائم الكراهية" أو الجرائم التي يرتكبها أشخاص يعانون من اضطرابات عقلية".

■ دليل الاستخدام السليم للمعلومات والمعطيات في عمليات التدقيق:

نجد ضمن هذه الأدوات . خاصة في القسم الخاص باستخدام المعلومات ونشر المعطيات . العناصر المشكلة لدليل خاص بإنتاج التدقيقات.

تم إدراج جدول في التقرير يعرض أهم خصائص التشخيصات للجريمة في إنجلترا:

- تقنية الدراسة: التقنيات النوعية: المقابلات منها المقابلات الفردية أو الجماعية والمؤتمرات.
- التقنيات الكمية: التحليل الإحصائي والجغرافي المسوحات والبيانات، القياس و تحليل الوثائق: البحث الجامعي.

- المنظمة الرائدة للتشخيص: شراكة سلامة المجتمع (12/9)، منظمة غير حكومية متخصصة (12/1)، هيئة الجامعة (12/1)، إدارات المدينة بالتعاون مع الشرطة (12/1).

- الإقليم: المدن (12/8)؛ دوائر (12/4).

بالإضافة إلى أن التقرير قام بتشخيص حالة مدينة Southampton من خلال مجموعة من النقاط الأساسية وهي:

- تاريخ نشر التشخيص: سنة 1998
- مدة الدراسة: سنة كاملة
- تقنية الدراسة: التحليل الإحصائي والبياني و رسم الخرائط للحقائق القيام بأكثر من 200 مقابلة (مسؤولو البلدية، مراقبة الحي، التجار، المدارس والجمعيات والشرطة و رجال الإطفاء) الاستبيانات.
- مقابلات مع السكان (بما في ذلك الشباب).
- الإقليم: مدينة Southampton عدد ساكنها 214800 ساكنة.
- تم إدراج جدول يقوم بتحليل 259 عملية تدقيق أو تشخيص تم تنفيذها في المملكة المتحدة، وتم إدراج فيه نوع المؤشرات المحتجزة التي قامت بها الشرطة و السلطة المحلية وكالات عامة أخرى و بيانات أخرى وعدد عمليات التدقيق و النسبة المئوية لكل مؤشر.

وشمل التدقيق في مدينة (ساوثهمبتون) Southampton تحليل الجرائم ونذكر منها :

- الجرائم المرتكبة خلال الليل في وسط المدينة.
- جرائم المثلية الجنسية.
- جرائم عنصرية.
- الجرائم ضد الأطفال والشباب.
- الجرائم التي يرتكبها الأطفال والشباب.
- استهلاك المخدرات.

تم تحليل أول 259 عملية تدقيق تم تنفيذها في المملكة المتحدة مدرجة على شكل جدول في التقرير يتضمن نوع المؤشرات المحتجزة وعدد عمليات التدقيق ونسبة المئوية لهذه المؤشرات.

نوع المؤشرات المحتجزة	عدد عمليات التدقيق	نسبة مئوية
شرطة		
الجرائم المسجلة / المبلغ عنها	259	100%
مكالمات خدمة الحوادث	208	80%
توضيحات / اعتقالات	134	52%

حوادث عنصرية	133	51%
السلطة المحلية		
الاستثناءات	135	52%
التغيب عن المدرسة	99	38%
شكاوى الضوضاء	100	39%
شكاوى السلوك المعادي للمجتمع	70	27%
الخدمات الاجتماعية: بيانات عن المؤلفين	69	27%
وكالات عامة أخرى		
خدمات الاختبار: بيانات المؤلف	166	64%
الخدمات الصحية: علاج مدمني المخدرات	71	27%
رجال الإطفاء: الحرق العمد	95	37%
رجال الإطفاء	91	38%
منظمات المجتمع: المتطوعين	-	-
بيانات عن العنف المنزلي	80	31%
بيانات أخرى		
مسح موقف الجريمة	141	54%
مسح على الشعور بعدم الأمن	124	48%

خلاصة القول : نستنتج أنه تم إنشاء 376 شراكة جديدة للحد من الجريمة وتم تنفيذها بمجملها تقريباً من حيث القيام بعمليات التدقيق ووجدت وزارة الداخلية انخفاضاً في عدد الجرائم المسجلة في 50٪ من الشراكات. في 25 ٪ من الحالات، لم يكن هناك تغيير وفي 25 ٪ من الحالات الأخرى، لوحظ زيادة في الجريمة المسجلة.

الفصل الثاني: الجوانب المقارنة بين النماذج و تشخيص الأمن: نحو نموذج ممكن

تبين التجارب التي تم تحليلها أن هناك طريقة منهجية تنتظم بشكل تدريجي في إجراء تشخيصات الأمن المحلية، والتي تختلف ديناميتها من بلد إلى آخر. وتظهر كذلك . على الرغم من وجود اختلافات كبيرة بين " le faire والمهارة "le savoir faire" في كل بلد . إمكانية تحديد أوجه التشابه بينها.

من خلال قراءة مستعرضة، سنحاول إبراز الجوانب المشتركة بين النماذج التي تم تطبيقها في كل دولة وكذلك خصوصية كل نموذج. على الرغم من أن كلمة نموذج . بالمعنى الدقيق . تنطبق فقط على التشخيصات التي تم إجرائها في

كل من إنجلترا وفرنسا. ولهذا السبب تحديداً، سنبدأ بإجراء مقارنة بين هذين النموذجين، ثم سنتقل بعد ذلك إلى الجوانب المستعضة للمقاربات المنهجية في ضوء "أسئلة البحث" الموجهة للدراسة. ستتيح لنا هذه الإضاءة إمكانية اقتراح مخطط لنموذج عام لإجراء التشخيصات المحلية للأمن في الفصل الأخير.

المبحث الأول: مقارنة موجزة بين النموذجين الفرنسي والإنجليزي في إجراء عملية التشخيص:

مقارنة بالطريقة الفرنسية، تتميز الطريقة الإنجليزية بالأهمية التي توليها لإحصائيات الجناح / الانحراف. وذلك عن طريق عرض مفصل للنتائج في جداول ورسوم البيانية وخرائط، وكذلك المكانة التي تعطيها للجرائم التي غالباً ما لا تكون موضوعاً لأي دراسة. ومع ذلك، فهي أقل اهتماماً بالسياق الاجتماعي الاقتصادي وكذلك ببعض الظواهر الأخرى التي يتم تحليلها غالباً في التشخيص وفق النموذج الفرنسي، مثل العنف في المدرسة و وسائل النقل، المشاكل المرتبطة بالسكن والعنف في المناطق الحضرية. في فرنسا، تقوم التشخيصات بتحليل سير العدالة الجنائية، وهو جانب نادراً ما يتم تناوله في النموذج الإنجليزي، غالباً ما تحدد الإجراءات التي تقوم بها هيئات الشراكة في الوقاية من الجريمة، وتقوم مجرد أكثر عمقاً للعلاقة بين العرض والطلب على الأمن لكل من هذه الحالات.

ما سبق يجعل التقارير الفرنسية أكبر حجماً مقارنة بنظيراتها الإنجليزية، من ناحية أخرى، يتم تقديم عمليات التدقيق في إنجلترا عموماً كتقارير مستقلة تستهدف "الاستراتيجيات"، بمعنى تقديم الإجراءات التي سيتم اتخاذها وكذلك الأهداف التي يتعين تحقيقها في الحد من الجريمة في شكل نسب مئوية. لذلك فإن النموذج الإنجليزي يركز أكثر على عمل الشرطة، وهي الهيئة الوحيدة التي تطلب منها نتائج قابلة للقياس الكمي. إذا كانت "التوصيات" الفرنسية تناشد قطاعات أخرى مثل قطاع العدل، التربية الوطنية، المصالح البلدية، قطاع النقل، مما يبرز الشراكة بين الهيئات المختلفة، فإنها غير معبر عنها رقمياً وأقل دقة مقارنة بالحالة الإنجليزية. يبدو أن عمليات التدقيق الأمني في إنجلترا تشكل وسيلة تتيح تصميم إستراتيجية تتناسب مع احتياجات المدن، في حين أن التشخيص المحلي للأمن في فرنسا يشكل غاية في حد ذاته، على الرغم من أن العقود الأمنية المحلية تظهر على أنها امتداد إلزامي لهذه التشخيصات. لقد اتخذ البريطانيون خطوة مهمة. مع إنشاء الشراكات التي دعا إليها قانون "Law and Disorder". نحو نخب الشراكة الذي لم يكن بالضرورة في صلب السياسات الأمنية حتى ذلك الحين.

يتميز هذان النموذجان، بالأهمية التي تعطي لمشاركة جمهور المواطنين. يمكن إذن أن نتحدث عن تشخيص فعلي في الحالة الإنجليزية وتشخيص على الأوراق في الحالة الفرنسية. ففي إنجلترا، تُنشر عمليات التدقيق على نطاق واسع، ويمكن للجمهور الوصول إليها في المكتبات وفي دار البلدية. إنهم لا يقدمون فقط المعطيات التي أدلى بها المسؤولون عن المسائل الأمنية في المدينة، بل يدعون المواطنين إلى ملء الاستمارات المرتبطة بردود أفعالهم بخصوص ما ذكرناه أعلاه. أما في فرنسا، فتستند التشخيصات على المعطيات التي لا يمكن الوصول إليها إلا من طرف الأشخاص المعنيين ولا تستهدف أبداً جمهور المواطنين. نتيجة لذلك، يُعتبر التدقيق في الحالة الإنجليزية عملية غير مكتملة ومتحركة

باستمرار تتطلب مشاركة السكان. في فرنسا، تقدم التشخيصات على أنها شاملة وكاملة، ومصممة ليتم تنفيذ عقود الأمن المحلية التي من المفترض أن "تتم مراقبتها وتعديلها".

يمكن تفسير هذا الجانب الأخير، من خلال حقيقة أن قانون "Law and disorder" ينص على إجراء عمليات التدقيق كل ثلاث سنوات. حالياً تنخرط إنجلترا في الموجة الثانية من عمليات التدقيق. وتصدر الإشارة هنا إلى أنه تم الاعتماد في معظم الأحيان على الإصدار الثاني من التدقيقات في هذا البحث.

المطلب الأول: تحليل مستعرض للنماذج

لقد تناولنا بتفصيل الخصائص المميزة للمقاربات المنهجية التي تم اعتمادها في كل بلد من البلدان لإنجاز التشخيصات المحلية للأمن. ففرنسا وإنجلترا هما الدولتان الوحيدتان اللتان حددتا إطاراً منهجياً لإجراء التشخيص. في حين أن كل من أستراليا ونيوزيلندا لا زالتا مترددتان في تعميم ونمذجة تجاربهما. ومع ذلك، لم يمنع هذا نيوزيلندا من تحقيق نتائج مذهلة ومبتكرة في بعض الأحيان.

إذا أخذنا كإطار مرجعي الأسئلة البحثية التي وجهت الدراسة، فيجب أن نخضع تجارب هذه البلدان الأربعة الآن إلى تحليل منهجي مستعرض.

- هل هناك تغيرات كبيرة فيما يخص المصادر المستعملة والمؤشرات المعتمدة في التشخيص عند الانتقال من بلد

إلى آخر؟

على الرغم من الاختلافات بين فرنسا وإنجلترا التي أوردناها سلفاً، تجدر الإشارة إلى أن المصادر والمؤشرات المعتمدة متشابهة بشكل كبير: المتغيرات الاجتماعية والديموقراطية، المتغيرات المستمدة من إحصائيات الشرطة، جغرافية الانحراف، دراسات حول الشعور بعدم الأمان، التشاور مع العاملين في الخطوط الأمامية والسكان. تعد التشخيصات العديدة التي تم إجراؤها في نيوزيلندا جزءاً من قاعدة البيانات هذه. يمكننا أيضاً القول أن الدول الثلاثة تشترك في العناصر التي لا يتضمنها التشخيص: عدم الإشارة إلى مصادر أخرى محتملة للمعطيات مثل العدالة، الصحة، المنظمات غير الحكومية، عدم القيام بدراسات حول الاعتداء بشكل منتظم.

في إطار هذه الاتجاهات الرئيسية، يتفرد كل بلد بخصائصه المميزة. حيث ستقوم نيوزيلندا بتطوير دراسة المتغيرات الاجتماعية والديموقراطية والاقتصادية، والتي تلعب دوراً مهماً للغاية في التشخيص الشامل، بينما ستركز إنجلترا على رسم خرائط الجنوح ودراسة بعض الجرائم التي لم تتعرض كثيراً للدراسة. من جانبها، ستركز فرنسا على نظام التعليم والنقل وستحلل عن كثب بعض الوضعيات الاجتماعية "الحساسة" مثل العنف الحضري في الضواحي، المسافرين والشباب المشردين.

هل هناك اختلافات جوهرية على مستوى المقاربة المنهجية المعتمدة؟ هل تم اعتماد دراسات كمية أم كيفية أم

كلاهما؟ ما هي تقنيات البحث المعتمدة؟

تبين النماذج المختلفة الاعتماد المزدوج على المقارنتين الكمية والكيفية، وإن كان يرجح الاعتماد على إحصائيات الجريمة كفة المقاربة الكمية. و بشكل عام، يكون التشخيص أكثر بساطة كلما اقتصر على التقنيات الكمية. و على العكس من ذلك، كلما تم تطويره، وجب استدعاء المقاربة الكيفية، لا سيما فيما يتعلق بالتشاور مع الساكنة وتصور الجهات الفاعلة العامة والخاصة في مجال الوقاية والأمن. في فرنسا، يصبح هذا الاتجاه واضحا عندما نقارن التشخيصات التي تجريها المصالح البلدية في البلديات الصغيرة مع تلك التي تجريها الجامعات أو الهيئات المتخصصة في العديد من البلديات المتوسطة والكبيرة. وينطبق نفس الشيء على إنجلترا، حيث كانت تشخيصات الجيل الأول بسيطة و "كمية"، في حين أن تشخيصات الجيل الثاني تبدو بالفعل أكثر تعقيدا وتميل نحو الاتجاه الكيفي / النوعي.

تعتمد استراليا بشكل حصري على الطرائق الكمية، وبالتالي تنقلص نطاق التحقيقات الأمنية التي أجريت في هذا البلد، وكذلك إمكانية تحليلها بالنسبة لنا كنماذج تشخيصية. وعلى العكس من ذلك، وجدنا أن بعض التشخيصات في نيوزيلاندا تعكس نوعا من الأصالة، والتي نلمسها كذلك في اختيار تقنيات البحث (الملاحظات المنظمة على سبيل المثال)، وفي المؤشرات التي عادة ما يتم إقصاؤها (حالات انتحار الشباب)، وكذلك في كيفية إجراء بعض الدراسات بالتعاون مع ممثلي المجتمع المدني.

بصرف النظر عن التحليل الإحصائي. وهو الأسلوب المفضل إلى حد كبير في جميع التشخيصات. استخدمت الدراسات المختلفة الاستبيان كوسيلة لجمع البيانات، وخاصة في سياق الدراسات حول الشعور بعدم الأمان، وكذلك حول آراء وكلاء الخطوط الأمامية بشأن العرض والطلب الأمنيين أو ردود الأفعال حول التدقيقات في الحالة الإنجليزية. تجدر الإشارة إلى أن الدراسات التي تركز على الاستبيان نادرا ما كانت تجري على شكل مقابلات مباشرة (على سبيل المثال "Lower Hutt" في نيوزيلاندا) أو عبر الهاتف (مثل حالة فكتوريا في أستراليا). ففي معظم الأوقات يتعلق الأمر باستمارات تتم تعبئتها كتابيا.

تشكل المقابلات مع المسؤولين في القطاع العام والخاص، والمجموعات المركزة، والاجتماعات العامة، واعتماد العينات والمقابلات الجماعية التقنيات التي تستعمل بشكل نادر. تم استخدام الملاحظة الموجهة مع دليل الملاحظة مرة واحدة في "Lower Hutt" والملاحظة (التي لا تتم بالمشاركة) في بعض الدراسات الاستكشافية التي أجراها "IHESI" في فرنسا. أخيرا يمكن القول أن البلدان الثلاثة استخدمت الدراسات الوثائقية باستثناء أستراليا.

- ما هي الجهة التي تقوم بإجراء هذه الدراسات؟

لقد تم الكشف عن هذا العنصر كعنصر مميز للحالة الفرنسية فقط، ربما لأن الهيئة التي تجري التشخيص تم تحديدها خارج فرنسا في حالات نادرة جدا. ولقد لاحظنا اختلافات كبيرة بين التشخيصات في هذا البلد. لقد أسفرت تلك التشخيصات التي أجرتها هيئة جامعية أو متخصصة عن تقارير شاملة ومفصلة بشكل كبير. في حين أن

التشخيصات التي أجرتها مكاتب الدراسات تستجيب للمعايير، لكنها كانت أقل توجهًا نحو مصادر المعطيات الأخرى خارج المصادر التقليدية أو التشاور مع الساكنة. بينما أنتجت المصالح البلدية تشخيصات تقتصر على "الحد الأدنى". كان المعطى الوحيد المتاح بخصوص إنجلترا هو أن ما نسبته 83 % من التشخيصات تم فيها التدقيق بواسطة "الشراكة". بالنسبة لنيوزيلندا وأستراليا، كانت هناك أيضا معطيات قليلة جدا عن هذا المتغير، مما يجعل إمكانية وضع فرضيات بهذا الخصوص أمرا مستبعدا.

- هل تترك التقاليد المختلفة في مجال السياسات الوقائية والأمنية بصمتها على هذه التشخيصات؟ نجد أن هناك نموذجين أو تقليدين مختلفين فيما يتعلق بالوقاية: النموذج الفرنسي أو اللاتيني من جهة و النموذج الأنجلو سكسوني من جهة أخرى (إنجلترا، نيوزيلندا، وأستراليا)، الأول ينحدر من تقليد الوقاية الاجتماعية "la prévention sociale" بينما الثاني من تقليد الوقاية الموضعية "la prévention situationnelle". فهل من الممكن ربط الاختلافات الملاحظة في طريقة إجراء التشخيصات بالفوارق الموجودة بين النموذجين؟ لا يبدو الأمر كذلك. فالاختلافات تنبع بشكل أكبر من الفوارق "الثقافية" أكثر مما تنبع من الاختلافات القائمة بين النموذجين. يتضح ذلك؛ من جهة؛ من خلال ميل التدقيق في الحالة الإنجليزية إلى استخدام الخرائط، وقياس الأداء، وبرنامجيات الجناة والضحايا، بالإضافة إلى عرض موجز ومحكم للنتائج، تدعمه الرسوم البيانية والجدول. من جهة أخرى، تميل التشخيصات في الحالة الفرنسية إلى أن تكون أكثر تحليلية، وأكثر ميلا للتعامل مع "الحقائق الاجتماعية" وطريقة اشتغال المصالح مقارنة مع معالجة البيانات بشكل متطور، وهذا الأمر يرجع إلى نقص في الإرادة أكثر من ارتباطه بنقص في الوسائل. إن الحقيقة المتمثلة في أن عمليات التدقيق في الحالة الإنجليزية يمكن الوصول إليها على شبكة الإنترنت، بينما تندرج "DLS" في الحالة الفرنسية ضمن "أدبيات المطلعين" "la littérature pour initiés" تجسد مثالا جيدا عن الاختلافات الثقافية التي نتحدث عنها، والتي لا ترتبط بشكل مباشر بأي "نموذج وقائي". يجب أن نذكر أنه في حالة أستراليا، تم نشر جميع تقارير الدراسات الميدانية على الويب.

لذلك يمكننا أن نستنتج أن تحليل "DLS" يكشف عن اتجاه. أكد عليه آخرون. إما نحو مزيج تدريجي من "تقليدي" الوقاية، في إطار تكامل وليس تعارض، أو نحو تحول تدريجي من تقليد الإلهام الاجتماعي "l'inspiration sociale" إلى تقليد الإلهام الموضعي "l'inspiration situationnelle". ربما يكون هذا التفسير أكثر اتساقا مع عملية "التجانس" في مجال الأمن و الذي يمكن ملاحظته في معظم دول العالم منذ عشر سنوات، وهي عملية من شأنها أن تعكس انتصار التقليد الثاني على الأول.

- هل يتم في هذه التشخيصات تحديد "عوامل الخطر" التي تسهم في ولوج عالم الجريمة؟ يتم التعامل مع هذا الجانب بشكل هامشي في معظم الدراسات. ونحن في هذا التقرير نفضل الحديث عن "الساكنة المعرضة للخطر" بدلا من عوامل الخطر "Les facteurs de risque". وتبقى الدراسة الوحيدة التي تتناول مباشرة موضوع عوامل الخطر هي دراسة "Wanganui" في نيوزيلندا.

- كيف يتم استثمار الشراكات القائمة لإجراء التشخيص؟

تعد الشراكات أساس جميع التشخيصات التي تمت دراستها: ويعد هذا الأمر أحد النتائج الكبرى لهذا البحث. في بلد مثل فرنسا، حيث يوجد تقليد الشراكة منذ فترة طويلة، تعتمد ممارسة التشخيص بشكل واضح على هذا النهج. إن مخزون المعطيات الذي وفرته التشخيصات في الحالة الفرنسية حول أداء مختلف "المصالح"، والتي هي في الواقع "مصالح الشراكة"، هو بالتأكيد نتيجة لهذا التقليد. في بلدان أخرى، مثل إنجلترا، يتم إنشاء الشراكات "بموجب القانون"، وهو الأمر الذي لقي النجاح.

ينبثق عنصر آخر مثير للاهتمام من تحليلنا هذا: لقد أسهمت الحركية التي تم خلقها عن طريق التشخيصات في تعزيز دينامية الشراكات، لأنه يمكن أن تكون هناك شراكة دون تشخيص، ولكن لا يوجد تشخيص حقيقي في غياب الشراكة. أخيراً، تكون فكرة التشخيص "التشاركي"، حيث يلعب كل طرف دوراً نشيطاً في إنتاج التشخيص، أمراً يمكننا فقط إذا كانت الشراكة فعلية.

- هل يتم إشراك المجتمع المدني في عملية التشخيص؟ وبأية طريقة؟

أخيراً، يمكننا أن نستنتج أن الدول الأربعة تسعى، بطرق مختلفة ومتنوعة، إلى إشراك المجتمع المدني في التشخيص، لا سيما من خلال جمع آرائه وتصوراتهِ للمسألة الأمنية. ففي بعض الأحيان، تكون الوسائل والتقنيات المعتمدة جد مبتكرة (اجتماعات "Les réunions d'appartement"، المجموعات المركزة "focus groups"، أماكن التحدث "Les lieux de parole"، الخ)، ولكن من بين جميع التشخيصات التي تم تحليلها، تبقى تجربة نيوزيلاندا هي الوحيدة التي تشرك المجتمع المدني بشكل مباشر في بلورة التشخيص. فقد لا تكون عملية جمع آراء الساكنة الطريقة الأكثر فعالية لإشراكهم، في حين أن الأسلوب المباشر قد يكون أحد المسارات التي يجب إتباعها في المستقبل.

المطلب الثاني: التشخيصات وإحصائيات الجريمة: ملاحظة أساسية:

لاحظنا أن جميع نماذج التشخيص التي تم تحليلها تعطي مكانة أساسية للتحليل الكمي لإحصائيات الجريمة. وبالنسبة لمعظم التشخيصات، يتم اعتماد الأرقام المقدمة من طرف جهاز الشرطة بشكل حصري. إن المكانة المتميزة التي تحظى بها هذه المؤشرات في البلدان التي أصبحت فيها التشخيصات المحلية للأمن دائمة وتشكل جزءاً من السياسة العامة للأمن (بريطانيا العظمى وفرنسا) تدعونا إلى التعليق عليها والتحذير منها في نفس الوقت.

يشكل الجنوح / الانحراف والسلوكيات غير المدنية ظاهرة معقدة، وهذا ما يفرض محاولة فهمها بكل تعقيداتها. ومع ذلك، فإن معدلات الجريمة هي انعكاس لنشاط المصالح وليس انعكاساً للواقع (لا يمكن اعتبار قائمة الطعام هي الطعام نفسه، كما أن الخريطة ليست هي المدينة نفسها). توضح بعض الأعمال الحديثة المنشورة في فرنسا أيضاً أنه يمكن إجراء العديد من القراءات انطلاقاً من إحصائيات متطابقة، ناهيك عن المخاطر الناتجة عن الحاسبة المختلفة التي

سيتم القيام بها، لنفس الحدث، من طرف مصالح مختلفة (على سبيل المثال؛ الشرطة وقطاع العدل). لا ينبغي إذن إعطاء الأولوية للبيانات المسجلة سواء على مستوى الجمع أو التفسير.

بالإضافة إلى ما سبق، نجد أن هناك ما يسمى بـ "الرقم الأسود" "Le chiffre noir"، والذي يشير إلى أعمال الجنوح التي لم يتم تسجيلها والتي تتأرجح تقديراتها. من الواضح إذن أن الحصول على تقدير موثوق لـ "الرقم الأسود" هو الاهتمام الرئيسي للدراسات الميدانية حول الجريمة، وهي ممارسة لا تظهر إلا نادراً في التشخيصات التي تم تحليلها.

وأخيراً نجد أن هناك إحصائيات حول "الجنوح غير التقليدي" "la délinquance non traditionnelle"، كما يطلق عليه عادة، والتي تشمل على وجه الخصوص الجرائم المالية وجرائم رجال السياسة (الشطط في استخدام السلطة... الخ)، وهي إحصائيات نادراً ما يتم إدراجها في سجلات الشرطة وقطاع العدل. ويعتبر هذا النوع من الجنوح غير مرتبط بالشعور بعدم الأمن، ولا يولد الخوف، وبالتالي لا يتم اعتباره كمؤشر في التشخيصات المحلية للأمن. ولم يتم تناوله في جميع التشخيصات التي تم تحليلها.

تقودنا هذه الطبيعة المتناقضة لإحصائيات "العملاء"، والتي تعكس أداء المصالح وأيضاً بعض خيارات السياسة الجنائية، إلى التذكير ببعض التوصيات التي يجب أخذها بعين الاعتبار لتجنب ارتكاز التشخيص على إحصائيات الجنوح من جهة، ومن جهة أخرى، لتجنب التحيز المبالغ فيه في تحليل الظواهر. فيما يتعلق بتجميع الإحصائيات، يجب:

- وضع تعاريف مشتركة وتحديد المعايير التي ستحدد ما إذا كان سيتم الاحتفاظ بملاحظة أم لا، وما إذا كان سيتم تصنيفها بهذه الطريقة أم تلك. وهذا ينطبق، على سبيل المثال، على السلوكات غير المدنية، الاضطرابات، السلوكات المعادية للمجتمع أو المنحرفة، العنف الحضري... الخ، والعديد من الفئات الأخرى التي يتم استخدامها غالباً دون تحديد ما تعنيه بشكل دقيق.
- توضيح ما يغطيه المصدر لأولئك الذين يشتغلون على النتائج، وكذلك بالنسبة لأولئك الذين يقدمون المعلومات الأساسية (المنظمات غير الحكومية، شركات الأمن الخاصة، المحلات التجارية، الجهات المانحة وجميع شركاء التشخيص "غير المتخصصين").
- مراقبة تباين تغطيتها واكتمال مركزية البيانات، فإحصائيات الجنوح والسلوكات غير المدنية هي بطبيعتها جزئية.
- إعداد أنظمة تجميع موثوقة وفعالة وقابلة لإعادة الاستخدام مع مرور الوقت.
- تحسين آجال استثمار مجموعة معينة من البيانات.
- فيما يتعلق باستثمار وتفسير النتائج، يجب:
- ذكر أصل الإحصائيات وكيفية الحصول عليها.

- الامتناع عن تقديم النتائج بنوع من الدقة "الوهمية".
 - ربط ومقارنة النتائج التي تم الحصول عليها من مصادر مختلفة.
 - تفضيل مجموعة المؤشرات على المؤشر الواحد، والسعي إلى التفسير من خلال المواجهة بين وجهات النظر المختلفة.
 - اعتماد تخصصات متعددة في تفسير / تأويل البيانات: يعتبر هذا الأمر إحدى أفضل الطرق لمواجهة الغموض وعدم دقة إحصاءات الجريمة ومراعاة الأبعاد المتعددة للظاهرة التي تتجاوز النطاق الضيق للأرقام.
 - يجب إرفاق "الرقم" بسياق نوعي (يكون محليا في الغالب) معبر.
- تمثل إذن، ضمانات التشخيص الجيد فيما يلي: استخدام مصادر مختلفة، المزاوجة بين المعطيات الكمية والكيفية، تأويل الأرقام من منظور التخصصات المتعددة.

المطلب الثالث: خاتمة أولية

بالإضافة إلى الأسماء المختلفة التي اختارها البلدان المختلفة لتسمية عملية إجراء التشخيصات المحلية للأمن، فمن الواضح أن هناك قاعدة مشتركة بين هذه البلدان فيما يخص الطرائق والمؤشرات المستعملة. وإذا كانت هناك خصوصيات فهي ترتبط أساسا بالاختلافات الثقافية المرتبطة بضرورة المعرفة السائدة في كل بلد (أو في كل تقليد؛ لاتيني أو أنجلوساكسوني) أكثر من ارتباطها بالاختيارات السياسية في المادة الأمنية. تتمثل هذه الاختلافات بشكل كبير في طريقة عرض النتائج. مرئية ومعرضة على شكل خطاطات من جهة، وتحليلية من جهة أخرى. أكثر من ارتباطها بالأسئلة المطروحة. يتم التأكيد على جوانب مختلفة، وهذا من شأنه أن يخلق مظهرا من مظاهر الاختلاف. لكن هذا أبعد ما يكون عن المطلق، باستثناء "التشخيصات الموضوعاتية" التي أجريت في فرنسا، والتي لا نجد لها في لبلدان الأخرى.

• في حالة كل من فرنسا وإنجلترا، نعتقد أن وجود مرجعية قانونية قوية (قانون ودورية) تشكل إطارا لإنجاز التشخيص المحلي للأمن يشكل عاملا حاسما في التطور الذي عرفته هذه العملية بالبلدين. بفضل هذه الآلية القانونية، توجد في كل فرنسا وإنجلترا نماذج للتشخيص منظمة ومستدامة وقابلة لكي يتم إعادة إنتاجها. في حين، أن كل من أستراليا ونيوزيلندا، حيث ظل الإطار القانوني لعملية التشخيص ضعيفا، لم تعرفا نفس السيرة، بالرغم من أنهما استطاعا وضع سياسات وقائية متطورة ومحددة بشكل مبكر. ومع ذلك، فإن أصالة ومفعول بعض التشخيصات التي أجريت في نيوزيلندا جاءت لتذكرنا بأنه إذا بدا أن القانون ميزة لتنظيم العملية وجعلها مستدامة، فإن إطار العمل أو "دفتر التحملات" الذي يحددها يجازف باسم الإبداع والأصالة برفع ما يجلبه التنظيم.

أخيرا، يؤكد ما بيناه للتو، التنوع الموجود بين البلدان في طريقة فهمها لظاهرة اجتماعية معينة. وهذه الاختلافات ترتبط أساسا بالخصائص الثقافية والتاريخية وتقاليد كل بلد. وهذا يؤكد مجددا استحالة "نقل" السياسات أو الممارسات

بطريقة ميكانيكية من بلد إلى آخر. وكيفما كان توظيفنا لهذه التجارب، فسيكون من الضروري للغاية تكييفها مع خصائص الواقع الاجتماعي المعني.

المبحث الثاني: تشخيص الأمن: نحو نموذج ممكن

قبل التعامل مع الجوانب المتعلقة بالنموذج المحتمل لإجراء التشخيص، يتعلق السؤال الأولي بالجهة التي تقوم بإجراء التشخيص (المطلب الأول)، استنادا إلى الخبرات التي تمت دراستها، هناك عدة احتمالات ممكنة. يمكن إجراء التشخيص من قبل السلطات المحلية بكفاءة، في بعض الأحيان مسؤولون منتخبون أو مسؤولو بلدية، يدعمهم أو لا يدعمهم متخصصون أكاديميون: هذا هو الحال خاصة بالنسبة لـ إنجلترا و نيوزيلندا و فرنسا. الطريقة الثانية هي التعاقد مع شركات متخصصة، وهو الحل الذي اختارته أستراليا والعديد من البلديات الفرنسية الكبيرة بسبب حجم المعلومات التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار. أخيرا، تم إجراء التشخيصات في إنجلترا و نيوزيلندا بواسطة جمعيات (NGO) تعمل في مجال الوقاية والسلامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: خصائص تشخيص السلامة

في ضوء التجارب المختلفة التي تمت دراستها، يمكننا أن نستنتج أن تشخيص السلامة يكون الهدف منه إقامة علاقة بين الاحتياجات الأمنية في إقليم معين و الوسائل والإجراءات المناسبة للتعامل معها، من خلال التركيز على الصعوبات الحقيقية التي يمكن أن تكون في بعض الأحيان مختلفة عن التصورات التي لدى السكان. في هذا المعنى، فإن التشخيص أداة لا بد منها لاتخاذ أفضل مبادرات الوقاية والسلامة وصياغة إستراتيجية العمل في هذا المجال، مع تعزيز الشراكة وكذلك مشاركة السكان و ذلك من خلال خصائص مشتركة مثل:

- لمحة عن الجريمة وتأثيرها على الأمن في إقليم معين والعلاقة بين المشاكل القائمة والوسائل والإجراءات المعتمدة
- تعزيز الشراكة بين مختلف الجهات الأمنية الفاعلة، و مشاركة فاعلين غير تقليديين مثل التجار أو الشركات، و مشاركة السكان وبعض الفئات المستهدفة مثل الشباب، يوصى ب:
- الإستراتيجية الواجب إتباعها وخطة العمل و أولويات المشروع.
- تقييم: الإجراءات و إجراء عملية التشخيص.

أولا : خطوات في إجراء عمليات التشخيص الأمني

عملية إجراء التشخيص شاقة لأنه يجب أن تتوفر معلومات كبيرة ومتنوعة. يتطلب إنتاجها ما بين ستة أشهر وسنة من العمل، وهذا يتوقف على الوسائل المتاحة. و تتمثل الخطوات العامة وفقاً للنماذج المطبقة في بعض الدول في يلي:

- جمع البيانات الكمية مثل:
- المعلومات الاجتماعية و الديموغرافية والاقتصادية في المنطقة المحددة،
- إحصاءات الشرطة والقضاء وغيرها من مصادر المعلومات عن الجريمة،

إحصاءات الأشكال الأخرى من المخالفات التي عادة لا يتم الإبلاغ عنها أو إبلاغ الشرطة بها،
معلومات عن الاضطرابات أو السلوك المعادي للمجتمع،

• جمع البيانات النوعية

مقابلات مع الجهات الفاعلة في مجال الأمن المحلي وغيرهم من الخبراء،

اجتماعات مع مجموعات التركيز،

التنظيم المنهجي للعملية والدراسة الاستكشافية

استنادا إلى متطلبات الدراسة الاستكشافية يتم إعداد أدوات لجمع المعلومات (الاستبيانات ، المقابلات ،
المسوحات، أوراق المراقبة الميدانية ، المعلومات الإحصائية) ؛ و تعريف العينة. و القيام باجتماعات مع مختلف
القطاعات المعنية وكذلك مع السكان.

جمع وتحليل المعلومات

هذه هي "النواة الصلبة" للتشخيص. سيكون هناك ثلاثة جوانب يمكن تنفيذها في وقت واحد، ولكن يجب

التمييز بينها لتمر العملية بشكل أفضل:

- جمع البيانات الكمية والنوعية ؛
- جرد الإجراءات المتعلقة بالوقاية والأمن والعدالة ؛
- تحليل وتوليف المعلومات.

ثانيا: عملية التشخيص

- إنتاج التشخيص

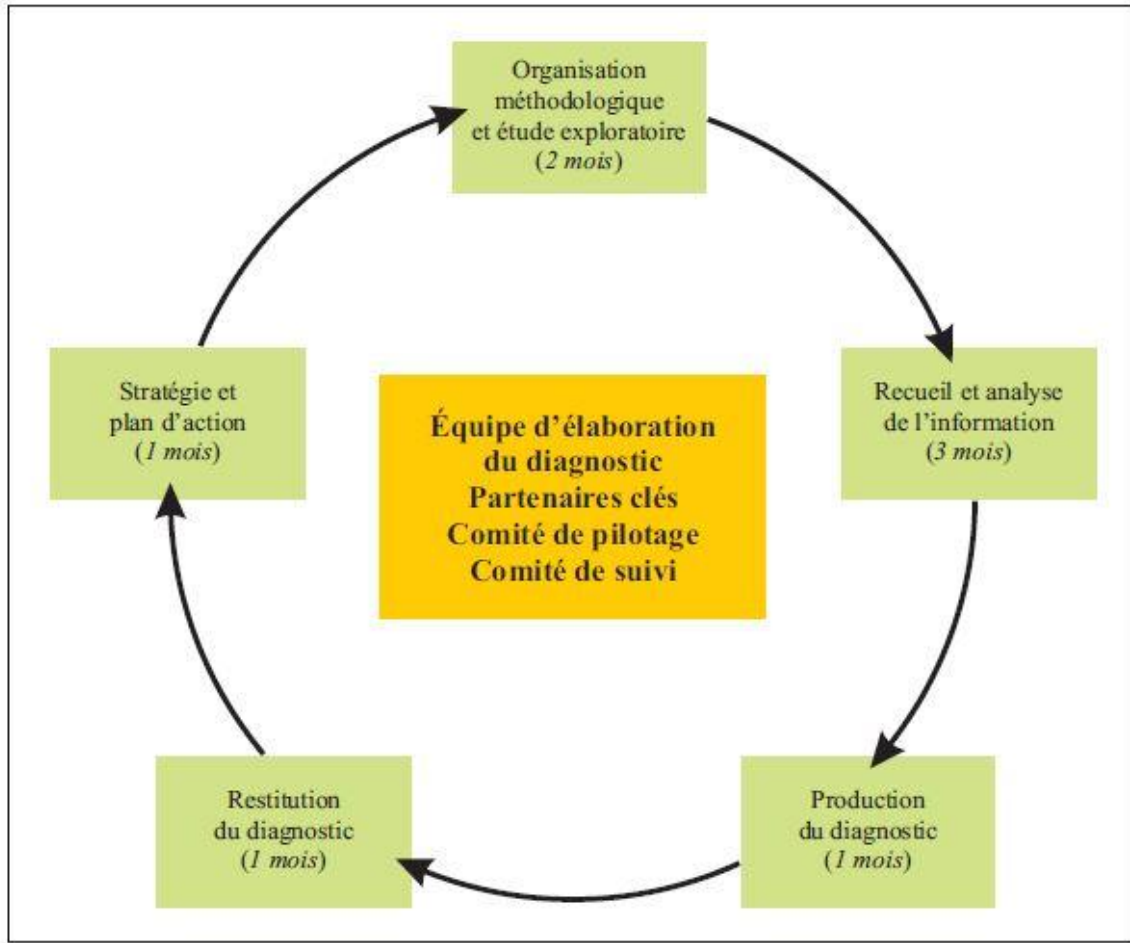
يجب أن يتضمن التقرير على الأقل جزءا يعرض الجوانب المتعلقة بالإقليم، أو المجال، والملف الشخصي العام
للجريمة، والعنف والسلوك المنحرف. و سيتم حجز جزء آخر لمشاعر انعدام الأمن، و نتائج التحقيق مع الضحايا ومع
السكان وأصحاب المصلحة المعنيين بالمشاكل الأمنية. و سوف يركز الجزء الثالث على الوسائل المستخدمة لمواجهتها.
لذلك ، فإن تقرير التشخيص سوف يسلط الضوء على :

- المشاكل الرئيسية المكتشفة ؛
- الاحتياجات غير الملباة ؛
- نقاط القوة والضعف و الاختلالات الموجودة.

- استعادة التشخيص

تسمح هذه المرحلة بمعرفة رأي السكان ، و رأي الخبراء والمتخصصين ، و الاطلاع على النتائج التي تم الحصول
عليها. حيث يمكن عقد اجتماعات مع موظفي البلديات وأعضاء الجهات المعنية. الملاحظات التي يتم الإدلاء بها أثناء
المناقشات سيتم تضمينها في التشخيص.

Graphique 1 Les étapes de réalisation d'un diagnostic



المطلب الثاني: صياغة الإستراتيجية وخطة العمل

الإستراتيجية التي ستمكن من تحديد أولويات خطة العمل بشكل فعال سواء كانت قصيرة أو متوسطة أو

وطويلة المدى

هذه التوصيات سوف تفتح آفاقاً لتسلسل المهام لتحديد الأولويات، وستقوم بصياغة المشاريع التي تعزز الشراكة. كما يجب تصميم هذه الإستراتيجية، بهدف تطبيق سياسات فعالة في هذا المجال. و اعتماداً على النموذج المتبع، والإستراتيجية يتم دمج خطة العمل كجزء أخير من تقرير التشخيص (النموذج الفرنسي) أو يكون موضوع وثيقة منفصلة (النموذج الإنجليزي) موزعة على جمهور واسع.

في هذا الاقتراح لمخطط منهجي لوضع التشخيص، حاولنا أن نأخذ في الاعتبار الجوانب الإيجابية لمختلف النماذج التي تمت دراستها. لذلك قمنا بنوع من التوليف الذي نأمل أن يكون متماسكاً، في محاولة لتسليط الضوء على المساهمات التي وضعت هنا أو هناك. كل هذا ترافقه بعض الملاحظات والإضافات الشخصية تتغذى على كتلة من الوثائق التي تم الرجوع إليها. لكننا لا نستطيع أن نتطرق بما فيه الكفاية إلى جانب يود التحدث عنهما مرة أخرى في هذه المرحلة.

الملاحظة الأولى - الواقع المحلي قبل كل شيء

تمثل الملاحظة الأولى في التذكير بضرورة تكييف منهجية التشخيص مع الواقع المحلي والوسائل المتاحة. منهجية (المؤشرات وأساليب البحث) يجب تحديدها وفقاً لكل منطقة. فكل حقل لديه الخصائص الخاصة التي يتعين مراعاتها. لا يوجد واقع يساوي آخر، وهذا ينطبق حتى على المدن أو المناطق القريبة جغرافياً، ولكن مع اختلافات كبيرة في التكوين الاجتماعي والاقتصادي للسكان، مشاكل خاصة، تحضر، موارد... الخ).

الملاحظة الثانية - التقييم ، قبل كل شيء

الملاحظة الثانية تتعلق برصد وتقييم كل من التشخيص والإستراتيجية والإجراءات التي تتدفق منه. سيكون التشخيص ساري المفعول فقط لفترة محددة من الوقت. ومن هنا تأتي أهمية الرصد المنتظم والتحديد الدوري ، كما هو الحال في بريطانيا العظمى. للقيام بذلك ، من المستحسن إنشاء ، في وقتا لتشخيص ، مجموعة مراقبة وتقييم تقوم بمراجعة الموقف مرتين أو ثلاث مرات في السنة من أجل تقييم تأثير السياسات والإجراءات وكذلك درجة تقدم الإجراءات.

يمكن أن يستند التقييم إلى ثلاثة جوانب: الرؤية الإستراتيجية لصناع القرار المحليين لمعرفة رأيهم في البرنامج ونتائجه ؛ التحليل الكمي للمؤشرات المحددة عند إجراء التشخيص ؛ التفاهم ، من خلال وضع آليات التنسيق (مجموعات التركيز ، مجموعات المناقشة ، مجموعات التحكم) لمعرفة تصور السكان والجهات الفاعلة التي تواجه مشاكل انعدام الأمن والسياسات والإجراءات.

على سبيل الختم

تعتبر الدراسة عن التجارب الغربية المقارنة في مجال حديث عن اعمال النظرية الديمقراطية وفق مبدئي "الشراكة" أي الإنتاج المشترك للقرار الإداري الأمني ، و "المحلية" أي إنتاج القرار من القاعدة وفق متغيرات الواقع الترابي أو المحلي ، محاولة من اجل التفكير في ديمقراطية الإدارة بما يسحب النقاش التقليدي للديموقراطية السياسية من مجال محفوف ، كلاسيكي يقرن السيادة الشعبية الديمقراطية بالمشاركة السياسية التمثيلية داخل المؤسسة التشريعية ، و يمنح سلطة إدارية واسعة للجهاز التنفيذي في إنتاج القرارات الإدارية من جانب واحد خصوصاً في مهام سيادية للسلطات العامة للحفاظ على النظام و الامن العموميين .

لاشك ان تطور أدوار المجتمع المحلي و المدني ، وازدياد الطلب على الامن العمومي وفق حاجيات و تقديرات مختلفة عن حاجيات و تقديرات الدولة الإدارية ، دفع بكل أطراف المجتمع سواء منها الرسمية الممثلة في الدوائر القانونية البرلمانية و الحكومية و الإدارية ، او الدوائر غير الرسمية ، لقوى المعارضة و غير المشاركة في العملية السياسية الديمقراطية ، من العمل على إنتاج مشترك ديمقراطي للقرار الأمني .

ويمكن القول ، ان الدول التي لم تعرف مثل هذه التجربة التشاركية ، خصوصاً منها الدول السلطوية التي تحتكر فيها الدولة القرار الإداري الأمني ، والتي لا يخضع فيها للحد الأدنى من المشاركة و التقييم و الرقابة المؤسساتية البرلمانية

والحكومية، هي اليوم في أمس الحاجة الى اعمال الديمقراطية الإدارية ، واشراك الساكنة المحلية في التشخيص المشترك للحاجيات الأمنية و التفكير المشترك في سبل " العيش المشترك باعتبار الامن قضية الجميع ".

لائحة المراجع

📖 مراجع باللغة العربية

🔗 بول هازار ، ازمة الوعي الأوري 1680-1715، المنظمة العربية للترجمة ، الطبعة الأولى ، مركز دراسات الوحدة العربية ، 2009 بيروت.

📖 مراجع باللغة الفرنسية

- 🔗 **C. Schmitt**, Legality and Legitimacy, Duke University Press, 2004, p. 3. 1 .
- 🔗 **Christophe Testard**, Pouvoir de décision unilatéral de pouvoir de l'administration et démocratie administrative, 2018 , Ed, L.G.D.J, Lextenso éditions.
- 🔗 **DELVOLVE (P)**, « Georges Vedel et l'école de Toulouse », RFDC, 2004, n° spés. P .37. sur **M. Haurio** en tant que « chef de file »de cette école, v **GILBERT (S)**, « Les écoles doctrinales », in AFDA, La doctrine Administratif, LexisNexis, 2010.
- 🔗 **ISAAC (G)**, La procédure administrative non contentieux, LGDJ,t, 79 , 1968 , p 671
- 🔗 **Jurgen HABERMAS** : Entre faits et normes,Nrfessais ,GALLIMARD,1997.
- 🔗 **Le monde**, 16 sept, 2016, pp 20-21 ; Le débat, 2016, n° 191.
- 🔗 **M. Hauriou** : « Le droit administratif français a inséré sa racine juridique dans l'acte administratif et s'y est solidement implanté », HAURIOU (M), « Introduction à l'étude du droit administratif », RGA, 1902, t. 3.
- 🔗 **MATHIOT(A)**, « Bureaucratie et démocratie », *EDCE*, 1961.

- ✍ **MESTRE(A)**, « La démocratie administrative », in Mélanges en l'honneur du Professeur Couzinet, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974.
- ✍ **RIVERO J**), « A propos des métamorphose de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in Mélanges offerts à R. Savatier, Dalloz, 1965.
- ✍ **RIVERO J**), « l'administré face au droit administratif », *AJDA*, 1995.

إشكالية الهوية في الدستور الفلسطيني المقترح وأثره في المشهد السياسي الفلسطيني

Identity issue in the proposed Palestinian constitution and its impact on the Palestinian political scene

د. محمود موسى زياد

مديرية التربية والتعليم/ رام الله والبيرة

أستاذ مساعد (غير متفرغ)/ جامعة القدس/ فلسطين

Dr. Mahmoud Mousa Ziad

Directorate of Education/Ramallah & al Biereh

Professor Assistant /part time/ Al Quds University

Mah8670@yahoo.com

الملخص

تهدف هذه الورقة إلى توضيح خصوصية الهوية الفلسطينية في الدستور الفلسطيني المقترح. هذه الخصوصية التي ربما تطرح مجموعة من الإشكالات عند محاولة تقنينها؛ بسبب الظروف التي تمر بها القضية الفلسطينية، وبخاصة التباس المرحلة وعدم حسم الخيارات، سواء تجاه التسوية السلمية، أو الكفاح المسلح، أو خيارات الثورة أو الدولة. فكل خيار من هذه الخيارات يؤثر في تعريف الهوية. كما تسعى إلى توضيح الفرق بين مفهوم الهوية في بعدها النضالي عن مفهومها في بعدها الثقافي، والسوسيولوجي، من حيث أن الأول يمكنه توحيد طاقات الشعب الفلسطيني في مواجهة الاحتلال، بينما الثاني قد يثير خلافات وبخاصة في البعد الديني. وقد سعت الورقة للإجابة عن السؤال المركزي التالي: هل حصر الهوية الفلسطينية بنص دستوري يخدم هذه القضية في هذه المرحلة؟ وقد استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي، من خلال الرجوع إلى الأدبيات المختلفة حول الموضوع، وربطها وتحليلها، وتفسيرها بهدف الوصول إلى نتائج وتعميمات تساعد في فهم الواقع وتحليله. وتوصلت الورقة إلى مجموعة من النتائج أهمها: 1. الشعب الفلسطيني يعيش أزمة هوية منذ العام 1948 إن لم يكن قبل ذلك. 2. خضع تحديد الهوية الفلسطينية لمتغيرات إقليمية ودولية أكثر مما خضع لمحددات وطنية فلسطينية، كما في الميثاق القومي 1964. بينما في الميثاق الوطني الفلسطيني 1968، ونحوض الوطنية الفلسطينية تمت الإشارة إلى الهوية الوطنية لكن دون قطعها مع الهوية القومية. 3. جاء توقيت وضع الدستور الفلسطيني تلبية لرغبات ومطالب خارجية، وليس انعكاسا لحاجة مجتمعية فلسطينية، فقد تأثر مضمونه بطبيعة الظروف والأوضاع السياسية للفلسطينيين: اللاجئين، فلسطينيي الشتات، مؤسسات المنظمة، استحقاقات أو سلو، والاتفاقات الثنائية بين الفلسطينيين والإسرائيليين.

الكلمات المفتاحية: إشكالية، الهوية، الفلسطيني، الدستور، المشهد السياسي

Abstract

This paper aims to clarify the specificity of the Palestinian identity in the proposed Palestinian constitution. This privacy may pose a set of problems when trying to legalize it; Because of the circumstances the Palestinian issue is going through, especially the ambiguity of the stage and the failure to resolve the options, whether towards a peaceful settlement, the armed struggle, or the options of the revolution or the state. Each of these options affects the definition of identity. It also seeks to clarify the difference between the concept of identity in its struggle dimension from its concept in its cultural and sociological dimension, in that the first can unify the energies of the Palestinian people in the face of the occupation, While the second may raise differences, especially in the religious dimension. The paper sought to answer the following central question: Does limiting the Palestinian identity to a constitutional text serve this issue at this stage? The researcher used the descriptive and analytical approach, by referring to the various literature on the topic, linking it, analyzing it, and interpreting it in order to reach conclusions and generalizations that help in understanding and analyzing reality. The paper reached a set of results, the most important of which are: 1. The Palestinian people have lived through an identity crisis since 1948, if not before. 2. The determination of the Palestinian identity has been subject to regional and international variables more than it is subject to Palestinian national determinants, as in the 1964 National Pact. While in the 1968 Palestinian National Pact and the rise of Palestinian nationalism, the national identity was referred to, but without cutting it with the national identity. 3. The timing of the creation of the Palestinian constitution came in response to external desires and demands, and not a reflection of a Palestinian societal need, as its content was affected by the nature of the political conditions and conditions of the Palestinian refugees, the Palestinians in the diaspora, the institutions of the organization, the Oslo entitlements, and bilateral agreements between the Palestinians and the Israelis.

Key Words: Problem, Identity, Palestinian, the Constitution, Political scene,

المقدمة

شكل مصطلح الهوية الفلسطينية، أحد مفردات الخطاب السياسي الفلسطيني منذ انطلاق الثورة الفلسطينية المعاصرة، وكان الحفاظ على الهوية من الانقراض والتشويه، لكن هذا المفهوم هو مفهوم نضالي وسياسي وتعبوي مرتبط بحركات التحرر، أما مفهوم الهوية في مرحلة تأسيس الدولة فيأخذ أبعادا سياسية، وثقافية وحضارية. ويمكن اعتبار البعد الديني في المجتمع العربي والإسلامي من أكثر القضايا إثارة للجدل عند الحديث عن الهوية، وفي الحالة الفلسطينية يصبح أكثر تعقيدا.

يعتبر تعدد الهويات، وتداخلها في الحالة العربية أمرا يميزهم عن غيرهم، فمن هوية وطنية إلى هوية قطرية إلى قومية، إلى إسلامية، ما خلق أزمة هوية في مجتمعاتنا، وهذه الأزمة مرتبطة بأزمة الدولة، وأزمة الدولة مرتبطة بأزمة الهوية، وهذا ما يبرر شرعية السؤال من نحن؟

إن إثارة موضوع الهوية والانتماء اليوم، هو مؤشر على وجود حالة من القلق، فالثقافات الوطنية تعيش اليوم حالة من الصراع؛ لإثبات الوجود، وللحفاظ على الخصوصيات، على الهوية والانتماء. وإذا كان هذا حال المجتمعات المستقلة والمستقرة، فكيف بمهوية كالهوية الوطنية الفلسطينية التي تتعرض لتهديد متعدد المصادر: العدو الصهيوني الذي يشكل حالة نفي للهوية الفلسطينية، ومن العولمة الثقافية، وبدرجة أقل من الهويات التي تتشابك معها في بعض الرموز والقيم المشتركة كالقومية العربية والاسلام، والأمية والإنسانية. فالهوية الفلسطينية تواجه عدوا لا يخفي أنه يمثل حالة نفي، وتناقض مع الوجود الفلسطيني والهوية الوطنية الفلسطينية. فالفلسطيني إن تخلى عن هويته، أو ضعفت هويته، تضع الأرض، ويضيع الوطن.

الاشكالية:

إن مسألة الهوية، أي هوية الشعب والدولة في فلسطين من القضايا الإشكالية غير المفكر فيها، والتي لم تكن في حساب المشرعين الذين كان همهم ضبط الحياة السياسية الفلسطينية، وضبط العلاقات بين السلطات في الدولة الموعودة، ولذلك سوف تسعى الورقة للإجابة عن السؤال المركزي التالي: **هل حصر الهوية الفلسطينية بنص دستوري يخدم هذه القضية في هذه المرحلة؟** ويتفرع من هذا السؤال الأسئلة التالية:

1. ما المقصود بالهوية الفلسطينية؟

2. هل يمكن أن تكون شيئا مختلفا عن الهوية العربية والإسلامية؟

الفرضيات:

1. الهوية الفلسطينية مرتبطة بالأرض وضياها يعني ضياع الوطن.

2. فك الارتباط بين الهوية الفلسطينية والهويات الأخرى سواء القومية أو الإسلامية أو غيرها، ضروري لأنه يخدم الهوية الفلسطينية.

3. إعلاء شأن الهوية الوطنية الفلسطينية على حساب الهويات الأخرى المرتبطة بها ربما يؤدي إلى خدمة توجهات العدو الصهيوني في فصل فلسطين عن محيطها العربي والإسلامي.

4. تجاهل الهوية الفلسطينية لمصلحة أبعاد مأزومة كالمستوى الرسمي، أو الديني يحرف القضية عن مسارها.

أهمية الورقة، وأهدافها:

إن كثيرا من الشعوب العربية تعيش أزمة هوية، أو تتنازع بين هويات مختلفة، ما بين القطري والقومي والإسلامي والعلماني، إلا أن هذه الأزمة عندهم هي فكرية وأيدلوجية أكثر من كونها أزمة وجود، بينما الفلسطيني يختلف عن بقية الشعوب العربية بالنسبة للهوية، فالمصري أو السوري أو الجزائري... إن تخلى عن هويته القطرية يظل مسلما أو عربيا يعيش على أرضه التاريخية، أما الفلسطيني إن تخلى عن هويته أو ضعفت تضع الأرض؛ لأن عدوه يريد تغييب هويته لطمعه بالأرض. فالهوية الفلسطينية مرتبطة بالأرض أكثر من أي هوية أخرى.

ولذلك تهدف هذه الورقة إلى توضيح خصوصية الهوية الفلسطينية، هذه الخصوصية التي ربما تطرح مجموعة من الإشكالات عند محاولة تقنينها؛ بسبب الظروف التي تمر بها القضية الفلسطينية، وبخاصة التباس المرحلة وعدم حسم الخيارات، سواء تجاه التسوية السلمية، أو الكفاح المسلح، أو خيارات الثورة أو الدولة. فكل خيار من هذه الخيارات يؤثر في تعريف الهوية.

كما تسعى إلى توضيح الفرق بين مفهوم الهوية في بعدها النضالي عن مفهومها في بعدها الثقافي، والسوسيولوجي، من حيث أن الأول يمكنه توحيد طاقات الشعب الفلسطيني في مواجهة الاحتلال، بينما الثاني قد يثير خلافات وبخاصة في البعد الديني.

المنهج البحثي والمداخل النظرية المقترحة وأبرز المفاهيم المستخدمة:

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال الرجوع إلى الأدبيات المختلفة حول الموضوع، وربطها وتحليلها، وتفسيرها بهدف الوصول إلى نتائج وتعميمات تساعد في فهم الواقع وتحليله.

الدستور الفلسطيني: نبذة تاريخية

ارتبط ظهور الدستور بنشأة النظام الديمقراطي في البلدان الغربية منذ عصر الأنوار، وهو نتيجة مباشرة للتطور الاجتماعي والسياسي والفكري الذي عرفته مجتمعات تلك البلدان منذ نهاية القرون الوسطى، واستمر إلى غاية الفترة التالية للحرب العالمية الثانية، حين انتقلت نظم الحكم من الحكم الفردي المطلق المبني على الشرعية الوراثية إلى الحكم المستند إلى الشرعية الديمقراطية بعد الاعتراف بأحقية الشعب بالسيادة، وبالتالي تسيير شؤونه بواسطة المؤسسات النيابية المنتخبة ديمقراطياً⁽¹⁾. وللدستور معان مختلفة تبعا للتعريف الذي يعطى له، "فهو يشير من حيث الموضوع إلى ذلك النظام المتكامل المحكم، أما من حيث الشكل فيشير الدستور إلى نص محدد يسمو على غيره من القوانين، وهو الذي ينظم سلطات الدولة"⁽²⁾.

ويميل نقاد القانون إلى الأخذ بالمعنيين الشكلي والمادي في آن معا لتعريف الدستور؛ فهو "القانون الذي يتميز بعلويته عن القوانين الأخرى، نظرا إلى خصوصية إجراءات وصفه وتعديله، وكذلك إلى خصوصية موضوعه باعتباره ينظم سلطة الحكم وكيفية ممارستها، ويضمن في الوقت نفسه حقوق الأفراد وحرياتهم"⁽³⁾. ولم يظهر الدستور بهذا المعنى الحديث إلا منذ القرن الثامن عشر في كل من أمريكا وفرنسا، ثم انتشر بعد ذلك في بلدان عدة، في أوروبا وخارجها، تأثرت بالفكر السياسي الجديد الذي مهد لظهور الدستور وبناء الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وسعت إلى بناء سلطة

1 عمر البوبكري "ظهور فكرة الدستور وتطورها في تونس" تبين، العدد 3، 2013، ص 75

2 عاصم خليل، ورشاد توام. فلسطين بين دستور الدولة والحاجة إلى ميثاق وطني، فلسطين: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية، مسارات، 2014، ص 13

3 البوبكري، ص 76

سياسية تقوم على الحكم المقيد بالقانون. ولم يكن العالم العربي والإسلامي بمعزل عن تلك التطورات التي أثرت في بعض أجزائه بدرجات متفاوتة. وذلك ما حصل في تركيا، وفي مصر، وتونس منذ القرن التاسع عشر⁽¹⁾.

يعتبر القانون الأساسي العثماني لسنة 1876، أول دستور طبق في فلسطين، حيث جاء هذا القانون في إطار الإصلاحات الواسعة التي قامت بها السلطات العثمانية في النصف الأول من القرن التاسع عشر. وقد أقام هذا الدستور نظام الحكم على أساس وجود ثلاث سلطات رئيسية هي: السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية؛ وبذلك شكل خطوة في إصلاح نظام الحكم الفردي الذي كان قائماً⁽²⁾، غير أن المفاهيم المرتبطة بحقوق الإنسان وحياته الأساسية لم تكن وصلت إلى درجة التطور التي وصلت إليها الآن⁽³⁾.

وفي 1922/8/10، تم إصدار مرسوم دستور فلسطين كأمر ملكي صادر عن البلاط الملكي، تنفيذا لصك الانتداب على فلسطين المستند إلى وعد بلفور عام 1917؛ حيث جاءت نصوص القانون منسجمة مع هذا الوعد⁽⁴⁾، إلا أن القانون، بحسب البرغوثي وعوكل، ورغم "تكريسه الانتداب وسياساته المنبثقة عن وعد بلفور، إلا أنه ولأول مرة حدد معنى لفلسطين، والذي سيصطلح عليه "فلسطين التاريخية"، كما إنه وإن اتسم بالطابع السلطوي، فقد أقر وجود ثلاث سلطات: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية"⁽⁵⁾.

لكن هذا المرسوم لم يتضمن نصوصاً ناظمة للحقوق والحريات الأساسية، باستثناء النص الدال على الحق في المساواة وعلى حرية الاعتقاد في المادة 83⁽⁶⁾. وبالتالي فإن مرسوم دستور فلسطين لم يقدم أية ضمانات لحقوق الشعب الفلسطيني وحياته؛ فلم ينص على مبادئ النظام الدستوري الديمقراطي، أو أدوات تحقيقها، أو السيادة الشعبية، أو سيادة القانون، أو سمو الدستور، والفصل بين السلطات، واستقلال القضاء؛ بل إنه دمج السلطات وركزها بيد ملك بريطانيا والمندوب السامي، وأناط بالحكام الإداريين صفة القضاء، وأنشأ الكثير من المحاكم الخاصة: محاكم العشائر، المحاكم الدينية، ومحاكم الأراضي⁽⁷⁾. في حين أن للبعض رأياً آخر، فيما يتعلق بتنظيم مرسوم فلسطين للسلطة القضائية،

¹المصدر نفسه

2محمد خضر. التنظيم الدستوري في فلسطين، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء مساواة، 2015، ص 23
3لمزيد حول القانون يمكن الرجوع الى: يوسف قزما خوري. الدساتير في العالم العربي، نصوص وتعديلات 1839-1987، بيروت: دار الحمراء، 1988، ص 16

4انظر، فتحي الوحيددي. التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، فلسطين: مطابع المقداد، 2004، ص 181-183.

5عبد الكريم البرغوثي، وطلال عوكل، "المحددات والدلالات السياسية للدستور الفلسطيني" في نادر سعيد، وآخرون: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية، أبحاث وأوراق عمل فلسطين: جامعة بيرزيت، مايو، 2004، ص 24.

6نصت المادة 83، "تضمن لجميع سكان فلسطين حرية الاعتقاد التامة وحرية القيام بشعائر العبادة وفقاً لعاداتهم ما لم تكن مخالفة للنظام العام أو منافية للأداب العامة، وتمتع كل طائفة دينية اعترفت به الحكومة بالاستقلال الذاتي في إدارة شؤونها الداخلية مع مراعاة احكام كل قانون او مرسوم يصدره المندوب السامي".

7خضر، ص 26

حيث يرى المحامي هيثم الزعبي، أن هذا المرسوم "عمل على تنظيم المحاكم وهيكلتها وأدائها بصورة مفصلة ومنظمة ومفعلة إلى حد كبير"⁽¹⁾. ويرى البرغوثي وعوكل، أن المرسوم "ساهم في تكريس مبدأ فصل السلطات وأهمية السلطة القضائية، وعمل على القطع مع التجربة العثمانية وإن ليس بشكل نهائي"⁽²⁾.

أدت النكبة عام 1948 إلى تشتت الفلسطينيين جغرافيا وسياسيا، فبرزت القضية الفلسطينية كقضية لاجئين، كما فتت فلسطين إلى كيانات ثلاث: الضفة الغربية وقطاع غزة، ودولة الاحتلال، ورغم المحاولات لإبقاء كيانية فلسطينية مستقلة، حكومة عموم فلسطين، إلا أن التدخلات العربية حيث ضم الضفة الغربية إلى الأردن، وخضوع قطاع غزة إلى الإدارة المصرية أسهم في تشتيت التمثيل الفلسطيني، واستمرار العرب في تقاسم حياة الفلسطينيين ورسمها.

في الضفة الغربية، وعلى إثر قرار الوحدة مع الأردن، تم مد مؤسسات الحكم الأردني وسلطاته على الضفة الغربية، فخضع سكانها واللاجئون للدستور الأردني الذي صدر في شهر آب 1952، وكذلك للقوانين والتشريعات الأردنية خضوعا تاما. وقد أقام الدستور الأردني نظام حكم ملكي فردي وراثي، إلى جانب بعض النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية، ووظف السلطات الثلاث تحت سيادة الملك. ورغم أن القانون أنشأ سلطات واضحة المعالم؛ إلا أنه أعطى للملك وفقا للعديد من نصوصه شل جميع السلطات والحكم بصورة مطلقة وفقا لإرادة الملك المنفردة "فالسلطات مستقلة طالما تعمل وفقا للإرادة الملكية وتتماشى مع توجهاتها ولا تمس بصلاحيات الملك المطلقة"⁽³⁾. ولم يختلف الوضع في قطاع غزة عن الضفة الغربية، وذلك رغم نص القانون الأساسي رقم 255 لسنة 1955، والذي عدل بموجب إعلان بالنظام الدستوري لسنة 1962، على استمرار سريان مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 وتعديلاته إلى الحد الذي لا يتعارض فيه مع أحكامه⁽⁴⁾. وبذلك فالنظام الذي استمر في السريان في قطاع غزة هو النظام البريطاني.

وفي العام 1967، سيطرت دولة الاحتلال "إسرائيل" على ما تبقى من أراضي فلسطين التاريخية (الضفة والقطاع)، وبسبب ذلك، لم تعد مسألة الحقوق والحريات الأساسية ذات قيمة في تلك الفترة، طالما أن الاحتلال هو الذي يتولى أمر السلطات المختلفة، وبخاصة سلطة القضاء.

1 المصدر نفسه، ص 26

2 البرغوثي وعوكل، ص 24

3 خضر، ص 27

⁴ نصت المادة (45) من القانون الأساسي لسنة 1955 على أنه: "النصوص الواردة بمرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 وجميع القوانين والأوامر والمنشورات والتعليمات التي أصدرها وزير الحربية أو المحاكم الإداري العام أو القائد العام للقوات المسلحة أو أية سلطة مختصة في تلك المنطقة منذ دخول القوات المصرية فيها في 15 من أيار لسنة 1948، وكذلك القوانين الفلسطينية القائمة في هذا التاريخ يظل معمولاً بها فيما لا يخالف أحكام هذا القانون وذلك مع عدم الإخلال بما للسلطة التشريعية من حق إلغائها وتعديلها في حدود سلطاتها. ولا تترتب أي مسؤولية بسبب الإجراءات والأعمال والأوامر والأحكام التي اتخذت بمقتضى القوانين واللوائح والأوامر والمنشورات والتعليمات المنصوص عليها في الفترة السابقة". انظر، خضر، ص 27

الميثاق القومي الفلسطيني

ورثت منظمة التحرير الفلسطينية مهمة تمثيل الفلسطينيين بعد أن تم تأسيسها في مؤتمر القاهرة في كانون الثاني/يناير 1964. وقد عقد الفلسطينيون مؤتمرهم الفلسطيني الأول في القدس عام 1964، الذي انبثق عنه الميثاق القومي الفلسطيني الذي يعتبر أهم وثيقة قانونية تصدر عن المؤتمر الوطني الأول، فهو بمثابة الدستور في الأنظمة الديمقراطية، ويمكن النظر إليه من خلال الآثار المترتبة عنه، بغض النظر عن القيمة الدستورية التي يتمتع بها. فقد أسهم في تأسيس "الكيانية الفلسطينية" وتزامنه مع النظام الأساسي الذي كان على ذات المستوى من حيث القيمة القانونية. وقد عكس الميثاق القومي الذي استمر أثره لأربعة أعوام، التدخلات العربية، فقد قام العاهل الأردني بافتتاح المؤتمر. إن انعقاد المؤتمر بتلك الصورة عمق ثنائية ظلت ملازمة للكيان الفلسطيني (م. ت. ف) وهي عروبتها من جهة، وخصوصية قرارها المستقل من جهة ثانية⁽¹⁾.

جدير بالذكر، إن المؤتمر الأول لعب دور المجلس التأسيسي بإصداره للمواثيق الدستورية، وقد أطلق المؤتمر على نفسه مجلسا وطنيا، وأصبح بذلك صاحب إقرار الوثائق السياسية: الميثاق والنظام الأساسي وصاحب تعديلها من خلال لجان يعينها، عادة، رئيس المنظمة.

الميثاق الوطني الفلسطيني

لقد تركزت النزعة الاستقلالية الفلسطينية، والدعوات للعمل من داخل منظمة التحرير؛ بسبب عدد من العوامل منها: التنازع بين منظمات المقاومة الفدائية وبين المنظمة، وكذلك اختلاف الرؤى بين حركة القوميين العرب وحركة فتح من جهة، وداخل كل منهما من جهة أخرى؛ بفعل التدخلات، وبفعل هزيمة الأنظمة العربية الرسمية عام 1967، وإنجازات المقاومة في معركة الكرامة.

أدت هذه الظروف، في النهاية، إلى تشكيل لجنة لتحديد أعضاء المجلس الوطني التي كانت من جملة شروط وضعتها حركة فتح لمشاركة الفاعلة في المنظمة، ومن تلك الشروط: تغيير الميثاق القومي والنظام الأساسي، وهوماتم فعلا حيث تم تقليص أعضاء المجلس الوطني من 400 إلى 100 عضو في الدورة الرابعة 1968، وقد تم تعيينهم بالتوافق الوطني الذي أسس لمبدأ توزيع الحصص بين المنظمات الفدائية ليصبح هذا معيارا للشرعية⁽²⁾.

عكس التغيير الذي جرى في ميثاق المنظمة نزعة الاستقلال سابقة الذكر، حيث لم يتعامل المجلس مع تعديلات الميثاق القومي، بل أطلق عليه اسما جديدا هو الميثاق الوطني، وكأنه يكرس استقلالا وطنيا فلسطينيا بمعزل عن التدخلات الرسمية العربية. فقد حمل هذا التعديل في طياته جوهر التعديلات كلها، فهو المنعطف في تحويل "مسار سكة

¹ لمزيد من المعلومات حول الميثاق القومي انظر، أسعد عبد الرحمن، الميثاق القومي الفلسطيني 1964، الموسوعة الفلسطينية، في 2015/10/28، شوهدي في: 2020/3/27، في: <https://bit.ly/2WM15R2>

² البرغوثي، وعوكل، ص 27

القطار من السكة العربية القومية إلى السكة الفلسطينية الفرعية؛ ولهذا انعكاسات على الهوية الفلسطينية⁽¹⁾. حيث رفض، بشكل واضح، كل أنواع التدخل والوصاية والتبعية، وأكد مبدأ عدم التدخل، وعدم التدخل المقابل، وأعاد تعريف صياغة تعريف الشعب من خلال الارتباط بالأرض، رابطاً الحق بالوطن بالحق في تقرير المصير ومعرفة الشخصية الفلسطينية ليس، فقط، من خلال ارتباطها العربي، بل وبالتنازع مع المشروع الصهيوني.

العوامل السياسية التي أدت إلى ظهور فكرة الدستور الفلسطيني

أقر المجلس الوطني الفلسطيني في الدورة التاسعة عشرة في الجزائر في شهر 11/ 1988 وثيقة الاستقلال التي اعتبرها البعض وثيقة فوق دستورية، وأنها أقرب إلى الإعلان الدستوري، حيث أكد الإعلان "أن دولة فلسطين للفلسطينيين أينما وجدوا؛ فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق... في ظل نظام حكم ديمقراطي برلماني يقوم على أساس حرية الرأي وتكوين الأحزاب... في ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل"⁽²⁾.

جاءت تلك الدورة للمجلس الوطني في ظل ظروف سياسية هامة، حيث كانت الانتفاضة الفلسطينية التي اندلعت في ديسمبر 1987، في أوجها وقوتها، واندفاعتها، وكان الاتحاد السوفييتي موجوداً، رغم ظهور مقدمات التفكك. وفي تلك المرحلة بدأت بالظهور معالم مبادرات سياسية دولية من أبرزها الاهتمام الأمريكي غير المسبوق لإنهاء الانتفاضة، حيث زار وزير الخارجية الأمريكي السابق شولتز المنطقة، وطرح مجموعة من الاشتراطات والاقتراحات. وعلى المستوى الفلسطيني، خشي المستوى القيادي من انتهاء الانتفاضة سريعاً دون استثمارها سياسياً، وهو ما أدى إلى بلورة رؤية سياسية قيادية نحو ترجمة مبادرة الانتفاضة بمبادرة سلام فلسطينية يجري إقرارها عبر مؤسسة تشريعية فلسطينية هي المجلس الوطني الفلسطيني. وجرى إعلان قيام الدولة الفلسطينية، وإعلان وثيقة الاستقلال. أظهرت منظمة التحرير استعدادها للدخول في مفاوضات سياسية مع الولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل، ما شكل مرجعية وغطاء للتغيرات السياسية اللاحقة. فقد أقدمت قيادة منظمة التحرير على تلبية الاشتراطات التي طرحتها الإدارة الأمريكية في حينه، لبدء حوار فلسطيني أمريكي رسمي، فأعلن الرئيس عرفات إدانته للإرهاب، واستعداد المنظمة للاعتراف بحق إسرائيل في الوجود فضلاً عن وصفه الميثاق الوطني "بالكادوك" أي منتهي الصلاحية⁽³⁾. وعلى المستوى الرسمي العربي، فقد كانت مصر قد عادت إلى مؤسساته، ما كل عاملاً مشجعاً لتلك التطورات، وداعماً لمبادرة السلام الفلسطينية، ومعبراً عن ارتباطه للتطور السياسي الجديد في الساحة الفلسطينية.

¹ نقلا عن، عماد الدين أبو رحمة. أثر عملية التسوية على الهوية الفلسطينية، دراسة لاتجاهات طلبة الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير غير منشورة، فلسطين: جامعة الأزهر، 2011، ص 103.

² وثيقة إعلان الاستقلال سنة 1988، منظمة التحرير الفلسطينية، دائرة شؤون المفاوضات، في 2014/11/12، شوهدي في:

<https://bit.ly/33RHY9z>، في: 2020 / 3/27

³ البرغوثي، وعوكل، ص 30

قدمت وثيقة الاستقلال، في إطار تلك المرحلة، الرؤية ومنظومة المفاهيم الفلسطينية الشاملة لطبيعة نظام الحكم الذي جرى الإعلان عن إطاره العام "الدولة الفلسطينية" قبل أن تكون القيادة الفلسطينية متأكدة من حتمية قيامها في إطار البعد الزمني الذي تصورته القيادة. أضيف إلى ذلك كون وثيقة الاستقلال قد حفرت بجرى الوثيقة المرجعية البديلة بصفة عامة للميثاق الوطني الفلسطيني الذي لم يعد صالحاً كمرجعية للحركة السياسية الفلسطينية. وبذلك جاءت وثيقة الاستقلال لتؤمن غطاءً شرعياً لمرحلة مبادرة السلام الفلسطينية وما جاء بعدها، وبخاصة إلغاء عدد كبير من بنود الميثاق الوطني الفلسطيني في الدورة الحادية والعشرين للمجلس الوطني بغزة عام 1996.

جاءت تلك المتغيرات السياسية كما يبدو تلبية لاستحقاقات خارجية أملت الحاجة إلى الاستثمار السريع للانتفاضة، وفي ظل أوضاع نضالية متقدمة، فجاءت وثيقة الاستقلال لتعبر عنها بامتياز، في حين جاءت قرارات المجلس الوطني لتعبر عن الاستجابة للتطورات الدولية ومتطلبات الاستثمار السياسي.

صياغة دستور فلسطيني

ارتبطت فكرة صياغة دستور فلسطيني بالتطورات المهمة التي أدخلت تعديلات على الرؤية السياسية لمنظمة التحرير، وكذلك كانعكاس لحركة المتغيرات السياسية الدولية والعربية والمحلية المرتبطة بالصراع. إضافة إلى الآمال التي ظهرت مع اندلاع انتفاضة عام 1987، وقرب قيام الدولة الفلسطينية التي كان الاعلان عنها في 15/11/1988. لكن أدت مجموعة من الأسباب إلى تراجع تلك الآمال، وكذلك تراجع الحاجة إلى صياغة دستور فلسطيني، كان أبرزها: انهيار المنظومة الاشتراكية وحلف وارسو، وتفكك الاتحاد السوفيتي عام 1989، وهو ما أدى إلى انعكاسات خطيرة على المستوى الدولي، وعلى مستوى المنطقة والقضية الفلسطينية. واندلاع حرب الخليج الثانية، ونجاح التحالف الدولي ذلك في طرد القوات العراقية من الكويت، وما نتج عنه من تفكك للنظام الرسمي العربي، وهزيمة الأمة العربية ومعها الحركة الوطنية الفلسطينية، وإخضاع العراق لعقوبات الحصار الاقتصادي الشامل، وما تلا ذلك من إعلان بوش الأب عن قيام النظام الدولي الجديد بزعامة الولايات المتحدة.

وعلى الصعيد الفلسطيني أدى ذلك إلى وضع منظمة التحرير الفلسطينية؛ بسبب موقفها المتعاطف مع العراق أمام خيارات صعبة وخطيرة. أضيف إلى ذلك تراجع الانتفاضة الكبرى، وتراجع آمال الفلسطينيين بتحقيق الدولة الفلسطينية قريباً، ما مهد لفتح ملف التسوية السياسية وانعقاد مؤتمر مدريد وفق شروط محففة للأطراف العربية، وبخاصة منظمة التحرير الفلسطينية.

عادت فكرة صياغة الدستور إلى الفكر والعمل السياسي الفلسطيني من جديد بعد قرار إعلان الدولة، واتخذ المجلس الوطني قراراً بإعداد الدستور للدولة المستقبلية، وتكرر الأمر نفسه، في عام 1993، عندما كلفت اللجنة التنفيذية في منظمة التحرير لجنة لإعداد الدستور، وقد قدمت اللجنة المسودة الأولى من الدستور التي سميت، في حينه، بالقانون الأساسي إلى اللجنة التنفيذية في كانون الأول من سنة 1993، وأعقب ذلك صياغة عدة مسودات وصلت

إلى خمس، كانت الأخيرة منها في 1996، حيث شكلت هذه المسودات نواة القانون الأساسي الفلسطيني⁽¹⁾. وفي سنة 1997 أقر المجلس التشريعي مشروع القانون بالقراءة الثالثة، غير أن الرئيس عرفات لم يصادق عليه حتى العام 2002؛ بداعي أن قضية الدستور مسألة تخص جميع الفلسطينيين الذين لا يمثلهم جميعا المجلس التشريعي، وإنما المجلس الوطني⁽²⁾. وفي سبيل تبني دستور فلسطيني، "كلف المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية لجنة خاصة لإعداد مسودة دستور، فأنجرت ثلاث مسودات: الأولى في شباط فبراير 2001، والثانية في شباط فبراير 2001، والثالثة في نسختين: إحداها في آذار/مارس 2003، والأخرى في أيار/مايو 2003"⁽³⁾.

شكلت، فيما بعد، اتفاقات أوسلو المرجعية السياسية والقانونية أو على الأقل عنصرا لا يمكن تجاوزه عند تحديد سياسات منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية، ورغم أنها لا ترتقي إلى مستوى الوثائق الدستورية إلا أنها تعيق صياغة مرجعيات أخرى سواء أكانت دستورية أم غير ذلك.

اتخذ قرار بتشكيل لجنة لإعداد دستور الدولة الفلسطينية في دورة المجلس الوطني التي عقدت لإلغاء بنود الميثاق عام 1996، حيث كان من المفترض أن يعلن عن قيام الدولة الفلسطينية من خلال اتفاق في نهاية المرحلة الانتقالية، لكن سقوط حزب العمل، وصعود حزب الليكود بزعامة نتنياهو عام 1996، واندلاع هبة النفق بعد ذلك بثلاثة أشهر شكل مؤشرا سلبيا على إمكانية انتهاء المرحلة الانتقالية بقيام دولة فلسطينية.

وفي محاولة الإجابة عن سؤال المبادرة إلى إعلان قيام الدولة أو تأجيله وربطه بالاتفاق النهائي للتسوية، عادت منظمة التحرير لتبدي اهتماما بالدستور كإشارة إلى إصرار الفلسطينيين على بلوغ هدف الدولة، بعد أن تراجعت دولة الاحتلال عن تعهداتها والتزاماتها إزاء اتفاقية أوسلو التي انتهت مرحلتها الانتقالية في أيار 1999، دون الاتفاق على إعلان الدولة الفلسطينية كما كان متوقعا. وقد أشار قريع إلى ذلك بقوله: "استمرت النشاطات والتحركات والجهود الفلسطينية طوال حكم نتياهو بكثافة، لتهيئة الأرضية السياسية المؤاتية، وكذلك المسرح الدولي، من أجل تفعيل شعار إعلان الدولة المستقلة. وكانت ذروة تلك النشاطات والتحركات قد تجسدت في اجتماع المجلس المركزي الفلسطيني في غزة في يوم 1999/4/27؛ إذ تم اتخاذ جملة من القرارات الإجرائية لتنفيذ ذلك الإعلان، ومن أبرزها تأليف لجان تحضيرية لتكريس قيام الدولة، مثل لجنة إعداد الدستور الفلسطيني، ولجنة وضع قانون الانتخابات البرلمانية

¹ Mahler. S. Gergory. Constitutionalism and Palestine Constitutional Development. (Palestine: Passia, 1996), p 126-129.

انظر أيضا، خضر، ص 30، وفلاح، ودقة، ص 20-21.

² Feras Milhem, "The Constitutional System of the Palestinian National Authority". In: Civic Education in Palestine (Palestine: Passia, 2006), p 129.

³ أشرف صيام، وتسليم كحلة "السلطة التشريعية في فلسطين بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين في نظام الثنائية المجلسية في الأنظمة الدستورية العربية" ضمن، زيد العلي وآخرون، الكتاب السنوي، تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري، القسم الثاني،

2016/2015، ص 58

للدولة⁽¹⁾. وجددير ذكره، أن المجلس المركزي في هذا الاجتماع، جدد فيه قرار تكليف الدكتور نبيل شعث ترؤس لجنة تم تشكيلها بقرار من الرئيس لإعداد مشروع دستور فلسطيني، حيث تم فعليا تشكيل اللجنة، وضمت نخبة من القانونيين والسياسيين الفلسطينيين. بالإضافة إلى تشكيل اللجنة العربية لدعم صياغة الدستور بناء على طلب فلسطيني من الجامعة العربية في أواخر عام 1999، وكان على رأس اللجنة الدكتور عصمت عبد المجيد، حيث أدت اللجنة لاحقا دورا استشاريا مهما في الصياغات التي تعاقبت للدستور.

الدستور قبل الدولة أم بعد الدولة

تعتبر عملية تحضير الدستور من أهم أعمال السيادة في الدول، وتعبّر عن حق الشعوب في تقرير مصيرها من خلال إقرار نوع النظام السياسي الذي يحكمها، والمبادئ العامة للنظام الدستوري في ذلك البلد. ويحدد الدستور طبيعة النظام السياسي، وشكل الدولة ويحدد طبيعة العلاقة بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، وأيضا جملة حقوق المواطنين وواجباتهم وكفالة حرياتهم العامة. وباعتبار الدستور الإطار الذي يحدد بيئة التنمية وشروطها، لا يمكن أن يتجاهل العلاقة الوثيقة والمتداخلة بين العوامل الداخلية التي تؤثر في صياغة الدستور والعوامل الخارجية.

إن عملية تحضير الدستور قد تجري قبل تحقيق السيادة والاستقلال السياسي، بل "إن تحضير دستور نموذجي يحتوي على بعض المبادئ، ويبنى لنظام سياسي بذاته، قد يشكل جزءا من الاتفاق الذي يؤدي في المحصلة إلى قيام الدولة الجديدة، ويعتبر، في كثير من الأحيان، ضروريا لاكتساب الشرعية الدولية استعدادا للاستقلال السياسي"⁽²⁾. فعملية التحضير للدستور تعتبر جزءا من عملية التحضير للدولة.

يعكس الجدل الدائر في الساحة الفلسطينية حول الدستور الفلسطيني، سواء من ناحية توقيت طرح الدستور، وشروطه ووظائفه في الوضع الفلسطيني، اختلاف الرؤى السياسية، وتعددتها بشأن العلاقة بين مكونات الدستور، وجملة الحقوق والمعايير التي يتضمنها وبين الحق في تقرير المصير والسيادة الكاملة على الأرض والمكونات. ذلك أن الاحتلال الذي تخضع له فلسطين يصادر وجود الشعب الفلسطيني في الأساس، ويصادر، فعليا، كامل حقوقه الفردية والجماعية، ويخضعه لأبشع العقوبات الجماعية. فالاحتلال مازال ينتهج سياسة ممنهجة في مصادرة الأراضي التي ستقوم عليها الدولة الفلسطينية، ويقطعها إلى كانتونات معزولة بعضها عن الآخر.

وبناء على ذلك، فإن إقرار الدستور في ظل وجود الاحتلال واستمرار مفاعيله على الحالة الفلسطينية جميعها، من شأنه أن يؤثر في إمكانية نجاح هذا الدستور في تحقيق وظائفه وأهدافه، وربما يحيله إلى مجرد وثيقة سياسية تستهدف

¹ أحمد قريع. الرؤية الفلسطينية الكاملة للمفاوضات من أوسلو إلى خارطة الطريق، فلسطين: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 2007،

ص 120

² عاصم خليل، ورشاد توم. فلسطين بين دستور الدولة والحاجة إلى ميثاق وطني مقاربات استراتيجية في النظام السياسي الفلسطيني، فلسطين: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية، 2014، ص 23

تأكيد حضور الشعب الفلسطيني على الخريطة الجيوسياسية أكثر مما تؤكد دوره الشامل في صياغة حاضر الشعب الفلسطيني ومستقبله من مختلف جوانبه وتقرير خياراته.

وبناء على ذلك، فهناك من يرى أن صياغة الدستور، بل طرح فكرته بالأساس قبل قيام الدولة، إنما يستهدف تلبية استحقاقات خارجية مفروضة تنظر للدستور كخطوة قانونية تؤكد اعتراف الشعب الفلسطيني بالحد الأقصى من حقوقه الوطنية، وحدود دولته التي ستخضع لاحقا لآليات التفاوض والتوصل لاتفاقات سلام ستؤدي حتما إلى تعديل الدستور لكي يتلاءم مع نتائج تلك الاتفاقات وما تتضمنه من محددات.

وبالنظر إلى دورات المجلس المركزي، التي ناقشت موضوع الدستور، يتضح أن الجبهة الشعبية والجبهة الديمقراطية، وجبهة التحرير العربية اعترضوا على توقيت صياغة الدستور، ويرون أنه غير ملائم، وأن الوقت الأفضل والمناسب لصياغة الدستور هو بعد قيام الدولة الفلسطينية، وليس قبل ذلك، رغم أن هذه القوى أبدت اهتماما أكبر بمضمون مشروع الدستور. أما القوى الإسلامية، فلها مشروعها المختلف، ولذلك فإنها تعني نفسها من الدخول في مثل هذه المناقشات والمداخلات.

وفي المقابل ترى وجهة النظر الأخرى أن صياغة الدستور الفلسطيني تأتي في إطار تأكيد الأهلية الفلسطينية لممارسة حق تقرير المصير، والتحضير لقيام الدولة الفلسطينية التي أقر المجتمع الدولي أهمية قيامها وضرورتها من حيث المبدأ. ويرى أصحاب هذا الرأي أن صياغة الدستور الفلسطيني إنما يأتي في سياق النضال الفلسطيني السياسي ضد الاحتلال، وتعبيرا عن شمولية الصراع، بما أنه صراع تاريخي حضاري ثقافي قانوني اجتماعي اقتصادي. فنجد، مثلا، حزب الشعب الفلسطيني يصرح بأن من "شأن صناعة الدستور صدّ الآثار السلبية للحملة الإسرائيلية في تشويه صورة القضية الفلسطينية ونضالاتها، إلى جانب مساعدته في "زيادة حافز قوى دولية مختلفة، شعبية ورسمية، على أن ترى في ولادة دولة فلسطين، ودستورها العصري عاملا إضافيا في المسعى من أجل التضامن معها، ودعم قيامها والاعتراف بها دون أدنى تردد وفي ظل شكل من أشكال المساهمة في ولادة نموذج ديمقراطي متميز في الشرق الأوسط في القرن الحادي والعشرين"⁽¹⁾.

الهوية في الدستور الفلسطيني المقترح

لا يختلف مفهوم الهوية إلا في المحتوى الذي يرتبط بالثقافة، فالهوية لغة مشتقة من الفعل: هو، هوة، والهوية تصغير هوة، وقيل الهوية لغة بئر بعيدة المهواة⁽²⁾، وتدل الهوية اصطلاحا على الميزة الثابتة في الذات، أي علامة ما هو متماه، أو هي: ميزة فرد أو كائن يمكن من هذا الوجه تشبيهه بفرد يقال عنه: إنه متماه، أو إنه هو ذاته في مختلف فترات وجوده⁽³⁾. وقد اشتقت كلمة الهوية من الهو فالمعنى الفلسفي للهوية هو ما يكون الشيء هو نفسه، وقد عبر الفارابي

¹ خليل، وتوام، ص 24، انظر أيضا، حزب الشعب الفلسطيني "استثمار التقاطع من أجل المبادرة" في سعيد والبرغوثي، ص 271

² ابن منظور. لسان العرب، بيروت: دار صادر، د. ت، ص 374.

³ أندريه لالاند. موسوعة الفلسفة، ترجمة خليل أحمد عمر، الجزء 2، بيروت: عويدات للنشر، 2012، ص 607.

عن ذلك بقوله: "هوية الشيء وعينيته وتشخصه وخصوصيته ووجوده المنفرد له الذي لا يقع فيه اشتراك الحد المفهومي"⁽¹⁾. فمعنى الهوية في الفكر الفلسفي العربي استقر ليدل به على الشيء بوصفه وجودا منفردا متميزا عن غيره. أما الهوية بحسب علم الاجتماع السياسي فهي "مجموعة الخصائص التي يمكن للفرد عن طريقها أن يعرف نفسه في علاقته بالجماعة التي ينتمي إليها، وتميزه عن الأفراد المنتمين للجماعات الأخرى. وهذه الخصائص الجمعية لا تكون صدفة أو بقرار في لحظة تاريخية معينة، بل تجمع عناصرها وتطبع الجماعة بطابعها على مدار تاريخ الجماعة من خلال تراثها الإبداعي (الثقافة)، وطابع حياتها (الواقع الاجتماعي)، وتعبيرات خارجية شائعة مثل: الرموز والعادات والتقاليد واللهجة أو اللغة، وأهم مكونات الهوية هي تلك التي تنتقل بالوراثة داخل الجماعة وتظل محتفظة بوجودها وحيويتها بينهم: كالأساطير والقيم والتراث الثقافي"⁽²⁾. فالهوية هي جزء من السياقات السياسية والاجتماعية في العالم الحديث⁽³⁾، ومن البديهي أن الهوية ترتبط بالفرد أو الجماعة سواء أكانت الجماعة تعيش على أرضها التاريخية أو موزعة في أرض الشتات، ولكن يجب أن يتوفر عنصر الانتماء للجماعة والوعي بالهوية.

يحظى موضوع الهوية بأهمية كبيرة في الدراسات الفلسفية والسوسيولوجية، والسياسية في ظل تطورات العولمة، وفي ظل الحروب الأهلية والطائفية التي عصفت بالعالم، وبخاصة العالم العربي منه، حيث باتت تشكل تحديا كبيرا أمام هويات الجماعات الوطنية والقومية؛ وبالتالي وحدة الشعوب والدول الوطنية والقومية. أما في الحالة الفلسطينية فموضوع الهوية يحظى بأهمية خاصة؛ فالحالة الوطنية الفلسطينية لم تنجز مشروع هويتها كما فعلت معظم الشعوب، وهذا "ليس فقط بسبب تأخره عن مشاريع الوطنيات العربية المتمثلة في الدولة العربية بشكلها الراهن، وليس بحكم عدم التكافؤ في صراع موازين القوى مع المشروع الصهيوني فحسب، بل بسبب افتقاد هذا المشروع إقليمه (الجغرافي) الخاص وحيزه الاجتماعي المتعين"⁽⁴⁾ بعد نكبة عام 1948.

فقضية الهوية الوطنية الفلسطينية هي قضية التحرر الوطني الفلسطينية، وهي قضية المشروع الوطني الأول الذي عبر عن تلك الهوية. كما إن تطور الهوية الوطنية الفلسطينية ارتبط بالكفاح الوطني على الأرض، وليس بتحليلات النخب المثقفة؛ وبالتالي، "إن صيرورة الهوية الوطنية الفلسطينية المستقبلية محكومة بقدرة حركة التحرر الوطني الفلسطيني على تجاوز مأزقها، مأزق الحركة والمشروع والهوية؛ ذلك أن الصيرورة الطبيعية للهوية الوطنية الفلسطينية هي صيرورة

¹ الفارابي. الأعمال الفلسفية، كتاب التعليقات، تحقيق، جعفر آل ياسين، بيروت: دار المناهل للطباعة والنشر، 1992، ص 21

² نقلا عن، إبراهيم أبراش. "مسألة الهوية في الدستور الفلسطيني"، في، سعيد، وآخرون، ص 136.

³ Meir Litvak, Introduction: Collective Memory and the Palestinian Experience, in Meir Litvak (ed.), Palestinian Collective Memory and National Identity, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p7

⁴ ماجد كيالي. "صعود وأفول الهوية الوطنية والكيانية السياسية للفلسطينيين" مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 90، 2012، ص 9

كفاحية بالضرورة والارتكاس في المشروع الكفاحي هو أكبر خطر يهدد مستقبل هذه الهوية بالذات⁽¹⁾. فالتأكيد على الهوية الوطنية في السياق الفلسطيني "ضرورة نضالية لتأكيد الوجود وبالتالي الحقوق، أي بما يتجاوز ضرورات تمييز الذات عن الآخر كما هو لدى الشعوب الأخرى التي أنجزت شروط تحررها الوطني واستقلالها السياسي"⁽²⁾.

وفي التجربة الفلسطينية ورغم أن "وجود الشعب الفلسطيني على أرض فلسطين التاريخية، على الأقل، منذ خمسة آلاف سنة، فإن حديثه عن هويته الوطنية لم يتبلور إلا بفعل صدمة قاسية جسدها المشروع الاستعماري الغربي"⁽³⁾. والحديث عن الهوية الوطنية الفلسطينية بشكل مغاير "يغيب الجانب الصراع في العلاقة بين تبلور الهوية الوطنية الفلسطينية والمشروع الاستعماري الصهيوني،... كون ذلك الصراع هو حاضنة تبلور الهوية الوطنية، وليس من العلمية بمكان تناول العلاقة بين المشروعين: الهوية الوطنية والمشروع الاستيطاني خارج دائرة الصراع"⁽⁴⁾. وهذا ما نفهمه من فيصل دراج عندما يتحدث عن النص الآخر الذي يضيء الهوية، يحفزها للظهور، والآخر هنا هو النص الصهيوني حصرا الذي يشتبك مع النص الفلسطيني. فالهوية الوطنية الفلسطينية مثلها مثل أية هوية حية "مشروع بناء لن يزال مستمرا ضمن مشروع وطني تحرري (خلاصي) هدفه إنقاذ الشعب الفلسطيني من نار نكبته (الخطيئة): بدولة، وعودة، وتقرير مصير"⁽⁵⁾.

