

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



Germany: Berlin 10315

Gensinger- Str: 112

<http://democraticac.de>



رقم التسجيل: VR.3373.6327.B



المركز الديمقراطي العربي
للداسات 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)

رقم التسجيل للمجلة

Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland

ISSN 2626-7209



النـاشـر :

المركز الديمقراطي العربي
للدراسات 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
للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

Tel: 0049-code Germany

030-54884375

030-91499898

030-86450098

البريد الإلكتروني



constitutional@democraticac.de

العدد الثالث عشر تشرين الثاني : نوفمبر 2021 المجلد الرابع

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 اللجنة العلمية :

د. محمد اتركين- أستاذ باحث في القانون الدستوري والعلوم السياسية بكلية الحقوق

بأكدال

هيئة التحرير:

• أ.د. عبد الواحد القرشي أستاذ القانون الإداري، جامعة محمد بن عبد الله فاس، المغرب.

• أ.د. محمد بوبوش، أستاذ في العلاقات الدولية، جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.

• أ.د. مبروك كاهي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ورقة الجزائر

• أ.د. دريس باخويا، أستاذ الحقوق والعلوم السياسية جامعة أدرار، الجزائر.

• أ.د. إبراهيم يامة، أستاذ الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار الجزائر.

• د. نبيل تقني باحث في القانون الاداري، جامعة محمد الأول وجدة. المغرب.

• ماموح عبد الحفيظ ، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.

• ذ. خالد صالح، جامعة محمد بن عبد الله، فاس، المغرب

• أ.د. قاسم العويمري، جامعة المولى اسماعيل، مكناس

• د. خالد العلوي. تخصص جغرافيا، جامعة السلطان مولاي سليمان، المغرب.

هيئة القراءة والمراجعة

- ذ.لحسن اوتسلمت، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب
- ذ. عبدالدائم البطوي، جامعة القاضي عياض، المغرب
- د.الطاهر بكني، جامعة القاضي عياض، المغرب
- عبدالاله أيجان، جامعة ابن زهر، أكادير
- 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 الحضرائي، أستاذ القانون الإداري، جامعة المولى إسماعيل مكناس، المغرب.
- أ.د. محمد نشطاوي، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض، مراكش.
- أ.د. محمد الغالي، أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة القاضي عياض، مراكش المغرب.
- أ.د. محمد بن طلحة الدكالي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. نجيب الحجوي، 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 صحيب، 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 عياض، مراكش. المغرب
- أ.د محمد الهاشمي أستاذ العلوم السياسية، كلية الحقوق الجديدة، المغرب
- أ.د حسن طارق، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- د أحمد السوداني، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د عبد الفتاح بلخال، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د عمر العسري، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- إبراهيم كومغار، أستاذ القانون الإداري، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ. د. رشيد المدور، أستاذ القانون الدستوري بجامعة الحسن الثاني-الدار البيضاء، المحمدية، المغرب.
- أ.د أحمد ادعلي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن طفيل. المغرب.
- أ.د. محمد المساوي، أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د خالد بهالي، أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. رشيد كديرة أستاذ العلوم السياسية. جامعة ابن زهر، أكادير. المغرب.

- أ.د. بوحنية قوي أستاذ علوم سياسية . كلية الحقوق والعلوم السياسية . جامعة ورقلة
الجزائر.
- أ.د. سعداوي محمد صغير أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية .جامعة طاهري محمد
بشار الجزائر
- أ.د. سامي الوافي أستاذ القانون، رئيس تحرير مجلة اتجاهات سياسية. جامعة المنار تونس
- أ.د. إبراهيم اولتيت. أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة ابن زهر اكادير
المغرب.
- أ.د.بن عيسى أحمد ،أستاذ بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة سعيدة بالجزائر
- أ.د ديدي ولد السالك،أستاذ العلوم السياسية رئيس المركز المغربي للدراسات الإستراتيجية،
موريتانيا.
- أ.د. محرز صالح التدريسي علم النفس التربوي، تونس.
- أ.د شاكر المزوغي الحكامة وحقوق الإنسان. جامعة قرطاج، تونس.
- أ.د. احمد عبد الكريم احمد سليمان أستاذ التخطيط الحضري المشارك / الرياض /
السعودية.
- أ.د.محمد نبيل ثلثين التاريخ والعلوم السياسية المركز الوطني للبحث العلمي، فرنسا.
- أ.د. محمد حركات أستاذ في الاقتصاد السياسي والحكمة 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 مالك السعدي،
طنجة.المغرب.
- أ.د. حبيبة البلغيثي، 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 عمار ثليجي 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 براغ- جامعة الملك عبد العزيز "السعودية".
- أ.د.مارية بوجداين أستاذة القانون الإداري جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د.نورالدين الفقيهي، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د.بنقاسم حنان استاذة 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 منصور.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، اكادير.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.حسنة القطني أستاذة القانون كلية الحقوق، تطوان جامعة عبد المالك السعدي.المغرب.
- أ.د. عائشة عباش، جامعة الجزائر3، علوم سياسية. وعلاقات دولية. الجزائر.
- أ.د.سميرة بوقويت أستاذة القانون الإداري وعلم الإدارة جامعة عبد المالك السعدي. المغرب.
- ا.د قوراري مجدوب. كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة طاهري محمد بشار. الجزائر
- ا.د نداء مطشر صادق الجامعة المستنصرية كلية العلوم السياسية. العراق.

- أ.د. يوسف اليحياوي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الاول، 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 الأحمدى، 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 عمارثليجي 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 عبدالقادر، أستاذ العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشط العصرية.
- أ.د، عباس بوغالمل أستاذ باحث بجامعة محمد الأول وجدة المغرب،
- أ.د، سعيد الخمري أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني الدارالبيضاء 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 سالفًا.

- 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 التمهيش أسفل الصفحات بطريقة غير تسلسلية حيث يبدأ ترقيم التمهيش 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 الإلكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ، "عنوان المقال" اسم الموقع الإلكتروني

-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 Sakkal Majalla 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 |
|--------|--|------------------------|
| 13 | الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص ودوره في جذب الاستثمار في السودان (دراسة مقارنة) | يس حامد |
| 36 | التحول الرقمي وإعادة هندسة وظائف الدولة ومعاملات الشعب | عثمان سيلوم |
| 53 | التسويق الالكتروني وأثره في زيادة الميزة التنافسية وتحسين جودة الخدمات البنكية | سارة محمد عثمان العمير |
| 67 | المراكز الجهوية للاستثمار والعلاقات الدولية، مقارنة إدارية | انويب عبد الواحد |
| 83 | الملتزمات في مجال التشريع بين تمثلات الفاعلين المدنيين والسياسيين ومقتضيات القانون المغربي | عبلا ابريكن |
| 104 | طرق وآليات تحديث الإدارة الجماعية | محسن الصباحي |
| 136 | فاعلية الرقابة الدستورية في حفظ الحقوق والحريات العامة في لبنان | سعيد حسين الخطيب |
| 157 | الجزاءات الإدارية العامة وضمانات مشروعيتها (الزجر الإداري) | جواد جميل زيتون |
| 188 | نظرة في الإجراءات القانونية للإضرابات في المؤسسة الجزائرية - دراسة استقرائية تحليلية مقارنة للتشريعين المغربي والجزائري- | سي العابدي سامية |
| 216 | القضاء الإداري والإدارة بالمغرب أي دور في حماية حقوق الإنسان؟ | عبدالله المخلوق |

الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص ودوره في جذب الاستثمار في السودان (دراسة مقارنة)

The Legal Framework for Public-Private Partnerships and Its Role in Attracting Investment in Sudan

يس حامد المحام والمستشار القانوني الخرطوم – السودان

Yassin Hamed Advocate & Legal Consultan Khartoum – Sudan

المستخلص

يعد الاطار القانوني للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص احد مقومات نجاح مشروع الشراكة. ناقشت هذه الدراسة التشريع السوداني الذي ينظم العلاقة بين الجهة المتعاقدة والقطاع الخاص. اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي والاستقرائي والاستنباطي والتاريخي.

تبين من خلال الدراسة ان السودان لديه اطار قانوني خاص بالشراكة بين القطاعين، مواكب التطورات الاقليمية والدولية، ويعمل بالنظام المالي المزدوج، ويتضمن صور مختلفة للشراكة لتييح فرصة اكبر لاطرافها في اختيار ما يناسبهم من العقود، ولدى السودان نظام قضائي مستقل ومتخصص في منازعات الاستثمار، بالاضافة الى لجنة فض منازعات الشراكة والتي تشمل التظلمات ذات الصلة بالاجراءات الاولى. وبينت الدراسة ان السودان به تشريع مشجع للاستثمار. و اوضحت الدراسة ان الاصلاحات القانونية التي شملت التشريعات الاقتصادية بعد ثورة ديسمبر 2018، ساهمت في جعل السودان يفارق العزلة الدولية و يعود الى حضن المجتمع الدولي حيث الاقتصاد العالمي، و جذب الاستثمار الاجنبي المباشر.

الكلمات الافتتاحية: الاطار القانوني، الشراكة بين القطاعين، النظام المالي المزدوج، تشجيع الاستثمار، عقود الشراكة، السودان

Abstract

The legal framework for Public-Private partnerships is a factor of partnerships success; this study discussed Sudanese legislation that governs the partnerships' parties. The study was adopted the analytical descriptive approach

The study shows Sudan has special legal framework for Public-Private partnerships, updated to meet regional and international progresses, adopted dual financial system, and including various partnerships' agreements to let parties select contracts form. Sudan has independent and competent courts for investment disputes, in addition to partnerships' disputes conciliation committee for

proceeding complains. The study shows that Sudan has encouraging investment legislation. The study displays the economic laws reforms which have been made after December 2018 revolution, contributed after long time of international isolation in making Sudan returns to international community, where the global economy, and attracting foreign direct investment.

Key words: Legal framework, public-private partnerships, dual financial system, encouraging investment, partnerships agreements, Sudan.

اولا: الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص

تعاظم اهتمام الدول العربية بتعزيز فرص الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص التمويلية والإدارية والتقنية في تطوير وتوسيع أصول البنية التحتية والخدمات العامة في العديد من القطاعات كالطاقة، والمياه، والصرف الصحي، والاتصالات، والنقل، وغيرها¹. وقد اهتمت عدد من الدول الافريقية والعربية خاصة التي ظلت تواجه تحديات واضطرابات مالية واقتصادية والتي تحول دون مقدرتها على توفير التمويل اللازم لتغطية الانفاق الحكومي بغرض تطوير وتوسيع البنية التحتية سواء الاقتصادية او الاجتماعية لتلبي الطلب المتزايد على الخدمات العامة.

وفي سبيل ذلك؛ أجرى صندوق النقد الدولي بالتعاون مع البنك الدولي وبنك التنمية دراسات اقتصادية رائدة لعد من الدول تناولت كيفية تعامل ثمانية بلدان هي البرازيل و شيلي وكولومبيا وإثيوبيا وغانا والهند والاردن وبيرو مع احتياجاتها في مجال الاستثمار العام، بما في ذلك مشاريع البنية التحتية². ويبدو ان احتياج البلدان الخاضعة للدراسة ملحا على وجه الخصوص في مجالات إنشاء الطرق الجديدة وتحسين صيانة الطرق القائمة، ولكن اختناقات البنية التحتية تبدو واضحة أيضا في قطاعات أخرى، بما فيها الموانئ والطاقة والاتصالات والمياه والصرف الصحي³.

والسودان ليس استثناء عن الدول اعلاه بل اعتقد انه من احوج الدول للتمويل بسبب تردي البنى التحتية وعدم قدرتها على تلبية حاجة المواطن للخدمات الاساسية، كما انه يواجه العديد من التحديات لاكثر من ثلاثة عقود والتي تتمثل في الديون الخارجية، وتردي الخدمة في المؤسسات ذات الصلة بالتجارة والاستثمار.

¹ د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي – دولة الإمارات العربية المتحدة، ديسمبر 2020، ص 1. انظر الموقع الالكتروني: <http://www.amf.org.ae>

² برناردين أكيثوبي، ريتشارد همينغ، غيرد شوارتز، الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public Investment and Public-private Partnerships). قضايا اقتصادية 40، صندوق النقد الدولي 2007، ص 1. يمكن الحصول عليها عبر الموقع: <http://www.imf.org/pubs>

³ برناردين أكيثوبي، ريتشارد همينغ، غيرد شوارتز، المرجع نفسه، ص 1.

مشكلة وأسئلة البحث

يعتبر مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public-Private Partnerships PPPs) مفهوما حديثا، حيث لم يظهر في القاموس إلا في سنة 1987 بالصيغة الآتية " نظام يجمع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين"، أما في مجال العلاقات الدولية فإن أصل استعمال كلمة شراكة تم لأول مرة من طرف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED) في نهاية الثمانينات¹. ولتنظيم هذه الشراكة لابد من اطار قانوني يحكم هذه العلاقة بين القطاع الحكومي الذي يحتاج لتمويل المشاريع الاستراتيجية وبين القطاع الخاص الذي يمكنه المخاطرة بماله مقابل الفوائد التي يجنيها من انشاء او تاهيل وتشغيل الاعمال التجارية. ولناقشة هذه المشكلة في اطار التشريع السوداني طرحنا الاسئلة الآتية:

ما هو دور الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

هل الاطار القانوني دون بيئة اعمال مواتية يعد كافيا لجذب الاستثمار؟

ما هي الضمانات التي قدمها قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة 2021 والقوانين ذات الصلة للمستثمر؟

هل تتضمن القوانين التي تمثل الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص قواعد ومعايير الشفافية والافصاح التي تحمي حقوق المستثمر واصحاب المصلحة؟

والى اي مدى هذه المعايير والقواعد تحول دون التعارض بين مصالح اطراف الشراكة وتحقق الغاية المرجوة منها؟

وهل الاطار المؤسسي للشراكة في القانون السوداني

اهداف البحث

يهدف البحث الى التعريف بالاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص في السودان، ومفهوم، واسباب، واهمية الشراكة ومببراتها بين القطاعين العام والخاص، بالاضافة الى معرفة صيغ الشراكة او العقود بين القطاعين في التشريع السوداني، والتحديات التي تواجه هذه الشراكة. كما يهدف الى معرفة دور هذا الاطار القانوني في جذب الاستثمار في السودان.

¹ حليمه سعيد، " تطوير العمل المؤسسي من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ورقة عمل مقدمة في المؤتمر الدولي حول الادارة العامة تحت الضغط، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2017/7/5-3 رام الله - بيرزيت، رام الله - فلسطين، ص2.

اهمية البحث

تكمن اهمية البحث العلمية في كونه مواكبا للتطورات على الصعيد الاقليمي والدولي، حيث اتجهت الدول التي تواجه تحديات مالية الى التركيز على خلق وتعزيز الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وذلك لسد الفجوة المالية وتمويل المشاريع الاستراتيجية؛ كالبنية التحتية والخدمات العامة في العديد من القطاعات كالطاقة، والمياه، والصرف الصحي، والمشاريع الزراعية، والاتصالات، والنقل من القطاع الخاص الوطني او الاجنبي. ومن اهميته ان المستثمر سواء كان وطنيا ام اجنبيا لا يفكر في بناء شراكة مع الجهة الحكومية ما لم يوجد اطار قانوني ينظم اجراءات الشراكة ويضمن له حماية مصالحه وحقوقه فيها، وكذلك الحال لدى الجانب الحكومي يحتاج الى تشريع ينظم المنافع المتبادلة، والمسؤولية المشتركة، والمساءلة، واقتسام المخاطر والفرص في المشروع التجاري المشترك، واليات فض منازعات الشراكة عند حدوثها في المستقبل.

منهج البحث

في هذه الدراسة اعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي Analytical Descriptive Approach والاطلاع على الدراسات النظرية الاقليمية والدولية المتعلقة بموضوع البحث وذكر ما نتج عنها ومتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، واستقراء القوانين الاقتصادية والاستثمارية الوطنية والاجنبية واستنباط الاحكام المنظمة للشراكة بين القطاعين وتوضيح دورها في جذب الاستثمار في السودان.

تنظيم البحث

لمناقشة مشكلة البحث والاجابة على الاسئلة المطروحة اعلاه، ستم مناقشة موضوعات البحث وفقا للاتي:

- الدراسات السابقة
- مفهوم الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص
- الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين في السودان
- الاطار لمؤسسي والتنظيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص في التشريع السوداني
- دور الاطار القانوني للشراكة في جذب الاستثمار في السودان

- صور الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في القانون السوداني (انواع العقود)

- التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص في السودان

- النتائج والتوصيات والدراسات المستقبلية

الدراسات السابقة

الدراسات العربية

ثانياً: طبيعة الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص

مفهوم الشراكة بين القطاعين

ليس هنالك تعريف متفق عليه حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كما ان الاطار القانوني لهذه الشراكة يختلف باختلاف النظام القانوني الذي تتبعه الدول. ولاهمية هذه الشراكة لاقتصادات الدول جعلت المجتمع الاقليمي والدولي يولها اهتمامه، فقد ورد في تقرير لجنة الامم المتحدة للقانون التجاري الدولي في الدورة الثانية والخمسون (١٩ تموز/يوليه ٢٠١٩-٨)، ان الامم المتحدة اعتمدت أحكام الأونسيترال التشريعية النموذجية بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص ودليل الأونسيترال التشريعي بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وعبرت عن قناعتها باهمية الشراكة بين القطاعين: "واقترعاً منها بأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكن أن تؤدي دوراً مهماً في تحسين توفير البنى التحتية والخدمات العمومية وإدارتها إدارة سليمة، وفي دعم الجهود الحكومية الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة"¹. كما نعتي الشراكة بين القطاعين العام والخاص الاتفاق بين السلطة المتعاقدة وكيان خاص لتنفيذ مشروع، مقابل المدفوعات من قبل السلطة المتعاقدة او مستخدمى المرفق، ويشمل كلا المشاريع التي تنطوي على نقل مخاطر الطلب الى الشريك الخاص كقعود الامتياز والانواع الاخرى من الشراكات التي لا تنطوي على نقل مثل هذه المخاطر كالشراكات بدون امتياز².

¹ تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، الدورة الثانية والخمسون (١٩ تموز/يوليه ٢٠١٩-٨). الجمعية العامة، الوثائق الرسمية، الدورة الرابعة والسبعون، الملحق رقم ١٧، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠١٩، ص 17.

² UNCITRAL Model Legislative Provisions on Public-Private Partnerships, model provision 2, Definitions, page 1, UNCITRAL, United Nations Commission on International Trade Law, United Nations, Vienna, 2020.

الجدير بالذكر ان هنالك بعض المؤسسات الدولية تشير في دراساتها عن مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص بطرق مختلفة. مثلاً: صندوق النقد الدولي (IMF) اشار اليها بأنها الترتيبات التي يقوم بموجها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة على أن تقدمها الحكومة¹. وقد توسع البنك الدولي (WB) في وجهة نظره حول مفهوم الشراكة، حيث عرفها: (بأنها عقد طويل الأجل بين طرف خاص ووكالة حكومية، لتوفير أصول أو خدمات عامة، يتحمل فيها الطرف الخاص مسؤولية كبيرة عن المخاطر والإدارة. كذلك يُمكن أن يُشير مفهوم الشراكة إلى الترتيبات، عادة على المدى المتوسط إلى الطويل، بين القطاعين العام والخاص التي يتم بموجها تقديم بعض الخدمات التي تقع ضمن مسؤوليات القطاع العام من قبل القطاع الخاص، مع اتفاق واضح على الأهداف المشتركة لتقديم الخدمات العامة)². كما صنفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها: (ترتيبات يوفر بموجها القطاع الخاص خدمات او مشاريع تعنى بالبنية التحتية لطالما قدما القطاع العام، مثل المستشفيات والمدارس والسجون و الطرق والجسور والانفاق والسكك الحديدية ومحطات المياه والصرف الصحي)³.

من التعريفات اعلاه يمكننا القول ان الشراكة هي؛ ذلك الاتفاق الذي يبرم بين الجهاز الحكومي والمتعاقد الخاص او شركة المشروع للقيام بمشروع في الاساس من اختصاص القطاع العام، مثل مشروعات البنية التحتية الاقتصادية كالطرق والجسور والاتصالات، او الاجتماعية كالمستشفيات والمدارس، اذن هي لسيت شراكة برؤوس الاموال او بالارباح، وانما شراكة في المخاطر ومن الضرورة ان يتفق الطرفان على هذه المخاطر والمسؤولية الناتجة منها، وظروفها وشروطها، بحيث تكون بنداً جوهرياً من العقد المبرم بينهما. تلعب الية الدفع في عقد الشراكة سواء كانت الدفع عند توفير الخدمة (Availability payments) او قيام الشريك الخاص بفرض الرسوم على مستخدمي الخدمة في إطار العقد المبرم بين الشريكين دوراً مهماً في توفير وسائل توزيع المخاطر بين شركاء القطاعين العام والخاص وتحفيز الأخير من خلال المدفوعات القائمة على الأداء⁴.

ويقصد بالالية الاولى؛ قيام الدولة بدفع مبالغ للشريك الخاص عند الانتهاء من المشروع وقيامه بتقديم الخدمة للأفراد. وتستخدم العديد من الدول هذه الطريقة كوسيلة لتحفيز الشريك الخاص وفي نفس الوقت وسيلة للمراقبة، حيث

¹ Richard Hemming, Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, Paper presented at the high-level seminar: Realizing the Potential for Profitable Investment in Africa Organized by the IMF Institute and the Joint Africa Institute Tunisia, Tunisia, February 28 – March 1, 2006, page 1.

² د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، مرجع سابق، ص 2.

³ المحامي ايبي مسعود خطار، المفهوم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص، واهميته الحيوية للاقتصاد اللبناني، المجلة القضائية، 2020. Copyright Sader. الموقع الإلكتروني: <https://lebanon.saderlex.com>

⁴ د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، مرجع سابق، ص 4-5.

تمتتع الدولة من دفع المبلغ عادة في حال عجز الشريك الخاص عن تقديم الخدمة في الوقت المحدد أو اذا كانت جودة الخدمة المقدمة منخفضة.

والسؤال الذي ينشأ هنا هو: ما نوع هذه المخاطر التي يتحملها اطراف المشروع؟

من المهم معرفة ان المخاطر في الشراكة بين القطاعين العام والخاص تختلف باختلاف الغرض من الشراكة، وللإجابة على السؤال السابق سنسلط الضوء على انواع المخاطر وكيفية توزيعها بين طرفي الشراكة فيما يلي¹:

المخاطر المنقولة: (Risk Transfer) أي نقل المخاطر من الشريك العام الى الشريك الخاص، وتتضمن عادة تشكيلة واسعة من المخاطر المرتبطة بالبناء والتشغيل والتمويل والصيانة وغيرها.

المخاطر المحتفظ بها: (Retained Risks) وهي المخاطر التي يتحملها الشريك العام، من قبيل المخاطر المرتبطة بتغير القوانين، كأن تتغير الضرائب، الخ، أو مخاطر الحالات الاستثنائية كالكوارث الطبيعية وغيرها.

المخاطر المشتركة: (Shared Risks) وهي المخاطر التي يتحملها الشريكين العام والخاص بالتضامن وفق اتفاق معين، مثل المخاطر المرتبطة بمستوى الإيرادات المتوقعة، وتسمى عادة بمخاطر السوق أو الطلب.

ثالثا: الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين في السودان

سنناقش في هذه المساحة الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص في السودان، بالاضافة الى اسباب، واهمية، ومبررات الشراكة في التشريع السوداني ومقارنته مع بعض الانظمة والتشريعات في الدول العربية والاجنبية.

الاطار القانوني

تعتبر التشريعات التي تنظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المقومات الأساسية التي يعتمد عليها تنفيذ مشروع الشراكة. و يعد وضع التشريعات والقوانين اللازمة احد متطلبات نجاح الشراكة، بحيث تضمن الشفافية والمنافسة الشريفة والمتابعة والمراقبة، وتكون ملائمة للمبادئ التمولية والاقتصادية المعاصرة، ومحفزة للاستثمار الخاص في مجال المرافق العامة ومشروعات البنية الأساسية، وتمكن الدولة من التعامل مع القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة للدولة بكل شفافية ويسر². وقد تبين من الممارسات وتنوع التقاليد القانونية أنه لا توجد منهجية واحدة لتوثيق إطار عمل الشراكة بين

¹ د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، المرجع نفسه، ص 4.

² د. محمد عبد العال عيسى الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور، المجلة العربية للإدارة، مج 38، ع - 3 سبتمبر (أيلول 2018)، ص 44، معهد التخطيط القومي، جمهورية مصر العربية.

القطاعات العام والخاص، وإنما يعتمد ذلك على التقاليد القانونية والإدارية في الدولة، وأهداف الحكومة، ففي الدول التي تعمل وفقاً للقانون العام، تستند الأطر الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى السياسة العامة والوثائق الإدارية¹. ومن أمثلة هذه الدول بريطانيا وأستراليا، اللتين تُعتبران من أبرز الدول في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، واللتين تعملان بقواعد القانون العام، لا يوجد لديهما قانون للشراكة، وإنما تستند أطر الشراكة إلى سياسة وضوابط وموجهات عامة². بالإضافة إلى قوانين أخرى منظمة للشراكة بين القطاعين؛ مثل: قانون التخصيص (Privatization)، قانون تشجيع الاستثمار، قانون الشركات، وقوانين أخرى قطاعية³.

السودان من الدول التي تعمل بالنظام المختلط الذي يجمع ما بين قواعد القانون العام ونظام الشريعة الإسلامية، وهنا سنسقم الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص في السودان إلى مرحلتين؛ قبل ثورة ديسمبر 2019، وبعدها.

المرحلة الأولى: قبل ثورة ديسمبر 2018م: لم يتوفر قانون يختص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في السودان، وإنما توطر في عدد من القوانين المنظمة لعملية الشراكة بين القطاعين، ومنها: قانون تشجيع الاستثمار القومي لسنة 2013م الذي ألغى قانون تشجيع الاستثمار لسنة 1999م، قانون الشركات لسنة 2015، قانون سوق الخرطوم للأوراق المالية لسنة 2016، قانون سلطة تنظيم أسواق المال لسنة 2016م، قانون تنظيم العمل المصرفي لسنة 2004م، بالإضافة إلى القوانين الأخرى، والاتفاقيات الثنائية ذات الصلة إذا كان المشروع استراتيجي، ويقصد به المشروع المنشأ بموجب اتفاقية مع حكومة السودان⁴.

ومن أهم الملاحظات في هذه القوانين، خاصة قانون تنظيم العمل المصرفي لسنة 2004⁵، وقانون سلطة تنظيم أسواق المال لسنة 2016⁶، وقانون سوق الخرطوم للأوراق المالية لسنة 2016⁷، وقانون صندوق ضمان الودائع المصرفية لسنة 1996⁸، وقانون الإجراءات المدنية لسنة 1983⁹، قانون الرقابة والإشراف على التأمين لسنة 2018¹⁰؛ أنها كانت تعتمد تعتمد النظام المصرفي الإسلامي وحده دون التقليدي، واعتقد هذا كافياً لجعلها غير مشجعة للمستثمر الأجنبي الذي يتعامل

¹ د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، مرجع سابق، ص. 5.

² د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، المرجع نفسه، ص. 5.

³ د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، المرجع نفسه، ص. 12.

⁴ قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، المادة 3.

⁵ قانون تنظيم العمل المصرفي لسنة 2004، انظر المواد 4، 18، 19، 20، 21، 27، 41.

⁶ قانون سلطة تنظيم أسواق المال لسنة 2016، انظر المواد 3، 29، 52، 56، و 56.

⁷ قانون سوق الخرطوم للأوراق المالية لسنة 2016، المادتين 4 و 8.

⁸ قانون صندوق ضمان الودائع المصرفية لسنة 1996، المادة 6/ب.

⁹ قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983، المادة 110.

¹⁰ قانون الرقابة والإشراف على التأمين لسنة 2018، انظر المواد 8، 18، 19، 20، 22، 31، 61، و 62.

مع بنوك دولته التي تعمل وفق النظام المصرفي التقليدي. وكل المعاملات والخدمات المصرفية في ظل القوانين اعلاه تخضع لرقابة الهيئة العليا للرقابة الشرعية التي مهمتها مراقبة أنشطة المصارف لتوافق احكام الشريعة الاسلامية¹. وقد ادركت حكومة ما بعد الثورة هذه المشكلات في التشريع، ودولة منهكة بالديون الخارجية وغيرها من القضايا التي سنناقشها في المرحلة الثانية من هذا الموضوع.

الجدير بالذكر ان الاطار المؤسسي والتنظيمي في هذه الفترة يتكون من مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص و لجان عليا وفنية وسكرتارية مشتركة لتنسيق الحوار هذا بالنسبة للمستوى الاول، اما في المستوى الثاني تاتي وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص²، وهي ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة المالية³. وقد اهتمت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بهذا الامر، حيث ورد في توصياتها حول الحوكمة العامة للشراكة بين القطاعين العام والخاص اقتراح بان ياخذ اعضائها في الاعتبار الواجب مبادئ الادارة العامة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، واحد هذه المبادئ انشاء اطار مؤسسي واضح ويمكن التنبؤ به مع وجود مشروع تدعمه سلطة مختصة وذات موارد جيدة⁴. وغالبا ما يورد الاطار المؤسسي مصاحبا الاطار القانوني وذلك لترابطهما، لانه لا يمكن تنفيذ اي قانون دون وجود مؤسسات مختصة ومؤهلة تقوم بعملية التنفيذ والاشراف والمراقبة. ولكن بالرغم من وجود الاطار المؤسسي والتنظيمي المذكور اعلاه في السودان خلال هذه الفترة الا ان بطئ الاجراءات والفساد المؤسسي سمات اساسية فيها، فمثلا: قد يستغرق تسجيل اسم عمل او شركة اكثر من شهر وهذا يجعلني اعتقد انه يعتبر احد تحديات الاستثمار في السودان، و يحتاج الى بذل جهد عظيم من الدولة لمحاربهه.

ومن العوامل والمعوقات التي اثرت سلبا على الاستثمار في السودان خلال هذه الفترة انقطاع علاقات المراسلة بين البنوك السوانية والاجنبية مؤخرا، وكان ذلك نتيجة مقاضاة الولايات المتحدة الامريكية لبنك بي ان بي - باريبا (BNB-Paibas) في اوائل عام 2014م لخرقه العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة الامريكية على السودان وبلدان اخرى، و حيث افادت الكيانات الاجنبية والمحلية التي يقع مقرها في السودان بوجود صعوبات وبالتاخر في انهاء معاملات التحويلات بالنقد الاجنبي من السودان واليه⁵. مما القى بظلاله على بيئة الاستثمار في السودان وجعلها غير مهيئة وجاذبة للمستثمر الوطني والاجنبي.

المرحلة الثانية: بعد ثورة ديسمبر 2018م:

¹ قانون تنظيم العمل المصرفي لسنة 2004، المادة 15.

² د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر اسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، مرجع سابق، ص 14.

³ د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر اسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، المرجع نفسه، ص 15.

⁴ Recommendation of the council on principles for public governance of public-private partnerships, page 4, OECD, May 2012.

⁵ التقرير القطري رقم 14/364، الصادر عن صندوق النقد الاجنبي، السودان، مشاورات المادة الرابعة لعام 2014 والمراجعة الثانية في اطار البرنامج الذي يتابعه الخبراء-تقرير الخبراء، والبيانات الصحفية، وبيان المدير التنفيذي الممثل للسودان، ص 7، صندوق النقد الدولي، واشنطن العاصمة، 2014.

وجدت حكومة الفترة الانتقالية الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالحالة التي وصفناها في المرحلة الاولى، حيث تشوبه العديد من النواقص والمعوقات، وتركبة ديون خارجية مرهقة للدولة السودانية والتي تقدر ب 59 مليار دولار¹، وبذلك يعتبر السودان دولة مثله بالديون. اضافة الى اعتماد النظام الاسلامي وحده في العمل المصرفي كما بينا في المرحلة الاولى، و الترددي وضعف الخدمات في المؤسسات والاجهزة التي تمثل الاطار المؤسسي والتنظيمي للشراكة بين القطاعين العام والخاص. سنناقش موضوعات هذه المرحلة من خلال الاجابة الى الاسئلة الاتية: ما الذي قامت به الدولة السودانية بعد ثورة ديسمبر 2018 فيما يتعلق بالاصلاح القانوني والمؤسسي والتنظيمي حتى تجعل مناخ الاعمال في السودان جاذبا للمستثمر الوطني والاجنبي؟

الاصلاحات غير القانونية: ولما كانت الدولة تحتاج الى اصلاح شامل في كل المؤسسات سيما الاقتصادية منها لاستعادة السودان وجعله مهيئا للمستثمر الوطني والاجنبي، يستوجب احداث تغيير جذري في السياسات المالية. قامت الدولة حديثا بتبني حزمة من السياسات والاجراءات تستهدف إصلاح النظام المصرفي والمالي². في هذا الإطار أصدر بنك السودان المركزي عدد من المنشورات والضوابط الموجهة للمصارف وشركات الصرافة لتنفيذ الرؤية الإصلاحية للدولة اعتبارا من شهر فبراير 2021، وذلك بتوحيد سعر الصرف بما يساهم في تحقيق عدد من الأهداف منها³:

- توحيد واستقرار سعر الصرف وتحويل الموارد من السوق الموازي الي السوق الرسمي.
 - استقطاب تدفقات الاستثمار الأجنبي.
 - تعزيز العلاقات مع مؤسسات التمويل الإقليمية والدولية والدول الصديقة بما يضمن استقطاب تدفقات المنح والقروض من هذه الجهات.
 - المساعدة في العمل على إعفاء ديون السودان الخارجية بالاستفادة من مبادرة الدول الفقيرة المثقلة بالديون.
- وياتي اهتمام بنك السودان المركزي في واقع اقتصادي جديد حيث رفع اسم السودان من قائمة الدول الرائعة للإرهاب. كما ان سياسات البنك المركزي للعام 2021 تستند الى مجموعة من المبادئ منها: اهداف منظمة الامم المتحدة للتنمية المستدامة (SDGs)، والالتزام بالمعايير الرقابية والاشرفية الدولية والشفافية⁴.

¹ محمد امين ياسين، البنك الدولية يتعهد بزيادة الدعم المالي للسودان، مقالة، الشرق الاوسط، الفلثاء 2021/5/25، العدد 15519، ص 17.

² تقرير آفاق الاقتصاد العربي، الاصدار الثالث عشر، ابريل 2021، ص 45، صندوق النقد العربي، ابوظبي، الامارات العربية المتحدة. موقع الصندوق على الانترنت: <http://www.amf.org.ae>

³ تقرير آفاق الاقتصاد العربي، الاصدار الثالث عشر، ابريل 2021، المرجع نفسه، ص 45.

⁴ سياسات بنك السودان المركزي للعام 2021م، ص 2، بنك السودان المركزي.

اصلاح التشريعات المنظمة للشراكة بين القطاعين العام والخاص: من خلال المناقشة السابقة يتضح ان القوانين التي تنظم العلاقة بين القطاعين العام والخاص قبل ثورة ديسمبر 2018، لم تكن جاذبة للمستثمر الوطني والاجنبي باعتمادها النظام المصرفي الاسلامي وحده دون النظام المزدوج الذي يشجع المستثمر الاجنبي للاستثمار في السودان باعتبار ان المصارف الاجنبية تعمل به. بتاريخ 2021/5/12 قامت وزارة العدل السودانية بنشر عدد من القوانين في الجريدة الرسمية¹، كلها تمثل الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص خاصة جذب الاستثمار الاجنبي. ومن اهم هذه القوانين قانون التعديلات المتنوعة (اعتماد النظام المالي المزدوج) لسنة 2021، وشمل التعديل القوانين ذات الصلة بالاستثمار والعمل المصرفي، وقد اعتمد العمل بالنظام الاسلامي والتقليدي في المصارف والمؤسسات المالية السودانية. كما اقتضت سلطات الهيئة العليا للرقابة الشرعية على المصارف والمؤسسات التي تعمل بالنظام الاسلامي². ومن ضمن القوانين المشار اليها اعلاه قانون جديد خاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص لأول مرة، والذي عرف في المادة (3) "الشراكة او العقد" (يقصد به عقد الشراكة او العقد طويل المدة الذي يتم ابرامه وفقا لاحكام هذا القانون³ بين الجهة المتعاقدة والقطاع الخاص او شركة المشروع بحسب الحال بغرض تطوير او ادارة اصول او خدمات عامة، ويتحمل بموجبه الطرف الخاص النسبة الاكبر من المخاطر المتعلقة بالتمويل والادارة والصيانة، وذلك طوال مدة سريان العقد، وتكون بموجبه استحقاقات الطرف الخاص المالية وثيقة الارتباط بمستويات الاداء وبحجم الطلب على الخدمة او السلعة المقدمة، او على درجة استخدام تلك الاصول او الخدمات العامة من قبل الجمهور). و وصف العقد بانه طويل المدة لم يتركها المشرع دون تحديد، فقد حدد قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021 بان لا تزيد مدة عقد الشراكة عن اربعين عاما، ومع اعطى المجلس سلطة جوازية يمارسها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، وبناء على توصية اللجنة المركزية، الموافقة على ابرام عقد شراكة لمدة تزيد على اربعين عاما، وذلك حسب الاحكام والشروط التي تحددها اللائحة⁴. وتختلف مدة العقد بحسب الدول فقد تكون مدته ثلاثون عاما كما في اماره دبي⁵.

وقد ذكر المشرع السوداني الاعمال التي تمثل مشروع الشراكة بشكل واضح عند تعريفه لمشروع الشراكة في المادة (3) من ذات القانون، (مشروع الشراكة: يقصد به اي مشروع لتنفيذ احدى الانشطة التي تستهدف الدولة منها تقديم خدمة عامة او انشاء مرافق بنية تحتية ذات اهمية اقتصادية او مالية او خدمية او اجتماعية او انتاجية، او تحسين خدمة

¹ الادارة العامة للتشريع شعبة الجريدة الرسمية، الجريدة الرسمية العدد رقم 1914 المؤرخ في 2021/5/12، وزارة العدل، السودان. انظر الموقع الالكتروني:

www:moj.gov.sd

² قانون تنظيم العمل المصرفي لسنة 2004 تعديل 2021، المادة 1/15.

³ قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021.

⁴ قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادة 36.

⁵ قانون رقم (22) لسنة 2015، بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في اماره دبي، المادة 27.

عامة او منشآت بنى تحتية قائمة او تطويرها، او خفض تكاليفها او رفع كفاءتها). وضع المشرع اهداف ومبادئ عامة يجب مراعاتها والالتزام بها عند تنفيذ مشروعات الشراكة، منها رفع مستوى شفافية وعدالة ونزاهة الاجراءات المرتبطة بمشروعات الشراكة، والعدالة بين المتنافسين، والشفافية في تنفيذ المشروعات وتجنب تعارض المصالح، واحترام الالتزامات التعاقدية، وان تحقق مشروعات الشراكة اهداف الجدوى التنموية، ومتطلبات الجدوى التجارية للقطاع الخاص¹. ان هذه الاهداف والمبادئ التي اشتمل عليها هذا القانون تحقق الحوكمة الرشيدة في مشروعات الشراكة، والتي كالعادة يبحث عنها المستثمر الوطني والاجنبي حتى يطمئن للمشروعات التي يستثمر فيها. ومن المهم معرفة ان هذه المشروعات تتم وفق الخارطة الاستثمارية القومية، مع الوضع في الاعتبار ضمانات وميزات وتسهيلات الاستثمار التي يكفلها قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، والتي تتمتع بموجها جميع الاستثمارات المقامة في السودان بالمعاملة العادلة والمنصفة لا فرق فيها بين المستثمر الوطني والاجنبي².

القانون الواجب التطبيق وفض منازعات الشراكة

لابد من تحديد القانون الواجب التطبيق Applicable Law والية لفض المنازعات التي تنشأ بين الشركاء في المستقبل، وحسب الممارسة العملية فان غالبية منازعات الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص يتم النص في عقود الشراكة بان تحل عن طريق الصلح والوساطة الاتفاقية او التحكيم لما فيه من مزايا وارتباطها بالاستثمار، كما ان التحكيم يحفظ حقوق المستثمرين والدولة في آن واحد، و تحاشيا لطول اجراءات التقاضي امام المحاكم. فقد اخضع المشرع السوداني في المادة (39) "القانون الواجب التطبيق والية حل النزاعات" عقد الشراكة لاحكام القانون السوداني، واختصاص المحاكم السودانية بالفصل في النزاعات التي تنشأ بين اطرافه³. لم ينص المشرع السوداني صراحة على التحكيم كالية لفض منازعات الشراكة وانما اكتفى بالإشارة "احكام القانون السوداني" التي تشمل قانون التحكيم السوداني لسنة 2016. وبالرجوع الى احكام قانون التحكيم نجد انه نص على؛ مع مراعات احكام الاتفاقيات الدولية بشأن التحكيم والتي يكون السودان طرفا فيها، منها: الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الاموال العربية في الدول العربية لسنة 1980، واتفاقية تسوية منازعات الاستثمار بين الدول العربية لسنة 1974⁴، تسري احكامه على كل تحكيم يجرى في السودان او في الخارج، اذا اتفق اطرافه على اخضاعه لاحكام هذا القانون متى كانت العلاقة القانونية ذات طبيعة مدنية سواء كانت تعاقدية او غير تعاقدية⁵.

1 قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادتين 4 و5.

2 قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، المواد 19، 20، و21.

3 قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادة 39.

4 انظر قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، المادة 2/34.

5 قانون التحكيم لسنة 2016، المادة 1/3.

اما قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، فقد نص على انه اذا نشأ نزاع قانوني خاص بالاستثمار يعرض ابتداءا للمحكمة المختصة ما لم يتفق الاطراف على احواله للتجكيم او التوفيق¹. وهنا تجدر الاشارة الى ان المقصود بالمحكمة المختصة هي محكمة الاستثمار المنشأة بموجب احكام المادة (35) من قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، الذي اعطى رئيس القضاء سلطة انشاء محاكم متخصصة للنظر في الدعاوى الخاصة بالاستثمار. الجدير بالذكر توجد محكمة تسمى محكمة الاستثمار لفض منازعات الاستثمار، ومقرها الخرطوم. وبالتالي يعتبر القانون السوداني هو القانون الواجب التطبيق، والمحاكم السودانية هي المحاكم المختصة Competent Courts بالفصل في منازعات الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص، هذا مع مراعات الاتفاقيات التي يكون السودان طرفا فيها ومتعلقة بهذا الشأن، واشتمال عقد الشراكة على شرط التحكيم Arbitration Clause.

وفيما يتعلق بالشكاوى والتظلمات فقد منح قانون الشراكة المجلس الاعلى للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص سلطة تشكيل لجنة مستقلة تسمى، "لجنة فض النظر في شكاوى وتظلمات مشروعات الشراكة" تختص بالنظر والفصل في الشكاوى والاعتراضات والتظلمات التي تتعلق باجراءات طرح وترسية مشروعات الشراكة وفقا لاحكام الفصل السابع من القانون، ويكون القرار الذي يصدر عنها نهائيا وغير قابل للاستئناف².

رابعا: الاطار المؤسسي والتنظيمي للشراكة في التشريع السوداني

ان وضع القواعد والاحكام وحده ليس كافيا لقيام مشروعات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، فلا بد من وجود اجهزة متخصصة تقوم بعملية الرقابة والاشراف في تنفيذ هذه المشروعات باعتبارها الاطار المؤسسي والتنظيمي للشراكة. عند حديثنا عن الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص و لجان عليا وفنية وسكرتارية مشتركة لتنسيق الحوار هذا بالنسبة للمجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص و لجان عليا وفنية وسكرتارية مشتركة لتنسيق الحوار هذا بالنسبة للمستوى الاول، و وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المستوى الثاني وهي ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة المالية و وفق لوائحها. لا يختلف الحال في قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، فقد عرف "المجلس" بانه: (يقصد به المجلس الاعلى للشراكة بين الطاع العام والقطاع الخاص المنشأ بموجب احكام المادة 6)، من ذات القانون. كما عرف "الوحدة المركزية" بانها: (يقصد بها الوحدة المركزية للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص المنشأ بموجب احكام المادة 8)، ايضا من ذات القانون، وتلحق بوزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، وتخضع للاشراف المباشر لوزير المالية

¹ قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، المادة 1/34.

² قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادة 1/40.

والتخطيط الاقتصادي¹. واعتقد ان تبعيتها لوزارة المالية من الناحية الفنية، اما اداريا تتبع المجلس الاعلى للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وهذا يستنبط من نص المادة (7/ج) حيث جعلت من اختصاصات وسلطات المجلس اعتماد مشروع ميزانية الوحدة المركزية، وحسابها الختامي، واعتماد هيكلها المالي والاداري ولائحتها الداخلية.

للمجلس اختصاصات عدة منها؛ تحديد اولويات التوصيات الخاصة بالاستراتيجية الوطنية واعتماد مستندات طرح مشروعات الشراكة، والموافقة على طلب تخصيص الاراضي الضرورية لتنفيذ مشروعات الشراكة بناء على توصية الوحدة المركزية، بالتنسيق مع اجهزة الدولة المختصة². ونشير هنا الى ان المشرع جعل من اختصاصات وسلطات الوحدة المركزية التنسيق حول برامج ومشروعات تنفيذ الشراكة مع وزارة الاستثمار والتعاون الدولي والجهات ذات الصلة³. كما يمكننا القول ان موافقة المجلس على طلب تخصيص الاراضي الضرورية لتنفيذ مشروعات الشراكة بناء على توصية الوحدة المركزية، تتم بالتنسيق مع غرفة عمليات الارض الاستثمارية الواردة في قانون تشجيع الاستثمار، ويقصد بها وحدة الارض الاستثمارية للتنسيق مع الولاية التي يقع فيها المشروع الاستثماري لتحديد الارض الاستثمارية⁴. وتعد مسالة تخصيص الارض الاستثمارية من الامور الحساسة لارتباطها بالملكية، وبالتالي لا بد من وضع الاعتبار للبعد الاجتماعي وتمليك كل المعلومات المتعلقة بمشروع الشراكة للمواطنين، خاصة في المشاريع القومية. فقد عرف المشرع "المشروع القومي" (يقصد به اي مشروع استثماري عابر للولايات قائم على الاستثمار او استغلال الموارد الطبيعية او موارد باطن الارض القومية او تساهم فيه الدولة او يؤثر على المجتمعات المحلية او يتحكم في سلع او خدمات استراتيجية للدولة ويشمل ذلك الاستثمار الاجنبي)⁵. وما تجدر الاشارة اليه ان قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، نص في المادة (41) والخاصة بنشر المعلومات المتعلقة بمشروعات الشراكة، على وجوب توفير المعلومات المتعلقة بمشروع الشراكة لاي مواطن على وجه السرعة، وبتكلفة معقولة عند الطلب، وذلك وفقا للقواعد والاجراءات التي تحددها اللائحة، كما الزم الوحدة المركزية والجهة الحكومية حسبما يكون بنشر موجز المعلومات الاساسية لمشروع الشراكة، التواريخ الفعلية لانجاز المراحل الرئيسية للمشروع، موجز عن اجراءات المنافسة والترسية، وعقد الشراكة النهائي.

خامسا: صور الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في القانون السوداني

¹ قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادة 8.

² قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادة 7.

³ قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادة 10.

⁴ قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، المادة 3.

⁵ قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، المادة 3.

الفرق بين الشراكة والخصخصة، سنناقش تحت هذا العنوان اساليب الشراكة او صيغ العقود التي تبرم بين القطاع العام والقطاع الخاص في القانون السوداني، وإلى أي مدى متوافقة مع صيغ الشراكة المتعارف عليها دولياً؟. تناول المشرع السوداني في الفصل التاسع من قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، الاحكام الخاصة بعقد الشراكة، وعلى وجه التحديد المادة (33) "نماذج عقود الشراكة" التي تضمنت ثمانية نموذج لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ومن اهم اساليب الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص الاتي¹:

عقود الخدمة Service Contracts

هذا النوع من الاتفاقيات ملزم للجانبين، ويتم بين جهة حكومية، وهي ما تعرف بالجهة المتعاقدة، فقد تكون وزارة، او هيئة وغيرها، وتمتلك الصلاحيات التي تخول لها الدخول في اتفاق مع شركة أو أكثر من القطاع الخاص، ليقوم الأخير بالمهام المحددة وفق العقد بمقابل يتم الاتفاق عليه في العقد ايضاً. ومدة هذا النوع من العقود محددة وقصيرة، وهي تتراوح ما بين ستة شهور إلى سنتين، وتستخدم هذه النوعية من العقود على نطاق واسع في دول كثيرة مثل ماليزيا، والهند، وتشيلي، وغيرها لتقديم خدمات عديدة مثل: إصحاح وصيانة وإحلال وتجديد شبكات مياه الشرب أو أعمال تشغيل وصيانة محطات رفع مياه الصرف الصحي، وغير ذلك². ان مشاريع هذا النوع تحمل صفة الخدمات العامة، لذلك لا بد من بذل جهد اضافي من حيث الالتزام بالاطر القانونية لتقديم خدمة مميزة وبافضل شكل ممكن مع مراعاة حماية المواطن من الاحتكار وضمان توزيع عادل للخدمات³.

عقود الإدارة Management Contracts

تعرف هذه العقود على أنها: اتفاق تتعاقد من خلاله هيئة أو مؤسسة حكومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة. وفي هذه الحالة تتحول فقط حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية. وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وبالإمكان ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو بأدائها، كما تبقى المؤسسة الحكومية مسئولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، وتتراوح مدة هذا النوع من العقود ما بين ثاثة إلى خمس سنوات. وقد ظهر نجاح هذه العقود في عدد من القطاعات بدول عديدة، ففي لبنان - مثلاً - طبقت عقود الإدارة في ثلاثة مشروعات هي: جمع النفايات، وتشغيل وإدارة محرق النفايات، ومصنع معالجة النفايات.

¹ د. محمد عبد العال عيسى الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور، المجلة العربية للإدارة، مرجع سابق، ص 45-48.

² د. محمد عبد العال عيسى الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور، المجلة العربية للإدارة، مرجع سابق، ص 45-48.

³ الدكتور محمد ابوحومور، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مقومات النجاح، صحيفة الراي، عين الراي، الموقع الالكتروني: <http://alrai.com/article/10518223>

عقود التأجير أو الإيجار

تعرف على أنها: عقود تمنح من خلالها مالك الأصول (الحكومة) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها 10-6 (سنوات) مقابل دفع إيجار. وعلى العكس من طريقة عقد الإدارة تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول، ولكن الدولة تبقى مسئولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون. وقد استخدمت هذه الطريقة كثيراً في عدد من الدول الإفريقية والآسيوية في قطاعات مثل المياه والنقل البري والمناجم، حيث واجهت الدول المعنية صعوبات في جذب المستثمرين، ففي تايلاند طبقت عقود الإيجار في قطاع السكك الحديدية عام 1985 في عدد معين من خطوط نقل الركاب، ومع عام 1990 نجحت التجربة وجذبت الخطوط المؤجرة عدداً كبيراً من الركاب وأصبحت تدر أرباحاً كبيرة. وهذا النوع من العقود ورد في الفقرة (هـ) من المادة 33 قانون الشراكة السوداني لسنة 2021، (التعاقد بصيغة قيام الشريك الخاص باستئجار أصول مشروع الشراكة، وإدارتها وإعادة تأهيلها وتمويل ذلك، وصيانتها والانتفاع منها تجارياً ثم نقلها وتحويلها للجهة المتعاقد عند انتهاء المدة المحددة في عقد الشراكة).

عقود الامتياز Concession Contracts

تعرف على أنها عقود تتحمل الشركات الخاصة والقطاع الخاص مسئولية التشغيل والإدارة والاستثمار، في حين تظل الجهة العامة مالكة لأصول المرفق، وقد تقدم هذه الامتيازات على مستوى الدولة بأكملها أو على مستوى مدينة أو منطقة معينة، وهذه العقود كانت في البداية تستخدم لاستخراج البترول ومشتقاته، حيث تمنح شركة البترول منطقة امتياز لمدة محددة لاستخراج ما بها من البترول أو الثروات الطبيعية الأخرى، ومقابل هذا الاستثمار كان يتم منح مبالغ زهيدة للدولة المضيفة، ولكن مع تطور الزمن تم استحداث علاقات إنتاج جديدة بين الدول المضيفة والشركات المنتجة للبترول، والآن يتم استخدام عقود الامتياز في بعض المشروعات الزراعية الكبيرة والمشروعات المشابهة لها، وفي العادة تتراوح مدتها بين 25 إلى 30 سنة. وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول، مثل الأرجنتين، حيث طبقت في مجال النقل والمواصلات (السكك الحديدية)، وعلى المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشروعات الخدمات حوالي 80% من إجمالي عقود الامتياز في فترة الثمانينيات.

عقود نظم B.O.T (البناء/التشغيل/التحويل) او البناء/التحويل/التشغيل (B.T.O)

هذا النوع من العقود ورد في المادة (33) من قانون الشراكة لسنة 2021¹، وهي شكل من أشكال تقديم الخدمات تمنح بمقتضاه الجهة حكومية الشركة الخاصة أو شركة المشروع¹، الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين

¹ قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادة 33، الفقرات (أ-د).

تقترحه الحكومة، بالإضافة إلى حق الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية لاسترداد شركة المشروع تكاليف البناء، إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق، وتنتقل ملكية المشروع وفقاً لشروط التعاقد أو الاتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل تم الاتفاق عليه².

وهناك أنواع وترتيبات من العقود تندرج تحت مشروع (B.O.T) وهي كالتالي³:

عقود البناء والتشغيل والتملك ثم إعادة نقل الملكية (Build – Operate – Own – Transfer)

حيث شهد العقد الأخير من تسعينيات القرن الماضي -على سبيل المثال -إبرام عدد من عقود (B.O.O.T) (في مجال توليد الطاقة الكهربائية في جمهورية مصر العربية مع عدد من الشركات دولية النشاط، حيث سُمح في إطار تلك العقود للقطاع الخاص ببناء عدد من محطات توليد الطاقة الكهربائية، وبيع الإنتاج لهيئة كهرباء مصر.

عقود البناء - التملك - التشغيل (B.O.O): يقوم الشرك الخاص في هذه الحالة ببناء وتشغيل المرفق الحكومي بدون تحويل ملكيته للجهة الحكومية المعنية، وتبقى الصفة القانونية للأصول باسم الشرك الخاص، وليس هناك إلزام للقطاع العام بالشراء أو التملك.

عقود الشراء - البناء - التشغيل (B.B.O): هو شكل من أشكال بيع الأصول يشمل إعادة التأهيل أو التوسعة للبنية الأساسية أو المرفق القائم حالياً. تقوم الحكومة ببيع أصل من الأصول للقطاع الخاص الذي يقوم بعمل التحسينات الضرورية لتشغيل المرفق بصورة مربحة.

عقود التصميم - البناء (D.B): يقوم الشرك الخاص في هذا النوع من عقود الشراكة بتصميم المشروع / المرفق، ويقوم ببنائه للجهة الحكومية المعنية، وفقاً للمعايير التي تضعها الجهة الحكومية. وذلك بغرض توفير الوقت والجهد، وتظل الجهة الحكومية هي المالكة للأصول والمسئولة عن التشغيل والصيانة.

عقود التصميم - البناء - الصيانة (D.B.M): تتشابه هذه العقود مع عقود التصميم - البناء، ولكنها تزيد عليها في كون صيانة المشروع / المرفق هي مسؤولية الشرك الخاص خال فترة سريان العقد. تظل ملكية الأصول وتشغيلها مسؤولية الجهة الحكومية.

عقود التصميم - البناء - التشغيل (D.B.O): يظل المرفق المقدم للمنتج العام في ظل هذا النوع من العقود ملكية عامة، وتتم ترسية عقد واحد للتصميم، البناء والتشغيل. يشجع هذا النوع من عقود الشراكة على استمرارية مشاركة القطاع الخاص .

¹ قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادة 3.

² د. محمد عبد العال عيسى الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور، المجلة العربية للإدارة، مرجع سابق،

³ د. محمد عبد العال عيسى الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور، المجلة العربية للإدارة، المرجع نفسه، ص 48.

الشراكة التضامنية/التضامن (Joint Venture): هو مشروع ينشأ بالشراكة بين الجهة الحكومية القطاع الخاص او شركة المشروع متضامنين في القيام بعمل يحقق لهما ربحاً مشتركاً، حيث يساهم كل شريك في الاصول ويشارك في المخاطر، وتكون الحكومة هي الجهة المنظمة وشريكا نشطا في الشركة العاملة، وهذا يتيح لها الابقاء على السيطرة الكاملة لحماية الجمهور وخدمته¹. وعرفه المشرع السوداني بانه التعاقد بصيغة الشراكة التضامنية².

هذه تمثل نماذج العقود التي وردت في الاطار القانوني للشراكة بين الحكومة وشركات القطاع الخاص. وتجدر الاشارة الى ان المشرع في الفقرة (ح) من المادة (33) في قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، ترك الباب مفتوحاً امام المجلس الاعلى للشراكة بين القطاعين العام والخاص باعتماد اي صيغة اخرى للتعاقد غير التي ورت في المادة موضوع النقاش، ويتم ذلك بناء على توصية الوحدة المركزية، لاطفاء مزيداً من الرقابة والاشراف.

من المهم النظر الى مشاريع الشراكة كغيرها من المشاريع الاستثمارية الاخرى، حيث تتأثر بالاستقرار المالي والنقدي في الدولة وبالبيئة الاستثمارية بشكل عام لذلك من الضرورة توفر مؤسسات مستقرة وسيادة حكم القانون بما في ذلك توفر الاطار القانوني الملئم بشأن حقوق الملكية، والعقود الخاصة، واليات فض النزاعات، والتشريعات التي تحكم دخول القطاع بالاضافة الى مصلحة الاهتمام بمصلحة الفئات المستفيدة من المواطنين وكذلك المجتمع المحلي بحيث تصبح هذه المشاريع اداة تنموية³. على الرغم من توافر الاطار القانوني والمؤسسي والتنظيمي بالسودان، الا ان هنالك العديد من التحديات التي تواجه تنفيذ عقود الشراكة والمشاريع الاستثمارية الاخرى، والتي تتمثل في قضية سيادة القانون، والاستقرار السياسي والمالي والنقدي، خاصة وان الدولة تمر بمرحلة انتقالية، عليه، فان هذه الموضوعات تحتاج الى اهتمام من الدولة حتى تتهيئ مناخ استثماري جاذب للمستثمر الوطني والاستثمار الاجنبي المباشر.

الاصلاحات القانونية خاصة المتعلقة بالقوانين الاقتصادية، من قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021، وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة 2021، واعتماد النظام المالي المزدج في كل من قانون تنظيم العمل المصرفي، وقانون سوق الخرطوم للاسواق المالية، وغيرها، لها دور كبير في جعل مناخ الاعمال في السودان جاذباً للاستثمار الاجنبي المباشر وكذا المستثمر الوطني، خاصة فيما يتعلق بالاطار القانوني والمؤسسي والتنظيمي. بالاضافة الى اصلاح السياسات المالية وفق ما ورد في سياسات بنك السودان المركزي لسنة 2021. اعتقد ان هذه الاصلاحات هي التي مهدت الطريق لرجوع السودان الى المجتمع الدولي بعد العزلة التي صاحبته قبل قيام ثورة ديسمبر للعام 2018. ومن اهم الدلائل قيام مؤتمر

¹ دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، برنامج المعاملات الالكترونية الحكومية، ص 29 و30، المملكة العربية السعودية.

² قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021، المادة 33 الفقرة (ز).

³ الدكتور محمد ابوحمور، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مقومات النجاح، صحيفة الراي، عين الراي، مرجع سابق، الموقع الالكتروني:

باريس لدعم السودان في يوم 17 مايو 2021، والذي قامت فيه بعض الدول الدائنة باعفاء جزء من ديونها تجاه السودان، وسلط الضوء على القطاعات التي يحتاج فيها السودان الى عقد شراكات مع المستثمر الاجنبي من طاقة وتعددين، واتصالات، وكهرباء وطرق وجسور وغيرها.

الخاتمة

ان التعديلات القانونية التي شملت القوانين المتعلقة بالعمل المصرفي، والاستثمار، والشراكة بين الجهات الحكومية والخاصة، تعتبر من اهم الاصلاحات القانونية بعد ثورة ديسمبر 2018، لما لها من اثر مباشر على قطاع الاستثمار والاقتصاد السوداني بصفة عامة. تاتي الاهمية من حاجة السودان للبنية التحتية من طرق وجسور واتصالات، ومستشفيات، ومدارس، وطاقة، وغيرها من مشروعات التنمية، لذلك يعد الاطار القانوني للشراكة بين حكومة السودان والقطاع الخاص مشجعا للمستثمر سواء كان الوطني والاجنبي، وذلك لمواكبته وموائمته للتطور في التشريعات الاجنبية ذات الصلة. سنورد فيما يلي ما توصلت اليه من نتائج، والتوصيات التي يرى الباحث ضرورتها، كل هذا في النقاط الاتية.

النتائج

- 1- السودان يتمتع باطار قانوني خاص بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.
- 2- تعتمد القوانين السودانية النظام المالي المزدوج، اي التقليدي والاسلامي، مما يعطي المستثمر حرية الاختيار بين النظامين.
- 3- احتوى الاطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص في السوداني على اجهزة تعتبر اساس قوي للاطار المؤسسي والتنظيمي.
- 4- الاطار القانوني السوداني يكفل العديد من الضمانات القانونية للمستثمر الوطني والاجنبي الا ان هنالك ضعف في تنفيذ هذه القوانين.
- 5- البنية التحتية من اتصالات وكهرباء تحتاج الى اصلاح حتى تتم اجراءات الاستثمار امام مفوضية تشجيع الاستثمار وغيرها من الاجهزة ذات الصلة بشكل سريع تشجيعا للمستثمر.
- 6- ان طرق فض النزاعات بشأن الشراكة يطبق عليها القانون السوداني وتشمل؛ التحكيم والتقاضي امام المحاكم.

7- يحتوي الاطار القانوني للشراكة على مبادئ الحوكمة التي تتمثل في الشفافية، والافصاح، وتمليك المعلومات للمواطنين، مما يعد محفزا للمستثمر.

التوصيات

- 1- ضرورة جعل القوانين واللوائح متاحة وسهلة الوصول للمستثمر والمهنيين عبر المواقع الالكترونية
- 2- الاسراع في تنفيذ النافذة الواحدة الواردة في قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021 والمؤسسات ذات الصلة.
- 3- وضع اللوائح التنفيذية لقوانين الاستثمار وخاصة القوانين التي تشكل الاطار القانوني للشراكة بين القطاع الحكومي والخاص.

المصادر والمراجع.

1-مراجع اللغة العربية

الكتب

1. د. أحمد أبوبكر بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي - دولة الإمارات العربية المتحدة، ديسمبر 2020، ص1. انظر الموقع الالكتروني: <http://www.amf.org.ae>
2. برناردين أكيثوبي، ريتشارد همينغ، غيرد شوارتز، الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public Investment and Public-private Partnerships)، قضايا اقتصادية 40، صندوق النقد الدولي 2007، ص 1. يمكن الحصول عليها عبر الموقع: <http://www.imf.org/pubs>
3. تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، الدورة الثانية والخمسون (١٩ تموز/يوليه ٢٠١٩-٨)، الجمعية العامة، الوثائق الرسمية، الدورة الرابعة والسبعون، الملحق رقم ١٧، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠١٩.



4. التقرير القطري رقم 14/364، الصادر عن صندوق النقد الاجنبي، السودان، مشاورات المادة الرابعة لعام 2014 والمراجعة الثانية في اطار البرنامج الذي يتابعه الخبراء-تقرير الخبراء، والبيانات الصحفية، وبيان المدير التنفيذي الممثل للسودان، صندوق النقد الدولي، واشنطن العاصمة، 2014.

5. تقرير آفاق الاقتصاد العربي، الاصدار الثالث عشر، ابريل 2021، ص 45، صندوق النقد العربي، ابوظبي، الامارات العربية المتحدة. موقع الصندوق على الانترنت: <http://www.amf.org.ae>

دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، برنامج المعاملات الالكترونية الحكومية، المملكة العربية السعودية.

القوانين والمواثيق الدولية

6. قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2021.

7. قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لسنة 2021.

8. قانون تنظيم العمل المصرفي لسنة 2004.

9. قانون سلطة تنظيم اسواق المال لسنة 2016.

10. قانون سوق الخرطوم للاوراق المالية لسنة 2016.

11. قانون صندوق ضمان الودائع المصرفية لسنة 1996.

12. قانون الاجراءات المدنية 1983.

13. قانون الرقابة والاشراف على التأمين لسنة 2018.

14. سياسات بنك السودان المركزي للعام 2021م، بنك السودان المركزي.

15. الادارة العامة للتشريع شعبة الجريدة الرسمية، الجريدة الرسمية العدد رقم 1914 المؤرخ في 2021/5/12، وزارة العدل، السودان. انظر الموقع الالكتروني: www.moj.gov.sd



16. قانون رقم (22) لسنة 2015، بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في امارة دبي.

17. قانون التحكيم السوداني لسنة 2016.

المقالات

17. حليمه سعيد، " تطوير العمل المؤسسي من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ورقة عمل مقدمة في المؤتمر الدولي حول الادارة العامة تحت الضغط، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 3-2017/7/5-3 رام الله – بيرزيت، رام الله - فلسطين.

18. د. محمد عبد العال عيسى الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور، المجلة العربية للإدارة، مج 38، ع- 3 سبتمبر (أيلول 2018)، معهد التخطيط القومي، جمهورية مصر العربية.

19. المحامي ايلي مسعود خطار، المفهوم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص، واهميته الحيوية للاقتصاد اللبناني، المجلة القضائية، 2020، Copyright Sader، الموقع الالكتروني: <https://lebanon.saderlex.com>

20. محمد امين ياسين، البنك الدولية يتعهد زيادة الدعم المالي للسودان، مقالة، الشرق الاوسط، الثلاثاء 2021/5/25، العدد 15519.

المواقع الالكترونية

الدكتور محمد ابوحمور، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مقومات النجاح، صحيفة الراي، عين الراي، الموقع الالكتروني: <http://alrai.com/article/10518223>

2-المراجع باللغة الانجليزية

21. UNCITRAL Model Legislative Provisions on Public-Private Partnerships, model provision 2, Definitions, page 1, UNCITRAL, United Nations Commission on International Trade Law, United Nations, Viena, 2020.



22. Richard Hemming, Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, Paper presented at the high-level seminar: Realizing the Potential for Profitable Investment in Africa Organized by the IMF Institute and the Joint Africa Institute Tunis, Tunisia, February 28 – March 1, 2006, page 1.
23. Recommendation of the council on principles for public governance of public-private partnerships, page 4, OECD, May 2012.

التحول الرقمي وإعادة هندسة وظائف الدولة ومعاملات الشعب

Digital transformation and re-engineering of state functions and people's transactions

عثمان سيلوم

Otmane Sailoum

دكتور، جامعة الحسن الثاني، المحمدية/ المغرب

Hassan II university, Mohammedia / Morocco

الملخص:

تحاول هذه الورقة البحثية دراسة تأثير التحول الرقمي والتكنولوجي في حضور الدولة الواقعي، وفي طبيعة الوظائف التي تقوم بها في مختلف المجالات، من خلال ما صار يُعرفُ بمصطلح الحكومة الإلكترونية. كما تعمل الورقة البحثية على تتبع مسارات التحول التي عرفتها صيغ وطرائق إشباع حاجيات الشعب، وخدمات المجتمع التي انتقلت من الصيغ التقليدية التي تحتاج وقتاً طويلاً وإجراءات معقدة، وربما التنقل من مكان إلى مكان آخر بعيداً؛ فصار الناس يقومون بمعظم معاملاتهم من خلال صيغ رقمية تتلافى أغلب التعقيدات التي تعرفها المعاملات التقليدية. وتستوضح هذه الورقة البحثية أثر تلك التغيرات المذكورة في إحداث منعطف تاريخي في الدولة مفهوماً وواقعاً، سواء في ما يخص السلط والمؤسسات، أم ما يخص الشعب أفراداً وجماعات؛ ما يجعل الحاجة ملحة في التفكير لصياغة 'باراديغمات' جديدة لقراءة وتحليل القطيعة السائرة إلى الحدوث بين الحضور المكثف للدولة، من خلال بنايات عملاقة بتصاميم هندسية تعبّر عن روح السلطة وخصوصياتها، وترجم هبتها التي تعدّها الدولة ركناً أساسياً من أركانها. كما أن التغيّر الجذري في معاملات الأفراد تحتاج هي الأخرى لقراءة جديدة تقدم إجابات على أسئلة الانتقال من التفاعل الواقعي إلى التفاعل الافتراضي، وتأثير ذلك الانتقال في وعي الفرد بذاته وبمحيطه وفي انتمائه، وفي تحديد علاقته بالسلطة سلباً أو إيجاباً.

الكلمات المفتاحية: الثورة المعلوماتية، الحكومة الإلكترونية، المواطن الإلكتروني، التفاعل الواقعي، التفاعل الافتراضي

Abstract:

This research paper tried to study the impact of digital and technological transformation in the presence of the real state, and in the nature of the functions it performs in various fields through what has become known as e-government, and the research paper follows the transformation paths known by the formulas and methods of satisfying the needs of the people and the services of society that have moved from traditional formulas that require a long time, complex procedures, and perhaps moving from one

place to another far away, so that people do most of their transactions through digital formulas Avoids most of the complexities of traditional transactions.

This research paper illustrates the impact of these changes in creating a historical turning point in the state understood and reality, both in terms of authorities and institutions, or with regard to the people as individuals and groups, which makes it urgent to think about the formulation of a new 'paradigm' to read and analyze the onward break to occur between the intensive presence of the state through giant buildings with geometric designs that reflect the spirit and particularities of power, translate its prestige, which the State considers a fundamental pillar of its pillars, and radical change in the transactions of individuals needs It is also a new reading that provides answers to questions from the transition from real interaction, to virtual interaction and the impact of that transition on the individual's self-awareness and surroundings, in his affiliation, and in determining his or her relationship with power negatively or positively.

Keywords: Informatics Revolution, Victorian Government, E-Citizen, Real Interaction, Virtual Interaction.

مقدمة:

يُقال إن لويس الرابع عشر تلقّظ وهو على فراش الموت بالعبارات التالية: "أنا ذاهب ولكن الدولة ستبقى" وهو انقلاب غريب للقول المشهور "الدولة هي أنا"، وعندما يؤكد الملك سرمدية الدولة فهو يعطي تحديدا قانونيا ممتازا لمستقبل الدولة، فرسالة كل مؤسسة هي أن تدوم وتستمر وتنفي الزمن، والدولة هي المثال الأكبر على ذلك¹. وتتعد آليات الاشتغال، والاستراتيجيات التي تعتمدها الدولة في الحفاظ على ديمومتها، ودفاعها عن سيطرتها في وجه أي قوة من أي نوع كانت حسب كل سياق تاريخي وتمخضاته وشرائطه. ولا يخرج عن هذه القاعدة التي تحكم سلوك الدولة تعاملها مع الثورة المعلوماتية، والتحول الرقمي المهول الذي عرفه العالم منذ عقود وما زال يعيش على وتيرته المتسارعة، فتحوّل على إثره إلى قرية صغيرة متاحة أمام الولوج تحت الصيغة المعروفة بـ: "اللازمان، اللامكان" التي تنعدم معها الحواجز الزمانية والمكانية. وقد أفرز التقدّم التكنولوجي تدفقا هائلا للمعلومات يصعب التحكم في إيقاعه، أو فرض قيود على محتوياته، فتبلور ما أصبح يعرف بمجتمع المعرفة الذي يرتبط بقواعد بيانات ضخمة يستطيع من خلالها تلبية معظم حاجياته التي كانت تحتاج في الأمس القريب لكثير من التنقل والوقت لتبليتها².

¹ - مياي ميشال (1982) دولة القانون مقدمة في نقد القانون الدستوري، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص 267.
² - سيلوم عثمان، "المُشَيخات والنقاش الديني المتفّلت في العالم الأزرق: حالة النقاش السني-الشيعي"، منشور بتاريخ 17 فبراير 2020، شوهد 2021/09/13، بالموقع

<https://cutt.us/lnkkc>

وقد حظي التحول الرقمي الذي يعيشه العالم اليوم على إيقاعه السريع بأهمية بالغة نظريا وتطبيقيا، أما نظريا فقد انكبت الدوائر البحثية من معظم المشارب المعرفية على دراسة أثر التحول الرقمي على جميع مناحي الحياة الخاصة والعامة بمختلف أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والنفسية، ومن جهة التطبيق فقد سخرت الدوائر الحكومية في معظم بلدان العالم إمكانياتها المادية والبشرية للتفكير والتخطيط ووضع الاستراتيجيات الجديدة التي تستطيع مؤقعة وظائف الدولة في السياق التكنولوجي الجديد الذي لا يتيح للدولة بآليات اشتغالها التقليدية مجالاً لإيجاد موطئ قدم في العالم الرقمي الذي لا يعترف إلا بالتطور السريع في اتجاه تغيير كل مفاهيم العمل التقليدية المرتبطة أساساً ببعدي الزمان والمكان، فأفرز ذلك التحول مفاهيم جديدة تواكب خصوصياته وشروط عمله المستحدثة من قبيل الحكومة الإلكترونية، والإدارة الإلكترونية، والمعاملات الإلكترونية، والتوقيع الإلكتروني، والمحاكم الإلكترونية... وغيرها من المفاهيم التي أحدثت منعطفاً تاريخياً، وتحولاً لم يسبق له مثيل في المسار الذي عرفته الدولة المعاصرة سواء على مستوى تديير السلطة والعلاقة بين مؤسساتها، أو في تديير العلاقة بالمواطنين بمختلف أنواعها وأشكالها.

من هذه المنطلقات سنحاول أن نقعد لموضوعنا الذي نوذ من خلاله أن ندرس التحولات التي عرفتها طبيعة وبنية الدولة المعاصرة في السياق الثورة المعلوماتية التي شهدتها العالم، من أجل التعرف على الكيفيات والطرائق التي اعتمدها الدول في مواكبة التطور التكنولوجي من خلال أطرها المؤسسية، ومنظوماتها القانونية، ومن أجل الوقوف على قدرة الوجود المؤسسي للدولة بالشكل المعروف على الاستمرار في ظل ازدياد استخدام شبكات المعلومات في تسيير شؤون مؤسسات الدولة في ما بينها وبين الخدمات المقدمة للمواطنين. مما يستوجب على الدولة الحفاظ على وضعيتها المادية والمعنوية لكونها يجب أن تبقى دائماً المسيطرة والمسؤولة عن مختلف شؤون الدولة ومعاملات المواطنين، خصوصا في السياق الرقمي الذي لا يعترف بالحدود الزمانية والمكانية، ولا يتعاطى مع مفاهيم السيادة والحسابات السياسية، والخصوصيات الثقافية، فالعولمة الرقمية تنفي كل ذلك، وتضع مكانه نمودجا نمطيا من السلوكيات والقيم والأخلاق القابل للتعميم من خلال التدفق الهائل عبر قواعد البيانات الضخمة التي تجتاح العالم.

ونظراً إلى تمخض مجموعة كبيرة من الإشكالات والتناقضات والأسئلة الملحة عن التحول الرقمي الذي طال مختلف مناحي الحياة التي لا يمكن الإحاطة بها في هذا المقام؛ فإننا سنركز مجهودنا البحثي على دراسة إشكالية: "قدرة الدولة الراهنة على مواكبة التحول الرقمي وإعادة هندستها وظائفها التقليدية وفق آليات الاشتغال التي يتيحها العالم الرقمي، ومدى حفاظ الدولة الراهنة على مكانتها المركزية في الاجتماع الإنساني/السياسي المتمثلة في مفاهيم الهيبة وال ضبط والتحكم

خصوصا مع المتغيرات التي شهدتها الاجتماع الإنساني الذي تحول إلى مجتمع المعرفة المتصل بقواعد بيانات ضخمة تتيح له قضاء كثير من مصالحه بعيدا عن كثافة حضور الدولة".

لمعالجة الإشكالية المطروحة نطلق من ثلاث فرضيات نرى أن العمل على اختبارها يفضي إلى إيجاد أجوبة للأسئلة الفرعية المتضمنة في الإشكالية:

- الفرضية الأولى: استطاعت الدول الراهنة مواكبة التحول الرقمي والتموقع داخله بشكل يسمح لها بالحفاظ على مكانتها والاستمرار في الضبط والتحكم.

- الفرضية الثانية: لم تستطع الدول الراهنة مواكبة التحول الرقمي، ما جعلها لا تستطيع الحفاظ على مكانتها ولا وعلى وظائفها بصيغها التقليدية.

- الفرضية الثالثة: تتفاوت الدول الراهنة في قدرتها على مواكبة التحول الرقمي حسب الإمكانيات البنوية والتكنولوجية، وما زالت الدولة الراهنة في طريق البحث عن وسائل تبيئة مكانتها ووظائفها التقليدية في العالم الرقمي.

لاختبار فرضيات البحث ارتأينا الاعتماد على المنهج التاريخي الذي يخول لها وضع وظائف الدولة ومعاملات الشعب ضمن السياق التاريخي من أجل تتبع المنعطفات التاريخية والتحويلات الجذرية التي عرفتها تلك الوظائف والمعاملات ما قبل وما بعد التحول الرقمي للوقوف على التمهضات التي أفرزها ذلك التحول، وذلك اعتمادا على التصميم التالي:

أولا: التحول الرقمي للدولة: الحكومة الإلكترونية

ثانيا: التحول الرقمي للشعب: المواطنة الإلكترونية

أولا: التحول الرقمي للدولة: الحكومة الإلكترونية

إن أي محاولة لتحديد مفهوم الحكومة الإلكترونية، ستصطدم بمجموعة من المعوقات، منها حداثة الموضوع وغياب الأساس النظري المتين له، حيث ما زال التعامل مع المفهوم يتسم بنوع من الارتباك، نظرا للتضارب في استعمال المفهوم، إلا أننا في سياق موضوعنا نقصد بمفهوم الحكومة الإلكترونية الدلالة على استعمال التقنيات الرقمية في تدير شؤون السلطة العامة، ومرجعنا في ذلك يعود إلى الإطار الدولي الذي اختارت من خلاله الأمم المتحدة مصطلح

¹"E-gouvernement" والذي تُرجم إلى اللغة العربية بالحكومة الإلكترونية.