وبناء على ما ذكر، فهناك ارتباط قوي بين هوية الفرد وهوية الجماعة، فهذه الأخيرة جمع لأفراد لهم الهوية نفسها، فهوية الفرد تؤثر في هوية الجماعة وهوية الجماعة تؤثر في هوية الفرد، وفي حال التهديد الخارجي تكون الهوية عند الطرفين أكثر تماسكا، وقوة، وكذلك إذا تقاسم الطرفان البيئة الاجتماعية والأرض نفسيهما. فالهوية تشكل عند الفرد "التعبير الصادق عن ذاتية الإنسان النفسية المستقلة، التي تميزه عما عداه من آخرين في نفس محيطه، وهي تتكون من خلال عمليات توحيد وتطابق ومزج بين المسلمات الشخصية للفرد، ومن يؤثرون فيه اجتماعيا ونفسيا"⁽⁶⁾.

إن إثارة موضوع الهوية والانتماء اليوم، أكثر مما مضى إنما هو مؤشر على وجود حالة من القلق، فالثقافات الوطنية تعيش حالة صراع لإثبات الوجود وللحفاظ على الخصوصيات على الهوية والانتماء في ظل عالم يتغير قسرا بفعل العولمة. فإذا كان هذا حال الهوية في المجتمعات المستقرة والمستقلة فكيف بالهوية الوطنية الفلسطينية التي تتعرض

1 كايدي عزت شريم. "الهوية الوطنية الفلسطينية: جدل الواقع ومأزق الخطاب مقارنة نقدية"، مجلة جامعة الاستقلال للأبحاث، العدد خاص مؤتمر بأبحاث مؤتمر الهوية حاضر ومستقبل، 2017، ص 101

2 عبد الفتاح القلقلي، وأحمد أبو غوش. الهوية الوطنية الفلسطينية: خصوصية الشكل والإطار الناظم لبيت لحم: مركز بديل، 2012، ص 14.

³ المرجع السابق، ص 17

4 وسام رفيدي "الهوية الوطنية الفلسطينية بعد اتفاقية أوسلو، إشكالية التفكيك برسم النظام" مجلة حق العودة، العدد 45، 2011، ص 8

⁵ عبد الرحيم الشيخ، "الهوية الثقافية الفلسطينية، في التجمعات الفلسطينية وتمثالاتها، المؤتمر السنوي الثاني (1)، فلسطين: مركز

مسارات، 2013، ص 77

⁶ نقلا عن، أبراش، ص 136

لتهديد متعدد المصادر: العدو الصهيوني الذي يشكل حالة نفي للهوية الفلسطينية، العولمة الثقافية، وبدرجة أقل من الهويات الصديقة، أو التي تتشارك معها في بعض الرموز والقيم المشتركة، كالقومية العربية والإسلام والأهمية الإنسانية، ناهيك عن خطر الغربة والشتات.

الهوية في الميثاق القومي الفلسطيني لعام 1964

يعتبر الميثاق القومي الفلسطيني أهم وثيقة قانونية تصدر عن المؤتمر الوطني الأول، فهو بمثابة الدستور في الأنظمة الديمقراطية. كان الفكر القومي العربي هو السائد؛ ولذلك غابت الهوية الفلسطينية لصالح الهوية القومية، كما لم يشر الميثاق إلى الهوية الإسلامية نظراً لحالة الصراع ما بين القوميين والإسلاميين في تلك الفترة، بل ونظراً للدور الذي لعبته الدول العربية في تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية، فقد تجنب واضعو الميثاق الإشارة إلى كلمة وطنية أو هوية وطنية فحمل الميثاق اسم الميثاق القومي الفلسطيني، بل أكد هذا الميثاق على عدم أحقية الفلسطينيين فرض السيادة على الضفة الغربية وغزة اللتين كانتا تحت الحكم العربي؛ وبالتالي رفض قيام دولة فلسطينية تعبر عن الهوية السياسية الفلسطينية⁽¹⁾.

الهوية في الميثاق الوطني الفلسطيني 1968

تمت الإشارة إلى الهوية الوطنية الفلسطينية دون القطع مع الهوية القومية، غير أن النظام السياسي والاجتماعي لفلسطين سيحدد عند التحرير، ولم يكن التأجيل عن عجز بل خوفاً من معارضة بعض الأنظمة والقوى السياسية التي لم تكن مستريحة لنهوض الهوية الفلسطينية، ولأن حركة فتح سيطرت على المنظمة طرحت نفسها كحركة تحرر لا تلتزم بأيديولوجية محددة.

وجدير بالذكر، أن حركة فتح طرحت عام 1968، ولأول مرة مفهوم الهوية في مشروع الدولة الديمقراطية العلمانية، فخلال دورة المجلس الوطني الفلسطيني الثامنة، التي انعقدت بالقاهرة في نهاية شباط (فبراير)، ومطلع آذار (مارس) 1971، تم تبني شعار "الدولة الفلسطينية الديمقراطية". فالبرنامج الذي تبنته تلك الدورة اعتبر أن دولة المستقبل في فلسطين، المحررة من الاستعمار الصهيوني، ستكون "الدولة الفلسطينية الديمقراطية التي يتمتع الراغبون في العيش بسلام فيها بنفس الحقوق والواجبات ضمن إطار مطامح الأمة العربية في التحرر القومي والوحدة الشاملة، مع التأكيد على وحدة الشعب في كلتا ضفتي الأردن..."⁽²⁾، كما تم طرح دولة ينعم مواطنوها بحقوق جماعية، ويلتزمون بواجبات جماعية مبنية على أساس المفهوم العلماني لفكرة المواطنة، دون أي تمييز لأحد بناء على الدين أو الإثنية أو اللون، وهذا ما جاء في الميثاق الوطني عام 1968 معرّفاً هدفه بـ "إنشاء دولة ديمقراطية في فلسطين ينعم فيها المسلمون

1 أقرت المادة الرابعة والعشرون بشأن السيادة على الأرض الفلسطينية أن "لا تمارس هذه المنظمة أية سيادة إقليمية على الضفة الغربية في المملكة الأردنية الهاشمية ولا قطاع غزة ولا منطقة الحمة. وسيكون نشاطها على المستوى القومي الشعبي في الميادين التحريرية والتنظيمية والسياسية والمالية". ولكن المادة الخامسة والعشرين نصت على أن "تكون هذه المنظمة مسؤولة عن حركة الشعب الفلسطيني في نضاله من أجل تحرير وطنه في جميع الميادين التحريرية والتنظيمية والسياسية والمالية وسائر ما تتطلبه قضية فلسطين على الصعيدين العربي والدولي". انظر الميثاق القومي الفلسطيني: <https://bit.ly/2WM15R2>

2 ماهر الشريف "كيف تصورت منظمة التحرير الفلسطينية موقع الفلسطينيين في إسرائيل ودورهم النضالي؟" مؤسسة الدراسات الفلسطينية في: 2018/1/30، شوهه في: 2020/4/1، في: <https://bit.ly/2UBJWtY>

والمسيحيون واليهود بحقوق وواجبات متساوية"⁽¹⁾ وهو يستشف من نص حركة فتح: "نحن نقاتل في سبيل إقامة دولة فلسطينية ديمقراطية يعيش فيها الفلسطينيون بكل طوائفهم... مسلمين ومسيحيين ويهود في مجتمع ديمقراطي تقدمي، ويمارسون عباداتهم وأعمالهم مثلما يتمتعون بحقوق متساوية" وقد استطردت الحركة في البيان نفسه، تأكيداً من فتح على إنسانية الهدف بالقول: "إن ثورتنا الفلسطينية لتفتح قلبها وفكرها لكل بني الإنسان الذين يريدون أن يعيشوا في المجتمع الفلسطيني الحر الديمقراطي، وأن يناضلوا في سبيله بصرف النظر عن اللون أو الدين أو العرق"⁽²⁾.

أما الجبهة الشعبية، فقد أكدت أن فلسطين الغد التي ستحكمها المبادئ الماركسية اللينينية التي لا خيار عنها في مرحلة التحرير والنضال وفي مرحلة ما بعد التحرير "فلسطين المحررة ستكون جزءاً من مجتمع عربي ثوري جديد... حيث حددت رؤيتها للنضال الفلسطيني، بنص يقول: "إن هدف النضال الفلسطيني، هو إقامة دولة وطنية ديمقراطية في فلسطين، يعيش فيها العرب واليهود كمواطنين متساوين في الحقوق والواجبات، وتشكل جزءاً لا يتجزأ من الوجود الوطني العربي التقدمي"⁽³⁾، وأن المجتمع العربي الجديد الديمقراطي الاشتراكي سيكون قادراً بالاستناد إلى مبادئ الماركسية اللينينية على توفير الحل لكل مشكلات الفقر والتخلف والاضطهاد والاستغلال التي يعاني منها إنسان هذا الوطن... وأن اليهود في فلسطين بعد التحرير سيمارسون شأنهم شأن غيرهم كافة حقوقهم الديمقراطية كمواطنين في مجتمع ديمقراطي اشتراكي"⁽⁴⁾.

وقد تبنت الجبهة الديمقراطية شعار فلسطين الديمقراطية، حيث قدمت الجبهة الديمقراطية قبيل انعقاد الدورة السادسة للمجلس الوطني في القاهرة مشروع قرار للمجلس تحت عنوان حل ديمقراطي للقضية الفلسطينية، دعت فيه إلى إقامة الدولة الفلسطينية الموحدة بعد القضاء بالكفاح المسلح على الكيان الصهيوني، حيث اعتبر المشروع أن هذه الدولة تمثل حلاً ديمقراطياً للتناحر القائم بين الشعب العربي والشعب اليهودي. لكن في عام 1970 أعادت الجبهة الديمقراطية تحديد مفهومها للحل الديمقراطي، وأسهمت في إعادة النظر في المفهوم النظري للقضية الفلسطينية لكي يأخذ نهجاً جديداً، من خلال صياغتها حلاً للقضية يتلخص بأن تحرير فلسطين لا يمكن أن يكون عربياً أو مسلماً أو يهودياً، بل يجب أن يكون غير طائفي، بإقامة "دولة ديمقراطية علمانية يكون فيها المسلمون واليهود والمسيحيون مواطنين متساوين"⁽⁵⁾. وقد وضع نايف حواتمة طبيعة الحقوق المتساوية التي ستعطى لليهود والعرب حيث سيكون لكل "منهم حرية تطوير ثقافته القومية بروح ديمقراطية وتقدمية"⁽⁶⁾.

1 الشيخ، ص 84

2 إبراهيم أبراش، "ما وراء عودة الديث عن دولة ثنائية القومية في فلسطين"، مفتاح، في: 10/13/2012، شوهدي، في: 28/3/2020، في: <https://bit.ly/2Jkf74i>

3 وسام الفقعاوي "مفهوم العلمانية التعريف والأنساق والحالة الفلسطينية" في 16/10/2019، شوهدي، في: 1/4/2020، في: <https://bit.ly/3dPVRUi>

4 إبراهيم أبراش، "مسألة الهوية في الدستور الفلسطيني" في سعيد، وآخرون، ص 144

5 الفقعاوي، نفسه.

6 أبراش، مسألة الهوية، ص 144

الهوية في إعلان الاستقلال الفلسطيني 1988

جاء إعلان الاستقلال الفلسطيني، بعد خروج الثورة من لبنان واستمرار انتكاسة المشروع القومي العربي، وبداية تغلغل الإسلام السياسي، وبداية المد الإسلامي في فلسطين، ليعكس تأثير هذه المتغيرات على صياغة الهوية الفلسطينية، حيث جاء بصيغة توفيقية ما بين الهويات الثلاث، وكسابقه من المواثيق لم يحدد إعلان الاستقلال دين الدولة، فنص على "أن ديمومة التصاق الشعب بالأرض هي التي منحت الأرض هويتها، ونفخت في الشعب روح الوطن، مطعمًا بسلالات الحضارة، وتعدد الثقافات، مستلهما نصوص تراثه الروحي والزميني"⁽¹⁾.

وعليه فإن دولة فلسطين هي للفلسطينيين، في كل الأمكنة التي يتواجدون فيها، وفيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، وتضامن فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية. أما النظام المقترح في الدولة الفلسطينية فهو النظام الديمقراطي البرلماني الذي يقوم على أساس حرية الرأي، وحرية تكوين الأحزاب ورعاية حقوق الأقلية واحترام قرارات الأغلبية، إضافة إلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق أو الدين أو اللون أو بين المرأة والرجل، وهذا كله يأتي في "ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل، وعلى أساس الوفاء الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السلمي بين الأديان عبر القرون"⁽²⁾.

الهوية في الدستور الفلسطيني المقترح

أثير موضوع الهوية بطريقة غير مباشرة عندما طرح موضوع الدستور، حيث كان مطلوباً أن تحدد الهوية وبخاصة فيما يتعلق بالبعد الديني وعلاقته بمصادر التشريع. ورغم أهمية موضوع الهوية إلا أن الدستور الفلسطيني المقترح لم يذكر صراحة موضوع الهوية، لكن يمكن أن يستشف ذلك من خلال المبادئ الدستورية التي تعالج طبيعة العلاقة بين أفراد المجتمع من جهة، والمجتمع مع بقية المجتمعات من جهة أخرى، وكذلك عند التطرق لحقوق وواجبات المواطنين.

فقد ورد في المادة الخامسة من الدستور الفلسطيني المقترح "اللغة العربية هي اللغة الرسمية والإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين، وللمسيحية، و(اليهودية) ولسائر الرسالات السماوية ذات القدسية والاحترام، ويكفل الدستور للمواطنين أياً كانت عقيدتهم الدينية، المساواة في الحقوق والواجبات"⁽³⁾.

شكل هذا النص، عنصراً ثابتاً في النصوص الدستورية العربية منذ مطلع القرن العشرين، وهو بند عام جداً، فيما يجب تناول التفاصيل العملية في بنود أخرى. وربما الأثر الفعلي الوحيد لجعل الإسلام "الدين الرسمي" هو دحض أية حجج بشأن عدم الاعتراف بالدين. وبعبارة أخرى، لا يستطيع المرء أن يشتكي استناداً لأسس دستورية من عملية

¹ نص إعلان عرفات قيام دولة فلسطين، موسوعة الجزيرة، في: 2016/11/15، شوهده بتاريخ: 2020/3/13، في:

<https://bit.ly/33hMkqA>

² المصدر السابق نفسه

³ ناثان براون، مسودة دستور فلسطين، المسودة الثالثة، فلسطين: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2003، ص 6

تعيين مفتي للدولة، أو تضمين التعليم الديني في المنهاج المدرسي، أضف إلى ذلك أن اللغة المستخدمة حول الإسلام عامة، وكذا هي حول الحرية الدينية⁽¹⁾ كما يقول ناثن براون.

وقد ورد في المادة السابعة أن "مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع ولاتباع الرسالات السماوية تنظيم أحوالهم الشخصية وشؤونهم الدينية وفقا لشرائعهم وملهم الدينية في إطار القانون وبما يحفظ وحدة الشعب الفلسطيني واستقلاله"⁽²⁾. فالمادة لا تشير مباشرة إلى الشريعة الإسلامية بل إلى "مبادئ الشريعة الإسلامية". وهذه الصيغة، كما يرى إبراهيم أبراش تغلق الباب أمام فكرة الدولة الديمقراطية على كامل فلسطين. وهذا يتطلب معالجة موضوع الهوية والدين في بنود الدستور بطريقة لا تقصي أحدا، ولا تستثير الجماعات الدينية طالما لم يتم حسم الصراع مع العدو الصهيوني، والبحث عن صيغة تصالحية لدمج الجميع في المشروع الوطني الفلسطيني⁽³⁾.

تتميز الحالة الفلسطينية بخصوصية كبيرة، كما الدول المستقلة حديثا أو التي تتشكل بعد انتهاء مرحلة الاستعمار أو التي عاصرت مرحلة انتقالية من حكم إلى آخر، فيما يتعلق بالقدرة على تكييف الأنظمة السياسية ضمن حدود الدستور وانعكاساته، وذلك لتعدد الثقافات وتداخلها منذ نشأتها وحتى اليوم، بسبب ما تعرضت له من احتلال واستعمار ووصاية واستيطان وترسيخها لبعض المفاهيم المتعلقة بالدولة، وبالتالي؛ فإن "الدستور يشكل انعكاسا للموروث السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي الذي عاصرتة الدولة"⁽⁴⁾.

وبما أن الهوية الفلسطينية هي قراءة مستمرة لماهية الجماعة؛ وبالتالي، فإن الحركة الوطنية الفلسطينية تعبر عن ذلك السرد اليومي للتاريخ الفلسطيني المشترك، وتلك الرؤية لمستقبلها الموحد، وهي بالتالي؛ تتأقلم وفق معطيات داخلية ودولية، إذ إنها تعكس أولويات جماعة بشرية تعيش ضمن تاريخ ومكان محددين. وهذا يعني أن النص الدستوري لا يستطيع تجاهل ذلك التطور الطبيعي.

وحيث إن الدستور الفلسطيني سيرافق بناء الدولة "ذات السيادة" فإنه يجب أن يسعى إلى تثبيت أساسات الهوية الفلسطينية. وهذا يعني أن يشكل تجسيدا لذلك الحل النهائي مع إسرائيل، وأن يكون نهاية لكل القضايا العالقة بين الطرفين. وأن يكرس الدستور بداية مرحلة جديدة أساسها شرعية مرتبطة بمؤسسات فاعلة، وهذا يعني أنه "سيقطع الطريق أمام التبرير الثوري للحركة الوطنية. وهذا سيخلق مشكلة حقيقية، إذ إن الفلسطيني عرف هويته وميزها من خلال صراعه مع الحركة الصهيونية، ومن أجل تحرير أراضيه"⁽⁵⁾.

¹ المصدر نفسه

² المصدر نفسه

³ أبراش، مسألة الهوية، ص 148

⁴ نوار، وبدير، ص 4

⁵ عاصم خليل "عملية تحضير الدستور الفلسطيني وطريقة تبنيه، لماذا؟ كيف؟ ولماذا الآن؟" دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 36، العدد 2، 2009، ص 332.

فالهوية الثقافية الفلسطينية، كما أشار الباحث سابقاً، بدأت بالتشكل مع دخول الفلسطينيين في صراع عملي مع المشروع الصهيوني، ذلك أنه لا وجود لهوية محددة إلا بمواجهة هوية مغايرة لها، تهددها وتمنع عنها الخيار الحر وتقرير المصير. وهذا يعني أن الهوية ليست معطى ثقافياً جاهزاً، بل محصلة لصراع مع هوية أخرى، يعيد بناء عناصرها "الخام" ويدخلها في عملية من التغير والتبدل. فقبل هذا يوجد "التراث" الذي يتناقله الأجداد من الأجداد، بشكل يأخذ شكل العادة كما لو كان الصراع مع الآخر المهدد ينقذ العناصر الموروثة ويعيد ترتيبها ويغير من دلالاتها⁽¹⁾.

ولذلك، فإن غياب هذه الصورة للعدو، في حال جرى حل للصراع، يتطلب بناء عناصر جديدة تميز الفلسطيني؛ فالعلاقة بالآخر تميزه، لكن الآخر سيفقد بين ليلة وضحاها صورته الشيطانية ليصبح القريب والجار. لكن يجب المحذر من الخلط، إذ إن الحركة الصهيونية وإن كانت من العوامل التي ساعدت في تسريع بلورة الحركة الوطنية الفلسطينية، إلا إن الهوية الفلسطينية موجودة قبل الحركة الصهيونية، وبغض النظر عن، الحركة الصهيونية.

الهوية من منظور الحركات الإسلامية

يحدد ميثاق حركة حماس أهدافها في "منازلة الباطل وقهره ودحره، ليسود الحق وتعود الأوطان وينطلق فوق مساجدها الأذان معلناً قيام دولة الإسلام"⁽²⁾، واعتبر الميثاق أرض فلسطين أرض وفق إسلامي على أجيال المسلمين إلى يوم القيامة، لا يصح التفریط بها أو بجزء منها أو التنازل عنها أو عنجزء منها⁽³⁾، كما يحصر ميثاق حماس هوية المنتسبين إليها بالهوية الدينية الإسلامية، فجاء في المادة الثالثة من الميثاق "تتكون البنية الأساسية لحركة المقاومة الإسلامية من مسلمين أعطوا ولاءهم لله فعبده حقه بعبادته"⁽⁴⁾. وربط الميثاق فكرة الوطنية بالعقيدة، وقد عبر الميثاق عن ذلك بالقول: "الوطنية من وجهة نظر الحركة الإسلامية جزء من العقيدة الدينية"⁽⁵⁾.

وبالتالي، كان ميثاق حماس أكثر وضوحاً في التأكيد على الهوية الإسلامية دون غيرها، بل غيبت الهوية الوطنية الفلسطينية حتى على مستوى الشعارات والعلم، ففلسطين بالنسبة لهم وقف إسلامي خالص وهي بعد التحرير ستكون جزءاً من الدولة الإسلامية. وحركة حماس واضحة في تغييرها للبعد الوطني لصالح البعد الديني الإسلامي. وهذا التصور ينطبق على حركة الجهاد الإسلامي.

إشكالية الدين في الدستور

من الإشكاليات المثيرة للجدل في الدستور ما يتعلق بالدين، وما يجعلها كذلك طبيعة المرحلة التي تتميز بالمد الإسلامي، وكذلك كون العدو يحمل مشروعاً دينياً أصولياً. ولذلك رافق عملية تحضير القانون الأساسي الفلسطيني،

1 فيصل دراج. الهوية، الثقافة، السياسة، قراءة في الحالة الفلسطينية، عمان: دار أزمنة، 2010، ص 52

2 ميثاق حركة المقاومة الإسلامية (حماس)، المادة التاسعة، الجزيرة. د. ت، في: <https://bit.ly/2XlCAdW>، شوهدي: 4/8/2020

3 المصدر نفسه، المادة الحادية عشرة.

4 المصدر نفسه، المادة الثالثة.

5 المصدر نفسه، المادة الثانية عشرة.

اختلاف في المواقف حيث نادى الفريق الأول بضرورة اعتبار أن الإسلام دين الدولة الرسمي، وأن مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر تشريع رئيس أو أساسي فيها من منطلق أن الشعب الفلسطيني جزء من الأمة العربية الإسلامية، مع ضمان المساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين، بصرف النظر عن الديانة أو العقيدة أو اللون أو الجنس. فيما يرى الفريق الثاني، أن اعتماد أحكام الشريعة الإسلامية يتعارض، في بض الأحيان، مع الحقوق والحريات الواردة في المواثيق الدولية؛ وبالتالي مع مبادئ الديمقراطية، ولذلك فهم يؤكدون ضرورة تبني نظام مدني يستمد شرعيته من المواطنين المتساوين في الحقوق⁽¹⁾.

يلاحظ عند العودة إلى الميثاق الوطني الفلسطيني لعام 1968، وإعلان الاستقلال عام 1988 والنسخ الأولى من القانون الأساسي أنه لم يتم ذكر "الإسلام دين الدولة، أما القانون الأساسي الذي تبناه المجلس التشريعي عام 1997 في قراءته الثالثة (القانون رقم 1، 96) ووقع عليه رئيس السلطة الفلسطينية فينص في المادة 4 الفقرة 1 على بالنظر إلى دساتير الدول العربية، يلاحظ أن معظمها تنص على أن "الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين"، وهذه نفسها نجدتها في مشروع الدستور الفلسطيني في المادة 6 من النسخة الأولى التي تم تحضيرها عام 2001، والمادة 5 من النسختين الثانية والثالثة اللتين تم تحضيرهما عام 2003⁽²⁾.

رغم أن واضعي القانون الأساسي، وصانعي مشروع الدستور تبنا صيغة "الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين"، إلا أن المادة نفسها تمضي قدما لتؤكد أن للديانات السماوية الأخرى قدسيته واحترامها (المسيحية واليهودية)، وهنا من المهم الإشارة إلى أن اعتبار الإسلام الدين الرسمي أو عدمه لا يعني بالضرورة أننا أمام دولة إسلامية، أو دولة علمانية؛ إذ إن "الإشارة إلى الدين الإسلامي، كما يعتقد بعضهم، ما هو إلا نوع من الاعتراف الدستوري بالإرث الإسلامي للأكثرية"⁽³⁾. وإعلان الإسلام دين الدولة لا يخلق مشاكل، بحد ذاته، ومن المفترض ألا يثير مخاوف غير مبررة في هذا الشأن، والمهم ألا تترجم تلك الفقرة على أرض الواقع بقوانين، أو ممارسات حكومية تمس الحريات الدينية الشخصية والجماعية، وتميز بين المواطنين على أساس الدين.

أما في موضوع الشريعة الإسلامية ومكانتها، فقد تباينت دساتير الدول العربية والإسلامية في إطار تنظيم الدستور لمكانة التشريع؛ فمنها ما تنص على أن الشريعة الإسلامية هي "المصدر الرئيس للتشريع" ومن الأمثلة عليها: دستور كل من مصر وقطر، وأخرى تستخدم صياغة مختلفة بالنص على أن الشريعة الإسلامية هي "مصدر رئيس للتشريع" كدستور الكويت، والبحرين والإمارات العربية المتحدة، وكذلك القانون الأساسي الفلسطيني، وبعض الدساتير

¹ نوار بدير، وعاصم خليل، "الإشارة إلى الإسلام والشريعة في الوثائق الدستورية وأثر ذلك على الحرية الدينية دراسة مقارنة"، مؤتمر الدين

والدولة، تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري والجمعية التونسية للقانون الدستوري، 2019، ص 5-6

² عاصم خليل "دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، فلسطين: جامعة بيرزيت، 2015، ص 123

³ خليل، دراسات، ص 209

من ناحية أخرى لم تتطرق لهذه المسألة، واقتصرت على اعتبار أن الإسلام دين الدولة دون التعرض للشريعة الإسلامية ومنها: الدستور التونسي والمغربي والجزائري⁽¹⁾.

وفي الحالة الفلسطينية أشار القانون الأساسي، والمسودة الثانية، والثالثة والرابعة ضمن نصوصه أن "مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيس للتشريع" في فلسطين، أما المسودة الأولى لمشروع الدستور الفلسطيني فأضافت لها "ال" التعريف، لتصبح "مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيس للتشريع"، لكن عادت المسودة الرابعة لتتخذ ذات الاتجاه المتبع في القانون الأساسي باعتبار مبادئ الشريعة الإسلامية مصدرا رئيسا للتشريع، بل وأضافت بعض الضمانات المتعلقة بحقوق الأقليات الدينية في فلسطين وبالتحديد الطائفة المسيحية (وذلك حين نصت المادة (7) من مشروع الدستور الفلسطيني لسنة 2003 على: "للمسيحيين ولأتباع الرسالات السماوية تنظيم أحوالهم الشخصية وشؤونهم الدينية وفقا لشرائعهم وملهم الدينية في إطار القانون، وبما يحفظ وحدة الشعب الفلسطيني واستقلاله"⁽²⁾، ولم تخصص المسودات الثلاث الأولى بنودها للحديث عن الطائفة المسيحية كما هو الحال في المسودة الرابعة، وإنما شملت كل الرسالات السماوية؛ وبالتالي، تفترض هذه النصوص تطبيق قانون ديني في قضايا الأحوال الشخصية تسنه السلطة التشريعية وفقا لكل مذهب ديني معتمد. واعتبر البعض "أن إضافة مصطلح في "إطار القانون" يقترب من جعل القانون الديني تابعا للقانون العلماني"⁽³⁾.

وما تجدر الإشارة إليه، خلو نصوص المسودة الثالثة من مشروع الدستور الفلسطيني من أي نصوص تتعلق بإقامة محاكم دينية منفصلة شرعية وأخرى نظامية، كما هو الحال في القانون الأساسي والمسودات السابقة. فالقانون الأساسي اقتصر فيه النص على: "المسائل الشرعية والأحوال الشخصية تتولاها المحاكم الشرعية والدينية وفقا للقانون"؛ وبالتالي، تتمتع هذه الطوائف المعترف بها باستقلاليتها، وبمنحها القانون تنظيم شؤون رعاياها في قضايا الأحوال الشخصية كل حسب انتمائه الديني، إلا أن هذه الاستقلالية مرتبطة بالاعتراف بالطائفة المنتمية إليها، غير أن المسودة الرابعة تداركت الأمر بالنص صراحة على إنشاء قضاء ديني كنسي للطوائف الدينية غير المسلمة، على أن ينظم اختصاصات هذا القضاء أحكام قوانين تتبناها السلطة التشريعية، وجاء في نص المادة (244)، من المسودة الرابعة للدستور: "ينشأ بقانون قضاء ديني وبما لا يتعارض مع أحكام المادة 13 من هذا الدستور، ويختص القضاء الديني بمسائل الأحوال الشخصية، والمسائل المتعلقة بالأوقاف الدينية، ومسائل الدينة"⁽⁴⁾.

¹ بدير، و خليل، ص 9

² نقلا عن: باسم بشناق، وفارس غرة، "دلالة النص على مبادئ الشريعة الإسلامية في مشروع الدستور الفلسطيني وأثره في تنظيم وعمل السلطة التنفيذية"، مجلة جامعة الأزهر سلسلة العلوم الإنسانية، المجلد 19، العدد 1، 2017، ص 277.

³ بدير، و خليل، ص 10

⁴ المرجع نفسه، ص 10-11

الخاتمة

يجب الاعتراف أن الشعب الفلسطيني يعيش أزمة هوية منذ العام 1948 إن لم يكن قبل ذلك، فشعب دون دولة مستقلة، لا بد أن تكون هويته معرضة للتشويش أو للزوال، حيث هناك فرق بين الوطنية والثورية من جانب والهوية من جانب آخر. وبناء عليه يمكن استخلاص أهم النتائج وهي:

1. إن أزمة الهوية التي نلمسها من خلال التداخل بين الهوية الوطنية الفلسطينية وهويات أخرى قومية تارة، من 1948 إلى 1965، وماركسية واشتراكية تارة أخرى، ثم إسلامية أخيراً، وهي هويات وإن كانت تسمح للشعب الفلسطيني لممارسة حقه بالنضال من أجل الاستقلال؛ إلا أنها لا يمكن أن تكون بديلاً عن هويته الوطنية، ولا تشكل ضماناً لهذه الهوية، بحيث تنتكس هوية الفلسطيني وقضيته بانتكاسة هذه الهويات أو تراجعها، أو يعيش الشعب الفلسطيني على هامشها وفي تبعيتها. وقد كانت الثورة الفلسطينية المعاصرة تجسيدا لانبثاق الهوية الوطنية وتعبيراً عنها بعد سنوات من التغيب والتعامل مع القضية الفلسطينية كقضية لاجئين.

2. خضعت فلسطين إلى أنظمة سلطوية مختلفة، تلتها سلطة الاحتلال؛ وبالتالي أثرت هذه السلطات في طبيعة السلطة القضائية ومهمتها، وفي طبيعة العلاقة بينها وبين السلطات المختلفة الأخرى. فقد عانت تلك السلطة من إهمال ومن هيمنة سلطة الحكم عليها؛ لتكون بذلك أداة في تحقيق سلطة الحكم لأهدافها. أضف إلى ذلك، أن المبادئ المتعلقة بالفصل بين السلطات، أو استقلال القضاء لم يكن ذا قيمة في ظل تلك الأنظمة، ولم تكن الحقوق والحريات الأساسية وحمايتها من ضمن أولويات سلطات الحكم المختلفة. وعليه لم تكن حماية الحقوق والحريات أو مراقبة السلطات في مختلف ما تقوم به من ضمن وظائف السلطة القضائية.

3. برغم الصعود المدوّل للوطنية الفلسطينية، إلا أن نصوص الميثاق كانترتها بالمناخ السائد في الجامعة العربية، وتأثير القوة الرئيسة في النظام العربي، مصر، حيث أعطى البعد القومي الأولوية على ماعدها في تحديد الهوية، وبالتالي لم تنص نصوص الميثاق على التطورات الكيانية في الساحة الفلسطينية. وقد كان تحديد الهوية خاضعاً لمتغيرات إقليمية ودولية أكثر مما هو خاضع لمحددات وطنية فلسطينية، كما في الميثاق القومي 1964. بينما في الميثاق الوطني الفلسطيني 1968، ونحوض الوطنية الفلسطينية تمت الإشارة إلى الهوية الوطنية لكن دون قطعها مع الهوية القومية.

4. جاء توقيت وضع الدستور الفلسطيني تلبية لرغبات ومطالب خارجية، وليس انعكاساً لحاجة مجتمعية فلسطينية من وراء وضع وإصدار هذه الوثيقة، ولذلك تأثر مضمون الدستور الفلسطيني بهذه الرغبات. فقد تأثر مضمونه بطبيعة الظروف والأوضاع السياسية للفلسطينيين: اللاجئين، فلسطينيي الشتات، مؤسسات المنظمة، استحقاقات أوصلو، والاتفاقات الثنائية بين الفلسطينيين والإسرائيليين، وغير ذلك

من القضايا التي تؤكد على صياغة العديد من الجوانب المعهمة في الدستور انطلاقاً من الوضع الراهن لسلطة الوطنية الفلسطينية، وليس استناداً لوثيقة يجري إعدادها لتنظيم مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة.

5. تتطلب طبيعة الصراع مع إسرائيل رؤية وطنية فلسطينية شاملة، بحيث لا تسقط الدين من مكونات الهوية، ولا تستثير الجماعات الدينية، وإيجاد صيغ مشتركة تصالحية، في إطار العمل على معالجة موضوع الهوية بحيث لا يتم إقصاء أحد.

المصادر والمراجع

الكتب

إبراهيم أبراش، "مسألة الهوية في الدستور الفلسطيني" في سعيد، نادر، وآخرون. **الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية**، أبحاث وأوراق عمل، فلسطين: جامعة بيرزيت، مايو، 2004.

ابن منظور. **لسان العرب**، بيروت: دار صادر، د. ت.

براون، ناثن. **مسودة دستور فلسطين، المسودة الثالثة**، فلسطين: المركز الفلسطيني للبحرث السياسية والمسحية، 2003.

حضر، محمد. **التنظيم الدستوري في فلسطين**، فلسطين: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء مساواة، 2015.

خليل، عاصم ، وتوام، رشاد. **فلسطين بين دستور الدولة والحاجة إلى ميثاق وطني مقاربات استراتيجية في النظام السياسي الفلسطيني**، فلسطين: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية، 2014.

خليل، عاصم ، وتوام، رشاد. **فلسطين بين دستور الدولة والحاجة إلى ميثاق وطني**، فلسطين: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية، مسارات، 2014.

خليل، عاصم. **دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني**، فلسطين: جامعة بيرزيت، 2015.

خوري، يوسف قزما. **الدساتير في العالم العربي**، نصوص وتعديلات 1839-1987، بيروت: دار الحمراء، 1988.

دراج، فيصل. **الهوية، الثقافة، السياسة، قراءة في الحالة الفلسطينية**، عمان: دار أزمنة، 2010.

صيام، أشرف ، وكحلة، تسنيم "السلطة التشريعية في فلسطين بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين في نظام الثنائية المجلسية في الأنظمة الدستورية العربية" ضمن، زيد العلي وآخرون، **الكتاب السنوي**، تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري، القسم الثاني، 2015/2016.

عبد الكريم البرغوثي، وطلال عوكل، "المحددات والدلالات السياسية للدستور الفلسطيني" في نادر سعيد، وآخرون: **الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية**، أبحاث وأوراق عمل فلسطين: جامعة بيرزيت، مايو، 2004.

الفارابي. **الأعمال الفلسفية**، كتاب التعليقات، تحقيق، جعفر آل ياسين، بيروت: دار المناهل للطباعة والنشر، 1992.

قريع، أحمد. **الرؤية الفلسطينية الكاملة للمفاوضات من أوسلو إلى خارطة الطريق**، فلسطين: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 2007.

القلقلي، عبد الفتاح، وأبو غوش، أحمد. **الهوية الوطنية الفلسطينية خصوصية الشكل والإطار الناظم**، فلسطين: مركز بديل، 2012.

لالاند، أندريه. **موسوعة الفلسفة**، ترجمة خليل أحمد عمر، الجزء 2، بيروت: عويدات للنشر، 2012.

الوحيد، فتحي. **التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة**، فلسطين: مطابع المقداد، 2004.

الدوريات

بدير، نوار، و خليل، عاصم. "الإشارة إلى الاسلام والشريعة في الوثائق الدستورية وأثر ذلك على الحرية الدينية دراسة مقارنة"، **مؤتمر الدين والدولة**، تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري والجمعية التونسية للقانون الدستوري، (2019).

بشناق، باسم، وغرة، فارس. "دلالة النص على مبادئ الشريعة الإسلامية في مشروع الدستور الفلسطيني وأثره في تنظيم وعمل السلطة التنفيذية"، **مجلة جامعة الأزهر سلسلة العلوم الإنسانية**، المجلد 19، العدد 1، (2017).

البوبكري، عمر "ظهور فكرة الدستور وتطورها في تونس" تبين، العدد 3، (شتاء، 2013).

خليل، عاصم. "عملية تحضير الدستور الفلسطيني وطريقة تبنيه، لماذا؟ كيف؟ ولماذا الآن؟" **دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية**، المجلد 36، العدد 2، (2009).

رفيدي، وسام "الهوية الوطنية الفلسطينية بعد اتفاقية أوسلو، إشكالية التفكيك برسم النظام" **مجلة حق العودة**، العدد 45، (2011).

شرتم، كايد عزت "الهوية الوطنية الفلسطينية: جدل الواقع ومأزق الخطاب مقارنة نقدية"، **مجلة جامعة الاستقلال للأبحاث**، العدد خاص مؤتمر بأبحاث مؤتمر الهوية حاضر ومستقبل، (تشرين الاول، 2017).

الشيخ، عبد الرحيم. "الهوية الثقافية الفلسطينية، في كتاب التجمعات الفلسطينية وتمثلاتها، المؤتمر السنوي الثاني (1)، فلسطين: مركز مسارات، (أيار 2013).

كيالي، ماجد. "صعود وأفول الهوية الوطنية والكيانية السياسية للفلسطينيين" **مجلة الدراسات الفلسطينية**، العدد 90، (ربيع، 2012).

المواقع الالكترونية

أبراش، إبراهيم ، " ما وراء عودة الديث عن دولة ثنائية القومية في فلسطين"، مفتاح، في: 2012/10/13، شوهد

في: 2020/3/28، في: <https://bit.ly/2Jkf74i>

الشريف، ماهر. كيف تصورت منظمة التحرير الفلسطينية موقع الفلسطينيين في إسرائيل ودورهم النضالي؟ مؤسسة

الدراسات الفلسطينية في: 2018/1/30، شوهد في: 2020/4/1، في: <https://bit.ly/2UBJWrY>

عبد الرحمن، أسعد. الميثاق القومي الفلسطيني 1964، الموسوعة الفلسطينية، في 2015/10/28، شوهد في:

في: 2020/3/27، في: <https://bit.ly/2WM15R2>.

الفقعاوي، وسام. مفهوم العلمانية التعريف والأنساق والحالة الفلسطينية، في 2019 /10/16، شوهد في:

في: 2020/4/1، في: <https://bit.ly/3dPVrUi>

ميثاق حركة المقاومة الإسلامية (حماس)، المادة التاسعة، الجزيرة. د. ت، شوهد في: 2020 /4/8،

في: <https://bit.ly/2XICAdW>.

نص إعلان عرفات قيام دولة فلسطين، موسوعة الجزيرة، في: 2016/11/15، شوهد في: 2020/3/13، في:

<https://bit.ly/33hMkqA>.

وثيقة إعلان الاستقلال سنة 1988، منظمة التحرير الفلسطينية، دائرة شؤون المفاوضات، في 2014/11/12،

شوهد في: 2020 /3/27، في: <https://bit.ly/33RHY9z>

رسائل ماجستير

أبو رحمة، عماد الدين. أثر عملية التسوية على الهوية الفلسطينية، دراسة لاتجاهات طلبة الجامعات الفلسطينية بقطاع

غزة، رسالة ماجستير غير منشورة، فلسطين: جامعة الأزهر، 2011.

المراجع الأجنبية

Gergory, Mahler. S. Constitutionalism and Palestine Constitutional

Development" Palestine: **Passia**, 1996.

Litvak, Meir. **Introduction Collective Memory and the Palestinian**

Experience, in Meir Litvak (ed.), Palestinian Collective Memory and

National Identity, New York: Palgrave Macmillan, 2009.

Milhem, Feras. "The Constitutional System of the Palestinian National

Authority". In: Civic Education in Palestine، Palestine: **Passia**, 2006.

المسألة الحقوقية ورهان الانتقال الديمقراطي بالمغرب

The legal issue and the democratic transition in Morocco

د. عبد الإله أمين أستاذ التعليم العالي مؤهل

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. جامعة ابن زهر أكادير المملكة المغربية

Dr.AMINE Abdel illah

الملخص التنفيذي: ربط الانتقال الديمقراطي بالمسألة الحقوقية، والتمييز ولو إجرائيا بين مستويين من الانتقال الديمقراطي (علوي وقاعدي)، هو تأكيد على أهمية البوابة الحقوقية في إنجاح مسلسل الانتقال الديمقراطي. فهذا الأخير ليس مجرد إصلاح مؤسسي قانوني للدولة، بل هو في العمق إنفاذ " للمطلب الحقوقي " بكل تشعباته، وبمختلف مستوياته، ليشمل كل أعضاء الجماعة السياسية الوطنية. وهذا ما يعطي للانتقال الديمقراطي عمقا سوسيوثقافيا، ويشكل ضمانا حقيقية لتحقيق العدالة الانتقالية.

-Abstract : The linking the democratic transition to the issue of rights and to distinguish at least procedurally, between two levels of democratic transition (upper and basic), is a kind of an affirmation of the importance of the right gate in making the democratic transition process successful. The latter is not merely a legal institutional reform of the state. It is deeply the enforcement of the requirement of rights in all its ramifications, and at all its levels, to include all members of the national political group. This is what gives the democratic transition its socio-cultural depth, and forms the real gurantee of transitional justice.

مقدمة:

نحاول من خلال هذه الدراسة مقارنة الانتقال الديمقراطي في علاقته بالمسألة الحقوقية، وذلك بهدف تأكيد أهمية البوابة الحقوقية لإنجاح مسلسل الانتقال الديمقراطي بالمغرب. في مستوى أول، وفي محاولة منا للتأكيد على مصداقية وراهنية طرح سؤال الانتقال الديمقراطي من جديد، بل وطرحه بلغة أكثر علمية هذه المرة مما سيبعدنا عن سوق المزايدات السياسية، سعينا إلى تناول سؤال الانتقال الديمقراطي من خلال زوايا ثلاث تشكل ما أسميناه بالإطار المرجعي للانتقال الديمقراطي:

✓ زاوية أولى، تتناول علاقة الشرعية الدستورية بالمشروعية الديمقراطية في عملية الانتقال الديمقراطي.

✓ زاوية ثانية، تتناول علاقة الانتقال الديمقراطي العلوي بالانتقال الديمقراطي القاعدي.

✓ زاوية ثالثة، تتناول مقومات الانتقال من خلال التجارب الانتقالية الناجحة.

أما في مستوى ثان، فقد حاولنا بحث المسألة الحقوقية في علاقتها بالانتقال الديمقراطي، وذلك بالوقوف أولاً على مسار تطور المطلب الحقوقي العام في المغرب وما أحدثه ذلك من كبير دينامية في الساحتين الحقوقية والسياسية، ثم حاولنا تناول أهمية المسألة الحقوقية في إنجاح مسلسل الانتقال الديمقراطي إن توفرت الشروط الذاتية والموضوعية لذلك. وقد حاولنا توضيح ذلك من خلال ملفات ثلاث رئيسية، هي تباعاً المسألة النسائية، المسألة الأمازيغية، والعدالة الانتقالية. وإن كان الحيز المخصص للدراسة لا يسمح بالتوسع أكثر.

I- التحديد المفاهيمي:

بحث الانتقال الديمقراطي من خلال البوابة الحقوقية، يستدعي منا أولاً التدقيق في مدلول المفهومين الرئيسيين في هذه الدراسة، وهما تباعاً: المسألة الحقوقية والانتقال الديمقراطي.

فما المقصود بالمسألة الحقوقية في هذه الدراسة؟ وبأي معنى نوظف الانتقال الديمقراطي في علاقته بالمسألة الحقوقية؟

1- المسألة الحقوقية.

استعمال مفهوم المسألة الحقوقية هنا ليس للدلالة عن مجرد مطلب حقوقي عام ينتظر دخولا للأجندة المؤسسية، بل هو يدل في العمق على منظومة فعل نسقي مشكلة من مجموعة فاعلين منتظمين في إطار علاقات تفاعلية-صراعية محكومة برهانات متعددة، وتتغذى باستمرار من محيط اشتغالها الداخلي والخارجي. ونقول بمسألة حقوقية في اللحظة التي انتقل فيها المطلب الحقوقي من الفضاء الخاص إلى "فضاء حلبة الصراع العمومي" (الاختفاء القسري تحديداً)، أو انتقل من طور الإجماع إلى طور التسييس. ونستحضر هنا تحديداً مسار تطور المسألة الأمازيغية، والمسألة النسائية، والحقوق المدنية والسياسية في علاقة بالمنظومة القيمية الوطنية. وقد ارتبط تشكل المسألة الحقوقية، بما هي منظومة فعل نسقي تؤثر لتحول من دائرة الإجماع إلى دائرة التسييس، بتوفر أربعة مقومات رئيسية:

أولاً: فاعل حقوقي يمتلك لكل مقومات الفعل الجماعي، وهي تباعاً: الأنا الهوياتي الجماعي (I)، خصم محدد المعالم (O)، وصراع شمولي يتجه نحو توجيه تاريخانية المجتمع (T) حسب "ألان تورين"¹.

ثانياً: مطلب حقوقي مركب، من حيث طبيعته ورهاناته، ينتظر تسوية من طرف الدولة. وهنا تعمل "القوى" حاملة المطلب والمدافعة عنه على تشكيل خطاب أيديولوجي تعبوي له مفاهيمه الخاصة، واسئلته الكبرى، وحقوله المرجعية التي تشرعن له، سواء في مسار انتزاع الاعتراف الاجتماعي، أو في مرحلة التشكل كمشكل عمومي أو في مرحلة الولوجية إلى الأجندة المؤسسية.²

¹ - Alain TOURAINE, La voix et le regard, Paris, éd. Du seuil, 1978, pp41-50.

² - Patrick Hassenteufel, Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics, in « Informations sociales », 2010/1 n° 157 | pages 50 à 58, <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-50.htm> -

ثالثاً: استراتيجية فعل حقوقي تعتمد استراتيجية الضغط الدولي تحديداً.

رابعاً: فضاء عمومي يسهم في إخراج المطلب من دائرة الظل إلى دائرة الضوء، من دائرة الإجماع إلى دائرة التسييس، بحيث يلاحظ بأن "القوى" حاملة المطلب الحقوقي والمدافعة عنه تعتمد إلى ممارسة نوعين من التعبئة: تعبئة داخلية غايتها التأسيس لأننا هوياتي جماعي كفيل بتحول المشكل الفردي إلى مشكل جماعي، وتعبئة خارجية كفيلة بتحول المشكل إلى مشكل مجتمعي ثم إلى مشكل عمومي. هكذا، وبنجاح عملية التعبئة يخرج المطلب الحقوقي من دائرة الفضاء الجمعي ليخترق فضاء الصراع العمومي.

2- الانتقال الديمقراطي:

الوقوف عند حدود الدلالة الاصطلاحية للانتقال الديمقراطي فيه اختزال كبير لمفهوم الانتقال الديمقراطي في مختلف أبعاده، بل فيه تشويه لإشكالية التحول في المجتمعات في طور التحول. لذا، فإنني أتناول الانتقال الديمقراطي في هذه الدراسة كصيرورة بناء سياسي مطبوع بالتدافع الإيديولوجي، بل والصراع السياسي الحاد أحياناً بين الفرقاء السياسيين.

وهذا الصراع بين الفرقاء السياسيين، على اختلاف مشاربهم الفكرية وقناعاتهم الإيديولوجية وانتماءاتهم السياسية، هو الذي يجعل من الانتقال مسلسلاً معقد التركيب، تصعب قراءته من طرف الأكاديمي، كما تصعب معرفة مآلاته من طرف السياسي، مهما كان موقعه في ترتيبية بنية السلطة.

ويمكن أن نرجع هذا التركيب الذي يطبع عادة مسلسلات الانتقال الديمقراطي إلى ثلاث عوامل:

أولاً: تعدد صور وسيناريوهات الانتقال وتعدد التجارب الانتقالية نحو الديمقراطية (إسبانيا، البرتغال، أوروبا الشرقية، أمريكا اللاتينية) بحيث يصعب تحديد أنموذج محدد وموحد يتم على ضوئه الانتقال نحو الديمقراطية، ومن هنا تتبع صعوبة تحديد محدد وواحد للانتقال الديمقراطي.

وبمعنى أدق، إذا سلمنا بوجود براديكم شكلي (paradigme Formel) للديمقراطية وللانتقال الديمقراطي فانه يصعب الحديث عن براديكم موضوعي (paradigme substantiel)، وإلا فإننا سنكون مرة أخرى أمام دولة مستوردة بكل ما يختزنه المفهوم من دلالات وبتنتجه من آثار.¹

ويكفي في هذا السياق أن نستحضر كمثال كون التعامل مع قضية الدين، سواء من حيث علاقته بالسياسي

- Erik Neveu, l'analyse des problèmes publics, Un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents, in « Idées économiques et sociales » 2017/4 N° 190 | pages 6 à 19, www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2017-4-page-6.htm -

¹- Michel MIAILLE: L'Etat de droit comme paradigme , *Annuaire de l'Afrique du Nord* , Centre national de la recherche scientifique; Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM) (éds.), Paris , Editions du CNRS , 1997 , pp. 29-43

- Guénard, F. (2019). L'égalité politique et les limites de la démocratie procédurale. *Philosophiques*, 46(1), 29–44. <https://doi.org/10.7202/1062011ar>

أو من حيث الموقع الذي يتعين أن يحتله في النسيج السوسيوثقافي لم يكن على درجة واحدة في جميع التجارب السياسية، بما فيها التجارب الغربية. كما أن معالجة قضية الأقليات الإثنوثقافية لم يتخذ منحى واحدا في جميع المجتمعات، ونفس الشيء بالنسبة لمعالجة ملفات انتهاكات حقوق الإنسان في إطار ما اصطلح عليه مسلسل العدالة الانتقالية.¹

ثانيا: الانتقال الديمقراطي موضوع رهان بين الفرقاء السوسيوسياسيين. وبتعدد قناعات هؤلاء الفرقاء تتعدد رؤاهم "الإستراتيجية" للانتقال الديمقراطي، مما يجعلنا مرة أخرى أمام مفاهيم عدة يختزن كل منها خلفية إيديولوجية معينة.

وهكذا، فبعض الفاعلين قد ينظر للانتقال من زاوية دستورية في حين أن البعض الآخر ينظر إليه من زاوية توسيع فضاء الممارسة السياسية ليشمل فرقاء سياسيين غير معترف بهم، ويعملون من خارج الإطار المؤسسي. وقد يذهب البعض أبعد من ذلك بتأكيد على أهمية المدخل الاقتصادي والاجتماعي أو أهمية البوابة الثقافية في التأسيس لمسلسل الانتقال الديمقراطي وضمان إنجاحه، واضعا بذلك الاعتبارات السياسية والضمانات الدستورية على الرغم من أهميتها في مرتبة أدنى في سلم الأولويات لتحقيق الانتقال.

وقد يتضاعف الرهان سياسيا حول تحديد معالم الانتقال عندما يرى بعض الفرقاء في الانتقال الديمقراطي قطيعة مع كل معالم المرحلة البائدة، في حين ينادي البعض الآخر بما يسميه بالقطيعة في إطار الاستمرارية ثالثا: التوظيف الإيديولوجي والتسويق السياسي المضاعف لمفهوم الانتقال الديمقراطي، دونما مساءلة للمفهوم، مما أدخلنا حقيقة في متاهات الانتقال الديمقراطي على حد تعبير أستاذتنا الفاضلة رقية المصدق. وهذا التركيب الذي يطبع مسلسل الانتقال الديمقراطي هو ما يفرض علينا اليوم ركوب مغامرة التحديد المفاهيمي، من خلال تحديد ما يمكن تسميته بالإطار المرجعي "لانتقال الديمقراطي"، والذي سنعمد من خلاله إلى تقديم مقترح فهم ليس إلا لمقولة الانتقال الديمقراطي.

II- الإطار المرجعي للانتقال الديمقراطي :

وقد حاولنا معالجة هذا الإطار المرجعي من زوايا ثلاث رئيسية:

✓ **الزاوية الأولى من الإطار المرجعي:** المصالحة بين الشرعية الدستورية والمشروعية الديمقراطية.

في سياق بحثها "متاهات الانتقال الديمقراطي" ركزت أستاذتنا رقية المصدق على الشرعية الدستورية كأساس للانتقال الديمقراطي، من منطلق أن انهيار الشرعية الدستورية بانشطارها بين الضمني والصريح، بل وتغليب الدستور الضمني على الدستور الصريح واختزال الحياة الدستورية والسياسية بكاملها في فصل واحد هو الفصل 19 من الدستور،

¹ - Guy Hermet, Les démocratisations au vingtième siècle: une comparaison Amérique latine/Europe de L'Est, in « Revue internationale de politique comparée », 2001/2 Vol. 8 | pages 285 à 304, <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politiquecomparee-2001-2-page-285.htm>

لا يمكنه إلا أن يقوض هذا الانتقال الديمقراطي ويجعل منه متاهة من المتاهات.

وإذا استحضرننا مسلسل التناوب التوافقي في علاقة بطرح أستاذتنا هذا يمكننا القول بأن الشرعية الدستورية ضرورية لإنجاح الانتقال، ولكن المصالحة بين الشرعية الدستورية والمشروعية الديمقراطية يبقى أكثر ضرورة من غيره. وذلك من منطلقين اثنين: أولهما، من منطلق التخوف من تعارض الشرعية الدستورية مع المشروعية الديمقراطية في حالة ما إذا كانت الوثيقة الدستورية هي بالأساس صناعة "توافق" بين قوى سياسية غير مؤهلة لتدخل مسلسل التوافق من أساسه نتيجة افتقارها للعمق المجتمعي ونخبوية خطابها وطروحاتها مثلاً. وثانيهما، من منطلق التخوف من الانسياق وراء الاهتمام بالانتقال المؤسساتي وما ارتبط به، وإغفال الجانب القاعدي من الانتقال، ونقصه به تحديد المنظومة القيمية الثقافية وما ارتبط بها من أسئلة، كسؤال الهوية مثلاً، والذي يعتبر في تقديرنا المدخل الرئيسي لتأسيس وإنجاح كل تجربة انتقالية، كما سنعمد إلى بحثه لاحقاً من خلال ما نصلح عليه الانتقال الديمقراطي القاعدي.

✓ **الزاوية الثانية من الإطار المرجعي: التمييز بين الانتقال الديمقراطي العلوي والانتقال الديمقراطي القاعدي.**

نميز بين ما نسميه بالانتقال الديمقراطي العلوي ويشمل تغيير بنية الدولة كمجال لممارسة السلطة، والذي يشكل "التوافق" حول الوثيقة الدستورية مدخله الرئيسي. والانتقال الديمقراطي القاعدي، والذي يشمل تغيير المنظومة القيمية والثقافية السائدة والتأسيس في إطار "توافقي" لمنظومة قيمية ثقافية بديلة تشكل الأساس القاعدي لكل انتقال ديمقراطي. وهنا يشكل سؤال الهوية من نحن وماذا نريد؟ وسؤال العدالة الاجتماعية المرتبط بإعادة تنظيم العلاقة بين المركز والمحيط في اتجاه توزيع عادل للثروة والسلطة والقيم؟ أقول بأن ذلك يشكل منطلقات ومداخل أساسية لتحقيق الانتقال على المستوى القاعدي من مجتمع الرعوية أو المجتمع المركب (وذلك بحسب التوصيف)¹ إلى مجتمع المواطنة. وهذا التمييز بين مستويين من الانتقال الديمقراطي يبقى تمييزاً اجرائياً ليس إلا، عمدنا إلى توظيفه هنا لأسباب ثلاث نلخصها بالأساسية:

أولاً: التأكيد على أهمية البوابة الحقوقية ليس فقط في التأسيس للانتقال الديمقراطي وإنجاحه كمسلسل توافقي، بل في ضمان بناء ديمقراطي له عمقه السوسيوثقافي والحقوقية؛ إذ أنه على الرغم من أهمية المدخل الدستوري للانتقال الديمقراطي وأهمية الإصلاح المؤسساتي في إنجاح المسلسل الانتقالي نحو الديمقراطية، فإن التأكيد على أهمية البوابة الحقوقية هو بالدرجة الأولى تأكيد على أهمية طرح السؤال الحقوقي كأساس قاعدي لكل انتقال ديمقراطي. فطرح السؤال الحقوقي هو المدخل للانتقال من مجتمع الرعوية إلى مجتمع المواطنة.

ثانياً: تسليط الضوء على الصراع الدائر حالياً بين الفرقاء السوسيوسياسيين حول "تغيير" أو "تجديد" المنظومة القيمية الثقافية الوطنية. وهذا الصراع ننظر إليه بنوع من الإيجابية لأنه يؤسس فعلاً لفضاء عمومي و لرأي عام وطني حول العديد من القضايا، إلا أن تدخل الدولة بالمقابل من شأنه الإجهاز على مسلسل التأسيس هذا، و من شأنه تبعاً

¹ - بول باسكون، طبيعة المجتمع المغربي المزيجية، بيت الحكمة، العدد 3، السنة الأولى، أكتوبر 1986، ص 57.

لذلك أن يفقدنا كأمة كل إمكانية لتععيد قضايانا الحيوية سوسيوثقافيا و تديرها استراتيجيا، وهذا ما أخذنا نلمسه من خلال طريقة " تدير " قضايا حيوية من قبيل الأمازيغية ، و المسألة النسائية، وقضية حقوق الإنسان مع ملفي الاختفاء القسري و الاعتقال التعسفي تحديدا، وغياب ضمانات المحاكمة العادلة خصوصا مع أحداث 16 ماي 2003 وما تليها من محاكمات، ثم أسلوب تدير الدولة لحراك الشارع ، سواء في الحسيمة أو في جرداة أو في العاصمة الرباط .

ثالثا: التأكيد على أن التأسيس للانتقال الديمقراطي القاعدي يمر عبر تجديد منظومتنا القيمية الثقافية، لكن هذا التجديد لا يكون بالتغيير القطعية بل بالتشاقف الإيجابي الذي نؤسس من خلاله للانفتاح على "المشترك الإنساني" بما ينسجم وواقعنا السوسيوثقافي، لا التأسيس لتصدير النموذج الغربي في شموليته بشكل يصادر الخصوصية الثقافية الوطنية باسم الكونية.

✓ **الزاوية الثالثة من الإطار المرجعي:** ونفتح من خلالها على مقومات الانتقال الديمقراطي في التحارب الانتقالية المقارنة.

باستقراء التحارب الانتقالية الناجحة نجد ثمة مؤشرات لا يمكن الحديث عن انتقال ديمقراطي في ظل عدم توفرها، مؤشرات يبقى أبرزها:

أولا: توفر إرادة سياسية لإنجاح الانتقال الديمقراطي، وهنا نستحضر التجربة الانتقالية الإسبانية وما طبعها من إرادة سياسية قوية من لدن كل الأطراف السياسية وفي مقدمتها الملك خوان كارلوس.

ثانيا: توفر ميثاق وطني توافقي بين الفرقاء السوسيوسياسيين يشكل أرضية لكل انتقال ديمقراطي محتمل، بحيث لا يمكن تحقق الانتقال في ظل غياب تحديد دقيق لمعالم الانتقال. فالميثاق الوطني هو الكفيل بردم الهوة بين الفرقاء السوسيوسياسيين، وهو الكفيل بتحديد أجندة سياسية وطنية موحدة تطرح فيها قضايا الأمة حسب أهميتها الاستراتيجية.

إلا أنه عندما نقول بأن الميثاق الوطني يشكل أرضية لكل انتقال ديمقراطي محتمل فليس معناه أن الميثاق يحدد بالضرورة معالم البناء الديمقراطي المستقبلي، بل معناه فقط أنه وجد لتدبير المرحلة الانتقالية من حيث تدبير الخلافات بين الفرقاء ومن حيث تحديد الأولويات، وغيرها من التدابير المرحلية... أما البناء الديمقراطي بما يثيره من إشكالات فإنه رهين بتوفرنا على مشروع مجتمعي. مشروع مجتمعي يشكل الميثاق الوطني مقدمته وأرضيته التأسيسية.

وتأكيدنا على هذا التمييز بين الميثاق الوطني والمشروع المجتمعي نابع مما لاحظناه من توظيف إيديولوجي وتسويق سياسي متزايد لمقولة المشروع المجتمعي لدرجة التميع، مما أفقد المفهوم كل دلالاته الرمزية. وما استحضار فكرة المشروع المجتمعي هنا إلا نوع من التحسيس بأهمية التدبير الاستراتيجي لكل قضايانا الخلافية، لكي نخرج من مرحلة " التدبير " التكتيكي التي تستنزف الأمة لترريح السياسيين.

فإذا كانت تحارب سياسية أخرى بما بلغت من نضج جعلت الميثاق الوطني يصل إلى درجة التطابق مع المشروع المجتمعي للأمة، فإن الوضع لا نظنه كذلك في المغرب، حيث يبقى الميثاق الوطني في أحسن حالاته - إن هو تحقق -

ميثاق تدبير مرحلي للخلافات و لردم الهوة بين الفرقاء و تحديد سلم الاولويات في المرحلة الانتقالية ، أما مع المشروع المجتمعي الذي نشوق إليه جميعا فإنه يغيب الفرقاء ليحضر الوطن وتغيب فيه القنوات الادبولوجية لتحضر الفكرة والطرح الاستراتيجيين ، فلا يتغير المشروع المجتمعي مهما تغيرت الظروف السياسية. وهكذا، فإنه إذا كان الميثاق الوطني لتدبير المرحلة الانتقالية فان المشروع المجتمعي هو الحاضر والمستقبل الذي أنتجته وتنتجه القوى الحية للأمة. وهذا ما يتعين أن تعيه قوانا السياسية والمدنية إن هي أرادت فعلا أن تعيش للوطن وبالوطن متعالية عن حساباتها السياسية الضيقة.

ثالثا: أن يكون التوافق حول الميثاق الوطني بين قوى سياسية مؤهلة أصلا للتفاوض، وهنا نقف عند دروس ثلاث يمكن استخلاصها من التجربة الانتقالية الإسبانية¹:

- ✓ غياب الدعم الشعبي للتيارات الراديكالية.
- ✓ حضور فاعلين سياسيين مؤهلين أصلا للتفاوض حول مسلسل الانتقال من منطلق توفرهم على تمثيلية شعبية.
- ✓ توسيع دائرة التوافق لتشمل أكبر عدد من الفاعلين السياسيين وأكبر قدر من الطروحات السياسية، إذ لا انتقال في ظل الإقصاء.
- رابعا: حضور ثقافة ديمقراطية مدنية، وهنا نقف تحديدا عند دور المجتمع المدني في إنجاح الانتقال الديمقراطي سواء من خلال مساهمته في ترسيخ هذه الثقافة الديمقراطية المدنية اجتماعيا، أو من خلال مساهمته في المحافظة على مكاسب المرحلة الانتقالية، وذلك بانتصابه كقوة مراقبة.
- وهنا يتعين التركيز على رسالة ذات ثلاثة أبعاد:
- البعد الأول، ويتمثل في كون بناء الثقافة المدنية وترسيخ ثقافة المواطنة وحقوق الإنسان لا يكون بالإجهاد على منظومتنا القيمية بل يكون بتحديد منظومتنا القيمية الثقافية الوطنية الزاخرة عبر تاريخها بالقيم المدنية المؤسسة للمواطنة كرابطة مدنية تعاضدية.
- البعد الثاني، ويتمثل في كون تحديد منظومتنا القيمية الثقافية لا يكون بوضع القطيعة مع العمق الحضاري الحاضن والتنكر له، بل يكون في إطار هذا العمق الحضاري الحاضن لتمايزاتنا "الثقافية". وهنا يتعين على نخبة المدنية ان تتحرر من الوصاية المزدوجة، وصاية السياسي ووصاية الغرب، إن هي أرادت فعلا ربح رهان امتلاك ما نصطلح عليه آليات التمكين الذاتي (الاستقلالية والفاعلية) والخروج مما عانته وتعانيه من تيه ايدولوجي مزمن. وهنا نصل للبعد الثالث في هذه الرسالة.

¹ - Julia Santos, Postfranquisme ou société démocratique, in « Vingtième Siècle. Revue d'histoire », 2002/2 no 74 | pages 5 à 12, <https://www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2002-2-page-5.htm> -

البعد الثالث، ويتمثل في كون ما تعانيه نحننا من تيه ايديولوجي لم يؤثر سلبا فقط على تحديد معالم الانتقال بل جعل المجتمع يعيش هو الآخر تيهها هوياتيا، مما سيفقده مستقبلا كل إحساس بالانتماء لفضاء سوسيوسياسي وثقافي معين، ولعمق حضاري محدد.

وقد بدأت مظاهر ذلك تتضح من خلال ظاهرة خطيرة للغاية أضحت يعيشها مجتمعا (أفرادا وتنظيمات) وهي ما يمكن ان نصطلح عليه تجاوزا ظاهرة "العصيان المدني السليبي اللاواعي"، بحيث يلاحظ تخلي الجميع عن رسالته بكل ما للكلمة من معنى، أو على الأقل عن وظيفته الاجتماعية.

واستمرار هذا التيه الهوياتي، في ظل استمرار تعطل آليتي الإشباع الإيديولوجي والتعويض الهوياتي، سيؤدي إلى انهيار تدريجي للإطار الحضاري الحاضن ومعه المنظومة القيمية الثقافية المغذية للإحساس بالانتماء لهذا الوطن بكل قيمه، مما سيدخل المجتمع ومعه مجموع مؤسسات الدولة في حالة من العطالة التامة المهددة لوجودنا جميعا كمغاربة، على اختلاف مشاربنا الفكرية وقناعاتنا الإيديولوجية.

لذا يتعين على نحننا المدنية أن تتحمل مسؤوليتها التاريخية وتسمي الأمور بمسمياتها حتى لا يصير التسامح انبطاحية وتبعية للأسياد (الغرب)، ولا تصير المدنية تفسخا وانحلالا أخلاقيا، ولا يصير تحديد المنظومة الثقافية القيمية ذوبانا وانسلاخا عن هويتنا وقيمنا الحضارية.

خامسا: استثمار الفرقاء السوسيوسياسيين في الوثيقة الدستورية كإطار مقنن للسلطة، وكضمانة لممارسة الحقوق والحريات. وهنا نتفق جملة وتفصيلا مع طرح أستاذتنا رقية المصدق، من منطلق أن الاستثمار في الوثيقة الدستورية معناه تضيق دائرة الصراع حول المشروعية والاحتكام بالمقابل للشرعية مما سيدعم فكرة سمو الدستور.

وهنا نؤكد مرة أخرى على أن عدم استثمار الفرقاء، مع تجربة التناوب التوافقي، في الوثيقة الدستورية، والتهافت بالمقابل وراء التسويات السياسية دونما احتكام للشرعية الدستورية أضعف الدستور منذ البداية، وجعل دستور 1996 أبعد ما يكون عن الدستور الاسباني لسنة 1978، الذي فاقت حملته الرمزية والسياسية حملته القانونية، وذلك بفعل الاستثمار فيه بقوة من لدن الفرقاء، وبفعل الدعم الشعبي القوي لهذا الدستور، الذي أريد له ان يكون المدخل الرئيسي لتحقيق الانتقال الديمقراطي.

وبعد مرور أكثر من عقد على إقرار دستور يوليو 2011، يظهر بأن ضعف الاحتكام للشرعية الدستورية أضحت ثقافة سياسية لدى النخبة السياسية؛ ونستحضر هنا فقط كون مؤسسة الحكومة دستوريا أكبر بكثير مما عليه على مستوى الممارسة. بحيث غاب الدستور الوثيقة ليحل محله الدستور المنظومة، الذي تتحدد معالمه في كل مرة بما امتلكه الفاعل السياسي من موارد. وبذلك يتأجل إرساء نظام "الملكية البرلمانية" المنصوص عليه في "الدستور الوثيقة" إلى أن يسمح بذلك "الدستور المنظومة".

إن هذه المقاربة لما أسميناه الإطار المرجعي للانتقال الديمقراطي أبعد ما تكون عن إعطاء تصور محدد لما يتعين أن يكون عليه مسلسل الانتقال الديمقراطي مغربيا. إنها فقط مساهمة في مساءلة مقولة الانتقال الديمقراطي ومعها

مسلسل الانتقال الديمقراطي المتعثر مغربيا، لعلنا نوفق مع آخرين في بعث الكلمة الحرة المسؤولة القادرة على فتح النقاش من جديد والتأسيس الفعلي لفضاء عمومي حقيقي حول الانتقال وقضاياها الرئيسة.

III- البوابة الحقوقية للانتقال الديمقراطي : أية ضمانات؟ وأية استراتيجية؟

سنعمد أولا إلى بحث مطلب الانتقال في أدبيات الحركة الحقوقية الوطنية، لننتقل بعدها لبحث مقومات الانتقال من عدمه في المشهد الحقوقي الوطني.

1 - مطلب الانتقال الديمقراطي لدى الحركة الحقوقية الوطنية :

قبل تناول مطلب الانتقال الديمقراطي لدى الحركة الحقوقية الوطنية بالدرس والتحليل، يتعين بداية توضيح معطيات ثلاث أساسية:

أولا: خلافا للأستاذ محمد الصبار¹ الذي يحصر الحركة الحقوقية في المنظمات الحقوقية المختصة بالتعريف بفكر وقيم حقوق الانسان ورصد الانتهاكات والعمل على إعمال الحقوق في الواقع، فإن الأستاذ ادريس بنزكري² يقدم مفهوما مرنا وديناميا للحركة الحقوقية يمكنها ان تشمل جمعيات ولجانا وجماعات وأفرادا (صحفيون، محامون، أكاديميون...)، كل يسهم من موقعه، وبدرجات متفاوتة في دعم حقوق الإنسان (مراعاة وحماية وإنفاذ).

وتكمن أهمية هذا التحديد المفاهيمي المرن في كون علاقة الجمعيات الحقوقية الوطنية بكل من الدولة والأحزاب السياسية لا تعرف مستوى محددا من التمثيل والتقاطع، بل ان ذلك يخضع لطبيعة الموقف الذي يتخذه كل فاعل من "قضية حقوقية محددة" في ظرفية زمنية محددة.

ثانيا: اختلاف الأطر المرجعية وصعوبة إيجاد توليفة بين السياسي والحقوقي من جهة وبين الوطني وفوق الوطني من جهة ثانية يؤسس للتباين بل للقطعية أحيانا بين مكونات الحركة الحقوقية الوطنية، إلا أن ذلك لم يمنع في أحيان كثيرة من التأسيس " للمطلب الحقوقي الموحد"، المتسم بمشروعية الوجود وشرعية الإنفاذ.

ثالثا: ربط الانتقال الديمقراطي بالمسألة الحقوقية ليس أمرا اعتباطيا بل هو تأكيد على أن مسلسل الانتقال الديمقراطي لا يمكن اختزاله في بعده السياسي المتمثل في الإصلاح القانوني والمؤسسي للدولة، بل إن المتتبع والدارس لمختلف التجارب الانتقالية الناجحة سيلاحظ أن تدبير المطلب الحقوقي في مختلف تشعباته، وما تلاه من نجاح في التمكين الحقوقي بمختلف مستوياته كان هو الجوهر الذي قامت عليه مختلف هذه التجارب الانتقالية الناجحة.

وإذا كان مسلسل العدالة الانتقالية بالمغرب قد طبع في بداياته بطابع سياسي بفعل مخلفات سنوات الرصاص والصعوبات التي اعترضت تسوية ملف الاختطاف والاختفاء القسري في عقد التسعينات تحديدا، فإنه سرعان ما برز وعي لدى الأوساط الحقوقية بأن إنجاح الانتقال الديمقراطي ليست مسألة تحول علوي ينصب على البنيات القانونية

¹ - محمد الصبار، الحركة الحقوقية المغربية: شيء من الواقع وحزء من استشراف المستقبل، التضامن، ع74، غشت 2000، ص12.

² - ادريس بنزكري، حركة حقوق الانسان والحماية، أشغال الدورة الثانية للجامعة الصيفية، شتنبر 1996، وارد في حقوق الانسان: المعايير وآليات الحماية، منشورات التضامن، ط1، 1997، ص173.

والمؤسساتية للدولة، بل هو في جوهره سيروية بناء وتحول قاعدي للمنظومات القيمية والبنيات السوسيوثقافية، بما يضمن التأسيس الفعلي لمجتمع المواطنة. وهذا ما يفسر اتساع دائرة المطلب الحقوقي بشكل عرضاني ليشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى جانب الحقوق السياسية والمدنية، بحيث انتقلنا من مطلب التحرر من الدولة إلى مطلب التحرر بالدولة.

هكذا، وبالرجوع إلى أدبيات الحركة الحقوقية الوطنية نجد التمييز قائما، صراحة أو ضمنا، بين مستويين من الانتقال: انتقال ديمقراطي "علوي" وانتقال ديمقراطي "قاعدي".

✓ **أولا: الانتقال الديمقراطي العلوي**، وهو منحى إصلاحي مؤسساتي للدولة المغربية في اتجاه الانتقال الفعلي إلى دولة الحق والقانون.

وهنا نجد الحركة الحقوقية تركز على نوعين من الضمانات لتحقيق الانتقال:

- الضمانات القانونية: وهنا يتم التركيز على الضمانات الدستورية للمساواة وعدم التمييز في الحقوق والحريات بشكل عرضاني.

كما يتم التأكيد على ضرورة دسترة الاعتراف بحقوق الإنسان الكونية غير القابلة للتصرف ولا للتجزئ كما هو متعارف عليها دوليا، مع التأكيد على سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية بما في ذلك الدستور.¹

- الضمانات المؤسساتية: وهي مجموع الآليات المؤسساتية الساعية لتوفير الحماية لحقوق الإنسان على المستوى الوطني. ويمكن التمييز في إطارها بين نوعين:

أولا، آليات وظيفتها الرصد والتتبع وتقديم مقترحات لدوائر القرار من أجل تجاوز وضع الهشاشة المؤسساتية والقانونية على مستوى ضمانات الحماية الحقوقية.

ثانيا، آليات للانتصاف القضائي وشبه القضائي وظيفتها تلقي الشكاوى والتحقيق بشأنها لوقف الخرق وجبر الضرر وإيقاع العقاب.²

✓ **ثانيا: الانتقال الديمقراطي القاعدي**، وهو الانتقال من مجتمع "الرعية" إلى مجتمع المواطنة. وهنا تتجلى بشكل أكبر أهمية البوابة الحقوقية في تحقيق الانتقال الديمقراطي.

وهنا نجد الحركة الحقوقية الوطنية تركز على "تبني" منظومة حقوق الإنسان في كونيتها وشموليتها، كمدخل

¹ - العصبية المغربية للدفاع عن حقوق الإنسان، مذكرة بشأن الإصلاح الدستوري، 11 أبريل 2011.

- المنظمة المغربية لحقوق الإنسان، مذكرة أولية للمنظمة المغربية لحقوق الإنسان حول تعديل الدستور، 11 أبريل 2011

- الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، مذكرة الوسيط بخصوص الإصلاحات الدستورية، 19 أبريل 2011

² - جمعية عدالة من أجل الحق في محاكمة عادلة، مذكرة جمعية عدالة بخصوص تعزيز وضعية القضاء في الدستور، 12 أبريل 2011

- المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والانصاف، مذكرة بشأن المراجعة الدستورية، 11 أبريل 2011

للتأسيس لمجتمع المواطنة.¹

والتأسيس لمجتمع المواطنة عبر البوابة الحقوقية يكون على ثلاث مستويات:

- المواطنة كاتتماء للجماعة السياسية الوطنية.
- المواطنة كمشاركة من داخل الجماعة السياسية الوطنية.
- المواطنة كتملك وممارسة للحقوق والحريات في إطار الجماعة السياسية الوطنية.

2- مقومات الانتقال الديمقراطي عبر البوابة الحقوقية :

سنعمد إلى بحث مقومات الانتقال الديمقراطي، في علاقة بالمسألة الحقوقية، عبر ثلاث مستويات:

أولاً: على مستوى الدولة.

السؤال الجوهرى الذي يطرح عادة في مسلسلات الانتقال الديمقراطي هو هل توفرت الإرادة السياسية للتأسيس لمسلسل الانتقال ولإنجاح مسلسل الانتقال؟

في هذا السياق، إذا كان البعض يقر مغرباً بوجود إرادة سياسية لتحقيق الانتقال مستنداً في ذلك إلى قراءة إيجابية لمسلسل معالجة القضايا الوطنية الكبرى (المسألة النسائية، المسألة الأمازيغية، مسلسل العدالة الانتقالية، قضية الوحدة الوطنية، خصوصاً مع مقترح الحكم الذاتي للأقاليم الصحراوية...)، فإن وضعية حقوق الإنسان بعد أحداث 16 ماي 2003 وما أبانت عنه من هشاشة ضمانات المحاكمة العادلة، والأسلوب المتبع من لدن السلطات في تدبير "حراك الشارع"²، والقصور المؤسساتي في تنزيل العديد من توصيات هيئة الانصاف والمصالحة، لي طرح أكثر من علامة استفهام حول وجود إرادة سياسية لتغيير ميكانيزمات اشتغال النسق ووضع قطيعة حقيقية مع مرحلة "الدولة المخزنية" والتأسيس الفعلي لدولة المؤسسات، دولة الحق والقانون.

فإذا كان عقد التسعينات عرف بالفعل إرادة سياسية عليا لتصفية الملفات العالقة وتحديد ملف الاختفاء القسري³، فإن هذه الإرادة السياسية لتصفية ملف الاختفاء القسري لم تترجم بعد ذلك إلى إرادة سياسية للتأسيس فعلياً لمسلسل العدالة الانتقالية، وذلك لاعتبارات ثلاث رئيسية في تقديرنا:

أولاً: نظراً لكون مسلسل العدالة الانتقالية يبقى أوسع معنى وأبلغ دلالة من مجرد تصفية ملف من ملفات حقوق الإنسان الموروثة عن "سنوات الرصاص"، مهما بلغت أهمية هذا الملف، وحتى ولو تعلق الأمر بملف من حجم ملف الاختفاء القسري والاعتقال التعسفي. فالتمكين الحقوقي لم يعد قاصراً على المطالب السياسية التي طبعت عقد الستينات

¹ - باستثناء منتدى الكرامة والجمعيات النسائية ذات المرجعية الإسلامية، يلاحظ ثمة توجه لدى مجموع الجمعيات الحقوقية نحو تبني المرجعية الحقوقية الكونية، ونخص هنا تحديداً الجمعيات النسائية، من قبيل جمعية جسور ملتقى النساء المغربيات، والربيع النسائي للديمقراطية والمساواة، والحركة من أجل المناصفة، والجمعية الديمقراطية لنساء المغرب.

² - وتحديداً حراك الحسيمة مع 28 أكتوبر 2016، وأحداث جرادة مع 14 مارس 2018، وملف "الأساتذة المتدربين" ثم "المتعاقدين" منذ 7 يناير 2016

³ - أحمد شوقي بنبوب، الأسس النظرية لمذهب جبر الضرر، التجربة المغربية للعدالة الانتقالية، ط1، المغرب، مطبعة البيضاء، 2008.

والسبعينات، بل امتد إلى التمكين الفعلي من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والذي يترجمه مطلب الحق في اقتسام الثروة والسلطة والقيم.

ثانيا: غياب الرؤية الاستراتيجية في تدبير العديد من الملفات الحقوقية، من قبيل المسألة الأمازيغية، والمسألة النسائية، والاختفاء القسري، والتي بقيت لحد الساعة أوراها مفتوحة غلب فيها التكتيك على البعد الاستراتيجي؛ فتسوية ملف الاختطاف والاختفاء القسري لازال عالقا بحكم اللاتوافق بخصوص الكشف عن الحقيقة والمساءلة. ونفس المعطى نجد يتكرر بالنسبة للمسألة الأمازيغية من حيث غياب رؤية استراتيجية لتدبير الملف في إطار رؤية وطنية لا تغيب الكلفة السياسية لكل معالجة مقترحة، والمتمثلة في استمرار وحدة الجماعة السياسية الوطنية. أما المسألة النسائية فقد غيب الاحتقان السياسي بين الفرقاء "المرأة كمعيش يومي" لتحضر فقط كمادة خطابية تمارس بها التعبئة والتعبئة المضادة، لتضيق بذلك العدالة والانصاف الذين تنتظرهما المرأة المغربية.

ثالثا: نظرا لكون الإرادة السياسية العليا المعبر عنها في العديد من الخطابات الرسمية لم تجد لها تجسيدا في السياسات المؤسساتية للدولة. فإنجاح الانتقال الديمقراطي يبقى رهينا بتأهيل مختلف مؤسسات الدولة، ومختلف الأنساق السياسية الفرعية للتفاعل إيجابا مع مسلسل العدالة الانتقالية. هذا المعطى الذي يعتبر من أولى الأولويات إن كنا ساعين بالفعل لتفادي نكسة الانتقال الديمقراطي بعد أن يقتنع الجميع بتحقيقه.

وهنا نؤكد على أن التأسيس الفعلي "للملكية البرلمانية"، المكرس لحياذ المؤسسة الملكية والمسؤولية السياسية للحكومة، هو الضمانة الفعلية لإحداث تغيير حقيقي في السياسات المؤسساتية للدولة. فعدم تحقق الاستقلالية العضوية والوظيفية لمؤسسة الحكومة أمام المؤسسة الملكية لم ولن يسمح بالتأسيس لحكومة برلمانية مسؤولة مسؤولية سياسية أحادية أمام البرلمان.

ب- على مستوى المنظمات الحقوقية

السؤال الجوهرى المطروح بخصوص دور المنظمات الحقوقية في إنجاح مسلسل الانتقال الديمقراطي هو هل امتلكت المنظمات الحقوقية آليات التمكين الذاتي، ونقصد بذلك الاستقلالية والفاعلية.

والاستقلالية تتحقق من خلال مستويين: استقلالية عضوية (و هنا تطرح العلاقة بالحزبي من جهة، و العلاقة بالمنظمات الدولية من جهة ثانية) و استقلالية موضوعية (وهنا تطرح إشكالية مصادرة السياسي (de politique) للحقوقي.

أما الفاعلية فهي مرتبطة بامتلاك المنظمات الحقوقية الوطنية للعمق المجتمعي الذي يؤهلها بالفعل لتكون قوة وسيطة بين المجتمع والدولة، قادرة على إسماع مطالب الهامش وإيصالها إلى المركز. وأن تكون قوة اقتراحية مساهمة في إنتاج سياسات عمومية حقوقية تسهم في تأهيل المجتمع بمنظومته القيمية وبناء الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق الانتقال نحو مجتمع المواطنة.

وفي هذا السياق، يلاحظ لحد الساعة محدودية عمل منظمتنا الحقوقية، ذات المطلب الحقوقي العام، وكذلك

ذات المطلب الحقوقي الخاص، في إيجاد توليفة على المستويات التالية:

- توليفة بين الحقوقي و السياسي (ملف الاختفاء القسري أكبر تجسيد لذلك)
- توليفة بين الثقافي والسياسي (الوضع الدستوري للغة الأمازيغية مثلا)
- توليفة بين الاحتجاجي والمؤسسي (العمل من داخل المؤسسات الوطنية المحدث أم الاحتجاج من خارج المؤسسات، مثلا المجلس الوطني لحقوق الانسان، والمعهد الملكي للثقافة الأمازيغية...)
- توليفة بين الوطني وفوق الوطني (مثلا مسألة الشعوب الأصلية)
- توليفة بين الكوني والخصوصي (مثلا مسألة المساواة في الحقوق المدنية، وحرية الاعتقاد...)

ج - على مستوى المجتمع

ننظر للمجتمع كأنساق سياسية فرعية تنتج ثقافة خورنية و ثقافة التبعية، و هنا يتعين الاشتغال لتأهيل هذه الأنساق السياسية الفرعية (الأسرة، المدرسة، الإعلام، الإدارة...) لتنتج ثقافة المواطنة من حيث هي ثلوث يتفاعل في إطاره عنصر الانتماء للجماعة السياسية الوطنية، وعنصر المشاركة الفاعلة والإيجابية داخل هذه الجماعة السياسية الوطنية، وعنصر التمكين من الحقوق و اقتسام الواجبات في إطار توزيع عادل للثروة و السلطة و القيم بين مجموع أفراد الجماعة السياسية الوطنية.

الرجوع الى العديد من التقارير الرسمية الصادرة عن مؤسسات وطنية¹، يمكننا الجزم بأن المجتمع المغربي غير مؤهل لنجاح التحول من مجتمع الرعوية إلى مجتمع المواطنة وذلك بفعل " ثقل مخلفات السياسات المؤسساتية " للدولة الوطنية. وهكذا، نجد إقرارا من لدن المجلس الاقتصادي والاجتماعي في العديد من تقاريره بمحدودية تنمية الفرد وتعزيز قدراته، والذي تبقى أبرز أسبابه تعطل المنظومة التعليمية وعدم قدرتها على توفير التعليم الجيد والمناسب لشرائح واسعة من المجتمع المغربي؛ والشاهد على ذلك ارتفاع نسبة الأمية، خصوصا في صفوف النساء، وارتفاع نسب الهدر المدرسي خصوصا في العالم القروي، ومحدودية الرقي الاجتماعي واتساع الفوارق الاجتماعية وانعدام تكافؤ الفرص.

¹ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النموذج التنموي الجديد للمغرب، 2019.

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الثروة الإجمالية للمغرب ما بين 1999 و 2013 الرأسمال غير المادي: عامل لخلق الثروة الوطنية وتوزيعها المنصف، دجنبر 2016.

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل ميثاق اجتماعي جديد، الإحالة الذاتية 1/2011، نونبر 2011.

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحماية الاجتماعية في المغرب: رصد واقع الحال وتقديم توصيات من أجل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، الإحالة الذاتية 34/2018، 2018.

- Institut royal des études stratégiques, l'ordre sociopolitique et la confiance dans les institutions des Maroc. Programme d'étude-Lien social au Maroc : quel rôle pour l'Etat et l'ensemble des acteurs sociaux ? Janvier 2010.

- Haut-Commissariat au Plan, Etudes sur quelques aspects du capital humain au Maroc, Décembre 2015

- Conseil national des droits de l'homme, Pour un droit égal et équitable à l'éducation et à la formation, Série contribution au débat public, 2015

وإذا كانت أزمة "كوفيد19" قد أبانت عن هشاشة نظام "الضمان الاجتماعي" (38% لا يتوفرون على أي نظام من أنظمة التغطية الصحية ، و66.9% غير مشمولين بنظام التقاعد في حدود سنة 2018)، فإن مسار "الانتقال الديمغرافي" في المغرب في اتجاه ارتفاع نسبة الأشخاص المسنين المتكفل بهم من مجموع الساكنة سيؤدي إلى تزايد الضغط على أنظمة الضمان الاجتماعي (صناديق التقاعد والتغطية الصحية ، مما ينذر لتفجر أزمة حقيقية تؤدي إلى انخيار ما تبقى من روابط التضامن الاجتماعي.

هكذا، ومن منطلق ما تقدم، يمكن التأكيد على أن لإنجاح الانتقال الديمقراطي، وتحديدًا في مستواه القاعدي نحو مجتمع المواطنة، يتطلب إنفاذ فعلي للحق في الثروة والسلطة والقيم.

المراجع بالعربية

1- الكتب:

✓ احمد شوقي بنوب، الأسس النظرية لمذهب جبر الضرر، التجربة المغربية للعدالة الانتقالية، ط1، المغرب، مطبعة البيضاء، 2008.

2- المقالات:

✓ الصبار(محمد)، الحركة الحقوقية المغربية: شيء من الواقع وجزء من استشراف المستقبل، التضامن، ع74، غشت 2000.

✓ بنزكري(ادريس)، حركة حقوق الانسان والحماية، أشغال الدورة الثانية للجامعة الصيفية، شتنبر 1996، وارد في حقوق الانسان: المعايير وآليات الحماية، منشورات التضامن، ط1، 1997.

✓ باسكون(بول)، طبيعة المجتمع المغربي المزيجية، بيت الحكمة، العدد3، السنة الأولى، أكتوبر 1986

3- تقارير ومذكرات:

✓ الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الانسان، مذكرة الوسيط بخصوص الإصلاحات الدستورية، 19 أبريل 2011

✓ المنظمة المغربية لحقوق الانسان، مذكرة أولية للمنظمة المغربية لحقوق الانسان حول تعديل الدستور، 11 أبريل 2011

✓ المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والانصاف، مذكرة بشأن المراجعة الدستورية، 11 أبريل 2011

✓ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النموذج التنموي الجديد للمغرب، 2019.

✓ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل ميثاق اجتماعي جديد، الإحالة الذاتية 1/2011، نونبر 2011.

✓ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحماية الاجتماعية في المغرب: رصد واقع الحال وتقديم توصيات من أجل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، الإحالة الذاتية 34/2018، 2018.

- ✓ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الثروة الاجمالية للمغرب ما بين 1999 و2013 الرأسمال غير المادي: عامل لخلق الثروة الوطنية وتوزيعها المنصف، دجنبر 2016.
- ✓ العصبية المغربية للدفاع عن حقوق الانسان، مذكرة بشأن الإصلاح الدستوري، 11 أبريل 2011.
- ✓ جمعية عدالة من أجل الحق في محاكمة عادلة، مذكرة جمعية عدالة بخصوص تعزيز وضعية القضاء في الدستور، 12 أبريل 2011

المراجع الأجنبية:

1- Ouvrages :

- ✓ Alain TOURAINE, La voix et le regard, Paris, éd .Du seuil, 1978.

2- Articles

- ✓ Patrick Hassenteufel, Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ,in « Informations sociales », 2010/1 n° 157 | pages 50 à 58, <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-50.htm> -
- ✓ Michel MAILLE: L'Etat de droit comme paradigme , *Annuaire de l'Afrique du Nord* , Centre national de la recherche scientifique; Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM) (éds.), Paris , Editions du CNRS , 1997 .
- ✓ Julia Santos, Postfranquisme ou société démocratique, in « Vingtième Siècle. Revue d'histoire », 2002/2 no 74 | pages 5 à 12, <https://www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2002-2-page-5.htm>
- ✓ Guy Hermet, Les démocratisations au vingtième siècle: une comparaison Amérique latine/Europe de L'Est,in « Revue

internationale de politique comparée », 2001/2 Vol. 8 |
pages 285 à 304, <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politiquecomparee-2001-2-page-285.htm>

- ✓ Guénard, F. (2019). L'égalité politique et les limites de la démocratie procédurale. Philosophiques, 46(1).
<https://doi.org/10.7202/1062011ar>
- ✓ Erik Neveu, l'analyse des problèmes publics, Un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents, in « Idées économiques et sociales » 2017/4 N° 190 | pages 6 à 19, www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2017-4-page-6.htm -

3- Rapports et Etudes :

- ✓ Institut royal des études stratégiques, l'ordre sociopolitique et la confiance dans les institutions des Maroc. Programme d'étude-Lien social au Maroc : quel rôle pour l'Etat et l'ensemble des acteurs sociaux ? Janvier 2010.
- ✓ Haut-Commissariat au Plan, Etudes sur quelques aspects du capital humain au Maroc, Décembre 2015
- ✓ Conseil national des droits de l'homme, Pour un droit égal et équitable à l'éducation et à la formation, Série contribution au débat public, 2015.

تدبير الموارد البشرية الجهوية في موريتانيا

عبد الرحمن أحمد وديه، طالب باحث، مركز دراسات الدكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة محمد الخامس - أكادال الرباط

Managing regional human resources in Mauritania

Abderrahmane Ahmed Weddih, Research Student,

Doctoral Studies Center, Mohammed V University – Agdal

Rabat

Weddih62@yahoo.com

الملخص:

يتناول هذا المقال موضوع إدارة الموارد البشرية الجهوية في موريتانيا، من خلال استعراض واقع العنصر البشري في المجالس الجهوية، بدءاً بنشأة اللامركزية الإدارية في موريتانيا والإطار القانوني المنظم للتجربة الجهوية الأولى (تجربة المجالس الإقليمية)، والتي تحولت مع الوقت إلى مجرد وحدات إدارية تدار من قبل السلطة الإدارية ممثلة في والي الولاية. ورغم الفراغ الذي حدث بعد إلغاء النظام الجهوي في بداية الثمانينيات وحتى تعديل التعديل الدستوري سنة 2017 الذي أحدث مستوى جديد من الجماعات الترابية هو الجهات، فإن مجمل هذه التغييرات لم تحدث أثراً كبيراً على المستوى القانوني والإداري يمكن أن يساهم في إدارة فعالة للموارد البشرية الجهوية.

إن الدور الذي يمكن أن يلعبه العنصر البشري جهوياً يظل محدوداً بسبب معوقات الوصاية عليه وعلى وعلى أجهزة المجالس الجهوية، وقلة التكوين والتكوين المستمر، وانعدام استراتيجية لتنمية الموارد البشرية الجهوية. كل هذه الإشكاليات تتطلب حلولاً عاجلة لكي يتمكن المنتخب الجهوي من لعب الأدوار المنوطة بها.

Abstract:

This article deals with the topic of managing regional human resources in Mauritania, by reviewing the reality of the human element in the regional councils, starting with the emergence of administrative decentralization in Mauritania and the legal framework regulating the first regional experience (the experience of regional councils), which with time turned into mere administrative units managed by The administrative authority is represented by the state governor.

Despite the vacuum that occurred after the abolition of the regional system at the beginning of the eighties and until the amendment of the constitutional amendment in 2017, which created a new level of territorial groups, namely the regions, all of these changes did not have a significant

impact on the legal and administrative level that could contribute to an effective management of regional human resources.

The role that the human element can play regionally remains limited because of the obstacles of guardianship over it and on the organs of the regional councils, the lack of training and continuous training, and the lack of a strategy for the development of regional human resources.

All of these problems require urgent solutions so that the regional team can play the roles assigned to it

المقدمة:

إن تدبير الموارد البشرية العمومية هو الأساس الفعلي لتجسيد كل الخطط والاستراتيجيات والسياسات العمومية للدولة، ومنطلقا جوهريا لأية تنمية سياسية واقتصادية واجتماعية تهدف إلى إشراك المواطن في عملية صناعة القرار، حيث أنها كانت في الماضي تدخل في إطار الموارد التي تقوم الدولة بتخصيصها لخدمة معينة دون تمييزها عن غيرها من الموارد المالية والآليات اللوجستية التي يتم استخدامها حسب ماتقتضيه ضروريات العمل الإداري للدولة. لتشهد تبلورا جديدا: (إدارة الأشخاص أو تسيير الأشخاص)، تميزت فيه عن غيرها من الموارد لكنها لم تعرف تطورا جديدا بل ظلت تستخدم كآلية للتنفيذ الخطط والاستراتيجيات الإدارية للدولة .

ونظرا للحاجيات المتزايدة للقوى العاملة عموما ولتنميتها خصوصا ، فقد تطور المفهوم ليتجاوز التسيير الذاتي للأشخاص إلى تدبير المؤهلات والمهارات الشخصية والعلمية والمهنية، فالموظف والعامل بالنسبة للإدارة بمثابة المحرك الجوهري للنجاح الإداري وعاملا محفزا للحصول على الميزة التنافسية بشكل دائم، في ظل مايشهده العالم من تحول اقتصادي وتطور علمي مما يحتم على الإدارة البحث الدائم عن أنجع السبل لتدبير فعال وتوظيف أحسن للموارد البشرية واعتماد وسائل المراقبة والتقييم لتحقيق أهداف الإدارة.¹

لقد تضمنت الاستراتيجيات الحديثة للتدبير الإداري مجموعة من المرتكزات الهامة: أولها أن الموارد البشرية هي أساس الإبداع والابتكار، ومنطلق خلق القيم الإدارية من خلال امتلاك الإدارة للقدرات العقلية والمعرفية التي تعتبر رأس المال الحقيقي، وهذا مايجعل من العنصر البشري المنطلق الجوهري لكل تطوير و الغاية والوسيلة لكل تنمية وتطور تضع الدولة في طريق التقدم والنمو في مختلف تدخلاتها الإدارية والاقتصادية والاجتماعية،² فالدور الذي تلعبه المصادر البشرية بات أكثر شمولاً واتساعاً وتكاملاً. ذلك أن صدور الكثير من البرامج والخطط الحكومية أدى إلى زيادة الأعباء الإدارية على مسؤولي الموارد البشرية في الإدارة العمومية نظرا لمحدودية الوسائل التي تمكن من كفاءة الخدمات وزيادة إنتاجية المنشأة الذي تعاني منه بالمقارنة مع الإدارات الأخرى. ونظرا لأهمية التنمية الإدارية التي يعتبر التدبير الناجح للموارد

¹ - محمد باهي: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى، 2002، ص 10.

² - علي محمد رابعه: " إدارة الموارد البشرية تخصص نظم المعلومات الإدارية" ، دار الصفا للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الأولى ، 2003 ، ص 20 .

البشرية أهم مقتضياتها، وما لذلك من أثر مباشر على الخطط الهادفة إلى تحقيق الإصلاح الإداري المطلوب، فإن الأمر يحتم القيام بعملية انتقاء قانونية تعتمد المؤهل العلمي و الكفاءة شروطا أساسية لهذا الاختيار، لكن غياب سياسة إصلاحية حقيقية للتدبير الإداري الحديث وما يتضمنه من مقاربات جديدة لتطوير الأداء في الإداري العمومي، جعل الإدارة العمومية تشهد الكثير من الاختلالات التنظيمية والهيكليّة، رغم اختلاف طبيعة الأهداف المرسومة من طرفها والعمل الذي تقوم به والامتيازات التي تتمتع بها، والوضعية الإدارية والمهنية لموظفيها عن القطاع الخاص، وهذا ما نظمته القانون رقم 93 - 09 الصادر بتاريخ 18 يناير 1993 المتعلق بالموظفين والوكلاء العقديين للدولة في الإدارات العمومية للدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجماعات الترابية بصنفيها الجهوي على مستوى الجهات.

لقد جاء هذا القانون لمعالجة الإشكاليات التي ظلت تعاني منها الموارد البشرية بالإدارتين العمومية والترابية، وسد بعض الثغرات القانونية في القانون السابق، ذلك أن العنصر البشري ظل مهملا تماما في الإصلاحات والخطط الإدارية، وشكل ذلك إحدى المعوقات الكبيرة التي أدت إلى الحد من فاعلية بعض المجهودات التي قيم بها في سبيل إرساء التجربة الجهوية التي بدأت تجربتها الأولى في نهاية الستينيات من القرن الماضي بما سمي آنذاك بالمجالس الإقليمية، فأصبح لكل ولاية مجلسا إقليميا يتمتع بمجموعة من الاختصاصات التي الإقليمية. ومن المعروف أن الإطار القانوني الذي يخضع له العنصر البشري بالجماعات الترابية هو عبارة عن نصوص تشريعية تم اعتمادها قبل قيام هذه التجربة، وهو ما يستدعي بشكل مستعجل إصلاحا كبيرا لهذا الإطار التشريعي أو إصدار إطار قانوني جديد.¹ وإزاء هذه الانتقادات والإشكالات، فإن التساؤل الرئيسي الذي يتعين طرحه، يدور حول الدور الذي يمكن أن تلعبه الموارد البشرية، في ظل الإشكالات التي تعاني منها الجماعات الترابية. وهذا ما يستدعي التساؤل عن أهم التطورات التي عرفت الإدارة الجهوية؟ وإلى أي مدى تشكل الموارد البشرية رهانا جوهريا لتحقيق التنمية بالجهات؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال التطرق لواقع المجالس الجهوية (الفقرة الأولى)، وللدور الذي يمكن أن تلعبه الموارد البشرية الجهوية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: واقع المجالس الجهوية في موريتانيا

إن الحديث عن تنظيم المجالس الجهوية في موريتانيا يتطلب منها استعراض تطورها التاريخي، حيث أن المراحل التاريخية التي مرت بها البلاد قبل الاستقلال بعده كان لها صداها على الصعيدين الإداري والاقتصادي، بالإضافة إلى أن لكل تجربة إدارية انعكاسها المباشر على التجربة التي تليها وحتى اليوم.

أولا: اللامركزية الإدارية في موريتانيا

بعد الحصول على الاستقلال بتاريخ 28 نوفمبر 1960، تم الإبقاء على التشريعات والنظم القانونية التي كانت سارية المفعول في عهد الاستعمار، تجنباً لوقوع فراغ قانوني في البلد، ما لم يتم تغييرها، وقد أدى ذلك إلى محورة النظام الإداري

¹ - د. محمد الكبير البشير: "نظام الإدارة المحلية في موريتانيا - البلديات والجهات"، مطبعة المنار - نواكشوط، الطبعة الأولى 2019، ص

الموروث عن الاستعمار عدة تحويرات شكلية لم تعطي إضافة كبيرة في المضمون، ونظرا للفرغ الإداري الكبير الذي صاحب سنوات الاستقلال الأولى والحاجة الماسة إلى نظام لامركزي يقرب الخدمات من الساكنة المحلية ويتيح للسكان فرصة المشاركة السياسية في صنع القرار المحلي، وهذا ما أدى بالمشروع الموريتاني معالجة منه لهذه الإشكاليات إلى إصدار القانون رقم 242 - 68 الصادر بتاريخ 30 يوليو 1968 الذي تم بموجبه اعتماد تنظيم جديد يتضمن إحداث وحدات ترابية جديدة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي تمثلت في المجالس الإقليمية.

لكن هذا القانون لم يعمر هذا القانون طويلا، ليصدر القانون رقم 148 - 71 سنة 1971، ويعيد تسميتها باللجان الجهوية بدل المجالس، وإصدار القانون رقم 071 - 74 الصادر بتاريخ 02 أبريل 1974، الذي يحدد ظروف اكتتاب وتوظيف الوكلاء العقديين للدولة والمجموعات المحلية وبعض المؤسسات العمومية، والمرسومان المطبقات لمقتضياته وهما: المرسوم رقم: 056 - 75 الصادر بتاريخ: 21 أكتوبر 1975 المنظم لمستحقات ورواتب وشروط ترقية هؤلاء الوكلاء، والرسوم رقم 055 - 75 الصادر بتاريخ: 21 فبراير 1975 المتعلق بالأعوان المساعدين للدولة والجماعات المحلية وبعض المؤسسات العمومية. وحتى صدور القانون رقم 09 - 93 المنظم لوضعية الموظفين والوكلاء العقديين للدولة. يتبين مما سبق أن النصوص القانونية المنظمة للمجالس الجهوية ولوضعية مواردها البشرية في موريتانيا كما رأينا آنفا، هي عبارة عن نصوص قديمة جدا صدرت قبل تجربة المجالس الإقليمية، التي حولها الأمر القانوني رقم 026 - 79 سنة 1979 ويحولها إلى مجرد مجالس استشارية. لتتم العودة إلى النظام الجهوي بموجب التعديل الدستوري لسنة 2017 الذي أضاف مستوى جديد من الجماعات هو الجهات، التي نظمها القانون النظامي رقم 2018 - 010 المتعلق بالجهة الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018.

ثانيا: إشكالات النص القانوني

إن إحجام السلطات المتكرر عن إصدار إطار قانوني جديد يتماشى مع الواقع المعاش اليوم، أو إدخال أية إصلاحات على الإطار القديم ولد شعورا بالتقصير، حيث أن الدولة الموريتانية غضت الطرف بصفة منتظمة عن الخرق المتكرر إذا لم تقل التعطيل الكامل لبنود هذا الإطار القانوني، مما سمح بإنشاء مساطر إجرائية تسحب اختصاصات قانونية نصت عليها قوانين ومراسيم من الجهات المسندة لها، وتحويل مباشرتها لجهات أخرى، مما خلق وضعاً أصبحت فيه المشروعية مغيبة وتجاوز القانون هو الشرعية بذاتها.

واليوم ومع اعتماد تجربة المجالس الجهوية، فإن هذا الإطار التشريعي سيصبح عائقا حقيقيا في وجه النظام اللامركزي في بلادنا، فبالإضافة إلى النواقص العديدة في هذا النص القانوني، والتطور الهام لهذه التجربة، مقارنة مع وضعها في بداية إنشائها¹ بموجب القانون رقم 242 - 68 الصادر بتاريخ 30 يوليو 1968، الذي جاء بتقطيع ترابي جديد تم بموجبه إحداث وحدات ترابية جديدة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي تسمى المجالس الإقليمية، وكان الهدف من ذلك تقريب الخدمات من المواطنين، وتخفيف العبء عن السلطة المركزية، وتحقيق التوازن بين جميع مناطق

¹ - د. محمد الكبير البشير: "نظام الإدارة المحلية في موريتانيا - البلديات والجهات" .. مرجع سابق. ص 147 و 148.

البلد. لكن هذا التقسيم لم يستطع تحقيق الغرض، حيث أن تطور الدولة وأجهزتها الإدارية العمومية والترايبية أصبح يستدعي إعادة النظر بشكل مستمر في النصوص التنظيمية.

إن ازدواجية دور الولاية جعلت القانون رقم 242 - 68، ينص على تمتع الولاية بكيانين قانونيين مزدوجين، فهي دائرة إدارية إقليمية تمثل الجهاز التنفيذي بالولاية، وفي نفس الوقت جماعة ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لكن هذا الوضع لم يدم لتتحول مع الوقت إلى جهاز استشاري فقط، بموجب القانون رقم 148 - 71 سنة 1971 الذي أعاد تسميتها باللجان الجهوية بدل المجالس، ليصدر الأمر القانوني رقم 144 - 80 الصادر بتاريخ: 5 يوليو 1980 ويحولها إلى مجرد جهاز تابع لسلطات الدوائر الإدارية في الولايات ومجسدا لسلطتها.¹

إن القاسم المشترك بين هذه النصوص التشريعية هو أنها قديمة جدا ولم تعد تواكب الواقع، ففي الوقت الذي تتضاعف فيه أعداد الموظفين و الأعوان في الجماعات الترابية على المستوى البلدي، وتضاعفها بعد إنشاء المجالس الجهوية،² وفق التعديلات الدستورية التي تمت 2017 وسيتضاعف في المستقبل أيضا، في الوقت الذي يعتمد فيه إطار جديد لموظفي الدولة ووكلائها العقوديين.

ومن الواضح أن تطوير المنظومة التشريعية المتعلقة بالموارد البشرية الترابية يزداد إلحاحا يوما بعد يوم، نظرا للتوسع الكبير والمتسارع الذي تعرفه عمالة هذا القطاع، وفي ظل الإصلاح الدستوري الأخير الذي عزز دور المشرع فيما يتعلق بتحديد اختصاصات الجماعات الترابية، بعد التنصيب الصريح في النص الدستوري، على مبدأ الإدارة الحرة لهذه الجماعات في الفصل المخصص للجماعات الترابية،³ بالإضافة إلى التنصيب على أن تقنين مقتضيات هذه الإدارة الحرة من اختصاصات البرلمان.⁴

الفقرة الثانية: دور الموارد البشرية بالمجالس الجهوية

تنقسم المجموعات الإقليمية "الجماعات الترابية" إلى نوعين: الجهات، والبلديات الحضرية والقروية، وتتمتع هذه المجالس في إطار قيامها بالاختصاصات المحددة لها قانونا، بموظفين عموميين يخضعون لسلطتها هم: المنتخبون الجهويون والعمال المكتتبون بشكل مباشر من طرف الجهات أو الموضوعين تحت تصرفها. ويخضع هؤلاء لوصاية إدارية على الأعمال والأشخاص من طرف السلطة الإدارية الجهوية ممثلة في والي الجهة، لكننا سنكتفي هنا بالوصاية على الأشخاص.

أولا: المنتخبون

هذه الفئة لها طابع سياسي محض يتمثل في الوصول إلى الجهة عن طريق الانتخاب، ومنهم يتكون المجلس الذي يتحدد عدد أعضائه حسب ساكنة الجهة، والمعياري الأوحده في مؤهلات أعضاء هذه المجالس، هي اكتساب السند الانتخابي

¹ - عبد الرحمن أحمد وديه: "دور اللامركزية في تفعيل التنمية المحلية" - دراسة مقارنة بين المغرب وموريتانيا"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، في كلية الحقوق بجامعة عبد المالك السعدي - طنجة، السنة الجامعية 2011 - 2012. ص 108 و 109 .

² - المادة: 98 من دستور 20 يوليو 1991 المعدل 2012 و 2017 ..

³ - نفس المادة السابقة الذكر ..

⁴ - المادة: 57 من دستور 20 يوليو 1991 .

وفق أهلية الترشيح، التي تشترط أن يكون أهلاً للانتخاب كل مواطن موريتاني يبلغ من العمر 25 سنة، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، على أن يقدم المترشح ترشحه في دائرة انتخابية واحدة وعلى لائحة واحدة، كما نص على ذلك القانون النظامي رقم 010/2018 المتعلق بالجهة الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018.

وينقسم المنتخبون إلى نوعين: رؤساء المجالس ونوابهم المكونين الجهاز التنفيذي، والأعضاء بصفتهم المكون للجهاز التداولي،¹ ويتم انتخاب الجميع لمأمورية مدتها 5 سنوات.

ثانياً: الموظفون

أما الموظفون بهذه المجالس فهم على النحو التالي:

1- الأمين العام

تضم كل مجموعة إقليمية (مجلس جهوي) في هيكلتها وسير عملها أميناً عاماً، وهو من الناحية القانونية موظفاً عمومياً موفداً من إدارات الدولة وتحديد إداري وزارة الداخلية بصفتها جهة الوصاية، لذلك يتم تعيين الأمين العام من طرف وزير الداخلية واللامركزية أو من يمثله. فقانون الجهة فقد نص على أن الأمين العام للمجلس الجهوي يساعد الرئيس في إدارة وتنسيق مهام المجلس،² ويتم تعيينه من طرف سلطة الوصاية الممثلة في وزير الداخلية واللامركزية.

2- الإداريون

أما قانون الجهة فلم يفصل في نوعية الموظفين واختصاصاتهم، وإنما أشار إلى أن رئيس المجلس هو السلطة الرئاسية العليا للموظفين الجهويين،³ وكل ذلك دون الحاجة إلى موافقة السلطة الإقليمية صاحبة الوصاية، أما عمال الجهة فيتألفون من فئتين هما:

• الموظفون المكتتبون من طرف الجهة

لم ينص القانون النظامي رقم 010-2018 قواعد مفصلة تحكم عمال الجهة، واكتفى في هذا الخصوص بإشارة عابرة، نصت على أن الجهة تتمتع في سبيل الاضطلاع بمهامها بعمال ومجال خاص بها،⁴ وهذا ما جعل عملها يخضعون لمقتضيات القانون رقم 074-071 الصادر بتاريخ 02 أبريل 1974، الذي يحدد ظروف اكتساب وتوظيف الوكلاء العقوديين للدولة والمجالس الجهوية وبعض المؤسسات العمومية والنصوص المطبقة له، وخاصة المرسوم رقم 056-75 المتعلق برواتب وشروط ترقية هؤلاء الوكلاء، الصادر بتاريخ 21 فبراير 1975، والرسوم رقم 075-75 الصادر بنفس التاريخ، والمتعلق بالأعوان المساعدين للدولة والمجالس الجهوية وبعض المؤسسات العمومية،

¹ - المادة: 02 من القانون رقم 010-2018 الصادر بتاريخ 12 فبراير 2018 المتعلق بالجهة.

² - المادة: 37 من القانون رقم 010 - 2018 المتعلق بالجهة.

³ - المادة: 43 من القانون النظامي رقم 010 - 2018 .

⁴ - المادة: 02 من نفس القانون.

بالإضافة إلى بعض المقررات والتعميمات الأخرى المتعلقة بالأمناء العامين وغيرهم من الموظفين الموضوعين تحت تصرف الجهات.

● الموظفون الموضوعون تحت تصرف المجالس الجهوية من طرف الدولة

تتمتع الجهات في إطار ممارستها لمهامها بموظفين موضوعين تحت تصرفها من قبل الدولة ومصالحها القطاعية على المستويين الجهوي والمحلي، وهذه الفئة نص عليها المرسوم المتعلق بنقل الصلاحيات، والذي أحال إلى مرسوم سيصدر عن مجلس الوزراء، سيحدد آليات وضعها تحت تصرف الجهة وآليات تسييرها، ومن المنتظر أن يسبق صدور هذا المرسوم إعداد مقرر أو مقررات تحدد حاجيات الجهة من الموظفين الأكفاء، وفقا لما نصت عليه المادة 23 من المرسوم سالف الذكر.

ويدخل كذلك في هذه الفئة من العمال الأمناء العامون للجهات، الذين تعينهم وزارة الداخلية وتضعهم تحت تصرف الجهات، بصفتهم إداريين، وإداريين مساعدين من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة.¹

ثالثا: الوصاية الإدارية الأشخاص

إن الوصاية في مضمونها تحيل إلى كل أشكال الرقابة التي تباشرها السلطة الإدارية الجهات الوصية على الأشخاص المعنوية اللامركزية، والتي تعني في بعض تحديداته: "مجموع سلطات الرقابة التي يمنحها القانون لسلطة أعلى، تباشرها على هيئات الجماعات المحلية وعلى أعمالها وذلك من أجل حماية الصالح العام".

وقدر اعتبر جورج فيدل أن الوصاية تعني: "الرقابة التي يمارسها وكلاء الدولة على أعمال أجهزة أشخاص عمومية أخرى، من قبيل المجالس الجهوية والمؤسسات العمومية، وذلك بالدرجة الأولى بهدف فرض احترام المشروعية".² وتصنف هذه الوصاية على أنها نوعين: وصاية على الأعمال، ووصاية على الأشخاص المعنوية الاعتبارية، حيث أن تطبيق قرارات مجالس الجماعات الترابية، تبقى مرهونة بموافقة سلطة الوصاية، التي لها رفض هذه القرارات في ظرف شهرين، ابتداء من تسلمها المقرر الذي يصبح نافذا ما لم ترد سلطة الوصاية طيلة الأجل المحدد، وتمارس هذه الوصاية من قبل السلطة الإقليمية والمركزية.

فيمارس الوالي على المجلس الجهوي نوعا من الرقابة بواسطة مشاركته في أعمال المجلس، والتي غالبا ما يستخدم نفوذه لتوجيهه، كونه رئيس المصالح الجهوية في الولاية، والمسؤول عن مراقبة تسييرها، ويدرس كل ما يتعلق بها قبل عرضه على المجلس، وترفع إليه القرارات والاقتراحات بعد مداوات المجلس، ويعطي رأيه فيها قبل رفعها إلى السلطة المركزية.³

¹ - د. محمد ولد الكبير البشير: مرجع سابق. ص 147 و 225 و 226.

² - د. محمد ولد الكبير البشير: نفس المرجع ص 175.

³ - المادة 33 من المدونة البلدية.

وتمارس الإدارة المركزية لوزارة الداخلية مهامها الوصائية على هذه المجالس،¹ باستثناء ما يتعلق بالنواحي المالية المسندة لوزير المالية،² والوصاية التأديبية على أشخاص وهيئات الجماعات الترابية التي أسند القانون جانباً منه لمجلس الوزراء. وتتسع هذه الوصاية لتشمل:

- المصادقة على أعمال المجلس
 - إلغاء بعض الأعمال التي ترى سلطة الوصاية عدم مناسبتها.³
- ونشير إلى أن عدم دسترة الوصاية وغياب أية نص دستوري واضح وصريح عنها يعتبر دعامة جوهرية لمبدأ الإدارة الحرة، عكس ما عليه الحال في بعض الدول الأخرى مثلاً فرنسا، إلا أن بعض النصوص الدستورية، قد يستشف منها بشكل غير مباشر مبررات لإقامة مثل هذه الوصاية، كما هو واضح من نصوص المواد 98 و 43 من الدستور.⁴ يضاف إلى هذا أن تعدد مستويات الوصاية وتنوعها على المستوى الإداري والمالي والخدمي أثقل كاهل المجالس الجهوية وجعلها عاجزة عن القيام بدورها المنوط بها، ولاشك أن هذه الوضعية انعكست سلباً على العنصر البشري لهذه الجهات، وجعلتها مغيبة وعاجزة ومكبلة بالإشكالات الإدارية والثغرات القانونية .

رابعا: التكوين

لم ينص المشرع الموريتاني على حد أدنى من التكوين يجب توفره في المتقدم لتقلد المأموريات الانتخابية للمجالس الجهوية، على عكس ما أقره نظيره المغربي بهذا الخصوص الذي اشترط حصول المتقدم لرئاسة المجلس الجماعي على مستوى تعليمي يعادل المستوى الابتدائي على الأقل، ونعتقد أن غياب أي تنصيب بخصوص فرض مستوى من التكوين ستكون له انعكاسات سلبية على اضطلاع المنتخب بالوظائف المسندة له، وخاصة فيما يتعلق بوظائف العمدة ورؤساء المجالس الجهوية ونوابهم الذين يضطلعون باختصاصات إدارية وتسييرية.

وفي ظل وضع منظور تتزايد فيه اختصاصات ومسؤوليات هذه الجماعات، وتطور ملحوظ فيما يتعلق بالموارد المالية والبشرية، فإن من شأن ذلك أن يقود إلى وضعية يجد فيها المنتخبون الجهويون أنفسهم مرغمين على ترك كل اختصاصاتهم بيد الأطر الجهوية مما يجعلهم عرضة للتحكم في قراراتهم.

وينطبق الشيء نفسه على التكوين الأول والمستمر، والتكوينات الخاصة الموجهة للمنتخب بعد تقلده للمأمورية الانتخابية، حيث لم يقر المشرع ولا السلطة التنظيمية أي إجراء بهذا الخصوص.

¹ - المادة: 91 من نفس المدونة.

² - المواد: 32 و 75 و 76 من نفس المدونة أيضاً.

³ - عبد الرحمن أحمد وديه : "دور اللامركزية في تفعيل التنمية المحلية : دراسة مقارنة بين المغرب وموريتانيا"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام المحلي ، بكلية الحقوق - جامعة عبد المالك السعدي - طنجة السنة الجامعية 2011 - 2012 ، ص 20 - 21 - 22 .

⁴ - د. محمد ولد الكبير البشير: مرجع سابق . 175 و 176

ومن الملاحظ أيضا غياب مؤسسات مهنية تتولى الاضطلاع بمهمة التكوين بشقيه الأول والمستمر للكادر البشري للمجالس الجهوية، وهذا ما يؤكد الحاجة الماسة إلى وضع استراتيجية وطنية للتأهيل وتكوين العنصر البشري وتطوير أداء المنتخب الجهوي.

خلاصة:

لقد تبين لنا من خلال هذا العرض، أن التدبير العمومي التراي في موريتانيا، لازال يعاني من إشكاليات جوهرية تحول دون قيام الجماعات الترابية عموما والمجالس الجهوية خصوصا بالأدوار المنوطة بها في تحقيق حكامه ترابية حقيقية، ويرجع ذلك إلى سببين أساسيين:

السبب الأول: أن اللامركزية الإدارية لازالت حديثة التجربة على مستوى الممارسة ولم تراكم حتى الآن أية خبرات مهنية وإدارية معتبرة يمكن أن تساهم في بلورة رؤية جديدة للامركزية الإدارية. فبالنسبة للنظام الجهوي سواء تعلق الأمر بتجربته الأولى (نظام المجالس الإقليمية 1968) أو في تجربته الحالية التي جاء بها التعديل الدستوري 2017.

ويشترك النموذجين في ضعف الاختصاصات وثقل الرقابة الإدارية والمالية، وتنوع مستوياتها وقل التكوين والتأهيل.

السبب الثاني: أن الموارد البشرية الجهوية المتمثلة في المنتخبين والموظفين المعيّنين من طرف الدولة (الأمناء العاميين) والمكتبين محليا يعانون من نفس المشاكل المذكورة أعلاه. رغم أنهم الفاعل الرئيسي والمكون الجهوي لأجهزة الجهات. يضاف إلى ذلك غياب معايير علمية في اختيار المنتخب عموما، ورؤساء المجالس خصوصا، بصفتهم الآمرين بالصرف والمكونين للجهاز التنفيذي، يضاف إلى هذا تنوع مستويات الوصاية على المنتخب الجهوي سواء على الأعضاء، أو على رئيس ونواب رئيس المجلس. كما أن النقص الكبير في التكوين الأول والمستمر للموارد البشرية، جعل المنتخب والموظف التراي عاجزا عن الرفع من مستوى هذه الجماعات، وهذا ما انعكس سلبا على أدائها وعلى اللامركزية بصفة عامة.

وبالتالي فإن هذه الإشكاليات يمكن أن تعالج من خلال تنفيذ المقترحات التالية:

- 1- سن قانون خاص بالوظيفة العمومية الترابية.
- 2- وضع معايير تنص على توفر مستوى تعليمي لا يقل عن البكالوريا بالنسبة للأعضاء والرؤساء.
- 3- تحديد وضبط مستويات الرقابة الإدارية ومراجعتها.
- 4- وضع استراتيجية للتكوين والتأهيل الأولي والمستمر، والحرص على التأطير البشري الفعال للجماعات الترابية فيما يتعلق بالموظفين والمنتخبين الجهويين.
- 5- إصلاح منظومة الأجور والزيادة فيها مع الأخذ في الحسبان الإكراهات المالية الموضوعية ومستوى تكلفة المعيشة.
- 6- تشجيع الشراكة في ميدان التكوين المستمر مع مؤسسات ومعاهد متخصصة في التدبير الإداري: كالمدرسة الوطنية للإدارة، المعاهد المهنية، الجامعات.

- 7- وضع الموظف المناسب في المكان المناسب.
- 8- تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.
- 9- ضمان توزيع أمثل للموظفين بين المصالح المركزية والإدارة الجهوية.
- 10- تسهيل الحركة داخل الإدارة العمومية والإدارة الجهوية.
- 11- تبادل الخبرات والكفاءات بين الإدارات المختلفة للرفع من جودة الموظف داخل الإدارة الترابية.

المراجع:

- 1- محمد باهي: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى، 2002،
- 2- علي محمد رابعه: "إدارة الموارد البشرية تخصص نظم المعلومات الإدارية"، دار الصفا للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2003، ص 20.
- 3- د. محمد الكبير البشير: "نظام الإدارة المحلية في موريتانيا- البلديات والجهات"، مطبعة المنار - نواكشوط، الطبعة الأولى 2019،
- 4- د. عبد الحق عقلة: دراسات في علم التدبير العمومي الجزء الثاني، مدخل للتدبير العمومي، الطبعة الأولى دار القلم للطباعة والنشر الرباط، 2006 - 2007.
- 5- المصطفى بلقزبور: "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟"، "السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.
- 6- د. حليلة الهادف: "التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس - الرباط، السنة 2012 - 2011.
- 7- محمد كادة: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية"، بحث لنيل دبلوم الماستر في كلية الحقوق بجامعة محمد الخامس - الرباط - آكدال، السنة الجامعية 2000 - 2001 ص 1.
- 8- عبد الرحمن أحمد وديه: "دور اللامركزية في تفعيل التنمية المحلية" - دراسة مقارنة بين المغرب وموريتانيا"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، في كلية الحقوق بجامعة عبد المالك السعدي - طنجة، السنة الجامعية 2011 - 2012.
- 9- محمد اهيري: "صناعة القرار العمومي الترابي وفعالية السياسات العمومية الترابية"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، بكلية الحقوق - سلا، جامعة محمد الخامس - الرباط، السنة الجامعية 2017.

دور النظام الانتخابي في ولوج الشباب والمرأة للوظائف الانتخابية:

قراءة في التجربتين المغربية والتونسية

The role of the electoral system in the access of women and youth to electoral functions : the Moroccan and Tunisian experiences

إعداد: د. عادل الزكزوتي

أستاذ باحث بكلية الحقوق مكناس جامعة المولى إسماعيل - المغرب

adil.ezzagzouti@gmail.com

الملخص:

تتناول هذه الدراسة موضوع تمكين الشباب والمرأة من الوصول إلى الوظائف الانتخابية من منطلق مقارنة النظام الانتخابي المغربي بمحيطه الإقليمي من خلال مقارنته بالنظام الانتخابي التونسي الذي يعتبر رائدا على المستوى القاري، مما يمكن من قياس مدى نجاعة الإصلاحات المعتمدة. حيث سنركز على توضيح الآليات القانونية الموضوعة لتطوير تمثيلية النوع بالمجلس المنتخبة، مع توضيح الإجراءات المواكبة لهذه العملية وموقع المرأة والشباب في البرلمان والجماعات الترابية.

الكلمات المفتاحية:

تمكين - مقتضيات تحفيزية - حصص - لوائح انتخابية - ولوج الوظيفة الانتخابية.

Abstract:

This study treats the issue of empowering youth and women to access electoral functions based on the approach of the Moroccan electoral system with its regional environment, by comparing it with the Tunisian electoral system, which is considered a model at the continental, which enables the measurement of the effectiveness of the adopted reforms. We will focus on clarifying the legal mechanisms to develop gender representation in the elected council, and the procedures accompanying this process and the position of women and youth in parliament and the township.

Key words:

Empowerment - stimulus dispositions- quota - access to the electoral function.

يعد الانتخاب دعامة أساسية لنظام الحكم الديمقراطي باعتباره وسيلة للمشاركة في تدبير الشأن العام. لا شك أن المجتمع الديمقراطي هو الذي يساعد المواطنين على المساهمة في صياغة وتنفيذ السياسات والقرارات المتعلقة بشؤون مجتمعهم عن طريق المشاركة السياسية واختيار ممثلهم داخل المجالس المنتخبة، بالإضافة إلى حق الوصول إلى السلطة وهو ما يحيل لا محالة على مسألة التمثيلية. هذه الأخيرة عرفت عدة تحولات في الحياة الانتخابية بالمغرب منذ أول انتخابات جماعية سنة 1960، وتوالت هذه التحولات لتأخذ منحنيات مختلفة طيلة الاستحقاقات الانتخابية التي عرفتتها المملكة. وقد شكّل دستور¹ تموز/ يوليو 2011 تجلّيا لهذه الروح المتجددة التي تسعى إلى إرساء دعائم دولة ديمقراطية تضمن أوسع تمثيلية لفئات المجتمع في المجالس المنتخبة عبر وضع ضمانات قانونية تؤطر العملية الانتخابية. وبالتالي جاءت الهندسة الدستورية الجديدة بنّفس متقدم لمسار التمثيل النوعي.

وفي هذا الإطار يجب الاعتراف أن النص الدستوري المغربي أعطى إشارات إيجابية للمشاركة-أو تمثيل-مختلف فئات المجتمع سواء من خلال تمكين النساء من الولوج إلى الوظائف الانتخابية²، أو من خلال التأسيس لمشاركة المغاربة المقيمين في الخارج والأجانب المقيمين بالمغرب³. إلا أن الحضور الباهت يبقى السمة البارزة لتمثيلية المرأة والشباب في المؤسسات والهيئات المنتخبة.

ومن هنا تبرز أهمية الموضوع كونه يسلط الضوء على مسألة التمثيلية داخل المجالس والهيئات الدستورية المنتخبة لا سيما وأن تصنيف الدولة الديمقراطية أصبح يأخذ بعين الاعتبار لوجها لفئات الاجتماعية إلى الوظائف الانتخابية. إن دراسة التمثيلية الانتخابية للمرأة والشباب تحتاج إلى مقارنة مقارنة لربط النظام الانتخابي بمحيطه الإقليمي والدولي، مما يمكن من قياس مدى نجاعة الإصلاحات المعتمدة. ومن هنا جاءت فكرة مقارنة التجربة المغربية مع التجربة التونسية لمساءلة النظام الانتخابي المغربي فيما يخص ضمانات ولوج المرأة والشباب للوظائف الانتخابية. هذا الاختيار المنهجي نابع من التقارب الجغرافي والمؤسسي للبلدين، فكلاهما حصل على الاستقلال سنة 1956، كما أن وتيرة تنظيم العمليات الانتخابية مقارنة بين البلدين، فضلا على أن الجمهورية التونسية تجربة رائدة قاريا على مستوى مؤشر الديمقراطية⁴، بحيث احتلت سنة 2019 الرتبة 5⁵ مقابل الرتبة 15⁶ للمملكة المغربية كما هو مبين في الجدول أدناه:

1 ظهر شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شتنبر 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية (ج.ر.) عدد: 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

2 ف. 30

3 ف. 18 و ف. 30

4 مؤشر الديمقراطية هو مؤشر أعدته وحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU) لقياس حالة الديمقراطية في 167 بلداً، وتستند وحدة الاستخبارات الاقتصادية في مؤشر الديمقراطية على 60 مؤشرا مجمعين في خمسة فئات مختلفة.

5 الرتبة 53 عالميا.

6 الرتبة 96 عالميا.

الجدول رقم 1: ترتيب الدول الإفريقية حسب مؤشر الديمقراطية

الرتبة	الدولة	2016	2017	2018	2019
1	جزر الموريس	8.28	8.22	8.22	8.22
2	بوتسوانا	7.87	7.81	7.81	7.81
3	الرأس الأخضر	7.94	7.88	7.88	7.78
4	جنوب إفريقيا	7.41	7.24	7.24	7.24
5	تونس	6.40	6.32	6.41	6.72
6	غانا	6.75	6.69	6.63	6.63
7	مملكة ليسوتو	6.59	6.64	6.64	6.54
8	ناميبيا	6.31	6.31	6.25	6.43
9	السينغال	6.21	6.15	6.15	5.81
10	مدغشقر	5.07	5.11	5.22	5.64
11	مالاوي	5.55	5.49	5.49	5.50
12	ليبيريا	5.31	5.23	5.35	5.45
13	كينيا	5.33	5.11	5.11	5.18
14	تانزانيا	5.76	5.47	5.41	5.16
15	المملكة المغربية	4.77	4.87	4.99	5.10

المصدر: تقرير¹ THE ECONOMIST HOUSE

تروم هذه الورقة البحثية تقديم ملاحظات أولية حول مكانة الشباب والمرأة في المنظومة الانتخابية المغربية من خلال مقارنتها مع المنظومة التونسية، بحيث ستسلط الضوء على الآليات القانونية المبتكرة لتعزيز تمثيليتهم في المجالس المنتخبة محليا، وكذا في المؤسسة التشريعية.

إذن، ما هي الإجراءات التمييزية التي تبناها كل من النظامين الانتخابيين المغربي والتونسي لتعزيز حضور المرأة وتذليل عوائق ولوج الشباب إلى الوظيفة الانتخابية؟ وكيف انعكست هذه التحفيزات على واقع التمثيلية خلال الاستحقاقات الانتخابية؟

¹ على الموقع: http://www.atlasocio.com/classements/politique/democratie/classement-etats-par-indice-de-democratie-afrique_2019.php تاريخ الزيارة: 19 أكتوبر 2020.

للإجابة على هذه الأسئلة سننطلق من الفرضية التالية: تعرفتمثيلية الشباب والنساء في المجالس المنتخبة ارتفاعاً مهماً كلما زادت الإجراءات القانونية التحفيزية لهذه الفئة مما يعزز مشاركتها السياسية والأدوار التي تلعبها في المشهد السياسي.

مساهمة في توفير عناصر الإجابة على الأسئلة المطروحة، سنسعى إلى تقديم مختلف الآليات القانونية التي وضعها التشريع الانتخابي لتيسير ولوج فئتي الشباب والنساء للوظائف الانتخابية خلال مبحثين:

- المبحث الأول: الإطار القانوني لتمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة

- المبحث الثاني: الإطار القانوني لتمثيلية الشباب في الانتخابات

وقبل الدخول في صلب الموضوع ارتأينا تخصيص مبحث تمهيدي لتقديم بعض الملاحظات الأولية حول الإجراءات الإيجابية الموجودة في الإطار العام للمهد للانتخابات في النظامين الانتخابيين:

مبحث تمهيدي: الإطار السياسي العام والعمليات الممهدة للانتخابات

قبل الحديث عن نقط التقاء وافتراق النظامين الانتخابيين على مستوى تيسير ولوج المرأة والشباب للمهام البرلمانية والمحلية نود التوضيح أن هناك عمليات سابقة للفترة الانتخابية تساهم في توطيد الولج للوظائف الانتخابية.

فإذا أخذنا مسألة التسجيل في اللوائح الانتخابية فإن كلا من القانون المغربي¹ والقانون الأساسي التونسي² ينصان على أن التسجيل شخصي غير أن القانون التونسي يتميز على نظيره المغربي كونه يجيز تسجيل القرين والأصول والفروع حتى الرتبة الثانية³، وهو ما يتيح توسيع عملية التسجيل في اللوائح الانتخابية بحيث يصبح للمواطن (ة) إمكانية تسجيل 12 ناكبا⁴ (ة) فما فوق.

ورغم أن البلدين لم يعتمدا التسجيل التلقائي في اللوائح الانتخابية إلا أن القانون التونسي يتيح إمكانية تحسين نسبة تسجيل المواطنين البالغين السن القانونية للتصويت ولو بشكل طفيف كما هو مبين في الشكل أدناه:

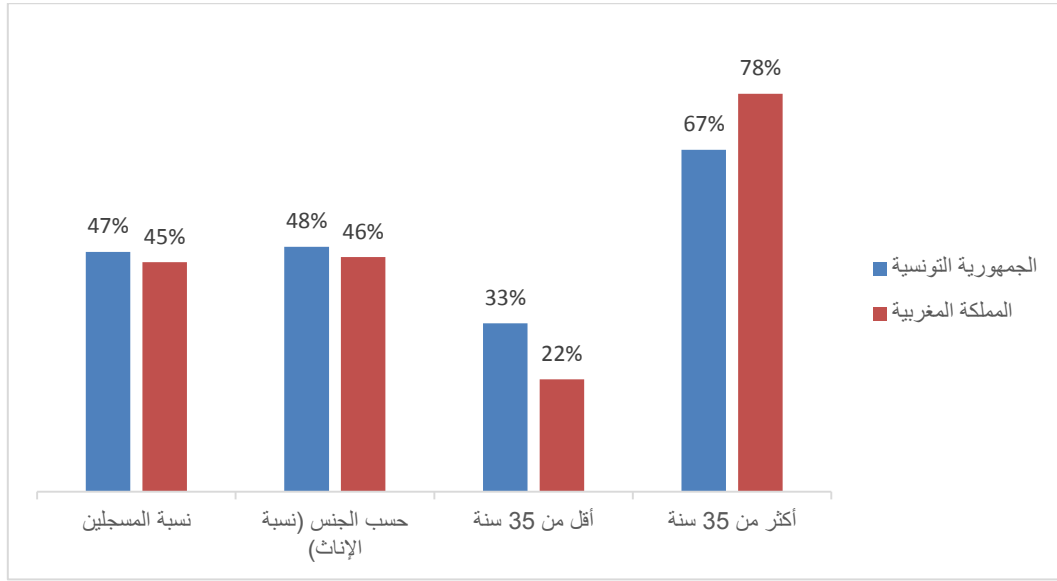
¹ ظهير شريف رقم 1.11.171 صادر في 30 ذي الحجة 1432 (28 أكتوبر 2011)، بتنفيذ القانون رقم 57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة وعمليات الاستفتاء واستعمال وسائل الاتصال السمي البصري العمومية خلال الحملات الانتخابية والاستفتاءية، ج.ر. عدد 5991 بتاريخ 3 ذو الحجة 1432 (31 أكتوبر 2011).

² القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تم تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017. (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 14 المؤرخ في 17 فيفري 2017، ص 564).

³ الفصل 7.

⁴ يتعلق الأمر ب: المعني بالأمر - الزوج - الأم - الأب - الجد من الأب - الجد من الأم - الجدة من الأب - الجدة من الأم - الابن و/أو الابنة - الحفيد و/أو الحفيدة.

الشكل رقم 1: توزيع التسجيل في اللوائح الانتخابية حسب النوع الاجتماعي¹



لكن الالاف أن حصيلة التسجيل في اللوائح الانتخابية تبقى مؤشرا مقلقا رغم إجراءات التبسيط المعتمدة: التسجيل عن بعد - الموقع الإلكتروني.. إذ لا يتعدى عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية نصف عدد السكان البالغين لسن التسجيل في اللوائح الانتخابية: بالمغرب 15.325.811 ناخبا، أي بنسبة 45%، مقابل 11.435.000 ناخبا في تونس، أي بنسبة 47%.

وعلى مستوى التنظيم الحزبي فإن المشرع المغربي عزّز تمثيلية المرأة والشباب في القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية²، حيث نص أن هذه الأخيرة تعمل "على توسيع وتعميم مشاركة النساء والشباب في التنمية السياسية للبلاد"، مضيفا: "يسعى كل حزب سياسي لبلوغ نسبة الثلث لفائدة النساء داخل أجهزته المسيرة وطنيا وجهويا ... كما يتعين على كل حزب سياسي أن يحدد نسبة الشباب الواجب إشراكهم في الأجهزة المسيرة للحزب"³. عكس تنظيم الأحزاب السياسية بتونس⁴ الذي لم يشر إلى أي مقتضى في هذا الباب⁵ مكثفيا بالقاعدة الدستورية العامة: تضمن الدولة تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة في تحمل مختلف المسؤوليات وفي جميع المجالات⁶.

¹ المصادر: المغرب: الموقع الرسمي للوائح الانتخابية listeselectoriales.ma؛ تونس: التقرير العام للانتخابات البلدية 2018 الصادر عن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

² ظهير شريف رقم 1.11.166 صادر في 24 ذي القعدة 1432 (22 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر. عدد 5989 بتاريخ 26 ذو القعدة 1432 (24 أكتوبر 2011) كما تم تعديله وتتميمه.

³ المادة 26 من ق.ت. 29.11

⁴ مرسوم عدد 87 لسنة 2011 مؤرخ في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 74 المؤرخ في الجمعة 3 ذو القعدة 1432 - 30 سبتمبر 2011)

⁵ تجدر الإشارة أن مشروع قانون أساسي يتعلق بالأحزاب السياسية معروض على استشارة العموم منذ 3 أبريل 2019، إذ ينص الفصل 25: يسعى كل حزب سياسي لتحقيق أكبر قدر ممكن من تشريك المرأة والشباب وذوي الإعاقة في مختلف هياكله.

⁶ الفصل 46

وفي نفس المنحى نصت مدونة الانتخابات المغربية¹ على إحداث صندوق دعم لتشجيع تمثيلية النساء، حيث تُخصّص لهذا الصندوق اعتمادات في إطار القانون المالي للسنة المالية لبلوغ هدف تقوية القدرات التمثيلية للنساء². ومُمول هذا الصندوق المشاريع الرامية إلى تعزيز مشاركة النساء في الاستحقاقات الانتخابية تصويتا وترشيحا وتعزيز مشاركة النساء في الحياة السياسية وكذا تقوية قدرات النساء في مجال تدبير الشأن المحلي.

المبحث الأول: الإطار القانوني لتمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة: تطور نوعي بفضل إجراءات النظام الانتخابي

رغم أن المرأة المغربية حصلت على حق الانتخاب والترشيح لعضوية المجالس النيابية منذ أمد بعيد يصل إلى أكثر من سبعة عقود في بعض الدول، إلا أن الممارسة الفعلية لهذه الحقوق تأخرت لفترات تالية. ولا زالت المرأة العربية إلى اليوم، ونتيجة لمعطيات شتى، تكافح لنيل العدالة والمساواة على صعيد المشاركة السياسية الكاملة في المجتمع³. في هذا المبحث سنتناول آليات ضمان ولوج المرأة للمؤسسة التشريعية⁴ (المطلب الأول) وكذا لمجالس الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تمثيلية المرأة في الانتخابات البرلمانية آلية اللاتحة والدعم المالي

انخرطت المرأة التونسية في العمل السياسي تصويتا وترشيحا منذ عام 1959، وفي ذات العام تم انتخاب أول امرأة بمجلس النواب، وارتفعت نسبة مشاركة المرأة في البرلمان من 1% سنة 1959 إلى 5,6% سنة 1986، وفي عام 2007 شكلت لجنة خاصة بالمرأة في مجلس النواب من أجل تحقيق تمثيل أفضل للنساء داخل الهيئات السياسية مما جعل نتائج انتخابات سنة 2009 تشهد قفزة نوعية بوصول 59 امرأة للبرلمان أي بنسبة 27,59% لتتراجع شيئا ما في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي⁵ سنة 2011 إلى 49 مقعدا من أصل 217⁶. وقد عزز دستور 2014⁷ هذه المكتسبات بتبنيه لقضية التمثيلية السياسية للمرأة في المجالس المنتخبة⁸.

¹ ظهير شريف رقم 1.97.83 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات.

² المادة 1 من مرسوم رقم 2.13.533 صادر في فاتح ذي الحجة 1434 (7 أكتوبر 2013) يتعلق بصندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء، ج.ر. عدد 6197 بتاريخ 15 ذو الحجة 1434 (21 أكتوبر 2013)

³ مسيرة النساء من الإقصاء إلى المشاركة - نجاحات النساء المهمشات في التغلب على الإقصاء السياسي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2017، ص. 17

⁴ معلوم أن المملكة المغربية تبنت نظام الثنائية البرلمانية عكس الجمهورية التونسية. وجب التنبيه أننا سنقتصر في هذه الدراسة على تمثيلية المرأة في مجلس النواب الذي يُنتخب بالاقتراع العام المباشر. علما أن القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين وضع إجراءات لصالح التمثيلية النسائية سنتناولها في بحث مقبل.

⁵ البرلمان المؤقت المنبثق عن الانتخابات البرلمانية المنظمة سنة 2011.

⁶ الموقع الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي www.tarp.tn (تاريخ آخر زيارة 20 نونبر 2020)

⁷ دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، الرائد الرسمي لجمهورية - عدد خاص المؤرخ في 10 ربيع الثاني 1435-10 فيفري 2014.

⁸ الفصول: 34 - 46 من الدستور.

هذه الإرادة ترجمها الفصل 24 من القانون الأساسي الذي أكد أن الترشيحات لمجلس نواب الشعب تُقدم على أساس مبدأ التنافس بين النساء والرجال وقاعدة التناوب بينهم داخل القائمة (الشكل رقم 2)، ولا تقبل القائمة التي لا تحترم هذا المبدأ إلا في حدود ما يحتمه العدد الفردي للمقاعد المخصصة لبعض الدوائر:

الشكل رقم 2: التنافس العمودي



وبفضل هذه الآلية الإلزامية تطورت التمثيلية النسائية على النحو التالي:

الجدول رقم 2: تطور تمثيلية المرأة التونسية خلال الانتخابات التشريعية

السنة	النسبة (%)
2009	27,59%
2011	22,58%
2014	35,00%
2019	26,26%

المصدر: النتائج الرسمية للانتخابات

لقد تجاوزت تمثيلية المرأة التونسية سقف الثلث خلال انتخابات 2014 بحصولها على 76 مقعدا من أصل 217، ولكنها -رغم إلزامية التنافس في القوائم التشريعية- سرعان ما عاودت الانحدار خلال انتخابات 2019 بحصول المرأة التونسية على 57 مقعدا من أصل 217 المكونة لمجلس نواب الشعب مقابل 160 رجلا بنسبة 74 بالمائة أي ثلاثة أرباع الأعضاء.

من جهته أقر أول دستور للمملكة المغربية المساواة في التصويت والترشح بين الرجل والمرأة دون أي تمييز¹. وبالتالي مارست المرأة حقها في التصويت والترشح منذ أول انتخابات برلمانية عرفها المغرب المستقل سنة 1963 عكس

¹ تم إقرار مبدأ المساواة في الحقوق السياسية في المملكة المغربية في القوانين المنظمة للانتخابات سنة 1959 قبل القانون الأساسي للمملكة سنة 1961 وقبل إقرار دستور 1962 المساواة بين الجنسين.

بعض الدول المغاربية التي عرفت تأخراً ملحوظاً¹. وفي هذا الباب نميز بين ثلاث مراحل مفصلية فيما يخص تمثيلية المرأة في الانتخابات البرلمانية:

- مرحلة ما قبل 2002: وبالضبط الفترة بين 1963 و1997 والتي عرفت أضعف مشاركة للمرأة المغربية في البرلمان حيث لم يتعدى عدد النائبات البرلمانيات نائبتين اثنتين في أحسن الأحوال (سنتا 1993 و1997) فيما كانت غائبة خلال باقي الولايات التشريعية؛
 - مرحلة إقرار اللائحة الوطنية سنة 2002: حيث نصت المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 06.02، المتمم والمعدل للقانون التنظيمي رقم 31.97 المتعلق بمجلس النواب، أن ثلاثين (30) عضواً من المجلس ينتخبون على صعيد دائرة وطنية. فكان تخصيص مقاعد اللائحة الوطنية حصراً للترشيحات النسائية موضوع اتفاق بين الأحزاب المغربية رغبة منها في إدماج العنصر النسوي في المؤسسة التشريعية، ما جعل عدد البرلمانيات ينتقل من برلمائيتين سنة 1997 إلى 35 برلمانية سنة 2002.
 - مرحلة ما بعد دستور 2011: حيث ناصرت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 القضية النسائية من خلال التخصيص على سعي الدولة لتحقيق المناصفة بين الرجال والنساء وإحداث هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز (ف.19) والترخيص الصريح للنصوص القانونية بإقرار إجراءات من شأنها تشجيع تكافؤ فرص الرجال والنساء لولوج الوظائف الانتخابية (ف.30) وهو ما سمح بإقرار اللائحة الوطنية الخاصة بالنساء². وفعلاً، أكد القانون التنظيمي 27.11 المتعلق بمجلس النواب³ أن هذا الأخير يتألف من 395 عضواً من بينهم 90 عضواً ينتخبون برسم دائرة انتخابية وطنية تحدث على صعيد تراب المملكة⁴. مضافاً أن الجزء الأول من لائحة الترشيح برسم الدائرة الانتخابية الوطنية يجب أن يتضمن أسماء ستين (60) مترشحة⁵.
- وقد عزز القانون التنظيمي 20.16 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب حفظاً للمرأة بتضمين الجزء الثاني من لائحة الترشيح برسم الدائرة الانتخابية الوطنية أسماء ثلاثين مترشحاً من الجنسين لا تزيد سنهم عن أربعين (40) سنة شمسية⁶ وعدم حصرها على الشباب الذكور كما كانت في التجربة الأولى.

¹ عادل الزكروني، "تمثيلية المرأة المغربية في الانتخابات التشريعية في ضوء دستور 2011"، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين، العدد 9، المجلد 2، يونيو 2018، ص. 299.

² ص. 308.

³ ظهير شريف رقم 1.11.165 صدر في 16 ذي القعدة 1432 (4 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي 27.11 المتعلق بمجلس النواب، ج.ر. عدد 5987 بتاريخ 19 ذو القعدة 1432 (7 أكتوبر 2011).

⁴ المادة الأولى.

⁵ المادة 23.

⁶ المادة 23 قبل التعديل: "...يتضمن الجزء الثاني منها أسماء ثلاثين (30) مترشحاً ذكراً لا تزيد سنهم على..."

من جهة أخرى، تبنى النظام الانتخابي آلية التحفيز المالي لتشجيع الأحزاب السياسية على تقديم الترشيحات النسائية وضمنان ولوج المرأة لمجلس النواب، بحيث حدد المرسوم المتعلق بمساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية¹ قاعدة توزيع الحصة الثانية من المساهمة على أساس جعل المقاعد التي حصلت عليها المترشحات الإناث برسم الدوائر الانتخابية المحلية تحصل على دعم مضاعف أربع (4) مرات مقابل المقاعد التي حصل عليها الذكور².

ولتوضيح قاعدة توزيع حصة التمويل الخفض لحضور المرأة في مجلس النواب نقدم المثال التطبيقي التالي: نفترض أنه يرسم الانتخابات التشريعية³ لسنة "س" تحصلت النساء على عشرة (10) مقاعد برسم الدوائر الانتخابية المحلية، وأن مبلغ الشطر الثاني من مساهمة الجولة في تمويل الحملات الانتخابية موضوع هذا المثال هو: 10.000.000MAD⁴

إذا تحصل كل من الحزب "الأحمر" والحزب "الأخضر" على مقاعد موزعة على النحو التالي:

1. أحد عشر (11) مقعدا للحزب الأحمر: المترشحات النساء تحصلن على 1 مقعد واحد برسم الدوائر المحلية إضافة إلى عشرة (10) مقاعد للذكور.

2. عشرة (10) مقاعد للحزب الأخضر: المترشحات النساء لم يتحصلن على أي مقعد برسم الدوائر المحلية في حين تحصل المترشحات الذكور على عشرة 10 مقاعد.

فإن الحصة المخصصة لكل حزب برسم التمويل المذكور ستكون كما الآتي⁵:

$$1. \text{ حصة الحزب الأحمر: } 321.832 \text{ MAD} = (22.988 \times 4 \times 1) + (22.988 \times 10)$$

$$2. \text{ حصة الحزب الأخضر: } 229.880 \text{ MAD} = (22.988 \times 4 \times 0) + (22.988 \times 10)$$

وبالتالي فإن النظام الانتخابي المغربي فاضل فوز المترشحة الأنثى من الحزب الأحمر على فوز المترشح الذكر، وذلك بجعل الحزب السياسي يستفيد من مبلغ إضافي يبلغ 91.952 درهما، وهو ما يعادل أربعة (4) أضعاف الحصة التي تحصل عليها كلا الحزبين لكل مقعد محصل عليه من طرف مترشح ذكر: $22.988 \times 4 = 91.952$ وبيّن الدول الموالي تطور تمثيلية المرأة المغربية داخل مجلس النواب انطلاقا من سنة 1997:

¹ مرسوم رقم 2.16.666 صادر في 6 ذي القعدة 1437 (10 أغسطس 2016) في شأن مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة لانتخاب أعضاء مجلس النواب، ج.ر. عدد 6490 بتاريخ 7 ذو القعدة 1437 (11 أغسطس 2016).

² المادة 3 من المرسوم 2.16.666

³ ليكن مجموع مقاعد المجلس 395.

⁴ الدرهم المغربي.

⁵ استخراج القاسم: القاسم = مبلغ الشطر الثاني / (عدد المقاعد التي تحصلت عليها النساء برسم الدوائر المحلية $\times 4$) + مجموع مقاعد المجلس؛ إذن القاسم هو: $22.988 = 395 + (4 \times 10) / 10.000.000$

الجدول رقم 3: تطور تمثيلية المرأة المغربية خلال الانتخابات التشريعية

السنة	مقاعد مجلس النواب	مقاعد النساء	النسبة (%)
1997	325	2	1%
2002	325	35	10%
2007	325	34	10%
2011	395	67	17%
2016	395	81	21%

المصدر: النتائج الرسمية للانتخابات

إن مقارنة التجريبتين المغربية والتونسية تبرز إلى أي حد بقيت تمثيلية المرأة في المؤسسة التشريعية محدودة في كلا البلدين، فرغم آليات اللائحة الوطنية والدعم المالي وتقنية التناوب الإلزامي لازالت نسبة النساء في البلدين لا تتجاوز الربع مع تقدم طفيف للمرأة التونسية في هذا الباب. وهي معطيات تبرز مدى محدودية هذين الإجراءين في ولوج المرأة للبرلمان.

المطلب الثاني: تمثيلية المرأة في الانتخابات المحلية

عرف حضور المرأة في المجالس البلدية بتونس تطورا مضطربا على امتداد الانتخابات البلدية التي عرفها البلد كما هو مبين في الجدول رقم 4 أسفله:

الجدول رقم 4: تطور تمثيلية المرأة التونسية بالمجالس البلدية

العهد الانتخابية	عدد النساء بالمجالس البلدية	النسبة
2000-1995	706	17%
2005-2000	884	21%
2010-2005	1198	27%
2018-2010	-	-

المصدر: التقرير الوطني حول النوع¹

وهو ما حدا بالقانون الأساسي التونسي لاعتماد نظام تمثيلي يضمن حضوراً أقوى للمرأة في المجالس التمثيلية، متجاوزاً تقنية الحصص كآلية محدودة في الزمن والفعالية، وذلك من خلال اعتماد نظام التناوب بين الجنسين أفقياً وعمودياً (الشكل رقم 3)، ما يضمن ليس فقط حضور المرأة في الهيئات والمجالس ولكن يتجاوز هذا السقف إلى ضمان ترؤسها للمجالس البلدية.

¹Rapport national genre, Statistiques Tunisie, 2015.

الشكل 3: التناسف العمودي والأفقي



إذ نصّ الفصل 49-تاسعاً من القانون الأساسي أن الترشيحات لعضوية المجالس البلدية تقدّم على أساس مبدأ التناسف بن النساء والرجال وقاعدة التناوب بينهم داخل القائمة. وعليه بلغت نسبة ترشيح النساء 50% من مجموع المترشحين:

الجدول رقم 5: الإحصائيات الخاصة بالمترشحين للانتخابات البلدية لسنة 2018 حسب الجنس

النسبة المئوية	عدد الترشيحات	
50.74%	27.233	ترشيحات الرجال
49.26%	26.435	ترشيحات النساء
100%	53.668	المجموع

المصدر: التقرير النهائي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات

كما تُقدّم، دائماً حسب الفصل 49 تاسعاً، الترشيحات لعضوية المجالس البلدية والجهوية على أساس مبدأ التناسف بن النساء والرجال في رئاسة القوائم الحزبية والائتلافية التي تترشح في أكثر من دائرة انتخابية. ولإبراز الطابع الإلزامي لهذا المقتضى أضاف الفصل المذكور أنه "لا تقبل القوائم التي لا تحترم هذه القاعدة". هذه الضمانات مكنت النساء من ترؤس 30% من قوائم الترشيحات برسم الانتخابات البلدية لسنة 2018، حيث بلغ عدد النساء المرشحات اللواتي يتأسن قوائم انتخابية 580 من أصل 2074 قائمة¹ كما هو مبين في الجدول أدناه:

¹ تقرير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات حول سير الانتخابات البلدية 2018، ص. 182.

الجدول رقم 6: الإحصائيات الخاصة برؤساء قوائم الترشيح

طبيعة القائمة	عدد رؤساء القائمة	نسبة النساء	نسبة الرجال
مستقلة	860	3.49%	96.51%
ائتلافية	159	48.43%	51.57%
حزبية	1055	49.48%	50.52%
المجموع	2074	30.33%	69.67%

المصدر: التقرير النهائي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات

الشيء الذي انعكس بالإيجاب على مستوى نتائج الاقتراع، إذ تحصلت النساء المترشحات على 3.385 مقعداً، أي بنسبة فاقت 47% من مجموع مقاعد المجالس البلدية. بالإضافة إلى ترؤس 19,6% من البلديات. أما بالنسبة للانتخابات الجماعية المغربية فقد اتخذ المشرع حزمة من الإجراءات القانونية من أجل الرقي بوضعية المرأة داخل المجالس المنتخبة محلياً. ولعل أبرز تحول في هذا المسار هو تاريخ إقرار اللائحة الإضافية: حيث نصت المادة 204.4 من القانون 36.08، القاضي بتغيير وتتميم مدونة الانتخابات، على إحداث دائرة انتخابية تسمى دائرة انتخابية إضافية تم تخصيصها للترشيحات النسائية، وبذلك وصلت تمثيلية النساء برسم الانتخابات الجماعية لسنة 2009 إلى 3406 امرأة منتخبة وهو ما يمثل 12% مقابل نسبة 0,56% خلال انتخابات سنة 2003. لكن هذه اللائحة بقيت في صيغتها الاتفاقية (consensuelle) حتى بعد المصادقة على القانون التنظيمي 59.11¹ في صيغته الأولى. إذ أبقى هذا الأخير على الأحكام الخاصة بالانتخاب برسم الدوائر الانتخابية الإضافية، حيث نصت المادة 143 على إحداث دائرة انتخابية إضافية وفق عدد للمقاعد مخصص في المادة الموالية. غير أن هذه المادة لم تعلن صراحة أن الترشح برسم هذه اللائحة الإضافية هو حكر على النساء، بمعنى أن القانون كاد أن يضيّع فرصة إقرار إجراءات صريحة لصالح المرأة رغم ما رخص به المشرع الدستوري، وكأنه يعيد تجديد الميثاق الشرفي بين الأحزاب السياسية².

وأثناء الإعداد للانتخابات العامة الجماعية والجهوية لـ 4 شتبر 2015 تم إدخال تعديلات جوهرية على هذا المقتضى، إذ نسخت المادة الثالثة من القانون التنظيمي رقم 34.15 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي 59.11 المادتين 143 و144، وأضافت المادة 128- مكرر التي نصت صراحة أنه، علاوة على عدد المقاعد المحددة، يخصص

¹ ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج.ر. عدد 5997 مكرراً صادرة بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011).

² عادل الركزوتي، الانتخابات العامة الجماعية والجهوية لـ 2015 بالمغرب: ضمانات ترسيخ الديمقراطية المحلية، ضمن الكتاب الجماعي "الانتخابات المحلية ودورها في ترسيخ الديمقراطية بالدول المغاربية"، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، مارس 2019، ص.ص. 29-30

للنساء عدد من المقاعد في كل جماعة أو مقاطعة ولا يحول ذلك دون حقهن في الترشح برسم المقاعد الأخرى. وقد تم تحديد هذه المقاعد على النحو التالي:

الجدول رقم 7: توزيع المقاعد المخصصة للنساء بموجب المادة 128 مكرر من ق.ت. 59.11

الجماعات	عدد مقاعد المجلس قبل تعديل ق.ت.	عدد المقاعد المضافة بموجب المادة 128 مكرر	عدد مقاعد المجلس بعد تعديل ق.ت. 59.11
التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع الفردي	13	4 مقاعد إضافية	17 (منها 4 مقاعد للنساء)
التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع باللائحة وعدد سكانها أقل من 200.000	25	4 مقاعد إضافية + 2 مقعدان يحذفان من العدد الأصلي	29 (منها 6 مقاعد للنساء)
التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع باللائحة وعدد سكانها أكثر من 200.000	61	4 مقاعد إضافية + 4 مقعدان يحذفان من العدد الأصلي	65 (منها 8 مقاعد للنساء)
المقسمة إلى مقاطعات ¹	81 (جماعة بها 5 مقاطعات)	1 مقعد إضافي لكل مقاطعة + 2 مقعدان يحذفان من العدد الأصلي	86 (منها 15 مقعدا للنساء)
بمجالس المقاطعات	20	1 مقعد إضافي لكل مقاطعة + 2 مقعدان يحذفان من العدد الأصلي	21 (منها 3 مقاعد للنساء)

المصدر: القانون التنظيمي 59.11

كما جاء القانون التنظيمي المعدل بمقتضىبالغ الأهمية لحسم ترؤس لائحة الترشيح. هذا الأخير شكّل في السابق عائقا أمام ترشح المرأة المنتخبة في إطار اللائحة الإضافية لرئاسة الجماعة. بحيث كان يستفاد من النص القانوني في صيغتها الأولى أن رأس اللائحة المخول له للترشح لرئاسة مجلس الجماعة بموجب المادة 11 من القانون التنظيمي

¹ المادة 216 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات: تخضع جماعات الدار البيضاء والرباط وطنجة ومراكش وفاس وسلا للقواعد المطبقة على الجماعات. المادة 217: يدبر شؤون الجماعات المشار إليها في المادة 216 أعلاه مجلس جماعي، وتحدث بمذه الجماعات مقاطعات مجردة من الشخصية الاعتبارية غير أنها تتمتع باستقلال إداري ومالي وتتوفر على مجالس.

¹ 113.14 هو وكيل لائحة الترشيح بجزئها الأول والثاني. غير أن المادة 85 من القانون التنظيمي 59.11 أصبحت تنص صراحة بعد التعديلات المرأة الوارد اسمها في المرتبة الأولى في الجزء المخصص للنساء بمثابة رأس اللائحة ولها نفس الحقوق المخولة لرأس لائحة الترشيح المعنية.

وكما أشرنا في الفقرة السابقة إلى التحفيزات المالية المرتبطة بتمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية فإن القاعدة ذاتها تم إقرارها بموجب المرسوم 2.15.450 في شأن مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة الجماعية والانتخابات العامة الجهوية حيث حدد قاعدة منح هذا التمويل على أساس تحفيز انتخاب النساء برسم الدوائر المحلية المفتوحة في وجه الجنسين. إجمالاً نقدم خلاصة لأثر النظامين الانتخابيين التونسي والمغربي على تمثيلية المرأة في مجالس الجماعات / البلديات:

الجدول رقم 8: تمثيلية المرأة في الانتخابات الجماعية التونسية والمغربية

التجربة المغربية	التجربة التونسية	
اللائحة النسائية + الدعم المالي	التناوب الأفقي والعمودي	الآليات المعتمدة
22%	50%	نسبة الترشيحات النسائية
6.513	2.285	عدد النساء المنتخبات
21%	47%	نسبة النساء المنتخبات
من 12 إلى 21 في المئة	من 27 إلى 47 في المئة	تطور النسبة بين آخر انتخابات

المصدر: تركيب

لقد أبانت هذه الخلاصة أن آلية التناوب الأفقي والعمودي كان لها بالغ الأثر سواء على مستوى نسبة الترشيحات النسائية أو على مستوى عدد النساء المنتخبات بحيث أن نتائج اللائحة النسائية التي تبناها النظام الانتخابي المغربي جد محدودة مقارنة مع نظيره التونسي.

المبحث الثاني: الإطار القانوني لتمثيلية الشباب في الانتخابات: بين الإقرار والتدريج

يمثل الشباب 16% من سكان العالم²، وبالتالي فهو إحدى العناصر الأساسية في المسارات الانتخابية من حيث مشاركته في الاقتراع وكذا من حيث حضوره في التعبئة الانتخابية ومساهمته في أنشطة المجتمع المدني الانتخابية.

¹ المادة 11: بالنسبة للجماعات التي انتخب أعضاء مجلسها عن طريق الاقتراع باللائحة، يترشح لمنصب الرئيس الأعضاء والعضوات المرتبون على رأس لوائح الترشيح التي فازت بمقاعد داخل المجلس. ويتعين على المرشحين استيفاء الشروط التالية: يقصد برأس اللائحة المرشح الذي يرد اسمه في المرتبة الأولى في لائحة الترشيح حسب الترتيب التسلسلي في هذه اللائحة.

² رغم عدم وجود تعريف دولي متفق عليه عالمياً للفئة العمرية للشباب، إلا أن الأمم المتحدة تعترف "الشباب" على أنهم الأشخاص ممن تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 عاماً. ونشأ هذا التعريف في سياق الأعمال التحضيرية للسنة الدولية للشباب (1985) وأقرته الجمعية العامة في قرارها 28/36 لعام 1981. وتستند جميع إحصاءات الأمم المتحدة بشأن الشباب إلى هذا التعريف.

لكن الاهتمام بالشباب يتجه في الغالب الأعم إلى مدى ذهابه إلى صناديق الاقتراع واختياره لممثليه في المجالس المنتخبة. وإذا كان الحضور النسوي قد عرف قفزة نوعية داخل المجالس والهيئات المنتخبة فإن حضور الشباب ظل باهتا، لذلك يبقى رهان ضمان تمثيلية تتناسب مع الحجم الديمغرافي للشباب قائما وبقوة. كيف إذن تعامل التشريع الانتخابي معتقوية تمثيلية الشباب داخل البرلمان (المطلب الأول) وداخل المجالس المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آليات تيسير ولوج الشباب لمجلس النواب¹

يعتبر وجود إطار قانوني يلائم الشباب من المقومات المهمة للمشاركة السياسية للشباب، وتنص القوانين في ثلث بلدان العالم على سن أهلية للمنافسة في انتخابات مجلس النواب يبلغ 25 عاماً أو أكثر، مما يخلق فجوة بين سن التصويت والسن الذي يتيح للفرد أن يشغل منصباً بالانتخاب (سن الأهلية)².

لقد انتبه المشرع المغربي إلى هذه الفجوة التي تخلف إقصاءً كبيراً في صفوف الشباب جراء حرمانهم من التسجيل في اللوائح الانتخابية بحكم عدم بلوغهم عشرين (20) سنة وفقاً لمنطوق المادة 4 من مدونة الانتخابات. فكانت مناسبة تعديل المنظومة الانتخابية برسم الانتخابات التشريعية لسنة 2002³ فرصة لتخفيض سن التسجيل إلى ثمانية عشر (18) سنة، وهي السن القانونية التي احتفظت بها المادة 3 من القانون 57.11⁴ المتعلق باللوائح الانتخابية حيث نصت أنه: يقيد في اللوائح الانتخابية العامة المواطنين والمواطنون المغاربة البالغون سن الرشد القانونية والمتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية.

وقد اعتمد التشريع المغربي نفس المقاربة فيما يخص سن الترشح (الأهلية)، إذ أن القانون التنظيمي 31.97 المتعلق بمجلس النواب كان يشترط توفر المترشح(ة) على 23 سنة شمسية كاملة في تاريخ الاقتراع⁵، وهو نفس الشرط للترشح للانتخابات الجماعية والجهوية⁶. إلا أن القانون التنظيمي 27.11 لم يشر إلى السن كشرط إضافي حيث نص أنه يشترط في من يترشح للعضوية في مجلس النواب أن يكون ناخباً ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية. وبالتالي وحّد سن التصويت وسن الأهلية للترشح لمجلس النواب.

¹ تنبيه: التمييز بين فئة الشباب في منطوق القانون الانتخابي التونسي (أقل من خمسة وثلاثين سنة) وفي القانون الانتخابي المغربي (أقل من أربعين سنة).

² تحسين المشاركة السياسية للشباب على امتداد الدورة الانتخابية، دليل الممارسات السليمة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2013، ص.4.

³ القانون 64.02 القاضي بتغيير وتتميم مدونة الانتخابات.

⁴ ظهير شريف رقم 1.11.171 صادر في 01 ذي القعدة 1432 (28 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون رقم 57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة وعمليات الاستفتاء واستعمال وسائل الاتصال السمعي البصري العمومية خلال الحملات الانتخابية والاستفتاءية، ج.ر. عدد 5991 بتاريخ 3 ذو الحجة 1432 (31 أكتوبر 2011).

⁵ المادة 4.

⁶ المادة 41 من مدونة الانتخابات.

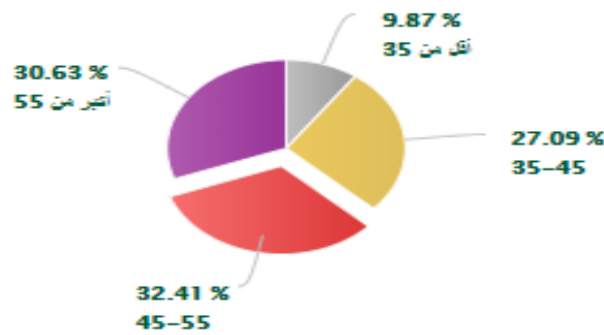
وفيما يختص تعزيز تمثيلية الشباب، تأسست سنة 2011- بعد المصادقة على الدستور وقبيل الانتخابات التشريعية- "حركة الشباب المغربي من أجل التمثيلية السياسية الآن"¹، وهي مبادرة من المنظمات الشبابية الحزبية الوطنية ضمت في عضويتها أزيد من 50 منظمة مغربية فاعلة في أوساط الشباب بهدف لفت الانتباه إلى إشراك الشباب في أفق الاستحقاقات التشريعية القادمة. حيث أعلنت، عبر أرضية الحركة، عن تشبثها المطلق بتنزيل نصوص الدستور الخاصة بتمكين الشباب مطالبة الحكومة بتمثيلية سياسية باعتماد لائحة وطنية خاصة بالشباب.

وبالفعل، وبمناسبة اقتراع 25 نونبر 2011، نصت المادة الأولى من القانون التنظيمي لمجلس النواب أخذاً الأخير يضم تسعين (90) عضواً ينتخبون برسم دائرة انتخابية وطنية تحدث على صعيد تراب المملكة. وأضافت المادة 23 أنه يجب أن تشمل اللائحة الترشيح على جزأين يتضمن الجزء الثاني منها أسماء ثلاثين (30) مترشحا ذكراً لا تزيد سنهم على أربعين سنة شمسية في تاريخ الاقتراع.

هذا الجزء الثاني سيمتد، سنة 2016، ليشمل الشباب من الجنسين حيث تم تعديل المادة 23 لتصبح: "... يتضمن الجزء الثاني منها أسماء ثلاثين (30) مترشحا من الجنسين لا تزيد سنهم على أربعين سنة شمسية في تاريخ الاقتراع مع بيان ترتيبهم كما يجب أن يتضمن، حسب الحالة، كل جزء من اللائحة أسماء مترشحات أو مترشحين ينتسبون إلى كافة جهات المملكة".

هذه الآلية جعلت الشباب المغربي يتوفر على حد أدنى (من ثلاثين (30) مقعداً) من التمثيلية داخل مجلس النواب بالإضافة إلى حقهم في الترشح برسم الدوائر المحلية. وقد أسفرت الانتخابات أعضاء مجلس النواب لسنة 2016 عن فوز² 54 برلمانياً دون سن الأربعين سنة. بينما جاء توزيع باقي الأعضاء كما هو مبين أسفله:

الشكل رقم 4: توزيع أعضاء مجلس النواب حسب الفئة العمرية



المصدر: الموقع الرسمي للانتخابات¹

¹ نظمت الحركة أربع قوافل لاتصال بالشباب المغربي في مختلف المدن والقرى من أجل التسجيل في اللوائح الانتخابية والمشاركة المكثفة في الانتخابات وذلك خلال الفترة 15-23 أكتوبر 2011.

² مديرية الموارد البشرية بمجلس النواب (تاريخ الزيارة 9 نونبر 2020).

على خلاف ذلك، ينص القانون الانتخابي التونسي أن الترشيح لمجلس نواب الشعب حق لكل ناخب يبلغ من العمر ثلاثة وعشرين (23) سنة كاملة على الأقل في تاريخ الترشيح².

وقد حرص القانون الأساسي على ضمان ترشيحهم من خلال تنصيب الفصل 25 على أنه يتعين على كل قائمة مترشحة في دائرة يساوي عدد المقاعد فيها أو يفوق أربعة أن تضم من بين الأربعة الأوائل فيها مترشحاً أو مترشحة لا يزيد سنّه عن خمس وثلاثين سنة، وفي حالة عدم احترام هذا الشرط تُحرم القائمة من نصف القيمة الإجمالية لمنحة التمويل العمومي. ويرسم النظام الانتخابي الدوائر لانتخابات مجلس نواب الشعب على النحو الآتي:

الجدول رقم 9: الدوائر الانتخابية برسم انتخابات مجلس نواب الشعب

الدوائر الانتخابية	عدد الدوائر الانتخابية	الدوائر التي بها 4 مقاعد فما فوق	الدوائر التي بها أقل من 4 مقاعد	مجموع المقاعد
داخل تونس	27	27	0	99
خارج تونس	6	2	4	18
المجموع	33	29	4	217

المصدر: قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

وبالتالي، وباستثناء 4 دوائر انتخابية بالخارج، والتي تمثل 8 مقاعد من أصل 217 مقعداً مكوناً للمجلس، فإن جميع قوائم الترشيح بالدوائر الانتخابية ملزمة باحترام شرط حضور الشباب في المراتب الأولى تحت طائلة الحرمان من نصف قيمة التمويل العمومي.

المطلب الثاني: موقع الشباب في المجالس المحلية

يعتبر الشباب كتلة رئيسية في المسار الانتخابي، ويقرّ الدستور التونسي بأهمية فئة الشباب كونه القوة الفاعلة للمجتمع³. بحيث يؤكد الفصل 133 منه أن القانون الانتخابي يضمن تمثيلية الشباب في مجالس الجماعات المحلية. لأجل ذلك حرص النظام الانتخابي على ضمان ترشيح الشباب في مراتب متقدمة تحت طائلة عدم قبول لائحة الترشيح برمتها سعياً لدعم الحضور الشبابي في الحياة السياسية. وينص القانون الأساسي على ألا يتجاوز عمر الشخص الثالث في القائمة 35 سنة، كما يتعيّن على كل قائمة مترشحة أن تضم من بن كل سنّة مترشحين تبعاً في بقية القائمة مترشحاً(ة) لا يزيد سنّه عن خمس وثلاثين سنة يوم تقديم مطلب الترشيح⁴.

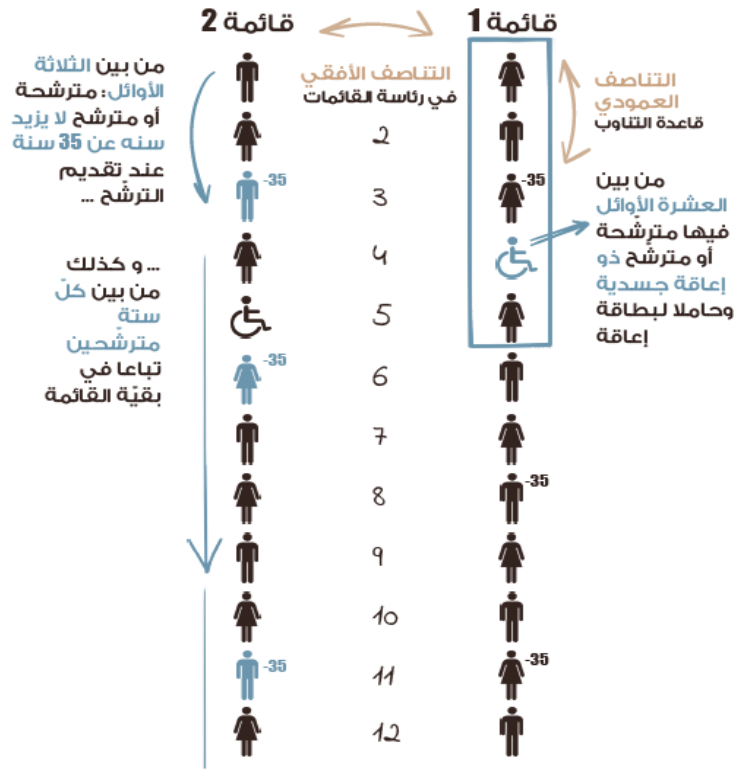
¹www.elections.ma

² الفصل 19.

³ الفصل 8.

⁴ المادة 49 عاشرًا.

الشكل 5: توزيع القوائم حسب الجنس والفئة العمرية



هذه الإجراءات المتعلقة بالزامية إشراك الشباب كشرط وجوبي لقبول القائمة أدت إلى مشاركة مهمة للشباب في الانتخابات البلدية الأخيرة سنة 2018 حيث فاقت النسبة العامة لترشيح الشباب 50% بتواجد 28.044 شاب(ة). ويبرز الجدول الموالي نسب المترشحين حسب الفئات العمرية¹:

الجدول رقم 10: الإحصائيات الخاصة بالمترشحين للانتخابات البلدية حسب الفئات العمرية

النسبة	الفئة العمرية
52.10%	أقل من 35 سنة
23.83%	بين 36 و 45 سنة
19.66%	بين 46 و 60 سنة
4.41%	أكثر من 60 سنة

المصدر: الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

أما على مستوى النتائج فقد تمكنت الفئة الشبابية من الحصول على 2673 مقعدا في المجالس البلدية أي بنسبة 37% من مجموع المقاعد.

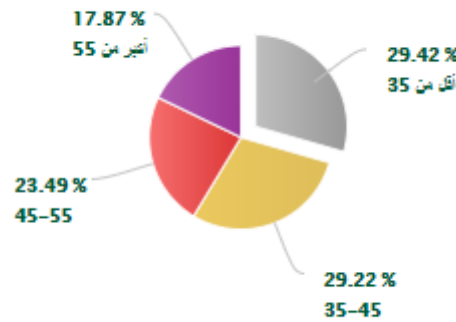
¹ تقرير الهيئة العليا، ص. 150.

فيما يخص التجربة المغربية، فكما تطرقنا إلى تخفيض سن الترشيح كمحفز لولوج الشباب مجلس النواب، فإن الأمر ذاته ينطبق على الانتخابات المحلية، فبعد أن كان الترشيح للانتخابات الجماعية مشروطا ببلوغ 23 سنة، أعطى جلالة الملك محمد السادس- سنة 2008- توجيهاته للحكومة لخفض هذه السن حيث جاء في الخطاب الملكي: «ولهذه الغاية، نوجه الحكومة لاتخاذ التدابير اللازمة قصد تخفيض السن القانوني للترشيح الانتخابي للجماعات المحلية من 23 إلى 21 سنة»¹. وهو ما دفع الحكومة إلى وضع مشروع قانون يقضي بتعديل مدونة الانتخاب -وخصوصا المادة 41- بحيث أصبح سن الترشيح للانتخابات الجهوية والجماعية هو 21 سنة شمسية كاملة.

وخلال الانتخابات الجماعية الموالية، لسنة 2015، حدد القانون التنظيمي 59.11 شرط الترشح للانتخابات الجماعية في أن يكون المترشح ناخبا ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية²، وبالتالي تم توحيد سن التصويت وسن الترشح / الأهلية.

وخلال الاستحقاق الانتخابي الأخير، 4 شتنبر 2015، بلغ ترشح الشباب 30%³ كما هو مبين أدناه:

الشكل 6: توزيع المترشحين للانتخابات الجماعية حسب الفئة العمرية



وموازاة مع ذلك عرفت نسبة الشباب في المجالس المنتخبة محليا تطورا مضطربا منذ سنة 2003:

الجدول رقم 11: تطور نسبة الشباب في المجالس الجماعية

السنة	عدد الشباب	النسبة
2003	3.223	14%
2009	4.533	16%
2015	5.876	19%

¹ خطاب جلالة الملك محمد السادس للبرلمان بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 2008-2009، الجمعة 10 أكتوبر 2008، الموقع الرسمي للحكومة المغربية www.maroc.ma (تاريخ الزيارة 20 نونبر 2020)

² المادة 4.

³ المعطيات الرسمية حول عدد المنتخبين الجماعيين محددة في الفئة العمرية أقل من 35 سنة.

المصدر: الجماعات المحلية في أرقام¹

لكن الملاحظ أن النظام الانتخابي المغربي لم يحدد ضمانات كافية بشرية الشباب عكس التمثيلية النسائية، وهو ما يفسر البون الشاسع بين حضور الشباب التونسي في المجالس المحلية الذي يصل إلى 37% بفضل وجوب إشراكهم كشرط لقبول لوائح الترشيح وحضور الشباب المغربي الذي لم يصل بعد سقف 20%.

لعل التفسير المنطقي لهذا الموقف الحيادي يعود إلى كون فئة الشباب هي من شكلت أول طبقة سياسية مغربية للمطالبة بالاستقلال حيث كان جل القياديين في الحركة الوطنية شبابا وبالتالي لم يعرف المشهد السياسي انحباسا في حضور الشباب إلا نهاية تسعينيات القرن الماضي مع ظهور أجيال جديدة تنخرط في الأحزاب السياسية وبداية بروز تدافع الأجيال وتدافع الطموحات .

من خلال قراءة نتائج انتخاب الشباب في مجلس النواب والمجالس المحلية نستنتج ضعف حضور هذه الفئة، مع تسجيل تقدم طفيف للشباب التونسي على مستوى المجالس البلدية، رغم الآليات القانونية الموضوعة لهذا الغرض. إن المشاركة الضعيفة للشباب في الانتخابات تصويتا وانتخابا ليست معزولة عن توجه عالمي يسائل الديمقراطية التمثيلية ويظهر حدود قدرتها على تقديم الإجابات المقنعة. ففي أغلب الانتخابات التي تجرى عبر العالم نجد أن الشباب هم الأقل مشاركة، وهم أيضا غير ممثلين التمثيل المناسب والمتناسب في المؤسسات المنتخبة.

لقد أظهرت الدراسة أن أحكام النظام الانتخابي تؤثر لا محالة في تمثيل النساء والشباب في المجالس المنتخبة وتساهم من موقعها في تعزيز حضورهم، لكن هذه الإجراءات القانونية لا يمكنها وحدها أن تتجاوز سقفا محددا لوجود عوائق أخرى تتجاوز الإطار القانوني.

إن التفكير في تعزيز ولوج الشباب والنساء إلى الوظائف الانتخابية يجب أن يمتد إلى تشجيع مشاركتهم السياسية في الدورة الانتخابية بأكملها، وهو ما يعيد سؤال تبني الأحزاب السياسية لهذه القضية. وهنا يبرز تفضيل الأحزاب للمرشح الأوفر حظا للفوز من منطلق أنه يتوجب على المرشحين أن يمولوا قسماً كبيراً من حملاتهم الانتخابية مما يعطي الأثرياء ميزة كبيرة على حساب الشباب ذكورا وإناثا.

¹ منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، 2003-2009-2015.

المراجع:

- محمد شقير، "السلوك الانتخابي بالمغرب بين الشفافية السياسية والمقاطعة الشعبية"، منشورات دفاتر وجهة نظر، الرباط، 2014.
- محمد منار، "الانتخابات بالمغرب ثبات في الوظائف وتغير في السمات"، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 2011.
- عادل الزكروني، "تمثيلية المرأة المغربية في الانتخابات التشريعية في ضوء دستور 2011"، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين، العدد 9، المجلد 2، يونيو 2018.
- عادل الزكروني، الانتخابات العامة الجماعية والجهوية ل 2015 بالمغرب: ضمانات ترسيخ الديمقراطية المحلية، ضمن الكتاب الجماعي "الانتخابات المحلية ودورها في ترسيخ الديمقراطية بالدول المغاربية"، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، مارس 2019.
- تحسين المشاركة السياسية للشباب على امتداد الدورة الانتخابية، دليل الممارسات السليمة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2013.
- مسيرة النساء من الإقصاء إلى المشاركة - نجاحات النساء المهمشات في التغلب على الإقصاء السياسي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2017.
- الجماعات المحلية في أرقام، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، 2003-2009-2015.
- التقرير العام للانتخابات البلدية 2018 الصادر عن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.
- منشورات مجلس النواب.
- Mouline (Nabil) (dir.), « Le Maroc vote : les élections législatives en chiffres 1963-2011 », ÉditionsTafra, Rabat, 2016.
- Rapport national genre, Statistiques Tunisie, 2015.

المواقع الإلكترونية:

- www.elections.ma
- www.maroc.ma
- www.listeselecorales.ma
- www.atlasocio.com
- www.tarp.tn

تطور السلطة الجبائية المحلية: نحو تفريعية هياكل الموارد الضريبية

Evolution of Local Fiscal Power Towards subsidiarity of Tax resource structures.

هند أبوالهيثم

باحثة بسلك الدكتوراه، مختبر الدراسات الدستورية و تحليل الأزمات و السياسات، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش.

ملخص:

دفع تطور السياقين الاقتصادي و الاجتماعي إلى تقييد إطارات الجبايات المحلية، ليس بسبب المنافسة التاريخية بين الدولة و جماعاتها تحت - دولية كما كان في السابق، بل لضمان تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الوطنية، و التي تنعكس آثارها على مسألة الجبايات المحلية.

تؤكد هذه التطورات أن المالية المحلية بشكل عام، و الجبايات المحلية خصوصا، أصبحت تندرج بشكل متنام في إطار منطق أكثر عمومية، يدعو، بفعل الإكراهات الاقتصادية و السياسية الجديدة، إلى تقليص استقلالية المستويات الدنيا المحلية من طرف المستويات العليا الوطنية.

في هذا السياق الحرج، سيسمح مبدأ التفريع للدولة بإدراج السياسة الضريبية المحلية في إطار منطق تقييدي يهدف إلى ضمان استقرار التوازن في الميدان الاقتصادي و تحقيق أهداف باستعمال السياسة الضريبية المحلية، من طرف الدولة، باعتبارها آلية لحماية المنفعة العامة للمجموعة الوطنية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الترابية، الجبايات المحلية، مبدأ التفريع، السلطة الجبائية المحلية، الاستقلالية المالية المحلية، الإعفاءات الضريبية، التنمية الترابية والعولمة.

Abstract :

The development of economic and social contexts has incited the state to restrict local fiscal frameworks, not because of the historical competition between the state and its sub- state municipalities, as was the case a long time ago, but the ensure the achievement of national economic policy objectives, the effects of which are reflected in the issue of local taxes.

These developments confirm that local finances in general, and local taxes in particular, are increasingly part of a much more general logic that calls, because of new economic and political constraints, for a reduction in the independence of local levels by higher national levels.

In this critical context, the principale of subsidiarity for the state will allow internal fiscal policy to be placed within the framework of a restrictive logic with the aim of ensuring the stability of the balance in the economic field and achieving the objectives of the public good of the national group.

Key words : Territorial communities, local taxation, principle of subsidiarity, the local tax authority, Local financial autonomy, Tax exenoration, territorial development and globalization.

مقدمة

باعتبار أن مهمة القانون هي تنظيم الوقائع، فهو مضطر للتواءم مع السياقات الجديدة، لضمان القدرة على تحقيق أهداف المنفعة العامة المعرفة من طرف الهيئات التمثيلية. لذلك، يكون من الواجب في بعض الحالات إعادة تنظيم بعض الإطارات القانونية، لجعلها قادرة على الاستجابة لمتطلبات تحقيق المنفعة العامة، إما عن طريق منحها ضمانات أكبر لاستقلاليتها، أو على العكس من ذلك، عن طريق تقييدها. و يتم ذلك، في الحالتين، باعتباره نتيجة لضرورات المواءمة بين القانون و سياقه.

تفترض استقلالية الجماعات الترابية توفر هذه الأخيرة على موارد مستقلة نسبيا عن موارد الدولة و عن إرادتها. في هذه الحالة فقط يمكن تصور هذه الموارد كدعم سياسي تعزز علاقتها بالدولة باعتبارها شريكا فاعلا و ليس خاضعا. و بإلقاء نظرة على تنظيم و هيكلية الموارد المحلية، يمكن ملاحظة الآتي: تمثل الموارد الضريبية¹، و الموارد المتأتية من الاقتراض و من الملك العام المحلي، و الأداءات عن الخدمات العمومية المحلية، أهم موارد الجماعات الترابية في الوقت الحالي. و رغم كون المنح التي تقدمها الدولة من بين الموارد الضرورية لحسن تسيير الجماعات الترابية، لكن يبقى دورها هامشيا مقارنة بالموارد السالفة الذكر، و هي مسألة محمودة ما دام هذا النوع من الموارد لا يؤدي إلا إلى ترسيخ التبعية المالية للجماعات الترابية، مما يتناقض مع مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه دستوريا.

في الميدان الضريبي، كما في ميداني الملك العمومي و الاقتراض، طورت الدولة، منذ ما قبل الحماية و أثناءها، تقنيات مكنتها من مراقبة موارد الجماعات التحت-دولية، و التي قلصت بشكل كبير من قدرة هذه الجماعات على تعبئة موارد خاصة بها لتمويل فعلها. أدى تأكيد اللامركزية، المرتبط بالضرورات المالية الناتجة عن الحاجيات الجديدة لدولة الرعاية إلى بروز نظام للتوازن يعترف بوجود ضريبة محلية خاصة (أولا). سيتطور هذا النظام، بفعل التطورات التي ستعرفها الدولة و المرتبطة بنظام العولمة، نحو تفريعية هيكل الموارد الضريبية المحلية، كإحدى الآليات المقبولة لتحقيق التنمية (ثانيا).

أولا: البناء التاريخي لاحتكار الدولة للسلطة الضريبية

منذ جون بودان، تم ربط السلطة الضريبية، نظريا، بالسيادة، التي شكلت مدخلا لقبول الخضوع لسلطة فوقية، تم اعتبارها كسلطة عامة من طرف الشعب، تحت تبرير أنها تمثل المنفعة العامة. لكن و بالرجوع لأصول هذا الخضوع، يرى Jean Jeffroy أن ذلك يمتد عميقا في التاريخ، ف [أصل الضريبة يمكن أن نجده في تحول الأداء إلى جزية مفروضة من طرف المنتصر على الشعوب التي يتم غزوها، لتسم بذلك العلاقة الطبيعية ما بين سلطة الفرض و

¹ - أهم مورد للجماعات الترابية هو نصيبها السنوي من الضريبة على القيمة المضافة و يصل في بعض الحالات إلى نسبة 90 في المائة من مالية و ميزانية الجماعات لاسيما الجماعات القروية الفقيرة.

سلطة التبعية¹. و بالتالي فاحتكار الدولة لهذه السلطة هو نتيجة مسار تاريخي، استعملت فيه، بداية، تقنيات سياسية لمركزة السلطة الضريبية، و لتعزز هذه المركزة بعد ذلك بتقنيات قانونية .

بعد الثورة الفرنسية مباشرة، كان هنالك اتجاه نحو تقوية اللامركزية في جميع مستوياتها. لن يطول أمد هذه الحركة لتفصح المجال لتوجه مركزي قوي أدى إلى تحكم الدولة في السلطة الجبائية و منحها إطارا قانونيا يضمن هذا الاحتكار الجبائي (أ). لن تعرف التجربة المغربية في المجال الضريبي نفس المسار، حيث ستقوم الدولة الفرنسية الحامية بالتنازل عن المبادئ السياسية و القانونية المؤطرة للشرعية الضريبية منذ الثورة الفرنسية، و ربط هذه السلطة بالجهاز التنفيذي بدل المؤسسة التمثيلية(ب).

أ- التجربة الغربية و مسار احتكار الدولة للسلطة الضريبية:

لفهم مسار احتكار الدولة للسلطة الضريبية في المغرب، و على اعتبار أن التجربة المغربية للدولة الوطنية مرتبطة بالتجربة الفرنسية، يجب العودة للعصر الروماني باعتباره أصل القانون الفرنسي المعاصر. لن أعمق كثيرا في هذه النقطة، بل سأركز فقط على ثلاثة مراحل رئيسية: تتعلق الأولى بمركزة السلطة الضريبية للدولة الرومانية في هذه الفترة مع التأكيد على الاستقلالية المالية للمدن الرومانية (1)؛ قبل الانتقال لإلقاء نظرة حول مسار تطور هذه السلطة في العصر الوسيط (2)، ثم في النظام المعاصر لما بعد الثورة (3)

1- المركزة و توزيع الموارد الضريبية: الضريبة في العهد الروماني

تميزت فترة الإمبراطورية الرومانية بميكنة معقدة و متطورة للاقتطاعات الضريبية المركزة²، و لتوزيع منظم ما بين مختلف المستويات الترايبية. حرمت الدولة المركزة المدن من ممارسة عمليتي فرض الضرائب و تحصيلها. و انطلاقا من عملية معقدة لتوزيع الموارد الضريبية، تم ضمان الموارد الضرورية لتمويل حاجيات مختلف مستويات الإدارة محليا (المدن و الأقاليم و العمالات) و مركزيا (الدولة). هكذا، تقسم الضريبة التي يتم تحديدها على أساس عمل المكلفين بإحصاء الساكنة إلى قسمين، القسم الأول مخصص للاستجابة للاحتياجات المحلية و الإقليمية، و القسم الثاني موجه للاستعمالات المركزة³. يقوم كل مستوى إداري باقتطاع الجزء الذي يخصه، و يعود القسم الخاص بالسلطة المركزة لخزينة الدولة. يمكن القول إذن أن النظام الضريبي الروماني يركز على عملية محكمة بمنطق نازل يتم في إطارها تحديد مختلف الرسوم و طرق اقتطاعها و توزيعها تتحكم فيها السلطة المركزة و تفرضها على باقي المستويات المحلية، بالموازاة مع عملية تعتمد المنطق الصاعد و تهم تطبيق هذه الاقتطاعات و توزيعها، في إطار نظام لا مركزي يساعد على ضمان وحدة السلطة المركزة.

grandes doctrines », in Alland Denis, Rials Stéphane (dir.), ¹ - Jeffroy Jean, « Impôt
« Dictionnaire de la culture juridique », Lamy- PUF, 2003, p. 806.

² - Bouchard Léon, « Études sur l'administration des finances de l'empire romain », de
Guillaumin, 1871, 526 p.

³ - Ibid., p. 408.