وقد أصبحت الحكومة الإلكترونية ضرورة حتمية تسعى كل الدول إلى تطبيقها في سبيل مواكبة تطورات عصر الثورة الرقمية، حتى لا تتخلف عن نهضة المعلومات العالمية، لتدخل بذلك تقنيات المعلومات الحديثة في جميع مجالات تدخل الدولة، ويمكن أن نلاحظ مدى التغيير والتأثير الجذريين الذين لحقا بعمل الدولة. وما زالت الدراسات السياسية منشغلة بدراسات نظرية الدولة من جانبها المؤسسي، باعتبار أن هذا الجانب يمثل أهم مظاهر وجود الدولة "الحديثة"، حيث تجمع مؤسسات الدولة أوجه عديدة من العلاقات القانونية والسياسية والإدارية، وقد مثلت تبني الدولة للحكومة الإلكترونية في عمل مؤسساتها تغييرا جذريا في سلط الدولة الثلاث المتمثلة في: "التشريعية، والتنفيذية، والقضائية"، علاوة على ما أحدثته الحكومة الإلكترونية من تحول في المبادئ التي تحكم الإدارة العامة.

1 - التأثير في السُّلْط الثلاث

تبنت معظم الأجهزة الحكومية للدول المعاصرة الحكومات تطبيق النُظْم الرقمية في مختلف عملياتها عن طريق إيجاد منطق تدفق عمل خاص للوظائف الرئيسية، يتيح حُلُولاََ برمجية للفروع التشريعية والقضائية والتنفيذية لأي حكومة، وهي على الشكل التالي:

أ- السلطة التشريعية

لا تخفى بمكان أهمية السلطة التشريعية في تكوين النظام السياسي للدولة، وسير عمل مؤسساتها، وتشكيل الحياة السياسية، وقد كان من المحتّم على الدول التي تبنت اعتماد التقنيات الرقمية الحديثة أن تُكرّسها بشكل رئيسي في عمل السلطة التشريعية، وقد تجل ذلك التكريس المعلوماتي لعمل السلطة التشريعية في ما يُعرفُ بمصطلح: "البرلمان الإلكتروني"، أو يمكن تعريف هذا الأخير على أنه نظام إلكتروني لإدارة المجالس النيابية وربطها بموقع إلكتروني على الشبكة العنكبوتية قادر على تحقيق العدالة السياسية والاجتماعية في الدولة وتحقيق الديمقراطية على أكمل وجه بدون أي مخالفة للدستور، ويهدف مشروع رقمنة العمل البرلماني إلى إدارة المجالس النيابية بالطريقة التي تحقق الشفافية، والاطّلاع بإشراك الشعب في مراقبة من يمثلونهم تحت قبة البرلمان من أجل الوقوف على مدى تقارب الآراء بين الشعب والممثلين له وأيضا لسهولة التواصل مع الأعضاء وتوصيل مشاكل الشعب

¹- Global E-government survey (2003), Department Of Economic and social Affaires , United Nations.

وعلى سبيل المثال، تستخدم الولايات المتحدة الأمريكية نظاماً إلكترونياً لإعادة عملية إعداد مشروعات القوانين، ويمكن لتلك النظم أن تلغي مبلغ 5.3 مليون كانت تنفقها معظم الولايات كل عامين على طباعة الأوراق والمستندات الخاصة بمراجعة مشروعات القوانين¹. ما جعل الحكومة الإلكترونية تقلص من تكاليف العمل التشريعي وتسهل من عملية إعداد مشاريع القوانين، مما يزيد الحاجة من تبني سياسة الحكومة الإلكترونية من قبل جميع برلمانات الدول.

ب - السلطة التنفيذية

جاء مصطلح الحكومة الإلكترونية للدلالة على استخدام نتاج الثورة التكنولوجية لتحسين مستويات الأداء في أجهزة الحكومة، ورفع كفاءتها وتعزيز دورها في تحقيق الأهداف، ويشمل ذلك الاستفادة من تراكم المعرفة وتزايد التقدم التقني المرافق لها، في توسيع قاعدة المستفيدين من الخدمة العمومية، من حيث وفرة هذه الخدمة، وتحسين أساليب تقديمها. عبر طرق غير تقليدية (إلكترونية) تمكن من الإطلاع على الخدمة وإكمال التبادل بين دوائر الحكومة وجمهور المستفيدين من خدماتها².

ومع تزايد اعتماد المؤسسات الحكومية على أنظمة المعلومات خاصة مع ظهور شبكة الانترنت، وظهور خدمات المواقع الإلكترونية والبريد الإلكتروني على مستوى الدوائر الحكومية، أصبحت الخدمة العامة للحكومة تقدم بشكل أكثر على مستوى هذه الوسائط المعلوماتية، مما يسرع من وتيرة الخدمات المقدمة والتقليل من تكاليفها، فالمعاملات التي تقدمها الحكومة لم تعد تتم وفق الروتين المعروف بطول المساطر وتعقدها، ويبطئ الخدمة التي لم تعد لها القدرة على مسايرة النمط السريع الذي أصبح يعرفه العالم إلى شبكة معقدة العلاقات وسريعة الاتصال.

ودائماً مع مثال الحكومة الإلكترونية في الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها النموذج القياسي في هذا المجال، نجد في ولاية فلوريدا أنها تلزم وكالات أي ملكية مملوكة للولاية متاحة. ويمكن لوكالات فلوريدا أن تدخل على الشبكة لتحديد المساحة اللازمة لها وموقعها - مثلاً 5000 متر مربع في ميامي- والتعرف على ما هو متاح، وتستخدم إدارة صحة فلوريدا الحسابات الشخصية في تخصيص التكاليف- مثل تأجير المباني ووقف العاملين- وإجراء مطابقة البرامج الممولة بواسطة منح أو مخصصات ضريبية مختلفة، فيقوم النظام بمطابقة الفواتير بحسابات البرامج إلكترونياً وإبراز أي فروق قد تظهر³. من

² - توفيق عبد الرحمن (2005) الإدارة الإلكترونية وتحديات المستقبل، القاهرة، مركز الحيزات المهنية للإدارة، ص 146.

² - عشور عبد الكريم (2009-2010) دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسنطينة، جامعة منشوري، ص 65.

³ - توفيق، مرجع سابق، ص 147.

هذا النموذج يتضح أن تقنيات المعلومات والاتصال تتيح للحكومة معالجة المشاكل التي تعترضها بشكل أسرع، وتحويل خدماتها العامة إلى نسق أكثر مرونة وتجانس مع مجتمع المعرفة.

ج - السلطة القضائية

على دأب السلطتين التشريعية والتنفيذية، تأثرت بنية وطبيعة عمل السلطة القضائية بأسلوب الحكومة الالكترونية، إذ نجد الأجهزة التابعة لهذه السلطة القضائية منها والإدارية قد انخرطت في النظام التقني الذي توفره الحكومة الالكترونية، فالجهاز القضائي كغيره من المؤسسات قابل للتطور ليواكب العصر وهذا أمر مفترض، فكيف سيحكم في نزاع متعلق بعقود تجارية إلكترونية مثلا إذا كان النظام جامدا منغلقا على نفسه¹، ليظهر مفهوم جديد في الساحة القضائية، والمعروف بالتقاضي الإلكتروني والذي يمكن يعين إنجاز المتقاضين ومحامهم لإجراءات التقاضي بوسائل إلكترونية، وما يرافقها من مرافعات وإحضار الشهود ودعوة الخبراء ومناقشتهم، وكذا التبليغات والتوثيقات بوسائل الاتصالات الالكترونية.

وتسهم نظم تدفق المعلومات المعتمدة على استخدام الحسابات الشخصية في تمكين المحاكم في الولايات المتحدة وكندا بين البدء في حفظ ملفات القضايا إلكترونيا، فمحكمة المقاطعة في صورها النموذجية ينبغي عليها أن تودع في ملفات القضايا ما يقرب نصف مليون مستند سنويا، إما يدويا أو عن طريق موظفين كتابيين يقوم بإدخال المعلومات الأساسية المتصلة بالقضايا في نظم لإدارة القضايا، وتعكف مقاطعة ليون بولاية فلوريدا الأمريكية حاليا على تطوير نظام سوف يمكن المحامين من إيداع القضايا في الملفات مباشرة عبر البريد الإلكتروني ونقل كل المعلومات إلى نظام إدارة القضايا إلكترونيا، ثم استلام رقم القضية في بريد إلكتروني مرجع، وحيث أن ملفات القضايا ومعظم المستندات المؤيدة سجلات عامة، تخطط المقاطعة لنشر المستندات على شبكة الويب لكي تطلع عليها إلى الحاكم والجمهور².

يتضح من كل هذه النتائج عن السلطات الثلاث المكونة للسلطة العامة، أن الحكومة الالكترونية غيرت بشكل ملحوظ من أنساق هذه السلط وديناميات اشتغالها بشكل يقطع مع أنماط العمل الكلاسيكية، والانفتاح على مجتمع المعرفة وثورة الاتصال.

2- التأثير على مبادئ الإدارة العامة

¹ - العرشة حازم (2008) التقاضي الإلكتروني والمحاكم الإلكترونية، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 13.

² - توفيق عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 148.

مع دخول تقنيات المعلومات والاتصال إلى النسق الإداري للدولة، عبر تفعيل مفهوم الحكومة الالكترونية ضمن منظومة العمل للدولة، ظهرت مجموعة من التحولات التي غيرت من الصورة النمطية لعمل الإدارة ولأسسها ومبادئها المعروفة، والمتفق عليها ضمن أدبيات العلوم الإدارية التي تعنى بدراسة كيفية سير عمل الإدارة العامة للدولة.

وقد وصل الحد إلى وجود وجهة نظر ترى أن ظهور الحكومة الالكترونية سيؤدي إلى نهاية الإدارة¹. ويجد هذا الرأي مسوغاته في مدى التأثير الذي ألحقته الحكومة الالكترونية بعمل الإدارة، ففي ظل نظام الحكومة الالكترونية وعصر المعلوماتية، أدى إلى ظهور آليات جديدة قضت على المفاهيم التقليدية العميقة وأحدثت أثرا نشيطا في التكوين الإداري². وقد احتاجت الإدارة مجموعة من المستلزمات للتماشي مع نظام الحكومة الالكترونية، من خلال تهيئة بيئة عمل الإدارة أو تدريب الكوادر البشرية، وزيادة تثقيف العاملين بمعنى وأهمية مصطلح الحكومة الالكترونية من أجل اتفاق وظيفة إنجاز الأعمال باستخدام النظم والوسائل الالكترونية³.

لذلك تتجه النظم الإدارية الحديثة إلى اعتماد التطبيقات الحديثة وتقليص استخدام الأوراق والوثائق الرسمية لتقليص الروتين الإداري وتخفيض تكلفة تنفيذ المعاملة الواحدة وتسريع وقت الإنجاز. ومن ثم زيادة كفاءة أداء الإدارة العامة، وتسعى الإدارة العامة من خلال الحكومة الالكترونية إلى التوجه العملي نحو المكاتب اللاورقية أو المكاتب التي تتقلص فيها مساحة الأوراق نتيجة لاستخدام الوسائل الالكترونية في إرسال وتخزين المعاملات والأنشطة اليومية، فضلا عن ذلك تقدم الحكومة الالكترونية رسائل فعالة وديناميكية لتعزيز العلاقات الرسمية البينية في داخل مؤسسات وهيئات الحكومة من خلال توظيف البنية الشبكية للحكومة الالكترونية في تنفيذ معاملات تتطلب عبور مستويات إدارية مختلفة في وزارات مختلفة، مما ينعكس هذا على جودة العمل الوظيفي وتحسين الإنتاجية الإدارية⁴. ونجد أن الحكومة الالكترونية قد أحدثت أثرا كبيرا في الإدارة العامة من خلال تجسيد مجموعة من المبادئ المعروفة في سير المرافق العامة، ومن هذه المبادئ يمكن أن نذكر:

أ- مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد

¹ - القدوة محمود (2009) الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، ص 53.

² - باز بشير علي (2009) دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني، مصر، دار الكتب القانونية، ص 83.

³ - الفحطاني صالح بن محمد (2010) تطبيق الحكومة الالكترونية ودورها في التطوير الإداري، رسالة ماجستير، قسم اللوم الإداري، الرياض، جامعة نايق العربية للعلوم الأمنية، ص 75.

⁴ - ياسين سعد غالب (2005) الإدارة الإلكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، الرياض، مركز البحوث، ص 195.

ويعني هذا المبدأ استمرار المرافق في أداء أعمالها بصورة تنظيمية لإشباع الحاجات العامة للأفراد، وذلك لكونها تقوم بأداء خدمات أساسية لهؤلاء الأفراد يتوقف عليها إلى حد كبير تنظيم شؤون حياتهم، ومن ثم فإن تعطل هذه المرافق يؤدي إلى إخلال واضطراب في حياة المواطنين، وذلك مثلما يحدث عند انقطاع المياه أو الكهرباء عن المنازل أو تعطل وسائل المواصلات العامة، ويساعد نظام الحكومة الإلكترونية على هذا المبدأ بصورة أكبر من النظام التقليدي حيث يستطيع الفرد صاحب الخدمة أن يحصل عليها وذلك في أي وقت من الأوقات من خلال دخوله على الموقع الإلكتروني للجهة الموجودة بها الخدمة¹، مما يجعل مبدأ استمرار المرفق العام أكثر تجسيدا وتفعيلا مع التقنيات التي يتيحها نظام الحكومة الإلكترونية، خصوصا أن مبدأ الاستمرارية يصطدم بمجموعة من الإكراهات الواقعية، على سبيل المثال في حالة إضراب جميع موظفي مرفق عمومي معين، يتعطل ذلك المرفق، ومن ورائه مصالح المواطنين، ما يجعل مبدأ الاستمرارية منتفيا في هذه الحالة.

كما أن ما شهده العالم في ظل جائحة كورونا، وما قامت به الحكومات من تدابير احترازية وطوارئ صحية، جعل كثيرا من المرافق بادئ الأمر توقف خدماتها نظرا لاعتمادها على الوسائل التقليدية في العمل المعتمدة على الحضور في زمان ومكان معين مع قضاء المصالح في جو من الاكتظاظ وبحوامل ورقية، فصارت تلك المعطيات الواقعية تشكل تهديدا حقيقيا في ظل الجائحة، الأمر الذي جعل المرور إلى السرعة القصوى في التحول الرقمي مسألة ملحة يجب أن تنخرط فيها كل حكومات العالم، من أجل مرونة أكثر في تأديتها لوظائفها، ومن أجل الحفاظ على مبدأ استمرارية المرفق العام.

ب- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

ويقصد بهذا المبدأ مساواة الأفراد الراغبين في الانتفاع بخدمات مرفق عام معين سواء بالنسبة لهذه الخدمات أو في تحمل أعباء الانتفاع بها بدون تمييز بينهم بسبب الجنس أو الدين أو الرأي، ويفرض هذا المبدأ تواجد الراغبين في الانتفاع بخدمات المرفق العام في الوضع والمركز الذي يحدده قانون أو لائحة المرفق، وأن تتوافر فيهم الشروط اللازمة للانتفاع بهذه الخدمات حتى يستطيعوا الانتفاع بها وتحمل نفقاتها على قدم المساواة دون تمييز بينهما، ويتجلى ذلك في تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية الذي يؤكد مبدأ المساواة بصورة كبيرة جدا، حيث يتم تقديم الخدمة آليا أو إلكترونيا²، وهذا ما من شأنه أن يدعم عدم وجود تمييز بين الأفراد في الحصول على الخدمة المطلوبة، وذلك راجع إلى أن الأنظمة الرقمية لا تعترف بالمحاباة، ولا تهفوا إلى الرشوة مثلا كما هو معروف في الدوائر الإدارية خصوصا في البلدان النامية التي تعرف فوضى وفسادا

¹ - عبد الفتاح عصام (2008) الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ص 91.

² - المرجع نفسه، ص 94.

كبيراً في أنظمتها الإدارية مهما وضعت من خطط وبرامج لمحاربة الفساد، ورفع شعارات الحكامة الجيدة، فالأنظمة الرقمية عبارة عن مجموعة من الأوامر التي تتفاعل مع المرتفق حسب القوائم والشروط المحددة في القوانين واللوائح المنظمة لمرفق معين، الأمر الذي يجعل تلك الأنظمة تقدم خدماتها لكل من استوفى الشروط المحددة للاستفادة من خدمة معينة.

كما أن التكنولوجيا الإدارية تتيح القيام بكثير من المهام المرفقية في لحظة واحدة، إذ إن الفترة التي يحتاجها المرتفق لقضاء معاملة في دائرة حكومية تقليدية والتي قد تطلب منه الانتظار ليوم كامل، وربما العودة في يوم آخر، تكفي لقضاء معاملات كل من يطلب ذلك النوع من المعاملة في لحظة واحدة وكل من مكانه دون عناء تنقل أو طول انتظار.

كما أن تلك المساواة أمام المرفق العام التي تتيحها الحكومة الإلكترونية، تتجاوز منفعتها الحدود الضيقة لنجاعة وفاعلية قضاء معاملات المواطنين، إلى إعادة الثقة بين هؤلاء وبين الإدارة، وتكريس التضامن بين الشعب والدولة الذي يعدّ رافداً أساسياً، وضامناً من ضمانات استمرار الدولة في إطار السلم الاجتماعي، وبعيداً عن أي احتقان قد تساهم فيه عدم المساواة والتمييز الذي يترافق في أذهان ونفوس المواطنين وهم يقضون معاملاتهم في الدوائر الحكومية التقليدية أوجهاً من محاباة، ومحسوبية ورشوة، وغيرها من المظاهر السلبية التي تحول دون بناء الثقة بين المواطن والإدارة، لذلك فالحكومة الإلكترونية ليست فقط تقنية دخلت على أساليب تدبير الإدارة العامة، بل هي منظومة جديدة تقطع مع جميع الأنماط التنظيمية الكلاسيكية، وتسعى إلى إحداث نقلة نوعية تغير بشكل جذري أنماط العمل داخل المكونات المؤسسية للدولة، ونوعية الخدمات العامة المقدمة من طرف الإدارة العامة.

ثانياً: التحول الرقمي للشعب: المواطنة الإلكترونية

حققت الحكومة الإلكترونية مجموعة من التغييرات في أنماط عمل الإدارة العامة وفي نوعية وجودة الخدمات التي تقدمها، لجميع مكونات المجتمع الطبيعية والاعتبارية، سواء ما يهم منها سير النظام العام، أو الاستثمار، أو المصالح البسيطة التي يطلبها المواطنون من الإدارة العامة، وعلى منوال ذلك التغيير الذي أحدثته الحكومة الإلكترونية بجميع مرافق الدولة ومؤسساتها، نجد التغيير طال مفهوم المواطن داخل الدولة، وكذا سبل تحقيقه لمصالحه، لتطفو على السطح مجموعة من التصورات التي أصبحت تنظر إلى المواطن على أنه مواطن إلكتروني. وقد انعكس تلك النظرة الجديدة على طبيعة المعاملات للمواطن الإلكتروني لتبرز أساليب جديدة يتعامل بها المواطن مع الإدارة.

1- المواطن الإلكتروني

إن نجاح الحكومة الالكترونية يتطلب تحقيق مجموعة من الشروط، منها: المتطلبات القانونية، المتطلبات التنظيمية والإدارية، المتطلبات التقنية، والمتطلبات الثقافية، وهذا المتطلب الأخير بالغ الأهمية، حيث يعنى بنشر الثقافة الالكترونية وتحويل المواطن العادي إلى مواطن إلكتروني e-citizen، وهو ما يمليه الانتقال إلى الحكومة الالكترونية، ويضمن نجاحها في تحقيق أهدافها¹.

والحكومة الالكترونية ليست فقط تقنية اتصالات ومعلومات، ولكنها كل ما يتعلق بالأفراد والعمليات والنتائج التي تستخدم تقنية المعلومات والاتصالات لتحسين الشفافية والكفاءة والفعالية للمؤسسات العامة، إنها مساعدة لأفرادها ومواطنيها لمواجهة التحديات اليومية ورضا المواطن الالكتروني هو المعيار الأساسي الذي تقاس عليه جودة الخدمات المقدمة، وقد سهلت الحكومة الالكترونية بشكل كبير الخدمات المقدمة للمواطنين، جعلت تلك الخدمات في شكل رقمي عبر البوابات الالكترونية، لتصبح المساطر أكثر مرونة وتتخلى عن الروتين الإجرائي الطويل، كما سهل حفظ معلومات المواطنين في ذاكرات رقمية ذكية والاستغناء عن الملفات الورقية لتصبح بذلك الخدمة المقدمة للمواطنين أكثر فعالية، وإدارة العامة للدولة أكثر عصريّة². في ظل هذا التقدم الرقمي الهائل أصبح يطالب المواطن بالمزيد من الخدمات السريعة والميسرة من أجل أن تكون في متناول اليد ومتى شاء، ويمكن أن نسوق على سبيل المثال بعض التطبيقات التي أصبحت متوفرة للمواطن الالكتروني.

- العملة الافتراضية.

- بطاقة المواطن الذكية.

- شبك الإدارة الالكترونية.

- خدمات الدفع الالكتروني.

- إصدار القسائم الالكترونية.

¹ - القدوة، مرجع سابق، ص 145.

² - Stavros Zouridis and Marcel thanes (2003) , Egovernment : tolaras a public administration approche, Asian Journal of public administration, p 164.

وتدخل تطبيقات الحكومة الالكترونية ضمن استراتيجية إعادة صياغة خدمة المواطنين وجعلها أكثر فعالية وسهولة، كما تتيح الحكومة الالكترونية للمواطن الاتصال الدائم بالإدارة بدون قيد مكاني أو زمني لتحقيق المصالح المواطنين بدون تعقيدات الإجراءات الإدارية الكلاسيكية، فمن خلال نظام الحكومة الالكترونية يمكن تفادي الكثير من الأخطاء اليدوية التي قد تحدث من خلال تأدية الخدمة بالطريقة التقليدية، فتدفق بيانات المعاملات الذي تعرفه الحكومة الالكترونية، يوفر سهولة والأمان والشفافية في تتبع الأداء لكل معاملة في أي وقت¹. وللوصول بالمواطن إلى درجة المواطن الالكتروني لا بد أن يتم إشراكه بمنهج شمولي ليوكب التطورات الحاصلة في مجال المعلومات والاتصال أو تجيد مجموعة من المهارات الأساسية².

2- معاملات المواطن الالكتروني

مع التحول الذي عرفته طبيعة معاملات المواطن عن سابقتها من المعاملات التقليدية التي كانت تعتمد على الأساليب الورقية والإجرائية المعقدة والرتبية، أصبح المواطن الالكتروني يحقق معاملاته بشكل يتماشى مع تقنيات ونظم الحكومة الالكترونية، لتصبح بذلك العلاقات القانونية والاقتصادية للمواطن مبنية على التقنيات الرقمية.

أ- التوقيع الالكتروني

جاء التوقيع الالكتروني كبديل حديث للتوقيع التقليدي، ويمكن اعتبار التوقيع الالكتروني كل ما لا يعتبر من قبيل الكتابة التقليدية.

- استخدام الحاسب التشغيل- التعرف على الواجهة الرسومية الأساسية لنظام التشغيل.
- نظام الملفات.
- استخدام التطبيقات والبرمجيات.
- استخدام الانترنت.

¹ - شحادة نجلاء يوسف (2012) أثر تكنولوجيا المعلومات في زيادة فعالية الحكومة الالكترونية، رسالة ماجستير في الأعمال الالكترونية، عمان - الأردن، كلية الأعمال جامعة الشرق الأوسط، ص 25.

² - محمود القدوة، مرجع سابق، ص 156.

- استخدام البريد الإلكتروني.
- إنشاء الرسائل الإلكترونية.
- الوصول إلى محتوى الشبكة.
- الحصول على خدمة عن طريق الإنترنت.
- تفهم الخدمات عن طريق الإنترنت.
- ملء الاستمارات على الإنترنت.
- الشراء من متاجر الإنترنت.

ومع التسارع المهول لتطور عالم المعلومات والاتصال، يتوجب على كل من السلطة العامة والمواطنين مواكبة هذا التطور قدر الإمكان والتفاعل مع تقنياته التي يتيحها من أجل استثمارها في مجالات تحقيق المصالح العامة والخاصة. أو الحروف الأصلية المصحوبة بتوقيع خطي ومادي على وثائق ورقية، وإنما هو كل توقيع صادر بوسيلة أو شبكة إلكترونية¹. كما يمكن تعريف التوقيع الإلكتروني أنه ملف رقمي صغير (شهادة رقمية) تصدر عن أحد الهيئات المتخصصة والمستقلة والمُعترف بها من الحكومة تماما مثل كتابة العدل وفي هذا الملف يتم تخزين اسم المستخدم وبعض المعلومات المهمة الأخرى مثل رقم التسلسل وتاريخ انتهاء الشهادة ومصدرها، وهي تحتوي عند تسليمها له على مفتاحين (المفتاح العام والمفتاح الخاص) ويعتبر المفتاح هو توقيعك الإلكتروني الذي يميزك عن بقية الناس، أما المفتاح العام فيتم نشره في الدليل وهو مفتاح لعامة الناس². وتأتي أهمية التوقيع الإلكتروني من خلال إعطائه للمتعاملين مع الحكومة الإلكترونية ثقة وأمان وضمان، فإذا كان الأصل أن التعامل عبر الشبكات الإلكترونية يثير قلق وخوف كثير من الناس، الأمر الذي يسبب نوعا من انعدام الثقة بهذه الشبكات.

وبالتالي يسمح التوقيع الإلكتروني بإبرام التعاقدات وإصدار القرارات عن بعد دون حضور المتعاقدين بأشخاصهم، كما أن التوقيع الإلكتروني حسب نوعيه سواء التوقيع الرقمي والذي يقوم على فكرة الرموز السرية والمفاتيح المتناسقة، أو

¹ - باز علي بشير، مرجع سابق، ص 41-42.

² - القدوة محمود، مرجع سابق، ص 248.

التوقيع بالقلم الإلكتروني على شاشة الكمبيوتر عن طريق برنامج خاص¹. يضمن الحقيقة أكثر من التوقيع التقليدي فهو وسيلة مأمونة لتحديد هوية الشخص الذي قام بالتوقيع مما يقضي معه على آفة التزوير أو العيوب الجسيمة التي قد تصيب العمل الإداري.

ب- التصويت الإلكتروني

ظهر التصويت الإلكتروني كأحد تجليات الحكومة الإلكترونية التي استطاعت أن تعيد صياغة المفاهيم الأساسية التي تقوم عليها الدولة من إدارة ومؤسسات وطبيعة مكونات السلطة العامة، بالإضافة إلى مفهوم المواطن باعتباره مفهوما مركزيا داخل النظرية السياسية الحديثة. ولعل أهم آليات مشاركة المواطن في الحياة السياسية هو آلية التصويت التي تتيح للمواطن الإدلاء برأيه عن طريق الانتخابات بشتى أنواعها والتي تجسد أحد أعرف تقاليد الممارسة الديمقراطية. وقد دخلت الحكومة الإلكترونية لتعيد صياغة التصويت لتحوّله إلى صيغة إلكترونية تختلف عن الطريقة التقليدية للتصويت التي تعتمد على الأوراق باختيار إصدارها أو على القلم الذي يتم به تحديد الرمز الانتخابي المرغوب في اختياره.

وتظهر أهمية التصويت الإلكتروني من خلال قدرته على الحد من التزوير واختصار الوقت والتكاليف والجهد ورفع مستوى الدقة والتسيير والرضا لدى كافة أفراد الشعب، ويحقق التصويت الإلكتروني الدقة في التصويت والقدرة على توضيح عدد المصوتين ورغباتهم²، ويزيد الأمر وضوحا ودقة في حالة بروز الحاجة لمساءلة مدى دقة وسلامة التصويت والتعبير عن إرادة المواطنين.

ولا يمكن الوقوف على نموذج واحد للتصويت الإلكتروني إذ توجد عدة أشكال وأساليب لهذا النوع من التصويت، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يقوم الكونغرس بوضع جدول الأعمال وتقارير ونشاط اللجان والأعضاء على شاشات العرض الموجودة في قاعات الكونغرس لتكون متاحة إلكترونيا أمام الجمهور ويتم التصويت فيها عن طريق أجهزة إبداء الرأي آليا (إلكترونيا). وكذلك في الانتخابات التشريعية والرئاسية التي تتم في أمريكا يكون التصويت فيه إلكترونيا، ففي الانتخابات الرئاسية التي تمت نهاية عام 2000 بين الرئيس الأمريكي جورج بوش الابن ومنافسه آل جور حدثت مشكلة كبيرة في عملية

¹ - باز بشير علي، مرجع سابق، ص 45.

² - باز بشير علي، مرجع سابق، ص 136-137.

التصويت تأخر على إثرها إعلان الفائز في الانتخابات لمدة ثلاثة أيام بسبب حسابات الأصوات في ولاية فلورديا وكان الفيصل في حل النزاع هو جهاز التصويت الإلكتروني للولاية الذي حسم النزاع لصالح الرئيس بوش¹.

ومن هنا تظهر أهمية التصويت الإلكتروني، أو غيره من الأساليب والتقنيات التي تتيحها الحكومة الإلكترونية والتي تسعى إلى الرفع من جودة الخدمات العامة، وخدمة وتلبية حاجيات وتحقيق مصالح أكثر عدد من المواطنين². باعتبار هذا الأخير هو اللبنة الأساسية في بناء الدولة الحديثة وهو مدار الممارسة الديمقراطية حيث تعتبر المواطن هو صاحب السلطة والإرادة والشرعية التي يمنحها للسلطة العامة، والتي يجب أن تسعى إلى تحقيق عوامل الرفاهية والرقى والازدهار للمواطن.

خاتمة:

وبعدما وقفنا بما يتيح المقام على أهم معالم التغييرات الطارئة على كل من وظائف الدولة ومعاملات الشعب في ظل التحول الرقمي المتسارع الذي يعيشه العالم على وقعه، فخلصنا إلى مجموعة من الأفكار التي تعبر عن التحول الجذري في كل من وظائف الدولة ومعاملات الشعب، حيث تحول التصور التقليدي لحضور الدولة من خلال البنائيات والصروح المشيدة من أجل تكثيف الحضور في أنظار ووعي المواطنين لتشكيل تصور معين عن هيبة الدولة ومكانتها المحورية في حياة الناس إلى حضور من نوع آخر من خلال البرامج والتطبيقات والمواقع الإلكترونية لتنسيق أعمال السلطة والقيام بمهامها واختصاصاتها عبر ما يتيح العالم الرقمي من إمكانيات تختصر الزمان والمكان، وتقلص من الأعباء العامة التي يمكن الاستفادة منها في أبواب الاستثمار والتحسين من جودة الخدمات العامة، كما صار محتما على الدولة مواكبة التحول التلقائي الذي سارت فيه معاملات المواطنين الذين وجدوا يوما بعد يوم أن العالم الرقمي يتيح لهم كثيرا من الخدمات بجودة عالية وبجهد قليل وبتكاليف أقل مما كانت تحتاجه المعاملات التقليدية من تنقل وانتظار لمدة طويلة، فانخرط الناس الذين هم بطبيعتهم يبحثون عن كل ما يرفع من جودة حياتهم ويقلل المجهود المبذول فيها والمصاريف المحتاج لها، لتعمل بذلك على الدولة على الانكباب على تنظيم المعاملات الإلكترونية من خلال إرساء المنظومات القانونية والتدابير الإجرائية التي تتيح للدولة إعادة التمتع في خضم العالم الرقمي من أجل الحفاظ على مكانتها في الضبط والتدبير والمراقبة، إضافة إلى توجيه التدفقات المالية التي تتيحها المعاملات الإلكترونية إلى خزينة الدولة من خلال تقنين تلك المعاملات ودمجها في المنظومة الضريبية حتى تحافظ الدولة على مواردها السائرة إلى التقلص في مجال المعاملات التقليدية.

¹ - بن يونس عمر محمد (2003) المجتمع المعلوماتي والحكومة الإلكترونية مقدمة إلى العالم الافتراض، بيروت، الدار العربية لالموسوعات، ص 25.

² - L' administration électronique : Un Impératif (2004) , Etude de L' OCDE. France, p 44.

ختاما يمكن أن نقول إن معالم مستقبل الدول والشعوب يتحدد أساسا في مدى مواكبتهم للتطور التقني والتكنولوجي، حيث انخرط الإنسان عمليا في الانتقال من عالم واقعي مرتبط بمقولات الزمان والمكان، إلى عالم افتراضي لا يعترف بأي زمان ولا مكان، لذلك من المحتّم على الدول التي ما زالت تعيش في أنماط العمل الكلاسيكية، وتؤسس دوائرها الحكومية على آليات الاشتغال التقليدية أن تستنهض همّتها، وأن تكون على وعي تام بالمرحلة، وأن تضع ضمن أولوياتها الاستراتيجية النهوض بالبنى التحتية للاتصالات، وأن تراهن في تعليمها على التكنولوجيا المعلومات، وأن تستثمر في اقتصاديات المعرفة من أجل الالتحاق بالركب الحضاري الذي يتأسس على قواعد بيانات ضخمة تتدفق من خلال حوامل رقمية فائقة السرعة، وخصوصا في ظل عالم أصبح يعيش على وقع الجوائح، وتقلص الموارد الطبيعية، والتغير البيئي الذي أفضى إلى التفكير في البحث عن وسائل مبتكرة للطاقة وأنماط الحياة عموما التي صار معلوما أن مدخلها الأساسي هو التقنيات والأدوات التي تتيحها تكنولوجيا المعلومات.

قائمة المراجع:

الكتب:

- باز بشير علي (2009) دور الحكومة الإلكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الإلكتروني، مصر، دار الكتب القانونية.
- بن يونس عمر محمد بن (2003) المجتمع المعلوماتي والحكومة الإلكترونية مقدمة إلى العالم الافتراض، بيروت، الدار العربية للموسوعات.
- توفيق عبد الرحمن (2005) الإدارة الإلكترونية وتحديات المستقبل، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة.
- الرعشة حازم محمد (2008) التقاضي الإلكتروني والمحاكم الإلكترونية، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- عبد الفتاح عصام (2008) الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة.
- القدوة محمود (2009) الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع.
- مياي ميشال (1982) دولة القانون مقدمة في نقد القانون الدستوري، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- ياسين سعد غالب (2005) الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، الرياض، مركز البحوث.

بحوث جامعية:

- - شحادة نجلاء يوسف (2012) أثر تكنولوجيا المعلومات في زيادة فعالية الحكومة الالكترونية، رسالة ماجستير في الأعمال الالكترونية، عمان – الأردن، كلية الأعمال جامعة الشرق الأوسط.
- عشور عبد الكريم (2009-2010) دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسطنطينة، جامعة منشوري.
- القحطاني صالح (2010) تطبيق الحكومة الالكترونية ودورها في التطوير الإداري، رسالة ماجستير، قسم اللوم الإداري، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
- وبيوغرافيا:
- سيلوم عثمان، "المشِيخات والنقاش الديني المتفَلت في العالم الأزرق: حالة النقاش السُني-الشيوعي، منشور بتاريخ 17 فبراير 2020، شوهد 2021/09/13، بالموقع <https://cutt.us/lnkkc>

المراجع الأجنبية:

- Global E-gouvernement surey (2003) , Department Of Economic and social Affaires, United Nations.
- L' administration électronique : Un Impératif (2004) , Etude de L' OCDE. France.
- Stavros Zouridis and Marcel thane (2003) , Egvornment : tolards a public administration approche, Asian Journal of public administration.

التسويق الالكتروني وأثره في زيادة الميزة التنافسية وتحسين جودة الخدمات البنكية

E-marketing and its impact on increasing competitive advantage and improving the quality of banking services

سارة محمد عثمان العمير باحثة بسلك الدكتوراه
جامعة محمد الخامس الرباط كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويدي

ملخص:

تكمن أهمية هذا الموضوع في أن الجهاز المصرفي يحتل مكانة هامة ومرموقة في النشاط الاقتصادي، باعتباره القلب النابض والمحرك الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال أبرز العمليات التي تقوم بها البنوك.

لقد بدأ الاهتمام بالتسويق الالكتروني المصرفي في الوقت الراهن، ويعتبر العنصر البشري أهم العناصر اللازمة لصنع وأداء هذه الخدمات، كما ساعد التطور التكنولوجي الذي حققته نظم المعلومات المصرفية على تحقيق الميزة التنافسية والجودة التي هي أساس ثقة العميل حيث أصبحت المدخل الرئيسي إلى التطوير والتحسين المستمر الذي يشمل كافة المراحل وشكل الأداء سعياً لإشباع حاجات الزبائن. ومن هنا يبدو التوجه التسويقي ضرورة لزيادة الميزة التنافسية للبنوك بصفة عامة.

الكلمات المفتاحية: البنوك، الميزة التنافسية، التسويق الالكتروني، الخدمات البنكية.

Abstract:

The importance of this topic lies in the fact that the banking system occupies an important and prestigious place in economic activity, as it is the beating heart and strategic engine of economic and social development, through the most important operations carried out by banks.

The interest in electronic money marketing has begun at the present time, and the human element is considered the most important element necessary for the manufacture and performance of these services, and the technological development achieved by the banking information systems has allowed to obtain the competitive advantage and quality that is the basis of customer confidence, as it has become the main gateway to the continuous development and improvement, which includes all stages and all forms of performance in order to satisfy the needs of customers. Therefore, marketing orientation appears as a necessity to increase the competitive advantage of banks in general.

Keywords: banks, competitive advantage, e-marketing, banking services.

مقدمة:

يعتبر القطاع المصرفي المحرك الرئيسي للتنمية في أي بلد، فهو القطاع الذي يقوم بأكثر من دور ولعل أهم هذه الأدوار هو تحويل مدخرات المودعين إلى المستثمرين من أجل التوسع في نشاط الاقتصاد وخلق فرص عمل للمواطنين وزيادة صادرات البلد، وكل ذلك يؤدي إلى اقتصاد نشط ورفاهية الحياة لأبناء ذلك الوطن. ولقد أدرك الاقتصاديون في دراساتهم منذ فترة طويلة بأهمية دور البنوك في كفاءة وتنمية أي اقتصاد لاسيما في غياب أو محدودية دور أسواق الأوراق المالية.

وتعرف الخدمة البنكية بأنها مجموعة من العمليات ذات المضمون المنفعي الكامن في مجموعة من العناصر الملموسة (الحقيقية)، وغير الملموسة (غير الحقيقية) المدركة من قبل الأفراد أو المؤسسات من خلال دلالاتها وقيمتها المنفعية التي تشكل مصدرا لإشباع حاجاتهم المالية والائتمانية الحالية والمستقبلية، والتي تعد في الوقت نفسه مصدرا لربحية الخدمة البنكية، ويتصف مضمون هذه الخدمة بتغليب العناصر غير الملموسة على العناصر الملموسة وتتجسد هاتان المجموعتان من العناصر في بعدين أساسيين اثنين: البعد المنفعي والبعد السماتي (معلا ناجي: 2001، ص 26).

ويتمثل البعد الأول في مجموعة المنافع المادية المباشرة التي يسعى العميل للحصول عليها من خلال شرائه للخدمة المصرفية. أما البعد الثاني فإنه يتمثل في مجموعة الخصائص والسمات التي يتصف بها المضمون المنفعي المباشر للخدمة، وإذا كان البعد الأول يرتبط بالعميل نفسه. فإن البعد الثاني يرتبط بالخدمة البنكية نفسها ويعبر عن مستوى جودتها ويرقى بها إلى مستوى توقعات العميل وإدراكاته.

إن هذه النظرة الشمولية للخدمة البنكية لها انعكاسات هامة على المدخل الذي يستخدم فيه تسويقها وبيعها، ففي حين يكون للبعد المنفعي الملموس مضامين تطبيقية في مجال بيع الخدمة المصرفية حيث ينبغي على بائع هذه الخدمة إبراز المنافع الأساسية في مضمونها وربطه بنظام حاجات العميل كمدخل لإقناعه بشرائها، فإن البعد السماتي له مضامين تطبيقية في مجال الترويج (وهو جزء من عملية تسويق الخدمة) حيث يجب على من يقوم بترويج الخدمة المصرفية إبراز خصائصها ليستطيع التعبير عن جودتها.

وتسعى البنوك بشكل متسارع لأن تبقى في السوق وتستمر في مجال عملها، ولكن ذلك لا يتحقق بشكل سهل ويسير، بل تتعرض إلى منافسة شديدة وقوية (إسماعيل كحيل: 2016، ص 39). ومن أجل ملاقاته ذلك وتحقيق أهداف المنشآت البنكية المطلوبة، فإنه يستوجب أن تمتلك ميزة تنافسية تُعبر بها ومن خلالها عن تفرداها عن غيرها من البنوك الأخرى.

وعليه، يمكن القول بأن امتلاك البنك للميزة التنافسية يعني قدرتها الموضوعية على مواجهة متغيرات البيئة في السوق وقدرتها على مواجهة الآخرين وإمكانية البقاء والاستمرار ستكون واضحة وجلية. وبالتالي فإن امتلاك البنك للميزة التنافسية يمثل جزءاً أساسياً من فلسفة الإدارة وتوجهاتها المستقبلية وللأمد الطويل (إسماعيل كحيل: 2016، ص 36).

ويعد تبني مفهوم التسويق المصرفي¹ الإلكتروني الحديث أمراً ملحاً في ظل التطورات المتلاحقة التي تشهدها الساحة المصرفية، والتي تبلورت أهم ملامحها في احتدام المنافسة، حيث يساهم هذا المفهوم في زيادة موارد البنك ومن ثم تحقيق التوازن في هيكل موارد البنك واستخداماته، لذلك تقوم البنوك بتنمية مزايا تنافسية جديدة من خلال اكتشافها لسبل جديدة وأفضل للمنافسة، فما هي آثار التسويق المصرفي الإلكتروني على الميزة التنافسية وتحسين جودة الخدمات البنكية؟ للإجابة عن هذه الإشكالية سنحاول تحديد الأطار المفاهيمي للبنوك في المحور الأول ثم الميزة التنافسية في المحور الثاني بعدها سنتناول التسويق الإلكتروني وأثره على زيادة الميزة التنافسية في المحور الثالث.

المحور الأول: تعريف البنوك

إن كلمة "بنك" أصلها "Banco" إيطالية الأصل ونقصد بها طاولة الصرف "Comptoir" حيث كانت تتم عليها المبادلات النقدية.

وكلمة بنك هي تسمية أصيلة تستخدم عادة للإشارة إلى مؤسسة ذات قوانين أساسية أو نشاطات جد متنوعة. والمفهوم التقليدي للبنك هو عبارة عن وسيط مالي يقوم بتجميع فوائض ومتاحات أموال المدخرين من مختلف الأعوان والأفراد، مقابل عائد يوزعه عليهم، ثم يقرضها بعد ذلك للمحتاجين من المستثمرين والعائلات، في شكل قروض في أغلب الأحيان، مقابل هامش فائدة. ومن خلال هذه العملية يحقق البنك ربحاً يتمثل في الفرق بين معدل العائد ومعدل الفائدة.

¹ - من أهم ركائز وظائف التسويق المصرفي الحديث التي يجب التركيز عليها:

- خلق أو صناعة العميل بالسعي نحو العميل المرتقب ومعرفة احتياجاته ورغباته؛
- المساهمة في اكتشاف الفرص الاقتصادية ودراستها وتحديد المشروعات الجيدة، بما يكفل إيجاد عميل جيد؛
- تصميم مزيج الخدمات المصرفية بما يكفل إشباع رغبات واحتياجات العملاء بشكل مستمر يكفل رضا العميل، وذلك بعد القيام بدراسة وافية لاحتياجات العملاء؛
- ضرورة قيام مستولي التسويق المصرفي بالمعايشة الكاملة للبيئة الاقتصادية والاجتماعية التي يعمل بها البنك؛

لقد عرفت البنوك تطورا كبيرا من حيث أداءها ونشاطاتها لدرجة أنه أصبح يصعب تعريفها بما يشمل التطور الذي شهدته، وهو ما أدى إلى اختلاف التعاريف المتعلقة بالبنوك، القوانين والأنظمة المنظمة لها، وكذلك طبيعة النشاط البنكي وشكله القانوني. وعموما يمكن تعريف البنك بالاعتماد على ثلاثة جوانب وهي:

الجانب النظري: البنك وسيط مالي¹

إن دور البنوك يتمثل أساسا في الوساطة المالية بين الادخار والاستثمار (تلقي الودائع ومنح القروض). غير أن وظيفة² البنوك ترتبط بعامل هام جدا يمتاز به القطاع البنكي وهو "تحمل المخاطر" في كل العمليات المصرفية.

الجانب المؤسسي: البنك مؤسسة قرض

يعتبر البنك كمؤسسة ذات قانون أساسي ويخضع إلى تشريع خاص ينظم العمليات التي يمارسها، وتعتبر مؤسسات القروض كأشخاص معنوية تقوم بشكل اعتيادي بعمليات البنك وعمليات ملحقة لنشاطها، كما يمكنها أيضا القيام بعمليات استثمارية³.

الجانب المهني: البنك متعدد المهن

لابد أن نأخذ بعين الاعتبار تطور المهن البنكية والتي تنوعت وتعددت خاصة فيما يخص مجالات الأوراق المالية. هناك معيارين لوصف المهنة التي يقوم بها البنك:

- طريقة جمع الموارد¹.

¹ - الوساطة المالية هي: "تلك الهيئات التي تسمح بتحويل علاقة التمويل المباشرة بين المقرضين والمقترضين المحتملين إلى علاقة غير مباشرة، فهي تخلق قناة جديدة تمر عبرها الأموال من أصحاب الفائض المالي إلى أصحاب العجز المالي".

² - ومن خلال وظائفها تمويل بنوك الاقتصاد عامة والسوق النقدية خاصة، كما تؤدي أدوار عديدة، كونها وسيط مالي، نذكر أهمها:

- خلق النقود: عن طريق منح قروض للاقتصاد أو الدولة، أو عن طريق العلاقات مع الخارج وإعادة تمويل البنوك؛

- تحويل الأموال: ويتجلى ذلك عند اقتراض رؤوس الأموال بغرض منحها للعوامل الاقتصادية بأشكال وأجال مختلفة؛

- توظيف رؤوس الأموال: الذي يقوم على بيع القيم المنقولة (إصدار أسهم وسندات الحساب المؤسسة المصدر):

- دور تفاوضي للقيم المنقولة والسيولة، بطلب من الزبائن.

³ - يمكن عرض العمليات الاستثمارية كما يلي:

- العمليات الرئيسية للبنوك: يحددها القانون البنكي وتتضمن: تلقي الودائع من الجماهير وعمليات القروض وتقديم وتسيير وسائل الدفع.

- النشاطات الملحقة: عمليات الصرف، عمليات على الذهب، المعادن والقطع الثمينة، عمليات على القيم المنقولة وكل منتج مالي، الاستشارات والمساعدات في مجال التسيير

المالي والهندسة المالية وعمليات الإيجار البسيطة للتجهيزات المنقولة وغير المنقولة للمؤسسات المؤهلة لإجراء عمليات البيع بالإيجار وأخذ حيازة المساهمات في المؤسسات الناشئة أو في قيد الإنشاء.

- خدمات الاستثمار: تتضمن عمليات تلقي وتحويل الأموال لفائدة العملاء وتنفيذها التفاوض لحسابها الخاص، تسيير محفظة العملاء، التوظيف وغيرها.

- منطقة ممارسة المهنة².

وعموما يمكن القول، أن البنوك تمثل مصدرا أساسيا للتمويل والقناة الرئيسية للتداول، فهي تلعب دورا أساسيا في التقدم الاقتصادي للأمم كما تساهم في تطوير النظام الرأسمالي لأي بلد.

المحور الثاني: مفهوم الميزة التنافسية

لم يظهر مفهوم الميزة التنافسية صدفة وإنما هو نتاج التحول في مفهوم الميزة النسبية بسبب التحولات التي عرفها العالم ولا زال على جميع الأصعدة. فقد كان مفهوم الميزة النسبية حجر الزاوية في تحديد مسار التجارة الدولية ومجالات التخصص وتقسيم العمل بالنسبة للمؤسسات والدول على حد سواء، ومنذ كتابات RICARDO وحتى عهد قريب كان هذا هو المفهوم السائد بين الاقتصاديين ورجال الإدارة.

وفي أواخر السبعينات من القرن الماضي ظهر مفهوم جديد هو الميزة التنافسية وأصبح التحدي الكبير الذي يواجه رجال الاقتصاد والإدارة هو كيفية تحويل الميزة النسبية إلى ميزة تنافسية. وفي تحويل المزايا النسبية إلى ميزات تنافسية، أصبح تحقيق هذه الأخيرة يتوقف على عدة عوامل منها:

أ- قدرة المؤسسة على خلق عوامل الإنتاج اللازمة لصناعة معينة، والتي تستند إلى مهارات بشرية عالية وإلى قاعدة علمية قوية؛

ب- التركيز على خلق عناصر الإنتاج المتخصصة، مثل ربط الأبحاث والتعليم والمعرفة بصناعة إستراتيجية معينة، فتركيز الموارد العلمية والبحثية هو الذي يحقق الميزة التنافسية وليس بتشتيتها؛

ت- ظروف الطلب المحلي، فكلما تميز الطلب بحساسية للجودة فإن ذلك يعطي للمؤسسات خبرة ودفعاً قويا للتجديد والابتكار؛

¹ - ونفرد ما بين جمع الموارد:

- عن طريق شبكة الوكالات من العملاء (أفراد ومؤسسات):

- عن طريق أسواق رؤوس الأموال حيث يقوم بإصدار أوراق (شهادات الإيداع على المدى القصير وسندات على المدى المتوسط).

² - نشاط البنوك يكون:

- محلي في إطار حدود بلدها الأصلي؛

- دولي لامتلاكها فروع في الخارج أو تقوم بعمليات مع عملاء غير مقيمين تتعدى ثلث إجمالي ميزانيتها.

ث- وضع الأهداف التي تقود إلى استمرارية الاستثمار ومن ذلك الاستثمار في تكوين المهارات البشرية وفي البحوث والتطوير.

لقد عرف الكثيرون من الباحثين والأكاديميين الميزة التنافسية بتعريفات تتفق في جوهرها وتختلف في دقيق تفاصيلها؛ ولذلك سوف يتم التركيز عن أشهر التعريفات من أجل التعرّيج على مضامينها والخروج بتعريف شامل يسهل على القارئ فهم المقصود بالميزة التنافسية، ومن هذه التعريفات ما ذكره Epetimehin حيث عرف الميزة التنافسية على أنها قدرة المؤسسة على التأدية بطريقة أو بعدة طرق لا يستطيع المنافسون تأديتها ومقابلتها؛ الأمر الذي يتم إدراكه في الإستراتيجية التسويقية، وتطبيق الإستراتيجية والسياق الذي لا تطويه المنافسة. (Epetimehin, F. M: 2011, p. 18)

كما عرف Porter الميزة التنافسية على أنها نتيجة قدرة المنشأة على أداء مجموعة من الأنشطة الضرورية بشكل كفاء للحصول على تكلفة أقل من المنافسين وتقوم بتنظيم هذه الأنشطة بطريقة فريدة لتمكّنها من الحصول على تميز في القيمة للعملاء (Porter, M. E: 1998. p 11).

وتعرف¹ كذلك على أنها " القدرة على تحقيق الحاجات للمستهلك أو القيمة التي يتم الحصول عليها من ذلك المنتج ومثال ذلك قصر فترة التوريد أو الجودة العالية للمنتج وقد أكد Porter على أن الميزة التنافسية تنشأ أساساً من القيمة التي باستطاعة البنك أن يخلقها لعملائه، إذ يمكن أن تأخذ شكل سعر منخفض، أو تقديم منافع متميزة من خلال الخدمة المقدمة مقارنة بالمنافسين.

ويقصد بالميزة التنافسية للبنك كذلك على أنها" الوضع الذي يتبع له التعامل مع مختلف الأسواق المصرفية ومع عناصر البيئة المحيطة به بصورة أفضل من منافسيه، بمعنى أن الميزة التنافسية تعبر عن قدرة البنك على الأداء بطريقة يعجز منافسيه عن القيام بمثلها.

وتعرف كذلك أنها "استراتيجية قيمة تجمع بين الالتزام الاستراتيجي في الأجل الطويل والمرونة في الأجل القصير، الأمر الذي يجعل تأسيسها والمحافظة عليها أمر بالغ الصعوبة" (عظيبي دلال: 2010، ص 198).

بينما ذكر Poth، تعريف الميزة التنافسية بأنها المفهوم الذي يستخدم بشكل عام لوصف الأداء النسبي للمنافسين في بيئة سوق معينة؛ فيقال بأن تلك المنشأة تمتلك ميزة تنافسية إذا كانت لديها القدرة على خلق قيمة اقتصادية أكثر من

¹ - تعرف الميزة التنافسية أيضا على أنها "هي ميزة أو عنصر تفوق البنك يتم تحقيقه في حالة إتباعه إستراتيجية معينة للتنافس".

منافسها في ذات السوق. ولذلك فإن المنشآت لديها خياران فاصلان لتحقيق الميزة التنافسية هما: أولاً: تحقيق الميزة التنافسية عبر التفوق في الموقع داخل سوق العمل من خلال تقديم خدمة متميزة للعملاء أو تحقيق تكلفة أقل، وثانياً: تحقيق الميزة التنافسية عبر التميز في الكفاءة من خلال التفوق في المهارات والموارد (محسن أحمد الخضيرى: 2004، ص 23)، وعليه، فإن قدرة المنشآت على تحقيق الميزة التنافسية تبرز من خلال القدرة على تحديد وفهم القوى التنافسية في السوق وكيفية تغييرهم مع الوقت مرتبطين في ذات الوقت مع الكفاءة لنقل وإدارة الموارد الضرورية لردود الفعل التنافسية المناسبة في الوقت المناسب (Poth, S : 2014. p. 55).

ويمثل امتلاك وتطوير الميزة التنافسية هدفاً استراتيجياً تسعى البنوك لتحقيقه في ظل التحديات التنافسية جراء تحرير الخدمات المصرفية، إذ ينظر إلى الميزة التنافسية على أنها قدرة البنك على تحقيق حاجات العميل المصرفي في الوقت والمكان المناسب وبالسعر المناسب (نبيل مرسي خليل، 1998، ص 80)، أو القيمة التي يتمنى الحصول عليها من الخدمة مثل الجودة العالية وبالتالي فالميزة التنافسية تحقق أمرين أساسيين هما:

- إنتاج قيم ومنافع للعملاء أعلى مما يحققه المنافسين؛

- تأكيد حالة من التميز والاختلاف بين المنافسين.

المحور الثالث: أثر التسويق الإلكتروني في اكتساب الميزة التنافسية للبنوك

إن ممارسة العمل المصرفي على الإنترنت من شأنه أن يحسن من أداء البنوك، كما بإمكانه أن لا يفعل ذلك، حيث أكدت مجموعة من الدراسات¹، على أنه لا توجد علاقة ارتباط وطيدة بين الأداء وممارسة العمل المصرفي عبر الإنترنت، على اعتبار هذا الأخير لا يؤثر بدرجة كبيرة على عاملي المخاطرة والربحية في العمل المصرفي.

وعلى الرغم من ذلك تبقى الدراسات التي أكدت على أهمية العمل المصرفي الإلكتروني كأداة فعالة تعزز وتحسن في أداء البنوك كثيرة ومتعددة من أهمها دراسة Hernando & Neit التي ركزت على القنوات المصرفية الجديدة التي تتيحها شبكة الإنترنت، وكذلك دراسة Deyoung التي شملت مجموعة من البنوك التجارية في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي خرجت بدورها إلى تأكيد العلاقة الإيجابية بين الأداء والصيرفة الإلكترونية من خلال قدرة الإنترنت الكبيرة على تخفيض

¹ - أكدت مجموعة من الدراسات التي أجريت في هذا المضمار، وذلك من خلال دراسة أجراها كل من (Alsmadi&alwabel) سنة 2011 حول أثر العمل المصرفي الإلكتروني على البنوك التجارية الأردنية، حيث خلص الباحثان أن هناك أثراً سلبياً على الأداء الكلي للبنك عند استخدام الإنترنت، وبرر ذلك عن طريق التكاليف المرتبطة بالصيرفة الإلكترونية، والتي تشمل كلا من البنية التحتية الإلكترونية، الصيانة المستمرة، التدريب والتكوين المستمر للموظفين، والذي قد يكون أعلى تكلفة من الإيرادات الإجمالية للخدمات الإلكترونية المقدمة.

التكاليف وانعكاسات ذلك على أسعار الفائدة سواء بالنسبة للقروض أو للودائع MALHOTRA Pooja & SINGH (Balwinder:2009, p48)، إضافة إلى أنه عوض التجهيزات المكتبية والموارد المادية المطلوبة، أصبحت مجرد بضع نقرات تكفي من أجل إتمام المعاملات، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى انخفاض النفقات العامة، النمو السريع، وزيادة في أرباح المساهمين.

إن الإنترنت كقناة تسليم جديدة من شأنها أن تخلق العديد من المزايا في عمليات إنتاج الخدمات، خصائص الخدمات، سلوك العملاء، هذا إضافة إلى عدم اعترافها بالحدود الجغرافية والتي تتيح للبنك استقطاب العديد من المودعين والمستثمرين من خارج المنطقة الرئيسية لموقع البنك أو أحد فروعها وبالتالي قاعدة عملاء واسعة، كل هذا سيؤثر في نهاية المطاف على الأداء المالي للبنك (DEYOUNG Robert, LANG W. William & NOLLE L. Daniel, : 2007, p1046)، وعلى العموم تؤثر ممارسة الأعمال المصرفية الإلكترونية على الأداء من خلال الأبعاد التالية:

1-تحسين جودة الخدمات:

يقصد بتحسين جودة الخدمة المصرفية بتحسين القيمة المضافة التي تقدمها هذه الخدمات للعملاء فالتكنولوجيا المتقدمة تعتبر مفتاح التطوير والتجديد لأي خدمة، وهكذا الحال مع الخدمات المصرفية، حيث تتيح عدة مزايا للأعمال المصرفية من شأنها أن تساهم في تحسين جودة الخدمة أهمها: الخدمات الذاتية، تطوير الخدمات الاستشارية عن بعد، عدم محدودية زمان ومكان تقديم الخدمات، كسب الوقت، إمكانية التفاوض، المرونة، تسهيل عملية الحصول على الخدمة، التفاعل في الوقت الحقيقي، الاستجابة السريعة، تبادل المعلومات الموثوقة والأمانة وغيرها من المزايا، كلها تساهم في تحسين جودة الخدمة البنكية.

2-تخفيض التكاليف:

يتفق معظم الباحثين أن تبني الأعمال الإلكترونية يؤدي إلى تخفيض التكاليف، والاستفادة من اقتصاديات الحجم كنتيجة لذلك، فهي تؤدي إلى نقل المعلومة لقاعدة واسعة من العملاء بتكلفة منخفضة وفي وقت قياسي، ويشير Riddle من خلال دراسته أن أهم ما يميز الأعمال الإلكترونية هو عدم وجود مصاريف المدخلات، بالإضافة إلى إلغاء تكاليف أخرى كالترويج، مصاريف المعاملات وغيرها، ويعتبر Lemaître أن ممارسة العمل المصرفي على الإنترنت يؤدي بنسبة كبيرة إلى التخلص من مصاريف البحث عن العملاء الجدد، وتكاليف التعامل معهم.

3- فتح أسواق جديدة:

إن البنوك التي تعتمد التسويق الإلكتروني ستكسر الحواجز المكانية المحددة بالضرورة، وبالتالي ستكون قادرة على غزو الأسواق واستهداف شرائح جديدة من العملاء سواء في الأسواق المحلية أو الأجنبية، وهذا ما سيمكنها من زيادة حصتها السوقية وإدارة علاقاتها مع العملاء في مناطق جغرافية أبعد.

4- توسيع تشكيلة الخدمات المقدمة:

إن اعتماد البنوك الممارسة للعمل الإلكتروني على عدة قنوات توزيعية، يمكنها من تقديم تشكيلة أوسع من الخدمات المعروضة مثل التوقيع الرقمي، المحفظة الإلكترونية وغيرها من الخدمات، ستكون قادرة من خلالها على خلق التميز في السوق المصرفي ومجابهة شدة المنافسة.

5- تعزيز العلاقة مع العملاء:

إن اعتماد العمل المصرفي الإلكتروني يسمح بتعزيز علاقة العملاء مع المصرف، من خلال استخدام قنوات اتصال متعددة ومتكاملة، إضافة إلى أنها متاحة في جميع الأوقات، وهذا ما سيؤدي إلى الاستجابة الفعالة لمتطلبات العملاء ورغباتهم التي سوف تؤثر على مستوى رضاهم بالضرورة.

6- تطوير وتنويع الخدمات البنكية:

في ظل المنافسة المحتدمة وفي هذا الإطار يجب على البنوك تلبية كافة احتياجات العملاء وتنويع خدماتها للوصول إلى تطبيق مفهوم البنوك الشاملة، والمقصود بتطوير الخدمات المصرفية إدخال وإضافة مزايا جديدة للخدمات المصرفية القائمة بما يتماشى واحتياجات الزبائن، بحيث تؤدي هذه المزايا إلى زيادة الطلب على هذه الخدمات وقد تأخذ أشكال تطوير الخدمات البنكية الحالية العديد من الجوانب ومن أهم هذه الخدمات:

- الاهتمام بالقروض الشخصية والتي تستخدم لتمويل الاحتياجات الشخصية والعائلية مثل شراء وحدات سكنية وسيارات وأجهزة منزلية؛

- الاهتمام بتقديم القروض للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر؛

- التركيز على الصيرفة التجزئة خلال هذه المرحلة فإن هناك حاجة إلى تقديم بعض الخدمات الحديثة أو التوسع في القائم منها (مدحت صادق: 2001، ص 36) مثل: التأجير التمويلي، القروض المشتركة، خصم الفواتير التجارية، شراء التزامات التصدير، تقديم خدمات التغطية من مخاطر تقلبات أسعار الفائدة والصرف.

7- الارتقاء بالرأس المال البشري:

من أهم العناصر المؤثرة على مكونات الخدمات المصرفية والتي بدورها تؤثر على إدراك العملاء لجودة الخدمات المصرفية المقدمة لهم هي العنصر البشري، والعنصر البشري يتعلق بالأفراد العاملين بالبنك والذين يحتكون بشكل مباشر أو غير مباشر مع العملاء، حيث يتوجب على الإدارة القيام بتنمية مهارات العاملين عن طريق التكوين المستمر فيما يخص استعمال التسهيلات المادية، أو فيما يخص الجوانب المتعلقة بمعاملات العملاء وكيفية استقبالهم، فمن المتفق عليه أن هناك مجموعة من المهارات والقدرات التي يجب أن يتصف بها العاملون بالبنوك خاصة هؤلاء ممن لهم اتصال مباشر بالعملاء، ودورهم كعامل استراتيجي في إنتاج وبيع الخدمات ومنها الخدمات المصرفية (محمد زيدان: 2004، ص ص 5-6).
ويعد الرأس المال البشري من الركائز الأساسية للارتقاء بالأداء المصرفي فعلى الرغم من الجهود التي بذلتها إدارات البنوك في السنوات الأخيرة لتطوير الخدمة المصرفية، غير أن الارتقاء بمستوى أداء العنصر البشري يتطلب تبني عدد من الاستراتيجيات المتكاملة للوصول إلى نموذج " المصرفي الفعال"، والتي نذكر منها ما يلي:

- الاستعانة بأحد بيوت الخبرة العالمية أو البنوك الكبرى لتدريب الكوادر المصرفية على استخدام تكنولوجيا الصناعة المصرفية وأدوات العصر الحديث مثل الانترنت وغيرها (بنك مصر: 1998، ص 19)؛
- إرسال موظفي البنوك لبعثات تدريبية في الخارج لاستيعاب أدوات التكنولوجيا العالمية وتطبيقها؛
- ترسيخ لدى الموظفين المفاهيم التي تتعلق بأهمية الابتكار والإبداع والتطورات التكنولوجية الحديثة، وتطوير المنتجات المصرفية، والمبادرة لكسب عملاء جدد؛
- التدريب العملي على مجالات العمل المصرفي التي لم يسبق لهم العمل بها حتى يصبحوا قادرين في المستقبل على المراقبة والمتابعة واتخاذ القرارات المناسبة لحل المشاكل التي قد تعترضهم؛
- إلزام كافة العاملين بالبنوك بتلقي برامج تدريبية على استخدام تكنولوجيا الاتصالات والحاسب الآلي باعتباره عنصراً رئيسياً لتحقيق التطوير المطلوب في مهارات موظفي البنوك؛

- إنتاج الخدمات المصرفية وتقديمها للعملاء في أوقات مناسبة وفي أماكن ملائمة، وإعلامهم بالمنافع التي تخولها كل خدمة من الخدمات التي يتعامل فيها بنك الموظف؛
 - تطوير الخدمات القائمة، حيث يقوم العاملون بالعمل المستمر على تطوير الخدمات المصرفية المعروضة في السوق، وخاصة تلك الخدمات التي تمر بمرحلة انحدار، وذلك اعتماداً على بحوث التسويق ومتابعة سلوك العميل؛
 - عرض الخدمات المصرفية وبيعها ضمن سياق مناسب للعميل على الصورة التي يرضى بها هذا الأخير.
- 8- مواكبة المعايير المصرفية الدولية:**

ومن بين أهم المجالات التي ينبغي العمل على مواكبتها نذكر ما يلي:

- تدعيم القواعد الرأسمالية: تحتل قضية تدعيم رؤوس أموال البنوك أهمية متنامية بوصفها خط الدفاع الأول عن أموال المودعين وصمام الأمان في مواجهة الصدمات والأزمات، فضلاً عن أهميتها في منح قدرة أكبر للبنك على تنويع خدماته واستخداماته.
- تطوير السياسات الائتمانية بالبنوك: يجب أن تحدد السياسة الائتمانية لكل بنك اختصاصات الجهات المسئولة عن منح الائتمان بالبنك مع زيادة فاعلية دور إدارة التفتيش بالبنك في الرقابة على عمليات الائتمان.
- الاهتمام بإدارة المخاطر: إن حسن إدارة المخاطر يتطلب ثلاثة مراحل مرتبطة وهي (نبيل حشاد، 2004: ص 51):
- تعريف المخاطر التي يتعرض لها العمل المصرفي؛
- القدرة على قياس تلك المخاطر بصفة مستمرة من خلال نظم المعلومات مناسبة؛
- قدرة الإدارة على مراقبة تلك المخاطر قياساً بمعايير مناسبة واتخاذ القرارات الصحيحة في الوقت المناسب لتعظيم العائد مقابل تحجيم المخاطر.

خاتمة:

إن القطاع البنكي له دور كبير وأهمية في الاقتصاد العالمي ويتبلور ذلك من خلال الوظائف التي يؤديها البنك. وهو ما جعل النظام البنكي يحتل أهمية بالغة في مختلف المنظومات الاقتصادية. ويعتبر البنك الفاعل الرئيسي في العملية المالية الغير مباشرة من خلال الدور الذي يلعبه في هذا المجال.

وتشير الميزة التنافسية إلى ما تستطيع البنوك القيام به بشكل متميز وفائق بالمقارنة الحالية أو المستقبلية مع المنافسين، وذلك من خلال استغلال أفضل الإمكانيات والموارد المادية والبشرية والكفاءات التي يتمتع بها البنك. وعليه يمكن اعتبار الميزة التنافسية إجرائيا بأنها الحالة التي تصل إليها المنشآت عندما تطور أو تمتلك مجموعة من الخصائص والموارد أو تنفذ مجموعة من الإجراءات التي تسمح لها بالتفوق في أدائها عن منافسيها.

إن تسويق الخدمات المصرفية هو التعبير عن سياسة البنك في مجال الإحاطة الواسعة بالسوق المصرفية وبالعوامل التي تؤثر فيها ومتابعة لما يطرأ من تطورات على العمل المصرفي، فلقد أصبحت البنوك تبحث عن مجموعة من الخدمات التي تلبى نطاق واسع من العملاء باعتبارهم نقطة البدء في العمل المصرفي. لكن قد يصعب في بعض الأحيان قياس وتحديد مدى جودة المنتج، فهذا الأخير مهما كان متميزا أو الأفضل من حيث التكنولوجيا المستخدمة، فلن يعني ذلك شيئا إذا لم يكن المستهلك يدركه.

ويتوقف نجاح البنوك في اختراق الأسواق المصرفية في ظل المناخ الاقتصادي الجديد على مدى إمكانية العمل باستمرار واستعمال كل الوسائل التكنولوجية في تلبية حاجات العملاء، فاشتداد المنافسة بسبب انفتاح الأسواق المصرفية الوطنية والعالمية جعل هدف كسب ولاء العملاء التي تتطور بشكل دائم، واستمرارية ارتباطهم بالتعامل مع البنك هدفا استراتيجيا تسعى البنوك إلى تحقيقه، الأمر الذي يستوجب دراسة وتحليل تلك الاحتياجات من خلال بحوث التسويق، ومحاولة تصميم إنتاج السلع القادرة على إشباعها بدرجة عالية.

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- محسن أحمد الخضيرى (2004)، صناعة المزايا التنافسية: منهج تحقيق التقدم من خلال الخروج إلى آفاق التنمية المستدامة بالتطبيق على الواقع الاقتصادي المعاصر، مجموعة النيل العربية، الطبعة الأولى، القاهرة،
- مدحت صادق (2001)، أدوات وتقنيات مصرفية، طبعة الأولى، دار غريب لطباعة والنشر والتوزيع، مصر.
- معلا ناجي (2013)، قياس جودة الخدمات المصرفية التي تقدمها المصارف التجارية الأردنية، دائرة المكتبة الوطنية، عمان.



- نبيل مرسي خليل(1998) ، الميزة التنافسية في مجال الأعمال، الطبعة الأولى، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر.

2- الرسائل:

- اسماعيل كحيل (2016) ، إدارة الجودة الشاملة وعلاقتها بالميزة التنافسية "دراسة تطبيقية على جامعة فلسطين، دراسة ماجستير، غزة، فلسطين: أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا وجامعة الأقصى كحيل،.

3- المقالات:

- زيدان محمد(2003)، دور التسويق المصرفي في زيادة القدرة التنافسية للبنوك، مجلة الباحث العدد 2، جامعة شلف.

- عظيمي دلال(2010)، مداخل تحقيق الميزة التنافسية لمنظمات الأعمال في ظل المحيط الحركي، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد العاشر.

- محمد زيدان(2004)، أهمية العنصر البشري ضمن المزيج التسويقي الموسع للبنوك الجزائرية- دراسة ميدانية بالتطبيق على بنك الفلاحة والتنمية الريفية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، العدد الرابع ، المجلد 12، أكتوبر.

- نبيل حشاد، (2004)، مجلة اتحاد المصارف العربية، إدارة المخاطر المصرفية، عدد سبتمبر.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

- DEYOUNG Robert, LANG W. William & NOLLE L.Daniel(2007), How the Internet affects output and performance at community banks, Journal of Banking & Finance, Vol.31.
- Epetimehin, F. M(2011). Achieving Competitive Advantage in Insurance Industry: The Impact of Marketing Innovation and Creativity. Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences (JETEMS), 2(1).
- Luc BERNET-ROLLAND,Principes de technique bancaire,24ème Edition :Dunod, Paris,2006.
- MALHOTRA Pooja& SINGH Balwinder (2009), The Impact of Internet Banking on Bank Performance and Risk: The Indian Experience, Eurasian Journal of Business and Economics, Vol.2, N°4.



- Porter, M. E (1998), Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. New York: The Free Press.
- Poth, S (2014), Competitive Advantage in the Service Industry. Sweden: Uppsala University .



المراكز الجهوية للاستثمار والعلاقات الدولية، مقارنة إدارية

Regional centers for investment and international relations, a management approach

انويب عبد الواحد

NOUIB Abdelouahad¹

طالب باحث بجامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء/المغرب

University Hassan II, Faculté des sciences Juridiques Economiques et Sociales Ain

Chock/Casablanca/Maroc

الملخص:

تحاول هذه الورقة طرح إشكالات راهنة متعلقة أساسا بالعلاقات الدولية وارتباطها بالإدارة العمومية عموما والمراكز الجهوية للاستثمار خصوصا. اعتمادا على اليات ميدانية بحكم تجربة سنتين داخل المركز الجهوي للاستثمار ومحاولة وضع تصور تصحيحي لسيرورة العمل من أجل تعزيزه وتقويته وكذا تقويم المسار المهم الذي بدأه المغرب في ما يخص الإصلاح الإداري.

الكلمات المفتاحية: المراكز الجهوية للاستثمار، العلاقات الدولية...

Abstract:

This paper attempts to present current problems related mainly to international relations and their connection to public administration in general and to regional investment centers in particular. Relying on field mechanisms by virtue of the experience of two years within the regional investment center and trying to develop a corrective vision of the work process in order to strengthen and strengthen it, as well as evaluate the important path started by Morocco with regard to administrative reform.

Key words: Regional centers for investment, international relations...

¹: Email : abdelouahad.nouiib-etu@etu.univh2c.ma, // abd.nouiib@gmail.com

مقدمة:

تأتي هذه الورقة البحثية في عالم يعرف بعدم اليقين (L'incertitude)، خاصة بعد تداعيات صحية عالمية أثرت بشكل كبير في موازين القوى والعلاقات الدولية، هذه المتغيرات كان لها من الأثر السلبي الكبير على مجال الاستثمار للبلدان بصفة عامة والمغرب بصفة خاصة. حيث أن جميع بلدان العالم اليوم عانت من تداعيات الجائحة الصحية التي انتشرت في العالم وصنفتها منظمة الصحة العالمية بأنها وباء عالمي.

لقد حلت الجائحة¹ ضيفا ثقيلا على المغرب الذي كان يباشر مجموعة من الإصلاحات القانونية والتشريعية الإدارية² التي تعتبر من محددات ومكملات مشروع الجهوية المتقدمة الذي شرع المغرب في بلورته والعمل على تنزيله خلال السنوات الأخيرة. كما أنها جاءت في ظرفية سياسية انتقالية طبعها فترة انتخابية. هذه الأخيرة تعرف في المغرب تغيرات ملحوظة على مستوى المشهد السياسي وكذا التشريعي. ومن الطبيعي أن تحدث تباينات واضحة على مستوى السياسات التنفيذية للحكومة وكذا التشريعية على حد سواء.

كما تجدر الإشارة إلى أن القانون³ المنظم للمراكز الجهوية للاستثمار دخل حيز التنفيذ في أواخر سنة 2019، وبدأ العمل بتحديث إداري تميز بالرقمنة⁴ من أجل العمل على تبسيط المساطر الإدارية وتسهيل التواصل الإداري مع المستثمرين المغاربة والمستثمرين الخارجيين (Investissement Direct à l'Étranger (IDE).

إن طبيعة العلاقات الدولية اليوم المتسمة بالتعقيد والتميز بالتواصل الدائم السهل والسريع في نفس الوقت، جعلت من تدبير الأزمات الدولية هم مشترك وهدف يجب أن تتضافر فيه الجهود الدولية. كما منحت طابع العالمية المتكاملة بشكل صريح. فتضرر شخص أو دولة في قارة معينة أصبح له التأثير الكثير لشخص آخر في دولة وقارة بعيدة المسافة.

¹: تسبب جائحة COVID-19 في تعطيل حياة المواطنين في جميع أنحاء العالم بشكل كبير، مما يهدد صحتهم، ويعطل النشاط الاقتصادي ويقوض الرفاه والوظائف. منذ التحديث الأخير للتوقعات الاقتصادية في أوائل شهر مارس، تحول العدد المتزايد من حالات تفشي الأمراض إلى وباء عالمي، ينتشر بسرعة كبيرة في جميع أنحاء العالم بحيث يتعذر على معظم النظم الصحية التعامل معه، ومواجهته دون التعديلات اللازمة. للحد من انتشار الفيروس وإعطاء الوقت لتقوية النظم الصحية، كما أغلقت الحكومات مساحات كبيرة من النشاط الاقتصادي والحدود البرية والجوية لتنقل الأفراد والسلع للمزيد :

« Éditorial : Après le confinement, une reprise sur la ligne de crête ». Dans Perspectives économiques de l'OCDE 2020/1 (N° 107), pages 9. Laurence Boone

²: تنزيل القوانين التنظيمية المتعلقة بورش الجهوية المتقدمة وكذا القوانين والمراسيم المتعلقة بالإصلاحات الإدارية خاصة اللاتمركز الإداري.

³: ظهير شريف رقم 18.19.1 صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون رقم 18.47 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.

⁴: من أجل تبسيط المساطر الإدارية تم اعتماد منصة إلكترونية مع مستشار خاص تابع للمركز الجهوي للاستثمار يقدم النصائح والتوجيهات ويحول الملفات الإلكترونية إلى اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار وذلك وفق أجال حسب طبيعة الاستثمار ونوعيته. موقع المنصة الإلكترونية: <https://www.cri-invest.ma/>

إن مواكبة التطورات والتحديات المحلية والعالمية في القرن الواحد والعشرون، والمتغيرات المرتبطة بها، ودراسة اتجاهات سلوكياتها وتأثيراتها، تستدعي رؤية تحليلية شاملة مبنية على أسس علمية لتزويد القيادة الإدارية بالمعلومات التي تحتاجها في تقييم الأولويات واتجاهات المستقبل وتأثيراتها على العملية التخطيطية بصفة خاصة. في موضوعنا البحثي هذا سنحاول التطرق لإشكالات وأسئلة نرى من منظورنا المتواضع بأنها تجسد إشكالات حقيقية أصبح من الضروري اليوم الانتباه لها ومنحها حيز من التفكير والتحليل العلمي الأكاديمي، تبسيطا لأصحاب القرار من أجل التبصر لها وأخذها بعين الاعتبار في مسلسل اتخاذ القرار.

1. تحديد المفاهيم

العلاقات الدولية: لا يمكننا فقط التمسك بالعلاقات بين الدول. كما تتدخل قوى أخرى (منظمات غير حكومية، قوى دينية) في العلاقات الدولية. اذا نحن يريد أن يعكس الواقع قدر الإمكان من أجل فهم العالم المعاصر ولكي نكون قادرين على التصرف بناءً عليه ، يجب أن نأخذ هذه المعايير المختلفة في الاعتبار. إضافة إلى أنها علاقات بين هيئات سياسية تخضع للقانون الدولي ولا تقتصر على العلاقات الدبلوماسية، فهي ليست علاقات بين الأفراد. فالعلاقات الدولية لا تعتمد على القانون الدولي، بل على القانون الداخلي الخاص. كما أن العلاقات الدولية ليست علاقات بين الفرد والدولة أيضًا. تعتمد هذه العلاقات حصريًا على الدولة ، حتى لو لم يكن الفرد من مواطني الدولة.¹

المراكز الجهوية للاستثمار: هي مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالي وتخضع لأحكام هذا القانون.² تابعة لسلطة الداخلية ممثلة في رأس مؤسسة الوالي للجنة الجهوية الموحدة للاستثمار والتي تبث في جميع قضايا الاستثمار داخل نفوذ المركز. تتوزع المراكز بالمغرب في جميع أنحاء التراب الوطني بحوالي 12 مركز، حيث أن كل جهة تتوفر على مركز.³

تخضع المراكز لوصاية الدولة التي يكون الغرض منها العمل على احترام الأجهزة المختصة بالمراكز لأحكام هذا القانون، لا سيما ما يتعلق منها بالمهام المنوطة بها، وبصفة عامة، الحرص على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمؤسسات العمومية.⁴

¹ : Emmanuel Tawil, Relations internationales. 3ème édition Vuibert.

² : المادة الأولى: من القانون رقم 47-18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار. مطبعة وزارة الداخلية، طبعة نونبر 2019.

³ : في التحديث الترابي الأخير تم تقليص عدد الجهات إلى 12 جهة وذلك تمهيدا لتتبريل ورش الجهوية المتقدمة.

⁴ : المادة الثالثة: من القانون رقم 47-18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار. مطبعة وزارة الداخلية، طبعة نونبر 2019.

تتولى المراكز، كل واحد منها في حدود نفوذه التراخي، المساهمة في تنفيذ سياسة الدولة في مجال تنمية الاستثمارات وتحفيزها وإنعاشها وجلبها على الصعيد الجهوي، والمواكبة الشاملة للمقاولات¹.

منهجية البحث

سنعتمد في هذه الورقة على تحليل المعطيات المتوفرة (دراسة وثائقية) ومقاربتها مقارنة إدارية في ارتباطها بالعلاقات الدولية. وبالتالي فإشكالية التأثير والتأثر واردة، وذلك بناء على أدوات علمية ومنهجية كالمقاييس والاستنباط وفهم الظاهرة والخروج بنتائج تفتح الموضوع على إشكالات أخرى.

لابد من الربط بين المفهومين، على اعتبار أن موضوع الاستثمار الذي يعد مناخا يتم إعداده مسبقا لتنميته وجلبه وتطويره بداية بالإصلاح الإداري، قلما يتم ربطه بالعلاقات الدولية والسياسات الخارجية، حيث أن الأخير يتم ربطه في الغالب بالإصلاحات الدبلوماسية ودولة السيادة واحترام الاتفاقيات الدولية وضمان الاستقرار ومواصلة الإصلاحات الإدارية. انطلاقا من هذا، سنقوم ببحث مسألة المراكز الجهوية بالمغرب والعلاقات الدولية وطبيعة العلاقة التأثيرية بينهما، في ظل المتغيرات الدولية.

2. إشكالية البحث

سنحاول التفصيل والإجابة عن الإشكالات الأساسية لمنطلقات هذا البحث، مع إمكانية ربطها بواقع التحولات الدولية التي تعرفها العلاقات الدولية اليوم.

وعليه، ما هي العلاقة بين المركز الجهوي للاستثمار² (كإدارة عمومية تعنى بالاستثمارات بالمغرب) والعلاقات الدولية؟ ما الذي تغير منذ التحديث الإداري الأخير للمراكز الجهوية؟ هل المراكز الجهوية اليوم تتوفر على رؤية لجلب الاستثمارات الخارجية في ظل التحولات الدولية التي يعرفها العالم؟ وهل لطبيعة العلاقات الدولية اليوم تأثير على طبيعة عمل المراكز الجهوية للاستثمار؟ وهل كان المشرع المغربي يعي خطورة الأزمات الصحية التي أصبح العالم يعرفها اليوم وإلى أي حد كانت مثل هذه الأزمات حاضرة في تصور المشرع المغربي خلال صياغة القوانين الإدارية خاصة تلك المتعلقة بالاستثمارات الخارجية؟

3. الفرضيات:

ومن خلال ما سبق يمكن صياغة الفرضيات التالية:

¹ المادة الرابعة: من القانون رقم 47-18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار. مطبعة وزارة الداخلية، طبعة نونبر 2019.
² تم إحداث المراكز الجهوية بالمغرب بموجب رسالة ملكية وجهها الملك محمد السادس لعبد الرحمان اليوسفي سنة 2002 من أجل العمل على تشجيع الاستثمار وتبسيط مساطره الإدارية. إلا أن عملية تنزيل هذه الرؤية شابهها نوع من القصور وتوالت السنوات دون أن نرى إدارة المركز الجهوي للاستثمار تؤدي وظائفها باستثناء مركز الدار البيضاء وطنجة وذلك طبقا لمجموعة من التقارير الدولية والوطنية التي عملت على تشخيص أعطاب تنزيل هذه الإدارة الجهوية المهمة. لتلجأ المؤسسة الملكية إلى إعادة صياغة رؤية جديدة للمراكز ومنحها مزيد من الاختصاصات ودعمها إداريا ولوجستيا (موظفين دائمين، تحديث إداري وتعديلات قانونية...)

❖ **الفرضية الأولى:** عمل المراكز الجهوية للاستثمار لها قدرة على جلب الاستثمارات الخارجية في عالم دولي متغير ويتميز بعدم اليقين.

❖ **الفرضية الثانية:** الأزمات العالمية التي تؤثر على العلاقات الدولية تحدث أثرا على مستوى الإدارات خاصة تلك المتعلقة بالاستثمارات

❖ **الفرضية الثالثة:** نظرية العلاقات الدولية تستمر حتى في الأزمات الدولية بما في ذلك الاستثمارات (تحويل المخاطر إلى فرص)

4. تصميم الموضوع:

المطلب الأول: الاستثمار الخارجي والعلاقات الدولية، قراءة في السياسة الخارجية والإدارية.

المطلب الثاني: الرؤية الإصلاحية الإدارية ودورها في تعزيز العلاقات الدولية

أولا: الاستثمار الخارجي والعلاقات الدولية، قراءة في السياسة الخارجية والإدارية.

نسعى من خلال هذه النقطة البحث في علاقة التأثير والتأثر بين مفهوم العلاقات الدولية والإصلاح الإداري (أولا)، مع التطرق بالتفصيل لعرض تجربة المركز الجهوي للاستثمار بجهة العيون الساقية الحمراء (ثانيا).

1. مبدأ الإصلاح الإداري مدخل لتقوية العلاقات الدولية

يسعى المغرب في الآونة الأخيرة إلى التموّج إقليميا ودوليا ومحاولة فرض دوره كمحرك أساسي في شمال إفريقيا مع الحفاظ على كامل السيادة الدولية واحترام اتفاقيات وأعراف السياسات والعلاقات الدولية. حيث بدأها بإصلاحات محورية وعميقة داخلية همت جوانب عديدة، كالمجال الحقوقي والمجال الإعلامي وكذا الإداري، هذا الأخير الذي بدأ بالتدرج منذ السنوات الأخيرة من القرن الماضي. ليبدأ عهد جديد مع الإصلاح المؤسساتي والإداري العمومي في المغرب في مستهل القرن الواحد والعشرون.

استهلته المغرب عهد الملك محمد السادس بتحديث مفاهيمي لممارسة السلطة¹ وكذا تحديث إداري نتج عنه سلوكيات وممارسات بدأت تؤتي أكلها خاصة إذا ما تمت مقارنتها بالفترات السابقة. وكمرحلة إصلاحية أخرى فالمؤسسة الملكية

¹ : لقد وضع الخطاب الملكي المفهوم الجديد للسلطة ضمن سياق يعني تصورا جديدا للإدارة الترابية، ووظيفة جديدة لرجل السلطة، وتدبرا جديدا لعلاقة الإدارة بالمواطن، لذلك فهذا المفهوم يستدعي من جهة مفاهيم أخرى مجاورة له حضرت بقوة في الخطاب الملكية الأولى كمفهوم القرب والمواطنة... ومن جهة أخرى يعني إدخال متغير جديد في بنية الإدارة الترابية، إنه المتغير الاقتصادي الذي يجعل من التنمية الاقتصادية إحدى الوظائف الجديدة للإدارة الترابية، داخل أجندة ملكية تراهن على التأهيل الاجتماعي والسياسي.

"...ونريد في هذه المناسبة أن نعرض لمفهوم جديد لسلطة، وما يرتبط بها مبني على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية وتدير الشأن المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي. وهي مسؤولية لا يمكن النهوض بها داخل المكاتب الإدارية التي يجب أن تكون مفتوحة في وجه المواطنين ولكن تتطلب احتكاكا مباشرا بهم وملامسة ميدانية

استبقت المطالب الاحتجاجية بمبادرة إعادة قراءة للدستور فلم تكن المبادرة الإصلاحية في المغرب تحت الضغط، بل هي بمثابة عقد اجتماعي جديد بين الملك والشعب.¹

لكن التحديات ترتفع وتتغير فمند صدور دستور 2011 إلى اليوم تغير الكثير بالعالم وكذا بالمغرب، وبالتالي وجب الانتباه والوقوف للحظة من أجل إعادة التفكير في أساليب العمل والاليات الإدارية التي تعمل بها الإدارة اليوم خاصة وأن العلاقات الدولية اليوم المتسمة بالتعقيد وصعوبة الإدراك تعجل من العمل الإداري خاصة ذلك المتعلق بالجانب الاستثماري مشوبا بعدم اليقين وعدم القدرة على مجاراة العالم الخارجي الذي يعرف اليوم مرحلة ما بعد انتشار جائحة كورونا، والتي بدورها غيرت ملامح ومفاهيم كبيرة في مجال العلاقات الدولية.

إن العالمية تؤدي لا محالة إلى القطع مع نظام التسيير التقليدي القديم الذي تطبعه بقوة ممارسات إدارية قديمة بعضها مركزي محض واخر يتسم بعدم الكفاءة البشرية.²

رغم أن القانون المتعلق بالمراكز منح صلاحيات عديدة للمدير الذي يدير المركز من خلال مجلس إدارة ويسيره، هذا المدير يعين طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل³. إلا أنه حدها بتعيين والي الجهة رئيسا للجنة الجهوية الموحدة للاستثمار، وهو بمثابة مراقب إداري تم منحه العديد من الاختصاصات حيث يبت في القرارات الاستثمارية التي تبت على أنظار هذه اللجنة.

تحتل المراكز الجهوية للاستثمار مكانة حيوية ومهمة في أي استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية...، حيث تشكل الأدوات المحورية لتحقيقها، فمند استقلال المغرب شكل الإصلاح الإداري والمؤسسي أحد المحاور المهمة في المخططات الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، لذلك فهناك إجماع لدى اصحاب القرار والمتخصصين، على أن المغرب لن يستطيع مواجهة التحديات المطروحة عليه خارجيا أو داخليا بفعالية إذا لم يتوفر على مؤسسات وإدارة عصرية فاعلة وفعالة.

2. المركز الجهوي لجهة العيون الساقية الحمراء نموذجا

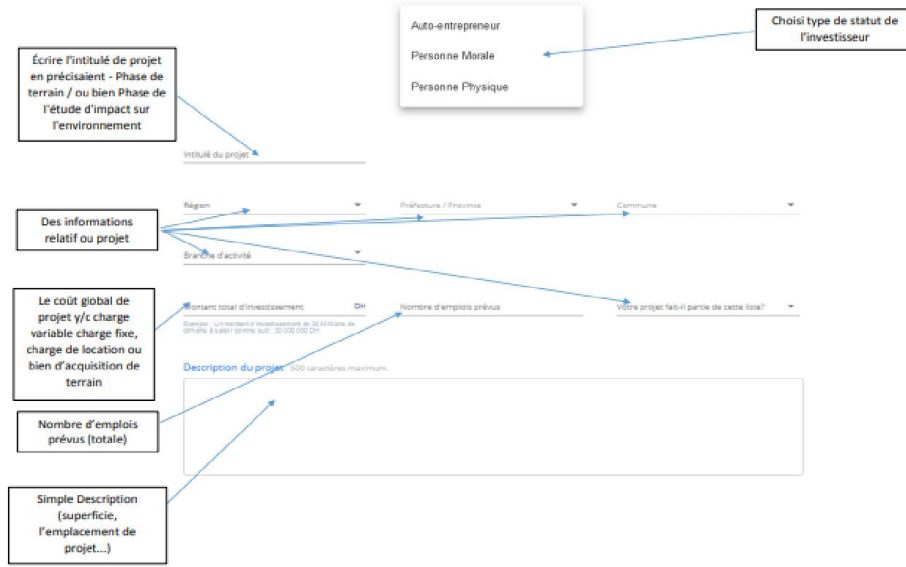
لمشاكلهم في عين المكان وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة والملائمة. مقتطف من نص الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المسؤولين عن الجهات والولايات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة وممثلي المواطنين يومه 12 أكتوبر 1999.

¹: د. أحمد سعد عبد الله البوعينين، الدولة والدستور والإصلاح قراءات سياسية لما بعد الربيع العربي، سلسلة البحث الأكاديمي، عدد 13 الطبعة الأولى، مطبعة الأمانة- الرباط 2018.

²: عالي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، سلسلة البحوث الإدارية، ص: 182.

³: المادة 9 من الباب الثالث من القانون التنظيمي المتعلق بالمراكز الجهوية للاستثمار، مرجع سابق.

تم إعطاء الانطلاقة الفعلية للمنصة الإلكترونية لمركز العيون في بداية سنة 2020، حيث تخول المنصة للمستثمرين الذاتيين أو الاعتباريين أن يرسلوا جميع الوثائق الضرورية للمشروع¹ المراد أن تتم المصادقة عليه من قبل اللجنة الموحدة للاستثمار.



رسم توضيحي 1: الصفحة الأولى المتعلقة بإدخال معطيات حامل المشروع ومكونات المشروع²

حسب المادة 31 من القانون المتعلق بالمراكز الجهوية للاستثمار، فإن اللجنة تجتمع بدعوة من رئيسها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل مرة واحدة في الأسبوع. يحدد الرئيس تاريخ اجتماعات اللجنة وجدول أعمالها.

لكن في حالة المركز الجهوي للاستثمار بالعيون، فإن اللجنة لا تجتمع إلى بعد مرور شهرين إلى ثلاث أشهر أحيانا وهي من بين الملاحظات التي لاحظنا بأنها تعيق الاستثمار بغض النظر عن الوضعية الوبائية، فبعض الاجتماعات يمكن أن تعقد بطريقة المناظرة المرئية عن بعد دون الحاجة إلى اجتماع حضوري. خاصة تلك الجلسات المتعلقة بالموافقة على الملاحظات التي تخرج بها اللجنة في دراسة مشاريع التأثير على البيئة.

لعبت المنصة الإلكترونية دورا أساسيا في تبسيط المساطر الإدارية خاصة المرحلة القبلية لإعداد الملف، حيث يتوفر المركز على مستشارين إداريين يقومون بالاتصال الفوري لدى استلام ملف جديد داخل النفوذ الترابي للمركز، ويعملون على مد يد المساعدة والتوجيه والتأطير حتى يتم قبول الملف إداريا من قبل المنصة، حتى لا يتم رفضه وتعرض صاحب المشروع لتأخير غير مبرر، وتبقى المسؤولية لمقاة على اللجنة التي لا تتعقد في أسبوع أو أسبوعين إنما تتأخر أحيانا إلى ثلاث أشهر دون أي

¹ تتغير حسب طبيعة المشروع وطبيعة العقار المراد الاستثمار عليه.

² يحق لأي شخص اعتباري أو ذاتي بأن يفتح حساب أو أن يلجأ إلى مكاتب دراسات تتكلف بمهمة الوساطة بين حامل المشروع والمركز الجهوي للاستثمار ويحق له تمثيله لدى جميع الإدارات المتدخلة في طبيعة مشروعه وذلك بتوقيعه وكالة بمثابة تفويض تمثيلي.

مبررات منطقية خاصة وأن القانون واضح ويمنح إمكانية تفويض رئاسة اللجنة الجهوية إلى مدير المركز من أجل تسهيل عملية البث في ملفات الاستثمار وحتى لا يتحول المركز الجهوي للاستثمار إلى معيق للاستثمار.

إن منطق التنافسية الإقليمية والعالمية لا يقبل مثل هذه التصرفات الإدارية المتوارثة إدارياً، فمثل هذه البيروقراطية السلبية تدفع العديد من المستثمرين إلى إعادة النظر في الاستثمار وبالتالي حمل المشروع إلى بيئة ومناسبات أكثر يتميز بالإصغاء والتبسيط وتسريع المساطر الإدارية خاصة المراحل الأولى لإحداث المشاريع.

ينقص المركز الجهوي للاستثمار التوفر على رؤية و خارطة ترابية لوضع تصور أولي للعرض الترابي بالجهة والعمل على تسويقه إعلامية وطنياً ودولياً بمنطق تنافسي أكثر جاذبية، ما يعزز فكرة العالمية والتموقع الإقليمي التنافسي الذي انخرط في المغرب وإلا فسنؤكد أن المغرب يتحرك بسرعتين ويجني على تنمية المنطقة هدراً زمنياً اخرهي في غنى عنه.

الإحصائيات الأولى¹ لعمل اللجنة الجهوية بالمركز الجهوي للعيون توضح نوع من عدم الحياد، فبدل من ترك فرصة للمستثمر بأن يدافع عن مكونات مشروعه يلجأ الوالي بصفته رئيس اللجنة إلى عقدها بصفة مغلقة ولا تفتح للعموم مع التحفظ على ملاحظات أعضائها والاكتفاء فقط بتكرار نفس المبررات التي من خلالها يتم رفض المشاريع (من قبيل أن العقار المراد إنجاز المشروع عليه هو موضوع مشروع اخر دون ذكر حامل المشروع ومتى تم التقدم به، وفي حالة التقدم بشكاية تبت اللجنة في أجل عشر أيام بنفس القرار التعليلي السابق، وبعدها لا يتم قبول هذا الملف إلا حين تغيير الموقع العقاري وبالتالي تغيير جميع وثائق الملف الأول وهو بدوره ينتظر القبول و الرفض، ولا تلجأ اللجنة إلى أي محاولة لمنح عقار غير متنازع عليه أو شيء من هذا القبيل).

إن العلاقات الدولية اليوم تستدعي الانفتاح على الدول وتوطيد العلاقات الدولية وتمكين الفاعلين السياسيين من أدوات التفاوض والقدرة على مواجهة المستثمرين من الدول وجلب الاستثمار، الأمر الذي لن يتأتى إلا بتطوير العرض الترابي والإداري على حد سواء. و من منطلق أن الواجهة المفترضة للمستثمر الخارجية هو المركز الجهوي للاستثمار، فالأجدر أن يتوفر على الأقل على موقع يتيح معلومات حول كل جهة والفرص والمخاطر وكذا وضعية الوعاء العقاري والمناطق الصناعية بكل اللغات أو على الأقل اللغات العالمية المتعارف عليها.

صحيح أن المنصة لها دور إداري يتمثل في جعل المتدخلين في مجال الاستثمار مجتمعين في شبكات وحيد لكن للموقع الإلكتروني أيضاً دور أساسي في جذب الاستثمارات وكذا تعزيز العلاقات الدولية وتقوية التنافسية المجالية العالمية.

¹ : حسب مكتب الدراسات PotentielCompétences فإن اللجنة بثت في حوالي 450 مشروع تم قبول 25 مشروع فقط معظمها متعلقة بكراء أراضي لفائدة مقال لتفتيت الحجارة، وتأجيل الباقي إلى جلسة أخرى دون البث في دراسات التأثير على البيئة التي استغرقت 8 أشهر من أجل البث في ملفاته الأولى بجهة العيون

ثانيا: الرؤية الإصلاحية الإدارية و دورها في تعزيز العلاقات الدولية

لا شك أن هناك العديد من التوجهات الاستراتيجية العالمية التي يشهدها العالم اليوم والتي سيكون لها تأثيرها القوي على العلاقات بين الدول ومجتمعاتها من جهة، وبين الدول فيما بينها، في إطار نظام العولمة الجديد، ووفق بعد استراتيجي جديد يختلف اختلافا جذريا عما هو قائم عليه اليوم.¹ سنحاول التطرق لمقاربة الإصلاح الإداري والعلاقات الدولية عبر مدخل الاستثمار (أولا)، وفي النقطة الثانية سنبحث دور الإدارة في الاندماج العالمي (ثانيا).

1. الإصلاح الإداري - الاستثماري في خدمة العلاقات الدولية

بعد التفصيل في أهمية الإصلاح الإداري - الاستثماري في المطلب أعلاه، كيف يخدم هذا الأخير العلاقات الدولية وكيف يعزز السياسات الخارجية بين البلدان؟

في المجال الاقتصادي وظف المغرب عبر دبلوماسية اقتصادية آليات وأدوات عديدة في سبيل تعميق تعاونها مع بلدان القارة من جهة، ومن جهة أخرى تحسين تموقعها على مستوى المنافسة التي تعرفها القارة من قبل القوى الدولية التي تنقسم إلى قوى تقليدية تسعى إلى تعزيز نفوذها في القارة، وقوى صاعدة تهدف إلى إيجاد موطأ قدم لها في القارة، إضافة إلى القوى الإقليمية التي تحاول أن تعزز نفوذها وتقوي مكانتها من خلال لعبها لدور الوسيط أو المنصة بين الدول الإفريقية والقوى الدولية.²

إن التنافسية القوية اليوم أصبحت تجبر الدول على تحسين عرضها الترابي-الاقتصادي خصوصا. وكمدخل لهذا التقويم، فالجانب الإداري باعتباره جهازا أساسيا في تأطير عمل دولة المؤسسات له من الدور الأساسي ما يجعله من أولويات الدول بما فيها المغرب.

تشكل الإصلاحات الإدارية على المستوى الاستثماري مدخلا أساسيا في مسار التحديث السياسي وكذا السياسات الخارجية للدولة، فالاهتمام الذي توليه الدولة للجهاز الإداري أصبح يكتسي أهمية قصوى وذلك على اعتبار أن الاختلالات التي عانت منها الإدارة لسنوات ورثتها منذ سنوات الاستعمار الفرنسي، كلفت الدولة هدرا زمنيا للتنمية. لكن ومع توالي تقارير تشخيص أعطاب الإدارة أصبح الاهتمام يرجع شيئا فشيئا للمكانة التي يجب أن تحظى بها ولتغلب الأدوار المنوطة بها.

وفي هذا الصدد اهتم المغرب بتعزيز التعاون الدولي في المجال الاقتصادي مع بلدان إفريقيا جنوب الصحراء من خلال تفعيل آليات مؤسساتية وقانونية متنوعة، وفي هذا الشأن يقول العاهل المغربي: "يجب على حكومتنا إعطاء الأولوية لدبلوماسية

¹ : كامل بربر، استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، دار المنهل اللبناني، الفصل العاشر. الاتجاهات العالمية وتأثيراتها على الإدارة العامة. ص: 259.

² : د. محمد المود، زكرياء أزم، الدبلوماسية الاقتصادية للمملكة المغربية اتجاه إفريقيا: الآليات والمنافسة، مجلة مدارات سياسية. المجلد 1، العدد 4، مارس 2018. ص: 237.

اقتصادية مقدامة قادرة على تعبئة الطاقات بغية تطوير الشراكات وجلب الاستثمارات وتعزيز جاذبية البلاد وكسب مواقع جديدة وتنمية المبادلات الخارجية، كما ندعوها للتنسيق والتشاور مع مختلف الفاعلين الاقتصاديين في القطاعين العام والخاص للتعريف بالمؤهلات الاقتصادية التي تزخر بها البلاد وخاصة في القطاعات الإنتاجية الواعدة بهدف المساهمة في تنميتها ولإرساء تعاون مؤسسي بين القطاعات الوزارية التي لها نشاط دولي في المجال الاقتصادي".¹

فمنذ أن أصبح دور الدولة في الاقتصاد العالمي هو التنافس لجلب الاستثمارات والنشاطات الاقتصادية²، أصبح من اللازم اليوم أن تولي الحكومة التنفيذية القيمة على قطاع الإدارة اهتماما أكبر ينطلق من تحسين جودة خدمات الإدارة العمومية بما في ذلك المراكز الجهوية للاستثمار.

ومن المعروف بأن الدبلوماسية الاقتصادية³ تسعى جاهدة قبل بدأ مرحلة الإقناع والعمل على جلب الاستثمار في تبادلاً أولاً بتسويق العرض التقني والتراخي لمناخ الاستثمار. هذه المرحلة تنبني أساساً على كسب الثقة بين البلدان، الأمر الذي لن يتأتى إلا بتوفير مناخ إداري منافس:

- ❖ موقع إلكتروني خاص بالمراكز الجهوية للاستثمار يتوفر على لغات عالمية حية (يتيح الولوج إلى معلومات حول كل جهة وعن وضعية العقار وكذا المناخ الجوي - الطقس - إلى جانب مونوغرافيا الجهة وخصوصياتها).
- ❖ المنصة الإلكترونية المتوفرة حالياً، تعتبر متطورة لكن أيضاً ينقصها لغات عالمية خاصة الإنجليزية.
- ❖ مستشارين يكون تخصصهم الإرشاد فقط، عكس ما يحدث في أغلب المراكز حيث تناط بهم مهام أخرى وبالتالي لا يسعهم الوقت للإجابة على كل أسئلة المستثمرين.
- ❖ العمل على عقد لجنة جهوية مفتوحة على الأقل بحضور المعني بالأمر وتمكينه من المعلومات الضرورية (الحق في الحصول على المعلومة) خاصة أن دستور المملكة المغربية لسنة 2011 أصبح يكفله باعتباره حق من حقوق المواطنين والمرتكبين.

❖ عقد لجنة على الأقل كل أسبوع كما ينص على ذلك قانون المراكز الجهوية للاستثمار.

إن الآليات الحديثة للمنافسة، جعلت من الحضور في الساحة الدولية أمراً صعب المنال خاصة مع أن الدولة اليوم تحتاج إلى موارد مالية لسد ديونها الخارجية. وبالتالي، وجب على كل الفاعلين تكثيف الجهود اليوم أكثر من أي وقت مضى. مع

¹ : د. محمد المود، زكرياء أزم، الدبلوماسية الاقتصادية للمملكة المغربية اتجاه إفريقيا: الآليات والمنافسة، مجلة مدارات سياسية، المجلد 1، العدد 4، مارس 2018، ص: 239

² : سبي شويحنة، الدبلوماسية الاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة حلب، كلية الحقوق قسم القانون الدولي، 1434\2013، ص: 30

³ : "استخدام أشخاص القانون الدولي للطرق والأساليب الدبلوماسية، وكذلك الوسائل الاقتصادية والسياسية التجارية والمالية والتقنية من أجل بلوغ أهدافها، وتوفير الضمان لتأمين المصالح الاقتصادية الخارجية، وتحقيق تطور في الاقتصاد القومي. للمزيد يرجى مراجعة: د. عماد حبيبيويلات، الدبلوماسية الاقتصادية، دار المرساة، اللاذقية، الطبعة الأولى، 1996، ص: 6

العلم أن المتطلبات الداخلية هي الأخرى كثيرة وتزداد يوم بعد يوم في إطار عوامة المعلومات وانفتاح المغرب على بلدان الاتحاد الأوروبي ومقارنتنا مع بلدان الاتحاد بحكم القرب الجغرافي والروابط التاريخية التي تجمع المغرب بالاتحاد دبلوماسيا.

2. الإدارة كآلية من آليات تعزيز العلاقات الدولية

لقد فشلت النماذج الإدارية التي كانت تهدف إما إلى تعزيز القدرات المؤسسية لتنفيذ النماذج المعيارية أو النموذجية، أو للتعويض عن التوجهات الخارجية بحكم وضعية المغرب المالية كما أشرنا في السابق.² صحيح أن الإدارة العمومية هي المظهر الأكثر إلحاحًا لذلك، ولكن هناك أيضًا مؤسسات أخرى (كالمراكز الجهوية للاستثمار) ومساحات أخرى تربطها بالمجتمع والتي يجب أخذها في الاعتبار.³

يجب أن يعمل الجهاز الإداري على عدة جهات في نفس الوقت: في مواجهة القيود المالية المتزايدة ووزن الدين العام، يُطلب منها أن تعمل بشكل أفضل وأكثر بموارد أقل. في بيئة اقتصادية أصبح فيها التغيير هو القاعدة، يُطلب أيضًا تكييف مهامها وهياكلها مع الدور الجديد للدولة، للسيطرة على آثار سياسة التجارة الحرة والعوامة والمساهمة في تحسين أداء الاقتصاد الوطني.

إن تحسين أداء الاقتصاد والاستثمار عموما يعني تزويد الإدارة بوسائل التطور من خلال تقديم الدعم المالي والمشورة والمعلومات حول فرص الأعمال المحلية والوطنية والدولية. للقيام بذلك، يُطلب من الإدارة إعادة التفكير في بنيتها التحتية التنظيمية للإشراف على الشركات، وفقًا لنهج استراتيجي، مع التركيز بشكل خاص على تطوير أساليب جديدة لتقديم الخدمات، والاستثمار في شبكات الأعمال، وإقامة علاقات ثقة جديدة وإحراز تقدم بين الشركات والمؤسسات المصرفية والمالية، وتعريف أكثر دقة لما ينبغي أن تضيفه الإدارات من قيمة في المساعدة التي تقدمها للشركات.⁴

¹: أفادت مديرية الدراسات والتوقعات المالية، التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، بأن حجم الدين الخارجي العمومي بلغ 373,7 مليار درهم برسم الربع الأول لسنة 2021. وأوضحت المديرية، في نشرتها الإحصائية المتعلقة بالدين الخارجي العمومي على موقعها الإلكتروني، أن هذا الدين يتوزع على الخزينة (200,9 مليار درهم) وباقي الدائنين العموميين (172,8 مليار درهم). للمزيد المرجو مراجعة الموقع التالي: <https://cutt.ly/5Evvhld> تمت زيارته يوم 24 شتنبر 2021 على الساعة 22:24 ليلا.

²: Angel Saldomando, Coopération internationale et gouvernance Redéfinitions ou continuités/continuités? Vues d'Amérique latine. LES CAHIERS DU CIRDIS COLLECTION DÉBAT NO 2012-02. P : 53

³: Angel Saldomando, Coopération internationale et gouvernance Redéfinitions ou continuités/continuités? Vues d'Amérique latine. LES CAHIERS DU CIRDIS COLLECTION DÉBAT NO 2012-02. P : 59

⁴: La Réforme Administrative au Maroc, Royaume du Maroc Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative.. <https://uclgafrika-alga.org/wp-content/uploads/2019/05/unpan002395.pdf> Visité le 25/09/2021 à 09:00. P : 02

لم تعد التحقيقات حول عملية صنع القرار العام، والبحث حول الإدارة والتفكير في الدولة تندرج تحت نفس التخصصات الفرعية، كما أنها ليست موضوعًا من نفس الأنواع من الشغل.¹

يجب أن يدرك صناع القرار بأن تحدي الكفاءة يسير جنبًا إلى جنب مع المنافسة. في الواقع، تُقاس قيمة وكفاءة الإدارات اليوم من حيث مساهمتها في تعزيز القدرة التنافسية لبلدائها وبالتالي تمكينها من خوض المعركة الصعبة للاستحواذ على الاستثمارات والمهارات ورأس المال. وتعتمد هذه الكفاءة أيضًا على قدرة الهيئات الإدارية على فتح آفاق جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وأن تعمل على خلق فرص عمل خاصة لصالح الشباب.²

إن الإدارة كآلية من اليات تعزيز العلاقات الدولية يجب أن تعي حجم الانتظارات وأن يتم رفع سقف تعامل الموظفين مع المرتفقين والعمل أيضا على تمكين الموظف من التقنيات الكافية والكفيلة بالتجاوب مع المرتفقين المغاربة والمستثمرين الخارجيين.

لقد أصبحت العلاقات الدولية تفرض الكثير من الشروط الغير مباشرة على الدول النامية والتي وجدت نفسها مجبرة على تحسين وتغيير الكثير من قواعد اللعب وكيفية التعامل خاصة الواجهة الإدارية (أقصد هنا المتحدث الإداري كالمراكز الجهوية للاستثمار).

خاتمة عامة:

رغم أن المغرب عانى كثيرا على المستوى الإداري، لكن الواضح أنه من خلال الإصلاحات التي نهجها في السنوات الأخيرة بدأ يتطور ويعي حجم الانتظارات القوية والفرص والمخاطر في ظل التنافسية الكبيرة إقليميا ودوليا.

فالعلاقات الدولية أصبحت تلزم الدول أن تكون ذات مكانة قوية ورصينة على جميع المستويات المالية والاقتصادية وكذا الإدارية. وللإشارة فقد عرفت الدبلوماسية المغربية تحولا كبيرا اقتصاديا وسياسيا وإداريا. فقد رجع المغرب إلى الاتحاد الإفريقي في السنوات الأخيرة وأصبح ينافس اقتصاديا وسياسيا من داخل الاتحاد وذلك بحجم الاستثمارات التي أطلقها في الآونة الأخيرة. إضافة إلى قدرته على الحفاظ على الحلفاء الاستراتيجيين خاصة تكتلات دول الشرق والاتحاد الأوروبي. وأخيرا ربح رهان أمريكا وقدرته على استمالة بوصلتها للاستثمار بالمغرب وكذا بإفريقيا عبر المغرب وذلك لاعتبار الصداقة والموقع الاستراتيجي.

¹ : Philippe Bezes et Frédéric Pierru, ÉTAT, ADMINISTRATION ET POLITIQUES PUBLIQUES : LES DÉ-LIAISONS DANGEREUSES La France au miroir des sciences sociales nord-américaines. Ino 02 | Avril-juin 2012 | DOSSIER. P : 43

² : PLAN NATIONAL DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION. UNE ADMINISTRATION PERFORMANTE AU SERVICE DU CITOYEN ET DU DEVELOPPEMENT. 2018 – 2021. P: 05



لكن هذه الرهان لن يتم تحقيقها بهذه السهولة خاصة وأن الجهاز الإداري بما في ذلك المراكز الجهوية للاستثمار تعاني نقائص كثيرة تم التفصيل فيها سابقا. وعليه لا بد اليوم من فهم منطق سيرورة العلاقات الدولية والعمل على الانخراط الجاد بكل فاعلية وفعالية حتى يصبح المغرب قوة إقليمية ودولية على المدى المتوسط.

قائمة المراجع

مراجع بالعربية:

كتب:

- ❖ د. أحمد سعد عبد الله البوعيينين، الدولة والدستور والإصلاح قراءات سياسية لما بعد الربيع العربي، سلسلة البحث الأكاديمي، عدد 13 الطبعة الأولى، مطبعة الأمنية- الرباط 2018
- ❖ عالي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، سلسلة البحوث الإدارية.
- ❖ كامل بربر، استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، دار المنهل اللبناني، الفصل العاشر. الاتجاهات العالمية وتأثيراتها على الإدارة العامة.
- ❖ د. محمد المود، زكرياء أزم، الدبلوماسية الاقتصادية للمملكة المغربية اتجاه إفريقيا: الآليات والمنافسة. مجلة مدارات سياسية. المجلد 1، العدد 4، مارس 2018.
- ❖ سهى شويحنة، الدبلوماسية الاقتصادية. كلية الحقوق- جامعة حلب. كلية الحقوق قسم القانون الدولي. 1434\2013 .
- ❖ د. عماد حبيبيديولات، الدبلوماسية الاقتصادية، دار المرساة، اللاذقية، الطبعة الأولى، 1996 .

خطب وقوانين:

- ❖ مقتطف من نص الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المسؤولين عن الجهات والولايات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة وممثلي المواطنين يومه 12 أكتوبر 1999.
- ❖ ظهير شريف رقم 18.19.1 صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون رقم 18.47 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.
- ❖ القانون رقم 18-47 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار. مطبعة وزارة الداخلية، طبعة نونبر 2019.

مراجع بالفرنسية:

- ❖ Angel Saldomando, Coopération internationale et gouvernance Redéfinitions ou continuités continuités? Vues d'Amérique latine. LES CAHIERS DU CIRDIS COLLECTION DÉBAT NO 2012-02.

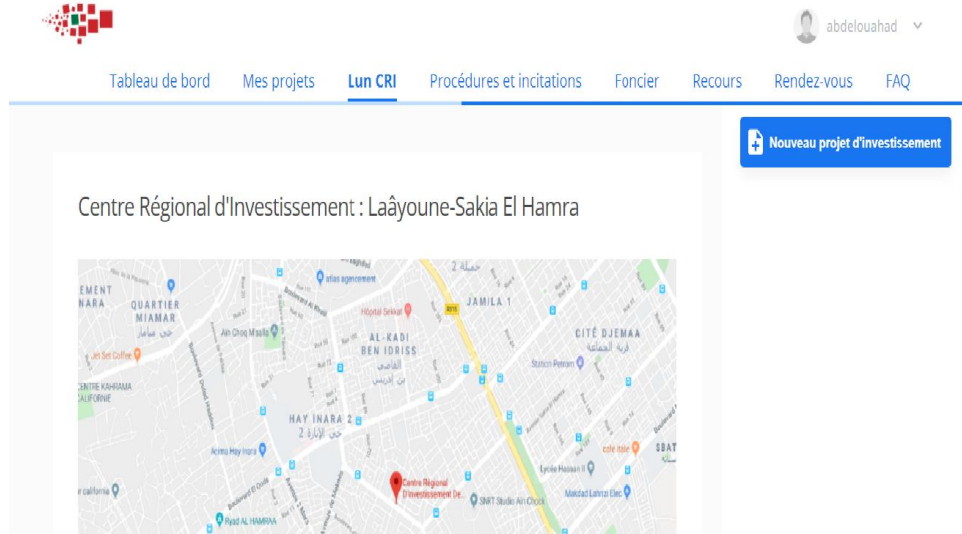


- ❖ La Réforme Administrative au Maroc, Royaume du Maroc Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative.. <https://uclgafrika-alga.org/wp-content/uploads/2019/05/unpan002395.pdf>
Visité le 25/09/2021 à 09:00. P : 02
- ❖ Philippe Bezes et Frédéric Pierru, ÉTAT, ADMINISTRATION ET POLITIQUES PUBLIQUES : LES DÉ-LIAISONS DANGEREUSES La France au miroir des sciences sociales nord-américaines. | no 02 |
Avril-juin 2012 | DOSSIER.
- ❖ PLAN NATIONAL DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION. UNE ADMINISTRATION PERFORMANTE
AU SERVICE DU CITOYEN ET DU DEVELOPPEMENT. 2018 – 2021.
- ❖ Emmanuel Tawil, Relations internationales. 3ème édition Vuibert.
- ❖ [Laurence Boone](#), « Éditorial : Après le confinement, une reprise sur la ligne de crête ». Dans [Perspectives économiques de l'OCDE 2020/1 \(N° 107\)](#),

مواقع إلكترونية:

- ❖ <https://www.cri-invest.ma>
- ❖ <https://cutt.ly/5Evvhld>

ملاحق:



Centre Régional d'Investissement : Laâyoune-Sakia El Hamra

رسم توضيحي 2: نموذج توضيحي للبوابة الإلكترونية للمركز الجهوي للاستثمار بالعيون

الملتزمات في مجال التشريع بين تمثلات الفاعلين المدنيين والسياسيين ومقتضيات القانون

المغربي

Petitions in the area of legislation between the representations of civil and political

actors and the requirements of moroccan law

عبلا ابريكن

طالب باحث جامعة ابن زهر اكادير – المغرب

ملخص:

بعد مرور 10 سنوات على إقرار دستور 2011 بالمغرب، وتأكيد المشرع على آليات الديمقراطية التشاركية، التي تساهم في تعزيز مشاركة المواطن في تدبير الشأن العام الوطني، وفق مقتضيات الفصل 14 المتعلق بالملتزمات، إلا أنه من الناحية العملية فإن المقتضيات القانونية المتعلقة بالقانون التنظيمي السالف الذكر لازالت تعترضها بعض الصعوبات والعراقيل على مستوى الإجراءات والشروط تحول دون ممارسة هذا الحق الدستوري.

يحاول هذا المقال تناول بالدرس والتحليل مختلف تمثلات واقتراحات الفاعلين السياسيين والمدنيين، أثناء اعداد ومناقشة مشروع القانون التنظيمي 14-64 بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق تقديم ملتزمات في مجال التشريع، لغاية التعرف على سقف مطالبهم والتعديلات المقترحة. وأبرز المحددات القانونية التي تبناها المشرع من اجل تنظيم وإشراك المواطنين والمواطنات في العمل التشريعي.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية - المواطنين والمواطنات - ملتزمات في مجال التشريع - الفاعل المدني والسياسي

Abstract:

Ten years after the adoption of the 2011 constitution in morocco, the legislator has confirmed a number of participatory democracy mechanisms that promote citizen participation in national public affairs, in accordance with the requirements of chapter 14 concerning participation in legislation. . Even if, in practice, this legal requirements relating to the above mentioned regulatory law still face some difficulties and obstacles at the level of procedures and conditions that prevent the practices this constitutional right.

This article tried to examine and analyse the various representations and suggestions of political and civil actors during the preparation and discussion of draft regulatory law 14-64 specifying the conditions and modalities for exercising the right to submit petitions in the reaf of legislative.so as to identify the limits of their demands and the proposed amendments. And the most important and most prominent constitutional and legal determinants adopted by the moroccan legislator in order to organize and frame the participation of citizens in the legilative work

Key words : Participatory democracy – citizens – petitions in area of legislative - political and civil actors

مقدمة :

يحيل الحديث عن الديمقراطية على سياق ظهورها وعراقه هذا المصطلح الذي شهد مجموعة من التحولات منذ العهد الأولى لنشأتها، لذلك يرجع "دال" سبب تعددية التعاريف الى كونها تطورت عبر آلاف السنين وانبثقت من أصول متنوعة، حيث امتزجت المفاهيم الإغريقية والرومانية بتلك المتعلقة بالقرون الوسطى، وعصر النهضة مع مفاهيم القرون اللاحقة لتعطي خليطاً يمزج بين الجانب النظري والممارسة العملية¹، لذلك فإن "الان تورين" ينتقد تعاريف الديمقراطية المقتصرة على استحضار البعد المؤسسي فالديمقراطية في اعتقاده ليست فقط "اختياراً حراً للحاكمين من قبل المحكومين يتم خلال فترات منتظمة"² أو جعل "..... الفصل بين السلطات عنصراً أساسياً من عناصر الديمقراطية إذ أن ذلك يعني خلط الصيغة التنظيمية للسلطات مع مسألة الحد من السلطة بواسطة الحقوق الأساسية التي ينبغي أن يصار إلى الدفاع عنها عملياً بقوانين دستورية يطبقها ويدافع عنها قضاة وقانونيين مستقلون"³. ويؤدي حق المشاركة السياسية دوراً حاسماً في تعزيز الحكم الديمقراطي وسيادة القانون والإدماج الاجتماعي والتنمية الاقتصادية، وكذا النهوض بجميع حقوق الإنسان. ويمثل الحق في المشاركة المباشرة وغير المباشرة في الحياة السياسية عنصراً مهماً في تمكين الأفراد والجماعات وأحد العناصر الرئيسية للنهج القائمة على حقوق الإنسان الرامية إلى القضاء على التهميش والتمييز. وترتبط حقوق المشاركة ارتباطاً وثيقاً بحقوق الإنسان الأخرى مثل الحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وحرية التعبير والرأي، والحق في التعليم والحق في الحصول على المعلومات.

¹ روبرت دال، الديمقراطية ونقادها، ترجمة نمر عباس مظفر، دار الفارس للنشر والتوزيع، الأردن، 1995، ص: 17

² الان تورين، ماهي الديمقراطية؟ حكم الاكثريه ام ضمانات الاقليه، ترجمة حسن قبيسي، دار الساق، الطبعة الثانية، 2001، ص: 3

³ الان تورين، مرجع سابق، ص: 40

لقد تناولت العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية الحق في المشاركة السياسية حيث أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 على الحق في المشاركة السياسية في المادتين 20 و21¹. كما نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1976²، على أهمية المشاركة السياسية في المادة 25 "يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة.

وقد اختلفت المشاركة السياسية تبعا للمسار التاريخي الذي مرت منه صور الديمقراطية، فإذا كانت هذه المشاركة لا تشمل كل الشعب في الديمقراطية المباشرة في أثينا واليونان وغيره من البلدان، وإنما تقتصر فقط على المواطنين منهم دون غيرهم، مما عجل باندثار هذا الصنف باستثناء بعض المناطق المحدودة. مما ساهم في ظهور الديمقراطية النيابية، إلا أن اقتصار مشاركة المواطنين في الانتخابات واختيار ممثلهم، كما بينت الممارسة أن هذا الصنف غير كافي للتعبير بشكل دقيق عن الإرادة العامة، وذلك لعدة عوامل، مما ساهم في بروز صنف جديد من الديمقراطية، في بعض البلدان، يمزج بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية، من خلال الديمقراطية شبه المباشرة، ومن أبرز آليات المشاركة فيها الاستفتاء الشعبي، والاعتراض الشعبي، والمبادرة الشعبية³.

إلا أن البعض الآخر عرف صنفا جديدا، وبشكل متأخر، مثل البرازيل، والولايات المتحدة الأمريكية، وبعض البلدان الأخرى، أطلق عليه مصطلح الديمقراطية التشاركية، باعتبارها شكل من أشكال تقاسم، وممارسة السلطة لأجل تدعيم مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات السياسية، وحسن أداء السلطات الوطنية، والإقليمية، باعتباره احد أوجه الحكم المعتمد على التشارك.

وقد سار المغرب على هذا النهج بتبنيه هذا الخيار الذي يهدف إلى إشراك المواطنين في تسيير الشأن العام على المستوى المحلي والوطني. حيث بدأ هذا المفهوم يفرض نفسه شيئا فشيئا في الخطاب السياسي منذ سنوات خلت، باعتباره نموذجا سياسيا بديلا يستهدف زيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي، واتخاذ قرارات سياسية وتعزيز دور المواطن في الحياة السياسية حتى لا يقتصر فقط على الحق في التصويت والترشيح والولوج إلى المجالس المنتخبة محليا ووطنيا، بل يتعدى

¹ " لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما. ولكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت " المادة 20 و21 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمده الجمعية العامة في باريس في 10 ديسمبر 1948

² العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر 1966، تم تنفيذه 1976، المادة: 25

³ V. Ch. Debbasch- Y . Daudet, Lexique de politique, Dalloz-6 édition- Paris, 1992- p : 144

ذلك ليشمل الحق في الإخبار والاستشارة والتتبع والتقييم أي أن هذه الحقوق تتحول من موسمية إلى دائمة ومستمرة ومباشرة ، تمارس بشكل يومي وعن قرب¹ . إن المواطنة التشاركية تقتضي إذن انخراط الجميع في شأن العام الوطني والمحلي بنفس إيجابي، من خلال التوفر على قوة اقتراحية تواكب وتقتح مجموعة من التشريعات والأفكار التي تساهم في النهوض بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وتعتبر الملتزمات في مجال التشريع أبرز تجليات هذا الخيار على المستوى الوطني، من خلال إقرار هذا الحق في الفصل 14 من الدستور، الذي أحال على قانون تنظيمي منظم له، لذلك تم فتح نقاش عمومي موسع بين مختلف الفاعلين، لبلورة قانون يساهم في تكريس هذا الحق الدستوري.. لذلك فإن الاهتمام بموضوع الديمقراطية التشاركية ينبع من الحرص الشديد الذي يوليه المشرع للنهوض بالمشاركة المواطنة في تدبير الشأن العام، ويحتل هذا الموضوع مكانة مرموقة في مختلف فصول دستور 2011، ولعل أبرزها ما يتعلق بحق المواطنين والمواطنات في تقديم ملامسات في مجال التشريع حسب منطوق الفصل 14²، مما يستدعي التنزيل الديمقراطي لهذا المبدأ، فإلى أي حد ساهم القانون التنظيمي المنظم لهذا الحق الدستوري في ترجمة هذه المقتضيات والاستجابة لمختلف التطلعات وتسهيل ممارسته؟

لمعالجة هذه الاشكالية المحورية سيتم التطرق لسياق ظهور الديمقراطية التشاركية وأبرز آلياتها (المطلب الأول) ثم الملتزمات في مجال التشريع بين تمثيلات الفاعلين والمقتضيات القانونية المنظمة لهذا الحق الدستوري (المطلب الثاني)

المطلب الأول: سياق ظهور الديمقراطية التشاركية وأبرز آلياتها

باعتبار الديمقراطية التشاركية جملة من الإجراءات والآليات التي تمكن المواطنين من المشاركة في تدبير الشأن العام فإنه سيتم التطرق إلى سياق ظهورها في (الفقرة الأولى) وأبرز آلياتها وفق تجارب الدول في (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: سياق ظهور الديمقراطية التشاركية

تُعتبر الديمقراطية التشاركية من بين أهم وأبرز القضايا التي أصبحت تشغل اهتمام المفكرين والباحثين في الحقول الاجتماعية المختلفة بصفة عامة، والمُختصين في علم السياسة والسياسات المقارنة بصفة خاصة، لاعتبارات عديدة يمكن حصرها في سببين اثنين: الأول متعلق بالجانب المعرفي العلمي، باعتباره مفهوما حديثا يضاف إلى منظومة المفاهيم في العلوم

المجتمع المدني والادوار الدستورية الجديدة، اسماء الاسماعيل، مجلة مسالك العدد 45-46، 2017، ص: 160¹

ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور، ج ر عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011، الفصل 14²

الاجتماعية. والسبب الثاني يتعلق بالجانب العملي، حيث بدا جليا عجز النموذج التمثيلي القائم على الانتخابات في إرساء دعائم الحكم الديمقراطي، والذي أثبتت التجارب العملية خُلُو هذا النموذج (الديمقراطية التمثيلية) من مُحتواه القيمي، فالانتخابات فقدت قيمتها حتى في تلك المجتمعات التي تعرف ديمقراطيات متقدمة، كما أشار إليه السوسيولوجي ألان توري بأزمة التمثيل السياسي¹. لقد قامت المقاربة التشاركية بعد الانتقادات التي عرفتها الصيغ المتعددة التي عرفتها الديمقراطية والمناداة بضرورة إدخال تعديلات عليها لتستوعب المستجدات التي تفرضها الوقائع الدولية والداخلية والتباينات والاختلافات السياسية والاقتصادية والثقافية للدول. كما ان قصور المقاربات العلمية والمداخل النظرية الاجتماعية التي عرفتها النماذج المعرفية الكبرى في تغيير الظواهر المختلفة، كان سببا في ظهور المقاربة التشاركية كمدخل علمي تحليلي جديد، باعتبار ان هذه المقاربة تجمع في تحليلها بين عدة خصائص كاعتمادها على المؤسسات الرسمية، وغير الرسمية، وسلوك الأفراد، والمؤسسات، والعلاقات بين الفاعلين السياسيين، والثقافة السياسية، والمؤثرات الخارجية². لذلك فان ان اهتمام الباحثين وصانعي السياسات بمفهوم الديمقراطية التشاركية اصبح من الضروري لتجاوز المعنى التقليدي للديمقراطية، والرفع من أداء وفعالية الديمقراطية التمثيلية على اعتبار تباين طبيعة المجتمعات وتعدد مطالبها.

على مستوى الممارسة، يرجع الباحثون تداول مفهوم الديمقراطية التشاركية الى ستينيات القرن الماضي في الولايات المتحدة الأمريكية، من خلال التعبئة الجماهيرية للحركات الراديكالية، حيث كانت الرغبة في مشاركة الأحزاب الراديكالية السبب في ذلك التحرك، مما نتج عنه بروز ملامح الديمقراطية التشاركية، عبر ابداء الراي والمعارضة كما هو الشأن بخصوص معارضة الطلبة الحرب على الفيتنام، والمدافعين عن الحقوق المدنية والحركات الاجتماعية الحضرية³.

أما مفهوم الميزانية التشاركية فقد نشأ في البرازيل بعد الانتخابات البلدية لسنة 1988⁴، لذلك يمكن القول بان ظهور الديمقراطية التشاركية ارتبط بمطالب الراديكاليين الأمريكيين، واليساريين الأوروبيين وجميع الحركات الاجتماعية الجديدة في العالم ومختلف التنظيمات الفوق دولية⁵. وبعدها وفي اوربا تحديدا ظهرت العديد من الأصوات المنادية بالديمقراطية التشاركية، ولعل ابرزها مؤتمر الاتحاد الأوروبي المنعقد بالعاصمة البلجيكية بتاريخ 8-9 مارس 2004، حيث تم التأكيد على

¹ عمر طيب بوجلال، ادماج المقاربة التشاركية في الاصلاحات السياسية، مركز الكتاب الاكاديمي، 2018، ص 40

² عمر طيب، بوجلال، مرجع سابق، ص: 40

³ مرجع سابق، ص: 45

⁴ Quentin Cardi, Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée : une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation, Hal, 2019, p:3

⁵ عمر طيب، بوجلال، مرجع سابق، ص: 46

ان الديمقراطية الأوروبية في ازمة، وان الديمقراطية التشاركية هي الحل لتلك الأزمة، باعتبارها قيمة مضافة للإتحاد الأوروبي، لذلك يجب ان يضح هذا الصنف دماء جديدة للديمقراطية القائمة¹.

اما في التجربة المغربية فان الحديث عن الديمقراطية التشاركية بمعناه المتداول لم يكن إلا بعد دسترته بعد تبني دستور 2011، وان كان قد سبقت ذلك بعض الآليات، والتي يمكن اعتبارها كبداية لعملية انخراط المجتمع المدني في تسيير شؤونه على الصعيد المحلي وان كان بشكل محتشم على اعتبار ان الجانب القانوني هنا لا يلزم المجالس المنتخبة بتطبيق نمط معين الا ان ذلك يعتبر لبنة اولى في مسلسل اشراك المواطنين في تسيير الشأن العام المحلي كما سنرى لاحقا.

الفقرة الثانية: آليات تطبيق الديمقراطية التشاركية وفق التجارب الدولية

لقد شهدت الديمقراطية التشاركية على الصعيد الدولي مختلف التجارب الرائدة في مجال اشراك المواطنين في اتخاذ القرارات على مستوى تدبير الشأن العام، لذلك سيتم التطرق الى أبرز النماذج الرائدة من خلال:

1- الميزانية التشاركية: تطرح كنموذج إيجابي للديمقراطية التشاركية المحلية، من خلال خلق مجموعة من الآليات لإشراك المواطن العادي في تدبير الشأن العام المحلي. وتعد الميزانية التشاركية أداة لدمقرطة التدبير العمومي المحلي بورتو أليغري بالبرازيل²، تندرج ضمن الانتقال الديمقراطي للبرازيل أواخر ثمانينات القرن الماضي، حيث بدأ العمل بها سنة 1989، من أجل تجاوز إكراهات المدينة³، عن طريق إشراك السكان في بلورة السياسة المحلية، لتكون بذلك نموذجا تأسيسيا للديمقراطية التشاركية التي كانت عبارة عن فلسفة نظرية لتصبح ممارسة عملية عبر إحداث بنى تشاركية للميزانية⁴. ولقد ارتبطت هذه التجربة بالبرازيل بتحولين أساسيين، يتمثل الأول في الطفرة النوعية في الحياة الجموعية والسياسية التي رافقت مسار الديمقراطية خلال نهاية السبعينات ومنتصف الثمانينات. أما الثاني فيتعلق بسن تشريعات حول قانون المشاركة والمشاورة، من خلال النص الدستوري لسنة 1988 المعدل في سنة 1994، الذي سمح بتطوير وتوسيع أشكال وأماكن المشاركة المواطنة⁵، لتكون بذلك الديمقراطية التشاركية لها سند دستوري في البرازيل¹، مكتمل من التطور والانغراس في

¹ مرجع سابق، ص: 47

² Marie-Hélène Bacque, Yves sintomer, Gestion de proximité et de démocratie participative, Persée, 2017, p:150

³ Marion Gret et Yve Sintomer, Port Alger : L'espoir d'un autre démocratie, édition le découverte, Paris, 2002, P:23

⁴ IBID, p:24

⁵ Marie-Hélène Bacque, Yves sintomer op ; cit, p:149

الأحياء لتصبح واقعا ملموسا، عبر ابتكار أربعة فضاءات يشكّلون آليات اشتغال هذا النموذج الفريد على مستوى صناعة الميزانية المحلية بطريقة تشاركية وديمقراطية تضمن تجميع مكونات المجتمع المحلي لإبداء آرائهم والمشاركة الفعلية في سيرورة إنتاجها². فإذا كانت تجربة الميزانية التشاركية تعد آلية حقيقية لتجسيد الديمقراطية التشاركية المحلية، فإن نجاحها على مستوى التخفيف من الإكراهات الاجتماعية والسياسية، دفع ببعض الدول المتقدمة إلى ابتكار نماذج أخرى، انطلاقا من الفلسفة العامة للميزانية التشاركية المتعلقة بالتركيز على الأحياء وفتح المجال للمواطنين للتعبير عن آرائهم، حيث تبرز في هذا الإطار مجالس الأحياء الشعبية كنموذج لذلك.

2 - مجالس الأحياء بفرنسا: تعد تجربة رائدة في تدير الشأن المحلي الذي يتجه نحو الأحياء لملازمة الاحتياجات الأساسية للسكان، إذ تبني المشرع الفرنسي هذه الآلية الاشتراكية، بموجب قانون 18 يوليوز 1985، إلى جانب هيكل أخرى للتداول والاستشارة، والتي ستتقوى أكثر، من خلال قانون رقم 2002.76، الصادر بتاريخ 27 فبراير 2002، المتعلق بديمقراطية القرب كهدف أساسي للسياسة الجماعية³. وتشكل خير مثال على ذلك باعتبارها فضاء المناقشة وتبادل الآراء بين المواطنين والمنتخبين، لذلك يمكن تحويلها إلى وسيلة لخدمة التمثيل⁴. ويعترف هذا القانون بالطابع الاستشاري للمجالس المنتخبة، مما ساهم في ارساء علاقة جديدة بين المواطنين والسلطات العمومية على مستوى البنات التحتية. وقد نصت المادة الأولى من القانون الأخير المذكور على: أن هذه المجالس تتشكل من الجماعات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 80.000 نسمة، وتجتمع على الأقل مرتين في السنة، وتعرض على العمدة كل المقترحات المتعلقة بالحي، وتتكون من مستشارين يعينهم الرئيس على أساس قاعدة التمثيل النسبي، ومن أشخاص لا ينتمون للمجلس، حيث يتم استشارتها من طرف عمدة المدينة، الذي يتلقى اقتراحاتها في الشؤون المتعلقة بالحي أو المدينة، عبر مختلف مراحل مسلسل إعداد القرار: اعتماده، تنفيذه وتقييمه، في إطار منظور وتصور شموليين لسياسة المدينة⁵.

¹ حيث نص الفصل 14 من الدستور البرازيلي على أن: "السيادة الشعبية يمكنها أن تمارس ليس فقط عن طريق الانتخاب، ولكن عن طريق المبادرة الشعبية". كما أن المادة 26 المتعلقة بالبلديات حث على مشاركة ممثلي الجمعيات في صياغة السياسات المحلية في الصحة والضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى أن المادتين 204 و 227 تحتم مشاركة السكان في صياغة، ومراقبة السياسات العمومية.

دستور البرازيل عام 1988 مع تعديلاته حتى عام 2005، ترجمة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المادة: 14-26-204-227

² Leonardo Avritzer, Nouvelle sphères publique en Brésil-démocratie locale et délibération politique, in gestion de proximité démocratie, cairn.info P :2332005participative,

³ Cédric polère, IBID, p :6

⁴ Quentin Cardi, op, cit, p: 21

⁵ محمد الغالي، سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد 53، 2006، ص: 27

3 - مجالس المواطنين بإسبانيا وألمانيا : تعتبر أداة للمشاركة المواطنة في تدبير الشأن العام المحلي، عن طريق اختيار المشاركين، أو الأعضاء الممثلين للسكان، مع احترام التنوع، من حيث مشاركة الرجال والنساء والشباب والمسنين، والسكان الأصليين والمهاجرين، كما تشكل مؤسسة تمنح للمشاركين حق الاضطلاع على المعلومات، ومناقشة جميع المشاكل المحلية المطروحة، وتعترف للمواطن العادي بحقه في الوصول للمعلومة كأساس للنقاش والاهتمام بشأن الحي، على اعتبار أن شرعية أي قرار إنما يستمد من القدرة على تداول المعلومات الخاصة به بين الجماهير كافة لتشارك في جميع مراحل صناعته وإصداره. عمليا يتطلب تنفيذ هذه الفكرة وجود أدوات، وآليات مخصصة لتداول المعلومات المتعلقة بالقرار، وتدويرها طوال الوقت فيما بين السلطات والحكام وجماهير المحكومين¹.

اما في التجربة المغربية فيمكن التمييز بين مرحلتين:

الاولى: المرحلة التمهيديّة للدسترة حيث شهدت مجموعة من الآليات ولعل أبرزها:

1- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تضم العديد من الآليات والتوجهات لتنزيلها على أرض الواقع، من خلال التركيز على حل المعضلة الاجتماعية عبر اشراك كافة الفاعلين المحليين في عملية التنمية، ويعتبر الخطاب الملكي ل18 ماي 2005 المنطلق الرئيسي لهذه المبادرة. ويتمثل التوجه العام لها في العناصر الآتية :

- تقوية دولة الحق والقانون، وعصرنة الاقتصاد والإدارة.
- إنعاش حق المرأة والطفل والفئات الهشة.
- إعداد ترابي متوازن وتنمية البنيات الأساسية.
- التنمية الجهوية والقروية، والتخطيط الاستراتيجي الترابي للتنمية.
- دمج المشاريع والأنشطة.
- موافقة السكان باعتماد المبدأ التشاركي².

2- يعد التخطيط الجماعي عنصرا أساسيا يكرس دور الجماعة ضمن المنظومة المؤسسية لبلادنا، فإذا كان المجلس الجماعي هو الفاعل الأساسي والمسؤول الأول عن تدبير الشؤون المحلية بعلاقة مباشرة مع ظروف عيش الساكنة، فانتداب

¹ Ismail Blanco, Les jurys citoyens en Espagne- vers un nouveau middle de démocratie locale? gestion de proximité et de démocratie participative, 2005, p 163-164

² مذكرة توجيهية لإنجاز مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية للفترة الممتدة 2006-2010، دجنبر 2005، ص:3

الجماعة يظل مجالاً لتدخل عدة فاعلين آخرين، وفي مقدمتهم الساكنة المعنية. وعليه، يعتبر المخطط الجماعي للتنمية من المفاهيم الجديدة التي جاء بها القانون رقم 17.08، الذي نص في المادة 36 منه على أن: "المجلس الجماعي يدرس ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية¹، يعده رئيس المجلس الجماعي، ويحدد المخطط الجماعي للتنمية حسب نفس المادة الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع الاجتماعي"².

الثانية: مرحلة دسترة الديمقراطية التشاركية، ففي البداية تجدر الإشارة، إلى أن الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011، يعد الإطار الموجه للجنة صياغة الدستور، وقد ساهم هذا الخطاب في الدفع بالتنصيب على الديمقراطية التشاركية، من خلال المرتكزات الأساسية التي أوصى بها، فيما يتعلق بالديمقراطية التشاركية من خلال ما يلي³:

- توطيد مبدأ فصل السلطات وتوازنها، وتعميق ديمقراطية المؤسسات وتحديثها.

- تعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين، بتقوية دور الأحزاب السياسية في نطاق تعددية حقيقية، وتكريس مكانة المعارضة البرلمانية والمجتمع المدني.

- دسترة هيئات الحكامة الجيدة، وحقوق الإنسان، وحماية الحريات.

وعليه، فقد تضمن دستور 2011، مجموعة من المقتضيات الجديدة تخص الديمقراطية التشاركية، حيث جاء في التصدير الذي يعد جزءاً لا يتجزأ من الدستور⁴:

"أن المملكة المغربية، وفاء لاختيارها الذي لا رجعة فيه، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة، مرتكزاتها، المشاركة، والتعددية، و الحكامة الجيدة، وإرساء دعائم مجتمع متضامن".

ولقد نص الفصل 33 من الدستور على أنه يتوجب على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لمساعدة الشباب على الاندماج في الحياة السياسية، وعلى أحداث مجلس استشاري للشباب والعمل الجماعي⁵.

¹ المديرية العامة للجماعات المحلية، دليل المخطط الجماعي للتنمية، ص: 6-7

² القانون رقم 17.08، المادة 36

³ الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011

⁴ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور، ص: 5

⁵ دستور المغرب، مرجع سابق، الفصل 33

وتناولت أربع فصول أخرى الشأن الجمعي من زوايا مختلفة لها علاقة مباشرة وغير مباشرة بالجمعيات وأنشطتها، وهي الفصل 12 والفصل 13 والفصل 14 والفصل 15. حيث جاء في الفصل 13 من الدستور¹: "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها" وهذه الهيئات التي ستحدث ستساهم بشكل كبير في تكريس الديمقراطية التشاركية وبشكل فعال، بحيث أنها ستواكب المشاريع التنموية والسياسات العمومية منذ الإعداد مروراً بالتفعيل والتنفيذ وأخيراً مرحلة التقييم. ولم يقف الدستور عند هذا الحد لتكريس الديمقراطية التشاركية، بل عزز ذلك أيضاً بإشراك الشباب، حيث جاء في الفصل 33 على أن السلطات العمومية عليها اتخاذ التدبير الملائمة لتوسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد، لمساعدتهم على الاندماج في الحياة النشيطة و الجموعية وغير ذلك، لكن يجب أن تمنح للمجلس آليات من أجل تحقيق أهدافه. وفي الباب الثاني عشر المعنون بالحكمة الجيدة، جاء في العنوان الرابع منه "هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية"²

وينص الفصل 139 من الدستور على أن: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"³. كما أن الدستور الجديد وسع من دور المواطن المنحصر في السابق في الدور الانتخابي فقط وافر بدوره التشريعي سواء داخل المؤسسات القائمة كالجمعيات أو بصفة شخصية، حيث ينص الفصل 15 من الدستور على حق المواطنين بالتقدم بالعرائض إلى السلطات العمومية⁴. وحق المواطنين والمواطنات تقديم ملاحظات في مجال التشريع وفق منطوق الفصل 14⁵ من دستور 2011، حيث لأول مرة يصبح المواطن فاعلاً أساسياً على مستوى المشاركة في التشريع.

المطلب الثاني الملتزمات في مجال التشريع بين تمثلات الفاعلين والمقتضيات القانونية المنظمة لهذا

الحق الدستوري

¹ دستور المغرب، مرجع سابق، الفصل 13

² دستور المغرب، مرجع سابق، الفصل: 170

³ مرجع سابق، الفصل: 139

⁴ مرجع سابق، الفصل: 15

⁵ مرجع سابق، الفصل: 14

ينص الفصل 14 من الدستور على حق المواطنين والمواطنات تقديم ملتمسات في مجال التشريع حيث أسند تحديد شروط وكيفية التقدم بها الى قانون تنظيمي، لذلك سنتناول أبرز المقترحات التي تقدمت بها مختلف منظمات المجتمع المدني، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والأحزاب السياسية الممثلة بمجلس النواب (الفقرة الأولى) إضافة الى الصيغة النهائية للقانون التنظيمي 64-14 كما صادق عليه البرلمان وتم نشره في الجريدة الرسمية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: أبرز المقترحات المقدمة أثناء إعداد ومناقشة مشروع القانون التنظيمي 64-14

في البداية لا بد من الإشارة إلى أن هذه الاقتراحات التي تناولناها بالدراسة والتحليل هم:

- توصيات اللجنة الوطنية للحوار حول المجتمع المدني كمخرجات لهذا الحوار الوطني.
- مذكرة المنظمة المغربية لحقوق الإنسان دجنبر 2015
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان بناء على طلب إبداء الرأي الموجه من طرف السيد رئيس مجلس النواب بتاريخ دجنبر 2015.
- الأحزاب الممثلة للأغلبية والمعارضة بمجلس النواب، من خلال تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان. وسوف اقتصر هنا على الاقتراحات المهمة، والتي يمكن القول أنها سوف تساهم في تجويد المشروع الذي إقترحته الحكومة، وتسهيل ممارسة المواطنين والمواطنات لهذا الحق الدستوري بعيدا عن التعقيدات والشروط التي تقيد، لو تم الأخذ بها من قبل الحكومة، كما أن الهدف من دراسة هذه الاقتراحات يتجلى في معرفة سقف، و انتظارات، و مطالب هذه الهيئات والمنظمات، من أجل الدفاع عن المواطنين في ممارسة هذا الحق، كما نص عليه الدستور، كما أن هذه الاقتراحات لا تضم كل النقط التي وردت ضمن المشروع الذي أعدته الحكومة، وإنما سوف أتطرق للنقط التي لم يتم إدراجها، أو تلك التي اقترحتها مختلف الفرق البرلمانية والتي لو تم اعتمادها سوف تعطي قيمة إضافية للمشروع المقترح وترسخ مكتسبات لصالح المواطنين و المواطنات، من أجل تسهيل اقتراح قوانين، وممارسة حقهم الدستوري في المساهمة في التشريع. لذلك سيتم إدراج أبرز هذه الاقتراحات بصفة عامة مع الإشارة إلى الجهة صاحبة الاقتراح في الهامش، ويمكن تصنيف هذه الاقتراحات كما يلي:

من حيث الإجراءات وشروط تقديم الملتمسات :

- تقليص عدد البنيات الحاملة للملتمس إلى اثنتين :

- أصحاب الملتمس ويضمون أصحاب الملتمس، ومدعي الملتمس.

- لجنة تقديم الملتمس¹.

- في حال الاحتفاظ بشرط القيد في اللوائح الانتخابية بالنسبة لمُدعي الملتمس وأصحاب الملتمس يوصي المجلس الوطني لحقوق الإنسان بتعديل الفقرة الأولى من المادة 3 من القانون 57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية من أجل القيد التلقائي في اللوائح العامة للمواطنين والمواطنات البالغين سن الرشد القانونية والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية وغير المتواجدين في إحدى حالات فقدان الأهلية الانتخابية المنصوص عليها في القانون، للحيلولة دون تحول شرط القيد إلى عائق لممارسة حق تقديم الملتمسات².

- كما يقترح المجلس الوطني لحقوق الإنسان تشجيع المواطنين والمواطنات على استخدام هذه الآلية من آليات الديمقراطية التشاركية، بإدراج مقتضى يكرس حق أصحاب الملتمس في الاستفادة من دعم تقني في تحريره، وإحداث وحدة إدارية لهذا الغرض على مستوى الإدارة البرلمانية لمجلسي البرلمان. وتكريس مجانية جميع المساطر المتعلقة بممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع.

- حذف شرط إرفاق اللائحة بنسخ البطائق الوطنية للتعريف الخاصة بالموقعين باعتبار أن لائحة دعم الملتمس تتضمن أرقام البطائق الوطنية للتعريف للموقعين³.

- تقديم الملتمسات التشريعية وجوبا باللغة العربية أو الأمازيغية أو بهما معا. وملخص الملتمس باللغة الأمازيغية، إذا قدم باللغة العربية أو العكس⁴.

- اشتراط محل الإقامة بالنسبة للموقعين، من ثلث الجهات على الأقل ولا يجب أن يقل الموقعين في كل جهة عن 8 في المائة، واعتماد التوقيع الإلكتروني⁵.

- المصادقة على التوقيعات وفق القوانين الجاري بها العمل. وتمكين لجنة الملتمس من الحصول على تمويل عمومي لتمويل عمليات إعداد الملتمسات في المجال التشريعي، وجمع التوقيعات والتصديق عليها. ومنح دعم للجمعيات التي تقوم بالمساعدة التقنية والدعم في مجال الترافع.

¹ رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان بخصوص مشروع القانون التنظيمي رقم 64-14، ومشروع القانون التنظيمي 44-14، دجنبر 2015، ص 10

مرجع سابق، ص 10²

مرجع سابق، ص 16³

⁴ مشروع المخرج المتعلق بتنظيم الملتمسات في المجال التشريعي، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، 2014، ص:7

مرجع سابق، ص:7⁵

- يتعين على السلطات العمومية اتخاذ جميع الإجراءات المناسبة والتدابير اللازمة لتيسير ممارسة المواطنين و المواطنين والمنظمات والجمعيات غير الحكومية العاملين في مجال الشأن العام لحقهم في تقديم الملتزمات التشريعية¹.
- تدعيم لائحة الملتمس ب 6000 توقيع على الأقل مرفقة بأرقام بطانقهم الوطنية للتعريف وعناوينهم².
- يعتبر تاريخ تسلم لجنة الملتمس لإشعار استيفاء الملتمس للشروط القانونية، هو تاريخ انطلاق عملية جمع التوقيعات التي تمتد سنة كاملة³. وتقوم لجنة تقديم الملتمس بجمع التوقيعات اللازمة حسب العتبة التي يحددها القانون التنظيمي.
- يخبر رئيس المجلس الفرق والمجموعات البرلمانية بالملتمس كما يحيله على الحكومة⁴.
- من حيث إيداع الملتزمات في البرلمان، إضافة إلى إحداث لجنة لدى مجلس النواب والمستشارين يتم إحداث موقع مشهود عليه لنشر الملتزمات⁵. و إخبار اللجنة بالقبول الشكلي للملتمس وتمنح لهم فرصة تصحيح أخطاء شكلية إن وجدت في حدود 15 يوم⁶.
- في حالة رفض الملتمس تقدم اللجنة تعليلا لهذا الرفض، ولأصحاب الملتمس الحق في تقديم طعن أمام المحكمة الدستورية⁷.
- إدراج مقتضيات في المادة 12 يهدف الأول إلى ضمان العيانية الأدبية للملتمس بإدراج مقتضى ينص على أن تحمل مقترحات القوانين الناتجة عن ملتمس عبارة "ناتج عن ملتمس في مجال التشريع رقم الذي تم التصريح بطبوله بتاريخ أما المقتضى الثاني فيهم إمكانية الاستماع للجنة تقديم الملتمس من طرف اللجنة البرلمانية المختصة مع مراجعة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان⁸.

✍️ أبرز التعديلات التي اقترحتها الفرق البرلمانية داخل لجنة العدل والتشريع بمجلس النواب:

يمكن تحديد أبرز هذه التعديلات في النقاط التالية:

مذكرة المنظمة المغربية لحقوق الإنسان حول مشروع قانون تنظيمي رقم 14-64، دجنبر 2015، ص: 25¹

مرجع سابق، ص: 23²

مرجع سابق، ص: 8³

مرجع سابق، ص: 9⁴

مرجع سابق، المادة 7، ص: 23⁵

مرجع سابق، المادة 10 ص: 23⁶

مرجع سابق⁷

راي المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 20، إضافة إلى تعديل فرق الأغلبية، ص: 91⁸

- إعداد الملتمس التشريعي في صيغة مشروع مقترح قانون، ويشترط فيه أن يكون مكتوباً ومفصلاً في شكل مقترح قانون، وتتوفر فيه كل الجوانب الشكلية والموضوعية. ويعهد إلى المنسق بالقيام بالتنسيق بين أعضاء اللجنة واللجنة الوطنية أو الجهوية بالإحصاء أو الأجهزة الإدارية المعنية¹.
- يمكن لمكتب مجلس النواب أو المستشارين أن يطلب من لجنة الملتمسين المعنية أن تقوم بإدخال تصحيحات أو تعديلات إذا لزم الأمر ذلك في أجل أقصاه 30 يوماً².
- يمكن للجنة الملتمسات التشريعية أن تقدم تعديلات أو تصحيحات أو تغييرات لا تمس بجوهر النص والغاية منه، ولا يؤثر على تجانسه أو تقديم ملتمسات بديلة ما لم يكن مقبولاً من قبل مكتب إحدى مجلسي البرلمان³.
- يجب على مجلسي البرلمان في حالة القبول وتوفير الملتمس التشريعي على كافة الشروط والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقانون التنظيمي أن يطبق المسطرة التشريعية المنصوص عليها في الفصول 82 و 83 و 84 من الدستور⁴.
- تساهم الدولة والجماعات المحلية في تمويل عمليات إعداد مقترح الملتمسات التشريعية وجمع التوقيعات والتصديق عليها.
- يمكن لأي صاحب حق في الإحالة المنصوص عليها في الفقرة 3 من الفصل 132 من الدستور أن يطلب من المحكمة الدستورية البث في دستورية الرفض أو الموافقة على ملتمس تشريعي، ويجب على المحكمة البث فيه داخل أجل لا يتجاوز شهراً⁵.
- إذا قررت المحكمة الدستورية بأن الملتمس المقترح لا يتضمن أي سبب من أسباب الرفض يجب على المجلس المعني أن يستمر في دراسة المشروع وتطبيق المسطرة المنصوص عليها في الفقرة 3 مع المادة 10 من هذا القانون التنظيمي. وأما إذا قررت المحكمة الدستورية بأن الملتمس المقترح المحال إليها يتضمن أحكاماً غير دستورية يجب على مكتب المجلس المعني أن يبلغ الأمر إلى لجنة الملتمسات ويطلب منها أن تعدل أو تسحب المقترح⁶.

¹ التعديلات المقترحة من طرف الفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب حول مشروع القانون التنظيمي رقم 14-64 و مشروع القانون التنظيمي رقم 14-44 دجنبر 2015، ص 46.