لكن، و رغم تركيزية النظام الضريبي الروماني، لا يمكن إنكار الاستقلالية المالية للمدن في علاقتها بالدولة المركزية. فأغلب هذه المدن ظلت، نسبياً، مستقلة مالياً، و قادرة على ضمان نفقاتها المحلية من خلال مداخيلها العادية¹ Les revenus ordinaires و هو ما يعني أن حجم هذه الموارد الضريبية نسبة لمداخيلها يبقى هامشياً، حيث تتكلف المدن بالاستجابة لاحتياجاتها من خلال مجموعة من المداخل المحلية العادية و الاستثنائية². بالنسبة للعصر الوسيط، و بحلول النظام الملكي محل الدولة الرومانية، استبدلت السلطة المركزية للإمبراطورية بملكية احتلت تدريجياً [مكاناً ضمن نوع من فدرالية إمارات متمتعة بحكومات مستقلة لكنها تعترف بملك واحد]³. تم الانتقال إلى النظام الفئودالي من خلال انحراف سلطة النبلاء، الممثلين في البداية للسلطة الملكية و المكلفين خصوصاً بتحصيل الضرائب لصالحها، ليصبحوا بعد ذلك سلطة مستقلة ستدفع نحو الانتقال إلى النظام الفئودالي المتميز بتراجع للسلطة المركزية في الميدان المالي⁴.

2- المسألة الضريبية في العصر الوسيط

يعتمد النظام الفئودالي على مفهوم وراثي للنبالة، و الذي يفترض خلطاً ما بين العنصر السياسي و العنصر الشخصي للإقطاعية. تعتمد مداخيل هذه الإقطاعية على موارد ضريبية محددة من طرف الأمير على شكل ضرائب مباشرة و غير مباشرة، و هو ما يجعل سلطته تبدو كبديل أو وريث لسلطة الدولة و لتمثيليتها (للخير العام). بالمقابل، لم تتجاوز السلطة الملكية دور اللاحم لمكونات المجتمع السياسي للعصر الوسيط. و كانت تتدخل في حالات ظرفية، كالحروب مثلاً، لفرض ضرائب ملكية على الإمارات. و بمجرد انتهاء سبب الضريبة تختفي هذه الأخيرة، حيث ظلت تعتبر ك [إخضاع مهين]⁵.

سيطور هذا النظام نحو تقوية تدريجية للسلطة الجبائية للملك، و تحويلها من سلطة ظرفية إلى سلطة دائمة و عامة. فانطلاقاً من القرن 13، لم تعد المداخل الملكية الخاصة كافية للاستجابة لمصاريف الملك⁶، و هو ما أدى إلى اللجوء لوسائل أخرى لتمويل الأشغال الضرورية للمملكة، و لتحل الضريبة الملكية مكانة متميزة ضمن هذه الوسائل التمويلية. يرى Scordia أن مجموعة من الملوك (Philippe VI 1285- 1314, Charles V 1364- 1380)

¹ - Ibid., p. 479.

² - Ibid., p. 482-483.

³ - Magnon- Nortier Elisabeth, « Aux origines de la fiscalité moderne. Le système fiscal et sa gestion dans le royaume de France », Lib. Droz, 2012, p. 879.

⁴ - Timbal Pierre- Clément, Castaldo André, Mauseu Yves, « Histoire des institutions publiques et des faits sociaux », Dalloz, 2009 , p.74

⁵ - Foviaux Jacques, « De l'empire romain à la féodalité », t. 1, Economica, 1986, p. 389.

⁶ - Scordia Lydwine, « Le roi doit vivre du sien : La théorie de l'impôt en France », Institut d'études augustiniennes, 2005, p. 97

(1483-1461 Louis XI 1380-1364 انطلاقا من نهاية القرن 13 وضعوا حقلا مفاهيميا للضريبة المعاصرة¹. فمع الملك فيليب الرابع سيتم تأكيد ضريبة الدولة و جعلها عامة. و يعود أول نص قانوني منظم لهذه الضريبة ل 5 دجنبر 1360، الذي سيسم ضريبة الدولة ب [خاصية العمومية التي تلائم المساهمة الإلزامية لكل فرد في النفقات العمومية]². و مع لويس الحادي عشر، سيتم تطوير جباية ملكية ستصبح منذ ذلك الوقت [عادة]³ مقبولة، رغم التمردات الظرفية عليها⁴. سيقوي هذا الاحتكار الضريبي الملكي من الدور السياسي للملك الذي سيصبح الراعي الأساسي لشعبه⁵.

انطلاقا من القرن 13، و طوال فترة "النظام القديم" السابق للثورة الفرنسية، تزايدت السيطرة الملكية على النظام الضريبي، بإصدار أنواع جديدة من الضرائب، و تشريعات تنظم الأنظمة المالية للمدن، و لم يعد من الممكن النظر للضريبة المحلية إلا كتنازل ممنوح من الملك لفائدة المدن و الإقطاعيات، مع إنكار تام لأية سلطة محلية للمجموعات في الميدان الضريبي. عشية الثورة، سيتم التعبير عن إرادة شعبية قوية في العودة للمراقبة المحلية للضرائب، بالدعوة لتبني [ضريبة موضوعة و مقسمة من طرف مؤسسات محلية منتخبة، قديمة أو محدثة... و حيث تكون الجبايات أداة لحفظ نظام الأشياء الموجودة، ليس نظام اجتماعي، بل نظام اقتصادي و ثقافي]⁶.

3- مبدأ شرعية الضريبة كنتيجة لسيادة التشريعي و المحو التدريجي للاستقلالية الجبائية للجماعات

أثرت الثورة الفرنسية بقوة على النظام القانوني الفرنسي، خصوصا النظام المؤطر لعلاقة الدولة المركزية بجماعاتها تحت-دولية. و يبدو هذا التأثير بشكل أكبر في الميدان الضريبي. فمن أوائل القرارات المتخذة من طرف الجمعية الوطنية حديثة النشأة كان القرار الذي يؤكد على عدم شرعية الضرائب، أو "المساهمات" حسب تعبير القرار، لأنها غير

¹ - Scordia Lydwine, « Le roi doit vivre du sien : La théorie de l'impôt en France », op. cit., p. 80.

² - Chevalier Bernard, « Fiscalité municipale et fiscalité d'Etat en France du 14^{ème} à la fin du 16^{ème} siècle. Deux systèmes liés et concurrents », In Genet Jean-Philippe, Le Mené Michel (dir.), « Genèse de l'Etat moderne. Prélèvement et Redistribution », CNRS, 1987, p. 139.

³ - Lardin Philippe, « Mise en place des impôts nouveaux en Normandie orientale », In Contamine Philippe, Kerhervé Jean, Rigaudière Albert -dir), « L'impôt du moyen âge . L'impôt public et le prélèvement seigneurial fin 12^{ème} début 13^{ème} siècle », t. 2, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002, p. 539

⁴ - Lardin Philippe, « Mise en place des impôts nouveaux en Normandie orientale », op. cit., p. 509 et 512.

⁵ - Scordia Lydwine, « Le roi doit vivre du sien : La théorie de l'impôt en France », op. cit., p. 199.

⁶ - Olivier- Martin, « Histoire du droit français », CNRS, 2010, p. 460.

صادرة عن الأمة¹. يعبر هذا القرار عن تغيير نظري راديكالي: لم تعد السلطة الضريبية ملك للملك، بل للأمة، و ترتكز، من الآن فصاعداً، في إطار الاحتكار الذي تمارسه هذه الأخيرة من خلال ممثليها، على القانون.

نفس الموقف سيتم التعبير عنه من خلال "إعلان حقوق الإنسان و المواطن" الصادر في 26 غشت 1789، الهادف إلى ضمان احتكار الأمة للسلطة الجبائية. هكذا، يؤكد الفصل 13 من هذا الإعلان على ضرورة وضع ضريبة عامة يؤديها المواطنون كل على حسب قدرته، بهدف الاستجابة لمصاريف إدارة الدولة و لقوة خاصة بها، لضمان تسيير الدولة²، التي تم التفكير فيها و اعتبارها الضامن للحقوق الفردية المعترف بها للشخص من طرف الإعلان. بينما ينص الفصل 14 على أن لكل المواطنين الحق في التأكد من ضرورة فرض الضريبة و الموافقة على قيمتها و مدتها.. و مراقبة طرق إنفاقها، بشكل مباشر أو من خلال ممثليهم³. و بالتالي، فقد وضع هذا الفصل الأسس المستقبلية لمبدأ "شرعية الضريبة" أو "الشرعية الجبائية"، الذي يجد ترجمته في الفصل 71 من دستور 2011 الذي ينص على ما يلي [يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:... النظام الضريبي، و وعاء الضرائب، و مقدارها و طرق تحصيلها...]، و هو ما يمنح القانون سلطة حصرية لخلق و تحديد و تنظيم النظام الضريبي.

لم تؤثر هذه المبادئ الجديدة، في بداية الأمر، على تنظيم الضرائب المحلية، حيث بقيت الجماعات متمتعة بالاستقلالية المالية، المعترف بها من طرف الجمعية الوطنية، من خلال السماح لهذه الجماعات بالتوفر على الوسائل الضرورية، من خلال تحصيلها للضرائب المحلية⁴. ستعرض هذه الاستقلالية للتهديد سريعاً من خلال توحيد الضرائب و خلق مساهمات جبائية ستستبدل تدريجياً ضرائب النظام السابق على الثروة، و تسمح بوضع نظام عام و موحد التطبيق

¹ – Décret de 17 juin 1789 qui affirme que (Les contributions telles qu'elles se perçoivent actuellement dans le royaume , n'ayant point été consenties par la nation, sont toutes illégales et par conséquent nulles dans leur création, extension ou propagation). Gomel Charles, « Histoire financière de l'assemblée constituante », T. 1, Guillaumin, 1896, p. 110.

² – (Pour l'entretien de le force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés), Article 13 de la Déclaration des droit de l'homme et du Citoyen du 26 août 1789.

³ – (Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et le durée), Article 14, op. cit.

⁴ Bardet Edouard, « Les impôts communaux sous la révolution », Sirey, 1912, p. 39.

على كل المجال الترابي. ارتكز هذا التنظيم الجديد على ثلاثة أنواع من الضرائب المباشرة: العقارية، على السكن و المهنية.

تم خلق الضريبة على العقار بمرسوم 23 نونبر 1790. تكلفت الجماعات بحصر الملكيات العقارية الواقعة داخل مجالها الترابي، بتقدير مداخيلها الصافية و بتوزيع الضريبة، تحت مراقبة إدارات المحافظات التي تراقب عملها¹. و بالتالي ففعل الجماعات البلدية يندرج في إطار الأنشطة الممارسة بتفويض من الدولة و تحت مراقبة أجهزتها اللامركزية. نفس الأمر بالنسبة للضريبة على السكن² و الضريبة المهنية³، حيث تتكلف الجماعات بتوفير المعلومات الضرورية لتحديد مقدار الضريبة، تحت مراقبة الإدارات اللامركزية للدولة.

وضعت السياسة الجبائية للدولة الجماعات التحت-دولية في مرتبة المنفذ للقرارات الضريبية دون المشاركة في وضعها. سيتم تعميق هذه الوضعية من خلال تقوية المراقبة الممارسة من طرف الدولة على المالية المحلية.

ب- التجربة المغربية و صعوبة فرض احتكار للسلطة الضريبية

لفهم البناء السياسي للاحتكار الضريبي للسلطة المركزية في مغرب ما قبل الحماية، يجب العودة لبداية تكون الدولة الإسلامية، لارتباط التنظيم الضريبي لمغرب ما قبل القرن العشرين بالأسس التي ارتكز عليها تنظيم السلطة الضريبية في دولة الدعوة و الخلفاء (1). ستتغير الأمور تدريجيا إلى غاية فرض الحماية على المغرب. لكن قبل ذلك، و بفعل انفتاح المغرب على القوى الأوروبية، سيتم تبني بعض تقنيات التنظيم الضريبي المطورة في الغرب. و بسبب عجز المخزن عن فرض سلطته المادية على كامل المجالات الترابية، لن يتمكن من بلوغ مرحلة الاحتكار السياسي للسلطة الضريبية إلى حدود فرض الحماية (2). تعرضت الاستقلالية التي كانت تتمتع بها مؤسسة "الجماعة" للتهديد سريعا بعد فرض نظام الحماية، من خلال توحيد للضرائب و خلق مساهمات جبائية ستستبدل تدريجيا ضرائب النظام السابق، و تسمح بوضع نظام عام و موحد التطبيق على كل المجال الترابي (3).

1- مغرب ما قبل الحماية: مركز عاجز عن فرض سلطة ضريبية عامة و موحدة

يقول محمد عابد الجابري [كانت دولة الدعوة المحمدية زمن النبي دولة اتحادية الطابع. لقد قامت نواتها على أساس صحيفة النبي التي نظمت العلاقات بين الجماعات القبلية المتساكنة في المدينة يومئذ، و التي كانت أشبه ما تكون ب"دستور اتحادي". و قد تركز هذا الطابع بعد فتح مكة حين أخذت القبائل تدخل في الإسلام... كان الدخول في الإسلام يعني إعلان الولاء السياسي لدولة الدعوة. و بما أن الشيء الوحيد العادي الملموس الذي كان يمكن أن يكون معبرا عن الالتزام بالإسلام و الولاء السياسي له هو دفع الزكاة، فإن القبائل التي أعلنت إسلامها بعد فتح مكة

¹ - Article 21

² - Décret du 13 Janvier 1791

³ - Décret des 2-17 mars 1791

قد بقيت مستقلة بشؤونها.. أما مثلثو النبي عندها فلم تكن مهمتهم تتعدى جمع الزكاة و تعليم الناس الإسلام¹. فدولة الإسلام منذ نشأتها احتكرت سلطة جباية الضرائب، مقابل احترام حرية التدبير الذاتي للقبائل و إقرار سلطة أمرائها و رؤسائها عليها². و في عهد أبو بكر ستنال حروب الردة، باعتبارها حركة رفضت فيها مجموعة من القبائل السلطة المركزية التي كان يمثلها بنو أمية و حلفائهم، و هو ما يعني، من ضمن معاني أخرى، رفض تأدية الزكاة لهذه السلطة. سيتمكن أبو بكر من إخماد هذه الحركات³ و تأكيد احتكار السلطة الضريبية للمركز.

يعبر عهد عمر بن الخطاب، في نظري، عن أهم فترة لتأكيد مركزية النظام الضريبي للدولة الإسلامية الناشئة. فكتيحية لامتداد الفتوحات الإسلامية في عهده، أصبح الاحتياج للموارد المالية لضمان السيطرة على الإمبراطورية الإسلامية المستمرة الاتساع في تزايد مستمر. لتأكيد سلطة المركز على المحيط المتنامي أكثر فأكثر، سيقوم عمر ابن الخطاب بابتداع ضريبة مفروضة على المناطق المفتوحة و التي أعلنت إسلامها، تؤدي لصالح بيت المال. لم يفرض الإسلام على المسلمين إلا ضريبة واحدة هي الزكاة، بل و أكد على عدم جواز تضريب المسلم ضريبة أخرى غير الزكاة. لكن ارتأى عمر ضرورة فرض ضريبة أخرى شبيهة بالجزية المفروضة على أهل الذمة، و ستصبح مستحقة في المناطق الإسلامية. يمكن اعتبار هذا الاجتهاد كأول مرحلة في البناء السياسي للاحتكار الضريبي الغير مؤسس على نص ديني⁴.

بناء على ذلك، ظل سلاطين مغرب ما قبل الحماية ملزمين بدفع ضريبة الخراج منذ فتح المغرب في ظل الدولة الأموية، و قد تم تنظيم هذه الضريبة خصوصا تحت حكم عبد المومن الموحد، و تجدد هذا التنظيم في عهد السعديين⁵. رغم ذلك، لا يمكن القول أن التنظيم الجبائي للإمبراطورية الإسلامية، سواء في عهد الأمويين أو العباسيين، تنظيما متطورا، كما كان عليه الحال بالنسبة للإمبراطورية الرومانية. فلا نجد في عهد الإمبراطورية الإسلامية تنظيما لإدارتها من خلال بيروقراطية تربط المركز بالحيط. فالمغرب مثلا كان يتمتع باستقلالية مالية في مواجهة المركز الإسلامي،

¹ - الجابري محمد عابد، "العقل السياسي العربي. محدداته و تحليلاته"، المركز الثقافي العربي، 1990، ص 159.

² - نفس المرجع، ص 160.

³ - نفس المرجع، ص 164-165.

⁴ - يميز الماوردي في أحكامه السلطانية ما بين الجزية و الخراج، يقول (و الجزية و الخراج حقان أوصل الله سبحانه و تعالى المسلمين إليهما من المشركين، يجتمعان من ثلاثة أوجه، و يفتقان من ثلاثة أوجه. فأما الأوجه التي يجتمعان فيها : فأحدها أن كل واحد منهما مأخوذ عن مشرك صغار له و ذلة؛ و الثاني أنهما مالا فيئ، يصرفان في أهل الفئ؛ و الثالث أنهما يجبان بحلول الحول، و لا يستحقان قبله. و أما الأوجه التي يفتقان فيها: فأحدها أن الجزية نص و أن الخراج اجتهاد؛ و الثاني أن أقل الجزية مقدر بالشرع، و أكثرها مقدر بالاجتهاد، و الخراج أقله و أكثره مقدر بالاجتهاد؛ و الثالث أن الجزية تؤخذ مع بقاء الكفر و تسقط بحدوث الإسلام، و الخراج يؤخذ مع الكفر و الإسلام)، الماوردي أبو الحسن علي بن محمد، "كتاب الأحكام السلطانية و الولايات الدينية"، المكتبة العصرية، 2000، ص 163.

⁵ - عبيدات داوود، "الموحدون في الأندلس: المغرب و الأندلس ما بين سنتي (541-667 م-1146-1268 م)، دار الكتاب الثقافي، 2006، ص 139.

و ضريبة الخراج كانت تحدد و تحصل على المستوى المحلي في المغرب، هذا من جهة؛ و من جهة أخرى، كانت المجالات المغربية تتمتع باستقلالية مالية تمكنها من تحديد نفقاتها و طرق الاستجابة لها.

هذا بالنسبة لعلاقة السلطة المركزية للإمبراطورية الإسلامية بممثليها في المغرب في الميدان الجبائي. أما بالنسبة لسلطات ملوك و سلاطين المغرب في الميدان الجبائي، و التي كانت واسعة، بتدخلها في التنظيم الجبائي للضرائب الدينية و غير الدينية، فإنها لم تستطع تحويل هذه السلطة من سلطة جبائية ظرفية إلى سلطة جبائية دائمة و عامة بالنسبة لكامل المجال الترابي. حيث لا بد من التمييز بين التنظيم الجبائي في بلاد المخزن و السبيبة.

فبالنسبة لبلاد المخزن، استطاعت السلطة المركزية تنظيم المجال الجبائي، من خلال بيروقراطية منظمة و تابعة للسلطان بشكل مباشر¹، و بفرض ضرائب و رسوم غير دينية (كرسوم الأبواب أو الدخول إلى المراكز الحضرية ورسوم الامتياز ورسوم الأسواق المقبوضة على عمليات بيع المواد المحلية بالأسواق البلدية أو القروية). أما بالنسبة لبلاد السبيبة، فقد عجزت السلطة المركزية على فرض نظام جبائي دائم و عام، حيث كان يتراوح الأمر بين الإخضاع في حالة قوة السلطان، و الانفلات من السلطة المركزية في حالة ضعفه.

و في كل الحالات بالنسبة للمجال القروي، أي سواء كانت القبائل خاضعة أو متمردة على السلطة المركزية، يظهر بوضوح الاستقلالية الكبيرة التي يعرفها التنظيم المالي و الجبائي لهذه القبائل، حيث كانت كل قبيلة حرة في طرق تحديد و تحصيل و تسيير مالياتها، لا تتدخل في هذا الأمر السلطة المركزية إلا لتحصيل الجزء الخاص بها. إلى غاية فرض نظام الحماية، لم تستطع السلطة الجبائية للسلطان فرض نفسها كسلطة دائمة عامة و مجردة. فبالإضافة لعدم توفر تنظيم إداري بيروقراطي قوي يربط المركز بالحيط، لم تستطع السلطة الجبائية للسلطان أن تحظى بالموافقة الشعبية بسبب ارتباط تنظيمها و جبايتها بالحاجيات الخاصة للسلطان و لحاشيته و كبار ممثليه على المستوى المحلي. فمقابل ضمان ممثليه لجزء محدد من طرفه، مفروض على كل منطقة، كان السلطان يتغاضى عن التجاوزات التي يقوم بها ممثلوه لضمان نصيبهم الشخصي و الغير مؤدى عنه غالبا من طرف السلطة المركزية²، و الغير محدد. مما يفتح المجال لتجاوزات لا حصر لها³، و يؤدي إلى التمرد و رفض السلطة المركزية عند القدرة على مواجهتها.

¹ - في المجال الحضري، كان موظفوا السلطان المكلفون بجباية الضرائب هم الأمناء. لم يكن هؤلاء الموظفين خاضعين للسلطة الرئاسية للباشاوات، بل كانوا يتمتعون باستقلالية و يرتبطون مباشرة بالسلطان. يطلب الأمناء من الباشا توفير عدول لمرافقتهم أثناء عملية التحصيل. يقوم الباشا بدوره بطلب تعيين العدول من طرف قاضي المدينة

Michaux-Bellaire Edouard, « Les impôts marocains », In « Archive Marocain », volume 1904, Tome 1, Mission scientifique du Maroc, 1904, p. 61

² - Salmon Georges, « L'administration marocaine à Tanger », In Archives Marocaines, 1904 - Volume 1, p.19.

3- Michaux-Bellaire Edouard, « [Le Gharb - Chapitre V. - L'administration](#) », In Archives Marocaines, 1913 - Volume 20, p. 153

2- من السلطان إلى لجنة الإصلاح المالي: مبدأ شرعية الضريبة كنتيجة لسيادة التنفيذ:

رأينا سابقا كيف نتجت وحدة النظام الضريبي المحتكر من طرف الدولة في التجربة الغربية عن وحدة السيادة الوطنية. في الحالة المغربية سيكون الوضع مختلفا، حيث سيرتبط النظام الضريبي بسلطة الدولة الحامية، تحت ذريعة توفير الوسائل المناسبة لتوحيد البلد و عصرنته. و لن يتم استغلال المفاهيم الثورية الرابطة بين التحكم الدولي في النظام الضريبي و التنظيم القانوني لهذا النظام من طرف التمثيلية الوطنية إلا بعد الاستقلال.

لم يتم الربط في هذه المرحلة، و على خلاف التجربة الفرنسية لما بعد الثورة، بين مفهوم الأمة و التنظيم القانوني للميدان الجبائي الدولي. بالمقابل، استند التنظيم الجبائي في فترة الحماية على أساس فكرتين أساسيتين: الأولى تهم ضرورة عصرنة البلد، بمساعدة الدولة الحامية، حسب الفصل السابع من معاهدة 30 مارس 1912¹، من خلال توفير أسباب [النمو الاقتصادي الذي يستوجب تأسيس إدارات عمومية على الحياة العصرية]²؛ و الثانية، تربط الإصلاحين المالي و الجبائي بضرورة الوفاء بديون المملكة الشريفة الممنوحة [بقصد إحداث التنظيمات التي اقتضى بها الحال لازدياد النمو بمملكتنا السعيدة و إعطائها ما تستحقه من المواد و الآلات الاقتصادية التي تعود بالنفع و بتحسين ثروتها]³.

تكلفت لجنة معينة بمهمة إصلاح النظام المالي، من خلال [أولا: البحث عن تحسين الضرائب الحالية؛ ثانيا: تحرير ضابط في أحوال المالية يمكن به الوفاء بضروريات مالية مملكتنا و ذلك بجعل واجبات أو ضرائب تكون مناسبة للعوائد الجاري بها العمل بين رعييتنا و معتدلة و وافرة النتائج قدر الإمكان]⁴. يركز الظهير إذن على ضرورة إصلاح النظام الضريبي، كلبنة أساسية لإصلاح مالية الدولة و جعلها قادرة على تحقيق النمو الاقتصادي و الوفاء بسداد ديونها. لكن سيتم القيام بذلك من خلال: لجنة معينة و ليست منتخبة؛ و تضم في عضويتها تركيبة مختلطة ما بين ممثلي المملكة الشريفة و ممثلي الدولة الحامية⁵.

¹ - ظهير 20 أبريل 1913 بشأن تشكيل لجنة الإصلاح المالي، الجريدة الرسمية عدد 2، بتاريخ 16 ماي 1913، ص 7.

² - بيان أسباب ظهير 20 أبريل 1913، ج ر عدد 2، المصدر السابق، ص 7

³ - نفس المصدر

⁴ - الفصل الثاني من نفس الظهير. يلاحظ ركازة في التعبير ناتجة عن ترجمة غير سليمة من اللغة الفرنسية. أثرت الاحتفاظ بالنص الأصلي للظهير لأن ما يهمنا هنا ليس الصياغة، بل الربط الظاهر في هذا النص بين مفاهيم رئيسية: النمو الاقتصادي، عصرنة الإدارة، الإصلاح المالي.. من خلال التركيز على الإصلاح الضريبي..

⁵ - تتكون اللجنة حسب الفصل الثاني من ظهير 20 أبريل 1913 من/ وزير مالية الدول الشريفة، و الكاتبين العامين لدى الدولة الحامية و لدى الدولة الشريفة، و مدير المالية العام و رئيس إدارة الأملاك المخزنية و رئيس إدارات الأمور الاقتصادية و رئيس إدارة الاستشارة السياسية الدولية و نائب مدير المالية العام و رئيس إدارة الميزانية.

يبدو أن سياق التنظيم القانوني للنظام الجبائي في أول تجربة مغربية مختلف تماما عن سياق التنظيم القانوني الجبائي في التجربة الغربية. لم يتم الانتقال من السلطة الملكية أو سلطة السلطان إلى سلطة هيئة تجسد تمثيلية الأمة و تجعل التنظيم الجبائي تنظيما سياديا بامتياز؛ بل تم تهميش سلطة السلطان و كل السلط الوطنية في هذا الميدان لصالح سلطة الدولة الحامية. هذا ما نلمسه من خلال الفصل الثالث من ظهير 20 أبريل 1913 الذي ينص على ما يلي [يجب على اللجنة المذكورة أن تعرض على نظرنا الشريف في أثناء أعمالها ما رسمته من مشروعات عندما تكون قابلة لإجراء العمل بها]¹. فعرض مشاريع الإصلاح المالي، الذي يندرج في إطارها مشروع إصلاح النظام الضريبي، على السلطة المركزية للدولة الشريفة هو بغرض الأمر بتنفيذ القانون المعد سابقا من طرف اللجنة. هذا الأمر بالتنفيذ الذي حوفظ عليه لفائدة السلطان كسلطة شكلية تضيي نوعا من المشروعية الوطنية على القوانين المعدة من طرف سلطة الحماية.

سيجعل هذا الانتقال من السلطة الملكية إلى سلطة اللجنة المكلفة بالإصلاح المالي من الاحتكار الدولي للتنظيم الضريبي احتكارا تنظيميا غير مستند على تغيير ثوري في المفاهيم المؤسسة للعهد الجديد. يتعلق الأمر بتنظيم تقني يسند التنظيم الضريبي لمجموعة من الخبراء الأجانب، و بعض الأعضاء الممثلين للدولة المغربية، سيقوم الفريقان بإعداد الظواهر الشريفة المنظمة، بينما تقتصر مهمة السلطان على المصادقة على هذه الظواهر و الإذن بنشرها.

في إسناد مهمة إصلاح النظام الضريبي الدولي، كأحد أهم محاور إصلاح مالية الدولة الشريفة، لهيئة معينة من طرف السلطتين المركزيتين المغربية و الفرنسية ما يجعل الاحتكار الدولي للتنظيم الجبائي ذو خصوصية متميزة. يعكس تمكن و استفراد هيئة غير منبثقة عن الشعب و ذات طابع تنفيذي و غير وطنية بالكامل باتخاذ أهم القرارات التي تمثل سيادة الدولة غياب مجموعة من المفاهيم المؤطرة لدولة الوحدة السيادية الناشئة في الغرب بالمقارنة مع التجربة المغربية. يتعلق الأمر أساسا بارتباط السيادة و القانون بمفهوم الأمة. هذا الارتباط الذي يفرض أولوية المشاركة الشعبية من خلال التمثيلية البرلمانية، في تحديد المنفعة العامة و طرق الاستجابة لها بصفة عامة، و المشاركة في تحديد أشكال تحمل الأعباء الناتجة عن تصريف الشأن العام بشكل خاص.

3- فترة الحماية: اشتقاقية الجبايات المحلية و نظام التبعية الجبائية²

رغم عدم ارتكاز الشرعية الضريبية على مفهوم سيادة الأمة من خلال التمثيلية البرلمانية كما في التجربة الغربية، إلا أن هذا لم يمنع السلطة المركزية في مغرب الحماية من استخدام الآلية القانونية لضمان سيطرتها على الجبايات المحلية. تعبر مقتضيات ظهير 22 يوليوز 1916³ على الاحتكار الدولي للضرائب المحلية. ينص الفصل الأول من هذا

¹ - الفصل الثالث من ظهير 20 أبريل 1913، المصدر السابق، ص 8.

² - المقصود هنا نظام "السننيمات الإضافية الجماعية" كما سيتم شرحه تاليا.

³ - ج ر عدد 170، بتاريخ 31 يوليوز 1916، ص 615-616.

الظهر على أن ضرائب ميزانية الجماعات تؤسس بمقتضى ظهير. هكذا، و بعد أن اعترف ظهير 11 شتنبر 1914 بالاستقلالية التامة لمجموعة من القبائل و "اجماع" الممثلة لها، و حتى بعد سحب الوظيفة التشريعية من "اجماع" بموجب ظهير 21 نونبر 1916، ظلت هذه التنظيمات متمتعة بالاختصاص المالي حتى صدور ظهير 27 مارس 1917 المنظم للضرائب البلدية¹. وفقا لذلك، أصبح تحديد أنواع الضرائب التي يمكن للمجالس البلدية إحداثها محددة قانونيا على سبيل الحصر بقرار بلدي² يخضع للمصادقة القانونية³. كما أصبح بإمكان السلطة المحلية استخلاص بعض أنواع هذه الضرائب⁴.

لا تعبر صلاحية إحداث هذه الضرائب من طرف المجالس البلدية و تعيين مقدارها مطلقا عن نوع من الاستقلالية المالية لهذه الجماعات، لكون القرارات المحدث للضرائب البلدية تصدر من طرف الباشا مثل السلطة المخزنية في المجالس البلدية بالمدن، بطلب من رئيس الأشغال البلدية مثل السلطة المركزية الحامية⁵ باعتباره سلطة الوصاية المكلف بالمصادقة على هذه القرارات، أو من طرف القائد بالنسبة ل "اجماع" الإدارية في المجال القروي⁶.

يتعلق الأمر باحتكار مزدوج للجبايات المحلية من طرف السلطة المركزية بسبب ازدواجية هذه السلطة. ما أود التركيز عليه هنا هو أن السياسة الاستعمارية للحماية الفرنسية، لم تفصل فقط ما بين الشرعية الضريبية و التنظيم القانوني لهذه الضريبة المنبثق عن هيئة تمثل الأمة، بل أيضا استطاعت أن تجعل السلطة العليا المتحكمة في تحديد الجبايات المحلية في يد ممثلها، الذي لا يعتبر فقط هيئة غير تمثيلية، بل و أيضا هيئة غير وطنية. فريئ الأشغال البلدية، و كما ينص الفصل الثامن من أول ظهير للتنظيم البلدي⁷ على ذلك، يعين بقرار من المقيم العام، و تتمثل مهمته في مساعدة الباشا في تدبير شؤون البلدية و مراقبته⁸. و رغم ما جاء في الباب الأول من أن تدبير الشؤون البلدية هو من اختصاص ممثل الإدارة المخزنية تحت سلطة الصادر الأعظم، إلا أنه يبدو من فصول أخرى أن سلطة الوصاية هي في يد سلطة الحماية من خلال رئيس الأشغال البلدية، الذي يوقع بالعطف على جميع قرارات ممثل السلطة المخزنية، و يتدخل خصوصا في كل ما له علاقة بالمسائل المالية و الضريبية. فعلى سبيل المثال هو الذي يمثل مصلحة الدولة في

¹ - ظهير 27 مارس 1917 حول الضرائب البلدية، ج ر عدد 208، بتاريخ 23 أبريل 1917، ص 311-312

² - الفصل الثالث من ظهير 22 يوليوز 1916، ج ر عدد 170، بتاريخ 31 يوليوز 1916، ص 616.

³ - كأداءات الأبواب حسب الفصل 5 من الظهير الشريف حول الأداءات التي تستخلص في أبواب المدن ج ر عدد 210، ص 336، و أداءات الأسواق، نفس المرجع ص 338

⁴ - مثل الرسم على الأسواق، ج ر عدد 210، ص 338.

⁵ - حسب الفصل الخامس من ظهير 8 أبريل 1917 حول تنظيم المجالس البلدية، الجريدة الرسمية عدد 210، بتاريخ 7 ماي 1917، ص 340.

⁶ - الفصل الخامس من ظهير 6 يوليوز 1951، ج ر عدد 2021، بتاريخ 20 يوليوز 1951، ص 1806.

⁷ - ظهير 8 أبريل 1917 بمثابة الميثاق البلدي، الجريدة الرسمية عدد 210، بتاريخ 7 ماي 1917، ص 340-345

⁸ - الفصل الثامن من ظهير 8 أبريل 1917، ج ر عدد 210، المصدر السابق، ص 342.

مواجهة المخالفين لأداء الضرائب المحلية المنصوص عليها، بل و يمكنه أن يحل محل القضاء للتوصل إلى تسوية مع هؤلاء المخالفين، قبل صدور الحكم القضائي و حتى بعده¹.

من بين أهم الضرائب المحدثه بظهير 27 مارس 1917 نجد الضريبة على الطرق و الضريبة على كس الشوارع و الأزقة² اللتان سيتم تعديل تنظيمهما من خلال ظهير 10 نونبر 1951 بشأن الأداءات المفروضة على الطرق³. يبدو من خلال نص هذا الظهير أن الأداءات الممنوحة للمجالس الجماعية تعبر عن تنظيم تفريعي للمنفعة العامة المحلية. حيث تستخلص هذه المجالس أداءات عن الكس و صيانة الأزقة و الأرصفة و مجاري المياه و البواليع و تهيئاتها، و أداءات للمشاركة في المصاريف اللازمة لبناء قنوات المياه⁴. تؤكد هذه الأمثلة البعد التفريعي للضرائب المحلية، فمن المنطقي أن يعود للجماعة تحصيل مقابل الخدمات التي يفرض مبدأ التفريع تقديمها من طرف هذا المستوى المحلي، لأنه و بناء على المنطق الصاعد الذي يحكم مبدأ التفريع، لا يتدخل المستوى العلوي إلا فيما يعجز المستوى الأدنى عن تحقيقه.

تتدخل الدولة أيضا، دائما في إطار الاحتكار الجبائي، للتكفل بتنظيم و تحصيل بعض أنواع الضرائب المحلية، بعد أن تكون منحت اختصاص إحداثها و تحصيلها لسلطة الجماعة، ثم توزعها بين الجماعات المحلية بالشكل الذي تراه مناسبا، بدعوى تحقيق عدالة التوزيع الجبائي بين مختلف الجماعات. يتعلق الأمر بالضريبة على الأبواب أو المكوس التي تم تنظيمها في البداية بمقتضى ظهير 20 أبريل 1917 المنظم لضريبة المكوس، حيث يمنح الفصل الخامس من هذا الظهير للسلطة البلدية تعيين مقدار الأداءات و كيفية استخلاصها. ستراجع الدولة عن ذلك لصالح احتكار تنظيم و تحصيل هذه الضريبة التي أصبحت تسمى ضريبة المعاملات بمقتضى ظهير 29 دجنبر 1948 حيث ينص الفصل 28 على ما يلي [..يقع توزيعه -المتحصل من الضريبة- بين الجماعات العمومية المتمتعة باستقلالها المالي و ذلك بالكيفية التي سيقع تعيينها بقرارين صادرين، الأول من مدير المالية، و الثانية من مدير الداخلية]⁵.

تظهر سيطرة الدولة على الجبايات المحلية أيضا من خلال ضمان التبعية الجبائية ما بين الجماعة التحت-دولتية و الدولة، من خلال نظام ضريبة محلية تحدث و تحتسب كجزء مضاف للضريبة الوطنية. يتعلق الأمر بنظام "الأعشار الإضافية" أو "السننيمات الإضافية". يعبر هذا النظام عن سمو المنفعة العامة الوطنية و أسبقيتها على المنفعة العامة المحلية. فالضريبة الأصلية التي يركز عليها نظام السننيمات الإضافية لا تخضع إلا إلى متطلبات الاستجابة

¹ - الفصل السابع من ظهير 20 أبريل 1917 بشأن الأداءات التي تستخلص في أبواب المدن، ج ر عدد 210، بتاريخ 7 ماي 1917، ص 337؛ و الفصل الرابع من ظهير 20 أبريل 1917 بشأن أداءات الأسواق، ج ر عدد 210، ص 339.

² - الفصل الأول من ظهير 27 مارس 1917، ج ر عدد 208، مصدر سابق، ص 312

³ - الجريدة الرسمية 2044، بتاريخ 28 دجنبر 1951، ص 5045-5047

⁴ - الفصل الأول، المرجع السابق، ص 5046.

⁵ - ظهير 29 دجنبر 1948 بشأن ضريبة المعاملات، ج ر عدد 1894، بتاريخ 11 فبراير 1949، ص 245

للمنفعة العامة للدولة، بشكل لا يمكن إلا أن يتجاهل المصلحة المحلية¹. لا يمكن تفسير اللجوء إلى هذا النظام إلا باعتباره دليلاً على حذر الدولة من المنافسة التي يمكن أن تشكلها الجماعة في الميدان الجبائي، و التي لا يمكن مواجهتها إلا بالإكراه المالي المفروض عليها [بمجرد أن تضع الدولة ضرائب منتظمة، يبدأ القلق من منافسة الجماعات: خوفاً من استنفاد الجماعات للمادة المفروضة، تفرض الدولة عليها اللجوء لنفس ضرائبها بشكل إضافي]².

نجد أن أول ظهير ينص على نظام "الأعشار الإضافية" هو ظهير 14 يوليوز 1918 المنظم لضريبة المبانى³، و يتم تحديد هذه الأعشار بقرار للوزير الأعظم ممثل السلطة المخزنية بطلب من مدير الأمور المدنية بعد استشارة المدير العام للمالية كممثلان لسلطة الحماية. ينص الفصل الثالث من هذا الظهير على "الضريبة الأصلية" المخصصة للدولة، و على الإضافة المتمثلة في أعشار تخصص للميزانيات البلدية. نفس النظام نجد الدولة تعتمد به بالنسبة للضريبة المهنية⁴ و ضريبة السكنى⁵ المضاف إليهما أعشار تخصص للجماعات بمقتضى قرار وزيري.

في ظهير 6 يوليوز 1951 المتعلق بتنظيم الجماعات الإدارية، نجد استمرارية لنفس النظام مع تغيير الترجمة من الأعشار إلى السنتيمات، حيث ينص فصله الخامس على أن من بين مداخل ميزانية الجماعة الإدارية [السنتيمات الإضافية المقبوضة مع الترتيب ضمن الحدود التي عينها وزيرنا الصدر الأعظم]⁶.

لا يسمح هذا الربط ما بين الضريبة الوطنية -ضريبة الترتيب في هذه الحالة- و الضريبة المحلية بتحقيق استقلالية الجماعات المحلية من الناحية الضريبية. فأى إلغاء أو تخفيض للضريبة الوطنية يكون له تأثير على الجزء المخصص منها للجماعات المحلية. و بالتالي فنظام "السنتيمات الإضافية" يمثل عامل تبعية جبائية مقلصة لاستقلالية الجماعات، ما دام لا يمثل ضريبة في حد ذاته، بل يمكن اعتباره مجرد أداة إجرائية و تكميلية مجردة من أي مدلول سياسي.

ثانياً: الضرائب المحلية: آلية تقويمية للسياسة الاقتصادية للدولة

تعتبر الفترة الحالية عن التمثيل الكامل لمرحلة تفكيك الوطني⁷ من خلال الحركة المزدوجة التي يسمح بها اعتماد "التفريع" كتقنية و ليس باعتباره "مبدأ". فمن جهة، يسمح المبدأ بتمكين الجماعات من موارد مهمة، و من

¹ - Duguít Léon, « L'Etat, Les gouvernants et les agents », (1903), Dalloz, 2005, p. 711

² - Granet Jean, « L'impôt direct communal », LGDJ, 1904, p.88.

³ - الجريدة الرسمية عدد 276، بتاريخ 12 غشت 1918، ص 810.

⁴ - ظهير 9 أكتوبر 1920 حول ضريبة البتاتنا، ج ر عدد 391، بتاريخ 26 أكتوبر 1920، ص 1011. ستنال الدولة عن الجزء الأصلي من هذه الضريبة للجماعات بمقتضى ظهير 12 يونيو 1948، ج ر عدد 1865، بتاريخ 23 يوليوز 1948، ص 1191.

⁵ - ظهير 24 فبراير 1930، ج ر عدد 910، بتاريخ 4 أبريل 1930، ص 798.

⁶ - ظهير 6 يوليوز 1951، ج ر عدد 2021، مرجع سابق، ص 1806.

⁷ - في أطروحتي للدكتوراه تحت عنوان "تطور علاقة الدولة بالجماعات الترابية في ميدان التنمية" أقترح تقسيماً لتطور هذه العلاقة وفق مرحلتين: المرحلة الأولى أسميتها "مرحلة بناء الوطني". يهتم هذا البناء ثلاثة محاور أساسية: القانوني و المجالي و الاقتصادي، و تمتد هذه

القدر المحدد من طرف المركز من الاستقلالية الضرورية لتحقيق الفعالية الاقتصادية، في إطار التنافسية ما بين المجالات الترابية على الصعيدين الوطني والعالمي: المنطق الصاعد؛ و من جهة ثانية، يسمح باستمرارية التحكم و التأطير الدولي للموارد المالية لتمكين الدولة من تمرير سياساتها التنموية الوطنية- المرتبطة بالمستوى الفوق وطني- و فرضها على الإطار المحلي: المنطق النازل.

يساعد مبدأ التفريع على تنظيم هذه الحركة المزدوجة، فقط عند استخدامه كتقنية إدارية، من خلال منح المستويات الدنيا القدر اللازم من الاستقلالية لتحقيق الفعالية فقط، و ليس لضمان المشاركة الديمقراطية، و ضمان تأطير المستوى الأعلى لهذه المستويات خدمة لتحقيق الهدف الأسمى المشترك: التنمية

لكن، لا يمكن اعتبار مبدأ التفريع كأساس للاعتراف بالاستقلالية المبدئية للجماعات الترابية فقط. لنفحص تداعيات اعتبار كهذا: سيدو مبدأ التفريع، في هذا الإطار، كمبدأ بسيط للقرب، لا يمكن العمل به إلا في إطار اللامركزية. و هو ما يعني، بتعبير آخر، بأن أي مساس بالاستقلالية المحلية سيحكم عليه بكونه مناقضا لمبدأ التفريع. لا تتلاءم هذه النظرة التجزيئية، لا مع رغبة الدولة في تأكيد دورها الإشرافي و التحكمي، و لا مع جوهر مبدأ التفريع، الذي يتضمن، إضافة لضرورة ضمان استقلالية المستويات الدنيا، الاعتراف لصالح المستويات العليا بإمكانية تقليص استقلالية المستويات الأدنى، إذا طرأت ضرورات موضوعية، توجب حماية مصالح المجموعة في شموليتها، أو بهدف تجنب تأثير حرية جزء من مكونات المجموعة على البقية، و خصوصا في تحقيق الهدف الأسمى المشترك بالنسبة لكل مكونات المجموعة: التنمية.

من هذا المنظور، يمكن اعتبار التطورات التي عرفتها و تعرفها علاقة الدولة بجماعاتها الترابية في الميدان المالي كنتيجة لرغبة الدولة في استعمال السياسة الضريبية كآلية تقييدية لتحقيق أهداف عليا للمنفعة العامة ذات البعد الاقتصادي (أ). سنلاحظ أن هذا المنطق التقييدي سيتغير تدريجيا لفائدة منطق أكثر مرونة بهدف ضمان استقرار التوازنات المالية و الاقتصادية، دائما مع احتفاظ المركز بآليات مبتكرة للمراقبة و التحكم (ب) .

أ- عدم التلاؤم المتنامي لنظام ضريبي محلي مقيد جدا

في بداية القرن العشرين، أعطى Jean Granet تحديدا للسلطة الجبائية المحلية [في الدول اللامركزية، حيث فصل السلط خالص، على الأقل في المادة الجبائية، حيث الرابط ما بين الضرائب الجماعية و ضرائب الدولة غير إجباري أو غير صارم، أو غير موجود...تعترف-هذه الدول- للجماعات بسلطة جبائية خاصة]¹. يعبر هذا التعريف عن رأي

المرحلة من بداية الاستقلال إلى غاية نهاية سنوات ثمانينيات القرن الماضي. تظهر الوصاية الدولية على الجماعات الترابية مشددة في هذه الفترة، حيث كانت الظروف المرتبطة بتطور الاقتصاد العالمي لا تزال تسمح للدولة بممارسة سيادتها على أنظمتها القانونية و المحلية و الاقتصادية. تبتدئ المرحلة الثانية مع سنوات التسعينات. سنرى ترجعا لمفهوم السيادة على المستوى الكوني، و لن يشذ المغرب عن هذا التحول. ستعرض الأنظمة المحلية و القانونية و الاقتصادية الوطنية لدولة العولمة، و ستصبح السياسات العمومية مرتبطة بالتطورات التي يعرفها النظام الاقتصادي العالمي و التي تدفع إلى عولمة المحلي و القانوني و الاقتصادي.

¹ - Granet Jean, « L'impôt direct communal », op. cit., p. 89.

فقهياً متحمساً لفكرة جبايات محلية خاصة تعترف للجماعات بـ "سلطة" حقيقية. هذا التحول النظري يسم مرحلة جديدة تمثل قطيعة مع النظام السابق الذي كانت فيه الدولة تحتكر السلطة الجبائية بشكل كامل. ربما يعبر الاحتمال الثالث في التعريف المتعلق بعدم وجود أي رابط ما بين الضرائب الوطنية والمحلية عن حماس مبالغ فيه، لكن إمكانية الاعتراف القانوني بسلطة جبائية محلية تبقى، مع ذلك، موضوع نقاش فقهي منذ ذلك الوقت.

عرفت الضرائب الخاصة بالجماعات الترابية تحولات عميقة أثرت بشكل سلبي على استقلالية هذه الجماعات في الميدان الضريبي. فبعد تقوية الضرائب المحلية في السبعينات كنتيجة لسياسة تدعيم اللامركزية المحلية مع الميثاق الجماعي لسنة 1976، ستعرف بداية الثمانينات تراجعاً لاستقلالية الضرائب المحلية بسبب التطورات المرتبطة بتحقيق أهداف المنفعة العامة ذات البعد الوطني، التي سيطرت على المكانة المركزية للجبايات في السياسة الاقتصادية للدولة.

رغم أن بناء الإطار العام للجبايات المحلية ابتداءً مع الحماية، إلا أنه لا يمكن الحديث عن إطار مستقل للجبايات محلية إلا بعد الاستقلال (1)؛ و مع تجربة الميثاق الجماعي لسنة 1976 أصبح من الممكن الحديث عن إصلاح مهم للجبايات المحلية (2)؛ و مع بداية الألفية الجديدة، سيتم الاعتراف، لصالح الجماعات المحلية، و في إطار حركة مؤسسة للامركزية، بجبايات محلية على أساس مبدأ التفريع (3).

1- فترة الستينات: وفرة الرسوم المحلية الصغيرة و الظرفية كآلية لتأكيد السيادة الوطنية:

من الطبيعي أن تعرف الاحتياجات التمويلية للدولة و للجماعات المحلية تنامياً تدريجياً، خصوصاً بسبب اختيار تبني نموذج دولة الرعاية بعد الاستقلال. و إذا أضفنا إلى ذلك عدم مواءمة الإطار الجبائي الموروث عن الحماية، يصبح السياق العام هو ضرورة إجراء تعديلات لا يمكن وصفها بالجزئية، على اعتبار أن هذه الأخيرة تشير إلى تقوية الاستقلالية المالية للجماعات. بتعبير آخر: لم تكن التعديلات التي همت التنظيم الجبائي المحلي قادرة على ضمان استقلالية حقيقية للجماعات، و هو تماماً الهدف الذي كانت الدولة تسعى لتحقيقه في مرحلة بناء الوطني.

في مواجهة الاحتياجات التمويلية المرتبطة ببناء الدولة المستقلة، و في إطار تبني خيار اللامركزية و الرغبة - الشكلية - في إشراك الجماعات في مسلسل البناء التي تظهر من خلال اعتماد الميثاق الجماعي لسنة 1960، كان من الضروري إعادة النظر في الإطار القانوني المنظم للجبايات المحلية في فترة الحماية، لأن الخطاب الرسمي في العهد الجديد يدعو إلى تمكين هذه الجماعات من اختصاصات مهمة.

بعد سنتين من تبني أول ميثاق جماعي لـ 23 يونيو 1960، تم تجميع كل الضرائب المحلية المفروضة سابقاً في نص قانوني واحد¹. تم التأكيد على مبدأ الشرعية الضريبية من خلال أول فصل في الظهير الذي نص على [أن تأسيس كل أداء بلدي يجب أن يؤذن به بمقتضى ظهير شريف]. و لأول مرة سيتم الربط بين سيادة الأمة و التشريع الضريبي

¹ - ظهير شريف رقم 1.60.121 بشأن الأداءات البلدية بتاريخ 23 مارس 1962، ج ر عدد 2580 بتاريخ 6 أبريل 1962، ص

من خلال الفصل 17 من أول دستور للمملكة [على الجميع أن يتحملوا، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده الصلاحية لإحداثها وتوزيعها حسب الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور]¹.

يبدو أن الفكرة المهيمنة على ظهور الأداءات البلدية لـ 23 مارس 1962 هو فكرة المشاركة في تحمل التكاليف المحلية. إن مقتضيات الفصل 17 من دستور 1962 يجد تطبيقه، على المستوى المحلي، من خلال الأداءات البلدية. فبعد أن يحدد الفصل الثاني الضرائب المفروضة، سواء بشكل إلزامي² أو اختياري³، تقوم الفصول التالية بتحديد المقتضيات العامة المتعلقة بمختلف هذه الضرائب، فالملّاكين المجاورين هم المكلفون بأداء مصاريف صيانة و نظافة الشوارع⁴، و تعبيد قارعات الطرق⁵ و تهيئة الأرصفة⁶، و بناء بالوعات صرف المياه⁷ و قنوات المياه⁸.

يمثل هذا الظهور شكلا من أشكال تأكيد سيادة الدولة الوطنية. أكدت هذه الأخيرة استعادة تحكمها في إحدى أهم السلط المميزة للدولة و المعبرة عن سيادتها: السلطة الجبائية. فباستثناء هذه الرغبة في إعادة امتلاك الجبايات المحلية، لم يأت ظهير 23 مارس 1962 بتغيير مهم بالنسبة للضرائب و الرسوم المحلية، اللهم تجميع مختلف الأداءات و الضرائب في نص قانوني واحد، مما يسمح بإلغاء الظهائر السابقة⁹، كإشارة لاستعادة السيادة و ربط الميدان الجبائي بالإرادة الوطنية التي تمثلها الأمة من خلال البرلمان المختص بوضع النصوص القانونية¹⁰.

2- فترة السبعينات: بؤادر فصل الجبايات المحلية عن الجبايات الوطنية:

¹ - الجريدة الرسمية عدد 2616 بتاريخ 19 دجنبر 1962، ص 2993.

² - يتعلق الأمر بالأداءات عن : صيانة و نظافة الشوارع، العربات غير السيارات، الكلاب، المشاهد، الذبح، لحوم الأسواق، الفحص البيطري، الطرق، الباعة المتنقلين، البواليع و شبكات المياه العذب إذا باشرت أشغاله البلدية، و الأداء الإضافي عن الذبح لفائدة المشاريع الخيرية؛ بالإضافة لمجموعة من الحقوق المستخلصة في الأسواق و أماكن البيع العمومية، و حقوق عن الأرصفة و احتلال الطريق العمومية، و تلك المفروضة على الباعة المتنقلين و العارضين للسلع للبيع في الطرق العمومية، و عن وقوف العربات المخصصة للنقل العمومي للمسافرين؛ و المتحصل من بيع الماء، و من المستودع البلدي و الميزان العمومي و من المقابر التي تديرها البلدية و بوجه عام جميع الخدمات التي تتكلف بها البلدية؛ و أخيرا المساهمة في نفقات تهيئة الشوارع و الأرصفة و البواليع و قنوات المياه عندما تتحملها ميزانية البلدية، الفصل 2 من ظهير 23 مارس 1962، ج ر عدد 2580، ص 783.

³ - و هي الأداءات عن: الإغلاق المتأخر أو الفتح الصباحي للمقاهي و مقاهي الطرب و قاعات الرقص و المرافق و المطاعم الليلية و المؤسسات المماثلة لها، و عن أماكن بيع المشروبات الغير كحولية أو غير المزوجة بالكحول، و عن الإنارة الكهربائية، و عن استهلاك الماء العذب. الفصل 2 من ظهير 23 مارس 1962

⁴ - الفصل 3 من ظهير 23 مارس 1962.

⁵ - الفصل 5 من نفس الظهير

⁶ - الفصل 6 منه.

⁷ - الفصل 7.

⁸ - الفصل

⁹ - هذا ما ينص عليه الفصل 14 من هذا الظهير

¹⁰ - بقي العمل بالمقتضيات القانونية المتعلقة بالضريبة المهنية المتنازل عنها من طرف الدولة للجماعات وفق ظهير 18 يونيو 1948 (ج ر عدد 1865 بتاريخ 23 يوليوز 1948، ص 1191)، و ضريبة المباني و ضريبة السكنى اللتان تخصصان جزءا إضافيا للجماعات وفق نظام الأعشار الإضافية، أنظر المطلب الأول.

كان من الضروري إعادة النظر في النظام الجبائي المحلي، خصوصاً بعد إصدار ميثاق 30 شتنبر 1976 الخاص بالتنظيم الجماعي، والذي بشر بميلاد نظام لامركزية فعلية، منحت فيها الجماعات الحضرية و القروية اختصاصات أكثر أهمية مقارنة بالتنظيم السابق، و خففت فيها الوصاية نسبياً مع تمكين رئيس المجلس الجماعي من صلاحيات أهم. كل هذه المستجدات تبدو ذات أهمية، و توحى بإمكانية تغيير أسس العلاقة ما بين الدولة و جماعاتها التحت-دولية لصالح استقلالية أكبر لهذه الجماعات. من هنا تأتي أهمية دراسة تطور النظام الجبائي المحلي، لأنه يكشف لنا عن حقيقة أو زيف الوعود التي يحملها التعديل القانوني للاختصاصات و لنظام المراقبة الدولية لأنشطة الجماعات.

بعد إصدار الميثاق الجماعي الجديد، و لتفعيل مقتضياته، كان من الطبيعي المطالبة بإصلاح النظام الجبائي المحلي، و هو ما يظهر من خلال توصيات أول مناظرة وطنية حول الجماعات المحلية المنعقدة بعد سنة من تعديل الميثاق الجماعي، و الداعية إلى تنمية موارد الجماعات من خلال إصلاح نظامها الجبائي¹.

لم يتم تعديل الإطار القانوني للجبايات المحلية. مع ذلك، سينص قانون مالية 1978² على إحداث نوعين جديدين من الضرائب، يعود متوجههما حصرياً للجماعات: الضريبة الحضرية، و الضريبة على الأراضي الحضرية. بالنسبة للضريبة الحضرية المفروضة على العقارات و البناءات الكائنة داخل دوائر الجماعات الحضرية، يبدو أن الدولة آثرت إشراك الجماعات و الساكنة في عملية الإحصاء العام للأماكن المفروضة عليها الضريبة، حيث [تقوم بهذا الإحصاء لجنة يعين أعضاؤها لمدة ثلاث سنوات في كل جماعة، بموجب مقرر يصدره عامل العمالة أو الإقليم بالاقتراح من رئيس المجلس الجماعي وبعد استشارة المصلحة المحلية للضرائب الحضرية. و تتألف هذه اللجنة لزماً من ممثل للمجلس الجماعي ومفتش للضرائب الحضرية وأعضاء يختارون من بين السكان ويحدد عددهم بالنسبة لأهمية عدد السكان]³. إن في إشراك الدولة لتمثيلية الجماعة و الساكنة إشارة إلى تمكين رمزي، بالإضافة للتمكين المادي الممثل في تخصيص الضريبة لهذه الجماعات. إشارة أخيرة تتعلق بالسعر التصاعدي لهذه الضريبة الذي يستجيب لمتطلب تحقيق العدالة الجبائية⁴. أما بالنسبة للضريبة على الأراضي الحضرية فقد نظمها الفصل السادس من نفس القانون حيث أنها

¹ - وزارة الداخلية، "من الوصاية إلى التعايش: أعمال المناظرة الوطنية حول الجماعات المحلية"، من فاتح إلى 4 دجنبر 1977

² - ظهير شريف رقم 1.77.372 بتاريخ 30 دجنبر 1977 بتنفيذ قانون المالية لسنة 1978 رقم 1.77، ج ر عدد 3400 مكرر، بتاريخ 31 دجنبر 1977، ص 3737.

³ - الفقرة السادسة من الفصل الثاني من قانون مالية 1978، المرجع السابق.

⁴ - تنص الفقرة 11 من الفصل 2 على ما يلي: (حدد مقدار الضريبة الحضرية كما يلي بالنسبة لكل صنف من الصنفين المشار إليهما في المقطعين "أ" و "ب" الآتين: أ- فيما يخص الأملاك غير المشار إليها في المقطع "ب" بعده: يعفى من الضريبة الجزء الأول من القيمة الكرائية السنوية البالغ قدره 3.000 درهم تفرض الضريبة على الجزء المتراوح بين 3.000 و غاية 6.000 درهم بنسبة 10%؛ تفرض الضريبة على الجزء المتراوح بين 6.000 و غاية 12.000 درهم بنسبة 16%؛ تفرض الضريبة على الجزء المتراوح بين 12.000 و غاية 24.000 درهم بنسبة 20%؛ تفرض الضريبة على الجزء المتراوح بين 24.000 و غاية 36.000 درهم بنسبة 24%؛ تفرض الضريبة

تفرض [على الأراضي الحضرية الموجودة داخل مساحة دوائر تطبيق الضريبة الحضرية باستثناء المناطق المحيطة بهذه الدوائر]¹.

بتخصيص قانون مالية 1978 منتج هاتين الضريبتين للجماعات الحضرية²، يمكن القول أن هذه خطوة نحو تدعيم استقلالية هذه الجماعات. لكن تبقى خطوة خجولة، لاستثناء الجماعات القروية و العمالات و الأقاليم من هذا النوع من الضرائب الخاصة بالجماعات المحلية، و لكون الدولة هي المسيطرة على تحديد صرام لنسب هذه الضرائب بشكل لا يدع للمجالس التداولية أية سلطة في هذا الميدان، على خلاف التشريع الفرنسي مثلاً الذي منح للجماعات و للمحافظات حق التصويت على نسب هاتين الضريبتين بالإضافة للضريبة المهنية و ضريبة السكنى³.

لكن هذه الملاحظة لا تمنع الاعتراف بالتطور التدريجي و المتذبذب الذي ابتدأ مع قانون مالية 1978، و الذي يصب في اتجاه فصل جبايات الجماعات عن جباية الدولة كما كان عليه الحال في التنظيم السابق لضريبة المباني و ضريبة السكنى⁴. تدريجي لأن مجموعة من القوانين اللاحقة ستقوم تدعيم استقلالية الجبايات المحلية كما سنرى لاحقاً، و متذبذب لأنه سيتم، في مراحل معينة، التراجع عن المكتسبات المحققة، كما حدث مع قانون مالية 1983⁵ الذي ألغى الضريبة على الأراضي الحضرية، حارماً الجماعات الحضرية من مورد مهم لأسباب سنحللها لاحقاً.

3- فترة الثمانينات و التسعينات: الجبايات المحلية أداة تنفيذية دولية في خدمة أهداف

برنامج التقويم الهيكلي

على الجزء المتراوح بين 36.000 و غاية 60.000 درهم بنسبة 28%؛ وتفرض الضريبة على ما زاد على ذلك بنسبة 30% ؛ ب- فيما يخص الأملاك المبنية والأراضي والآلات والأجهزة المبنية في الفقرة 1 من هذا الفصل، والمدرجة في أصول المقاولات الخاضعة لضريبة الأرباح المهنية المحدثة بموجب الظهير الشريف رقم 1.59.430 الصادر في 31 دجنبر 1959، عندما تكون مخصصة لاستغلال المقاول أو لسكنى المستخدمين، يحدد مقدار الضريبة من 13.50% من القيمة الكرائية السنوية.

¹ - الفقرة 1 من الفصل 6 من قانون مالية 1978

² - و هو ما تنص عليه الفقرة 13 من الفصل الثاني بالنسبة للضريبة الحضرية، و الفقرة 12 من الفصل السادس بالنسبة للضريبة على الأراضي الحضرية

³ - Article 18 de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janv. 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, JORF 9 janv. 1959, p. 624.

⁴ - تم التطرق لهذا الربط أعلاه عند مناقشة نظام الأعشار الإضافية.

⁵ - ظهير شريف رقم 1.82.332 بتنفيذ قانون المالية لسنة 1983 رقم 24.82 بتاريخ 31 دجنبر 1982، ج ر عدد 3661 مكرر، بتاريخ 31 دجنبر 1982، ص 1498.

ترتبط التطورات التي عرفتھا المالية المحلية منذ بداية الثمانينات بضرورة التوفيق بين نوعين من الأهداف المتعارضة التي تسعى الدولة لتأطيرھا من خلال التمويل المركزي و التمويل اللامركزي¹. لبلوغ هذا الهدف، تقوم الدولة بتقويمات متتالية في إطار بحثھا عن هذا التوازن المطلوب ما بين تحقيق المنفعة العامة الوطنية و المنفعة العامة المحلية، و هو ما ينعكس حتما على الإطارات القانونية للجبايات المحلية المنظمة من طرف الدولة باسم الاعتبارات الخاصة بالمنفعة العامة الوطنية و المرافقة بتطور سياقي حامل لإكراهات اقتصادية و اجتماعية.

قانون الإطار 1984: تقليص الإنفاق العمومي كهدف جديد للمنفعة العامة: سجلت سنوات عقدي الثمانينات و التسعينات تزايد عبء التحويلات الجبائية على المقاولات و الأسر²، كإحدى نتائج تطبيق برنامج التقويم الهيكلي. حاولت الدولة في هذه الفترة تقليص الإنفاق العام و تمكين الدولة و الهيئات التابعة لها من موارد تمكنھا من المساهمة في عملية التنمية.

تبدو سيطرة الدولة على الجبايات المحلية كإحدى الآليات الدولية لتوجيه سياساتها التنموية المفروضة من المركز. تم تبني القانون الإطار المتعلق بالإصلاح الضريبي³ في هذا السياق، و تم من خلاله الربط بين السياسة الضريبية الوطنية و السياسة الضريبية المحلية من جهة، و بين هاتين السياستين و الهدف الأساسي الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه في إطار برنامج التقويم الهيكلي و المتمثل في تحفيز النمو الاقتصادي من خلال التركيز على تشجيع الاستثمار من جهة أخرى. هكذا، و بعد أن حددت الفقرة الثانية من الفصل الأول موضوع القانون الإطار، ستنص الفقرة الثالثة على أن [هذا الإصلاح لن يترتب عنه المساس بالتدابير الهادفة إلى تشجيع الاستثمارات].

في مقتضيات القانون الإطار تأكيد على الرؤية المركزية الواعية بأن تحقيق التنمية لا يمكن أن يتم في تجاهل لدور الجماعات المحلية و لضرورة تنميتها، التي لا يمكنھا هي الأخرى أن تتحقق إلا بتوفرھا على موارد مالية مهمة. المفارقة هنا تتعلق بعدم ربط كل هذه المقتضيات بتمكين الجماعات المحلية من استقلالية حقيقية. بل على العكس من ذلك، ستحاول الدولة الحد من هذه الاستقلالية من خلال آليتي الإعفاء من الضريبة المحلية أو إلغائها، و ربط موارد الجماعات المحلية الضريبية بالموارد الضريبية الوطنية.

بالنسبة للآلية الأولى، و من خلال تحكمھا في الإعفاءات الضريبية تحرم الدولة الجماعات من موارد مهمة، مما يسمح لها بالتحكم في الجبايات المحلية و جعلھا دائما في خدمة متطلبات سياستها الاقتصادية، و هذا ما نصت

¹ - Gilbert Guy, Guengant Alain, « La fiscalité locale en question », Montchrestien, 1998, p. 14.

² - المجلس الأعلى للحسابات، "تقرير حول الجبايات المحلية"، مرجع سابق، ص 43.

³ - القانون رقم 3.83 المتعلق بوضع إطار للإصلاح الضريبي، ظهير شريف رقم 1.82.326، ج ر عدد 3731 بتاريخ 2 ماي 1984، ص 551.

عليه العديد من مقتضيات قانون 30.89 المنظم للجبايات المحلية¹. كما ألغى قانون المالية لسنة 1983² الضريبة على الأراضي الحضرية التي أحدثها قانون المالية لسنة 1978، بدعوى صعوبات تنفيذها³. ورغم أن الأسباب الحقيقية لإلغاء الضريبة على الأراضي الحضرية مرتبطة بمصالح فئة الملاك العقاريين، مما يعني بأن الجماعات المحلية مغيبة أثناء قرار الإلغاء، فإن المتضرر الأكبر من هذا القرار هو استقلالية هذه الجماعات.

على خلاف هذا النظام الذي تتأثر فيه الجبايات المحلية من القرارات الدولية للإعفاء، بعض الدول تتبنى نظام "حياد الجبايات المحلية، حيث تتكلف الدولة، في إطار سعيها لضمان استقرار المداخيل الجبائية للجماعات المحلية، بتعويض النقص الناتج عن الإعفاءات أو التخفيضات الضريبية بموارد وطنية محولة لهذه الجماعات⁴.

دائما في إطار الانضباط للإملاءات الصارمة لبرنامج التقويم الهيكلي، سيقوم القانون الإطار 3.83 المتعلق بالإصلاح الجبائي بتمكين الجماعات المحلية من موارد مهمة سترصدها الدولة لضمان مساهمة الجماعات المحلية في إنجاز مخططات التنمية، من خلال [تحسين تجهيزاتها و القيام بالمسؤوليات الجديدة المنوطة بها]⁵. و لتحقيق ذلك، ستتنازل الدولة عن حصتها من الضريبة المهنية و الضريبة الحضرية المفروضة على العقارات التي يسكنها ملاكها و الضريبة العقارية بشكل كامل لفائدة الجماعات المحلية، و من خلال منح الجماعات 30 في المائة من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة⁶.

لكن كيف تختار الدولة الضرائب و الرسوم التي ستتخلى عنها للجماعات الترابية؟ لا تتنازل الدولة إلا عن الضرائب التي تثبت الممارسة [طابعها السلبي الناتج عن آثارها التراكمية والازدواجية؛ فانعكاساتها السلبية على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي تتجاوز المكاسب المحصل عليها على مستوى المداخيل الجبائية]⁷.

الاحتكار الدولي للمجال الجبائي يصطدم بتفريعية تحديد سعر الضريبة: ساهم القانون 30.89 في تشكيل نظام جبائي محلي. فالأول مرة سيتم تفصيل مجموع الضرائب و الرسوم و التعريفات المكونة للجبايات المحلية في

¹ - من بين الإعفاءات الواردة في القانون 30.89 نجد الإعفاءات المؤقتة من الضريبة على الأراضي الحضرية غير المبنية حسب المادة 88 ب (الأراضي الواقعة بالمناطق الغير موصولة بشبكات توزيع الماء و الكهرباء، الأراضي الواقعة داخل المناطق الممنوع فيها البناء، الأراضي الخاضعة لرسم النظافة التي تستغلها مؤسسات تزاوّل عملها، و الأراضي المملوكة منذ أقل من ثلاث سنوات)، و الإعفاء من الرسم المفروض على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية (المادة 128)، و من الضريبة على عمليات البناء (المادة 157). ظهر شريف رقم 1.89.187 بتاريخ 21 نونبر 1989 بتنفيذ القانون 30.89 المتعلق بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية و هيئاتها، ج ر عدد 4023، بتاريخ 6 دجنبر 1989، ص 1573.

² - الفصل 3 من قانون مالية 1983، ج ر عدد 3661 مكرر، بتاريخ 31 دجنبر 1982، ص 1500.

³ - المجلس الأعلى للحسابات، " تقرير حول الجبايات المحلية"، مرجع سابق، ص 42.

⁴ - المرجع السابق، ص 39.

⁵ - الفصل 25 من القانون الإطار المتعلق بالإصلاح الضريبي، ج ر عدد 3731، ص 554.

⁶ - الفصل 26 من قانون الإطار 3.83.

⁷ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، مرجع سابق، ص 66.

إطار قانوني واحد. كما سيقوم هذا القانون بالإضافة لتحديد الضريبة بتحديد سعرها بشكل كامل بالنسبة لبعض الضرائب، أو تحديد القواعد التي ستعتمدها الجماعات لتقرير هذا السعر بالنسبة لضرائب أخرى. هكذا، تنص المادة السادسة على أن أسعار و تعريفات الضرائب و الرسوم المحلية تحدد، إما من طرف القانون، أو في حالة عدم التنصيص القانوني، من طرف رؤساء الجماعات بالنسبة للجماعات الحضرية و القروية و المجموعة الحضرية، و الأمر بالصرف بالنسبة للعمال و الأقاليم.

إلا أن هذا التراوح ما بين التحديد الدولي لسعر الضريبة و التحديد المحلي لا يدل على تراجع الاحتكار الدولي لهذا المجال، بل لا يتجاوز الأمر أن يكون مجرد آلية تنظيمية متخذة من طرف الدولة بشكل منفرد لتدبير أكثر فعالية للجبايات المحلية. في الكتاب الثاني، يحدد القانون 30.89 أسعار الضرائب و الرسوم بشكل لا يترك للمجالس التداولية مجالاً للتعبير عن استقلاليتها الجبائية. يبدو أن القاعدة العامة هي التحديد الدقيق لأسعار الضرائب و الرسوم من طرف لدولة. تعرف هذه القاعدة العامة بعض الاستثناءات المتعلقة بالضرائب و الرسوم التي يصعب تحديد وعائها الجبائي بسبب طبيعة الموضوع المفروضة عليه الضريبة.

كمثال على الفكرة السابقة، نأخذ الرسم المنظم في الباب السادس من الكتاب الثاني و المترتب على السماح بإغلاق بعض المحال العامة بعد الميعاد المحدد أو بفتحها قبله، حيث يتم تحديد سعر الرسم [باعتبار مختلف أصناف المؤسسات]¹، و يحسب على أساس [عدد الساعات في اليوم أو الشهر أو ربع السنة التي يسمح فيها للمؤسسات... أن تظل مفتوحة...]². نفس الأمر بالنسبة للمبلغ الثابت من الضريبة المفروضة على محال بيع المشروبات، و الذي [يراعى في تحديده بوجه خاص صنف المؤسسات و نوع نشاطها و موقعها]³، عكس المبلغ السنوي المحدد من طرف الدولة في نسبة 10 في المائة من مبلغ الموارد السنوية الاجمالية للمؤسسة⁴. يبدو من هذين المثالين، كما هو حال العديد من المقتضيات اللاحقة، أن فسخ المجال لرؤساء مجالس الجماعات لتحديد أسعار بعض الرسوم يكون نتيجة صعوبة تحديدها على المستوى المركزي بسبب طبيعة بعض المنافع العامة المحلية المختلفة بحسب كل جماعة. فتعذر تنميط المادة الخاضعة للضريبة على المستوى الوطني يدفع الدولة إلى تحويل هذه العملية لكل جماعة على حدة، لتحدد سعر الضريبة حسب ما يتلاءم مع الظروف الخاصة بها. من هذا المثال يبدو مرة أخرى كيف يفرض مبدأ التفريع نفسه في بعض الحالات على تنظيم العلاقة بين الدولة و الجماعات تحت-دولتية، حتى قبل أن تقر السلطة العليا للدولة بتبنيه أو بمنح هذه الجماعات استقلالية حقيقية في تدبير جباياتها الخاصة، حتى و إن كان مقترنا ببوصاية مشددة⁵.

¹ - المادة 45 من القانون 30.89

² - المادة 46

³ - المادة 51.

⁴ - المادة 51

⁵ - هذا النوع من المقررات تستلزم إمضاء وزير الداخلية و وزير المالية

ب- القانون 47.06¹ تجسيد لارتباط التنموي المحلي بالتنموي العالمي

ترافق البحث عن تحقيق توازن الإطارات القانونية للضريبة المحلية من طرف الدولة مع التطورات التي يعرفها النظام العالمي في شقه الاقتصادي أساسا (1). و هو ما يجعل الدولة، باعتبارها المسؤولة عن الاستجابة لاعتبارات المنفعة العامة الوطنية تربط تعديل هذه الإطارات القانونية بالاعتبار ذو الأولوية بالنسبة لها. هل يتعلق الأمر بتعزيز الاستقلالية المالية للجماعات الترابية أم بتحقيق فعالية الفعل العمومي، الوطني و المحلي؟(2).

1- الاعتبارات الاقتصادية تهمش السياسي في تنظيم الجبايات المحلية

بعد اعتماد ميثاق 2002 المعدل لميثاق 1976 تم توسيع اختصاصات الجماعات، بالتركيز على هدف تحقيق التنمية. سيعكس الميثاق الجماعي لسنة 2002² التغير الذي طرأ على المنطق المحدد لأدوار الدولة. أشرت سابقا إلى أن فترة الثمانينات و التسعينات من القرن الماضي تميزت بتغيير جذري في العلاقة التي تربط الدولة المركزية بالهيئات و المؤسسات الفوق و التحت-دولية، مع بداية الألفية الجديدة، سيحد المغرب نفسه مضطرا لإعادة تنظيم الإطار القانوني المنظم للجماعات الحضرية و القروية، و العمالات و الأقاليم حتى يتواءم مع التغيرات الواقعة على الصعيدين العالمي و الوطني.

في دوافع تعديل قانون الجبايات المحلية و علاقتها بالتطورات التي يعرفها الاقتصاد العالمي: إن انفتاح

الدولة على المفهوم الجديد للتنمية، الذي أصبح يربط هذه الأخيرة بمتطلبات و إكراهات نظام العولمة، فرض عليها التنازل عن احتكارها للفعل التنموي في مرحلة بناء الوطني، مقابل فسخ المجال لفاعلين آخرين، تحت و فوق دولتين، للمشاركة. في هذا الإطار تبدو مستجدات القانونين 78.00 و 79.00 كاستجابة لهذا التوجه الجديد الذي يفسح المجال للجماعات التحت دولية للمشاركة بدرجة أهم مما كان عليه الحال في تحقيق التنمية. لا يمكن لهذا السياق الجديد إلا أن يعيد هيكلية اختصاصات هذه الجماعات، مما يستلزم حتما إعادة النظر في تنظيمها و مواردها المالية، خصوصا الموارد الجبائية.

و بما أن المنطق المتحكم في هذه التطورات هو منطق اقتصادي يهدف للاستجابة لاعتبارات اقتصادية أساسا، يمكن التساؤل حول إمكانية تنازل الدولة عن تحكمها و سيطرتها على موارد الجماعات، باعتبار أن الاعتراف باستقلالية هذه الموارد هو أهم شرط لتحقيق الاستقلالية المحلية. أحاول أن أسأل هنا مدى إمكانية تحقيق استقلالية حقيقية

¹ - القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 07.1.195 بتاريخ 30 نونبر 2007، ج ر عدد 5583 بتاريخ 3 دجنبر 2007، ص 3734.

² - المعدل في 2009

للجماعات عندما يكون الهدف هو مواكبة التطورات العالمية الداعمة للتنافسية المحلية الاقتصادية بدل بلوغ ديمقراطية تشاركية تعيد للتنمية جزءها المغيّب؟

تعبر مستجدات القانون 47.06 عن هذا السياق العام الذي تغطي عليه ضرورة الاستجابة للاعتبارات الاقتصادية، الهادفة لتمكين الجماعات من آليات، ذات طبيعة تقنية أكثر مما هي سياسية، تسمح بتهنيء مجالات تربية متمتعة بنوع من الاستقلالية عن المركز بما يسمح بانسيابية الخدمات و السلع¹، مع المحافظة على إمكانية المراقبة و التحكم، ليس من قبل المركز الوطني فقط، بل أيضا و أساسا المراكز الفوق دولية. في هذا الإطار، يبدو تمكين الجماعات من موارد مالية ذاتية و مهمة دون تمكينها من سلطة حقيقية في تحديد هذه الموارد و تحديد طرق استعمالها مسألة مفهومة و متوافقة مع متطلبات السياق العام الآنف الذكر.

سيحاول قانون الدولة، من خلال القانون 47.06 تجاوز المعوقات التقنية التي تمنع توفر الجماعات على موارد مالية مهمة، سيحاول تبسيط الإجراءات و توضيحها لتحقيق فعالية المردودية، سيتم الاهتمام بأحسن السبل لتجاوز المعوقات التي تعرقل جباية الضرائب و الرسوم، مع المحافظة على قدرة الدولة في التحكم في هذه الموارد، و توجيهها بما يخدم الاستجابة للمنفعة العامة الوطنية، التي أصبحت مرتبطة بمصالح الاقتصاد العالمي.

تكريس تبعية الجبايات المحلية للجبايات الدولية: منذ بداية الألفية الجديدة، يبدو أن التغييرات التي فرضت نفسها بسبب السياقين الوطني و الدولي قد دفعت إلى إعادة النظر في المالية المحلية، خصوصا في الجزء المتعلق بالجبايات المحلية. هكذا، حاول القانون 47.06 أن يتجاوز الاختلالات التقنية للقانون السابق. بالتركيز على بناء منظومة قانونية جبائية متكاملة مكونة من الجبايات الوطنية الممنوح نسبة منها للجماعات المحلية و الجبايات المحلية، المتحكم فيهما من طرف الدولة، و الهادفتان لتمكين الجماعات من موارد مالية مهمة. و يبدو من خلال التركيب الشكلي لنص القانون تبنيه لمنهجية تفصيلية تحدد بدقة الرسوم و الضرائب المستحقة حسب نوع الجماعة المحلية²؛ ثم تحليل كل نوع من هذه الرسوم و الضرائب، من خلال تحديد الأشخاص و الأنشطة الخاضعين للضريبة و المعفيين منها³، و تعريف و تحديد أساس فرض الرسم، ثم تحديد كل ما يتعلق بتصفية الرسم، من خلال التحديد الزمني و المكاني للرسم، و سعره⁴ و طريقة توزيعه بين مختلف الهيئات¹؛ و أخيرا تحديد واجبات الملزمين بالضريبة.

¹ - ترتبط هذه الفكرة بتحليل تطور النظام الرأسمالي حسب Deleuze و Guattari، أنظر:

Deleuze Gilles et Guattari Félix, « L'anti-Œdipe. Capitalisme et Schizophrénie », (1972), Minuit, 1995, 500 p.

² - تنص المادة 2 على الرسوم المستحقة للجماعات الحضرية و القروية، و المادة 3 على رسوم العمالات و الأقاليم، و المادة 4 بالنسبة للجهات.

³ - مثلا بالنسبة للرسم المهني المادتين 5 و 6

⁴ - مثلا بالنسبة لرسم السكن المادة 27

لكن، و يتجاوز التجديد و التنظيم الشكليين، هل يمكن القول أن الجبايات المحلية مع تعديل 2007 مكنت الجماعات المحلية من موارد مالية ستساعد على دعم استقلاليتها؟ هل الدولة ترغب فعلا في تمكين فعلي للجماعات الترابية يسمح لها بالتمتع باستقلالية حقيقية في مواجهة الدولة؟

بداية، و بمقارنة الجبايات المحلية بجبايات الدولة، يبدو أن هذه الأخيرة عرفت تطورا مهما، من خلال توسيع الوعاء الجبائي و تخفيض نسب التضريب، بينما لم تعرف الجبايات المحلية نفس التطور، رغم المستجدات التي عرفتها الجبايات المحلية مع القانونين 47.06 و 39.07. مجموعة من العوامل تفسر هذا التباين ما بين الجبايات الدولية و الجبايات المحلية، من أهمها: الإطار القانوني المنظم لكل نوع من الجبايات و الذي يبدو أكثر تطورا بالنسبة لجبايات الدولة²، و يخضع لتعديلات منتظمة و دورية من خلال قوانين المالية و النصوص التنظيمية، على خلاف الجبايات المحلية؛ نفس الأمر بالنسبة لمضمون المنظومة الجبائية الذي يتميز بالنجاعة فيما يخص جبايات الدولة، لأن الأمر يتعلق بعدد محدود من الجبايات ذات المردودية المرتفعة، عكس الجبايات المحلية التي تتميز بوفرة الضرائب و الرسوم ذات المردودية الضعيفة؛ و أخيرا لا يمكن إهمال دور الآليات التدبيرية المتطورة للدولة في الميدان الجبائي مقارنة بالآليات التدبيرية للجماعات الترابية، ففي الوقت الذي تدبر الجبايات المحلية من طرف هيئات مركزية و لامركزية تابعة للدولة (الخزينة العامة للمملكة، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للجماعات المحلية و مصالح هذه الإدارات اللامركزية) و أخرى تابعة للجماعات الترابية (من خلال 1491 وحدة)، تسيطر الخزينة العامة للمملكة و المديرية العامة للضرائب على تسيير الجبايات الدولية بشكل فعال يستفيد من تدبير عصري (اعتماد النظام المعلوماتي) و يخضع لتقييم سنوي³.

2- ضرائب و رسوم متعددة و ذات فعالية محدودة: الجبايات المحلية أداة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الوطنية

يظهر الاطلاع على الضرائب و الرسوم المحلية المنظمة بالقانون 47.06 طغيان اعتبار الاستجابة للمصلحة العامة الوطنية على المصلحة العامة المحلية. يمكن تفسير ذلك من خلال مبدأ التفرع في القسم الثاني المتعلق بأهلية المستوى الأعلى للتدخل في تنسيق و توجيه المستويات الدنيا خدمة لأهداف المنفعة العامة الكبرى التي يمثلها المستوى الأعلى. لنأخذ كمثال، و للتدليل على هذه الفكرة، الرسوم المدبرة من طرف الدولة لصالح الجماعات الترابية. يتعلق الأمر ب: الرسم المهني، الرسم على السكن، و رسم الخدمات الجماعية. يتعلق هذا الاختيار بكون الحجم المالي لهذه

¹ - هنالك توزيع دائم ما بين ميزانية الجماعة و الميزانية العامة للدولة بالنسبة لتخصيص 10 في المائة من مدخول الرسم أو الضريبة برسم تكاليف تدبيرهما، و في بعض الحالات، يتوزع الرسم ما بين الجماعة المعنية و هيئة أو هيئات أخرى يحددها القانون مثل الرسم المهني الموزع ما بين الجماعة و غرف التجارة و الصناعة و الخدمات و غرف الصناعة التقليدية و غرف الصيد البحري حسب المادة 11.

² - تنظم الجبايات الدولية من خلال المدونة العامة للضرائب و مجموعة كبيرة من الدوريات الحثية و المناظرات الخاصة، بينما بالنسبة للجبايات المحلية، و رغم تطوير الإطار القانوني بإصدار القانونين 47.06 و 39.07 فهما يظلان غير مواكبين بدوريات تطبيقية أو

بنقاشات نظرية تغنيهما. تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 مرجع سابق، ص 70
³ - قراءة في جدول وارد في تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص 70.

الموارد هو أكثر أهمية من الموارد المدبرة من طرف الجماعات الترابية، كما أن تنظيمها القانوني يبرز بشكل أكبر التحكم الدولي في الجبايات المحلية و إخضاعها للمتطلبات السياسية الاقتصادية و الاجتماعية الوطنية.

تم استبدال ضريبة البتانتا في القانون 47.06 بالرسم المهني¹. و تتمثل المهمة الأساسية لإصلاح هذا الرسم بالنسبة للدولة في تشجيع الاستثمار، من خلال الحد من الاقتطاعات التي يفرضها هذا الرسم لصالح تشجيع المقاولات و المشاريع. لبلوغ هذا الهدف جاءت مقتضيات القانون الجديد بالعديد من الآليات التي تقرر مجموعة مهمة تبلغ 39 نوعا من الإعفاءات الدائمة و المؤقتة و التخفيضات المؤقتة. لكن يبدو أن المستفيد الأول من هذه المقتضيات التحفيزية هي المقاولات الكبرى، عكس المقاولات الصغرى و المتوسطة.

تبدو المنفعة العامة الوطنية التي تسعى الدولة في هذا المثال للاستجابة لها هي تشجيع الاستثمار كإحدى أولويات السياسة الاقتصادية الدولية. لكن قد يحمل هذا الإخضاع لضرورات السياسة الاقتصادية الوطنية تجاوزات تمس المنفعة العامة المحلية. فخير منح أولويات تفضيلية للمقاولات التي تفوق قيمتها التجارية المتعلقة بثمن التكلفة 100 مليون درهم من سنة 1998 إلى نهاية سنة 2000، ليصبح 50 مليون درهم منذ فاتح يناير 2001²، هو خيار دولي مركزي لا يمكن للجماعات الترابية المشاركة في تحديده، لأن ضرورات تحقيق التنمية يبقى هدفا مركزيا بامتياز.

يمكن تأكيد أولوية الخيارات المرتبطة بالسياسة الاقتصادية للدولة في القانون 47.06 أيضا من خلال المكانة المتميزة لكل أنواع الإعفاءات لمنطقة طنجة، حيث تنص المادة السادسة في الجزء المتعلق بالتخفيض الدائم على ما يلي [يستفيد الملزمون الذين لهم موطن ضريبي أو مقر اجتماعي بإقليم طنجة سابقا، و الذين يزاولون نشاطا رئيسيا بدائرة نفوذ الإقليم من تخفيض بنسبة 50 في المائة من الرسم بالنسبة لهذا النشاط]، كما يستفيد من الاعفاء الكلي المؤقت [الوكالة الخاصة طنجة- البحر الأبيض المتوسط و كذا الشركات المتدخلة في إنجاز و تهيئة و استغلال و صيانة مشروع المنطقة الخاصة للتنمية طنجة- البحر الأبيض المتوسط و المقامة في المناطق الحرة للتصدير... طيلة 15 سنة الأولى للاستغلال]³. نفس الأمر بالنسبة للتخفيض الدائم على رسم السكن الذي يبلغ 50 في المائة من قيمة الرسم على العقارات المتواجدة في إقليم طنجة سابقا⁴

بالنسبة لرسم الخدمات الجماعية، و لارتباط قيمته بالرسمين السابقين حيث يفرض على أساس القيمة التجارية المعتمدة لاحتساب الرسم المهني و رسم السكن⁵، فلا يمكن إلا أن يتأثر بالنواقص التي تعريهما. فبسبب إسقاط 75

¹ - من المادة 5 إلى المادة 18

² - الفقرة 32 من المادة 6

³ الفقرة الأخيرة من المادة 6.

⁴ - المادة 22.

⁵ - المادة 35

في المائة من القيمة الإيجارية بالنسبة للسكن الرئيسي ستتأثر قيمة رسم الخدمات الجماعية، هذا بالإضافة للإعفاءات التي تهم الإدارات العمومية و المقاولات و الأبنك.. المقامة في المناطق الحرة..¹

بالإضافة إلى ذلك، و مقارنة بالقانون السابق، ألغى القانون 47.06 ثمانية من الرسوم² بسبب عبء الإشكاليات المرتبطة بتحصيلها و التي تفوق فوائدها³. إلا أنه وسع الوعاء الجبائي المحلي، من خلال توسيع المجال التراي لبعض الرسوم كالرسم على السكن⁴ و الرسم على عمليات تجزئة الأراضي و على الأراضي الحضرية الغير مبنية؛ كذلك الرفع من أسعار عدد من الرسوم.

خاتمة:

من خلال الرفع من أسعار الرسوم و تمديد مجال الأنشطة الخاضعة للتضريب لفائدة الجماعات الترابية، تساهم الدولة في تحقيق فعالية تنفيذ سياساتها التنموية، ما دام الرفع من الموارد الجبائية هو مقرون بالضرورة بتفويت أهم للاختصاصات من طرف المركز لصالح هذه الجماعات. بالاطلاع على مقتضيات القانون المنظم للجهة لسنة 1997 و القوانين المنظمة للجماعات الحضرية و القروية و للعمال و الأقاليم، نلاحظ أن الجماعات الترابية أصبحت لها اختصاصات أوسع، كالاختصاصات المحولة التي كانت سابقا من اختصاص المركز و أصبح من الممكن تفويتها للجماعات الترابية.

تهدف الدولة، من خلال الرفع من الموارد الجبائية لجماعاتها الترابية، إلى إشراك هذه الأخيرة في العملية التنموية بجعلها مستثمرا مثلها مثل الدولة⁵. و في تقرير للبنك الدولي حول الميزانية المحلية، تم تشخيص أهم المعوقات التي تحول دون تحقيق ذلك، و من ضمنها تعقد المساطر المالية و تعدد سلطات الوصاية⁶. تتضمن مقتضيات القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية و القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية مجموعة من الآليات الهادفة لتجاوز هذه المعوقات. فقد حاول القانون 47.06 تبسيط المساطر الإدارية المتعلقة بتحصيل الجبايات المحلية بالإضافة للرفع من مردوديتها، كما خفف القانون 45.08 من إشكالية الوصاية على مالية الجماعات الترابية بإلغاء وصاية وزارة المالية.

¹ - المادة 34.

² - يتعلق الأمر ب: الرسم المفروض على الباعة المتجولين، الرسم المفروض على السماح بالإغلاق المتأخر بالفتح المبكر، الرسم المفروض على الدرجات النارية التي يفوق محركها أو يعادل 125 سنتيمتر مكعب، الرسم المفروض على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية و المسابح الخاصة المفتوحة للعموم، الرسم المفروض على المشاهد، الرسم المفروض على مؤسسات التعليم الخاصة، الرسم المفروض على عمليات تقسيم الأراضي، الرسم إضافي إلى الرسوم المفروضة على طبع الزراري

³ - أكد وزير الداخلية أن مدخول هذه الرسوم الملغاة لا يتجاوز 30 مليون درهم سنويا، مشيرا إلى أن (مشاكلها أكبر بكثير من فوائدها)، المناقشة العامة لمشروع القانون رقم 06-47 أمام لجنة الداخلية و اللامركزية بمجلس النواب. تاريخ

⁴ - فحسب القانون 12.90 المتعلق بالتعمير، أصبح هذا الرسم يطبق، بالإضافة للجماعات الحضرية و المراكز المحددة بالجماعات القروية، على المخططات الصيفية و الشتوية و محطات الاستشفاء بالمياه المعدنية.

⁵ - اللجنة الاستشارية الجهوية، "تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة"، الكتاب الثالث، الجهوية المتقدمة في خدمة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، مرجع سابق، ص 55

⁶ - نفس المرجع، ص 55.

تحاول الدولة إذن، من خلال التنظيم الجبائي الوطني و المحلي، أن تنضبط لمتطلبات، ليس الاقتصاد الوطني فقط، بل الاقتصاد العالمي أيضا.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

1- الكتب

- الجابري محمد عابد، "العقل السياسي العربي. محدداته و تحليلاته"، المركز الثقافي العربي، 1990.
- الماوردي أبو الحسن علي بن محمد، "كتاب الأحكام السلطانية و الولايات الدينية"، المكتبة العصرية، 2000.
- عبيدات داوود، "الموحدون في الأندلس: المغرب و الأندلس ما بين سنتي 541-667 م-1146-1268 م"، دار الكتاب الثقافي، 2006.

2- القوانين:

- دستور 1962، الجريدة الرسمية عدد 2616 بتاريخ 19 دجنبر 1962، ص 2993.
- ظهير 20 أبريل 1913 بشأن تشكيل لجنة الإصلاح المالي، الجريدة الرسمية عدد 2، بتاريخ 16 ماي 1913، ص 7.
- ظهير 22 يوليوز 1916 في المطالبة لدى المحاكم بالضرائب و الديون و غيرها مما يقيد في مداخل الميزانية البلدية، ج ر عدد 170، بتاريخ 31 يوليوز 1916، ص 615-616.
- ظهير 27 مارس 1917 حول الضرائب البلدية، ج ر عدد 208، بتاريخ 23 أبريل 1917، ص 311-312.
- ظهير 20 أبريل 1917 حول الأداءات التي تستخلص في أبواب المدن ج ر عدد 210 بتاريخ 7 ماي 1917، ص 336.
- ظهير 20 أبريل 1917 حول أداءات الأسواق، ج ر عدد 210 بتاريخ 7 ماي 1917، ص 338.
- ظهير 8 أبريل 1917 حول تنظيم المجالس البلدية، الجريدة الرسمية عدد 210، بتاريخ 7 ماي 1917، ص 340.
- ظهير 14 يوليوز 1918 المنظم لضريبة المباني الجريدة الرسمية عدد 276، بتاريخ 12 غشت 1918، ص 810.
- ظهير 9 أكتوبر 1920 حول ضريبة البتانتا، ج ر عدد 391، بتاريخ 26 أكتوبر 1920، ص 1011.
- ¹ - ظهير 24 فبراير 1930 حول ضريبة السكنى، ج ر عدد 910، بتاريخ 4 أبريل 1930، ص 798.
- ظهير 12 يونيو 1948 المتعلق بأساس ضريبة الباتانتا في التراب البلدي للمدن، ج ر عدد 1865، بتاريخ 23 يوليوز 1948، ص 1191.
- ظهير 29 دجنبر 1948 بشأن ضريبة المعاملات، ج ر عدد 1894، بتاريخ 11 فبراير 1949، ص 245.
- ظهير 6 يوليوز 1951 المتعلق بتنظيم الجماعات الإدارية، ج ر عدد 2021، بتاريخ 20 يوليوز 1951، ص 1806.

- ظهر 10 نونبر 1951 بشأن الأداءات المفروضة على الطرق، ج ر عدد 2044، بتاريخ 28 دجنبر 1951، ص 5047-5045.
- ظهر شريف رقم 1.60.121 بشأن الأداءات البلدية بتاريخ 23 مارس 1962، ج ر عدد 2580 بتاريخ 6 أبريل 1962، ص 783.
- ظهر شريف رقم 1.77.372 بتاريخ 30 دجنبر 1977 بتنفيذ قانون المالية لسنة 1978 رقم 1.77، ج ر عدد 3400 مكرر، بتاريخ 31 دجنبر 1977، ص 3737.
- ظهر شريف رقم 1.82.332 بتنفيذ قانون المالية لسنة 1983 رقم 24.82 بتاريخ 31 دجنبر 1982، ج ر عدد 3661 مكرر، بتاريخ 31 دجنبر 1982، ص 1498.
- ظهر شريف رقم 1.82.332 بتنفيذ قانون مالية 1983، ج ر عدد 3661 مكرر، بتاريخ 31 دجنبر 1982، ص 1500.
- ظهر شريف رقم 1.82.326 بتنفيذ القانون الإطار المتعلق بالإصلاح الضريبي، ج ر عدد 3731، بتاريخ 2 ماي 1984، ص 554.
- ظهر شريف رقم 07.1.195 بتنفيذ القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، ج ر عدد 5583 بتاريخ 3 دجنبر 2007، ص 3734.

3-التقارير:

- وزارة الداخلية، "من الوصاية إلى التعايش: أعمال المناظرة الوطنية حول الجماعات المحلية"، من فاتح إلى 4 دجنبر 1977.
- المجلس الأعلى للحسابات، "تقرير حول الجبايات المحلية"، ماي 2015.
- المجلس الأعلى للحسابات، "التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015"، 24 أبريل 2017.
- اللجنة الاستشارية الجهوية، "تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة"، الكتاب الثالث، الجهوية المتقدمة في خدمة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، 2010.