² مرجع سابق ص 49

³ المرجع نفسه، المادة 11، ص 48

⁴ مرجع سابق، ص: 55

⁵ مرجع سابق، ص: 56

⁶ مرجع سابق، ص: 55

- حذف شرط هدف المصلحة العامة لكونه يمنح سلطة تقديرية غير مألوفة قد يؤدي إلى تزايد مخاطر رفض الملتمسات¹.
- يمكن للجنة البرلمانية المختصة دعوة وكيل لجنة تقديم الملتمس لتقديم الأسباب والأهداف المتوخاة من الملتمس الذي شكلا أساسا لمقترح القانون موضوع الدراسة والمناقشة².
- تقديم الدعم المالي والتقني للجمعيات العاملة في مجال مساعدة أصحاب الملتمسات واتخاذ جميع التدابير اللازمة لتيسير ممارسة المواطنين والمواطنين لحقهم في تقديم الملتمسات. كما أن جميع الإجراءات المتعلقة بتقديم الملتمسات في مجال التشريع مجانية³.
- حذف شرط القوانين التنظيمية، والتسجيل في اللوائح الانتخابية. وأن يكون مرفقا بتقرير عن مصادر تمويل المبادرة وطرق صرفها⁴.
- يمكن للجنة البرلمانية المختصة دعوة وكيل لجنة تقديم الملتمس لتقديم الأسباب والأهداف المتوخاة من الملتمس الذي شكلا أساسا لمقترح القانون موضوع الدراسة والمناقشة.
- في حالة قبوله من طرف اللجنة وعدم تبنيه من طرف أي عضو من أعضائها يتم اعتماده كمقترح قانون ويعين مقرر من بين أعضاء اللجنة المعنية لتقديمه وتطبق بشأنه المسطرة التشريعية، لمواصلة نقاشه⁵.
- تحدث الدولة صندوقا خاصا للدعم المادي لتقديم الملتمسات في مجال التشريع وتضمينه في قانون المالية وتحدد قيمة الدعم و كفاءات تقديمه بنص تنظيمي⁶.
- يتعين على السلطات العمومية اتخاذ جميع الإجراءات المناسبة والتدابير اللازمة لتيسير ممارسة المواطنين والمواطنات والجمعيات غير الحكومية العاملة في مجال الشأن العام لحقهم في تقديم الملتمسات التشريعية بما في ذلك الترتيبات التيسيرية للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة⁷.

¹ تعديلات فريق الأمانة والمعاصرة، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب حول مشروع القانون التنظيمي رقم 14-64، ص: 60

مرجع سابق، ص: 64²

مرجع سابق³

أهم تعديلات الفريق الاشتراكي، ص: 66-68 وفريق الاتحاد الدستوري، ص: 78-80⁴

⁵ تعديلات فرق الأغلبية والمجموعات النيابية، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب حول مشروع القانون التنظيمي رقم 14-64، ص: 91.

مرجع سابق، ص: 92⁶

مرجع سابق، ص: 93⁷

- إحداث بوابة الكترونية لدى مجلسي البرلمان تتضمن على الخصوص الملتزمات المقدمة وقرارات رفضها أو قبولها حسب الحالة. وكذا الملتزمات المقبولة التي اعتمد أساسا لمقترحات قوانين.

إذا كانت هذه أبرز الاقتراحات، والتعديلات التي قدمتها الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان وهيئات المجتمع المدني والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، إلا أن مختلف هذه النقط لم يتم إدراجها في القانون التنظيمي رقم 14-14 المتعلق بالملتزمات في مجال التشريع، بل وتم سحب أغلبية النقط المقترحة من قبل الأغلبية والمعارضة، لأن الحكومة عارضتها أثناء مناقشة تعديلات الفرق البرلمانية داخل اللجنة المختصة، كما أن التعديلات التي اقترحتها فرق المعارضة، ولم يتم سحبها فان الحكومة أسقطتها بتصويت الأغلبية المساندة لها ضدها، أو تم سحبها من قبل مختلف الفرق البرلمانية، والإكتفاء بمقترحات الحكومة، مما حال دون ادخال تغييرات جوهرية على هذا المشروع والتي كانت ستعطي دفعة جديدة له وتمنح آليات ستساهم في تيسير ممارسة حق المساهمة في التشريع للمواطنين والمواطنات.

الفقرة الثانية: القانون التنظيمي 14.64 المنظم للملتزمات في مجال التشريع

ينص الفصل 14 من الدستور على أن للمواطنين والمواطنات ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي الحق في تقديم ملتزمات في مجال التشريع، وبناء على ذلك حدد القانون التنظيمي 14-14¹ شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق من طرف المواطنين والمواطنات، والغاية منه هو إدماج المواطنين في مسلسل صناعة القرار في الجانب المتعلق بالتشريع، باعتبارها من أهم مرتكزات الديمقراطية التشاركية، وإحدى ضمانات المشاركة في الحياة العامة، ولغاية تحقيق هذه الآلية للأهداف المتوخاة منها فقد أحاطها المشرع بمجموعة من المقتضيات وهي:

1- الإجراءات :

- تكوين لجنة تقديم الملتمس من 9 أعضاء على الأقل يختارهم أصحاب المبادرة من بينهم شرط انتسابهم إلى ثلث عدد جهات المملكة على الأقل².

- تجمع لجنة تقديم الملتمس التوقيعات اللازمة ويجب أن تكون لائحة دعم الملتمس موقعة على الأقل من قبل 25000 من مدعي الملتمس، و مرفقة بنسخ من بطائقهم الوطنية للتعريف¹.

¹ القانون التنظيمي رقم 14-14 والذي صدر الظهير الشريف بتنفيذه رقم 1.16.108 ج . عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016
² مرجع سابق

- يتولى الوكيل الإشراف على الإجراءات اللازمة لتقديم الملتمس تمهيدا لإيداعه لدى مكتب أحد مجلسي البرلمان.²
- يودع الملتمس مقابل وصل يسلم فوراً، أو يبعث به إلى مكتب أحد مجلسي البرلمان عن طريق البريد الإلكتروني.³
- الملتمسات التي تتضمن اقتراحات، أو توصيات تهم على وجه الخصوص الجماعات الترابية أو التنمية الجهوية، أو القضايا الاجتماعية تودع أو ترسل إلى مكتب مجلس المستشارين.
- يقوم مكتب المجلس المعني بالتحقق من كون الملتمس المودع لديه أو المتوصل به مستوف للشروط المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.⁴
- تجتمع لجنة تقديم الملتمس بدعوة من عضو واحد وأكثر من أعضائها. وتعد اجتماعاتها وفق الشروط المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل.⁵

2- الضوابط :

- أن يكون الملتمس مندرجا ضمن الميادين التي يختص القانون بالتشريع فيها طبق الأحكام الدستور.⁶
 - لا يقبل الملتمس إذا كان يتضمن اقتراحات أو توصيات:⁷
 - ❖ تمس بالثوابت الجامعة للأمة والمتعلقة بالدين الإسلامي أو بالوحدة الوطنية أو بالنظام الملكي للدولة أو بالإختيار الديمقراطي أو بالمكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحريات والحقوق الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور.
 - ❖ تتعلق بمراجعة الدستور أو القوانين التنظيمية أو قانون العفو العام أو النصوص المتعلقة بالمجال العسكري أو تخص الأمن الداخلي أو الدفاع الوطني أو الأمن الخارجي للدولة.
 - ❖ تتعارض مع المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها.
- كما ان القانون التنظيمي 14-64 يشترط لقبول الملتمس مايلي :

¹ مرجع سابق المادة: 7:

² مرجع سابق، المادة: 6:

³ مرجع سابق، المادة: 8

⁴ مرجع سابق، المادة: 9:

⁵ مرجع سابق، المادة: 6:

⁶ مرجع سابق، المادة: 3:

⁷ مرجع سابق، المادة: 4-5:

- ❖ أن يكون الهدف منه تحقيق مصلحة عامة.
- ❖ يحدد بكيفية واضحة في شكل اقتراحات أو توصيات.
- ❖ يكون مرفقا بمذكرة مفصلة تبين الأسباب الداعية إلى تقديمه، والأهداف المتوخاة منه وملخصا للاختيارات التي يتضمنها.
- ❖ يكون مرفقا بلائحة دعم الملتمس¹.

3- أثر الملتمسات

- ☞ يبلغ رئيس المجلس المعني كتابة وكيل لجنة تقديم الملتمس بقرار قبول الملتمس أو رفضه داخل أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ البث فيه. ويتعين أن يكون عدم قبول الملتمس معللا ولا يقبل قرار رفض الملتمس أي طعن².
- ☞ يحق للجنة تقديم الملتمس أن تسحب ملتمسها في أي وقت ما لم يتبناه عضو، أو أكثر، من أعضاء اللجنة البرلمانية المختصة طبقا لأحكام المادة 12 بعده³.
- ☞ توزع نسخة من الملتمس المقبول على جميع أعضاء المجلس المعني ويحال على اللجنة البرلمانية المختصة حسب موضوع الملتمس لدراسته ومناقشته.

يمكن تبني الملتمس من طرف عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة البرلمانية المحال إليها، واعتماده أساسا لتقديم مقترح قانون طبقا للمسطرة التشريعية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس المعني⁴.

إذا كانت المبادرة التشريعية تتيح للمواطنين في مختلف البلدان التي تبنت هذه الآلية، وفق تجارب الدول، إمكانية اقتراح قوانين وعرضها على البرلمان، وفي حالة قبولها تدخل حيز التنفيذ، أما إذا تم رفضها فإنها تحال على الاستفتاء ليقرر الشعب في مصيرها⁵، فإن هناك دول أخرى تحيل مبادرات المواطنين مباشرة على الاستفتاء دون تدخل البرلمان، كما أن هناك بعض التجارب تعرضها مباشرة على البرلمان لقبولها أو رفضها دون اللجوء إلى الاستفتاء، وللمبادرين حق النقض أمام المحكمة الدستورية مثل نموذج اسبانيا.

¹ القانون التنظيمي 64-14 مرجع سابق، المادة 5

² مرجع سابق، المادة 10

³ مرجع سابق، المادة 11

⁴ مرجع سابق، المادة 12

⁵ تعتبر التجربة السويسرية رائدة من خلال المبادرة التشريعية الشعبية

في حين في التجربة المغربية، فإن الملتزمات تحال على البرلمان، وتناقش في اللجنة المختصة دون حسم مصيرها، ودون التنصيص على وجوب الأخذ بها، وإنما إمكانية تبني الملتزم، من قبل عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة البرلمانية المعنية واعتماده لتقديم مقترح قانون طبقا للمسطرة التشريعية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس المعني. ولم ينص كذلك في حالة رفض اللجنة المختصة للقانون المقترح من قبل المواطنين إحالته على التصويت في الجلسة العامة أو الاستفتاء الشعبي. ليقرر الشعب في مصيره. كما أن علاقة المواطنين بالملتزم تنتهي بمجرد إيداعه في البرلمان، الذي له حق رفضه أو قبوله، ولا يتم استدعاء أصحاب الملتزم لتقديم توضيحات أو تصحيح بعض الأخطاء كما هو معمول به في بعض تجارب الدول وفق القانون المقارن. مما يتطلب الإرادة السياسية، وتوفير جميع الظروف المواتية لممارسة هذا الحق الدستوري، عوض وضعه في متاهة قد لا تنتهي. إضافة إلى شرط توفر الوعي السياسي، وثقافة سياسية تساهم في أخذ المواطنين المبادرة واقتراح مجموعة من المقترحات تساهم في تنظيم حياتهم ربما اغفل البرلمان إدراجها والتشريع في مجالها.

ولعل أبرز نقطة يمكن ملاحظتها في هذا القانون التنظيمي رقم 14-64 هو أنه لم يحدد بشكل واضح هل يتعلق الأمر باقتراح قانون جديد، أو طلب إلغاء قانون صادق عليه البرلمان ولم يدخل حيز التنفيذ، كما أنه لم يشير إلى المدة الزمنية المحددة لذلك، وإنما اكتفى بالإحالة وبشكل فضفاض على أن الملتزم يجب أن يندرج ضمن الميادين التي يختص القانون بالتشريع فيها طبقا لأحكام الدستور، دون الإشارة إلى كيفية تطبيق ذلك، علما أن الحكومة تستحوذ لوحدها على الجانب التشريعي باقتراحها مشاريع قوانين يصادق عليها البرلمان، أما مقترحات القوانين التي تقدمها الفرق البرلمانية فغالبا لا تقبلها الحكومة لأسباب متعددة.

خلاصة:

يعتبر مساهمة المواطنين والمواطنات في التشريع عبر الملتزمات في مجال التشريع حق دستوري ينبع من المعيش اليومي للمواطنين، باعتباره قيمة مضافة تعزز المسار الديمقراطي الذي تعيشه مختلف الشعوب، لذلك نجد مختلف الدول سباقة في تبني هذه الآلية ووفرت له مجموعة من الشروط والإجراءات تساهم في تيسير ممارسة هذا الحق، مما يخلق فضاء عموميا للنقاش، والحوار، والتداول، بمشاركة الجميع بالأفكار والاقتراحات، مما يخلق نقاشا سياسيا داخل المجتمع. ولعل المشرع الدستوري المغربي لما نص على هذا الحق الدستوري، واحال على القانون التنظيمي لبيان كيفية تحديده يسير في هذا الإتجاه. وبعد تنزيل هذا القانون التنظيمي المنظم لهذا الحق الذي يعتبر سابقة في مختلف الدول المجاورة، باعتبار المغرب السباق لتبني هذه الآلية، إلا أن القانون 14-64 لم يعبر عن التطلعات المنتظرة منه لغاية توفير مجموعة من الضمانات التي

تسير في اتجاه تسهيل ممارسة هذا الحق بإجراءات ملموسة، على اعتبار ان نجاح الملتمس رهين بالتنمية السياسية، والديمقراطية، وانخراط مختلف الفاعلين لتوفير أسباب نجاحه، وليس تركه رهين الرفوف من خلال تيسير الشروط المسطرية المواكبة له، وحذف كل ما يشكل عقبة تحول دون تحقيقه لمبتغاه.

وبعد مرور عشر سنوات على تبني هذا الحق يتبين ان ممارسته لازالت تكتنفه مجموعة من الصعوبات ينبغي العمل على تجاوزها، من خلال العمل على تغيير وحذف مختلف الإجراءات التي تساهم في الحيلولة دون مبادرة المواطنين في هذا المجال. وتوفير مجموعة من الآليات المواكبة له من تكوين ودعم ومواكبة طيلة مراحل إعداد الملتمسات.

لائحة المراجع:

الكتب والمقالات بالعربية:

- ❖ الان تورين، ماهي الديمقراطية؟ حكم الاكثية ام ضمانات الأقلية، ترجمة حسن قبيسي، دار الساقي، الطبعة الثانية، 2001
- ❖ روبرت دال، الديمقراطية ونقادها، ترجمة نمير عباس مظفر، دار الفارس للنشر والتوزيع، الاردن، 1995
- ❖ عمر طيب بوجلal، ادماج المقاربة التشاركية في الاصلاحات السياسية، مركز الكتاب الاكاديمي، 2018
- ❖ محمد الغالي، سياسة القرب مؤثر على ازمة الديمقراطية التمثيلية، منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية، عدد 53، 2006

النصوص القانونية:

- ❖ الإعلان العالمي لحقوق الانسان، اعتمده الجمعية العامة في باريس في 10 ديسمبر 1948
- ❖ دستور البرازيل عام 1988 مع تعديلات عام 2005، ترجمة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
- ❖ دليل المخطط الجماعي للتنمية، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009
- ❖ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور، ج. ر عدد 5964، بتاريخ 30 يوليوز 2011
- ❖ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 16 دجنبر 1966 ودخل حيز التنفيذ 23 مارس 1976



❖ القانون التنظيمي رقم 64-14 بتحديد شروط و كيفية ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، ج. ر
عدد:6492- 14 ذو الحجة1437- 18 أغسطس 2016

التقارير والمذكرات

- ❖ تقرير لجنة العدل والتشريع و حقوق الإنسان بمجلس النواب حول مشروع القانون التنظيمي رقم64-14،2016.
 - ❖ رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان بخصوص مشروع القانون التنظيمي رقم 64-14، ومشروع القانون التنظيمي 14-44، دجنبر 2015
 - ❖ مذكرة المنظمة المغربية لحقوق الإنسان حول مشروع قانون تنظيمي رقم 64-14، دجنبر 2015
 - ❖ مذكرة توجيهية لإنجاز مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لفترة الممتدة من2006 الى2010، دجنبر 2005.
 - ❖ مشروع المخرج المتعلق بتنظيم الملتمسات في المجال التشريعي، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة،2014
- المراجع بالفرنسية:

- ❖ Cedric polère, La démocratie participative état des lieux et premiers éléments de bilan, DPSA, 2007
- ❖ Ch. Debbasch- Y . Daudet ;Lexique de politique,Dalloz-6 édition- Paris, 1992
- ❖ Ismail Blanco ,Les jurys citoyens en Espagne- vers un nouveau middle de démocratie locale ? gestion de proximité et de démocratie,RDA ,2005
- ❖ Leonardo Avritzer ,Nouvelle spheres publique en Bresil-démocratie locale délibération politique ,in gestion de proximité démocratie participative,cairn.info,2005
- ❖ Marie Helen Bacqué, Yves Sintomer, Gestion de proximité et démocratie participative, Persée, 2017
- ❖ Marion Gret et Yve Sintomer, Port Alger : L'espoir d'un autre démocratie, édition le découverte, Paris,2002
- ❖ Quentin Cardi, Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée : une étude de l'appropriation du numérique par le politique dans le cadre des processus de participation,Hal,2019



طرق وآليات تحديث الإدارة الجماعية

Methods and mechanisms for modernizing collective management

محسن الصباحي

MOUHCINE ESSABAHI

دكتور في الحقوق وباحث في علوم الإدارة

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة – المغرب

Doctor of Law and Researcher in Administrative Sciences

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tanger - Maroc

ملخص:

إن عملية تحديث الإدارة الجماعية تتسم بأهمية بالغة أمام التحديات التي يعرفها، والتحويلات التي يتعرض لها المشهد السياسي والاجتماعي على وجه الخصوص، وبالتالي فإن التفكير في طريقة للرفع من أداء الإدارة المحلية هو شيء ملح أكثر من أي وقت مضى، لتأمين التنزيل الفعال لأية إصلاحات محتملة يفرضها الواقع الحالي المطبوع ببيوار التحول والتغير المتواصلين، وأضحى مطلباً ذا أهمية بالغة نظراً لواقع الإدارة الجماعية المتسم بالكثير من المؤاخذات، بحيث يحظى هذا التحديث بنقاش واسع على المستوى العالمي والوطني، الأمر الذي يطرح تحدياً أمام الجماعات الترابية لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، حيث لم يعد مقبولاً منها الدور التقليدي، المتمثل في تقديم الخدمات الإدارية فقط، بل المساهمة إلى جانب جميع المتدخلين في تحقيق الأهداف التنموية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة الجماعية – العنصر البشري – تحديث الإدارة الجماعية – الجهاز الإداري – التنمية المحلية – التدبير التوقعي – التدبير الاستراتيجي – تبسيط المساطر – الديمقراطية التشاركية – سياسة القرب

Abstract :

The process of modernizing the collective administration is very important in the face of the challenges it knows, and the transformations that the political and social scene is facing in particular, and therefore thinking of a way to raise the performance of the local administration is more urgent than ever, to ensure the effective implementation of any potential reforms imposed by it. The current reality, which is marked by signs of continuous transformation and change, It has become a demand of great

importance in view of the reality of collective management, which is characterized by many grievances, so that this modernization is widely discussed at the global and national levels, which poses a challenge to the territorial communities to improve the services provided to citizens, as the traditional role of providing administrative services is no longer accepted by them. Not only, but also to contribute to the side of all stakeholders in achieving the development goals.

Key Words: Collective management - the human element - modernizing collective management - the administrative apparatus - local development - anticipatory management - strategic management - simplifying procedures - participatory democracy - the policy of proximity

مقدمة:

تواجه الإدارة الجماعية مجموعة من التحديات التي تتجلى في مجموعة من العوائق والصعوبات، والتي ترتبط بالوسائل والآليات التي تستخدمها لتحقيق أهداف التنمية المحلية، وبالتالي أصبح من الضروري تجاوز مؤاخذات ومبادئ البيروقراطية الموسومة بالصرامة والجمود والانغلاق التي لم تستطع الصمود أمام التحولات العميقة، والتي فرضتها الصيرورة التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية، والتي جعلت المرافق العمومية الجماعية تعرف تغيرات عميقة، لعل أهمها تلك المرتبطة بالوظائف الجديدة التي تساهم بها في التنمية المحلية.

ويعتبر العنصر البشري أهم مدخل لتحقيق إدارة جماعية بمواصفات الحداثة والقرب، خصوصا أمام التطور الكبير الذي عرفته آليات تدبير الموارد البشرية، والتي واكبتها بالضرورة تطور مواز في المساطر الإدارية، تجعل من الإشراف وتحقيق القرب في إطار الديمقراطية التشاركية أمرا سهلا، متى اعتمد التبسيط في المساطر والتحسين في الخدمات¹، كما شمل التطور الآليات المعتمدة في تحديث الإدارة الجماعية، والتي تتلخص جميعها في مفهوم الحكامة المحلية الجيدة والتخطيط الاستراتيجي.

أهمية الموضوع:

إن اختيارنا لموضوع " طرق وآليات تحديث الإدارة الجماعية " ليس اعتباطيا لكونه يحمل في طياته أكثر من دلالة نظرا لما أضفى يكتسيه موضوع الإدارة الجماعية من أهمية بالغة في النقاشات الأكاديمية، بغية الرفع من جودة خدمات

¹ - محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية "، الطبعة الأولى، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015، ص91.

الإدارة الجماعية، وتجاوز معيقات التنمية، في الوقت الذي عرفت اهتماما متزايدا باعتبارها إطارا ملائما للمساهمة في بلورة استراتيجية جديدة للتنمية المحلية.

وتعتبر الإدارة الجماعية أحد الركائز الأساسية للدولة الحديثة فهي آلية لتنزيل المخططات والبرامج، فدورها يزاوج بين تقديم الخدمات والاستماع لمتطلبات المرتفق وبين تحقيق أهداف بعيدة منها مطلب الديمقراطية والتنمية. وبالنظر للتطورات التي عادة ما تعرفها المجتمعات بشكل دوري ومنتظم فإن الإدارة الجماعية مدعوة لمواكبة هذه التطورات لمواجهة الرهانات الجديدة التي أصبحت تواجهها.

ولإضفاء طابع النجاعة على عمل الإدارة الجماعية، كان لزاما البحث عن طرق وآليات حديثة من خلال البحث عن أسس لتخليق وتحديث الإدارة الجماعية عبر تجديد البنيات وتجهيزها، وتأهيل الموارد البشرية وتقوية التواصل، والتنظيم وتسريع المساطر.

دواعي اختيار الموضوع:

من دواعي اختياري لهذا الموضوع هناك عدة أسباب:

-أسباب ذاتية: تتمثل في اهتمامي الخاص بقضايا التنمية المحلية بحكم التكامل والتقاطع الوظيفي مع هذه المجالات، والرغبة القوية في مزيد التعمق والاطلاع على قضايا الجماعات الترابية بالمغرب، هذا فضلا عن رغبتني الملحة في البحث عن مكانم الخلل الذي يعتري تدبير الإدارة الجماعية وأفاق تحديثها لتجاوز المعوقات.

-أسباب موضوعية: تتمثل في تأثير المشاكل التي تعرفها الإدارة الجماعية على مردوديتها وبالتالي التأثير على التنمية المحلية، إضافة إلى مشاكل مرتبطة بضعف التجهيزات، والتي يمكن إرجاعها إلى ما تشهده الإدارة الجماعية من اختلالات وغموض بعض النصوص القانونية، إضافة إلى المعوقات التي تعترض الموارد البشرية والمالية التي تقف سدا منيعا أمام المنتخبين والموظفين للقيام بمسؤولياتهم على أكمل وجه.

إشكالية الموضوع:

تكمن أهمية دراسة الموضوع في محاولة الكشف عن مختلف المشاكل والمعوقات التي تقف حاجزا في وجه تحقيق التنمية المحلية، وفي المقابل البحث عن الحلول الناجعة التي تمكن من تحقيق تنمية مستدامة للإدارة الجماعية، وبالتالي فالإشكالية المحورية والتي ستكون محور مناقشتنا كالتالي:

- ماهي طرق وآليات تحديث الإدارة الجماعية ورهان تحقيق التنمية المتوخاة؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية المركزية عدة تساؤلات فرعية:

✓ ماهو دور العنصر البشري في تحقيق التنمية؟

✓ الديمقراطية التشاركية ودورها في دعم التنمية المحلية؟

✓ ماهي آليات تحديث الإدارة الجماعية؟

✓ دور التخطيط الاستراتيجي؟

المنهج المعتمد:

للإجابة عن الإشكالية الرئيسية وإشكالات الفرعية تم الاعتماد على المنهج الوظيفي، على اعتبار الوظيفة التنموية التي تحققها الإدارة الجماعية المحلية، والتي كرستها مختلف النصوص القانونية المؤطرة للفعل التنموي المحلي. ونظرا لطبيعة الموضوع وتشعبه، استعنا بالمقاربة التحليلية الذي يعتمد المقاربة النصية للمقتضيات القانونية ذات الصلة، لملامسة مكانة الديمقراطية المحلية ومدى تفعيل هذه القضايا على أرض الواقع، والاستعانة كذلك بالمنهج النسقي لإبراز مختلف الأطراف المتدخلة في الميدان التنموي.

خطة البحث:

إن هذه الدراسة والتي تتوخى اعتماد الموضوعية والابتعاد عن الذاتية، وللإجابة عن الإشكالية المركزية التي يطرحها الموضوع وباقي التساؤلات المتفرعة عنها، ارتأيت معالجته من خلال التقسيم التالي:

- المبحث الأول: طرق تحديث الإدارة الجماعية

- المطلب الأول: دور العنصر البشري في تحقيق التنمية المحلية

- المطلب الثاني: الديمقراطية التشاركية وسياسة القرب

المبحث الثاني: آليات تحديث الإدارة الجماعية

المطلب الأول: الحكامة الجيدة

المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي

المبحث الأول: طرق تحديث الإدارة الجماعية

يشكل العنصر البشري الأداة الرئيسية لتحديث الجهاز الإداري وعصرنته وتقوية كفاءته، لذلك يجب التعامل مع الموارد البشرية المحلية وفق مقاربات جديدة تنظر إلى العنصر البشري كأحد عناصر الإنتاج والتنمية وكاستثمار مضمون ومنتج لقيمة مضافة¹، من جهة. كما يجب التعامل مع الوظيفة العمومية المحلية كبنية شمولية، لها أبعاد اقتصادية تنموية، عوض التعاطي معها كبديل للدولة في حل المشاكل الاجتماعية، مثل البطالة، أو كعبء يرهق كاهل الدولة من جهة أخرى.

وتبعاً لذلك، يجب إعادة النظر في الطرق التقليدية للتوظيف، حتى لا تصبح في جوهرها مجرد رد فعل ارتجالي لاحتواء الانعكاسات المستفحلة للبطالة، دون الاستفادة من ضرورة الربط بين هذه العملية وحاجيات التنمية المحلية².

ويعتبر العنصر البشري الخطوة الأولى والمدخل الرئيسي لكل سياسة تنموية تهتم بالإدارة الجماعية، وهو ما جعل هذا المجال يعرف مساهمات فكرية وأكاديمية جعلت منه حقلاً يتطور باستمرار (المطلب الأول)، مما ولد الحديث عن الديمقراطية التشاركية المنفتحة على كل المكونات البشرية في محيط الإدارة الجماعية بالشكل الذي ينجح أي سياسة للقرب (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دور العنصر البشري في تحقيق التنمية المحلية

نظراً للتحويلات التي فرضتها الصيرورة التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية، جعلت المرافق العمومية الجماعية تشهد تحولات عملية وتحولات في الوظائف³، وبهذا عرفت طرق تدير الموارد البشرية مستجدات حديثة وعصرية، جعلت من العنصر البشري رافعة رئيسية لتحديث الإداري، ومنحته قيمة داخل المعادلة الإدارية، مما أسهم في دعم المجهودات المبذولة من أجل تحسين المساطر والخدمات الإدارية المقدمة للمرتفق.

الفرع الأول: آليات التدير الحديث للموارد البشرية

إن الخوض في موضوع تدير الموارد البشرية وإن كان يبدو مسألة حديثة نسبياً، إلا أن الأمر لا يعدو أن يكون طرح جديد لموضوع قديم، ألا وهو إدارة الموظفين Administration du personnel، وفي محاولة لتقييم الوضع الراهن يمكن الوقوف على

¹ - Akla Abdelhak : « Le changement : une urgence pour une administration asthénique », REMALD, n 27, avril-juin 1999, p75.

² - عزيز مفتاح: " اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدير التنمية "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط، 2000-2001، ص 67.

³ - رشيد أولقاضي: " الحكامة الإدارية المحلية بين الواقع والآفاق، مرجع سابق، ص 80.

مجموعة من الاختلالات، التي تحد من مردودية الموظف المحلي، في بعد تام عن الأساليب الحديثة في تدبير الموارد البشرية، فنجد سوء تدبير الموظفين وتوزيعهم غير المعقلن بين الإدارات، وهشاشة منظومة الأجور وغياب العدالة فيها، وضعف آليات التوظيف¹.

ولتجاوز الوضع السلبي، وفي إطار السعي نحو الرفع من مردودية الموظف المحلي، وجب الاهتمام بجملة القضايا التي تكون لصيقة بمساره المهني، وفي مقدمتها تحفيزه ماديا ومعنويا²، ويجب أن ترتكز سياسة تدبير الموارد البشرية على تحيين الإطار القانوني المنظم للتوظيف الجماعية، واعتماد طريقة جديدة لتقييم المردودية، ونظاما جديدا للتكوين المستمر، وكل هذا من خلال تطوير أساليب الحوار والتواصل.

إن البعد الذي أخذه العنصر البشري في العلاقات الوظيفية والإدارية، جعل من الضروري إعادة النظر في المقترَب المعتمد لتدبيره، وهو ما تنكب عليه الأساليب الحديثة في تدبير الموارد البشرية Gestion des ressources humaines. وحاول المغرب منذ فجر الاستقلال النهوض بمستوى العنصر البشري العامل بمختلف الإدارات³.

إن تدبير الموارد البشرية هي تلك التقنيات المتبعة لضبط واستثمار العنصر البشري داخل المنظومة الإدارية، عن طريق تأهيل وتعبئة الإمكانيات المتاحة لدى الموظف للوصول لأكبر مردودية⁴.

إن تطور نظرية الموارد البشرية، والتعدد والتداخل في مكوناتها وبالتالي في جوانبها:

-العنصر البشري والتنمية الإدارية: نستحضر هنا قول Jean BODIN "ما من ثروة إلا بالإنسان"، حيث يربط الإنسان كقيمة والثروة كنتاج. وإذا كانت التنمية الإدارية عاملا للرفق بالعنصر البشري باعتباره العنصر الأهم داخل الإدارات كيفما كان نوعها أو حجمها، فإنها كذلك دافعا أساسيا من أجل ترشيد فعال للنفقات العمومية، ومما لا شك فيه أن العنصر البشري هو أحد عوامل الإنتاج، يتميز بالمرونة التقنية والفنية⁵ ولكن أيضا بالرغبة في العطاء.

¹ - محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية "، مرجع سابق، ص91.

² - سعيد الميري: " التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، السوسسي، 2007-2008، ص524.

³ - في افتتاح أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، أكد الحسن الثاني على أن " قاعدة كل تطابق هيكل هي العنصر البشري، فبدون العنصر البشري لا قاعدة ترفع عليها ذلك الهيكل "، وقد ذهب في هذا الطرح أيضا برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD الذي دعا إلى ضرورة تحديث وتطوير الموارد البشرية.

⁴ - هو التعريف الذي أوردته مجموعة البحث والتفكير الأستمولوجي في تدبير الموارد البشرية، التي يدخل فيها البعد التنموي والإنساني، والذي يحيل بدوره على حقل معرفي جديد تتداخل فيه طبائع إنسانية، مؤسساتية وتقنية.

⁵ - محمد النعيمي: " السلوك البشري في الإصلاح الإداري "، دار السلام، الرباط، 2001، ص 5.

-التدبير المرتكز على الأهداف: يعتبر هذا الأسلوب منهجا وفلسفة تهدف إلى تحسين الخدمات وتسهيل عملية تقييم المردودية أو الأداء داخل الإدارة، ومدى تطابق الأهداف الأساسية التي تبنتها الإدارة. فالإدارة بالأهداف ترتكز على فرضية الإدارة بالمشاركة Management participatif، أي تعريف كل شخص بأهداف الإدارة وكيفية المشاركة في تحقيقها والاندماج فيها.

-التدبير التوقعي للموارد البشرية: يعد التخطيط بمثابة نظام مفتوح يعمل داخل محيط اقتصادي واجتماعي معقد، ويعتمد التدبير التوقعي على تحديد الحاجيات البشرية، وتحديد الطرق والأساليب التي يتم عبرها توفير الموارد البشرية الضرورية للإدارة.

-التدقيق والتدبير الاستراتيجي للموارد البشرية: تعد الموارد البشرية عنصرا تنافسيا هاما يستدعي اعتماد أحدث المناهج في ضبطه واستثماره كالتدقيق Audit مثلا، والذي يسمح بجمع المعلومات الكفيلة بخلق سياسة تشخيصية ورقابية للوسائل والأهداف، على أن يجتمع الكل فيما يصطلح عليه بالتدبير الاستراتيجي¹ للموارد البشرية. فالتدقيق هنا هو اختيار وظيفي منصب حول تحليل وتفسير مختلف المعطيات في مسألة تدبير الموارد البشرية وتشكيل التوصيات الكفيلة بتطوير هذا التدبير².

-التواصل والإشراك في تدبير الموارد البشرية: إن العمل الإداري الحديث يتبنى أساليب المرونة³ Flexibilité لتأكيد مشروعيتها من جهة، ولتحسين أدائه من جهة أخرى. والتواصل Communication فهو آلية حيوية، وكفيل بانتقال المعلومة بشكل شفاف ومرن، يساعد على خلق جو الثقة بين المرتفقين والإدارة. والتواصل يعني بشكل من الأشكال الحديث عن الإشراك Participation، الذي يعني بدوره مجموعة الوسائل التي يملكها الموظف للتأثير على القرارات المتخذة من طرف الإدارة، فاعتماد إشراك الموارد البشرية هو بمثابة عامل أساسي لتطوير الكفاءات البشرية وتحفيزها.

الفرع الثاني: تبسيط المساطر وتحسين الخدمات

¹ - تأسس بمناسبة انعقاد مؤتمر جمعية موظفي الموارد البشرية بكبيك 1992، حيث انصب الدرس على المقاربات والمناهج العلمية التي من شأنها ربط التدبير البشري باستراتيجية الإدارة، ومنذ ذلك الحين تم التركيز على أهمية الفكر الاستراتيجي في تحسين جودة التدبير والمراقبة المنصبة على الموارد البشرية. وتتمثل الخطوة الأولى للمقاربة الاستراتيجية في إعداد تصميم خاص بالأهداف والوسائل، يرتكز على تشخيص داخلي وخارجي للمعطيات والعوامل المتدخلة، ومن ثم رصد المتطلبات المادية الخاصة بتحقيق الأهداف المسطرة، على أن يواكب ذلك تقييم للمراحل المتبعة.

² - محمد البوعزاوي: "تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية"، مرجع سابق، ص 98.

³ - فؤاد الكرطي: "الحاجة إلى التنمية الإدارية ضرورة لتغيير النسق الإداري المغربي ومسيرة التحدي العالمي"، مجلة التنمية، المقال 11198، 06 أبريل 2010، ص 35.

تقتضي المقاربة الشمولية لمعالجة ظاهرة تعيق عمل الإدارة الجماعية، والعمل على واجهة النتائج المرتبطة بالظاهرة من مختلف الجوانب، وهذا لا يستثني الجانب الاستباقي، عبر إجراءات وتدابير وقائية، وعدم الاكتفاء بمعالجة النتائج والتداعيات¹.

وعرفت الإدارة الجماعية المغربية بكل مستوياتها الأفقية والعمودية تعدد إجراءاتها وتعقد مساطرها في غياب واضح لمقاربة الجودة، وتبين الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى أشغال الندوة الوطنية لتخليق المرفق العمومي الدور الهام للمساطر الإدارية في ترسيخ قيم الشفافية وتحسين مستوى الخدمات المقدمة، حيث جاء فيها " أن هدف الإجراءات العمومية، التسهيل والتيسير وليس التعقيد والتعسير، وهو منهج لترسيخ روح الاستقامة والوضوح والشفافية والتعجيل في إيصال النفع للناس... لذلك أمرنا بتبسيط الإجراءات وتحسين النصوص الإدارية وتحديث وسائل التدبير والعمل على التوفيق المستمر بين مقتضيات الإدارة وروح العصر التي طبعت اليوم كل العلاقات البشرية".

والتبسيط بهذا المفهوم يؤدي إلى إعطاء ضمانات قانونية للأشخاص المتعاملين مع الإدارة، وبذلك يتجاوز المفهوم التقليدي للمساطر الإدارية المرتبطة بشرعية التسيير وتحسين التعامل مع المرتفق، بحيث اتسعت مطالب المرتفق لتشمل ما هو اقتصادي، اجتماعي وثقافي².

وبالتالي، فإن تبسيط المساطر ومنه تحسين الخدمات، هو السبيل الوحيد لنجاح الإدارة الجماعية في تديرها، وجودة منتوجها³، ففي التقليد الديمقراطي تعتبر الإدارة آلية تنفيذ السياسات العمومية، ومن مصلحة هذه الأخيرة أن تكون الآلية مرنة وأقل تكلفة.

وكنموذج لتبسيط المساطر بالنسبة للجباية المحلية يمكن الوقوف على المستجدات التالية⁴:

- إصدار القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العمومية الترايبية الذي يهدف إلى تفعيل مبادئ المنافسة والشفافية في تسيير هذه المرافق وتتبع ومراقبة وتقييم التدبير المفوض.

ومشروع إصلاح نظام الجبايات المحلية، ويهدف إلى:

¹ - رشيد أولقاضي: " الحكامة الإدارية المحلية بين الواقع والآفاق "، مرجع سابق، ص 108.

² - Charles DEBBASCH : « La transparence administrative en Europe, CNRS, Paris, 1990, p 102.

³ - Pierre POUIGNAUD: Collectivités locales: comment moderniser ? Berger-Levrault », Gestion publique, 1991, p157.

⁴ - كلمة السيد وزير الداخلية بمناسبة افتتاح أشغال المؤتمر الثاني للجمعية الوطنية للجماعات المحلية بالمغرب، الرباط، ماي 2006.

- مطابقة المنظومة الجبائية المحلية للإطار الجديد للمركزية.
- تبسيط المنظومة الجبائية المحلية سواء على مستوى التأسيس أو التحصيل.
- تأهيل الإدارة الجبائية المحلية واستهداف المردودية.
- -مشروع إصلاح نظام المالية المحلية الذي يرمي إلى تقوية الاستقلالية المحلية في ميدان تحديد الاختيارات المالية وتعبئة وتخصيص الموارد.

وفي مثال آخر حول تحسين الخدمات الإدارية نورد تجربة نظام المساعدة الطبية RAMED الذي أعطى جلالة الملك محمد السادس انطلاقة تعميمه في 12 مارس 2012، التي تعتبر نموذجاً لتقريب وتحسين الخدمات، خصوصاً تلك ذات الطابع الاجتماعي الاستعجالي. وهذا سيمكن من تجاوز عراقيل مسطرية ومادية تعترض ذوي الدخل المحدود في محاولتهم الولوج للعلاج¹.

وعموماً تتعدد التجارب والمبادرات الخاصة بتبسيط المساطر وتحسين الخدمات، بحيث نجد أن وزارة الداخلية قامت بإعداد دليل المساطر الإدارية الأكثر تداولاً بالإدارة الترابية والإدارة الجماعية كمرجع لتوحيد وتعميم المساطر الإدارية، وتم اعتماد تصنيف موضوعاتي يتناول المحاور التالية:

- ✓ -المساطر المتعلقة بالحالة المدنية.
- ✓ -المساطر المرتبطة بالوثائق التعريفية.
- ✓ -المساطر المتعلقة بالملكية والبناء والتهيئة والتعمير.
- ✓ -المساطر المتعلقة بمزاولة نشاط تجاري أو مهني أو خدماتي.
- ✓ -المساطر المرتبطة بشبكات القرب.

ويتوخى الدليل تحقيق هدفين رئيسيين:

- -تعميم المساطر الإدارية وتوحيد العمل بها على المستوى الوطني تفادياً للاختلاف والتباين المحتمل بين نفس المصالح المعنية بها.

¹ - ويوفر النظام الغلاف المالي الكفيل بالحلول محل المواطن المتوفرة فيه شروط الاستفادة بناء على بحث السلطة ورأي اللجنة المحلية أو الإقليمية في حالة الطعن. في الأداء وتمتيعه من المجانية المطلقة أو الجزئية للعلاج عبر تمكينه من بطاقة صالحة لمدة ثلاث سنوات تعفيه من الطلبات المتكررة لشهادة الاحتياج، ومن أي أداء لأية جهة، اللهم واجبات الاشتراك السنوية الرمزية والتي تبلغ 120 درهم للفرد و600 درهم للعائلة كيفما كان عدد أفرادها.

■ -توفير أرضية للعمل لمواصلة تبسيط وتحسين المساطر بشكل مستمر، أو عند الاقتضاء العمل على إلغاء مسطرة أو إجراء ثبت عدم جدواه عمليا.

إن المقاربة الجديدة لعمل المجالس الجماعية أصبحت تتطلب تحقيق الجودة، حيث أن هذه الأخيرة لم تعد غاية الوصول إليها، بل أصبحت وسيلة وغاية في نفس الوقت، لأجل تحقيق الفاعلية في التدبير المحلي، حيث أصبح مفهوم الجودة يحظى باهتمام متزايد من لدن الباحثين والفاعلين، وبدأ يأخذ مكانه الطبيعي في قلب النقاش، وطرح التساؤل بشأن جودة الخدمات العمومية المحلية، ذلك لأن التقدم الذي تم إحرازه في مجال اللامركزية، وتمت ترجمته بنقل بعض اختصاصات الدولة إلى مجالس الجماعة، لتلبي الحاجيات المحلية لتحسين المنتج المحلي¹.

والجودة لم تعد مطلبا يجب تحقيقه، بل أصبحت شرطا أساسيا يجب استحضاره في تدبير الفعل العمومي المحلي، لذلك فإن الخدمات التي تقدمها الجماعة للمواطنين، لا بد وأن تدخل في اعتبارها مفهوم الجودة وما يحيل عليه من فعالية وشفافية ومصداقية.

وإذا كانت الجماعة مسؤولة عن تحقيق الجودة في الخدمة العمومية بواسطة مصالحها الخاصة ووسائلها، فإنها تسعى إلى تحقيقها وضمائها بوسائل أخرى كآلية الصفقات العمومية المحلية، لكونها أداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للمجالس الترابية²، إذ يتوقف نجاح الصفقات العمومية على كفاءة وحنكة الإدارة التي تشرف على تسييرها³.

المطلب الثاني: الديمقراطية التشاركية وسياسة القرب

نظرا للدور التي تلعبه اللامركزية الترابية في تدبير الشأن العام، فقد دشّن المشرع المغربي جيلا جديدا من الإصلاحات التي تهدف إلى تحسين الحكامة المحلية. وجعل تدخلات الجماعات الترابية أكثر مهنية، ودعم قدراتها في ميادين الإشراف على المشاريع والتفاعل مع محيطها. تلك هي المحاور الأساسية التي ستطبع المرحلة الجديدة لتدبير الشأن المحلي، والتي تهدف إلى إعادة تموقع الجماعة الترابية، خاصة في مهامها المتمثلة في تقديم خدمات للمواطن وتنشيط التنمية المحلية، بتدعيم مكانة

¹ - كيرون ولس: "الخدمات العامة وآليات السوق المنافسة، إبرام العقود والإدارة العامة الجديدة"، ترجمة محسن إبراهيم الدسوقي مركز البحوث ومعهد الإدارة العامة، الرياض، طبعة 2003، ص 129.

² - عبد الله حداد: "مساهمة الصفقات العمومية في تحقيق التنمية المحلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد مزدوج 4-5، 1993، ص 32.

³ - محمد النوحى: "دور الصفقات العمومية في التنمية المحلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 19، 2000، ص 32.

الجهات والجماعات الترابية، في ظل الدستور المغربي الجديد، تم الانتقال إلى مرحلة جديدة من اللامركزية الترابية والديمقراطية التشاركية¹.

وتعتبر الشراكة مدخلا أساسيا لإنجاح التحديث الإداري ببلادنا، بما تضمنه من توسيع لمجال التشاور والانفتاح على قوى موازية في إطار الديمقراطية التشاركية، والتي تمكن في مستوى آخر من تحقيق القرب الإداري من المتعامل أو المرتفق².

الفرع الأول: الديمقراطية التشاركية ودورها في دعم التنمية المحلية

كانت السلطة المركزية خلال مختلف العقود السالفة هي المستأثرة بمسلسل إعداد السياسات العمومية وتنفيذها. وعليه، أثبتت الديمقراطية التمثيلية، من خلال النخب المنتخبة في البرلمان وفي المجالس الترابية محدوديتها في الإجابة عن مختلف توقعات المواطنين والمواطنات وتطلعاتهم³. وقد حاول الدستور الحالي معالجة هذه الإشكالية، بهدف الحد من المخاطر على التوازن المؤسساتي، والحد من الفجوة المتسعة بين السياسيين والمواطنين، من خلال تبني نصوص دستورية صريحة تجعل من الديمقراطية التشاركية منهجا جديدا لإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمواطنين، ومدخلا أساسيا لضمان مشاركة فاعلة للمواطنين والمواطنات والناس في السياسات العمومية، وهو ما يدخل في إطار الديمقراطية المحلية.

وأمام الحراك الكبير الذي شهده المجتمع المغربي على جميع الأصعدة، شكلت الديمقراطية التشاركية أحد الأركان الأساسية والمطالب الرئيسية لمرحلة جديدة من الحكامة وحسن التدبير، ولا أدل على ذلك من أن الوثيقة الدستورية الجديدة نصت في ديباجتها على المقاربة التشاركية كمحدد للتدبير العمومي بكل أوجهه، وألزم النص الدستوري مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، من خلال الفصل 139⁴ منه، بوضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وهو الأمر الذي سار عليه القانون التنظيمي للجهات تكملة وتزيلا للدستور، حيث نص في بابه الرابع على " الآليات التشاركية للحوار والتشاور"، مما يجعل من الحكامة التشاركية في التدبير التنموي للجماعات الترابية أحد ركائز التأهيل المؤسساتي للشأن الجهوي والترابي بالمغرب.

¹ - كريم لحرش: " الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي(3)، العدد 3، 2012، ص 165.

² - محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية"، مرجع سابق، ص106.

³ - محمد الغالي: " دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول"، مجلة للدراسات الفكرية والثقافية، العدد 4، المجلد الأول، ربيع 2013، ص 122.

⁴ - راجع الفصل 139 من دستور 2011 " تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، يمكن للمواطنين والمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

وبدأ ربط الحديث عن السياسات العمومية مع الانتقال في التحليل من موضوع الدولة إلى النظام السياسي، وكان السؤال المحوري هو: ماذا أريد؟ أين يوجد؟ كيف أحصل عليه؟ ثم طرح فيما بعد سؤال آخر: هل المواطن هو الذي يتحرك اتجاه المنظمة أم العكس؟ وفي هذا تمت العناية بموضوع الرأي العام ومكوناته وتجلياته ودلالاته السياسية والنفسية والاجتماعية والحقوقية، فالرأي العام تأكد أنه لا يكون كذلك حتى تتم صياغته من طرف الوسيط. ومن خلال هذا طرحت أهمية مفهوم التعبئة ودور أجهزة التأطير والتعبئة للمشاركة بشكل إيجابي في الأمور الإيجابية أو كف الأيدي والإحجام عن الأمور السلبية أو قول "لا" لما لا يطاق أو يقبل. وهذا يتطلب تخليق الوسائط واعتماد القرب والعمل الميداني والتقييم المستمر والمحايد لأداء مختلف المعنيين مواطنين ومؤسسات التقرير ووسائط المشاركة والتعبير¹.

ولا يمكن للجماعات الترابية إلا أن تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين. حسب الفصل 137 من دستور 2011 هناك وحدة تشريعية معيارية تصدر من خلالها نصوص قانونية ملزمة للجميع كيفما كانوا وأينما وجدوا، كما أن هناك سياسة عامة موحدة للدولة تدرس توجهاتها الاستراتيجية في المجلس الوزاري وتمول بقانون المالية...، لكن تواجد ممثلها في غرفة خاصة (المستشارين) يمكنهم ويفرض عليهم العمل من خلال سلطاتها على إعداد السياسات الترابية.

وتكريسا لهذا التوجه، جعل المشرع الدستوري الحق في تقديم العرائض مكسبا دستوريا²، باعتباره مظهرا من مظاهر حرية الرأي والتعبير، وهو عمل يتم على أساسه توجيه الالتماس إلى السلطة العمومية أملا في الحصول على الإجابة، أو مطالبة الأفراد السلطات العمومية إبداء رأي حول موضوع معين أو تقديم ملاحظات في الأمور التي تتعلق بهم بشكل فردي أو تلك التي لها علاقة بالشؤون العامة³.

وطبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات أن يقدموا وفق الشروط المحددة بعده عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. ولا يمكن أن يمس موضوع العريضة الثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور⁴.

¹ - إدريس جردان: " تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب " في أفق تفعيل دستور 2011 ، الطبعة الأولى، مطبعة اسبارطيل، طنجة، 2014، ص 56.

² - راجع الفصل 15 من الدستور 2011 " للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية..."

³ - محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية "، مرجع سابق، ص 106.

⁴ - المادة 121، الباب السادس، القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 21.

ومن شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات، يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنين والمواطنات

الشروط التالية¹:

- أن يكونوا من ساكنة الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا.
- أن يكونوا مسجلين في اللوائح الانتخابية العامة.
- أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة.
- ألا يقل عدد الموقعين منهم عن مائة (100) ناخب فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة و200 ناخب بالنسبة لغيرها من الجماعات، غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 450 ناخب بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.

أما بالنسبة لشروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات، فيجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط

التالية²:

- أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث (3) سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية.
- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجماعة المعنية بالعريضة.
- أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

إن مشاركة المواطنين والمواطنات والجمعيات هي ضرورة حكماية تساهم في تحقيق تدير جيد للتنمية وتحقيق متابعة لها، بحيث يلح التصور الليبرالي للحكامة *gouvernance* أن المقصود بها هو الجمع بين الرقابة من الأعلى بواسطة الدولة والرقابة من الأسفل بواسطة المجتمع المدني، ويقوم المفهوم على مبادئ أساسية، أهمها المشاركة وثقافة المحاسبة. إن الهدف من هذه العرائض مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله. ونص القانون التنظيمي للجماعات على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج

¹ - المادة 123، مرجع سابق، ص 21.

² - المادة 124، من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، ص 22.

العمل وتتبعها، ومن أهمها هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وهي هيئة استشارية تحدث بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، والتي تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع¹.

ويعتبر إشراك الشباب من التجليات الحقيقية للديمقراطية التشاركية لما لهذه الفئة من دور فعال على مستوى تحقيق التنمية، وهو ما لخصه الخطاب الملكي السامي بمناسبة ذكرى 20 غشت 2012 حين قال " فالأوراش الكبرى التي أطلقناها لاستكمال نموذج المجتمع المغربي المتميز... لا يمكنها أن تحقق أهدافها إلا بسواعد الشباب المغربي وإبداعاته واستثمار طاقاته... لقد أولى الدستور الجديد للمملكة أهمية قصوى للديمقراطية التمثيلية والتشاركية بالنسبة لكافة المواطنين... ومما لا شك أن انخراط الشباب في هذا الخيار الاستراتيجي يظل رهينا بمدى تأهيله وإعداده للمستقبل "

والمجال رحبا في وجه الإدارة الجماعية المغربية لإنجاح شراكات رائدة على جميع المستويات سواء مع الدولة والمؤسسات العمومية والشبه العمومية، في إطار العديد من البرامج التنموية الوطنية (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالكهرباء، الطرق القروية، التطهير، الوقاية الصحية، الرياضة، الثقافة...)، أو مع القطاع الخاص (والقطاع الخاص الأجنبي) من أجل تدبير المرافق العمومية (النقل الحضري، تدبير النفايات، التطهير...)، أو مع جمعيات المجتمع المدني في مشاريع تنمية سياسة القرب².

إن تبني الديمقراطية التشاركية كمنهج في الإدارة والحكم، من خلال دستور 2011، هو الاستفادة من مزاياها التي تتمثل في الاعتبارات التالية³:

إن الديمقراطية التشاركية نظام منهجي في مجال التنمية، يمكن الأفراد والجماعات، عبر مسلسل مؤسسي تواصل من تحديد حاجاتهم وأهدافهم والتزاماتهم على المستوى المحلي أو المجالي. ويؤدي هذا المسلسل إلى قرارات مركزة تأخذ بعين الاعتبار، وبحسب الإمكان، آراء وتطلعات المجموعات والأطراف المعنية كافة.

والديمقراطية التشاركية مجموعة من الإجراءات والوسائل والآليات الكفيلة بتحقيق مشاركة فعالة للمواطنين والمواطنات، بصفتهم المباشرة، في القرارات العامة التي تهم شؤون حياتهم، وكانت بزغت إلى جانب الديمقراطية التمثيلية، بهدف مصاحبتهما وتجاوز بعض النقائص التي أفرزتها تطبيقاتها العملية، من أجل تصحيح انحرافاتهما وتقويمهما، إذ يكمن

¹ - المادة 120 ممن القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات.

² - نجاة زروق: " ترسيخ اللامركزية ومواكبة الجماعات من خلال التكوين ودعم القدرات، الرباط، 11 دجنبر 2011.

³ - محمد الغالي: " دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول، مرجع سابق، ص122.

الهدف في تعزيز أسس الحكم الصالح (الحكامة) ووسائله. وهي إطار لمساهمة السكان في عملية صنع السياسة على نحو يعزز الثقة بين الدولة ومختلف مؤسساتها والمواطن، من أجل التعاون على إعطاء الحلول المناسبة للمشكلات المطروحة في مختلف مراحل صنع القرار، حتى تدقيق تديبره وتقييم نتائجه.

وعليه، ومن أجل تحقيق مختلف هذه المقاصد، أعطى دستور 2011 مكانة أساسية للمجتمع المدني في إعداد وتفعيل السياسات الترابية، فالفصل 12 من الدستور الجديد نص مباشرة على أن الجمعيات والمنظمات غير الحكومية تساهم في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. والسلطات العمومية ملزمة بإحداث هيئات التشاور الكفيلة بتحقيق ذلك الدور. وفي السياق ذاته، نص الفصل 33 على إحداث مجلس استشاري للشباب والعمل الجماعي¹.

وتطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة².

وبالتالي، يتضح من خلال هذه الترسنة القانونية الدستورية أن هناك إرادة، من حيث إنتاج النصوص التي تعبر عن المنهجية الجديدة التي تم اعتمادها في الحكم، لتبني سياسات عامة تنطلق من المواطن ولأجله، وهو ما يتيح الاعتقاد بأن التدبير الجديد العام ينبني على التحرر من المركزية الشديدة في القرارات المتخذة التي تعني المواطنين والمواطنات. ويكمن المتحول إذاً، في المزاوجة النصية بين الديمقراطية التشاركية والتمثيلية في هندسة السياسات العمومية، لكن الثابت يكمن في طبيعة الوضع القائم الذي يعكس الثقافة النسقية المحافظة السائدة، التي تقود بقوة الواقع إلى تهميش المؤسسات المعاصرة، السياسية أو المدنية، وإفراغها من محتواها.

وتعد الديمقراطية التشاركية إحدى التطورات المهمة للأنظمة الديمقراطية التمثيلية، التي تتم خارج انتظامية ودورية الاستحقاقات الانتخابية، وبعيدا عن مواطنة مسيجة بمنطقي الأغلبية والتصويت، لذلك فالديمقراطية التشاركية تنبني على نسق غير ثوري، تنطلق من "القاعدة"، من

¹ - يعتبر المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي مؤسسة مدنية دستورية، ذات طبيعة استشارية، أسست بناء على مقتضيات الفصل 33 من دستور 2011 الذي نص في فقرته الأخيرة على: "يحدث مجلس استشاري للشباب والعمل الجماعي، من أجل تحقيق هذه الأهداف".

² - المادة 119، الباب الخامس، القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 21.

" الهامش"، كما أنها تتوخى الحلول محل "نظام علائقي يتسم بالقطيعة، والتصلب، والسلطوية، والرفض المتبادل بين أطراف محلية تنموية، رسمية وغير رسمية، من المفترض أنها تفاعلية ومتدخلة"¹.

الفرع الثاني: دور سياسة القرب في دعم التنمية المحلية

تعتبر سياسة القرب منهجية في التدبير العمومي تعتمد على المقاربة التشاركية، وذلك بهدف التغلب على إكراهات وعوائق التنمية. إن سياسة القرب تتحقق من خلال العديد من المبادئ التي تشكل أصلا مرجعا له، والمتمثلة في²:

- -ربط أوسع شريحة ممكنة من السكان بالقرار المحلي: إعدادا، إنجازا، مراقبة، متابعة وتقييما.
- -ضمان شفافية مسلسل إعداد مشاريع التهيئة والتجهيز، من خلال تقوية الإعلام والتواصل مع المواطنين.
- -تقوية حقوق المنتخبين المحليين (أغلبية وأقلية).
- -وجود مؤسسات بارزة تكمل مؤسسات التمثيل السياسي.

وعلى ضوء هذه المبادئ التي تقوم عليها سياسة القرب، أصبحت هذه الأخيرة تشكل أحد الرهانات الكبرى التي تعتمدها الدولة لبلوغ هذه التنمية، باعتماد مختلف الآليات الكيفية والكمية التي تقوم عليها الحكامة المحلية.

وإذا كانت سياسة القرب في مفهومها العام تنبني على مقاربة تشاركية تعتمد التواصل المبني على الحوار والاستماع للرأي الآخر ولنبض المجتمع من أجل مواكبة طموحاته وتطلعاته، فإن الحكامة المحلية تقوم على مختلف الإمكانيات والآليات التي تمكن المنتخبين المحليين من ترشيد وعقلنة تديبرهم للشأن العام المحلي، وكذا مأسسة الفعل والقرار الإداريين وتديبر الموارد البشرية بشكل خاص، فالحكامة المحلية إذن تتعلق بمجموع التقنيات والأدوات التديبرية التي تسعى إلى ترشيد النظام الإداري بهدف تحقيق أقصى النتائج، من خلال التركيز على مبادئ القرب من قبيل المرونة والشمولية والمصدقية والشفافية...³

وقام العاهل المغربي محمد السادس عشية توليه الحكم بالبلاد تجسيد سياسة القرب *Politique de proximité* ميدانيا عبر رحلات مكوكية همت ربوع المملكة، وهو إذ يعيد للأذهان الجولات التي كان يقوم بها السلطان الحسن الأول على

¹ - ندوة "الديمقراطية التشاركية بالمغرب الأسس والتفعيل"، المقامة يوم السبت 30 أبريل 2016 بجامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة.

² - محمد الغالي: " سياسة القرب مؤشر أزمة الديمقراطية التمثيلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 53، 2006، ص 25.

³ - Zineb Sitri : " Fondement et enjeux de la bonne gouvernance urbaine », Remald, série thèmes actuels, n°46, 2004, p 109.

صهوة فرسه، فإنه يعطي إشارات واضحة ولا لبس فيها عن أهمية القرب من هموم المواطن، من خلال مكوثه بالجبال والقرى وقيامه بجولات على القدم في المدن العتيقة وحضوره لشعائر دينية في مساجد صغيرة ومتواضعة.

وامتدادا لتكريس القرب من طرف رئيس الدولة، فإن الإدارة بكل تجلياتها الأفقية أو العمودية مدعوة للالتحام بمحيطها المجتمعي، لأن الأمر يعتبر أحد معايير التطور والمواطنة لدى هذه الإدارة، ولن يتأتى هذا القرب إلا عبر إعمال نظام اللامركزية. كما فعلت عدة قوانين ومراسيم تنظم اللامركزية وعدم التركيز الإداري مع إحداث لجان مشتركة بين الوزارات في تفويض توقيع الوزراء وكتاب الدولة لمصالحهم غير الممركزة والترايبية، إلا أن الحصيلة الحالية حول القرب لا زالت لا ترقى لمستوى الرضا من طرف المرتفق أساساً¹.

وتتنوع سياسة القرب بين القرب الإداري، الأمني، القضائي وحتى الاقتصادي (المراكز الجهوية للاستثمار) والاجتماعي، وهي بذلك تختزل مجموعة من التدابير والمفاهيم، تنطلق من المفهوم الجديد للسلطة كفسلفة إلى الديمقراطية التشاركية والإدارة الرقمية كواقع، وقد تمتد إلى مقاربات أشمل كإصلاح القضاء الذي يعتبر جهازا مستقبلا بامتياز، وأرضية مثلى لتفعيل القرب مادام ضامنا لحقوق الأفراد والممتلكات، ومن جهة ثانية فالقرب يهم أيضا الولوج للمعلومة السياسية والاقتصادية في إطار الإعلام المني والموضوعي. وبالتالي فالأمر يتعلق بسياسات متعددة للقرب بتعدد القطاعات والسياسات العمومية².

فالإدارات على اختلاف مستوياتها وامتداداتها مدعوة للتخليق والانفتاح والحكامة، وهي كلها مقومات لقرب فعال ومتفاعل، تنبني على أساسه الديمقراطية الترابية التي تراهن البلاد على تحقيقها كسمة أساسية لمغرب القرن الواحد والعشرين، وقد عبر عنها Michel ROUSSET:

" وحينما تكون مطالبين بالتلبية الدائمة لاحتياجات المنتفعين، فإن الشبكة الإدارية لا بد وأن تتطور من أجل تقريب الإدارة من المدارين"³.

وترتبط سياسة القرب بالحكامة المحلية لكونها من المفاهيم الحديثة، باعتبارها سياسة شاملة تعنى بكافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، وذلك من أجل تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة سواء على المستوى المحلي

¹ - محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية "، مرجع سابق، ص113.

² - سعيد حامصي: " سياسات القرب ودورها في تحديث الممارسات السياسية والإدارية بالمغرب الحديث "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، الرباط، 2009-2010، ص 49.

³ - محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية "، مرجع سابق، ص113.

أو الوطني. وهذا يندرج في إطار العلاقات التي يمكن أن تجمع بين الحكامة المحلية وسياسة القرب على المستويين المركزي واللامركزي، داخل سياق له محددات ومقومات وأسسه بوضع تصور عام لسياسة القرب ينعكس على مختلف مجالات تطبيقها¹.

المبحث الثاني: آليات تحديث الإدارة الجماعية

نظرا للتحويلات العميقة التي فرضتها الصيرورة التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية، جعلت المرافق العمومية الجماعية تشهد تحولات في الوظائف، الذي أدى إلى تحولات أيضا في المرتكزات لعقلنة تدبير المرافق العمومية الجماعية، لذا اجتمع رأي الممارسين والأكاديميين في حقل الإدارة على الأهمية القصوى لحسن التدبير والحكم الرشيد في تحقيق نتائج جيدة في الإدارة الجماعية، ولخصوصا مجموعة من التدابير والإجراءات في نسق أطلق عليه الحكامة الجيدة (المطلب الأول)، وهو نسق يتكامل مع التخطيط الاستراتيجي ويجعل من المخططات آلية واقعية لتنزيل البرامج والتصورات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحكامة الجيدة

الحكامة الجيدة مفهوم حديث للتدبير والإدارة، يؤدي أعمال مبادئه العامة إلى تحقيق نتائج أفضل على كل المستويات، لكن ذلك متوقف على شروط أساسية لا يمكن بدونها أن نتحدث عن أي نوع من الحكامة. خصوصا مع تعالي الأصوات لاعتماد هذا الأسلوب على مستوى الإدارة المحلية أو ما يصطلح عليه بالحكامة الجماعية²، من خلال هذا سنتطرق إلى الإطار النظري والقانوني للحكامة الجيدة (الفرع الأول)، والحكامة الترابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإطار النظري والقانوني للحكامة الجيدة

ترتبط الحكامة بمجموعة من المفاهيم من قبيل مفهوم التنمية، مفهوم المجتمع المدني، مفهوم المواطنة والديمقراطية، وقد استعمل المصطلح عند بداية نشوئه في الثمانينيات من القرن الماضي، من طرف المؤسسات المالية الدولية، كأسلوب فعال لتحقيق التنمية، ويمكن القول بأن الحكامة تعتبر أداة لترشيد الموارد المالية والبشرية وعقلنة تدبير الشأن العام المحلي، ولهذا وجب تبني الحكامة كمظهر جديد على كافة مستويات التنمية، وذلك عبر الانتقال من التدبير التقليدي إلى

¹ - كريم لحرش: "مغرب الحكامة: التطورات، المقاربات والرهانات، مطبعة طوب بريس، الطبعة الثانية، 2011، ص 133-134.

² - محمد البوعزاوي: نفس المرجع، ص 115.

التدبير الحكامتي، ونهج مقارنة حديثة للتنمية تركز على تفعيل آليات الشراكة والتعاون للارتقاء بالجماعات الترابية في تعاملها مع قضايا التنمية المحلية، إلى مستوى الجماعة المقابلة¹.

وتعد الحكامة المحلية مقارنة تشاورية تساعد على اتخاذ القرار من خلال إشراك كل الفاعلين في تحديد السياسات التنموية على الصعيد المحلي، وتساعد على زيادة فرص الارتقاء بالمستوى التنموي للسكان، على اعتبار أن الإدارة الجماعية المحلية أقدر من نظيرتها المركزية على الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة من أجل تحقيق التنمية².

إن الحكامة في مجال التدبير تعرف على أنها فن أو طريقة تقوم على نهج أسلوب متميز لتدبير الشؤون، في بيئة تتسم بتعدد المتدخلين (مقابلة، دولة، جماعة ترابية، منظمة حكومية، جمعية أو هيئة دولية)، الذين يمتلكون سلطة اتخاذ القرار، كل حسب موقعه وبشكل ظاهر. وعرفت أيضا على أنها مسلسل اتخاذ القرار بشكل جماعي، بغية الوصول إلى قرارات مقبولة من لدن الأغلبية، قدر الإمكان، وتسير في نفس اتجاه المصلحة العامة³.

هذان التعريفان للحكامة يشتركان في كونهما يؤكدان على حضور الجماعة في اتخاذ القرار بكيفية تشاركية. وهناك موقف أو تصور وسع دائرة الحكامة لتشمل المواطنين على مستوى ما يتخذ من قرارات تهم الشأن العام.

أما موقف المؤسسات الدولية بخصوص الحكامة، فيبدو في ظاهره مختلفا شيئا ما، إذ تغيب الإشارة إلى مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرار الوطني والترابي، فالبنك الدولي يعرف الحكامة على أنها "الطريقة التي من خلالها تتم ممارسة السلطة بغرض تدبير الموارد الوطنية، الاقتصادية والاجتماعية"⁴، المرصودة للتنمية. في حين يعتبر برنامج الأمم المتحدة للتنمية الحكامة على أنها "ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية، من أجل تسيير شؤون بلد ما على جميع المستويات". كما يرى هذا البرنامج كذلك أن "الحكامة تشمل الدولة، كما تشمل أيضا القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، لأهمية هؤلاء فيما يخص تحقيق تنمية بشرية دائمة".

وعليه، نستخلص أن الحكامة تركز على عناصر محددة أهمها: صيانة الحريات وتوسيع المشاركة واعتماد الشفافية وسيادة القانون والقضاء، على أن يصب الكل في النهاية في هدف تنموي متعاقد بشأنه مسبقا، ويتوجب إعمال هذه المبادئ

¹ - غلال اليوسفي: " التنمية المحلية: المقاربات والرهانات، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون والعلوم الإدارية، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2012-2013، ص 100.

² - Ahmed LAMAALLEM : « Développement durable et gouvernance publique », massalik, n° 15-16, 2011, p 5.

³ - قدور لصفير: " المسؤولية التدييرية نحو حكامه صفقات الجماعات الترابية "، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29-30، 2015، ص 64.

⁴ - Banque Mondiale : « Gouvernance et développement », 1992.

عملية على مكونات كبرى هي المقابلة، السوق والإدارة وهو ما نجعله في الحكامة متعددة المستويات¹. وأن الحكامة نظرية ذات أربع أبعاد:

-البعد السياسي: حيث يتموقع المنتخبين والإداريين في دور تأمين التجانس والنظام داخل المجتمع، على أساس أن الدولة رغم أنها المسؤولة عن الاختيارات الترابية الاستراتيجية، إلا أنها ليست الوحيدة الموكول لها الدور التنموي فهناك الجماعات الترابية، الأحزاب السياسية، المجتمع المدني وجماعات الضغط. من هنا فالبعد السياسي يجمع بين الرفع من الفعالية الاقتصادية والديمقراطية وبين مبادرة ومشاركة المواطن في اتخاذ القرار العمومي.

-البعد الاجتماعي: يتمحور حول قدرة الفرد على الانخراط في سبيل التنمية المحلية، فعلى عكس ما تعرفه النظرية النيو-كلاسيكية من تواجده خارج الرهان الاجتماعي الفعلي.

البعد الإنتاجي: يتجلى في التحولات الهيكلية التي عاشها الاقتصاد الإنتاجي، حيث تقوت روابط الوحدات الإنتاجية الكبرى مع النسيج المحلي وتعقد العلاقات بين المقاولات والفاعلين الاقتصاديين والدور المتنامي للمقاولات الصغرى والمتوسطة، حتى أصبحت تشكل قوة اقتصادية ملموسة وتجسيدا كميا وكيفيا للتنمية المحلية.

-البعد المجالي: بعد أن اعتبر لمدة طويلة على أنه عنصر غير مادي في التحليل الاقتصادي، ظهرت التقسيمات المتعددة لترقي بالمجال كموضوع للتنمية، يوجد في قلب الاستراتيجية الاقتصادية. ومن هنا نتحدث عن جغرافية الموارد الإنتاجية والتقسيم الترابي للعمل، خصوصا وأن الاقتصاد الحديث أصبح يعتمد على وحدات ترابية كأقطاب تنافسية وإنتاجية كبرى Technopoles².

وانسجاما مع هذه الثقافة الجديدة، لكيلا يبقى المغرب بعيدا أو بمعزل عن هذا التطور، جاء دستور فاتح يوليوز 2011 للرفع من قيمة هذه الحكامة، وذلك بتكريسه للمبادئ العامة التي يقوم عليها نظام الحكامة الجيدة، من خلال التنصيب

¹ - Ali SEDJARI : « Séminaire : La bonne gouvernance locale », Réflexion, apprentissage et échange sur la bonne gouvernance dans les communes du Maroc, Tanger, 2006.

² - Mihoub MEZOUAGHI: « Dynamique des activités productives et gouvernance territoriale », programme de recherche IRMC, 2006.

على ضرورة خضوع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية¹، وأن تخضع على مستوى التسيير لما أقره الدستور من مبادئ وقيم ديمقراطية.

وتأسيسا على ما سبق، يمكن القول بأن الحكامة الجماعية (الترابية) هي نظام إدارة الفعل العمومي الترابي، فلسفته الديمقراطية وقاعدته المواطن والمجتمع المدني، فالحكامة إذن تسائل دور الدولة وتجدد العلاقات بين الميدان الخاص والعام، وتدخل تدابير جديدة للفعل العمومي الترابي المفوض إما في إطار الديمقراطية الانتخابية والتمثيلية أو في إطار الديمقراطية التشاركية والتداولية².

ولقد أشارت الوثيقة الدستورية في تصديرها وفصلها الأول والفصل 157 إلى الحكامة الجيدة، ونص الفصل 159 على أن "الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة مستقلة وتستفيد من دعم أجهزة الدولة، ويمكن للقانون أن يحدث عند الضرورة هيئات أخرى للضبط والحكامة". وقد بدأ في تنزيل هذه المقتضيات بعد أن ضمت الحكومة المغربية المنبثقة عن تشريعات 25 نونبر 2011 لأول مرة قطاعا حكوميا مكلفا بتحديث القطاعات العامة والحكامة، في إشارة قوية إلى اقتران تحديث الإدارة باعتماد آليات الحكامة³.

وتطرت كذلك الفصول من 161 إلى 164 من دستور 2011 إلى مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية وهيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، بينما أشارت الفصول من 165 إلى 167 إلى هيئات الحكامة الجيدة والتقنين، وهيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية في الفصول من 168 إلى 171.

ويراد بقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر العمل على الخصوص احترام المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعة، والاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعة وضمان جودتها، وتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وترسيخ سيادة القانون، والتشارك والفعالية والنزاهة⁴. ويتعين على مجلس

¹ - الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور المغربي تنص على: تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.

² - Claude de MIRAS : « De la gouvernance à la gouvernamentalité ? Action publique territoriale au Maroc », Revue Maghreb-Machrek, 2010, p 39.

³ - محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية "، مرجع سابق، ص 118.

⁴ - المادة 269، القسم الثامن، القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 42.

الجماعة ورئيسه والهيئات التابعة للجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية التقيد بقواعد الحكامة المنصوص عليها في المادة 269 المذكورة سابقاً¹.

الفرع الثاني: الحكامة الترابية

إن التدبير العمومي الحديث، القائم على إدخال أساليب الحكامة، وإدخال قيم جديدة مثل: فعالية الأداء والمنافسة، التسويق والمشاركة... أصبح يفرض مراجعة الحدود بين القطاع الخاص والقطاع العام، وبين الحقوق الاقتصادية والحقوق الاجتماعية، كمدخل أساسي لإعادة صياغة المهام والأدوار والوظائف، بما يسمح باستثمار أمثل للخبرات والوسائل المشتركة والمشاريع، لخلق فعل جديد مؤسس على تقاسم الأدوار والمسؤوليات والمهام، في سبيل إحداث قطيعة مع المقاربات التقليدية لتدبير الشأن العام، الذي أفرز لنا ما أصبح يعرف بأزمة تدبير المرفق العام².

وفي ظل المتغيرات والتحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمجالية التي مست الجماعات الترابية، فقد أصبح تدبير الشأن المحلي، يستدعي مقارنته بمنهجية نوعية وبكيفية حكيمة، تقتضي من الجميع الانخراط والاندماج، كل حسب موقعه، من أجل المساهمة والمشاركة في صناعة التنمية المحلية وترسيخ قواعد الديمقراطية.

وأكد جلالة الملك محمد السادس في رسالة موجهة إلى أشغال الدورة الخامسة للجماعات والحكومات المحلية بإفريقيا، المنعقدة بمراكش في 16-20 دجنبر 2009، بأنه "في إطار تقوية وتأطير الديمقراطية المحلية والحكامة المحلية الجيدة فإن المغرب سيؤسس لجهوية موسعة تهم جميع جهات المملكة"، ثم جاءت الإصلاحات الدستورية التي عرفها المغرب في استفتاء فاتح يوليوز 2011، وشكلت قفزة نوعية ومدخلا أساسيا في اتجاه تكريس الحكامة، ولا أدل على ذلك من تنصيب الدستور الجديد بابا بأكمله للحكامة الجيدة (الباب الثاني عشر)³.

وجاءت المناظرة الوطنية الأولى للحكامة⁴ كموعود وطني يساهم في تكريس الحكامة داخل المؤسسات وفي السياسات العمومية، وبالتالي فالحكامة التزام لا محيد عنه بالنظر لحجم الإصلاحات التي انخرط فيها المغرب⁵، والتي جاءت بدورها في سياق وطني ودولي. ولتلبية هذه التطلعات الإصلاحية كان من الضروري التوفر على منظومة إدارية حديثة يمكن المراهنة

¹ - المادة 270، مرجع سابق، ص 42.

² - لحسن بوعدين: "أهمية الحكامة الترابية في إنعاش الاقتصاد المحلي"، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، 2015، العدد 31-32، ص 109.

³ - لحسن بوعدين: نفس المرجع السابق، ص 110.

⁴ - المناظرة الأولى للحكامة، تحت شعار (الالتقائية)، الصخيرات، 11-13 فبراير 2013.

⁵ - وضعت المديرية العامة للجماعات الترابية DGCL بوزارة الداخلية استراتيجية للرفع من قدرات التخطيط والتدبير لدى الجماعات الترابية عبر إحداث وحدة التعاون

لللامركزي على مستوى المديرية مهمتها مد المساعدة في إطار التخطيط الاستراتيجي، مع تقديم الدعم التقني لتنفيذ المخططات الجماعية للتنمية.

عليها لتحقيق التنمية المستدامة وإنعاش الاستثمار، وتأمين الجودة والشفافية في الخدمات المقدمة عبر تديبر مالي وبشري، يستجيب لمعايير الكفاءة والمردودية.

ويوفر المجال المحلي الفرصة الأهم لتفعيل نظريات الحكامة، إذ يوفر إمكانيات واقعية للمشاركة، ومؤسسات وساطة أكثر قرباً من الساكنة ومن المشاكل نفسها، ثم تعطي للمواطن فرصة تحمل المسؤولية والالتزام من القاعدة. وتسمح هذه المقاربة الترابية المحلية من تحريك الموارد والمشاركة المباشرة لكل الساكنة، بحيث يصبح التراب المحلي نقطة انطلاق مسلسل يسمح بتفعيل الموارد البشرية والمالية التي يضمها، والتوصل إلى التوافق الضروري، من أجل استغلالها¹. كما يسهل المجال المحلي تحقيق شرط التفاعل الذي تقوم عليه التنمية المستدامة، إذ تعتبر الجماعات المحلية نموذجاً لتحقيق أكبر قدر ممكن من التفاعل المجالي، باعتبار توفر عامل القرب المهم والمسهل للتواصل.

إن المقاربة الترابية للتنمية المستدامة تجعل من "المحلي" المجال المناسب لبرامجها واستراتيجياتها، وتعكس الحاجة إلى "التفكير كونياً والتصرف محلياً"، وتعول الحكامة الترابية على تفعيل دور الفاعلين الوسطاء الأقرب للمواطنين والممثلين لجميع شرائحهم، وإشراكهم حول مشروع شمولي موحد، وبين الفاعلين المحليين².

إن مسؤولية الجماعات الترابية تبدو مفصلية في تحريك مسلسل التنمية المستدامة، ليس كمتدخل عمومي فقط، ولكن كمنشط ومحفز لباقي الفاعلين، ومؤلف بينها في إطار مشروع محلي موحد، وكذلك كباحث عن مختلف الموارد التي قد يوفرها له متدخلون على مستويات مختلفة، من خلال استراتيجيات الشراكة والتعاون. ومن هنا، يوفر التعاون اللامركزي آلية هامة لدعم دينامية الحكامة الترابية³.

وعليه، من المفروض تطوير الحكامة المحلية عبر تحسين المقاربة التشاركية في إعداد برامج التنمية المحلية وتديبر الموارد القادمة من التعاون الدولي، وهنا لابد من وضع ميكانيزمات لتأهيل البعد الترابي للتنمية ومواكبة الفاعلين الترابيين عبر التكوين المستمر والتخطيط التالي:

➤ -إعادة تعريف أدوار ومهام الإدارة الترابية.

¹ - عبد الرحيم مريع: " الجماعات المحلية ودورها في التنمية "، دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2003-2004، ص 37-40.

² - لحسن بوعدين: " أهمية الحكامة الترابية في إنعاش الاقتصاد المحلي "، مرجع سابق، ص 113.

³ - لحسن بوعدين: مرجع سابق، ص 112.

- إعادة رسم حدود الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية في مواضيع التشريع، المراقبة والتخطيط مع تكليف القطاع الخاص بمهام جديدة في علاقته بالإدارة المحلية خصوصا المهام ذات الطبيعة التجارية.
- -تحويل بعض المرافق المسيرة من طرف الدولة للقطاع الخاص.
- -تمكين الإدارة الترابية من الموارد البشرية المحترفة لولوج قطاعات جديدة، وتديريها بشكل جيد يراعي عناصر الكفاءة والإنصاف.
- -وضع سياسة للتكوين المستمر مبنية على تصميم مديري للتكوين، يأخذ بعين الاعتبار الانتشار الجيد لتلبية حاجيات الإدارة دون اللجوء الدوري للتوظيفات الجديدة.
- -تحديث أساليب البرمجة المالية وتشجيع اللجوء للتعاقدات المالية بين أكثر من طرفين.

المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي

يعتبر التخطيط الاستراتيجي آلية مهمة في تأمين التدبير العمومي الجيد وعلى عكس الحكامة الترابية فإنه لا يعتبر مفهوما حديثا، بل تطور على مدى عقود من الزمن، ويبقى أساسيا في إنجاح أية سياسة عمومية، كما هو الشأن بالنسبة للمخططات الاقتصادية والاجتماعية في الجماعات الترابية. وسنوضح الإطار النظري للتخطيط الاستراتيجي (الفرع الأول)، وتحديث المخططات الاقتصادية والاجتماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإطار النظري للتخطيط الاستراتيجي

أمام تطور الظروف الدولية، وما واكب ذلك من تأثيرات اقتصادية أصبح لزاما على المغرب مسايرة المناخ الدولي، وهذا ما لوحظ من تحرير بعض القطاعات، وإصدار قانون المنافسة وتحرير الأسعار بغية تحديث وتقوية الاقتصاد الوطني ومنه المحلي، مقابل مواكبة مستجدات التقدم التكنولوجي، وتوفير مناخ ملائم لجعل الجماعة الترابية شبيهة بالمقولة، إلا أن الأخذ بهذا النهج يتطلب البدء بالتدخلات الاقتصادية والاستراتيجية¹.

ومن بين الأسباب الرئيسية الذي ساهمت في الأخذ بالتدبير الاستراتيجي من قبل الجماعات الترابية، هي التغيرات والظروف العالمية، إلى جانب دور المؤسسات الدولية كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، التي ساهمت في تجهيز البنيات التحتية والمساعدة على الاستثمار، وكذلك كان الدور الهام للأسباب الاقتصادية، لأن أبرز ما تفقده الجماعات الترابية من

¹ - مصطفى الكثيري: "تأملات في التغيير والإصلاح"، دار النشر المغربية، 2002، ص 213.

أجل القيام بدورها في التنمية هي النظرة الشمولية المتعددة الأبعاد والجوانب، وذلك بالرغم من الأهمية المتزايدة التي اكتسبها في الفضاء الفكري وفي المجال الإداري والسياسي بالمغرب.

وأمام الأهمية الكبيرة التي يكتسبها التوقع والتخطيط في التدبير العمومي الحديث، فإن مدارس فقهية عديدة ونظريات أكاديمية ومعرفية انكبت على الموضوع، فقد ظهر المفهوم أولا تحت اسم التدبير الاستراتيجي Management stratégique في سبعينات القرن الماضي، فيما يرجع الفضل إلى الأمريكي Igor ansoff في تطوير المفهوم إلى التخطيط الاستراتيجي Planification¹ stratégique.

ويعرف التخطيط الاستراتيجي على أنه "رؤية استراتيجية لإعادة بناء معاملات سياسية واجتماعية واقتصادية واجتماعية وثقافية وسلوكية، تكشف عن القدرات الذاتية للخلق والإبداع الكامنة في ذخيرة المجتمع في لحظة استنفار التحدي، سعيا إلى كسب رهان المستقبل"²، وتعرفه الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID بأنه "مقاربة تدعو إلى التفكير العميق في المستقبل، فهو يسمح بكشف حاجيات السكان الآنية والمستقبلية، كما أنه يمكن من التنبؤ بالتغيرات، التي يمكن أن تحدث، فهو يحث على تكوين وتحديد رؤية مشتركة للمستقبل، ويمكن في نفس الوقت من استكشاف الاستراتيجيات المناسبة من أجل الاستجابة لحاجيات السكان وتلبية متطلباتهم". والتخطيط الاستراتيجي يساعد الإدارة على تزويد التنظيم بكفاءات جيدة، قادرة على تولى الوظائف، والقيام بالواجبات وتحقيق الأهداف، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة كفاءة وفعالية التنظيم، إضافة إلى تحسين أنماط الاتصال الإداري وعمليات اتخاذ القرار³.

وهكذا، تتحدد أهمية التخطيط الاستراتيجي، في كونه يمكن الجماعات الترابية من تحديد الطريقة التي بواسطتها تمتلك جماعة ما الأدوات والإمكانات التي ستمكنها من تحقيق أهدافها بكل تنافسية، والغايات التي تسعى الوصول إليها. وبذلك، فهو عملية مستمرة لتنظيم وتنفيذ قرارات الجماعات الترابية وتوفير المعلومات الكافية الخاصة بمستقبل تنفيذها وقياس نتائج تلك القرارات⁴.

¹ - محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية "، مرجع سابق، ص 121.

² - مصطفى الكثيري: نفس المرجع، ص 214.

³ - مصطفى اللوزي: "التنمية الإدارية"، داروائل للنشر، الطبعة الثانية، 2002، ص 241.

⁴ - علال اليوسفي: " التنمية المحلية: المقاربات والرهانات "، مرجع سابق، ص 60.

وتعتبر المرونة محددًا رئيسيًا في التخطيط الاستراتيجي¹، وتوفر للجماعات الترابية الوقت الكافي للتساؤل حول البيئة الداخلية والخارجية. أي واقع الجماعة من حيث الإمكانيات التي تتوفر عليها والمعوقات التي تواجهها، كما تسمح بفتح حوار مع مختلف الفاعلين على المستوى المحلي والوطني، إذ أن القرارات التي تتخذها الجماعة في زمن العولمة تستدعي استحضار مختلف الفاعلين في إطار مقارنة تشاركية².

إن هذا التعدد يقتضي توحيد الرؤية الاستراتيجية، التي أصبحت تفرض مشاركة السكان في التخطيط لتنميتهم، على اعتبار أن هذه المشاركة لم تعد مسمى لتحقيق الديمقراطية فقط، بل تتجاوز ذلك، إذ تعد في الكثير من الدراسات السوسيو تنموية شرطًا أساسيًا لجودة المشاريع المخطط لها. مما يستدعي توفر المنتخبين على قدرات تفاوضية وتواصلية مهمة، حيث يكون الجميع مستعدًا لتقييم وتقديم تقرير بالنتائج المحصلة عند كل ولاية انتخابية³.

إن تطوير المخطط الاستراتيجي يجب أن يتم باحترافية كبيرة عبر تحديد مجموع الأبعاد المتحكممة في المخطط دون أي إغفال، وهي المرحلة المهمة والتي يجب أن تأخذ الوقت الكافي تبعًا لنوعية وحجم المشروع.

ورغم أنه يعتبر عنصراً أساسياً تساهم بواسطته الجماعة في إعداد المخططات الوطنية انطلاقاً من الجماعة، باعتبارها القاعدة، مروراً بالإقليم ومن بعده الجهة إلى أن يغطي كافة التراب الوطني، فقد لوحظ أن القانون تراجع عن آلية المخطط الجماعي للتنمية، لينص على آلية برنامج العمل. وعكس ما يعتقد البعض بأن ذلك يعد خطوة إلى الوراء، فأكد أن برنامج العمل هو أكثر واقعية وفاعلية من المخطط، لاسيما مع هزالة تجربة المخططات الجماعية للتنمية وكذا ارتباطه بخلفية التخطيط الوطني، من خلال المخططات الخماسية والثلاثية التي لا تتسم بطابع الإلزام فيما يخص تنفيذ أهدافها، ولكون أيضاً برنامج العمل ينسجم أكثر مع المفاهيم الجديدة للتدبير المالي القائم على منطق البرامج المتعددة السنوات، ولجعل الميزانيات المحلية ميزانيات برامج ونتائج وليس ميزانيات وسائل⁴.

¹ - بالنظر إلى السبلات التي تهدد أي نشاط إداري من قبيل خلط الأدوار وسوء توزيع المعلومة والوثائق، فالتخطيط الاستراتيجي آلية لإنتاج القرارات المناسبة والوصول إلى النتيجة المرجوة واستشراف المستقبل والانسجام مع المحيط والاستعداد للتحويلات المتوقعة. واتخاذ القرارات على هذا الأساس، إجراء حساس يوليه التخطيط الاستراتيجي أهمية قصوى، ويغض النظر عن الطرق المتعددة في اتخاذ القرارات بين القرار الفردي، الإقناعي، التشاوري، التفاوضي أو الجماعي.

² - لحسن بوعدين: " أهمية الحكامة الترابية في إنعاش الاقتصاد المحلي "، مرجع سابق، ص 115.

³ - إدريس جردان: " الموارد البشرية ودورها في تنمية الجماعات المحلية "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، 2001-2002، ص 363.

⁴ - لحسن بوعدين: المرجع نفسه، ص 117.

وينص القانون التنظيمي للجماعات على أن البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات¹.

الفرع الثاني: دور التخطيط الاستراتيجي في التنمية المحلية

وضعت المندوبية السامية للتخطيط بمعية برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD مشروعاً لدعم التخطيط الاستراتيجي بالمغرب، وذلك لإنعاش طرق إعداد وتنفيذ المخططات الاقتصادية والاجتماعية، والتي تعتبر ذراعاً تنموياً للبلاد، حيث قام المغرب مباشرة بعد الاستقلال وحتى مطلع القرن الواحد والعشرين بالتأسيس للمخططات كإلزاماً للسياسات العمومية المتبعة خلال كل هذه الفترة²، وأدت محدودية النتائج، التي تعزى لعدة أسباب منها ضعف آليات التنفيذ وغياب البعد الترابي في المخططات، نظراً لاحتكار المركز لوضع المخططات وغياب التنسيق بين المتدخلين الكثر، أدت إلى التفكير في تطوير هذه الآلية عبر إدخال رؤى حديثة على طرق إعدادها، تنفيذها، مواكبتها وتقييمها.

ويكتسي المخطط أهمية كبرى من حيث أنه وثيقة أساسية في التدبير العمومي، بحيث يجعل من الضروري وضع إطار قانوني خاص به على غرار وثائق أخرى كالميزانية مثلاً، والسمو به عبر إضفاء الإلزام عليه مع ربطه أساساً بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ومن بين أسباب نجاح المخطط مرونته التي تربط نظريته التوقعية بتحقيقه لأهدافه، وتظهر المرونة أساساً في مدى صحة التوقعات والهامش المتروك للمواكبة والتوجيه، ويبقى التتبع والتقييم الضامن لمردودية أي مخطط، ويقصد به "تعبير شامل عن الإشراف والمتابعة وقياس الأداء وتحديد المعايير ومقارنتها بالإنجازات"، كما أنه "ليس مجرد تقدير لسير المنجزات، بل هو على الخصوص مسلسل للتمرن وأداة حديثة لتحسين التدبير وترقية مفهوم المسؤولية والفعالية". ويتم هذا التتبع بشكل متزامن مع الإنجاز في كل فترات التطبيق.

ومخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة هو "مجموع القرارات والتدابير التي يتخذها المجلس الجماعي لبلوغ أهداف تنموية معينة ومحددة في مدة زمنية، تتحدد تبعاً للمدة الانتخابية والموضوعة، في إطار الضوابط القانونية

¹ - المادة 158، القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 27.

² - عبد العالي ماكوري: "التخطيط بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، وحدة التكوين والبحث في الإدارة العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2006-2007، ص 09.

والتنظيمية التي تحددها السلطة المركزية¹. واعتبارا لذلك، فإن المجالس الجماعية تضع استراتيجيتها التنموية عبر قناة المخطط الجماعي²، بحيث أصبحت مقارنة التدبير الاستراتيجي لوضع مخططات التنمية المحلية أمرا لا محيد عنه، حتى يتسم بمستوى عال من الدقة والتنظيم، نظرا لطبيعة التخطيط الجماعي، وما يمثله من أهداف حيوية، تتجلى في وضع برامج تجهيز الجماعة طبقا للمواصفات ومعايير الجودة، في حدود وسائلها الخاصة والموضوعة رهن إشارتها.

خاتمة:

إن التحديث الإداري فيتطلب من المسؤولين والقائمين على تدبير الشأن العام النظر في وسائل وعمل الإدارة، أي أن الأمر يتطلب التجديد والتغيير في بنى الإدارة العمومية من خلال تطوير الآليات القانونية والمؤسسية والعملية، بما يحقق أسلوب الإدارة الحديثة العصرية أساسه عمل الإدارة بالأهداف، والتدبير بالنتائج، وجعل الموظف في قلب عملية الإصلاح باعتباره فاعلا ومؤثرا في إنجاح أي عملية إصلاح.

ولأجل تحقيق أسلوب الإدارة العصرية والحديثة فإن الأمر يتطلب نهج استراتيجية شمولية متعددة الأبعاد إداريا، تنمويًا ووظيفيا، وتأخذ في الحسبان الجوانب القانونية والتنظيمية، وجوانب الحكامة الإدارية والرقابة المالية وعملية التقييم وربط المسؤولية بالمحاسبة، وإدارة وتخطيط الموارد البشرية، وجوانب التكوين المستمر، وكذلك الحوافز المالية، وظروف وإمكانيات العمل من آليات ومعدات ...، وجوانب استقرار الموظف والرعاية الاجتماعية.

استنتاج:

إن مسألة تحديث الإدارة الجماعية بالمغرب مركبة ومتداخلة، وليست بالبساطة التي يراها البعض عبر تفعيل برنامج أو تخصيص ميزانية، بل يجب أن يتم ذلك وفق منظور شمولي، لكل دور مساهم فيه، وبأبعاد ومنطلقات متنوعة منها الثقافي والأخلاقي، السياسي والحقوقى، الاجتماعي والاقتصادي، وبمستويات مختلفة أيضا منها المركزي والتراحي، الوطني

¹ - المهدي بنمير: "الجماعات المحلية بالمغرب ومسألة التنمية المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1990، ص 98.

² - إن المخطط الجماعي يضطلع بدور أساسي ومميز في تحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد المحلي والتشغيل، فالمجلس الجماعي يتخذ كل التدابير للرفع من القدرات الاقتصادية للجماعة، خصوصا في مجالات الفلاحة والصناعة والسياحة والتعليم والخدمات، كما يشجع الاستثمارات الخاصة، وبيت في شأن إحداث شركات التنمية المحلية ذات الفائدة الجماعية أو ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات والاقاليم والجهات أو المساهمة في رأسمالها، وغيرها من التدخلات الكفيلة بالنهوض بالاقتصاد المحلي. وحتى يتم تحقيق جودة هذه المدخلات، لابد من بلورتها في إطار رؤية تعكس الفكر الاستراتيجي للمنتخب المحلي، كمحدد أساسي للمخرجات في المخطط الجماعي، خصوصا أن ما ينقص الجماعات الترايبية هو تحديد الرؤية، حيث أن الرئيس يجب أن تكون لديه القدرة الكافية على البحث عن موارد لجماعته، أي التوفر على ثقافة الاستثمار والتدبير والمخطط الاستراتيجية. فبواسطة التخطيط الاستراتيجي، تسعى الجماعات الترايبية إلى تطوير الرؤية الجديدة للحكامة المحلية، عبر استحضار المقاربة التشاركية ومنطق الجودة.

والدولي. بالإضافة إلى ضرورة الالتزام بأقصى درجات المواطنة فيما يخص نبت الفساد الإداري والمالي والتعبئة في سبيل محاربتة. والمواطنة الحققة هي أحد أركان التحديث الإداري، والتي تنسحب على الموظف كما المواطن، الفرد كما الجماعات، وهي البوابة نحو مجتمع عصري حديث بمواطنيه ومؤسساته.

وأن الإصلاحات الكفيلة بتحقيق الحكامة الترابية، لا يمكن اختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية جديدة، مهما بلغت من التطور والنضج، ولا في تفريخ هياكل إدارية واختصاصات إضافية، بل لابد من رؤية شمولية ذات أهداف دقيقة وأبعاد استراتيجية.

وأخيرا يمكن القول، أن الإدارة الجماعية بالمغرب قد أطلقت فعلا ورش التحديث، وهي الآن في منتصف الطريق وفي خضم مرحلة من التحول، ستأخذ منا ولا شك وقتا حتى نصل إلى إدارة جماعية حديثة بكل ما تختزله الجملة من حمولات ثقافية، إنسانية، اجتماعية، سياسية، قانونية، حقوقية وغيرها.

المراجع بالعربية:

الكتب:

- إدريس جردان: " تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب " في أفق تفعيل دستور 2011 "، الطبعة الأولى، مطبعة اسبارطيل، طنجة، 2014.
- كريم لحرش: "مغرب الحكامة: التطورات، المقاربات والرهانات، مطبعة طوب بريس، الطبعة الثانية، 2011.
- كيرون وئش: " الخدمات العامة وآليات السوق المنافسة، إبرام العقود والإدارة العامة الجديدة "، ترجمة محسن إبراهيم الدسوقي مركز البحوث ومعهد الإدارة العامة، الرياض، طبعة 2003.
- محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب-نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية "، الطبعة الأولى، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015.
- محمد النعيمي: " السلوك البشري في الإصلاح الإداري "، دار السلام، الرباط، 2001.
- مصطفى الكثيري: " تأملات في التغيير والإصلاح "، دار النشر المغربية، 2002.

- مصطفى اللوزي: "التنمية الإدارية"، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2002.
- نجاة زروق: "ترسيخ اللامركزية ومواكبة الجماعات من خلال التكوين ودعم القدرات، الرباط، 11 دجنبر 2011.

الأطروحات والرسائل:

الأطروحات:

- سعيد حامصي: "سياسات القرب ودورها في تحديث الممارسات السياسية والإدارية بالمغرب الحديث"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، 2009-2010.
- سعيد الميري: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، 2007-2008.
- عبد العالي ماكوري: "التخطيط بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، وحدة التكوين والبحث في الإدارة العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2006-2007.
- عبد الرحيم مربيح: "الجماعات المحلية ودورها في التنمية"، دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2003-2004.
- إدريس جردان: "الموارد البشرية ودورها في تنمية الجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، 2001-2002.
- عزيز مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط، 2000-2001.

الرسائل:

- علال اليوسفي: "التنمية المحلية: المقاربات والرهانات، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون والعلوم الإدارية، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2012-2013.
- رشيد أولفاضي: "الحكامة الإدارية المحلية بين الواقع والآفاق"، بحث لنيل الماستر في تدبير الشأن العام المحلي، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2010-2011.

المقالات:

- عبد الله حداد: " مساهمة الصفقات العمومية في تحقيق التنمية المحلية "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد مزدوج 4-5، 1993، ص 32.
- فؤاد الكرطي: " الحاجة إلى التنمية الإدارية ضرورة لتغيير النسق الإداري المغربي ومسيرة التحدي العالمي "، مجلة التنمية، المقال 11198، 06 أبريل 2010، ص 35.
- قدور لصفير: " المسؤولية التدبيرية نحو حكمة صفقات الجماعات الترابية "، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29-30، 2015، ص 64.
- كريم لحرش: " الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل "، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي(3)، العدد 3، 2012، ص 165.
- لحسن بوعدين: " أهمية الحكامة الترابية في إنعاش الاقتصاد المحلي "، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، 2015، العدد 31-32، ص 109.
- محمد الغالي: " دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول "، مجلة للدراسات الفكرية والثقافية، العدد 4، المجلد الأول، ربيع 2013، ص 122.
- محمد الغالي: " سياسة القرب مؤشرازمة الديمقراطية التمثيلية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 53، 2006، ص 25.
- محمد النوحى: " دور الصفقات العمومية في التنمية المحلية "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 19، 2000، ص 32.
- المراجع بالفرنسية:

- Ahmed LAMAALEM : « Developpement durable et gouvernance publique », massalik, n° 15-16, 2011, p 5.
- Akla Abdelhak : « Le changement : une urgence pour une administration asthénique », REMALD, n 27, avril-juin 1999, p75 .
- Ali SEDJARI : « Séminaire : La bonne gouvernance locale », Réflexion, apprentissage et échange sur la bonne gouvernance dans les communes du Maroc, Tanger, 2006.



- Charles DEBBASCH : « La transparence administrative en Europe, CNRS, Paris, 1990, p 102 .
- Claude de MIRAS : « De la gouvernance à la gouvernementalité ? Action publique territoriale au Maroc », Revue Maghreb-Machrek, 2010, p 39.
- Mihoub MEZOUAGHI : « Dynamique des activités productives et gouvernance territoriale », programme de recherche IRMC, 2006.
- Pierre POUGNAUD: Collectivités locales: comment moderniser ? Berger-Levrault », Gestion publique, 1991, p157.
- Zineb Sitri : " Fondement et enjeux de la bonne gouvernance urbaine », Remald, série thèmes actuels, n°46, 2004, p 109

فاعلية الرقابة الدستورية في حفظ الحقوق والحريات العامة في لبنان

The effectiveness of constitutional oversight in preserving public rights and freedoms in

Lebanon

د. سعيد حسين الخطيب

دكتوراه في القانون، تخصص قانون دستوري*

Said Hussein El Khatib Dr.

Doctorate in Law, specializing in Constitutional Law

ملخص البحث

خطا لبنان في التعديل الدستوري لعام 1990 خطوة هامة على صعيد تكريس حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في نظامه القانوني، حيث نص على عدد كبير من الحقوق والحريات العامة، والتزم موثيق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وأقرّ الرقابة الدستورية من خلال إنشاء المجلس الدستوري، والتي يهدف من خلالها إلى ضمان احترام السلطات الدستورية، وخاصة السلطة التشريعية، للقواعد التي يتضمنها الدستور، وعلى رأسها تلك المنظمة لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

والآن وبعد مضي أكثر من ربع قرن على تأسيس المجلس الدستوري وممارسة صلاحياته في مجال مراقبة دستورية القوانين، تبرز أهمية دراسة فاعلية تلك الرقابة في حفظ الحقوق والحريات العامة في لبنان. تتضمن هذه الدراسة تحليلاً للقواعد الدستورية والقانونية المنظمة لعمل المجلس الدستوري اللبناني لجهة مراقبته دستورية القوانين، وبيان مدى تأثيرها في حفظ الحقوق والحريات العامة للأفراد. بالإضافة إلى دراسة الأحكام الصادرة عن المجلس وما تضمنته من حفظ للحقوق والحريات العامة.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى وجود العديد من الثغرات في القواعد القانونية المنظمة لعمل المجلس الدستوري، والتي تساهم في الحد من فاعليته في حفظ الحقوق والحريات العامة، مع إبداء عدد من المقترحات التي تساهم في زيادة تلك الفاعلية.

الكلمات المفتاحية

القضاء الدستوري، المجلس الدستوري، دستورية القوانين، الحريات العامة، الحقوق والحريات.

Abstract

Lebanon took an important step towards committing to human rights and fundamental freedoms in its legal system in the 1990 constitutional amendment. The amendment stipulated many public rights and freedoms and committed to the covenants of the Universal Declaration of Human Rights. Further, it established constitutional oversight through the establishment of the

Constitutional Council which ensures that the constitutional authorities, particularly the legislative authority, respect the rules contained in the constitution, especially the rules governing human rights and fundamental freedoms.

More than a quarter of a century has passed since the establishment of the Constitutional Council that has practiced its powers in monitoring the constitutionality of laws. There is a need to examine the effectiveness of this council in preserving public rights and freedoms in Lebanon. This study analyzes the constitutional and legal rules regulating the work of the Constitutional Council in terms of its monitoring of the constitutionality of laws. The study also shows extent of the Council's impact on preserving the rights and public freedoms of individuals in addition to examining the rulings issued by the Council and their potential to preserve public rights and freedoms.

This study concluded that there are many gaps in the legal rules regulating the work of the Constitutional Council, which limit its effectiveness in preserving public rights and freedoms. Recommendations that may contribute to increasing that effectiveness of the Council are discussed.

Key Words

Constitutional judiciary; constitutional council; constitutionality of laws; public freedom; rights and liberties.

المقدمة

يهدف القضاء الدستوري إلى ضمان احترام السلطات الدستورية، وخاصة السلطة التشريعية، لحقوق وحرية الإنسان الأساسية، والحفاظ على المعنى الحقيقي للديمقراطية الذي لا يعني فقط حكم الشعب، بل أيضاً تمتع هذا الشعب بكل فئاته وأحزابه بالحقوق والحرية.

ولهذه الغاية فإن معظم دول العالم أقرت في دساتيرها الرقابة الدستورية على أعمال سلطاتها لا سيما التشريعية منها، ومنح الجهة المختصة بذلك عدداً من الاختصاصات الأخرى إلى جانب هذا الاختصاص المهم، ومنها اختصاص النظر في الطعون الانتخابية المختلفة.

ولبنان كغيره من الدول، خطا خطوة هامة على صعيد تكريس حقوق الإنسان وحياته الأساسية في نظامه القانوني، فهو في التعديل الدستوري لعام 1990 على أتر اتفاق الطائف¹ نص على عدد كبير من الحقوق والحرية العامة،

¹ اتفاق الطائف هو الاتفاق الذي جرى بين الأفرقاء اللبنانيين، وأنهى الحرب الأهلية اللبنانية التي استمرت لعقود، وتم التوصل إليه بواسطة المملكة العربية السعودية في 1989/10/30 في مدينة الطائف، وقد حضره 62 نائباً لبنانياً من أصل 73، وأقر بنتيجته وثيقة الوفاق الوطني التي تحتوي على الإصلاحات السياسية والدستورية لنظام الحكم، وجرى تعديل الدستور على إثره بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21.

والتزم موثيق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹، وأقرّ الرقابة الدستورية من خلال إنشاء المجلس الدستوري، وأولاه مراقبة دستورية القوانين، والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية².

إلا أن قانون إنشاء المجلس الدستوري لم يصدر إلا بعد مرور ثلاث سنوات على التعديل الدستوري³، أي في العام 1993، ولم يباشر مهامه إلا في العام 1994. وقد مرت مسيرة المجلس منذ إنشائه ولغايه تاريخه، بالعديد من التطورات والأزمات-المرتبطة تارة بقانون تنظيمه، وتارة أخرى بالتجاذبات السياسية-، والتي أثّرت على مسيرته، وحدّت من فعاليته، لا سيما في مجال الحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية.

ونظراً للترابط القائم بين اختصاصات المجلس الدستوري، والكيفية التي يتولّى بها تلك الاختصاصات، وبين الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. فقد أثير العديد من النقاشات التي تناولت كيفية حماية المجلس الدستوري، وتحسين دوره في حماية الحقوق والحريات العامة.

ومن هنا برزت أهمية اختصاصات المجلس الدستوري اللبناني ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات العامة. وقد ثار في هذا المجال العديد من الأسئلة: ما هو مدى تأثير اختصاصات المجلس الدستوري على الحقوق والحريات العامة؟ وما هي انعكاسات الضوابط التي ترعى تلك الاختصاصات على الحقوق والحريات العامة؟ وهل من تأثير لتلك الضوابط على فعالية المجلس في الحفاظ على الحقوق والحريات العامة؟ وهل استطاع المجلس الدستوري الحفاظ على الحقوق والحريات العامة من خلال أحكامه الدستورية؟ وما هي التعديلات اللازمة على صعيد اختصاصات المجلس الدستوري والتي تساعد على زيادة فعاليته، وتحسين دوره في مجال الحقوق والحريات العامة؟

أسئلة حاولت الإجابة عليها من خلال بحثي هذا، وتحقيقاً للغاية المرجوة وللوصول إلى المأمول منه، فإنني لجأت إلى المنهج التحليلي، شارحاً الضوابط القانونية التي ترعى اختصاصات المجلس الدستوري ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات العامة، ومعرجاً على فاعلية تلك الضوابط من خلال الممارسة العملية، وذلك من خلال مطلبين اثنين:

¹ تنص الفقرة ب من مقدمة الدستور اللبناني على التالي: "ب - لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء".
² تنص المادة 19 من الدستور اللبناني على أن: "ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية ...".

³ قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم 250 تاريخ 1993/7/14.

خصّصت الأول منهما للحديث عن ضوابط الرقابة الدستورية وانعكاساتها على الحقوق والحريات العامة في لبنان، وتناولت في الثاني الحقوق والحريات في أحكام المجلس الدستوري اللبناني.

المطلب الأول: ضوابط الرقابة الدستورية وانعكاساتها على الحقوق والحريات العامة في لبنان

أعطت المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم 93/250 صلاحية الرقابة على دستورية القوانين والنصوص التي لها قوة القانون للمجلس الدستوري دون سواه، إذ نصت على ما يلي: "يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. خلافاً لأي نص آخر، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص".

وقد نظم القانون المذكور هذا الاختصاص الهام للمجلس الدستوري مبيناً نطاق الرقابة الدستورية، ومدة الطعن، والمراجع التي لها حق الطعن، والأصول الواجبة الإتياع.

وعليه سنعالج مدى فعالية نطاق الرقابة الدستورية ومدّة الطعن في فرع أول، ونبحث في تأثير اختيارية المراجعة وحصرتها على الحقوق والحريات العامة في فرع ثانٍ.

الفرع الأول: مدى فاعلية نطاق الرقابة الدستورية ومدة الطعن

إن من أهم الشروط لقبول الدعوى الدستورية أن تكون ضمن نطاق صلاحية القاضي الدستوري، أي أنها موجّهة ضد نص من النصوص القانونية الخاضعة لرقابة الدستورية (أولاً)، وأن تكون قد وردت ضمن المهلة القانونية (ثانياً).

أولاً: النصوص القانونية الخاضعة لرقابة الدستورية

نصت المادة الأولى من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم 250 تاريخ 1993/7/14 على أنه: "تنفيذاً لأحكام المادة 19 من الدستور، ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين، وسائر النصوص التي لها قوة القانون، والبتّ في التّزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية...". وبناءً على ذلك فإن النصوص التي تخضع للرقابة الدستورية تقسم إلى قسمين:

أ- القوانين: ويقصد بها القوانين العادية التي أقرتها السلطة التشريعية طبقاً للدستور. أي أن يتبع في إقرار القانون الإجراءات التي نص عليها الدستور، فيجب إقرار القانون في المجلس النيابي، ثم إصداره من قبل رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية، أو التي تصدر سندا للمادة 57¹ من الدستور.²

ب- النصوص التي لها قوة القانون: ويقصد بها:

- 1- مشاريع القوانين المستعجلة: أي التي يصدرها رئيس الجمهورية سندا للمادة 58 من الدستور³ التي تنص على ما يلي: "كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء، مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت فيه، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء".
- 2- المراسيم الاشتراعية: وهي التي تصدر عن رئيس الجمهورية بعد إقرارها من قبل مجلس الوزراء بناء على تفويض مسبق من مجلس النواب، طبقاً لما استقر عليه العرف الدستوري⁴. ويكون لهذه المراسيم قوة القانون إذا التزمت بالشروط التالية⁵:

- أن تصدر بناء على قانون تفويض من مجلس النواب
 - أن تكون ضمن حدود التفويض المعطى من قبل مجلس النواب ولا تتجاوزه.
 - أن تصدر خلال الفترة الزمنية المحددة في قانون التفويض.
 - وجوب عرضها على المجلس النيابي للمصادقة عليها بعد صدورها.
- 3- النصوص الصادرة عن السلطات الطائفية وفقاً للتفويض الممنوح لها من السلطة التشريعية، بموجب قانون 1951/4/2 والقوانين المماثلة له¹.

¹ تنص المادة 57 من الدستور اللبناني على أنه: "الرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذ حكماً ووجب نشره".

² د. عمر حوري، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 277.

³ د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، بيروت: دار بلال للطباعة والنشر، 2014، ص 982.

⁴ د. إبراهيم شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، بيروت: الدار الجامعية، ص 651.

⁵ يراجع في ذلك: د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 2000، ص 344. ود. عمر حوري، مرجع سابق، ص 277-278.

4- قانون الموازنة المنفذ بمرسوم سناً للمادة 86 من الدستور² التي تنص على التالي: "إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة، فللمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل...".

هذا وقد ثار الخلاف بشأن مدى صلاحية المجلس الدستوري في مراقبة دستورية القوانين المعدلة لنصوص الدستور، وقد تضاربت آراء الفقهاء حول هذا الموضوع بين مؤيد ومعارض له³.

كما ثار الغموض أيضاً بشأن مدى إمكانية مراقبة دستورية المعاهدات، وما يترتب عليها من عواقب في العلاقات الدولية في حال إقرار المجلس الدستوري إلغاء المعاهدة أو إبطالها⁴. والرأي الراجح في هذا الموضوع هو التفريق بين نوعين من المعاهدات⁵، المعاهدات التي لا تتطلب عرضها على مجلس النواب، وتحتاج فقط إلى موافقة مجلس الوزراء كي تصبح مبرمة، وهي خارجة عن نطاق رقابة المجلس الدستوري، والمعاهدات التي لا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب عليها، وهي تلك التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، والمعاهدات التجارية، وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فهي تخضع لرقابة المجلس الدستوري⁶.

وبالتدقيق في نطاق اختصاصات المجلس نجد أن هناك عدداً من الملاحظات التي ينبغي الوقوف عندها:

¹ د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان - وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم -، الطبعة الخامسة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2018، ص 719.

² د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، المجلد الثاني، بيروت: 2006، ص 1108.

³ للاطلاع على ما أدلى به كل طرف من حجج تؤيد رأيه، يرجى مراجعة: د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 720 وما يليها. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 349-350.

⁴ للتوسع بهذا الموضوع، يراجع: د. طارق المجذوب، المعاهدات الدولية في ميزان المجلس الدستوري اللبناني بعض الملاحظات الأولية، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 2011، المجلد الخامس، منشورات المجلس الدستوري، ص 213 وما يليها. ود. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، مرجع سابق، ص 983-984. ود. عصام سليمان، الرقابة على دستورية المعاهدات، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 2018، المجلد 12، منشورات المجلس الدستوري، ص 85 وما يليها.

⁵ تنص المادة 52 من الدستور اللبناني على ما يلي: "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكثها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب".

⁶ يراجع في ذلك: د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 350-351. ود. عمر حوري، مرجع سابق، ص 280.

الملاحظة الأولى: أن رقابة المجلس الدستوري تنحصر فقط في القوانين العادية وسائر النصوص التي لها قوة القانون، ولا تتناول القوانين العضوية أو الأساسية¹ بصورة وجوبية - كما هو الحال في فرنسا- أو النظام الداخلي لمجلس النواب، وهذا من شأنه أن يقلص صلاحيات المجلس إلى الحدود الدنيا². بل وأكثر من ذلك يؤدي إلى صدور قوانين أساسية تحتوي على قواعد ونصوص مخالفة للدستور، ويكون من شأنها تشكيل سلطات الدولة، كما هو الحال بشأن قوانين الانتخابات النيابية. وأفضل مثال على ذلك ما حصل في العام 1996، حيث أصدر المجلس الدستوري أهم القرارات التي اتخذها، ذاك الذي قضى بإبطال بعض مواد قانون الانتخابات النيابية في العام 1996³، إلا أن المجلس النيابي في حينها، عمد إلى إعادة نص القانون بطريقة مخالفة أيضاً للدستور، ضارباً بعرض الحائط ما كان قد تضمنه قرار المجلس الدستوري المذكور⁴. ونظراً لعدم الطعن بالقانون الجديد من قبل الجهات صاحبة الصلاحية بالطعن، كون الأطراف السياسية كانت قد توافقت على القانون المذكور، فأصبح القانون نافذاً وواجب التطبيق، بالرغم من احتوائه على نصوص سبق للمجلس الدستوري وأن أعلن عدم دستوريته. وعليه جرت الانتخابات النيابية وتشكل المجلس النيابي بالاستناد إلى قانون انتخاب غير دستوري.

وعليه فإننا نرى أن أفضل الحلول لتجاوز هذه الإشكالية هو منح المجلس الدستوري صلاحية الرقابة الوجودية للقوانين الأساسية في الدولة، كما هو الحال في فرنسا.

الملاحظة الثانية: عدم منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور بشكل مبتدأ في التعديل الدستوري لعام 1990 خلافاً لما نصت عليه وثيقة الوفاق الوطني التي أقرها اللقاء النيابي في مدينة الطائف (السعودية) بتاريخ 1989/10/22 والتي أنهت الحرب اللبنانية التي امتدت لعقود⁵، وهو الذي يقوم بهذه المهمة أصلاً في معرض قيامه بمهامه في مراقبة دستورية القوانين.

¹ القوانين الأساسية هي التي يتعلق بها تشكيل السلطات في الدولة وممارسة مهماتها، كقوانين الانتخاب، وتنظيم القضاء، واللامركزية الإدارية وغيرها.
² د. خالد قباني، التجربة الجزائرية والتجربة اللبنانية في الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة-، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، منشورات المجلس الدستوري، ص 166-267.
³ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 96/4، تاريخ 1996/8/7، الجريدة الرسمية، العدد 36، تاريخ 1996/8/9، ص 2197.
⁴ د. إدمون نعيم، عدم دستورية قانون الانتخاب الصادر في 13 آب 1996، مجلة La Revue du Liban، العدد 1906، من 17 إلى 24 آب 1996. أشار إليه: د. وسيم حسن وهبة، رقابة مجلس شوري الدولة على دستورية الأعمال الإدارية، أبحاث في القانون العام 2004/1، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، ص 103.
⁵ ينص البند 2 من الفقرة ب في الباب الثالث من وثيقة الوفاق الوطني على التالي: "ينشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية".

ونظراً لغياب المرجعية في تفسير الدستور في لبنان، ولعدم تمكن الجهات السياسية من تفسير القواعد الدستورية وبالأخص مجلس النواب، لا سيما في الأزمات السياسية الحادة التي تمر بها البلاد، فإن منح هذه الصلاحية للمجلس الدستوري سيؤدي حكماً إلى تعزيز دور وفعالية باقي السلطات وبدوره سيؤدي إلى تعزيز الحماية للحقوق والحريات العامة¹.

ثانياً: مدة الطعن

نصت المادة 19 من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم 1993/250 على ما يلي: "... تقدم المراجعة من قبل المرجع المختص إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية، أو في إحدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانوناً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً". وعليه فإن جزاء تجاوز مهلة الخمسة عشر يوماً هو رد المراجعة شكلاً لورودها خارج المهلة، دون التعرض لمضمونها². ما يعني أن عدم الالتزام بها يجعل القانون محصناً³، وتصبح المحاكم مضطرة إلى تطبيقه وإصدار الأحكام على أساس قواعده رغم الشوائب الدستورية التي قد تعترضها، وذلك تطبيقاً للمادة 18 من القانون 93/250⁴.

هذا ويتبين أن مهلة الخمسة عشر يوماً والتي تبدأ من اليوم التالي لنشر القانون في الجريدة الرسمية هي مهلة غير كافية في بعض الأحيان، لا سيما أن التجربة⁵ دلت على الصعوبة التي كان يجدها بعض النواب المعارضين في توفير العدد الذي يسمح بتقديم مراجعة الطعن لأسباب عديدة ترتبط بالتيارات والقوى السياسية وتحالفاتها، وكذلك بالمصالح الشخصية⁶.

¹ للتوسع بهذا الموضوع راجع: سعيد الخطيب، تفسير القواعد الدستورية في النظام الدستوري اللبناني، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة بيروت العربية، بيروت، 2014.

² د. وليد عيلا، دراسات في القانون الدستوري اللبناني-مجموعة دراسات في القانون والقضاء الدستوري-، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2018، ص 673.

³ د. عمر حوري، مرجع سابق، ص 282. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 357.

⁴ تنص المادة 18 من القانون رقم 93/250 على التالي: "يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص".

⁵ في العام 1998 تقدم ثلاثة نواب بمراجعة لإبطال بعض مواد قانون الموازنة العامة، وعلى الرغم من وجهة ما ورد فيه إلا أن المجلس الدستوري رد المراجعة في الشكل، لعدم توقيعه من عشرة نواب وفقاً لما يفرضه القانون، راجع في ذلك: قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 1، تاريخ 1998/2/25، كتاب المجلس الدستوري السنوي لعام 1997-2000، ص 395.

⁶ د. خالد قباني، مرجع سابق، ص 268.

وقد اعتبر المجلس الدستوري في أحد قراراته¹ أن مهلة تقديم المراجعة هي من النظام العام، ويمكن للمجلس الدستوري أن يثيرها عفوياً من تلقاء نفسه، وعليه قرر المجلس رد المراجعة شكلاً لتجاوز مهلة الخمسة عشر يوماً من الناحية الواقعية بعد تحقيق مبدئي أجراه.

ونظراً لما تمثله هذه المهلة من عائق أمام المجلس الدستوري للقيام بواجبه في حماية الحقوق والحريات العامة، فإننا نؤيد في هذا الصدد وجوب إعطاء المتداعين أمام المحاكم حق الدفع بالدستورية، لأن ذلك هو الحل الأمثل للحيلولة دون انتهاك الحقوق والحريات التي ضمها الدستور اللبناني.

الفرع الثاني: تأثير اختيارية المراجعة وحصريتها على الحقوق والحريات العامة

هناك علاقة قوية تربط بين فعالية المجلس الدستوري في حمايته للحقوق والحريات العامة، وبين كمية القوانين التي يقوم بفحص دستورتها. فكلما زادت كمية القوانين التي يقدم المجلس على فحص دستورتها، كلما زادت فعاليته في حماية الحقوق والحريات العامة. وعلى العكس من ذلك فكلما قلت كمية القوانين التي يقدم المجلس على فحص دستورتها، كلما انعكس ذلك سلباً على مدى فعاليته في حماية الحقوق والحريات العامة.

وبالتالي فإنه من الأهمية معرفة كيفية وضع المجلس الدستوري يده على القوانين لفحص مدى دستورتها وتبيان مدى تأثير ذلك على الحقوق والحريات العامة.

وعليه سنعالج مدى فعالية حصرية المراجعة الدستورية في أولاً، ومن ثم نبحت في ثانياً نوع الرقابة التي يقوم بها المجلس الدستوري.

أولاً: مدى فعالية حصرية المراجعة الدستورية

نص قانون إنشاء المجلس الدستوري على أنه يعود إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ولعشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل مراجعة المجلس الدستوري فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين. كما يعود إلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق المراجعة فيما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.²

¹ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 96/2، تاريخ 1996/4/3، كتاب المجلس الدستوري السنوي لعام 1994-1997، ص 53 وما يليها. والمتعلق بالمراجعة المقدمة من عشرة نواب بطلب تعليق مفعول وإبطال قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة بها رقم 490 لعام 1996.

² المادة 19 من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم 93/250، تاريخ 1993/7/14.

وبالتدقيق في ذلك، نجد أن رئيس الجمهورية نادراً ما يستعمل حقه الدستوري هذا لاعتبارات تتعلق بمركزه المعنوي من جهة، إذ كيف يتصور أن يطعن بقانون منشور وممهور بإمضائه¹، ولأن لديه وسيلة أخرى فعالة للحفاظ على احترام الدستور، وهي رد القانون إلى مجلس النواب ضمن المهلة المحددة في إصداره لإعادة النظر به مرة أخرى، عملاً بالمادة 57 من الدستور². ومع ذلك فقد استخدم الرئيس العماد ميشال سليمان³ حقه الدستوري هذا ثلاث مرات: الأولى لإبطال القانون رقم 2012/244 تاريخ 2012/11/13، المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق إلى رتبة ملازم أول⁴. والثانية عند تقديمه طعن بالقانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31 الرامي إلى تمديد ولاية مجلس النواب⁵، والثالثة للطعن بقانون الإجراءات الصادر بتاريخ 2014/5/9⁶.

كما أن رئيس الحكومة يمتنع عن مراجعة المجلس الدستوري لأن معظم التشريعات هي من إعداد مجلس الوزراء الذي يضع مشاريع القوانين ويحيلها إلى المجلس النيابي لإقرارها، ومنذ تأسيس المجلس الدستوري ولغاية تاريخه لم يتم تقديم أية مراجعة له من قبل رئيس الحكومة⁷.

أما بخصوص رئيس مجلس النواب، فهو عادة لا يلجأ إلى الطعن بالقوانين لأنه يعتبر مبدئياً، رئيس الأكثرية النيابية التي وافقت على اقتراح أو مشروع القانون⁸. ولذلك نجد أنه لم يتقدم لغاية تاريخه بأية مراجعة أمام المجلس الدستوري. وإذا كان رؤساء الطوائف الدينية قد استعملوا حقهم الدستوري بمراجعة المجلس النيابي مرتين¹، إلا أن حقهم هذا محصور فقط بالقانون المتعلقة بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. وبالتالي لا يمكنهم تقديم أية مراجعة بشأن القوانين التي تمس الحقوق والحريات العامة غير المرتبطة بنطاق صلاحيتهم.

¹ د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 710.

² تنص المادة 57 من الدستور اللبناني على التالي: "لرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره، ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذ حكماً ووجب نشره".

³ العماد ميشال سليمان قائد الجيش اللبناني السابق، وهو الرئيس الثاني عشر للبنان، تولى الرئاسة من 25 أيار 2008 لغاية 25 أيار 2014.

⁴ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2012/2، تاريخ 2012/12/17، الجريدة الرسمية، العدد 53، تاريخ 2012/12/20، ص 6065 وما يليها.

⁵ لم يستطع المجلس الدستوري التوصل إلى قرار بشأن الطعن المقدم لإبطال القانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31، والمتعلق بتمديد ولاية مجلس النواب بسبب غياب ثلاثة من أعضائه عن حضور جلسات المناقشة دون عذر، والأعضاء الثلاثة هم: أحمد تقي الدين، سهيل عبد الصمد ومحمد بسام مرتضى، وبالتالي أصبح القانون نافذاً. يراجع النص الحرفي للمحضر المنظم من قبل المجلس الدستوري لجهة عدم تمكنه من التوصل إلى قرار بشأن الطعن، جريدة النهار، تاريخ 2013/6/22.

⁶ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2014/5، تاريخ 2014/6/13، الجريدة الرسمية، العدد 26، تاريخ 2014/6/19، ص 2345 وما يليها.

⁷ في أواخر العام 1999 أقر مجلس النواب قانون الانتخاب الجديد، وانتظر المراقبون من رئيس الحكومة في حينها الرئيس سليم الحص استعمال حقه الدستوري في الطعن بهدف إبطال القانون، بسبب تصويته في مجلس الوزراء ثم في مجلس النواب ضد القانون. غير أنه لم يستعمل حقه هذا، رغم اقتناعه بمسائل القانون. وقد جرت الانتخابات النيابية صيف العام 2000 على أساس هذا القانون، وأسفرت عن خسارته المقعد النيابي عن دائرة بيروت.

⁸ د. خالد قباني، مرجع سابق، ص 267.

وإذا كان المشرع اللبناني موفقاً في إعطاء حق الطعن أمام المجلس الدستوري لعشرة نواب، وبالتالي حافظ على حقوق الأقلية البرلمانية، وعليه فهو المنفذ للدفاع عن حقوق وحرّيات الأفراد الذين ليس لهم اللجوء إلى المجلس الدستوري. إلا أن التجربة دلت على الصعوبة التي كان يجدها بعض النواب المعارضين في توفير العدد الذي يسمح بتقديم مراجعة الطعن² لأسباب عديدة ترتبط بالتيارات والقوى السياسية وتحالفاتها، وكذلك بالمصالح الشخصية³. والحقيقة أنه لا يوجد لدينا في لبنان أحزاب سياسية كبيرة، ولا أكثرية تحكم وتشرع، وأقلية ثابتة تعارض. وكل ما لدينا بهذا الخصوص مجرد تحالفات ظرفية، والتشريعات هي وليدة التسويات، والنواب المعارضون يتحينون الفرصة السانحة للانتقال من صفوف المعارضة إلى صفوف الموالاتة في أول تبديل حكومي⁴.

وإذا عدنا إلى التجارب السابقة فإننا نجد، أن المزاجية السياسية هي التي توجه تصرفات النواب تجاه الطعون الدستورية، حيث أننا قد نجد نواباً يطعنون بأحد القوانين ويعزفون عن الطعن بقانون آخر، بل أكثر من ذلك فإن بعض النواب يقدمون على الطعن في قانون ما ويستجيب لهم المجلس الدستوري، ونراهم أنفسهم يعزفون عن الطعن بقانون جديد يتضمن نفس الأحكام الأولى التي دعّتهم إلى التوقيع على المراجعة في المرة الأولى⁵.

ففي العام 1996 تقدم عشرة نواب بطعن بدستورية قانون الانتخابات النيابية، وقد استجاب المجلس الدستوري لطلباتهم معلناً بإبطال بعض مواد القانون المذكور⁶، إلا أن المجلس النيابي في حينها، عمد إلى إعادة نص القانون بطريقة مخالفة أيضاً للدستور، ضارباً بعرض الحائط ما كان قد تضمنه قرار المجلس الدستوري المذكور⁷. ونظراً لعدم الطعن بالقانون الجديد من قبل الجهات صاحبة الصلاحية بالطعن -وخاصة النواب الذين وقعوا على الطعن في المرة الأولى-، كون الأطراف السياسية كانت قد توافقت على القانون المذكور، فأصبح القانون نافذاً وواجب التطبيق، بالرغم من احتوائه على

¹ المراجعين مقدمتين من قائم مقام شيخ عقل الطائفة الدرزية الشيخ بهجت غيث وسجلتا في المجلس الدستوري الأولى بالرقم 99/1 والتي ترمي لإبطال القانون رقم 127 تاريخ 1999/10/25 المتعلق بإنشاء مجلس أمناء أوقاف الطائفة الدرزية، والثانية بالرقم 2000/2 تاريخ 2000/6/1 الرامية إلى إبطال القانون رقم 208 تاريخ 2000/5/26 المتعلق بتنظيم مشيخة عقل طائفة الموحدين الدروز.

² في العام 1998 تقدم ثلاثة نواب بمراجعة لإبطال بعض مواد قانون الموازنة العامة، وعلى الرغم من وجهة ما ورد فيه إلا أن المجلس الدستوري رد المراجعة في الشكل، لعدم توقيعه من عشرة نواب وفقاً لما يفرضه القانون، يراجع في ذلك: قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 1، تاريخ 1998/2/25، كتاب المجلس الدستوري السنوي لعام 1997-2000، ص 395.

³ د. خالد قباني، مرجع سابق، ص 268.

⁴ د. خليل أبو رجيلي، أي مجلس دستوري نريد؟، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع، 1989، ص 12-15.

⁵ د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 714.

⁶ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7، الجريدة الرسمية، العدد 36، تاريخ 1996/8/9، ص 2197.

⁷ د. إدمون نعيم، عدم دستورية قانون الانتخاب الصادر في 13 آب 1996، مجلة La Revue du Liban، العدد 1906، من 17 إلى 24 آب 1996. أشار إليه: د. وسيم حسن وهبة، مرجع سابق، ص 103.

نصوص سبق للمجلس الدستوري وأن أعلن عدم دستوريته. وعليه جرت الانتخابات النيابية وتشكل المجلس النيابي بالاستناد إلى قانون انتخاب غير دستوري.

وإذا كان هذا حال أصحاب الحق في الطعن في عدم الدستورية وفق قانون إنشاء المجلس الدستوري، فكيف بإمكان المجلس الدستوري أن يحمي الحقوق والحريات العامة في ظل تقليص إمكانية وضع يده على القوانين ليتمكن من فحص مدى دستورية قواعدها؟

الجواب على هذا السؤال المهم، هو ما أقدمت عليه الدولة الفرنسية لجهة التعديلات الدستورية الهامة في العام 2008 والتي سمحت بإعطاء الأفراد المتداعين أمام المحاكم حق الدفع بعدم دستورية قانون يصدر الحكم على أساسه. وعليه تنظر المحكمة في الأسباب التي بني عليها الدفع، وإذا رأت أن هذه الأسباب جديّة، ترفع القضية إلى محكمة التمييز أو إلى مجلس شورى الدولة حسب طبيعة الدعوى، وإذا رأت أن هناك أسباباً تستدعي النظر في دستورية القانون، تعتمد إلى رفع الطلب إلى المجلس الدستوري¹. ونعقد أن هذا الأمر في حال اعتماده في لبنان، ضمن الضوابط المقررة لهذا النوع من المراجعات في القانون المقارن، سيؤدي حتماً إلى زيادة فعالية المجلس الدستوري وخاصة على صعيد حماية الحقوق والحريات العامة وتحسين أدائه، وخطوة عملاقة في سبيل إرساء دولة القانون²، مما يساهم في تفعيل عمل المؤسسات الأخرى وتصحيح مسارها.

كما أن اشتراط قبول المحاكم لجديّة الدفع في نظام الرقابة عن طريق السماح للأفراد بالدفع الفرعي - غير المباشر- أمام المحاكم، يمثل الضمانة القوية بعدم إئثار المجلس الدستوري، لأنه لن تحال إليه إلا المنازعات الدستورية الجدية، خلافاً لما سيكون عليه الوضع في حال السماح للأفراد بولوج باب المجلس الدستوري عن طريق الدعوى الأصلية المباشرة³.

كما أننا نرى أنه من الممكن أيضاً إعطاء المحاكم، لا سيما المحاكم العليا، حق الإحالة المباشرة إلى المجلس الدستوري بدون دفع من أحد الخصوم، إذا قام شك قوي لديها حول دستورية نص قانوني واجب التطبيق في منازعة موضوعية عالقة أمامها⁴.

¹ د. محمد عبد اللطيف، المجلس الدستوري في فرنسا والتعديل الدستوري في 23 من يوليو 2008، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت، العدد 3، السنة 34، سبتمبر 2010، ص 15 وما يليها.

² القاضي جان فهد، توسع في حق مراجعة المجلس الدستوري، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 2018، المجلد 12، منشورات المجلس الدستوري، ص 107.

³ د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 709. ود. إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص 763.

⁴ د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 385.

ثانياً: نوع الرقابة التي يقوم بها المجلس الدستوري وفعاليتها

تنص المادة 19 من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم 93/250 على التالي: "... تقدم المراجعة من قبل المرجع المختص إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانوناً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً". وعليه فإن رقابة المجلس الدستوري رقابة لاحقة على صدور القانون ونشره، وليست رقابة سابقة كما هي الحال في فرنسا¹. إذ يجب تسجيل المراجعة خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية، أو في إحدى وسائل النشر المعتمدة قانوناً. وبالتالي يخرج عن نطاق المراقبة القوانين الصادرة قبل إنشاء المجلس الدستوري². مع الإشارة إلى أن العديد من نصوص تلك القوانين مخالف للدستور ولا مجال أمام المجلس الدستوري التعرض لها وإبطالها، وتصدر المحاكم مضطرة أحكامها بالاستناد إلى تلك القوانين غير الدستورية، وبعضها مخالف للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي التزمه لبنان³ وجسده في مقدمة دستوره⁴. كما أن انقضاء فترة الطعن دون تقديم أية مراجعة بشأن القانون سيؤدي حكماً إلى تحصينه، وبالتالي يصبح ملزماً للكافة على الرغم مما قد يعتريه من شوائب دستورية.

وهذا الأمر في غاية الخطورة، علماً أن فرنسا تداركت هذه الثغرة في نظامها التشريعي في العام 2008، فعمدت إلى إضافة نص إلى دستورها وبدأ العمل به في آذار 2010 وهو يقضي بإعطاء المتداعين أمام المحاكم حق الدفع بدستورية قانون يصدر الحكم على أساسه. وعليه تنظر المحكمة في الأسباب التي بني عليها الدفع، وإذا رأت أن هذه الأسباب جديدة، ترفع القضية إلى محكمة التمييز أو إلى مجلس شورى الدولة حسب طبيعة الدعوى، وإذا رأت أن هناك أسباباً تستدعي النظر في دستورية القانون، نعد إلى رفع الطلب إلى المجلس الدستوري⁵.

وبالتالي فإننا نرى أن تدارك هذه الثغرة على غرار ما حصل في فرنسا سيؤدي حتماً إلى تطهير القوانين التي لم يسبق للمجلس الدستوري النظر في دستورتها، من النصوص المخالفة للدستور، وتالياً صون الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، وزيادة فعالية المجلس الدستوري بهذا الخصوص.

¹ د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 343.

² د. إبراهيم شيجا، مرجع سابق، ص 769. ود. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 702.

³ د. عصام سليمان، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الحياة النيابية، المجلد السابع والثمانون، حزيران 2013، ص 17.

⁴ تنص الفقرة "ب" مقدمة الدستور اللبناني بعد التعديل الدستوري لعام 1990 على التالي: "ب- لبنان عربي الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء".

⁵ د. محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 15 وما يليها.

كما أن للرقابة السابقة من ميزات، ولعل أبرزها أنها وقائية تضمن قيام القوانين على أسس دستورية مع تفادي مفاجآت التطبيق العملي التي قد تصيب قوانين أساسية تمس الحقوق السياسية أو نظام الحكم¹. وفي هذا الصدد نؤيد منح المجلس الدستوري الصلاحية الوجودية للقوانين الأساسية أو العضوية²، وبذلك يتم الجمع بين الرقابتين السابقة واللاحقة في أبهى صوره. مع الاستفادة من ميزات كلتا الرقابتين لحماية أفضل للحقوق والحريات العامة.

المطلب الثاني : الحقوق والحريات في الأحكام الدستورية للمجلس الدستوري

على الرغم من الانتقادات التي وجهت إلى قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني، لا سيما لجهة محدودية اختصاصاته المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين، وحصريّة تقديم المراجعة أمامه، فإن المجلس استطاع تقديم العديد من الاجتهادات التي ساهمت في تأكيد الحقوق والحريات العامة وتكريسها، وكذلك استطاع من خلال بعض اجتهاداته المبتكرة توسيع صلاحياته، مما أدى إلى زيادة فعالية عمله في مجال الرقابة على دستورية القوانين والذي انعكس بدوره على حقوق وحريات الأفراد.

وعليه سنعالج في فرعٍ أولٍ اجتهادات المجلس الدستوري في مجال الحقوق والحريات العامة، وتعرض في الفرع الثاني لتوسيع المجلس الدستوري لصلاحياته من خلال الاجتهاد.

الفرع الأول: اجتهادات المجلس الدستوري في مجال الحقوق والحريات العامة

عمل المجلس الدستوري منذ إنشائه على تكريس العديد من الحقوق والحريات العامة وتأمين الحماية اللازمة لها، من خلال اعتبارها مبادئ دستورية تلزم المشرع باحترامه. وكان للمجلس الدستوري الأول الأولوية والريادة على كافة المجالس التي تلتها، لجهة أهمية القرارات التي أصدرها، وما تضمنته من اجتهادات، والتي استطاع من خلالها إثبات وجوده كمجلس مستقل، ونال مصداقية واحترام الشعب اللبناني، وشهدت له بذلك كافة التيارات السياسية³. ولعل أبرز هذه الاجتهادات:

أولاً: حق الترشيح للانتخابات

اعتبر المجلس الدستوري أن حقّ الترشيح للانتخابات هو حقّ مدني دستوري، وأن كل قيد قد يأتي من قبل المشرع على ممارسة هذا الحق لا يمكن تفسيره إلا بصورة ضيقة، وأنه إذا كان للمشرع أن يضع موانع وقيوداً على ممارسة حق

¹ د. أحمد فتحي سرور، الرقابة على احترام الشرعية الدستورية كضمان للحقوق والحريات، مجلة الحياة النيابية، المجلد 67، حزيران 2008، ص 48-49.

² وهذا ما نادى به العديد من الفقهاء وعلى رأسهم رئيس المجلس الدستوري السابق د. عصام سليمان مشروع تعديل نصوص القانون المنظم لعمل المجلس الدستوري، يراجع: د. عصام سليمان، المجلس الدستوري مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية، بيروت: منشورات المجلس الدستوري، 2017، ص 16.

³ رئيس مجلس النواب السابق حسين الحسيني في مقابلة شخصية أجراها معه الباحث بتاريخ 2013/7/11. ورئيس لجنة الإدارة والعدل في مجلس النواب النائب روبرغانم في مقابلة أجراها معه الباحث بتاريخ 2013/6/15. والفقهاء الدستوري الدكتور حسن الرفاعي في مقابلة شخصية أجراها معه الباحث بتاريخ 2013/7/4.

الترشيح للانتخابات وأن يحدد طبيعتها ومداهما بالنسبة إلى من يشغلون بعض الوظائف العامة، منعاً من استغلالها لأغراض انتخابية، وتحقيقاً لتكافؤ الفرص بين المرشحين، فإنه لا يجوز أن يأتي المنع مطلقاً وعماماً، بل عليه أن يحدد فئات الموظفين الذين يجب أن يشملهم المنع، وأن يكون متوافقاً مع الهدف الذي يتوخاه المشرع، ومن هذا المنطلق أبطلت المجلس الدستوري مادة من القانون المتعلق بتعديل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب لأنها قضت بوجوب تقديم جميع الموظفين دون استثناء الراغبين في الترشح للانتخابات، استقالاتهم من الوظيفة لقبول ترشيحهم للانتخابات النيابية¹.

ثانياً: حق الاقتراع

وضع المجلس الدستوري مبادئ عامة لحق الانتخاب بما يكفل حرية الناخب وتحقيق سيادة الشعب باعتبار أن سيادة الشعب هي أساس الديمقراطية، وأن الانتخاب هو السبيل والوسيلة الأفضل والأمثل لتعبير الشعب عن سيادته وإرادته من خلال اختيار ممثليه اختياراً حراً، في إطار احترام المبادئ الدستورية التي تكفل حرية هذا الاختيار².

ثالثاً: حق الملكية

أكد المجلس الدستوري على أن حق الملكية هو من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور، وأن هذا الحق لا يمكن انتزاعه إلا لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ولقاء تعويض عادل³. ولم يكتف بذلك بل اعتبر أن حق الملكية المصان بموجب الدستور لا يقتصر على الملكية الفردية، بل ينسحب أيضاً إلى الملكية الجماعية، أي ملكية الدولة، التي يجب أن تعامل معاملة الملكية الفردية لجهة حماية الدستور لها، أو لجهة وظيفتها الاجتماعية والاقتصادية. فما دام بالإمكان انتزاع الملكية الفردية عن طريق الاستملاك أو التأميم، وتحويل الملكية الخاصة إلى ملكية جماعية، أي تحويل المشروع الخاص إلى مشروع عام، فليس ما يمنع قياساً، وبالشروط نفسها، تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة، أي تحويل المشروع العام إلى مشروع خاص، عن طريق خصخصة هذا المشروع أي تحويله إلى القطاع الخاص⁴.

¹ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 96/4، تاريخ 1996/8/7، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1994-1997، ص 59 وما يليها.

² قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 96/4، تاريخ 1996/8/7، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1994-1997، ص 59 وما يليها. وقراره رقم 97/2، تاريخ 1997/9/12، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، ص 375 وما يليها.

³ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2000/4، تاريخ 2000/6/22، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، ص 446 وما يليها.

⁴ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2000/4، تاريخ 2000/6/22، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، ص 446 وما يليها.

رابعاً: حق الدفاع وحق مراجعة القضاء

اعتبر المجلس الدستوري أن حق الدفاع وحق مراجعة القضاء هما من الحقوق الدستورية التي تتمتع بالقيمة الدستورية، وبالتالي فهو أمن الحماية لهما¹.

خامساً: حمايته للحقوق والحريات الواردة في مقدمة الدستور

اعتبر المجلس الدستوري أن المبادئ الواردة في مقدمة الدستور² هي جزء لا يتجزأ من الدستور، ومنحها قيمة دستورية معادلة لأحكام الدستور³، وبالتالي فإنه أسبغ على الحقوق والحريات العامة الواردة في مقدمة الدستور القيمة الدستورية، ومن ضمنها تلك الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ومنحها حمايته.

هذا وقد أولى المجلس الدستوري الحقوق والحريات الأساسية اهتماماً خاصاً فأحاطها بحماية استثنائية، حيث أكد أنه إذا كان يعود للمشرع أن يلغي قانوناً نافذاً أو أن يعدل أحكامه دون أن يشكل ذلك مخالفة للدستور أو أن يقع تحت رقابة المجلس الدستوري، إلا أن الأمر يختلف عندما يمس ذلك حرية أو حقاً من الحقوق ذات القيمة الدستورية⁴.

هذا وقد استطاع المجلس الدستوري خلال مسيرته الاجتماعية تكريس العديد من الحقوق والحريات الأخرى كاحترامه لمبدأ المساواة⁵، وحماية حرية المراسلات واحترام الحياة الخاصة⁶، وغيرها.

الفرع الثاني: توسيع صلاحيات المجلس الدستوري من خلال الاجتهاد

على الرغم من ضيق نطاق صلاحيات المجلس الدستوري اللبناني، ومدى تأثير ذلك على الحقوق والحريات العامة، إلا أن المجلس عمد إلى توسيع صلاحياته بالرقابة على دستورية القوانين من خلال عدد من الأمور المبتكرة، ولعل أبرزها:

¹ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2000/5، تاريخ 2000/6/27، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، ص 453 وما يليها.

² تنص مقدمة الدستور اللبناني المعدل عام 1990 على التالي: ".... ب - لبنان عربي الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتمزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتمزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء. ج - لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل..... ط - أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين. فللك اللبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين".

³ قراري المجلس الدستوري اللبناني رقم 97/2 و 97/1، تاريخ 1997/9/12، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، ص 375 وما يليها.

⁴ قراري المجلس الدستوري اللبناني رقم 2000/1، تاريخ 2000/2/1، ورقم 2000/5، تاريخ 2000/6/27، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، ص 423 و 455.

⁵ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 96/4، تاريخ 1996/8/7، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1994-1997، ص 59 وما يليها.

⁶ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 99/2، تاريخ 1999/11/24، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، ص 410 وما يليها.

أولاً: توسيع صلاحيات المجلس من خلال التصدي للقانون المطعون في بعض نصوصه

أكد المجلس الدستوري على حقه في التصدي للقانون المطعون في بعض نصوصه، ليفحصه كاملاً، دون التقييد بنطاق الطعن أو أوجه المخالفة التي حصرتها الجهة الطاعنة¹. فما هو في أحد قراراته² يقول: "وبما أنه إذا كان لا يعول للمجلس الدستوري، إذن، حق الرقابة عفوياً أو من تلقاء نفسه، على مطابقة القوانين التي يسنها مجلس النواب على أحكام الدستور، فإن هذه الصلاحية تأخذ مداها الكامل، وتطلق يده في إجراء هذه الرقابة على القانون برمته بمجرد تقديم المراجعة وفقاً للأصول وتسجيلها في قلم المجلس، دون أن يكون مقيداً بطلب مستدعي الطعن، وهذا ما جرى عليه اجتهاد المجلس". ونتيجة لذلك فإن المجلس أبطل -في القرار نفسه- المادة 8 من القانون رقم 140 تاريخ 1999/11/17 المتعلق بصون الحقّ بسرية المخابرات التي تجرى بواسطة أية وسيلة من وسائل الاتصال، لمخالفتها مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون.

ثانياً: عدم السماح للنواب بالتراجع عن الطعن

في العام 1995 تقدم اثنا عشر نائباً بمراجعة أمام المجلس الدستوري، غير أن ثلاثة منهم، وبسبب بعض الضغوط السياسية، حاولوا لاحقاً التراجع عن الطعن، فما كان من المجلس إلا أن رفض قبول هذا التراجع، مبرراً ذلك بأن ممارسة الحق الدستوري في المراجعة أعطي لأصحاب الصلاحية في المراجعة لصفهم العامة وليس الشخصية، وبأنه ليس لهذه المراجعة طبيعة الخصومة الشخصية، وبأن المدعاة الناشئة عن تكليف دستوري غير قابلة للرجوع عنها بعد تسجيلها القانوني لدى المجلس الدستوري³. وبهذا يكون المجلس الدستوري قد حى النواب من أية ضغوطات قد تمارس عليهم بعد تقديم المراجعة من قبلهم⁴، كما أدى ذلك إلى الحفاظ على صلاحية فحص دستورية القانون المطعون فيه. وقد اعتبر البعض⁵ أن في ذلك توسيع لصلاحيات المجلس الدستوري.

¹ د. طارق زيادة، قراءة نقدية في تكوين المجلس الدستوري واختصاصاته، مجلة الحياة النيابية، المجلد 83، حزيران 2012، ص 84. ود. وليد عبلا، مرجع سابق، ص 697.

² قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 99/2، تاريخ 1999/11/24، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، ص 413.

³ قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 1995/2، تاريخ 1995/2/25، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1994-1997، ص 43 وما يليها.

⁴ د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، مرجع سابق، ص 1000.

⁵ د. طارق زيادة، المرجع السابق، ص 84.

ثالثاً: تعبير المجلس عن تمثياته بشأن ما يجب أن تتضمنه القوانين

لم يكتف المجلس الدستوري بالصلاحيات المنوطة به، ولكنه عمد إلى محاولة توسيعها من خلال إعطاء رأيه فيما يجب أن تتضمنه التشريعات والقوانين من مبادئ يعتبرها ضرورية¹. ففي قراره² عبر المجلس عن تمثيه بتأمين المساواة بين المرشّحين بالنسبة إلى الأعباء التي تلقى عليهم، مع ارتقاب وضع سقف أعلى للنفقات الانتخابية.

وبهذا يكون المجلس الدستوري قد استطاع الإفلات قدر الإمكان، من القيود التي وضعتها السلطة التشريعية عليه في محاولة منها للحد من فاعليته تجاه القوانين الصادرة عنها، مما أثر إيجاباً على الحقوق والحريات العامة في لبنان.

الخاتمة

في نهاية هذا البحث، لا بد من الإشارة إلى أهم النتائج التي خلص إليها، وذكر بعض التوصيات المتعلقة به وفق الآتي:

- أن هناك علاقة وثيقة بين فاعلية المجلس الدستوري وبين قدرته على حماية الحقوق والحريات العامة، فكلما زادت فاعلية المجلس، كلما استطاع تأمين حماية أفضل للحقوق والحريات.

- إن نطاق رقابة المجلس الدستوري تنحصر في الرقابة على القوانين، والنصوص التي لها قوة القانون، وهي رقابة اختيارية، لاحقة ضمن مهلة محددة، ومحصورة بجهات محدّدة، وهذا بالطبع يؤدي إلى التقليل من فاعلية المجلس الدستوري، لجهة عدم امتداد ولايته للقوانين الصادرة قبل إنشائه، وإلى إمكانية صدور قوانين غير دستورية دون عرضها عليه لمراقبة مدى دستورتيتها.

- أن المجلس الدستوري استطاع الإفلات قدر الإمكان من القيود التي وضعتها السلطة التشريعية عليه، في محاولة منها للحد من فاعليته، وذلك عن طريق الاجتهاد، من خلال التصدي للقانون المطعون فيه كاملاً، وعدم السماح للنواب بالتراجع عن الطعن المقدم من قبلهم، والتعبير عن تمثياته بشأن ما يجب أن تتضمنه القوانين، مما أثر إيجاباً على الحقوق والحريات العامة.

ومن أجل تفعيل دور المجلس الدستوري، وزيادة فاعليته في الحفاظ على الحقوق والحريات العامة نوصي

بالمقترحات التالية:

¹ د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، مرجع سابق، ص 1001.

² قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 96/4، تاريخ 1996/8/7، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1994-1997، ص 59 وما يليها.

- إعطاء المجلس الدستوري صلاحية المراقبة الوجوبية السابقة للقوانين الأساسية كقانون الانتخاب وغيره، ومنحه صلاحية تفسير الدستور.

- فتح باب المجلس الدستوري أمام الأفراد لولوج بابه من خلال الدعاوى غير المباشرة بالطعن بعدم الدستورية أمام الجهات القضائية المختلفة، وفتح الباب أمام المحاكم المختلفة لمراجعة المجلس الدستوري.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

1. د. إبراهيم شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني-، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر.
2. د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، بيروت: دار بلال للطباعة والنشر، 2014.
3. د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، المجلد الثاني، بيروت: 2006.
4. د. عصام سليمان، المجلس الدستوري مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية، بيروت: منشورات المجلس الدستوري، 2017.
5. د. عمر حوري، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.
6. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان -وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم-، الطبعة الخامسة: بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2018.
7. د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 2000.
8. د. وليد عبلا، دراسات في القانون الدستوري اللبناني-مجموعة دراسات في القانون والقضاء الدستوري-، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2018.

ثانياً: الرسائل العلمية

1. سعيد الخطيب، تفسير القواعد الدستورية في النظام الدستوري اللبناني، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة بيروت العربية، بيروت، 2014.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات

1. د. أحمد فتحي سرور، الرقابة على احترام الشرعية الدستورية كضمان للحقوق والحريات، مجلة الحياة النيابية، المجلد 67، حزيران 2008.
2. د. إدمون نعيم، عدم دستورية قانون الانتخاب الصادر في 13 آب 1996، مجلة La Revue du Liban، العدد 1906، من 17 إلى 24 آب 1996.
3. القاضي جان فهد، توسع في حق مراجعة المجلس الدستوري، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 2018، المجلد 12، منشورات المجلس الدستوري.
4. د. خالد قباني، التجربة الجزائرية والتجربة اللبنانية في الرقابة على دستورية القوانين -دراسة مقارنة-، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 1997-2000، منشورات المجلس الدستوري.
5. د. خليل أبو رجيلي، أي مجلس دستوري نريد؟، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع، 1989.
6. د. طارق المجذوب، المعاهدات الدولية في ميزان المجلس الدستوري اللبناني بعض الملاحظات الأولية، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 2011، المجلد الخامس، منشورات المجلس الدستوري.
7. د. طارق زيادة، قراءة نقدية في تكوين المجلس الدستوري واختصاصاته، مجلة الحياة النيابية، المجلد 83، حزيران 2012.
8. د. عصام سليمان، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الحياة النيابية، المجلد السابع والثمانون، حزيران 2013.
9. د. عصام سليمان، الرقابة على دستورية المعاهدات، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني لعام 2018، المجلد 12، منشورات المجلس الدستوري.
10. د. محمد عبد اللطيف، المجلس الدستوري في فرنسا والتعديل الدستوري في 23 من يوليو 2008، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت، العدد 3، السنة 34، سبتمبر 2010.
11. د. وسيم حسن وهبة، رقابة مجلس شورى الدولة على دستورية الأعمال الإدارية، أبحاث في القانون العام 1/2004، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات.



رابعاً: المجلات والدوريات القانونية

1. الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني.
2. مجلة الحياة النيابية.
3. مجلة الحقوق، منشورات مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت.
4. مجلة القضاء الإداري في لبنان.

خامساً: المجلات والجرائد اليومية

1. جريدة النهار.
2. مجلة La Revue du Liban.

الجزاء الإدارية العامة و ضمانات مشروعيتها (الجزر الإداري)

General administrative sanctions and guarantees of their legality (administrative sanctions)

إعداد الباحث: جواد جميل زيتون / Jawad Jamil Zaitoon

طالب باحث بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - وجدة / المغرب، مخبر الدراسات

القانونية والإدارية والسياسية.

student at Mohammed I University, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences - Oujda / Morocco, Laboratory of Legal,

Administrative and Political Studies.

البريد الإلكتروني: jawadziton@gmail.com

ملخص:

نشأ اتجاه حديث يحث على اعتبار القانون الجنائي ليس الوسيلة الوحيدة لتوفير الحماية اللازمة للمصالح الاجتماعية المختلفة، حيث أصبح لا يستعان بالحل الجنائي في مواجهة الأفعال الغير مشروعية إلا اذا ثبت عجز الحلول القانونية الأخرى في مواجهته. وسعياً للتخفيف من وطأة تدخل القانون الجنائي خاصة في بعض المجالات لجأ المشرعون خاصة في الدول الأوروبية الى الاستعانة بحلول قانونية تكفل التخلي عن الحل الجنائي بصفة عامة، نظراً لما ينطوي عليه من شدة لا تتناسب مع الفعل المقترف، والذي أصبح في نظر المجتمعات الحديثة لا يحتوي على مساس بمصالح اجتماعية جوهرية ترتب هذا الجزاء، الأمر الذي جعل القانون الجنائي هو الحل الأخير وليس الوحيد لحماية المصالح الاجتماعية للأفراد، واللجوء إلى حلول قانونية جديدة وبديلة عن تلك الجنائية والتي تمثلت أساساً في الجزاءات الإدارية سواء كانت المالية، أو شخصية "غير مالية"، والتي توقع بطريق إداري، بحيث تنزله السلطة الإدارية بما تمتلكه من وسائل لتحقيق أغراضها، أي بإجراءات إدارية مع بقاء تلك التصرفات خاضعة لرقابة القضاء، ويطلق على هذا الأسلوب الجديد قانون العقوبات الإداري، أو القانون الإداري الجنائي، أو الجزر الإداري.