Références en français :

1-Ouvrages :

- Bouchard Léon, « Études sur l'administration des finances de l'empire romain », de Guillaumin, 1871.
- Deleuze Gilles et Guattari Félix, « L'anti-Œdipe. Capitalisme et Schizophrénie », (1972), Minuit, 1995.
- Duguit Léon, « L'Etat, Les gouvernants et les agents », (1903), Dalloz, 2005.
- Foviaux Jacques, « De l'empire romain à la féodalité », t. 1, Economica, 1986.

- Gilbert Guy, Guengant Alain, « La fiscalité locale en question », Montchrestien, 1998.
- Granet Jean, « L'impôt direct communal », LGDJ, 1904.
- Jeffroy Jean, « Impôt .grandes doctrines », in Alland Denis, Rials Stéphane (dir.), « Dictionnaire de la culture juridique », Lamy-PUF, 2003.
- Magnon- Nortier Ulisabeth, « Aux origines de la fiscalité moderne. Le système fiscal et sa gestion dans le royaume de France », Lib. Droz, 2012, p. 879.
- Olivier- Martin, « Histoire du droit français », CNRS, 2010.
- Scordia Lydwine, « Le roi doit vivre du sien : La théorie de l'impôt en France », Institut d'études augustiniennes, 2005.
- Timbal Pierre- Clément, Castaldo André, Mauseen Yves, « Histoire des institutions publiques et des faits sociaux », Dalloz, 2009.

2-Articles :

- Chevalier Bernard, « Fiscalité municipale et fiscalité d'Etat en France du 14^{ème} à la fin du 16^{ème} siècle. Deux systèmes liés et concurrents », In Genet Jean-Philippe, Le Mené Michel (dir.), « Genèse de l'Etat moderne. Prélèvement et Redistribution », CNRS, 1987.
- Michaux-Bellaire Edouard, « Les impôts marocains », volume 1, In « Archive Marocain », Mission scientifique du Maroc, 1904.
- Michaux-Bellaire Edouard, « [Le Gharb - Chapitre V. - L'administration](#) », V. 20, In Archives Marocains, 1913, p. 153.
- Salmon Georges, « L'administration marocaine à Tanger », Volume 1 In Archives Marocains, Mission scientifique du Maroc, 1904, p. 1-37.
- Lardin Philippe, « Mise en place des impôts nouveaux en Normandie orientale », In Contamine Philippe, Kerhervé Jean, Rigaudière Albert –dir), « L'impôt du moyen âge . L'impôt public et le prélèvement seigneurial fin 12^{ème} début 13^{ème} siècle », t. 2, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002, p. 539.

دور راس المال النفسي الايجابي في تفعيل معايير الاداء المستدام
 بحث وصفي تحليلي لآراء عينة من المدراء العاملين في مستشفى بغداد التعليمي / مدينة الطب
 / وزارة الصحة

The role of positive psychological capital in activating sustainable
 performance standards

A descriptive analysis of the opinions of a sample of directors working in
 Baghdad Teaching Hospital / Medical City / Ministry of Health

Asrar Abdulzahra Ali¹

Alaulddin B. Jawad²

Hasan Oudah Abdullah³

University of Baghdad

University of Baghdad

Basra College for Science and Technology

College of Administration & Economics

College of

Administration & Economics

Alaulddin.jawad@coadec.uobaghdad.edu.iq

hasan_oudah@yahoo.com

المستخلص

تناول البحث ابعاد المال النفسي الايجابي كمتغير مستقل بأبعاده الفرعية (الكفاءة الذاتية، التفاؤل، الأمل، المرونة) والاداء المستدام كمتغير تابع بأبعاده الفرعية (الاداء الاقتصادي المستدام، الاداء البيئي المستدام، اداء الموارد المستدام، الاداء الاجتماعي المستدام) وقد تم اختيار عينة من المدراء العاملين في مستشفى بغداد التعليمي، فقد اعتمد البحث على آراء المدراء والبالغة عددهم (25) مديراً. شخّصت مشكلة البحث من خلال المعايير الميدانية التي اجراها الباحثين في المستشفى وتكمن في ضعف معايير الاداء المستدام، فتم اقتراح ابعاد راس المال النفسي الايجابي للمساهمة في معالجة ضعف الاداء المستدام وذلك لافتقار مدراء الاقسام إلى الدراية الكافية بأبعاد راس المال النفسي الايجابي من جانب وبعلاقته الوثيقة بالأداء المستدام من

جانب آخر. سعى البحث الى تحقيق مجموعة اهداف أهمها: وصف ابعاد متغيرات البحث ومدى مساهمة ابعاد راس المال النفسي الايجابي في تفعيل معايير الاداء المستدام، واختبار علاقة الارتباط والاثّر بين متغيرات البحث في المستشفى. ولتحقيق هذه الاهداف اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، واستعمل الباحث الاستبانة، والمعاشات الميدانية في الجانب العملي للبحث، كذلك الابحاث والدراسات التي تخص موضوع البحث في الجانب النظري مع الاعتماد على (SPSS) لاختبار وتحليل فرضيات العلاقة والاثّر بين متغيرات البحث. كما اختتم البحث بمجموعة توصيات من الممكن في حال الاخذ بها المساهمة بتفعيل معايير الاداء المستدام. المصطلحات الرئيسية للبحث / راس المال النفسي الايجابي – الاداء المستدام

Abstract

The research dealt with the dimensions of positive psychological money as an independent variable with its sub-dimensions (self-efficacy, optimism, hope, flexibility) and sustainable performance as a dependent variable with its sub-dimensions (sustainable economic performance, sustainable environmental performance, sustainable resource performance, sustainable social performance) and a sample of working managers was selected. In Baghdad Teaching Hospital, the research was based on the opinions of the 25 directors. The research problem was identified through the field experience conducted by researchers in the hospital and lies in the weakness of sustainable performance standards. Therefore, it was proposed to remove positive psychological capital to contribute to addressing the weakness of sustainable performance due to the lack of department manager's sufficient knowledge of the dimensions of positive psychological capital on the one hand and its close relationship with sustainable performance. on the other hand, the research sought to achieve a set of objectives, the most important of which are: describing the dimensions of the research variables and the extent to which the dimensions of positive psychological capital contribute to activating sustainable performance standards, and testing the correlation and impact relationship between the research variables in the hospital. To achieve these goals, the research relied on the descriptive and analytical approach, and the researcher used the questionnaire and field coexistence in the practical side of the research, as well as research and studies related to the research topic in the theoretical side with reliance on (SPSS) to test and analyze hypotheses of relationship and effect between research

variables. The research reached a set of conclusions through testing and analyzing the hypotheses adopted by the research. The research also concluded with a set of recommendations that, if taken, could contribute to activating the standards of sustainable performance.

Keyword: Positive Psychological Capital. Sustainable Performance

the first axis: Research methodology

First: - The problem of the study

Today we are living in an unstable stage in the business environment, which has witnessed and is witnessing an increasing growth, and a variety of problems faced by individuals due to the technological development and rapid changes that have arisen in various aspects of contemporary life and affected all economic, social and political organizations in the countries of the world at different levels of progress and growth and affected On the structures of values and social relations to the extent that it can be said that we are living today in a new world radically different from its predecessor, which greatly affected the ability of individuals to familiarize themselves with these accelerating events, as they strive to fulfill their desires and aspirations under these circumstances, as they face many frustrations that prevent them. And between what they seek to achieve, and they may feel disconnected from their societies, others, themselves and not belonging. Moreover, organizations at the present time are facing various challenges, including how to improve their environmental performance with the aim of reducing or finally eliminating the negative impacts of industrial activities on the environmental environment in a manner that preserves the permanence and continuity of their activity. Through what's called sustainable performance.

Which prompted researchers to consider this a problem that requires research and investigation, and for the purpose of framing the aforementioned problem, the following questions must be raised:

A- Does Baghdad Teaching Hospital care about sustainable performance?

B- Is there a positive psychological capital role in Baghdad Teaching Hospital?

C- What is the level of Baghdad Teaching Hospital's interest in positive psychological capital? What is the level of practicing positive psychological capital at Baghdad Teaching Hospital?

D- What is the level of relationship between positive psychological capital and sustainable performance in Baghdad Teaching Hospital?

Second: - The importance of research

The research acquires its importance in the availability of two important variables, the first is the importance of positive psychological capital, and the second is the importance of sustainable performance. The importance of research can be determined as follows:

-The importance of research stems from the importance of the variables under consideration, positive psychological capital, sustainable performance, and these variables are in dire need for research, study and analysis in order to seek their data in the Iraqi Ministry of Health.

-That it be the beginning of the road to other studies of research due to the novelty of this topic on the theoretical and practical levels and the Iraqi organizations' lack of such studies.

Diagnosing the extent of interest in developing and developing human resources in organizations. And then achieve the goals it seeks to achieve by focusing on Baghdad Teaching Hospital, the research community.

Third: - Research objectives

The research aims at a set of goals that it seeks to achieve, the main goal is to demonstrate the positive psychological capital in Baghdad Teaching Hospital and its impact on enhancing the sustainable performance of the organization, and the objectives can be classified in line with the factors related to the research purposes, and as shown:

A- Provide a basic understanding of positive psychological capital.

B- Identify the level of senior management practice of the research sample for sustainable performance. And to determine the extent of variation in the departments' adoption of sustainable performance at the Baghdad Teaching Hospital level.

C- Recognizing the positive psychological effect of capital on sustainable performance.

D- Knowing the sustainable performance of the Baghdad Teaching Hospital and whether it could intersect or be integrated with the achieved practices of the positive psychological capital of the organization itself.

Fourth: - Definitions of terms

A- Positive psychological capital: the state of positive psychological development of the individual, which is characterized by his possession of the following :

1 -Confidence (self-efficacy) to undertake and exert the necessary effort to succeed in assigning tasks.

2 -Make a positive attribution (optimism) about success in the present and future.

3 -Perseverance on goals and, when necessary, reorienting paths towards goals (hope) in order to achieve success.

4 -When who suffers from problems and adversity, who is able to rise again (resilience) to achieve success.

B- Sustainable performance: - A purposeful and precisely organized social entity that includes many coordinated systems that contain specific activities, which are related to the external environment of the organization. These organizations, for their expansion and spread, have taken on three levels of management: the comprehensive level, the business level, or the people level (Chen, 2015: 20).

Fifth : The approach used in the research

The researchers adopted the (analytical descriptive approach) which is based on an accurate and detailed description of the phenomenon or problem under study, and is not limited to collecting information to describe the phenomenon, but relies on analysis and revealing the relationships between its dimensions and thus extracting results and standing on the most prominent indicators in a way that allows description and field analysis. (Al-Bayati & Al-Qadhi, 2010: 60)

Sixth: The hypothetical outline of the research

The outline of the research shows the set of relationships and logical effects that may be in a quantitative or descriptive form, and it brings together the main features of the reality that you are interested in. On this basis, the two researchers intend, through presenting this scheme, to be

comprehensive of all main and subsidiary research variables in its overall form, and then the possibility of measuring the correlation and influence relationships between them individually or in a total, so that it embodies the research problem and the objectives expected to be achieved, and the research plan consists of Two types of variables are as follows:

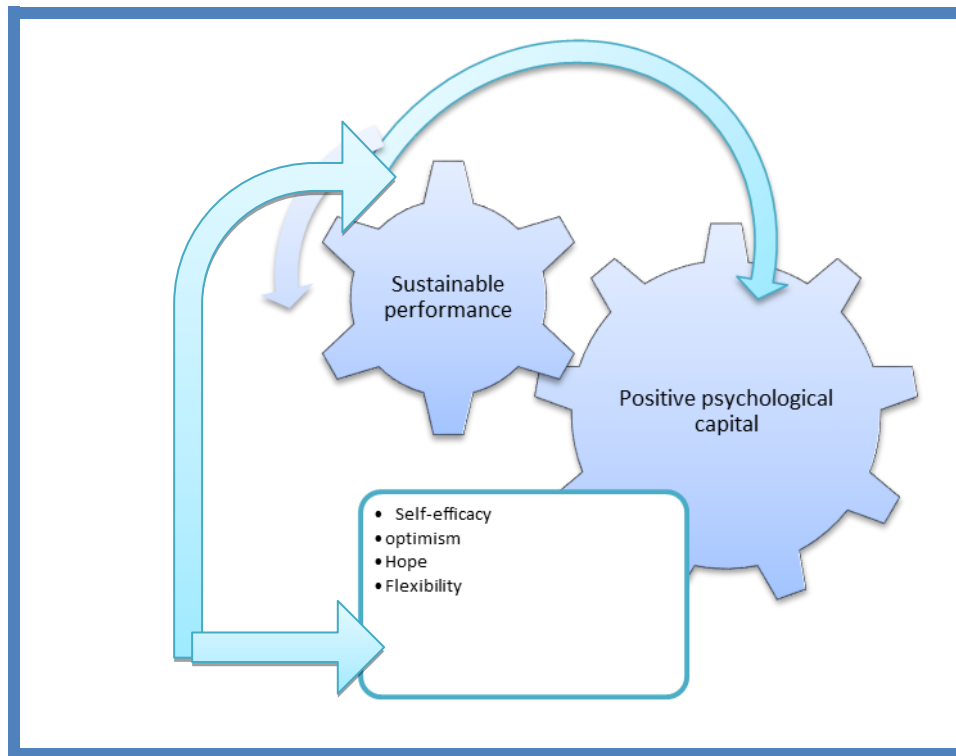


Figure (1) the hypothetical outline of the research

Source: Authors

Seven Research hypotheses

First, there is a positive impact of positive psychological capital on sustainable performance standards.

Second: There is a positive impact of optimism, hope, flexibility and self-efficacy on sustainable performance standards.

The second axis: previous studies

Table (1) previous studies

Summary	Title	The name of the researcher and the year	

Violence is a serious threat to human rights. Violence still exists as one of the human social problems in developed and developing countries in the twenty-first century. There are many causes of violence, so it must be dealt with in the context of biological-psycho-social integrity. Its biological causes include genes, hormones, and physical and mental illnesses that cause cognitive changes. It is considered that its psychological causes include violence gains, parental attitudes, frustration, agitation‘ It aims to determine the effects of psychological capital and negative emotions of students on their propensity for violence. The survey method was used. A sample of 745 of 11 high school students. Students' psychological capital reduces their propensity for violence by reducing their negative emotions such as anxiety, stress and fatigue. It is beneficial for school administrators and teachers to invest in enhancing the levels of psychological capital for their students if they want to reduce their penchant for violence.	The effects of positive psychological capital and negative feelings on students' violence tendency”	Aliyev, Ramin &Karakus, Mehmet : 2015	1
The newly recognized infrastructure of positive psychological capital that consists of positive psychological resources (such as hope, optimism, and resilience) is linked to many attitudes, behavior and performance outcomes of employees. However, to date, the effect of this positive foundation building over time and on good results for employee well-being has not been tested	Impact of " Positive Psychological Capital on Employee Well-Being ”Over Time	Avey, James B Joseph & Luthans, Fred&Smith, Ronda M & Palmer, Noel F :2010 "	2

Demonstrate the effect of positive psychological capital on employee well-being over time I use the search internet site Of the 381 contributions that were originally reached online, 280 participants can be used. All study participants were working adults and had an average age of 31.7, the sample was predominantly white (86%), while 5% were Asian, 3% Hispanic, 3% are black, 1% are indigenous, and the remaining 2% do not indicate their ethnic background. The sample was 51% male. For the highest level of education completed, 70% indicated that they have obtained a high school diploma or equivalent; 16% of them have university degrees, 7% of them have a master's degree or higher, 1% have not finished high school, and the remaining 6% have not reached their level of education. Participants represented a variety of industries, professions and job levels, and had an average of 10.5 years of work experience.			
The changing competitiveness of individual organizations that supply chains compete against one another. It requires the supply chain assessment and improvement of supply chain performance which in turn requires the development of a performance measurement system for the sustainable supply chain. Attempting to apply relatively new and multi-criteria methods of decision making from graph and matrix theory The DEMATEL method assists decision-makers in identifying informal relationships	An integrated model for sustainable performance measurement in supply chain	Uysal, Fahriye:2012	3

between standards. That is, through their application, the importance of four criteria can be determined and causal relationships can be built between the criteria. This relationship diagram is used in multi-criteria decision-making.			
---	--	--	--

The second axis - the theoretical side of the research

Introduction...

For the purpose of identifying the content of positive psychological capital, this topic will address (the emergence and definition of positive psychological capital, the dimensions of positive psychological capital, the importance of positive psychological capital).

In order to identify the content of sustainable performance, (the concept of sustainable performance, sustainable performance indicators) will be discussed.

First: the positive psychological capital

1 -The emergence and definition of positive psychological capital: The first roots of positive psychological capital go back to the study of the psychologist Martin Seligman in 1998, who suggested that we should focus on the good aspects of individuals rather than focusing on aspects of weakness and mental disorders (Al-Abdi and Al-Abadi, 2012: 151) Then, many studies appeared on positive psychology and the positive organizational school, and its reflection on the school environment, in particular positive organizational behavior research (Luthans et al, 2006). , Which emerged as a branch of positive organizational behavior, which satisfies its best characteristics, and psychological capital is a concept that results from a mixture of the characteristics of a person who is subject to development, such as self-efficacy, hope, optimism, and flexibility, which is logical most everyone is composed of these characteristics.

Since positive psychological capital consists of self-efficacy, optimism, hope, and flexibility, and accordingly, these dimensions in their entirety constitute a definition of positive psychological capital, and accordingly, positive psychological capital can be defined as the study and application

of the strengths of positive human resources and psychological capabilities that can be measured, developed and managed effectively in order to Improving performance in the workplace (Luthans, 2002: 60), while Cetin views psychological capital as the employee's psychological state that transcends intellectual capital in obtaining and maintaining competitive advantage (Çetin, 2011: 373). Ahmed refers to the concept of positive psychological capital as the psychological qualities and capabilities that an individual possesses that help him to take and implement the behavior required to achieve success and leadership in the tasks assigned to him (Ahmed, 2017: 143)

2 -Dimensions of psychological capital: that positive psychological capital consists of several dimensions, namely (self-efficacy, optimism, hope, flexibility)

a. Self-efficacy: a person's conviction (or confidence) in their ability to mobilize motivation, cognitive resources, or courses of action necessary for the successful implementation of a specific task in a given context (Stajkovic & Luthans, 1998: 66)

B. Optimism: It is the connections that one makes and the method of interpretation that the individual uses in responding to events, and it is directed towards the evaluation of the past or events that occur repeatedly, that is, they are not directed towards the future only. Seligman, 1998(

T. Hope: a positive motivational state based on an interactive feeling derived from goal orientation and planning paths to achieve goals (Snyder et.al, 1991: 287).

D. Resilience: the individual's ability to bounce back from adversity, uncertainty, risk, or failure, and adapt to changing and stressful life demands (Masten, 2002: 74-88)

3 -The importance of positive psychological capital: (Najm 2010) indicates that the possible consequences of the importance of positive psychological capital are as follows (Al-Shamaa, 2016: 43)

For the organization: improving work relations, assuming responsibility at work, improving administrative performance, accepting innovative and new initiatives of individuals, improving the organization's behavior in the field of social responsibility and business ethics, and citizenship of the organization, better relationships with stakeholders, and a source of competitive advantage that cannot be imitated.

For the working individual, satisfaction with work, stability at work, high level of self-commitment at work, initiative in work, high morale, lack of absence, positive optimism for team work.

Second: sustainable performance

1 -The concept of sustainable performance: The end of the twentieth century witnessed unprecedented remarkable changes in the company's strategy and management towards sustainable thinking - the emergence of sustainability as a corporate strategy, and making sustainability an integral part of the company's business strategy in order to obtain the basic benefits (Sebhatu, 2008: 75) Sustainability is understood as the ability to manage economic, social and environmental performance at the same time (Liebetruth, 2017: 539), and sustainability is an ethical concept associated with combating poverty and protecting the environment at the macro level. Moreover, sustainable development when integrated with the organization is called institutional sustainability. (Ombudsman) and the organization's operational practices require three sustainable development goals, namely social justice, economic efficiency and environmental performance (Labuschagne, 2005: 380).

Sustainability has been defined as economic development that meets the needs of today's generation without compromising the opportunity and capacity for future generations. Sustainability is complex and multifaceted, and covers a wide range of topics from habitat preservation, to energy consumption, to stakeholder satisfaction and financial outcomes. The original or literal meaning of this term is equivalent to permanence and implies the concept of durability, stability and eternity (Cheney et.al, 2004: 230-231).

2 -Sustainable performance indicators: The most important indicators of sustainable performance can be identified as follows: (Liebetruth, 2017: 3-6)

a. Sustainable economic performance criteria: innovations created through supplier partnerships, total sales, number of shareholders, promotion of new investments, creation of new job opportunities, total taxes paid, etc.

B. Sustainable social performance criteria: training time, innovative ideas applied from employees, employee turnover, recordable incidents of harassment and violence towards the employee, employee recordable complaints, customer complaints, part of total sales invested for social

enterprises, effectiveness of discipline management, effectiveness of compensation management Effectiveness of employee recruitment, participation in decision-making, institutional efficiency, effectiveness of performance management system sub-criteria that are used to assess sustainable social performance.

T. Sustainable environmental performance standards: waste minimization, number of ISO standards developed, part of the facilities using renewable energy, efficiency of reverse logistics system, resource efficiency, training on environmental issues, etc.

Th. Sustainable Resource Performance Standards: Total warehouse size, number of stores, number of people employed, energy consumption, water consumption, sub-criteria used to evaluate sustainable resource performance.

Data Analysis

Tests of Normality & Descriptive statistics

The normal distribution test will be conducted based on the Skewness and Kurtosis test, which is characterized by high accuracy and provides a clear picture of the nature of the data whether they are distributed naturally or not, and is suitable for cases where the data collected for a single sample. This test is performed by extracting the value of Z Skewness and Z Kurtosis, by dividing the value of Skewness and Kurtosis by its standard deviation (Khine, 2013). According to this method, the data are normally distributed if the Z value calculated for the Skewness and Kurtosis test falls within 1.96 at a significance level of 0.05 (Hair et al., 2010). The following table shows the results obtained:

Table (1): Tests of Normality of variables & Descriptive statistics

variables	Me an	Std. Deviation	Skewness		Z Skewn ess	Kurtosis		
			Statistic	Std. Error		Statistic	Std. Error	Z Kurto sis
Self- efficacy	3.28	0.936	- 0.619	0.4 64	-1.33	0.034	0.9 02	0.04
Optimism	3.83	0.752	- 0.444	0.4 64	-0.96	0.018	0.9 02	0.02

Hope	3.49	0.761	- 0.698	0.4 64	-1.50	1.062	0.9 02	1.18
Flexibility	3.98	0.641	- 0.611	0.4 64	-1.32	1.326	0.9 02	1.47
Sustainable economic performance standards	3.46	0.675	0.666	0.4 64	1.44	- 0.132	0.9 02	-0.15
Sustainable social performance standards	3.66	0.699	- 0.317	0.4 64	-0.68	- 0.504	0.9 02	-0.56
Sustainable environmental performance standards	3.61	0.692	- 0.898	0.4 64	-1.94	1.203	0.9 02	1.33
Sustainable resources performance standards	3.07	0.982	- 0.438	0.4 64	-0.94	0.063	0.9 02	0.07
Positive psychological capital	3.3	0.81	-0.61	0.4 64	-1.31	0.049	0.9 02	0.05
Sustainable performance standards	3.69	0.575	- 0.509	0.4 64	-1.10	1.001	0.9 02	1.11

From the results shown in the table shows that the distribution of data was normal, which calls for the use of parametric statistics in the following steps. Table 1 also shows the descriptive statistics using the mean and standard deviation. It is clear that the arithmetic means ranges from average (neutral) to agreement on the two main variables and their dimensions. In addition, the standard deviation was good to indicate that the data do not go far from its mean.

Correlation & Reliability of measuring instruments

Table (2) shows the correlation coefficient between study variables and their dimensions. We also used Cronbach's Alpha to check the consistency of the measures and their internal consistency. As shown in table (2) the value of Cronbach's Alpha (*values between brackets*) was exceeded (0.70), and thus be reliability acceptable administrative and behavioural research (Pallant, 2011). It is ranged between (.888 to .919) and is good. Our findings indicate a positive correlation between the two main variables ($p < .01$). There was a positive correlation between the dimensions (Optimism, Hope, and Flexibility) and the sustainable performance standards, except self-efficacy dimension did not get a significant correlation. Ultimately, these results provide initial support for the hypotheses of the study to some extent.

Table (2): Correlation and Reliability

Variables	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1 Self-efficacy	(.919)									
2 Optimism	.115	(.908)								
3 Hope	.471*	.692**	(.888)							
4 Flexibility	.287	.608**	.677**	(.905)						
5 Sustainable economic performance	.216	.319	.621**	.317	(.908)					

	standards										
6	Sustainable social performance standards	.024	.519**	.614**	.553**	.582**	(.911)				
7	Sustainable environmental performance standards	.513*	.452*	.618**	.480*	.383	.441*	(.899)			
8	Sustainable resources performance standards	.566*	.323	.638**	.403*	.534**	.347	.607**	(.898)		
9	Positive psychological capital	.695*	.442*	.656**	.478*	.427*	.160	.644**	.700**	(.897)	
10	Sustainable performance standards	.337	.620**	.628**	.696**	.691**	.698**	.632**	.619**	.654**	(.894)

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).
 **. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).
 Note: values between brackets is Cronbach's Alpha reliability

Testing hypotheses

The current study model includes two variables (independent and dependent), we will use simple linear regression SPSS V.24. Tables 3 and 4 show the results of the main hypothesis and its four sub-hypotheses.

Table (3): Testing main hypotheses

Model	Coefficients		t	Sig.	F	Sig.	R ²
	Beta	Std. Error					
H1	(Constant)		5.674	.000	17.155	.000 ^b	.427
	Positive psychological capital	.654	.112	4.142			

a. Dependent Variable: Sustainable performance standards

As shown in Table (3), it is clear to us that the main hypothesis is acceptable (H1: $p < 0.01$), indicating the positive psychological capital positive effect in sustainable performance standards. The coefficient of selection for this model ($R^2 = .427$) appears to have been well and acceptable, indicating that the positive psychological capital will predict many changes in sustainable performance standards.

Table (4): Testing sub-hypotheses

Model		Coefficients		t	Sig.	F	Sig.	R ²
		Beta	Std. Error					
H1a	(Constant)			2.926	.008	99.487	.000 ^b	.743
	Self-efficacy	-.050-	.036	-.854-	.403			
	Optimism	.256	.057	3.437	.003			
	Hope	.612	.066	7.043	.000			
	Flexibility	.240	.062	3.483	.002			
a. Dependent Variable: Sustainable performance standards								

As shown in Table (4), it is clear to us that the three sub-hypotheses are acceptable (H1b, H1c, H1d: $p < 0.01$). This indicates that optimism, hope, and flexibility positively influence sustainable performance standards. There was no positive effect of self-efficacy on sustainable performance standards (H1a: $p > 0.01$). Notice in this model the coefficient of selection was higher from the main hypothesis model ($R^2 = .743$).

Discussion and recommendations

Discussion:

The results of this study appear to have many practical implications for developing and managing intrinsic and extrinsic motivators of human resources in the workplace today. Employees who are more reflective, optimistic, efficient and resilient may be more resilient to the difficulties and constraints in the dynamic global environmental contexts facing most organizations today than their counterparts who have less positive psychological capital. Although continued investment in financial, human and social capital is certainly necessary, it may not be sufficient in this environment. This study, in line with many studies (for example: (Luthans et al, 2006) or (Çetin, 2011: 373)), confirms that investing in

psychological capital may result in very large returns that exceed other traditional forms of capital investment.

This study has several direct implications for human resource development and performance management. The results provide preliminary empirical support to recent proposals indicating that a higher key factor called psychological capital and its components of hope, optimism, effectiveness, and resilience may be open to organizational leadership and human resource development in the workplace to improve organizational performance.

The process of obtaining positive human capital requires long-term investment, and this is not what is done in organizations. Perhaps the reason is that managers want to achieve results in the short term that improve their image in front of the stakeholders, that this conflicts with the will of positive human capital. Of course, social, economic and environmental standards of sustainability require a long time to show positive results, and this is what makes them difficult to achieve for most managers. With this successful managers they had successful and fruitful stories with patience that achieved the results of the sustainability of performance or performance based on sustainability standards in organizations.

In the end, the results we obtained indicate that investing the human factor positively will certainly achieve positive results, but these results will appear after a period of time due to the long time required for the process of obtaining positive human capital that is flexible, efficient, contemplative and optimistic, in addition to the length of time for the consequences to appear. To manage human capital as a positive investment. This study also indicates the need for public organizations to focus better on human capital due to the difficulty of the matter compared to the private sector, due to the strict and stable laws and procedures related to the recruitment, training and development process, which give less flexibility to managers in their focus on positively managing human capital.

Recommendations:

Based on what was discussed from the results that were reached and the conclusions obtained from those results, we propose a number of recommendations that we consider important to enhance sustainable performance as follows:

1 -There is a concept that most organizations on the ground do not focus on is "positive human capital management." The management process requires organizations in the beginning to plan and organize appropriately and appropriately to obtain the outputs of that process as required. Which will make the performance sustainable instead of making it erratic and negatively affect the organizational effectiveness in the end. Therefore successful organizations are the leaders in actually managing people and what is inside them positively as an investment for the future.

2 -The hope affects the definition of future goals and paths. Therefore, if employees of that capacity are recruited or current employees are trained on that, the results will be amazing at the individual level and then the desired organizational level.

3 -Including the optimism process and how to set it up in practice is important and necessary. This is done either by encouraging informal discussions that call for optimism through planting agents or experts in this aspect, or officially through motivational courses and seminars to raise the morale and energy of employees at work.

4 -High efficiency helps in overcoming obstacles and successfully overcoming them through knowledge and positive planning for them, so discussing previous obstacles and how to overcome them or even failures will be the best training to increase the efficiency of employees in a way that develops them to better deal with the difficulties in the future.

5 -The process of recruiting flexible employees is extremely difficult. It is a difficult matter on the ground that comes from the difficulty of actually defining that capacity for someone. This applies to how it is created or developed in employees. Therefore, organizations should focus on making career paths or promotions related in one way or another to this very important characteristic. It can also be done by linking the rewards and incentives system with the flexibility that the employee enjoys, which makes employees want to develop themselves and develop them for the benefit of the organization in the end.

6- From the academic point of view, the process of shedding light on the concept of human capital is very necessary. With regard to this study, the process of adding other variables related, for example, to leadership or emotional and cognitive factors perceived by employees to encourage them to continue towards the success of their investment process as human beings. We also recommend the necessity of applying this type of

studies in various industrial and service sectors in Iraq to ensure the effectiveness of the model on the ground in a better and stronger way.

References

1. Ahmad, Jinan Shihab (2017), "The relationship between positive psychological capital and organizational improvisation within the framework of the entrepreneurial behavior of workers in educational institutions, a survey of the opinions of faculty members of Ahl al-Bayt University (PBUH) Al-Muthanna Journal for Administrative and Economic Sciences, Majlis Seven, Issue III. 138-170
2. Al-Abdi, Ali Razzaq Jiyad, and Al-Abadi, Hashem Fawzi Dabbas, (2012) "A behavioral perspective for a spiritual study of the workplace, an applied study in a sample of the colleges of the University of Kufa" Journal of Economic and Administrative Sciences, College of Administration and Economics, University of Baghdad, Volume: 19, Issue: 71 .
3. Aliyev, Ramin & Karakus, Mehmet : 2015" The effects of positive psychological capital and negative feelings on students' violence tendency", 2nd global Conference on Psychology Researches, 28-29, November 2014, Procedia - Social and Behavioral Sciences 190 (2015) 69 – 76
4. Al-Shamaa, Safa Abdul-Jabbar Mahdi (2016), "The Reflection of Positive Psychological Capital in the Development of the Creative Behavior of Workers to Mediate the Achievement Motivation" Master Thesis, University of Baghdad, College of Administration and Economics, Department of Business Administration.
5. Avey, James B Joseph & Luthans, Fred & Smith, Ronda M & Palmer, Noel F :2010 " Impact of Positive Psychological Capital on Employee Well-Being Over Time", University of Nebraska – Lincoln, [DigitalCommons@University of Nebraska - Lincoln](https://digitalcommons.unl.edu/digitalcommons/) .
6. Brundtland, 1987, Our Common Future, WCED, Oxford, Oxford University Press.
7. Çetin, Fatih (2011), "The Effects of the Organizational Psychological Capital on the Attitudes of Commitment and Satisfaction: A Public Sample in Turkey", *European Journal of Social Sciences*, 21 (3), 373-380 .

8. Chen , Lujie (2015) Sustainability and company performance: Evidence from the manufacturing industry , Division of Production Economics Department of Management and Engineering Linköping University, SE-581 83 Linköping, Sweden
9. Cheney, H., Nheu, N. and Vecellio, L. (2004) Sustainability as social change: values and power in sustainability discourse; In Cheney Helen, Katz Evie, Solomon Fiona (eds.), *Sustainability and Social Science: Round Table Proceedings*, The Institute for Sustainable Futures, Sydney and CSIRO Minerals, Melbourne, July: 225-246
10. Hair, J.F., Black, W.C., Babin, B.J., and Anderson, R.E. (2010). *Multivariate Data Analysis*. Seventh ed., Pearson prentice Hall.
11. International Finance Corporation / World Bank Group (IFC), *Performance Standards for Environmental and Social Sustainability*, January 1, 2012 .
12. Khine, M. S. (2013). *Application of structural equation modeling in educational research and practice*. Sense Publishers.
13. Labuschagne, C., Brenta, A.C., van Erck, R.P.G., 2005. Assessing the Sustainability Performances of Industries. *Journal of Cleaner Production*
14. Liebetrueth, Thomas, 2017, Sustainability in performance measurement and management systems for supply chains, International scientific conference on sustainable, modern and safe transport, Elsevier , Sciverse Sciencedirect , *Procedia Engineering* 192 (2017) 539 – 544
15. Luthans, F. (2002). Positive organizational behavior: Developing and managing psychological strengths. *Academy of Management Executive*, 16, 57–72.
16. Luthans, F., Youssef, C. M., & Avolio, B. J. (2006). *Psychological capital: Developing the human competitive edge*. Oxford University Press.
17. Luthans, F., Youssef, C. M., & Avolio, B. J. (2007). *Psychological Capital*, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
18. Masten A, Reed M. Resilience in development. In: Snyder CR, López SJ, editors. *Handbook of positive psychology*. New York: Oxford University Press; 2002. No.13, 373-385.

19. Pallant, J. (2011). SPSS Survival Manual. Fourth ed., Open University press, McGraw-Hill education.
20. Sebhatu, Samuel Petros: 2008, "Sustainability Performance Measurement for sustainable organizations: beyond compliance and reporting" 11th QMOD Conference. Quality Management and Organizational Development Attaining Sustainability From Organizational Excellence to Sustainable Excellence; 20-22 August; 2008 in Helsingborg; Sweden.
21. Seligman, M. E. P. (1998). *Learned optimism*. New York: Pocket Books.
22. SPSS Statistical Package for the Social Sciences
23. Snyder, C. R., Irving, L. M., & Anderson, J. R. (1991). Hope and health. In C. R. Snyder & D. R. Forsyth (Eds.), *Hand- book of social and clinical psychology: The health perspective* (pp. 285–305). Elmsford, NY: Pergamon Press.
24. Stajkovic, A. D., & Luthans, F. (1998). Social cognitive theory and self efficacy: Going beyond traditional motivational and behavioral approaches. *Organizational Dynamics*, 26, 62–74.
25. Urgent, Sarab and Jaan (2017), "The Role of the Organization's Environmental Vigilance in Achieving Sustainable Performance - An Analytical Study at the Ministry of Environment" Research for a higher diploma in strategic planning, Department of Business Administration, College of Administration and Economics, University of Baghdad
26. Uysal, Fahriye: WC-BEM 2012 , "An integrated model for sustainable performance measurement in supply chain" Elsevier , Sciverse Sciencedirect , Procedia - Social and Behavioral Sciences 62 (2012) 689 – 694.

دور مؤسسات الحكامة في نجاعة السياسات التعليمية والاجتماعية خلال جائحة كورونا

The role of governance institutions in the effectiveness of educational and social policies during the Corona pandemic

من إعداد: نورالدين التلمودي

NOURDDIN TELMOUDI

طالب باحث بسلك الدكتوراه

مختبر الدراسات والأبحاث القانونية والسياسية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - السويسي -

جامعة محمد الخامس - الرباط -

Nourddin.telmoudi@gmail.com

ملخص:

يعتبر إعداد السياسات العمومية شأنًا خاصًا تحتكره السلطة التنفيذية فهي المؤهلة لذلك لعدة أسباب، خاصة أنها تمتلك الوسائل اللازمة لذلك وكذا الآليات الكفيلة لتنفيذ هذه السياسات العمومية، غير أن السلطة التنفيذية لا تقوم بإعداد هذه السياسات العمومية بمعزل عن باقي الهيئات المختصة.

إن صناعة السياسات الاجتماعية والتعليمية، باعتبارها أحد العناصر الأساسية المكونة للسياسات العمومية، ومن أجل تحقيقها للأهداف المتوخاة منها، ينبغي أن تقوم السلطة التنفيذية بإشراك فاعلين آخرين خصوصًا الهيئات المختصة في ذلك، ومن ضمنها هيئات الحكامة، فهذه الهيئات تضم في عضويتها خبراء ومختصين في الشأن التعليمي والاجتماعي، وهو الأمر الذي سيؤدي إلى تحقيق نجاعة هذه السياسات، خاصة ما يشهده المغرب وبلدان العالم من تحديات اقتصادية واجتماعية ناجمة عن جائحة كورونا.

الكلمات المفتاحية: مؤسسات الحكامة، السياسات الاجتماعية، السياسات التعليمية، النجاعة، السياسات العمومية.

Abstrakt :

The preparation of public policies is a private matter that the executive is monopolized by, as it is qualified for several reasons, especially since it has the means to do so as well as the mechanisms to implement these public policies, but the executive does not prepare these public policies in isolation from the rest of the competent bodies.

As one of the key components of public policies, and in order to achieve their objectives, the executive should involve other actors, particularly the relevant bodies, including governing bodies, whose members include experts and specialists in educational and social matters, which will lead to the effectiveness of these policies, particularly the economic and social challenges posed by Morocco and the countries of the world resulting from the Kona pandemic.

Key words : Institutions of governance, social policies, educational policies, efficiency, public policies.

تقديم:

أصبح مصطلح الحكامة من بين المفاهيم الأكثر تداولاً اليوم في النقاشات العمومية المتعلقة بإصلاح الدولة والمجتمع، فهو مفهوم يندرج ضمن شبكة مفاهيمية واسعة مرتبطة بالأساس بالتنمية بجميع أشكالها، سواء الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وربط المسؤولية بالمحاسبة والمجتمع المدني والديمقراطية التشاركية ودولة الحق والقانون ومناهضة الفساد والشفافية، كما يرتبط هذا المفهوم بالأساس بطريقة إدارة وتسيير الدولة لشأنها العام.

بهذا المعنى فإن من بين مضامين الحكامة أنها تقوم على إشراك الدولة لمختلف الفاعلين وإشراك جميع مكونات المجتمع المدني وجميع الفاعلين الاقتصاديين والسياسيين في صناعة القرار العام وتدير الشأن العمومي، وبذلك فالحكامة تحيل إلى أن هناك فاعلين متعددين وأن المشاكل التي يشهدها المجتمع لا يمكن حلها من طرف الدولة لوحدها بل يفترض مساهمة أطراف أخرى في حل هذه المشاكل وتحقيق التنمية.

وعليه فإن منظومة الحكامة تفترض التحول من نظام عمودي يكون فيه المجتمع مجرد مستقبل ومنفذ للسياسات العمومية التي تأتي من قمة الهرم، إلى نظام أكثر انفتاحاً يتعامل مع واقع متغير، فمع الحكامة فإن التدبير يمر عبر الاستشارة والتفاوض والتفاهم.¹

وفي ظل هذه المبادئ التي تم ذكرها سابقاً، جعل دستور 2011 الحكامة الجيدة أحد أقوى الركائز التي يستند عليها في تحقيق تدبير الشأن العام، كتعبير عن الفلسفة العامة من أجل إحداث التغيير المنشود، بتكريس حماية حقوق الإنسان والنهوض بها وحماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية.²

إيماناً من المشرع المغربي بالمبادئ السالفة الذكر، فقد خصص باباً كاملاً من الدستور للحكامة الجيدة وهو الباب الثاني عشر الذي عنوانه "بالحكامة الجيدة" فقد نص الدستور على إحداث مجموعة من الهيئات والمؤسسات ذات الصلة

¹ عادل غفال، الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2012/2013 ص 241.

² كريم الحرش : الحكامة الجيدة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 20، 2012 ص 5.

بالحكمة والذي قسمه إلى ثلاثة أصناف وهي هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، هيئات الحكامة الجيدة والتقنين هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية.¹

فضلا عن ذلك فقد جاء دستور 2011 بمجموعة من المبادئ من أجل تحقيق الحكامة الجيدة وتنزيلها وذلك من خلال مجموعة من الفصول ومنها الفصل الأول في فقرته الثانية التي تنص على "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، و ربط المسؤولية بالمحاسبة" و الفصل 154 الذي نص على أنه "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والإستمرارية في أداء الخدمات.

تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور".²

كما ينص الفصل 158 من الدستور على أنه "يجب على كل شخص منتخب يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم طبقا للكميات المحددة في القانون، تصريحاً كتابيا بالملكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارسته وعند انتهائها".

يتضح من خلال الفصل 154 من الدستور، كذلك باقي الفصول الدستورية التي تنطرق إلى الحكامة أن هذه الأخيرة تركز على مجموعة من الأسس ومنها، ربط المسؤولية بالمحاسبة والمساواة في الولوج إلى المرافق العمومية وتكريس مبادئ الديمقراطية وخضوع المرافق العمومية للجودة والشفافية.

كما يتضح أيضا أن هيئات الحكامة وخاصة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ثم المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، تلعب دورا هاما في نجاعة السياسات العمومية في ظل ونطاق اختصاص هذه المؤسسات، من خلال التقارير التي تقوم بإدائها وكذلك التوصيات والآراء الصادرة عنها.

فالسياسات العمومية لا ترتبط بالدولة كسلطة عامة فقط وإنما ترتبط بالمؤسسات الدستورية القائمة كالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، إلى جانب المؤسسات والمرافق التابعة للدولة.³

إذا كانت السياسات العمومية حسب تعريف المعاهد الأمريكية، هي سلسلة من القرارات والإجراءات المرتبطة ببعضها البعض فهي أكثر من مجرد قرار واحد، فإن إعدادها يخضع لمجموعة من الإجراءات ولا بد من الاعتماد على مكاتب الخبرة والاستشارة.⁴

¹ عبد الرحيم بنحجي، الحكامة الجيدة ما بين مبادئها الأساسية ومؤسساتها الدستورية، مقال نشر على موقع هسبريس <https://www.hespress.com/opinions/336316.html> يوم الجمعة 20 يناير 2017 الساعة 18:13.

² الفصول 1 و 154 و 158 من دستور 2011 الصادر بموجب الظهير الشريف 1.11.82 بتاريخ 14 رجب 1432 (17 يونيو 2011) والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر بتاريخ 14 رجب 1432 (17 يونيو 2011) ص 2968-2938.

³ هشام العقراوي، مدارس تحليل السياسات العمومية، سلسلة دفاتر إدارية، منشورات دفاتر إدارية، العدد الثاني مارس 2017 ص 13.

⁴ هشام العقراوي، مدارس تحليل السياسات العمومية، مرجع سابق ص 14.

كما تمت الإشارة سابقا فإن تعريف السياسات العمومية يتميز بالتنوع والاختلاف بين الباحثين وكل واحد منهم عرفه من زاويته الخاصة بحيث يعتبرها البعض بأنها العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها، والبعض الآخر يعرفها بأنها تقرير أو اختبار حكومي للفعل أو عدم الفعل.¹

فما مدى الرهان على مؤسسات الحكامة من أجل وضع سياسات اجتماعية وتعليمية ناجعة؟
ما هو الإطار القانوني لهيئات الحكامة؟

أين يتجلى دور مؤسسات الحكامة في وضع السياسات العمومية؟
من أجل الإجابة عن مختلف هذه التساؤلات سيتم اعتماد التصميم التالي:

المحور الأول: المرجعيات القانونية لمؤسسات الحكامة

أولا: الإطار القانوني للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
ثانيا: الإطار القانوني للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.
المحور الثاني: دور هيئات الحكامة في بلورة السياسات العمومية
أولا: دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في وضع السياسات الاجتماعية

ثانيا: دور المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في وضع السياسات التعليمية

المحور الأول: المرجعية القانونية لمؤسسات الحكامة

لقد تعددت مؤسسات الحكامة، حيث وضع المشرع الدستوري لها بابا خاصا وهو الباب الثاني عشر من الدستور وهي عشر هيئات محددة بذلك اختصاصاتها غير أن تفاصيل هيكلية هذه المؤسسات واختصاصاتها أحالها إلى القوانين المنظمة لها، كما أن هناك هيئات تقع خارج الباب الثاني عشر من الدستور، غير أن تعدد هذه الهيئات سيجعلنا نتطرق إلى مؤسستين مهمتين وهما، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ثم المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

أولا: الإطار القانوني للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

إن الهيئات الاستشارية جاء إحداثها بعد نقاش طويل حول مفهوم الحكامة وإشراك المواطن في تدبير الشأن العام، فالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي جاء لترسيخ الحكامة التنموية، وتبرز أهميته في تعددية الكفاءات الوطنية التي يتألف منها والتي تمثل القوى الحية والمنتجة من هيئات سوسيو-اقتصادية ومهنية وفعاليات جمعية مؤهلة إلى جانب

¹ Health service planning and policy- making A toolkit for nurses and midwives, world health organization western pacific region, p 8 .

حضور المرأة داخل هياكل المجلس،¹ فقد خصص دستور 2011 بابا كاملا للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.²

برز المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لأول مرة خلال المراجعة الدستورية لسنة 2011، غير أن تفعيله ظل معلقا إلى أن تم إقرار الدستور الجديد سنة 1996، ليعكس تفاعل الدول آنذاك مع القضايا الإستراتيجية للبلد، وفي ظل دستور 2011 الذي جاء بمستجدات وإصلاحات مهمة، شملت كافة الجوانب بما فيها الجوانب المؤسساتية، والتي تركزت في تقوية هذه المؤسسة.

ويعكس إحداث المجلس الاقتصادي والاجتماعي، استمرار سياسة التشاور في مختلف الميادين خاصة الميدان الاقتصادي والاجتماعي والبيئي التي تبنتها الدولة منذ الاستقلال، وعلى هذا الأساس، فالمجلس يقوم وفقا للدستور والقانون التنظيمي له بالقيام بمجموعة من الدراسات والأبحاث في مجال تخصصه، وبشأن القضايا الكبرى، وتمثل وظيفة المجلس أو دوره في إعداد السياسات العمومية وفي تقديم التوصيات والاستشارات للسلطة التنفيذية، ويتضح من خلال ذلك أن وظيفته وظيفية استشارية بالدرجة الأولى.³

فالمجلس موضوع رهن إشارة السلطة التنفيذية والتشريعية، يقوم بإعداد الدراسات والاستشارات، وتقديم الآراء حول المخططات ومشاريع ومقترحات القوانين، واقتراح إصلاحات في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئة وكذا التنمية.⁴

كما أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، يعتبر فضاء من أجل عقلنة القرار العمومي الذي يستهدف المجالات التي تقع ضمن تخصصه، وبالتالي، يقوم بتزويد الحكومة والبرلمان بأرائه الاستشارية، بهدف تفادي الانحرافات المحتملة أثناء صياغة القرار السياسي والإداري على حد سواء.

فيمكن للمجلس تقديم استشارات ذات طابع عام، ويمكن أن تتعلق بالاقتصاد الوطني، كما يمكنه تقديم استشارات ذات طابع خاص.⁵

أما فيما يتعلق بالمقاربة التشاركية، فإن السلطتين التنفيذية والتشريعية مدعوتين لأخذ استشارة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كما أنها مدعوة لعرض كل مخطط وكل مشروع قانون إطار ذات صلة بالطابع الاقتصادي والاجتماعي.¹ ويقوم بإنجاز الدراسات والأبحاث في الميادين المرتبطة بممارسة صلاحياته.²

¹ ياسين النفاتي، المواطنة في الدستور المغربي الجديد، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2011/2012 ص 128.

² الفصل 151 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

³ كريم الحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 20، 2012 ص 36.

⁴ مراد موسى، البرلمان المغربي بين وظيفتي الرقابة وتقييم السياسات العمومية دراسة تحليلية-مقارنة-بين دستوري 1996 و2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2016/2017 ص 120.

⁵ كريم الحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، مرجع سابق ص 38.

يتضح مما سلف أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مؤسسة استشارية كغيره من المؤسسات الأخرى، فالمجلس السالف الذكر يساهم في إعداد السياسات العمومية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية عن طريق الآراء والتقارير والاستشارات التي يقدمها إلى صناع القرار وبذلك فالمجلس السالف الذكر يعتبر فاعل غير مباشر في إعداد السياسات العمومية بشكل عام والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بشكل خاص، ويمكن أن تشمل هذه السياسات المخططات الاقتصادية التي تهدف إلى تطوير وتحسين مستوى الاقتصاد الوطني.

ونظرا لكون الاقتصاد يشكل مؤشر ورافعة للتنمية فوظيفة المجلس تبقى جد مهمة وإستراتيجية و آراءه تبقى جد مهمة وهذا راجع لعدة أسباب أهمها تركيبة المجلس، فالمجلس يتألف من خبراء اقتصاديين لهم دراية أوسع بالشأن الاقتصادي.

ثانيا: الإطار القانوني للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

يعتبر المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي هيئة دستورية تعنى بقطاع التربية والتكوين والبحث العلمي، فقد نص الدستور الحالي لسنة 2011 على أن "المجلس هيئة استشارية، مهمتها إبداء الآراء حول كل السياسات العمومية، والقضايا الوطنية التي تهم التربية والتكوين والبحث العلمي، وكذا حول أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين وتسييرها، كما يساهم في تقييم السياسات والبرامج العمومية في هذا المجال".³

يعنى المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، حسب الفصل 168 من الدستور بالمساهمة في إعداد السياسات العمومية المتعلقة بالتربية والتكوين والبحث العلمي، وإرساء دعائم التنمية باعتبار التربية والتكوين أحد هذه الدعائم، كما يساهم المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي بتقييم السياسات العمومية والبرامج والمخططات التي تدخل ضمن هذا المجال.⁴

لقد تمت دسترة المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي من خلال الفصل 167 من دستور 2011 الذي نص على أن المجلس يتولى بصفته هيئة استشارية،⁵ مهام إبداء الرأي في كل السياسات العمومية والقضايا ذات الطابع

¹ مقتضيات الفصل 153 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

² المادة 2 من القانون التنظيمي 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.124 الصادر في 3 شوال 1435 (31 يوليو 2014) والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 6282 الصادرة بتاريخ 17 شوال 1435 (14 أغسطس 2014) الصفحة 6370.

³ الفصل 168 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

⁴ كرم الحرش: الحكامة الجيدة بالمغرب، مرجع سابق ص 24.

⁵ إلى جانب الفصل 168 من الدستور الذي يعتبر الإطار الدستوري للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، هناك أيضا الظهير الشريف رقم 1.14.100 الصادر في 16 من رجب 1435 (16 ماي 2014) بتنفيذ القانون 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 6257 الصادرة بتاريخ 19 رجب 1435 (19 ماي 2014) ص 4564.

الوطني التي تهم ميادين التربية والتكوين والبحث العلمي وكذا بشأن أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين وسيرها والمساهمة في تقييم السياسات والبرامج العمومية المرتبطة بها.¹

علاوة على ذلك يقوم المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي بتقييم السياسات العمومية المرتبطة بالتعليم لكن هذا الدور لا يقوم به المجلس بالتحديد وإنما هيئة تابعة له يعين مديرها من طرف رئيس المجلس لمدة خمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتقوم هذه الهيئة بتقييمات شمولية أو قطاعية أو موضوعاتية للسياسات والبرامج العمومية في ميادين التربية والتعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر والتكوين المهني، وتقوم الهيئة بمجموعة من الأدوار منها:²

يمكن القول أن الاختصاصات التي يحظى بها المجلس الأعلى للتربية والتكوين هي اختصاصات استشارية لكنها تبقى جد مهمة وذلك من خلال المجال الذي تمارس فيه وهو مجال التربية والتكوين والبحث العلمي، فهذا المجال حيوي بالنسبة لأي دولة سواء المغرب أو غيره من الدول، باعتباره دعامة من دعائم التنمية، كما أن المجلس يضم في تأليفه مجموعة من الخبراء في المجال التعليمي، والمشهود لهم بالخبرة والكفاءة والتخصص في مجالات التربية والتكوين والبحث العلمي.³

المحور الثاني: دور هيئات الحكامة في بلورة السياسات العمومية

إن دور مؤسسات الحكامة لا يقتصر فقط في المشاركة في إعداد السياسات العمومية وإنما يمتد ليشمل المساهمة في تقييم هذه السياسات، وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا المحور إلى شقين، الشق الأول سيتم التطرق فيه إلى مظهرات دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في وضع السياسات العمومية، ثم الشق الثاني سيتم التطرق فيه إلى دور المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في وضع السياسات العمومية.

أولاً: دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في وضع السياسات الاجتماعية

يمكن القول أن إشراك هيئات الحكامة في وضع السياسات العمومية، سواء تعلق الأمر بالبرامج أو المخططات، أو القرارات، جد مهم وتكمن أهمية ذلك في نجاعة السياسات العمومية وتحقيقها للأهداف المتوخاة منها خصوصاً ما إذا تم الأخذ بعين الاعتبار مقترحات هذه الهيئات، خاصة في القطاعات الحيوية كالسياسات الاجتماعية والاقتصادية، اللذان يمكن اعتبارهما ركيزة من ركائز التنمية سواء في المغرب أو غيره من الدول، كما يمكن القول أن آراء هذه الهيئة تساهم في عقلنة القرار السياسي.⁴

¹ المادة الثانية من الظهير الشريف رقم 1.14.100 الصادر في 16 من رجب 1435 (16 ماي 2014) بتنفيذ القانون 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 6257 الصادرة بتاريخ 19 رجب 1435 (19 ماي 2014) ص 4564.

² المادة 16 من الظهير الشريف رقم 1.14.100 مرجع سابق ص 5.

³ المادة 7 من الظهير الشريف رقم 1.14.100 مرجع سابق ص 2.

⁴ سعيد جعفري، ما الحكامة، مطبعة الأمنية الرباط، طبعة 2014 ص 44.

إن مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقييم السياسات العمومية يرافقه تقديم مجموعة من الحلول حول السياسة العمومية موضع التقييم، إذ أن هذه الحلول والاقتراحات تعد قيمة مضافة لتلك السياسات العمومية مع العلم أن المجلس يعتبر مؤسسة متخصصة، وبالتالي فكل الآراء الصادرة عنها يمكن اعتبارها آلية أساسية لتجويد السياسات العمومية بشكل عام والسياسات الاجتماعية بشكل خاص.¹

انطلاقاً مما سلف ذكره يتضح أنه وبالرغم من الدور الثانوي الذي تلعبه هيئات الحكامة في إعداد السياسات العمومية، أي من خلال دور هذه الهيئات في مواكبة السياسات العمومية، بدء من مرحلة الإعداد ومروراً بمرحلة التنفيذ وانتهاء بمرحلة التقييم بأشكاله القبلي والمواكب والبعدي، فإن هذه الهيئات لها دور فعال في نجاعة السياسات العمومية وهذا راجع لعدة اعتبارات من أبرزها أن هذه الهيئات وبمحكم اختصاصها وفي نطاق هذا الاختصاص تضم في تركيبها مجموعة من الخبراء في المجال الذي يدخل ضمن دائرة هذا الاختصاص.²

كما أن هذه الهيئات أصبحت تلعب دوراً هاماً في تزويد أصحاب القرار بالتقارير، سواء في نطاق اختصاصها، أو غير ذلك والتي تحتوي على معلومات قيمة بشأن السياسات العمومية القطاعية سواء بمبادرة منها، أو بطلب من صناع القرار، وخير مثال على ذلك فالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يصدر توصيات وآراء تكون خارج نطاق تخصصه إذ يقوم بإصدار توصيات في بعض الأحيان في مجال التربية والتعليم.³

وعلى صعيد السياسات الاجتماعية، قام المغرب بمجموعة من المبادرات، منها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتي كان لها دور هام في إعطاء دفعة قوية للجهود الهامة المبذولة من أجل تدارك التأخر في المجالات الاجتماعية، حيث بفضل هذه المبادرة تم تحقيق مجموعة من الإنجازات من ضمنها تعميم الولوج إلى التعليم الابتدائي، وتضاعف نسبة المتدربين، وانخفاض نسبة الأمية، وعلى مستوى الخدمات الأساسية فقد شهدت الخدمات المتعلقة بتوزيع الماء والكهرباء تحسناً ملحوظاً، حيث ازداد عدد المستفيدين من هذه الخدمات، أما على مستوى التغطية الاجتماعية فقد ازداد نسبة المستفيدين من التغطية الصحية بنسبة مهمة، وفي مجال السكن تراجع العجز المسجل في هذا المجال بنسبة مهمة.

ومن ناحية أخرى اتخذ المغرب مجموعة من السياسات التي أدت إلى خلق مناخ جيد للاستثمار، وكذا تحسين جاذبية المغرب بالنسبة للمستثمرين الأجانب، بالرغم من الظرفية الإقليمية والدولية الغير المواتية، فالسياسات القطاعية ارتكزت على مشاريع كبرى مهيكلية مكنت من إنجاز بنيات تحتية مهمة، وتعزيز صعود أقطاب تنمية جهوية، بالإضافة إلى الاستجابة لطموح المغرب في أن يصبح منصة إقليمية للاستثمارات والصادرات.⁴

¹ سعيد جعفري، ما الحكامة مرجع سابق ص 45

² عبد العزيز غوردو، الحكامة في النظام الدستوري المغربي، دار الإصدار إي كتب لندن الطبعة الأولى 2015 ص 87.

³ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحماية الاجتماعية في المغرب، واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، إحالة ذاتية رقم 2018/34 ص 7.

⁴ تقرير حول مساهمة المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي في النموذج التنموي الجديد، الصادر سنة 2019 الصفحة 20.

كما يمكن القول أيضا أن تعدد الفاعلين بما فيهم هيئات الحكامة في بلورة السياسات العمومية، مسألة إيجابية لكن في حال إخفاق هذه السياسات أو البرامج والمخططات المنبثقة عنها، وعدم تحقيق الأهداف المتوخاة منها يمكن أن يطرح العديد من المشاكل، وتتعلق بالأساس في المسائلة والمتابعة، فالسلطة التنفيذية التي تعتبر الفاعل التقليدي في هندسة السياسات العمومية، يسهل محاسبتها أما الهيئة المختصة سواء تعلق الأمر بالبرلمان وهو حق دستوري مكفول له، أو أمام الملك، لكن هذه الهيئات لم يخول لها الدستور أن تخضع للمحاسبة، وذلك في نطاق علاقتها بهذه المؤسسات التي سبق ذكرها، إذ أن هذه العلاقة تتجلى فقط في إبداء الرأي أو إصدار التقارير السنوية، وإرسال نسخ منها لرؤساء غرفتي البرلمان.¹

كما يتضح أن التقارير السنوية الصادرة عن هذه الهيئات تكون شاملة وتعدى نطاق اختصاصها، وكمثال على ذلك فالجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقاريره تتضمن توصيات ومجموعة من النقاط التي لا تتعلق بالسياسات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، بل أيضا تتضمن آرائه حول السياسات التربوية والتعليمية، وسبل تعزيز نجاعة هذه السياسات التربوية.²

كما ينبغي الإشارة أيضا إلى نقطة أساسية وتتعلق بالأساس بتقييم هذه الهيئات للسياسات العمومية، إذ لا تعتمد في ذلك على الأرقام والمعطيات والإحصائيات والوثائق الرسمية فقط، والصادرة عن السلطة التنفيذية، أو الجهات التي قامت بإعداد وتنفيذ السياسات العمومية المراد تقييمها، بل تعتمد على تقارير باقي الهيئات الأخرى، مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الذي يعتمد على التقارير السنوية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات في تقييمه للسياسات العمومية.

يساهم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أيضا في صنع السياسات العمومية، ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وهنا تكمن أهمية هذا المجلس باعتبار الاقتصاد رافعة أساسية للتنمية، ويضم هذا المجلس خبراء وفاعلين اقتصاديين من جهة ثانية، وهنا تكمن أهمية آراء المجلس وتقاريره، بالإضافة إلى ذلك فهناك هيئات أخرى تقوم بالمساهمة في إعداد السياسات العمومية، كالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي، الذي يهدف إلى المساهمة في إعداد المخططات والبرامج المتعلقة بالشباب وكذا انخراطهم في العمل الجماعي.³

كما أن مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في بلورة نموذج تنموي جديد يعد أحد أوجه المساهمة في إعداد السياسات العمومية، فالنموذج التنموي الجديد يمكن اعتباره مجالا من مجالات السياسات العمومية، وأحد تجلياتها، فالنموذج التنموي يضم المحاور الكبرى للتنمية سواء التنمية الاقتصادية من خلال دعم وتحسين الاقتصاد الوطني، من خلال جلب استثمارات جديدة وتحسين مناخ الأعمال، بغية تحقيق تنمية اقتصادية شاملة، إلى جانب

¹ حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور، السياق، البنيات والوظائف، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 110 2016 ص

² محمد حركات، آثار الفساد على حكمة وتقوم السياسات العامة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 40 2015 ص 101.

³ الباب الثاني عشر من دستور 2011.

ذلك فالنموذج التنموي يستهدف الفرد من خلال دعم الحقوق الأساسية وتفعيلها وتنزيلها على أرض الواقع ومن ضمن هذه الحقوق توفير سكن لائق، وتعليم جيد ومرافق صحية ذات معايير معترف بها.¹

ويستهدف النموذج التنموي أيضا تعزيز السياسة العمومية الصحية من خلال العمل على الرفع من جودة الخدمات المقدمة من طرف المرافق الصحية، إلى جانب توفير التغطية الصحية لجميع فئات المجتمع دون استثناء، كما أن هذا الإجراء الأخير ينبغي أن يكون موازيا لإجراءات أخرى مثل الرفع من نسبة الكوادر الصحية وكذلك تحسين الخدمات المقدمة من قبل المستشفيات.²

وكما هو معلوم فالسياسات التعليمية والسياسات الاجتماعية، لهما أهمية بالغة خصوصا ما إذا كانت هذه الأخيرة حققت الأهداف التي وضعت من أجلها، إذ أن الأمر يتجاوز تحقيق التنمية وتحقيق أكبر قدر من الرفاه للسكان، ليشمل تحقيق التماسك الاجتماعي وبالتالي الحفاظ على السلم الاجتماعي والاستقرار.

كما أن الحفاظ على السلم الاجتماعي، لن يتأتى إلا بوضع سياسات اجتماعية ناجعة وقادرة على القضاء على المشاكل والإكراهات التي تعيشها الساكنة، ونجاعة هذه السياسات العمومية، يتحقق انطلاقا من تدخل العديد من الفاعلين سواء مؤسساتيين أو أفراد عاديين، والأخذ بالتوصيات والآراء الصادرة عنهم، دون استثناء.³

علاوة على ذلك فالجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حينما يقوم بدراسة معينة فهذه الأخيرة تكون شاملة، أي أن المجلس يقوم بدراسة جميع تفاصيل تلك السياسة العمومية الذي هو بصدد تقديم الدراسة حولها، وما يركي هذا الطرح، أن تلك التقارير التي سبق التطرق لها تتناول مختلف الجزئيات التي ينبغي تطبيقها بخصوص تلك السياسات العمومية، أي أن المجلس تكون تقاريره شاملة وغير موجزة، كما أن تقاريره السنوية التي ترفع إلى الملك، لا تتضمن فقط مختلف أعمال المجلس التي قام بها خلال تلك السنة وإنما تقييما شاملا لمختلف السياسات العمومية التي يختص بها المجلس وتقديم التوصيات اللازمة ومختلف الحلول للإشكاليات التي تعترض تلك السياسات العمومية.⁴

إن التقارير السنوية الخاصة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، التي سبق ذكرها والتي تتضمن مختلف الأعمال التي قام بها المجلس، والتي تتضمن أيضا بشكل ضمني مجموعة من الإجابات حول المشاكل التي تواجه الساكنة المحلية، سواء تعلق الأمر بمشكل التنمية أو مشكل الفقر، وتقديم السبل الكفيلة لمواجهته والقضاء عليه، إلى جانب تقديم الرأي في السياسة الصحية المعتمدة، والتي سبق له في أكثر من مرة أعطى مجموعة من الاقتراحات والتوصيات من أجل النهوض بقطاع الصحة، مع إبراز المشاكل الكبرى التي يواجهها هذا القطاع، سواء تعلق الأمر بالخريطة الصحية ومشكل توزيع

¹ تقرير حول مساهمة المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي في النموذج التنموي الجديد مرجع سابق ص 20.

² تقرير حول مساهمة المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي في النموذج التنموي الجديد مرجع سابق ص 20.

³ محمد حيمود، تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة دفاتر الحكامة العدد الثاني دجنبر 2015.

⁴ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي فيما يخص تنمية العالم القروي، التحديات والآفاق كما صادقت عليه الجمعية العامة للمجلس بالإجماع خلال دورتها الواحدة والسبعين العادية ليوم الخميس 23 فبراير 2017 ص 40.

الكوادر الطبية بشكل متكافئ بين مختلف جهات المملكة، وكذلك مشكل التغطية الصحية والمشاكل المواقبة له سواء زيادة نسبة المستفيدين دون زيادة الأطر البشرية اللازمة التي يمكن أن تغطي هذه الزيادة.¹

كما يتضح أيضا أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أصبح يلعب دورا أساسيا في تيسير وتدعيم التشاور بين الفرقاء والفاعلين في المجال الاقتصادي والاجتماعي وهذا دور أساسي، إذ أن الفاعلين في المجال الاقتصادي، لهم أهمية كبيرة داخل المجتمع وتتجلى هذه الأهمية في تحريك عجلة الاقتصاد وبالتالي تحريك عجلة التنمية، فهذه الأخيرة تستهدف بشكل مباشر الفرد، من خلال توفير مختلف الحقوق الأساسية التي تعتبر واجب يقع على عاتق الدولة وهذه الحقوق تتمثل بالأساس في حق الشغل والحق في الصحة أي الحق في ولوج المرافق الصحية مع توفير تغطية صحية للفرد تكفل له هذا الحق بشكل فعلي.²

ويتضح أيضا أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، باعتباره هيئة من هيئات الحكامة المنصوص عليها خارج الباب الثاني عشر من الدستور، قد تم تحديد اختصاصاته و هيكلته، وتأليفه من خلال القانون التنظيمي، وليس القانون العادي وهذا يأتي للدلالة على الأهمية الدستورية التي يحظى بها هذا المجلس بالمقارنة مع الهيئات الأخرى التي يتم تنظيمها بمقتضى قوانين عادية، كما أن المجلس يحظى بأهمية بالغة من خلال الاستشارة أثناء إعداد المخططات والبرامج الاجتماعية وهذا البرامج كما هو معروف تستهدف جميع مواطني وفئات المجتمع دون استثناء وبالتالي فنجاعة هذه السياسات أو المخططات رهين بتحقيق وإرساء السلم الاجتماعي.³

علاوة على ذلك فالمجلس السالف الذكر لا يحظى فقط بالمساهمة في إعداد البرامج التي سبق ذكرها، فهو أضحي يستشار في إعداد النموذج التنموي الجديد والذي يراهن عليه المغرب في سد عيوب وأعطاب النموذج التنموي الحالي الذي أبان عن فشله نظرا لاستمرارية وجود المشاكل الاجتماعية وكذا استمرار زيادة نسبة الهشاشة خصوصا لدى الفئات الاجتماعية أو الطبقات المتوسطة.

إضافة إلى ذلك فالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يستشار في بعض المخططات الأخرى والبرامج التي لا تقل أهمية عن السياسات الاجتماعية، ألا وهي البرامج والسياسات الاقتصادية، إذ أن المجلس يقوم بإعداد الدراسات في المجالات الاقتصادية، وهذا يأتي للدلالة على أهمية هذا الدور، فالإقتصاد في المغرب أو في غيره من الدول يعتبر أساس الازدهار والتنمية بجميع مجالاتها، كما أن السياسات الاقتصادية لا ينبغي أن تكون موضع مزایدات بين القوى السياسية أو الأحزاب، ومن أجل تحقيق هذا الطرح ينبغي منح المجلس مجال أوسع للمساهمة في بلورة ووضع هذه السياسات.⁴

ويتضح أيضا أن مساهمة المجلس في بلورة السياسات العمومية التي تدخل ضمن نطاق اختصاصه، لا تتم إلا بعد موافاته بالمعطيات الضرورية، من قبل السلطات وهذا ما يظهر طبيعة العلاقة بينه وباقي المؤسسات الدستورية، إذ أن

¹ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي فيما يخص تنمية العالم القروي ص 40

² مقتضيات القانون التنظيمي 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مرجع سابق.

³ مقتضيات القانون التنظيمي 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مرجع سابق.

⁴ ملخص التقرير السنوي الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، سنة 2017 ص 45

هذه العلاقة مبنية على التكامل والتعاون، فالسلطة التنفيذية تقوم بدور تكميلي بالنسبة للمجلس من خلال منحه المعلومات الضرورية من أجل ممارسات صلاحياته، وكذا المجلس يقوم بدور تكميلي بالنسبة للسلطة التنفيذية من خلال تزويدها بالمعطيات الضرورية والتوصيات والدراسات بحكم اختصاص المجلس في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.¹

إن هيئات الحكامة بشكل عام والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بشكل خاص لا يقوم بإبداء الرأي والتوصيات في الأوقات العادية، بل يقوم بذلك حتى في أوقات الأزمات و خير مثال على إبداءه للرأي بمناسبة جائحة كورونا، إذ قام بتشخيص الحالة الاقتصادية والاجتماعية للمغرب في ضوء هذه الجائحة وما له من تداعيات وانعكاسات على أجندة السياسات العمومية، فقد كانت أول هذه الانعكاسات على النمو الاقتصادي وكذلك على التشغيل، وبالتالي تدهور القدرة الشرائية، ويمكن القول أن النتيجة الأولى للانخفاض التشغيل تمثلت في حجم التشغيل وفقدان الدخل والقدرة الشرائية، كما يتجلى ذلك من خلال تراجع متوسط الدخل الشهري للشغلين، كما تراجع مؤشر الثقة بالنسبة للأسر وذلك كما يوضح المبيان أسفله.²

كما تجدر الإشارة أيضا أن مصدر الاهتمام لم يكن تراجع التشغيل فقط وإنما طريقة توزيع الدخل التي تتولد عنها مجموعة من التفاوتات بين مختلف الفئات، ففئة العاملين الأكثر هشاشة والمهن الأكثر هشاشة، لاسيما في القطاع الغير المنظم كانت هي الأكثر تأثرا بفقدان مصدر الدخل خلال هذه الأزمة، وذلك لعدم توفر هذه الفئة على مدخرات احتياطية وعدم استفادتها من أي آلية للحماية الاجتماعية، علاوة على الحجر الصحي وما له من تداعيات على الأفراد سواء كانت نفسية أو اقتصادية.³

كما إن لجائحة كورونا انعكاسات أخرى تتمثل في تراجع وتيرة كشف وعلاج الأمراض الأخرى غير كوفيد 19، كما أن الإكراهات المرتبطة بالحجر الصحي وتقييد حرية التنقل حالت دون ذهاب المرتفقين إلى المستشفى أو العدول عن اللجوء إلى العلاج مما يعرض حالتهم إلى التدهور الصحي.⁴

وقد كشفت هذه الجائحة أيضا على مجموعة من نقاط الضعف أيضا وهي النقص الحاصل في العلاجات الأولية، والهشاشة الاقتصادية والاجتماعية لشريحة واسعة من الساكنة، وعدم قدرة العديد من المستشفيات بالتكفل بمرضى

¹ ملخص التقرير السنوي الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، سنة 2017 ص 45

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا (كوفيد 19) والسبل الممكن لتجاوزها، إحالة رقم 2020/28 الصفحة 37.

³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا (كوفيد 19) والسبل الممكن لتجاوزها، إحالة رقم 2020/28 ص 38.

⁴ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا (كوفيد 19) والسبل الممكن لتجاوزها، إحالة رقم 2020/28 ص 38.

كوفيد 19 بسبب عدد قدرة هذه المستشفيات على استقبال مزيد من المرضى، إلى جانب عدم إشراك القطاع الخاص في الجهود المبذولة لمواجهة هذه الجائحة، وعدم القدرة على إقامة شراكة حقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص.¹

أما على مستوى الحكامة الصحية، فيمكن القول أن النمط المعتمد في تدبير المستشفيات أصبح متجاوزاً، لعدة أسباب منها كون قطاع الصحة يعتمد على التدبير المركزي إلى حد كبير، أي أن المصالح المركزية هي التي تتولى التسيير المالي وبناء المرافق الصحية وتدبير الموارد البشرية واقتناء التجهيزات والأدوية، وبالتالي فالمصالح الجهوية تظل مرتبطة بالإدارة المركزية، وهو الأمر الذي يحول دون تحرير الطاقات وتشجيع الابتكار وتطوير الديناميات في المجالات الترابية وتقوية إمكانيات التكيف والاستجابة.

كما أن تدبير الميزانية المتعلقة بقطاع الصحة يعثرها الكثير من الاختلالات، تتجلى في عدم وجود معايير معتمدة في توزيع الاعتمادات على مستوى الجهات، فقد حظيت أربع جهات بنسبة 72 في المائة من ميزانية العتاد والنفقات المختلفة العامة وهذه الجهات هي جهة الرباط القنيطرة، جهة مراكش أسفي، جهة الدار البيضاء سطات، ثم جهة فاس مكناس.²

كما أن هذه الأزمة قد كشفت عن محدودية السياسات الاقتصادية من خلال الطابع المحدود للحيز الميزانياتي، وهو ما يقلص من هوامش الدولة في التدخل أثناء حدوث الأزمات، ومن قدرتها على إطلاق سياسات مضادة للتقلبات الدورية وهو الأمر الذي يجعل الدولة تراهن على خيار المديونية، وهو ما يترتب عنه مجموعة من التبعات خاصة في حالة اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، إن ضعف هوامش الميزانية له مجموعة من الأسباب منها الإعفاءات والتحفيزية الضريبية الغير المبررة، وكذلك الغش والتهرب الضريبي، إلى جانب وجود قطاع غير منظم.

علاوة على ذلك فإن طريق تحقيق هذه الاستراتيجية التي سبق ذكرها تبقى محفوفة بمجموعة من التحديات سواء بالنسبة للمغرب أو غير من باقي البلدان، ومن بين هذه التحديات التي أظهرتها الأزمة، ضرورة ضمان السيادة الوطنية في القطاعات الاستراتيجية إلى جانب الإكراهات التي تعترض السياسات الاجتماعية خصوصاً الإصلاح العميق للمنظومة الصحية وتسريع الإصلاحات المرتبطة بالمنظومة التربوية، وكذلك قدرة الدولة على التكيف مع دورها الجديد وهذا التحول تمليه التغيرات الكبرى الناجم عن هذه الأزمة.³

ثانياً: دور المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في وضع السياسات التعليمية

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا (كوفيد 19) والسبل الممكن لتجاوزها، مرجع سابق ص 52

² التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2018.

³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا (كوفيد 19) والسبل الممكن لتجاوزها، مرجع سابق ص 82

تحتل التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، لها أهمية خاصة نظرا لهذا القطاع الحيوي والمتمثل في التعليم،¹ وبالتالي فأراء هذا المجلس لها أهمية كبرى، نظرا لكون هذا المجلس يضم في تركيبته مجموعة من الخبراء في قطاع التعليم، غير أنه يمكن إبداء ملاحظة مهمة فيما يتعلق بالسياسات العمومية في مجال التعليم، فالمجلس السالف الذكر يعتبر فاعلا ثانويا في صنع هذه السياسات وبالتالي فالفاعل الرسمي هو السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة وبالتحديد الوزارة الوصية على هذا القطاع.²

إن مساهمة المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في صنع السياسات العمومية، تتعدى المساهمة في السياسات العمومية في المجال التعليمي، فهي تشمل أيضا إبداء الرأي في كل القوانين ذات الصلة بقطاع التربية الوطنية، والأمثلة على ذلك كثيرة ومتعددة، منها رأي المجلس في القانون الإطار لمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي إذ أبدى مجموعة من الملاحظات خاصة في مدى استجابة المشروع للرؤية الاستراتيجية للإصلاح، فالقانون الإطار يستمد مضامينه من الرؤية الاستراتيجية للإصلاح.³

كما حثت الرؤية على التزام التعليم والتكوين الخاص بمبادئ المرفق العمومي لأنه استثمار في خدمة عمومية تندرج في الخيارات والأهداف المرسومة للمشروع التربوي والتعليمي الوطني، وكذلك قيام الدولة بمهام التراخيص والتقنين والضبط وضمان معايير الجودة، كما ينبغي للتعليم الخاص أن يستفيد من تحفيزات الدولة والجماعات الترابية للنهوض بتعميم التعليم الإلزامي.⁴ وقد نص المجلس على أن بعض القضايا تتطلب التدقيق والإغناء والحسم، وهي قضايا تتحكم في إصلاح المنظومة التعليمية برمتها، ويتعلق الأمر هنا بالتمويل والحكامة والهندسة اللغوية والتعليم الأولي والتكوين المهني والبحث العلمي والتقني والابتكار والفاعلين في المنظومة التربوية.⁵

فالسياسات العمومية للدولة تنقسم إلى مجموعة من السياسات القطاعية، والمجال التربوي والتعليمي هو جزء من السياسة العامة للدولة، وبالتالي فتنزيل السياسات العمومية هو العملية الأكثر صعوبة، إذ أن تنزيل التعليم الأولي، مسؤولية السلطة التنفيذية والمسؤولين على القطاع، وبالتالي يظهر دور المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي،

¹ أعمال الندوة الدولية المنظمة من طرف مجموعة البحث حول الإدارة والسياسات العامة بتاريخ 21 و 22 أكتوبر 2010، تحت عنوان أي دور للصحافة في التأثير على أجندة السياسات العامة؟، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش العدد 37-2011 ص 49.

² أعمال الندوة الدولية المنظمة من طرف مجموعة البحث حول الإدارة والسياسات العامة بتاريخ 21 و 22 أكتوبر 2010، مرجع سابق ص 50.

³ مضامين الرؤية الاستراتيجية للإصلاح 2015-2030 الصادرة عن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي تحت عنوان من أجل مدرسة الإنصاف والجودة والارتقاء.

⁴ الرؤية الاستراتيجية للإصلاح 2015-2030 مرجع سابق ص 9

⁵ رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في مشروع القانون الإطار لمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، رأي رقم 02/2016 بتاريخ يونيو 2016 ص 11.

في مد صنع القرار بالاستشارات والآراء الضرورية، لكون هذا المجلس وكما تمت الإشارة يضم مجموعة من الخبراء وكما يدل اسمه، في المجال تعليمي.¹

إن مساهمة المجلس السالف الذكر في هندسة السياسات العمومية التربوية والتعليمية، لا تتعدى إبداء الرأي سواء إذا طلب منه ذلك من قبل الحكومة أو من قبل البرلمان، أو بمبادرة منه، و يتجلى حضور آراء هذا المجلس من خلال مخرجات السياسات العمومية التربوية أو التعليمية، إذ يمكن القول في هذا الصدد أن بعض التوصيات كانت حاضرة وخاصة في القانون الإطار المتعلق بالتربية والتكوين.

كما يمكن القول أيضا أن المجلس السالف الذكر، ونظرا للقطاع الحيوي المتعلق بالتعليم والتربية، فإن تبني الدراسات والآراء والتوصيات الصادرة عن هذا المجلس أمر ضروري من أجل تحسين مردودية التعليم العمومي، مع العلم أن هذا المجلس كذلك يقوم بإصدار دراسات وأبحاث في غاية الأهمية وحضور هذه الدراسات في هندسة السياسات العمومية أمر ضروري رغم الإكراهات المالية التي تحول دون تفعيلها على أرض الواقع إلى جانب ذلك.²

إن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، لا يقوم بالمساهمة في إعداد السياسات العمومية ذات الصلة بالشأن التعليمي والتربوي وكذا البحث العلمي، بل يقوم أيضا بتقييم هذه السياسات، وهذا ليس بالأمر المهيّن لأن تقييم السياسات التعليمية يختلف عن تقييم السياسات القطاعية الأخرى، وبتعبير آخر فتقييم السياسات التعليمية والتربوية يصعب تقييمه إلا إذا ما تم الحصول على الإحصائيات الضرورية والمعطيات من أجل إصدار حكم حول نجاح هذه السياسات من عدمها، وعلى هذا الأساس فهذا التقييم يتضمن أيضا مجموعة من النقاط الجوهرية وكذا التوصيات التي من شأنها تحفيز القطاع التعليمي وتدعيمه خاصة أن هذه التوصيات صادرة عن هيئة دستورية مختصة في قطاع التعليم وبالتالي ستكون بمثابة قيمة مضافة.³

وعموما يمكن القول أن مختلف الصلاحيات التي منحها الدستور للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، منها إقامة علاقة الشراكة بينه وبين مختلف الهيئات الوطنية والدولية، من شأنه أن يعزز من نجاعة هذه التوصيات أي أن هذه الأخيرة ستكون متضمنة لبعض التجارب الدولية المقارنة في المجال التعليمي والتربوي، ولذلك فتضمن آراء المجلس وتوصياته سيعزز من نجاعة السياسات العمومية في المجال التعليمي والتربوي وكذا قطاع البحث العلمي.⁴

علاوة على ذلك فإشراك فاعلين آخرين في بلورة السياسات العمومية، سواء كانت قطاعية أو غيرها من السياسات العمومية الأخرى، أو ما يعرف بالاستشارة في إعداد السياسات العمومية، يمكن أن يكون لها أثر إيجابي، وتنال رضا

¹ رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في مشروع القانون الإطار لمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، مرجع سابق ص 12.

² رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في مشروع القانون الإطار لمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، مرجع سابق ص 12.

³ الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي CSEFRS.Ma

⁴ الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي CSEFRS.Ma

الفئات المستهدفة منها، وهذا الأثر يمكن أن يقاس بمجموعة من المؤشرات والبيانات، وهذا ما يعرف بتقييم السياسات العمومية وهذا اختصاص تتمتع بها هيئات الحكامة أيضا إلى جانب البرلمان الذي يعتبر الفاعل الرئيسي في تقييم السياسات العمومية.¹

وبالرجوع إلى المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، فيمكن القول أن المجلس وبحكم طبيعة اختصاصه في المجالين التعليمي والتربوي، آرائه وتوصياته دائما ما تكون حاضرة في السياسات التعليمية، سواء من خلال التقارير السنوية الصادرة عنه، أو من خلال طلب الرأي من طرف الحكومة أو البرلمان، إذ يتجلى حضور هذه التوصيات في العديد من القوانين والبرامج والمخططات التربوية ذات الصلة بالشأن التعليمي، إلى جانب ذلك فالمجلس يقوم بعدة وظائف من أبرزها إعداد الدراسات والأبحاث في نطاق اختصاصه، وهذه الدراسات والأبحاث تعتبر مهمة نظرا لكون المجلس يختص في الشأن التعليمي من جهة، وكذلك يضم في تركبته خبراء مختصين في الشأن التعليمي من جهة أخرى وهذا يدل على مدى أهمية تلك التقارير وأن الأخذ بها يعتبر ضروري وأمر ملح من أجل تجويد السياسات العمومية التعليمية.²

ومن جهة أخرى فالمجلس له أدوار استشارية مثله مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، غير أن هذا الأخير يمكن أن يحل محل السلطة التنفيذية الفاعل الرئيسي في إعداد السياسات العمومية، مثل إعداد بعض المخططات والبرامج التنموية، على خلاف المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، حيث أغلب تقاريره تتضمن آراء استشارية فقط متضمنة لبعض التوصيات، وهذا يأتي للدلالة على الدور الاستشاري الذي يلعبه هذا المجلس رغم اختصاص في الشأن التعليمي والتربوي، إذ أن هذا الشأن أو القطاع يعد أحد الركائز التي تقوم عليها التنمية، وتعبير آخر فهو مؤشر من مؤشرات التنمية، فجودة التعليم واحتلاله لمراتب متقدمة على الصعيد الدولي يعد دعاما من الدعامات التنموية سواء بالنسبة للمغرب أو غيره من الدول.³ ويمكن القول أن التوصيات الصادرة عن المجلس السالف الذكر، تتضمن عدة نقاط بخصوص السياسة التعليمية، خاصة إذا ما تم النظر إلى الرؤية الاستراتيجية الصادرة عنه والتي تضمنت مجموعة من التوصيات بهدف النهوض بالتعليم العمومي بجميع مراحله وكذا التعليم العالي.

كما أن الأمر نفسه ينطبق على المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، الذي لا يعتمد فقط على تقارير باقي الهيئات الأخرى، بل يعتمد على التقارير الدولية، وكذا إبرازه لبعض التجارب الدولية، بغية تقييمه للسياسات التربوية، ويمكن القول أيضا أن الأمر نفسه ينطبق على المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، فهذا وكما يتضح أنه

¹ محمد البوشوكي، مؤسسات الحكامة في دستور 2011 أية سلطة؟ مقال نشر على موقع هسبريس <https://www.hespress.com/writers/267134.html>

² محمد البوشوكي، مؤسسات الحكامة في دستور 2011 أية سلطة؟ مرجع سابق.

³ محمد البوشوكي، مؤسسات الحكامة في دستور 2011 أية سلطة؟ مرجع سابق.

يستشار في قطاع التربية والتعليم، وأن حضور آراء المجلس في السياسات العمومية متباين، إذ يتضح حضور هذه الآراء في مخرجات السياسات العمومية في بعض الأحيان، ويظهر غيابها تارة أخرى.¹

لم يسلم قطاع التعليم من تداعيات هذه جائحة كورونا، إذ تم اعتماد نمط آخر في التعليم وهو التعليم عن بعد، وهو ما أظهر مجموعة من التفاوتات بين المجال القروي والحضري على مستوى الفجوة الرقمية، أي عدم قدرة تلاميذ العالم القروي إلى الولوج إلى المنصات الرقمية وذلك لأسباب مادية.

خاتمة:

يتضح مما سلف ذكره إذن أن مؤسسات الحكامة، وبالنظر إلى كل القوانين المنظمة لها أنها لا تعدو أن تكون إلا هيئات استشارية فقط، تدلي برأيها إلى الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين، كلما طلب منها ذلك أو بمبادرة منها، فيؤخذ رأيها تارة، أو يرفض تارة أخرى، ولذلك فهيئات الحكامة، وكونها مؤسسات متخصصة في مجال معين لأنها تضم خبراء ومتخصصين في ذلك المجال الذي تختص به هذه المؤسسات، وبالتالي وجب أخذ مجموعة من النقاط بعين الاعتبار، أولاً ومن خلال تفحص القوانين المنظمة لهذه الهيئات ليس هناك ما يفيد بالزامية الحكومة أو البرلمان بغرفتيه، من أخذ آراء وتقارير هذه المؤسسات والعمل بها وتبنيها في كل سياسة عمومية أو تشريعية.

علاوة على ذلك فالحكم على أداء هذه المؤسسات رهين بالممارسة التي تقوم بها وبجودة التقارير التي يمكن أن تصدر عنها ومدى الأخذ بها من قبل صناع القرار، سواء تعلق الأمر بمجلس النواب أو مجلس المستشارين، أو السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة، كما يتضح أن بعد هذه المؤسسات عن المسائلة، يمكن أن يطرح عدة مشاكل ألا وهي ما إذا تم الأخذ بعين الاعتبار تلك الآراء من أجل إعداد سياسة عمومية، وباءت هذه الأخيرة بالفشل فالإشكال الذي سيطر هنا هو من هي الجهة التي ستتم محاسبتها هل هي الجهة التي قامت بإعداد السياسة العمومية والمتمثلة بالأساس في الحكومة أم مؤسسات الحكامة مع العلم أن هذه الأخيرة بعيدة عن المسائلة بشكل صريح وهذا واضح من خلال القوانين المنظمة لها التي نصت على ذلك.

كما يتضح أيضاً أن مساهمة هيئات الحكامة في هندسة السياسات العمومية جد محدود هذا بالنظر إلى المخططات والبرامج الصادرة عن السلطة التنفيذية، والتي لا تتضمن آراء وتوصيات هذه الهيئات.

وعلى هذا الأساس فحضور توصيات المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي وآرائه يبقى مهماً، وتتجلى هذه الأهمية في كون هذه الآراء مبنية على مجموعة من التصورات، فكل رأي أو تقرير للمجلس لا ينبني عن فراغ وإنما يبنى على تقارير هيئات أخرى أو مؤسسات، لا تنتمي إلى الفاعل الرئيسي في إعداد السياسات العمومية المتمثل في السلطة التنفيذية، مثل المجلس الأعلى للحسابات أو بعض الهيئات الدولية المهتمة بذلك المجال الذي يدخل ضمن نطاق اختصاص المجلس، وهذا أن دل على شيء فإنما يدل على استقلالية هذه التقارير من جهة ثم جودتها من جهة أخرى.

¹ التقرير التحليلي الخاص بالميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000-2013، المكتسبات والمعوقات والتحديات، الصادر عن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي

عموما يمكن القول أن الإكراه الحقيقي يتجلى في تبني آراء هذه الهيئات، وهذا راجع لعدة اعتبارات أبرزها استحالة الأخذ بهذه الآراء وهذا في الغالب ما يتم تبريره بالصعوبات المالية، أي أن تلك التوصية أو الرأي الصادر عن تلك الهيئة لا يمكن الأخذ به بسبب عدم وجود المخصصات المالية اللازمة، ففي كثير من المناسبات لم يتم الأخذ بهذه الآراء سواء من قبل السلطة التشريعية من خلال القوانين الصادرة عنها والتي طلبت رأي هيئة من هذه الهيئات في شأن قانون معين أو من قبل السلطة التنفيذية خلال إعداد سياسة عمومية معينة تدخل ضمن نطاق اختصاص تلك الهيئات.

يتضح من خلال المعطيات السابقة أن هيئات الحكامة الممثلة في المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وهما مؤسستين تم اتخاذهما كنموذجين، وتحديد تأثيراتهما على أجندات السياسات العمومية إذ يتضح أن هاتين المؤسستين، لهما تأثير محدود على المراحل التي تطبع السياسات العمومية، بدء من مرحلة الإعداد مروراً بمرحلة التتبع، وانتهاءً بمرحلة التقييم، وهذا الإجراء الأخير المتعلق بالتقييم أصبح اختصاص عدد كبير من الفاعلين ومن ضمنهم المجتمع المدني الذي خول له الدستور القيام بذلك.

أما على مستوى تقييم السياسات العمومية من قبل المؤسستين التي سبق ذكرهما فيتضح أيضاً أن هذا النوع من التقييم يختلف بشكل عن نظيره الذي تقوم به المؤسسات الرسمية الأخرى والتي تتمثل في البرلمان، فتقييم هذا الأخير شامل لا يتركز فقط على تقييم السياسات التعليمية، وإنما يقوم بتقييم باقي السياسات الأخرى مثل السياسات الاقتصادية و السياسات الاجتماعية وباقي أصناف السياسات العمومية الأخرى، أما المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، فيقوم فقط بتقييم السياسات التعليمية فقط، أي في نطاق اختصاصه.

كل المعطيات السابقة تنطبق على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أي أن هذه المؤسسة تقوم بتقييم السياسات الاجتماعية من خلال مجموعة من المنطلقات، وعلى سبيل المثال، مدى تحقيق السياسات الاجتماعية للأهداف، وهذه الأهداف كما هو معلوم كثيرة ومتعددة، وهو تقليص معدل الفقر بعد اعتماد هذه السياسات الاجتماعية حيث هناك سياسات اجتماعية يتم اعتمادها على المدى المتوسط والبعيد، وبالتالي فتقييمها من قبل المجلس وغيره من باقي المؤسسات لا يتم إلا بعدد مرور مدة معينة، حيث يتم قياس مجموعة من المؤشرات تتمثل بالأساس في مستوى التنمية البشرية، سواء على المستوى الوطني، أو المستوى الدولي عبر معرفة المراتب التي يحتلها المغرب في هذا الخصوص.

المراجع:

المراجع العربية:

الكتب بالعربية:

كريم الحرش : الحكامة الجيدة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية ، العدد 20 ، 2012 ص 5 .

سعيد جعفري، ما الحكامة ، مطبعة الأمانة الرباط، طبعة 2014

عبد العزيز غوردو، الحكامة في النظام الدستوري المغربي، دار الإصدار إي كتب لندن الطبعة الأولى 2015

الأطروحات والرسائل الجامعية:

عادل غفال، الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2013/2012.

الرسائل:

مراد موسى، البرلمان المغربي بين وظيفتي الرقابة وتقييم السياسات العمومية دراسة تحليلية-مقارنة-بين دستوري 1996 و 2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكدال كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2017/2016

ياسين النفاقي، المواطنة في الدستور المغربي الجديد، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2012/2011

المواقع الإلكترونية:

الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي CSEFRS.Ma

محمد البوشوكي، مؤسسات الحكامة في دستور 2011 أية سلطة؟ مقال نشر على موقع هسبريس <https://www.hespress.com/writers/267134.html>

عبد الرحيم بنيحي، الحكامة الجيدة ما بين مبادئها الأساسية ومؤسستها الدستورية، مقال نشر على موقع هسبريس <https://www.hespress.com/opinions/336316.html> يوم الجمعة 20 يناير 2017 الساعة 18:13 .

النصوص القانونية:

دستور 2011 الصادر بموجب الظهير الشريف 1.11.82 بتاريخ 14 رجب 1432 (17 يونيو 2011) والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر بتاريخ 14 رجب 1432 (17 يونيو 2011) ص 2968-2938 .

الظهير الشريف رقم 1.14.100 الصادر في 16 من رجب 1435 (16 ماي 2014) بتنفيذ القانون 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 6257 الصادرة بتاريخ 19 رجب 1435 (19 ماي 2014) ص 4564.

القانون التنظيمي 128.12 المتعلق بالجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.124 الصادر في 3 شوال 1435 (31 يوليو 2014) والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 6282 الصادرة بتاريخ 17 شوال 1435 (14 أغسطس 2014) الصفحة 6370

المجلات والمنشورات:

أعمال الندوة الدولية المنظمة من طرف مجموعة البحث حول الإدارة والسياسات العامة بتاريخ 21 و 22 أكتوبر 2010، تحت عنوان أي دور للصحافة في التأثير على أجندة السياسات العامة؟، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش العدد 37-2011

حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور السياق، البنيات والوظائف، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 110 2016 ص 65

محمد حركات، آثار الفساد على حكمة وتقييم السياسات العامة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 40 2015 ص 101.

محمد حيمود، تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة دفاتر الحكامة العدد الثاني دجنبر 2015

هشام العقراوي، مدارس تحليل السياسات العمومية، سلسلة دفاتر إدارية، منشورات دفاتر إدارية، العدد الثاني مارس 2017

كريم الحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 20، 2012

المراجع الأجنبية:

Health service planning and policy- making A toolkit for nurses and midwives, world health organization western pacific region,

التقارير الرسمية:

رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحماية الاجتماعية في المغرب، واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، إحالة ذاتية رقم 2018/34 ص 7.

تقرير حول مساهمة المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي في النموذج التنموي الجديد، الصادر سنة 2019 الصفحة 20.