الكلمات المفتاحية: الجزر الإداري - الإدارة - القانون الجنائي- القانون الإداري - الرقابة القضائية - الرقابة الإدارية- مبدأ المشروعية

Abstract:

A recent trend has arisen urging considering criminal law not the only means to provide the necessary protection for various social interests, as the criminal solution is not used in the face of illegal acts unless it is proven that other legal solutions are unable to confront it. In an effort to mitigate the impact of criminal law interference, especially in some areas, legislators, especially in

European countries, resorted to resorting to legal solutions that guarantee the abandonment of the criminal solution in general, given the severity that it entails not commensurate with the committed act, which, in the eyes of modern societies, does not contain infringement of essential social interests entailing this penalty, which made the criminal law the last and not the only solution to protect the social interests of individuals, and resorting to new and alternative legal solutions to the criminal ones, which were mainly represented in administrative sanctions, whether financial, or personal "non-financial", which Signed in an administrative way, so that the administrative authority downloads it with the means it possesses to achieve its purposes, i.e., by administrative procedures, while these behaviors remain subject to judicial oversight.

Keywords: Administrative Imprisonment - Administration - Criminal Law - Administrative Law - judicial oversight - administrative control- principle of legality

مقدمة:

في القانون الإداري يسمح امتياز السلطة العامة للسلطة الإدارية المختصة بتعديل الأوضاع القانونية بصفة انفرادية عن طريق ما يسمى بالقرار الإداري، إذ تشكل سلطة الإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية بصفة انفرادية وقابلة للتنفيذ المباشر مظهراً من مظاهر السلطة، ويرجع ذلك إلى الأهداف التي ترمو تحقيقها فهي تهدف إلى حماية الصالح العام عن طريق الهيمنة على المرافق العامة والعمل على حسن سيرها بانتظام واطراد¹، ومن أجل تحقيق هذه الأهداف على أكمل وجه، تحتاج السلطة الإدارية إلى مجموعة من الامتيازات التي تضمن لها وضعية التفوق على الافراد، وهي امتيازات تتفاوت من حيث أهميتها وتأثيرها، ولعل أبرزها وأخطرها على الإطلاق يتجسد في امتلاكها لسلطة الزجر الإداري²، أي سلطة توقيع الجزاءات المختلفة على الأشخاص سواء المعنوية أو الطبيعية، لمعاقبتهم على مخالفة الالتزامات القانونية المقررة للمصلحة العامة، وذلك دون وجود علاقة سابقة بين الإدارة والفرد المعاقب، حيث يعد الجزاء الإداري أحد الآليات التي تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها، مثل أي جزاء آخر يهدف العقاب على أي تقصير في أداء التزام معين أمر به القانون، وتنبع ذاتية هذا الجزاء في الجهة التي تنطق به فهي ليست جهة قضائية ولكنها سلطة إدارية سواء كانت إدارة تقليدية تتمتع بامتياز السلطة العامة أو كانت هيئة إدارية مستقلة، تصدره في رداء قرار إداري انفرادي، ولكن وإذا كانت للإدارة سلطة توقيع

¹ - يحيى الحلوي، الوجيز في القرار الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص1.

² - ادريس بوزرزايت، الزجر الإداري، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول- وجدة، السنة الجامعية 2004/2005، ص3.

الجزاء الإدارية، فإن ممارستها لهذا الاختصاص يجب أن يكون في إطار المشروعية بمختلف جوانبها، الموضوعي منها والإجرائي.

أهمية الموضوع:

وتكمن أهمية موضوع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات مشروعيتها، في أن هذه الجزاءات تعتبر من أهم موضوعات القانون الإداري الحديثة، خاصة أنه يمس جميع الأفراد دون الحاجة إلى وجود علاقة قانونية بين الإدارة والأفراد، وهو ما يميز هذه الأخيرة عن غيرها من الجزاءات الإدارية التي بالرغم من كونها صادرة عن جهة إدارية إلا أنها تتخذ من العلاقات القانونية القائمة بين الإدارة والمخاطب بها كالجزاءات التأديبية أو التعاقدية.

أما بالنسبة للناحية القانونية، تتجلى أهمية البحث من خلال الوقوف بالدراسة والتحليل على مجموعة كبيرة ومتنوعة من النصوص القانونية، التي نلمس من خلالها موقف المشرع المغربي من هذه النوع من الجزاءات، وغيره من النصوص التشريعية في الأنظمة المقارنة كالتشريع الفرنسي أو غير، كما تظهر أهمية الموضوع من الناحية القانونية في الوقوف على كيفية تعامل المشرع المغربي مع هذا الموضوع، وذلك بالبحث عن الأساليب والآليات القانونية التي أقرها هذا الأخير لحماية مصالح الأفراد من تعسف الإدارة وهي بصدد ممارسة صلاحياتها الجزرية، سواء من خلال الرقابة الإدارية من جهة، أو رقابة القضاء الإداري من جهة أخرى، هذا بالإضافة إلى أن خاصية العمومية التي يتميز بها الجزاء الإداري، هي ما يجعل موضوع الدراسة من أهم المواضيع التي ينبغي الإحاطة بها بالدراسة والتحليل من أجل الوقوف على أهم الضمانات التي تحمي حقوق الأفراد من تعسف الإدارة في هذا المجال.

الإشكالية:

وبناء على ما تقدم، يتبقى لنا طرح الإشكالية الأساسية للموضوع والمتمثلة في: إذا كان الجزاء الإداري عبارة عن جزاء يوقع من قبل السلطة الإدارية على الأفراد الذين لا تربطهم بها علاقة قانونية، فإلى أي مدى يمكن القول بأن المشرع المغربي قد تبني نظاما قانونيا للجزاءات الإدارية من خلال الموازنة بين تحقيق الهدف من تقرير سلطة الإدارة في هذا المجال، وبالمقابل المحافظة على حقوق ومصالح الأفراد؟ وتندرج ضمن هذه الإشكالية عدة تساؤلات منها: ماهية الجزاءات الإدارية العامة؟ ماهية صور وخصائص تلك الجزاءات؟ وهل هناك آليات وضمانات فعالة في النظام القانوني المغربي تضمن عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطتها الجزرية؟

المنهج المعتمد:

تحتم علينا في كتابة هذا البحث الاستعانة بمجموعة متنوعة مناهج البحث العلمي، حيث اعتمدنا في دراستنا على المنهج التحليلي مستهدفين تحليل الآراء الفقهية والقضائية وبشكل خاص الخلاف الفقهي الذي ثار حول موضوع تحديد عقوبات بديلة للعقوبة الجنائية التي تعد البنية الأساسية لبروز الجزاءات الإدارية، بالإضافة إلى المنهج المقارن بالرغم من ان دراستنا ستركز على موقف المشرع المغربي، إلا أن هذا لا يمنعنا من الاعتماد على هذا المنهج، إذا إنه ما كان لنا الفصل الى تحديد مفهوم الجزاءات الإدارية العامة وآليات الرقابة عليها في النظام القانوني المغربي لولا البحث في التشريعات المقارنة كالتشريع الفرنسي والألماني والإيطالي والمصري، كما أنه لم يكن لنا أن نقف على آليات الرقابة على الجزاءات الإدارية لولا البحث في اجتهادات القضاء الإداري المقارن، خاصة في فرنسا، علما أن الرقابة على الجزاءات الإدارية لها مجال واسع في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وبالتالي كان لزاما علينا الاستعانة بها.

تقسيم البحث:

وعلى ضوء ما تقدم، وللإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية الناتجة عنها فقد تحتم علينا تقسيم الموضوع الى مبحثين وفق الشكل التالي:

المبحث الأول: ماهية الجزاءات الإدارية العامة

المبحث الثاني: ضمانات مشروعية الجزاء الإداري

المبحث الأول: ماهية الجزاءات الإدارية

إن الجزاءات الإدارية التي توقعها الإدارة في غير مجال العقود والتأديب تمثل ظاهرة الزجر الإداري، وهذا ما يدعوننا في بداية الدراسة إلى السعي لتحديد مفهوم الجزاءات الإدارية (المطلب الأول)، والتطرق لصور تلك الجزاءات (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مفهوم الجزاء الإداري

ان الجزاء الإداري شأنه شأن أي جزاء آخر فهو عبارة عن عقوبة توقع على فعل مخالف للقانون، هدفه العقاب على أي تقصير في أداء الالتزامات القانونية، الا ان ما يميزه بالدرجة الأولى هو صدوره عن سلطة غير قضائية، الأمر الذي يبدو للوهلة الأولى بأنه خروج عن مبدأ فصل السلطات مما جعله معرضاً للنقد، من حيث انه يمثل تطاولاً على اختصاص اصيل للسلطة القضائية، وعلى الرغم من ذلك الا انه أصبح منذ مدة حقيقة قائمة بذاتها، فالإدارة يمكنها ان توقع جزاءات من تلقاء نفسها ومن غير الحاجة الى تدخل القضاء، وهذه الجزاءات في البداية والنهاية هي قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية وهذا ما يسمح لها بتحقيق تميزها واستقلالها عن العقوبات القضائية، كما سوف نوضح فيما يلي

الفقرة الأولى: تعريف الجزاء

عرف الفقيه الفرنسي مونش munech الجزاء الإداري بأنه " كل قرار صادر عن جهاز اداري من أجل زجر فعل منصوص عليه بنص، او تصرف عام يعتبر متعارضاً مع المصلحة العامة"، كما عرف الاستاذ كوليار colliard الجزاء الإداري هو " هو قرار اداري ذو مضمون فردي، يستعمل من أجل هدف زجري". واعتبر الفقيه دراكو Drago ان الجزاء الإداري " قرار يصدر من أجل توقيع عقوبة على الاخلال بقواعد متميزة، في اطار نظام قانوني معين"، وحسب الاستاذ أودن Odent فإن العنصر المحدد للجزاء هو " الرغبة في العقاب على خطأ مرتكب من طرف الشخص الذي يوقع عليه الجزاء"¹، وأيضا تم تعريفه بأنه " كل الجزاءات التي تتخذها السلطة الإدارية ضد شخص ما لمخالفته للقوانين واللوائح"².

اما بالنسبة للفقه العربي فقد حاول العديد من الأساتذة العرب وضع تعريف للجزاء الإداري ومن هذه التعريفات نورد ما يلي: فقد عرف الأستاذ محمد سعد فودة الجزاءات الإدارية بقوله "هي الجزاءات ذات الخاصية العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة او غير مستقلة وهي بصدد ممارستها لسلطتها تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية كطريق اصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح"³.

¹ - التعريفات المذكورة أعلاه والواردة من قبل الفقه الفرنسي أوردها: ادريس بوزرزايت، الزجر الإداري، مرجع سابق، ص104.

² - Gerard Cornu, Vocabulaire juridique, presses universitaire de France, Paris, scd, p7.

اورده: عقون مهدي، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الادارية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون اداري وادارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، السنة الجامعية 2013/2014، ص5.

³ - محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الادارية، دار النهضة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص67.

كما اعتبر الدكتور غنام محمد غنام الجزاءات الإدارية بأنها "هي سلطة الإدارة في فرض جزاءات بدلا من المحكمة الجنائية على غير الخاضعين لها او المتعاملين معها"¹.

وحسب رأي الأستاذ محمد باهي ابو يونس فإن الجزاءات الإدارية العامة هي " عقاب يعهد المشرع بسلطة توقيعه الى جهة إدارية على كل من يخالف التزاما قانونيا او لا يمثل لاحد القرارات الإدارية"²، اما الأستاذ إدريس بوزرزاييت فقد عرفها بأنها " تلك السلطة التي تتوفر عليها الإدارة، وتخول لها الحق في ان تتولى بنفسها إصدار وتنفيذ الجزاء على حالات الإخلال بالالتزامات التي تفرضها على المدارين، دون الحاجة الى تدخل السلطة القضائية"³

وهناك من عرف الجزاء الإداري بأنه " جزاء توقعه الإدارة او السلطات الإدارية المستقلة (لجان، مجالس، سلطات) على الأفراد او المؤسسات دون تدخل القضاء، نتيجة لارتكابهم مخالفة او اعتداء على مصلحة يحميها المشرع، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة او النظام الاقتصادي او النظام العام"، وأيضا " هي الجزاءات التي تقضي بها السلطات الإدارية في حالة مخالفة القواعد التي تنظم نشاط الدولة تحقيقا لأغراضها المختلفة، وان هذه الاجراءات قد تكون عامة توقع على أي شخص خالف واجبا عاما، وقد لا توقع الا على اشخاص تربطهم بالإدارة علاقة خاصة مثل الجزاءات التأديبية"⁴.

ومن خلال التعريفات السابقة نرى ان العديد منها اعتمد في تحديد مفهوم الجزاء الإداري على معيارين اما شكلي او موضوعي، فبالنسبة للمعيار الأول (الشكلي) نجد ان اغلب الآراء ركزت على ان الجزاء الإداري يوقع من طرف السلطة الإدارية، فلا بد من ان هذه الأخيرة هي التي اصدرته، وبهذا يختلف عن الجزاء القضائي الذي توقعه السلطة القضائية، ولكن هذا المعيار تعرض للنقد رغم سهولته وبساطته، ذلك لان القضاء الجنائي يوقع احيانا جزاءات مدنية وأخرى إدارية، كما ان المشرع يعهد احيانا الى لجان إدارية باختصاصات قضائية⁵.

وبناء على ذلك كان لابد من اللجوء للمعيار الثاني (الموضوعي) في تحديد الجزاء الإداري، والذي يتضمن بدوره عدة معايير موضوعية لتحديد الجزاءات الإدارية وتمييزها وهي: معيار طبيعة الجزاء أي تمييز الجزاءات بالنظر الى طبيعتها، ومعيار

¹ - غنام محمد غنام، القانون الاداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره (القسم الاول والثاني)، مقال منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 18/ عدد 1، مارس 1994، ص285.

² - محمد باهي ابو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، 2000، ص13.

³ - إدريس بوزرزاييت، مرجع سابق، ص3.

⁴ - ناصر حسين محسن ابو جمة العجي، الجزاءات التي توقعها الادارة بمناسبة النشاط الاداري في غير مجال العقود الادارية والتأديب، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2010، ص27.

⁵ - عقون مهدي، مرجع سابق، ص5.

المصلحة المحمية، بمعنى اذا بلغت الجريمة درجة كبيرة من الأهمية ومكانة عالية في قيم المجتمع فيكون الجزاء في هذه الحالة جنائياً، اما عندما تكون الحماية لمصلحة اقل درجة من ذلك فيكون الجزاء فيها اداريا، وأخيرا معيار الضرر، يتجه انصار هذه المعيار الى مدى جسامته الضرر الواقع جراء الفعل المعاقب عليه، بحيث اذا كان الضرر جسيما فإن الجريمة تكون جنائية ويعاقب عليها بعقوبة جنائية، اما اذا كان الضرر غير جسيم فإنه يكتفي بالجزاء الإداري.

من خلال ما قدمناه من تعاريف فقهية والمعايير المعتمدة فيها يمكننا تعريف الجزاء الإداري بأنه " قرار اداري انفرادي ذو مضمون عقابي توقعه السلطة الإدارية المختصة على الأشخاص سواء الطبيعية او المعنوية التي لا تربطهم بها علاقة من أجل زجر الأفعال التي تشكل مخالفة لنظام قانوني معين بهدف حماية المصلحة العامة".

الفقرة الثانية: خصائص الجزاء الإداري

أصبح الجزاء الإداري اليوم طريقا مألوفاً لتنفيذ القوانين وأصبح ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في الحياة اليومية لأنشطة الإدارة المختلفة، فالجزاء الإداري لم ينشأ عبثاً بلا هدف وانما له معالم تحدده وأهداف تستجوبه وهي التي تحدد خصائصه والتي تتمثل في ثلاث خصائص رئيسة يمكن استخلاصها من مفهومه العام، والتي تتباين تبعا للزاوية التي ينظر إليها منه، فهو من الناحية العضوية يعقد الاختصاص باتخاذها الى جهة إدارية ومن الناحية الغائية يهدف الى الردع على مخالفة اما من جهة نطاق التطبيق فهو يتصف بالعمومية فلا يتوقف اتخاذه على وجود رابطة تقوم بين الإدارة والأفراد المحاطين به¹.

أولاً: الجزاء الإداري توقعه سلطة إدارية: ينعقد الاختصاص في توقيع الجزاء الإداري للإدارة العامة، ولعل هذا الأمر هو أهم ما يميز الجزاء الإداري عن الجزاءات الجنائية التي يملك القضاء وحده سلطة توقيعها، وكما سبق وذكرنا فإن الإجراءات الإدارية الجزئية ما هي الا قرارات إدارية انفرادية، بحيث انها لا تعتبر كقرارات إدارية انفرادية إلا على اساس الطابع الإداري للجهاز الذي تصدر عنه، ويعود هذا الأمر بديهياً الى كون السلطات الإدارية هي وحدها المخولة لاستخدام امتيازات السلطة العامة²، وعليه فالجزاء يفقد صفته الإدارية اذا ما اتخذته جهة لا تعتبر من اشخاص القانون العام، الا في حالات استثنائية يمكن ان يصدر من قبل هيئات خاصة تكون مرخص لها قانوناً باتخاذها، فكما يمكن وصف اعمال

¹ - نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص 50.

² - ادريس بوزرزاييت، مرجع سابق، ص 107.

الأشخاص الخاصة في حالات معينة، بأنها أعمال إدارية، فإن الجزاء الإداري أيضا يمكن ان يصدر من قبل هيئات - بصفة استثنائية - خاضعة لأحكام للقانون الخاص.

ان ما ينبغي التأكيد عليه انطلاقا مما سبق، ان الجزاءات الإدارية ما هي الا نوع من أنواع القرار الإداري التنفيذي، أي القرار الذي يتضمن في حد ذاته آثارا قانونية خاصة به، ومن ثمة فإنه لا يمكن ان تصدره سوى سلطة إدارية بمعناها العضوي أي بوصفها مجموعة من الاجهزة الموجه لخدمة المصلحة العامة¹.

ثانيا: الجزاء الإداري ذو طبيعة ردعية: يتداخل الجزاء الإداري مع الجزاء الجنائي في ان كليهما له خاصية الردع الذي يوقع على سلوك أثم كما ان السلوك الموجب لكليهما ينطوي على اعتداء لمصلحة يحميها القانون بغض النظر عن طبيعتها، وليس بالضرورة ان تكون المصلحة الواقعة عليها الاعتداء إدارية بحتة، فالعبرة بوقوع الاعتداء على المصلحة بلغت أهميتها في نظر المشرع الى الحد الذي يستوجب حمايتها أيا كان صاحب تلك المصلحة²، فمثلا سحب رخصة القيادة اداريا بسبب السكر يمثل جزاء عن فعل هدد مرتكبه مصلحة جديرة بالاعتبار تتمثل في حق مستعملي الطرق العمومية، والسائق في حياته وهنا نرى ان المصلحة الإدارية ليست محل اعتبار ورغم ذلك يبقى الجزاء إداريا³.

ويترتب على الطبيعة الجزية للجزاء الإداري ان تتوفر في المخالفة المستوجبة الجزاء الركنين المادي والمعنوي، لأن القول بغير هذا يمثل تعدي على احد اسس القانون الجنائي وهو " لا جريمة بغير ركن معنوي"⁴، حيث ان الجزاء الإداري يخضع لذات المبادئ التي يخضع لها الجزاء الجنائي، ولعل هذا ما عناه المجلس الدستوري الفرنسي عندما قال بان " هذه المبادئ لا تتعلق فحسب بالعقوبات التي يحكم بها القضاء الجنائي وانما يستلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذو طبيعة جزية حتى لو عهد المشرع بسلطة اتخاذه الى جهة غير قضائية".

إذا فالجزاء الإداري هو قرار يهدف الى المعاقبة على الاخلال بالتزام قانوني، أي على تصرف غير مطابق للقانون، والنظم الإدارية الجاري العمل بها⁵، فمن خلال غايته الجزية يتميز الجزاء الإداري عن غيره من أنواع القرارات الإدارية المشابه له مثل اجراءات الشرطة الإدارية والعقوبات التأديبية وغيرها.

¹ - نفس المرجع، نفس الصفحة.

² - نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص 51.

³ - محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص 19.

⁴ - عقون مهدي، مرجع سابق، ص 10.

⁵ - ادريس بوزرايت، مرجع سابق، ص 120.

ثالثاً: عمومية الجزاء الإداري: لا يرتبط توقيع الجزاء الإداري بانتفاء المعاقب لفئة معينة كما هو الشأن بالنسبة للعقوبات التعاقدية أو بدخوله ضمن طائفة معينة، كما هو الحال بالنسبة للعقوبات التأديبية والتي تفترض صحة توقيعها وجود علاقة وظيفية أو تعاقدية تربط بين المعاقب والإدارة.

فالجزاء الإداري يتصف بالعمومية من حيث تطبيقه، بمعنى انه يطبق على كل من يخالف نص قانوني او قرار اداري بالنسبة للمخاطبين بأي منهما، وإذا كانت العقوبة الإدارية لا تشترط قيام رابطة بين المعاقب والإدارة فإنها بذلك تكون اقرب الى العقوبة الجنائية حيث ان هذا الأخيرة تسري على كل من يخالف نص قانوني في قانون العقوبات او غيره من النصوص التجريبية في القوانين الأخرى¹.

المطلب الثاني: صور الجزاء الإداري

لم يتبنى المشرع المغربي مثله مثل الفرنسي الجزاءات الإدارية كنظام قانوني مستقل وقائم بذاته كما هو الحال في بعض الأنظمة القانونية الأخرى كالتشريع الإيطالي والألماني التي تبنت قانون العقوبات الإداري كقانون مستقل وقائم بذاته، هذه الوضعية حتمت علينا أن نبحث في مختلف النصوص القانونية بغية استخلاص صور هذه الجزاءات استناداً على معايير السلطة العامة، وباستقراء النصوص القانونية في مختلف المجالات نجد أن للجزاء الإداري العديد من الصور والأنواع، والتي يمكن حصرها في جزاءات تنصب على الذمة المالية للمخالف، وجزاءات أخرى تنصب على شخصه.

الفقرة الأولى: الجزاءات الإدارية المالية

تنصب الجزاءات الإدارية المالية على الذمة المالية للمحكوم عليه وليس على شخصه وهي تعد من اهم الجزاءات الإدارية وأكثرها شيوعاً والتي تستعين بها الإدارة لمواجهة خرق بعض القوانين واللوائح، ونظراً لتعدد الجزاءات المالية يتعذر علينا حصرها، وما يهمنا في هذا المجال تلك الجزاءات التي تهدف لتحقيق الردع بنوعيه العام والخاص، دون تلك التي تفرض لغرض جبر الضرر وإعادة الوضع الى ما كان عليه قبل وقوع الجريمة، لذا نقتصر على دراسة الغرامة الإدارية والمصادرة الإدارية على التوالي.

¹ - عبد العزيز خليفة، عبد العزيز خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2008. ص26.

أولاً: الغرامة الإدارية: يتميز نظام الغرامات بأنه كثيراً ما يرد في العقود الإدارية، ويطبق لأي نوع من التزامات المتعاقد مع الإدارة، ويقصد بالغرامة الإدارية ذلك المبلغ من النقود الذي تفرضه الإدارة على المخالف بدلا من متابعتها جنائيا عن فعل¹، كما هو الحال بالنسبة للجرائم الجمركية والضريبية والمرورية، وقد يتحفظ الفعل بوصفه الجنائي وعندئذ من شأن دفع الغرامة المالية في بعض الاحوال انقضاء الدعوى الجنائية، واحيانا تمثل الغرامة الإدارية الجزاء الوحيد للفعل، مع التحفظ بحق الفرد في الطعن امام القضاء على الضرر الصادر بفرض الغرامة².

وتتخذ العديد من الدول الغرامات الإدارية كبديل للتخفيف من العقوبات الجنائية ففي الدول التي تبنت قانون العقوبات الإداري نجد ان المشرع الألماني OWIG نص على الغرامة الإدارية، وقد حدد مقدارها بين حدين ادنى واقصى بحيث لا تقل عن خمسة ماركات ولا تزيد كأصل عام عن 1000 مارك، وهو نفس الاتجاه الذي تبناه المشرع الإيطالي حيث حدد ايضا حدا ادنى واقصى للغرامات الإدارية³.

اما فيما يخص المشرع المغربي فشأنه شأن المشرع الفرنسي حيث لم يعتمد كل منهما على نظام موحد للجزاءات الإدارية، إلا ان المشرع المغربي يستعين بالغرامات الإدارية في مواضيع مختلفة وذلك كطريق اصلي لمواجهة بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح، وعليه نجد المشرع المغربي على غرار الفرنسي تأثر بنظام الحد من العقاب والحد من التجريم، ويظهر ذلك في العديد من القوانين المتفرقة نذكر منها على سبيل المثال، المدونة العامة للضرائب⁴، التي نصت على العديد من الجزاءات الإدارية المتمثلة في الغرامات، والتي قُسمت بدورها الى جزاءات عامة، وهي تلك الجزاءات التي يشترك فيها نوعين او اكثر من انواع الضرائب، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 187 من المدونة التي نصت على انه " تطبق غرامة تساوي 100% من مبلغ الضريبة المتملص منها على كل شخص ثبت انه ساهم في اعمال تهدف الى التملص من دفع الضريبة، او ساعد الخاضع للضريبة او اشار عليه بخصوص تنفيذ الأعمال المذكورة، بصرف النظر عن العقوبة التأديبية إذا كان يمارس وظيفة عمومية "

¹ - غنام محمد غنام، مرجع سابق، ص321.

² - عطية مهنا، الغرامة كبديل عن الحبس قصير المدة، دراسة مقارنة، المركز القومي للسجون الاجتماعية والجنائية، قسم البحوث المعاملة الجنائية، القاهرة، 2004، ص25.

³ - امين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الاداري "ظاهرة الحد من العقاب"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، 2008، ص23.

⁴ - انظر الجزء الثالث من الكتاب الأول من المدونة العامة للضرائب لعام 2018، المحدثة بموجب المادة 5 من قانون المالية رقم 06-43 للسنة المالية 2007 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.06.232 بتاريخ 10 ذي الحجة 1427 (31 ديسمبر 2006).

وارتباطا بالميدان الضريبي الذي يعتبر من اقدم قطاعات الزجر الإداري بالمغرب، نجد ايضا النص على الغرامة في مدونة الجمارك والضرائب الغير مباشرة السابقة¹، حيث كانت تنص في الفصل 300 منها على ما يلي: "تكتسي صبغة العقوبات الإدارية الغرامات المعاقب بها عن: 1- الجنح من الطبقة الثالثة فيما يخص الأنظمة الموقفة؛ 2- الجنح من الطبقة الأولى المنصوص عليها في 2 و 5 و 6 من الفصل 299"²، وهنا نجد ان هذا الفصل قد اكد على ان هذه الغرامات تكتسي صبغة عقوبات إدارية³، ومن الأمثلة ايضا على الغرامات الإدارية نجد القانون رقم 104-12 المتعلق بحرية الاسعار والمنافسة، الذي كرس ضمن مواده الجزاءات التي يمكن للسلطات الإدارية تطبيقها، حيث نص في القسم التاسع منه على العقوبات الإدارية، وتحديدا في المادة 98 التي ذكرت الغرامة الإدارية كإحدى تلك العقوبات⁴، ويجدر الإشارة اخيرا الى ان الغرامة الإدارية تتخذ عدة اشكال، فقد تكون مبلغا من المال تفرضه الإدارة بالإرادة المنفردة على المخالف وقد تكون في شكل مصالححة بين الإدارة والمخالف⁵.

ثانيا: المصادرة الإدارية: يُعنى بالمصادرة انتقال مال المحكوم عليه الى الدولة بدون تعويض⁶، وقد عرفها المشرع المغربي في الفصل 42 من القانون الجنائي بأنها: "هي تملك الدولة جزءا من أملاك المحكوم عليه أو بعض أملاك المحكوم عليه أو بعض أملاك له معينة"⁷.

والمصادرة نوعان مصادرة عامة ومصادرة خاصة، فالمصادرة العامة محلها مصادرة كل ثروة الفرد واملاكه واطرافها الى ملكية الدولة، وهذه المصادرة تعتبر محظورة، وذلك يعود لعدم استيفائها لشروط العقوبة في التشريعات الجنائية والمدنية وايضا لان المصادرة لا يمكن ان تنصب إلا على المبالغ المالية المتحصلة من ارتكاب الجريمة دون غيرها من اموال الفاعل⁸.

¹ - ظهير شريف رقم 1-77-339 صادر بتاريخ 9 أكتوبر 1977، المتعلق بمدونة الجمارك والضرائب الغير مباشرة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3389 بتاريخ 13 أكتوبر 1977، كما تم تعديلها وتتميمها بمقتضى الظهير الشريف رقم 1-00-222 بتاريخ 5 يونيو 2000، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4804 بتاريخ 15 يونيو 2000.

² - يجدر الإشارة الى انه تم حذف الغرامات من بين العقوبات الادارية والتدابير الاحتياطية الحقيقية المطبقة في ميدان المخالفات الجمركية بموجب تعديل مدونة الجمارك والضرائب الغير مباشرة، بمقتضى ظهير شريف رقم 1-00-222 المذكور اعلاه.

³ - ادريس بوزرزايت، مرجع سابق، ص 40-41.

⁴ - انظر القانون رقم 104-12 المتعلق بحرية الاسعار والمنافسة، الصادر بتنفيذ ظهير شريف رقم 1-14-116، في 2 رمضان 1435 (30 يونيو 2014)، منشور في الجريدة الرسمية عدد 6276 الصادر بتاريخ 24 يوليو 2014، حيث نصت المادة 98 منه على انه: "العقوبات الادارية مرتبة حسب شدتها هي: 1- 2- غرامة لا تتجاوز ما يعادل عشر مرات مبلغ متوسط رقم اعمال المخالف الاسبوعي محسوبا على اساس آخر سنة محاسبية مختتمة، دون ان تتجاوز ثلاثمئة الف درهم او تقل عن خمسة الاف درهم ...".

⁵ - غام محمد غنام، مرجع سابق، ص 321.

⁶ - علي احمد الزغبي، احكام المصادرة في القانون الجنائي، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2002، ص 88.

⁷ - الظهير الشريف رقم 1-59-413 الصادر بتاريخ 28 جمادى الثاني 1382 (26 نونبر 1962)، بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي، الجريدة الرسمية عدد 2640 مكرر بتاريخ 12 محرم 1383 (5 يونيو 1963)، ص 1253، وتعديلاته.

⁸ - انظر قرار المجلس الاعلى عدد 222/9، المؤرخ في 2003/1/22 في الملف رقم 23631/96، منشور في مجلة العلوم القانونية، بتاريخ 9 فبراير 2011، على الموقع الالكتروني

<http://www.marocdroit.com>، تاريخ الولوج، 2017/8/26.

اما المصادرة الخاصة فمحلها شيء معين يكون أداة الجريمة او يكون قد استخدم فيها او يحصل منها وهي التي تطبق عليها احكام القانون الجنائي.

وإذا كان الأصل انه لا يقضي بالمصادرة كعقوبة الا بواسطة المحاكم الجنائية الا انه وطبقا لقانون العقوبات الإداري في الدول التي تبنت هذا النظام، يكون للإدارة ان تقرر المصادرة الإدارية كجزاء اداري إضافي او تكميلي او اصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية، اما بالنسبة للمشرع المغربي فإنه وكما اغلب التشريعات التي لا تأخذ بهذا النظام كقانون مستقل، وباستقراء احكام القانون الجنائي نجده لا يُجيز المصادرة الا بحكم قضائي، وبالتالي فالمصادرة بالشكل الذي عالجه سابقا ليس من صلاحيات الإدارة في توقيعها بل تبقى من صلاحيات الجهات القضائية فقط.

الفقرة الثانية: الجزاءات الإدارية الشخصية

تتمثل الجزاءات الإدارية الشخصية او المقيدة للحقوق (الغير مالية) في الحرمان من بعض الحقوق والامتيازات وتعتبر أكثر واشد قوة من الجزاءات المالية نظرا لمساسها بشخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية، لذا حرصت مختلف التشريعات على تقييد سلطة الإدارة بفرضها، ذلك لأن تبرير سلطة الإدارة في توقيعها يبدو صعبا وعسيرا بالمقارنة مع تبرير سلطتها بفرض الجزاءات المالية، وتتمثل اهم الجزاءات الإدارية غير المالية او الشخصية في سحب او الغاء الترخيص، غلق المنشأة، الحرمان من مزاولة مهنة او نشاط، وقرار الهدم وهو ما سنتناوله في ما يلي:

أولاً: سحب الترخيص: يعد سحب الترخيص - أيا كانت طبيعته - جزاء توقعه السلطة العامة على كل من يمارس الحق الذي خوله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين واللوائح، وقد يتمثل سحب الترخيص في انهاء ممارسة الحق بصفة نهائية او وقف ممارسته لمدة مؤقتة¹، حيث يجد سحب الترخيص مجاله الرئيسي في مواد قوانين المرور اذ يكون للسلطة الإدارية ان تقرر سحب رخصة القيادة محدد بنص القانون، ويعتبر سحب رخصة القيادة الأكثر شيوعا حيث انها تمس شريحة واسعة من الأفراد.

¹ - خالد عبد الفتاح محمد حسين، المشكلات العملية للتراخيص، منشورات دار الكتب القانونية، القاهرة، 2004، ص33.

في هذا الإطار نص المشرع المغربي في القانون رقم 50-52 المتعلق بمدونة السير على الطرق¹ وخصوصا في القسم الثاني من الكتاب الثاني منه على امكانية سحب رخصة السياقة بشكل فوري من الاشخاص الذين يرتكبون حادث سير في حالة سكر او تحت تأثير مخدر او تجاوز السرعة المسموحة.. وغيرها من الحالات، حيث نذكر على سبيل المثال المادة 168 التي نصت على انه " يتعرض مرتكبو المخالفات المنصوص عليها في المادة 167 اعلاه لتوقيف رخص السياقة لمدة 3 اشهر.."، الى جانب امكانية سحب رخصة السياقة، نصت المدونة ايضا على امكانية سحب الترخيص من طرف الإدارة كعقوبة من بين العقوبات الإدارية².

ان سحب الترخيص غير محدد بجرائم المرور فقط، بل يمتد هذا الجزاء الى قوانين أخرى متفرقة، نذكر منها قانون رقم 03-77 المتعلق بالاتصال السمعي والبصري³، والذي نص على امكانية معاقبة الحاصلين على رخص استغلال البث السمعي والبصري على عدم احترامهم للقانون او تعهداتهم، حيث نصت المادة 43 منه على انه تطبيق الهيئة العليا احكام المادتين 16 و 17 من ظهير 31 اغسطس 2002 المتعلق بإحداثها في حق صاحب الترخيص...، وبالعودة للظهير المذكور نجد ان المادة 17 تجيز لمدير الوكالة ايقاف الرخصة الممنوحة لاستعمال الموجات⁴، ترتيبا على ما سبق، يمكن القول ان سحب الترخيص هو جزاء اما دائما او مؤقتا، وهو لا يولد حقوقا اصلية، وانما قرارا اداريا مولدا لحقوق مكتسبة تعلق او تقيد او تلغى في حالة عدم الالتزام بشروط الترخيص⁵.

ثانيا: الغلق الإداري: يقصد بالغلق الإداري هو ذلك الاجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة تنفيذا لصلاحياتها القانونية تعمد فيه الى غلق محل ذو استعمال تجاري او مهني او ووقف تسييره بصفة نهائية او مؤقتة، بهدف عقاب صاحبه او حمله للامتثال لأحكام القانون، او حماية النظام العام⁶.

¹ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-10-07، الصادر في 11 فبراير 2010، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5824 بتاريخ 25 مارس 2010، ص 2168. كما تم تعديله بمقتضى القانون رقم 14-116 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1-16-106 بتاريخ 13 شوال 1437 (18 يوليو 2016)، منشور في الجريدة الرسمية عدد 6490 بتاريخ 11 اغسطس 2016، ص 5865.

² - والمحددة في الفرع الاول من الباب الثاني من الكتاب الثالث من مدونة السير على الطرق المشار لها اعلاه تحت عنوان العقوبات والتدابير الادارية.
³ - الظهير الشريف رقم 1-04-257، الصادر في 25 ذي القعدة 1425 بتنفيذ القانون رقم 77-03 المتعلق بالاتصال السمعي والبصري، منشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 3 فبراير 2005.

⁴ - انظر الظهير رقم 1-02-212 الصادر في 31 غشت 2002 القاضي بإحداث الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري، منشور في الجريدة الرسمية عدد 5035 بتاريخ 2 شتنبر 2002، والذي ينص في المادة 17 منه على انه: " اذا لم يتقيد حامل الرخصة بالتأسيس والاستغلال بالشروط المفروضة عليه وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية فإن المجلس الاعلى للاتصال السمعي والبصري يجوز له بعد التداول ان يقرر: 1-... 2-... واذ لم يمثل المرخص له للأعدار الموجه اليه... وفي حالة الاستعجال يوقف مدير الوكالة رخصة استعمال الموجات..."

⁵ - ايمن رمضان الزيني، العقوبات السالبة للحرية القصيرة المدة وبدائلها، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 408.

⁶ - عقون مهدي، مرجع سابق، ص 27.

فالغلق الإداري اجراء اباحته عدة نصوص للسلطة الإدارية، ونذكر منها على سبيل المثال القوانين الخاصة بمجال حماية البيئة، حيث نجد مثلا القانون المتعلق بدراسات التأثير على البيئة¹ الذي ينص في المادة 16 منه على انه: " في حالة عدم امتثال المخالف بعد توجيه الإنذار إليه وكانت أشغال التجهيز أو البناء في مرحلة الإنجاز أو تم الشروع في استغلال المشروع، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة بعد إشعار السلطة الحكومية المعنية بإحالة نسخة من محضر المخالفة على كل من عامل الإقليم أو العمالة ورئيس المجلس الجماعي لإصدار الأمر بالإيقاف المؤقت للأشغال في انتظار صدور الحكم من طرف المحكمة المختصة، يمكن في الحالات التي تدعو إلى الاستعجال الأمر بإيقاف الأشغال حالا وبإزالة البنايات والتجهيزات ومنع الأنشطة المخالفة لمقتضيات هذا القانون".

ثالثا: قرار الهدم: لا يجوز قانونا لأي شخص البدء في انجاز بناء دون الحصول على رخصة البناء، حيث تنص المادة 40 من القانون رقم 66-12 المتعلق بمجال التعمير والبناء² على انه " يمنع القيام بالبناء دون الحصول على رخصة مباشرة ذلك... ويجب الحصول على رخصة البناء كذلك في حالة ادخال تغييرات على المباني القائمة...، كما يجب الحصول كذلك على رخصة بناء على كل تغيير كيفما كانت طبيعته يهم واجهة البناية...".

وقد نص المشرع المغربي عليه في قانون رقم 66-12 المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء السالف الذكر، حيث نص في المادة 68 منه على انه "يصدر المراقب الذي عين المخالفة امرا الى المخالف باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة في أجل لا يمكن ان يقل عن عشرة ايام ولا ان يتجاوز شهرا واحدا، اذا كانت الأفعال المكونة للمخالفة يمكن تداركها لكونها لا تمثل اخلالا خطيرا بضوابط التعمير والبناء التي تم خرقها ويبلغ بذلك كلا من السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية. تقوم السلطة الإدارية المحلية بإصدار امر يهدم الأشغال او الابنية المخالفة، اذا لوحظ عند انتهاء الأجل المشار اليه في الفقرة الأولى اعلاه، ان المخالف لم ينفذ الاوامر المبلغة اليه...".

نرى من النص السابق انه يخول للسلطة الادرية امكانية اتخاذ الأمر بالهدم، ولكنه قيد تلك الامكانية بان يتم ذلك بعد منح المخالف أجل ما بين 10 -30 يوما لإنهاء المخالفة وتداركها، وذلك نظرا لخطورة هذا الاجراء، ولكن في حالات أخرى لا يمنح

¹ - انظر القانون رقم 03-12 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1-03-60 الصادر في 10 ربيع الاول 1424 الموافق 12 مايو 2003، الجريدة الرسمية عدد 558 بتاريخ 19 يونيو 2003.

² - قانون رقم 66-12 الصادر بتنفيذ ظهير شريف رقم 1-16-124 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 (25 اغسطس 2016) المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات في مجال التعمير والبناء؛ والقاضي بتغيير وتميم القانون رقم 90-12 الصادر بتنفيذ ظهير شريف رقم 1-92-31 بتاريخ 17 يونيو 1992، المتعلق بالتعمير. الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 19 سبتمبر 2016، ص 6630.

المخالف ذلك الأجل لإنهاء المخالفة، حيث يكون تنفيذ قرار الهدم بشكل فوري وتلقائي من قبل السلطة الإدارية كالبناء على ملك من الأملاك العامة للدولة والجماعات الترابية¹، وعليه فإن هذا الجزاء يعتبر العقوبة الاخطر من بين الإجراءات الإدارية الجزرية التي تتخذها السلطات المختصة اتجاه المخالف عند مخالفته للقوانين واللوائح.

المبحث الثاني: ضمانات مشروعية الجزاء الإداري

يعد الجزاء الإداري احدى اهم الآليات التي تلجأ إليها الإدارة لتحقيق أهدافها، وهذه الجزاء يجب ان يكون في إطار مبدأ المشروعية كما باقي اعمال الإدارة، الذي يقف حالا دون الاعتداء على حقوق الأفراد وحريتهم، وتطبيق لمبدأ مشروعية الجزاء الإداري فقد أخضعه المشرع لمجموعة من القواعد التي تطبق على أي جزاء ذو طبيعة عقابية، والتي تعتبر ضمانات للأفراد الواقع عليهم الجزاء في مواجهة الإدارة الجزرية، هذا بالإضافة الى إخضاع أعمال السلطة الإدارية للرقابة، الأمر الذي يعتبر من أفضل الوسائل الحماية لحقوق الأفراد من انتهاكات السلطة الإدارية الجزرية.

المطلب الأول: الضمانات القانونية لمشروعية الجزاء

يجب إخضاع سلطة الجزر التي تتمتع بها الهيئات الإدارية إلى مجموعة من القواعد الدستورية التي تطبق على أي جزاء عقابي، ومن ثم على كل الجزاءات الإدارية، فسلطة الجزر للهيئات الإدارية تنشأ في ظل التناقض بين طبيعة القرار الإداري والطابع القضائي إذ أنها تمثل تقاضيا بعيدا عن القضاء، لكن ما يبرر الطابع غير المؤلف لسلطة الإدارة في توقيع الجزاء هو خضوعها لمجموعة من القواعد الحمائية تتمثل في ضمانات موضوعية، وكذلك إجرائية مستمدة من القانون الجنائي، كل ذلك مع احتفاظها ببعض الخصائص المميزة.

الفقرة الأولى: الضمانات الإجرائية والشكلية

نود ان نشير في البداية الى انه لا توجد إجراءات موحدة في مادة الجزاء الإداري، انما هناك مجموعة من القواعد التي تؤطر هذه المرحلة سواء القواعد التي وردت في النصوص القانونية المكتوبة او المبادئ العامة للقانون او المستمدة من القضاء الإداري، او بالمقارنة مع الضمانات الإجرائية المكرّسة في المادة الجنائية، إذ إنها تؤسس على ضرورة حماية حرية وحياة المهنيين، رغم أن العقوبات التي توقعها الإدارة العامة لا يمكن أن تكون سالبة للحرية إلا أن الضمانات الإجرائية الجنائية

¹ - المادة 70 من القانون المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء السابق الذكر.

يجب تطبيقها على الزجر الإداري نظرا لقسوته، وعليه فإننا سنحاول في هذه الفقرة التطرق الى هذه الضمانات الاجرائية والشكلية والتي تنقسم الى ضمانات تسبق توقيع الجزاء الإداري، و ضمانات مصاحبة لإصدار الجزاء.

أولاً: الضمانات السابقة لإصدار الجزاء الإداري: تبدأ هذه المرحلة منذ وقوع المخالفة او الجريمة الإدارية، وهي تتكون من مجموعة من العمليات المتدرجة في الزمن منذ ارتكاب الفعل المخالف الى غاية توقيع الجزاء، والتي تعد ضمانات مسطرية او إجرائية لمشروعية الجزاءات الإدارية او ما يسمى المسطرة الجزئية¹، وهذه الاجراءات تنقسم الى نوعين هما وجوب اخطار صاحب الشأن للعدول عن المخالفة، وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

1- اخطار صاحب الشأن: يتعين على الإدارة إحاطة المخالف علماً بأوجه المخالفة المنسوب اليه ارتكابها، واعطائه مهلة للعدول عنها، وازالة أسبابها من خلال اصدار ترسله الى محل اقامته او عمله، تبين فيه بوضوح نيتها في توقيع العقوبة المقررة عن تلك المخالفة، في حالة عدم امتثاله، وتصويبه للأوضاع بما يتفق مع احكام القانون في خلال المدة الممنوحة، وذلك توكيلاً لاصطدام الإدارة بالمخالف، وما ينتج عنه من اثر غير مرغوب فيه².

وقد نص القانون المغربي على الزامية اخطار المخالف قبل توقيع العقوبة الإدارية عليه، ومن الامثلة على ذلك وهي كثيرة نذكر القانون المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات البناء والعمير³ الذي نص في المادة 68 منه على ضرورة منح الإدارة مهلة من 10 ايام الى شهر للشخص الذي قام بإنجاز بناء دون الحصول على رخصة لذلك، من أجل تصويب الوضعية وانهاء المخالفة، وفي حال عدم التزامه بالمهلة المحدد توقع عليه العقوبة الإدارية المقررة. والملاحظ هنا ان المشرع ألزم الإدارة بمنح المخالف أجلاً محدداً من 10-30 يوماً لإنهاء المخالفة، وفي حال وقعت العقوبة الإدارية قبل انصرام هذا الأجل، فإن ذلك يؤدي الى بطلان قرار الجزاء الإداري، ويجدر الاشارة في الاخير الا انه في بعض الحالات وهي قليلة لا يلزم المشرع الإدارة بإخطار صاحب الشأن قبل توقيع الجزاء الإداري عليه، وذلك في حالات تعتبر جسيمة ولا يمكن تداركها، كسحب رخصة السياقة بشكل فوري.

2- احترام حق الدفاع: يعد حق الدفاع من المبادئ الأساسية المكفولة دستوريا وقانونا فقد حرصت كافة القوانين على ضرورة احترام مبدأ الحق في الدفاع، كما أكد القضاء على ذلك في العديد من احكامه، حيث يعتبر ضمانته هامة و اساسية

¹ - ادريس بوزرايت، مرجع سابق، ص 211.

² - عقون مهدي، مرجع سابق، ص 68.

³ - القانون رقم 66-12 المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء المشار اليه سابقاً.

لأي متهم لرد الظلم الواقع عليه، لذلك اعتبر هذا الحق من الحقوق المقدسة¹، ونواة لكل الضمانات ومحورا لها، فكل ضمان يجد ما يبرره تحت معنى حقوق الدفاع².

فالحق في الدفاع يعتبر ضمانا جوهريا على جميع المستويات، فهو ليس مقتصرًا على العقوبات الجنائية وإنما يشمل كافة صور الجزاء، ومنها بطبيعة الحال الجزاءات الإدارية، وبالتالي يكون لزاما على السلطة الإدارية عند توقيعها للجزاء الإداري كفالة حق الدفاع، الأمر الذي أكدته المجلس الأعلى بالمغرب حيث قضى بأن " حقوق الدفاع من المبادئ العامة، يقتضي على الإدارة قبل اصدار المقرر المطعون فيه اتخاذ ما يلزم من اجراءات لاطلاع المعني بالأمر على المخالفات المنسوبة اليه وتمكينه من تحقيق دفاعه عن نفسه، وذلك حتى في حالة عدم وجود أي نص تشريعي او تنظيمي"³.

ثانيا: الضمانات المصاحبة لإصدار الجزاء: إن الضمانات المصاحبة لإصدار الجزاء الإداري كثيرة ومتعددة، ومن الصعب الإحاطة بكافة هذه الضمانات، مع ذلك فمن المهم الإشارة الى ضمانتين اساسيتين هما تعليل المقرر الإداري الزجري، ولجوء الإدارة الزجرية الى إجراء الاستشارة قبل توقيع الجزاء.

1- الاستشارة قبل اتخاذ الجزاء الإداري: تعتبر استشارة جهة معينة قبل اتخاذ القرار الإداري احدى الوسائل العملية للحد من الطابع التحكيمي للسلطة الإدارية، والتي تشكل في بعض الاحيان احد الاجراءات الجوهرية التي يؤدي عدم احترامها في اعداد القرار الإداري الى امكانية اخضاع هذا الاخير الى الطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة، حيث يفرض المشرع احيانا على الإدارة قبل اصدار القرار الإداري استشارة هيئة او مجلس معين، سواء كانت الاستشارة متعلقة بموضوع القرار او بصياغته، حيث يتعين على الإدارة القيام بهذا الاجراء قبل اصدار القرار⁴.

والاستشارة في مجال الجزر الإداري تخضع لنفس التصنيف المتعارف عليه في جميع القرارات الإدارية، أي انها اما ان تكون اختيارية او الزامية واما استشارة مطابقة⁵، وبصفة عامة فإن الاستشارة في ميدان الجزر الإداري لا تكون مفروضة إلا

¹ - نسيغة فيصل، مرجع سابق ص124.

² - عمرو فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية -دراسة مقارنة-، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر 1979، ص 288.

³ - المجلس الأعلى الغرفة الادارية، بتاريخ 17 ابريل 1979، في قضية الطالب عبد القادر الشجي ضد وزير الداخلية، حكم عدد 182، في الملف الإداري رقم 44720، منشور في مجلة القضاء و القانون، عدد 128، ص 142 وما بعدها. اورده عبد الاله الادريسي، دور القضاء الاداري المغربي في حماية الموظف العمومي- دراسة في اجتهادات المحاكم الادارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد الاول -وجدة، السنة الجامعية 2000-2001، ص73.

⁴ - عبد العزيز خليفة، دعوى الغاء القرار الاداري- الاسباب والشروط، منشأ المعارف، الاسكندرية، 2008، ص35.

⁵ - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب، مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة السهنوري، بغداد، 2008، ص431.

بموجب نص قانوني صريح يلزم باللجوء إليها¹، ويؤدي تجاهلها إلى إلغاء القرار الإداري الجزئي، وفي هذا الإطار ألغت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى جزءاً إدارياً بسبب تجاهل السلطة الإدارية المصدرة للقرار الاستشارة المنصوص عليها في القانون حيث جاء في قرارها "يوجب القانون على العامل قبل أن يتخذ قراراً بالعقوبة الإدارية، أن يستشير رئيس المصلحة لمديرية التجارة الداخلية التابعة لوزارة التجارة، أو عند الاقتضاء رئيس المصلحة الخارجية التي يرجع إليها أمر البضاع، وتضاف نسخة من هذه الاستشارة إلى ملف المخالفة. يعتبر المقرر الذي اتخذ بدون استيفاء الإجراءات المذكور مشوباً بالشطط باستعمال السلطة، ويتعين الغاؤه"².

2- تعليل قرار الجزاء الإداري (التسبيب): يقصد بتعليل (تسبيب) القرار الإداري الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجباً قانونياً أو بناءً على إلزام قضائي³، فالتعليل هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثمة فإنه ينتهي للمشروعية الخارجية للقرار الإداري، وإذا كانت القاعدة العامة في القرارات الإدارية أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها أي بتضمينها الأسباب التي قامت عليها، إلا أن القانون قد يشترط ذلك بالنسبة لبعض القرارات، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة ذكر العناصر القانونية والواقعية الداعية لاتخاذ القرار، فإذا أغفلت هذا الإجراء كان قرارها معيباً من حيث الشكل⁴.

نفس الشيء يمكن أن نلاحظه بالنسبة للمشرع المغربي، حيث خرج عن القاعدة العامة في حالة الجزاءات الإدارية لما لتلك الأخيرة من مساس بحقوق الأفراد وحرية الأفراد، إذ حاول أن يقف موقفاً وسطاً بين تحقيق المصلحة العامة بالمقابل الحفاظ على مصالح الأفراد، لذلك منح الإدارة سلطة توقيع العقوبة الإدارية بالمقابل ألزمها بتعليل قراراتها، والامتثال على ذلك عديدة ومن أهمها القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها، حيث نصت المادة الثانية منه على أن "تخضع للتعليل مع مراعاة أحكام المادتين 3 و4 من هذا القانون ... القرارات التالية: أ: ... ب: القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبات إدارية، أو تأديبية:..."⁵.

¹ - انظر على سبيل المثال المادة 97 من القانون رقم 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة المشار إليه أعلاه والتي تنص على أنه "تصدر العقوبات الإدارية بقرار صادر عن الجهة المنصوص عليها في المادة 93 من هذا القانون يتخذ بعد استطلاع رأي رئيس المصلحة الخارجية للإدارة الراجع إليها أمر البضاعة.. تضم نسخة من الرأي المذكور إلى ملف المخالف".

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 170 بتاريخ 25 مايو 1979، قضية آيت كروم محمد ضد عامل الرباط، منشور في المرجع العلمي للاجتهاد القضائي، زعيم إبراهيم الماسي، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1996، ص 152.

³ - محمود حلبي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1970، ص 117.

⁴ - مليكة الصروخ، القانون الإداري - دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، دار النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010، ص 556.

⁵ - أنظر القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-202 الصادر بتاريخ 23 يوليو 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5029 بتاريخ 12 غشت 2002.

الفقرة الثانية: الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاء

تعد الجزاءات الإدارية إحدى الآليات التي تلجأ إليها الإدارة لتحقيق أهدافها، وحتى تكون لهذه الجزاءات شرعية يجب ان تحترم عدة مبادئ تمثل ضمانات موضوعية لمشروعية الجزاء الإداري، فهذه المبادئ لا تتعلق بالقضاء الجنائي فحسب وإنما تطبق على كل جزاء له طبيعة زجرية، ولو اتخذته جهة غير قضائية.

أولاً: شرعية الجزاء ومبدأ عدم الرجعية: لا يمكن ان يوقع على شخص جزاء سواء إداري او غير إداري دون احترام مبدأ الشرعية في ذلك، بالإضافة الى ذلك فقد ينتج عن هذا المبدأ مبدأ آخر وهو عدم رجعية الجزاء، وبذلك سنحاول ان نبين كل منها على حدى في هذا الفرع.

1- **شرعية الجزاء الإداري:** يقصد بمبدأ الشرعية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني يحدد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها بالفاظ واضحة ومحددة، اي انه لا يجوز مؤاخذة احد على فعل لا يعد جريمة او معاقبته بعقوبات لم يقرها القانون¹، ويعد هذا المبدأ واحدا من اهم المبادئ التي تحكم القانون الجنائي، حيث نجد العديد من الدول قد اضفت عليه قيمة دستورية²، لما لهذا المبدأ من أهمية كبيرة في ضمان حقوق الأفراد وذلك من خلال وضعه لحدود فاصلة بين ما هو مشروع وما هو غير مشروع، كما يعطي للعقوبة اساسا قانونيا يجعلها مقبولة من الأفراد ويدعم الدور الرقابي للقانون كقاعدة عامة³، اما بالنسبة لشرعية الجزاءات الإدارية فالمقصود به هنا انه لا يجوز للإدارة توقيع جزاء لم يرد بشأنه نص قانوني واضح المعنى والالفاظ، حيث ان العقوبة الإداري تمس حقوق الأفراد، فكان لازما ان تخضع لمبدأ الشرعية، والا فلا يمكن اعتماد مبدأ الشرعية في العقوبات الجنائية واهماله في الجزاءات الإدارية، اذ لا عبرة بطبيعة الجريمة والجزاء طالما يمس هذا الاخير بمصالح تتعلق بحقوق الأفراد، الأمر الذي يتعين معه تحري وجود نص قانوني يقرر الجزاء الإداري.

¹ - انظر الفصل الثالث من القانون الجنائي المغربي المشار اليه سابقا.

² - ينص الفصل 23 من الدستور المغربي على انه " لا يجوز القاء القبض على أي شخص او اعتقاله او متابعته او ادانته، الا في الحالات وطبقا للإجراءات التي ينص عليها القانون...". انظر الدستور المغربي سنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 30 يوليو 2011، ص 3600.

³ - محمد نجيب حسني، علم العقاب، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 29.

ان التشريعات الإدارية الخاصة كالقوانين الضريبية، الجمارك، البيئية، المرور، التعمير وغيرها، تستند في التجريم الإداري والجزاء المترتب عليه الى قواعد قانونية، وذلك بالنص عليها مباشرة في نفس القانون، وعليه فإن اختصاص المشرع بإصدار الجزاء الإداري يعد ضمانه اساسية للأفراد، من خلال ضمان شفافيته وعموميته ما يحول دون تقييد الحريات العامة¹.

2- عدم رجعية الجزاء الإداري: يقضي مبدأ عدم الرجعية بعدم جواز تطبيق نصوص القانون الجديد على الأفعال السابقة لتاريخ العمل بها، لأنه قبل هذا التاريخ لم يكن هناك وجود للقانون وحيث لا يوجد قانون لا يمكن أن توجد جريمة ولا عقوبة إعمالاً لمبدأ الشرعية المشار سابقاً، فالقاعدة إذا أن كل جريمة يطبق عليها القانون الذي وقعت في ظل العمل به، وذلك حتى يطمئن الأفراد على حرياتهم والتصرفات التي قاموا بها في ظل الأوضاع القانونية القائمة وقتها.

ويكتسي هذا المبدأ أهمية بالغة جعلته حاضراً في جل دساتير دول العالم وقوانينه ومنها المغرب الذي جعل هذا المبدأ يسري على كافة القوانين، حيث نص الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه " ليس للقانون أثر رجعي"²، وهذه الأهمية الدستورية لهذا المبدأ دفعت المشرع الجنائي المغربي إلى أن يكرسه في الفصل الرابع من القانون الجنائي بقوله " لا يؤخذ أحد على فعل لم يكن جريمة بمقتضى القانون الذي كان سارياً وقت ارتكابه"³.

وبما ان العقوبة الإدارية تشترك مع العقوبة الجنائية في الطبيعة الردعية لكل منهما، فذلك يجعلها تخضع للقواعد العامة في النظام العقابي، ومن اهمها عدم الرجعية، وبالنسبة للمغرب فقد ألغى القضاء الإداري المغربي عدة قرارات إدارية لان الإدارة اتخذتها بأثر يسري على الماضي حيث جاء في احد الاحكام " ان ترتيب عقوبة التوبيخ ضد وكالة الاسفار قبل نشر القانون رقم 97-251 المنظم لوكالات الاسفار الذي ينص على هذه العقوبة يجعل وزارة السياحة قد طبقت القانون في حق الطاعنة بأثر رجعي، ما دام القانون القديم الواجب التطبيق لم ينص على التوبيخ كعقوبة يمكن ترتيبها في حق وكالات الاسفار"⁴.

¹ - معي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الانسان، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص297.

² - انظر الفقرة الرابعة من الفصل السادس من دستور المغربي لسنة 2011 المشار اليه سابقاً.

³ - عبد السلام بنحدو، الوجيز في القانون الجنائي المغربي، الطبعة الثالثة، مطبعة داروليلي، مراكش، 1997، ص122

⁴ - عبد القادر مساعد، القضاء الاداري المغربي ضماناً للحقوق والحريات، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال الرباط، الموسم الجامعي 1998-1999، ص403.

ثانياً: شخصية ووحدة الجزاء الإداري: إذا كان من سمات العقوبة الجنائية أنها شخصية أي أنها توقع على شخص مرتكب الجريمة وأيضاً عدم جواز توقيع عقوبتين أصليتين على نفس الفعل وهو ما يعني وحدة العقوبة، فإن الجزاء الإداري ينطبق عليه نفس المبادئ.

1- شخصية الجزاء الإداري: يعتبر مبدأ شخصية العقوبة أو الجزاء بصفة عامة من المبادئ الأساسية التي نادى بها دساتير الدول والشرائع السماوية، وهو من المبادئ المقررة في جميع المجالات العقابية (جنائية، تأديبية، إدارية)، ولو لم يرد نص عليها، فهو ينبع من ضمير العدالة.

ويعني هذا المبدأ أنه لا يمكن معاقبة الشخص إلا عن الأفعال التي ارتكبها، كما يسري المبدأ على كافة الجزاءات ليس فقط على الجزاءات الإدارية، ذلك لما يشكله من ضمانات حقيقة لحقوق الأفراد فهو أحد المبادئ التي تحكم الجزاءات الإدارية أي كانت الجهة التي توقعها، ولا يقتصر مبدأ شخصية العقوبة على مجرد توقيع العقوبة أو الجزاء على مرتكب الفعل المجرم، وإنما يفيد كذلك أن يحدد نص التجريم الشخص الذي يجب أن يعاقب¹، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم دستورية القانون المتعلق بتنظيم ملكية الصحف بفرنسا بتاريخ 1974/10/23، بدعوى أن النص قد خلا من تحديد الشخص الذي تطبق عليه العقوبة وبالتالي قد انتهك مبدأ شخصية العقوبة وخرق مبدأ شرعية العقوبات².

وبالتالي يتصل مبدأ شخصية الجزاء بتحديد من يقع عليه هذا الجزاء، حيث أنه وفقاً لهذا المبدأ ينصب الجزاء على المذنب فقط، سواء قام بارتكابه بشكل مباشر، أو غير مباشر، مادام قد صدر منه فعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة³.

2- عدم جواز تعدد العقوبات (وحدة العقوبة): المقصود بعدم جواز تعدد العقوبات هو عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليتين على مخالفة واحدة، وعدم احترام هذا المبدأ يشكل اعتداء على الغرض من العقوبة الموقعة على اعتبار أن فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة يعد انحراف صارخ عن مبدأ الشرعية⁴، حيث أن إيقاع جزاءين أو أكثر على جريمة واحدة يؤدي

¹ - نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص 147.

² - أورده ناصر حسين العجمي، مرجع سابق، ص 373.

³ - أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة، رسالة لاستكمال درجة الماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس- فلسطين، السنة الجامعية 2006/2007، ص 52.

⁴ - نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص 148.

في الواقع الى انشاء جزاء غير منصوص عليه، وبهذا فإن القاعدة تقتضي ان لا يطبق على جريمة واحدة سوى عقوبة واحدة، وهي تمثل مبدأ عاما وقارا في القانون الجنائي.

غير انه عندما يتعلق الأمر بالجزاءات الإدارية فإن احتمالات تعدد الجزاءات على نفس المخالفة واردة، وان كان مبدأ وحدة الجزاء يعتبر من المبادئ العامة للقانون، فإنه لا يطبق على الجزاءات الإدارية، الا اذا كان هناك تماثل بينها على مستوى الفعل والموضوع والأسباب، فمجلس الدولة الفرنسي لا يقر بوجود تعدد الا اذا كان الجزاء الإداري الثاني يستند على نفس الوقائع المادية، والقانونية التي يستند عليها الجزاء الأول¹، ومن التوضيحات على جواز تعدد العقوبات الإدارية بمقتضى نص قانوني، نجد على سبيل المثال القانون المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات البناء والتعمير الذي ينص على عقوبة هدم البناء لانعدام الترخيص بالإضافة الى كون الهدم على نفقة المخالف²، الأمر الذي يشكل عقوبتين احدهما شخصية المتمثلة بالهدم وأخرى مالية والمتمثلة بتحمل تكاليفه، وغيرها الكثير من الامثلة على جواز تعدد العقوبات الإدارية على نفس الفعل.

المطلب الثاني: الرقابة على اعمال الإدارة

مهما بلغت الضمانات سواء الشكلية او الموضوعية السابقة الذكر من الكمال، فإنها تظل عاجزة عن حماية المدار بشكل تام، من تعسفات الإدارة، إذ لا تعدم السلطات الإدارية في هذا المجال طرق للتحايل على ضمانات مشروعية الجزاء سواء الموضوعية منها او المسطرية، هذا الى جانب امكانية اغفال السلطة الإدارية الزجرية لبعض تلك الضمانات خلال توقيها لجزاء إداري، لذلك فإن الحماية الحقيقية التي يمكن للفرد المعاقب إداريا ان يتمتع بها، هي الرقابة على تصرفات الإدارة في هذا المجال. وهذا ما يقودنا لمعالجة الرقابة على أعمال الإدارة في مجال الجزاءات الإدارية

الفقرة الاولى: الرقابة الإدارية على صحة الجزاء

تعتبر الرقابة الإدارية من بين أهم وسائل رقابة المشروعية التي تمارسها الإدارة صاحبة امتياز السلطة العامة بغية تفادي وقوع أي مخالفة للقانون مهما كان حجمها في قراراتها، لأن في ذلك تعريض قراراتها الإدارية الى الإلغاء من قبل القضاء الإداري المختص، وعليه فإن الهدف الاساسي لهذه الرقابة هو تحقيق مصلحة الإدارة نفسها من خلال المحافظة على حسن سير المرافق العامة، وضمان تنفيذ القوانين والتزام حدودها، وكل هذا يؤدي في الأخير لمشروعية قراراتها، مما يعني كذلك

¹ - ادريس بوزرايت، مرجع سابق، ص 141.

² - انظر المادة 68 والمادة 70 من قانون رقم 66-12 المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء المشار اليه اعلاه.

حماية لحقوق الأفراد من تعسف الإدارة خلال إصدارها لقرارات إدارية زجرية تمس بمصالح الأفراد، وتتخذ الرقابة الإدارية صورتين أساسيتين فإما ان تكون الرقابة ذاتية او تلقائية، او رقابة بناء على تظلم:

أولاً: الرقابة الإدارية الذاتية: تمارس الإدارة رقابة ذاتية من تلقاء نفسها حيث تقوم بسحب قراراتها غير المشروعة او إلغائها او تعديلها وفقاً للقانون او لمقتضيات المصلحة العامة، فإذا رأت الإدارة انها اصدرت قرارا غير مشروع او غير ملائم قامت بإلغائه او بسحبه او تعديله وفقاً لقواعد الإلغاء او السحب¹، وطالما ان الإدارة ملزمة بالخضوع للقواعد التنظيمية التي ترسم حدود تصرفاتها فأن تدخلها في مراجعة اعمالها والتدقيق فيها لا يشكل عيباً من عيوب المشروعية²، والرقابة الإدارية التلقائية نوعان اما ان تكون رقابة ولائية او رقابة رئاسية.

فالرقابة الولائية هي التي يمارسها الموظف - عضو الإدارة - الذي قام بالتصرف من خلال مراجعته له وتدقيق النظر فيه من تلقاء نفسه فإن اكتشف خطأ او سهواً فيه فإنه يقوم إما بإلغائه او تعديله او سحبه، حيث ان المستقر عليه عند الفقه والقضاء الإداريين أن القرارات الإدارية الفردية لا يجوز إلغائها او سحبه او تعديلها في أي وقت متى صدرت سليمة، أما القرارات الإدارية غير المشروعة فالقاعدة عكس ذلك إذ يجب على جهة الإدارة أن تسحبها او تعديلها التزاماً منها بحكم القانون وتصحيحاً للأوضاع المخالفة ولكن شريطة ان يكون ذلك خلال مدة الطعن المقررة قانوناً³.

اما الرقابة الرئاسية فتكون حين يتولاها الرئيس الإداري بنفسه او عن طريق تكليف احد معاونيه ممن يخولهم القانون صراحة هذه العملية، وهذا النوع من الرقابة الإدارية ينقسم الى قسمين، بحيث قد يكون رقابة سابقة او أن يكون رقابة لاحقة على التصرف الإداري، فالرقابة السابقة هي الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على تصرفات رؤوسه قبل دخولها حيز التنفيذ، اما الرقابة اللاحقة فهي الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري بعد قيام الرؤوس بأداء مهامه أي بعد دخولها حيز التنفيذ وإحداثها لآثار قانونية.

ثانياً: الرقابة بناء على تظلم: يعد التظلم الإداري باعث ومحرك للرقابة الإدارية ووسيلة من الوسائل القانونية التي تسمح بإصدار قرار إداري يتماشى مع مبدأ المشروعية، فعندما يتقدم صاحب الصفة او المصلحة بطلب التظلم الإداري يصبح لزوماً على الإدارة مراجعة تصرفها الصادر عنها. كما ان الحكمة من وجود نظام التظلم الإداري هي ان الإدارة قد

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثاني، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص109.

² - سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1982، ص225.

³ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1979، ص782.

تقتنع بوجهة نظر مقدم التظلم، وتعترف بعدم مشروعية القرار الإداري الصادر عنها، فتقوم اما بسحبه او تعديله، فيمكن بذلك حل المنازعات بطريقة ودية دون تدخل القضاء¹.

واللجوء الى التظلم الإداري في التشريع المغربي أي كانت صورته، قبل سلوك التظلم القضائي يعد مسألة اختيارية غير ملزمة²، بحيث انه يجوز للمعني بالأمر ان يلجأ الى القضاء مباشرة قبل مروره على طريق التظلم الإداري³.

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على اعمال السلطة الإدارية الجزئية

تعتبر الرقابة القضائية على اعمال الإدارة من اهم وأنجع صور الرقابة، حيث يعتبر القضاء من أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات ضد تعسف جهة الإدارة ولا سيما إذا ما توافرت الضمانات الكافية لاستقلاله، فحق التقاضي هو حق دستوري ورد النص عليه في جل الدساتير حول العالم⁴، حيث انه يضع الإدارة في موضع متساو مع الأفراد، كما يشكل رادعا من تغول وتسلط الجهة الإدارية عند إصدارها القرارات الإدارية.

وبما ان الجزاءات الإدارية تصدر بقرار إداري فإنه يخضع لرقابة القضاء، حيث نصت الفقرة الثانية من الفصل 118 من الدستور المغربي على انه " ... كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا او فرديا، يمكن الطعن فيه أما الهيئة القضائية الإدارية "، وعليه فإن الطعن في القرارات الإدارية يكون امام القضاء الإداري، ويميز في هذه الرقابة عموما بين دعوى الإلغاء بسبب الشطط باستعمال السلطة من ناحية، حيث تعتبر هذه الدعوى هي الأصل بالنسبة للطعون القضائية ضد القرارات الإدارية، وبين الرقابة بواسطة دعوى القضاء الشامل او دعوى التعويض من ناحية أخرى، والتي تحتل مكانة هامة بسبب الامتيازات والضمانات القوية التي توفرها للأفراد عند لجوئهم الى مقاضاة الإدارة.

أولا: رقابة قضاء الإلغاء على الجزاءات الإدارية: للإدارة نوعين من الاختصاص، فإما ان يمنحها المشرع اختصاصا مقيدا او ان يمنحها سلطة تقديرية، ففي الحالة الأولى تكون رقابة القضاء اوسع، اذ في حالة الاختصاص المقيد يبحث القاضي في توفر كافة الوقائع والشروط التي استلزمها القانون كسبب لصدور القرار على نحو معين مثلا، اما في حالة السلطة التقديرية التي لا يحدد فيها القانون محل القرار فإن هذا المحل لا يكون باطلا إلا إذا كان في ذاته مخالفا للقانون،

¹ - مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 544.

² - انظر الفصل 360 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1-74-447، بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 شتنبر 1974) بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية وتعديلاته، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3230 مكرر، بتاريخ 13 رمضان 1394 (30 شتنبر 1974)، ص 2741.

³ - مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 544.

⁴ - ينص الفصل 118 من الدستور المغربي لفاتح يوليو 2011 على انه " حق التقاضي مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه وعن مصالحه التي يحميها القانون..."

وعليه فإن رقابة قاضي الإلغاء كقاعدة عامة هي رقابة على مشروعية القرار الإداري، ولكن في حالة السلطة التقديرية للإدارة قد تصل رقابته الى رقابة ملائمة..

إن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية هو الأساس في عملها حتى يعد هذا العمل مشروعاً، إلا ان إمكانية خروج الإدارة عن مبدأ المشروعية هو أمر وارد، لذا كان لابد من توفير ضمانات كافية تحمي حقوق الأفراد من تعسفها، لذلك كانت الرقابة على أعمال الإدارة من أهم هذه الضمانات، فتنوعت هذه الرقابة ما بين رقابة إدارية ورقابة قضائية كما سبق وأشرنا في مراحل سابق من هذا البحث.

وبذلك فإن الإدارة ملزمة بأن تكون تصرفاتها غير مخالفة للقانون، وحيث ان القانون قد حدد مسبقاً الجزاءات على سبيل الحصر، فإنه يحظر على الإدارة توقيع أي جزاء على المخالف طالما لم ينص عليه القانون، وبطبيعة الحال لا يجوز توقيع أي جزاء على المدار طالما لم يقترف سلوكاً يمثل مخالفة إدارية، فتمت أصدرت الإدارة قرارات إدارية - بما فيها الجزية - مخالفة لهذا المبدأ تصبح غير مشروعة، وبالتالي يمكن إلغائها عن طريق الطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة، وذلك بعد ان يبين الطاعن عدم مشروعية هذا القرار من خلال إثارة العيب الذي شابهه، وتمثل هذه العيب وسائل المشروعية او أوجه الإلغاء¹.

وعليه فإن الإدارة ملزمة بأن تكون تصرفاتها غير مخالفة للقانون، وحيث ان القانون قد حدد مسبقاً الجزاءات على سبيل الحصر، فإنه يحظر على الإدارة توقيع أي جزاء على المخالف طالما لم ينص عليه القانون، وبطبيعة الحال لا يجوز توقيع أي جزاء على المدار طالما لم يقترف سلوكاً يمثل مخالفة إدارية، فتمت أصدرت الإدارة قرارات إدارية - بما فيها الجزية - مخالفة لهذا المبدأ تصبح غير مشروعة، وبالتالي يمكن إلغائها عن طريق الطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة، وذلك بعد ان يبين الطاعن عدم مشروعية هذا القرار من خلال إثارة العيب الذي شابهه، وتمثل هذه العيب وسائل المشروعية او أوجه الإلغاء².

وتستند مظاهر الرقابة على القرارات الإدارية بصفة عامة على طبيعة النظام القانوني للقرار الإداري المراقب، فنظراً لكون القرار الإداري الجزري يجمع بين قواعد الجوهر وقواعد المسطرة والشكل، فإن الرقابة القضائية من البديهي ان تنصب على الجوهر من ناحية تشمل هذه الرقابة على التأكد من ان محل القرار الإداري مشروعاً، وانه قائم على سبب صحيح يبرر صدوره، هذا بالإضافة الى وجوب ان تتوخى الإدارة الصالح العام عند اصدارها لأي قرار ولا تستغل بذلك الصلاحيات

¹ - سهام صديق، رقابة المشروعية على قرارات التأديب، مقال منشور بمجلة الأعمال، قسم المقالات القانونية، عدد 6 مايو 2017، على الموقع الإلكتروني <http://www.droitentreprise.com> تاريخ الولوج 2021/9/9.

² - سهام صديق، رقابة المشروعية على قرارات التأديب، مرجع سابق، ص 252.

ولاسيما المتعلقة بالجانب التقديري لها، فيجب ان يكون الهدف او الغاية من توقيع الجزاء هو الردع لتحقيق المصلحة العامة، وعلى الشكل والمسطرة من ناحية أخرى بحيث يجب ان يصدر الجزاء الإداري، من قبل جهة خولها القانون صلاحية إصداره، كما ينبغي على هذه الجهة الالتزام بالضوابط والإجراءات التي رسمها القانون قبل اصدار القرار الزجري.

ثانياً: رقابة القضاء الشامل على الجزاءات الإدارية: يصبح الطعن القضائي ضد الجزاءات الإدارية أكثر أهمية عندما يكون القاضي الإداري مختصاً بفحصه بموجب دعوى القضاء الشامل، فالجزاءات الإدارية هي قبل كل شيء قرارات إدارية انفرادية يجوز الطعن ضدها امام القضاء الشامل¹، حيث ان دعوى القضاء الشامل خضعت لتقييم ايجابي من لدن المحاكم الدستورية وايضا من جانب المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان. ونالت تأييداً واسعاً من طرف جزء هام من الفقه الإداري الذي اعتبر ان الرقابة على الجزاءات الإدارية يجب ان تكون رقابة شاملة².

وعليه فإنه لا يتوجب على القاضي الإداري إلغاء العقوبة فقط وإنما لابد من تعديلها عند الاقتضاء واستبدال تقديره الخاص بالتقدير الذي أقرت به الإدارة، وبذلك يمكن للقاضي عند الاقتضاء تعديل قيمة العقوبات الإدارية عندما لا تتناسب مع جسامه الأخطاء، حيث تعتبر هذه الخطوة من ابرز الامتيازات التي توفرها دعوى القضاء الشامل ضد الجزاءات الإدارية، ذلك انه يمكن للقاضي ان يدعو الى مراجعة الجزاء الإداري عندما يعتبره متشدداً أكثر مما ينبغي وغير متناسب مع خطورة الجريمة المرتكبة، وفي المقابل لا يمكنه بأي حال من الاحوال ان يطالب بتشديد العقوبة الإدارية³.

ومن الامتيازات التي تقرها دعوى القضاء الشامل انها تمنح القاضي الإداري سلطات أكثر تنوعاً، وتتضمن هذه السلطات القدرة على اصلاح الضرر الذي يمكن ان يلحق المدار من جراء الجزاء الإداري غير المشروع، كما تؤدي دعوى القضاء الشامل ليس فقط الى تعديل الجزاء او جبر الأضرار الناتجة عنه، وإنما ايضا الى امكانية تحريك مسؤولية الدولة بسبب توقيعها لجزاء غير قانوني او غير مشروع وتعويض الشخص المتضرر من الجزاء، ولكن شرط مسؤولية الدولة عن الجزاءات الإدارية غير المشروعة مرهوناً بوجود الخطأ الجسيم.

وترتيباً على ما سبق نستنتج ان القضاء الشامل يكمل قضاء الإلغاء حيث يؤدي إلغاء القرار الإداري المعيب الى تصحيح الاوضاع وإعلاء المشروعية، بينما يؤدي القضاء الشامل كما سبق الذكر الى تعديل الجزاء او اصلاح الضرر او تعويض

¹ - نفس المرجع، ص253.

² - نفس المرجع، نفس الصفحة.

³ -Gavalda. (C): Les sanctions applicables par le conseil supérieur de l'Audiovisuel , L.A.P n° 8. 17 janvier 1990, P: 145. اوردته ادريس بوزرايت، مرجع سابق، ص254.

المتضرر منه، كما ان قضاء الإلغاء والتعويض يكفلان معا حماية حقوق الأفراد في بعض الاحيان. حيث تعتبر دعوى القضاء الشامل الوسيلة الوحيدة لتعويض الأفراد في حالة انتهاء ميعاد الطعن بالإلغاء دون الطعن بالقرار الإداري الجزري غير المشروع.

خاتمة:

حاولنا من خلال هذه الدراسة إعطاء نظرة عامة عن الجزاءات الإدارية العامة التي جاءت نتيجة التضخم التشريعي الجنائي، حيث ان هناك جرائم لم تعد تشكل مع مرور الوقت أهمية كبيرة في نظرة المجتمع او على الأقل لم تعد تستحق مواجهتها بعقاب جنائي، حيث تعتبر الجزاءات الإدارية هي ترجمة تشريعية لسياسة الحد من التجريم والحد من العقاب الجنائي، خاصة انها ترتبط ارتباطا وثيقا بالسياسة الجنائية في الدول الحديثة، التي تبنت نهجا جديدا يقوم بالأساس على محاولة التضييق من تدخل القانون الجنائي، من خلال البحث عن بدائل للعقوبات الجنائية.

وترتيباً على ما سبق يتضح لنا كيف ان المشرع المغربي أقر صراحة للإدارة مهما كان نوعها سلطة الجزر الإداري، ونص على ذلك في مجموعة متنوعة من النصوص القانونية التي تبين لنا كيف اعتمد المشرع تقسيم معين لها سواء كانت جزاءات مالية او جزاءات شخصية، غير ان سلطة الإدارة الجزرية يجب ان لا تكون على حساب حقوق الأفراد وحررياتهم، حيث ان الجزاء الإداري كما سبق وأشرنا يصدر في صورة قرار إداري انفرادي بما تملكه الإدارة من سلطة عامة، لهذا ما كان من المشرع المغربي إلا ان أحاط هذه السلطة في توقيع الجزاءات الإدارية العامة بسياج من المبادئ والضمانات المسطرية والموضوعية التي أشرنا اليها سابقا، والتي تكفل عدالة الجزاءات الإداري وضمان مشروعيتها وبعدها عن التعسف والتسلط الإداري، ولا شك ان خضوع الإدارة في ممارستها سلطة الجزاء للرقابة سواء الإدارية او القضائية هي الضمانة الحقيقية لحقوق الأفراد وحررياتهم.

وأخيرا ومن خلال محاولتنا لتقديم نظرة عامة عن الجزاءات الإدارية، يبقى السؤال المطروح لدينا هو هل يمكن ان ننتظر او ان نتوقع مسيرة مشابهة لما حدث في بعض الدول الأوروبية من ناحية تقنين الجزر الإداري، وإقراره في نظام قانوني متكامل وشامل في التشريع المغربي؟

ان الحاجة لتبدو ملحة من أجل الإجابة عن هذا السؤال وغيره من الأسئلة والاستفهامات التي يثيرها موضوع الجزر الإداري، باعتباره موضوعا يعرف تحولات ومستجدات مستمرة ومتواصلة.

المراجع:

الكتب:

- محمد باهي ابو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، 2000.
- عطية مهنا، الغرامة كبديل عن الحبس قصير المدة، دراسة مقارنة، المركز القومي للسجون الاجتماعية والجنائية، قسم البحوث المعاملة الجنائية، القاهرة، 2004.
- علي احمد الزغبى، احكام المصادرة في القانون الجنائي، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2002.
- خالد عبد الفتاح محمد حسين، المشكلات العملية للتراخيص، منشورات دار الكتب القانونية، القاهرة، 2004.
- ايمن رمضان الزيني، العقوبات السالبة للحرية القصيرة المدة وبدائلها، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- عمرو فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية -دراسة مقارنة-، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر 1979.
- عبد العزيز خليفة، دعوى الغاء القرار الاداري- الاسباب والشروط، منشأ المعارف، الاسكندرية، 2008.
- علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب، مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2008.
- مليكة الصروخ، القانون الادارية - دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، دار النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010.
- محمد نجيب حسني، علم العقاب، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- عبد السلام بنحدو، الوجيز في القانون الجنائي المغربي، الطبعة الثالثة، مطبعة دار وليلي، مراكش، 1997.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة الطبعة الاولى، دار الفكر العربي، 1979.
- سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1982.
- احمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، الطبعة الاولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة - مصر، 2016.

- الحكيم السعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، 1987.
- عمار عوابدي، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار النهضة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
- امين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري "ظاهرة الحد من العقاب"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008.
- عبد العزيز خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- زعيم إبراهيم الماسي، المرجع العلمي للاجتهاد القضائي، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1996.

الرسائل والأطروحات الجامعية:

اطروحات الدكتوراه:

- ادريس بوزرزايت، الزجر الإداري، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول- وجدة، السنة الجامعية 2004/2005.
- ناصر حسين محسن ابو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود الإدارية والتأديب، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2010.
- محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الانسان، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1982.
- عبد القادر مساعد، القضاء الإداري المغربي ضمانا للحقوق والحريات، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال الرباط، الموسم الجامعي 1998-1999.
- نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خضير بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، السنة الدراسية 2013/2014.
- احمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة القاهرة- كلية الحقوق، 1989.

رسائل الماجستير:

- عقون مهدي، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الادارية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون اداري وادارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، السنة الجامعية 2013/2014.
- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة، رسالة لاستكمال درجة الماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس- فلسطين، السنة الجامعية 2006/2007.

القوانين:

- الدستور المغربي سنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 30 يوليو 2011، ص 3600.
- الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1-74-447، بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 شتنبر 1974) بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية وتعديلاته، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3230 مكرر، بتاريخ 13 رمضان 1394 (30 شتنبر 1974)، ص 2741.
- المدونة العامة للضرائب لعام 2018، المحدثه بموجب المادة 5 من قانون المالية رقم 43.06 للسنة المالية 2007 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1-06-232 بتاريخ 10 ذي الحجة 1427 (31 ديسمبر 2006).
- ظهير شريف رقم 1-77-339 صادر بتاريخ 9 أكتوبر 1977، المتعلق بمدونة الجمارك والضرائب الغير مباشرة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3389 بتاريخ 13 أكتوبر 1977، كما تم تعديلها وتتميمها بمقتضى الظهير الشريف رقم 1-00-222 بتاريخ 5 يونيو 2000، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4804 بتاريخ 15 يونيو 2000.
- القانون رقم 104-12 المتعلق بحرية الاسعار والمنافسة، الصادر بتنفيذ ظهير شريف رقم 1-14-116، في 2 رمضان 1435 (30 يونيو 2014)، منشور في الجريدة الرسمية عدد 6276 الصادر بتاريخ 24 يوليو 2014.
- الظهير الشريف رقم 1-59-413 الصادر بتاريخ 28 جمادى الثاني 1382 (26 نونبر 1962)، بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي، الجريدة الرسمية عدد 2640 مكرر بتاريخ 12 محرم 1383 (5 يونيو 1963)، ص 1253، وتعديلاته.

- الظهير الشريف رقم 1-04-257، الصادر في 25 ذي القعدة 1425 بتنفيذ القانون رقم 77-03 المتعلق بالاتصال السمعي والبصري، منشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 3 فبراير 2005.
- الظهير رقم 1-02-212 الصادر في 31 غشت 2002 القاضي بإحداث الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري، منشور في الجريدة الرسمية عدد 5035 بتاريخ 2 شتنبر 2002.
- القانون رقم 12-03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 60-03-1 الصادر في 10 ربيع الأول 1424 موافق 12 مايو 2003، الجريدة الرسمية عدد 558 بتاريخ 19 يونيو 2003.
- قانون رقم 12-66 الصادر بتنفيذ ظهير شريف رقم 1-16-124 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 (25 اغسطس 2016) المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء؛ والقاضي بتغيير وتميم القانون رقم 12-90 الصادر بتنفيذ ظهير شريف رقم 1-92-31 بتاريخ 17 يونيو 1992، المتعلق بالتعمير. الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 19 سبتمبر 2016، ص 6630.
- أنظر القانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الادارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-202 الصادر بتاريخ 23 يوليوز 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5029 بتاريخ 12 غشت 2002

المقالات:

- غنام محمد غنام، القانون الاداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره (القسم الاول والثاني)، مقال منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 18/ عدد 1، مارس 1994.
- سهام صديق، رقابة المشروعية على قرارات التأديب، مقال منشور بمجلة الأعمال، قسم المقالات القانونية، عدد 6 مايو 2017.

المراجع الأجنبية:

- Gavalda. (C): Les sanctions applicables par le conseil supérieur de l'Audiovisuel , L.A.P n° 8. 17 janvier 1990.
- Gerard Cornu, Vocabulaire juridique, presses universitaire de France, Paris.



نظرة في الإجراءات القانونية للإضرابات في المؤسسة الجزائرية – دراسة استقرائية تحليلية

مقارنة للتشريعين المغربي والجزائري-

A look at the legal strike procedures in the Algerian institution - an inductive and analytical

"-comparativeextrapolationstudy of Moroccan and Algerian legislation

سي العابدي سامية

Silabdi Samia

باحثة دكتوراه في مجال القانون العام والعلوم الإدارية في الجامعة الإسلامية العالمية ماليزيا-IIUM-كوالالمبور

International Islamic university Malaysia, KualaLumpur-Malaysia-

E-mail : silabdi.samia@live.iium.edu.my

الملخص

خص المشرع الجزائري الإضرابات العمالية بجملة من الإجراءات القانونية التي تتعلق بكل مرحلة من مراحل الإضراب، إضافة إلى بيان العقوبات والهيئات المسؤولة والمرافق التي يحضر ممارسة الإضراب بها. غير أن ما يأخذ على المشرع الجزائري هو عدم دقة هذه الإجراءات وعدم تفصيلها في أمور في غاية الأهمية ناهيك عن قدم المنظومة القانونية المتعلقة بالإضرابات، فهي صادرة سنة 1990. أما المشرع المغربي فقد عزف عن إصدار قانون تنظيمي للإضرابات منذ سنوات عديدة رغم الاعتراف الدستوري به ولم ترى الفئات العمالية بالمغرب النور إلا في السنوات الأخيرة، حين صدر مشروع القانون رقم 97,5 الذي مجد رجال القانون المغربيين نسخته الصادرة عن وزارة الشغل المغربية.

الكلمات المفتاحية: الإضرابات العمالية، المشرع المغربي، المشرع الجزائري

Abstract

The Algerian legislator has distinguished labor strikes with a set of legal procedures related to each stage of the strike, in addition to a declaration of sanctions, responsible bodies and facilities in which the strike practice is followed. However, what is wrong with the Algerian legislator is the vagueness of these procedures and their lack of precision in very important matters, not to mention the old legal system relating to strikes, which was enacted in 1990. As for the Moroccan legislator, he refrained from enacting a law on the organization of strikes many years ago despite its constitutional recognition and did not see the labor groups in Morocco were only revealed in recent years, when the draft law No. 97.5 was published, whose version published by the

Moroccan Ministry of Labor was glorified by Moroccan lawyers.



Key words: strikes, Moroccan Ministry, Algerian legislator.

مقدمة

إن الإضرابات العمالية وسيلة وضعها القوانين الدولية والمحلية لبعض الدول في العالم من أجل استمرار دفاع العمال عن حقوقهم بالضغط عبر هذه الوسيلة على السلطات واكتساب هذه الحقوق. الجزائر هي من الدول التي اقرت بالإضرابات العمالية عبر دستورها وعبر القوانين التنظيمية أيضا، إلا أنه وعلى خلفية فقدان السيطرة في المؤسسة الجزائرية فيما يتعلق باحتجاجات العمال وعلى خلفية التعسفات التي عاشتها هذه الفئة المهمة من المجتمع ارتأينا أن تجري هذه الدراسة باستعمال المنهج التحليلي الاستقرائي والمقارن للإجراءات القانونية للإضرابات في الجزائر مقارنة بالتشريع المغربي. فترى ما مدى نجاعة إجراءات العملية الاضرابية في الجزائر خاصة على خلفية فقدان السيطرة والتحكم في سلسلة الإضرابات التي شهدتها المؤسسات الجزائرية في السنوات القليلة الماضية وإلى أي مدى يعتبر المشرع المغربي موفقا هو الآخر بمجال تقنين الاضرابات؟

أولا: النسق القانوني للإضرابات العمالية في الجزائر

لقد حذى المشرع الجزائري حذو التشريعات التي أقرت حق الإضراب دستوريا وفي القوانين التنظيمية لممارسة هذا الحق. فالإضرابات في الجزائر تستمد قوتها القانونية من النص الدستوري ومن التنظيم رقم 90-02 كما سنرى لاحقا خلال هذه الدراسة. فعموما الإضرابات العمالية كانت موضوعا خصبا للتنقيب سواء على الصعيد القانوني الدولي أو المحلي وحتى الفقهي.

حيث يذهب أغلب الفقه إلى أن أساس الحق في الإضراب، يكمن في وجود علاقات العمل غير المتكافئة، تلك التي يتميز أحد طرفيها بمركز اقتصادي قوي، يستطيع بموجبه فرض الشروط التي تناسبه، دون استطاعة الطرف الآخر معارضة ذلك، ومن ثم تثور فكرة انعدام التوازن بين طرفي علاقة العمل¹. وقد أشار إلى هذه الحقيقة العديد من أساتذة القانون العام في النصف الأول من القرن العشرين، أمثال الفقيه هوريو² "HAURION"، وسالومون "SALOMON"، وسيناى "H. SINAY".

¹ محمد فاروق عبد الحميد - نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1987 ص 05.

² -1 HAMON (L.), Grève et continuité du service Public : mirage de la conciliation ou modalité de l'arbitrage, D1980 Chron, P333-

ومن المتفق عليه فقها، أن أساس حق الإضراب لا ينشأ من علاقات العمل التي يكون أطرافها في مراكز متوازنة، إنما أساس هذا الحق، ينشأ عندما يكون أحد طرفي هذه العلاقة له الكفة الراجحة اجتماعيا، واقتصاديا على الطرف الآخر.

فيري الفقيه "سالومون" أنه فيما يتعلق بحق الإضراب، يجب على المشرع أن يمنح العاملين الوسيلة الضاغطة من أجل إعادة التوازن بينهم، وبين أولئك الذين يفرضون عليهم شروطهم. ويذهب الفقيه لاروك "P. LAROQUE" إلى أن "الإضراب يشكل الحماية الوحيدة للعاملين ضد أولئك الذين يملكون وسائل الإنتاج¹. أما الفقيه أولييه "P. L. OLLIER" فيري أن "الإضراب كواقعة قانونية – يؤدي إلى ضرورة التفاوض، وهذا في حد ذاته يعتبر أحد الضمانات التي يتحقق بها التوازن².

والفقيه "سيناي" يرى في حق الإضراب أنه "وسيلة الطبقة العاملة في تحقيق التوازن بين القوى الاجتماعية".

1- استنفاد إجراءات المصالحة والطرق الودية لحل النزاع وفعالية ونجاعة إجراءات التسوية الودية في كبح النتائج

الغير مرضية للإضرابات العمالية

لقد خصص المشرع الجزائري نصوصا قانونية لتنظيم إجراءات التسوية واختار نظمها أولا ثم استرسل فيما بعد بنظم بقية الإجراءات الأخرى، ونحن بهذه الدراسة سنحذو حذوه تماما، فنبتدأ الحديث عن التسوية ثم نمر لبقية المراحل وقبل كل هذا نتحدث أولا عن الاعتراف التشريعي الجزائري بالنتخابات كتمثليات عمالية.

1- الاعتراف القانوني بالنتخابات كتمثليات للعمال

لعل أهم شيء يتوجب الحديث بشأنه هو الهيئات الممثلة للعاملين أثناء الاحتجاجات العمالية، فالنقابيون والمسؤولون في الهيئات النقابية لهم ذلك القدر الكبير من الأهمية في مجالات الإضرابات العمالية والانضمام النقابي هو حق مهمي³، ففي القانون الجزائري وتحديد القانون رقم 90-02 هو السند القانوني على الاعتراف التشريعي الجزائري للنتخابات بعملية الاشراف على ممارسة الاضراب ، حيث تنص المادة 4 من هذا القانون على التالي : " يعقد المستخدمون وممثلو العمال اجتماعات دورية ويدرسون فيها وضعية العلاقات الاجتماعية و المهنية ...". تدل عبارة ممثلي العمال في مفهوم هذا

¹ القانون الاجتماعي " P.LAROQUE " نقلا عن ناصف إمام سعد هلال، إضراب العاملين بالدولة بين الإجازة والتحرير، في التشريع والفقه والقضاء، 1984، مصر، ص 48.

² القانون الاجتماعي، P.L.OLLIER نقلا عن ناصف إمام سعد هلال، المرجع السابق، ص 48.

³ هدي بشير، الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية والجماعية، جوسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 20.



القانون على الممثلين النقابيين للعمال أو الممثلين الذين ينتخبهم العمال، في حالة وجود الممثلين النقابيين¹ إذن عبارة ممثلي العمال في هذا القانون هي عبارة عن إشارة للممثلين النقابيين، فالمرشع نص بصراحة في المادة 4 على دلالة هذه العبارة لتفادي الغموض والابهام، فالقانون الجزائري يوكل عملية الاشراف على الإضرابات وتنظيمها الى النقابات العمالية بهدف التنظيم وتجنب الفوضى في التعبير عن الأفكار والمطالبة بالحقوق.

ب- التسوية الودية

على خلفية اهتمام التنظيمات والتشريعات القانونية في العالم بنقطة السلمية وتحقيقها والجنوح قدر المستطاع الى السلم، فإن المرشع الجزائري هو الاخر حسم الامر بنفس الأسلوب، فعملية الشروع بممارسة الاضراب كأسلوب للمطالبة بالحقوق تستبقها أولا وقبل كل شيء الإجراءات الودية واستنفاذ المضرين لمختلف هاته الإجراءات، ويتعلق الامر باللجوء الى الصلح الودي وللحل الودي لهذا الخلاف والحديث عن إجراءات المصالحة والتسوية فيما يتعلق بالمؤسسات العمومية لا يخرج عن نطاق التظلم ونطاق المصالحة والتسوية.²

ولغرض التفصيل والتعمق اكثر حول فكرة التفاوض والحلول البديلة التي اوجب المرشع الجزائري استخدامها كلها للتخلص من هذا النزاع ، ثم بعدها يصح للعمال الشروع بممارسة حق الاضراب ، فإننا نولي النظر الي نص المادة رقم 24 من القانون 90-02 و التي جاء بها التالي " اذا استمر الخلاف بعد استنفاذ إجراءات المصالحة و الوساطة المنصوص عليها أعلاه ، و في غياب طرق أخرى للتسوية قد ترد في عقد او اتفاقية بين الطرفين ، يمارس حق العمال في اللجوء الى الاضراب وفقا للشروط و الكيفيات المنصوص عليها في هذا القانون " إن هذا النص واضح حول فكرة وجوب استنفاذ مختلف إجراءات التسوية الودية و المصالحة قبل الشروع بالإضراب فهذه المرحلة هي مرحلة ضرورية و مهمة جدا قبل عملية الشروع بالإضراب إذ أنها بالإمكان أن تخلص الأطراف بالنزاع والإدارة و الموظفين ممثلين في النقابات من الدخول بإجراءات و مراحل المؤسسة و الموظفين هم بغنى عنها إذ تكون هناك مضبغة للوقت و المصالح و خاصة المصلحة العامة و لأهمية كل هذه النقاط، فإن ذات المادة أعلاه ذكرت صراحة إجراء المصالحة والوساطة و أردفت بالذكر والإلحاح أن يركز الأطراف على استخدام اجراء آخر مختلف عن المصالحة و الوساطة المهم بإيجاد طريقة تسوية أخرى ولدى الوصول الى مرحلة يأس من إيجاد تقنية صلح أخرى ففي هذه الحالة يشرع بالإضرابات .

¹ -القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفراير 1990 ، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الاضراب ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 06 الصادرة بتاريخ 7 فيفراير 1990 .

² المواد رقم 24 و 25 من القانون رقم 0290 .

إن فكرة التركيز على إجراءات التسوية إن دلت على شيء فهي تدل على مدى اهتمام المشرع الجزائري بشق الحل الودي في مجال العمال نظرا لأهمية هذا الشق السلمي ونظرا لريح الزمن دون ضياعه سواء بالنسبة للعمال أو بالنسبة للمنتفعين من المرافق العامة. لكن ما يثير الانتباه هو عدم اهتمام المسؤولين بالمؤسسات وأيضا المسؤولين النقابيين والهيئات والجهات النقابية بفكرة استنفاد إجراءات الحلول الودية كما يجب ففي معظم الحالات يكون هناك تخطي إن صح القول لمراحل هذه المرحلة، نعم فهذه المرحلة مرحلة استنفاد إجراءات الحلول الودية السابقة على الشروع بالإضرابات هي بحد ذاتها تنقسم الى مراحل يتوجب احترامها لتفادي ما يطرحه واقع العمال في الدولة الجزائرية تحديدا والدول العربية عموما فالمادة رقم 24 أوضحت بعبارة واضحة أنه في حالة الانتهاء من اجراء المصالحة المنصوص عليه وفي حالة إتمام اجراء الوساطة أيضا وغياب أي نوع آخر لإجراءات تسوية يمكن اتباعه، ففي هذه الحالة فقط يشرع بممارسة الإضرابات. فهكذا كانت المادة 24 من القانون 90-02 في غاية من الوضوح إلا أن واقع احترامها وتطبيقها العملي هو ما تفتقر اليه المؤسسة الجزائرية حاليا. وللتفصيل أكثر في شرح هذه المرحلة فبالإمكان القول أن التسوية الودية تحدث في المؤسسة والإدارة وفق عدة ميكانيزمات وطرق للوصول الى ذلك الحل السلمي المنشود.

ج- مختلف طرق التسوية الممكن استعمالها

يتم اللجوء في النزاعات العمالية في المؤسسات العمومية الى عدة طرق وأساليب حل ودي، فمن الدول من تلجأ إلى ادراج ضمن قوانينها التفاوض ومنها من تستعمل الصلح والمصالحة ومنها من تلجئ الى التحكيم فالمهم هو قيام عنصر الرضائية في هذا السياق 1، وفي هذا الجزء من الدراسة نتعرض لفكرة التسوية الودية، حيث يقصد بهذا الشرط، أنه لا يشرع في الإضراب إلا بعد التأكد من فشل محاولة التسوية الودية والقانونية والرضائية والاتفاقية، والمتمثلة في الوساطة والمصالحة. ففي الوساطة يقوم وسيط بإقناع الأطراف المتنازعة حول حل وسط، ويقترح حلا للنزاع بعد سماعه للطرفين، ويدعوها إلى قبول الحل الذي اقترحه. كما أنه يمكن اللجوء للتحكيم الذي يتم باتفاق طرفي النزاع، ويمنع اللجوء إلى الإضراب، أو يتم توقيفه إذا تم الشروع فيه، حيث نصت المادة 25 من القانون رقم 90-02 بأنه: "لا يمكن اللجوء إلى ممارسة الإضراب، ويوقف الإضراب الذي شرع فيه بمجرد اتفاق الطرفين في الخلاف الجماعي في العمل على عرض خلافهما على التحكيم"، لأن

¹ عكش بشار شعبان، التنظيم القانوني للإضراب، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة حلب، 2015، ص 82-83.

قرار التحكيم يفرض تطبيقه والالتزام به من قبل الطرفين وفق نص أحكام المادة 13 الفقرة 02 من القانون رقم 90-02، وذلك لأن أمر اللجوء إليه يفقد المتنازعين هذه الحرية، ويلزمهم مسبقا بالامتنال لقرار التحكيم والالتزام به وتنفيذه¹.

وبخصوص المشرع الجزائري فقد استقر كما سبق لنا الذكر على إجراءات الوساطة والمصالحة وأردف بالقول أي إجراءات سلمية أخرى. ولعل هذا ما يفسر مختلف اللقاءات الدورية التي تعقدتها المؤسسات الجزائرية قبيل الشروع بممارسة الإضرابات. نستعرض مختلف هذه الإجراءات كالتالي :

ج-1- اللقاءات الدورية: يعتبر أول و أهم اجراء وقائي يتم استعماله من قبل المؤسسات الجزائرية، فتتم اللقاءات الودية على مستوى أماكن العمل ويتوجب حضور هذه اللقاءات من قبل ممثلين عن الإدارة المعنية و ممثلين عن الموظفين و المستخدمين و بالتالي يحضر الاجتماعات أو هذه اللقاءات الدورية ممثلي المستخدمين و ممثلي المؤسسات العمومية وفق القانون المعمول به. وخلال هذه التجمعات تدرس العلاقات المهنية الاجتماعية ويتم التفاوض ومحاولة بلوغ حل وسط ويجدر الإشارة إلى أن ممثلي المستخدمين يقصد بهم المندوبين النقابيين أو الممثلون المنتخبون بصفة مباشرة وهذا يصح في حال كان عدد المستخدمين لا يتجاوز 20 مستخدم أو عندما لا تملك فئة الموظفين أو العمال المعنية تمثيل نقابي²

بعد عملية عقد اللقاء الدوري ودراسة مختلف الشؤون فإنه إذا لم يتم الوصول إلى حلول وسطية ترضي الأطراف، أجاز المشرع الجزائري إجراء مواليا لهذا الاجراء هو عملية رفع التظلمات على حسب الحالة إما إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي كسلطة إدارية محلية على مستوى البلدية. أو إن تعذر الأمر ترفع مختلف هذه التظلمات الإدارية مباشرة إلى الوالي في الولاية محل النزاع والتي يقع بها مقر المؤسسة التي بها خلاف ويمكن في حالات أخرى رفع التظلمات إلى الوزراء أو إلى ممثلهم المخولين إذا كانت المؤسسات أو الإدارات تدخل في نطاق اختصاصهم أو في حالة أيضا جهوية أو وطنية الخلاف الجماعي³. لقد تم إيلاء أهمية قصوى للمرحلة السابقة على ممارسة الاضراب بأن تم إدراج ضمنها حتى عملية اللقاءات الودية السابقة للإضراب فهي تعكس فعلا ودية الإجراءات المدرجة ضمن القانون 90-02 وتعدد هذه الإجراءات لكن ما يأخذ على السلطة التنفيذية في بعض الحالات وحتى النقابات أنها لا تطبق هذه الإجراءات الواحد تلوى الآخر، فقلما تفتح الإدارات لقاءات ودية وقلما يؤمن الممثلون النقابيون بما تعرب عنه توجهات الإدارة التي ينتهي إليها الموظفين. ولعل هذا

¹ بن حليلو فيصل، نفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المرفق العام، مداخلة قانونية للمشاركة في المؤتمر الدولي الأول الموسوم بـ " المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن ت ن، ص15.

² القانون رقم 90/14 المؤرخ في 06-06-1990 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي المعدل و المتمم ج ر العدد 23

³ راشد راشد، شرح علاقات العمل الفردية و الجماعية في ضوء التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1985، ص213.



يرجع الى عدم إعطاء الإدارة ذلك القدر والقيمة والقداسة لمثل هذه الإجراءات بأن تمارس مراوغات وتلاعبات تحول بها في كل مرة الى عدم تلبية المطالب أو ممارسة بيروقراطية إدارية خفية بهدف رجوع العمال إلى مناصب العمل وامتنصاص غضبهم دون الإيفاء بالعهد أو حتى الصديق في التعامل معهم على الأقل. إن هذه التراكمات من تصرفات الإدارة السلبية قد نحتقرها لكن تخلف مع مرور الزمن فقدان الثقة من قبل النقابات بالإدارة وبالتالي العزوف عن الجلوس للقاء ودي. إن المشكلة لا تقف عند المؤسسة الإدارية فقط بل يرتقي الامر في حالات عديدة في المؤسسة الإدارية الجزائرية الى فقدان الثقة حتى في السلطة التنفيذية و السلطات السلمية الأعلى منها في هرم السلطة الإدارية، فبحكم أساليب المراوغة و التلاعب بالشؤون المتعلقة بقيام إضرابات الموظفين، نجد النقابات تعزف عن رفع التظلمات الإدارية التي تقرها القوانين الى السلطة التنفيذية -الولاية الوزراء - وتعزف عن ممارسة المراحل الودية المدرجة في القانون بحكم فقدان الثقة بالسلطات المسؤولة، فيتم مباشرة عقد إجراءات ودية شكلية فقط من أجل المحافظة على قانونية الاضراب الذي سيشرع به دون الاهتمام بالمغزى الرئيس من سلسلة الإجراءات الودية هذه المعروضة بالقوانين و التي تهدف الى كبح ممارسة الإضرابات و الوصول الى حلول . فعدم احترام القيمة القانونية للمراحل يخلق حتما خلل فادح في الممارسات، ولعل الوعي بفحوى النص والهدف منه هو الحل في مثل هذه الحالات.

إن الشيء المثير للانتباه هو عدم اهتمام الهيئات والمؤسسات الجزائرية لاحترام تنفيذ هذه الطرق الودية طريقة تلوى الأخرى كما ذكرها القانون 90-02، ولعل هذا الامر هو سبب تفاقم المشكلات لما هي عليه في السنوات الأخيرة الحالية فعلية عدم الاهتمام بتنفيذ إجراءات الحل الودي واحدا تلوى الاخر وبذات الأسلوب الذي ذكرت به من اجل ربح الوقت ومنع الوصول الى مرحلة اضراب حقيقية لا محالة. ونذكر كأمثلة على فكرة عدم الاهتمام للاستنفاد الجيد لإجراءات التسوية الودية، اضراب الوكالة الوطنية لدعم وتنمية المقاولات والتي دخلت في إضراب عن العمل لمدة 3 أيام في الأسبوع ابتداء من يوم الثلاثاء. لقد اشتكى العمال من تجميد المفاوضات المتعلقة بمناقشة بنود الاتفاقية الجماعية للوكالة دون سبب وإشعار مسبق وهذا هو الاشكال، تغافل الإدارة والدولة عن استنفاد إجراءات الحل الودي، فلو تقاعس عنها العمال كنا تفهمنا الوضع لكن أن تبادر الإدارة بالتقاعس عن تسوية ودية بكل مراحلها فهو فعلا إشكال يطرح الى الوجود. ففي ذات السياق تم تسجيل محافظة العمال على احترام استنفاد الحلول الودية، وأن الإضراب جاء بعد استنفاد جميع الحلول الودية للمحافظة على ديمومة المؤسسة¹.

¹https://www.ennaharonline.com/بالصور.. عمال الوكالة الوطنية لدعم وتنمية المقاولاتية يدخلون في إضراب وطني مفتوح تمت زيارة الموقع يوم 23 افريل 2021 على

2- استنفاذ مختلف إجراءات تنظيم الاضراب

إنه لا يمكن اغفال أهمية مرحلتين أو إجراءين على قدر بالغ من الأهمية خلال ممارسة الإضرابات العمالية حيث يتعلق الأمر بموافقة جماعة العمال على اللجوء للإضراب ومختلف الإجراءات القانونية المتتالية المتعلقة بإجراء الإشعار المسبق للمؤسسة أو الجهة الإدارية المعنية كإشعار بالرغبة بإقامة إضرابات عمالية يتم إيرادهما أدناه على التوالي.

1- موافقة جماعة العمال على الاضراب

يعتبر إجراء موافقة جماعة العمال على تنظيم الاضراب اجراء جوهري نص عليه المشرع الجزائري صراحة في القانون 0290 بحكم أهمية هذا الاجراء ، ففي الباب الثالث من القانون 0290 في الفصل الأول منه افتتح المشرع الجزائري القسم 2 من هذا الفصل بالمادة 27 التي نصت على الاتي : " تستدعى في الحالات المنصوص عليها في المادة 225 أعلاه جماعة العمال المعنيين الى جمعية عامة في مواقع العمل المعتادة ، بعد اعلام المستخدم قصد اعلامهم بنقاط الخلاف المستمر و البت في احتمال التوقف الجماعي عن العمل المتفق عليه .و تستمع جماعة العمال الى ممثلي المستخدم أو السلطة الإدارية المعنية ، بناء على طلبهم"

فعموما وباختصار لكي تصح عملية الشروع بممارسة الاضراب، استوجب المشرع الجزائري الزاما احترام اجراء موافقة جماعة العمل على الاضراب كإجراء جوهري.

لقد نص المشرع الجزائري صراحة على اجراء موافقة جماعة العمال على تنظيم الاضراب كإجراء جوهري ضمن نص المادة رقم 27 من القانون رقم 90-02 وهذا وان دل على شيء إلا وهو مدى أهمية هذا الاجراء ومدى اصفائه للتنظيم والتسلسل بالعملية الاضرابية، فمما لا شك فيه في هذا النطاق توفر رضائية العمال بالشروع بالإضراب دون غضب لهم من هيئة معينة.

ب- الإشعار المسبق عن الشروع بالإضراب

تتفق الآراء الفقهية وحتى القوانين الوضعية بالدول على مدى أساسية احترام شرط الإشعار المسبق أو الاخطار المسبق كما تطلق عليه بعض القوانين. قبل عملية الشروع بالإضراب، وهذا تجسد في قوانين كثيرة من دول العالم وكمثال راجح نورد القانون الفرنسي، ففرنسا على سبيل المثال أكدت أهمية احترام هذا الشرط ضمن منظومتها القانونية الإدارية،

وهذا ما تجلى من خلال الحكم الصادر عن محكمة النقض الفرنسية، والذي جاء كالآتي " إن عدم مراعاة العمال لشروط الاخطار السابق الذي تضمنه اتفاق العمل الجماعي يجعل الاضراب غير مشروع ويشكل خطأ جسيم في حق العمال المضربين "

فالإشعار المسبق يعتبر من بين الضمانات والوسائل التي تقدم للإدارة من أجل أن يفسح لها مجالاً للاستعداد للتوقف الجماعي عن العمل الذي سيقوم به الموظفون وممارسة الإضرابات في القطاعين العام والخاص¹ تشترط بعض التشريعات أن يضمن الإشعار عدة معلومات متعلقة بالآجال وغيرها من قبل نقابات الموظفين² وقد تم تعريف الإشعار بأنه " إجراء شكلي تقره التشريعات في الكثير من دول العالم التي تطبق حق الاضراب حيث يسبق هذا الاجراء الشكلي المسبق بآجال الشروع بالإضراب ومدته وأسبابه ومختلف المطالب التي يسعون الى الحصول عليها عبر ممارسة هذا الاحتجاج وذلك بهدف منع حصول إضرابات مفاجئة.

وقد نص القانون 90-02 على الإشعار المسبق في المادة رقم 29 التي جاء فيها الآتي: " يشرع في الاضراب المتفق عليه حسب الشروط المنصوص عليها في المادتين 27 و28 أعلاه لدى انتهاء أجل الإشعار المسبق بالإضراب، وتتم عملية حساب مدة الإشعار المسبق انطلاقاً من اليوم الذي يتم فيه إيداع هذا الإشعار لدى أمانة الإدارة وإعلام مفتشية العمل المختصة إقليمياً، ويشترط القانون 90-02 أن لا تقل هذه المدة عن 8 أيام 3 .

لقد قيد المشرع الجزائري عملية الإشعار المسبق بمدة زمنية محددة تبدأ من يوم إيداع الإشعار الى غاية ثمانية أيام انطلاقاً من هذا اليوم. ويبدو تقييد هذه العملية بآجال محددة عنصر بغاية الأهمية، فمن خلال هذا الأسلوب يتم ضمان كسب الوقت وأيضاً عدم ضياعه لأن الأمر حساس ويتعلق بمؤسسات تسدي خدمات على مدار ساعات العمل اليومية فإن تم التغاضي عن تقييد الساعات الزمنية للتظلمات ورفعها فلن تسير الشؤون الإدارية بذلك الأسلوب الأمثل.

في كثير من حالات الإضرابات العمالية في الجزائر يتم غالباً احترام مرحلة وإجراء الإخطار المسبق للمؤسسة والجهة الإدارية المعنية من أجل أن يتسنى لهذه الأخيرة على الأقل إخطار المنتفعين من خدماتها يومياً بحدوث هذا الاضراب بالأيام القليلة المقبلة لكن في بعض الحالات يكون هناك تقاعس عن الامتثال لمثل هذا الاجراء الجوهري الشيء الذي يخلق نوع من

¹ عبد المعطي، أمل محمد، حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، ط2 القاهرة، دار النهضة العربية، ص 285

² خليفي عبد الرحمن، محاضرات في القانون الجنائي العام، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2012، ص 71

³ المادة 30 من القانون 0290 .



الخلط وسوء التنظيم للعملية الاحتجاجية في المرفق. فنذكر كأمثلة إضرابات عمالية تم التغافل بها عن ارسال إشعارات للجهات المعنية -الإدارة- :

ب-1. اضراب مؤسسة سيترام بالجزائر يوم 13 اكتوبر 2016 - مؤسسة قطار سريع - دونت صفحات الأخبار في عدة

مواقع بخطوط عريضة "اضراب عمال ترامواي غير قانوني وتم دون اشعار مسبق"1

ب-2. إضراب الجوية الجزائرية يوم 17-02-2020

"أكد الناطق الرسمي باسم شركة الخطوط الجوية الجزائرية السيد أمين أندلسي اليوم الثلاثاء أن الإضراب الذي شرع فيه مستخدمو الملاحة التجارية دون إشعار مسبق أمس الاثنين يستمر لغاية اليوم الثلاثاء مما انجر عنه إلغاء 40% من الرحلات المبرمجة".

وجاء في البيان "أن شركة الخطوط الجوية الجزائرية تواجه منذ صبيحة يوم الاثنين إضرابا غير شرعي لمستخدمي الملاحة التجارية"، و"أنها لن تتسامح مع من توقف عن العمل والإكتفاء بالإشعار عن طريق رسالة نصية قصيرة دون احترام الإجراءات التنظيمية السارية المفعول الخاصة بالحق في الإضراب"2. إن التقاعس عن احترام مثل هذا الاجراء المهم من شأنه تأزيم الأوضاع أكثر مما هي عليه، فلا يوجد تفسير لخرق مثل هذه القاعدة القانونية التي جاء النص عليها صراحة ضمن القانون الجزائري المتعلق بالإضرابات العمالية و الأكثر خلقا للحيرة أن الشروع بالإضرابات هي عملية موكلة إلى النقابات العمالية الجزائرية، فكيف يتم إغفال مثل هذا الإجراء الأساسي على اعتبار النقابة هيئة إدارية قائمة بذاتها و على دراية بالشؤون الإدارية، فلو ظهر الإغفال نتيجة ممارسة الإضرابات من هيئات عمالية و جمعيات بسيطة كنا تقبلنا الأمر أكثر. عموما فإن عملية التخلص من مثل هذه التصرفات الغير قانونية هي ممارسة وتسيط العقاب وهذا ما تغفله السلطة التنفيذية الجزائرية في مثل هذه الحالات حيث يتم فقط الإقرار بعدم شرعية الاضراب دون أن يتبعه متابعات قضائية جدية أمام الهيئات القضائية المختصة، وهذا ما جعل عدم احترام مرحلة الإشعار المسبق للإدارة بالشروع بالإضراب يتفاقم أكثر في الواقع كفعل غير قضائي.

¹ اضراب عمال الترامواي | الإذاعة الجزائرية tags < https://www.radioalgerie.dz >

اضراب عمال ترامواي غير قانوني وتم دون اشعار مسبق 13 اكتوبر 2016 تمت زيارة الموقع يوم 23 افريل 2021 الساعة 14:30

² القضاء يأمر بوقف إضراب مضيفين في "الخطوط الجزائرية" < https://www.aa.com.tr > الدول-العرب تمت زيارة الموقع يوم 23 افريل 2021



لكن عموماً فإن الدولة الجزائرية قد قطعت شطراً معتبراً بإقامة قانون مستقل متعلق بالإضرابات العمالية في حين لا تزال الدول في العالم تعاني من غياب مثل هذا القانون في منظوماتها القانونية مثل تونس التي يقر دستورها لسنة 2014 صراحة بالحق بالإضراب وشرعية هذا الحق في الفصل رقم 36 منه كالتالي " الحق النقابي بما في ذلك حق الإضراب مضمون وممارسة هذا الحق تقتضي عملاً بأحكام الفصل 49 من الدستور سن قانون يحدد ضوابط ممارسة هذا الحق بما لا ينال من جوهره"¹

ج- الشروع بالإضراب

بعد استنفاد مختلف إجراءات التسوية الودية والإشعار للمؤسسات المعنية، والتي شرحناها في الأجزاء السابقة من الدراسة، يشرع بالإضراب وفق ماورد بالقانون 02-90، تحديداً وفق ماورد بنص المادة رقم 29 في فقرتها الأولى التي نصت على التالي " يشرع بالإضراب المتفق عليه حسب الشروط المنصوص عليها في المادتين 27 و28.....". وقد اشترط المشرع الجزائري إلى جانب ذلك المحافظة على المنشآت والأموال وضمن أمنها. ومن هذا المنطلق يقع إلزاماً على الموظفين والعمال عدم احتلال أماكن العمل بالقوة واتخاذ مختلف الإجراءات اللازمة لضمان المحافظة على وسائل وأدوات وأماكن العمل وعدم تعريضها لأية أضرار أو تخريب أو إتلاف أو المساس بسلامة وأمن الأملاك العقارية أو المنقولة التابعة للمستخدم أو المؤسسة³. ذلك أن أي تصرف من هذا النوع من قبل العمال المضربين سوف يترتب عليهم المسؤولية المدنية أو الجزائية وذلك وفق مقتضيات المادة 55 من القانون 02-90 التي نصت على رفع العقوبة إلى ثلاث سنوات حبس في حالات الإعتداء على الأشخاص والممتلكات إضافة إلى منع المضربين من احتلال المحلات المهنية للمستخدم ومنع العمال الغير مضربين من الدخول إليها حيث يعتبر القانون هذه التصرفات خطأً مبنياً على جسيم. وفي ذات السياق نصت المادة 34 من القانون 02-90 على أنه " يمنع العمال المضربين عن احتلال المحلات المهنية للمستخدم، عندما يهدف هذا الإحتلال عرقلة حرية العمل وفي هذه الحالة يمكن إصدار أمر قضائي بإخلاء المحلات بناء على طلب المستخدم". وقد قضت المحكمة الجزائرية بعدة أحكام تتعلق بالحفاظ على سلامة وأمن المرافق والمؤسسات أثناء الإضرابات العمالية منها القرار رقم 159641 المؤرخ في 14 أفريل 1998 الصادر على إثر الطعن بالنقض في القرار المؤيد للحكم المستأنف. حيث جاء في نص القرار "...عن الوجه الأول، المأخوذ من

¹ المادة 49 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

² حق الإضراب والإقتطاع من الأجور في تونس: أيّ معادلة؟ | Legal Agenda <https://www.legal-agenda.com>، تمت زيارة الموقع يوم 24 أفريل 2021 الساعة 16:00.

³ المادة 31 من القانون 02-90

³ بلجبل عتيقة، الإضراب في المرفق العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر (بسكرة) الجزائر، 2004، ص 86

قصور وانعدام أو تناقض الأسباب. ذلك أن القرار اعتمد على رسالة رئيس الفرع النقابي مؤرخة في 27 نوفمبر 1991 الذي يصحح فيها أن يوم 29 أبريل 1990 لم يكن يوم إضراب لأن الفرع النقابي تم تنصيبه يوم 09 ماي 1990 وما قام به بعض العمال ما هو إلا إضراب فردي في حين أن محضر التنصيب يوم 09 ماي 1990 ما هو إلا تعديل لمحضر 17 جانفي 1990 المتضمن تنصيب رئيس مجلس العمال السيد... والسيد... أمين عام، وهذا الرئيس هو الذي قرر الإضراب بعد اتباع الإجراءات القانونية وبحضور الشرطة والدرك ومفتشي العمل. ومن جهة أخرى لا يوجد أي سند رسمي من الشرطة أو الدرك أو مفتشية العمل أو محضر يثبت أنه وقع عرقلة حرية العمل. وإن تقرير 30 أبريل 1990 المعتمد عليه المستخدم لم يثبت غلق الباب وإن الطاعن أنكر أنه أغلق الباب ونفس التقرير يذكر أن كل العمال طلبوا المفاتيح مما يبين أن هناك إضراب والطاعن هو الذي مثل العمال في المفاوضات، الشيء الذي أدى إلى معاقبته لوحده في حين أن الإضراب أمر اتحاد عام للعمال الجزائريين عن طريق ممثلية كما أثبت ذلك الوثائق، ومنه لا يوجد أي سند يثبت عدم شرعية الإضراب أو عرقلة حرية العمل ومنه القرار لم يعط أسبابا عن رفضه الدعوى. حيث يتبين فعلا بالرجوع إلى القرار المطعون فيه أنه صرح أن الطرد كان بسبب غلق باب المؤسسة من طرف المدعي يوم 29 و30 أبريل 1990. حيث يتبين أولا أن القرار لم يبين عن أي جهة صدر بأن يوم 30 إبريل 1990 تم غلق الباب ولم يبين النص وقوع فعل سيء من العامل، إذ أن التقرير المذكور يشير أن هذا الأخير هو الذي أخذ المفاتيح ولم يذكر أنه هو الذي غلق الباب مما يجعل نسبة فعل غلق الباب للطاعن على هذا الأساس يعوزها الدليل الكافي. وعليه فإن القرار المطعون فيه لم يستوفي شروط المادة 268 قانون الإجراءات المدنية، إذ أن قرار الإحالة الصادر عن المحكمة العليا الذي طلب من قضاة الموضوع أن يتطرقوا إلى مدى ثبوت الخطأ المهني المنسوب للطاعن والتحقق من أنه بالفعل ارتكب خطأ جسيم والأشكال التي أخذها هذا الخطأ المنسوب للعمال والذي يتمثل في عرقلة حرية العمل. وحيث على هذا الأساس كان على قضاة الموضوع أن يتثبتوا من الأفعال المادية التي نسبت للعمال ثم يبين أن تلك الأفعال تتوفر فيها أركان الخطأ كما عرفته المادة 34 فقرة 2 من القانون 90-02 فإنه لا يكفي مجرد الإحتفاظ بمفاتيح الباب حتى ولو ثبت ماديا أن الجريمة تستوفي أركانها الشرعية والمعنوية إذ لا بد من تبيان أن الفعل هو من ضمن الأفعال المذكورة في المادة كوسيلة لاقتراف الخطأ ثم بيان النتيجة وهي تعرض بإحدى الطرق المنصوص عليها إلى عامل أو مستخدم أو ممثلا مع منعه من الدخول إلى مكان العمل. وحيث أن باكتفائهم القول أن أفعال غلق الباب أدت إلى عرقلة سير المؤسسة سيرا عاديا لكون قضاة الموضوع قد اعتمدوا عناصر غير العناصر المفروضة قانونا لقيام فعل عرقلة حرية العمل وبهذا لم يعطوا لقضائهم التسبب الكافي والأساس القانوني السليم مما يعرض قرارهم للنقض¹.

¹ ديب عبد السلام، قانون العمل الجزائري والتحول الاقتصادي، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003، ص 373-374.

3- تصريحات الحقوقيين وتحليلاتهم للإضرابات العمالية في الجزائر

نستجمع في هذا المطلب جملة آراء رجال القانون والباحثين المختصين في مجال العلوم القانونية من أجل استنباط جملة أفكار كنتائج لهذه الدراسة.

1- رأي المحام إسماعيل خلف الله -محام ورئيس الجمعية الجزائرية الفرنسية لحقوق والحريات بباريس-

في المقابل اعتبر الحقوقي إسماعيل خلف الله أنه يجب النظر على جناح السرعة في مطالب المضربين. واعتبر أنه الحل الأمثل بحكم أن كبح الإضراب بالغضب يعتبر تعسفا وانتهاك لحقوق الموظفين والعمال وهو خرق لمقتضيات العدالة الاجتماعية. فقد اعتبر القانوني إسماعيل خلف الله وقف الإضراب وتغليب المصلحة العامة انتهاك لحقوق الموظفين والعمال. وهو رأي صائب بالفعل.

اعتبر إسماعيل خلف الله أن الإضرابات قد طالعت عدة قطاعات في الجزائر وهو أمر يشكل أزمة ويتوجب النظر بهذه الإضرابات بشكل سريع¹.

ب- رأي الدكتورة بلجيل عتيقة

ترى القانونية بلجيل عتيقة أنه " يجب على الإدارة الحديثة أن تقوم بتخطيط وتوجيه العلاقات الإنسانية في العمل وتتخذ الوسائل اللازمة والكفيلة بمراقبة الموظفين عن قرب والإستماع إلى شكايهم وتلبية ما تتضمنه من طلبات مشروعة. وعليها -الإدارة الحديثة- أن تعمل على الجمع بين الرؤساء والمرؤوسين وذلك لا يتم إلا بعقد ندوات أو لقاءات دورية في مكان العمل والاستماع إلى آراء الموظفين والعمال والرد عليها بما بحق الطمأنينة في نفوسهم. ويمكن القول أنه إذا أمكن للإدارة الحديثة تجسيد وتعميم العلاقات الإنسانية في مختلف مجالات العمل، قضت بذلك على أغلب الأسباب الدافعة للإضراب"

2

ج- رأي لخضر مناصرية-ناشط حقوقي وسياسي-

¹ خلف الله إسماعيل،-محام ورئيس الجمعية الجزائرية الفرنسية لحقوق والحريات بباريس-، برنامج وجها لوجه، عنوان الحلقة- إضراب أطباء وأساتذة في الجزائر...هل وجب تغليب المصلحة العامة؟، قناة FRANCE24Arabic\24، عرضت الحلقة منذ ثلاث سنوات، تمت المشاهدة يوم 4 سبتمبر 2021 الساعة السادسة مساءا.

² بلجيل عتيقة، مرجع سابق، ص 129.

في ظل الإضرابات التي دامت في الجزائر إلى حد 80 يوم نصح الحقوقي والسياسي لخضر مناصرية بفتح باب الحوار بين الجهات المعنية والنقابات و السلطات المعنية. خاصة وأن هذه الإضرابات قد طالت ويجب توفير حد أدنى من الخدمة. ويتوجب إيجاد حلول توافقية. فهناك مطلب الجمع بين الزوج والزوجة وعدم إرسال الزوجة للشرق والزوج للغرب.

إن تحدثنا عن مطلب جمع الأزواج نجده مطلب في غاية الأهمية ويستحق فعلا النضال النقابي لتحصيله كحق رغم أنه يقع على المشرع الجزائري عبئ تلبية هذا المطلب دون حاجة نضال العمال لأخذه لأنه من مقتضيات مصلحة المجتمع الجزائري وحماية الأسرة الجزائرية، فلا يمكن أن تعيش الزوجة العاملة والموظفة بعيدة عن بيت الزوجية وهذا فعلا له عواقب إجتماعية تتجلى بتفكك الأسرة وإهمال الزوج والأطفال¹.

إن هذا الرأي موفق إلى حد بعيد بحكم أن هذا الموضوع يحتاج فعلا إلى الحوار بين الأطراف مع تدخل المختصين والخبراء والهيئات الإستشارية إضافة إلى إنشاء اللجان.

ثانيا: النسق المغربي في تحديث ميكانيزمات ممارسة الإضرابات العمالية

تختلف النظرة للإضراب من بلد لآخر باختلاف الفلسفة السائدة في هذا المجتمع أو ذاك، فأغلب التشريعات ترى في الإضراب وسيلة للحصول على الحقوق المسلوبة ونتيجة لتطور الديمقراطية وقضية حقوق الإنسان، فقد بدأ العمال وموظفي المرافق العامة يحصلوا شيئا فشيئا على حقوقهم وذلك تدريجيا حتى حصلوا على أقدس حق كانوا محرومين منه منذ قرون طويلة وهو حق الإضراب، لهذا أخذت معظم الدول تنظم هذا الجانب بسن قوانين وتنظيمات سعيا لإحاطته بمجموعة من القواعد التي تنظم ممارسته في بعض الأنشطة والقطاعات، وتحد منه في قطاعات أخرى وتمنعه في ميادين الأنشطة الأساسية ذات الطابع الحيوي بالمجتمع، إذ نجد دول تعتنق حق الإضراب خاصة في الدول المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية وإسبانيا وإيطاليا، أما الدول العربية فالأمر يختلف من دولة إلى أخرى ونخص المغرب بالحديث في هذا الجزء من الدراسة²

1- بلورة وتكون قانون الإضراب المغربي على غرار التراكمات التاريخية والجهود العمالية النقابية

¹ مناصرية لخضر، - ناشط حقوقي-، برنامج وجهها لوحه، عنوان الحلقة- إضراب أطباء وأساتذة في الجزائر...هل يجب تغليب المصلحة العامة؟، قناة FRANCE24Arabic\24، عرضت الحلقة منذ ثلاث سنوات، تمت المشاهدة يوم 4 سبتمبر 2021 الساعة السادسة مساءا.

² سامر أحمد موسى، تكريس وتنظيم الإضراب في بعض التشريعات العربية والغربية المعاصرة، مجلة الحوار المتمدن، العدد 1987، 25-07-2007.

تعاقت أحداث تاريخية وجهود عمالية بالمغرب وكان كل ذلك جهد مهذور لتحقيق ما آلت إليه المغرب حاليا بهذا المجال. سنتعرض لكل هذه التفاصيل بهذا العنصر من الدراسة.

1- التواتر التشريعي المغربي في مجال الإضراب

قامت الدولة المغربية بالتوقيع على القانون المتعلق بالإضرابات العمالية في سنة 1977، وتم التصديق عليه سنة 1989. فهكذا كانت بدايات المشرع المغربي في تشريع ونظم الحق في الإضراب. أما دستوريا فقد تم النص على حق الإضراب ضمن الفصل 29 من الدستور المغربي على أن الحق في الإضراب مضمون ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسته، إلا أن مشكلة القانون المغربي تتجسد في فكرة عدم إنهاء نظم ممارسة الإضرابات عبر القوانين التنظيمية لكي تصبح ممارستها سارية المفعول، ففي سنة 2017 تمت عملية المصادقة على مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالإضراب من قبل المجلس الوزاري، وأحيل بعد ذلك ذات المشروع إلى مجلس النواب، إلا أنه بقي على طاولة مجلس النواب بدون مناقشة لمدة أربع سنوات، وهو اليوم مناط جدل بين الحكومة والنيابات والإتحاد العام لنقابات المغرب¹.

إن الشيء المولي للإنتباه فعلا هو تقاعس المشرع المغربي عن إصدار قانون تنظيمي يسهل عملية ممارسة الحق في الإضراب، فهذا التقاعس هو عبارة عن تسويق في نظم الحقوق وتعطيل للتمتع بها، فلو أن الدستور المغربي عزف عن نظم الحق بالإضراب إقتداء بعدة دول في العالم لكننا تفهمنا إن صح القول توجه المشرع المغربي بهذا الصدد، إلا أنه التعطيل و تراكم مشاريع القوانين و التنظيمات المحددة لكيفية ممارسة الحقوق وإبقاء مشاريع القوانين التنظيمية حبيسة أدرج الغرف البرلمانية و المجالس هو فعلا محط جدل، حيث يتوارد إلى ذهننا للوهلة الأولى من التعرف على ذلك أن التوجه التشريعي المغربي هو مانع في الحقيقة ورافض لفكرة الحق بممارسة الإضرابات العمالية. غير أن التيار القانوني المغربي يتصرف بذلك بهذا الصدد عبر التأسيس الدستوري للإضراب من زاوية ومنع سلاسة تواتر التنظيم المحدد لكيفية ممارسة هذا الحق من زاوية أخرى، وذلك لامتنعاص غضب النقابات والتنظيمات العمالية وتهدة الوسط العمالي والوظيفي. وكل هذا تحججا كما سبق لنا الذكر بإجراءات التقنين والتشريع والنظم. غير أنها تبقى حيلة مكشوفة الخبايا في نوعها، إذ لا يخفى على عاقل أن القانون والتنظيم يحتاج لمدى زمني يعد بالأشهر ليس أكثر من ذلك. بحكم كون القوانين تأتي لتسيير المصالح لا لتعطيلها. فتقاعس المشرع المغربي عن إصدار تنظيم ممارسة الإضراب هو في حد ذاته عزوف للدولة المغربية عن التصريح بهذا الحق ومنع للتمتع به.

¹ تقرير خالد الشمالي، جدل حول قانون الإضراب في المغرب، 14 نوفمبر 2020، ص1

في سنة 2006 قضت محكمة المغرب الإدارية في هذا الشأن كالتالي: "غياب النص التنظيمي ووجود فراغ تشريعي بخصوص تنظيم هذا الحق. يعطي للقضاء الإداري استنادا إلى دوره الإنشائي إمكانية خلق ضوابط كفيلة بتأمين ممارسته بشكل يضمن الحفاظ على سير المرافق العمومية بانتظام وإطراد....."1.

إن منطوق هذا الحكم القضائي إن دل على شيء فإنه يدل على عزوف المشرع المغربي عن إصدار قانون تنظيمي في مجال الإضرابات العمالية. هذا من جهة ومن جهة أخرى كنقطة ثانية يمكن إيرادها كتعليق حول ذات الفقرة من الحكم هي أن الفكرة التي طرحها القضاء المغربي كحل لغياب نص تنظيمي و المتجلاة في خلق القضاء الإداري المغربي لضوابط تكفل ممارسة الإضرابات بشكل يحافظ على نظام المرافق العامة ليست حلا نهائيا وقطعيا، بحكم أن مسألة التقنين هي موكلة كسلطة إلى السلطة التنفيذية ولا دخل للسلطة القضائية بذلك، ومهما كان تدخل القضاء المغربي من هذه الناحية بصفة أن له دور إنشائي واستشاري، إلا أنه يبقى أمر تدخل القضاء المغربي بمثابة خدش لمبدأ الفصل بين السلطات، حتى نتحفظ عن القول أنه خرق بحد ذاته لهذا المبدأ.

ب- الجهود النقابية والعمالية المغربية للظفر بحق الإضراب

على خلفية بقاء الحق في الإضراب في المغرب ضمن الإطار الدستوري فقط وغير مرفق بالنصوص القانونية التنظيمية المسهلة لممارسته كما سبق أن أوضحنا في الجزء السابق من الدراسة، أضحت الحكومة المغربية بحكم هذا الإنحصار الدستوري إن صح القول تفرض رقابة قضائية على الإضرابات العمالية، ناهيك عن الإستبعاد باسم القانون الذي يتعرض له ذوي الحقوق والمستخدمين في المؤسسات العمومية وشبه عمومية وغيرها من قبل رؤساء العمل والمسؤولين وأرباب المقاولات. فكل هذا كما سبق الذكر تحت مسمى القانون، حيث تم تحويل قانون الحق في الإضراب إلى وسيلة تضيق على الحريات النقابية في الوقت الذي يكون به هذا القانون وسيلة وأداة ضغط دستورية ومشروعة بيد الأجراء والموظفين للدفاع عن حقوقهم المادية والمعنوية وتحسين مكتسباتهم. وللتخلص من كل هذا الضغط ازداد نشاط وحركة وجهود النقابات العمالية للموظفين بالمغرب.

ومن أهم جهود هذه الأخيرة رفض مضامين النص التشريعي والمطالبة بنظمه من جديد بناء على خلاصات حوار اجتماعي مع السلطة والحركات النقابية و آراء المختصين. حيث أعربت نقابة الإتحاد المغربي للشغل أن النص التشريعي

¹ الأعرج محمد، حق الإضراب في المرافق العامة. -تعليق على حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 192 صادر يوم 7-2-2006، المجلة القانونية للمحكمة الابتدائية بمكناس، المغرب، فاس، 2018، ص89.

لقانون الإضراب سيكيل أيديها ويمنعها من ممارسة حقها الدستوري في ممارسة الإضراب. وأفصحت ذات النقابة وفي ذات السياق عن فكرة أن الحكومة من خلال تصرفاتها تحاول منع مايسمى بالتنسيقيات مثل تنسيقية المعلمين، تنسيقية المتدربين، تنسيقية الطلاب...الأطباء...إلخ. فهذه التنسيقيات هناك منها من نظمت خلال فترات سابقة إضرابات دامت لأسابيع الأمر الذي جعل هذه الأخيرة تحقق العديد من مطالبها. كما وأنه يتوجب علينا عدم إغفال أن بعض المناطق في المغرب لا تزال تشهد احتجاجات واعتصامات أبرزها وأشهرها الاعتصام المفتوح في بلدة بني تجيت، حيث ينفذ هناك عائلات المعتقلين إعتصاما أمام مقر إدارة بني تجيت وطبعا أسباب الإضرابات هناك كانت بحكم الأوضاع المزرية ودفاعا عن الحق في الشغل والصحة وحق السكن، وبحكم أن الفترة تزامنت مع ظرف حالة الطوارئ الصحية العالمية والتي لم تقتصر على المغرب فقط، فإن بعض الناشطين الحقوقيين المغربيين في هذا المجال واجهوا الحكومة باتهامها باستغلال حالة جائحة كورونا العالمية وتمير مشروع القانون المغربي الذي وصفه الكثير من السياسيين والقانونيين المغربيين بالمثير للجدل¹.

2-إستحداث طرق وآليات ممارسة الإضرابات العمالية ضمن مشروع القانون المغربي الجديد 97,15

بحكم أن هذه الدراسة تجري عن تشريع الإضرابات العمالية الجزائري ومقارنة له بالمشرع المغربي واستنباط أهم الميزات لهذا الأخير والدعوة لإخاذه كقدوة فيما يتعلق بالإيجابيات التي تم جردها، فإننا سنركز بهذه الدراسة على النصوص القانونية الحاملة للتميز وأخذها بالفحص والتحليل بهدف أن تكون الدراسة هادفة أكثر. بحكم أن المنظومات القانونية مهما بلغت من سمو في طابعها ودقتها وخلوها من العيوب إلا أنها تبقى عملا بشريا تشوبه نقائص.

1- نظرة بأهم النصوص التي برع المشرع المغربي في نظمها ضمن مشروع القانون رقم 97,15

نوجز في هذا الشق من الدراسة مختلف النصوص على حسب الإجراء وعلى حسب المرحلة التي هو عليها الاعتصام أو الإحتجاج.

1-1- فيما يتعلق بإجراءات الإشعار للجهات المعنية

لقد اختار المشرع المغربي طريقة الجرد فيما تعلق بمسألة الإخطار أو التبليغ -كما ذكر هذا المشرع - في مجال الإضرابات العمالية، حيث جاء نص المادة رقم 19 منه ذاكرة في بدايته لطرق التبليغ القانونية، ثم شرع بجرد الجهات التي

¹ تقرير خالد الشمالي، جدل حول قانون الإضراب في المغرب، 14 نوفمبر 2020، ص1.



يتوجب تبليغها بقرار الإضراب كل جهة منها على حدى ضمن النص رقم 19 كما سبق الذكر، والنص هو كالتالي: " يجب على كل جهة قررت شن إضراب أن تبلغ قرار الإضراب إلى مشغلها ويتم هذا التبليغ على النحو التالي:.....- يبلغ قرار شن الإضراب العام الوطني في قطاع الوظيفة العمومية أو المؤسسات العمومية أو الشبه العمومية أو الجماعات المحلية، إلى كل من الوزير الأول والوزير المكلف بالوظيفة العمومية، وإلى وزير الداخلية،

-يبلغ قرار شن الإضراب الوطني القطاعي إلى كل من الوزير الأول والوزير المكلف بالقطاع...-

- يبلغ قرار شن القطاع على مستوى كل مرفق عمومي أو جهة أو عمالة أو إقليم أو جماعة محلية أو إلى الرئيس المباشر

- يبلغ قرار شن الإضراب العام الوطني في القطاعين العام والخاص والشبه عمومي إلى الوزير الأول ووزير الداخلية والوزير المكلف بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالتشغيل".

إن عملية التحديد للجهات التي يتوجب إخطارها بالرغبة بشن إضراب، يجعل هذه الهيئات تتحمل المسؤولية أكثر، فبعملية التبليغ يتم وضعها أمام الأمر الواقع ودراسة مشاكل العمال وفحصها وأخذها بالتحليل والدراسة ثم التقرير بعد ذلك ما إن يتم تلبية تلك المطالب أو لا. خاصة وأن الجهات التي يتم تبليغها وفق القانون المغربي هي جهات ذات وصاية عليا وهيئات وسلطات عليا بالدولة، مثل الوزراء ووزراء مكلفين بالوظيفة العمومية ووزراء الداخلية...إلخ. فلما يتم تبليغ وأيضا ليس بتبليغ عادي أمام مديرية أو قطاع ولائي، بل أمام وزير وهيئة عليا، فإن الأمر يأخذ فعلا على محمل الجد ويولى قدرا كبيرا من الإهتمام.

فمن هذا المنطلق، يمكن القول أن المشرع المغربي كان موفقا في فكرة الجرد هذه. بخلاف المشرع الجزائري الذي لم يحذو بهذا الحذو مطلقا، بل إكتفى بنظم الإشعار كإجراء دون التفصيل بالأمر أو حتى جرد الجهات الواجب إشعارها لحسم الأمر أكثر. وأيضا فرض ضمن القانون إشعار جهات عليا، فكل هذه النقاط تفتقر لها المنظومة القانونية الجزائرية المتعلقة بالإضراب.

ولتأكيد حسم المشرع المغربي وجديته في مجال ضبط الإضرابات العمالية، نولي الانتباه إلى نص المادة 20 من القانون رقم 97,15 والتي بينت أن إخطار الهيئات المحلية بالشروع بالإضراب هو إخطار إجرائي وإخطار يهدف للإخبار لا أكثر، كما جاء بنص المادة، فالهيئات المحلية يتم إخطارها لإخبارها فقط وليس الأمر مثل الهيئات الوطنية والعليا التي يتم إخطارها للتجهيز لإتخاذ ما هو أنسب من القرارات. وقد ورد في نص المادة رقم 20 التالي: " توجه نسخة من قرار شن الإضراب قصد



الإخبار بإحدى وسائل التبليغ المشار إليها في الفقرة الأولى من المادة رقم 16 من هذا القانون إلى كل من مندوب الإقليمي للتشغيل وممثل السلطة المحلية بالنسبة للإضرابات التي تشن على صعيد المقاولات الخاضعة لدائرة نفوذهم.....".

لو قارنا المشرع الجزائري بنظيره المغربي في مسألة الإشعار، نجد أن المشرع الجزائري عزف عن فكرة ذكر الهيئات المسؤولة عن متابعة الإضراب و إخطار الوزارات... إلخ. فالمادة رقم 29 من القانون رقم 90-02 نصت على وقت الشروع بالإضراب بعد إنتهاء أجل الإشعار المسبق. ثم تلها المادة 30 من ذات القانون، والتي نصت هي الأخرى على كيفية حساب أجل الإشعار وبعدها المادة رقم 31 هي الأخرى تحدثت حول الإشعار. فرغم تخصيص كل هذه المساحة المتجلاة في ثلاثة نصوص من القانون لنظم الإشعار إلا أن المشرع الجزائري تغافل عن نظم عدة نقاط مهمة متعلقة بالإشعار، فمثلا هو لم يشرح بشكل واسع الهيئات التي يتوجب إخطارها ولم يوضح بشكل كبير مسألة الهيئات العليا و الجهات المحلية... إلخ. فكل هذه النقاط ستحدث خلا أثناء التطبيق وستتربب الجهات المعنية من إتخاذ الإجراءات اللازمة وكل جهة سوف تضع عيئ الإهتمام بالأمر على الأخرى.

2-1 مسألة التدوين

أوجب القانون المغربي رقم 97,15 شرط التدوين والكتابية لقرار الإضراب، حيث جاءت المادة رقم 21 من ذات القانون ناصة على البيانات التي يجب تضمينها في قرار الإضراب. فالكتابة و التدوين في المعاملات هي نقطة من المحبذ استعمالها لفرض الشفافية أكثر وأيضا مصداقية المعاملات وتوفر الأدلة.

لقد أهمل المشرع الجزائري شرط الكتابة في معاملات إجراءات الإضرابات العمالية، ولم يعطي إطلاقا اهتماما لفكرة التدوين وجاءت نصوص القانون رقم 90-02 خالية من مادة قانونية تتلو البيانات المتوجب تضمينها في قرار الإضراب أو صيغته في الحين الذي كان من الأفضل إيراد ذلك لتجنب اللبس والإختلاف.

3-1- اللجان وطبيعتها وزمن قيامها وطبيعة عملها

إن مجال الإضرابات العمالية من أكثر المجالات التي تحتاج فعلا لإنشاء لجان من الوهلة الأولى للتفكير بالإضراب بل قبل هذه المرحلة من وقت التفكير بمراجعة جزئيات ونقاط متعلقة بحقوق العمال، فمجال الإضرابات العمالية يعتبر تربة خصبة لتأسيس اللجان في كل مرحلة بحكم طبيعة ونوعية هذا المجال، ففي كل مرحلة نحتاج لقيام لجنة تدرس مختلف الجزئيات والوقائع والأحداث التي تكون وليدة تلك المرحلة فمثلا نورد على سبيل المثال فكرة إختلاف مطالب العمال بحكم إنتمائهم إلى

درجات مختلفة في السلم الوظيفي، ففي هذه النقطة نحتاج إلى لجنة تدرس كيفية الشروع بهذه الحالة وكيفية المطالبة بمطالب مختلفة وكيفية الإتحاد...إلخ.

والمشروع المغربي من خلال القانون رقم 97,15 جسد فكرة إنشاء اللجان، ويتعلق الأمر هنا باللجنة المشار إليها ضمن المواد 17 و 21 من القانون المغربي رقم 97,15 والتي ذكرت أيضا في نص المادة رقم 22 من ذات القانون. أما المشروع الجزائري، فنجدة قد أورد ضمن نص المادة 21 ما أسماه مجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء، وذلك ضمن نص المادة رقم 21 من القانون رقم 90-02. وهنا عموما المجلس في طبيعته يختلف نوعا ما على اللجنة فهو بأعضاء أكبر ومهام أكثر. فمجلس الوظيفة العمومية في القانون الجزائري هو بمثابة هيئة مصالحة، كما أن له دور إستشاري يتجلى من خلال إستشارته لدى إعداد النصوص القانونية¹.

إن ألقينا نظرة في كل من القانونين المغربي والجزائري فيما تعلق بمسألة اللجان، سوف نجد كل منهما أورد نوعا معيناً من اللجان وذات مهام معينة وطبعا كل من القانونيين مختلف عن الآخر من هذه الناحية. إلا أنه يمكن القول أن كل منهما لم يعطي مسألة إنشاء اللجان حقها وقدرها، حيث كل منهما نجده حث على إنشاء لجنتين أو أكثر وكل لجنة لها مهام معينة ومحدودة. بالإضافة إلى ذلك لا يوجد تنوع لا من حيث اللجان ولا من حيث مهامها وأسباب قيامها واختصاصاتها وسلطاتها إلى غير ذلك.

إلا أنه وكما سبق لنا الذكر، موضوع الإضرابات العمالية من أكثر المواضيع التي تحتاج لقيام لجان في كل مرة وعلى حسب طبيعة المسائل المعالجة والمستجدة في كل مرة.

2- نظرة في آراء المفكرين القانونيين المغاربة حول مشروع قانون الإضراب 97,5

إن الإطلاع على مدونة القانون المغربي الجديد المتعلق بالإضراب، ذي الترقيم 97,5، يجعلنا في فضول ورغبة للإطلاع على آراء القانونيين المغاربة حوله، وفعلا هناك من مجد نسخة القانون الصادرة عن وزارة الشغل المغربية كما أن هناك من انتقد بشكل حاد تلك النسخة الصادرة عن الحكومة من ذات القانون. وهذا ما سنطالع عليه في الأجزاء الموالية لهذا القسم من الدراسة.

1- رأي الباحث محمد طارق- أستاذ القانون الإجتماعي

¹ المادة رقم 22 من القانون 90-02.

يرى أستاذ القانون الإجتماعي محمد طارق أن الحكومة عليها أن تفتح وتنخرط في حوار إجتماعي، وذلك بحكم أن قانون الإضراب هو ليس قانون تنظيمي عادي وبسيط، فقانون الإضراب له تكلفة مالية والحكومة نعي جدا أن له تكلفة مالية إضافة إلى أن القوانين الإجتماعية في كل دول العالم تحتاج إلى تقريب وجهات النظر. لذا فالحوار الإجتماعي هو ضروري جدا فهوآلية لتقريب وجهات النظر، وآلية للإستماع للرفقاء الإجتماعيين وآلية لإنضاج سياسات عمومية اجتماعية. يواصل الأستاذ محمد القول الإضراب لو كان في مخرجات الحوار الاجتماعي لما كنا في أزمة الثقة. وقد أعربت الحكومة المغربية أن مشروع القانون هو ملك للبرلمان وهو مفتوح للتشاور، إلا أن رجال القانون اعتبروا أن البرلمان هو عبارة عن لعبة عديدة والأمر يحتاج إلى الإنفتاح على الحوار الاجتماعي والإستشارة واستعانة الحكومة بالمؤسسات والهيئات الإستشارية.

إن الشيء الذي يتوجب الأمر التنويه إليه كتعقيب على هذا الطرح هو أن البرلمان عادة تكون بغرفتين غرفة مجلس الأمة وغرفة مجلس النواب، ففكرة اللعبة العددية يمكن تكون بشكل واضح أكثر على مستوى مجلس النواب لأن مجلس الأمة يغلب عليه الطابع الاستشاري أكثر، فهو هيئة من ذوي الكفاءة والخبرة.

إن موضوع تنظيم الإضراب ليس بموضوع جديد بل هو موضوع قديم، فتنظيم الإضراب كان من أول دستور مغربي تحديدا في الفصل 14 من الدستور المغربي يتحدث أن الإضراب حق وعن إلزامية صدور مرسوم أو قانون تنظيمي يحدد شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق. دستور 2011 كرس هذا الحق وقبل دستور 2011 كانت هناك خمس مشاريع تنظم الإضراب، بعض المشاريع جاءت بعد إحتقانات إجتماعية وكجواب عن هذه الإحتقانات، كل المشاريع لم تدخل في التشاور العمومي كما كان باستثناء المشروع الذي سبق دستور 2011 أو حكومة 2011 فهو أعد بطريقة تشاورية حيث كان في حكومة عباس الفاسي حيث أرسل نص المشروع بتلك الفترة إلى منظمة العمل الدولية والتي بدورها قدمت رأيا حول ذلك المشروع وأشادت بقيمته القانونية وبتقدمه.

وبخصوص فكرة أن مشروع القانون رقم 97,15 تضمن تقييدات للنقابات، يمكن القول أنه يتوجب أولا الحديث عن منهجية إعداد هذا القانون لأن منهجية الإعداد مهمة جدا، فمنهجية الإعداد التي نعلمها جميعا في إعداد هذه الوثيقة هي أن هذه الوثيقة كانت ممركة في وزارة التشغيل، فوزارة التشغيل هي التي أعدها كمشروع قانون، بعد ذلك أرسلت الوثيقة الى الأمانة العامة للحكومة ثم هذه الأخيرة وضعت قيد طاولة المجلس الوزاري المغربي الذي بدوره قرر تشكيل لجنة وزارية للتداول في المشروع ، لكن عموما يجب التنويه أن المشروع الذي أعدته وزارة التشغيل مختلف تماما عن ذلك المشروع الموجود بأدراج البرلمان والأمانة العامة للحكومة معا. عموما هناك إختلافات كبيرة بين الوثيقة الأولى والوثيقة الثانية. فوثيقة

وزارة التشغيل متقدمة فهي تحوي تقديم عام وتشرح فلسفة المشروع وروح القانون وفي الوثيقة الموجودة في الحكومة والبرلمان لا نجد هذا التقديم. وعموما المنهجية المثلى لإنتاج المشاريع القانونية الاجتماعية مثل الاضراب تقتضي التشاور العمومي. ولا يمكن القول أن مشروع القانون قابل للتشاور في البرلمان بحكم أن من الصعب جدا خلق تشاور عمومي حول الوثيقة لأن البرلمان هو لعبة عددية وهو لعبة الأغلبية والمعارضة. و التشاور العمومي هو لعبة الإنفتاح على الآراء واستقبال الآراء¹.

وقد تم التعقيب على ذلك بالقول أن وثيقة المشروع يجب أن تودع لدى رئاسة الحكومة على اعتبار أنها تهم القطاع الخاص وقطاع الوظائف العمومي معا إلا أننا لا نمجد هذا الرأي بحكم أن كل أنواع القوانين يجب احترام فيها فكرة مراحل إعداد قانون وهذا يكفي بشكل كامل.

أكد الأستاذ محمد طارق أن الحكومة كان عليها أن تفتح التشاور والحوار لأن القوانين الاجتماعية يجب أن تكون نتيجة لحوار اجتماعي حقيقي في مخرجاته كذلك الحكومة كان عليها أن تذهب للآراء الإستشارية، خاصة وأن الحكومة المغربية تملك مؤسستين من هذا النوع ورغم ذلك لم تستعن بهما في الموضوع. ألا وهما المجلس الإقتصادي والإجتماعي لحقوق الإنسان وأيضا المجلس الإقتصادي والإجتماعي البيئي. فالإضراب مسألة حقوقية فبالنظر إلى المغرب تملك مؤسسات للتشاور وتملك أيضا الحوار الاجتماعي للإنضاج².

ب- رأي رزيق كويد خبير النزاعات القانونية حول تقنين الإضراب بالمغرب

يقول القانوني رزيق كويد أنه تلقى مجموعة من الإستشارات وكان لزاما عليه أن يجيب عنها بدون تحفظ والأمر يتعلق بقانون الإضراب فمؤخرا الطبقات الشغيلة والعمال قامت بإضرابات عديدة، فالإضراب هو حق دستوري ولا يمكن لقوة أن توقفه إلا إذا مس بالنظام العام. والقصد بالنظام العام سلامة ونظام وأمن الدولة ومؤسساتها وشعبها والمصالح العامة.

يرى رزيق أحمد أن من حق المواطنين والنقابات الإحتجاج والإضراب بحكم أنه حق دستوري ويجوز ممارسة هذا الحق بكل حرية طالما لا يمس بالنظام العام وأمن الدولة، ففي حالة المساس بذلك يتدخل القضاء وتتدخل النيابة العامة وتعتقل هؤلاء الافراد الذين سببوا ذلك وتحيلهم إلى القضاء طبقا للقانون. ويمهر رزيق كويد رأيه بالقول أن الزمن الحالي هو زمن

¹ محمد طارق، برنامج مثير للجدل، عنوان الحلقة "مشروع قانون الإضراب هل يلي انتظارات النقابات؟"، قناة MEDI تاريخ مشاهدة البرنامج: يوم 8 سبتمبر 2021 الساعة الثامنة مساءا.