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا (كوفيد 19) والسبل الممكن لتجاوزها، إحالة رقم 2020/28

رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي فيما يخص تنمية العالم القروي، التحديات والآفاق كما صادقت عليه الجمعية العامة للمجلس بالإجماع خلال دورتها الواحدة والسبعين العادية ليوم الخميس 23 فبراير 2017

ملخص التقرير السنوي الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، سنة 2017 ص 45
مضامين الرؤية الإستراتيجية للإصلاح 2015-2030 الصادرة عن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي
تحت عنوان من أجل مدرسة الإنصاف والجودة والارتقاء.
رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في مشروع القانون الإطار لمنظومة التربية والتكوين والبحث
العلمي، رأي رقم 02/2016 بتاريخ يونيو 2016

رهانات التنمية الترابية وتفعيل السياسات العمومية بالمغرب

The stakes of territorial development and activating public policies in Morocco

سارة الزهيري : دكتوراه في القانون العام

كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بجامعة عبد المالك السعدي طنجة

الملخص:

لاشك أن رهان التنمية الترابية في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الوطنية والدولية الحالية، تفرض ضرورة بناء علاقة جديدة بين الدولة والجماعات الترابية، تسمح بتعزيز مكانة هذه الأخيرة وتطوير وسائل عملها العملية في أفق تعزيز مساهمتها في تفعيل السياسات العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية وتحقيق التنمية الترابية والجهوية.

ويحيل منظور اللامركزية كقاعدة لبناء الديمقراطية المحلية والتي تتبنى أساسا على أولوية السكان في تدبير شؤونهم المحلية، إذ هي التي تجعل من المنتخب المحلي مصدر سلطة وصاحب قرار وحامل افتحاص حقيقي، يمكنه من الاستجابة لرغبات وطموحات وتطلعات السكان الذين قلده الأمانة ومسؤولية تمثيلهم، بدأ من رؤساء مجالس الجهات والجماعات مرورا بالمستشارين الجهويين والجماعيين، وهكذا فإن تدبير التنمية الترابية يجب أن يرقى بالمنتخبين المحليين على موقع مركز متخذي القرار، إلى جانب تأهيلهم حتى يتسنى لهم القيام بأدوارهم المهنية والمساهمة بشكل إيجابي في تدبير الجماعات الترابية. إن التحولات السريعة التي يعرفها المجتمع محليا والظروف الإقليمية والدولية التي تحيط به، إضافة إلى أوراش التحديث التي فتحتها الدولة المغربية تستوجب بناء إدارة جماعية فاعلة، لها من الوسائل القانونية والمالية والبشرية ما يكفي

لتنفيذ اختياراتها التنموية على الأرض، وأن التدبير الرشيد للشأن الجماعي المحلي يستدعي توفير أدوات وآليات في الرقابة والمحاسبة. من أجل الارتقاء بالتنمية الترابية

الكلمات المفتاحية : التنمية الترابية. السياسات العمومية. الحكامة .

ABSTRACT:

Undoubtedly, the issue of territorial development, in light of the current national and international political, economic and social transformations, imposes the necessity of building a new relationship between the state and the territorial communities, allowing the strengthening of the latter's position and the development of its practical means of action in the horizon of enhancing its contribution to activating the state's general policies, preparing territorial policies and achieving territorial development, And regionalism.

The rapid transformations that the community knows locally and the regional and international conditions that surround it, in addition to the modernization workshops opened by the Moroccan state, require building an effective collective administration, which has sufficient legal, financial and human means to implement its development choices on the ground, and that the rational management of the local collective affairs requires the provision of Tools and mechanisms in control and accounting. To promote territorial development

Key Words: Territorial development, public policies, governance.

مقدمة:

تعد السياسات العمومية من أهم الآليات القانونية التي تتخذها الدولة في شكل أهداف و استراتيجيات محددة قصد معالجة بعض القضايا المطروحة وذات الأولوية داخل المجتمع، بعد دراستها ومرورها بمجموعة مراحل أساسية قبل أن يتم بلورتها في شكل رزمة من القرارات المرتبطة بالشأن المحلي أو الوطني على حد سواء.

غير أن المراحل التي تكتسي أهمية خاصة في إعداد السياسات العمومية هي مرحلة التدخل و مرحلة التقييم، و يتعلق الأمر بضرورة الإعداد و التنفيذ و التقييم حيث يتأثر الاستخدام الملموس للسياسات العمومية بمجموعة من المعطيات كالتحديد الدقيق للقضايا التي يراد التدخل فيها أو تدبيرها، و الموارد المتوفرة بشكلها المادي و البشري و سيناريوهات الحلول التي يمكن توقعها.

وبالإضافة إلى التحولات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية التي عرفتها الدولة ،من خلال مراحل تطورها من خلال مواصلة الاستثمار في العنصر البشري وضمان طمأنينته الروحية حتى يكون في صلب جميع المبادرات التنموية. ،ساهمت

بشكل كبير في إعادة صياغة دورها الذي لم يعد ينحصر في إشباع الحاجات الأساسية للمجموعات الاجتماعية، بقدر ما أصبح نشاطها الرئيسي يتجه نحو تحقيق التنمية لهذه المجموعات وفي هذا السياق احتلت السياسات العمومية مكانة متقدمة في استراتيجياتها التنموية.

وفي هذا الإطار لابد من الإشارة إلى أنه لا يمكن اختزال التنمية الترابية بشكل عام في تحسين مستوى دخل الفردي، بل إنها تفيد توسيع دائرة اختيارات الأفراد وحرياتهم و مشاركتهم في صنع القرار بإطلاق دينامية متحكم فيها كأداة للنمو الاقتصادي والاجتماعي.

وعليه نجد كثرة هي الأبحاث و الدراسات التي اعتبرت وبصيغة تعبيرية تقترب من أن تكون موحدة ، بأن التحولات التي عرفها مفهوم الدولة في النظام السياسي المغربي ، ساهمت بشكل كبير في إعادة صياغة دورها الذي لم يعد ينحصر في إشباع الحاجات الأساسية للمجموعات الاجتماعية فقط ، بقدر ما أصبح نشاطها الرئيسي يتجه أيضا نحو تحقيق تنمية شاملة و مستدامة لهذه المجموعات . وفي هذا السياق احتلت السياسات العامة كأداة لتدخل الدولة ، في مختلف القطاعات مكانة متقدمة في إستراتيجيتها التنموية.

و بالتالي لم يعد من المقبول اليوم أن تقوم الدولة المركزية بإدارة كل شيء بنفسها، بما في ذلك تدبير السياسات العمومية. بل لقد بات خيار اللامركزية الترابية وتحرير قدرة المبادرة الإدارية لدى مجالس الجهات و الجماعات الترابية المنتخبة ، مدخلا لا غنى عنه لتحقيق أهداف التنمية ، وذلك من خلال إعادة تحديد دور السلطات المركزية في اتجاه انتقال مزيد من الصلاحيات و الاختصاصات لفائدة الجماعات الترابية و الهيئات اللامركزية ، من أجل الوصول إلى الهدف الرئيسي من نهج هاته السياسة الإستراتيجية ألا وهو تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية . وإعطاء دور جديد للجماعات في مجالات التدخلات الاقتصادية ، لتصحيح اختلالات مسار النظام اللامركزية الذي عرف عدة ظواهر سلبية و عراقيل حالت دون تحقيق التطور.

تندرج أهمية هذا الموضوع كمحاولة لإبراز جانب السياسات العمومية كمحور أساسي، بين مجموعة من السياسات التي تنهجها الدول الديمقراطية أو السائرة في طريق ترسيخ الديمقراطية، كما أن السياق العالمي وما يعرفه من أزمة مالية خانقة أثرت بشكل كبير على اقتصاديات الدول المتضررة. وهذا ما جعل المغرب في السنوات الأخيرة عبر نقاشات السياسات العمومية يتجه إلى البحث عن مداخل تحقيق التنمية الترابية وبالتالي تجاوز المشاكل التنظيمية والمؤسسية و الترابية التي كانت وراء لاعقلانية التدبير العمومي.

بالإضافة إلى أن موضوع التنمية الترابية خاصة بمفهومها الحديث من أهم المواضيع المطروحة حاليا على الساحة الوطنية المغربية نظرا لما أكدته جل الخطابات الملكية. وكذا ما أبرزته الصورة الحالية للمغرب الجديد مغرب التنمية المستدامة والحكومة الجيدة والديمقراطية المواطنة والتشاركية... وخاصة وأن موضوع التنمية هو موضوع السياسات العمومية المحلية. فالمغرب هو مسار متقدم في مجال التنمية وإن كانت قد بدأت منذ المخططات الاقتصادية للتنمية فهي الآن متواصلة مع المخططات الإستراتيجية الطموحة والهادفة. وكون السياسات العمومية تشكل ترجمة برنامجية تلحق القضايا المطلوبة

الاجتماعية سواء الملحة منها أو المتوسطة الأمد والبعيدة الأمد، كما أنها تعكس التطور الاقتصادي و الاجتماعي للدولة. وبما أن السياسات العمومية في بلادنا أصبحت اليوم مطلباً ملحاً ومدخلاً حقيقياً لإرساء قواعد الحكامة على المستويين المحلي و الوطني، فإن دراستها تسمح بتقييم مدى فعالية تطبيقها على مستوى الواقع المحلي . ول هذه الغاية لابد أن نطرح الإشكالية التالية إلى أي حد ساهمت بلورة السياسات العمومية في تحقيق الرهان التنموي بالبلاد؟

من خلال هذه الإشكالية سنحاول مقارنة هذه الدراسة من خلال التصميم الموزع إلى عنصرين [المطلب الأول] الحكامة الجيدة آلية لتفعيل السياسات العمومية و تحقيق التنمية . [المطلب الثاني] آفاق تدبير التنمية الترابية.

المطلب الأول: الحكامة الجيدة آلية لتفعيل السياسات العمومية وتحقيق التنمية

وفي إطار ظهور مفاهيم جديدة تؤطر تدبير التراب، منها مفهوم الإستراتيجية والحكامة والنجاحة والفعالية والتشاركية في رصد ومعالجة المشاكل واعتماد برامج و مشاريع التنمية ، فإن ورش الحكامة المحلية الجيدة والتنمية المندمجة، أحد أبرز الرهانات التي يتطلع إليها المغرب في الأفق المتوسط والبعيد، فالحكامة الجيدة تبقى من أهم الضروريات لإنجاح المشاريع ذات الصلة بالتنمية الترابية، وذلك تقاسم المسؤوليات بين كل الفاعلين المحليين في عملية بلورة السياسات العمومية الترابية، وعليه سنتطرق في هذا الفرع لمدى أهمية ونجاحة الحكامة الجيدة كضرورة للنهوض بالتنمية الترابية (الفقرة الأولى)، وتكريس المسائلة والمحاسبة والتسويق الترابي في تدبير الموارد المخصصة لتفعيل برامج التنمية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الحكامة الجيدة وصيانة السياسات التنموية

لقد ارتبطت الحكامة كآلية لتحسين وترشيد شكل الحكم وتدعيم المشاركة السياسية لتحقيق التنمية المنشودة، وهو نفس الاتجاه الذي سلكه المغرب في خطاباته السياسية، خاصة مع المنظومة الدستورية والقانونية الجديدة، الذي تميز باعتبار التراب المحلي، ليس كجزء من المجال الطبيعي، ولكن كنظام مفتوح، وهذا ما يعني أن التراب حجر الزاوية لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، فالتنمية الاقتصادية تدعمها دينامية ترابية محلية كالمدين الكبرى والجهات كأقطاب للتنمية، وهكذا فالمقاربة المستندة إلى الحكامة المحلية كمفهوم أساس، لا تتعلق في النظرة الإدارة البحث، ولكنها تؤكد على النظرة الشمولية والواسعة لتدبير المجال الترابي¹.

وتتسم العلاقة بين الحكامة والسياسة العمومية بالتنوع والشمول والتغلغل الذي يمس كافة جوانب الحياة في المجتمع، على اعتبار أنها تتاح تفاعل ديناميكي معقد، ويمكن استجلاء قيمة هذه العلاقة بشكل واسع مع بداية عقد التسعينات بالاستعمال القوي للحكامة من قبل المنظمات الدولية كمنهجية وأسلوب فعال لتحقيق التنمية، نتيجة لدور

¹ - محمد اليعكوبي: "التصور الجديد لدور المجلس الجماعي على ضوء القانون رقم 78.00" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 44، 2003، ص: 86.

وقصور السياسات العمومية عن تحقيقها بفعالية وكفاية، لذلك أصبحت الحكامة في العقود الثلاثة الأخيرة رهان مختلف السياسات العمومية¹.

ولقد ساهم هذا المفهوم الحديث في بلورة السياسات العامة، وشكل عنصرا مفتاحيا في تحول دور الدولة وصيانة السياسات التنموية، كما أنه يعد عنصرا مفتاحيا لحكامة التنمية وإرساء ثقافة الديمقراطية المحلية، فالحكامة الجيدة ارتبطت في الخطابات السياسية والاقتصادية منذ ظهورها كمفهوم جديد بالهيئات المحلية، حيث وجدت في المحلي أرضية خصبة لتوطيدها وترعرعها وأيضاً حقلاً ملائماً لتجربتها، لتحقيق الأغراض التنموية.

وتجسيدا لمفهوم الحكامة، فإن التنمية الترابية، وعلى غرار المقاربة المندجة - لا تتوقف بالضبط على فاعل محلي بعينه، بل هناك فاعلين آخرين يمكنهم تكملة هذا الدور ما دامت التنمية ليست لها حدود، وبمجالاتها جد واسعة ومعقدة، وبغية ضبط المجال المحلي بشكل معقلن، فإن الأمر يستدعي إيجاد مستويات متعددة محلية تساعد على ضبط وتقنين أهداف وتوجهات التنمية الترابية بشكل يمكن من استيعاب كل المجهودات المبذولة من طرف مختلف الفاعلين على الصعيد المحلي².

وبهذا الصدد فإننا نجد أن تنظيم التعاون والتعاقد بين الفاعلين المحليين يعتبر أحد أبرز المبادئ الأساسية الكبرى التي تقوم عليها الحكامة المحلية، وفي نفس الوقت رهان جماعة الغد، ونجد أيضاً بأن الدول التي نجحت في قيادة التنمية الاقتصادية، هي تلك التي تتوفر على القدرة والكفاءة في تنظيم وتعبئة كل الفاعلين حول مشروع مشترك، ونفس الملاحظة تنطبق على المستوى المحلي حيث أن لا أحد يمكن أن يعترض على مشروعية رئيس مجلس جماعي إذا أراد أن يوحد مجموع الفاعلين المحليين حول مشاريع مشتركة، وهذه الكفاءة والقدرة في الدخول في الحوار والشاركة مع مختلف المتدخلين تستلزم تغييراً ثقافياً جذرياً لدى الحكام والإداريين والموظفين وتغييراً كذلك في المساطر³.

وعليه، يمكن القول بأن الحكامة المحلية تعتبر ميداناً لبلورة قدرة للفاعلين المحليين بصناعة القرار المحلي على إبراز الأفكار التي يمكن أن تخلق وتساهم في خلق تنمية ترابية حقيقية، لأنه ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية باعتبارها البعد المحلي للديمقراطية التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكامة المحلية.

¹ - كرم لحرش: "مغرب الحكامة: التطورات المقاربات الرهانات" سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية، الطبع طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011، ص: 11-12.

² - هشام المصايري: "الجماعة والوظيفة التنموية في إطار الميثاق الجماعي" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة السنة الجامعية 2004-2005، ص: 141.

³ - ياسين حبيب عناني: "تعدد الفاعلين المحليين ودورهم في بلورة السياسات العمومية للتنمية المحلية" دبلوم لنيل الماستر في القانون العام تدبير الشأن المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2014/2015، ص: 166.

كما أن العمل بمنطلق الحكامة المحلية يقتضي أيضا من جميع الفاعلين المحليين، لعب دور حيوي في تقدير وتقسيم التبادلات والتأثير على المستوى الترابي، لأن هذا الأخير هو الذي يوضح ويجسد ما يكون مجردا على مستوى السياسات الوطنية، وتصبح الحكامة منهجا للعمل وممكنا للتطبيق وذا نجاعة¹.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الحكامة الجيدة تستدعي أيضا تغيير العلاقة القائمة بين الدولة والجماعات الترابية، وذلك بالانتقال من الوصاية التقليدية إلى مستوى أكثر طموحا، وذلك بسن نظام تشاركي في صناعة القرار، وكذلك باعتماد أسلوب التعاقد في اتخاذ المبادرات والتدخل في إطار "عقود البرنامج" لوضع استراتيجيات متكاملة وبعيدة المدى، فالنمو المتسارع للمدن المغربية وتعقداتها المختلفة فرضت على الساعات العمومية لتجاوز الإطار التقليدي للتسيير، حيث أصبح لزاما عليها أن تتجه نحو طرق فعالة للتدبير كفتح المجال لحكامة تشاركية بين القطاعين العام والخاص وتعبئة المجتمع المدني حتى يتمكن السكان من المساهمة في وضع التصورات والتتبع وإنجاز المشاريع المحلية².

الفقرة الثانية: ربط المسؤولية بالمحاسبة واعتماد التسويق الترابي

يعتبر مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة من مقومات النظام الدستوري، نص عليه الفصل الأول من الدستور كمقوم رابع يعد الحكامة الجيدة، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وفصل السلط وتوازنها وتعاونها، كما يجد أسسه في الخطاب الملكية التي ما فتئت تؤكد على ضرورة ربط المسؤولية بالمحاسبة إن تكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة يحيل لنا جلينا إلى دولة القانون (خضوع الدولة للقانون) التي يسمو فيها القانون وتكون فيها السلطات مقيدة بالقانون في ممارسة سلطاتها، وتكون فيها المساواة أمام القانون، ويتم فيها الفصل بين السلطات والاعتراف بالحقوق والحريات، وملاحظ أن تقدم المجتمعات وتطورها رهين بربط المسؤولية بالمحاسبة، يعني أن جميع الدول الديمقراطية التي راكمت تجربة في هذا المجال عرفت تقدما في شتى المجالات فقد جاء هذا المبدأ قطيعة مع كل أشكال الرشوة، والفساد الإداري والوساطة، والمحسوبية، والسرقة، والاختلاس، واستغلال النفوذ، وخيانة الأمانة، والاستغلال اللامشروط للممتلكات العمومية، والشطط في استعمال السلطة.

مما لا ريب فيه أن تكريس الدستور لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة هو إعلان عن انبثاق مفهوم دولة الحق والقانون وتجهيز لإدارة الدولة في استكمال مسلسل الإصلاح الذي حملته على عاتقها منذ فجر الاستقلال، هذا الإصلاح يجب أن تتدخل فيه كل مكونات الدولة ليستجيب لتطلعات المواطنين وللمبادئ الدستورية الجديدة التي اعتبرت ربط المسؤولية بالمحاسبة قاعدة أساسية ومن الركائز الأساسية، مع تكريس قاعدة التلازم بين ممارسة المسؤوليات والوظائف العمومية بالمحاسبة.

¹ - Mihamed HAKKAT : « le concept de gouvernance au Maroc : signification et pertinence, publication de la revue marocaine d'audit et développement , série management stratégique », n° 5, 2004, p : 13.

² - محمد يعقوبي: "التصور الجديد لدور المجلس الجماعي على ضوء القانون رقم 78.00"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 44، 2003 ص: 86.

لذلك فقد أسس دستور 2011 لمفهوم الحكامة الجيدة بتخصيصه الباب الثاني عشر للمبادئ المؤطرة لها، كما أكد على مجموعة من المعايير والقواعد التي تعزز الحكامة في التدبير العمومي، وذلك من خلال ضرورة أن يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة في الولوج والإنصاف في التغطية الترايية والاستمرارية في الخدمات، ثم خضوع هذه المرافق لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، زيادة على خضوع تسييرها للمبادئ والقيام الديمقراطية المقررة في الدستور¹.

إن غياب المساءلة والمحاسبة له بطبيعة الحال تداعيات وخيمة على الدولة وصورتها على الصعيد الدولي، هذه التداعيات تتجلى في الفساد، وضعف الشعور بالمواطنة، وفقدان الثقة في المؤسسات. والإفلات من العقاب الذي يتيح غياب المحاسبة، يشجع على التماهي في استغلال النفوذ، ونهب المال العام، وتأخير عجلة التنمية في البلاد، ودون شك، فإن تفعيل هذا المبدأ، سيدشن لا محالة لمرحلة جديدة، تجعل المسؤول، حريصا على أداء مهامه، بكل مواظبة ومواطنة، وهو دائما يفكر في العواقب التي ستلحقه وبالتالي فمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة يجب أن يطبق في شتى المجالات بدون استثناء، وأي شخص تثبت في حقه تقصير أو إخلال في النهوض بمهامه يجب محاسبته طبقا للقوانين الجاري بها العمل وهذا ما أكد عليه الملك محمد السادس في خطابه الذي وجهه إلى الأمة بمناسبة الذكرى 18 لعيد العرش، "وهنا أشدد على ضرورة التطبيق الصارم لمقتضيات الفقرة الثانية، من الفصل الأول من الدستور التي تنص على ربط المسؤولية بالمحاسبة لقد حان الوقت للتفعيل الكامل لهذا المبدأ". "...كما أؤكد أن الأمر يتعلق بمسؤولية جماعية تهم كل الفاعلين، حكومة وبرلمانا، وأحزابا، وكافة المؤسسات، كل في مجال اختصاصه". كان عاهل البلاد محمد السادس واضحا في خطابه عندما أكد على "أننا لن نقبل بأي تراجع عن المكاسب الديمقراطية، ولن نسمح بأي عرقلة لعمل المؤسسات فالدستور والقانون واضحان، والاختصاصات لا تحتاج إلى تأويل².

ومن أجل القيام بالمساءلة والمحاسبة على الوجه المطلوب يجب تبني المفهوم الجديد للسلطة الذي أعلن عنه الملك محمد السادس سنة 1999، الذي قوامه الالتزام بالقانون والشرعية. في مفهوم الجديد للسلطة يقول الملك محمد السادس: "المفهوم الجديد للسلطة يعني المساءلة والمحاسبة، التي تتم عبر آليات الضبط والمراقبة، وتطبيق القانون. وبالنسبة للمنتخبين فإن ذلك يتم أيضا، عن طريق الانتخاب، وكسب ثقة المواطنين، كما أن مفهومنا للسلطة يقوم على محاربة الفساد بكل أشكاله في الانتخابات والإدارة والقضاء، وغيرها. وعدم القيام بالواجب هو نوع من أنواع الفساد"³ كما يجب التوفر على مجموعة من الشروط لكي يتجسد هذا المبدأ نحو الطريق الصحيح، ومنها التوفر على موارد بشرية مؤهلة

¹ - عز الدين بالعربي: "السياسة الترايية الجديدة بالمغرب: الانتقال من التدبير المحلي إلى استراتيجية التدبير الترايي" دبلوم لنيل الماستر في القانون العام التدبير الشأن المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة. السنة الجامعية 2017، ص: 230-231.

² - مقتطف من نص الخطاب الملكي الذي وجهه الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى 18 لعيد العرش، سنة 2017.

³ - نص الخطاب الذي وجهه الملك محمد السادس إلى المسؤولين عن الجهات والولايات والعاملات والأقاليم من رجال الإدارة ومثلي الموظفين، الدار البيضاء، 12 أكتوبر 1999.

علميا وأخلاقيا ونزيهة وذات إلمام واسع بقضايا الافتحاص والتدقيق وبكل الجوانب القانونية والإدارية والمهنية والالتزام بالموضوعية والنزاهة، ويبقى هدفها الأساسي هو خدمة الوطن والمواطن، ويكون عملها خالصا وخاضعا لما يملئهم عليهم القانون والضمير. وعلى المؤسسات الرقابية أن تتمتع بالاستقلال التام والحياد، وتكون متوفرة على الوسائل الكافية للقيام بواجبها على أحسن وجه.

أما التسويق الترابي كآلية جديدة تم اعتمادها في تسويق الفرص والإمكانيات التي تستطيع بها الجماعات الترابية جلب وإقناع أصحاب رؤوس الأموال بالاستثمار داخل مجالها الترابي، حيث المنافسة الترابية تفرض ضرورة نهج تعامل ذكي في تسويق مزايا تراب معين بنفس منطق تسويق المنتوجات الأخرى¹.

أولا: الذكاء الترابي

يفرض وجود الحكامة ترابية قوية ضرورة إعداد خطة لإعادة تشكيل التراب عبر فسخ المجال لأنماط جديدة للتنظيم والأداء الترابي من خلال منح استقلالية تامة للفاعلين العموميين المحليين وتحفيزهم لتفعيل العملية التنموية، وهذا يرتبط بضرورة إخضاع الشأن الترابي للمبادئ الحديثة في التدبير والتسويق الترابي² في إطار الذكاء الترابي والريادة. لقد أصبح المحلي يمثل نظام علاقات مفتوحة وليس فقط جزء من المجال الطبيعي، ويساهم في حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للدولة الحديثة حيث التنمية الترابية تدعمها الديناميات ترابية مثل المدن الكبرى والجهات باعتبارها أقطاب للتنمية، فالسياسة الترابية لها دور هام في الرقي بالمدن والجهات³.

فالتراب يبقى بلا أهمية ولا حتى قيمة إذا لم يتدخل الإنسان لتثمينه واستغلال الإمكانيات التي يزخر بها الموارد التي يكتننها من أجل الرفع من قيمته، حيث سوق التراب يعرف منافسة قوية في ومن العولمة والتكنولوجيا الحديثة، وهذا يطلب مستوى من الذكاء في التعامل مع منتج التراب سواء في تأهيله أو عند تسويقهم فالتنمية الحقيقية لن تتم في حال وجود تراب يتسم بالهشاشة وليس قادرا على الإنتاج الجيد، وبذلك فإن السياسة الترابية الواجب اعتمادها يجب أن تأخذ بعين الاعتبار بل وتجعل من صلب اهتمام تأهيل الإنسان والتراب معا، باعتبارهما يشكلان ركيزتين أساسيتين في أي عملية تنموية، حيث يجب أنت تركز الخطط والبرامج التي تهم تثمين الموارد الترابية على أهداف محددة ومشاريع مبرمجة وفق جدول زمني دقيق حتى يتم النهوض بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين⁴.

ثانيا: التسويق الترابي

¹ - عز الدين بالعربي: "السياسة الترابية الجديدة بالمغرب: الانتقال من التدبير المحلي إلى إستراتيجية التدبير الترابي" مرجع سابق، ص: 237.

² - كريم لحرش: "الحكامة المحلية بالمغرب"، طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى 2009، ص: 155.

³ - عز الدين بالعربي: "السياسة الترابية الجديدة بالمغرب: الانتقال من التدبير المحلي إلى إستراتيجية التدبير الترابي" مرجع سابق، ص: 237.

⁴ - ملك بن نبي: "شروط النهضة: دار الفكر دمشق، الطبعة الرابع، 1987، ص: 141.

يمكن تعريف التسويق الترابي بأنه "مجموع الأنشطة التي يقوم بها الخواص أو الجماعات نفسها بغاية توسيع شبكة الوحدات الاقتصادية المتواجدة بالجماعة عبر جلب أنشطة اقتصادية جديدة"، ويعرف بأنه منهجية تديرية حديثة لجلب المقاولات لتراب الجماعة وكذا تسهيل أنشطة المقاولات وتسويق صورة جيدة عن الجماعة المعنية بالأمر، وهو يساعد على وضع إستراتيجية تنموية وتشكيل شخصية اقتصادية للجماعة¹.

يهدف التسويق الترابي على التعريف بمختلف المقومات والإمكانيات التي يزخر بها المجال والفرص الممكنة والمتاحة للاستثمار، غير أن نجاح إستراتيجية التسويق وضمان تنافسية المجال تتطلب مجموعة من الشروط الموضوعية التي توفر محيطا للمقاول وترتكز بالأساس على امتيازات جبائية تحفيزية وقوانين استثمارية مشجعة وبنيات للاستقبال والتي من شأنها أن تقع المنشآت الإنتاجية المتواجدة به بالاستمرار في ممارسة نشاطها عليه وإغراء غيرها باختياره كمركز لاستيطانها².

فالتسويق يجعل من التراب سواء كان مدينة أو جماعة ترابية بضاعة يمكن إخضاعها لقواعد وميكانيزمات السوق بإدخال بعض المفاهيم كعوامل الجذب والجودة والإشهار والمنتج بهدف تحسين العرض الترابي وتطوير توقعه داخل الأسواق التنافسية وفق إستراتيجية شمولية تركز وظيفة المجال التنموي دون التنكر لأبعاده الحضارية والإنسانية والثقافية والبيئية³، فالجماعات الترابية باعتمادها على مبادئ التسويق تركز نهجها المقاولاتي من خلال تعاملها مع التراب كمنتج قابل للعرض قابل للعرض واستقطاب المزيد من المقاولات التي أخذت البعد الترابي في صلب استراتيجياتها الإنتاجية، لضمان وجود قوة هيكلية تدعم تنافسيتها فتفوق منشأة إنتاجية ما، لم يعد رهين بعوامل ذاتية تتعلق بالتنظيم الجديد لعناصر الإنتاج، واللجوء إلى استخدام مناهج التدبير الحديثة مثلا بل أصبح يعود في جزء كبير منه إلى خصائص التراب الذي يتواجد به، وطبيعة الامتيازات التي يقدمها لها بالمقارنة مع غيره من المجالات سواء الجهوية أو الوطنية أو الدولية⁴.

وبالتالي فالجماعات الترابية يجب أن تقتنع بضرورة الاعتماد على تقنية التسويق الترابي باعتبارها دعامة أساسية لسياساتها التنموية، حيث أنه بموجب هذه التقنية سيتمكن من تحسين صورتها على المستويين الداخلي والخارجي والتموقع في سوق المنافسة، لأن توسيع التزامات الدولة ومحدودية دورها أدى إلى اعتماد سياسات عمومية ترابية تعطي الأولوية للفاعلين المحليين، فأصبحت الجماعات المحلية المغربية على سبيل المثال مضطرة إلى البحث عن

¹ - نجيب المصمودي: "التسويق الترابي ورهان التنمية المندجة بالمغرب (المقومات - التحديات - الرهانات)" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة السنة الجامعية 2012-2013، ص: 5.

² - عبد الكبير يحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة السنة الجامعية 2009-2010، ص: 12.

³ - ياسين الأندلوسي بندهمان: "حكمة التسويق الترابي وإشكالية التدبير المحلي" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة السنة الجامعية 2009-2010، ص: 12.

⁴ - عبد الكبير يحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية" مرجع سابق، ص: 252.

صيغ وأشكال في ميدان التعاون اللامركزي الدولي. مما يعني أنها مدعوة لانتهاز الفرصة لتسويق صورتها على المستوى العالمي، خاصة أن التسويق الترايبي هنا يصبح له طابع مؤسسي، ويتوقف ذلك على القدرة التفاوضية والإنجازية للمجالس المنتخبة. وكذلك قدراتها في مجال إعداد وتصور وتنفيذ وتقييم المشاريع التنموية من أجل تدبير أفضل للسياسات العمومية الترابية¹.

المطلب الثاني: آفاق تدبير التنمية الترابية

أصبح رهان الرفع من فعالية التدبير المحلي مطلقا ديمقراطيا ملحاً، فقيام المجالس المنتخبة بدورها في قيادة برامج التنمية الترابية، يتطلب إتباع مقاربات تديرية حديثة (الفقرة الأولى) وانسجاماً مع مبدأ التدبير الحر ومتطلبات المواكبة يتعين تعديل الإطار القانوني والتنظيمي لمنظومة الرقابة، بالتخلي عن منطق الوصاية وما خلفه من تأثيرات سلبية على الديمقراطية المحلية، وتبني الرقابة الإدارية البعدية، وإصلاح وتأهيل دور القضاء الإداري والمالي في مراقبة عمل المجالس المنتخبة، مع العمل على تحريك مناهج رقابية عصرية كالتدقيق ومراقبة التسيير في تقييم السياسات العمومية المحلية، وهي آليات إن هي طبقت في إطارها المنهجي والتنظيمي ستسهم لا محالة في تجويد التدبير الترايبي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الارتقاء بالدور التنموي للجماعات الترابية

إن الارتقاء بالدور التنموي المنوط بالجماعات الترابية يتوقف على توفير شروط النجاح لتقوية فعالية تدخلاتها، وهو ما يستدعي ضرورة الرفع من القدرات التديرية والإدارية للمجالس المنتخبة، إن على مستوى الاستشراف بتجسيد التخطيط الاستراتيجي والتسويق الترايبي (أولاً)، أو على المستوى الإداري بتعزيز الكفاءة التنظيمية للأجهزة الإدارية المحلية، أو على صعيد التحكيم في تدبير المشاريع التنموية الكبرى وفق مقارنة تعاقدية تستهدف التجسيد الفعلي لدور الدولة في المواكبة والمساعدة بعيداً عن منطق التدخل والوصاية التقنية (ثانياً).

أولاً: تعزيز دور المنتخبين في التخطيط الاستراتيجي للتنمية الترابية

إن التخطيط الاستراتيجي يساعد على تعزيز قدرات الجماعات الترابية في تدبير التنمية الاقتصادية والاجتماعية²، ويشجع على التفكير المحلي الموجه نحو المستقبل، وعلى معرفة الحاجيات الآنية والمستقبلية للسكان، بما يسهم في استدامة النتائج التنموية وتحسين الحكامة الترابية³، ويفترض تحقيق هذا رهان توفير آليات تجعل من المنتخبين

¹ - سعيد الميري: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص: 537.

² - سناء حمر الراس: "التدبير المالي الترايبي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2016/2017، ص: 178.

³ - البوعزاوي موالى محمد: "الإدارة الترابية بالمغرب: نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية" منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، رقم 9، مطبعة الامنية، دجنبر 2015، ص: 143.

بالمجالس المحلية فاعلين أساسيين في وضع مخططات للتنمية الترابية¹، لأن إنجاز تنمية ترابية متوازنة رهين بإعداد خطة لإعادة تشكيل التراب، انطلاقاً من مسلسل منهجي تقسيم فيه المركزية المجال لأنماط جديدة للتنظيم والأداء الترابي، تركز على منح استقلالية ومسؤولية أعمق لمجموع الفاعلين المحليين، وتحفيزهم للدفع بعملية التنمية إلى أقصى حدودها².

يجب أن يستند التخطيط الاستراتيجي على تشخيص تشاركي، لأن التخطيط التنموي الجيد، هو الذي يتأسس على عملية تشخيص دقيقة للتراب المحلي، يشترط فيها كل الفاعلين المحليين، قصد الوصول إلى الاحتياجات الحقيقية³ للسكان المحلية والعمل على تحويلها إلى أولويات ووضع الحلول المناسبة الكفيلة بتلبيتها في إطار سيناريوهات وبدائل متوافق عليها من طرف مختلف الفاعلين⁴.

وتشكل مرحلة تحضير وتشخيص مخططات التنمية مرجعية مهمة للارتقاء بالمسؤولية الإدارية والسياسية للمنتخب، وذلك بتجسيد ما تعهد به في الانتخابات من وعود والتزاما، وتكمن أهمية البعد الديمقراطي في وضع وتبني المخططات الاستراتيجية، في إطار من التشاور والتوافق⁵ بين مختلف المتدخلين على المستويين الداخلي والخارجي، فعلى المستوى الأخير يتوجب على مصالح الدولة المركزية واللامركزية مد المجالس بالمعطيات اللازمة، أما على المستوى الداخلي فيعتبر التحضير للمخططات مناسبة لطرح رؤية المجلس وإنضاجها عبر نقاش سياسي مثمر داخل اللجنة المختصة والهيئة التداولية، بدل الاتكال على الدور التقني لمكاتب الخبرة والدراسات.

إن الاعتماد على مراكز الدراسات والخبرة في إعداد وصياغة المخططات التنموية المحلية قد ينتج وثائق محكمة من الناحية التقنية لكنها بدون محتوى سياسي واجتماعي، ولذلك فإن تفعيل المقاربة التشاركية مع جمعيات الأحياء وممثلي الساكنة هو المنهجية المناسبة لصياغة قاعدة مشاريع ملائمة للمحيط المحلي، والمساعدة على تنمية مشروعية المجالس المنتخبة والثقة فيها وتقبل تدخلاتها، مما يتطلب مأسسة آليات متابعة تنزيل المخطط بإشراك مختلف الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية ويوضع أنظمة محكمة للتتبع والتقييم⁶.

¹ - عبد اللطيف بكور: "الجماعات الترابية ومسؤول إصلاح السياسة الانتخابية:" المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، صيف 2015. ص: 89.

² - خلوق جمال: "التدبير الترابي بالمغرب واقع الحال ومطلب التنمية" الطبعة الأولى، مكتبة الرشاد، سطات، 2009. ص: 149.

³ - منير الحجاجي " التخطيط الاستراتيجي بين الدولة و الجماعات الترابية" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2013/2014. ص: 150

⁴ - Mustapha Dalil : « démocratifs participative et développement locale au Maroc » op. cit, p : 427.

⁵ - Sedjari Ali (Di) : « gouvernance, réforme et gestion du changement ou quand le Maroc se modernisera » op. cit, p : 477.

⁶ - Ahmed Jmila : « vers une planification stratégique et participative » op. cit, p : 18.

ولإعطاء المخطط بعدا واقعيا يجب أن يصاحب برمجة متعددة السنوات، وهي عملية من شأنها إدخال المشاريع والبرامج المزمع إنجازها في الميزانية بصفة عامة، عبر تخصيص الإمكانيات المتوفرة وأيضا تعبئة الوسائل المالية، وبهذا تمثل البرمجة متعددة السنوات مظهرا مهما من مظاهر تحديث التدبير المحلي، ودعامة أساسية لتقوية الديمقراطية التمثيلية، وتحقيق التنمية الترابية¹، وهو ما يعيد التأكيد على أهمية وضع إطار متقدم للميزانية المحلية.

إن ديمقراطية التدبير الاستراتيجي الترابي لا يجب أن تقتصر على إلغاء الرقابة القبلية على إعداد برنامج العمل، وبرنامج التنمية الجهوية وجعلها متمفصلة مع البرمجة المالية متعددة السنوات، بل يجب أن تشمل إقرار الدور الحاسم للمجالس المنتخبة في صياغة مختلف الوثائق الاستشارية التي تستهدف مجالها الترابي، فربط السياسة الترابية بآلية التخطيط الاستراتيجي يقتضي إيلاء أهمية قصوى لأدوات إعداد وتحيئة المجال، من ضمنها التصاميم الوطنية لإعداد التراب، وتحيئة المجال، وكذا الأخذ بوثائق التعمير كتصاميم التنطيق، وتصاميم التهيئة وتصاميم التنمية².

ولهذا الغرض يتعين مراجعة الوثائق الخاص بمنظومة التخطيط العمراني، حيث إن تدخل الجماعات الترابية في ميدان التعمير، يجب أن يكون تدخلا يحترم الاختصاصات الممنوحة لها في ظل القوانين التنظيمية الواضحة³، في انتظار تمويل المنظومة المؤطرة لمجالي إعداد التراب والتعمير والتخطيط العمراني، من خلال اعتماد مقاربة لامركزية تشترك أكثر الجماعات الترابية في مسلسل إعداد وثائق التعمير، والمصادقة عليها وتدير التوسع الحضري⁴، ومد المصالح المكلفة بالتعمير بالوسائل المادية الضرورية وتمكينها من دور المساعدة التقنية للجماعات الترابية، ووضع فرق متعددة الاختصاصات لدى الجماعات الترابية لتتبع وتنفيذ وثائق التعمير، من مهندسين ومهندسين معماريين وجغرافيين واقتصاديين وسوسيولوجيين وخبراء قانون⁵.

ولا ريب في أن التخطيط الترابي بهذا المنظور الاستراتيجي من أنه دعم القدرات التدييرية للجماعات الترابية خاصة من حيث عقلنة الاختيارات التنموية والأغلفة المالية المرتبطة بها كنتيجة طبيعية للربط بين أهداف المشاريع المبرمجة والإمكانيات المالية المتاحة، لاسيما على ضوء تتبع وتقييم النتائج المحققة، وكذا وضوح الرؤية حول نوعية المشاريع التي

¹ - Fatima Zidouri : « la programmation financier pluriannuelle et realitionalisation de la gestion financiere locale », op. cit, p : 136-138.

² - جواد الرباع: "الجهوية ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، دراسة حالة : جهة مراكش -تانسيفت -الحوز 2009-2014" مرجع سابق، ص: 76.

³ - "نصيرة الحيوني: "تدخل الجماعات الترابية في ميدان التعمير" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرار، فاس السنة الجامعية 2015-2016، ص: 437.

⁴ - محمد المولودي: "التخطيط الحضري ورهانات التنمية الترابية بالمغرب الترابية" ضمن آمال المشرفي (إشراف) القانون الدستوري للجماعات الترابية -دراسات مقارنة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2015، ص: 85.

⁵ - Mustapha KHATTABI : « l'urbanisme et les documents d'urbanisme en droit marocain », op. cit, p : 69.

ستحتضنها الوحدة الترابية¹، وفق التصور السابق يمكن اعتبار التخطيط الاستراتيجي بمثابة مقارنة لتحسين التدبير، فهو يسمح بالانكباب على الأولويات واستكشاف البنيات والوسائل من أجل تنسيق وتدبير التدخلات كما يقدم إطارا دقيقا لتتبع مشاريع التنمية وفق مؤشرات قابلة للمعانة والقياس، ويعطي أخيرا الحجج الضرورية لتعبئة تمويلات المشاريع المبرمجة²، وحتى يحقق التخطيط الاستراتيجي دوره التنموي المنشود، يجب أن يندرج ضمن رؤية شاملة لمستقبل التراب، وفق تقارير موضوعاتية حول الإمكانيات والفرص التي يتيحها التراب، بما يقوي جاذبيته وتنافسيته ويسهم بالتالي في استقطاب الاستثمارات التي تعود بالنفع على تحسين المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يتطلب سياسة واضحة لإرساء التسويق الترابي وتوجيهه لتعزيز التنافسية وجاذبية المجالات.

لقد دشّن الميثاق الوطني لإعداد التراب دخول الدولة في مرحلة جديدة في علاقتها بالجمال الترابي، تروم تحديد الوظائف التنموية لكل مجال انطلاقا من تشخيص الخصوصيات، والثروات والإمكانيات، قصد التحكم في توطين الاستثمارات وضمان التكامل والتوازن في مستويات النمو والتنافسية الترابية³، وعلى نفس النهج سار تقرير الجهوية الذي أوصى بعدة اقتراحات لتحسين جاذبية الجهات، مثل تهيئة مناطق للأنشطة الاقتصادية ومحاور للوجستيك والتصدير، وتشجيع الاستثمارات وخلق مقاولات صغرى ومتوسطة، وتحسين الإنتاجية عبر الحث على توظيف التكنولوجيا الحديثة.

وقد سبق أن أبرزنا ضرورة استمرار الدولة في تمويل وإنجاز المشاريع الكبرى المهيكلية، بما يعزز تنافسية الاقتصاد الوطني والجهوي، لكن لا بد في المقابل أن تكون الإصلاحات الجديدة آليات للنهوض بدور الجماعات الترابية في تحقيق تنمية القرب، والمساهمة من خلالها بشكل فعال في التنمية الوطنية الشمولية، وهذا لن يتحقق إلا من خلال الرفع من تنافسية التراب المحلي ومن جاذبيته وقدرته على استقطاب الرساميل الدولية والوطنية⁴، عبر إستراتيجية للتسويق الترابي تقودها المجالس المنتخبة ويسهم في إعدادها وتنزيلها مختلف المتدخلين القطاعيين الاقتصاديين.

ثانيا: تقوية القدرات الإدارية والتدبيرية للجماعات الترابية

يحتل الإطار التنظيمي دورا أساسيا في إنجاز تدخلات الجماعات الترابية ضمن شروط ملائمة تساعد على تسريع وثيرة العمل وضمان فعاليته، فكلما كانت الأجهزة والوظائف الإدارية ملائمة لطبيعة المهام التنموية التي تقوم بها

¹ - محمد حيمود: "الحكامة المالية المحلية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية" مقال منشور بملحة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 53 سنة 2004، ص: 8.

² - عبد العالي ماكوري: "مناهج جديد لإنجاح سياسة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي بالمغرب" ملحة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 75/2007، ص: 74.

³ - الميثاق الوطني لإعداد التراب: "وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والبيئة والإسكان" مدونة إعداد التراب الوطني، الرباط 2000، ص: 78.

⁴ - المصطفى المعمر: "آفاق تحقيق التمويل الذاتي للجماعات الترابية - دراسة على ضوء أحكام القانون التنظيمي رقم 113.14"، ملحة العلوم القانونية، التدبير المحلي والحكامة الترابية، العدد 4، 2016، ص: 32-33.

المجالس المحلية، كلما انعكست بالإيجاب على فعاليتها، الأمر الذي يجعل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية يتوقف على وجود إدارة كفئة وفعالة¹.

في سبيل الرفع من فعالية ونجاعة الإدارة الجماعية، يتعين على المشرع وضع نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعة الترابية، على غرار ما هو معمول به في النظام الأساسي للتوظيف العمومية، لكن في نفس الوقت عليه أن يراعي خصوصيات الوظائف بالجماعات الترابية²، ويجب أن يحدد النظام الأساسي المذكور على وجه الخصوص، حقوق وواجبات الموظفين بإدارة الجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الترابية والقواعد المطبقة على وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم طبقا لما تنص عليه المادة 129 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، على غرار النموذج الفرنسي حيث أسهم إقرار وظيفة عمومية ترابية في تطوير نظام الإدارة المحلية³، بحكم التوزيع الجيد للأدوار واعتماد آليات مناسبة للتواصل الداخلي والخارجي، وللتبعية والتقييم مع توفير وسائل العمل.

وتماشيا مع التوجهات السياسية والقانونية الجديدة يتعين مراعاة خصوصيات الإدارة الجهوية، حيث لم يحظ الإطار التنظيمي الخاص بموظفي الجهة بتعديلات مهمة، تراعي خصوصيته وأهميته في ظل المستجدات المتتالية التي طرأت على التنظيم الترابي للمملكة، حيث أن إعطاء دور تنموي بارز للمجالس الجهوية يعني بالضرورة إثقال موظفي الجهة بأعباء ومسؤوليات جديدة تتطلب هيكلة مغايرة، وهو ما لم يستجب له القانون إلا بشكل محدود بالتنصيب على دور رئيس الجهة في تحديد تنظيم واختصاصات الإدارة الجهوية⁴، لكن هذه الإمكانية تم إدراجها ضمن المقررات التي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بموجب المادة 126 من القانون التنظيمي للجهات، وتنسحب نفس مقتضيات على الجماعات القروية والحضرية وفقا للمادتين 94 و118 من القانون التنظيمي الجماعات الذي أشار لأول مرة إلى مصطلح الإدارة الجماعية.

ومن المستجدات الأخرى المتعلقة بإدارة الجهة، نشير إلى تغيير اسم مؤسسة الكاتب العام إلى المدير العام للمصالح، والذي تم حصر مهامه في مساعدة رئيس الجهة في ممارسة صلاحياته، بحيث يتولى تحت مسؤولية ومراقبة الرئيس الإشراف على إدارة الجهة، وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره، وتقديم تقارير لرئيس

¹ - Ali Sedjari: "l'Etat contre la ville", op. cit, p : 108.

² - محمود شوراق: "اختصاصات الجماعات في ظل القانون التنظيمي رقم 113/14"، الطبعة الأولى، دار أبي رقرق للطباعة و النشر، سنة 2017 ص: 328.

³ - Said ZERGOUT et Abdellatif Amrani : « le tableau de bord, outil de pilotage de la commune » Remald, n° 56, Mai-Juin 2004, p : 106.

⁴ - المادة 123 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

المجلس كلما طلب منه ذلك¹، ومن المستجدات الإدارية كذلك التنصيب على إحداث مؤسسة مدير شؤون الرئاسة والمجلس تتولى مهام السهر على الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه.

وقد أراد المشرع من التنصيب الصريح على اختصاصات كل من المدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس، التفريق بين الأدوار وجعل كل مؤسسة تقوم بجانب من الجوانب المكملة للعمل الجهوي، فحصر دور المدير العام للمصالح في الجانب الإداري للتنسيق والإشراف على الإدارة، بينما ترك الجانب الإداري المرتبط بالمنتخب واللجان لمدير شؤون الرئاسة والمجلس²، لكن هذا التجديد مس فقط الجانب التقني دون أن ينفذ إلى الضمانات المتعلقة بالموظف الجهوي ومساره المهني والتوصيف الدقيق للوظائف والمهام بما يلائم توجه الجهوي الجديد.

ولابد في المقام الأول من التوفيق بين القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وبين المتطلبات الجديدة للجهوية المتقدمة، فذلك القانون قد صيغ في البداية من أجل سد حاجات دولة مركزية، والحال أن البلاد تدخل عهد تطور مؤسسي جديد يعطي للجهات دورا هاما إلى جانب الدولة في تدبير الشأن العمومي، وبالتالي فمن الضروري في ما يتعلق بتنمية الكفاءات البشرية العاملة على المستوى الجهوي والتراحي، أن يتضمن القانون الأساسي البعد الجهوي في مقتضياته كما في فلسفته العامة³.

ولهذا السبب فقد أصبح إقرار وظيفة تراحية جهوية مطلبا ضروريا من أجل إسناد الدور الممنوح للجهة في قيادة التنمية الترابية، عبر الإشراف على قضايا التحفيز وإعداد التراب، من خلال مؤسسات متخصصة كشركات التنمية الجهوية، والوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وهي اختصاصات تتطلب موارد بشرية متخصصة تمكن من مواكبة الرهانات الكبرى المتوخاة من مسار الجهوية المتقدمة، ومن أجل ذلك فإن وجود إدارية جهوية قوية يكرس مبدأ الاستقلال الإداري والتسييري للجهة⁴، يمنحها نظاما استثنائيا عن طريق الوضع رهن الإشارة ولمدة محدود لأطر عليا من أصحاب الخبرة والكفاءة من إدارات ومؤسسات عمومية يعملون كمستشارين في مسالك الهندسة التقنية والمالية، وقد يكون من المفيد أيضا الاستعانة بكفاءات عليا في وضعية تقاعد⁵.

¹ - المادة 126 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

² عبد الرفيق زعنون: "تدبير التنمية الترابية بالمغرب-دراسة مقارنة" مطبعة الأمانة، الرباط، 2020، ص: 269.

³ - "تدبير وتنمية الكفاءات البشرية: رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي" مرجع سابق، ص: 70.

⁴ - عبد الرفيق زعنون: "تدبير التنمية الترابية بالمغرب-دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص: 269.

⁵ - "متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية" المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2016/22، ص: 39.

بيد أنه ضروري من جهة ثانية تدعيم الآليات المؤسساتية التي ستسمح للجماعات الترابية بمعية الدولة يلعب دورها كاملا في مجال تحقيق التنمية¹، ولهذا الغرض يتعين مراجعة البنيات المشرفة على تتبع وإعداد برنامج ومشاريع التنمية الترابية، وفي مقدمتها مراجعة طريقة تركيب وعمل الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، مما يجعلها تابعة للمجلس الجهوي على المستويين التنظيمي والوظيفي، مع خصصها برقابة بعدية إدارية وقضائية في إطار عملية تدقيق الحسابات. إضافة إلى ذلك يتعين تعزيز شبكة المصالح الإدارية المحلية بآليات جديدة تواكب المنظور الجديد للتدبير الترابي، وتوفير البنيات المؤسسية المواكبة للتنمية الترابية، حيث لا يستقيم الحديث عن دور اقتصادي للجماعات الترابية ومساهمتها في تشجيع الاستثمار المحلي، بدون التوفر على هياكل متخصصة تابعة لها²، إذ لا يوجد بين هذه المصالح كلها أية خلية إدارية مكلفة بالتفكير في التدبير الاستراتيجي للتنمية، تكون بعيدة عن التدبير الإداري اليومي ومكلفة فقط بابتكار أساليب جديدة للعمل التنموي، وتتوفر على أطر متخصصة في التخطيط³.

ولتعزيز قدرات المجالس المحلية المنتخبة في مجالات الاستشراف والتسويق والتخطيط، فإنه من المجدي إحداث مختبر أو خلية دائمة مكلفة بأبحاث التنمية كبنية مرجعية مرتبطة بالمجالس المنتخبة⁴، مع تمكينها من الموارد البشرية المناسبة وذلك بتعيين مكلفين بمهام ومستشارين متخصصين في الدراسات القانونية والعقارية والاقتصادية، حتى تتمكن من المساعدة على توجيه الفعل التنموي الترابي، على اعتبار أن التنمية رهينة بتمتع الإدارات الجماعية الجماعية بالأطر اللازمة⁵.

إضافة إلى ذلك يتعين إحداث بنيات مالية وجبائية متخصصة، وفي هذا السياق، يبدو من المناسب إحداث مرصد للمالية المحلية تتمثل في جمع ومعالجة ونشر كافة المعلومات المتعلقة بمالية الجماعات الترابية، وتوزيع المخصصات وكذا تكاليف الاختصاصات القابلة للنقل، إضافة إلى تصميم ووضع مؤشرات لتقييم الوضعية المالية وإصدار مقترحات في مجال تعبئة الموارد المحلية وتوظيفها⁶.

¹ - عبد الله حارسي: "مشاريع إصلاح اللامركزية وغاية تحقيق التنمية" مجلة طنحيس للقانون و الاقتصاد، العدد 3، طنجة، 2003 ص: 140.

² - Abdellah BOUDAHRAIN : « Elément de droit public marocain », op. cit, p : 181.

³ - عبد الله حارسي: "مشاريع إصلاح اللامركزية واللاتركيز وغاية تحقيق التنمية" مرجع سابق، ص: 148.

⁴ - Jamal Benamar & Mounaim Kesseb : « conduire le management du changement » op. cit, p : 191.

⁵ - حميد أبولاس: "تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية" الطبعة الثانية، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، 2011، ص: 237.

⁶ - تقرير حول الجهوية المتقدمة: "الكتاب الثالث: الجهوية المتقدمة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية" مرجع سابق، ص: 183-184.

ويتعين أن يضم المرصد في تركيبته ممثلي المنتخبين المحليين ووزارة المالية وصندوق التجهيز الجماعي، على أن يخضع لإشراف رئيس الحكومة على غرار الدور الرائد الذي قامت به لجنة المالية المحلية بفرنسا في تقوية الاستقلال المالي للجماعات الترابية¹.

وموازاة مع التجديد التنظيمي، يتعين على السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مواكبة الجماعة من أجل تقوية قدراتها الإدارية والتنظيمية، وتحسين مردوديتها وتوحيد خدماتها، عبر التنزيل المناسب لما ورد في القوانين التنظيمية من قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وذلك بوضع منظومة متكاملة للتدبير العصري تتضمن إعداد نماذج للوحات القيادة، وإعداد نظام معلوماتي مندمج يهتم المجالات المالية والمحاسبية، ووضعه رهن إشارة الجماعات الترابية وإعادة دلائل للمساطر الإدارية.

الفقرة الثانية: منظومة الرقابة والتقييم والمقاربات الحديثة

موازاة مع الجهد المبذول على صعيد تطوير القدرات التديرية والتنظيمية للجماعات الترابية، يتعين مراجعة منظومة الرقابة، عبر تكريس المراقبة الإدارية البعدية، وتوسيع رقابة المحاكم الإدارية والمالية (أولاً)، إلى جانب الأخذ بالمقاربات الحديثة في مراقبة التدبير العمومي كالتدقيق والمراقبة الداخلية وتقييم السياسات العمومية المحلية بشكل يسمح بتطوير أداء المديرين المحليين، وإشراك الساكنة المحلية في عمليات التتبع والتقييم (ثانياً).

أولاً: تعميم الرقابة البعدية على التدخلات التنموية للجماعات الترابية

إن تدقيق مساطر المراقبة الإدارية يسهم بطريقة مباشرة في الرفع من فعالية التدبير الديمقراطي للتنمية الترابية، فمن شأن تخفيف الوصاية ومواكبة المنتخبين المساهمة بشكل إيجابي في تعزيز الديمقراطية المحلية، وفي توسيع مجال عمل المنتخبين المحليين، وبث روح المسؤولية والمواطنة في نفوسهم²، أن يمكنهم من المساهمة الفعالة في الارتقاء بتدبير الشأن العام المحلي ومن ترجمة المشاريع التنموية إلى أعمال واقعية وملموسة³، ومن هذا المنطلق، يمكن القول أن متطلبات التنمية الملائمة التي تعرقل وتعطل عمل الهيئات المحلية، الذي أصبح يتطلب السرعة والمرونة لمواكبة التطورات الحاصلة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنح هذه الرقابة للأجهزة القضائية المختصة بشكل بعدي، والاكتفاء فقط

¹ - Abdelali JNAH : « la réforme de la fiscalité locale au Maroc » Librairie Dar Assalam, première Edition, Rabat 2017, p : 192.

² - محمد أهل بوبكر: "رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب، مساهمة في رصد واقع واستشراف مستقبل الإدارة الترابية" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2012/2011. ص: 254.

³ - عماد أبركان: "نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملائمة"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2015/2014. ص: 315.

بالتوجيه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنح هذه الرقابة للأجهزة القضائية المختصة بشكل بعدي، والاكتفاء فقط بالتوجيه والمصاحبة وتقديم المساعدة¹.

وهنا يبرز دور الرقابة القضائية، ففي حالة ملاحظة ما يمكن اعتباره إخلالا باحترام مقتضيات القانونية في تدبير الجماعات الترابية، فوجب أن تشكل موضوع طعن لدى المحاكم الإدارية احتراماً لمبدأ التدبير الحر، على اعتبار أن رقابة القضاء الإداري هي الأداء المناسبة للحفاظ على سلطة الجماعات الترابية في مواجهة تدخلات الدولة وممثليها، إضافة إلى دور القضاء المالي وما له من دور في كشف جوانب القصور، وتصحيح الاختلالات بما يساعد على الارتقاء بجودة التدبير الترابي للتنمية.

وقد عملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على توسيع رقابة المحاكم الإدارية من خلال اختصاصها بفحص شرعية قرارات ومقررات الرؤساء والمجالس التي لا تدخل ضمن صلاحياتها، أو خارج اختصاصها، بعد إحالة الأمر من طرف سلطات المراقبة حسب الحالة وزارة الداخلية بالنسبة للجهات، والولاة والعمال بالنسبة للجماعات الأقاليم أو العمالات، وهي مقارنة من شأنها تطوير مبدأ التدبير الحر من خلال المنتخبين على القيام بواجباتهم بعيداً عن كل اختلال، والحرص على التسيير الجيد².

إن التنمية الترابية تقتضي تمتع الجماعات الترابية بحرية الحركة والتدخل في قطاعات محددة بدقة، وينتظر من القاضي الإداري أن يوضح المعنى الصحيح الذي تنطوي عليه مختلف الصيغ التي استعملها المشرع في القوانين التنظيمية بهدف منح الاختصاصات للمجالس المحلية المنتخبة، فحسب القوانين التنظيمية، تقوم المجالس بأعمال مختلفة متباينة كالتحسين والاعتماد والإسهام والتأهيل والمساعدة والحماية والحفاظ والمحافظة والتوفير والتفعيل، فهل هذه التغييرات تعني في التطبيق نفس الشيء أم أن التنوع في الصيغة ينطوي على سلم أو تدرج في قوة التدخل وممارسة الفئات المختلفة من الاختصاصات³، وفي نفس السياق فالقاضي الإداري مدعو لتوضيح واحدة من أهم التقنيات الكبرى لإنعاش التنمية المحلية، ويتعلق الأمر بالعقود والاتفاقيات⁴.

ولذلك يجب أن تسند للمحاكم الإدارية وظائف جديدة مطابقة للتوجهات الحديثة التي تميز اللامركزية في المغرب، ويتعلق الأمر بمهام الاستشارة والوقاية، بإدراج الوظيفة الاستشارية ضمن اختصاصات المحاكم الإدارية على غرار النموذج الفرنسي، ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى ظهور طلب عريض على مستوى الإدارة الترابية للدولة والجماعات

¹ - رشيد أجلاب: "دور اللامركز الواسع في مشاريع التنمية الترابية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2015/2016، ص: 113-114.

² - محمد يحيى: "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع في القانون الدستوري والإدارية المغربيين"، م.م.ا.م.ت، عدد 133، مارس-أبريل 2017، ص: 39.

³ - تقرير حول الجهوية المتقدمة: "الكتاب الأول: التصور العام، اللجنة الاستشارية للجهوية" 2011، ص: 42.

⁴ - محمد يعقوبي: "الجماعات الترابية بين الرقابة القضائية والتنمية المحلية"، م.م.ق.ا.ع.ا.، عدد مزدوج 2 و 3، السنة الثانية 2017، ص: 16/15.

الترايبية في ميدان الاستشارة القانونية وجعلها وسيلة من وسائل تحضير القرار وتطوير علاقة المنتخبين المحليين بالقاضي الإداري باعتباره شريكا وليس مجرد رقيب، الأمر الذي سيقوي الأمن القانوني وسيغير إيجابا العقلية والسلوكيات لصالح التنمية المحلية ككل¹.

أما يخص المراقبة المالية البعد للجماعات الترابية ومجموعاتها، فهي تدخل ضمن اختصاص المجالس الجهوية للحسابات طبقا للقانون رقم 62.99 بمثابة مدونة المحاكم المالية في مجالات التدقيق ومراقبة التسيير والتأديب وصياغة وتقديم ملاحظاتها وتوصياتها حول تديرها².

ويعتبر القضاء المالي الجهوي وسيلة مهمة لمساعدة المنتخبين الجماعيين والأمين بالصرف، لتجاوز الإكراهات التي أصبحت تعاني منها الجماعات الترابية، وكذا ترشيد استعمال ما تتوفر عليه الهيئات اللامركزية من إمكانيات بشرية وأخرى مالية وتوظيفها وتوظيفها سليما، وتحسين أدوات التدبير المالي الترابي عن طريق آليات الرقابة الفعالة، وكذا الاعتماد على المفاهيم المعتمدة في التجارب الغربية كالاتحاص والتقييم والكفاءة والفعالية³.

ويتبين لنا مما سبق أن هنالك مكانة أساسية ومركزية للمحاكم المالية، وذلك من خلال الدور الذي أصبح يضطلع به القضاء المالي في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وهو أمر يتعزز بالاعتراف الصريح والأكيد لمراقبة مالية الجماعات الترابية⁴، مما يطرح أهمية تطوير وتدعيم رقابة المجلس الجهوي للحسابات. في إطار ترشيد وعقلنة التدبير المحلي⁵، عبر تعزيز المكتسبات بضمانات مسطرية وتنظيمية حيث على الرغم من الضمانات المسطرية التي تمنحها إجراءات التحقيق للأطراف الخاضعة للرقابة، ومن سعة الاطلاع التي تخولها للقاضي المالي فإنها تتسم بطول مراحل التحقيق، الأمر الذي لا يسعف القاضي المالي في تفعيل رقابته أمام ضخامة الملفات وشساعة مجال التدخل⁶.

¹ - محمد اليعقوبي، المرجع السابق، ص: 20-21.

² - Ahmed Grar : « le management public et les collectivités locales au Maroc » op. cit, p : 97.

³ - هشام الحسكة: "القضاء المالي الجهوي بالمغرب وإشكالية الانفتاح والاندماج في المحيط الرقابي الترابي" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 119، دجنبر 2014، ص: 88.

⁴ - عادل وناصر وأحمد السكسيوي: "الحكام القضائية المالي على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية" منشورات العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية و السياسية، 2016، ص: 53.

⁵ - أمنية عياد: "المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، سلا السنة الجامعية 2014/2015، ص: 316.

⁶ - المصطفى معمر: "نظام مسؤوليته الأمر بالمصرف في الإدارة المالية المحلية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 114 يناير-فبراير 2014، ص: 41.

وإذا كان عمل القضاء المالي الجهوي يهدف في أحد جوانبه إلى إنجاح المشاريع التنموية الترابية من جهة، وتدعيم الديمقراطية من جهة ثانية، فإن نجاح هذه الأجهزة الرقابية في أداء وظائفها بكل فعالية ونجاعة، سيتطلب بالإضافة إلى الإمكانيات الذاتية التي حولها له المشرع، محيطا رقابيا ترابيا يساعده في أداء مهامه¹.

ونشير في هذا الصدد، إلى أهمية التعاون والتجارب الإيجابية للهيئات المنتخبة والفعاليات والنخب السياسية المحلية مع تقارير وقرارات القضاء المالي، وهو ما يفترض توسيع وتعزيز آليات الزجر الموضوعية رهن إشارة المجالس الجهوية للحسابات، تفعيلها لما أقره الفصل 149 من الدستور، ولدفع المجالس المحلية إلى التعامل بجدية مع تدخلات الرقابة القضائية، يتعين الرفع من الغرامات وتشديد العقوبات المرتبطة بالتماطل في تقديم الحسابات، وإلزامها بالإعلان عن المعلومات والوثائق المتعلقة بالتدبير، وجعلها تقتنع أن المحاكم الجهوية للحسابات لا تشكل عرقلة بل آلية لتحسيد المطلب الديمقراطي، وباستجابتها لهذه الضرورة فهي تخدم الديمقراطية المحلية².

ولتعزيز دور القضاء المالي في تقوية الديمقراطية المحلية، يتعين مراجعة مدونة المحاكم المالية التي لم تنص على تبليغ تقارير المجالس المتعلقة بمراقبة وافتحاص التسيير إلى المنتخبين والمسؤولين المحليين، وإنما اكتفت بالتنصيص على توجيهها إلى سلطات الوصاية، وكذا المجلس الأعلى للحسابات من أجل إدراجها ضمن التقرير السنوي، وقد كان من باب أولى وضعها في متناول الأجهزة التنفيذية للمجالس المنتخبة المعنية قصد تمكينها من معرفة مكان الضعف وجوانب التعثر، على غرار التشريع الفرنسي حيث تم إلزام الغرف الجهوية للحسابات بتبليغ الملاحظات إلى المجالس المنتخبة المعنية، مما يمكن من إعطاء مصداقية للقضاء المالي الجهوي وتعزيز دوره في الارتقاء بالتدبير الترابي.

ومن أجل بلورة دور فاعل للمحاكم المالية في المراقبة والتدقيق كما هو عليه الحال في دول أخرى، يبدو من اللازم نشر تقارير في الجريدة الرسمية³، وتفعيلا لمقتضى الفصل 148 من الدستور يتعين نشر كل مخرجات المجالس الجهوية للحسابات، بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية، وعدم الاقتصار على نشر تقرير سنوي مما ينمي من سلطة المسائلة والشفافية ويثري الاجتهاد القضائي في المادة المالية المحلية.

ثانيا: تحديث طرق تدقيق وتقييم برامج التنمية الترابية

نميز في التدقيق بين عدة أصناف، فهناك التدقيق الاستراتيجي الذي يستهدف ضمان تناسق التدبير العمومي الترابي، من خلال تقييم مدى فعالية الاستراتيجيات المتخذة قياسا لمتغيرات المحيط الخارجي كالتقاء مع باقي

¹ - هشام الحسكة، "القضاء المالي الجهوي بالمغرب وإشكالية الانفتاح والاندماج في المحيط الرقابي الترابي" المرجع السابق، ص: 89.

² - محمد اليعكوبي: "المحاكم الجهوية للحسابات والديمقراطية المحلية بالمغرب" م. م. إ. م. ت، عدد 101، نونبر - دجنبر 2011، ص: 128.

³ - العرابي الغمري: "تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وحدة السنة الجامعية 2003/2004، ص: 150.

السياسات العمومية والاستجابة لحاجيات المرتفقين، والداخلي كمدى ملائمة الإطار التنظيمي والموارد المتاحة¹، وهذا يقودنا للحديث عن التدقيق التنظيمي الذي ينصب على تحليل أنظمة المعلومات وكيفية تنظيم المصالح وتوزيع المسؤوليات وجودة أدوات القيادة والتوجيه، مع إعداد المقترحات حول المساطر والأنظمة قصد تحسين فعالية تنظيم الإدارات الترابية ومناهج تسييرها من قبل المنتخبين والموظفين²، إضافة إلى التدقيق العلمي الذي يختص بالتقييم الميداني للمشاريع بملاحظة مدى إسهامها في تحقيق الأهداف عبر فحص وتقييم جميع العمليات المنجزة³.

أما التدقيق المالي، فيهدف إلى تصحيح وتدارك الأخطاء التي قد ترتكب أثناء التدبير المالي وبالتالي العمل على إرساء قواعد التدبير العقلاني والشفاف للمالية المحلية⁴، وقد تم إقرار إمكانية اللجوء إلى هذه الآلية لأول مرة بموجب المادة 56 من القانون رقم 45.08، المتعلق بالتنظيم المالي المحلي الذي نص على إخضاع الجماعات الترابية ومجموعاتها إلى التدقيق المالي⁵، كوسيلة استراتيجية من شأنها السماح لهذه الجماعات والمجموعات بقياس فعالية سياسيتها الاقتصادية التنموية كما وكيفا، وبالتالي الوقوف على مخاطر إدارة المشاريع⁶.

ومن الناحية التشريعية، فقد تم التنصيص على إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التقييم، بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فالمادة 272 من القانون التنظيمي للجماعات تلزم الجماعة تحت إشراف رئيسها، اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها، والحرص على نشر التقارير المتعلقة بها ليطلع عليها العمومي، وقد أتاحت المادة 274 للمجلس أو لرئيسه إمكانية إخضاع الجماعة أو الهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها العمليات التدقيق، بما في ذلك عمليات التدقيق المالي، على أساس إنجاز تقرير في الأمر وإرساله إلى عامل العمالة أو الإقليم الذي يحيله إلى المحكمة المختصة في حالة وجود اختلالات.

¹ - Fadoua Laghzaoui : « Evaluation des politiques publiques locales : vers la bonne gouvernance » Revue Tanjiz de droit et d'économie, n° 5, 2005 ; p : 89.

² - Driss Khoudry 1 Youssef Brica : « le guide communal l'outil du manger local », op cit, p : 80.

³ - مولاي إدريس الحلائي الكتابي: "المفاهيم الأولية لوظيفة التدقيق" الطبعة الأولى، 2015، ص: 26.

⁴ - حميد أبولاس: "الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية دراسة مقارنة" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 119، دجنبر 2014، ص: 95.

⁵ - Rachid EL Manssouri é Nora Benhmed : « la contribution des système de contrpôle et Evaluation des finances à la de la gouvernance territoriale » op. cit, p : 63.

⁶ - العباس الوردي: "تدبير الاستراتيجي لاقصائيات الجماعات المحلية بالمغرب" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2014/2015، ص: 356.

وتفعيلا لهذا المقتضى فقد تم التنصيص على أنه تجري عملية افتتاح الكفاءة التديرية للجماعة وفق نظام مرجعي يحدد بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، ويشمل هذا النظام المرجعي أربعة جوانب تخص كفاءة التدير المالي، والكفاءة في تنفيذ النفقات وكفاءة المراقبة الداخلية والكفاءة التديرية للمعلومات¹.

ونشير في هذا الصدد إلى مسؤولية وزارة الداخلية التي يتعين عليها أن تدفع الجماعات الترابية إلى اعتماد آلية التدقيق الداخلي والخارجي، عبر إعداد وإصدار دليل يوضح المبادئ الأساسية ومكونات منظومة المراقبة الداخلية، والافتتاح الداخلي وطريقة اعتمادهما، بالإضافة إلى طريقة تجميع وتحليل المخاطر، وتنظيم دورات تكوينية حول المراقبة الداخلية والتدقيق الداخلي من أجل إرساء ثقافة المراقبة داخل الجماعة²، وجعله وسيلة مهمة بيد المجالس المنتخبة للتحكم في برامج التنمية الترابية بفحص مدى مطابقة النتائج لأهداف التنمية التي سطرها الجماعات، وتحديد أسباب الفشل أو العجز وصياغة المقترحات والبدائل³ المناسبة لمعالجة الإشكاليات التديرية إضافة إلى دوره الوقائي لأنه يسمح بالوعي بالمخاطر والخصائص الممكنة في التنظيم الداخلي وآليات الاستغال.

إن الرقابة الإدارية والقضائية التي تقوم بها هيئات وأجهزة رسمية بكيفية منتظمة، وفق إجراءات ومسااطر تترتب عنها جزاءات وعقوبات، هي عنصر مندمج في صلب نظام اللامركزية، ويتعين تطويره مع كل تعديل وتغيير للإطار الدستوري والقانوني للجماعات الترابية، لكن مع التخفيف من الطابع المركزي لمؤسسات الرقابة، حيث إنه يجب أن يكون هناك عملات متوازنان على المستوى المحلي، عمل على مستوى التدير وجب التفكير في الإسراع بعملية تقييم لامركزية هذا التدير⁴.

ولهذا السبب يجب أن يفسح المجال أيضا لتقنيات رقابية أخرى خارج الإطار النظامي، بشكل يضمن تواصل أفضل بين الهيئات التنفيذية للمجالس المنتخبة، ومختلف الفعاليات المحلية كمنظمات المجتمع المدني ومراصد الملاحظة والتتبع ومراكز الدراسات والأبحاث، في إطار مدخل تقييم السياسات العمومية المحلية، الذي يستهدف قيام

¹ - المادة 72 مرسوم رقم 2.17.451 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 / 11 / 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6626 بتاريخ 30 نونبر 2017.

² - المادة 3 من المرسوم رقم 2.17.306 الخاص بتحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، الجريدة الرسمية عدد 6587 بتاريخ 17 يوليوز.

³ - Driss KHOUDRY & Youssef BRICA : « le guide d'audit communal, l'outil du manager local » op. cit, p : 72.

⁴ - إدريس حدري: "إشكالية تجويد المراقبة والتدقيق في الجماعات المحلية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 14، يونيو 2002، ص: 113.

آثار نتائج السياسات وانعكاساتها على الساكنة المحلية¹، وذلك انطلاقاً من مؤشرات دقيقة وجبهة تسمح بتقييم الأثر الفعلي والحقيقي للتدخل العمومي الترابي².

ويعتبر تقييم السياسات العمومية، أبرز المناهج الحديثة في مراقبة عمل الأجهزة العمومية، فهو مقترَب يمكن من الحكم على مدى انسجام وتكامل الوسائل القانونية والمالية والبشرية الموجودة لتنفيذ سياسة أو مشروع ما، ومدى مطابقة النتائج مع الأهداف وذلك باعتماد منهجية صارمة³، تسمح بالتحقق من كيفية استعمال الوسائل المعنية، وتقدير وفعالية السياسات والبرامج العمومية بشكل يمكن من إعادة توجيه وترتيب أولويات التنمية حسب الحاجيات الجديدة⁴، فهو يهدف إذن، عن طريق إنجاز بحوث وتحليل، إلى التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس تأثيراتها على الفئات المعنية وعلى المجتمع، كما يهدف التقييم إلى تعريف مستوى الإنجاز الذي تم تحقيقه قياساً بالأهداف المرسومة وتحديد العوامل التي مكنت من بلوغ تلك الأهداف⁵.

ويبدو أن المجال الترابي أكثر ملائمة لمناهج تقييم السياسات العمومية، كوسيلة لقياس أثر تدخل الدولة بمختلف مكوناتها على البيئة المحلية⁶، ولتقدير مدى نجاعة تدخلات الجماعات الترابية، في إطار تقييمات تشاركية تستهدف الرفع من أدائها وضمان فعالية ما تقوم به من تدخلات وتكييفها مع الحاجيات الحقيقية، فهو عنصر أساسي لكل فعل تحديثي للتدبير العمومي لمعرفة مدى انعكاسات القرار المحلي على الأفراد والجماعات⁷، وهو بهذا يمكن من تحقيق عدة رهانات تديرية وتنموية وسياسية.

وينصب تقييم السياسات العمومية الترابية بالدرجة الأولى على تقييم برامج التنمية، من أجل قياس الآثار المباشرة وغير المباشرة للمشاريع التنموية على حياة الساكنة، مقارنة بالوسائل والموارد المخصصة، وللتأكد من مدى تحقق

¹ Abdellah FADEL: "Gouvernance du développement humain : fondements conceptuels et approches", op. cit, p : 79.

² ABA Naima : « Réforme régionale une nouvelle gouvernance financière » in Rachid El Moussaoui (Dir) 10 ans de réformes des finances publiques au Maroc » imprimerie spartel 2018, p : 96-97.

³ - عبد العلي الفيلاي: "الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهرز، فاس، السنة الجامعية 2014-2015. ص: 379.

⁴ Grémont, Lise : « Mutation de politique : contrôle extreme de la gestion publique ? » Revue Française de gestion 2003/6 (n° 147), p : 267.

⁵ - الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص: 66.

⁶ - العرابي الغمري: "تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب" مرجع سابق، ص: 165.

⁷ - شنتار عبد الله: "الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية - دراسة في القرار المحلي" - مطبوعات المعرفة، مراكش، 2015، ص: 229.

أهداف التنمية والرهانات المتوخاة من برنامج أو مشروع تراي معين يجرى فقط والضعف واقتراح توصيات يتم اعتمادها في برامج مستقبلية¹، وفق مقارنة تشاركية تسعى إلى تعميم تجارب التنمية الأصلية المستدامة والفعالة.

وعلى المستوى السياسي يشكل تقييم السياسات العمومية الترابية، آلية لتوجيه وشرعة العمل العمومي ولتجسيد الديمقراطية المحلية، من خلال تقوية علاقة المنتخب بالحيط المحلي عبر تحسيس العلاقة مع المواطنين²، وممثلي المجتمع المدني من الاطلاع على الوثائق والمعلومات المتعلقة بالتدبير الترابي واستثمارها في تقييم عمل المنتخبين والمديرين المحليين، وهو بهذا يساهم في إعطاء بعد عملي للإصلاح الإداري الترابي ولمنظومة اللامركزية ككل، على اعتبار أن تقييم التدخل العمومي بشكل رافعة تسمح بتقوية المسار الديمقراطي بقياس الآثار الفعلية لسياسة معينة على قاعدة الأهداف المسطرة، وإعادة الاعتبار للمواطنين الذين انتخبوا مدبري هذه السياسات³، فإشاركتهم في عمليات تقييم وتتبع السياسات والبرامج يساهم في الرفع من ثقافة المحاسبة والرقابة الشعبية.

إن الغاية الأساسية من رقابة الرأي العام المحلي تركز بالأساس على تفعيل دور المواطنين المحليين في إطار تتبع التدبير المحلي، ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبة طريقة لتدبير الجماعة الترابية للشؤون المحلية، وبالتالي القدرة على تقييم السياسات المتبعة وتكوين ومواقف واضحة من هذا التسيير⁴، إضافة إلى دوره التكويني بإبراز القوة الاقتراحية للمجتمع المدني والفعاليات المحلية، وتحسين قدرة المواطن على تمثيل تدبير السياسات والبرامج والمشاريع العمومية⁵ وعلى كيفية تدبير الشأن العام المحلي من حيث آليات الاشتغال وتفهم الإكراهات المحلية للتدبير، فالديمقراطية التشاركية تتطور عبر تطبيق آليات اللامركزية بإشراك الساكنة المحلية في تقييم أعمال المنتخبين وتدخلاتهم التنموية⁶، وهو ما ينعكس إيجابا على القدرة التدييرية لرؤساء المجالس المنتخبة، بدفعهم إلى تهيئة سياساتهم واستراتيجياتهم بشكل أفضل بالاستفادة من نتائج التقييم.

إن تشجيع اعتماد آليات تقييم السياسات العمومية الترابية قد أصبح يشكل مطلباً ديمقراطياً هو الواقع الراهن، بتوفير شروط الشفافية والمصادقية والثقة في المديرين المحليين، ومطلباً تدبيرياً في الوقت نفسه للإسهام في التدبير

¹ - Adil MOUSSEBBIH : « l'évaluation des politiques publiques : un enjeu majeur au service du développement territorial » Remald numéro 103, Mars –Avril 2012, p : 139.

² - Christian de Vischer et Frédéric Varone : « la nouvelle gestion publique » en action », revue internationale de politique comparée 2004/2, Vol 11, p : 180.

³ - Adil MOUSSEBBIH: “l'évaluation politique enjeux majeur au service de développement territorial » op. cit, p : 132.

⁴ - العماري جمال: "الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية" الطبعة الأولى، منشورات زاوية، الرباط، 2012، ص: 26.

⁵ - Grémnt Lise : « Mutation dans les collectivités territoriales », op. cit, p : 121.

⁶ - Mustapha Dalil : « démocratie participative et développement local au Maroc » op. cit, p : 41.

على ثقافة المساءلة والتدقيق¹، عبر تمكين المواطنين من المعلومات الضرورية للحكم على سير الخدمات المحلية وعلى مرودية المشاريع والبرامج، وتقييم مدى إسهامها في تلبية احتياجاتهم².

ويتم هذا التقييم من خلال إصدار تقارير ميدانية حول برامج أو تدخلات بعينها أو لتقييم عمل المجلس في مدة زمنية محددة، مع ضرورة استناد هذه التقارير على معايير دقيقة تشمل جوانب الانسجام والفعالية والأثر، وتضمينها توصيات من شأنها تشخيص أعطاب التدبير المحلي والعمل على نشر مخرجاتها في وسائل الإعلام لمعرفة مدى ملائمة البرامج للمعايير القانونية³.

وبهذا المعنى، فمدخل تقييم السياسات العمومية المحلية مجال مهم لأجراً الإمكانات المهمة التي نص عليها دستور 2011 بخصوص إشراك المواطن في مراقبة التدخل العمومي⁴، عن طريق التأكيد على وضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجماعات في إعداد وتتبع برامج التنمية من خلال الفصل 139، فإذا كانت الديمقراطية التمثيلية تعني اختيار الأفراد لممثليهم عن طريق انتخابات مباشرة أو غير مباشرة، فإن الديمقراطية التشاركية تتم عبر التفاعل مع السكان للقيام باستشارات كبرى تهم المشاريع المحلية التي تعنيهم مباشرة، وذلك بإشراكهم في إعداد السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها⁵.

وقد اعترف النظام القانوني الحالي للامركزية بهذه الآلية، فالمادة 276 من القانون التنظيمي للجماعات ألزمت الدولة -في إطار إجراءات وتدابير إرساء الحكامة- بمواكبة ومساندة الجماعة، ومن ضمن التدابير المنصوص عليها وضع آليات لتقييم الداخلي والخارجي المنتظم.

وفي هذا الصدد يتعين العمل على وضع إطار قانوني للتقييم ومأسسته على المستوى الوطني بإحداث مؤسسة متخصصة على غرار المجلس الوطني للتقييم بفرنسا الذي يلعب دوراً مهماً في توثيق ونمذجة مختلف تجارب التقييم⁶، على المستويات القطاعية والترايبية من خلال تمثيلية الجماعات الترايبية في هيكله بموجب المرسوم الصادر بتاريخ

¹ - Adil Moussbihi : « l'évaluation politique enjeux majeur au service du développement territoriale » op. cit, p : 150.

² - Said Zergout : « les démarches stratégiques des collectivités territoriales une vue d'ensemble » Remald, n° 75, Juillet-aout 2007, p : 59.

³ - عبد العلي الفيلاي: "الجماعات الترايبية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة" مرجع سابق، ص: 320.

⁴ - Rachid EL MOUSSAOUI: "les finances publiques" imprimerie spartel, Tanger , édition 2013, p : 160.

⁵ - زهير الخيار: "الديمقراطية التشاركية والتمكين التنموي في الدستور المغربي 2011" المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8، صيف 2012، ص: 178.

⁶ - Nicoles MATYJASIK & Ludovic Méasson : « l'évaluation entre opportunité et effets » in « Alain Faure et Emmanuel negrier (Dir) : « politiques publiques à l'épreuve de l'action locale critique de la territorialisation », édition l'Harmattan, 2009, p : 128.

26 يناير 1999¹، مع تعزيز دور المؤسسات الوطنية كالمجلس والاقتصادي والاجتماعي والبيئي وإعادة هيكلة ليساير التوجهات الجديدة للتنظيم الترابي للمملكة عن طريق خلق فروع جهوية له مكلفة بتقديم المساعدة للمجالس المحلية والجهوية في تتبع وتقييم ما تقوم به من تدخلات تنموية.

الخاتمة :

على سبيل الختم إن تحقيق التنمية الترابية يتطلب تطبيق سياسة عمومية مبنية على أسس علمية و منهجية ، لذلك لا بد من ربط التنمية الترابية بالتخطيط باعتباره أداة فعالة تمكن من الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة واستغلال المقومات التي تحوزها الجماعات المحلية سواء المالية ، البشرية أو التنظيمية.

لقد ترجم المغرب التزامه بالمبادئ الأساسية للتنمية البشرية المستدامة بقيامه بإصلاحات متتالية إلى تعزيز أسس التنمية الاقتصادية وتحسين الظروف الاجتماعية وتكثيف وإنجاز الأعمال وبرامج البيئة من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير الوقائية التصحيحية في ألان نفسه. إن السياق الاجتماعي _السياسي قد بات اليوم ملائماً من أجل الإسراع بالتنمية البشرية المستدامة القائمة على أساس المكتسبات و دينامية الإصلاحات والالتزامات الدولية التي تعهد بها المغرب.

وعملياً، يجدر بالبلد أن يأخذ بعين الاعتبار سلسلة من نقط انعطاف أخرى في إدارة مقارنة التنمية البشرية الاقتصادية والاجتماعية. والأمر يهم على وجه الخصوص خيار سياسات عمومية تتوفر على معلومات أفضل، ومنسقة ومتشاور بشأنها وقائمة على مبدأ دمج التوجهات والخيارات على المدى القصير والمتوسط والطويل .

في هذه الحال، يجري تصور التنمية بمساعدة آليات تشاركية تحدد الأولويات والاحتكافات اللازمة، وكذا بمساعدة معطيات جرى تحليلها وتصنيفها من أجل تحقيق استهداف ملائم ذي طبيعة فئوية وجغرافية، ويمكن من تقليص الفقر ومظاهر الفوارق الاجتماعية والتفاوتات المحلية .

هذا هو أساس مقارنة تنمية تستجيب لهدف جعل التنمية البشرية تتقدم بسرعة، وكذا الالتقاء الفعلية بين مستويات التنمية على الصعيد الاجتماعي والترابي. وقد تتحقق هذه المقارنة بمساعدة وضع آليات تشاركية تحمل المسؤوليات، وأجهزة توافقية للتشاور، وتوزيع ترابي قبيل وبعدي، وعملية تتبع وتقييم مأسسة.

إشكالات عقود التوريد بناء على سندات الطلب

الإسم و النسب :عبد الوهاب ابريك **abdelouahab briq**

الصفة : طالب دكتوراه السنة الثانية

¹ - Grémont Lise : « Mutation dans les collectivités territoriales », op. cit, po : 144.

رقم الطالب: 1313568067

البريد الإلكتروني: abelouahabbriq@gmail.com

الملخص

تعتبر عقود التوريد بناء على سندات الطلب من أهم وسائل الإدارة لتحقيق أهدافها المتمثلة في المصلحة العامة من جهة، وضمان استمرارية المرفق العام خدمة للمواطنين وتشجيعا للمقاولات الصغرى والمتوسطة. تكمن أهمية هذا النوع من العقود في بساطة إجراءاتها، وقيمتها المادية التي تبقى بسيطة مقارنة بمبالغ إبرام الصفقات العمومية عن طريق طلب العروض. و تجدر الإشارة أن عقود التوريد تتنوع بحسب الغرض من اللجوء إليها، فنجد عقود شراء الأدوات و المنتجات، عقود الإيجار مع إمكانية الشراء، و عقود النقل، دون إغفال أن للمورد التزامات يجب احترامها و حقوقا ينالها بمجرد التزامه بالواجبات. و على الرغم من أن عقود التوريد بناء على سندات الطلب تبقى وسيلة استثنائية في إبرام الصفقات العمومية على غرار الصفقات التفاوضية إلا أنها تطرح عدة إشكالات على اعتبار أن الواقع العملي يبين بوضوح لجوء الإدارة إليها دون غيرها.

الكلمات المفتاح: عقود التوريد ، سندات الطلب ، الصفقات العمومية، المرفق العام، عقد التوريد المختلط، عقد التوريد الصناعي

Summary :

Supply contracts based on demand bonds are considered one of the most important ways of management to achieve the public interest on the one hand, and to ensure the continuity of the public utility, serving citizens, and encouraging small and medium-sized companies. We have to notice that the supply contracts vary according to the purpose of resorting to them, we find contracts for the purchase of tools and products, lease contracts with the possibility of purchase, and transport contracts, without forgetting that the supplier has obligations that must be respected and rights that he obtains by simply committing to duties. Although demand bonds remain an exceptional means of concluding public deals similar to negotiating deals, they pose several problems, given

that the practical reality clearly shows the administration's resort to it without other methods of concluding public deals.

Keywords: supply contracts, demand bonds, public deals, public utility, Mixed Supply Contract, industrial supply contract

توطئة:

تمارس الإدارة أنشطة متنوعة قصد تحقيق المصلحة العامة يمكن تصنيفها إلى أنشطة مادية وأخرى قانونية، فالأولى تمارسها الإدارة ولا تهدف من ورائها إحداث آثار قانونية بشكل مباشر، والثانية هي الأعمال القانونية التي تقصد من ورائها إحداث آثار قانونية وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغائه¹. فالعقد الإداري هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام قصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأساليب القانون العام لتمييزه عن العقود المدنية، وتضمنه شروطاً استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص، وحيث أن اهتمام هذه المداخلة سينحصر على عقد التوريد بناء على سندات الطلب، فمن اللازم مبدئياً الفصل بين عناصر هذه العبارة المركبة من عنصرين اثنين عقد توريد وسندات طلب، فعقد التوريد هو نوع من أنواع العقود التي تلجأ لها الإدارة لتلبية حاجياتها من توريد منقولات لازمة لسير المرافق العمومية (وقود، مواد غذائية... الخ)، في حين أن سندات الطلب هو نوع من الطرق الاستثنائية لإبرام العقود أو الصفقات العمومية المتسم بالبساطة واليسر وقد نص عليهما مرسوم الصفقات العمومية لسنة 2013 على غرار باقي المراسيم السابقة منذ سنة 1965 مروراً بمرسوم 1976، و مرسوم 1998 حتى مرسوم 2007، حيث يتضح أن المشرع المغربي منذ الاستقلال اعتنى بهذا النوع من العقود وهذا الأسلوب من إبرام الصفقات نظراً لأهميتها بالنسبة للإدارة ولكي تتمكن هذه الأخيرة من الحصول على المنقولات التي تساعد في السير العادي مرافقها العامة؛ لذلك لا بد لها من أن تبرم عقد توريد، والذي يحظى بأهمية سواء بالنسبة للإدارة أو للمتعاقد معها، فالدولة تحتاج إلى مواد أولية أو صناعية لتسيير مرافقها العامة، والمورد يسعى لتحقيق الربح ومصلحته الخاصة².

إذن ففي هذه الحالة إذا كان المتغير التابع هو الاقبال المتزايد على عقود التوريد بناء على سندات الطلب فإن المؤشرات المستقلة هي حاجة الإدارة إلى توريد المنقولات اللازمة لضمان سير المرفق العام، إضافة إلى حاجة الإدارة إلى بعض المنقولات بشكل استعجالي مما يتطلب سرعة إنجاز مساطر إبرام الصفقة وتبسيطها، وكذا بساطة القيمة المادية لبعض التوريدات التي قد تكلف مصاريف إبرام الصفقة بشكل عادي قيمة أكبر حتى من قيمة تلك التوريدات في حد ذاتها.

¹ الدكتور حيدر طالب محمد علي، الاختصاص القضائي بمنازعات عقد التوريد الإداري، عدد 20، العراق منشور في مجلة الحقوق، 2008، ص2.

² خالد سليمان اسود العنزي، عقد التوريد الإداري دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس كلية الشرق الأوسط، سنة 2012، ص2.

ولعل الحديث أو دراسة هذا الموضوع في الوقت الحالي يفرضه وجود أهمية كبيرة تتمثل في راهنيتها من خلال حاجة الإدارة إلى توريد المنقولات اللازمة لضمان سير المرفق العام، و ضمان توفيرها بشكل استعجالي مما يتطلب سرعة انجاز مساطر إبرام الصفقة وتبسيطها، علاوة على أن الطلبيات العمومية المنجزة بواسطة سندات الطلب تعرف ارتفاعا متزايدا مقارنة بالطرق العادية لإبرام الصفقات العمومية، فبالرجوع إلى رأي لجنة الصفقات العمومية بخصوص طلب رفع سقف سندات الطلب و اللجوء إلى الصفقات التفاوضية، سنجد مما لا يدع مجالا للشك أن الإدارات ذات الحجم الصغير تنحو بالأساس نحو نمط للشراء العمومي يتركز حصرا على استعمال سندات الطلب، كما تمثل هذه الوسيلة ذات الإجراءات المبسطة أسهل الطرق بالنسبة للمقاولات المتوسطة و الصغيرة، حيث لا تستطيع مجاراة مبالغ صفقات طلب العروض و التي تكون ذات مبالغ كبيرة؛ مما ينجم عنه اكتساب هذه الأخيرة ولوجا سلسا و اكتساب الخبرة اللازمة قصد التنافس مستقبلا.

إن لجوء بعض الإدارات إلى التوريدات بناء على سندات الطلب دون غيرها من طرق إبرام الصفقات العمومية، بالإضافة إلى اختلافات الاجتهادات القضائية، تثير الفضول لتناول هذا الموضوع ومقارنته بشكل قانوني بعيدا عن الأعراف الإدارية المتوارثة من أجل المساهمة في إيجاد حل لتهمة الإشكالية وبالتالي تحديد طبيعة عقود التوريد بناء على سندات الطلب، بمعنى آخر هل هذه العقود تعتبر عقودا إدارية خاضعة للقانون العام وبالتالي تدخل ضمن اختصاص المحاكم الإدارية؟ أم هي عقود للإدارة خاضعة للقانون الخاص وبالتالي للمحاكم العادية؟ كل ما سبق يضعنا أمام إشكالية محورية تتمثل في الحد الذي يمكن معه اعتبار عقود التوريد بناء على سندات الطلب عقودا إدارية، ومدى استحابة سندات الطلب للغرض الذي أحدثت من أجله عند التنصيص عليها في مرسوم الصفقات العمومية.

هذه الإشكالية الأساسية تتفرع عنها أسئلة جزئية تتمثل في:

الإطار المفاهيمي لعقد التوريد بمفهومه العام؟ وخصائصه؟

أنواع التوريدات؟ وطرق تنفيذها؟

الإطار المفاهيمي لعقد التوريد بناء على سندات الطلب وطرق اعتماده؟

الاشكالات المرتبطة بموقف الاجتهاد القضائي من هذه العقود؟

ولإجابة عن هذه الإشكالية سوف نعتمد التقسيم التالي: عقود التوريد بمفهومها العام (المبحث الأول) ثم عقد التوريد بناء على سندات الطلب (المبحث الثاني).

هذا التقسيم لم يأتي اعتباطا بل أن طبيعة الموضوع تقتضي منا الحديث أولا عن عقود التوريد من مفهومها العام لأنها هي القاعدة والأساس في الصفقات العمومية ثم التطرق لاحقا إلى الاستثناء عن هذه القاعدة وهي سندات الطلب.

التصميم

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لعقد التوريد بمفهومها العام

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لعقد التوريد وخصائصه

الفرع الأول: الإطار المفاهيمي لعقد التوريد

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في عقد التوريد

المطلب الثاني: أنواع عقد التوريد وتنفيذه.

الفرع الأول: أنواع عقد التوريد.

الفرع الثاني: تنفيذ عقد التوريد.

المبحث الثاني: سند الطلب مفهومه، مسطرته، واشكالاته.

المطلب الأول: مفهوم سند الطلب ومسطرة اعتماده.

الفرع الأول: مفهوم سند الطلب وخصائصه.

الفرع الثاني: مسطرة اعتماد سند الطلب.

المطلب الثاني: إشكالات سندات الطلب وموقف الاجتهادات القضائية.

الفرع الأول: إشكالات سندات الطلب.

الفرع الثاني: موقف الاجتهادات القضائي

خلاصة وتوصيات

المبحث الأول: عقد التوريد بمفهومه العام

يعد عقد التوريد من العقود المنصوص عليها في مرسوم الصفقات العمومية رقم 2.98.482 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1998 ، والمعدل بمرسوم رقم 2.06.388 صادر بتاريخ 5 فبراير 2007 ومرسوم رقم 2.12.349 صادر بتاريخ 20 مارس 2013، حيث نصت المادة الثانية من مرسوم 2013 المتعلقة بنطاق تطبيق هذا المرسوم "يهدف هذا المرسوم إلى تحديد الشروط والأشكال التي تزم وفقها صفقات الأشغال والتوريدات..."، وعقد التوريد على عكس عقود الامتياز والأشغال العامة، ليس عقدا إداريا باستمرار، بل من الممكن أن يكون ذا طبيعة إدارية أو خاصة وفقا لما يتضمنه من أحكام.

من هنا يمكن أن نتطرق الى الإطار المفاهيمي لعقد التوريد وخصائصه (المطلب الأول) و حقوق وواجبات كل من المورد وصاحب المشروع (المطلب الثاني) ثم رأي الفقه والقضاء في هذا النوع من العقود (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لعقد التوريد وخصائصه

الفرع الأول: الإطار المفاهيمي لعقد التوريد

سننتظر في هذا المطلب لتعريف عقد التوريد في اللغة (فقرة أولى) ثم في الاصطلاح (فقرة ثانية)، في القانون (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: تعريف عقد التوريد في اللغة

التوريد لغة: مصدر ورّد بتشديد الراء قال أبو الحسن أحمد بن فارس: الواو والراء والذال أصلان : أحدهما: الموافاة إلى الشيء والثاني: لون من الألوان.

وقال الجوهري، اسماعيل بن حماد: ورّد فلان ورودًا: حَضَرَ. وأورّده غيره واستورّده، أي أحضره، وقال ابن سيده: تورّده واستورّده كورّده، وتورّدت الخيل البلدة إذا دخلتها قليلا قطعة قطعة.

. يقال: أورد فلان الشيء أحضره، واستورد السلعة ونحوها: جلبها من خارج البلد.

. ويقال (ورّد) يُرْدُ بالكسر ورودًا حَضَرَ: واستورّده أحضره.

. وقال: الزبيدي: أحضره المورد كاستورده وتوردت الخيل البلدة دخلتها قليلا قطعة قطعة.

. ويقال: (ورد) البعير وغيره الماء يرده ورودًا حَضَرَ ومنه ورّد الكتاب على الاستعارة.

ومن خلال المعاني اللغوية للتوريد، ذكر القول أن العنصر الجوهرى في التوريد هو عملة المورد والمتمثل في إحضار وتقديم السلعة أو الخدمة إلى المورد إليه، ومن هنا جاءت التسمية، لأن السلعة الموردة أو الخدمة، تكون تابعة للعمل الذي يقوم به المورد، ولهذا سمي عقد التوريد بهذا الاسم من باب تسمية الشيء بأبرز ما فيه¹.

الفقرة الثانية: تعريف عقد التوريد في الاصطلاح

تعريف الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: عقد التوريد من أكثر العقود الإدارية استعمالا وشيوعا، وفيه تتعاقد الإدارة مع مورد على أن يورد لها أشياء منقولة من نوع واحد أو من أنواع مختلفة مقابل مبلغ مالي يدفع له.

تعريف القاضي محمد تقي العثماني : فإن عقد التوريد عبارة عن اتفاقية بين الجهة المشترية والجهة البائعة، على أن الجهة البائعة تورد إلى الجهة المشترية سلعا أو مواد محددة الأصناف في تواريخ مستقلة معينة لقاء ثمن معلوم متفق عليه بين الطرفين، وبما أن الاتفاقية تنص على أن الجهة البائعة تسلم المبيع من تاريخ لاحق، وأن الجهة المشترية تدفع الثمن بعد التسليم، فالبدلان في هذه الاتفاقية مؤجلان، وإنما تحتاج المؤسسات التجارية إلى مثل هذه العقود ليمكن لها تخطيط نشاطاتها التجارية فإن ذلك لا يتيسر إلا بالتزام تعاقدى غير قابل للنقض يتم به الحصول على المواد الخام أو المواد المطلوبة الأخرى في أوقات محددة في المستقبل، وبما أن البدلين في العقد مؤجل كلاهما فقد يتشكل هذا العقد من الناحية الشرعية بأنه بيع كالى بكالى أو أنه بيع ما لا يملكه الإنسان. ومن هذه الناحية يجب دراسة هذا الموضوع بدقة . فإن كان محل عقد التوريد شيئا يحتاج إلى صناعة، فيمكن تكيفه على أساس الاستصناع، وقد صدر قرار من مجمع الفقه بجوازه².

Gaston Jèze: عرف عقد التوريد

1 نمر صالح محمود دراغمه، عقد التوريد في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، أطروحة استكمالا لمتطلبات درجة الماجستير في الفقه والتشريع، جامعة النجاح الوطنية كلية الدراسات العليا نابلس، 2004، ص 6.

² نمر صالح محمود دراغمه، مرجع سابق، ص 7.

"Le fournisseur, en contrepartie des présentations, Fournies à l'administration reçoit une sommes d'argent : c'est le prix de la fourniture"¹.

وترجمة ذلك: يتقاضى المورد من الادارة مبلغ مالي هو نظير المواد او السلع الموردة اليها.

الفقرة الثالثة: تعريف عقد التوريد في القانون

حسب المادة 4 من مرسوم رقم 2.12.349 صادر بتاريخ 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية فصفقات التوريدات عقود ترمي إلى اقتناء منتجات أو معدات أو إيجارها مع وجود خيار الشراء، وتتضمن هذه الصفقات أيضاً، بصفة ثانوية أشغال الوضع والتركيب الضروريين لإنجاز العمل، ويشمل مفهوم صفقات التوريدات خصوصاً ما يلي:

- صفقات التوريدات العادية، التي ترمي إلى اقتناء صاحب المشروع منتجات توجد في السوق لا يتم تصنيعها حسب مواصفات تقنية خاصة يشترطها صاحب المشروع؛
- صفقات التوريدات غير العادية، التي يكون موضوعها الرئيسي اقتناء منتجات لا توجد في السوق يتعين على
- صاحب الصفقة إنجازها بمواصفات تقنية خاصة بصاحب المشروع؛
- صفقات الإيجار مع خيار الشراء، التي يكون موضوعها إيجار تجهيزات، معدات، أو أدوات تمكن المكترى، في تاريخ محدد مسبقاً من اقتناء كل أو جزء من الأموال المؤجرة، مقابل ثمن متفق عليه، مع أخذ الدفعات المقدمة على سبيل الإيجار بعين الاعتبار بصفة جزئية على الأقل؛ و لا يشمل مفهوم صفقات التوريدات بيع العقارات وإيجارها مع وجود خيار الشراء².

¹ الدكتور برهان زريق، عقد التوريد الإداري، الطبعة الأولى، سوريا، مطبعة دار الإعلام، سنة 2017، ص17.

² الدكتورة نجاة خلدون، العمل الإداري، الطبعة الأولى، المغرب، مطبعة دعاية، سنة 2015، ص229.

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في عقد التوريد

لكي نكون أمام عقد توريد إداري يجب أن يتوفر هذا الأخير على أربع عناصر وهي: أن يكون أحد أطراف العقد شخص معنوي عام (فقرة أولى) أن يكون موضوع العقد شيء منقول وليس بعقار (فقرة ثانية) أن يساهم بذلك في تسيير المرفق العام (فقرة ثالثة) وأخيرا أن يتضمن العقد شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: أن يكون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام:

إن العقد الذي لا تكون الإدارة أحد أطرافه لا يجوز أن يعتبر عقدا إداريا، ذلك أن قواعد القانون العام إنما وضعت لتحكم نشاط الإدارة لا نشاط الأفراد والهيئات الخاصة، ولكن يضاف إلى ذلك أن الإدارة في إبرامها للعقد الإداري تعمل بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بها الأفراد. وتظهر هذه الصفة في انتهاج الإدارة أسلوب القانون العام في التعاقد، لأنها إذا اختارت لتحقيق أهدافها وسائل القانون الخاص وتعاملت مع الأفراد بمقتضى عقود مدنية فلن نكون في هذه الحالة أمام عقد إداري، وإنما أمام عقد مدني يخضع لقواعد القانون الخاص رغم وجود الإدارة طرفا فيه، لذلك يجمع الفقه على أن وجود الإدارة طرف في العقد شرط لازم ولكنه غير كاف لإضفاء الصفة الإدارية عليه، وهذا الشرط يتعلق بالإدارة باعتبارها شخصا من أشخاص القانون العام، أما الطرف الآخر في عقد التوريد فقد يكون فردا عاديا أو شخصا معنويا خاصا وقد يكون في بعض الأحيان شخصا من أشخاص القانون العام.

الفقرة الثانية: أن يتعلق موضوع العقد بمنقول وليس عقار

يكون موضوع عقد التوريد باستمرار أشياء منقولة، كالبضائع أو مواد التموين أو البنزين... إلخ، ولا يمكن أن يكون محله العمل في عقار بطبيعته أو بالتخصيص، وإلا أصبح عقد أشغال عامة، فموضوع العقد هو الذي يحدد طبيعته، حسب ما إذا كان عقد توريد أو عقد أشغال عامة.

الفقرة الثالثة: اتصال عقد التوريد بنشاط مرفق عام.

إن شرط أن يكون أحد أطراف عقد التوريد شخص معنوي عام غير كاف حيث يجب أن يقرن بنشاط مرفق عام، إن مفهوم المرفق العام بالمعنى الموضوعي هو النشاط الذي يصدر عن الشخص الإداري، وبذلك يشمل المرفق العام كل نشاط ذي نفع عام تباشره الإدارة أو تتولى تنظيمه والإشراف عليه لعدم إمكان ممارسته على الوجه الأكمل بواسطة النشاط الخاص¹، وعلى ذلك ففكرة المرفق العام واتصال العقد به تعتبر شرطا أساسيا ولازما لإبرام عقد التوريد. هذا وتتعدد صور اتصال العقد بالمرفق العام، فقد يتصل العقد بالمرفق العام من حيث تنظيمه أو تسييره واستغلاله، أو المعاونة والمساهمة في ذلك العقد.

¹ محفوظ عبد المنعم، القانون الإداري، الكتاب الثاني في التنظيم الإداري الطبعة الأولى، مصر، مكتبة عين شمس، 1994، ص 223.

الفقرة الرابعة: تضمن العقد شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص.

إن اتصال العقد بنشاط المرفق العام غير كاف لكي يضيفي السمة العامة على العقد وإنما يجب على الإدارة اللجوء أثناء إبرامه إلى أسلوب القانون العام وذلك عن طريق تضمين العقد شروطا استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص كأن تتضمن الشروط امتيازات للإدارة. ويمكن أن نعرف الشروط الاستثنائية بأنها تلك الشروط المستمدة من امتيازات استثنائية وغير مألوفة في نطاق عقود القانون الخاص، من أجل تحقيق هدف عقد التوريد المتمثل في السير المنتظم للمرافق العامة ومن ثم تحقيق المنفعة العامة.

المطلب الثاني: أنواع عقد التوريد وتنفيذه

الفرع الأول: أنواع عقد التوريد

عرف المشرع الفرنسي عقود التوريد الإدارية بأنها تلك العقود التي تبرم مع الموردين بحيث يكون محل تلك العقود شراء أو تأجير تمويلي أو إيجار بيعي للمنتجات أو المعدات أو الأدوات، وبالتالي يتضح أن عقد التوريد يشمل على عدة أنواع وهي:

. عقود شراء المنتجات أو الأدوات (المنقولات).

. الإيجار مع خيار الشراء للمنتجات أو الأدوات (المعدات).

الفقرة الأولى: عقود شراء المنتجات أو الأدوات (المنقولات).

تمثل عقود شراء المنقولات الحالة التقليدية لعقد التوريد والتي تسعى الإدارة من خلالها شراء المنتجات والأدوات أو المعدات اللازمة لتسيير المرافق العامة وهي تنقسم إلى قسمين: عقود توريد عادية وعقود توريد صناعية.

أولاً: عقود التوريد العادية: حيث نجد نوعان من عقود التوريد العادية وهما:

أ. عقد التوريد فقط: هو الذي يتفق فيه على توريد منقولات لازمة لتسيير مرفق عام، ويتفق على مواصفاتها مسبقاً ولا يحتاج إلى صناعة أو عمل من قبل المورد، ويكون المورد حراً في اختيار المصدر الذي يحصل من خلاله على هذه المنقولات.

ب. عقد التوريد المختلط: قد يشمل عقد التوريد على عناصر عقد آخر بحيث نكون أمام اتفاق مركب، عقد توريد وعقد آخر، كالعقود التي تحتوي على مزيج من التوريد والتركيب، فيلتزم المتعاقد مع الإدارة على توريد الأصناف المتفق عليها ومن ثم تركيبها في الأماكن المخصصة لذلك فالعقد في هذه الحالة عبارة عن مزيج بين عقد توريد وعقد مقاوله الأعمال¹.

¹ خالد سليمان احمد العنزي، مرجع سابق، ص 23.

ثانياً: عقد التوريد الصناعي: وهي عقود التوريد التي ترد على سلعة يلتزم المورد بصناعتها وفق مواصفات معينة، ومثال ذلك اتفاق جهة حكومية مع مصنع وطني للأثاث لتوريد أثاث مكتبي¹، وقد انبثق عن عقود التوريد الصناعية ما يسمى عقود التحويل، وتعني قيام المتعاقد بعمليات تحويلية على مواد منقولات تلقاها من الإدارة المتعاقدة ثم تسليمها إليها في صورة مادة أخرى بعد تصنيعها².

الفقرة الثانية: عقد الإيجار مع إمكانية الشراء.

أولاً: عقد الإيجار: الإيجار عقد يلتزم المؤجر بمقتضاه أن يمكن للمستأجر من الانتفاع من المعدات والتجهيزات لمدة محددة في مقابل عوض مالي، وعليه يختلف الإيجار عن البيع، فالبيع ينقل الملكية من البائع إلى المشتري، أما الإيجار فهو يرد على المنفعة حيث يمكن المؤجر المستأجر من الانتفاع بالمأجور مدة زمنية معينة، والبيع من العقود الفورية، ومن ثم يلتزم المشتري بكامل الثمن بمجرد البيع، أما الإيجار فهو من عقود المدة وتستحق الأجرة عن كل فترة زمنية.

ثانياً: الإيجار مع إمكانية الشراء: هو عقد يلتزم بموجبه المؤجر أن يضع تحت تصرف المستأجر محل العقد للانتفاع به لفترة زمنية محددة مقابل عوض مالي يدفع على أقساط، على أن تؤول ملكية محل الإيجار إلى المستأجر عند الوفاء بالقسط الأخير.

الفقرة الثالثة: عقد النقل.

هو اتفاق بمقتضاه يتعهد فرد أو شركة بنقل أشياء منقولة للإدارة أو بوضع شاحنات تحت تصرفها³. وقد يكون موضوع هذا العقد مقصوراً على مرة واحدة أو عدة مرات منتظمة، والأحكام القانونية لعقد النقل هي بذاتها أحكام عقد التوريد ولا تختلف إلا في موضوع كل منهما، فعقد التوريد يقوم على توريد منقولات أما الثاني فيتعلق بنقل أشياء منقولة وكل منهما يكون إدارياً أو مدنياً وفقاً لطبيعته.

ويجب أن يكون عقد النقل لمرة واحدة أو على عدة مرات غير محددة مقدماً، وغير مسموح به للأفراد، وإلا أصبحنا أمام عقد امتياز.

الفرع الثاني: تنفيذ عقد التوريد.

إن البحث في موضوع تنفيذ عقد التوريد يتطلب بيان التزامات المورد في هذا العقد (فقرة أولى) وحقوقه (فقرة ثانية) ثم بيان امتيازات الإدارة في مواجهة المورد (فقرة ثالثة).

¹ أسامة بن حمود بن محمد، بيع الدين وتطبيقاته المعاصرة في الفقه الإسلامي ج 1، الطبعة الأولى، المملكة العربية السعودية، دار الميامين للتوزيع والنشر، 2012، ص 565.

² خالد سليمان أحمد العنزي، مرجع سابق، ص 27.

³ محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" عدد 94، 2016، ص 340.

الفقرة الأولى: التزامات المورد في عقد التوريد.

عقد التوريد هو أحد وسائل الإدارة لممارسة نشاطها لإشباع حاجات الأفراد وتحقيق النفع العام بسبب اتصال العقد بالمرافق العامة من حيث التسيير والتنظيم، لذلك يكون بالأهمية بما كان التزام المورد بالوفاء بالتزاماته العقدية في المدة المحددة للتنفيذ المنصوص عليها في العقد أو المحدد في دفاتر التحملات، وأن يتم التوريد طبقا للمواصفات المتفق عليها وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

أولاً: الالتزام بالتوريد في الأوقات المحددة: يجب على المورد المتعاقد مع الإدارة أن يحترم التزاماته العقدية، وعليه لا يكفي الوفاء الشخصي لالتزامات المورد في عقد التوريد، بل يلزم أن يتم ذلك في المواعيد المحددة في عقد التوريد أو دفتر التحملات، وذلك لسد حاجة المرفق العام بشأن موضوع التعاقد في فترة زمنية محددة، فالالتزام المورد باحترام المدة المحددة لا يعد تنفيذا لعقد مع سلطة عامة فحسب، وإنما هو وسيلة حيوية لتأمين وضمان سير المرفق العام محل العقد بصفة منتظمة و مطردة، وبدون الالتزام الصادر بالتنفيذ في المدة المحددة يتعذر الانتهاء من الأعمال وتقديم الخدمات لجمهور المتفاعلين في مواعيدها المقررة، كما أنه قد يختل أيضا تنفيذ مشروعات الإدارة المرتبطة بهذا الموقف.

ثانياً: التزام المورد بالتوريد طبقا للمواصفات المتفق عليها: من المبادئ والإجراءات الرئيسية التي ينبغي تطبيقها حتى تكون البضاعة المسلمة بموجب عقد التوريد مطابقة لمعايير الجودة المطلوبة والمتفق عليها، أن تتم المعاينة والفحص من قبل الإدارة للبضاعة تمهيدا لاستلامها بصفة نهائية ومن ثم الانتفاع بها لضمان السير المنتظم والمطرد للمرفق العام، هذا ويجب أن يحتوي دفتر التحملات على المواصفات بصورة دقيقة ومفصلة يتم وضعها بمعية لجنة متخصصة وفي الحالات التي يتعذر فيها وصف موضوع التعاقد وصفا دقيقا، يكون الطرح على أساس العينات النموذجية الخاصة بالجهة الإدارية.

الفقرة الثانية: حقوق المورد في عقد التوريد.

أولاً: التزام الإدارة بالعقد: لا يكفي أن تنفذ الإدارة العقد وإنما يتعين عليها تنفيذ واحترام كافة شروطه ومن هذه الشروط عدم المنافسة إلا إذا تغيرت الظروف وتطلبت مقتضيات الصالح العام خروج الإدارة على ذلك، كما في تغيير الوسيلة الفنية في اشباع الخدمة العامة كاستعمال الكهرباء بدل الغاز.

ثانياً: الحصول على المقابل المالي: وهذا هو الشرط الهام بالنسبة للمتعاقد الذي يعتبر المقابل المالي غايته الهامة والأساسية، فالقاعدة الأساسية أن الدفع لا يكون إلا بعد أداء الخدمة، لكن المتعاقد قد يلتزم بإنفاق مبالغ طائلة لاستيراد البضائع المطلوب توريدها وقد يستغرق التنفيذ مدة طويلة عندئذ تنص العقود على التزام الإدارة بدفع جزء من الثمن مقابل أداء جزء من البضائع التي وردت.

ثانياً: حق اقتضاء التعويض: وذلك في حالات متعددة أهمها:

- أن يقوم المورد بأداء خدمات لصاحب المشروع غير متفق عليها في العقد، ولكنها ضرورية أو مفيدة في

تنفيذه،

ويحدث ذلك على وجه الخصوص في عقود الأشغال العامة.

- أن يواجه المورد مع صاحب المشروع صعوبات مادية استثنائية غير متوقعة أثناء إبرام العقد.

ثالثاً: التوازن المالي لعقد التوريد: قد تحصل ظروف معينة من شأنها أن تخل بالتوازن المالي للعقد فيضطر صاحب المشروع لإعادة هذا التوازن، لأنه ليس من العدل أو المصلحة أن يتحمل المورد تلك الأعمال وإلا أحجم الأفراد عن التعاقد مع الإدارة، وهذه الظروف تجد أسسها إما في نظرية فعل الأمير أو في نظرية الظروف الطارئة.

أ. نظرية عمل الأمير:

عرفها "محمد رفعت عبد الوهاب" بأنها كل إجراء تتخذه السلطة العامة ويكون من شأنه أن يزيد من الأعباء العامة للمتعاقد مع الإدارة أو في الالتزامات التي عليه العقد. وقد تصدر هذه الإجراءات من الهيئة الإدارية المتعاقدة أو من هيئة إدارية أخرى، وقد تتخذ شكل قرار فردي أو شكل قاعدة قانونية عامة تؤثر على العقد تأثيراً مباشراً أو غير مباشر كأن تعدل الإدارة المتعاقدة أحد شروط العقد القابلة للتعديل، أي المتصلة بالمرفق العام أو تصدر عن تشريعات جديدة تزيد من أعباء الرسوم الجمركية على مواد أولية يحتاج إليها المتعاقد مع الإدارة، أو ترفع الحد الأدنى لأجور العمال أو تنقص عدد ساعات تشغيلهم إلى غير ذلك¹.

ويرى الفقيه دلوبادير أن النظرية تتحقق في صور مختلفة، كاتخاذ تدابير خاصة أو قرارات إدارية أو أعمال مادية وكذلك التدخلات العامة لمختلف أجهزة الدولة التي من شأنها أن تؤثر على نفاذ العقد².

ب. نظرية الظروف الطارئة:

لقد استقرت أحكام القضاء الإداري على أن الظروف الطارئة هي "عبارة عن ظروف عامة استثنائية، اقتصادية كانت أو طبيعية أو إدارية وقعت أثناء تنفيذ العقد ولا دخل لإرادة المتعاقد في حدوثها، ولا يكون في وسعه توقعها عند إبرام العقد، ولا يملك دفعها عند وقوعها ويكون من شأن هذه الظروف أن تصيب المتعاقد بخسارة فادحة تجاوز الخسارة العادية التي يمكن احتمالها على نحو تختل معه اقتصاديات العقد اختلالاً جسيماً³."

وتتجلى مسببات هذه النظرية في ارتفاع الأسعار بفعل التقلبات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية أو الحروب أو أعمال السلطة العامة⁴.

¹ بوشارب الزهرة، نظرية فعل الأمير وأثرها في المادة الإدارية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي جامعة ورغلة الجزائر، 2014، ص9.

13 De Laubadère (R), Moderne (F) et Delvolve (P), Traité des contrats administratifs T2, Paris, L.G .D.G, 1984, P553.

³ أحمد يوسف عبد الرحمن بحر، نظرية الظروف الطارئة وأثرها على العقد الإداري في فلسطين، بحث للحصول على شهادة الماجستير، الجامعة الإسلامية غزة، 2017، ص55.

⁴ Villard (M), bachelor (Y), Roméro (J-M), droit et pratique des marchés publics de travaux, Paris, 1981, P317.

الفقرة الثالثة: امتيازات الإدارة العامة في مواجهة المورد.

مع أن العقود الإدارية تتفق مع عقود القانون الخاص في أنها تنشئ بين الأطراف حقوقاً والتزامات متبادلة، غير أنها تختلف من حيث عدم تسليمها بقاعدة المساواة بين المتعاقدين، فتمتع الإدارة بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد ترجيحاً للمصلحة العامة على المصلحة الخاصة للمتعاقد.

فتملك الإدارة السلطة في:

- الرقابة والتوجيه والإشراف على المورد.
- حق تعديل شروط العقد المتعلقة بسير المرفق وتنظيمه والخدمة التي يؤديها.
- حق توقيع جزاءات على المتعاقد في حالة مخالفة شروط العقد.

أولاً: سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه والإشراف على المورد: من أولى الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة المتعاقدة، سلطة مراقبة المورد لالتزاماته بهدف التحقق من أن تنفيذ عقد التوريد يتم طبقاً للشروط المتفق عليها، الأمر الذي يؤدي إلى حسن تنفيذ العقد. وإذا كانت صلة عقد التوريد بالمرفق العام تتمثل في المساهمة في تسيير هذا المرفق، وإذا كانت الإدارة تسعى في حال التعاقد مع المورد لتحقيق الصالح العام فلا يمكنها الاعتماد على المورد الذي يسعى إلى تحقيق الربح فقط، فحرصاً منها على تفادي الإضرار بالمرفق العام، فإنها تستخدم سلطاتها في رقابة وتوجيه المورد. وقد ذهب الفقه إلى أن سلطة الإدارة في الرقابة على المورد تنقسم إلى قسمين هما الإشراف والرقابة.

ثانياً: حق تعديل شروط العقد المتعلقة بسير المرفق وتنظيمه والخدمة التي يؤديها: للإدارة على خلاف مبادئ القانون الخاص حق تعديل بعض شروط العقد بإرادتها المنفردة ودون حاجة إلى موافقة الطرف الآخر وهذا الحق مقرر للإدارة في فرنسا دون حاجة إلى النص عليه صراحة في العقد بل لا يجوز للإدارة أن تتنازل عنه وإن كان مدى سلطة التعديل تختلف من عقد لآخر.

* يجب أن يتخذ تعديل العقد الإداري بإرادة صحيحة من جهة الإدارة صادرة ممن يملك التعبير عن تلك الإرادة.

* غير أن الإدارة يجب أن تكون مدفوعة بالتعديل بمقتضيات المصلحة العامة وأن تستند في إجراءاتها إلى تغير الظروف التي أدخلت في الاعتبار عند إبرام العقد لكي لا تنمض من التزاماتها بلا مبرر.

* من ناحية أخرى أن حق الإدارة في تعديل العقد ليس مطلقاً بل يجب ألا يتجاوز حدوداً معينة تتفق والحكمة في تقريره وإلا جاز للمتعاقد معها طلب الفسخ فيجب :

أولاً: ألا تصل الإدارة في استخدامها لهذا الحق إلى تعديل نوع العقد أو موضوعه بأن تطلب الإدارة مثلاً أن يصبح عقد الالتزام عقد توريد أو يكون موضوع عقد النقل أشخاصاً بدلاً من البضائع.

ثانياً: أن التعديل يجب ألا يتناول حقوق المتعاقد المالية في العقد وأن يقتصر على الشروط الأخرى المتعلقة بسير المرفق العام.

ثالثاً: حق توقيع جزاءات على المتعاقد في حالة مخالفة شروط العقد: تتعدد الجزاءات التي يمكن أن توقعها الإدارة على المتعاقد الذي يخل بالتزاماته التعاقدية في أثناء تنفيذ العقد الإداري؛ إذ لا تقف عند نوع واحد فقط¹، بل تتعدد وتنوع بالنظر إلى الأسس والمبادئ العامة التي تحكم وتنظم هذه السلطة في النظرية العامة للجزاءات أثناء تنفيذ العقد الإداري. فمنها ما هو ذو طابع مالي، كغرامة التأخير، ومصادرة التأمين، وكذا التعويضات التي يحق للإدارة اقتضاؤها من الطرف الآخر في العلاقة التعاقدية. ومنها ما يتميز بالطابع الضاغط الإكراهي، الذي من خلاله تتلافى الإدارة مخالفات المتعاقد معها عن تنفيذ التزاماته المقررة قانوناً، وذلك على أمل أن تستطيع دفع الأخير. بهذا الإجراء. نحو القيام بتنفيذ الالتزامات التعاقدية الملقاة على عاتقه. وتتمثل في فرض جزاء الحراسة في عقود الالتزام، وسحب العمل من المقاول في عقود الأشغال العامة، والشراء على حساب ومسؤولية المورد في عقود التوريد. ومنها الجزاءات الفاسخة، حيث تقوم الإدارة بإخفاء العقد مع المتعاقد معها حينما تتوفر أسبابه القانونية.

المبحث الثاني: سند الطلب مفهومه، مسطرته، واشكالاته

كما سبق الإشارة إلى ذلك فإن سند الطلب يعتبر استثناء في الصفقات العمومية إلى جانب الصفقات التفاوضية، هكذا سنتطرق بداية إلى بسط مفهوم سند الطلب ومسطرة اعتماده (المطلب الأول) على أن نعالج الإشكالات التي أفرزها في الواقع العملي وموقف الاجتهاد القضائي منها.

المطلب الأول: مفهوم سند الطلب ومسطرة اعتماده

سنقدم أولاً مفهوم سند الطلب (الفرع الأول) ثم مسطرة اعتماده (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم سند الطلب

سنتناول في هذا الفرع مفهوم سند الطلب (الفقرة الأولى) على أن نعالج في (الفقرة الثانية) خصائص سند الطلب.

الفقرة الأولى: مفهوم سند الطلب

يعد هذا الأسلوب استثنائياً في تنفيذ أعمال معينة من الصفقات، وبمقتضاه يحق لصاحب المشروع القيام باقتناء توريدات يمكن تسليمها في الحال، وإنجاز أشغال أو خدمات في حدود مبلغ مئتي ألف (200000) درهم² مع احتساب الرسوم، ويراعى هذا الحد في إطار سنة مالية ومحدودة وحسب نوع الميزانية مع اعتبار كل أمر بالصرف أو أمر بالصرف المساعد وحسب أعمال من نفس النوع.

فالطلبات العمومية ليست في حاجة دائمة إلى المصادقة المسبقة، بل يكفي لكي تكون صحيحة أن تبرم من طرف المفوضين للالتزام (الأمر بالصرف أو الأمر بالصرف المساعد) مع احترام قواعد المحاسبة العمومية، وهي ليست

¹ الزباني محمد الصفقات العمومية بالمغرب منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد مزدوج 78-79، يناير -أبريل 2008، ص 12.

² مليكة الصاروخ، الصفقات العمومية في المغرب-التوريدات-الخدمات، الطبعة الأولى، المغرب مطبعة دار القلم، 1994، ص 125.

بشكل صفقات، لذلك جاءت سندات الطلب من أجل تبسيط التسيير اليومي والعادي للمرافق الإدارية، ومنح مدبري النفقات إمكانية تطبيق المعايير الاقتصادية، ومعايير الجودة خلال تنفيذ النفقات العمومية.¹

وينبغي أن تتضمن هذه السندات مواصفات ومحتوى الأعمال المراد تلبيةها، وعند الاقتضاء أجل التنفيذ أو تاريخ التسليم وشروط الضمان. ويجب أن تخضع الأعمال موضوع سندات الطلب إلى المنافسة قدر الإمكان، وحسب الوسائل اللازمة، ما عدى إذا استحال اللجوء إليها أو كانت تتعارض مع العمل. ويلزم صاحب المشروع لهذه الغاية باستشارة ثلاثة متنافسين على الأقل وبتقديم بيانات مختلفة للأئمة²، على الأقل مقدمة من طرف المتنافسين المعنيين ما عدا في حالة الاستحالة أو عدم الملاءمة. وفي حالة عدم ملاءمة إجراء منافسة أو استحالة تقديم ثلاثة بيانات للأئمة بعده الأمر بالصرف أو الأمر بالصرف المساعد أو الشخص المؤهل، عند الاقتضاء، مذكرة تبرر هذه الإستحالة أو عدم الملاءمة.

يمكن لرئيس الحكومة عند طلب إحدى القطاعات الوزارية الرفع من قيمة سندات الطلب بعد استشارة لجنة الصفقات العمومية وتأشير وزير المكلف بالمالية.

على أن تقتصر في معالجتنا لهذا الموضوع على عقود التوريد بناء على سند الطلب حيث عرفنا في المبحث الأول مفهوم عقود التوريد في مفهومها العام، لكن عند اقتران عقود التوريد بسندات الطلب فنصبح أمام حالة خاصة واستثنائية.

الفقرة الثانية: خصائص عقود التوريد بناء على سند الطلب

يمكن إجمال هذه الخصائص فيما يلي:

- طريقة استثنائية في إبرام الصفقات العمومية.³
- طريقة ميسرة وسريعة لتفادي المسطرة الروتينية العادية.
- هدفها القيام بخدمات أو اقتناء توريدات لا تتجاوز قيمتها 200.000 درهم⁴ مع احتساب الرسوم.
- عقد غير مكتوب.
- صفقة بدون ضمان وبدون دفتر التحملات.

¹ عبد اللطيف الشدادين، نظام الصفقات العمومية في ضوء مرسوم 20 مارس 2013، ودفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال 2016، المغرب مطبعة سليكي أخوين، 2019، ص 220.

² مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 137.

³ الفقرة الثانية من المادة 16 من مرسوم 20 مارس 2013.

⁴ الفقرة الأولى من المادة 88 من مرسوم 20 مارس 2013.

الفرع الثاني: مسطرة اعتماد سندات الطلب

تمر مسطرة التوريد بناء على سند عبر خمس مراحل أساسية:

المرحلة الأولى: وقوع الحدث الاستثنائي والمفاجئ.

في كثير من الأحيان تصادف الإدارة العمومية نفسها مضطرة لطلب الاستغاثة من الخواص لضمان السير العادي للمرفق العمومي وعدم تعثر الخدمات المقدمة للمرتفقين، فبالإضافة إلى عنصر الاستعجال في طلب التوريد، يشترط أيضا عدم تدخل إرادة المدير العمومي في هذا الحدث الاستثنائي والمفاجئ.

المرحلة الثانية: طلب الترخيص مشفوع ببيانات الأئمة.

بمجرد وقوع الحدث الاستثنائي والمفاجئ يقوم المدير العمومي باستشارة ثلاث موردين عن طريق تقديم ثلاثة بيانات مختلفة للأئمة، في بعض الأحيان يقدم المورد عينات من الطلبية المطلوبة لتعزيز مركزه عند الاختيار.

المرحلة الثالثة: إنجاز سند الطلب

بعد تدارس البيانات المختلفة للأئمة، يقع الاختيار على المورد نائل الصفقة حيث تقوم الإدارة بإنجاز سند الطلب وتقديمه للمورد بعد توقيعه من السلطات المختصة.

جرت العادة أن يتضمن المعلومات التالية:

1. رقم السند
2. السنة المالية
3. اسم المقاول، التعريف الضريبي، السجل التجاري.....
4. المقر الاجتماعي
5. عدد، نوع، وثن السلعة لكل وحدة
6. مجموع الثمن الإجمالي مع احتساب الرسوم
7. مكان وتاريخ السند
8. تاريخ التسليم
9. توقيع السلطة المختصة

المرحلة الرابعة: تسليم الطلبية ومراقبتها

عند تسليم الطلبية يقوم المدير العمومي بمراقبتها مع ما جاء في سند الطلب قبل التوقيع على سند الاستلام، وتعد هذه المرحلة هي الأهم على الإطلاق لأنها تساءل المسؤولية الشخصية للمدير. يمكن للمدير أن يستعين في الكثير من الأحيان ببعض الخبراء والتقنيين العاملين في الإدارة للتحقق من جودة الطلبية أو مطابقتها للخصائص المطلوبة في سند الطلب كالاستعانة بمهندس معلومات إذا تعلق الأمر ببرنامج معلوماتي، أو أن يستعين بطبيب إذا تعلق الأمر بمواد غذائية مثلاً.....

بعد التأكد من الطلبية يقوم بالتوقيع على سند الطلب مقابل تسلمه للفواتير التجارية لتبرير صرف المستحقات عند عملية المحاسبة.

– المرحلة الخامسة: الأداء

ختاماً تقوم الجهة الإدارية بإخلاء ذمتها المالية اتجاه المورد بصرف المستحقات المتفق بشأنها.

المطلب الثاني: إشكالات سندات الطلب وموقف الاجتهادات القضائية

بمجرد إطلالة أولية على تقارير المجلس الأعلى للحسابات، نقف أمام التلاعبات المرتبطة بهذا النوع من الصفقات، كما أن المحاكم الإدارية والعادية تتقاذف القضايا المتعلقة بسندات الطلب مما تضيع فيه حقوق الخواص، وعليه سنعالج هذه المسألة وفق الحديث أولاً عن إشكالات سندات الطلب (الفرع الأول) ثم ثانياً موقف الاجتهادات القضائية منها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إشكالات سندات الطلب

كل مرحلة من مراحل إنجاز سند الطلب تشكل مصدراً للعديد من الإشكالات:

إشكالات المرحلة الأولى. (وقوع الحدث الاستثنائي والمفاجئ)

ذكرنا سابقاً أنه من المفروض ألا تتدخل إرادة المدير في الحدث الاستثنائي، لكن الواقع العملي قد أبان في العديد من المرات أن المدير يعتمد تجزئ الصفقة العمومية العادية بتخصيصه لنوع من الطلبيات قصد تمريرها عن طريق سند الطلب لما يتيحه من يسر وبعد عن مختلف الرقابات المالية.

كما أنه من المفروض أن يعتمد في العديد من الطلبيات على الصفقات العادية وخاصة الأجهزة المكتبية كالورق والأقلام ومداد الآلات الطابعة.

بالإضافة إلى أن التوريدات بناء على سندات الطلب غالباً قبل متم السنة المالية، وذلك لاستهلاك المال المرصود للجماعة أو الإدارة، ووضع الحساب المالي في حالة الصفر، الشيء الذي يساءل عنصر الاستعجال والأهمية البالغة في اعتماد سند الطلب.

إشكالات المرحلة الثانية: (البيانات المختلفة للأئمة)

لم ينص المشرع على طلب عروض وإنما استشارة ثلاثة موردين الشيء الذي يدفع المدير إلى استشارة "المقربين" أولاً، ثم الانفتاح على المحيط المحلي فالوطني.

لكن الواقع أثبت أن مورداً واحداً هو من يحضر باقي البيانات الأخرى للأئمة الشيء الذي يضرب مبدأ المنافسة والشفافية في الصميم.

إشكالات المرحلة الثالثة (إنجاز سند الطلب)

اتضح بشكل جلي أن المورد هو من يقترح على المدير تسليمه طلبية معينة في بعض الأحيان وهو من يملئ عليه تعيين خصائص الطلبية في سند الطلب والتي تتوفر عليها مسبقاً في مخازنه وربما يكون له الاحتكار فيها.

إشكالات المرحلة الرابعة (المراقبة)

أثبتت تقارير المجلس الأعلى في الكثير من الحالات أن عقود التوريد بناء على سندات الطلب ما هي إلا مجرد صفقات صورية ليس إلا، ووسيلة خادعة لتبذير المال العام. الشيء الذي يضع كل الرقابات المالية في قفص الاتهام بما فيها تقارير المجلس الأعلى التي تحرر لتضع في الرفوف ويقتى شعار ربط المسؤولية بالمحاسبة "موقوف التنفيذ" إلى حين.

إشكالات المرحلة الخامسة: (الأداء)

إن اعتماد أقل سعر في بيان الأثمنة أصبح متجاوزا لأنه يثير إشكاليتين هامتين:
الأولى: أنه يكون مدخلا لجودة رديئة للتوريدات.

ثانيا: أيضا يكون مدخلا كذلك لتبييض الأموال المشبوهة بإقحام الإدارة في العملية لإضفاء المزيد من المشروعية.

الفرع الثاني: موقف الاجتهادات القضائية

وجب التذكير أولا بحجية سند الطلب فهو بالرغم من كونه عقد ضمني فإنه لا يرقى إلى درجة العقد في مفهومه العام، لذا يظل مجرد وسيلة إثبات، وهو ما خلص إليه القضاء الإداري الذي أكد ما يلي:
"حيث أن الصفقات العمومية يجب أن تكون وفق الشكليات التي يستوجبها القانون، إما سند الطلب أو عقد كتابي فكانت المحكمة على صواب عندما قضت برفض طلب أداء مقابل أشغال، لا وجود لأية وثيقة تثبت الاتفاق على إنجازها"¹ قرار المجلس الأعلى عدد 10481 بتاريخ 19-11-1998 الملف الإداري 96/2277.
"إبرام الصفقات العمومية يجب أن يتم وفق شكل سند الطلب أو عقد مكتوب"² "قرار محكمة النقض عدد 409 بتاريخ 25-05-2006 ملف عدد 1254/4/25.

إن المشرع المغربي وعلى خلاف نظيره المصري والفرنسي لم يحدد برغبته الذاتية توجيه هذا النوع من العقود إلى جهة قضائية معينة، و العلة في ذلك أنه في هذا المجال أي المجالات التي لا يتحدد فيها الاختصاص النوعي بنص خاص و صريح، إما أن يندرج في العمل القضائي المتعلق بضوابط الاختصاص من قضاء أو تصريف النوازل³، و إما أن يقوم على أساس توجه عام يتوقع قيام منطق داخلي ثابت المعالم ينأى بنظام توزيع الاختصاص على أن يكون سببا في إبعاد مرفق القضاء على المتقاضين، فالخيار هنا يقضي حتما بلورة الوعي بالمسافة بين تصورين بشأن تحديد الاختصاص⁴.

¹ قرار المجلس الأعلى عدد 10481 بتاريخ 19-11-1998 الملف الإداري 96/2277.

² قرار محكمة النقض عدد 409 بتاريخ 25-05-2006 ملف عدد 1254/4/25.

3 M.El Yaagoubi : les incertitudes du droit des marchés publics au maroc, Remald, série thèmes actuels° 19/2000.P

4 الجيلالي أمزيد، مباحث في مستجدات القضاء الإداري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة مؤلفات و أعمال
جماعية عدد 50، 2003، ص225-223.

وحسنا فعل المشرع عندما اعتبر أن سند الطلب في حالة النزاع هو سيد نفسه في تقرير مصيره القضائي، هكذا نستشف في اختلاف القرارات القضائية المغربية مبدئين أساسيين:

فكلما تعلق الأمر بوجود هيئة السلطة العامة في الاتفاق فبديهي أن تكون الوجهة هي القضاء الإداري. هذا ما ذهبت إليه محكمة النقض في قرارها 1/659 المؤرخ في 2013/07/04 ملف إداري عدد 2012/1/4/867. "لكن حيث إن الأمر بالنازلة يتعلق بعقد توريد تتوفر فيه كل شروط ومقومات العقد الإداري الثلاث، إذ أن أحد طرفيه شخص معنوي عام، وموضوعه يتعلق بتحقيق منفعة عامة، ويتضمن شروط استثنائية في العقد العادي، وبذلك فهو عقد إداري، يرجع الاختصاص النوعي بشأن النزاع فيه إلى المحكمة الإدارية طبقا للمادة 8 من القانون رقم 41.09 المحدث بموجبه محاكم إدارية¹..."

لكن وفي المقابل وبعد التمعن في قرار 664 المؤرخ في 1998/06/18 ملف عدد 98/1/5/194 نجد يؤكد على ما يلي "تظل مستثناة من ميدان تطبيق مرسوم 14-10-76 المتعلق بالصفقات العمومية الاتفاقات والعقود المتعين على الإدارات إبرامها وفقا لكيفيات وقواعد الحق العادي"

وكلما نزلت الدولة منزلة الخواص في معاملاتها التعاقدية كلما كان الاختصاص للقضاء العادي، فالمادة 3 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية تستثني أصلا الاتفاقات أو العقود المبرمة وفقا لأشكال وحسب قواعد القانون العادي من الصفقات العمومية، وعلى هذا الأساس ارتكز القاضي الإداري في القرار رقم 664 ملف عدد 98/1/5/194 المؤرخ في 1998-06-18.

بل هناك اتجاه ثالث يعطي الاختصاص في سندات الطلب إلى القانون التجاري، بما أن المادة 5 من القانون المحدث للمحاكم التجارية 53.95، قد منح إمكانية التقاضي لدى المحكمة التجارية كلما تعلق الأمر بالعقود التجارية. وبما أن عقد التوريد يمكن إدراجه في دائرة العقود التجارية تظل إمكانية اللجوء إلى القضاء التجاري جد واردة ونستحضر هنا قرار المجلس الأعلى سابقا محكمة النقض حاليا رقم: 98/464 صدر بتاريخ موافق 1998/12/1 في الملف عدد 4/98/570. "بالتالي لا يمكن القول بأن العقد المبرم مع المستأنف عليه بصفته مقاولا في البناء عقد إداري لأنه لإنشاء العقد الإداري لا بد أن يتضمن شروطا استثنائية غير مألوفا في عقود الخواص، وأن يعترف للإدارة بسلطات قوية لا يعترف بها في القانون الخاص لأحد المتعاقدين وهو الشيء الغير الثابت من وثائق الملف مما يتعين معه رد دفع المستأنف لعدم ارتكازه على أساس²."

وحيث يتعين بالتالي تأييد الحكم الابتدائي فيما ذهب إليه من اختصاص المحكمة التجارية بالدار البيضاء وإرجاع الملف إليها لإتمام الإجراءات وحفظ البت في الصائر."

¹ محكمة النقض في قرارها 1/659 المؤرخ في 2013/07/04 ملف إداري عدد 2012/1/4/867.

² قرار المجلس الأعلى سابقا محكمة النقض حاليا رقم: 98/464 صدر بتاريخ موافق 1998/12/1 في الملف عدد 4/98/570.

خلاصة وتوصيات

إذا كانت القواعد الواردة في الصفقات العمومية تختلف عن تلك الواردة في القانون الخاص لأنها تنظم علاقات تتسم بانعدام تكافؤ الأطراف المتعاقدة، خدمة للمصالح العام.¹

إلا أن واقع عقود التويد بناء على سندات الطلب يبقى إحدى أهم معوقات إقلاع التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، حيث يلاحظ أن لجوء الإدارات إلى المنافسة في إطار مسطرة تنفيذ النفقات بواسطة سندات الطلب لا يتم دائما وفق الشروط والشكليات المطلوبة، والتي من شأنها أن تضمن للإدارة إمكانية الحصول على الجودة المرجوة وبالكلفة المناسبة.

كما أن الإدلاء ببيانات أثمان مضادة في إطار مسطرة سندات الطلب لا يعدو، في أغلب الحالات، أن يكون مجرد إجراء شكلي لا يتحقق معه تكافؤ الفرص .

كما لاحظ المجلس الأعلى للحسابات أيضا أن معظم المصالح الآمرة بالصرف لا تصدر سندات الطلب إلا بعد إنجاز الخدمة موضوع الطلبية، أو من أجل تسوية نفقة كان مبلغها الأصلي يتجاوز الحد الأقصى المسموح به قانونا، الشيء الذي يجعل من الصفقات العمومية على مختلف أشكالها حاجزا أمام تنزيل السياسات العامة على أرض الواقع بل إنها تجهض أثارها على الساكنة وخاصة القروية.

و مساهمة منا في إغناء هذا النقاش نقترح رزمة من التوصيات التي نعتقد أنها لا تتطلب إلا إرادة سياسية حقيقية:

- تطعيم مرسوم الصفقات العمومية الخاصة بسندات الطلب بمقتضيات قانونية ضابطة، فرغم أهميته لا يحظى إلا بالمادتين 16 و 88 فقط.
- تفعيل دور النيابة العامة في تتبع تقارير مجلس الأعلى للحسابات.
- تفعيل دور المتفشيات الوزارية.
- إشراك مجلس المنافسة والهيئة المركزية لمحاربة الرشوة في لجنة الطلبيات العمومية.
- التنصيص على الاختصاص القضائي في حالة النزاع مسبقا.
- إعادة النظر في الترسنة القانونية المؤطرة للصفقات العمومية و ذلك بإعادة النظر صراحة حول سقف سندات الطلب على اعتبار أن مبلغ 200.000 درهم لا يمكن الجماعات الكبيرة من تحقيق أهدافها التنموية.

¹ Richer laurent Le marché public, Problème actuel, cah, electr, Gaz, 1996, P37

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- ❖ الدكتور حيدر طالب محمد علي، الاختصاص القضائي بمنازعات عقد التوريد الإداري، عدد 20، العراق، منشور في مجلة الحقوق ، 2008.
- ❖ خالد سليمان اسود العنزي، عقد التوريد الإداري دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس كلية الشرق الأوسط ، سنة 2012
- ❖ الدكتور برهان زريق، عقد التوريد الإداري، الطبعة الأولى، سوريا ، مطبعة دار الإعلام ،سنة 2017.
- ❖ الدكتورة نجاة خلدون، العمل الإداري، الطبعة الأولى،المغرب،مطبعة دعاية ،سنة 2015 .
- ❖ محفوظ عبد المنعم، القانون الإداري، الكتاب الثاني في التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، مصر، مكتبة عين شمس، 1994.
- ❖ اسامة بن حمود بن محمد، بيع الدين وتطبيقاته المعاصرة في الفقه الإسلامي ج 1، الطبعة الأولى، المملكة العربية السعودية، دار الميامن للتوزيع و النشر، 2012 .
- ❖ مليكة الصروخ، الصفقات العمومية في المغرب-التوريدات-الخدمات، الطبعة الأولى، المغرب، مطبعة دار القلم ، 1994.
- ❖ عبد اللطيف الشداوي ، نظام الصفقات العمومية في ضوء مرسوم 20 مارس 2013، و دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال 2016، المغرب، مطبعة سليكي أخوين، 2019.
- ❖ محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" عدد 94 2016 .
- ❖ أحمد يوسف عبد الرحمن بحر، نظرية الظروف الطارئة وأثرها على العقد الإداري في فلسطين، بحث للحصول على شهادة الماجستير، الجامعة الإسلامية غزة ، 2017، ص55.

الرسائل و الأطروحات:

- ❖ نمر صالح محمود دراغمه، عقد التوريد في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، أطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في الفقه والتشريع، جامعة النجاح الوطنية كلية الدراسات العليا نابلس، 2004.
- ❖ بوشارب الزهرة، نظرية فعل الأمير وأثرها في المادة الإدارية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، جامعة ورغلة الجزائر ، 2014 .
- ❖ أحمد يوسف عبد الرحمن بحر، نظرية الظروف الطارئة وأثرها على العقد الإداري في فلسطين، بحث للحصول على شهادة الماجستير، الجامعة الإسلامية غزة ، 2017.

المقالات:

- ❖ الزياتي محمد، الصفقات العمومية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد مزدوج 78-79، يناير -أبريل 2008.

❖ الجليلي أمزيد، مباحث في مستجدات القضاء الإداري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جماعية، عدد 50، 2003، ص225-223.

المراجع باللغة الفرنسية:

- ❖ De Laubadère (R), Moderne (F) et Delvolve (P), Traité des contrats administratifs T2, Paris, L.G .D.G, 1984, P553.-
- ❖ Richer laurent Le marché public, Problème actuel, cah, electr, Gaz, 1996, P37.
- ❖ Villard(M), bachelor(Y), Roméro(J-M), droit et pratique des marchés publics de travaux, Paris , 1981, P317-
- ❖ M .El Yaagoubi : les incertitudes du droit des marchés publics au maroc, Remald, série thèmes actuels, n° 19/2000.P

دور الموارد البشرية في تحسين التدبير الجهوي

كوثر أمير، دكتورة في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط

ملخص

منح كل من دستور 2011 ومن بعده القانون التنظيمي 111.14، للجهة مكانة متميزة وعملا على مدها بمجموعة من الصلاحيات التديرية ذات الطابع الإداري والمالي، حتى تتمكن من القيام بوظيفتها التنموية في أبعادها المختلفة. غير أن تحقيق هذا الهدف المحوري يتطلب التوفر على عنصر بشري مؤهل والذي يعتبر الحلقة الأولى لإقرار جهوية متقدمة ناجحة. وإذا كان الواقع العملي قد أبرز لنا على مدى سنين وجود إشكالات حقيقية على مستوى تدبير الموارد البشرية المحلية، فإنه يجب العمل على تداركها ومعالجتها حتى لا تكون عائقا أمام التنمية المنشودة على مستوى الجهات. وبالتالي فقد ركزت المقالة على دور الموارد البشرية في تحسين التدبير الجهوي عبر تشخيص الاختلالات التي تعاني منها وطرق تجاوزها.

الكلمات المفتاحية: المنطقة- المنتخب والموظف الجهوي- حكمة تدبير الموارد البشرية

Both the 2011 Constitution and the organizational law 111.14 give region the entity a privileged position and provide it with a range of managerial and financial powers, so that it can carry out its developmental function in its various dimensions. However, achieving this central objective requires the availability of a qualified human component, which is the first cycle of successful advanced regional approval. While the practical reality has shown us over the years that there are real problems at the level of local human resources management, they must be addressed in order not to be an obstacle to development at the local level. The article therefore focused on the role of human resources in improving regional management by diagnosing their imbalances and ways to overcome them. Region-Elected and employee regional-Governance of Human Resources Management

◀ مقدمة :

إذا كان الكثيرون يتطلعون إلى أن تكون المستجدات والتطورات التي جرت بعد دستور 2011 على مستوى إقرار الجهوية، وما ترتب عنها من إصلاحات. بمثابة تصحيح لمسارات التدبير العمومي الترابي فإن هذا الأمر له متطلباته وشروطه¹، فلا يكفي منح الجهة البات الاستقلال الإداري والمالي للقيام بأدوارها التنموية، بل إن الأمر يتوقف وبشكل كبير على مستوى مواردها البشرية التي تشكل أحد العناصر المهمة في تدعيم استقلالية الجهة عن المركز. فبدون موارد بشرية مؤهلة لا يمكن الحديث عن ممارسة عملية للاستقلال الإداري والمالي، مما يجعل اللامركزية الترابية في عمقها، تقوم أساساً على حجم ونوعية مواردها البشرية، فالقرارات الإدارية والمالية تحتاج إلى من يجسدها على أرض الواقع، وهو الأمر الموكل إلى الموظف والمنتخب الجهوي على حد سواء. و الذي يفترض فيه التمتع بمستوى عالي من التكوين والخبرة، وهو الأمر الذي يتطلب وضع سياسات وبرامج تستهدف الرفع من قيمة الموارد البشرية للجهة.

و يقصد بتدبير الموارد البشرية كل ما يتعلق بشؤون الأفراد العاملين، من حيث التعيين والتأهيل والتدريب وتطوير الكفاءات وكذلك وصف أعمالهم، كما تعرف بأنها فن اجتذاب العاملين واختيارهم وتعيينهم وتنمية قدراتهم وتطوير مهاراتهم، وتهيئة الظروف التنظيمية الملائمة من حيث الكم والكيف لاستخراج أفضل ما لديهم من طاقات وتشجيعهم على بذل أكبر قدر ممكن من الجهد والعطاء².

فالمراد البشرية تعتبر عناصر استراتيجية في عمل الهيئات المحلية، سواء تعلق الأمر بالمجالس الجهوية أو الإقليمية أو الجماعية، باعتبارها ركائز تقوم عليها اللامركزية الترابية، فبواسطة هذه الوسائل يتم تفعيل وتحسيد الصلاحيات المنوطة بهذه الوحدات الترابية³.

انطلاقاً مما سبق نتساءل عن كيف يمكن تأهيل الموارد البشرية للجهة حتى تتمكن من لعب دور محوري في

عملية التنمية؟

ولمعالجة هذه الإشكالية نقترح التقسيم التالي :

المطلب الأول : اكراهات تأهيل الموارد البشرية الجهوية

الفقرة الأولى : تأثير مستوى المنتخبين على التدبير الجهوي

الفقرة الثانية : تأثير مستوى الموظفين على التدبير الجهوي

المطلب الثاني : ضرورة اعتماد حكمة تدبير الموارد البشرية

¹ عماد أبركان : حكمة المدن بالمغرب بين إشكالية النخب السياسية ورهانات التنمية الترابي. مجلة مسالك العدد 48/47 سنة 2013 ص 133

² النمر، سعود محمد وآخرون : الإدارة العامة الأسس والوظائف، الرياض مطابع الفرزدق، 1994 ، ص 74

³ عليه بلفقيه : مبدأ الموازنة في المغرب دراسة تحليلية لآليات توزيع الموارد مابين الجهات ما بعد سنة 2011 بحث لنيل شهادة الماستر جامعة محمد الخامس الرباط 2017-2018 ص 34

الفقرة الأولى : اعتماد نظام جيد للتكوين

الفقرة الثانية : اعتماد نظام فعال للتدبير التوعوي والتقييم

المطلب الأول : اكراهات تأهيل الموارد البشرية الجهوية

يشكل تأهيل الموارد البشرية الجهوية أحد التحديات الكبرى التي يجب على الإدارة الجهوية العمل على تحقيقها، على المدى القريب سواء بالنسبة للمنتخب الجهوي أو الموظف الجهوي على حد سواء. وذلك نظرا للنتائج التي تم تحقيقها على المستوى الميداني في ظل المجالس الجهوية السابقة، والتي طبعها غياب هيكلة إدارية منظمة ومعززة بالكفاءات النوعية، التي من المفترض أن تعمل على وضع الاستراتيجيات التنموية وتطبيقها بالشكل الملائم لحاجيات وإمكانيات الجهة.

الفقرة الأولى : تأثير مستوى المنتخبين على التدبير الجهوي

تتطلب التنمية الجهوية إلى جانب الموارد المالية، التوفر على عنصر بشري فعال، بمعنى قدرة المنتخبين الجهويين على تدبير الشؤون الترابية بكل كفاءة وحنكة. فكلما كان المنتخب ذا كفاءة مهنية ومعرفية إلا واتسع هامش الاستقلالية المالية والعكس صحيح¹. وقد أثبت واقع الممارسة ضعف التأطير السياسي ومحدودية التكوين العلمي والمعرفي للمنتخبين الجهويين، وسيطرة عقلية الإقليم على العمل الجهوي الشيء الذي أثر على الأداء العام للجهة وجعل نتائج الممارسة الجهوية محدودة، في غياب الإلمام والمعرفة ببعض المجالات الأساسية والحيوية كمجال التعمير وإعداد التراب والفلاحة والتنمية القروية والتدبير المالي والمحاسبي².

وينتج عن سوء هذا التأطير العلمي والمعرفي والسياسي والتنموي لهؤلاء المنتخبين الجهويين، نوع من الرجعية التنموية على مستوى التسيير الجهوي، وهذا الأمر يؤول بطبيعة الحال إلى ضعف الحس الجهوي الذي نلمسه من خلال اللامبالاة تجاه الشؤون الجهوية، مما يوفر فرصة سانحة وسهلة لممثل السلطة المركزية ليحل محله ويوجه عمل المجالس الجهوية حسب رغبته، مما يساهم في تقليص حدود سلطة المنتخب المخولة له بموجب القانون. خاصة على مستوى القرارات ذات الطابع الإداري والمالي، مما يتنافى ومسألة الاستقلالية التي تقوم عليها اللامركزية كأحد ركائزها الأساسية³.

حيث أن المنتخب الجهوي ونظرا لضعف تكوينه المعرفي، قد يقوده إلى اتخاذ قرارات لا تكون في مصلحة الجهة والساكنة المحلية، سواء من الناحية المالية أو الإدارية. وهو ما يؤدي إلى سوء في التدبير وإهدار للموارد وتدخل أكبر للسلطة المركزية.

¹ يوسف البريه :استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية دراسة تحليلية .بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، أكادال، السنة الجامعية 2014 - 2013 ، الصفحة 47

² حجيية زيتوني :الجهة و الإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة و الاقتصاد و المال، عدد 3 ، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2011 ،الصفحة 19

³ عليه بلفقيه :مبدأ الموازنة في المغرب دراسة تحليلية لآليات توزيع الموارد مابين الجهات مابعد سنة 2011 .مرجع سابق ص50

والجدول التالي يوضح وبالملموس ضعف عدد الندوات والمؤتمرات التي يكون الهدف منها تكوين المنتخبين الجوهويين خلال الفترة مابين 2014 و2015، وهي الفترة التي يفترض أن تعرف تطور على مستوى تكوين المنتخبين الجوهويين نظرا لكون المرحلة هي مرحلة تنزيل الجوهوية.

مبيان 5: تطور مستوى تكوين المنتخبين الجوهويين

Thématiques traitées	عدد المستفيدين Nb. de bénéficiaires		عدد الندوات Nb. de conférences		البلدان
	2015	2014	2015	2014	
Conférences régionales sur l'audit interne	-	1035	-	6	الندوات الجوهوية حول الاقتصاد الداخلي
Conférences dans les domaines techniques (Environnement et déplacement urbain)	-	209	-	3	الندوات في البلدان التقنية (البيئة و التنقل الحضري)
Conférences régionales sur le leadership des femmes élues locales	645	1056	3	5	الندوات الجوهوية حول القيادة النسوية لماندة المنتخبات المحليات
Conférences régionales sur le contentieux des collectivités territoriales	234	-	3	-	الندوات الجوهوية حول النزاعات القضائية بالجماعات قنولية
Congrès internationaux (Rédaction des comptes-développement des villes arides- modes de financement des villes africaines)	-	871	-	3	للؤتمرات الدولية (تقديم الحسابات -خسبة المدن القاطنة-حويل المدن الافريقية)
Participation à l'organisation du 7ème Sommet d'Africité en Afrique du Sud	101	-	1	-	المساهمة في تنظيم القمة السابعة لخطبة المدن والحكومات المحلية بأفريقيا -الفرسيتي- التي عقدت بالبريتانيا الجنوبية
Total	980	3171	7	17	الجميع

المصدر : وزارة الداخلية

لذلك يعتبر تكوين المنتخبين الجوهويين أحد العناصر الحاسمة لنجاح التجربة الجوهوية ببلادنا، فالمنتخب الجوهوي هو الأداة التي من خلالها تتم بلورة وتفعيل مختلف القرارات التنموية على مستوى الجهة، وهو ما يستوجب توفره على حد معين من التكوين والذي تتلائم مع حجم الوظائف الموكلة إلى الجهة.

الفقرة الثانية : تأثير مستوى الموظفين على التدبير الجوهوي

لا يقل تكوين الموظفين أهمية عن تأهيل المنتخبين¹، على اعتبار أن هناك علاقة تكاملية بينهما والتي تتجلى في بناء أسس إدارة جماعية في مستوى الرهانات التنموية اللامركزية. وفي سياق التطور الذي عرفته اللامركزية، سيعرف تكوين الموظفين اهتماما متزايدا حيث يشكل أحد المواضيع الرئيسية لتوصيات المناظرات الوطنية للجماعات المحلية.

ويمثل الموظف الجوهوي إحدى الدعامات الرئيسية للنهوض بالشأن الإداري، لذا يعتبر

¹ منية بنلمليح :تأهيل الموارد البشرية بالجماعات الترابية خطوة نحو الإصلاح الإداري الشامل. مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

تكوين الموظفين إحدى الأولويات الإستراتيجية. وذلك للتجاوب مع الوظائف الاقتصادية للجماعات الترابية وخاصة الجهة، حيث تعتبر المجال الأنسب والأفضل للنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجهة¹.

كما أن عملية التأهيل تعاني من عدة إكراهات، فبالرغم من أن التشريع المغربي يتضمن مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية التي تعالج مختلف جوانب الحياة الإدارية للموظف الجماعي، واعتبارا للمكانة التي يحتلها التكوين في المسار الوظيفي، إلا أن الهياكل والمؤسسات المكلفة بتكوين موظفي الجماعات الترابية، تعرف بعض النواقص الناتجة عن تعددها وضعف التنسيق فيما بينها².

كما أن الإطار القانوني الذي ينظم عمل مستخدمي الجماعات الترابية، هو أبعد ما يكون عن الانسجام والتوحيد بالإضافة إلى محدودية نظام التوظيف.

فرغم التطور الحاصل في عدد الموظفين، إلا أن ما يلاحظ هو عدم التوازن في توزيعهم ما بين الجماعات الترابية عموما والجهات بالخصوص. ويرجع سبب هذا التوزيع غير المتكافئ للموظفين إلى تحكم مجموعة من العوامل، تتحدد في مركزية الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية ومعظم البنيات التحتية، وافتقار المناطق المحيطة لبسط التجهيزات³.

و باستنطاق الأرقام المتعلقة بتوزيع الموظفين فهي تتوزع بشكل متفاوت بين مختلف جهات المملكة الإثني عشر، حيث يتمركز حوالي ثلث 3/1 الموظفين على مستوى جهتي الرباط سلا القنيطرة و الدار البيضاء سطات و يبين الجدول أسفله هذا الاختلال في توزيع أعداد الموظفين بين مختلف الجهات على الشكل التالي⁴:

جدول 2: توزيع الموظفين على مستوى الجهات

الجهات	الأعداد	النسبة المئوية
جهة الرباط-سلا-القنيطرة	109873	20.87%
جهة الدار البيضاء-سطات	82191	15.57%
جهة فاس-مكناس	64155	12.16%
جهة مراكش - اسفي	58420	11.07%
جهة طنجة-تطوان-الحسيمة	46737	8.86%

¹ علي أمجد: الموارد المالية والبشرية، مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة لتطويرها. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74، 2007، ص 125

² محمد باهي: تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى 2002، ص 65

³ حليلة الهادف: التدبير العمومي المحلي و إشكالية التحديث ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2011 / 2012 ، الصفحة 213

⁴ تقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية، وزارة الوظيفة العمومية و تحديث الإدارة، دجنبر 2016، ص 21

جهة سوس-ماسة	42715	8.09%
جهة بني ملال-خنيفرة	37336	7.07%
جهة الشرق	35944	6.81%
جهة درعة-تافيلالت	26034	4.93%
جهة العيون-الساقية الحمراء	11355	2.15%
جهة كلميم-وادي نون	8089	1.53%
جهة الداخلة-وادي الذهب	3322	0.63%

المصدر: وزارة الوظيفة العمومية و تحديث الإدارة

ويستنتج من هذا الجدول أن هناك ثلاث مستويات متباينة لتوزيع أعداد الموظفين الجهويين، مما يفسر سوء العملية التوزيعية للموارد البشرية المحلية على مختلف الجهات الإثني عشر¹.

المستوى الأول والذي يتضمن أربع جهات وهي جهات الرباط - سلا - القنيطرة وجهة الدار البيضاء - سطات وجهة فاس - مكناس وجهة مراكش - اسفي، حيث تستحوذ هذه الجهات الأربع على أكثر من 59% من مجموع الموظفين العاملين على مستوى الجهات الاثني عشر. في حين تأتي جهة كل من طنجة-تطوان-الحسيمة وجهة سوس-ماسة وجهة بني ملال - خنيفرة وجهة الشرق وجهة درعة-تافيلالت، في المستوى الثاني بنسبة ما يقارب 35%.

بينما تضم المجموعة الثالثة جهات درعة- تافيلالت، العيون- الساقية الحمراء، كلميم- وادي نون، و الداخلة- وادي الذهب، التي تقل نسب الموظفين العاملين بكل منها عن 5 % وتضم هذه الجهات أقل من 9 % من مجموع الموظفين، كنسب جد ضئيلة مقارنة مع باقي المجموعات السابقة.

بالإضافة إلى الضعف النوعي للموظفين الجهويين، حيث رصدت مجموعة من التقارير والأبحاث المتعلقة بتدبير الموارد البشرية المحلية عن مجموعة من الاختلالات التي تعرفها الإدارة الجهوية، من ذلك مثلاً عدم إخراج القانون الأساسي لموظفي الجماعات الترابية الشيء الذي ساهم في تدهور الوضعية المادية والاجتماعية لهذه الفئة من الموظفين².

وإذا كان المشرع من خلال المقتضيات التنظيمية للجهة قد عمل على تنظيم الوضعية الإدارية والوظيفية للبعض منهم، خاصة بالنسبة إلى المدير العام للمصالح، ومدير شؤون الرئاسة والمجلس ورؤساء الأقسام والمكلفون بمهام

¹ نفس المرجع السابق، ص 22

² قدوى والحاج: الفاعلون في تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، أكادال/الرباط، السنة الجامعية 2014 - 2013، ص 65

ومدير وكالة تنفيذ المشاريع، فإن الوضعية الإدارية لما تبقى من العاملين بالجهة كالأعوان والمستخدمين، مازالت تفتقد إلى نظام قانوني للوظيفة العمومية الجهوية، يكون بمثابة الإطار المرجعي لتنظيم حقوق وواجبات هذه الفئة من الموظفين التي تشكل أغلب العاملين بالجهات مقابل نقص الأطر العليا.¹

المطلب الثاني : اعتماد حكمة تدبير الموارد البشرية

إن بلورة الممارسة المحلية والجهوية خصوصا، يبقى رهينا بوضع نمط جديد لتدبير الموارد البشرية يجعل من الحكمة أساسا لها، سواء عبر اعتماد مقارنة جديدة لتكوين المنتخبين والتي تكون مبنية على تنمية قدراتهم التديرية ومهاراتهم الفنية، وذلك حتى يتمكنوا من أداء المهام الموكولة إليهم، والقيام بوظائفهم كممثلين للمواطنين من جهة وكفاعلين مسؤولين عن التنمية من جهة أخرى.²

أو عبر ضرورة تبني استراتيجية تهدف للتحفيز المادي والمعنوي للموظفين، حيث يعتبر الحافز المادي الذي يشمل الأجور والمكافآت عاملا مهما لنهوض الموظف بمهامه على أكمل وجه. أما الحافز المعنوي فيهدف إلى إعطاء الموظف هامش من الحرية ليثبت ذاته ويحقق طموحاته.

الفقرة الأولى : اعتماد نظام جيد للتكوين

يعد التكوين الإداري من ضمن العناصر الأساسية لتدبير الموارد البشرية، وحلقة رئيسية لتحقيق استراتيجية التنمية الإدارية والنهوض بالعنصر البشري على مستوى الإدارة الجهوية، وجعله يستجيب لكل التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي يعرفها المحيط المحلي، ومن المؤكد أن العنصر البشري هو المحرك الأساسي لكل تغيير، لهذا فإن أي عملية الإصلاح الإداري ترتبط وترتكز على تأهيل الفرد والرفع من كفاءته المهنية وتكوينه على التقنيات الحديثة بالشكل الذي يخوله كي يقوم بمهامه على أحسن وجه في فترة زمنية قياسية.

إن عملية تطوير الإدارة الجماعية وتنمية قدرات العاملين بها، أمر تقتضيه ظروف التنمية الشاملة للجماعات عن طريق نهج سياسة تتسم بالاستراتيجية في التكوين.³ وذلك بتحويل هذا الأخير من تكوين من أجل الاستهلاك إلى تكوين من أجل الاستثمار، أي جعل التكوين ينسجم مع المعطيات الحالية والمستقبلية للجهات. كما يتوجب إحداث مركزين للتكوين أحدهما يخصص للتكوين الإداري والثاني للتكوين التقني على صعيد كل جهة من الجهات الإثني عشر بالملكة وتعميمه بالنسبة لباقي الجماعات الترابية.⁴ لذلك يجب التعجيل بالعمل على وضع برامج

¹ فدوى والحاج :مرجع سابق ، ص90

² علي أجمد :الموارد المالية والبشرية :مقومات أساسية للامركزية الجهوي ووسيلة لتطويرها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد74، 2007، ص،12

³ جواد الخرازي :الجماعات الترابية وإشكالية تأهيل الموارد البشريةwww.alkanounia.com

⁴ منية بنلمليح : تأهيل الموارد البشرية بالجماعات الترابية خطوة نحو الإصلاح الإداري الشامل.مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد2018/22 ص 139

للتكوين، حيث يمكن أن تستفيد الجهات من المعاهد والمراكز المتخصصة في التكوين والتأهيل، المتاحة على الصعيد الوطني كالمدرسة الوطنية للإدارة¹.

وذلك من أجل التنوع في تطوير وتوحيد عمل إدارة المجالس الجهوية من خلال تطوير الكفاءات الإدارية الجهوية وتحديث طرائق تدبيرها الإداري والمالي والمحاسباتي.

بالإضافة إلى مراعاة المعطيات الجهوية بمختلف مكوناتها في جميع برامج تكوين الموظفين الجماعيين، وربط التكوين العام بتكوين ميداني داخل مرافق الجماعات المحلية، وإشراك الأطر المتخصصة والكفاءات التي تتوفر عليها الجماعات في تأطير مدارس التكوين وذلك، من أجل ضمان تكوين عملي يستوحي موارده ومنهجيته من التجارب المعاشة في الجماعات. وأيضاً إحداث تخصصات في ميدان تسيير وتدبير الجماعات المحلية في الجامعات والمدرسة الوطنية للإدارة العمومية والمعاهد العليا².

ومن أجل زيادة الرغبة لدى الموظفين في التكوين، لا بد من ربطه بالتحفيز خاصة المادي بحيث يجب أن يرتبط التكوين بالترقية. وأن لا يقتصر التكوين فقط على الجوانب "الجوهرية" لعمل وتخصص الموظفين بل يجب أن يشمل كذلك تقنيات التواصل مع الجمهور، وتمكينهم من اليات صياغة الاستراتيجيات التنموية لمواكبة الحاجيات المستجدة والمستقبلية للمواطنين، والمساهمة الفعلية في إعداد التصورات التنموية الطموحة على المدى البعيد. خاصة أن التدبير الجهوي خصوصاً والمحلي عموماً، أصبح يتطلب تملك تقنيات واليات في التدبير، تتجاوز ما كان معمولاً به في إطار التجارب السابقة وذلك من قبيل التدبير الاستراتيجي والمقاولاتي، وكلها أمور تحتاج إلى تكوين متجدد يستجيب لحجم الوظائف التي أصبحت موكلة للجهة.

كما تحتاج إلى تكوينات كثيفة وعلى مدار السنة وطنياً وجهوياً، تتناول مختلف أوجه التدبير الإداري والمالي سواء بالنسبة للموظفين أو المنتخبين، حتى يتمكنوا من مواكبة المستجدات القانونية والتنظيمية التي أصبحت تؤثر عمل الجهة.

وفي المقابل ينبغي أن تعمل الأحزاب السياسية، بجهد أكبر لتطوير وتأهيل المستوى المعرفي والعملي لمنتسبيها المدبرين لشؤون الجهات، بالشكل الذي يجعل المنتخبين أكثر قابلية للتعامل مع متطلبات التنمية وأساليب التدبير الحديثة وتقنيات التواصل بما يواكب حاجيات وانتظارات المواطنين. وتبقى مساهمة الأحزاب إلى الآن محدودة للغاية، في تأطير و تأهيل المنتخبين التابعين لهم وهو دور ينبغي أن يكون أكثر بروزاً لكون تكوين وتأهيل النخب

¹ في هذا الإطار نجد مجلس جهة الرباط سلا القنيطرة قام بالتوقيع على اتفاقيتين تتعلقان بالتكوين المستمر بين مجلس الجهة والمدرسة الوطنية العليا للإدارة

² محمد باهي: تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية، الطبعة الأولى 2002 ص 125-126

الحلية هو في الواقع شأن عام لا يهم الدولة أو الجماعات الترابية فقط، حيث يمكن للمساهمة الإيجابية للأحزاب أن تشكل إضافة نوعية في هذا الشأن.¹

الفقرة الثانية : اعتماد نظام فعال للتدبير التوقعي والتقييم

يقصد بالتدبير التوقعي للموارد البشرية، ذلك المسلسل الذي يمكن أي تنظيم من الحصول في الوقت المحدد، على أفراد ذوي قدرات و محفزات كافية². فهو مقارنة لتدبير الأفراد داخل كل منظمة خاصة أو عمومية، تفرضها ضرورة تمكين كل موظف أو عون من تحسين وضعيته وأدائه وتحسين بنية الوظيفة العمومية المحلية، حسب تخصصاتها والأهداف الإدارية والتنموية للجهات وباقي الجماعات الترابية³.

ويحدد التدبير التوقعي للموارد البشرية مجموعة من الوسائل والمناهج الدائمة، التي تكشف التطورات أو التغيرات المتوقعة والتي يمكن أن تؤثر على جميع أو جزء من الأعداد الفعلية للعاملين، وبصفة عامة على حاجيات المنظمة التي تتعلق بأربعة ميادين، الإدارة و التسيير و التدبير و الإنعاش⁴.

بالإضافة إلى اعتماد نظام فعال للتقييم، والذي يعتبر مهما كونه يؤدي إلى الحكم على دقة السياسات والبرامج المعتمدة من طرف الإدارة. سواء تعلق الأمر بسياسات الاختيار والتعيين أو سياسات التدريب وتطوير الموارد البشرية.

كما يمكن أن تستخدم العملية إذا ما أجادت الإدارة في إنجازها، كوسيلة لجذب الموظفين الجدد، وقد تعكس عملية التقويم الصورة القانونية والاجتماعية والأخلاقية للجهاز الإداري ومستوى العاملين أنفسهم، وتعتبر عملية التقييم وسيلة يتعرف من خلالها العامل على نقاط القوة والضعف في أدائه⁵.

وهناك عدد من الخصائص ينبغي توفرها لقياس أداء العاملين ومثال ذلك :

- أن يكون التقويم دوريا ومستمر ومتواصلا، وتتم المقارنة بين نتائجه السابقة والحالية وتوضع نتائجه بين يدي العاملين وتتاح لهم فرصة النقاش مع رؤسائهم. وإذا كان تقييم الأداء الحالي بالإدارات العمومية والجماعية يقتصر فقط على تحديد الموظفين المستحقين للمكافآت والترقيات والعلاوات الدورية، فإن أهميته وأهدافه أكبر من ذلك، أي أنه يكتسي أهمية استراتيجية على صعيد المنظمات.

¹ تدبير وتنمية الكفاءات البشرية رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة، تقرير للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2013، ص73

² السعدية حساك : تدبير الموارد البشرية و دوره في التنمية نموذج الإدارة المغربية . بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية و الاجتماعية ، أكادال / الرباط ، الموسم الجامعي 2008 - 2007 ، الصفحة 96

³ محمد لوكو : إشكالية التحيز بالإدارة الجماعية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ، جامعة عبد المالك السعدي ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، طنجة ، السنة الجامعية 2012 - 2011 ، الصفحة 131

⁴ Ahmed RAHMANI : « la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique : démarche et mise en œuvre » , REMALD , Numéro 6 , janvier - mars 1994, pages 74-75.

⁵ منية بنلمليح : تأهيل الموارد البشرية بالجماعات الترابية خطوة نحو الإصلاح الإداري الشامل. مرجع سابق ص140

لهذا فتنقيص الأداء الإداري يجب أن يتعدى مفهومه الضيق المعمول به على مستوى الإدارات العمومية والجماعية، ليمتد إلى مجالات وظيفية أخرى والتي يمكن أن يسهم في تطويرها وحسن أدائها، ومن هذه المجالات ما يلي:

- اختبار مدى نجاح عملية سياسات الاختيار والتعيين، من خلال تقييم أداء الموظفين الجدد والوقوف على كمية ونوعية إنتاجهم وأدائهم، ومعرفة التقديرات التي حصلوا عليها من خلال تقييم الأداء¹.
- تقوية اهتمام الرؤساء بالمرؤوسين، فحين يطالب الرؤساء بتقويم مرؤوسيهـم تقويـما شاملا ودوريا فإنهم سيـجدون أنفسهم بحاجة ماسة إلى زيادة معلوماتهم عنهم وتقوية علاقاتهم بهم، حتى لا يخطئوا بتقويمهم ويعرضوا أنفسهم لانتقادات زملائهم، وبالتالي يشعرون بالحرج وربما بتأنيب الضمير لما أحدثه خطأهم من أضرار.
- تحديد احتياجات الموظفين من التدريب ومن ثم قياس فاعلية البرامج التدريبية.
- تقرير نوع الحوافز التي تقدم للموظفين ومعرفة مستحقيها، فالموظف الجيد يحتاج دوما إلى اهتمام ورعاية الإدارة لتحفزه على الاستمرار والمضاعفة من جهده وعطاءه. والموظف الضعيف هو أيضا يحتاج إلى تشجيع الإدارة لتجاوز ضعفه ورفع مستواه. ولكن الأسلوب المتبع مع الموظف الأول لا ينبغي استخدامه مع الموظف الثاني، فقد يحفز المجدون بترقيتهم أو بمنحهم مكافأة مادية وتقدم شهادة شكر لهم. بينما يحفز المقصرون من خلال تدريبهم وتحسين ظروف عملهم أو إشعارهم برغبة الإدارة في تطويرهم لذا تم قصد اللحاق بزملائهم، وإلا فإن الحوافز السلبية يمكن أن تكون هي السبيل الأفضل².

غير أن الواقع العملي للممارسة يبين أن عملية التقييم السابق ذكرها، تتعرض للمحسوبية والزبونية ومجموعة من المظاهر السلبية، التي تفرغ عملية التقييم من الهدف الرئيسي لها. لذلك يجب على الرؤساء أن يتحملوا مسؤولياتهم ويتمسكوا بالموضوعية، في التقويم وعدم الانحياز ويتجنبوا الأهواء والنزاعات ويتعاملوا مع المرؤوسين بكل تجرد ومصداقية.

❖ خاتمة

إن الموارد البشرية المؤهلة تعد عنصرا أساسيا لدعم استقلالية الجهة، سواء الشق المتعلق بالمنتخبين الذين تفترض فيهم الكفاءة والخبرة أو الموظفين الجهويين. وذلك عبر تزويد المصالح الجبائية الجهوية بالأطر الكفأة والتجهيزات الضرورية. فضعف هيكلية وبناء إدارة الجهات لا يمكنها من القيام بالأدوار المنوطة بها دون تحفيزات، ودون توفرها على أطر من نوعية خاصة سيما في المدن الكبرى، والجهات التي تواجه تدبير مرافق معقدة مثل مرفق النقل وانخفاض في المؤهلات الكمية والنوعية للموارد البشرية، خصوصا في ظل غياب سياسة واضحة لجذب المزيد من

¹ السعيدة حساك: تدبير الموارد البشرية ودوره في التنمية. مرجع سابق. ص 100

² خالد عبد الرحيم مطر الهيتي، إدارة الموارد البشرية مدخل استراتيجي، الطبعة الأولى، 2000 - 1999، ص 177

الكفاءات. وهو الأمر الذي يتطلب التركيز على الرفع من القدرات المعرفية والعلمية للمنتخبين، وتدعيم الجهات بأطر وموارد بشرية ذات اختصاصات متنوعة.

◀ لائحة المراجع

• الكتب

- خالد عبد الرحيم مطر الهيتي، إدارة الموارد البشرية مدخل استراتيجي، الطبعة الأولى ، 2000 - 1999
- حجيبة زيتوني :الجهة و الإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة و الاقتصاد و المال، عدد 3 ، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2011
- محمد باهي :تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى 2002

• البحوث الجامعية

- يوسف البريه :استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية دراسة تحليلية .بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، أكادال، السنة الجامعية 2014 - 2013
- 47

-عليه بلفقيه :مبدأ الموازنة في المغرب دراسة تحليلية لآليات توزيع الموارد ما بين الجهات ما بعد سنة 2011 بحث لنيل شهادة الماستر جامعة محمد الخامس الرباط 2017-2018

-فدوى والحاج :الفاعلون في تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، أكادال/الرباط، السنة الجامعية 2014 - 2013

-السعيدة حساك : تدبير الموارد البشرية و دوره في التنمية نموذج الإدارة المغربية . بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية و الاجتماعية ، أكادال / الرباط ، الموسم الجامعي 2008 - 2007

-محمد لوكو : إشكالية التحيز بالإدارة الجماعية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ، جامعة عبد المالك السعدي ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، طنجة ، السنة الجامعية 2012 - 2011

• المقالات العلمية

-منية بنلمليح :تأهيل الموارد البشرية بالجماعات الترابية خطوة نحو الإصلاح الإداري الشامل. مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد 22/2018

-علي أجمد :الموارد المالية والبشرية، مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة لتطويرها .المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74، 2007

• التقارير

-تدبير وتنمية الكفاءات البشرية رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة، تقرير للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي،

2013

• المواقع الالكترونية

-جواد الخرازي :الجماعات الترابية وإشكالية تأهيل الموارد البشرية www.alkanounia.com

Ahmed RAHMANI : « la gestion prévisionnelle des ressources humaines –

dans la fonction publique : démarche et mise en œuvre » , REMALD ,

Numéro 6 , janvier – mars 1994

الديمقراطية وحقوق الإنسان (دراسة حالة الأردن)

Democracy and Human Rights (Jordan as a Case Study)

عريب هاني محمد المومني

Oribe Hani Mohammad Al-Momani

طالبة دكتوراة علوم سياسية - الجامعة الأردنية - كلية الأمير الحسين بن عبد الله الثاني للدراسات الدولية

الملخص

تعتبر الديمقراطية وحقوق الإنسان من أهم القضايا حالياً، مما دفع العديد من المؤسسات للاهتمام بها ووضع المؤشرات لتصنيف أنظمة الدول وتقديم التوصيات بشأنها. تهدف هذه الدراسة إلى تحديد طبيعة النظام في الأردن من جوانب الديمقراطية وحقوق الإنسان، وذلك من خلال توضيح المقصود بالديمقراطية ومرتكزاتها، وبيان ماهية حقوق الإنسان. وثم قراءة بعض المؤشرات العالمية والمحلية في هذين المجالين.

وفي سبيل الوصول إلى أهداف واقعية تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي. وتوصلت الدراسة إلى التأكيد على العلاقة الوثيقة بين الديمقراطية وحقوق الإنسان، وتراجع الديمقراطية وتدني احترام حقوق الإنسان في الأردن، على عكس الواقع النظري الذي يتميز باحترام هذه الجوانب. فهناك بعض الانتهاكات لحقوق الإنسان، ومؤخراً صُنِّفت الأردن دولة ذات نظام سلطوي استناداً لمؤشر الديمقراطية.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية، حقوق الإنسان، الحريات.

Abstract

Democracy and human rights are considered as one of the most important aspects nowadays. This prompted many institutions to focus on such aspects and to develop robust indicators aiming to classify countries' systems and recommend appropriate measures to enhance such indicators. This study aims to determine the nature of the system in Jordan from the realistic aspects of democracy and human rights by clarifying the concept of democracy and its main pillars. We then investigate and illustrate the human rights system. Furthermore, we discuss some global and local indicators recognized in such regard.

In order to reach realistic objectives of the study, we rely on the descriptive-analytical approach. The study emphasizes on the close link between democracy and human rights. As initial results, we found that there is a declining tendency in democracy and human rights in Jordan's practices, in contrast to the theoretical reality which is characterized by respect for these aspects. Indeed, there are some violations of human

rights and recently Jordan was classified as an authoritarian country based on the democracy index.

Key words: Democracy, Human Rights, Liberties.

مقدمة:

أصبحت قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان من أهم القضايا على المستوى الدولي والمحلي، ولاقت اهتماماً كبيراً من قبل الدارسين. وقد حصلت العديد من التطورات وأدخلت العديد من الأفكار الجديدة إلى أبنية هذه المفاهيم، فأضحت الديمقراطية ليست تعبيراً عن شكل نظام الحكم فقط وإنما ثقافة عامة ومنهج حياة تحتوي على مبادئ محددة وتقوم على مجموعة من المرتكزات.

كما أن الاهتمام بحقوق الإنسان زاد كثيراً منذ نهاية الحربين العالميتين الأولى والثانية نتيجة لويلات الحروب والآثار المدمرة التي تسببت بها، مما دعا المجتمع الدولي إلى عقد العديد من الاتفاقيات الدولية التي تكفل الحد الأدنى من الحقوق الواجب توافرها للإنسان.

ونتيجة لهذا الاهتمام المتزايد فقد قامت العديد من المنظمات والمؤسسات الدولية بدراسة واقع الديمقراطية وحقوق الإنسان في الدول وتقديم قراءة في هذا الواقع، وعقد مقارنة فيما بينهم وتقديم توصيات واقتراحات لتحسين أوضاع هذه الدول. تهدف هذه الدراسة إلى دراسة الواقع الحالي للديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن، وذلك من خلال التأصيل النظري لكلا المفهومين وتوضيح طبيعة العلاقة فيما بينهما ثم عرض أهم المؤشرات والتقارير في هذا المجال، وذلك من خلال ثلاثة مطالب: يبحث الأول في مفهوم الديمقراطية وأهم مرتكزاتها، ويتناول الثاني ماهية حقوق الإنسان وأبرز مجالاتها، ويقدم الثالث قراءة في واقع الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن.

إشكالية الدراسة: يرى البعض أن الأردن ذو نظام ديمقراطي بينما يرى آخرون أن النظام في الأردن تسلطي أو استبدادي وهناك مجموعة تعتقد أن النظام في الأردن هجين، فتعالج هذه الدراسة واقع الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن من خلال التأصيل النظري لهذه المفاهيم في البداية، ومن ثم دراسة أهم المؤشرات الدولية والمحلية التي تبين حالة الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن.

أهمية الدراسة: تنبع أهمية هذه الدراسة من التركيز والبحث في مجالي الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن بهدف تحديد تصنيف النظام في الأردن وتحديد المرحلة التي وصل إليها في هذين المجالين؛ وذلك من خلال قراءة أهم وآخر المؤشرات والتقارير الدولية والمحلية ذات الصلة، وخاصة بعد جائحة كورونا وما رافقتها من إجراءات.

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة بشكل رئيس إلى تسليط الضوء على واقع الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن للوصول إلى نتائج تُساعد بتحديد المرحلة التي وصل لها الأردن في هذا الجانب؛ وذلك من خلال توضيح مفهوم الديمقراطية ومرتكزاتها، وبيان ماهية منظومة حقوق الإنسان، ومن ثم تحديد طبيعة العلاقة ما بين الديمقراطية وحقوق الإنسان.

أسئلة الدراسة: تجيب هذه الدراسة على السؤال الرئيس التالي: ما هو تصنيف النظام السياسي في الأردن من ناحية الديمقراطية؟ هل هو نظام ديمقراطي أم تسلطي أم نظام هجين؟ وما هو واقع حالة حقوق الإنسان فيه؟ للإجابة على هذا السؤال يستلزم ذلك الإجابة على الأسئلة التالية: ما المقصود بالديمقراطية وما وهي أبرز مرتكزاتها؟ وما هي منظومة حقوق الإنسان وما هي أهم مجالاتها؟

الدراسات السابقة: هناك العديد من الدراسات التي تناولت قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، إلا أن ما يميز هذه الدراسة أنها تقدم قراءة في أهم وآخر مؤشرات الديمقراطية وحقوق الإنسان سواء تلك العالمية أو المحلية للفترة الحالية في الأردن؛ لتبين أثر الممارسات العملية، وواقع الحال على جوانب الديمقراطية وحقوق الإنسان. ومن هذه الدراسات:

- دراسة بعنوان "حالة الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي" (2016) لمؤلفها اسماعيل الشطي.

استهدفت الدراسة تسليط الضوء على "حالة الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي". وتناولت الدراسة عدة عناصر تمثلت في: العنصر الأول: المؤشرات الغربية، وبين هذا العنصر أن الديمقراطية تحتاج إلى هياكل الدولة الحديثة لتبني فوقها مؤسساتها، والمأزق في الوطن العربي أن النخب الحاكمة منهمكة في بناء زعامتها على حساب بناء الدولة. العنصر الثاني: معوقات الديمقراطية. العنصر الثالث: تفسير ظاهرة الاستبداد العربي. العنصر الرابع: أزمة الربيع العربي. وأوضحت الدراسة أنه على الرغم من أن الربيع العربي، فشل حتى هذه اللحظة في تحقيق أحلام الشعوب العربية بنظام ديمقراطي يحترم فيه حقوق الإنسان، إلا أنه ترك آثاراً عميقة داخل الوجدان العربي، حيث انكسر حاجز الخوف، وزادت آمال الحالمين بالديمقراطية، وإصرارهم على تحقيقها، على الرغم من الصرامة القاسية التي تواجه بها أنظمة هذه المطالب.

- دراسة بعنوان "الديمقراطية، الحرية وحقوق الإنسان" (2013) لمؤلفها عيسى الشماس. حيث بينت

هذه الدراسة مفهوم الديمقراطية وطبيعتها، والمبادئ العامة للديمقراطية، وكذلك ناقشت مزايا الديمقراطية وعيوبها. ودرست العلاقة ما بين الديمقراطية وحقوق الإنسان وكذلك العلاقة بين الديمقراطية والحرية، وتوصلت إلى نتيجة مفادها أن الديمقراطية هي النظام الاجتماعي والسياسي الأمثل ليمارس الإنسان دوره بفعالية، وأن الديمقراطية والحرية أمران متلازمان في التنظيم والممارسة وإذا ما اختل هذا التلازم المتوازن كانت الفوضى وانحرفت الديمقراطية عن منطلقاتها وأهدافها.

- كتاب بعنوان "الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن" (2004) لمؤلفه رافع البطاينة. إذ بحث

الكاتب في مفاهيم الديمقراطية وحقوق الإنسان وذلك في فصلين، حيث تناول الفصل الأول منه مفهوم الديمقراطية، تطورها في الأردن ودور مؤسسات المجتمع المدني في ذلك، كما سلط الضوء على الأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية والنقابات المهنية والصحافة والإعلام، وبحث في تجربة الديمقراطية في الأردن وذلك ضمن أربعة مباحث.

بينما تناول الفصل الثاني منه نشأة وتطور مفهوم حقوق الإنسان، ومن ثم مؤسسات حقوق الإنسان في الأردن سواء تلك الحكومية أو غير الحكومية، بالإضافة إلى المواثيق والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وما يرتبط بها من تقارير وضمانات تشريعية، وأخيراً ناقش مستقبل الديمقراطية وحقوق الإنسان في ضوء التجربة الأردنية. وتوصلت الدراسة إلى أن الأردن ملتزم بالحكم الديمقراطي، واحترام الحريات العامة وحقوق الإنسان والتعددية الحزبية.

منهجية البحث: تعالج هذه الدراسة واقع الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن من خلال التأصيل النظري لهذه المفاهيم في البداية، ومن ثم دراسة أهم المؤشرات الدولية والمحلية في هذا المجال التي تبين حالة الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن، وذلك من خلال اتباع المنهج الوصفي التحليلي بهدف الوصول إلى نتائج تمتاز بالدقة وتصف واقع الحال كما هو.

المطلب الأول: مفهوم الديمقراطية ومرتكزاتها:

أصبحت الديمقراطية من أهم القضايا التي تشغل العديد من الباحثين وتعتبر مجالاً واسعاً للدراسة والبحث، وتعتبر الديمقراطية (بالإنجليزية: democracy) كلمة يونانية تتكون من مقطعين؛ المقطع الأول (Demos) ويعني الناس أو الشعب، والمقطع الثاني (kratos) ويعني الحكم، وبذلك فإن مفهوم الديمقراطية يشير إلى حكم الشعب أو حكم الأغلبية.¹ إلا أن الدراسات في هذا المجال توسّعت وتطوّرت وأضافت لهذا المعنى الذي يعتبر ترجمة حرفية لمفهوم الديمقراطية. ومن خلال استعراض أبرز التعريفات في هذا الجانب يتضح بأن هناك تنوعاً بين الأنظمة الديمقراطية المختلفة.

"جورج بيردو عرّف الديمقراطية على أنها فلسفة ونمط عيش ومعتقد وتكاد تكون شكلاً للحكم. بينما عرّفها تورين على أنها اختيار حر للحاكمين من قبل المحكومين يتم خلال فترات منتظمة. وقد عرّفها دائرة المعارف البريطانية بأنها شكل من أشكال الحكم يمارس في مجموع المواطنين مباشرة حق اتخاذ القرار السياسي تطبيقاً لحكم الأغلبية. أما دائرة المعارف الأمريكية فقد عرّفت الديمقراطية على أنها الطرق المختلفة التي يشترك بواسطتها الشعب في الحكم ومن هذه الديمقراطية المباشرة، والديمقراطية الليبرالية وهي السائدة في الولايات المتحدة وبريطانيا والتي تعتمد على الحكومة الدستورية والتمثيل الشعبي وحق الانتخاب العام".²

"ويرى أندرو بأنّ للديمقراطية أشكالاً متعدّدة، وعرّفها بكونها المشاركة الفعّالة ما بين الحكومة والشعب، وتعاونهما من أجل تحقيق المصلحة العامة للبلاد. بينما يشير الدكتور جون هيرست إلى أنّ الديمقراطية هي تمتّع المجتمع بحقّ السيادة

¹Paula Becker, Jean Raveloson (2008), "WHAT IS DEMOCRACY?", Page 4.

²مشاقبة، د. أمين، "الوجيز في المفاهيم والمصطلحات السياسية"، ط 1، الأردن: المؤلف بدعم من الجامعة الأردنية، (2015)، ص: 46.