² محمد طارق، نفس المرجع.

العدالة ونحن لسنا بزمن العدالة الفردية التي مقتضاها أن الإنسان يقتص لنفسه عن ما يلحقه من ضرر بالتالي تعم
الفوضى فحالها هناك عدالة إنسانية وهناك ترسانة قوانين وقانون يحمي الكل، المضربين والنقابات والمستفيدين من المرافق
والشعب أيضا 1

الخاتمة

إن المنظومة القانونية الجزائرية المتعلقة بالإضراب لا تزال تعاني القدم، فهي قديمة ورثة في مضمونها، وهذا ما
يجعلها غير قادرة على حل المشاكل الحالية للإدارة الجزائرية سواء العامة أو الخاصة الربحية. ففي الواقع هناك الكثير من
العمل يقع على المشرع الجزائري فعلة للقيام والنهوض بهذه المنظومة وجعلها على قدر أكبر وأكثر من الفعالية. وفي المقابل
المشرع المغربي على الرغم من التراجع الكبير في مجال تقنين الإضرابات العمالية - فهو اعترف بحق الإضراب في عدة دساتير
سابقة وقديمة_ إلا أنه لم يملك شجاعة إصدار قانون تنظيمي يسير ممارسة الإضرابات، غير أن المشرع المغربي يبقى أحسن
من المشرع الجزائري حين فكر في السنوات الأخيرة بإصدار قانون تنظيمي حيث نال مشروع القانون المغربي 97,5 ترحيبا من
الوسط القانوني، خاصة النسخة الصادرة من المشروع عن وزارة الشغل المغربية.

النتائج والتوصيات

النتائج: من نتائج هذه الدراسة نذكر التالي:

بالنسبة للمشرع الجزائري

- القانون رقم 90-02 لم يهتم لعنصر اللجان يشكل موسع كما لم ترد به نصوص حول تشكيلات اللجان ومهامها،
واقصر الأمر على إنشاء مجلس الوظيفة العمومية كما هو مذكور في نص المادة رقم 21 ومايلها. فاللجان في
المواضيع ذات الطبيعة المشابهة والمماثلة للإضرابات هي جد مهمة والوسط الوظيفي على قدر كبير من الحاجة
لإنشاء لجان تنشأ بشكل دوري ومؤقت على حسب الحاجة إليها.
- لم ترد هناك تفصيلات حول العقوبات القانونية المتعلقة بالمؤسسات والأشخاص المعنوية خاصة الوطنية،
فالقانون 90-02 أغفل توضيح ذلك.

¹كوييد رزيق، عنوان الحلقة: الحق في الإضراب والقانون المغربي، قناة eConseilBook، زيارة القناة يوم 5 سبتمبر 2021، الساعة 13:00 -الوحدة زولا.

- إن التقدير الزمني وجانب الزمن والمدة الزمنية للإشعارات وغيرها. نوعا ما غير مضبوط في القانون رقم 90-02 رغم حساسية مجال الإضرابات العمالية وأهمية نقطة الزمن سواء بالنسبة للعمال أو المجتمع أو المؤسسات والمرافق.
بالنسبة للتشريع المغربي:
- على الرغم من كون مشروع القانون المغربي المتعلق بالإضراب عبارة عن مشروع قانون فقط ولم يطبق بعد لاختبار نتائجه على المؤسسة المغربية والقطاع العام المغربي، إلا أن هذا المشروع على الأقل يتمتع بسمة كونه حديث وبمقتضيات العصر الحالي بخلاف القانون رقم 90-02، الذي يعتبر قديما في أسسه ومناسب للإدارة قديما لا الإدارة العصرية الحالية.
- بالنسبة للتشريع المغربي فإن المشرع المغربي لا يزال لم يتمكن من أخذ الجراة اللازمة لسن قانون تنظيمي يحدد قواعد وإجراءات ممارسة الإضراب رغم النص عليه دستوريا وفي دساتير كثيرة أيضا ومنذ زمن طويل.
- إن مشروع القانون المغربي الصادر عن وزارة الشغل المغربية هو موجد أكثر من قبل القانونيين المغاربة وهو متقدم أكثر في مضمونه وفحواه بخلاف النسخة من ذات القانون الصادرة بعد تغييرات الحكومة المغربية وبعد تغييرات قامت بها الحكومة.
- التوصيات: نهي الدراسة بجملة هذه التوصيات
- التوصيات المتعلقة بالتشريع الجزائري
- يجب على المشرع الجزائري النظر على سبيل السرعة في المنظومة القانونية المتعلقة بالإضراب، بحكم قدمها فهي لا تتناسب مع مقتضيات الحياة الحديثة والمطالب العمالية في هذا العصر.
- يجب على المشرع الجزائري التوسيع في اللجان التي يمكن أن تقوم في حالة الإضرابات العمالية، ولجان التسوية والصلح، فيجب التوسيع في اللجان التي تسير مرحلة ممارسة الإضرابات.
- فكرة الأجال القانونية وضبطها قدر المستطاع بحكم حساسية مجال الإضرابات العمالية وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية وانعكاساته على المواطنين ومبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد.
- يجب على الجهات القضائية الجزائرية حسم الأمر فيما يتعلق بقضايا الإضراب وتطبيق القانون وفرض التعويضات على الهيئات المعنية.

- القانون الجزائري لم يفصل أكثر في مسألة الغرامات المالية والعقوبات المفروضة على الطرف المذنب. خاصة فيما تعلق بجانب الإدارة ومؤسسات الدولة وعقوباتها كأشخاص معنوية، وإن كانت تلك العقوبات المذكورة بشكل عام فإنه لا بد من التفصيل على الأقل من زاوية سلطات الدولة والأشخاص المعنوية عموماً.
- فكرة فصل قانون الإضرابات المتعلق بالقطاع الخاص عن القوانين المتعلقة بالإضرابات العمالية والمتعلقة بالمؤسسات العمومية والهيئات الحكومية التابعة للدولة يجب النظر بها وإعطائها قدراً أكبر من الأهمية بحكم ضرورة الأمر، فهيئات القطاع العام ليست كتلك التابعة للقطاع الخاص، فعادة ما تكون هيئات القطاعات الخاصة مؤسسات استثمارية ربحية وهيئات الدولة هي هيئات خادمة للمواطن وللمصلحة العامة وسد الحاجات العامة.
- النظر بالهيئات المسؤولة في اتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة عند قيام الإضرابات العمالية وفي المرحلة الأولى منها مثل مرحلة الإشعار المسبق، وقد نوهنا إلى هذه الفكرة بحكم كون الجهات المسؤولة لها دور أساسي في هذه المرحلة، فهي من تتخذ كل الإجراءات اللازمة. وفكرة عدم التحديد ضمن القانون تجعل الهيئات والسلطات تتقاعس عن اتخاذ القرارات اللازمة وكل سلطة تضع عبء اتخاذ القرار على الأخرى.
- عادة ماتحل مشاكل الإضرابات العمومية خاصة على مستوى القطاع العام من قبل السلطة المحلية أو السلطة المركزية كهيئات سلطة تنفيذية دون أخذ بعين الاعتبار فكرة الإستشارة رغم امتلاك السلطات التنفيذية عادة لطاقتهم هيئات استشارية تلجأ إليها في حال اقتضى الأمر ذلك إلا أن الحكومات عادة ما تتقاعس عن فعل ذلك لذا فمن اللازم إنشاء طاقم وتشكيلة بشرية إستشارية متخصصة قانونية في النزاعات وقضايا الإضرابات العمالية. وقضايا المؤسسات وقانون العمل وتسيير شؤون العمال ليسهل التحكم في الوضع أكثر ويكون إنشاء هذه الهيئات على مستوى النقابات .
- إنشاء هيئات استشارية متخصصة قانونية في شؤون العمل وقوانين تسيير المؤسسات على مستوى الهيئات المحلية في الدولة لتخفيف العبء على المؤسسات المركزية كسلطات تنفيذية.
- إنه لا بد من النظر بشكل جدي في قوانين الإضرابات العمالية سواء تعلق الأمر بالجزائر أو بالمغرب بحكم تأزم الأوضاع فعلاً في هذا المجال . إضافة إلى ذلك، النظر بالتشريعات والقوانين المتعلقة بهذا المجال هو أحسن حل.

التوصيات المتعلقة بالتشريع المغربي:



- يجب على السلطة التشريعية المغربية السرعة في اتخاذ القرار بشأن مشروع قانون الإضراب رقم 97,15 بحكم طول مدة عدم صدور قانون تنظيمي يدرس ويقنن إجراءات الإضرابات العمالية.
- الأخذ بأراء ذوي الاختصاص في هذا المجال .
- الأخذ بأراء المجالس الاستشارية والمؤسسات الاستشارية في الدولة المغربية.

قائمة المراجع

- المراجع باللغة العربية
- الكتب:
- - ديب عبد السلام، قانون العمل الجزائري والتحول الاقتصادي، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
- - عبد المعطي، أمل محمد، حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، ط2 القاهرة، دار النهضة العربية.
- -خليفة عبد الرحمن، محاضرات في القانون الجنائي العام، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2012.
- -راشد راشد، شرح علاقات العمل الفردية و الجماعية في ضوء التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1985.
- -محمد فاروق عبد الحميد – نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي – ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر 1987.
- -هدفي بشير ، الوجيز في شرح قانون العمل . علاقات العمل الفردية و الجماعية . ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006.
- -القانون الاجتماعي " P.LAROQUE " نقلا عن ناصف إمام سعد هلال، إضراب العاملين بالدولة بين الإجازة والتحریم، في التشريع والفقہ والقضاء، 1984، مصر.
-
- الرسائل الجامعية
- - بلجبل عتيقة ، الإضراب في المرفق العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في الحقوق ، تخصص قانون عام جامعة محمد خيضر (بسكرة) الجزائر، 2004.
- - عكش بشار شعبان ، التنظيم القانوني للإضراب ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة حلب ، 2015.



● القوانين:

- المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 06 الصادرة بتاريخ 7 فبراير 1990.

- القانون رقم 90/14 المؤرخ في 06-06-1990 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم ج العدد 23.

● المقالات

- -الأعرج محمد، حق الإضراب في المرافق العامة، -تعليق على حكم المحكمة الإدارية بالرباط، المجلة القانونية للمحكمة الابتدائية بمكناس، العدد 192 صادر يوم 7-2-2006، المغرب، فاس، 2018.
- - سامر أحمد موسى، تكريس وتنظيم الإضراب في بعض التشريعات العربية والغربية المعاصرة، مجلة الحوار المتمدن، العدد 1987، نشر يوم 25-07-2007.

● المداخلات القانونية

- - فيصل بن حليلو، نفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية من خلال المرفق العام، مداخلات قانونية للمشاركة في المؤتمر الدولي الأول الموسوم ب" المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن، د.ت.ن.

● التقارير

- - تقرير خالد الشمالي، جدل حول قانون الاضراب في المغرب، 14 نوفمبر 2020.
- آراء القانونيين عبر المقابلات في البرامج الإذاعية القانونية المصورة
- -محمد طارق، برنامج مثير للجدل، عنوان الحلقة" مشروع قانون الإضراب هل يلي انتظارات النقابات؟"، قناة MEDI تاريخ مشاهدة البرنامج: يوم 8 سبتمبر 2021 الساعة الثامنة مساء.
- -خلف الله إسماعيل-محام ورئيس الجمعية الجزائرية الفرنسية للحقوق والحريات بباريس-، برنامج وجهها لوجه، عنوان الحلقة- إضراب أطباء وأساتذة في الجزائر...هل يجب تغليب المصلحة العامة؟، قناة



FRANCE24Arabic\24، عرضت الحلقة منذ ثلاث سنوات، تمت المشاهدة يوم 4 سبتمبر 2021 الساعة السادسة

مساء.

• -كويد رزيق، عنوان الحلقة: الحق في الاضراب والقانون المغربي، قناة eConseilBook، زيارة القناة يوم 5 سبتمبر 2021، الساعة 13:00 -الواحدة زوالا.

• -مناصيرية لخضر- ناشط حقوقي-، برنامج وجهها لوجه، عنوان الحلقة- إضراب أطباء وأساتذة في الجزائر...هل وجب تغليب المصلحة العامة؟، قناة FRANCE24Arabic\24، عرضت الحلقة منذ ثلاث سنوات، تمت المشاهدة يوم 4 سبتمبر 2021 الساعة السادسة مساء.

• المراجع باللغة الاجنبية

• - HAMON (L.), Grève et continuité du service Public : mirage de la conciliation ou modalité de l'arbitrage, D1980 Chron.

• المواقع الإلكترونية

• <https://www.ennaharonline.com>/بالصور.. عمال الوكالة الوطنية لدعم وتنمية المقاولاتية يدخلون في إضراب وطني مفتوح تمت زيارة الموقع يوم 23 افريل 2021 على الساعة 16:30 مساء.

• <https://www.radioalgerie.dz> > tags > الإذاعة الجزائرية | اضراب عمال الترامواي

• اضراب عمال ترامواي غير قانوني و تم دون اشعار مسبق 13 اكتوبر 2016 تمت زيارة الموقع يوم 23 افريل 2021 الساعة 14:30.

• القضاء يأمر بوقف إضراب مضيفين في "الخطوط الجزائرية" <https://www.aa.com.tr> > الدول-العرب تمت زيارة الموقع يوم 23 افريل 2021.

• حق الإضراب والإقتطاع من الأجور في تونس: أيّ معادلة؟ | <https://www.legal-agenda.com> Legal Agenda > تمت زيارة الموقع يوم 24 أفريل 2021 الساعة 16:00.



القضاء الإداري والإدارة بالمغرب أي دور في حماية حقوق الإنسان؟

Administrative Judiciary and Administration in Morocco "what role in Protection of Human Rights?"

عبدالله المخلوق

ABDELLAH EL MAKHLOUK

باحث في سلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

أكادال-الرباط-المغرب

University Mohammed V Agdal Faculty of Legal Sciences and Economic Social Raba

abdellah1985elmakhlouk@gmail.com

ملخص البحث:

يمكن اعتبار العلاقة بين القضاء الإداري والإدارة، علاقة جدلية، فإذا كان دور الإدارة هو تسيير المرافق العمومية على الخصوص بشتى أنواعها، مما يساهم في تكريس حقوق الإنسان التي جاء بها الدستور المغربي 2011، فإن لقيامها بهذا المهمة تنحرف عن دورها، مما يمس بحقوق الإنسان التي تعتبر سببا رئيسيا لظهور الإدارة، فيتدخل القاضي الإداري من أجل إرجاع الحقوق إلى ذوبها عن طريقهم، مما يخلق نزاعات إدارية تكون الإدارة في غنى عنها. وتبدأ المعركة بين هذين الجهازين، كل واحد منهما له مبرراته، وفق مسطرة شبه معقدة. وفي الأخير خلصنا أنه من الأجدر أن تمنح للقاضي الإداري مزيدا من الصلاحيات، بما في ذلك مراقبة السلطة التقديرية للإدارة، وتوجيهها لكي لا تنحرف عن مسارها وسلطتها، ولا تثقل كاهل المحاكم المختصة، دون أن يمس ذلك بمبدأ فصل بين السلطات، ولكن يكون هناك استثناء على هذا المبدأ، على غرار السلطة التقديرية ونظرية الظروف الاستثنائية ونظرية أعمال السيادة التي تمتاز بهم الإدارة وفقا لشروط معينة، لأنه من مقتضيات وجود دولة قوية واستمرارها أن يكون لها قضاء قوي ومستقل، من أجل أن يضرب على أيدي العابثين ويردعهم، وخاصة أثناء المنازعات الإدارية.

كلمات مفتاحية للبحث: القضاء الإداري، الإدارة، حقوق الإنسان، السلطة التقديرية للإدارة، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض.



Abstract:

The relationship between the administrative judiciary and the administration can be considered a dialectical one. If the role of the administration is to run public utilities in particular, of all kinds, which contributes to the consolidation of human rights stipulated in the Moroccan constitution 2011, then by performing this task it deviates from its role, which affects the human rights that It is considered a major reason for the emergence of the administration, so the administrative judge intervenes in order to return the rights to their families through them, which creates administrative disputes in which the administration is indispensable, and the battle begins between these two agencies, each of which has its justifications, according to a semi-complex procedure. It is better to grant the administrative judge more powers, including monitoring the discretionary authority of the administration, and directing it so that it does not deviate from its path and authority, and does not burden the competent courts, without prejudice to the principle of separation of powers, but there is an exception to this principle, similar to Discretionary authority and the theory of exceptional circumstances and the theory of acts of sovereignty that characterize the administration according to certain conditions, because it is a requirement for a strong state and its continuity to have a strong and independent judiciary, in order to strike at the hands of abusers and deter them, especially during administrative disputes.

مقدمة:

أولاً: الإطار العام للموضوع:

لقد عرف كل من الإدارة والقضاء الإداري بالمغرب عدة محطات تاريخية، فالإدارة المغربية أقدم نشأة من القضاء الإداري، حيث أن الإدارة العامة بالمغرب تعتبر الركيزة الأساسية لاستمرار وتديبر المرافق العمومية بشتى أنواعها، وما لذلك من انعكاسات إيجابية على حقوق الإنسان في بادئ الأمر، لأن المرافق العمومية التي تديرها الإدارة تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية... والإدارة تتطور بتطور الزمن، فالإدارة في القرن العشرين ليست هي الإدارة في القرن الحادي والعشرون، حيث تعتبر الإدارة عملية متكاملة لتحقيق الأهداف المرسومة، وذلك بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وفق منهج ومنهجية وبيئة محددة، وهذه الأخيرة ينظمها القانون الإداري الذي يمكن تعريفه حسب موريس هوريو بأنه: "كل إعلان للإدارة يستهدف إحداث أثر قانوني قبل الأفراد ويصدر عن سلطة إدارية في صيغة تنفيذية، أي في صورة



تمكن من تنفيذ المباشر"¹. كما عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية أو موضوعية حين يكون العمل لائحة، وإما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها، لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي"². هذا القانون من خصائصه أنه غير مقنن أي غير صادر في شكل تشريع مكتوب على غرار القوانين الداخلية الأخرى، وحديث النشأة حيث يمكن الحديث عن ميلاده إبان الثورة الفرنسية عن طريق مجلس الدولة الفرنسي 1789، لماذا هذا القانون غير مقنن؟ لأن الإدارة تتغير وتتطور باستمرار، وبالتالي تقوم الإدارة بين الفينة والأخرى بإصدار مذكرات ومناشير ودلائل مسطرية مؤقتة تخدم مرحلة معينة، إذن هناك إشكال يتمثل في عدم وجود قانون إداري ثابت ومستقر، لعدة أسباب منها ما ذكر، الشيء الذي يجعل الإدارة تقوم بإصدار قرارات أو... في غالب الأحوال تتسم بالاعتصاب وبالشطط وبالتعسف في استعمال السلطة، حيث تبجح هذه الأخيرة في هذا الشأن بسلطتها التقديرية وكذلك بمبدأ الفصل بين السلطات، من أجل عدم التدخل في شؤونها، وخاصة القضاء الإداري. فالإدارة أثناء قيامها بمهامها التي أوكل لها المشرع، تمس بحقوق الإنسان، فإذا كان دورها الرئيسي المساهمة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق المرافق العمومية مثلاً، في تكريس حقوق الإنسان ومحافظة عليها، مهما تطور وتغير الزمن والإدارات، فإنها تمس بهذه الحقوق بسبب سلطتها التقديرية وبمبرر المحافظة على النظام العام، ولإعادة الأمور إلى نصابها وإعادة توجيه الإدارة منحرفة عن مسارها شيئاً ما، يتدخل القاضي الإداري بصفته الجهة المختصة التي أوكل لها المشرع التدخل في هذا الشأن عن طريق ذوي الحقوق من أجل إنصافهم، فيبدأ النزاع الإداري وتبدأ المعركة بين الإدارة العامة، معتمدة على عدة مبررات والقاضي الإداري الذي تهدد هذه الأخيرة اختصاصاته وقد تمس بسمعته، فيتدخل إذن عن طريق دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الشامل أو التعويض، فيعد كروفر يصدر القاضي الإداري حكمه الحائز لقوة الشيء المقضي به على الإدارة، فتتهرب هذه الأخيرة من تنفيذ هذا الحكم بداعي عدة مبررات، فيلجأ القاضي الإداري إلى بعض وسائله لإجبارها على تنفيذ الأمر يتعلق بالغرامة التهديدية على سبيل المثال، الشيء الذي يؤدي إلى مشكلة أخرى تتمثل في عدم الحجز على المال العام، ومن أجل إيجاد حلا لهذه المشكلة يلجأ مرة أخرى القاضي الإداري باعتباره خلاق للقاعدة القانونية، إلى تحديد المسؤوليات أي يتم حجز على أموال الشخصية للأفراد الذين صدر ضدهم الحكم القضائي مباشرة، وبالتالي قد لا يتهرب من صدر في حقه حكماً بصفة شخصية، ورغم ذلك تثار عدة إشكالات وتتشعب المساطر في هذا المجال، لأن المواجهة بين القاضي الإداري

¹ د. برهان زريق، القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة، الطبعة الأولى، ص 18، 2016.

² الطماوي، سليمان محمد، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط 2، دار الفكر العربي، ص 31، 1991.

وإدارة، قد تذهب إلى الأشواط الإضافية بل إلى ركلات الجزء، بسبب تشبث كل واحد منهما بموقفه، فالقاضي الإداري يريد تطبيق المشروعية، وإدارة تتبجح بسلطتها التقديرية في المحافظة على النظام العام، وكل ذلك قد ينعكس سلباً أو إيجاباً على حقوق الإنسان، إيجاباً إذا كان هناك تعاون وسلباً إذا كان هناك تنافر وابتعاد.

ثانياً: أهمية الموضوع

ومن هنا للموضوع أهمية كبيرة، لكونه يعالج دور الإدارة في إدارة المرافق العمومية بالمغرب، وما لهذا من انعكاسات إيجابية على حقوق الإنسان، حيث تقوم الإدارة بتنفيذ المسؤوليات المنوطة بها في علاقاتها مع الأفراد، حيث تظهر بمظهر السلطة العامة المسؤولة عن الحفاظ عن النظام العام، ولكن يتميز عملها بوجود علاقة لا متكافئة بينها وبين الأفراد من جهة، ومدى خضوعها لمبدأ المشروعية من جهة أخرى، لأن استمرار المرافق العمومية يحافظ على النظام العام، وبين هذا وذاك تمس الإدارة بحقوق الإنسان رغم إيجابياتها، فيتدخل القاضي الإداري عن طريق الأطراف المتضررة، باعتباره الرقيب على مشروعية تصرف الإدارة، وذلك بتحقيق التوازن بين امتيازات السلطة العامة، وهي تمارس نشاطها وحماية حقوق الإنسان من تعسف الإدارة، إذن فأهمية الموضوع تكمن في حماية القاضي الإداري لحقوق الإنسان، وما مدى تعاون الإدارة مع هذا الأخير في ذلك، لأن حقوق الإنسان تشكل الضامن الأساسي للإنسان لاستمراره في الوجود.

ثالثاً: إشكالية البحث وتساؤلاته

فيما يخص الإشكالية التي يثيرها الموضوع، فتتجلى في كون كل من القاضي الإداري والإدارة بالمغرب، يقومان بأدوار مهمة، بحيث أن الإدارة تعتبر ركيزة أساسية في تكريس مجموعة من الحقوق على أرض الواقع، كاستمرار المرافق العمومية مثلاً، والقاضي الإداري له عدة أدوار فهو الضامن الأساسي لحقوق الإنسان، أثناء ممارسة الإدارة لعملها وفقاً للقوانين الجاري بها العمل، ولكن قد تتجاوز الإدارة سلطتها وحدودها وتتشرعن في إصدار القرارات على سبيل المثال، مما يمس بحقوق الإنسان، وتبلور علاقة لا متكافئة بين الإدارة والأطراف المتضررة، مما يخلق لنا علاقة جدلية بينها - الإدارة - وبين القاضي الإداري، حيث تصبح مواجهة بينهما ولكل منهما مبرراته التي يستند عليها، فالإدارة تتبجح بسلطتها التقديرية بدلاً من سلطة مقيدة بالقانون، والقاضي الإداري ينظر إلى أن هذه السلطة تمس بحقوق الإنسان وبالتالي تهدد وظيفتها ووظيفته الأساسية. إذن رغم دور الإدارة في تنظيم المرافق العمومية التي تعتبر شريان الدولة، وأنها توفر مجموعة من الحقوق الملموسة على أرض الواقع، كالحفاظ على

النظام العام، إلا أن كثير من قراراتها تمس بحقوق الإنسان، الشيء الذي يؤدي بالقاضي الإداري أن يتدخل عن طريق الأطراف المعنية، من أجل انتزاع حقوقهم.

هذه الإشكالية الرئيسية قد لا تكتمل ماهيتها دون طرح بعض الأسئلة التفصيلية التي سنجيب عليها في المباحث، والتي تشكل أهداف هذا البحث كما يلي:

- ✓ ما مفهوم القضاء الإداري بالمغرب؟
- ✓ ما مفهوم الإدارة المغربية بشكل؟
- ✓ ما أهمية كل من القضاء الإداري والإدارة؟
- ✓ لماذا بعض القرارات الإدارية تمس بحقوق الإنسان؟
- ✓ هل عدم تقنين القانون الإداري يساهم في عدم تقييد السلطة التقديرية للإدارة؟
- ✓ كيف يساهم القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان بالمغرب؟
- ✓ ما حدود القضاء الإداري في مراقبة الإدارة؟ وهل وسائله كافية لهذه المراقبة؟
- ✓ هل ترضخ الإدارة لأحكام القاضي الإداري الحائزة للقوة الشيء المقضي به؟
- ✓ ما أسباب عدم تنفيذ الإدارة لأحكام القاضي الإداري الحائزة لقوة الشيء المقضي به؟ وما سلطة القاضي الإداري في ذلك؟

- ✓ هل يمكن الحديث عن تعاون أم تنافر بين القاضي الإداري والإدارة في حماية حقوق الإنسان؟
- ✓ هل النزاعات التي تطرأ بين الإدارة والقاضي الإداري تنعكس سلبا على الأطراف المتضررة؟

رابعا: فرضية البحث

- أما بالنسبة لفرضيات بحثنا المتواضع، التي تعتبر جوابا مسبقا، فيمكن طرحها كما يلي:
- ✓ ربما وجود تنافر بين القاضي الإداري والإدارة في محافظة على حقوق الإنسان؛
 - ✓ ربما وجود تعاون بين القاضي الإداري والإدارة في محافظة على حقوق الإنسان؛

خامسا: منهج البحث

لكي يكون بحث موضوعنا أكاديمياً ونصل به إلى إجابة واضحة عن الإشكالية، لا بد من إتباع مقاربة منهجية معينة، حيث تشكل مناهج البحث العلمي الأداة الرئيسية التي يمكن إتباعها، لبلوغ نتائج مؤسسة على حقائق علمية بالنسبة للظواهر الاجتماعية¹، ذات التأثير الحقوقي، التي يوجد الموضوع ضمنها، لذلك فعلى الباحث أن يتخذ لنفسه منهجاً يسير عليه، من أجل الإحاطة بالإشكالية التي يثيرها الموضوع، ولهذا اقتضت طبيعة الموضوع المتناول للدراسة والتحليل، الاعتماد على المقاربة التحليلية للإشكالية التي يثيرها الموضوع، وكذلك المنهج الوظيفي من أجل تحديد وظائف كل من القضاء الإداري والإدارة.

سادساً: خطة البحث

من أجل الإحاطة بجزيئات هذا البحث ومعالجة الإشكالية المطروحة، والأسئلة المتفرعة عنها، ارتأينا معالجة الموضوع من خلال مبحثين مرتبطين، يجيبان عن الإشكالية والأسئلة المتفرعة عنها، ويؤطران موضوع البحث، حيث أطللنا في مبتدئها، على ماهية القضاء الإداري والإدارة بالمغرب، وذلك في المبحث الأول، وينقسم هذا الأخير إلى مطلبين، تناولنا في المطلب الأول منه، مفهوم القضاء الإداري والإدارة بالمغرب، ثم أتبعناه بالتطرق إلى أهمية القضاء الإداري والإدارة بالمغرب في المطلب الثاني، وبعدها عالجنا في المبحث الثاني العلاقة بين القضاء الإداري والإدارة ومدى انعكاس ذلك على حقوق الإنسان بالمغرب، تطرقنا في المطلب الأول منه إلى رقابة القاضي الإداري وحدوده على أعمال الإدارة، والمطلب الثاني خصصناه لتهرب الإدارة من تنفيذ أحكام القاضي الإداري ومدى انعكاسه على حقوق الإنسان. ثم خاتمة عبارة عن خلاصة عامة للموضوع، حيث تناولت بعض الاستنتاجات والتوصيات بغية إيجاد حلاً للإشكالية التي يثيرها الموضوع.

المبحث الأول: ماهية القضاء الإداري والإدارة بالمغرب

في كثير من المواضيع تبتدئ بتحديد مفاهيم وأهمية المصطلحات التي تستخدمها، ولهذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى محاولة في رصد مفهوم القضاء الإداري والإدارة العامة (المطلب الأول)، ثم أهمية القضاء الإداري والإدارة بالمغرب (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم القضاء الإداري والإدارة العامة

¹العربي بجيجة، الأزمة السورية وحسابات الإدارة الأمريكية في عهد ترامب، مجلة العلوم السياسية والقانون، الصادرة عن المركز الديمقراطي العربي، برلين - ألمانيا، مجلد (01)، العدد (05)، دجنبر 2018

نعالج في هذا المطلب مفهوم وتطور القضاء الإداري بالمغرب (الفقرة الأولى)، بعدها مفهوم الإدارة العامة وخصائصها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم وتطور القضاء الإداري المغربي

سوف نتطرق فيما يلي إلى مفهوم القضاء الإداري (أولاً)، ثم لمحة مختصرة عن التطور التاريخي للقضاء الإداري المغربي (ثانياً).

أولاً: مفهوم القضاء الإداري

يُمكن تعريف القضاء الإداري بأنه الإطار القانوني الذي تنشأ فيه الإدارة العامة، إذ أنّ هذا القضاء يهدف إلى وضع احترام الحقوق والحريات في التشريعات الداخلية بعين الاعتبار، من خلال المراقبة على أعمال الإدارة العامة وضمان مشروعيتها سلوكها، بالإضافة إلى أنّ وجود القضاء الإداري كطرف من أطراف العلاقة القانونية بين الإدارة و الأفراد كونه يتمتع بامتيازات كثيرة، قد يحدّ من ارتكاب الإدارة لأي خطأ في حال أصدرت قراراتها دون دراسة في بعض الأحيان¹. وأيضاً هو قضاء منفصل ومستقل يتخصص في الفصل في المنازعات التي تندلع بين الأفراد، وجهة الإدارة من خلال مراقبته لأعمال الإدارة من الناحية القانونية. وتطبق على هذه الفئة من المنازعات القضائية قواعد القانون العام، ويقوم القضاء الإداري خلال النظر في المنازعات الإدارية بمراقبة مشروعية أعمال الإدارة، حيث ترفع إليه دعاوى الأفراد ضد تصرفات الإدارة للمطالبة بإلغاء قرار غير مشروع أو التقاضي بالتعويض، جراء تصرفات الإدارة الضارة المخالفة للقانون². إذن القضاء الإداري هو جهاز حديث النشأة بمجموعة من الدول، دوره إيجاد حلول للنزاعات التي تكون بين الأفراد والإدارة حينما تتصرف هذه الأخيرة كشخص من أشخاص القانون العام.

ثانياً: لمحة مختصرة عن التطور التاريخي للقضاء الإداري المغربي

قبل الحديث عن القضاء الإداري المغربي وتطوره، لا بد من إعمال لمحة مختصرة عن القضاء الإداري الفرنسي لماذا؟ لأن فرنسا تعتبر منشأ القضاء الإداري، ومنها انتشر إلى الدول الأخرى. وكان ظهور هذا القضاء نتيجةً للأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789، التي نادى بالعمل بناءً على مبدأ الاستقلالية بين السلطات، إذ أنّه يضمن تحقيق التوازن بين السلطات الرئيسية داخل الدولة، للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية. تأكيداً لهذا الاتجاه أصدر قانون عام

¹ https://hyatoky.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81_1 اطلع عليه بتاريخ: 20-08-2021، على الساعة التاسعة مساءً

² سينم صالح محمد، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، المجلد 2، العدد 28، ص 316-317، 2015.



1790، نصّ على إلغاء المحكمة القضائية التي كانت تسمّى بالبرلمان، إذ ظهرت إدارة أُطلق عليها اسم الإدارة القضائية في ذلك الوقت، إذ كانت بمثابة المرحلة الأولى قبل تأسيس مجلس الدولة الفرنسي، إذ مُنِع القضاء العام من التّظرف في المنازعات التي تكون الإدارة من أطرافها، وترتّب على ذلك كون الإدارة هي صاحبة القرار في الفصل بين المنازعات. في بداية نشأة مجلس الدولة عام 1799، في عهد نابليون، بُنيت اللَّبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي رغم أن اختصاص المجلس كان استشاريًا ويتطلب تصديق القنصل فقط، وفي الوقت ذاته أنشئت محاكم الأقاليم التي كانت تُصدر أحكامًا لا تحتاج إلى تصديق من السلطة الإدارية، إلا أنّ أحكامها كانت تُستأنف أمام مجلس الدولة وكانت تُعرض على القنصل أيضًا، بينما كان عمل المجلس يقتصر على حلّ المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام، فلم يكن يملك سلطة القضاء أو سلطة إصدار الأحكام، ومن هنا سُمّي قضاء المجلس بالقضاء المفيد، وقد استمرّت هذه المرحلة إلى عام 1872، بعد تلك الفترة أصبح قضاؤه مفوضاً¹.

من المعلوم أن المغرب قبل الحماية كان كباقي الدول الإسلامية يعتمد أساساً على مبادئ وأحكام وقواعد الشريعة الإسلامية، في جميع الميادين بما في ذلك مراقبة سير الأمور العامة التي تشرف عليها السلطات الإدارية، وبذلك لا يمكن أن نُؤكّد بأن المغرب في هذه الفترة كان يعرف قانوناً إدارياً مستقلاً و متميزاً عن القضاء العادي، وأثناء فترة الحماية أو الاستعمار الفرنسي، ستعمل سلطات الحماية على إدخال مجموعة من الإصلاحات على التنظيم القضائي المغربي، حيث تم إحداث محاكم فرنسية وذلك بمقتضى ظهير 12 غشت 1913، بغية إيجاد حلول للنزاعات الإدارية، على غرار ما يتم العمل به في فرنسا، وأثناء حصول المغرب على الاستقلال سنة 1956، قام بإنشاء المجلس الأعلى بظهير 27 شتنبر 1957، وصدور قانون توحيد وتعريب ومغربة القضاء، ثم الإصلاح القضائي لسنة 1974، وبعدها إحداث المحاكم الإدارية بمقتضى القانون رقم 41.90، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.91.225 بتاريخ 22 ربيع الأول، 1414، الموافق لـ 10 شتنبر 1993، ومحاكم الاستئناف الإدارية تم إحداثها بمقتضى القانون رقم 80.03، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.06.07 بتاريخ 15 محرم 1427، الموافق لـ 14 فبراير 2006، التي دخل بهما المغرب مرحلة القضاء المزدوج.

الفقرة الثانية: مفهوم الإدارة العامة وخصائصها

فيما يلي سوف نعرض على مفهوم الإدارة العامة (أولاً)، بعدها خصائصها الإدارية العامة (ثانياً).

أولاً: مفهوم الإدارة العامة

¹ <https://hyatoky.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81>، اطلع عليه بتاريخ: 2021-08-20، على الساعة التاسعة مساءً

تُعَدُّ الإدارة (Management) عاملاً أساسياً لنجاح المنظّمات على اختلافها، أو حتى فَشَلها، سواء كانت مُنظّمات اقتصاديّة، أو تعليميّة، أو غيرها، كما أنّها تُؤدّي إلى تقدّم المجتمع، أو تخلفه، وهي تُشكّل مفتاحاً للتقدّم على مستوى الدّول أيضاً، فهي مُحركٌ للتنمية التي لا يمكن أن تتحقّق بدونها حتى لو كانت العناصر الأخرى جميعها مُتوفّرة، علماً بأنّ هذه الإدارة لا بُدّ من أن تكون إدارة فاعلة، ومدبرة لامبدة. تتّخذ من الوسائل العلميّة المُستخدمة في اتّخاذ القرارات، وأداء الوظائف الإداريّة المتعدّدة سبيلاً لها، حيث أنّها تسعى بذلك إلى تحقيق التكيّف مع شتّى الظروف التي تحيط بها، إضافة إلى التطوُّر، والإبداع، وللإدارة المقدرة على تحريك المُنظّمة بكُفء وبما يُحقّق الأهداف التي تسعى إليها، ولهذا تتمثّل مهمّتها الرئيسيّة في أن تتمكّن المُنظّمة بعناصرها كلّها من تحقيق مستوى عالٍ من الإنجاز، وذلك طريق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية المتوفرة¹.

يتم تعريف الإدارة العامة بأنها الوسيلة التي يتم من خلالها توجيه الأفراد، وتنظيم عملهم داخل المؤسسات والمنشآت المختلفة، من أجل المساهمة في تحقيق أهداف معينة خاصة بكافة الأفراد وليس أهداف خاصة بفئة معينة.

كما يمكن تعريف الإدارة العامة أيضاً، باعتبارها نوع متخصص في مجال إدارة الأعمال، يهتم بجميع الأنشطة المرتبطة على الأعمال الحكومية، والتي تسعى لتطبيق السياسة العامة الخاصة ببعض الدول، لهذا تعد الإدارة العامة نوعاً هاماً من أنواع الإدارة². كما عرفها جيمس ديفيز (JAMES W.DAVIS) بأنها "ماهي إلا عملية وضع وتنفيذ وتقييم وتعديل السياسات العامة للدولة"³. وبالتالي تساهم في المحافظة على حقوق الإنسان، بشرط أن تكون إدارة مدبرة وليست مبدرة.

ثانياً: خصائص الإدارة العامة

للإدارة العامة عدة خصائص تمتاز بها وهي كالتالي على سبيل المثال:

✓ حتمية الإدارة العامة: أي أن الإدارة حتمية لكل نشاط، لذلك، الفرد لا يستطيع بمفرده لأسباب منطقية أن يحقق كل الأهداف اللازمة له، ولغيره من الأفراد في المجتمع، كما أن تعدد نشاطات وأعمال الأفراد وانتشار مبدأ التخصص

¹ https://mawdoo3.com/%D9%85%D9%81%D9%87%D9%88%D9%85_% مقال اطلع عليه بتاريخ: 2021-08-20، على الساعة التاسعة مساء

² <https://iqtesaduna.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9->

مقال اطلع عليه بتاريخ: 2021-08-20، على الساعة العاشرة مساء

³ رحمانى بوبكر، القاضي الإداري ودوره في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، 2017، ص8

وتقسيم العمل في الجماعات الإنسانية المختلفة، يزيد من حتمية وجود الإدارة كفن وعلم ومهنة جمع الجهود البشرية، والوسائل المادية وتوجيهها نحو تحقيق هدف أو أهداف مشتركة¹.

✓ إنسانية الإدارة: بمعنى أن النشاط الإداري هو نشاط إنساني بالدرجة الأولى قبل أن يكون عملاً ميكانيكياً أو قانونياً أو تنظيمياً، فالإدارة تعتمد على طاقة وقوة شخصية الإنسان وجهده وفكره وإبداعه وبراعته، وخلقها قبل اعتمادها على الآلات والقوانين والنظم والأساليب والعقول الالكترونية، لأن الإنسان هو سيد هذه الآلات والنظم والعقول الالكترونية².

المطلب الثاني: أهمية القضاء الإداري والإدارة بالمغرب

إن للقضاء الإداري والإدارة أهمية قصوى في بلورة حقوق الإنسان، ولهذا سوف نتناول ذلك في فقرتين مستقلتين كما يلي:

الفقرة الأولى: أهمية القضاء الإداري ومبادئه في تكريس العدالة

للحديث عن أهمية القضاء الإداري ومبادئه في تكريس العدالة، سوف نتناول ذلك وفق لما يلي:

أولاً: أهمية القضاء الإداري في تكريس العدالة

يتجلى الدور الأبرز للقضاء الإداري في تحقيق مبدأ المشروعية، فماذا نعني بمصطلح المبدأ؟ المبدأ هو مجموعة القواعد والمسائل الموجهة والمميزة للشيء والتي تخضع لها جميع تفاصيله³. فإذا كانت الشرعية هي التطابق مع العواطف والأفكار العامة المنتشرة في جماعة ما، فإن المشروعية هي التطابق مع القانون، هذا المفهوم (المشروعية)، ارتبط بنهاية الشخصاني وصعود الديمقراطية، بحيث أصبح القانون هو المعبر عن الإرادة العامة⁴. إذن يقصد بمبدأ المشروعية خضوع جميع السلطات والأفراد، أي الحاكم والمحكوم لقواعد النظام وأحكامه، أي توافق التصرفات التي تصدر عن سلطات الدولة ومواطنيها مع قواعد موضوعية من قبل. أي مع قواعد النظام النافذ، ويقصد بالنظام كافة أنواع القواعد النظامية النافذة في الدولة، يعني أن تمتثل جميع الهيئات والأشخاص في الدولة لأحكام النظام، بمعناه الواسع، أي كل القواعد

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2007 ص 16

² رحمان بوبكر، القاضي الإداري ودوره في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 8

³ د. خالد خليل الظاهر القضاء الإداري، ديوان المطاليم في المملكة العربية السعودية، قضاء الإلغاء - قضاء التعويض، دراسة مقارنة (القحطاني عبدالرزاق محمد

القحطاني، مبدأ الشرعية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، بحث دبلوم 1420هـ) ص 15

⁴ سعيد خمري، قضايا علم السياسة، مقارنة نظرية، مطبعة دار المناهل، 2018 ص 53

النظامية وفقا لمبدأ تدرجها، وبذلك فإنه يقيد سلطات الدولة، وفي نفس الوقت يستطيع الأفراد أن يراقبو الدولة في مباشرة وظيفتها، ويتمتعون بوسائل عديدة لتحقيق ذلك. وبذلك يكون حكم مبدأ المشروعية بأن كل نشاط داخل الدولة يجب أن متفقا مع النظام السائد. وانطلاقا من ذلك فإن تطبيق مبدأ المشروعية على نشاط الإدارة في تصرفاتها على نحو يتفق مع النظام نصا وروحا، أي: على الإدارة أن لا تأتي من الأعمال، سواء المادية أو النظامية، إلا ما يكون تنفيذا أو تطبيقا لأحكام النظام. وبالتالي يحق للقضاء الإداري إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للمشروعية¹. إذن فالمشروعية تعني توافق التصرفات التي تصدر عن سلطات الدولة ومواطنيها مع قواعد موضوعية من قبل، أي أن تخضع سلطات الدولة للشرع والنظام، وأن يحكم النظام سلوك الأفراد في علاقة بعضهم ببعض، وكذلك في علاقاتهم بهيئات الدولة، فالأصل إذن هو مشروعية أعمال الإدارة، وذلك بالتزامها باحترامها لجميع القواعد الشرعية والنظامية عند ممارستها لنشاطها الإداري. إن مقتضى مبدأ المشروعية هو أن تخضع الدولة في أداؤها لوظيفتها وفي تصرفاتها للنظام القائم، وأن يتمكن الأفراد بوسائل مشروعية من رقابة الدولة في أداؤها لمهامها، بحيث يمكن أن يردوها إلى جادة الصواب خرجت على حدود الشرع والنظام عن عمد أو إهمال². إضافة إلى أن القاضي الإداري عند الفصل في دعاوى المشروعية بالتحقق من مدى مطابقة القرار الإداري، المطعون فيه للقانون ومدى سلامته من العيوب التي قد تصيب أركانه، هذه العيوب استقر الفقه والقضاء الإداري على تصنيفها إلى نوعين، تتمثل في عيوب المشروعية الخارجية أي العيوب التي تصيب ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراءات، وعيوب المشروعية الداخلية أي العيوب التي تصيب ركن المحل وركن السبب والغاية³.

من المهم خضوع قرارات الإدارة وتصرفاتها كافة لرقابة القضاء، لكي تضمن حريات الأفراد بصرف النظر عن كون القضاء عاديا أم إداريا، لكن القضاء الإداري يتمتع بخصوصية تجعله كافي في هذا المجال، وتكمن أهميته من خلال النقاط الآتية⁴: تُعد رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة الجزاء الأكد لمبدأ المشروعية، والضمانة الفعالة لسلامة تطبيقه والتزام حدود أحكامه، إذ تكتمل عناصر الدولة القانونية بحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة إن وجد، حيث يحرص القضاء الإداري كل الحرص، على حماية مبدأ المشروعية وصيانتها، وذلك من خلال الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري. حيث يساهمة القضاء الإداري في استنباط المبادئ والأحكام التي قد تؤثر على الظروف الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، وكل ذلك بمراعاة متطلبات الظروف الحالية، لأنه يتمتع بالخبرة والفاعلية في فضّ

¹ د. خالد خليل الظاهر القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 17

² د. خالد خليل الظاهر القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 24

³ ذة قصاص هنية، حدود سلطات القاضي الإداري الجزائري في رقابة المشروعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 05- المجلد 02 - يناير 2017 ص 663
⁴ مقال أطلع عليه بتاريخ: 20-08-2021، على الساعة التاسعة مساء <https://hyatoky.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81>

المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، مما يثبت استقرار النظام القانوني للدولة والأوضاع الإدارية. حيث يُعدّ القضاء الإداري مجالاً واسعاً لدراسة الصّراع المتطوّر بين السلطة والحرية، إذ يدعم الدول التي تعتمد على مبدأ الديمقراطية وصيانة حقوق وحرّيات الأفراد. ومبدأ سيادة القانون من الجانب النظري والعملي. حيث يوفّر القضاء الإداري ضماناً حقيقياً لحقوق وحرّيات الأفراد في مواجهة تعسّف الإدارة، مما يجبرها على التأنّي والحذر في تصرفاتها لتتأكد من مطابقتها للقانون. ومن هنا وضع القضاء الإداري هذه المهمة على كاهله. إذن تتلخّص أهمية وجود قضاء إداري متخصص في فض المنازعات الإدارية من عدة نواح نظرية وعملية، فالقاضي الإداري على عكس القاضي العادي يقدر ويقرر إذا كانت النصوص القانونية الخاصة، تطبق على مادة تدخل في نطاق صلاحياته أم لا، وهو بذاته كان يصنع القاعدة حسب الحالات ويقدر بأن الشذوذ عن القانون الخاص ضروري، وهذا ما جعل القانون الإداري قانوناً ناشئاً عن مبادرة مستقلة للقاضي الإداري¹. كما يساهم القاضي الإداري في تأسيس دولة القانون، والتوفيق بين المصلحة العامة والخاصة، كما يعمل كذلك على تسوية النزاعات وذلك بتحقيق للعدالة الأمن القانوني، بين الأطراف المتساوية الحقوق والواجبات في العلاقة القانونية.

ثانياً: مبادئ القضاء الإداري

يُقصد بمبادئ القضاء الإداري، الأسس التي استنبطت وأُعلن عن ضرورة الإدارة العامة باتباعها، وهي التي يكشف عنها القاضي من خلال ضمير القانون العام في الدولة، ويطبّقها على ما يُعرض عليه من منازعات، ومن بعض هذه المبادئ التي استُخلصت من طبيعة النظام القانوني، ما يأتي²:

✓ مبدأ سيادة القانون على أساس وجود بنية قوية لصياغة سياسات هذا القانون؛

✓ مبدأ تدقيق نظام المحاكم لتقليل التعقيدات، والتقليل من التكرار في هياكل المحاكم والموظفين إلى أدنى حدٍ

ممكناً؛

✓ مبدأ اختيار القضاة على أسس معيّنة، منها: الخبرة، والكفاءة، وحسن السمعة؛

¹ عادل بن عبدالله، الدور المستقبلي للقاضي الإداري في ظل تحولات القانون الإداري، الملتقى الدولي الثامن: التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون 06-

07 مارس 2018 ص 613

² مقال اطلع عليه بتاريخ: 2021-08-20، على الساعة التاسعة مساء <https://hyatoky.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81>

✓ مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ويُقصد به عدم جواز تطبيق القرارات الإدارية على الوقائع والأعمال القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانها، أو بمعنى آخر أن القرار الإداري يبدأ من تاريخ نفاذه دون أن ينعطف أثره على الماضي؛

✓ مبدأ المساواة أمام المرافق والتكاليف العامة، مبدأ الحق في التّفاضل ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة؛

✓ مبدأ التركيز والاهتمام بقضايا السياسة أثناء تفويض الواجبات الإدارية لمسؤولي المحاكم بوضوح.

الفقرة الثانية: أهمية وأهداف الإدارة في استمرار المرافق العامة وانعكاس ذلك على حقوق الإنسان

للإدارة أهمية بالغة تتمثل بالعديد من النقاط التي من أهمها المساعدة على تحقيق أهداف المنظمة مثلا، بحيث يتم تنظيم وتنسيق وتوجيه الموارد، بهدف تحقيق أهداف المنظمة، دون إهدار للجهد والوقت والمال. وكذلك استغلال الموارد على النحو الأمثل بحيث تتم الاستفادة من المختصين والخبراء، واستغلال مهاراتهم بشكل صحيح، بالإضافة إلى استخدام الموارد المادية، والبشرية على النحو الأفضل، مما يؤدي إلى تحقيق الفعالية، وتجنب الهدر في المنظمة. ناهيك عن تقليل التكاليف ويكون ذلك التخطيط السليم في استخدام الموارد البشرية، والمادية يساعد على التقليل من التكاليف، وتحقيق المستوى الأعلى من الإنتاج. ثم تأسيس منظمة سليمة وذلك عن طريق إنشاء هيكل تنظيمي سليم يساعد على تحقيق أهداف المنظمة، ويضمن عدم تداخل الوظائف، والمهام. أيضا تحقيق التوازن للمنظمة، حيث تحافظ الإدارة على تحقيق توازن المنظمة ضمن البيئة المتغيرة، وتكيفها مع متطلبات المجتمع، بالإضافة إلى أن من مهامها الحفاظ على نمو المنظمة وتحقيق عوامل ازدهار للمجتمع، حيث تهتم الإدارة بتحسين الإنتاج الاقتصادي، وتحسين مستوى المعيشة، وتوفير فرص العمل للأفراد، مما يعود بالنفع عليهم، وعلى المجتمع ككل¹.

إذن فالإدارة أهمية كبيرة في جميع ميادين الحياة، ويرى Peter Drucker أن التقدم الاقتصادي والاجتماعي ناتجان عن الإدارة، وأنه لا توجد دول متخلفة وإنما دول غير مدارة، فهي تعد إذن أحد أبرز المؤشرات الواضحة التي يمكن من خلالها التمييز بين المجتمعات المتقدمة و النامية، فلقد أثبتت التجارب أن الإدارة الناجحة قد تعوض بكفاءتها وفعاليتها عن قلة الموارد والإمكانات، كما تعمل على معالجة الخطط الضعيفة وتحسينها وتعزيز تحقيقها، في حين أن الخطط الجيدة يمكن أن تفشل في ظل الإدارة السيئة. وتعد الإدارة أهم الوسائل التي يمكن أن يستثمرها الأفراد والدول من أجل تحقيق أسباب

¹ https://mawdoo3.com/%D9%85%D9%81%D9%87%D9%88%D9%85_% أطلع عليه بتاريخ: 2021-08-20، على الساعة التاسعة مساء



الرخاء والأمن والتقدم. أما في مجال المشروعات والمؤسسات المختلفة فإن أهمية الإدارة مستمدة من الأهداف المرجوة منها والمتمثلة في¹

✓ قيادة وتوجيه المؤسسة لتحقيق أهدافها من جهة وأهداف المجتمع ككل من جهة أخرى؛

✓ تبسيط إجراءات العمل، وتجنب الإسراف والاضطراب، والاستخدام الفعال للموارد؛

✓ التأثير الفعال على عناصر الإنتاج، فتصدرها قيادة هذه العناصر يتيح لها تنظيمها والتنسيق فيما بينها بما يتناسب مع ظروف العمل؛

✓ مواجهة التغيرات والظروف البيئية المختلفة، من ظروف سياسية، اقتصادية، ثقافية، اجتماعية وتكنولوجية، لتحقيق الاستقرار والتكيف؛

✓ تطوير عناصر الإنتاج، وتعظيم الكفاءات والمهارات البشرية، وإطلاق الطاقات وتجديدها من خلال التأهيل والتدريب والإعداد؛

✓ تحقيق العدالة والحوافز للأفراد، وتطوير شخصيتهم الوظيفية وجعلها أكثر فعالية وانسجام مع طبيعة العمل؛

✓ تجميع المعلومات وتحليلها وبالتالي التنبؤ بالأحداث، فهي تعتبر عين المؤسسة الخارجية والداخلية التي تمدّها بالإبداع والتصور الاستراتيجي البناء الذي يساعدها على الاستمرار والنمو؛

✓ العمل على تحسين مكانة المؤسسة ومواجهة المنافسة على المستويين المحلي والخارجي حيث ازدادت هذه الأهمية نتيجة للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية التي تعرض لها المجتمع الإنساني والتي من أهمها، النظرة الجديدة للإدارة على أنها علم وفن ومهنة متخصصة.

كما أن للإدارة العامة هدفين أساسيين وهما²:

¹ <https://almerja.com/reading.php?idm=45629>. أطلع عليه بتاريخ: 20-08-2021، على الساعة العاشرة وخمسة عشر دقيقة مساء

² رحمانى بويكر، القاضي الإداري ودوره في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 12-13

✓ هدف ضمان حسن سير المؤسسات والمنظمات والمرافق الإدارية العامة بانتظام واطراد، وبفاعلية لإشباع الحاجات العامة عن طريق إنتاج السلع اللازمة وتقديم الخدمات العامة المطلوبة؛

✓ هدف المحافظة على النظام العام بالمفهوم الإداري، عن طريق وجود سلطات وأعمال وأساليب ووسائل البوليس أو الضبط الإداري.

بعد إعمالنا لنبذة مختصرة عن كل من القضاء الإداري والإدارة بالمغرب، وبيان أهميتهما على التوالي، في تكريس العدالة واستمرار المرافق العمومية، من أجل خدمة الصالح العام استنادا إلى الدستور المغربي 2011، وذلك في المبحث الأول، بعد ذلك سوف نعالج العلاقة بين كل من القضاء الإداري والإدارة، وأية انعكاسات سواء الإيجابية أو السلبية على حقوق الإنسان بالمغرب، بمعنى مدى تعاونهما أم تنافرهما في حماية حقوق الإنسان، وخاصة عندما تكون بعض القرارات أو... الإدارية، تمس بحقوق الإنسان حيث يثار نزاع إداري بين الإدارة والطرف أو الأطراف المتضررة، عن طريق القاضي الإداري الذي يريد إرجاع الحقوق إلى نصابها.

المبحث الثاني: العلاقة بين القضاء الإداري والإدارة ومدى انعكاس ذلك على حقوق الإنسان بالمغرب

في هذا المبحث سوف نعرض على رقابة القاضي الإداري وحدوده على أعمال الإدارة (المطلب الأول)، ثم تهرب الإدارة من تنفيذ أحكام القاضي الإداري ومدى انعكاس ذلك على حقوق الإنسان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رقابة القاضي الإداري وحدوده على أعمال الإدارة

بعد تطرقنا لمبدأ المشروعية لابد من وجود آليات قانونية لحماية هذا المبدأ، الأمر يتعلق بالرقابة بواسطة دعوى الإلغاء والتعويض ومدى حماية حقوق الإنسان (الفقرة الأولى)، ثم حدود رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرقابة بواسطة دعوى الإلغاء والتعويض ومدى حماية حقوق الإنسان

إن لدعاوى الإلغاء والتعويض مساطر متشعبة وتحتاج إلى أكثر من مقال، ولهذا سوف تناول فقط مفهوم دعوى الإلغاء وخصائصها (أولا)، ثم دعوى التعويض ومدى تكريس حقوق الإنسان (ثانيا).

أولا: مفهوم دعوى الإلغاء وخصائصها

نظرا لأهمية دعوى الإلغاء في إلغاء القرارات الإدارية على سبيل المثال، سوف نتناول مفهومها وخصائصها كما يلي:

أ: مفهوم دعوى الإلغاء

يمكن تعريف دعوى الإلغاء بأنها دعوة قضائية يرفعها الطرف المتضرر، إلى القضاء الإداري طالبا من خلالها إلغاء قرار إداري صدر خلافا للقواعد القانونية النافذة، وتعد دعوى الإلغاء دعوى قضائية من صنع مجلس الدولة الفرنسي، بعد أن منح سلطة القضاء المفوض. وهي تعد الوسيلة الأساسية للتصدي للقرار الإداري غير المشروع بسبب وجود عيب أو أكثر في ركن من أركانه¹.

ب: خصائص دعوى الإلغاء

توجد عدة خصائص تمتاز بها دعوى الإلغاء نظرا لأهميتها ودورها في حماية المشروعية كما يلي²:

✓ دعوى الإلغاء دعوى قضائية بمعنى أنها يصدر فيها القضاء حكما واجب التنفيذ من دون توقف على تصديق جهة أخرى؛

✓ دعوى الإلغاء دعوى عامة للشرعية أي أنها من النظام العام، فهي دعوى يجوز تحريكها ضد أي قرار إداري غير مشروع، فلا يجوز منع رفع دعوى الإلغاء إلا بنص خاص وصرح؛

✓ دعوى الإلغاء دعوة موضوعية، حيث تعد دعوى الإلغاء من القضاء الموضوعي، أو القضاء العيني لأنها تتعلق بفحص شرعية القرار المطعون فيه، وذلك بغض النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الدعوى، فالخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية تلحق القرار الإداري المطعون فيه، كما إن الحكم الذي يصدر فيه يكون حجة على الكافة بمجرد صيرورته نهائيا، فدعوى الإلغاء إنما تكون ضد القرار الإداري ذاته وليس ضد شخص معين، إذ أن محل الدعوى هو القرار الإداري المطعون فيه، وليس الشخص مصدر القرار، فهذه دعوى الإلغاء هو حماية القواعد القانونية وضمن عدم مخالفتها، تحقيقا لمبدأ الأمن القانوني.

ثانيا: دعوى التعويض ومدى تكريس حقوق الإنسان

نظرا لأهمية دعوى التعويض في حماية حقوق الإنسان، سوف نتناول مفهومها وأهميتها كما يلي:

¹ نجيب خلف أحمد، د. علي جواد كاظم، القضاء الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ص 125، 2010.

² سينم صالح محمد، دور القاضي الإداري في حماية حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 323-324.

أ: مفهوم دعوى التعويض محل تكريس حقوق الإنسان

إن قضاء الإلغاء لا يضمن للأفراد حماية كافية، فإذا كان يضمن إلغاء القرارات الإدارية المعيبة فإنه لا يكفل للأفراد تغطية ما يترتب عليها من أضرار طويلة مدة نفاذها، ذلك لأن رفع دعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فإذا حدث إن نفذت الإدارة قرارا معيبا، ألغاه القضاء بعد ذلك فإن العدالة تتطلب تعويض الأثار الضارة الناشئة عنها، وهذا لا يتم إلا من خلال دعوى التعويض، فدعوى التعويض إذن هي الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء الإداري، للمطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر جراء تصرف أو عمل الإدارة، وهذا وتعد دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل أو الشامل¹.

ب: أهمية دعوى التعويض في تكريس حقوق الإنسان

لدعوى التعويض أهمية كبيرة في تكريس حقوق الإنسان، نذكر منها على سبيل المثال كما يلي²:

✓ تعويض الأفراد عن الأضرار التي تصيبهم من جراء قرارات الإدارة غير المشروعة، وذلك عن الفترة المحصورة ما بين صدور القرار وإلغائه؛

✓ يظل طريق الطعن بالتعويض مفتوحا إذا أغلق باب الطعن بالإلغاء، وذلك في حالة انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء أو في حالة تحصن القرار الإداري ضد دعوى الإلغاء؛

✓ يراقب القضاء الإداري أو العادي أعمال الإدارة المادية عن طريق دعوى التعويض فقط.

الفقرة الثانية: حدود رقابة القاضي الإداري لأعمال الإدارة

لا يجوز للقاضي الإداري وهو بصدد الفصل في المنازعات المطروحة عليه، طبقا لمبدأ حظر توجيه أوامر إلى الإدارة، توجيه أمر إلى جهة الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين، سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء أو دعوى من دعاوى القضاء الكامل، فالقاضي الإداري لا يملك تكليف الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه، أو أن يأمرها بإجراء معين من صميم

¹ سينم صالح محمد، دور القاضي الإداري في حماية حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 324

² سينم صالح محمد، دور القاضي الإداري في حماية حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 324-325

اختصاصها، كون أن دوره يقتصر عن ممارسة وظيفته القضائية المتمثلة في إنزال حكم القانون، على المنازعة المطروحة عليه دون أن يتجاوز هذا الدور، حيث لا يجوز له الخروج على نطاق اختصاصه والاعتداء على اختصاص الجهة الإدارية¹. يراد بمضمون مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة، أنه ليس للقاضي الإداري وهو بصدد الفصل في الدعوى أن يحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، أو أن يعدل فيها أو يغير في مضمونها، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية لحكم الإلغاء، وذلك بأن يقوم بإصدار قرار جديد محل القرار المعيب، أو أن يعدل فيه ليزيل ما لحقه من عدم المشروعية، حيث لا يملك القاضي الإداري، استناداً لهذا المبدأ أن يحل صراحة أو ضمناً محل الإدارة، أو يقوم بعمل يدخل في اختصاصها، فلا يملك القيام بالعمل الذي امتنعت الإدارة عن القيام به، فهو لا يملك مثلاً أن يعين أو يعيد الموظف إلى عمله، أو يعدل تاريخ التعيين، أو يعلن عن الوظيفة الشاغرة².

المطلب الثاني: تهرب الإدارة من تنفيذ أحكام القاضي الإداري ومدى انعكاسه على حقوق الإنسان

إن السلطة الإدارية قد تنحرف عن حدود اختصاصاتها وغاياتها، حيث تتراخى في احترام القوانين والخضوع لأحكامه خاصة، وهي ممنوحة بسلطة تقديرية، تهيأ لها تمرير قراراتها وإن كانت غير مشروعة، والقضاء الإداري هو الذي يحجم سلوك الإدارة، وهذا ويعيدها إلى جادة الصواب عبر رقابته المجدية لقراراتها³. ولهذا سوف نتطرق لبعض آليات القاضي الإداري لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه (الفقرة الأولى)، ثم أشكال التهرب ومدى انعكاس ذلك على حقوق الإنسان (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: آليات القاضي الإداري لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه

هناك عدة آليات للقاضي الإداري من أجل إجبار الإدارة على امتثال لأحكامه، سوف نتناول بعضها فيما يلي:

أولاً: آليات مواجهة ضد الإدارة "الغرامة التهديدية نموذجاً"

يعرف البعض الغرامة التهديدية بأنها عقوبة مالية تبعية بصفة عامة عن كل يوم تأخير، ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه أو حتى بقصد ضمان تنفيذ أي إجراء، من إجراءات التحقيق، وفي مجال القانون الإداري، فإنها عقوبة مالية تبعية ومحتملة تحدد بصفة عامة بمبلغ معين من المال، عن كل تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري أو التأخير في تنفيذها، الصادرة ضد أي شخص من أشخاص القانون العام أو أي شخص من أشخاص القانون الخاص المكلفة

¹ يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلول محلها وتطوراتها الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000 ص 44

² عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، 1988، ص 302

³ سينم صالح محمد، دور القاضي الإداري في حماية حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 307

بإدارة مرفق عام¹، في حين أنكر البعض صفة العقوبة على الغرامة التهديدية، على اعتبار أنها مبلغ من المال الذي يحكم به بصفة عامة عن كل تأخير يصدرها القاضي، بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه، وبذلك لا تعتبر الغرامة التهديدية عقوبة مالية كونها لا تهدف في الواقع إلى معاقبة سلوك الإدارة، بقدر ما تهدف إلى حثها على التنفيذ، فهي وسيلة تهديدية على تنفيذ ما صدر ضد الإدارة من أحكام². وقد تم تعريفها أيضا بأنها عبارة عن حكم بالإدانة أو التغريم المالي الذي يفرضه القاضي على أشخاص القانون العام، في حال التأخر أو الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، كما تعرف بأنها مبلغ من المال يؤديه المدين إذا كان محل الالتزام مبلغا من النقود، حال تأخيره عن الوفاء بالتزامه بنسبة مئوية تكفل المشرع بتحديدتها³. إذن فالغرامة التهديدية في المجال الإداري هي مبلغ معين من المال، يقرره القاضي الإداري لفائدة الدائن (شخص من أشخاص القانون الخاص أو العام)، وبطلب من هذا الأخير يضطر المدين في التنفيذ بأدائه له في فترة حددت من طرف القاضي الإداري.

ثانيا: آليات مواجهة ضد الموظفين "المسؤولية المدنية نموذجاً"

تعد المسؤولية المدنية من أهم الوسائل لإجبار الموظف على الانصياع لحكم القضاء، وذلك من خلال تحميله مسؤولية دفع تعويض مالي للمتضرر عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء من ماله الخاص. ورغم أهمية هذه الوسيلة إلا أن الفقه والقضاء لم يجمعا على الأخذ بها، فعلى المستوى الفقهى لاقى هذا النوع من المسؤولية قبولا واسعا، حيث نادى بها كثير من فقهاء القانون العام في فرنسا. ولكن بعد قيام القاضي الإداري بتحريات واكتشف أن موظفا ما، هو السبب في امتناع الإدارة غير المبرر عن تنفيذ أحكامه⁴.

الفقرة الثانية: أشكال التهرب ومدى انعكاس ذلك على حقوق الإنسان

تعتبر السلطة التقديرية للإدارة بمثابة الحق الممنوح للإدارة في ممارسة نشاطها العادي، في الظروف الطبيعية، وأن تتخذ عند وجودها أمام ظروف معينة وحالات معروفة، القرارات التي تراها ملائمة، وفي إيضاح أكثر، فإن الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية كلما امتنعت الأنظمة من إلزامها باتخاذ قرارات معينة، بل تترك لها الحرية في أن تتخذ القرار الذي تراه ملائما وفق تقديرها للظروف المحيطة⁵. أو هي تلك الحالة التي لم يرد بشأنها نص يحددها، مما يقتضيه تنظيم مرافق الدولة وتدير شؤونها ورعاية الصالح العام⁶. كما يمكن تعريفها بأنها حرية الإدارة في اتخاذ القرار، أو الإجراء عند وجوب الاختصاص، إذا كان القانون لا يملئ

¹ د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 2002، 16.

² د. عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، ص 2009، 90.

³ بعزیز هجيرة، امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، ص 2018، 61.

⁴ فارس بوحدید، امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ أحكام الإلغاء "دراسة مقارنة" مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، عدد 45، ص 95 مارس 2016.

⁵ Marcel waline. precis de droit administrative. 1963. p 330

⁶ د. خالد خليل الظاهر القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 48.

مسلكا معينا¹، فقد اعتبرها جانب من الفقه على أنها ضرورة اجتماعية من حيث لزومها لحسن سير الإدارة، وضرورة من الضروريات التي تقتضيها الحياة الإدارية، وذلك بقصد تطبيق القاعدة العامة التي يصوغها المشرع². بناء على هذه السلطة قد تهرب من تنفيذ أحكام القضاء الإداري، حيث تعد مخالفة الإدارة لحكم الإلغاء تحديا صارخا لهيبة القضاء، ومدى انعكاس ذلك بشكل مباشر على حقوق الإنسان، من خلال عدم التزامها بحجية الشيء المقضي به ولسيادة السلطة التشريعية، على أساس رفضها الانصياع للنص القانوني، الذي أعلن قاضي الإلغاء خرقه من قبلها، وتأخذ هذه المخالفة الأشكال التالية³:

✓ الامتناع الكلي عن التنفيذ: رغم ما لهذا الموقف من عواقب وخيمة على قدسية الأحكام القضائية، فإن الإدارة العامة في بعض الأحيان قد تجاهر برفضها للحكم الملغي لقرارها، وذلك بالاستمرار في تنفيذ القرار الملغى أو في تنفيذ الإجراءات الإدارية المخالفة للحكم، أو بإعادة إصدار القرار بعد إلغائه من القضاء بدون أي سند قانوني، وبذلك تكون الإدارة العامة قد أعلنت صراحة مواصلة مخالفة مبدأ المشروعية؛

✓ التنفيذ الناقص: الأصل أن تنفيذ الإدارة العامة بمنطوق الحكم وتلتزم بمحو الآثار التي رتبها القرار الملغى، إلا أنها قد تلجأ أحيانا إلى التحايل في التنفيذ، لتجنب الضغوطات التي قد تمارس عليها، في حالة الامتناع الكلي على التنفيذ أو التماطل فيه، ويتجلى التنفيذ الناقص لحكم الإلغاء في إغفال الإدارة لبعض الآثار القانونية والمادية، التي قد يرتبها الحكم عند تنفيذه، ومثال ذلك أن يحكم القاضي الإداري بإلغاء قرار عزل موظف من منصبه، وتقوم الإدارة بإعادته إلى منصب أقل من الذي كان يشغله، أو حرمانه من حقه في الترقية؛

✓ التباطؤ في التنفيذ: الأصل أن تشرع الإدارة في تنفيذ الحكم الذي ألغى قرارها بمجرد تبليغها به، وعليه فهي ملزمة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذه، ما لم تطلب وقف تنفيذه ويستجاب لها؛

إذن سواء أكان امتناعا كليا أو ناقصا أو متباطئا فإنه يمس بذوي الشأن، ويمس بمبدأ الأمن القانوني، وبالتالي تنتهك حقوق الإنسان عن طرق هذا الامتناع.

خاتمة:

تعتبر الإدارة بمثابة السلطة التنفيذية للدولة، فهي تقوم بأدوار مهمة وتشكل إدارة المرافق العامة والخاصة الموجودة بكل التراب المغربي، على اختلاف أشكالها وتخصصها، فنجد مرافق أمنية، مرافق صحية، مرافق اقتصادية، مرافق اجتماعية... كما

¹ محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة القضائية على الدستوري، دراسة تطبيقية، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص 211، 2013.

² قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، دار الجديدة، الاسكندرية، مصر، ص 126، 2014.

³ فارس بوحميد، المرجع السابق، ص 91-92.

يعتبر القضاء الإداري بمثابة الركيزة الأساسية لتكريس العدالة في المغرب. إلى جانب أهمية الإدارة فإنه تثار إشكالات حينما تخرج الإدارة عن سكتها، فيتدخل هذا القضاء لإلزام أفواه هذه الإدارة، حينما تكون العلاقة غير المتكافئة بين شخص من أشخاص القانون العام، الأمر يتعلق بالإدارة على سبيل المثال لا الحصر، وشخص من أشخاص القانون الخاص، حيث في هذه العلاقة تتبجح الإدارة بسلطتها التقديرية ونفوذها، مما يجعل الطرف الآخر - شخص طبيعي مثلاً - في موقف ضعيف في مواجهته للإدارة، لأنه يواجه أحد إدارات السلطة التنفيذية، بناء عليه يتدخل القاضي الإداري لتغيير هذه المتراجحة إن صح التعبير، لأن الكفة تميل إلى الإدارة. فإزدواجية القضاء المغربي ساهم في مراقبة الإدارة عن طريق قضاء مختص، إنه القضاء الإداري حيث يعتبر القاضي الإداري، قاضي خلاق للقاعدة القانونية عن طريق اجتهاداته، فهو دائم الاجتهاد، لماذا؟ لأن القانون الإداري غير مقنن، ولأن الإدارة تتطور باستمرار عبر الزمن، فالإدارة التقليدية ليست هي الإدارة الإلكترونية وهكذا، مما ينعكس ذلك على حقوق الإنسان وخاصة الشق المتعلق بعدم تقنين القانون الإداري، حيث يعطي ذلك سلطات واسعة للإدارة في إنشاء قراراتها وإبرام عقودها...، مما يؤدي ذلك إلى تضرر الأطراف الأخرى من هذه السلطات، لأن هذه الأخيرة غير مقيدة بالقانون بالشكل الذي يمنعها من المس بحقوق الإنسان.

وفي الأخير وبعد أن وصلنا إلى نهاية المطاف في هذا البحث المتواضع، الذي سلطنا فيه الضوء على العلاقة بين القاضي الإداري والإدارة، وأهميتهما ومدى انعكاس ذلك على حقوق الإنسان، أن نشير إلى بعض النتائج التي خلصنا إليها، مع بعض التوصيات التي نعتبرها ضرورية على التوالي كما يلي:

❖ الإدارة لها أدوار مهمة وتعتبر ركيزة أساسية لقوة الدولة، فالدولة تقاس بمدى قوة إدارتها؛

❖ لازالت الإدارة المغربية رغم وجود قوانين ومساطر تستعمل سلطتها التقديرية وبالتالي تنتهك حقوق الإنسان؛

❖ لازالت الإدارة المغربية تهرب من تنفيذ أحكام القاضي الإداري الحائزة لقوة الشيء المقضي به؛

❖ عدم تقنين القانون الإداري يساهم بشكل مباشر في عدم تقييد السلطة التقديرية للإدارة؛

✓ يجب إصدار قوانين ودلائل مسطرية باستمرار للإدارة المغربية من أجل تحسين جودتها؛

✓ ندعو المشرع المغربي إلى الاعتراف للقاضي الإداري بسلطات واسعة تتمثل مثلاً في مراقبة كل ما تنشره الإدارة العامة

(قرارات، دوريات، مذكرات، دلائل مسطرية...)، ولو لم ترفع دعوى بشأنهم؛



- ✓ كما ندعو المشرع المغربي منح القاضي الإداري حق توجيه الإدارة عمليا وليس نظريا، رغم أن ذلك يمس بمبدأ فصل السلطات، لأن هذا هو السبيل لكي لا تنحرف عن مسارها،
- ✓ إذا كانت الإدارة تعتمد على نظرية السلطة التقديرية ونظرية الظروف الاستثنائية، فإنه يجب توفر للقاضي الإداري نظريات تشبه هاتين النظريتين، لكي يحافظ على حقوق الإنسان المكرسة في الدستور المغربي 2011، والاتفاقيات الدولية...

لائحة المراجع والمصادر:

- ✓ بعزيز هجيرة، امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، 2018.
- ✓ د.برهان زريق، القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة، الطبعة الأولى، 2016.
- ✓ د.خالد خليل الظاهر القضاء الإداري، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، قضاء الإلغاء - قضاء التعويض، دراسة مقارنة (القحطاني عبدالرزاق محمد القحطاني، مبدأ الشرعية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، بحث دبلوم 1420هـ).
- ✓ د.عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، 2009.
- ✓ د.منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.
- ✓ ذة قصاص هنية، حدود سلطات القاضي الإداري الجزائري في رقابة المشروعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 05- المجلد 02 - يناير 2017.
- ✓ رحمانى بوبكر، القاضي الإداري ودوره في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، 2017.
- ✓ سعيد خمري، قضايا علم السياسة، مقارنة نظرية، مطبعة دار المناهل، 2018.
- ✓ سينم صالح محمد، دور القاضي الإداري في حماية حقوق الإنسان، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية المجلد 28، كانون الأول، 2015.
- ✓ الطماوي، سليمان محمد، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط2، دار الفكر العربي، 1991.



- ✓ عادل بن عبدالله، الدور المستقبلي للقاضي الإداري في ظل تحولات القانون الإداري، الملتقى الدولي الثامن: التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون 06-07 مارس 2018
- ✓ عبد المنعم عبد العظيم جيره، أثار حكم الإلغاء، 1988
- ✓ العربي بجيجة، الأزمة السورية وحسابات الإدارة الأمريكية في عهد ترامب، مجلة العلوم السياسية والقانون، الصادرة عن المركز الديمقراطي العربي، برلين-ألمانيا، مجلد(01)، العدد(05)، دجنبر 2018
- ✓ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2007
- ✓ فارس بوحميد، امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ أحكام الإلغاء "دراسة مقارنة" مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، عدد 45، مارس 2016
- ✓ فارس بوحميد، امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ أحكام الإلغاء "دراسة مقارنة" مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، عدد 45، مارس 2016
- ✓ قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، دار الجديدة، الاسكندرية، 2014
- ✓ محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة القضائية على الدستوري، دراسة تطبيقية، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2013
- ✓ نجيب خلف أحمد، د. علي جواد كاظم، القضاء الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2010
- ✓ يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلول محلها وتطوراتها الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000
- ✓ Marcel waline. precis de droit administrative. 1963
- ✓ <https://almerja.com/reading.php?idm=45629>، اطلع عليه بتاريخ: 20-08-2021، على الساعة العاشرة وخمسة عشر دقيقة مساء
- ✓ <https://iqtesaduna.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9->



[اطلع عليه بتاريخ:20-08-2021، على /مقال%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9](#)

الساعة العاشرة مساء

✓ https://mawdoo3.com/%D9%85%D9%81%D9%87%D9%88%D9%85_%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9، مقال، 20-08-2021، اطلع عليه بتاريخ:20-08-2021، على

2021، على الساعة التاسعة مساء

✓ https://hyatoky.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81_%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9، مقال، 20-08-2021، اطلع عليه بتاريخ:20-08-2021، على

2021، على الساعة التاسعة مساء

✓ https://hyatoky.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81_%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9، مقال، 20-08-2021، اطلع عليه بتاريخ:20-08-2021، على

2021، على الساعة التاسعة مساء

✓ https://hyatoky.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81_%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9، مقال، 20-08-2021، اطلع عليه بتاريخ:20-08-2021، على

2021، على الساعة التاسعة مساء

✓ https://hyatoky.com/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81_%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9، مقال، 20-08-2021، اطلع عليه بتاريخ:20-08-2021، على

2021، على الساعة التاسعة مساء

✓ https://mawdoo3.com/%D9%85%D9%81%D9%87%D9%88%D9%85_%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9، مقال، 20-08-2021، اطلع عليه بتاريخ:20-08-2021، على

2021، على الساعة التاسعة مساء



مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