الكاملة. وجوزيف شومبيتر يعتبر بأن الديمقراطية عبارة عن نظام مؤسسي يهدف إلى تمكّن الأفراد من اتخاذ قرارات سياسية بالاعتماد على التصويت".¹

ويعتقد جون ميل بأن الديمقراطية "عنصر مهم في التنمية الإنسانية الحرة. وأن المشاركة في الحياة السياسية تقود إلى (توسع كبير ومنسجم في القدرات الفردية). ويرى غيورغ سورنسن بأن هناك ثلاث أبعاد للديمقراطية السياسية هي منافسة حقيقية وواسعة بين الأفراد والجماعات المنظمة، ومستوى مشاركة سياسية شامل للغاية في اختيار القادة والسياسات، ومستوى كافٍ من الحريات المدنية والسياسية".²

وبالتالي يتضح من العرض الموجز السابق بأن الديمقراطية لم تعد تنحصر في نطاق ممارسة الحكم فقط، كما تم ترجمتها بشكل حربي عن التاريخ اليوناني، فهي لا تقتصر على دوائر الحكم وميادينه السياسية فحسب، وإنما أصبحت كأها نوع من التفكير والسلوك يقتضي لنجاحه أن تتخلل الديمقراطية في كل مناحي وجوانب الحياة. وبالتالي فإن الديمقراطية بهذا المفهوم هي في خدمة جميع الشرائح والمكونات الاجتماعية التي تعيش معاً في مجتمع ما، وتهدف لتنظيم وضمان حقوق وحريات الأفراد الفردية والجماعية.

"فهناك مدرستان رئيسيتان يتحدثان عن ماذا تحتوي الديمقراطية: المدرسة الأولى ترى بأن الديمقراطية شكل نظام سياسي؛ تركز على العمليات السياسية التي يستطيع الشعب من خلالها ممارسة شؤون الحكم، الاجتماعات العامة، المناقشات للقضايا الأساسية، التصويت في الانتخابات والترشح للمناصب العامة. المدرسة الثانية ترى الديمقراطية أنها جوهر السياسات الحكومية التي تركز على الحريات العامة، وحقوق المواطنين وحرية الاعتقاد، والتدين، وتوفير الحاجات الإنسانية".³

فالיום يتم النظر للديمقراطية على اعتبار أنها ثقافة عامة في المجتمع ووسيلة لضمان التمتع بالحقوق والحريات المختلفة وليست غاية بحد ذاتها. "وتشتمل على مجموعة من الأسس والمبادئ مثل التسامح والتعددية السياسية، واحترام كرامة الإنسان وحقوقه وحرياته، والمساواة القانونية، وسيادة القانون والمساءلة ومبدأ تداول السلطة، وتدفع باتجاه الحوار والسعي نحو الحلول الوسط وتجديد قوة المجتمع من خلال عمليات التجديد السياسي"،⁴ وتقوم على جملة من المراكز. وتشير الدراسات إلى أن هناك عدة أشكال للديمقراطية نشأت في مجتمعات مختلفة متأثرة بعوامل موجودة في ذلك المجتمع وتتوافق معها منها عوامل وأسباب سياسية، وأخرى تاريخية، وبعضها الآخر مرتبط بعوامل اجتماعية

¹ أحمد، شيرين، "مفهوم الديمقراطية ومعناها"، موقع موضوع. كوم، آخر تحديث 7 يناير 2020، [مفهوم الديمقراطية ومعناها - موضوع](http://www.mawdoo3.com) (mawdoo3.com)

² سورنسن، غيورغ، "الديمقراطية والتحول الديمقراطي السيرورات والمأمول في عالم متغير"، ترجمة عفاف البطاينة، ط1، لبنان: المركز العربي للأبحاث والدراسات، (2015)، ص: 32.

³ مشاقبة، د. أمين، "نظريات السياسة المقارنة من التقليدية إلى العولمة"، ط1، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، (2020)، ص: 215.

⁴ مشاقبة (2020)، مرجع سابق، ص: 217.

وثقافية. فالديمقراطية لها عدة أشكال تتناسب مع ظروف المجتمع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتاريخية وكذلك ثقافة المجتمع¹.

ورغم عدم وجود اتفاق على تعريف مانع جامع للديمقراطية إلا أن هناك اتفاق على مضامين ومركزات هذا المفهوم، ومن أهم مركزات الديمقراطية هي الحرية، مبدأ الفصل بين السلطات، احترام حقوق الإنسان والحريات العامة، وتداول السلطة ودورية الانتخاب.

1. الحرية:

هناك العديد من التعريفات لمفهوم الحرية حيث أن هذا المفهوم مركب ومعقد. "فالحرية هي حق الفرد في كل شيء ما لم يضر بالآخرين وأن الحدود المفروضة على هذه الحرية لا يجوز فرضها إلا بالقانون. الفيلسوف الألماني (إيمانويل كانت) ربط الحرية بالأخلاق. أما (جون ستيوارت ميل) فقد تحدث في كتابه (عن الحرية) عن طغيان المجتمع في الديمقراطيات الحديثة وأهمية التفريق بين مستويين من أفعال الفرد: مستوى لا تؤثر فيه أفعاله إلا عليه هو وحده ومستوى تؤثر فيه أفعال الفرد على الآخرين، وأكد على ضرورة وضع ضوابط لعلاقة الفرد بالمجتمع²."

فالحرية مفهوم نسبي وليس مطلق، ودائماً للحرية وجهان أحدهما إيجابي والآخر سلبي؛ الإيجابي تكون فيه الحرية مطلقة وهي تشمل التصرفات والحريات التي لا تؤثر على مصالح المجتمع أو حقوق الأفراد وحرياتهم، أما الوجه السلبي للحرية فيشمل التصرفات التي قد تؤثر على مصالح الآخرين أو حقوقهم وحرياتهم ففي هذا الجانب تكون الحرية مقيدة وعليها ضوابط قانونية.

بمعنى آخر عندما تكون التصرفات تخص الفرد دون غيره فله كامل الحرية فيها دون أي قيود، بينما عندما تكون التصرفات تؤثر على الآخرين أو المجتمع فإنها تكون مقيدة استناداً لضوابط قانونية. فعلى سبيل المثال الأصل أن يكون للفرد الحرية في التصويت في الانتخابات دون إجبار أو إكراه من أي جهة كانت، كما له الحرية في اختيار مكان سكنه ومحل الإقامة والتنقل والتملك والعمل على أسس المساواة ودون أي قيود غير قانونية، فالنظم الديمقراطية تعزز وجود الحرية داخل مجتمعاتها، أما النظم الأخرى فإنها تنتهك هذا المبدأ وتضع قيوداً على حريات الأفراد تمنعهم فيها من ممارسة حقوقهم، وقد تكون في بعض الأحيان هذه القيود المفروضة على الأفراد مخالفة للقوانين والدستور.

2. مبدأ الفصل بين السلطات:

لقد اقترن هذا المبدأ بمونتيسكيو الذي استطاع أن يصوغ هذا المبدأ بطريقة جديدة، في كتابه روح القوانين. فقد أوضح أنه يوجد في كل دولة ثلاث أنواع من السلطة؛ وهي السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. ويمكن القول بأن النقاط الجوهرية لدى مونتيسكو فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات هي كالتالي: ³ تقسيم السلطات إلى

¹ للمزيد عن أشكال الديمقراطية انظر مرجع سابق، مشاقبة (2020)، ص: 216-217.

² مشاقبة (2020)، مرجع سابق، ص: 220.

³ المصري، حكمت نبيل، "مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية"، المركز الديمقراطي العربي للدراسات السياسية والاستراتيجية والاقتصادية، برلين، (2017)، <https://democraticac.de/?p=41994>

ثلاثة وهي: سلطة تشريعية، تنفيذية، وقضائية، التأكيد على ضرورة تقسيم هذه السلطات بهذا الشكل لتجنب الاستبداد، والحث على ضرورة مراقبة كل سلطة لعمل السلطة الأخرى.

"بينما يرى جان جاك روسو أن الفصل بين السلطتين التنفيذية التشريعية أمر ضروري؛ لأن الأولى تمثل مجموع الشعب وهي تمارس السلطة باسمه، أما الثانية فهي مجرد وسيط بين الأولى والشعب الذي يراقبها ويقيها متى يشاء. أما السلطة القضائية عند روسو فهي شبيهة بالسلطة التنفيذية؛ لكونها مطالبة بالخضوع للقوانين هي الأخرى. مما سبق يمكن القول بأن روسو يخالف مونتيسكيو لكونه يفضل الفصل بين السلطة التنفيذية والتشريعية بسبب اختلاف طبيعتها، و يعتبر السلطة القضائية جزء من السلطة التنفيذية."¹

ويقوم هذا المبدأ على عدم تركيز السلطات العامة في هيئة واحدة أو فرد (حاكم) واحد إذ إن هذا يقود إلى الاستبداد، فقد أظهر التاريخ السياسي أن تجمع السلطة السياسية في يد فرد أو هيئة واحدة فإن ذلك يؤدي إلى سيادة الدكتاتورية والاستبداد وضياع الحقوق والحريات العامة، ومن أجل حماية الحقوق والحريات لا بد من توزيع سلطات الدولة الثلاث بشكل منفصل ومتوازن؛ حيث تقوم كل سلطة بمراقبة السلطة الأخرى حتى لا يحدث هيمنة وسيطرة من سلطة على أخرى.²

وهذا ما يسمى بمبدأ الفصل المرن بين السلطات وليس الفصل التام، حيث يكون هناك تعاون ما بين السلطات الثلاث؛ التشريعية والتنفيذية والقضائية في تنفيذ بعض الأعمال والمهام، ومراقبة كل منها الأخرى وهو ما يقلل من فرص حصول أي تقصير في الأعمال الموكلة لأي سلطة منهم استناداً للدستور والقوانين المرعية. وهذا يساهم في تعزيز أهمية وقيمة العمل، حسن الأداء، إنجاز الأعمال بسرعة، وكفاءة النتائج، ويعزز كذلك من أهمية تقسيم العمل وتوزيعه. وبالتالي فإن ما يميز النظم الديمقراطية عن غيرها من النظم هو تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث في الدولة، وبالعالم يتم النص على هذا المبدأ في دساتير الدول، كما يتم توزيع المهام واختصاص كل سلطة من السلطات وفقاً للدستور والقوانين داخل الدولة.

3. الحريات العامة وحقوق الأفراد:

إن احترام حقوق الإنسان والحريات العامة يعتبر من أهم المبادئ الجوهرية في النظم الديمقراطية. فلا يمكن تصوّر وجود نظام ديمقراطي لا يحترم حقوق الإنسان، وفي ذات الوقت يُعتبر احترام حقوق الإنسان والحريات العامة مؤشر على الديمقراطية في ذلك النظام، وخاصة تلك الحقوق والحريات السياسية والمدنية. وعلى مدى عدة سنوات، سعت الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنة حقوق الإنسان السابقة إلى الاستفادة من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان لتعزيز فهم مشترك لمبادئ وقيم الديمقراطية. ونتيجة لذلك أوصت اللجنة في عام 2000 مجموعة من التدابير التشريعية والمؤسسية والعملية الهامة من أجل دعم الديمقراطية، وفي عام 2002، أعلنت اللجنة المبادئ التالية بوصفها من العناصر الأساسية

¹ المصري (2017)، مرجع سابق.

²مناقبة (2020)، مرجع سابق، ص: 226.

للمدنية الديمقراطية¹: احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، حرية الانضمام للجمعيات، حرية التعبير والرأي، إمكانية الوصول إلى السلطة وممارستها في إطار سيادة القانون، تنظيم انتخابات دورية حرة نزيهة على أساس الاقتراع العام والتصويت السري تعبيراً عن إرادة الشعب، إيجاد نظام تعددية الأحزاب السياسية والمنظمات، الفصل بين السلطات، استقلال القضاء، توفير الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة، وتهيئة وسائل الإعلام تتسم بالحرية والاستقلال والتعددية. وبالتالي فإن تمتع الأفراد بكامل حقوقهم وحرياتهم، وخاصة تلك الحقوق والحريات المدنية والسياسية داخل المجتمع مثل الحق في الحياة، وحرية الرأي والتعبير، وتشكيل الأحزاب والانضمام إليها، والحق في الترشح والانتخاب وتولي المناصب العامة داخل الدولة والحق في التعليم والصحة والتملك والعمل، يعتبر أحد أهم المرتكزات للنظم الديمقراطية.

4. تداول السلطة ودورية الانتخاب:

يقصد بتداول السلطة أي الانتقال السلمي للسلطة من حزب لآخر أو تغيير القادة، ويهدف هذا المبدأ إلى منع الاستبداد والتسلط وتركز السلطة بيد شخص أو هيئة أو حزب واحد فيصبح النظام متسلط أو ديكتاتوري في هذه الحالة.² وتداول السلطة هو النتيجة الطبيعية والمنطقية لعملية الانتخابات، إذ تعتبر دورية الانتخابات من أجل تحديد القيادات ركناً أساسياً ومن أهم مرتكزات الديمقراطية ودلالة على الحكم الرشيد. ويقصد بدورية الانتخابات أي أن يكون هناك انتخابات كل مجموعة من السنوات حسب ما هو منصوص عليه في الدستور أو قانون الدولة وبالغالب يتم إجراء الانتخابات كل 4 أو 5 سنوات.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن هناك أنواع مختلفة من النظم الانتخابية، كما أن إجراءات تنظيم الانتخابات تختلف من مكان لآخر وقد تختلف في نفس المكان من وقت لآخر. ومن المعروف أن طبيعة النظم الانتخابية تؤثر بشكل كبير على عملية المشاركة السياسية وبالتالي تؤثر على درجة الرشاد في الحكم. لقد تعددت نماذج القوانين الانتخابية فمنها من قام على أساس النظام النسبي، ومنها من اعتمد نظام الدوائر الانتخابية، والبعض الآخر اعتمد نظام الاستفتاء الموجود في بعض الدول العربية.³ ومن المهم التأكيد على أن عملية الانتخابات يجب أن تكون حرة ونزيهة، وألا يتم التأثير على قرارات الناخبين بأي شكل من الأشكال.

المطلب الثاني: مفهوم حقوق الإنسان وأبرز مجالاته:

تبين مما سبق طبيعة العلاقة ما بين الديمقراطية وحقوق الإنسان؛ حيث يُعتبر احترام حقوق الإنسان أحد المرتكزات للنظم الديمقراطية. فلا يتصور قيام نظام ديمقراطي دون احترام لحقوق الإنسان وخاصة الحقوق والحريات المدنية والسياسية، واحترام حقوق الإنسان يُعتبر مؤشر على الديمقراطية. وهذا يدفعنا إلى البحث في مفهوم حقوق الإنسان، خصائصها، وأبرز المجالات والمواضيع التي تناولتها.

¹ الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة، "الديمقراطية: قضايا عالمية"، الديمقراطية | الأمم المتحدة (un.org)

² مشاقبة (2020)، مرجع سابق، ص: 229.

³ المشاقبة، د. أمين، وعلوي، أ. المعتمد، "الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري)"، ط 1، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، (2012)، ص: 62.

حقوق الإنسان مصطلح ليس بجديد نسبياً لكنه شاع استخدامه بكثرة في الزمن الحالي، وقد حاز هذه المصطلح اهتماماً كبيراً من قبل الدارسين والباحثين، ورغم اختلاف الصيغ في تعريفه إلا أنهم متفقين على عناصر هذا المصطلح. وقد قامت هيئة الأمم المتحدة بوضع تعريف مانع جامع لهذا المصطلح، فقد عرّفت حقوق الإنسان على أنها "حقوق متأصلة في جميعالبشر، مهما كانت جنسيتهم، أو مكان إقامتهم، أو نوع جنسهم، أو أصلهم الوطني أو العرقي، أو لونغهم، أو دينهم، أو لغتهم، أو أي وضع آخر. إن لنا جميع الحق في الحصول على حقوقنا الإنسانية على قدم المساواة وبدون تمييز. وجميع هذه الحقوق مترابطة ومتآزرة وغير قابلة للتجزئة".¹ ويلاحظ من هذا التعريف أن حقوق الإنسان هي حقوق طبيعية لجميع البشر، تثبت لهم لكونهم إنسان وليس لأي سبب آخر، ودون أي تمييز. فحقوق الإنسان تعتبر بمثابة ضمانات قانونية عالمية تهدف إلى حماية الإنسان من تدخل السلطات في الحريات الأساسية وفي ذات الوقت تلزمها القيام بأفعال وإجراءات من أجل الحفاظ على الكرامة الإنسانية.

وقد أكدت على خصائص هذه الحقوق في التعريف المذكور، ويمكن إيجاز خصائص حقوق الإنسان كما يلي²: طبيعية، شمولية، تكاملية، عالمية: فهي حقوق عالمية المنشأ والتطبيق، وغير قابلة للتصرف. ويمكن للباحث ومن خلال الاطلاع على ميثاق الأمم المتحدة وكذلك الشرعة الدولية لحقوق الإنسان أن يلاحظ قيام هذه الحقوق على مبادئ أساسية ثابتة ومحددة وهي: الكرامة، التضامن والتسامح، العدالة، المساواة، الحرية.

ويمثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 الوثيقة والصك الدولي الأساسي والتاريخي في مجال حقوق الإنسان وإلى جانبه الاتفاقيات والمواثيق الدولية والذين يشكلون القانون الدولي لحقوق الإنسان. فقد صدر عن منظمة الأمم المتحدة تسع اتفاقيات أساسية بعضها متخصص بفئة معينة والبعض الآخر مختص بحقوق معينة. فقد أبرمت الأمم المتحدة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 والذين دخلا حيز النفاذ في عام 1976، وهما يشكلان إلى جانب البروتوكولين الاختياريين والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ما يسمى بالشرعة الدولية لحقوق الإنسان.³

كما تم إبرام اتفاقية حقوق الطفل والتي دخلت حيز النفاذ في عام 1991 وتوفر حماية خاصة لفئة معينة ألا وهي الأطفال.⁴ بالإضافة إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) وقد دخلت حيز النفاذ في عام 1992 والهدف الأساسي لهذه الاتفاقية هو الوصول إلى المساواة التامة بين الرجل والمرأة، والتخلص من التمييز ضد

¹ حقوق الإنسان"، الموقع الإلكتروني لهيئة الأمم المتحدة <https://www.un.org/ar/sections/issues-depth/human-rights>

² رشوان، د. حسين عبدالحاميد أحمد، "حقوق الإنسان دراسة في علم الاجتماع القانوني"، ط1، مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2012، ص 77.

³ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966

⁴ اتفاقية حقوق الطفل 1989

المرأة القائم على أساس الجنس¹. وأبرمت اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والتي دخلت حيز النفاذ في عام 1991².

وقد تم تقسيم هذه الحقوق إلى ثلاثة أجيال وذلك استناداً لمضامينها والتسلسل الزمني لظهورها وبلورتها على النحو التالي³:

1. الجيل الأول وهو جيل الحقوق السياسية والمدنية ويشتمل على مجموعة من الحقوق أهمها الحق في الحياة، الحق في عدم التعرض للتعذيب، الحق في الحرية والأمن، الحق في المساواة والعدالة، والحق في حرية الرأي والتعبير والدين. ويعتبر الواجب الواقع على الدول في إعمال هذه الحقوق هو واجب سلمي أي يجب على الدول عدم التدخل في هذه الحقوق وإنما الامتناع عن إجراء أي عمل أو فعل قد يؤثر على هذه الحقوق، كما يجب عليها تنفيذها كاملة دون انتقاص وعلى قدم المساواة بين الجميع⁴.

2. الجيل الثاني وهو جيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويتضمن الحق في العمل وتكوين النقابات، الحق في الملكية، الحق في التعليم، والحق في توفير مستوى معيشي مناسب ولائق. ويعتبر الواجب الواقع على الدول في إعمال هذه الحقوق هو واجب إيجابي أي يجب على الدول اتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير في جميع المجالات لإعمال هذه الحقوق، ولضمان التمتع الفعلي التدريجي لهذه الحقوق أي كل دولة تقوم بإعمالها ضمن مواردها والإمكانيات المتاحة لها⁵.

3. الجيل الثالث وهو جيل التضامن والإنسانية ويشتمل على مجموعة من الحقوق منها الحق في التنمية، الحق في سلم دائم، الحق في بيئة سليمة، والحق في التمتع بالتراث الثقافي والتاريخي والإنساني والثروات الطبيعية. وعقب ظهور الجيل الثالث لحقوق الإنسان والذي يتطلب تطبيقه وغرسه تحقيق التقارب والتضامن بين الشعوب، وتخطيط الفوارق بين الدول المتقدمة والبلدان النامية، من خلال التركيز على قضايا مشتركة تهم الإنسانية جمعاء⁶، فتم الاتفاق عالمياً على مجموعة من الأهداف التي تهم المجتمع الدولي ككل، سميت بأهداف التنمية المستدامة وعددها 17 هدف، تغطي مختلف المجالات والميادين، كما قاموا بوضع 169 غاية للأهداف السبعة عشر، وكل هدف له (1-3) من المؤشرات المستخدمة لقياس التقدم المحرز نحو بلوغ الأهداف⁷. وقد سبق إعلان أهداف التنمية المستدامة لعام 2030، إعلان الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة وبعض المنظمات الدولية على تحقيق مجموعة من الأهداف

¹ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979

² اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة 1984

³ رشوان، مرجع سابق، ص 85.

⁴ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966

⁵ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966

⁶ رشوان، مرجع سابق، ص 85.

⁷ أهداف التنمية المستدامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول العربية www.undp.org

بحلول عام 2015 سميت بالأهداف الإنمائية للألفية وقد تضمنت 8 أهداف¹، لكنها واجهت العديد من الصعوبات والتحديات التي لم تجعلها تصل إلى أهدافها المنشودة بحلول عام 2015.

إن أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر متكاملة، أي أن العمل في مجال ما سيؤثر على النتائج في مجالات أخرى، وأن التنمية يجب أن توازن بين الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ولعل ما يعاني منه العالم اليوم ألا وهو جائحة كورونا، يعتبر دليلاً وقرينة قاطعة على ضرورة التعايش والتكافل والتعاون بين جميع الدول والمنظمات لضمان استمرار العيش والتمتع بكافة الحقوق، فأي حدث أو ظاهرة تحصل في مكان ما في العالم اليوم يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على الدول الأخرى، ويرتب آثاراً على حقوق الإنسان بكل مكان كون هذه الحقوق عالمية وتتداخل في كل مجالات الحياة.

إن كل هذه المجالات والجوانب التي غطتها منظومة حقوق الإنسان تعتبر أحد مرتكزات الديمقراطية، ف للوصول إلى نظام ديمقراطي لا بد من احترام هذه الحقوق والحريات؛ فالديمقراطية وحقوق الإنسان يسيران بشكل متوازٍ وأي خلل في أحدهما يؤثر حتماً على الأخرى.

المطلب الثالث: واقع الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن:

بعد بيان مفهوم الديمقراطية وأهم مرتكزاتها، ومن ثم توضيح ماهية حقوق الإنسان وخصائصها وأبرز مجالاتها، وبيان العلاقة ما بين الديمقراطية وحقوق الإنسان، سيتم دراسة واقع الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن من خلال عرض أهم المؤشرات والتقارير العالمية في هذا المجال وتطبيق مرتكزات الديمقراطية على الحالة الأردنية.

أولاً: واقع الديمقراطية: مبدأ الفصل بين السلطات هو أحد المرتكزات الأساسية للديمقراطية، وقد نصّ الدستور الأردني لعام 1952م وتعديلاته في الفصل الثالث منه على هذا المبدأ ضمناً، إذ يبيّن من المواد (25-27) وجود ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.² وقد بيّن الدستور الأردني اختصاص كل سلطة منها ومهامها، ومن خلال قراءة النصوص الدستورية يتضح بأن هذا الفصل الحاصل بين السلطات هو فصل مرن وليس فصل تام، فهناك بعض أوجه التعاون والمراقبة ما بين السلطات. إذ يحق للسلطة التنفيذية وضع قوانين مؤقتة في حالات محددة³ والتي هي بالأصل من اختصاص السلطة التشريعية فهذا يعتبر من أوجه التعاون ما بين السلطتين. كما أعطى الحق للسلطة التشريعية مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ومن ذلك حق أي عضو من أعضاء مجلس الاعيان أو النواب توجيه أسئلة أو استجوابات للوزير الذي يعتبر أحد أعضاء السلطة التنفيذية.⁴

أما فيما يتعلق بدورية الانتخاب فقد تم النص عليه في الدستور، وكذلك في القوانين المتعلقة بالانتخاب مثل قانون الانتخابات وقانون البلديات. فعلى سبيل المثال قد نصّ الدستور الأردني في المادة (68) منه على أن مدة مجلس

¹ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (2/55)، www.un.org

² الدستور الأردني لعام 1952م وتعديلاته.

³ المادة (94) من الدستور الأردني لعام 1952م وتعديلاته.

⁴ المادة (96) من الدستور الأردني لعام 1952م وتعديلاته.

النواب هي أربع سنوات شمسية والأصل أن يتم إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس. وبالتالي فإن هذا المرتكز الهام للديمقراطية قد تم النصّ عليه نظرياً، والواقع العملي أنه كل مجموعة من السنوات يتم إجراء انتخابات في الأردن وعلى مختلف المستويات، إلا أن المشكلة أن هذه الانتخابات لا تقوم على أساس حزبي أو تعددية سياسية. وبخصوص تداول السلطة فإن هناك انتقال سلمي للسلطة على مستوى الحكومات وتغيير في القيادات. وفيما يتعلق بالحريات فإن العديد من النصوص القانونية ضمنت الحريات العامة للأفراد، ومنحتهم إياها دون قيود وبعضها الآخر بقيود من أجل الحفاظ على النظام العام والآداب العامة، فقد نظم الدستور الأردني في الفصل الثاني منه العديد من هذه الحقوق والحريات. إلا أنه مؤخراً وعلى اثر إعلان العمل بقانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992) في الأردن لمواجهة جائحة كورونا¹ وإصدار أوامر الدفاع المختلفة بمقتضى هذا القانون فإن ذلك قد أثر بشكل سلبي على الحريات العامة، فتم فرض العديد من القيود على الأفراد وحرياتهم الأساسية بحجة مواجهة هذا الوباء، مثل فرض قيود على التنقل، وكذلك تحديد الأوقات المسموح بها الخروج من المنازل.

ان احترام حقوق الإنسان من أهم مرتكزات الديمقراطية أيضاً، ومن خلال استعراض الدستور الأردني والتشريعات الوطنية، إلى جانب التشريعات الدولية والمواثيق التي التزم بها الأردن ذات الصلة بحقوق الإنسان يتبين اهتمام الأردن من الناحية النظرية بهذا الخصوص مع وجود بعض الملاحظات السلبية في هذا الشأن، كما سيتم بيانها لاحقاً. بالتالي يتبين من الناحية النظرية توافر مرتكزات الديمقراطية في الأردن، إلا أن الواقع العملي والأرقام تُظهر عكس ذلك. فمن خلال الاطلاع على تقارير مؤشر الديمقراطية، وهو مؤشر أعدته وحدة الاستخبارات الاقتصادية لقياس حالة الديمقراطية في (167) بلداً، منها (166) دولة ذات سيادة و(165) عضو في الأمم المتحدة، وقد قُدم هذا المؤشر لأول مرة في عام 2006م. وتستند وحدة الاستخبارات الاقتصادية في مؤشر الديمقراطية على (60) مؤشر مجمعين في خمس فئات مختلفة هم:² العملية الانتخابية، التعددية والحريات المدنية، أداء الحكومة، المشاركة السياسية والثقافة السياسية. "وقد حصل الأردن على (3.8) من عشرة في مؤشر الديمقراطية للعام 2020م، وبترتيب (118) من بين (167). واستناداً لهذا المؤشر فإن الأردن يعتبر من الأنظمة السلطوية أو الاستبدادية. إذ يُقسم هذا المؤشر الأنظمة إلى أربع فئات حسب ما جاء في التقرير استناداً للآتي:

- الديمقراطية الكاملة: تسجل مؤشرات من 8 إلى 10.
- الديمقراطية المعيبة: تسجل مؤشرات من 6 إلى 7.9.
- الأنظمة الهجين: تسجل مؤشرات من 4 إلى 5.9.
- الأنظمة السلطوية أو الاستبدادية: تسجل مؤشرات من 0 إلى 3.9.

¹ إعلان العمل بقانون الدفاع في الأردن، الجريدة الرسمية، العدد (5625)، تاريخ 2020/3/18.

² مؤشر الديمقراطية، الموسوعة الحرة ويكيبيديا، مؤشر الديمقراطية - ويكيبيديا ([wikipedia.org](https://www.wikipedia.org))

وبذلك يكون الأردن قد تراجع أربع مراكز عن ترتيبه في عام 2019م، حيث كانت المملكة تحتل المرتبة (114) بواقع (3.93) في العام 2019. وقالت الوحدة الاستخبارية في مجلة الايكونومست إن الأردن قد شهد انتخابات نيابية بنسبة مشاركة بلغت (29.9%) وهي النسبة المستمرة بالهبوط. كما سجل الأردن هبوطاً كاملاً في كل علامات المؤشر مقارنة مع دول المنطقة.¹ ورغم أن هذه المؤشرات غير دقيقة بشكل تام إلا أنها تعتبر كقرينة لواقع الحال إلى جانب المؤشرات والتقارير المختلفة.

وقد أظهر مؤشر منظمة بيت الحرية "Freedom House" في تقريرها السنوي الذي صدر في شهر آذار لعام 2021، تراجع الأردن في سلم الحريات المدنية والحقوق السياسية بحصوله على 34 نقطة من أصل 100 وبذلك قد أصبح دولة "غير حرة"، بعد أن كان مصنفاً ضمن "الدول الحرة جزئياً" وحاصل على 37 نقطة في التقرير السابق لعام (2019)، فيما حصلت على نفس النقاط أي 37 لعام 2018. فقد حصلت الحقوق السياسية على 11 نقطة من أصل 40، بينما الحريات المدنية 23 نقطة من أصل 60. وقد جاء بالتقرير أنه على الرغم من إجراء الانتخابات النيابية في الأردن خلال عام 2020، إلا أن النظام الانتخابي قد أعاق المعارضة من المشاركة في هذه الانتخابات، وقد أشار إلى أن المجلس النيابي لا يمارس سوى القليل من سلطته، بالإضافة إلى أن القوانين والضغط الحكومي تعيق عمل وسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني. وأعزى التقرير سبب التراجع إلى القيود الصارمة على حرية التجمع خلال جائحة كورونا، وأزمة نقابة المعلمين وعدم وجود استعدادات كافية لإجراء العملية الانتخابية ومواجهة جائحة كورونا فكل هذه العوامل قد أثرت بشكل سلبي على عملية الانتخابات البرلمانية خلال الجائحة.²

وقد وصلت نسبة المشاركة في الانتخابات النيابية الأخيرة (29.9%) وذلك وفقاً لما ورد من الهيئة المستقلة للانتخاب³، فهذه النسبة متدنية جداً وتعتبر مؤشر على غياب الثقة بين المواطنين من جهة والحكومة والمجالس البرلمانية السابقة من جهة أخرى، بالإضافة إلى أنها إشارة لعدم اهتمام المواطنين بالأمور السياسية نتيجة سوء الأوضاع الاقتصادية والمعيشية بشكل عام. كما أن هذه النسبة المتدنية من المشاركة تثير التساؤلات حول مدى شرعية المجلس النيابي الحالي.

وفيما يتعلق بحرية الإنترنت، فقد صنف تقرير مؤشر بيت الحرية الأردن ضمن الدول "الحرّة جزئياً" وقد حصلت على ما مجموعه 49 نقطة من أصل 100، ومن الجدير ذكره أن الأردن حصل في التقرير السابق لعام (2019) على 47 نقطة وتصنيف "دولة حرة جزئياً" وبالتالي فإن هناك تقدم طفيف بواقع نقطتين، فيما حصلت في التقرير لعام (2018) على 51 نقطة. وقد جاء في التقرير أن حرية الإنترنت في الأردن قد تحسّنت بشكل طفيف خلال الفترة

¹ النمرى، جميل، "الأردن على مؤشر الديمقراطية العالمي"، صحيفة الدستور الأردنية، 11 شباط 2021، addustour.com

² تقرير مؤشر بيت الحرية عن الأردن فيما يتعلق بالحرية (الحقوق السياسية والحقوق المدنية) لعام 2021، Jordan: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House

³ الموقع الإلكتروني للهيئة المستقلة للانتخاب، <https://www.iec.jo/ar>

المشمولة بالتقرير، ومع ذلك، لا تزال الحريات على الإنترنت مقيدة بدليل الاعتقالات والملاحقات القضائية بحق الصحفيين والنشطاء ومستخدمي وسائل التواصل الاجتماعي لقيامهم بانتقاد الحكومة. بالإضافة إلى قيام الحكومة بحجب بعض المواقع الإخبارية، وقد رصد التقرير عدد من القوانين التي تعاقب التعبير المشروع على الإنترنت، وبالتالي تعتبر انتهاكاً لحرية الرأي والتعبير. وذكر التقرير أن هناك تحسن في الوصول إلى الإنترنت بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة، لكن مع استمرار وجود المخاوف بشأن مراقبة الدولة للنشاط عبر الإنترنت. وخلال جائحة كورونا، قامت الحكومة بإصدار العديد من أوامر الدفاع تبعاً لتنفيذ العمل بقانون الدفاع بحجة مواجهة هذه الجائحة وقد تضمنت هذه الأوامر العديد من القيود على الحريات، ومنها على سبيل المثال أمر دفاع يجرم نشر معلومات مضللة حول فيروس كورونا، مما كان له تداعيات كبيرة وتأثير سلبي على حرية التعبير في الأردن.¹

استناداً لما سبق من مؤشرات وأرقام تُظهر واقع الحال في الأردن في مجال الديمقراطية والحريات العامة ومقارنة مع الظروف والأحداث التي يشهدها الأردن، فإن كل ما سبق يؤكد تراجع الأردن في نواحي الديمقراطية والحريات العامة وخاصة في ظل جائحة كورونا. ومع تعالي الدعوات لإجراء إصلاح حقيقي شامل، فإنه لا بد من التأكيد على ضرورة إجراء تقييم شامل والقيام بمراجعة ودراسة حقيقية لمعرفة الأسباب الكامنة وراء هذا التراجع المستمر ومحاولة تقديم الحلول المناسبة للتقدم بهذه المجالات والعودة بالأردن إلى ضفاف النظم الديمقراطية.

ثانياً: واقع حقوق الإنسان: قام الأردن بالمصادقة والانضمام إلى العديد من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان والحريات العامة، ومن ذلك أنه صادق أو انضم إلى سبع اتفاقيات أساسية من أصل تسعة صدرت عن الأمم المتحدة، وتُعتبر هذه الاتفاقيات هيلاً أساسية في مجال حقوق الإنسان ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل. وكذلك قام الأردن بتشريع قوانين تتفق مع مضامين حقوق الإنسان أو تعديل القائم من هذه القوانين، كما أفرد الدستور الأردني فصلاً خاصاً يتعلق بحقوق الأردنيين وحرياتهم ألا وهو الفصل الثاني منه، فكل هذا يدل على اهتمام الأردن من الناحية النظرية باحترام حقوق الإنسان وحرياته.

أما فيما يتعلق بالواقع والممارسات العملية فهناك العديد من المؤشرات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات والتي تعطي قراءة في الواقع العملي لحقوق الإنسان في الدول، من هذه المؤشرات ما هو شامل لكل الحقوق ومنها ما هو مختص بفئة أو موضوع معينة من حقوق الإنسان، بالإضافة إلى العديد من التقارير المحلية التي تبين حالة حقوق الإنسان في الأردن.

¹ تقرير مؤشر بيت الحرية عن الأردن فيما يتعلق بحرية الإنترنت لعام 2020، [Jordan: Freedom on the Net 2020 Country](https://www.freedomhouse.org/country/jordan/freedom-on-the-net-2020)

وتعتبر التقارير الصادرة عن آليات الأمم المتحدة التعاهدية وغير التعاهدية لحقوق الإنسان من أهم التقارير في هذا المجال¹. ويتميز الاستعراض الدوري الشامل (UPR) وهو إحدى الآليات غير التعاهدية بأهمية خاصة كونه يقدم مراجعة شاملة لمنظومة حقوق الإنسان بشكل شامل كل أربع سنوات، كما يسلط الضوء على الانتهاكات المرتكبة والمخالفات للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويقدم توصيات في هذا الشأن لمساعدة الدول في تحسين واقع حقوق الإنسان لديها ووقف الانتهاكات الحاصلة.

ومن أهم التوصيات التي وردت في الاستعراض الدوري الشامل (تم تقديم هذه التوصيات في 7 يناير 2019) والتي تكررت من التقرير السابق الذي تم تقديمه في عام (2013) ما يلي:²

- تعديل تعريف جريمة التعذيب في التشريعات المحلية وخاصة المادة (208) من قانون العقوبات الأردني لتتفق مع التعريف الوارد في المادة (1) من اتفاقية مناهضة التعذيب مع فرض عقوبة مناسبة عليها، إذ إن التعذيب وفقاً للقانون الأردني يعتبر جنحة بينما في التشريعات الدولية يتم تكييف التعذيب على أساس أنه جريمة.
- تعديل القوانين التي تعيق حرية التعبير والإعلام، واتخاذ تدابير لتعزيز حرية وسائل الإعلام واستقلالها، لا سيما وسائل الإعلام الإلكترونية، والنظر في إلغاء شرط التسجيل لمواقع الإنترنت المستقلة. ضمان حرية التعبير ووقف احتجاز جميع الكتاب والصحفيين ومحرري المواقع الشبكية بتهم تتعلق بحرية التعبير، وإلغاء مواد قانون العقوبات التي تضع قيوداً غير جائزة على حرية التعبير على شبكة الإنترنت وخارجها على السواء.
- التصديق على البروتوكولين الاختياريين للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- التصديق على البروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.
- اتخاذ تدابير لتعزيز بيئة تمكينية للمجتمع المدني، وإلغاء أي قيود وضوابط أخرى غير مبررة تفرضها الحكومة على منظمات المجتمع المدني.
- التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.
- إلغاء قانون منع الجرائم لعام 1954، بهدف الحد من التوقيف الإداري، وضمان حق المحتجزين في تقديم طعن قانوني في احتجازهم.
- مواصلة تعزيز التشريعات لضمان احترام حقوق الإنسان للنساء والفتيات ومنع التمييز القائم على أساس نوع الجنس بشكل تام.

¹ كافة التقارير معروضة على الموقع الإلكتروني للمركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن، www.nchr.org.jo

² وردت التوصيات على الموقع الإلكتروني للمركز الوطني لحقوق الإنسان،

توصيات تقرير الاستعراض الدوري الشامل لعام (2019)

http://www.nchr.org.jo/Admin_Site/Files/PDF/3e7446ba-a7ad-41cd-a409-9856b7a78d1b.pdf

توصيات تقرير الاستعراض الدوري الشامل لعام (2013) - [http://www.nchr.org.jo/Admin_Site/Files/PDF/7dc633df-](http://www.nchr.org.jo/Admin_Site/Files/PDF/7dc633df-9382-43c4-be05-56151409ed0b.pdf)

[9382-43c4-be05-56151409ed0b.pdf](http://www.nchr.org.jo/Admin_Site/Files/PDF/7dc633df-9382-43c4-be05-56151409ed0b.pdf)

إن تكرار هذه التوصيات في الاستعراض الدوري الشامل لعام (2019) على الرغم من ورودها في التقرير لعام (2013) يعتبر دليلاً على عدم اتخاذ الأردن لأي إجراءات أو تدابير للعمل على تحسين واقع حقوق الإنسان في هذه الجوانب. كما يلاحظ القارئ للتقرير لعام (2019) زيادة التوصيات المتعلقة بحرية الرأي والتعبير وتلك المتعلقة بالصحفيين والإعلام، وتأكيداً على ضرورة اتخاذ ما يلزم من إجراءات لوقف الانتهاكات في هذا الجانب، وضرورة إعمال هذا الحق بما يتناسب مع المعايير الدولية والشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

ويعتبر مؤشر منظمة بيت الحرية¹ "Freedom House" من أهم المؤشرات المعتمدة دولياً في هذا المجال، وقد أكدت في تقريرها السنوي الذي صدر في شهر آذار لعام 2021، تراجع الأردن في سلم الحريات المدنية والحقوق السياسية بحصوله على 34 نقطة من أصل 100 وبذلك قد أصبح دولة "غير حرة"، بعد أن كان مصنفاً ضمن "الدول الحرة جزئياً".² وفيما يتعلق بحرية الإنترنت، فصنف التقرير الأردن ضمن الدول "الحرّة جزئياً" وقد حصلت على ما مجموعه 49 نقطة من أصل 100³، وقد سبق الإشارة لهذا التقرير بشيء من التفصيل. فهناك تراجع واضح في هذه الحقوق والحريات التي تعتبر جزءاً جوهرياً من حقوق الإنسان، مما أدى إلى تراجع المؤشرات المتعلقة بها. وهذا مؤشر للواقع السلبي لمنظومة حقوق الإنسان في الأردن، ودليل على التناقض ما بين التأصيل النظري والتشريعات من جهة والواقع والممارسات العملية من جهة أخرى.

ومن أهم الأمثلة على التقارير المحلية التي ترصد واقع حقوق الإنسان في الأردن هو التقرير السنوي لحالة حقوق الإنسان في الأردن والتقارير المتخصصة والذين يصدر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان، وهو مؤسسة وطنية مستقلة أنشئت بموجب قانون رقم (51) لسنة (2006) وهي متطلب دولي بموجب مبادئ باريس. وقد أكد التقرير السنوي الأخير لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام (2019) على وجود بعض الانتهاكات والتي تحتاج إلى مراجعة واتخاذ الإجراءات اللازمة لوقف هذه الانتهاكات.⁴

حيث رصد المركز في عام 2019 العديد من حالات التوقيف والمحاكمة لأشخاص وذلك بسبب تعبيرهم عن آرائهم في مواقع التواصل الاجتماعي أو مشاركتهم في الاحتجاجات والاعتصامات أو من خلال وسائل التعبير الأخرى، وهذا يعني انتهاك الحق في حرية الرأي والتعبير والتضييق في ممارسة هذه الحرية. كما أن المادة (11) من قانون الجرائم الإلكترونية رقم (27) لسنة (2017) مازالت تشكل قيداً على حرية الرأي والتعبير وخاصة لدى الصحفيين إذ تم توقيف العديد من الأشخاص بموجب هذه المادة بسبب التعبير عن آرائهم. بالإضافة إلى قانون منع الجرائم الذي يعطي

¹ منظمة غير حكومية مقرها الولايات المتحدة الأمريكية تدعم وتجري البحوث حول الديمقراطية والحرية السياسية وحقوق الإنسان، تأسست منظمة بيت الحرية في أكتوبر (تشرين الأول) عام 1941.

² تقرير مؤشر بيت الحرية عن الأردن فيما يتعلق بالحرية (الحقوق السياسية والحقوق المدنية) لعام 2021، [Jordan: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](https://freedomhouse.org/country/jordan/freedom-in-the-world/2021)

³ تقرير مؤشر بيت الحرية عن الأردن فيما يتعلق بحرية الإنترنت لعام 2020، [Jordan: Freedom on the Net 2020 Country Report | Freedom House](https://freedomhouse.org/country/jordan/freedom-on-the-net/2020)

⁴ التقرير السنوي لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2019، الصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان.

صلاحية للحكام الإداريين بالتوقيف وهي بالأصل من اختصاص السلطة القضائية مما يشكل انتهاكاً صريحاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وقد رصد تقرير المركز كذلك بعض التحديات التي تواجه العمل الحزبي والتي تشكل أحد أسباب فشل الحياة الحزبية في الأردن، وأصدر توصياته بهذا الشأن ومنها ضرورة تعديل قانون الأحزاب، وإلغاء شرط عدم الانتماء للأحزاب للاستفادة من المكرمة الملكية لأبناء العسكريين. كما أكد المركز على أن التعديلات الأخيرة على القانون المعدل لقانون العمل رقم (14) لسنة (2019) قد تضمنت بعض التعديلات التي تشكل انتهاكاً لحق أو أكثر من حقوق العمال مثل حرمان العاملين الذين ليس لديهم نقابات من حق المفاوضات الجماعية وذلك استناداً للمادة (44) منه.

وقد قام المركز بإصدار تقرير متخصص حول أثر جائحة كورونا على الحقوق المدنية والسياسية في الفترة (آذار - أيار/2020)، ويتبين من التقرير حصول العديد من الانتهاكات في هذا المجال؛ حيث كان للجائحة كورونا وإعلان العمل بقانون الدفاع العديد من الآثار السلبية على الحقوق والحريات فتم رصد العديد من الانتهاكات ذات الصلة بالحق في الإقامة والتنقل، الحق في محاكمة عادلة، وحرية التعبير. بالإضافة إلى العديد من الانتهاكات المتعلقة بالحق في الخصوصية، والتأثير السلبي الواقع على حقوق نزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل.¹

وبالتالي فإن المؤشرات والتقارير الدولية والمحلية تبين تراجع حالة حقوق الإنسان في الأردن، وثبت العديد من الانتهاكات والتقصير في هذا الشأن سواء على صعيد التشريعات أو الممارسة العملية. وهذا يتطلب ضرورة إجراء دراسة ومراجعة شاملة للتشريعات والممارسات العملية ومن ثم اتخاذ الإجراءات المناسبة لتحسين واقع حقوق الإنسان في الأردن، وتعزيز منظومة قيم حقوق الإنسان وحرياته لما لها من تأثير وصلة بكافة المجالات على الصعيدين المحلي والدولي.

الخاتمة:

من خلال التأصيل النظري لمفهوم الديمقراطية وحقوق الإنسان، ودراسة الواقع العملي للأردن من جوانب الديمقراطية وحقوق الإنسان تتأكد العلاقة والارتباط الوثيق ما بين الديمقراطية وحقوق الإنسان؛ حيث يُعتبر احترام حقوق الإنسان والحريات العامة أحد أهم المرتكزات الأساسية للديمقراطية ومن المضامين الجوهرية لها.

ومن خلال قراءة أهم المؤشرات الدولية والعالمية وكذلك بعض المؤشرات المحلية يتبين تراجع الديمقراطية وتدني احترام حقوق الإنسان في الأردن في الواقع العملي والممارسات، على عكس الواقع النظري الذي يتميز باحترام هذه الجوانب. إذ تم تصنيف الأردن مؤخراً من الدول ذات النظم السلطوية وذلك استناداً لمؤشر الديمقراطية، كما أن هناك العديد من الانتهاكات لحقوق الإنسان وزيادة القيود المفروضة على ممارسة هذه الحقوق والحريات التي تم فرضها في ظل جائحة كورونا بشكل كبير، وخاصة تلك المتعلقة بالحق في حرية الرأي والتعبير، الحق في التنقل، والحق في الخصوصية.

¹ تقرير متخصص حول أثر جائحة كورونا على الحقوق المدنية والسياسية في الفترة (آذار - أيار/2020)، الصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان في

الأردن، www.nchr.org.jo

التوصيات:

- 1- إجراء مراجعة شاملة وتقييم لكافة الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية بمهدف القيام بإصلاح شامل وحقيقي يتناسب مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والحريات العامة من أجل تحسين مستوى حياة الأفراد بكافة المجالات والجوانب، مما سينعكس بشكل إيجابي على واقع النظام السياسي في الأردن وانتقاله لمصاف الدول ذات النظم شبه الديمقراطية أو الهجينة ومن ثم للنظم الديمقراطية بشكل تدريجي.
- 2- ضرورة العمل على تنفيذ التوصيات الواردة في الاستعراض الدوري الشامل (UPR).
- 3- القيام بمراجعة للتشريعات ذات الصلة بحقوق الإنسان والحريات العامة وإجراء التعديلات اللازمة لتناسب مع المعايير الدولية وتنفيذاً للالتزام الأردن بالاتفاقيات التي صادق عليها أو انضم لها، تعديل القوانين المتعلقة بحرية الرأي والتعبير وخاصة تلك المتعلقة بالصحفيين، والعمل على تعديل قانون الأحزاب والانتخابات.
- 4- قراءة المؤشرات الدولية والمحلية في هذا المجال والاستفادة مما ورد بتقاريرها من معلومات وتوصيات عن الانتهاكات وأسباب التراجع بالديمقراطية ومنظومة حقوق الإنسان والعمل على معالجة ذلك.
- 5- العمل على تطبيق قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه ضمن الحد الأدنى اللازم لمواجهة جائحة كورونا، بمعنى آخر عدم تقييد حقوق الأفراد وحرياتهم دون أسباب جدية.
- 6- ضرورة العمل على ترسيخ الديمقراطية كثقافة ومنهج حياة، وليست شكل نظام حكم فقط.
- 7- نشر الوعي بأهمية احترام حقوق الإنسان، وكذلك ضرورة المشاركة السياسية.

قائمة المصادر والمراجع:

الكتب:

- البطاينة، رافع شفيق، "الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن"، ط1، الأردن: شركة السنبلة للدراسات والتدريب والنشر، 2004.
- المشاقبة، د. أمين، وعلوي، المعتصم، "الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري)"، ط1، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2012.
- رشوان، د. حسين عبد الحميد أحمد، "حقوق الإنسان دراسة في علم الاجتماع القانوني"، ط1، مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2012.
- سورنسن، غيورغ، "الديمقراطية والتحول الديمقراطي السيوروات والمأمول في عالم متغير"، ترجمة عفاف البطاينة، ط1، لبنان: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015.
- مشاقبة، د. أمين، "الوجيز في المفاهيم والمصطلحات السياسية"، ط1، الأردن: المؤلف بدعم من الجامعة الأردنية، 2015.

- مشاقبة، د. أمين، "نظريات السياسة المقارنة من التقليدية إلى العولمة"، ط1، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2020.

المقالات:

- الشطي، اسماعيل، "حالة الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، مج39، ع448، (2016)، ص96-107.
- الشماس، عيسى، "الديمقراطية، الحرية وحقوق الإنسان"، اتحاد الكتاب العرب، مجلة الفكر السياسي، عدد مدمج 48 و49، (2013)، ص143-158.

القوانين والمواثيق الدولية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
- الدستور الأردني لعام 1952م وتعديلاته.
- الجريدة الرسمية، العدد (5625)، تاريخ 2020/3/18، إعلان العمل بقانون الدفاع في الأردن.
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979.
- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة 2006.
- اتفاقية حقوق الطفل 1989.
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة 1984.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

المواقع الإلكترونية:

- أحمد، شبرين، "مفهوم الديمقراطية ومعناها"، موقع موضوع. كوم، آخر تحديث 7 يناير 2020، [مفهوم الديمقراطية ومعناها - موضوع \(mawdoo3.com\)](http://www.mawdoo3.com)
- المركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن، التقرير السنوي لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2019، www.nchr.org.jo,
- المركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن، تقرير متخصص حول أثر جائحة كورونا على الحقوق المدنية والسياسية في الفترة (آذار - أيار/ 2020)، www.nchr.org.jo
- المصري، حكمت نبيل، "مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية"، المركز الديمقراطي العربي للدراسات السياسية والاقتصادية، برلين، (2017)، <https://democraticac.de/?p=41994>
- الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة، "الديمقراطية: قضايا عالمية"، الأمم المتحدة (un.org)

- الموقع الإلكتروني للهيئة المستقلة للانتخاب، <https://www.iec.jo/ar>
 - النمري، جميل، "الأردن على مؤشر الديمقراطية العالمي"، صحيفة الدستور الأردنية، 11 شباط 2021، [الأردن على مؤشر الديمقراطية العالمي \(addustour.com\)](http://addustour.com)
 - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول العربية www.undp.org
 - تقرير مؤشر بيت الحرية عن الأردن فيما يتعلق بالحرية (الحقوق السياسية والحقوق المدنية) لعام 2021، [Jordan: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](http://freedomhouse.org)
 - تقرير مؤشر بيت الحرية عن الأردن فيما يتعلق بحرية الانترنت لعام 2020، [Jordan: Freedom on the Net 2020 Country Report | Freedom House](http://freedomhouse.org)
 - توصيات تقرير الاستعراض الدوري الشامل لعام (2019)، الموقع الإلكتروني للمركز الوطني لحقوق الإنسان http://www.nchr.org.jo/Admin_Site/Files/PDF/3e7446ba-a7ad-41cd-a409-9856b7a78d1b.pdf
 - توصيات تقرير الاستعراض الدوري الشامل لعام (2013)، الموقع الإلكتروني للمركز الوطني لحقوق الإنسان http://www.nchr.org.jo/Admin_Site/Files/PDF/7dc633df-9382-43c4-be05-56151409ed0b.pdf
 - مؤشر الديمقراطية، الموسوعة الحرة ويكيبيديا، [مؤشر الديمقراطية - ويكيبيديا \(wikipedia.org\)](http://wikipedia.org)
 - هيئة الأمم المتحدة www.un.org/ar
- المراجع الأجنبية:
- Paula Becker and Jean Raveloson (2008), “**WHAT IS DEMOCRACY?**”, with the assistance of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) and with the collaboration of Friedel Daiber (University of Trier).

Le service public marocain entre la publicitude normative et le managérialisme public

Dr. Moussebih Adil
enseignant chercheur
fsjes El Jadida - Maroc

Dr Dehbi Badr
enseignant chercheur
fsjp Settat - Maroc
dehbi_badr@yahoo.fr

moussebbih2003@yahoo.fr

Résumé :

Les plans de modernisation et / ou de réformes de service public entamés depuis des décennies par l'exécutif marocain s'inscrivent tous dans la lignée du nouveau management public issu de l'idéologie néolibérale. Une telle doctrine qui ne fait aucune différence entre le service public et l'entreprise privé au mépris de son éthos, son histoire, de ses principes fondamentaux, des valeurs portées par les fonctionnaires et de la perception qu'il a chez ses usagers.

A travers une approche analytique, l'intérêt du présent article s'attache à analyser cette offensive et d'en montrer certaines de ses conséquences sur le service public administratif.

Mots clé : Service public administratif, nouveau management public, fonctionnaires, usagers, lois de Rolland.

Introduction :

Malgré la place incontournable qu'il occupe, que ce soit dans la vie des usagers-citoyens ou même pour l'Administration et son régime juridique, le service public demeure toujours attaqué, martelé par les connotations les plus négatives voire les plus péjoratives. Certes, les crises du service public, en particulier à caractère administratif (SPA), comme les réformes cherchant à les surpasser, se sont amplifiées depuis des années sans que ces services publics retrouvent leur « âme » et leur esprit.

A ce moment, dans le but de constitutionaliser la notion du service public et ses principes, la constitution marocaine du 2011, a consacré plusieurs articles à ce sujet. Elle pose les fondements des modalités d'organisation et de fonctionnement des services publics, en vue de faire franchir à l'Administration une nouvelle étape dans son évolution vers la modernité. Loin des intentions, les différents programmes « ambitieux » de réformes restent bidons.

Par ailleurs, à travers les différentes réformes engagées pour moderniser le SPA, on peut constater qu'il s'agit d'une nouvelle forme de l'État qui se fonde sur un nouveau modèle de gestion administrative, baptisé le nouveau management public (NMP).

En fait, pour faire face à ses multiples lacunes et défaillances, les administrations publiques marocaine ont commencé à mobiliser, au moins symboliquement, les instrumentations gestionnaires pour rendre visible à la fois leur souci d'efficacité et d'humanité. En ce sens, le management public, dont le NMP n'est que la théorie dominante, est analysé comme le symptôme de la crise de légitimité des organisations publiques.

Alors que définir le NMP n'est pas une mince affaire, dans la mesure où il s'agit d'un « label insaisissable », ayant fait l'objet de conceptualisations diverses et parfois contradictoires¹.

Le NMP nous pouvons le décrire comme un « étrange puzzle doctrinal » doté d'une variété de fondements conceptuels (libéralisme, taylorisme et néolibéralisme), qui avec leur mise en œuvre ont abouti des configurations d'application et pratiques effectives diverses². Grosso modo, le NMP en croyant à la supériorité et à la plus grande efficience du secteur privé, renvoi à la volonté et à l'action de transposer ses outils, ses modes de gestion et son organisation vers le service public, à la fois marchand et non marchand.

Cependant, avec la logique du NMP, l'égalité dans la satisfaction des besoins est inévitablement remise en cause lorsque des prestations irremplaçables, en l'occurrence les SPA (l'enseignement, les soins de santé...) ne peuvent plus être fournies sans contribution financière des familles ou des patients.

Le long de cette ligne de pente, la société dans laquelle nous vivons se marchandise de plus en plus³.

A travers une étude analytique, nous essayons de discuter à la fois la place occupée par le NMP au sein du SPA marocain et « certains » de ses effets réels et/ou potentiels **(A)**, tout en posant la question d'est ce que le NMP peut-il sauver le SPA ou bien à l'inverse, contribue-t-il à sa dislocation totale? **(B)**

Notre article est une ébauche d'analyse critique du NMP et de découverte de son « côté obscur ».

A/ Le NMP ; « un management sans ménagement⁴ »

¹ Allegritti (Giovani), « Budget participatif vs NPM : deux acronymes, deux mondes opposés ou étroitement liés ? », in « En finir avec le New Public Management », sous la direction de Guenoun (Marcel), Matyjasik (Nicolas), édit. Institut de la gestion publique et du développement économique, Paris, 2019, p. 164.

² Guenoun (Marcel), Matyjasik (Nicolas), « La fin de l'histoire du NPM ? », in « En finir avec le New Public Management », op. cit., p. 4.

³ Fournier (Jacques), « L'économie des besoins ; une nouvelle approche du service public », éd. Odile Jacob Paris, 2013, p. 28.

⁴ Domin (Jean-Paul), « La réforme de l'hôpital public. Un management sans ménagement », 2016, p. 1. (url : <http://www.laviedesidees.fr/La-reforme-de-l-hopital-public.html>).

Au cours des dernières années, la question du management dans le service public marocain a évolué. Rares sont désormais les services publics ou établissements publics qui n'aient pas introduit des outils managériaux dans leur fonctionnement¹. Les évolutions sont sensibles mais portent, jusqu'à présent, surtout sur les instruments de management. Ceux-ci demeurent souvent quelque peu « plaqués » artificiellement sur des structures et des comportements qui n'ont guère changé².

Portant, pour le Maroc, le SPA ne va connaître certaines pratiques managériales qu'aux années 1980. L'avènement du programme d'ajustement structurel (PAS) avec ses exigences « sévères » a, au moins, initié certains changements dans la gestion archaïque des hôpitaux et autres services sociaux.

Le renouveau managérial du SPA se base sur l'introduction des techniques modernes de gestion et des règles professionnelles de leur mise en application. Ce renouveau constitue pour certains prédicateurs³ de modernisation de l'Administration et de l'État en général, une gage à l'assurance du développement administratif et à la lutte contre les aspects bureaucratiques d'une administration couteuse, rigide et centriste qui mérite un remodelage à l'image du management privé surtout sous ses aspects de moyens d'action et de stratégie de développement.

L'administration marocaine est fortement présente dans les dispositifs de régulation économique, très influencée par le droit, mais faiblement empreinte de logique managériale au sens réel du terme. Pour autant, notre pays a su entamer une véritable réflexion sur les questions de décentralisation et de management territorial. De même la gouvernance a émaillé le discours politique et académique. Elle a fait partie des champs scientifiques observés et analysés à travers les jeux d'acteurs, sans toutefois aborder les grandes questions fonctionnelles (marketing, finance, ressources humaines...) qui structurent les sciences de gestion⁴.

Au Maroc, on est toujours dans le management d'« outils » comme s'il consistait avant tout à bien gérer des processus et non plus les hommes et les femmes des SPA. Ce management s'est concentré sur les techniques, de définition d'objectifs, de contrôle de gestion, d'indicateurs. Mais le grand malheur, c'est que ces outils ont été « promus » sans expliciter à quoi ils allaient servir, et les fonctionnaires en ont donc déduit qu'ils

¹ On parle ici notamment des actions suivantes : la mise en place d'entretiens annuels d'appréciation ou de formation; l'introduction d'outils de pilotage, les formations à l'animation d'équipe, à la conduite de réunions ou d'entretiens, à la gestion du temps, à l'efficacité personnelle, le lancement de démarches qualité, de groupes projets, les tableaux de bord...

² Alécian (Serge), Foucher (Dominique), « Le management dans le service public », éd. d'Organisation Paris, 2002, p 1.

³ Sedjari (Ali), « Gouvernance, risques et crises », éd. L'Harmattan Paris, 2012.

⁴ Fouchet (Robert), at. al, « Management public durable, dialogue autour de la méditerranée », Editions Bruylant Bruxelles, 2013, p. 13.

étaient des instruments de mise en contrôle de leur activité et de réduction de leurs capacités d'imaginer des solutions nouvelles.

La multiplicité des outils et leur succession à un rythme accéléré, ne laisse aucune chance pour les fonctionnaires de pourvoir les appropriés, ce qui contribue à la décrédibilisation globale du management public et en l'occurrence le NMP.

Le climat qui règne dans les SPA marocains, à travers l'observation « motivée » et le vécu, nous donne la possibilité de constater une lassitude fréquente face à certaines approches de management, quand elles apparaissent « comme une série de modes ou de gadgets imposés aux agents sans leur en expliquer l'utilité ni l'articulation avec d'autres outils ou dispositifs »¹. A titre d'exemple, les multiples actions concernant la gestion axée sur les résultats, la qualité, le contrôle de gestion, les tableaux de bord de la modernisation, les tableaux de bord prospectifs et bien d'autres encore, fleurissent dans les SPA comme des « tourbillons déstabilisants ».

A ce moment, le NMP fait de la performance et l'évaluation par des indicateurs son « cheval de Troie » pour moderniser non seulement le service public mais l'Etat tout entier.

Le culte du « chiffre » a envahi le SPA. A tel point que certaines études confirment que l'évaluation par les indicateurs de performance se préoccupe moins de la finalité des actions professionnelles que de leur conformité à des objectifs chiffrés².

La performance amène avec elle au SPA des notions plus proches à l'« esprit du capitalisme », à l'instar de concurrence, de compétition et de rivalité, qui fait de l'autre un rival, un adversaire et un challenger qu'il faut le « neutraliser »... Or les valeurs du SPA, sont tout à fait à l'opposé du profit individuel. Le malheur que à chaque fois qu'on se rapproche de plus en plus au prix, au palmarès et aux résultats chiffrés, on s'éloigne au même temps d'une société soucieuse de la précarité, de la cohésion sociale et de la dignité humaine³.

Bref, il est certain que le modèle managériale issue du modèle de l'entreprise imprègne de plus en plus le répertoire des réformes consécutives du SPA.

¹ Trosa (Sylvie), Bartoli (Annie), « Le management par le sens, au service du bien public », éd. SCEREN-CNDP France, 2011, p. 11.

² Gori (Roland), « Normes, performance et soumission », in « En finir avec le New Public Management », op. cit., p. 133.
³ Idem, p.138.

Ce constat enregistré malgré que le management public s'est révélé, dans des pays occidentaux, incapable de résoudre les lacunes du SPA, car il s'est confronté à des obstacles majeurs¹.

Outre l'écart croissant entre les moyens qui diminuent et les missions qui ne cessent d'augmenter (les nouvelles ne chassent pas les anciennes), les fonctionnaires considéraient que le management néglige la richesse de leurs expériences et impose que le système serait tellement dysfonctionnel que les initiatives ou expérimentations ne seraient destinées qu'à échouer².

A ce moment, le SPA marocain est en train d'aligner les principes du NMP. Une doctrine reposait sur un double postulat : premièrement, il y a presque aucune différence entre les organismes publics et les entreprises privées, et deuxièmement les méthodes scientifiques sont d'application globale³.

L'enjeu est de passer d'une « gestion par moyens » à une « gestion par résultats », en pariant sur le fait que l'intelligence des fonctionnaires permettra de trouver les meilleures voies pour atteindre ces résultats⁴.

C'est un changement de paradigme fondamental qui consiste à voir dans les fonctionnaires des innovateurs. Des fonctionnaires à qui l'on fait confiance, imaginerait des solutions plus intelligentes⁵. C'est un changement qui fait, également, évoluer les usagers des SPA à des clients-consommateurs. Leurs droits comme leurs obligations, traditionnellement régulés au rythme du droit administratif se trouvent au point d'être ébranlés.

Cependant, une analyse réfléchie de la littérature « pléthore » sur le sujet permet à la fois de démystifier le NMP et de rester sceptique et prudent quant à ses méthodes et ses fins.

En fait, le NMP vise une amélioration des performances du SPA en adoptant des techniques de management utilisées par les entités économiques et entreprises privés, en donnant moins d'intérêt à l'application des règles et des procédures administratives voire « bureaucratiques », en favorisant la recherche de rentabilité et les rapports contractuels et en privilégiant la satisfaction des citoyens pris en leur qualité de consommateur de services publics.

¹ Trosa (Sylvie), « Vers un management post bureaucratique ; la réforme de l'État, une réforme de la société », éd. L'Harmattan Paris, 2007, p. 30.

² Idem, p. 30.

³ Dreyfus (Françoise), « L'invention de la bureaucratie », éd. la découverte Paris, 2000, p. 241.

⁴ Keating (M.), « Institutions on the edge: a new model of governance », Allen and Unwin, Canberra, 2010.

⁵ Trosa (Sylvie), « La crise du management public, comment conduire le changement ? », éd. de boeck Bruxelles, 2012, p. 17.

A travers ses techniques, le NMP contribue à l'émergence d'un nouveau référentiel gestionnaire des administrations publiques¹.

La quête effrénée de l'efficacité est devenue la légitimation première des projets de réforme, supplantant la légitimité politique et démocratique de l'action publique.

La tendance actuelle est de passer d'un service d'intérêt général pensé unilatéralement en haut, à un SPA gérer autrement où l'utilisateur et les fonctionnaires ont un mot à dire.

D'ailleurs, ce n'est pas par hasard que la BM, l'institution financière qui incarne les principes néolibéraux, propose, ou plutôt, impose au Maroc de revoir la relation entre les SPA, ses usagers et ses fonctionnaires. L'efficacité, la performance et le changement de paradigme... sont, entre autres, des préalables sine qua non pour accorder les crédits².

Partons de ces postulats, nous avons essayé de mettre en relief certains « impacts » du mouvement de l'introduction massive de valeurs et pratiques initiées dans les entreprises sur les différents acteurs du SPA : les fonctionnaires et les usagers en particulier.

La réalité des choses fait montrer que les agents d'État sont, à l'aune du NMP, confrontés à des défis d'une nature différente de ce qu'a été tellement abordés pendant des années. Le fonctionnaire dans le collimateur de la gestion axée sur la performance n'est pas appelé à se conformer, seulement, à la procédure et à la règle, mais il doit faire preuve d'attachement aux intérêts du service, doit se montrer attentif, gracieux et surtout un bon économiste.

L'analyse nous permet de dire que sous la vague de NMP et en vue de répondre aux exigences de performance, des changements notables sont en train d'être adoptés concernant la prise de décision au sein des SPA.

Les fonctionnaires occupent une position privilégiée leur permet d'être en interaction directe ou indirecte avec les citoyens bénéficiaires des prestations publiques et par conséquent sont les plus concernées par la grande mutation des SPA, en ayant le miroir des administrés qui leur renvoient leurs perceptions des changements en cours.

Les réformes administratives mises en œuvre au Maroc ces deux dernières décennies, concernant la fonction publique, avaient comme principes :

- l'augmentation de la proportion des employés publics soumis à un rapport de travail de droit privé ;
- l'accent mis sur la performance ;

¹ Muller (Nathan J.), « Managing service level agreements », in international journal of network management, volume 9, 1999.

² « Le Maroc à l'horizon 2040. Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique », Banque internationale pour la reconstruction et le développement/La Banque mondiale. Washington, DC. 2017.

- le rendement et les résultats au moyen de la fixation d'objectifs et de critères d'évaluation ;
- l'incitation à la formation continue et à la mobilité à l'intérieur de l'organisation publique ;
- la suppression progressive du « statut » de fonctionnaire ;
- les nouvelles valeurs organisationnelles mettant l'accent sur la qualité, la compétitivité et l'esprit de « l'entreprise » ; l'introduction de systèmes d'incitations financières ;
- la redéfinition des rôles et des attentes formulées à l'encontre des employés publics et des managers publics.

Ces réformes imitent les techniques et outils utilisés dans le secteur privé, et représentent ainsi une forme de « managérisation » de la gestion publique, reflétant une hégémonie du modèle de l'entreprise privée et de la philosophie managériale comme moyens les plus efficaces de gérer les ressources humaines et les organisations de travail¹.

Réformes menant à des changements structurels, à tel point que les principes wébériens sont totalement redéfinis, de sorte que des analystes parlent de « changement de paradigme ² ». Un « basculement » traduit au sein de la fonction publique par des nouveaux droits et nouvelles obligations des agents publics.

Par ailleurs, l'application des principes du NMP dans le SPA marocain introduit progressivement des effets concernant notamment l'abandon de deux dimensions de la spécificité du modèle organisationnel : le statut des personnels et de leurs qualifications. Il est constaté ici une « offensive généralisée³ ».

Dans ce sens, notre système de fonction publique a commencé de recevoir un « nouveau » genre de salariés dont le statut et les conditions d'emploi relèvent certes du public (ce sont des contractuels de droit public) mais dont les traits caractéristiques ne sont pas les mêmes que ceux des « anciens » fonctionnaires (ne sont donc pas couverts par le statut général de la fonction public du 24/02/1958).

Les effets de déstabilisation d'un service public que représente la juxtaposition en son sein de personnels exerçant des fonctions équivalentes mais dans des conditions de statut, d'emploi et de salaire radicalement différentes entraînent des tensions entre salariés /

¹ Chanlat (Jean-François), « L'action publique, l'éthique du bien commun, l'efficacité et l'efficience : un regard croisé », in « sens et paradoxes de l'emploi public », sou dir. Emery (Yves), Giauque (David), presses polytechniques et universitaires romandes, 2003.

² Emery (Yves) et Noémi (Martin), « Le service public au XXI^{ème} siècle, identités et motivations au sein de l'après-fonctionnariat », éd. L'Harmattan Paris, 2010, p. 13.

³ Worms (Jean-Pierre), « Le management sauvera-t-il le service public ? », in Empan éd. Érès Toulouse, vol. 1 n° 61, 2006, p. 18.

fonctionnaires, aussi néfastes pour la qualité de l'ambiance interne que pour celle du service rendu aux usagers¹.

Le NMP menace les fondements autour desquels se sont constituées les professions publiques, car la flexibilité remplace la stabilité organisationnelle et l'application stricte de la règle dans l'intérêt général doit laisser la place à l'écoute des attentes singulières des usagers².

Le NMP est accusé d'avoir provoqué le « brouillage identitaire »³, puisque les agents publics doivent à la fois ne pas négliger l'héritage du passé et au même temps incorporer et promouvoir de valeurs managerielles nouvelles.

Du « brouillage identitaire » on peut aller vers « la tension identitaire »⁴ qui ne peut que générer des conséquences sur les fonctionnaires et dont, en contrepartie, leur résistance s'avère sévère et ardue.

L'utilisateur est l'autre principal acteur du SPA. C'est pour satisfaire ses besoins et ses demandes que le service public, et même l'État « largo sensu », était pensé, créer et mis en œuvre...

La constitution marocaine du juillet 2011, s'inscrit, selon certaines idées, dans la politique irréversible de modernisation des institutions et de remise en cause des structures de l'État, et essaye de mener le pays vers une nouvelle ère constitutionnelle démocratique basée essentiellement sur la « transcendance du citoyen »⁵.

Après avoir reconfiguré l'utilisateur en client et puis en consommateur, le NMP menace sérieusement la position « historique » de l'utilisateur dans le SPA.

Sous l'influence du NMP, il y a tendance de plus en plus vers l'individualisation de la prestation du SPA (santé, éducation, culture...) ⁶. Celle-ci contredit la nature d'activité de l'intérêt général et engendre, par conséquent, une régression voire l'annulation de l'anonymat dans l'usage des services et biens collectifs.

En plus, l'individualisation induit un changement sur l'exercice du fonctionnaire puisque il est, désormais, dans l'obligation d'atteindre des objectifs chiffrés pour « mériter » d'être récompensé dans sa carrière.

L'individualisation ou la « personnalisation » en tant que corollaire du libéralisme, change donc la qualité de l'utilisateur, pour ne pas dire qu'elle l'altère carrément. En effet, de l'administré on est passé à l'utilisateur, puis

¹ Idem, p.19.

² Kutty (Olgiard), Leverato (Jean Marc), Schoenaers (Frédéric), « Le nouveau management public », une coproduction université Paul Verlaine-Metz et université Ouverte des Humanités, 2012, p. 8.

³ Idem, p. 8.

⁴ Idem, p. 9.

⁵ Rbii (Hamid), « Moralisation du service public et protection des citoyens au Maroc », in REMALD n° 115, 2014, p. 23.

⁶ Gilles J. (Guglielmi), Geneviève (Koubi), « Droit du service public », Montchrestien, E.J.A Paris 2ème édition, 2007, p. 684.

on a évolué vers le statut du client et ensuite vers celui du « consommateur »¹. Loin de s'arrêter à ce niveau, l'utilisateur du SPA peut devenir « négociateur » avec des privilèges et des faveurs plus développés.

Outre les effets juridiques du passage de l'« usager » au « client », le SPA doit faire face aux conséquences d'ordre sociologique.

En effet, des spécialistes, ont démontré que logique de service s'est désormais emparée des organisations publiques, balayant la relation d'évitement bureaucratique.

Ils ont constaté le glissement de la notion de « service public » vers le syntagme « au service du public »². Plus globalement, il y a une réhabilitation de la figure de l'utilisateur, accédant de façon assez paradoxale au double statut de consommateur-client et de citoyen.

L'analyse des discours et des pratiques permet de distinguer quatre principaux types de modifications apportées, ou seront apportées, à la relation à l'utilisateur, suggérant une progression dans le temps et dans l'intensité du changement³. Ces changements on peut les résumer comme suit :

- Les modifications de la relation à l'utilisateur consistent à renforcer et à élargir les droits des usagers. A la relation régie par des règles substantielles, on substitue ainsi une relation contractuelle ayant vocation à être négociée.
- La personnalisation de la relation à l'utilisateur s'accompagne du glissement du principe d'égalité, vers celui d'équité, entendu comme égalité d'accès à un service personnalisé (la contractualisation avec des clauses abusives⁴).
- L'approfondissement de la personnalisation et de l'horizontalisation de la relation avec l'utilisateur nécessite en effet des aménagements organisationnels.
- La désacralisation de la puissance publique permet un rééquilibrage de la relation administrative au profit des usagers qui se voient, tantôt conférer de véritables droits publics subjectifs à l'encontre

¹ Paradeise (Catherine), « Usagers et marché », in « les Usagers entre marché et citoyenneté », sous dir. Chauvière (M.), Godbout (J – T), éd. L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1992, p. 193.

² Corcuff (Philippe), Lafaye (Claudette), « Service public et tension marchande. Tensions et redéfinitions dans une direction départementale de l'Équipement », in « Le service public en recherche. Quelle modernisation ? », sous dir. Fraisse (Robert), Grémion (Catherine), Paris, La Documentation Française, 1996, p. 285.

³ Waechter (Virginie), « La relation usager / service public : d'un modèle à l'autre ou vers la confusion des sphères d'action privée et publique » in revue des sciences sociales, n° 28, éd. nouveaux mondes, 2001, p. 58.

⁴ Waechter (Virginie), « La relation usager / service public : d'un modèle à l'autre ou vers la confusion des sphères d'action privée et publique » in revue des sciences sociales, n° 28, éd. nouveaux mondes, 2001, p. 58.

des services publics, tantôt reconnaître des intérêts juridiquement protégés qu'ils peuvent faire valoir en justice.

D'ailleurs, la constitutionnalisation¹ de l'obligation de prendre en compte la qualité du SPA au moment de proposer les prestations en est la matérialisation la plus aboutie sur le plan juridique².

En plus de sa nature vitale pour la satisfaction de la notion d'intérêt général, le SPA se trouve obliger d'offrir aux usagers des prestations de qualité dont les éléments doivent être mesurables.

Finalement, le changement constaté dans le statut de l'usager du SPA ne peut que bouleverser ses garanties juridiques anciennement protégées par les principes cardinaux du service public, que sont l'égalité, la continuité et la mutabilité. C'est derniers sont en phase d'être substituer par d'autres, puisque ils sont accusés de ne pas rendre compte de l'idée de redevabilité ou « accountability » propre au droit anglo-saxon que véhicule l'impératif de qualité.

Sur ces principes dits « lois » de Rolland qu'on va se focaliser en second point.

B/ La dislocation des « lois » de Rolland

L'approche managerielle issue de la doctrine du NMP « attaque » donc le SPA marocain d'une manière, certes, progressive mais envahissante.

Toutefois, les principes du NMP considérés selon certains points de vue comme une aubaine, représentent une menace sérieuse pour le service public selon d'autres.

Il est évident que toutes les activités du SPA doivent respecter les principes, dits lois de Rolland, qui sont de l'essence même du service public, en particulier le célèbre trio : l'égalité, la continuité et la mutabilité, auxquels s'ajoute, à tort ou à raison, le principe de gratuité.

Toutefois, les mutations économiques, sociales et idéologiques ont ébranlé l'édifice du service public. La mise en concurrence d'un nombre croissant de service public, même ceux non-marchand, a fait évoluer les attentes, et non plus les besoins, des usagers en faveur d'une démarche plus individualisée³.

Le SPA a été affecté par l'évolution économique et les principes du NMP, et par conséquent, ceux-ci affectent la portée et le contenu concret des grandes « lois du service public ».

A tel point que les principes du service public, sont menacés de ne plus apporter pour les usagers de réelles garanties et peuvent jouer à leur

¹ Article 154 de la constitution marocaine de juillet 2011.

² Zair (Tarek), « Le service public face à l'émergence des nouveaux droits des usagers », in, « Le service public dans tous ses états », sous dir. de Mecherfi (Amal), Imp. Axis Design Rabat, 2017, p. 37.

³ Bizeau (Jean-Pierre), « Usagers ou clients du service public ? Le discours de l'administration », in revue administrative n° 296, 1997, p. 209.

détriment. Le droit du service public est accusé d'être insuffisamment protecteur, dont les principes sont susceptibles de se retourner contre les usagers¹.

Le passage de l'utilisateur au client du SPA, impose un changement dans les prestations et les missions. Ces usagers / clients demandent plus d'efficacité, plus d'économie, plus de qualité, de civilité, de subsidiarité, tout en exigeant que les obligations traditionnelles d'égalité, de continuité et de mutabilité soient remplies.

Dans le futur proche, nous assistons à un revirement de position. L'État ou plus précisément, le pouvoir exécutif ne soit plus le seul à définir les obligations du SPA. A l'opposé, le gouvernement serait obligé à partager ce pouvoir avec les usagers / clients.

Le NMP a réussi d'imposer un nouvel arsenal juridique, incitant de plus en plus à la qualité des prestations du SPA, à la transparence, à l'efficacité, à la participation des intéressés au processus décisionnel et bien d'autres principes.

Cependant, ces nouveaux principes, sont-ils complémentaires des autres dits « traditionnels » où sont catégoriquement à l'opposé et risquent de les effriter ?

Il est connu que les usagers ont des droits fondés sur le respect des principes de fonctionnement du service public. Outre les droits cités ci-dessus, on peut énumérer, entre autres, les droits suivants : le droit à l'obtention de la prestation, le droit à réparation ou au dédommagement dans certaines circonstances. Ces droits sont indéniablement reliés les uns aux autres. Ils font partie d'un ensemble difficilement divisible : les droits des usagers sont fondés sur les principes directeurs du service public et aucun n'est autonome.

Les principes du service public se sont devenu progressivement des principes généraux du droit opposables aux autorités et agents des administrations, au nom de la singularité du droit et du régime administratif. Ils présentent la particularité de fournir aux usagers des services publics des garanties juridiques d'un fonctionnement normal².

L'essence même des principes cardinaux du SPA postule que chaque citoyen ou tout individu (citoyen, étranger, résident...) dispose d'un droit d'accès au SPA. Ce droit d'accès au service public est le corollaire « normal » du principe d'égalité duquel découle le principe « d'égal accès au service public » dès que l'utilisateur répond aux différentes conditions que les règles spécifiques au service imposent³.

¹ Delvolve (Pierre), « Les services publics face au droit, notamment communautaire de la consommation », Droit administratif, éd. Techniques, 1993, p. 14.

² Donier (Virginie), « Les droits du service public : entre tradition et modernité », in RFDA, 2006, p. 1219.

³ Johanet (Gilles), « L'égalité d'accès aux soins », in EDCE n°49, 1998, p. 429.

Pour accéder à ce droit, notamment avec le développement accéléré voir « vertigineux » des TIC, suppose une connaissance au moins minimale de celles-ci.

Dans ce sens, le principe d'égalité est nuancé par le principe d'efficacité prôné par le NMP et qui impose le passage à la notion du client. Néanmoins, la requalification des "administrés", "assujettis" ou "ayants droit" en usagers et par la suite en clients ne va cependant pas sans difficultés. Car, au sein du SPA, à l'opposé de certains services publics opérant dans le secteur marchand, on est souvent loin de la figure du client consommateur, libre de ses préférences et de ses choix, et capable d'évaluer si dans ce que lui fournit le prestataire, il en a bien « pour son argent »¹.

Les services publics et a fortiori les administrations régaliennes ne peuvent choisir leur clientèle comme le pratiquent plus facilement les services marchands ; ni personnaliser et différencier par trop le traitement des usagers, au risque de s'écarter de leurs missions et des règles de droit qui encadrent leur activité.

Les systèmes de production et de distribution au sein du SPA ne peuvent être destinés à des clientèles particulières que le sont ceux des services marchands².

Il est de l'évidence que depuis des années, l'existence d'une activité de service public, dont la création relève du droit discrétionnaire des autorités compétentes, emporte pour ses usagers, reconnaissance d'un droit au fonctionnement normal de ladite activité. Les grands principes et les règles applicables spécialement aux activités aux services publics ont pour objet de garantir et d'organiser un tel fonctionnement régulier. Portant, le contexte et le discours amenés par l'idéologie du NMP, conduit à ce que les principes de fonctionnement « classiques » soient à chaque fois complétés, recomposés ou déstructurés, réunis ou divisés et parfois même contredits.

A l'extrême du principe d'égalité, se positionne un autre principe, celui de la gratuité du service public. Le fait que l'ensemble des individus doivent être traités à même pied d'égalité quant à la tarification peut résulter que certains ne pourront pas bénéficier des prestations des SPA puisqu'elles deviendront trop chères pour eux.

Le principe d'égalité contiendrait en germe le principe de la gratuité du service public³.

¹ Strobel (Pierre), « L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public? », in Recherches et prévisions n°32, 1993, p. 35.

² Idem, p. 36.

³ El Yaâgoubi (Mohamed), « Les droits de l'usager de services publics au Maroc », in « Le devenir du service public, comparaison France-Maroc », sous dir. Guerraoui (Driss), El Aoufi (Noureddine) et Barreau (Jocelyne), Les Editions Toubkal et éd. L'Harmattan, 1999, p. 270.

D'ailleurs, dans le droit administratif la conciliation entre le concept de gratuité et les impératifs du libéralisme apparaissait d'emblée antinomique¹. Le professeur Guglielmi considère que puisque la gratuité n'ayant pas été reconnue, en droit strict, comme principe général du droit, ni comme principe à valeur constitutionnelle, ne saurait constituer un principe juridique². A cet effet, il est un principe inspirant les constructions théoriques, les politiques législatives et les solutions jurisprudentielles dans des cas touchant à l'essence du service public, soit une règle d'une portée limitée appartenant à un régime juridique circonscrit.

Le principe de gratuité après avoir, tellement, marqué la distinction entre le SPA et le SPIC, il paraît devoir susciter au sein de la catégorie des SPA une distinction problématique entre les services publics obligatoires et les services publics facultatifs.

Le paiement d'une redevance, analogue au prix des services marchands rend le SPA similaire au SPIC, ce qui mit le principe de gratuité hors toute considération.

Dans des domaines comme l'éducation ou la santé, des voix, notamment des gouvernements qui succèdent, se lèvent pour leur libéralisation et l'abolition de la gratuité de ces prestations³.

La considération juridique de la gratuité se trouve de nos jours « paradoxalement » insérée dans les impératifs d'une société libérale, car elle n'est plus appliquée ou, le cas échéant, elle est détournée.

Dans la logique néo-libérale, celle du NMP, la non-gratuité ou la « tarification » est considéré comme un objectif de bonne gestion des services publics. Le tarif permet d'avoir une visibilité claire du coût du service et d'en suivre la gestion⁴.

Par ailleurs, en imposant l'importation de logiques comptables issues des services marchands, le NMP tend, non seulement à « déréaliser » les activités et leurs résultats, mais aussi à « dépolitiser » les rapports entre l'État et les citoyens. Les usagers des SPA sont considérés comme des « acheteurs » de services qui doivent « en avoir pour leur argent »⁵. L'incontournable importance donnée à la dimension d'efficacité et au

¹ Par contre, rien ne s'oppose à ce qu'un SPA obligatoire pour l'utilisateur ne soit gratuit pour celui-ci et que la prestation de ce service soit un monopole public. Dans ce cas de figure, l'absence de gratuité ne correspond ni à un prix, ni à une redevance mais il est une taxe.

² Gilles J. (Guglielmi), Geneviève (Koubi), « Droit du service public », Montchrestien, E.J.A Paris 2^{ème} édition, 2007.

³ De temps en temps, l'« abolition » de la gratuité de l'enseignement au Maroc fait l'objet d'un débat chaud. Le conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique dans l'un de ses rapports publié en 2018 a évoqué la question solennellement et à proposer que pour l'enseignement supérieur, la classe moyenne et la classe aisée devront payer des droits d'inscription.

⁴ Meschériakoff (Alain-Serge), « Droit des services publics », PUF coll. Droit fondamental, p. 211.

⁵ Dardot (Pierre), Laval (Christian), « La nouvelle raison du Monde, essai sur la société néo-libérale », éd. La découverte Paris, 2010, p.400.

rendement financier élimine du SPA, inéluctablement, à la fois le principe de la gratuité et surtout toute conception de justice autre que celle de l'équivalence entre ce que le contribuable a personnellement payé et ce qu'il a personnellement reçu.

L'autre principe primordial qui concerne parfaitement l'évolution du SPA, est celui de mutabilité ou d'adaptation. Le droit à l'adaptation constante des services publics est également un principe traditionnel dont l'usager peut se prévaloir.

La mutabilité du service public est la conséquence du devoir qui s'impose aux responsables du service d'adapter ce dernier aux besoins changeants de la collectivité.

Elle est considérée non plus comme un droit des usagers mais plutôt il est un droit pour la personne publique et une obligation pour les usagers. Droit de modifier la consistance ou l'organisation du service, et obligation de se soumettre à la décision administrative.

La mutabilité est un principe ambivalent : « à la fois au service de la domination politique et au service des citoyens »¹, il emporte des conséquences qui peuvent être contradictoires selon que l'on se place du côté de l'État garant de l'intérêt général ou des usagers. Il est évident que les pouvoirs publics qui décident de la façon dont le service public doit évoluer : la « loi de progrès » est mise en œuvre de manière unilatérale par la puissance publique.

Le pouvoir discrétionnaire de modification unilatérale par la puissance publique, anciennement bénéfique pour les usagers, est lui-même qui va les priver par la suite, de certains services, supprimés au nom de la rentabilité². Le principe s'est détourné de sa finalité « d'origine » bénéfique pour les usagers : « obtenir un service amélioré, intégrant les évolutions techniques et démographiques », pour en servir une autre : les pouvoirs publics s'en sont emparés afin de protéger l'intérêt général, et plus précisément l'intérêt public économique. Ainsi, la recherche de la rentabilité du service public, pas seulement industriel et commercial mais également ceux non marchands, a eu raison de l'intérêt des usagers.

A notre sens, et à première vue, le principe de mutabilité s'entremêle parfaitement dans la logique du NMP, puisque il évoque le mouvement et le déplacement. Il suppose des transformations plus que de simples modifications. Mais à quel niveau, sous prétexte d'adaptation, le SPA doit suivre cette logique?

La plasticité du SPA est inéluctable pour la satisfaction des besoins collectifs d'intérêt général, car dans la perspective d'une constante

¹ Meschériakoff (Alain-Serge), « Droit des services publics », op. cit., p. 146.

² Cluzel-Métayer (Lucie), « Le service public et l'exigence de qualité », Nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, p. 500.

adaptation aux attentes sociales, la seule logique commerciale ne peut leur être opposée.

Cependant, la pensée néo-managériale dominée par la primauté de l'économie de marché, affaiblit la considération portée aux usagers et au même temps décompose la liaison entre la continuité et l'adaptabilité du SPA. L'application du principe de libre concurrence est souvent présentée comme primordiale, au détriment de la conception collective et sociale du service public.

En somme, le principe de mutabilité, d'adaptabilité ou d'adaptation constante est dépourvu de définition légale ou jurisprudentielle, et par conséquent, il ne cache pas les formes idéologiques du service public. L'utilisateur n'a pas le droit au maintien d'un service ni de droits opposables à la modification de son régime.

Autre principe « névralgique » du service public, est celui de la continuité. Un service ne peut être qualifié comme public que s'il est continu. La règle de la continuité du service public est essentiel, à la fois socialement et politiquement.

La continuité érigé comme principe constitutionnel, tant en France qu'au Maroc¹. Dans ce sens, le conseil constitutionnel français conclut dans l'un de ses décisions que « la continuité de la vie de la nation est un des principes clef du système juridique étatique ; c'est en vertu de ce principe que se déduit et est développé logiquement le principe de continuité du service public »².

Dans la logique du service public, tel qu'il est conçu à ses débuts, la continuité trouve l'une de ses forces dynamiques dans les attentes de l'utilisateur et de ses revendications. Cependant dans la logique du NMP, cette seule exigence n'est plus suffisante, et se remplace par l'impératif de rationalisation des dépenses publiques et l'objectif de rentabilité. A cet effet, il faut prétendre la non-continuité d'un tel ou tel service public au nom d'efficacité.

Nonobstant, si l'utilisateur n'a pas le droit à la création d'un service public, il a, à l'opposé, le droit à un fonctionnement normal du service public pour autant que ce service existe, à tel point que le juge administratif considère comme illégales les conditions de fonctionnement d'un service qui auraient pour effet de restreindre l'accès au service pour les usagers, car cette restriction constitue une atteinte au principe de continuité du service lorsqu'elle ne connaît aucune justification légale ou réglementaire³.

¹ Par l'article 154 de la constitution marocaine du juillet 2011.

² CC (conseil constitutionnel français), décision n° 79-111 DC, 30 décembre 1979, vote du budget, Rec., p. 39.

³ CE (conseil d'Etat français), 13 février 1987, Toucheboeuf et Mme Royer, Rec., p. 45.

Par ailleurs, la continuité du service passe également par ses personnels, car elle dépend de leurs obligations de travail, de leur disponibilité, de leurs droits et de leur conscience.

Par souci de modernisation des SPA, et sous l'effet du néo-libéralisme, les recommandations de qualité et d'efficacité des tâches d'accueil, d'orientation et de réception des usagers et des administrés par les agents du service sont toujours rappelées à côté du principe de continuité et avec les autres principes du service public. Mais ce qui peut révéler paradoxale, est la recommandation de réduction de nombre des fonctionnaires pour diminuer les dépenses considérés comme considérables, malgré leur rôle primordial pour le bon fonctionnement des services publics.

Le NMP est entièrement favorable pour la réduction des personnels, et le rapprochement entre le droit du travail et le droit de la fonction publique et par conséquent un rapprochement des situations des salariés dans les secteurs public et privé.

Globalement, les différents textes de loi, rapports et recommandations conceptualisés sous l'effet du NMP, ont progressivement installé des principes de valeur parfois supra-législative, souvent législative, ayant pour but de donner préventivement des garanties plus précises aux usagers afin de promouvoir l'action plutôt que le contentieux¹. Plusieurs principes, tels que qualité, sécurité, accessibilité et transparence viennent donc compléter le tableau des principes de fonctionnement du service public, résultant ainsi une profonde modification de ce tableau.

Conclusion :

En guise de conclusion, dans la « tornade » de la rentabilité basée sur la satisfaction immédiate et la réalisation des économies, le SPA perd progressivement sa qualité du garant du lien social.

Dans un tel contexte d'épanouissement d'une nouvelle idéologie de gestion dans l'administration publique qui met l'accent sur les résultats et non plus sur les moyens ou à la conformité des actions de l'administration publique aux règles juridiques, la problématique ardue qui s'impose est celle de l'existence d'outils qui concilient les exigences du NMP avec les principes d'imputabilité juridique et les valeurs du SPA.

Autrement dit, le SPA doit savoir comment concilier entre le droit et le NMP dans la conduite de la réforme administrative au Maroc ? D'ailleurs, le fait de se focaliser sur la rentabilité des SPA, on risque de perdre de vue l'égalité des chances et de mettre en péril les principes

¹ Gilles J. (Guglielmi), « Rolland est mort, vive les principes de fonctionnement garantis ! », in « Le service public dans tous ses états », sous la dir. de Mecherfi (Amal), université Mohammed V et REJMA, 2017, p. 25.

fondamentaux du service public. Principes représentant la dernière ligne de défense des droits des citoyens- usagers contre les aléas du marché. En somme, le SPA en général, et ses agents publics en particulier sont donc censés de garder toujours les valeurs traditionnelles de la logique identitaire de service public¹, liées à l'administration publique et à des processus démocratiques.

Des valeurs reflétant la « publicitude normative » de l'action étatique comme le dévouement et l'engagement désintéressé².

En contrepartie, le SPA et ses agents doivent initier, ou plutôt adoptés une autre logique, celle du « managérialisme public »³, qui prône les objectifs économiques et quantitatifs, la compétitivité, la performance individuelle, le développement de leurs compétences, la conscience professionnelle, la qualité du travail, l'efficacité, la culture du résultat, l'orientation client (ouverture et transparence) et la restriction au maximum du rôle de l'État dans la sphère privée.

Cette confrontation, ne peut qu'engendrer un SPA marocain « hybride » combinant les principes classiques de fonctionnement bureaucratique avec des principes issus de l'économie et des nouvelles formes de gouvernance⁴, avec tout ce que peut signifier comme tension au sein du SPA et par conséquent le risque de son effritement.

Néanmoins, au moment où il est enregistré un net rétrécissement du NMP dans plusieurs pays développés, après avoir conduit à des désastres dans les politiques, il continu, paradoxalement, de gagner du terrain dans des pays auparavant réticents à les mettre en œuvre et bien évidemment aux pays en développement⁵.

Portant, le NMP est en train de reproduire des effets pervers, en particulier avec les partenariats public-privé (ppp) et les externalisations de services. Ses différentes techniques de gestion se sont souvent révélées inefficaces et mal coordonnées, avec des budgets prévisionnels sur ou sous-estimés et des bilans peu transparents, coûteux pour les citoyens et soumises à de nouveaux monopoles ou ententes sur fond de concurrence « feinte »⁶.

¹ On cite notamment : servir l'intérêt général, offrir une assistance, respecter les lois, régler la société ; échapper à des objectifs économiques, ne pas être en concurrence, l'égalité de traitement, l'exemplarité, avoir un objectif social...

² Bozeman (Barry), « La publicitude normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché ? », in politiques et management public, n° 25, 2007, p. 182.

³ Horton (Sylvia), « History and persistence of an idea and ideal », in « Motivation in public management », sous dir. Perry (Jeams. L), Hondeghe (Anne), Oxford university press New York, 2008, p. 17.

⁴ Pollitt (Christopher), Bouckaert (Geert), « Public management reform: A comparative analysis », Oxford university press, USA, 2004.

⁵ Allegretti (Giovanni), « BP '' budget participatif '' vs NPM : deux acronymes, deux mondes opposés ou étroitement liés ? », in « En finir avec le New Public Management », op. cit., p. 164.

⁶ Idem, p. 167.

Au terme, nos critiques aux principes du NMP et à son idéologie d'origine, n'est pas un rejet total et catégorique du management, mais plutôt un appel et une mise en garde quant aux dangers et périls qu'il provoque.

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية
